

שלומית ארבל מנהלת מחקרים וחוקרת במכון יסודות "מדיניות הממשלה, שמטרתה היתה הוזלת החמאה, נכשלה"

ראובן זלץ

בעשרות השנים האחרונות
מקדמות ממשלות ישראל שורה
של רפורמות לפתיחת המשק
ליבוא. כשהמוטיבציה המרכזית
לרפורמות אלה היא הורדת יוקר
המחיה באמצעות הגברת התחרות
והורדת המחיר לצרכן. אך מתברר
כי מרבית הרפורמות שבוצעו לא רק
שלא הורידו מחירים, אלא שברבים
מהמקרים, מחיר המוצר לצרכן
עלה והתחרות לא ממש עזרה. כעת
הגיעה תורה של החמאה ומה שצעקו
הרפתנים כל הזמן, התברר שוב,
כנכון. מחיר החמאה מאז הרפורמה,
רק עלה!! לתשומת לב "נערי" האוצר
והשר הממונה •

לאחרונה התפרסם מחקר של מכון יסודות המנתח את
השינויים בשוק החמאה השולחנית בעשור האחרון. שלומית
ארבל, מנהלת המחקרים וחוקרת במכון שכתבה את המחקר,
שנערך בשיתוף פעולה עם רשות ההסתדרות לצרכנות, נייר
זה הוא בעצם 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. בגדול ניתן כבר לומר, הרפורמה בשוק החמאה
לא תרמה לירידה במחיר, כמו חלק גדול מהרפורמות שלא
תרמו במאומה להורדת המחירים, פגעו בחקלאים כחול לבן
והעשירו את היבואנים..



לפי הממצאים, הסרת המכס, לא הובילה לירידת מחירים.
שלומית ארבל

שוק החמאה

במהלך העשור שבין שנת 2014 לשנת 2023 נרשמו בשוק החמאה בישראל שינויי מדיניות רבים במקביל לשינויים מבניים. הניתוח בעבודה זו עוסק במוצר "חמאת גוש" ("חמאה רגילה"), 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 מופקח ומוצרים שמחירים אינו מופקח ומוצרים מייצור מקומי ומוצרים מיובאים. צעדי המדיניות שננקטו במהלך התקופה כוללים: מחיר מקסימום מופקח לצרכן (1996-2021) חלוקת מכסות יבוא פטורות ממכס (2016-2019) הימנעות מיישום ההמלצה המקצועית להעלאת מחירי 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. אולם רוב הדיון הציבורי מתעלם מגורם מרכזי שהביא להעמקת מחסור זה: צמצום הייצור המקומי, שהיה תגובת היצרנים המקומיים להימנעות הממשלה מהעלאת המחיר המופקח בניגוד לחוק.

המחסור ותוצאותיו

במהלך העשור הנבחן, 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%) כאמור, 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 המופקח בניגוד לחובתה על פי החוק. כלומר,

אירועים טרום תקופת הניתוח:

2011 - מחאת הקוטג'

2012 - הסכם לוקר



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



מחיר לצרכן של ק"ג חמאת גוש, 2014-2023 (רבעונים)

2014	2023	אחוז שינוי 2014-2023
1,036	974	-6%
30	464	1,438%
1,066	1,438	35%
3%	32%	1,051%
40	43	7%
67	55	-18%
41	47	14%
37	41	11%



מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

שוק חמאת גוש בישראל – נתונים נבחרים, ממוצע רבעוני

הממשלה, גם אם לא מתוך החלטה מודעת, יצרה תנאים שאפשרו לה להפעיל את צעדי המדיניות שאותם ביקשה לקדם במשך תקופה ארוכה.

שלומית ארבל "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".

המחקר בעצם סותר את ההנחה כי הסרת מכס מהיבוא תורם לירידת מחירים?

ארבל "זה נכון, 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. בשונה מהמחיר הכללי לצרכן, שהגורמים הנוספים שנמצאו מתואמים אליו באופן מובהק קשורים לעלויות הייצור בארץ ובחור"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 ברמה ששררה בשוק עד ביטולו (140%), תרם לעלייה במחירה של החמאה המיובאת, ואילו עצם קיומו של מכסות פטורות ממכס בהיקפים שאושרו תרמו לירידת מחירי החמאה המיובאת".

