

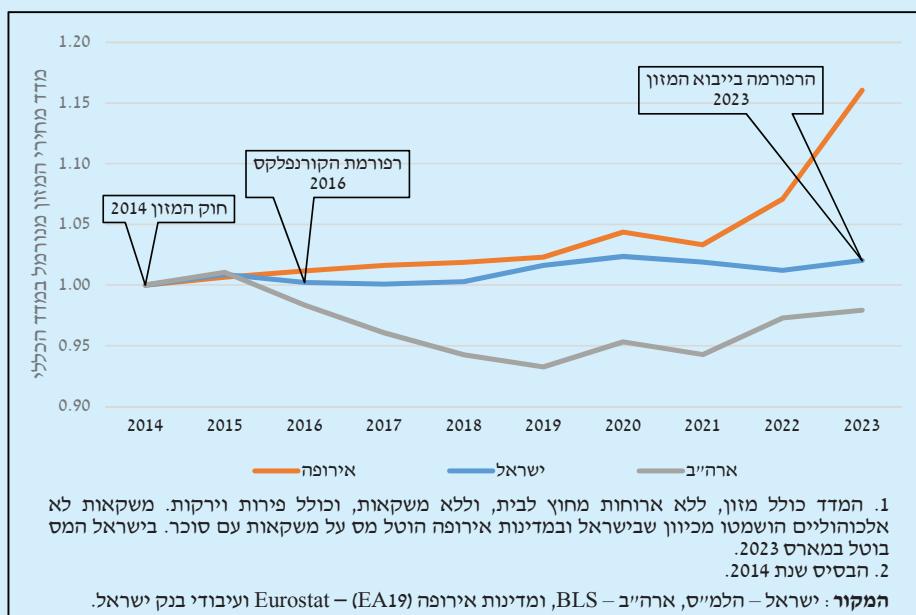
## תיבה ב'-2: הסרת חסמי יבוא ככלי להפחחת מחירי המזון בישראל

- היחס בין מחירי המזון בישראל לממד הכללי של המחרירים לצרכן נותר כמעט ללא שינוי בעשור האחרון. הממד המקביל באיראה"ב נתה לרדת – לפחות עד משבר הקורונה – ואילו באירופה הוא נתה לעלות, ואף נסק עקב מלחמת רוסיה-אוקראינה.
- הממשלה פועלת בעשור האחרון להזיל את מחירי המזון באמצעות הסרת חסמים ליבוא, וכן ניכרת עלייה בשיעור היבוא מסך צריכה המזון בישראל. בהשוואה בין-לאומית שיעור יבוא המזון לישראל אינו נמוך בהתחשב במאפייניה.
- למרות הגידול ביבוא, אין עדין סימנים מובהקים שמעידים כי הסרת החסמים הביאה לירידה של מחירי המזון, ובפרט של התוצרת המקומית.
- חשוב שהממשלה תמשיך לפעול להסרת החסמים הרבים שנוטרו ליבוא, כדי להעצים את השפעתו התחרותית על מחירי המוצריים המקומיים, וכך להגדיל את התחרויות בין היבואנים.

### א. מחירי המזון והיבוא

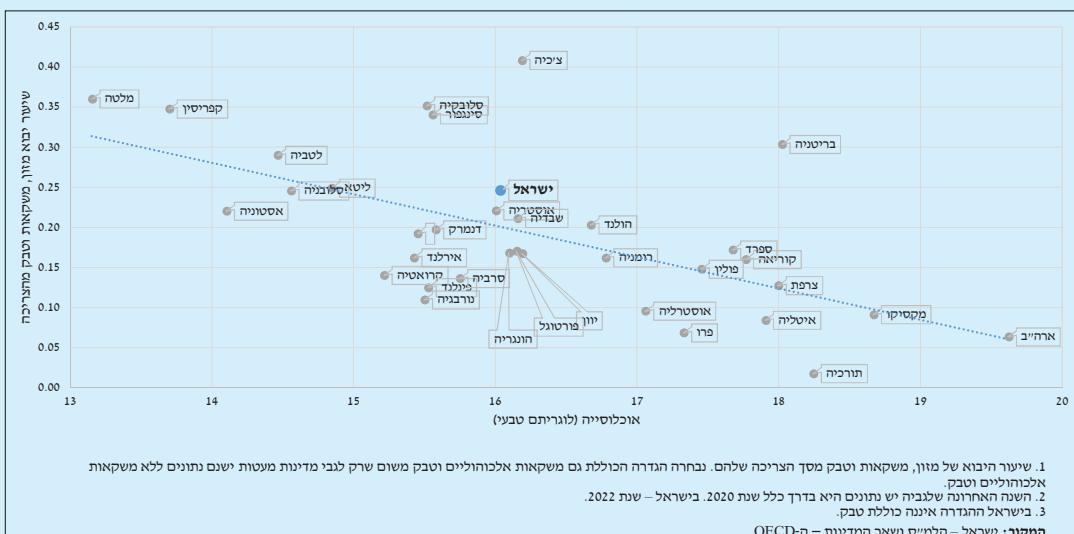
מאז המאה החברתית מ-2011, שהעלווה בזורה ניכרת את נושא יוקר המחייה לסדר היום הציבורי בישראל, ננקטו בישראל צעדים להורדת מחירי המזון באמצעות עידוד התחרות בשוק הקמעונאי והגששת היבוא. אף על פי כן לא ירדו המחרירים הקיימים של המזון בישראל בעשור האחרון (איור 1). הממד המקביל באיראה"ב נתה לרדת – לפחות עד משבר הקורונה – ואילו באירופה הוא נתה לעלות יותר מאשר בישראל (ואף נסק עקב מלחמת רוסיה-אוקראינה).

