

יסודות

כלכלה הוגנת | חברה צודקת ע"ר

ירד או עלה?

כיצד השפיעו הרפורמות בשוק החמאה בישראל על המחיר לצרכן ומה אפשר ללמוד ממידת הצלחתן?

שלומית ארבל



אוקטובר 2024



מחקר זה הוא פרי שיתוף פעולה בין רשות ההסדרות לצרכנות | מכון יסודות לרשות ההסדרות לצרכנות

יוקר המחיה ומחירי המזון הם נושאים שאינם יורדים מסדר היום הציבורי מאז המחאה החברתית בקיץ 2011. בחודש יוני 2011 הוקם הצוות "לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה" (ועדת קדמי), שכחלק מתפקידו בחן את מידת ההגנה הראויה לייצור המקומי על ידי מכסים והגנות אחרות. המלצות הצוות, שכללו הפחתת מכסים הדרגתית לשורה של מוצרי מזון, אומצו על ידי הממשלה בחודש יולי 2012. בנוסף, בדצמבר 2012 הוחלט על מתווה ארבע שנתי להפחתת מכסים על מוצרים נוספים בתחום החלב. ב-2016 יצאה לדרך "רפורמת הקורנפלקס" שנועדה גם היא להגברת התחרות והורדת המחיר לצרכן. על אף ההמלצות הברורות של ארגון ה-OECD ללוות רפורמות סחר בניתוחים כלכליים מראש ובדיעבד, רפורמות אלה לא לוו במחקר וניתוח כלכלי מספק, לא לפני החלתן ולא לאחר ביצוען.

בעבודה זו אנחנו בוחנים את שוק החמאה השולחנית (חמאת גוש) והשינויים שחלו בו בשנים 2014-2023 לאור הרפורמות ושינויי המדיניות שהחלה עליו הממשלה בתקופה זו. עבודה זו היא פרק ראשון מתוך מחקר רחב יותר, שבחן את השפעתן של רפורמות יבוא בחמישה מוצרי מזון - חמאה, טונה, גבינה צהובה, פסטה ופילה אמנון קפוא - על המחיר לצרכן. שאלת המחקר הרחבה היא מה אפשר ללמוד ממקרי בוחן אלה על הצלחתן של רפורמות יבוא בישראל.

אנו מקווים שמחקר זה יוביל למיסוד ההערכה של רפורמות סחר לפני ואחרי ביצוען כחלק מובנה בעבודתם של הגופים המקצועיים האחראים, ובכלל זה משרדי האוצר, הכלכלה והחקלאות.

שלומית ארבל, מנהלת מחקרים וחוקרת במכון יסודות, כלכלנית, מתמחה בכלכלה חברתית, יועצת עצמאית לקהילות וארגונים. בעבר ניהלה את תחומי הכלכלה והאחריות התאגידית באיגוד התעשייה הקיבוצית ואת מחלקת המידע הכלכלי של התנועה הקיבוצית. שימשה ראש ענף בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באגף החקלאות. בעלת תואר שני בהצטיינות בכלכלה חקלאית מהאוניברסיטה העברית.

תודתנו נתונה לאנשים שסייעו בכתיבת מחקר זה במידע, נתונים ומחשבה:

עו"ד ירון לוינסון, מנכ"ל, **ובת אור הופמן**, מנהלת מדור תקינה, רשות ההסתדרות לצרכנות; **ד"ר יובל אופק שני**; **עמית דורי ויעקב שור**, צוות סטורנקסט; **לירון תמיר**, הכלכלן הראשי של מועצת החלב; **יוני בן בשט**, **עידו לן ושירה ביבלש**, פורום ארלזורוב

עבודה זו היא פרק ראשון מתוך מחקר שבחן את השפעתן של רפורמות יבוא בחמישה מוצרי מזון על המחיר לצרכן.

הנחיה: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

תוכן העניינים



עמוד

7	תקציר
11	מבוא
14	פרק 1: כלי מדיניות בשוק החמאה, שינויים רגולטוריים וציר הזמן
20	פרק 2: עבודות קודמות שבחנו את שוק החמאה
24	פרק 3: ממצאי הניתוח הנוכחי
24	3.1 המחיר לצרכן
27	3.2 תיקוף אקונומטרי לניתוח השינויים במחיר לצרכן
31	3.3 הכמות המשוקת
33	3.4 יבוא וייצור מקומי
35	3.5 ריכוזיות
37	3.6 מספר הספקים ומגוון המוצרים
	פרק 4: ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן ומעבר לפיקוח
42	על שיעורי הרווחיות
46	סיכום
49	נספח 1: הניתוח האקונומטרי
52	נספח 2: ועדות, רפורמות והסכמים עם יצרני החלב
54	מקורות

רשימת האיורים והטבלאות

עמוד

איור 1: שוק החמאה בישראל, 2022 14

איור 2: מגוון מותגי חמאת גוש 15

איור 3: שיווק חמאת גוש שולחנית בישראל, ממוצע חודשי בטונות
ואחוז השינוי בו, 2014-2023 16

איור 4: ציר הזמן של הפעלת כלי המדיניות על שוק החמאה, 2014-2023 19

איור 5: המחיר לצרכן של ק"ג חמאת גוש, 2014-2023 (רבעונים) 25

איור 6: מדד מחירי החמאה 2014-2023 (רבעונים) 26

איור 7: מחיר לצרכן של חמאה באנגליה ומחיר ממוצע של חמאה מיובאת
בישראל, 2014-2023 (רבעונים) 31

איור 8: שיווק חמאת גוש שולחנית, מכר שנתי כולל ושיווק לנפש
לשנה, 2014-2023 32

איור 9: שיווק חמאת גוש שולחנית, מכר כולל, 2014-2023 (רבעונים) 32

איור 10: כמות המכר של חמאה מייצור מקומי, מיבוא וסך הכל, 2014-2023,
מדד (רבעונים) 34

איור 11: חמאה מייצור מקומי, מיבוא וסך הכל, מכר טונות,
2014-2023 (רבעונים) 35

איור 12: ריכוזיות שוק חמאת גוש בישראל, 2014-2023 (רבעונים) 36

איור 13: חלקה של תנובה מסך המכר בחמאת גוש שולחנית,
2014-2023 (רבעונים) 37

איור 14: מספר ספקי מוצרי חמאה לפי שנים, 2014-2023 38

איור 15: מק"טים חדשים של מוצרי חמאה ואחוז השרידות שלהם לפי
שנת הכניסה לשוק, 2014-2023 39

עמוד

- איור 16:** מספר מק"טים פעילים של מוצרי חמאה לפי מקור וכמות יבוא, טונות, 2014-2023 **40**
- איור 17:** מק"טים פעילים של מוצרי חמאה: סה"כ, יבוא ויבוא עם יותר מ-1% במכר השנתי, 2014-2023 **41**
- איור 18:** מחירי חמאה לפי מקור, 2020-2023 (חודשים) **43**
- טבלה 1:** סיכום ארבע העבודות שבחנו את שוק החמאה ואת השפעת שינויי המדיניות שננקטו בו **23**
- טבלה 2:** סיכום תוצאות הניתוח האקונומטרי **30**
- טבלה 3:** שוק חמאת גוש בישראל – נתונים נבחרים, ממוצע רבעוני **46**

**בעשרות השנים האחרונות
מקדמות ממשלות ישראל
רפורמות לפתיחת המשק
ליבוא, בעיקר מתוך מטרה
להוריד את יוקר המחיה
באמצעות הגברת התחרות
והורדת המחיר לצרכן**

בעשרות השנים האחרונות מקדמות ממשלות ישראל שורה של רפורמות לפתיחת המשק ליבוא. המוטיבציה המרכזית לרפורמות אלה היא הורדת יוקר המחיה באמצעות הגברת התחרות והורדת המחיר לצרכן. נייר זה הוא פרק ראשון של עבודה רחבה יותר, שמטרתה לבדוק באופן פרטני את מידת הצלחתן של רפורמות בכמה מוצרי מזון בהשגת מטרתן, ובפרט לענות על השאלה האם המחיר לצרכן ירד כתוצאה מצמצום החסמים והרחבת היבוא.

**נייר זה הוא פרק ראשון של
עבודה רחבה יותר, שמטרתה
לבדוק את מידת הצלחתן של
רפורמות בכמה מוצרי מזון
בהשגת מטרתן, ובפרט לבחון
האם המחיר לצרכן ירד כתוצאה
מצמצום החסמים והרחבת היבוא**

הפרק הנוכחי עוסק בחמאה. הפרקים האחרים בעבודה יעסקו בטונה בשימורים, גבינה צהובה, פסטה ופילה אמנון קפוא. מוצרים אלה מייצגים מאפיינים שונים של התנהגות צרכנית, של כלי מדיניות שהופעלו לגביהם ושל המועד והקצב של צמצום החסמים והרחבת היבוא. תקופת הניתוח מתפרסת על פני עשר השנים שבין 2014 ל-2023.

שוק החמאה

**במהלך העשור שבין שנת
2014 לשנת 2023 נרשמו
בשוק החמאה בישראל
שינויי מדיניות רבים במקביל
לשינויים מבניים**

במהלך העשור שבין שנת 2014 לשנת 2023 נרשמו בשוק החמאה בישראל שינויי מדיניות רבים במקביל לשינויים מבניים. הניתוח שערכנו בעבודה זו עוסק במוצר "חמאת גוש", המהווה 60% מכלל השוק בישראל ו-83% ממוצרי החמאה שרוכשים משקי הבית.

במרבית תקופת הניתוח התחלקה חמאת הגוש לשתי תת-קבוצות מובחנות עם חפיפה רבה ביניהן: מוצרים במחיר מפוקח ומוצרים שמחירם אינו מפוקח; ומוצרים מייצור מקומי ומוצרים מיובאים.

צעדי המדיניות שננקטו במהלך התקופה כוללים: מחיר מקסימום מפוקח לצרכן (1996-2021); חלוקת מכסות יבוא פטורות ממכס (2016-2019); הימנעות מיישום ההמלצה המקצועית להעלאת מחירים של המוצרים שבפיקוח (מרץ 2018 עד מאי 2019); ביטול מוחלט של המכס (מפברואר 2020); ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן ומעבר לפיקוח

על שיעורי הרווחיות (מנובמבר 2021); ומתווה להורדה הדרגתית של מחיר המטרה והמכס במסגרת סדרת הסכמים בין הממשלה לרפתנים (2014, 2018, 2021).

המחסור ששרר בשוק בשנת 2019 היווה נקודת מפתח בהתפתחויות ואת המוטיבציה העיקרית למרבית הצעדים שננקטו

המחסור ששרר בשוק בשנת 2019 היווה נקודת מפתח בהתפתחויות ואת המוטיבציה העיקרית למרבית הצעדים שננקטו. אולם רוב הדיון הציבורי מתעלם מגורם מרכזי שהביא להעמקת מחסור זה: צמצום הייצור המקומי, שהיה תגובת היצרנים המקומיים להימנעות הממשלה מהעלאת המחיר המפוקח בניגוד לחוק.

תמצאי הניתוח הנוכחי

בתקופת הניתוח, בניגוד למטרותם של צעדי המדיניות, חלה עלייה במחיר לצרכן של 14% בממוצע

המחיר לצרכן – בתקופת הניתוח, בניגוד למטרותם של צעדי המדיניות, חלה עלייה במחיר לצרכן של 14% בממוצע (בזמן שמדד מחירי חלב ומוצריו עלה בתקופה זו ב-5.4%).

לאור הממצאים העולים מעבודה זו, אין תמיכה לטענה שהסרת המכס הובילה להורדת המחירים. בנוסף, אי אפשר לראות בביטול הפיקוח על המחיר לצרכן צעד המקדם את הורדת יוקר המחיה או את רווחת הצרכנים

לאור הממצאים העולים מעבודה זו, אין תמיכה לטענה שהסרת המכס הובילה להורדת המחירים. בנוסף, הניתוח האקונומטרי שביצענו מצביע על כך שקיים קשר מובהק בין המחיר לצרכן לעצם קיומו של הפיקוח עליו¹. לאחר הסרת הפיקוח היה המחיר לצרכן בישראל גבוה ב-2-3 ש"ח לק"ג (20-30 אגורות ל-100 גרם) מהמחיר בתקופת הפיקוח. כלומר, אי אפשר לראות בביטול הפיקוח על המחיר לצרכן צעד המקדם את הורדת יוקר המחיה או את רווחת הצרכנים.

במחיר החמאה המיובאת נמצא מתאם מובהק לכלי המדיניות הנוגעים לעלות היבוא – המכס והמכסות הפטורות ממנו. כלומר, אפשר להניח שקיומו של המכס ברמה ששררה בשוק עד ביטולו (140%) תרם לעלייה במחיר החמאה המיובאת, ואילו עצם קיומן של מכסות פטורות ממכס תרמו לירידת מחיר החמאה המיובאת.

¹ ישנם כמה סוגי פיקוח על המחיר. בעבודה זו אימצנו את המינוח המקובל, שמתייחס לקיומו של מחיר מקסימום מפוקח כאל פיקוח, וכן לביטול מחיר המקסימום כביטול הפיקוח. עם זאת, ראוי לציין שהחמאה לא יצאה מפיקוח, אלא עברה ממחיר מקסימום לפיקוח על פי רווחיות.

בתקופת הניתוח חל גידול משמעותי של 35% בממוצע לרבעון בכמויות שנמכרו, שכולו נגזר מהגידול בהיקף היבוא

הכמות המשוקת – בתקופת הניתוח חל גידול משמעותי של 35% בממוצע לרבעון בכמויות שנמכרו, שכולו נגזר מהגידול בהיקף היבוא, ובהתאם גדלה גם כמות המכר השנתית לנפש בקרוב ל-12%. משקלו של היבוא מסך השוק עלה מאחוזים בודדים בתחילת 2014 עד לשיא של יותר מ-50% ברבעון השלישי של 2021, ועמד בסוף תקופת הניתוח על פחות מ-30%.

מדד הריכוזיות עמד ברמה המוגדרת כריכוזיות גבוהה בכל תקופת הניתוח, לרבות בשתי תקופות שבהן נרשמה ירידה משמעותית ברמת הריכוזיות

ריכוזיות – מדד הריכוזיות HHI עמד ברמה המוגדרת כריכוזיות גבוהה בכל תקופת הניתוח, לרבות בשתי תקופות שבהן נרשמה ירידה משמעותית ברמת הריכוזיות (מ-2014 ועד אמצע 2016, ושנת 2019). ריכוזיות גבוהה זו משקפת את העובדה שגם לאחר הכניסה לשוק של ספקים חדשים, לא כולם המשיכו לפעול בו בצורה רציפה, ובשנים 2020-2022, שבהן בוטל המכס ובוטל המחיר המפוקח, חלה דווקא ירידה במספר הספקים הפעילים.

מספר הספקים ומגוון המוצרים – במהלך העשור שבחנו פעלו בשוק החמאה 25 ספקים, ששיווקו 85 מוצרים מובחנים (מק"טים) שונים. 68% מהספקים פעלו בשוק טרם הקצאת של מכסות פטורות ממכס ב-2016, שהיו כלי המדיניות הראשון שהופעל בשוק בתקופה זו.

הגידול המשמעותי במספר המק"טים הפעילים בשנים 2020-2023 לא לווה בעלייה דומה בכמות היבוא. רבים מהמק"טים שנכנסו לשוק היו בכמויות קטנות עד זניחות, והשפעתם על חוויית המגוון של הצרכנים ועל התועלת שהם הפיקו מכך הייתה מוגבלת מאוד.

לאחר ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן היה מחירה של חמאה מייצור מקומי נמוך מזה שהיה לו הפיקוח היה נמשך

ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן – לאחר ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן היה מחירה של חמאה מייצור מקומי נמוך מזה שהיה לו הפיקוח היה נמשך.

"שיקולים של טובת הציבור להבטחת האספקה של מוצר שהוא חיוני"² הם חלק מהעילות שבגינן מותר על פי החוק להטיל פיקוח על מחיר מוצר. למרות זאת, על פי דיוניה של ועדת המחירים בנושא הפיקוח על מחיר החמאה, מטרת הפיקוח "אינה להבטיח כי מחיר המוצר יהיה נמוך לשם הנגשתו לציבור, אלא לשמור על איזון בין היצרן לבין הצרכן

² חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו-1996

קיים הבדל מהותי בין מטרות הפיקוח על פי ועדת המחירים למטרות הרפורמה כפי שהוצגו ונתפסות בעיני הציבור: יצירת תנאים שיאפשרו הנגשה למוצר בסיס

תוך כדי קביעת מחיר הוגן, שלא מאפשר גריפה של רווחים עודפים על ידי היצרן³. כלומר קיים הבדל מהותי בין מטרות הפיקוח (וביטולו, שהיווה חלק מהרפורמה) על פי הדרג המחליט (ועדת המחירים), למטרות הרפורמה כפי שהוצגו ונתפסות בעיני הציבור: יצירת תנאים שיאפשרו הנגשה (מחיר וכמות) למוצר בסיס. בנוסף, על אף שהחמאה הועברה מפיקוח באמצעות מחיר מקסימום לפיקוח רווחיות בסוף 2021, בדינו ועדת המחירים בנושא ב-2024 לא הוצגו נתוני בדיקת רווחיות, ולא הייתה התייחסות לשאלה האם השינוי בשיטת הפיקוח משיג את מטרתו כפי שתפסה אותה הוועדה.

סיכום

אין חולק על כך, שהמחסור ששרר בשוק בראשית שנת 2019 היווה את המוטיבציה העיקרית לצעדים שננקטו, אולם רוב הדיון הציבורי מתעלם מגורם מרכזי שהביא להעמקת מחסור זה: תגובת היצרנים המקומיים להימנעות הממשלה מהעלאת המחיר המפוקח בניגוד לחוק. כלומר, הממשלה, גם אם לא מתוך החלטה מודעת, יצרה תנאים שאפשרו לה להפעיל את צעדי המדיניות שאותם ביקשה לקדם במשך תקופה ארוכה.