ציטוט מתוך עבודת המחקר, על 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. למרות העלייה המשמעותית בחלקה של החמאה המיובאת מכלל המכר, לא מצאנו מתאם מובהק בין המחיר הכללי לצרכן לכלי המדיניות שהושתו רק עליה. בניית האקונומטרי מצאנו, כאמור, מתאם בין קיומם של המכס והמכסות הפטורות ממכס ובין מחיר היבוא, אך לא מצאנו מתאם מובהק למחיר החמאה הכללי לצרכן. ראוי לציין, שלמרות עליית המחיר החדה שנרשמה במחירי החמאה המיובאת בשנת 2022 והנטייה הטבעית לקשור אותה לביטול הפיקוח על המחיר לצרכן בנובמבר 2021, לא נמצא מתאם מובהק בין מחיר החמאה המיובאת לעצם הפיקוח על המחיר לצרכן.

פיראוס

חדש! פיראוס מחוץ לקופסה



שקשוקה עם
בולגרית



בקרו, טונה, גבינה צהובה ופילה אמנון קפוא

הפרקים הבאים 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. ותרשו לי ניחוש פרוץ, גם בעבודות הללו, יתברר כי היבוא לא תרם, בטח לא משמעותית, לירידת המחירים לצרכן הישראלי, אך בוודאות ניתן לומר כי הרפורמות הללו תרמו המון, ליבואנים.

בעבודה נכתב על התאמת המדיניות לשוק, נדמה שזה לא קרה כאן?

"במבחן התוצאה אתה צודק, בעבודות קודמות של מכון יסודות (כרם-גילה, 2019; פינקלשטיין, 2021), הראינו את החשיבות של התאמת כלי המדיניות הננקטים למאפייני השוק, וביצוע של ניתוח השוק לפני העיצוב והיישום של רפורמת סחר. הממצאים של העבודה הזו מחזקים ומחדדים את החשיבות הן של הבדיקה והן של ההתאמה. 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".

איך את מסכמת את העבודה שהכנת על הרפורמה בשוק החמאה?

"העבודה היא מחקר מדיניות ארוך טווח שבוחן את ההשפעה של אמצעי המדיניות שהממשלה נקטה על שוק החמאה.

מהמחקר עולה בבירור כי המטרה הרשמית של הממשלה שהיא הורדת המחיר לצרכן לא הושגה. לשיטתי לא נעשתה עבודת הכנה מתאימה, והמדינות, לא גובשה בהתאם למבנה ולמאפיינים של השוק. מסקנה נוספת, היא שהציפייה לכך שכל הקלה על יבוא תוביל להפחתת המחיר לצרכן היא ציפייה שאינה מבוססת. עובדתית, פתיחת השוק ליבוא לא הורידה את המחיר לצרכן בחמאה, ולמעשה אנחנו רואים זאת גם בעבודות נוספות, רפורמות יבוא לא בהכרח מורידה את המחיר לצרכן.

היבט נוסף הוא ביטול הפיקוח על המחיר, בהקשר הזה אני חושבת שנכון להסתכל על שתי נקודות, הראשונה, שקיים הבדל מהותי בין מטרות הפיקוח (וביטולו, שהיווה חלק מהרפורמה) על פי הדרג המחליט (ועדת המחירים), שמתייחסת רק למניעת "גריפת רווח עודף" למטרות הרפורמה כפי שהוצגו ונתפסות בעיני הציבור: יצירת תנאים שיאפשרו הנגשה (מחיר וכמות) למוצר בסיס. השניה, שעל אף

ארבל על הרפורמה "מהמחקר
עולה בבירור כי המטרה
הרשמית של הממשלה שהיא
הורדת המחיר לצרכן לא הושגה.
לשיטתי לא נעשתה עבודת
הכנה מתאימה, והמדינות,
לא גובשה בהתאם למבנה
ולמאפיינים של השוק..."

שהחמאה הועברה מפיקוח באמצעות מחיר מקסימום לפיקוח רווחיות בסוף 2021, בדיוני וועדת המחירים בנושא ב-2024 לא הוצגו נתוני בדיקת רווחיות, ולא הייתה התייחסות לשאלה האם השינוי בשיטת הפיקוח משיג את מטרתו כפי שתפסה אותה הוועדה.

מה היית ממליצה לממשלה בעתיד?

"בכל רפורמה שרוצים לעשות חייבים לבצע הגדרת מטרות ובדיקות תוך כדי ביצוע הרפורמה. אני באמת מקווה שהמחקר השלם יוביל למיסוד ההערכה של רפורמות סחר לפני ואחרי ביצוען כחלק מובנה בעבודתם של הגופים המקצועיים האחראים, ובכלל זה משרדי האוצר, הכלכלה והחקלאות. זה נכון שיש יותר שחקנים בשוק החמאה, ועל הנייר הרבה יותר מגוון, אבל מרבית המק"טים שנכנסו לשוק היו בכמויות קטנות עד זניחות, והשפעה שלהם על חוויית המגוון של הצרכנים ועל התועלת שהם הפיקו מכך הייתה מוגבלת מאוד." ▲