איור 1: ממד מחירי המזון מנורמל בממד הכללי בישראל, באיראה"ב ובאירופה (EA19)



יבוא מזון יכול לשמש כלי מרכזי להזלת מחירי המזון ולהגדלת מגוון המוצריים, בעיקר במדינות שאוכלוסייתן קטנה יחסית. זאת משומש שיש יתרונות בייצור מזון במדינות בינלאומיים, ואלו גםאפשרים להרחבת את מגוון המוצריים הזמינים לצרכנים המקומיים. שייערו של יבוא המזון התעשייתי<sup>1</sup> לישראל, העומד על כ-24%, אינו נמוך בהשוואה בין-לאומיות, גם אם מבאים בחשבון את גודל האוכלוסייה (איור 2). זאת לעומת ריחוקה הגיאוגרפי של ישראל מהשוקים העיקריים. התמונה כמעט לא משתנה גם בבדיקה באמצעות גרגסיה שהביאה בחשבון, נוספת על גודל האוכלוסייה, גם את התמייג לנפש בדולרים שוטפים.<sup>3,2</sup>

איור 2: שיурו יבוא המזון מהצריכה והאוכלוסייה בישראל ובמדינות ה-OECD, 2020



השיעור הגבוה של יבוא מזון לישראל, למרות מכשולים בולטים ליבוא עשוי להעיד שהמחירים הסיטונוניים בחו"ל נמוכים מלהה של התעשייה המקומית. אילו מחרי התעשייה המקומית היו נמוכים בהשוואה לחו"ל, התתרץ להגדיל את היבוא היה נמוך יותר, במיוחד משום שהיבוא כרוך בעליות נוספות, הקשורות להבלה ולתהליכי הסחר בין מדינות. המכשולים ליבוא אמורים למצוא בייטוי במחיר שהיבואנים דרושים מהקמעונאים. ישנים שני סוגים של מכשולים: מכשולים מכסיים הבאים לידי ביטוי בשיעור מכס גבוה על יבוא – שעדיין קיימים על מקצת מהמזון התעשייתי;<sup>4</sup>

<sup>1</sup> להגדירה מפורטת של מזון תעשייתי ראו לוח 1.

<sup>2</sup> נמצא קשר אמפירי חיובי בין התמייג לנפש למגוון מוצרי המזון בצריכה, ראו לדוגמה,

Funke, Michael, and Ralf Ruhwedel. "Product variety and economic growth: Empirical evidence for the OECD countries." IMF Staff papers 48.2 (2001): 225-242. Sauré, Philip. "Bounded love of variety and patterns of trade." Open Economies Review 23 (2012): 645-674.

<sup>3</sup> משווהת הרגסיה הליניארית שנameda היא :

Share of food imports out of total food consumption=constant - 0.0383· log(pop) + 0.0198·log(gdp per capita at current price)  
וגרסית עבור משתנה רציף בין 0 ל-1 כמעט לא ניתנה את התוצאות. ההשפעה של התוצר לנפש נמצאה חיובית אולם לא מובהקת.

<sup>4</sup> קיימים מכסיים גם על יבוא מקצת מהסחרות החקלאיות.

ומכשולים לא-מכסיים – לדוגמה תקני מזון שונים בין מדינות. הגמשת הייבוא, המتبטאת בהסרת חלק מהמכשולים האמורים, אמורה להזיל את המחירדים בד בבד עם צמצום או הטייעול של התעשייה המקומית.<sup>5</sup> הגידול של שיעור הייבוא בצריכה בשנים האחרונות (אייר 3) תומך בטענה שמחירי המזון הסיטונוניים של לפחות חלק מהמוצרים נמוכים יותר בחו"ל. הרקע לתחילתigidלו של הייבוא היה "רפורמת הקורנפלקס", שנחקרה ב-2016 והביאה להגשאה מיידית של הגבולות לא-אלכוהוליים בצריכה – שבשנים 1996–2015 נותר כמעט כל מזון תעשייתי ומשקאות לא-אלכוהוליים בצריכה – שבחנו כמעט ללא שינוי, כ-14% – החל לעומת-ב-2016 והגיע ב-2022 לכ-23%.<sup>6</sup>

אייר 3: שיעור הייבוא של מזון מעובד מההוצאה על יצירכה מזון והמחירים הסיטונוניים של מזון לצירכה מקומית מיצורו מקומי ומיבואו (המחיררים מנורמלים במדד המחרירים לצרכן)



1. הבסיס למדד מחיר הוא ינואר 1996.