כלל הממצאים בעבודה זו מחדדים את החשיבות של התאמת כלי המדיניות הננקטים למאפייני השוק ושל הצורך בניתוח השוק לפני עיצוב כלי המדיניות והיישום של רפורמות יבוא, וכן את העובדה שהציפייה לכך שכל הקלה על יבוא תוביל להפחתת המחיר לצרכן היא ציפייה שאינה מבוססת

בקריאת הממצאים והמסקנות של העבודה הנוכחית יש להיות ערים לכך שהם תקפים לתקופת הניתוח, 2014-2023, אך שינוי המדיניות האחרון, ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן, נכנס לתוקפו בסוף 2021, שנתיים לפני סוף התקופה שניתחנו בעבודה זו. כלומר, גם ניתוח זה נערך על שוק שטרם התייצב בשיווי משקל ארוך טווח. על אף הסתייגות זו, לדעתנו, כלל הממצאים בעבודה זו מחדדים את החשיבות של התאמת כלי המדיניות הננקטים למאפייני השוק ושל הצורך בניתוח השוק לפני עיצוב כלי המדיניות והיישום של רפורמות יבוא, וכן את העובדה שהציפייה לכך שכל הקלה על יבוא תוביל להפחתת המחיר לצרכן היא ציפייה שאינה מבוססת.

אנו מקווים שהמחקר השלם יוביל למיסוד ההערכה של רפורמות סחר לפני ואחרי ביצוען כחלק מובנה בעבודתם של הגופים המקצועיים האחראים, ובכלל זה משרדי האוצר, הכלכלה והחקלאות.

³ ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר, סיכומי דיונים, 15.11.2020

בעשרות השנים האחרונות מקדמות ממשלות ישראל שורה של רפורמות לפתיחת המשק ליבוא. המוטיבציה המרכזית לעריכת רפורמות אלה היא הורדת יוקר המחיה הגברת התחרות והורדת המחיר לצרכן, אך כמה עבודות שנעשו בנושא זה העלו שאלות באשר להצלחתן של רפורמות היבוא להשיג את מטרותיהן המוצהרות

בעשרות השנים האחרונות מקדמות ממשלות ישראל שורה של רפורמות לפתיחת המשק ליבוא. המוטיבציה המרכזית לעריכת רפורמות אלה היא הורדת יוקר המחיה באמצעות הגברת התחרות והורדת המחיר לצרכן. כמה עבודות שנעשו בנושא זה העלו שאלות באשר להצלחתן של רפורמות היבוא להשיג את מטרותיהן המוצהרות (כרם-גילה, 2019; מבקר המדינה, 2021; משרד האוצר, 2019). על פי הכלכלנית הראשית של משרד האוצר, "מבדיקת השלכות הפחתות המכסים בשנים 2012-2013 לא ניכרת השפעה משמעותית על יוקר המחיה" (משרד האוצר, 2019), וכך גם לגבי הרפורמות של 2016-2020 (כרם-גילה, 2019; מבקר המדינה, 2021). בנוסף, אופן ביצוע הרפורמות מצביע על התעלמות מקשיים וממגבלות שיש לכלי המדיניות הננקטים והידועים מהתיאוריה הכלכלית (אטר, 2020).

למרות שורה ארוכה של רפורמות סחר שבוצעו בישראל, המחקר והניתוח הכלכלי לפני הרפורמות (ex-ante) ואחריהן (ex-post) לוקים בחסר. בין היתר, לא נערכה הערכה שיטתית לאחר מעשה (ex-post) של אפקטיביות הרפורמות במדיניות הסחר ושל מידת תרומתן להקטנת יוקר המחיה והגידול ברווחה, והממשלה לא הציגה מתודולוגיה סדורה לביצוע ההערכות הללו ולא קבעה גורם מקצועי שיהיה אחראי לעריכתן. כל זאת, על אף ההמלצות הברורות של ארגון ה-OECD ללוות רפורמות סחר בניתוחים כלכליים מפורטים, גם מראש וגם בדיעבד (פינקלשטיין, 2021).

נייר זה הוא פרק ראשון של עבודה רחבה יותר, שמטרתה היא לבדוק באופן פרטני את מידת הצלחתן של רפורמות בכמה מוצרי מזון בהשגת מטרותן, ובפרט לענות על השאלה האם המחיר לצרכן ירד כתוצאה מהרחבת היבוא

נייר זה הוא פרק ראשון של עבודה רחבה יותר, שמטרתה היא לבדוק באופן פרטני את מידת הצלחתן של רפורמות בכמה מוצרי מזון בהשגת מטרותן, ובפרט לענות על השאלה האם המחיר לצרכן ירד כתוצאה מצמצום החסמים והרחבת היבוא.

הפרק הנוכחי עוסק בחמאה, והפרקים האחרים בעבודה יעסקו בטונה בשימורים, גבינה צהובה, פסטה ופילה אמנון קפוא. מוצרים אלה מייצגים מאפיינים שונים של התנהגות צרכנית, של כלי מדיניות שהופעלו לגביהם ושל המועד

והקצב של צמצום החסמים והרחבת היבוא. תקופת הניתוח מתפרסת על פני עשר השנים שבין 2014 ל-2023.

הרקע לרפורמות היבוא בכל המוצרים שנבחנו היה המחאה החברתית ודוחות ועדת קדמי: הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה (2012)⁴ וועדת טרכטנברג – הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת משנה יוקר המחיה ותחרותיות) (2011)⁵, שהמלצותיהם אושרו כהחלטות ממשלה⁶.

הרציונל שעמד בבסיס כל הרפורמות היה "הפחתת יוקר המחיה בתחום המזון על ידי ביטול מכסים והגדלת מכסות פטורות באופן שיאפשר הוזלה של מוצרי יבוא ויגדיל את התחרותיות של המשק הישראלי"

הרציונל שעמד בבסיס כל הרפורמות היה "הפחתת יוקר המחיה בתחום המזון על ידי ביטול מכסים והגדלת מכסות פטורות באופן שיאפשר הוזלה של מוצרי יבוא ויגדיל את התחרותיות של המשק הישראלי" (משרד האוצר, 2022).

הן העבודה הנוכחית והן המחקר המלא מתמקדים בשינויים במחיר לצרכן. עם זאת, ההתבוננות הרחבה וההעמקה בנתונים העלו נושאים וממצאים נוספים בעלי חשיבות, ובכלל זה השינוי בכמויות המשווקות, השינויים בתמהיל הצריכה בין הייצור המקומי ליבוא ועוד. אנו מפרטים ממצאים אלה בעבודה.

בסיס הנתונים הראשי שעליו מבוסס הניתוח הוא קובץ מכר לשנים 2014-2023, שהתקבל מחברת סטורנקסט ברמה חודשית. הקובץ מבוסס על נתוני מכר אמת, המועברים על בסיס יומי מהקופות⁷ לסטורנקסט ומהווים כ-87% מסך המכר בשוק ה-FMCG⁸ המבורקד⁹ בישראל. על בסיס נתונים אלה ובאמצעות מודל סטטיסטי מתקדם מבצעת סטורנקסט אקסטרפולציה סטטיסטית ל-100% המכר בשוק הקמעונאי המבורקד במגזר היהודי בישראל¹⁰. הנתונים כוללים פירוט של הכמות והערך של המכר ברמת הברקוד, עם

⁴ הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה – הדו"ח הסופי

⁵ דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי

⁶ החלטת ממשלה מספר 5176; החלטת ממשלה מספר 3783

⁷ מכ-2,500 חנויות בתחום המזון והפארמה, כולל רשתות ארציות, רשתות פארם, סופרמרקטים ומינימרקטים וחנויות נוחות, לא כולל פיצוציות ומגזר ערבי.

⁸ Fast-Moving Consumer Goods, שוק מוצרי הצריכה השוטפת (מזון, חומרי ניקוי, טואלטיקה וכו')

⁹ השוק המבורקד: המוצרים שבהם הברקוד מוטבע על ידי היצרן והוא אחיד בכל נקודות המכר (בשונה מהשוק הלא מבורקד, שכולל מוצרים בתפזורת, למשל ירקות ופירות טריים לא ארוזים, שבו אין אחידות ברקודים בין הקמעונאים).

¹⁰ האקסטרפולציה הסטטיסטית אינה כוללת את המגזר הערבי ופיצוציות, מאחר שקובץ הנתונים הבסיסי של סטורנקסט אינו מכסה אותם. היעדר הכיסוי נובע בעיקר מאופי החנויות, שמרביתן קטנות והן אינן עובדות עם סטורנקסט (שיעור חנויות המכולת במגזר הערבי הוא גבוה מאוד).

שיוך לשם הספק ושם המותג. עבור מוצרים שבהם התאפשר זיהוי ברור, ערכנו סיווג משנה בין ייצור מקומי ליבוא.

השלמת נתונים, כגון מחירי חומרי גלם, מחיר לצרכן במדינות אחרות ועוד, נעשתה ממקורות חיצוניים בהתאם להקשר ולצורך הייעודי עבור כל מוצר. מקורות כל הנתונים מצוינים בגוף העבודה.

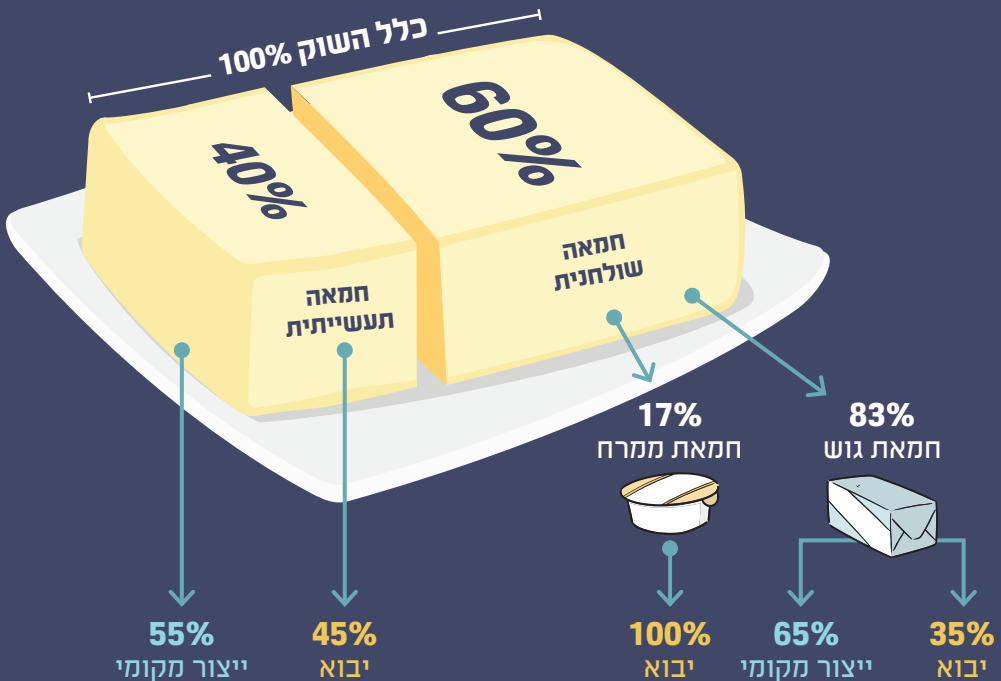
כלי מדיניות בשוק החמאה,

שינויים רגולטוריים וציר הזמן

שוק החמאה מתחלק לחמאה שולחנית ולחמאה תעשייתית. בתוך החמאה השולחנית מבחינים בין חמאת גוש לחמאת ממרח. הניתוח בעבודה זו מתייחס לחמאת גוש בלבד

שוק החמאה מתחלק לחמאה שולחנית (מגזר משקי הבית) ולחמאה תעשייתית (מגזר מוסדי ותעשייה). בתוך החמאה השולחנית מבחינים בין חמאת גוש (חפיסה עטופה בנייר) לחמאת ממרח (בגביע). הניתוח בעבודה זו מתייחס לחמאת גוש בלבד¹¹.

איור 1: שוק החמאה בישראל, 2022



מקור הנתונים: אוסמן וכץ, 2023; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

¹¹ בניתוח נכללים מוצרי חמאה "רגילה". הניתוח אינו כולל מוצרי חמאה עם תוספות או טעמים ואריזות אישיות.

במרבית תקופת הניתוח התחלקה חמאת הגוש לשתי תת-קבוצות מובחנות עם חפיפה רבה ביניהן: מוצרים במחיר מפוקח ומוצרים שמחירים אינו מפוקח; ומוצרים מייצור מקומי ומוצרים מיובאים¹².

איור 2: מגוון מותגי חמאת גוש



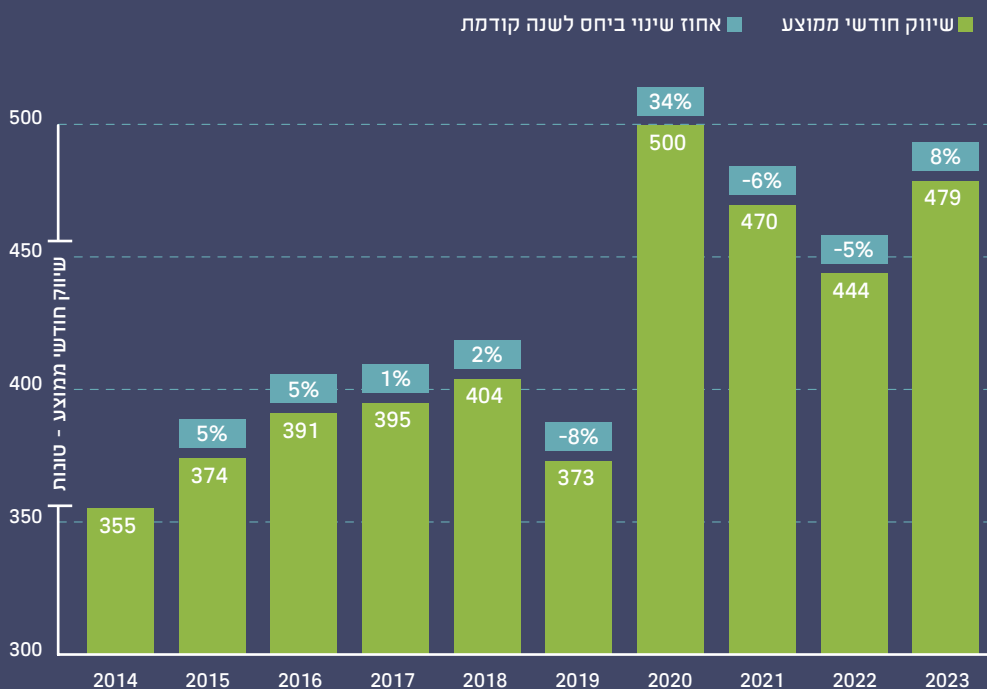
בשנת 2019 נרשם מחסור ממשי בחמאה על המדפים. הגורם למחסור היה הקטנת השיווק של הספקים המרכזיים באותה תקופה. הצמצום בייצור המקומי נבע משילוב בין מחסור בשומן מייצור מקומי ותגובה להימנעותו של שר האוצר מלחתום על העלאת המחיר המפוקח

בשנת 2019 נרשם מחסור ממשי בחמאה על המדפים. בעוד שבשנים 2014-2018 נרשם כל שנה גידול בכמות חמאת הגוש ששווקה בארץ, בשנת 2019 חלה ירידה של 8% בכמות ששווקה. הגורם למחסור היה הקטנת השיווק של הספקים המרכזיים באותה תקופה: ב-2018 נרשמו ירידות משמעותיות בכמויות המשווקות של חמאת טרה (ייצור מקומי),

¹² עד מאי 2020 לא חל פיקוח על חמאה מיובאת. לאחר שהוסר המכס על מוצרי החמאה קבע המפקח על המחירים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר כי חמאת גוש (חמאה "רגילה") שמקורה ביבוא תיחשב כמצרך דומה לעניין הפיקוח, ולא תוכל להימכר מעבר למחיר הפיקוח. הבהרת עמדת המפקח על המחירים לעניין מוצרי חלב שהם "מצרך דומה" – חמאה מיובאת.

המותג הפרטי של שופרסל (יבוא) וחמאה ששיווקה חברת וילי פוד (יבוא), והחל מסוף 2018 נרשמה ירידה חדה גם בכמות המשווקת של חמאת תנובה. ההסברים להקטנת הכמויות המשווקות כוללים את המחסור בשומן מייצור מקומי^{14,13} ואת הימנעותו של שר האוצר מלחתום על העלאת המחיר המפוקח, בניגוד להמלצת ועדת הפיקוח על המחירים מראשית 2018, ולמרות עליית מחיר החלב הגולמי, שהוא חומר הגלם של המחלבות^{16,15}. בשנת 2020 נרשם גידול דרמטי של 34% בכמות המשווקת, ובשנתיים הבאות שוב נרשמה ירידה (איור 3).

איור 3: שיווק חמאת גוש שולחנית בישראל, ממוצע חודשי בטונות ואחוז השינוי בו, 2014-2023



מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

¹³ כמות ייצור החלב בישראל מפוקחת ונקבעת על ידי הממשלה.

¹⁴ בשנים 2017-2018 שרר מחסור בשומן גם בשוק העולמי, דבר שהתבטא ברמת מחירים גבוהה.

¹⁵ בדצמבר 2018 הגישה חברת תנובה עתירה לבג"ץ נגד שר האוצר, בגין סירובו לחתום על הצו. בתחילת מרץ 2019 פסק בג"ץ לטובת תנובה וחייב את שר האוצר משה כחלון לחתום על צו עדכון המחירים (וקסמן, 2019).

¹⁶ ראו גם: כאן 11, חיות כיס, פרק 116: המלחמה האיומה על החמאה, ספטמבר 2019

המחסור בחמאה שולחנית, ששרר בישראל בשנת 2019, היווה עילה לנקיטת חלק מכלי המדיניות שהופעלו בשוק מתוך כוונה להתגבר עליו. להלן פירוט כרונולוגי, לפי מועד החלתם, של כלי המדיניות הרבים שהופעלו בשוק החמאה לאורך כל תקופת הניתוח, כולל כאלה שאינם קשורים באופן ישיר למחסור.

1. מחיר מקסימום מפוקח לצרכן, 1996-2021: מחיר המבוסס על תחשיב מוסכם בין הממשלה למחלבות בהתבסס על מחיר החלב הגולמי, שהוא חומר הגלם העיקרי בייצור חמאה וגם הוא נקבע על ידי הממשלה (שר החקלאות ושר האוצר).

2. חלוקת מכסות יבוא פטורות ממכס, 2016-2019¹⁷: הקצאת המכסות ליבואנים נעשתה על בסיס תהליך התמחרות בהתאם למחיר לצרכן שהם מביטחים, תוך דרישה שלא יעלה על המחיר המפוקח. במהלך שנת 2019 הוגדלו המכסות הפטורות בשתי פעימות והוגדלה המכסה השנתית לשנת 2020.

3. הימנעות מהעלאת מחירים של המוצרים שבפיקוח, מרץ 2018 עד מאי 2019: על פי הסכם בין הממשלה למחלבות, עדכון המחיר המפוקח¹⁸ מתבצע בהתאם לשינוי בעלויות הייצור. מנגנון עדכון המחיר בתקופת הניתוח כלל המלצה של ועדת המחירים הבין-משרדית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר וחתימה של שר האוצר ושר החקלאות על צו העדכון. בחלק מתקופת הניתוח סירב שר האוצר לחתום על הצו לעדכון המחיר המפוקח, וזאת למרות המלצת ועדת המחירים ובניגוד להסכם עם המחלבות (וקסמן, 2018; קריסטל, 2019)¹⁹.

4. ביטול המכס, החל מפברואר 2020: לאורך מרבית תקופת הניתוח היה שיעור המכס 140%. שיעור המכס לא השתנה לאורך התקופה עד ביטולו המוחלט. תהליך הביטול החל במרץ 2020, אז בוטל המכס על יבוא חמאה שולחנית כהוראת שעה. בדצמבר 2021 פרסם שר האוצר להערות הציבור טיוטת צו המבטל באופן קבוע את המכס המוטל על חמאה, ובתחילת שנת 2022 נחתם הצו ובוטל המכס על יבוא חמאה.

5. פיקוח על המחיר לצרכן על חמאה מיבוא, מאי 2020 עד נובמבר 2021: סיווגם של מוצרי חמאת גוש שמקורם ביבוא כ"מצרך דומה" בהתאם לחוק הפיקוח על המחירים²⁰

¹⁷ על פי סיכום דיוני ועדת המחירים - הפיקוח על מחיר החמאה, מיום 2 באפריל 2020, עד סוף שנת 2019 הגיע היקף היבוא לכ-70% בלבד מהמכסות הפטורות. עם ביטול המכס בראשית 2020 התייתר השימוש בהן.

¹⁸ הצו מפרט את המחיר לצרכן, המחיר לצרכן באילת ומחיר קמעונאי.

¹⁹ שר האוצר משה כחלון חתם על הצו "תחת מחאה" לאחר שפסיקת בג"ץ בתביעה שהגישה תנובה נגד השר חייבה אותו לחתום.

²⁰ חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו-1996: "מצרך דומה - מצרך שמבחינת השימוש בו בידי רוכש סביר הוא בעל תכונות דומות ביותר למצרך פלוני, אף - 'מצרך דומה' אם אינו זהה מכל הבחינות, ואף אם הוא שונה מאותו מצרך במשקלו, בגודלו, באריזתו או בשמו".

החיל גם עליהם את הפיקוח על המחיר לצרכן²¹.

6. ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן ומעבר לפיקוח על שיעורי הרווחיות, החל מנובמבר

2021: מעבר לפיקוח המבוסס על דיווח של רווחיות ומחירים על פי פרק ז' לחוק הפיקוח על המחירים – "פיקוח רך"²². הפיקוח הרך שחל על פי הצו על יצרנים ויבואנים שנתח השוק הכספי שלהם גדול מ-20%, לא נאכף²³.

7. הסכמים בין הממשלה לרפתנים: חומר הגלם לייצור חמאה הוא חלב גולמי, שייצורו

מפוקח על ידי הממשלה (כמות ומחיר). מתווה הפיקוח, שכולל בין היתר שינויים בגובה המכס והיקף המכסות הפטורות על מוצרי חלב, מוסדר בהסכם בין הרפתנים לממשלה. במהלך תקופת הניתוח נחתמו שלושה הסכמים כאלה: מסמך הבנות 2014 לשנים 2014-2018, הסכם 2018 (שלא בוצע בשל פיזור הכנסת), והסכם 2021 לשנים 2021-2025 (ראו סקירת ההסכמים בנספח 2).

חלק ניכר מהשינויים התכופים בכלי המדיניות נעשו מתוך רצון להתגבר על המחסור ששרר בשוק מראשית 2019, ובמיוחד במחצית השנייה של השנה, מחסור שפעולותיו של שר האוצר היו גורמים משמעותיים בהחרפתו

חלק ניכר מהשינויים התכופים בכלי המדיניות נעשו מתוך רצון להתגבר על המחסור ששרר בשוק מראשית 2019, ובמיוחד במחצית השנייה של השנה (קנה, 2019), מחסור שפעולותיו של שר האוצר היו גורמים משמעותיים בהחרפתו.

²¹ הבהרת עמדת המפקח על המחירים לעניין מוצרי חלב שהם "מצרך דומה" – חמאה מיובאת.

²² על פי הצו, יצרנים ויבואנים בעלי נתח שוק כספי הגבוה מ-20% ב-12 החודשים שקדמו לדיווח נדרשים לדווח על מחירים ורווחיות בהתאם לדיווח החל על יצרני מוצרי החלב.

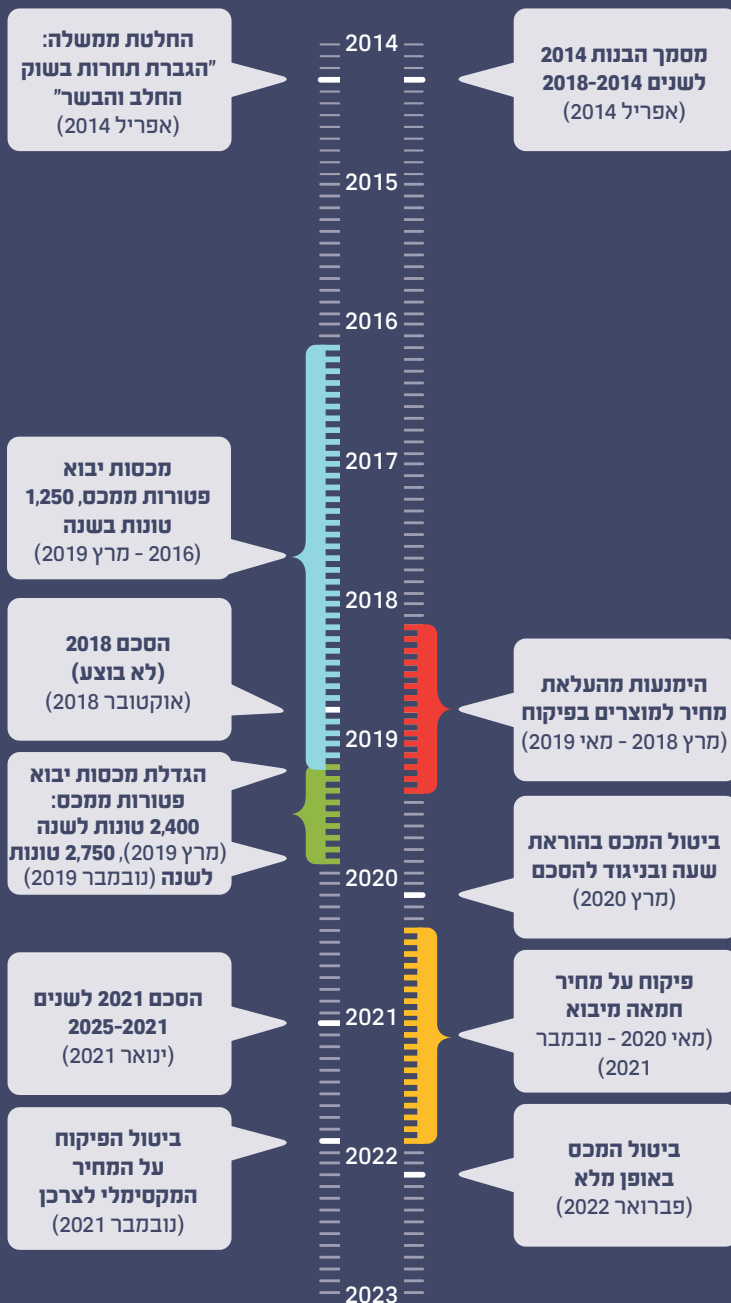
²³ מבקר המדינה, הפיקוח על המחירים בענף המזון, ינואר 2024

איור 4: ציר הזמן של הפעלת כלי המדיניות על שוק החמאה, 2014-2023

אירועים טרום תקופת הניתוח:

2011 - מחאת הקוטג'

2012 - הסכם לוקר





עבודות קודמות שבחנו את שוק החמאה

המחסור בחמאה עורר שיח ציבורי נרחב. במקביל לסיקור התקשורתי נערכו כמה עבודות שניתחו את שוק החמאה. מרבית העבודות שהתפרסמו, למעט עבודתם של ארז אוסמן ולנה כץ (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2023), נעשו "תוך כדי תנועה" ובטרם הסתיימו השינויים הרגולטורים בענף²⁴. בין העבודות קיימת שונות גבוהה במוטיבציה לבדיקה, בדגשים, בשאלת המחקר, באורך תקופת הניתוח ובבסיס הנתונים העיקרי. בהתאם לכך קיים גם הבדל בממצאים ובמסקנות. להלן תמצית הממצאים של העבודות.

השפעת הליך תחרותי ליבוא חמאה שולחנית על התחרות והמחירים בשוק (לסוף השליש הראשון של 2017)

יאיר שירן, משרד הכלכלה והתעשייה, מנהל תעשיות, מאי 2017

- ⊗ בשנים 2014-2017 ירד המחיר לצרכן של חמאה בפיקוח ב-8% כתוצאה מירידת מחיר המטרה של החלב הגולמי.
- ⊗ במסגרת ההליך התחרותי, מוצרי חמאה שולחנית שמקורם ביבוא נמכרו לצרכן במחירים הנמוכים מן המחיר המפוקח.
- ⊗ ההליך התחרותי הצליח לייצר אלטרנטיבות זולות לצרכן המקומי לקניית חמאה שולחנית במחירים הנמוכים עד 10% ממחיר המותג המוביל.
- ⊗ חלה ירידה בנתח השוק של המותג המוביל מ-86% ל-73%, במקביל לגידול בנתח השוק של חמאה מיובאת בהליך התחרותי.

ניתוח שוק החמאה ברשתות המזון בישראל

ד"ר זיו בר נחום וארז אוסמן, משרד החקלאות, אפריל 2019

- ⊗ מחיר החמאה מייצור מקומי נמוך מעט מהמחיר המפוקח, ומחיר החמאה המיובאת גבוה ממנו.
- ⊗ אפשר לזהות שתי רמות מחיר בחמאה מיובאת.
- ⊗ מחירי החמאה המיובאת בשנים 2016-2017 היו נמוכים מהמחירים ב-2015 וב-2018. ההבדל מוסבר בשינוי תמהיל מוצרי היבוא ובירידת חלקם של מוצרי החמאה הזולים ששווקו על ידי וילי פוד ושופרסל.

²⁴ עבודתו של יאיר שירן ממשרד הכלכלה נעשתה בטרם המחסור וללא קשר אליו.

- ⦿ בשנת 2018 לא חל שינוי בכמות המשווקת, אולם חל שינוי בהתפלגות השוק: חלה ירידה בנתח השוק של טרה ובנתח השוק של חמאה מיובאת ועלייה בנתח השוק של תנובה.
- ⦿ החל מסוף דצמבר 2018 חלה ירידה חדה (20% ויותר) בכמות השייוק של חמאת תנובה, שהיוותה כ-85% מהשוק באותה תקופה. למרות עלייה קלה, היקף השייוק הנמוך נמשך לפחות עד סוף מרץ 2019 (סוף תקופת הניתוח).
- ⦿ חלה עלייה ניכרת בכמויות היבוא מסוף דצמבר 2018 עד אמצע ינואר 2019. לאחר מכן נרשמה ירידה מתונה עד סוף תקופת הניתוח.
- ⦿ בשנת 2019 (ינואר-מרץ) חלה עלייה קלה במחיר הממוצע של חמאה. הגורם לכך הוא עליית חלקם של מוצרי החמאה המיובאים, שמחירם הממוצע גבוה יותר ממחיר חמאה מייצור מקומי, מסך הכמויות המשווקות.

בחינת השפעת הטיפול הממשלתי במחסור בחמאה על הזמינות, המגוון, המחירים והריכוזיות הענפית

יונה הקט ואדם ופרינסקי מהל, רשות התחרות, יולי 2021

- ⦿ למרות הנהגת מכסות פטורות ממכס משנת 2016 ועד שנת 2019, עד תחילת שנת 2019 היה חלקה של תנובה 80%-90% מהשוק.
- ⦿ בעקבות ביטול מדיניות המכסות ומעבר לפטור גורף ממכס נרשמה עלייה של כ-40% בכמות החמאה שנמכרה בישראל.
- ⦿ חלקה של החמאה הלא מפוקחת מסך המכירות עלה באופן חד בשנת 2019, מרמה של 20% בתחילתה לכ-50% בסופה, והצטמצם חזרה במהלך 2020 עד ל-16% בסופה.
- ⦿ לאחר ביטול המכס נרשם גידול של 32% במגוון מוצרי החמאה, שנמדד באמצעות מספר המק"טים המשווקים בחודש.
- ⦿ במהלך שנת 2019 עלה המחיר הממוצע של חמאה מפוקחת ב-5%, והמחיר הכללי הממוצע (שכולל את כל החמאה ששווקה, הן מייצור מקומי הן מיבוא) עלה בכ-13%.
- ⦿ עליית מחירה של החמאה הלא מפוקחת נובעת מהרחבת מגוון המוצרים ומכניסת מוצרי פרמיום²⁵ נוספים לשוק²⁶.

²⁵ ההגדרה למונח "חמאת פרמיום" נעשתה על דרך השלילה: מוצרי חמאה שלא הוגדרו כ"מוצר דומה" ולא נכנסו לפיקוח מחיר.

²⁶ יש לציין שממצא זה אינו מתיישב עם הקביעה שהמחיר הממוצע של מוצרי הפרמיום שנכנסו לשוק (מוצרי חמאה חדשים לא מפוקחים): "נמוך מהמחיר הממוצע של מוצרי הפרמיום הוותיקים באופן עקבי ולכל אורך התקופה שנבדקה" (עמ' 8).

מדד הריכוזיות HHI²⁷, שהגיע לשיא של קרוב ל-0.9 בספטמבר 2018, עמד בסוף 2020 על פחות מ-0.4.

סקירה על שוק החמאה

ארז אוסמן ולנה כץ, משרד החקלאות פברואר 2023

- חלה ירידה בחלקו של הייצור המקומי (נתח שוק כמותי) מ-90% בשנת 2018 ל-52% בשנת 2021, ועלייה ל-65% בשנת 2022.
- בשנת 2020 נרשם שיא חריג בצריכת החמאה, שהושפע מעליית הביקושים בתקופת משבר הקורונה וכניסת מותגים מיבוא.
- מנובמבר 2021 עד דצמבר 2022 עלה המחיר לצרכן של חמאה מיבוא ב-61%. באותה תקופה התייקרה החמאה המקומית ב-5.7% בלבד.
- מרווח השיווק השקלי למשווק/לרשת השיווק עלה מנובמבר 2021 עד דצמבר 2022 ב-7.1 ש"ח לק"ג.
- ממועד הסרת הפיקוח על המחיר לצרכן בנובמבר 2021 ועד סוף 2022 חלה עלייה של כ-20% במחיר הכללי הממוצע לצרכן (הכולל חמאה מייצור מקומי וחמאה מיבוא), בעיקר כתוצאה מהתייקרות מחיר החמאה המיובאת.
- עד הסרת הפיקוח על המחיר התחלק היבוא בין חמאה רגילה לחמאת פרמיום, שעל מחירה לא חל פיקוח. לאחר ביטול הפיקוח על המחיר בנובמבר 2021 עלו מחירי החמאה "הרגילה" מיבוא (שיצאו מפיקוח) לרמות המחיר של "חמאת פרמיום".

²⁷ מדד HHI (Herfindahl-Hirschman Index) הוא מדד לריכוזיות בענפים במשק, המהווה מדד מקובל לרמת התחרותיות בהם. המדד מוגדר כסכום ריבועי נתחי השוק של כלל החברות בענף. במצב של מונופול מושלם, מדד HHI שווה ל-10,000; בתחרות משוכללת המדד שואף ל-0.

טבלה 1: סיכום ארבע העבודות שבחנו את שוק החמאה ואת השפעת שינויי המדיניות שננקטו בו

שם העבודה	השפעת הליך תחרותי ליבוא חמאה שולחנית על התחרות והמחירים בשוק (לסוף השליש הראשון של 2017)	ניתוח שוק החמאה ברשתות המזון בישראל	בחינת השפעת הטיפול הממשלתי במחסור בחמאה על הזמינות, המגוון, המחירים והריכוזיות הענפית	סקירה על שוק החמאה
היחידה הממשלתית הבודקת	משרד הכלכלה והתעשייה, מנהל תעשיות	משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה	רשות התחרות	משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה
שמות הכותבים	יאיר שירן	ד"ר זיו בר נחום וארז אוסמן	יונה הקט ואדם ופרינסקי מהל	ארז אוסמן ולנה כץ
תאריך הפרסום	מאי 2017	אפריל 2019	יולי 2021	פברואר 2023
מקור הנתונים	נילסן	סטורנקסט	סטורנקסט	סטורנקסט, אגף סחר חוץ במשרד החקלאות
סוג הניתוח	סטטיסטיקה תיאורית	סטטיסטיקה תיאורית	סטטיסטיקה תיאורית, מדד ריכוזיות	סטטיסטיקה תיאורית
תקופת הניתוח	2014-2017 בכל שנה נבחן רק הרבעון הראשון (Q1)	2015 - מרץ 2019	2018-2020	2016-2022
השינוי בכמות המכר הכוללת בתקופת הניתוח	אין התייחסות	+8%	+40%	+17%*
משקל היבוא בסך המכר	עלייה מ-6% ל-18%	ירידה מ-11.7% ל-11.2%	אין התייחסות	עלייה מ-19% ל-42%
השינוי במחיר הכללי לצרכן בתקופת הניתוח	-12%	אין התייחסות	"נבלמה העלייה"***	+24%
רמת הריכוזיות	ירידה (אין חישוב של מדד HHI)	עלייה (אין חישוב של מדד HHI)	ירידה נשארה ברמה גבוהה***	לא נבדק

* ברמה שנתי

** השינוי במחירים מוצג בעבודה בתרשים 3: מחיר חודשי ממוצע ל-100 גרם חמאה 2018-2020. בתרשים אפשר לראות בבירור שהמחיר הכללי (כלל המוצרים) בסוף תקופת הניתוח (נובמבר 2020) עמד בקירוב על 4.3 ש"ח ל-100 גרם, מחיר שהוא גבוה מהמחיר בתחילת תקופת הניתוח (ינואר 2018), שהיה פחות מ-4 ש"ח ל-100 גרם.



ממצאי הניתוח הנוכחי

כפי שציינו קודם, המטרה שעמדה בבסיס כל הרפורמות והשינויים בכלי המדיניות הייתה הפחתת יוקר המחיה בתחום המזון. הרציונל היה שעל ידי ביטול מכסים והגדלת מכסות פטורות ממכס תתאפשר הוזלה של מוצרי יבוא, וכניסתם לשוק תגדיל את התחרותיות של המשק הישראלי. מטרתה של עבודה זו היא לבחון את מידת ההצלחה של הרפורמות שננקטו, ולפיכך הניתוח מתמקד בשינויים במחיר לצרכן, שלהם נעשה גם תיקוף אקונומטרי (התוצאות המפורטות של הניתוח מוצגות בנספח 1). בהמשך לממצאי הניתוח על המחיר לצרכן מובאים ממצאים נוספים בעלי חשיבות, שעלו מתוך ההתבוננות הרחבה וההעמקה בנתונים, ובכללם השינוי בכמויות המשוקות, השינויים בתמהיל הצריכה בין הייצור המקומי ליבוא ועוד. נושאים אלה מנותחים בכלי סטטיסטיקה תיאורית. הדיון כולו מתייחס לחמאת גוש²⁸, ותקופת הניתוח היא כאמור 2014-2023.

3.1 המחיר לצרכן

בסיום תקופת הניתוח (דצמבר 2023), עמד מחיר החמאה הכללי לצרכן²⁹ על 45.9 ש"ח לק"ג, מחיר שהוא גבוה ב-11% בהשוואה לראשית התקופה (ינואר 2014). ברמה השנתית, המחיר הממוצע בשנת 2023 היה גבוה ב-14% מאשר בשנת 2014. שיא ברמת המחירים נרשם מהרבעון האחרון של 2022 ועד סוף הרבעון השני של 2023, כשהמחיר בתקופה זו היה גבוה ב-18% בהשוואה ל-2014.

מטרתה של עבודה זו היא לבחון את מידת ההצלחה של הרפורמות שננקטו, ולפיכך הניתוח מתמקד בשינויים במחיר לצרכן, שלהם נעשה גם תיקוף אקונומטרי

בהמשך לממצאי הניתוח על המחיר לצרכן מובאים ממצאים נוספים בעלי חשיבות, שעלו מתוך ההתבוננות הרחבה וההעמקה בנתונים, ובכללם השינוי בכמויות המשוקות ובתמהיל הצריכה בין הייצור המקומי ליבוא

בסיום תקופת הניתוח עמד מחיר החמאה הכללי לצרכן על 45.9 ש"ח לק"ג, מחיר שהוא גבוה ב-11% בהשוואה לראשית התקופה

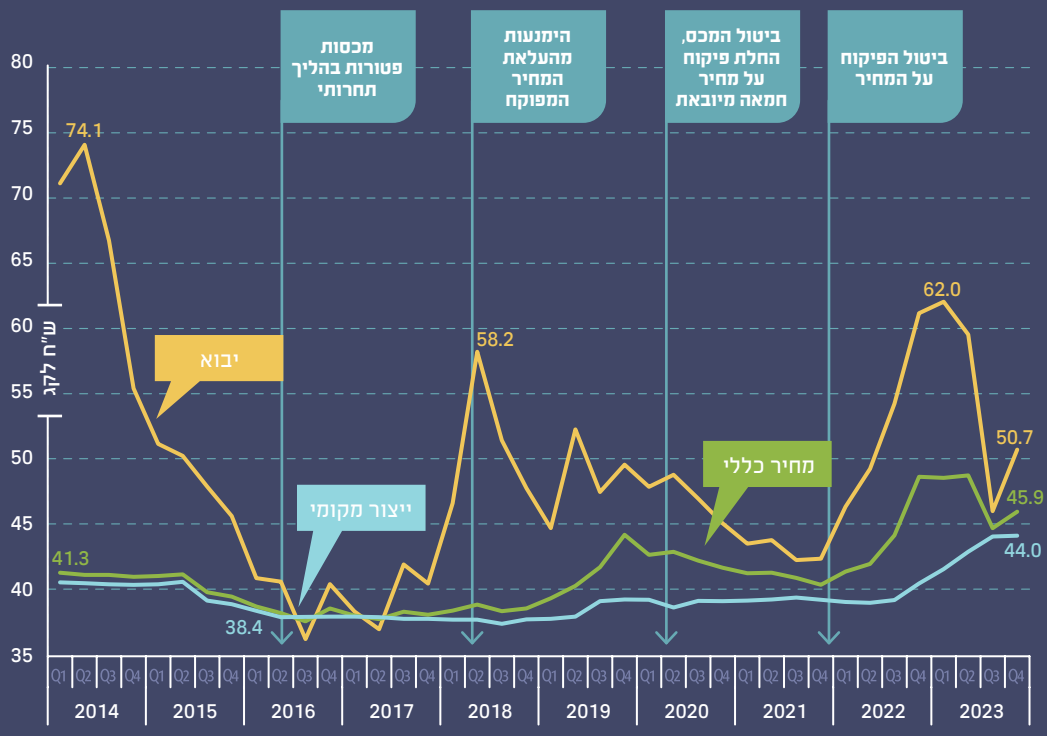
²⁸ המחיר הכללי לצרכן של חמאת גוש הוא תוצאת שקלול של מחיר החמאה מייצור מקומי, שכאמור היה מפוקח ברוב תקופת הניתוח, ושל מחיר חמאה מיובאת, בהתאם לתמהיל הכמותי של שני סוגי מוצרים אלה.

²⁹ בעבודה זו המונח מחיר לצרכן מתייחס למחיר ממוצע; המונח מחיר כללי לצרכן מתייחס למחיר הממוצע לכלל השוק של חמאת גוש שולחנית (ייצור מקומי + יבוא). כל הממוצעים מחושבים כממוצע משוקלל.

עד שנת 2018 היה מחיר החמאה הכללי (ייצור מקומי + יבוא) כמעט זהה למחיר החמאה מייצור מקומי. הגידול בחלקו של היבוא העלה הן את המחיר הכללי לצרכן והן את רמת התנודתיות שלו

עד שנת 2018 היה מחיר החמאה הכללי לצרכן כמעט זהה למחיר החמאה מייצור מקומי, עובדה המוסברת על ידי משקלו הנמוך של היבוא מסך השוק. הגידול בחלקו של היבוא העלה הן את המחיר הכללי לצרכן והן את רמת התנודתיות שלו. בעוד שרמת התנודתיות במחיר החמאה מייצור מקומי הייתה נמוכה, מחירי החמאה המיובאת רשמו תנודתיות רבה לאורך העשור הנבחן (איור 5): ירידה חדה מראשית 2014 ועד אמצע 2016, עלייה חדה מאמצע 2017 עד אמצע 2018, ירידה חדה במחצית השנייה של 2018, עלייה חדה במהלך 2021 וירידה חדה נוספת במהלך 2023.

איור 5: המחיר לצרכן של ק"ג חמאת גוש, 2014-2023 (רבעונים)



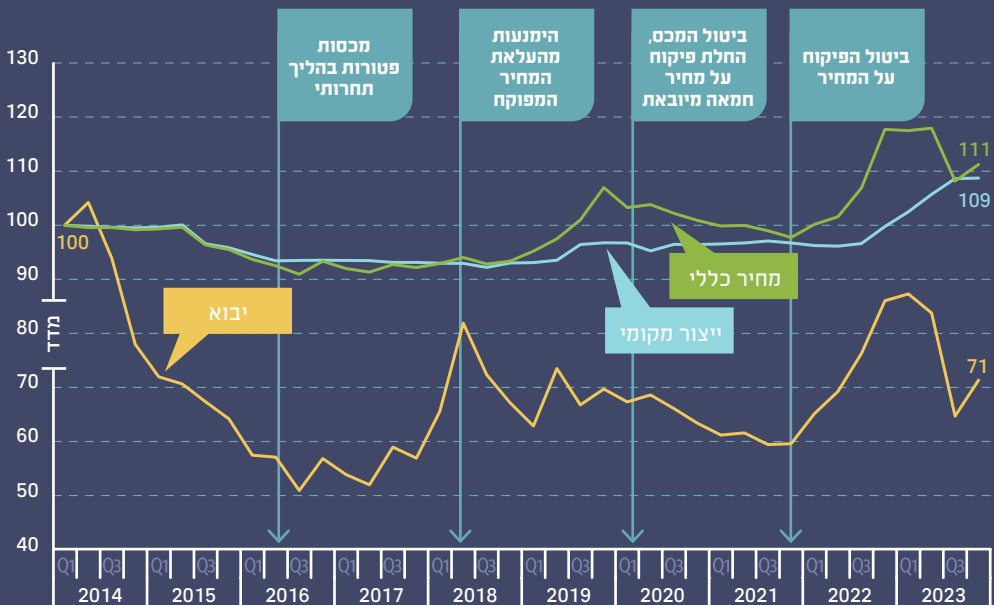
מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

**לאורך כל תקופת הניתוח,
לרבות לאחר הסרת הפיקוח על
המחיר לצרכן בנובמבר 2021,
מחירה של החמאה המיובאת
היה גבוה ממחיר החמאה
מייצור מקומי**

לאורך כל תקופת הניתוח, לרבות לאחר הסרת הפיקוח על המחיר לצרכן בנובמבר 2021, מחירה של החמאה המיובאת היה גבוה ממחיר החמאה מייצור מקומי (איור 5). בתקופה שמאז הסרת הפיקוח ועד סוף 2022 עלה המחיר לצרכן של חמאה מיובאת ב-66%, לעומת עלייה של 5.8% בלבד במחירה של חמאה מייצור מקומי (בניתוח חודשי). בתקופה זו (נובמבר 2021 – דצמבר 2022)

כאמור, בעיקר כתוצאה מהתייקרות מחיר החמאה המיובאת. עד הסרת הפיקוח בכ-23%, היבוא התחלק בין חמאה "רגילה", שדומה במאפייניה ובשימושיה לחמאה שולחנית מייצור מקומי, לחמאת "פרמיום", שלפחות חלק ממאפייניה שונים. הירידה במחירי היבוא ובמחיר החמאה הכללי שנרשמה לאחר ביטול המכס נבעה מסיווגה של חמאה מיובאת "רגילה" כמוצר דומה³⁰ והכנסתה לפיקוח. לאחר ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן, בנובמבר 2021, עלו מחירי החמאה "הרגילה" מיבוא (שהיו נתונים בפיקוח במשך שנה וחצי) לרמות המחיר של חמאת "פרמיום" (אוסמן וכץ, 2023).

איור 6: מדד מחירי החמאה 2014-2023, (רבעונים) רבעון 1 שנת 2014-100



מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

³⁰ במשמעותו לפי חוק הפיקוח על מחירי מוצרים ושירותים התשנ"ו-1996

3.2 תיקוף אקונומטרי לניתוח השינויים במחיר לצרכן

המשתנים המסבירים בניתוח שערכנו נגזרו מכלי המדיניות שהופעלו במהלך תקופת הניתוח. בנוסף לכלי המדיניות, בדקנו את רמת המתאם בין המחיר לצרכן למחיר חומר הגלם בישראל ובאירופה ולמחיר לצרכן באנגליה

שאלת הבסיס של מחקר זה היא האם וכיצד השפיעו כלי המדיניות שהופעלו על המחיר לצרכן. על מנת לענות על שאלה זו ביצענו ניתוח אקונומטרי, שבו המשתנה המוסבר הוא המחיר לצרכן. בניתוח בדקנו שני מחירים: מחיר חמאה כללי לצרכן (המשקלל את כלל המוצרים בשוק בהתאם לכמות המכר שלהם) ומחיר חמאה מיובאת³¹.

המשתנים המסבירים בניתוח שערכנו נגזרו מכלי המדיניות שהופעלו במהלך תקופת הניתוח, כפי שפירטנו קודם: קיום מחיר מפוקח, קיום מכס, קיומן של מכסות יבוא פטורות ממכס והימנעות מהעלאת המחיר המפוקח.

בנוסף לכלי המדיניות, בדקנו את רמת המתאם בין המחיר לצרכן למחיר חומר הגלם בישראל ובאירופה (מקור היבוא העיקרי) ולמחיר לצרכן באנגליה, שמשמש כאינדיקטור לשוק שאינו מושפע מהרגולציה המקומית. כמו כן ביצענו ניכוי עונתיות לחג השבועות, שבו קיימת צריכה מוגברת של מוצרי חלב ושל חמאה בכלל זה^{32,33}. תוצאות הניתוח האקונומטרי מאפשרות לבחון את מידת המתאם של כל אחד מהמשתנים המסבירים על המשתנה המוסבר – המחיר לצרכן.

3.2.1 המחיר הכללי לצרכן

ההניתוח המלא, הכולל את כל המשתנים המסבירים שנבדקו, עולה כי קיים מתאם מובהק בין מחיר החמאה הכללי לצרכן בישראל לעצם קיומו של מחיר מפוקח, למחיר חומר הגלם בישראל, למחיר היצרן באירופה ולמחיר לצרכן באנגליה. משתנים אלה מאפשרים להסביר כ-75% מהשינוי במחיר החמאה הכללי לצרכן בישראל

מהניתוח המלא, הכולל את כל המשתנים המסבירים שנבדקו (מס"ד 2 בטבלה 1 ובנספח 1), עולה כי קיים מתאם מובהק בין מחיר החמאה הכללי לצרכן בישראל (המחיר הממוצע סה"כ) לעצם קיומו של מחיר מפוקח, למחיר חומר הגלם בישראל, למחיר היצרן באירופה ולמחיר לצרכן באנגליה. משתנים אלה

³¹ לא ערכנו בדיקה על מחיר החמאה מייצור מקומי מכיוון שבמרבית תקופת הניתוח הוא היה נתון לפיקוח שמסביר את השינוי במחירה.

³² על פי התיאוריה הכלכלית, בתנאי שוק חופשי, לגידול בביקוש, כמו לדוגמה בחג השבועות, יש השפעה על מחיר המוצר.

³³ לפירוט מלא של המשתנים המסבירים ראו נספח 1.

מאפשרים להסביר כ-75%³⁴ מהשינוי במחיר החמאה הכללי לצרכן בישראל³⁵.

מקדם המתאם החיובי המובהק לעצם הפיקוח על המחיר לצרכן נובע מכך, שלאחר הסרת הפיקוח על מחיר החמאה היה המחיר הכללי לצרכן בישראל גבוה ב-2-3 ש"ח לק"ג (20-30 אגורות ל-100 גרם) בהשוואה לתקופת הפיקוח. כלומר, אי אפשר לראות בביטול הפיקוח על המחיר לצרכן צעד שקידם את הורדת יוקר המחיה או את רווחת הצרכנים.

כמו כן, מצאנו שכאשר המחיר ליצרן באירופה עלה, המחיר לצרכן בישראל ירד. ההסבר לממצא זה הוא, ככל הנראה, שבתקופה שבה מחיר היצרן באירופה גבוה, מתייקר גם היבוא מאירופה לישראל, ואז נתח החמאה המיובאת (היקרה יותר) מסך החמאה הנצרכת בישראל קטן, וכתוצאה מכך יורד המחיר הכללי³⁶. בניתוח שאינו מכליל את המחיר לצרכן באנגליה כגורם מסביר (מס"ד 1 בטבלה 1 ובנספח 1), קיים מתאם שלילי מובהק בין מחיר החמאה הכללי לצרכן בישראל לקיומה של מכסה פטורה ממכס. כלומר, בתקופות שבהן הונהגה מכסת יבוא פטורה ממכס, המחיר הכללי לצרכן בישראל היה נמוך יותר.

**לא מצאנו תמיכה לטענה
שהסרת המכס הביאה להורדת
המחיר לצרכן**

בשתי חלופות הניתוח, עם ובלי המחיר לצרכן באנגליה (מס"ד 1, מס"ד 2), לא נמצא מתאם מובהק בין עצם קיום המכס (או ביטולו) למחיר הכללי לצרכן. כלומר, לא מצאנו תמיכה לטענה שהסרת המכס הביאה להורדת המחיר לצרכן.

3.2.2 מחיר החמאה המיובאת

**בשונה ממחיר החמאה הכללי,
מצאנו כי מחיר החמאה
המיובאת נמצא במתאם מובהק
עם עצם קיומו של מכס, קיום
מכסה פטורה ממכס והימנעות
מעדכון המחיר המפוקח**

בשונה ממחיר החמאה הכללי, מצאנו כי מחיר החמאה המיובאת נמצא במתאם מובהק עם עצם קיומו של מכס, קיום מכסה פטורה ממכס והימנעות מעדכון המחיר המפוקח. למרות העלייה המשמעותית בחלקה של החמאה המיובאת מכלל המכר, לא מצאנו מתאם מובהק בין המחיר הכללי לצרכן לכלי המדיניות שהושתו רק עליה. בניתוח האקונומטרי מצאנו, כאמור, מתאם בין קיומם של המכס והמכסות הפטורות ממכס

³⁴ המודל מסביר כ-75% מהשונויות של המשתנה המוסבר, קרי המחיר הכללי לצרכן בישראל (Adjusted R2, טבלה 2).

³⁵ ככל שאנו מניחים שלא חל שינוי מהותי ביחסי המתאם, אפשר להישען על המקדמים שהתקבלו מהניתוח.

³⁶ עם זאת, ראוי לציין, שעל פי התיאוריה הסטטיסטית, התוצאה מושפעת גם מרמת המתאם הפנימי בין מחיר חומר הגלם בישראל לעלות ליצרן באירופה, שאנחנו יודעים שקיים, אך איננו יודעים את עוצמתו.

**למרות העלייה המשמעותית
בחלקה של החמאה המיובאת
מכלל המכר, לא מצאנו מתאם
מובהק בין המחיר הכללי
לצרכן לכלי המדיניות שהושתו
רק עליה**

ובין מחיר היבוא, אך לא מצאנו מתאם מובהק למחיר החמאה הכללי לצרכן. ראוי לציין, שלמרות עליית המחיר החדה שנרשמה במחירי החמאה המיובאת בשנת 2022 (איורים 5 ו-6), והנטייה הטבעית לקשור אותה לביטול הפיקוח על המחיר לצרכן בנובמבר 2021, לא נמצא מתאם מובהק בין מחיר החמאה המיובאת לעצם הפיקוח על המחיר לצרכן.

**לא נמצא מתאם מובהק בין
מחיר החמאה המיובאת לעצם
הפיקוח על המחיר לצרכן**

מקדם המתאם המובהק של המשתנה המסביר "הימנעות מעדכון המחיר המפוקח"³⁷ למחיר החמאה המיובאת הוא חיובי. כלומר, בתקופה שבה הממשלה מנעה מלקיים את ההמלצה לעדכן את המחיר המפוקח, מחיר החמאה המיובאת עלה. ההסבר

לכך הוא, ככל הנראה, שתגובת היצרנים המקומיים לאי-ביצוע ההמלצה לעדכון המחיר המפוקח הייתה צמצום הייצור באופן ניכר, מה שהוביל לכך שהיבואנים³⁸ ניצלו את המחסור בחמאה מייצור מקומי להגדלת כמויות החמאה המיובאת ולהעלאת מחירה.

³⁷ אי-עדכון המחיר נועד לשמור על רמת מחיר נמוכה למרות העלייה בעלויות הייצור.

³⁸ משנת 2020, תנובה, שהיא היצרן המקומי, מייבאת חמאה תחת המותג "השף הלבן".

טבלה 2: סיכום תוצאות הניתוח האקונומטרי

מחיר חמאה מיובאת		מחיר חמאה כללי (ייצור מקומי + יבוא) עם מחיר יצרן ב-EU		שם הניתוח	
4	3	2	1	מס"ד	
מחיר ממוצע יבוא		מחיר חמאה כללי		משתנה מוסבר	
				משתנים מסבירים	
				יחידה	שם
0.598	-1.220	-2.539***	-3.006***	יש / אין	מחיר מפוקח
0.656	1.390**	0.489***	0.677***	(ש"ח/ק"ג)	מחיר חומר גלם ישראל (חמאה תעשייתית)
0.330*	0.187	-0.250***	-0.287***	(ש"ח/ק"ג)	מחיר יצרן אירופה
10.870***	16.226***	-0.696	0.700	יש / אין	מכס
-13.748***	-17.346***	-0.321	-1.244***	יש / אין	מכסה פטורה
5.919***	6.561***	0.846*	1.011**	עודכן / לא עודכן	הימנעות מעדכון המחיר המפוקח ^א
0.585**		0.150**		(ש"ח/ק"ג)	מחיר לצרכן באנגליה ^ב
2.042	2.222	0.140	0.186	יש / אין	חג שבועות (עונתיות)
0.533	0.518	0.753	0.744	אחוז שונות מוסבר (Adjusted R ²)	

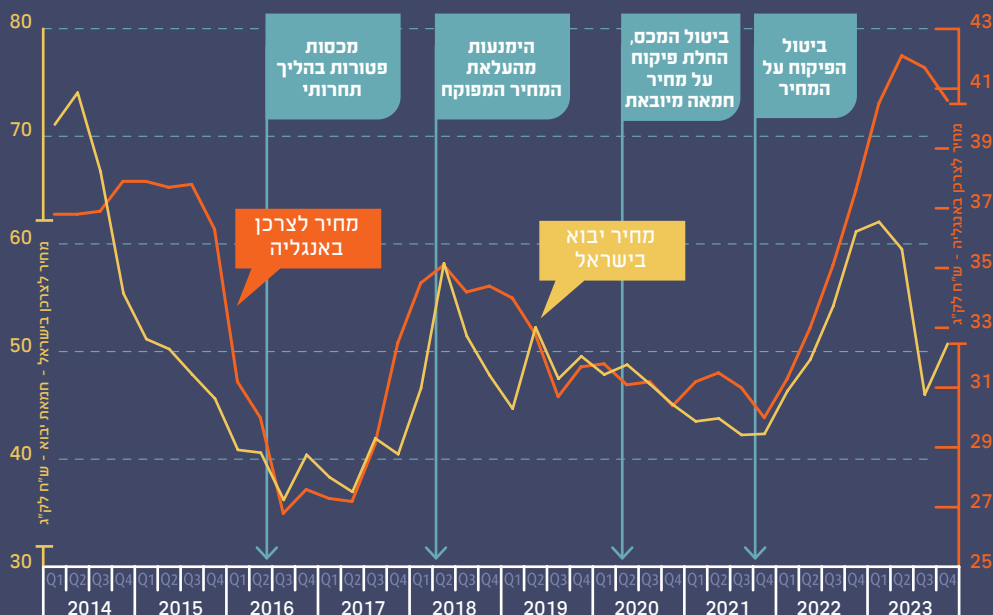
רמת מובהקות: * $p > 0.90$; ** $p > 0.95$; *** $p > 0.99$

^א המשתנה המפוקח "הימנעות מעדכון המחיר" קיבל את הערך 1 בתקופה שבה המחיר לא עודכן, ו-0 בתקופות שבהן המחיר המפוקח עודכן בהתאם להמלצות של ועדת המחירים.

^ב ניתוחים 1 ו-3 בוצעו ללא המחיר לצרכן באנגליה; ניתוחים 2 ו-4 בוצעו עם המחיר לצרכן באנגליה.

לאורך כל תקופת הניתוח אפשר לראות מתאם גבוה בין מחיר החמאה המיובאת בישראל למחיר לצרכן של החמאה באנגליה (איור 7). עם זאת, בתקופה של שינויי מחיר חדים (2014, 2017, 2022), יש שוני בקצב השינוי ובעוצמתו.

איור 7: מחיר לצרכן של חמאה באנגליה ומחיר ממוצע של חמאה מיובאת בישראל, 2014-2023 (רבעונים)



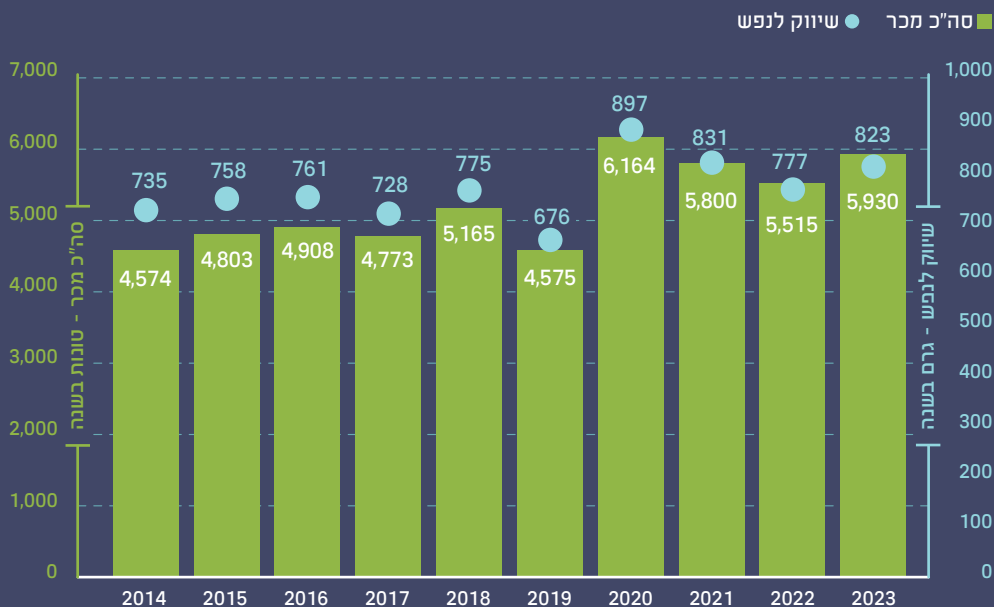
מקורות הנתונים: סטורנקסט, UK Office for National Statistics; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

3.3 הכמות המשוקת

בתקופת הניתוח (2014-2023) גדלה הכמות המשוקת של חמאה שולחנית בישראל³⁹. עיקר הגידול חל בשנים 2020-2023, כאשר בשנת 2020 נרשם שיווק שיא, 35% גידול בהשוואה לשנת 2014, שאותו אפשר ליחס למחסור ב-2019 ו/או לשינוי בהרגלי הצריכה בעקבות סגרי הקורונה (אוסמן וכץ, 2023). כמו כן חל גידול בשיווק הממוצע לנפש לשנה, שבשנים 2020-2023 היה גבוה ב-10.6% בהשוואה לשנים 2014-2018. התנודתיות הרבה שנרשמה בכמויות המשוקות בשנים 2020-2023 מצביעה על כך, שהשוק טרם התייצב בנקודת שיווי משקל חדשה לאחר שינויי המדיניות התכופים (איורים 8, 9).

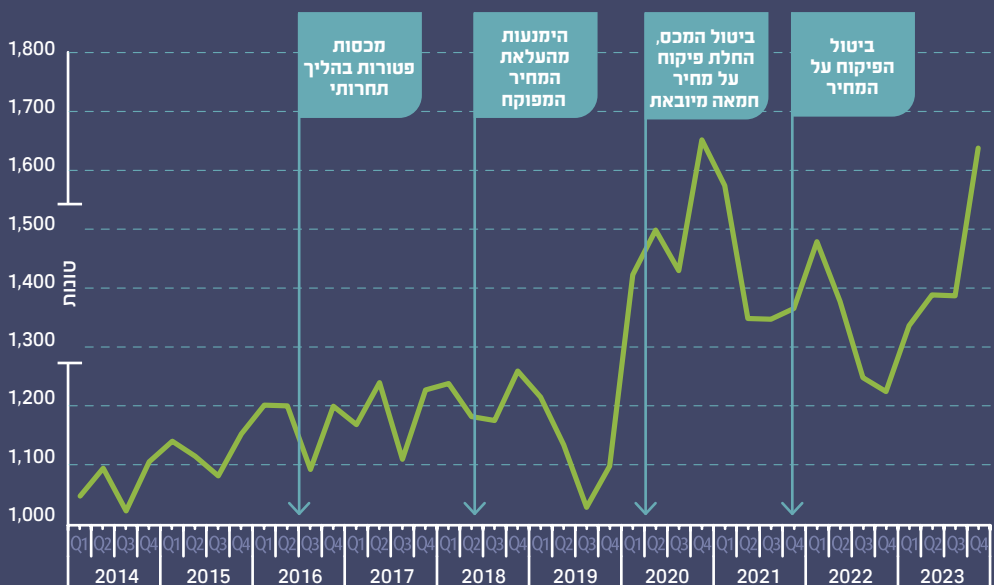
³⁹ הגידול שנצפה הוא לגבי המגזר היהודי בלבד, בשל מגבלות בסיס הנתונים.

איור 8: שיווק חמאת גוש שולחנית, מכר שנתי כולל ושיווק לנפש לשנה, 2023-2014



מקורות הנתונים: סטורנקסט, הלמ"ס; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

איור 9: שיווק חמאת גוש שולחנית, מכר כולל, 2023-2014 (רבעונים)



מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

3.4 יבוא וייצור מקומי

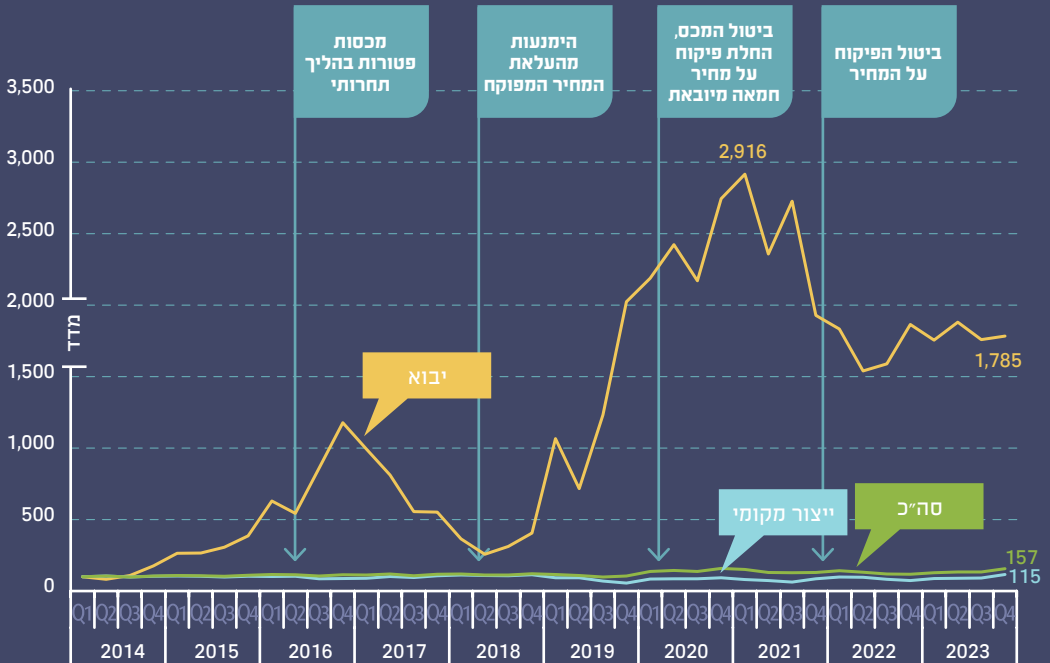
התנהגות הצרכנים מצביעה על העדפת המותג המקומי, כאשר הוא זמין. היבוא מהווה השלמה לייצור המקומי, שהיקפו מוגבל על ידי התכנון בענף החלב, והיבוא הוא שמאפשר את הגדלת הצריכה

במקביל לשינויים בסך הכולל של הכמות המשווקת, חלו שינויים גם בהתפלגות המכר בין הייצור המקומי ליבוא. משקלו של הייצור המקומי ירד מ-98% בראשית התקופה עד לשפל של 48% ברבעון השלישי של 2019, והתייצב סביב 70% בשנת 2023. בסוף 2023 היה היקף היבוא הממוצע לרבעון גבוה פי 18 בהשוואה לתחילת 2014. שיווק החמאה מייצור המקומי, שכאמור הצטמצם במהלך התקופה, התייצב ב-2023 ברמה הנמוכה ב-5% בממוצע לרבעון בהשוואה ל-2014 (איור 10). כלומר, התנהגות הצרכנים מצביעה על העדפת המותג המקומי, כאשר הוא זמין. היבוא מהווה השלמה לייצור המקומי, שהיקפו מוגבל על ידי התכנון בענף החלב⁴⁰, והיבוא הוא שמאפשר את הגדלת הצריכה⁴¹.

⁴⁰ כמות ייצור החלב, שהוא חומר הגלם לייצור חמאה, נקבעת בישראל על ידי הממשלה במסגרת תכנון ענף החלב. הכמות נקבעת לפי הביקוש לחלבון, על מנת למנוע הפסד כספי כתוצאה מהצורך לסלק עודפים. במצב זה ייצור השומן הוא נמוך מהביקוש המקומי.

⁴¹ התערבות במנגנוני השוק מתוך כוונה להשפיע על הכמויות המיוצרות (באמצעות רגולציה על המחירים או על ידי תכנון כמויות ברמת החקלאי) היא רכיב מובנה בפעילות ענף החלב, שמפאת חוסר סימטריה בין החקלאים למחלבות והבדלים גדולים בין גמישות היצע לגמישות הביקוש של חלב גולמי מתקשה להתייצב בנקודת שיווי משקל, ובפרט כזו הנותנת מענה לביקוש של הצרכנים הסופיים. להרחבה בדבר משמעות התכנון בענף החלב והתועלות הנגזרות ממנו ראו ארבל, 2022.

איור 10: כמות המכר של חמאה מייצור מקומי, מיבוא וסך הכל, 2023-2014, מדד (רבעונים), רבעון 1 שנת 2014=100



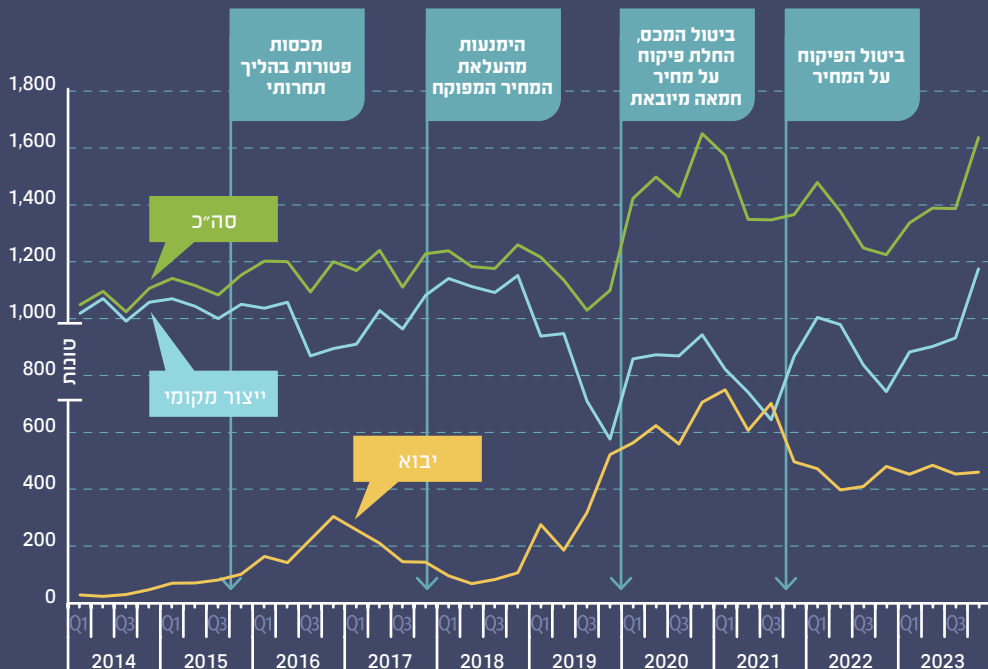
מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

נקודת השבר בייצור המקומי חלה בראשית 2019, אחרי שמונה חודשים שבהם נמנעה הממשלה מלעדכן את המחיר המפוקח, וזאת בניגוד להסכם עם המחלבות

נקודת השבר בייצור המקומי חלה בראשית 2019, אחרי שמונה חודשים שבהם נמנעה הממשלה מלעדכן את המחיר המפוקח, וזאת בניגוד להסכם עם המחלבות. הגידול ביבוא חל במקביל לירידה בייצור המקומי, ועיקרו התרחש בשלושת הרבעונים האחרונים של 2019. בהתייחס לקביעת רשות התחרות, שביטול המכס גרר עלייה משמעותית בכמות המשווקת (הקט ופרינסקי מהל, 2021), הניתוח שלנו מעלה שהמקור

לגידול בכמות המשווקת הוא שילוב של הרחבה מחודשת של הייצור המקומי וגידול ביבוא, בחלקו על ידי היצרנית המקומית תנובה, שמותג היבוא שלה היווה מעל רבע מהיבוא בתקופה שבין אוקטובר 2020 למאי 2022 (איור 11).

איור 11: חמאה מייצור מקומי, מיבוא וסך הכל, מכר טונות, 2014-2023 (רבעונים)



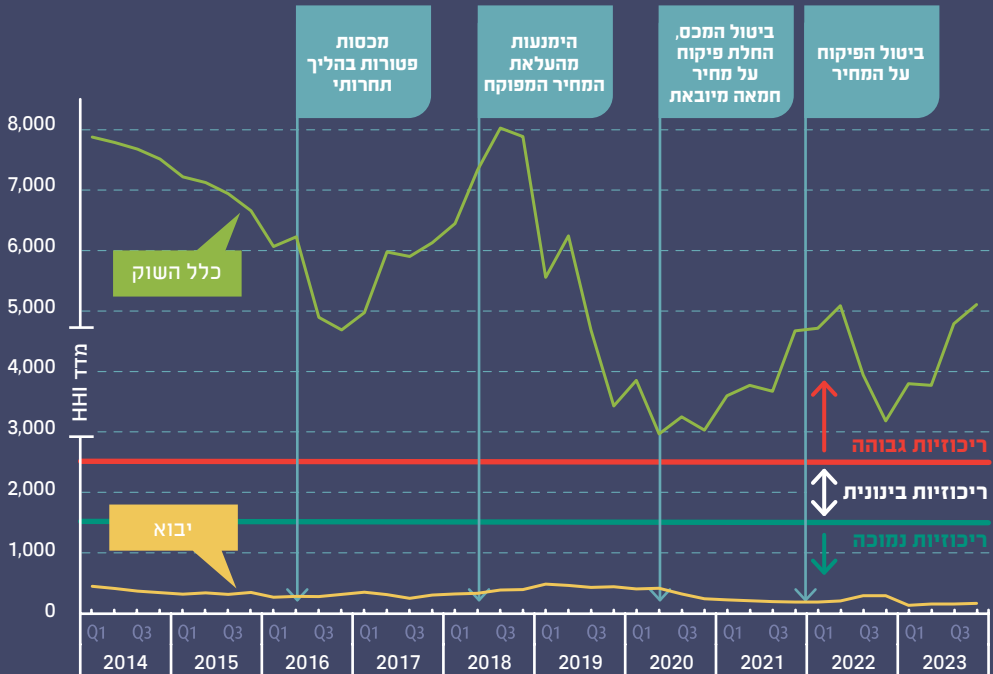
מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

3.5 ריכוזיות

טענה רווחת ומקובלת בעד צמצום הרגולציה, ובעיקר בעד ביטול המכס, היא הגדלת התחרותיות וצמצום הריכוזיות. הבדיקה שלנו מעלה, שלמרות ירידה משמעותית בחלק מהתקופה, מדד הריכוזיות נשאר ברמה המוגדרת כריכוזיות גבוהה לאורך כל תקופת הניתוח

טענה רווחת ומקובלת בעד צמצום הרגולציה, ובעיקר בעד ביטול המכס, היא הגדלת התחרותיות וצמצום הריכוזיות (משרד האוצר, 2019). הבדיקה שלנו מעלה, שבכל תקופת הניתוח נותר מדד הריכוזיות HHI ברמה המוגדרת כריכוזיות גבוהה (איור 12), וזאת גם בשתי התקופות שבהן התרחשה ירידה משמעותית: 2014 עד אמצע 2016 ושנת 2019. עיקר הירידה נרשמה בתקופה שבה נמנעה הממשלה מלהעלות את המחיר המפוקח ליצרנים המקומיים. על פניו, המחסור שנוצר בשוק בתקופה זו היה המניע המרכזי לצריכת חמאה ממקורות נוספים (כלומר, מיבוא), מה שהוביל להפחתה מסוימת בריכוזיות.

איור 12: ריכוזיות שוק חמאת גוש בישראל, 2014-2023 (רבעונים)



מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

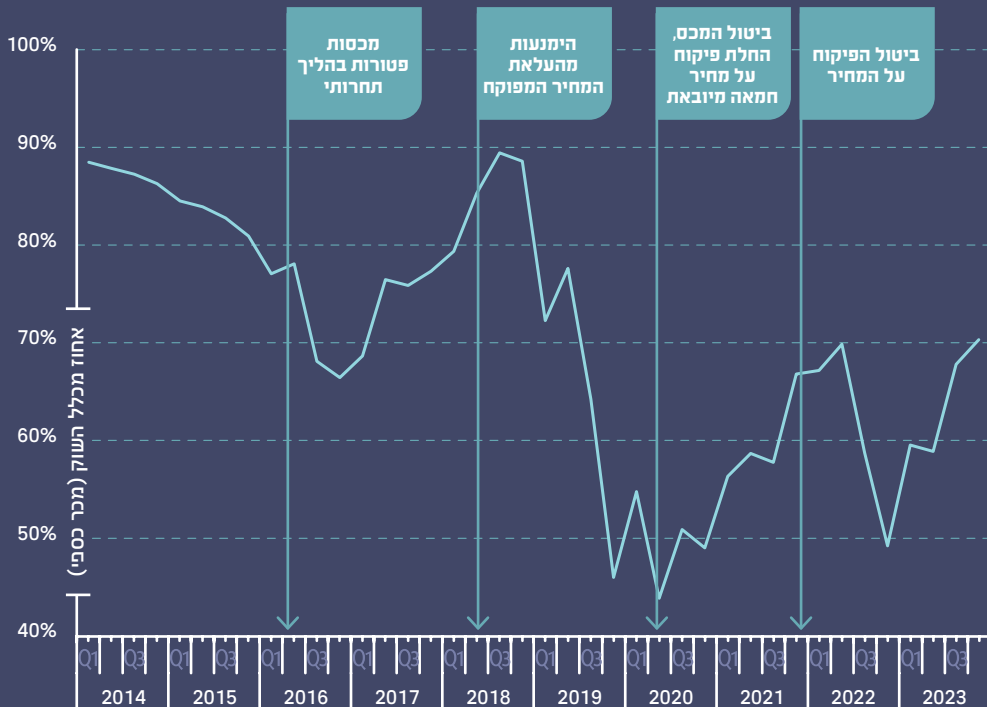
התקופה העיקרית שבה נרשמה ירידה בחלקה של תנובה, הספק הדומיננטי בשוק, הייתה כאשר הממשלה נמנעה מלעדכן את המחיר המפוקח. נראה שזו היא תוצאה נלווית ולא כזו שאפשר ליחס למהלך מתוכנן להורדת הריכוזיות

התקופה העיקרית שבה נרשמה ירידה בחלקה של תנובה, הספק הדומיננטי בשוק, הייתה כאשר הממשלה נמנעה מלעדכן את המחיר המפוקח (איור 13). נראה שזו היא תוצאה נלווית ולא כזו שאפשר ליחס למהלך מתוכנן להורדת הריכוזיות. למעשה, ספק אם השפעה זו נלקחה בחשבון בשיקולי ההחלטה שלא לאמץ את המלצת ועדת המחירים על עדכון המחיר המפוקח.

נראה שמסקנות הבדיקה של רשות התחרות כי "הצעדים שננקטו על ידי הממשלה כתגובה למחסור בחמאה גררו הגדלת חלקם של שחקנים קטנים על

חשבון 'תנובה' ו'וילי פוד' ונרשמה ירידה ברמת הריכוזיות בתחום" (הקט וופרינסקי מהל, 2021), היו תקפות לזמן קצר בלבד, שכן הארכת תקופת הניתוח מצביעה על שינוי מגמה וגידול מחודש בחלקה של תנובה החל מ-2020 (בחלקו באמצעות יבוא).

איור 13: חלקה של תנובה מסך המכר בחמאת גוש שולחנית, 2014-2023 (רבעונים)



מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

3.6 מספר הספקים ומגוון המוצרים

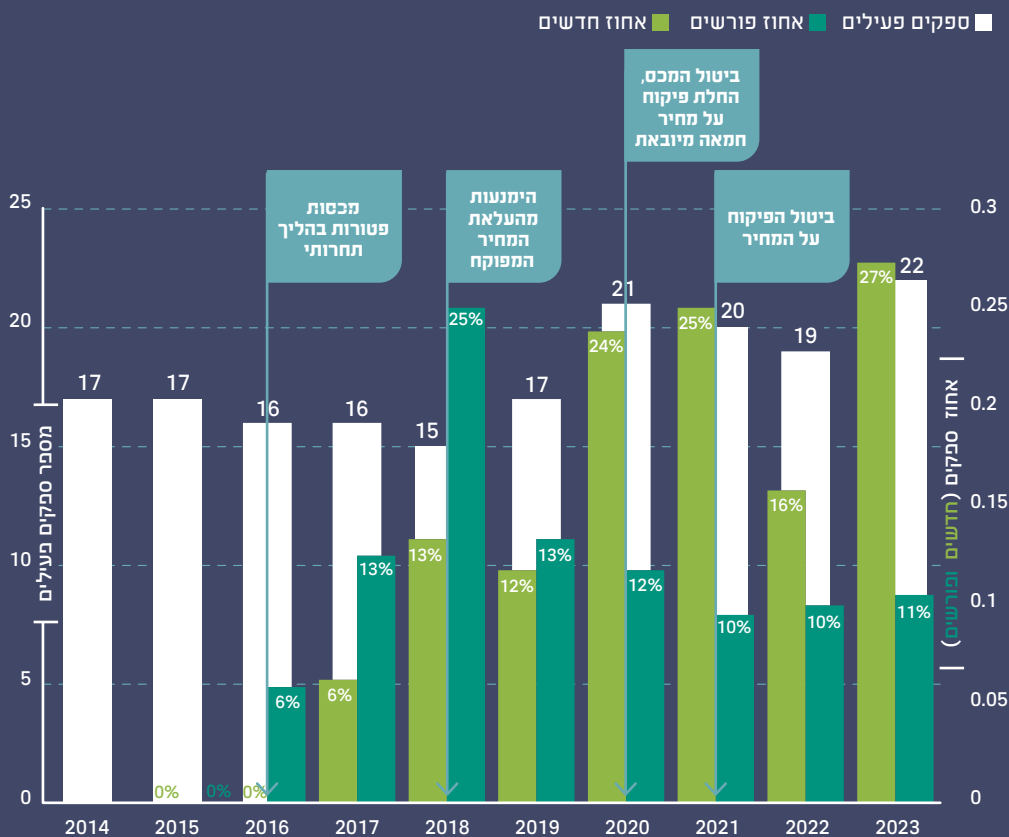
במהלך תקופת הניתוח חלה תנודתיות הן במספר הספקים והן בזהותם, שכן גם לאחר הכניסה לשוק של ספקים חדשים, לא כולם המשיכו לפעול בו בצורה רציפה

במהלך העשור שבחנו פעלו בשוק החמאה 25 ספקים, ששיווקו 83 מוצרים מובחנים (מק"טים) שונים⁴². בחינת נתוני השרידות של הספקים והמותגים מלמדת ש-72% מהספקים הפעילים ב-2023 פעלו בשוק טרם הקצאתן של מכסות פטורות ממכס ב-2016, שהיו כלי המדיניות הראשון שהופעל בשוק בתקופה זו. במהלך תקופת הניתוח חלה תנודתיות הן במספר הספקים והן בזהותם, שכן גם לאחר הכניסה לשוק של ספקים חדשים, לא כולם המשיכו לפעול בו בצורה רציפה (איור 14).

⁴² מק"טים ששיווקו בכמות של לפחות 1 ק"ג בשנה.

ניתוח יציבות המק"טים⁴³ מצביע על שרידות נמוכה של המוצרים שנכנסו לשוק בשנים 2017-2019 (איור 15).

איור 14: מספר ספקי מוצרי חמאה לפי שנים, 2014-2023

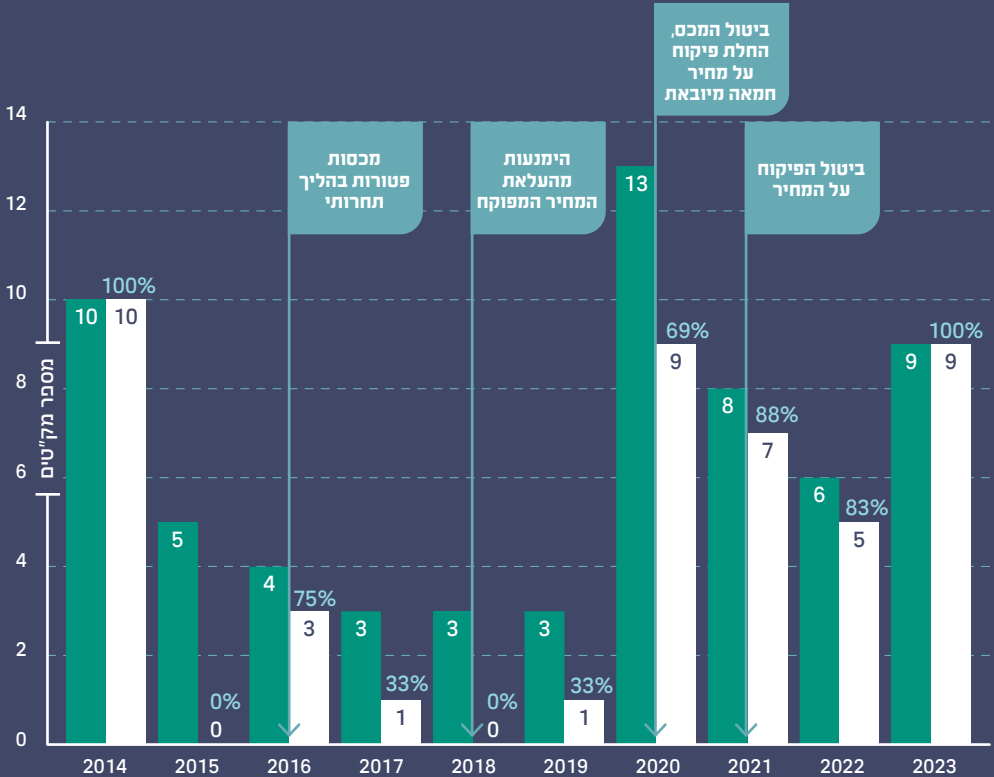


מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

⁴³ הניתוח נעשה על פי מספר החודשים במהלך תקופת הניתוח שבהם נמכר המק"ט בשוק.

איור 15: מק"טים חדשים של מוצרי חמאה ואחוז השרידות שלהם לפי שנת הכניסה לשוק, 2014-2023

■ מק"טים שורדים ■ מק"טים חדשים ■ אחוז שורדים



מק"טים שורדים: המק"טים החדשים שנכנסו לשוק בכל שנה והמשיכו להיות פעילים עד שנת 2023 (מעצם ההגדרה "מק"טים שורדים", שיעורם בשנת הניתוח 2023 הוא 100%).

מקור הנתונים: סטורנקסט; **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

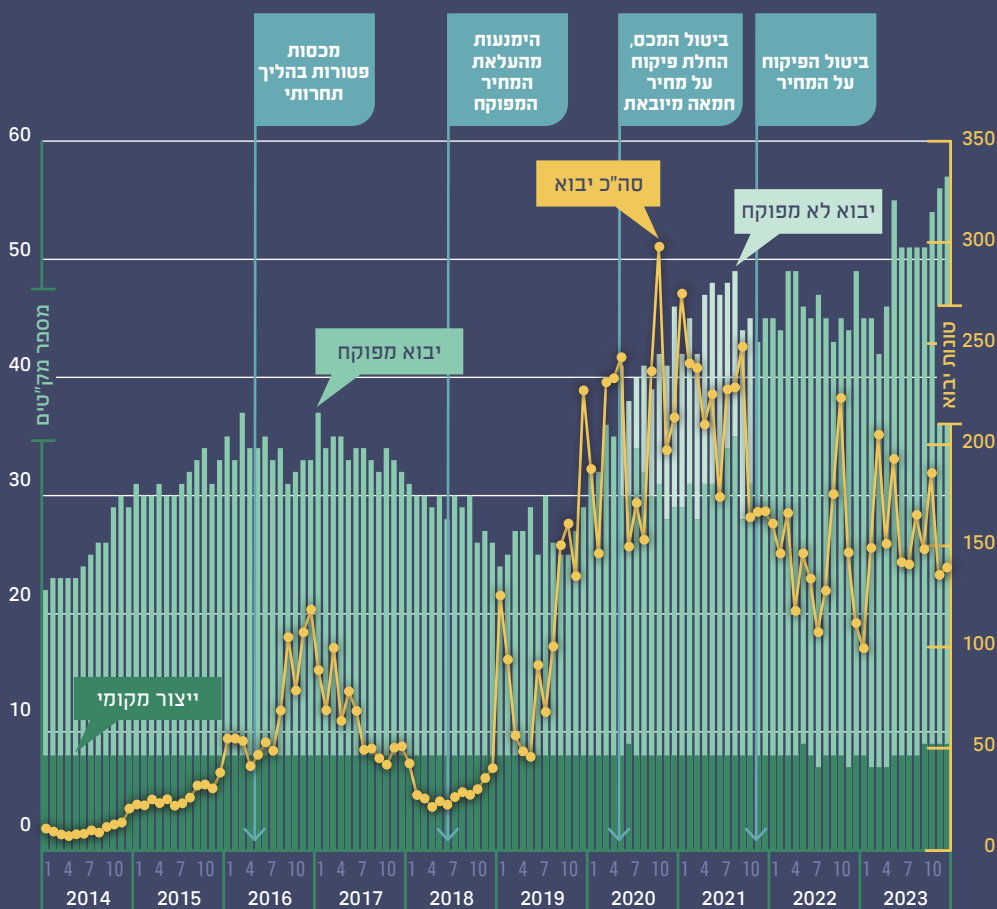
רבים מהמק"טים שנכנסו לשוק היו בכמויות קטנות עד זניחות, ולכן גם השפעתם על חוויית הגיוון של הצרכנים ועל התועלת שהם הפיקו מכך הייתה מוגבלת מאוד

נתוני השרידות מעלים את שאלת מידת היתרון הגלומה בהרחבת המגוון לפי המדד שניסחה רשות התחרות - מספרם הממוצע של מוצרי החמאה (מק"טים) ששווקו לצרכנים בחודש נתון (הקט וופרינסקי מהל, 2021), מדד שאותו מציינת הרשות כאחד הביטויים להצלחתו של המעבר לפטור גורף ממכס. מגוון גדול שאינו יציב אינו מעלה את התועלת לצרכנים, שכן הם נאלצים להתנסות במוצרים חדשים לעיתים תכופות. בנוסף,

הגידול המשמעותי במספר המק"טים הפעילים בשנים 2020-2023 לא לווה בעלייה דומה

בכמות היבוא הכוללת⁴⁴ (איור 16). ההסבר לממצא זה הוא שרבים מהמק"טים שנכנסו לשוק היו בכמויות קטנות עד זניחות (איור 17), ולכן גם השפעתם על חוויית הגיוון של הצרכנים ועל התועלת שהם הפיקו מכך הייתה מוגבלת מאוד.

איור 16: מספר מק"טים פעילים של מוצרי חמאה לפי מקור וכמות יבוא, טונות, 2014-2023

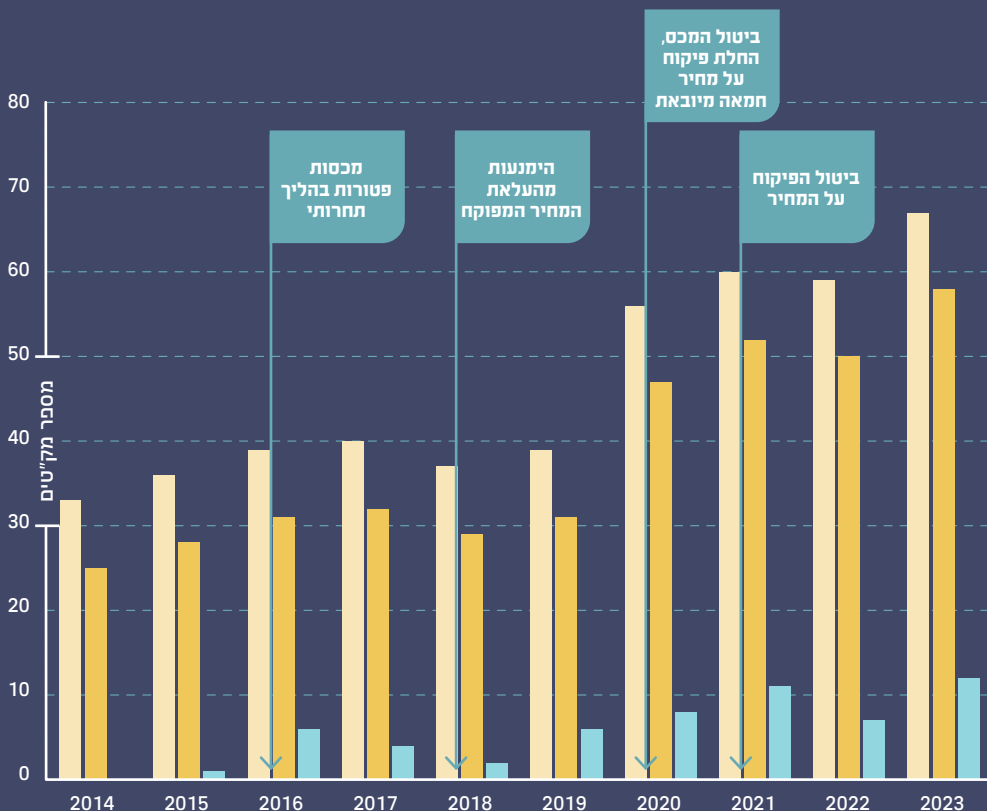


מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

⁴⁴ חלקו של היבוא הגיע לשיאו באמצע שנת 2021, אז עמד על 50% מהשוק.

איור 17: מק"טים פעילים של מוצרי חמאה: סה"כ, יבוא ויבוא עם יותר מ-1% במכר השנתי, 2014-2023

■ מק"טים מיבוא ■ מק"טים מיבוא עם מכירות מעל 1% מהמכר השנתי ■ סה"כ מק"טים פעילים





ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן

ומעבר לפיקוח על שיעורי הרווחיות

העילות לפיקוח על מחירו של מצרך או שירות מפורטות בחוק וכוללות קיום מונופול או ריכוזיות גבוהה; היעדר תחרות או תחרות מועטה; סבסוד; הבטחת האספקה של מוצר שהוא חיוני; בלימת אינפלציה או השגת יעדי המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה

המסקנות של עבודות קודמות שבדקו באופן אמפירי את השפעת ביטול המחיר המפוקח על המחיר לצרכן לגבי מוצרי חלב בישראל הן שהמחירים ומרווחי העיבוד והשיווק של מוצרים שהוצאו מפיקוח עלו בצורה משמעותית יותר מאלה של המוצרים שנשארו בפיקוח

הרעיון היסודי בפיקוח על המחירים הוא שבמקרים שבהם מנגנון המחירים מביא (או עלול להביא) לתוצאות לא אופטימליות, אפשר להתערב בו כדי להבטיח תפקוד תקין ומיטיב של הכלכלה. העילות לפיקוח על מחירו של מצרך או שירות מפורטות בחוק הפיקוח על מחירי מוצרים ושירותים⁴⁵, וכוללות קיום מונופול או ריכוזיות גבוהה באספקה (או ברכישה); היעדר תחרות או תחרות מועטה; סבסוד⁴⁶; שיקולים של טובת הציבור להבטחת האספקה של מוצר שהוא חיוני; מחסור בעקבות נסיבות יוצאות דופן וטעמים של בלימת אינפלציה או השגת יעדי המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה.

שתי עבודות קודמות שבדקו באופן אמפירי את השפעת ביטול המחיר המפוקח על המחיר לצרכן לגבי מוצרי חלב בישראל (אופק, 2012; קחל, 2011), הגיעו למסקנות דומות: המחירים ומרווחי העיבוד והשיווק של מוצרים שהוצאו מפיקוח עלו בצורה משמעותית יותר מאלה של המוצרים שנשארו בפיקוח. המחקר שלנו אינו כולל השוואה מקבילה. עם זאת, התמקדות בנתוני התקופה, שבה ננקטו השינויים הרגולטוריים העיקריים (2020-2023), מצביעה על שלוש תובנות מרכזיות (איור 18):

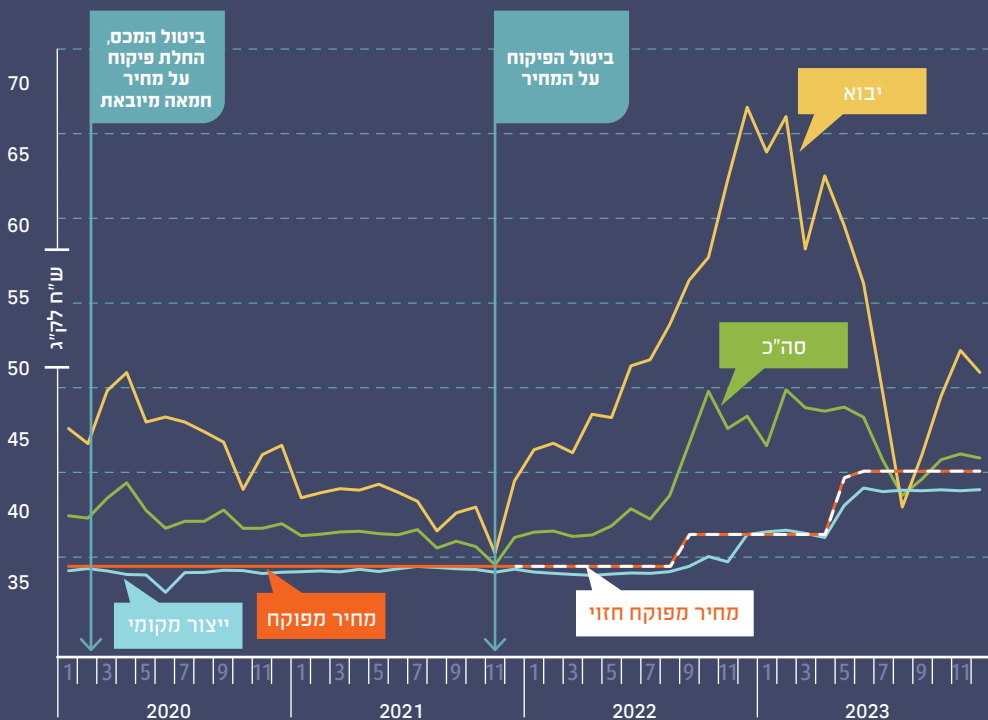
א. התנדטיות במחירי החמאה המיובאת גדולה בהרבה מאשר מחירי החמאה מייצור מקומי;

⁴⁵ חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים תשנ"ו-1996, פרק ג'

⁴⁶ סבסוד למחיר, הנעשה בדרך כלל על ידי קביעת מחיר נמוך לצרכן ומתן תמיכה ליצרן, מהווה תמיכה מתקציב המדינה.

- ב. מחירי החמאה המיובאת ירדו באופן מתון לאחר ביטול המכס, ועלו וירדו באופן חד לאחר ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן;
- ג. לאחר ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן, המחיר של חמאה מייצור מקומי היה נמוך מזה שהיה שורר בשוק לו הפיקוח היה נמשך⁴⁷.

איור 18: מחירי חמאה לפי מקור, 2020-2023 (חודשים)



מקורות הנתונים: סטורנקסט; משרד הכלכלה והתעשייה; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

⁴⁷ ממצא זה תואם גם את מסקנותיה של עדי עומר (Omer, 2024).

ועדת המחירים, בדיוניה על הפיקוח על מחיר החמאה, מדיגשה: מטרתו של פיקוח מחירים אינה להבטיח כי מחיר המוצר יהיה נמוך לשם הנגשתו לציבור, אלא לשמור על איזון בין היצרן לבין הצרכן, תוך קביעת מחיר הוגן שלא מאפשר גריפת רווחים עודפים על ידי היצרן

שאלה מרכזית שעולה מבחינת הנתונים ומהדיון בהם היא מטרת הפיקוח. ועדת המחירים, בדיוניה על הפיקוח על מחיר החמאה⁴⁸, מפרטת את העילה להטלת הפיקוח על המחיר: "מטרתו המרכזית של שימוש בכלי פיקוח המחירים הינה למנוע אפשרות להפעלת כוח שוק מונופוליסטי על ידי יצרנים בשווקים שאינם תחרותיים המאופיינים בכשלים. המדובר בכשלים בהם עוסק סעיף 6(א) לחוק הפיקוח, ובהם קיום מונופול, ריכוזיות וקיום תחרות מועטה או היעדר תחרות. במקרים אלה, ובהינתן תנאים נוספים, עשויה להיות הצדקה לפיקוח מחירים אשר אמור למנוע

מהיצרן לגרוף רווח עודף על חשבון הצרכן, ולשמור על איזון בין האינטרסים של היצרן (או המשקיע) לבין האינטרסים של הצרכן. יש להדגיש שמטרתו של פיקוח מחירים אינה להבטיח כי מחיר המוצר יהיה נמוך לשם הנגשתו לציבור, אלא, כאמור, לשמור על איזון בין היצרן לבין הצרכן תוך כדי קביעת מחיר הוגן שלא מאפשר גריפה של רווחים עודפים על ידי היצרן. קביעת מחיר נמוך מדי עלולה אף להביא למחסור בהיצע, כיוון שאין לשרים יכולת לחייב את היצרן לייצר את המוצר. יודגש גם כי פיקוח מחירים אינו סבסוד, והטלת פיקוח על מוצר או שירות מסוים אינה מיועדת לקבוע מחיר מפוקח שיהיה מחיר זול יותר מאשר המחיר בשוק תחרותי".

מסקנות הוועדה היו, שאל מול המטרה של הורדת הריכוזיות והגברת התחרות, ביטול המכס על החמאה נתן מענה מספק לאיזון בשוק, ולפיכך לא נדרש להמשיך ולקבוע מחיר מקסימום לחמאה, ויש להעבירה לפיקוח על הרווחיות. אולם העילות לביטול המכס, כפי שפורסמו והומלצו על ידי משרד הכלכלה ומשרד האוצר, היו התגברות על המחסור במוצר צריכה בסיסי: "ביטול המכס יאפשר את פתיחת המשק ליבוא חמאה, גיוון מקורותיו ומניעת מחסור עתידי במוצר צריכה בסיסי זה, שאותו אין ביכולת המשק לספק ממקורות עצמיים... להערכת משרד הכלכלה המהלך יביא "למניעת מחסור בשוק החמאה המקומי, להגברת התחרות, להפחתת מחירי החמאה לצרכן"⁴⁹. בנקודה זו ראוי לחזור ולהדגיש, שמלכתחילה הסיבות להיווצרות המחסור היו הימנעותו של שר האוצר מביצוע המלצת ועדת המחירים להעלות את המחיר המפוקח של החמאה.

⁴⁸ ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר, סיכומי דיונים, 2.4.2020, 15.11.2020, 20.5.2024.

⁴⁹ ביטול מכס יבוא חמאה, מכתבו של דני טל, סמנכ"ל יבוא ויו"ר ועדת המכסות במשרד הכלכלה, 28.10.2019.

**שאלה העולה מניתוח הדיונים
בוועדת המחירים והצהרות
משרדי האוצר והכלכלה היא מה
מטרת המדיניות: האם חמאה
היא מוצר בסיסי, שיש למדינה
אחריות להנגשתו לציבור בכמות
ובמחיר נאותים, או שתפקידו
היחיד של הפיקוח על המחיר
הוא מניעת גריפת רווח עודף?**

**למרות שהחמאה עברה לפיקוח
על פי רוחחיות בסוף 2021,
בדיונה של ועדת המחירים במאי
2024 לא הוצגו נתוני בדיקה של
הרווחיות, ולא הייתה התייחסות
לשאלה האם השינוי בשיטת
הפיקוח משיג את מטרתו כפי
שתפסה אותה הוועדה**

כאמור, את הצלחת הרפורמה ראוי לבחון לאור מטרותיה. מאחר שוועדת המחירים כורכת את ביטול הפיקוח על מחיר החמאה עם ביטול המכס, השאלה הראשונה העולה מניתוח זה היא מה מטרת המדיניות: האם חמאה היא מוצר בסיסי, שיש למדינה אחריות להנגשתו לציבור בכמות ובמחיר נאותים, או שתפקידו היחיד של הפיקוח על המחיר הוא מניעת גריפת רווח עודף?

באשר למניעת הרווח העודף, בדיונה של ועדת המחירים במאי 2024⁵⁰ לא הוצגו נתוני בדיקה של הרווחיות ולא הייתה התייחסות לשאלה האם השינוי בפיקוח משיג את מטרתו כפי שתפסה אותה הוועדה. זאת, למרות שעד למועד הדיון התנהל השוק במשך יותר משנתיים תחת פיקוח על רווחיות לפי פרק ז'⁵¹. הוועדה גם התעלמה מעליית חלקה של תנובה במהלך 2023 עד לרמה של יותר מ-70% מהשוק בסוף אותה שנה (איור 13).

⁵⁰ ההמלצות בסופם של דיונים אלה היו ביטול קבוע של הפיקוח על מחיר החמאה (לפי פרק ג' לחוק הפיקוח על מחירי מוצרים ושירותים) והעברתה לפיקוח על פי דיווחי רווחיות (לפי פרק ז' לחוק).
⁵¹ ביטול מחיר המקסימום לצרכן והחלת פיקוח על רווחיות לפי פרק ז' חלו למעשה מסוף נובמבר 2021.



במהלך העשור שבין שנת 2014 לשנת 2023 נרשמו בשוק החמאה בישראל שינויי מדיניות רבים במקביל לשינויים מבניים. בתקופה זו חל גידול משמעותי בכמויות שנמכרו, גידול שנגזר מהגידול בהיקף היבוא; כמות המכר השנתית לנפש גדלה בקרוב ל-12%; וכן חלה עלייה במחיר לצרכן של 14% בממוצע, עלייה דומה לעלייה שרשם המחיר לצרכן באנגליה (11%).

במהלך העשור שבין שנת 2014 לשנת 2023 נרשמו בשוק החמאה בישראל שינויי מדיניות רבים במקביל לשינויים מבניים. בתקופה זו חל גידול משמעותי בכמויות שנמכרו, 35% בממוצע לרבעון, גידול שכולו נגזר מהגידול בהיקף היבוא (1,438%); כמות המכר השנתית לנפש גדלה בקרוב ל-12%; וכן חלה עלייה במחיר לצרכן של 14% בממוצע, עלייה דומה לעלייה שרשם המחיר לצרכן באנגליה (11%).

טבלה 3: שוק חמאת גוש בישראל - נתונים נבחרים, ממוצע רבעוני

אחוז שינוי 2023-2014	2023	2014	
-6%	974	1,036	ייצור מקומי (טונות)
1,438%	464	30	יבוא (טונות)
35%	1,438	1,066	סה"כ טונות
1,051%	32%	3%	אחוז יבוא
7%	43	40	מחיר לצרכן חמאה מייצור מקומי (ש"ח/ק"ג)
-18%	55	67	מחיר לצרכן חמאה מיבוא (ש"ח/ק"ג)
14%	47	41	מחיר כללי משוקלל (ש"ח/ק"ג)
11%	41	37	מחיר לצרכן באנגליה (ש"ח/לק"ג)

מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

אין חולק על כך, שהמחסור ששרר בשוק בראשית שנת 2019 היווה את המוטיבציה העיקרית לצעדים שננקטו, אולם רוב ההעמקת מחסור זה - תגובת היצרנים המקומיים להימנעות הממשלה מהעלאת המחיר המפוקח בניגוד לחובתה על פי החוק. כלומר, הממשלה, גם אם לא מתוך החלטה מודעת, יצרה תנאים שאפשרו לה להפעיל את צעדי המדיניות שאותם ביקשה לקדם במשך תקופה ארוכה.⁵²

בקריאת הממצאים והמסקנות יש להיות ערים לכך שהם תקפים לתקופת הניתוח, 2014-2023, אך שינוי המדיניות האחרון של ביטול הפיקוח על המחיר לצרכן נכנס לתוקף בסוף 2021, שנתיים לפני סוף התקופה שניתחנו בעבודה זו. כלומר, גם ניתוח זה נעשה על שוק שטרם התייצב בשיווי משקל ארוך טווח.⁵³

לפי הממצאים העולים מעבודה זו, אין תמיכה לטענה שהסרת המכס הובילה להורדת מחירים. בנוסף, הניתוח האקונומטרי שביצענו מצביע על כך שקיים קשר מובהק בין המחיר לצרכן לעצם קיומו של הפיקוח עליו.

לפי הממצאים העולים מעבודה זו, אין תמיכה לטענה שהסרת המכס הובילה להורדת מחירים. בנוסף, הניתוח האקונומטרי שביצענו מצביע על כך שקיים קשר מובהק בין המחיר לצרכן לעצם קיומו של הפיקוח עליו. לאחר הסרת הפיקוח היה המחיר לצרכן בישראל גבוה ב-2-3 ש"ח לק"ג (20-30 אגורות ל-100 גרם) בהשוואה לתקופת הפיקוח. כלומר, אי אפשר לראות בביטול הפיקוח על המחיר לצרכן צעד המקדם את הורדת יוקר המחיה או את רווחת הצרכנים.

לאחר הסרת הפיקוח היה המחיר לצרכן בישראל גבוה ב-2-3 ש"ח לק"ג (20-30 אגורות ל-100 גרם) בהשוואה לתקופת הפיקוח

בשונה מהמחיר הכללי לצרכן, שהגורמים הנוספים שנמצאו מתואמים אליו באופן מובהק קשורים לעלויות הייצור בארץ ובחו"ל, עבור מחיר החמאה המיובאת נמצא מתאם מובהק גם לכלי המדיניות הנוגעים לעלות היבוא – המכס והמכסות הפטורות ממנו. כלומר, אפשר להסיק בזהירות, שקיומו של המכס

הממשלה (שר האוצר) לא העלתה את המחיר המפוקח, בניגוד לחוק ותוך התעלמות ממנהל תקין, כדי להימנע מביקורת ציבורית על יוקר המחיה. מצב זה אפשר לדרג המקצועי במשרד האוצר לקדם את המדיניות שבה הוא דוגל באופן עקבי: ביטול המכס וביטול הפיקוח על המחיר לצרכן כפתרון ליוקר המחיה.

⁵² המקובל להניח ששיווי משקל ארוך טווח מושג בתוך 5 עד 10 שנים מביצוע הרפורמה (כרם-גילה, 2019).

⁵³ מקובל להניח ששיווי משקל ארוך טווח מושג בתוך 5 עד 10 שנים מביצוע הרפורמה (כרם-גילה, 2019).

ברמה ששררה בשוק עד ביטולו (140%), תרם לעלייה במחירה של החמאה המיובאת, ואילו עצם קיומן של מכסות פטורות ממכס בהיקפים שאושרו תרמו לירידת מחירי החמאה המיובאת.⁵⁴

הממצאים מחדדים את החשיבות של התאמת כלי המדיניות הננקטים למאפייני השוק וביצוע של ניתוח השוק לפני העיצוב והיישום של רפורמת סחר, כפי שהראינו כבר בעבודות קודמות

כפי שכבר הראינו בעבודות קודמות (כרם-גילה, 2019; פינקלשטיין, 2021), ממצאים אלה מחדדים את החשיבות של התאמת כלי המדיניות הננקטים למאפייני השוק וביצוע של ניתוח השוק לפני העיצוב והיישום של רפורמת סחר. בהקשר זה, התחזקותו של המותג המוביל מייצור מקומי לאחר הסרת הפיקוח על המחיר לצרכן וביטול המגבלות על היבוא מצביעה, ככל הנראה, על נאמנות צרכנים גבוהה למותג המקומי. אפשר להניח שניתוח מקדים של השוק היה מצביע על מאפיין זה של נאמנות צרכנים גבוהה, ועבודת מטה יסודית ומקצועית הייתה מובילה לבחירה של כלי מדיניות המתאימים למוצרים בעלי מאפיין זה.

כאמור, לאורך התקופה שמנתחים ולפרק הזמן שעובר ממועד השינוי הרגולטורי ועד ביצוע הניתוח יש השפעה משמעותית על תוצאות הניתוח והמסקנות. בהנחה שהמטרה של יישום כלי המדיניות היא השגת הסדרה ויציבות ארוכות טווח בשוק, ראוי שבחינת השפעתם תתחשב במאפיינים אלה, ויש להיות ערים אליהם בעת גיבוש מסקנות במחקרים קצרי טווח.

⁵⁴ המשרדים האחראים על המכסות הפטורות אינם מפרסמים את אחוזי המימוש, אולם מאשרים שהמימוש היה חלקי בלבד (מבקר המדינה, 2021).

נספח 1

הניתוח האקונומטרי

המשתנים המסבירים

- א. **מחיר מפוקח (yes no supervised price):** הניתוח בחן את קיומו או אי-קיומו של מחיר מקסימום מפוקח (משתנה בינארי) כמשפיע על המחיר לצרכן.
- ב. **מכס (tariff1):** רמת המכס לא השתנתה לאורך תקופת הניתוח עד ביטולו המוחלט. בהתאם לכך, עצם קיומו של המכס (כן או לא) שימש כמשתנה מסביר.
- ג. **מכסות יבוא פטורות ממכס (free tariff1):** התקיימו בחלק מהתקופה. גם משתנה זה נותח בהתאם לעצם הקיום – יש או אין מכסה פטורה ממכס.
- ד. **ביצוע המלצה לעדכון המחיר המפוקח (recomendation1):** המשתנה המסביר נוסח כביצוע או אי-ביצוע של ההמלצה לעדכון מחיר.
- ה. **מחיר חומר הגלם (IS industrial price) -** מחיר חמאה תעשייתית ליצרן בישראל.
- ו. **המחיר לצרכן באנגליה (UK consumer price) -** כאינדיקטור לשוק שאינו מושפע מהרגולציה המקומית⁵⁵.
- ז. **ניכוי עונתיות לחג השבועות (shavuot1) -** שבו קיימת צריכה מוגברת של מוצרי חלב, ובכלל זה חמאה.

⁵⁵ כל אחת מההרצות נעשתה עם ובלי המחיר לצרכן באנגליה כמשתנה בקרה.

חמאה כללי

Table 5: total (1, 2)

Dependent variable: total price

	(1)	(2)
IS industrial price	0.677*** (0.131)	0.489*** (0.152)
yes no supervised price	-3.006*** (0.650)	-2.539*** (0.670)
tarrif1	0.700 (0.553)	-0.696 (0.815)
free tarrif1	-1.244*** (0.466)	-0.321 (0.609)
recomendation1	1.011** (0.503)	0.846* (0.499)
shavuot1	0.186 (0.499)	0.140 (0.491)
UK consumer price		0.150** (0.065)
EU industrial price	-0.287*** (0.045)	-0.250*** (0.047)
Constant	32.373*** (3.346)	31.291*** (3.317)
Observations	120	120
R ²	0.759	0.770
Adjusted R ²	0.744	0.753
Residual Std. Error	1.509 (df = 112)	1.481 (df = 111)
F Statistic	46.385*** (df = 8; 111)	50.340*** (df = 7; 112)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Table 6: total (3, 4)

Dependent variable: import price

	(3)	(4)
IS industrial price	1.390** (0.544)	0.656 (0.635)
yes no supervised price	-1.220 (2.705)	0.598 (2.794)
tarrif1	16.226*** (2.299)	10.780*** (3.400)
free tarrif1	-17.346*** (1.938)	-13.748*** (2.539)
recomendation1	6.561*** (2.092)	5.919*** (2.080)
shavuot1	2.222 (2.077)	2.042 (2.046)
UK consumer price		0.585** (0.273)
EU industrial price	0.187 (0.187)	0.330* (0.196)
Constant	9.948 (13.913)	5.731 (13.834)
Observations	120	120
R ²	0.546	0.564
Adjusted R ²	0.518	0.533
Residual Std. Error	6.275 (df = 112)	6.176 (df = 111)
F Statistic	19.267*** (df = 7; 112)	17.977*** (df = 8; 111)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01



ועדות, רפורמות והסכמים עם יצרני החלב⁵⁶

במהלך השנים 2011-2021 אושר ונכנס לתוקף חוק החלב, הוגשו המלצות ועדת קדמי ונחתמו שלושה הסכמים בין המגדלים לממשלה: הסכם לוקר, הסכם הבנות 2014 והמתווה החדש (2018). בינואר 2021 נחתם "סיכום בין משרדי - מדיניות ייצור מקומי ויבוא חלב". בנוסף, משרד החקלאות פרסם בשנת 2016 מתווה מדיניות לענף החלב.

בין ההסכמים יש קווי דמיון רבים, הן במטרות והן בכלי היישום. יחד עם זאת, ישנם הבדלים ניכרים בעוצמת הכלים הנכללים בכל אחד מההסכמים.

ועדת קדמי

ועדת קדמי לבחינת התחרותיות בענף המזון מונתה בעקבות מחאת הקוטג', שפרצה חודשיים לאחר שאושר חוק החלב. הדו"ח הסופי והמלצות הוועדה הוגשו ביולי 2012, ובכללן המלצות צוות המשנה בתחום משק החלב. הצוות מצא אחד-עשר כשלים במקטע הרפתות, ארבעה כשלים במקטע המחלבות וארבעה כשלים במקטע הקמעונאי. מרבית הכשלים במקטע הרפתות נגעו לאופן ביצוע התכנון הפרטני והקצאת המכסות ולשיטת החישוב של מחיר המטרה.

שרת החקלאות והיצרנים התנגדו נחרצות, והמלצות ועדת קדמי בנושא ענף החלב לא התקבלו כהחלטת ממשלה.

הסכם לוקר

הסכם לוקר – הסכם עקרונות לעניין מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב – נחתם באוקטובר 2012. ההסכם הגדיר תוכנית התייעלות מואצת, שייעודה להביא את יחידות הייצור בענף לגודל מינימלי של 700 אלף ליטר לרפת. תקופת הביצוע הוגדרה לארבע שנים (2013-2016).

ביצוע ההסכם חייב החלטת ממשלה ועדכון תקנות הנוגעות לניהול הענף. ההסכם כלל, בין היתר, סעיפים הנוגעים לשינויים בדרך קביעת מחיר המטרה לתקופת ההסכם, הפחתות שיעורי המכס והגדלה מדורגת של המכסות ליבוא פטור ממכס.

⁵⁶ חלק זה של הנייר מבוסס על ארבל, 2022.

מסמך הבנות 2014

מסמך ההבנות נחתם בין הממשלה למגדלים באפריל 2014, והיווה מתווה המשך להסכם לוקר. המסמך כלל הפחתה הדרגתית של המכסים על יבוא מוצרי חלב שונים ותמיכת הסתגלות לרפתנים בסך 65 מיליון ש"ח בשנים 2014 עד 2017. המתווה נועד לעודד את התחרות בתחום המחלבות ואת המשך ההתייעלות בתחום ייצור החלב.

הסכם 2018

מנגנון קביעת מחיר המטרה המוסדר בהוראות המעבר של חוק החלב פקע באוקטובר 2018. האוצר ראה במועד זה הזדמנות לשני מהלכים: העמקת השינויים שחלו במבנה הענף ובהתנהלותו כתוצאה מהסכם לוקר (בעיקר הגדלת יחידות הייצור והורדת מחיר המטרה), והעברת האחריות לקביעת מחיר המטרה מוועדה שבה שותפים נציגי החקלאים למרותו הבלעדית של האוצר (במסגרת הכפפת מחיר המטרה לוועדת המחירים המפוקחים). החקלאים, מצידם, שאפו להגיע להסכם חדש, המשמר עד כמה שאפשר את התנהלות הענף בלא שינוי בתנאים (בעיקר המשך התכנון, שמירה על מחיר המטרה ועל הגבלת היבוא), ומבטיח אותה לטווח ארוך ככל האפשר. ברקע המשא ומתן עמדה העובדה, שבידי האוצר היו נתונים כלים לפתיחה מלאה של השוק ליבוא באופן חד-צדדי. בסוף אוקטובר 2018 נחתם הסכם "סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב". שר האוצר ושר החקלאות היללו את ההסכם "כרפורמה היסטורית", ואילו הדרג המקצועי הבכיר במשרד החקלאות התנגד לו. ביצוע ההסכם חייב שינויי חקיקה, שלא התאפשרו בשל המצב הפוליטי בישראל, וההסכם הוקפא ולא יושם.

הסכם 2021

בחודש ינואר 2021 חתמו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר על "סיכום בין-משרדי – מדיניות ייצור חלב מקומי ויבוא חלב", שבא במקום ההסכם משנת 2018. ההסכם, שהחקלאים הסכימו לו אך אינם צד בו, נחתם לשלוש שנים, עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות. עקרונותיו כוללים שמירה על היקפי הייצור ומנגנון מחיר המטרה והרחבת האפשרות ליבוא פטור ממכס כמענה לגידול בצריכה. גם הסכם זה חייב שינויי חקיקה והוא נכנס לתוקף ביוני 2021.



- < אוסמן, א' וכץ, ל' (2023). [סקירה על שוק החמאה](#). משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.
- < אופק, י' (2012). [ההשפעה של הסרת פיקוח מחירים על מחירי מוצרי החלב בישראל במהלך התקופה 1999-2011](#). עבודת גמר לקראת התואר מוסמך האוניברסיטה. אוניברסיטת תל אביב.
- < אטר, א' (2020). [חסמי יבוא בענף המזון בישראל](#). מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה.
- < ארבל, ש' (2022). [ארץ זבת חלב: מהם האתגרים של ענף החלב בישראל ומה חשוב ללמוד מהעולם? מכון יסודות](#).
- < בר נחום, ד' ואוסמן, א' (2019). [ניתוח שוק החמאה ברשתות המזון בישראל](#). משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.
- < הקט, י' וופרינסקי מהל, א' (2021). [בחינת השפעת הטיפול הממשלתי במחסור בחמאה על הזמינות, המגוון, המחירים והריכוזיות הענפית](#). רשות התחרות.
- < וקסמן, א' (2019). [כחלון הפסיד בבג"ץ: השופטים הורו לו לייקר את החלב ב-3.4%](#). דה מרקר, 4.3.2019.
- < וקסמן, א' (2018) [חברי הכנסת מעניקים גיבוי למחלבות: דורשים מכחלון להעלות את מחיר החלב](#). דה מרקר, 18.6.2018.
- < כרם-גילה, י' (2019). [במחשבה תחילה - תכנון, הערכה ויישום מדיניות בישראל](#). מכון יסודות.
- < מבקר המדינה (2021). [הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון](#). דוח שנתי 71ג.
- < משרד האוצר (2022). [התוכנית להפחתת יוקר המחיה](#).
- < משרד האוצר (2019). [המיקוד השבועי: מכס וחשיפת המשק הישראלי ליבוא](#). סקירה כלכלית שבועית, 15 במאי. אגף הכלכלנית הראשית.
- < פינקלשטיין, י' (2021). [חכמה לפני ואחרי מעשה - כיצד לבצע הערכה כלכלית של רפורמות סחר לטובת האינטרס הציבורי הרחב? מכון יסודות](#).
- < קחל, י' (2011). [בחינת הצורך בפיקוח על מוצרי החלב](#). משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר כלכלה ואסטרטגיה.
- < קנה, ה' (2019). [ייקור, הרחבת היבוא או רפורמה כוללת: כיצד ניתן לפתור את משבר החמאה? דה מרקר, 3.2.2019](#).

- ◀ קריסטל, מ' (2019). ניצחון לתנובה: כחלון חתם על הצו לייקור מוצרי החלב שבפיקוח. *Ynet*, 30.5.2019.
- ◀ שירן, י" (2017). השפעת הליך תחרותי ליבוא חמאה שולחנית על התחרות והמחירים בשוק (לסוף השליש הראשון של 2017). משרד הכלכלה והתעשייה, מנהל תעשיות.
- Omer, A. (2024). *Butter prices in Israel*. Final thesis for M.Sc. Degree in Management. Tel Aviv University.

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

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

 /yesodotorg

 /yesodot.org

 /company/yesodotorg