2. ממד מחררי יצירכה מינימלי – מזו מוגדר על "מדד פישר" (Fisher Price Index).

3. חשוב להתייחס בוחרות בלבד בעקבות מחררי התוצרת המקומית והייבוא,علاלה מאIOR 3, מכיוון שתמזהל מוצרי המזון המיבאים שונה מתמהיל הוצאות המזון המוגרם בשាឦל, וויקם שהקל מהעורך עליה המזון המוגרם נובע מתהוויה שונה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודו בנק ישראל.

אייר 3 מציג גם את מדד המחרירים הסיטונוניים של המזון התעשייתי לעדמים מקומיים ואת המדד המקורי למוצריו מזון תעשייתי מיבוא, שניהם מנורמלים במדד המחרירים לצרכן. נמצא שבתקופה 2006–2015 עלית מחירי המזון מיבוא הייתה מותנה יחסית לעליית המחרירים של התוצרת המקומית (בעיקר בגלל עלייה חדה של המחרירים המקומיים בשנים 2006–2008), אבל שיעור הייבוא כמעט לא השתנה. ב-2016 שיעור הייבוא החל כאמור לגדול – ככל הנראה בזכות "רפורמת הקורנפלקס" – ובמקביל ירד מחירו המקורי עד 2022.

את הגמשת הייבוא ניתן לבחון גם בענפי מזון ספציפיים. לוח 1 מציג הן את שיעור הייבוא מהצריכה בענפי המזון והן את הגידול של ייבוא המזון בענפים השונים בשנים האחרונות.

5 בתוכנית החשיפה של ענפי ההלבשה וההנעלת והרטיטים צומצם הייצור המקומי בד בבד עם הזולת המחיר. ברפורמת "শמיים פתוחים" הסרת חסמי הכניסה למחררים מחו"ל דזוקא לוותה בגידול הפעילות של חברות התעשייה הישראלית, תוך ירידת במחירים. ראו בנק ישראל, רפורמת "শמיים פתוחים" והשפעתה על ענפי התעשייה ועל הצרן הישראלי,ckett ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות, אוקטובר 2021.

6 "רפורמת הקורנפלקס" כללה מוצרי מזון תעשייתיים כגון דגני בוקר, ביסקויטים, קרקרים, חטיפים, פסטות, אורז, שוקולדים, מרוחים, קטשופ ומוסרים נוספים.

7 שיעור הייבוא כולל משקאות לא-אלכוהוליים היה 24%.

לוח 1: ההוצאה על מוצרים מזון תעשייתיים ומשקאות ושיעור היבוא שנת 2022				
תת-הענף	סכום והיבוא (מיליאוני ₪)	סעיף כל הייצור	שיעור היבוא (%)	הגידול בשיעור היבוא 2014-2022 (נקודות אחוז)
<b>מוצרי מזון תעשייתיים – סך הכל</b>	<b>106,968</b>		<b>24</b>	<b>8</b>
יצור מזון מוכן	1,339		0	0
יצור דברי מאפה	16,098		7	3
יצור מוצרי חלב	12,881		7	5
יצור משקאות קלים; מים מינרליים וסוגים אחרים של מים בבקבוקים	6,827		13	5
טחינת תבואה דגנים וגריסטה	2,366		15	-2
עיבוד בשר ושימורו	28,752		15	8
יצור יינות	2,298		19	3
עיבוד פירות וירקות ושימורם	7,399		26	8
יצור בירה ומיני שכר, על בסיס לתת	2,206		27	3
יצור שומנים ושמנים מן החיה ומן הצומח	4,012		30	13
יצור מוצרי מזון אחרים, לנמי"א	11,080		48	9
יצור מקרוני, אטריות, קוסקוס ומזונות דומים	734		57	12
עיבוד דגים, סרטנים ורכיכות ושימורם	4,762		74	17
יצור קקאו, שוקולד וממתקים	3,152		175	24
זיקוק וערובוב של אלכוהול	2,578		85	-5

<sup>1</sup> שיעור היבוא בשנת 2021 היה 65%. יתכן שהחלק מהגידול של שיעור היבוא בשנת 2022 נבע ממתרBOR בפעול הממותקים של שטרואס.

המקור: הלמ"ס, ההוצאה לצריכה פרטית 2014–2022 לוח 4, ועיבוד בנק ישראל.

הلوح מציבע על שונות רבה בין הענפים בשיעור היבוא. בענפים בהם יש מכשולים ליבוא, שנובעים מתקיימים התלויים במאפייני המוצר, כגון אורך חיים קצר, צורך בקיורו או הקפאה לשיעור היבוא נמוך. כך בדרכי מאפה, ובמידת מה גם במוצרי חלב ובשר מעובד. על אלה נוספים קשיים ייחודיים לישראל התלוים במאפייני הנסיבות.<sup>8</sup> בענפים אחרים, כגון עיבוד ירקות ופירות ושימורם, המכשולים מגבלים מלהותם שיעור היבוא גבוה יותר. הلوح מראה גם ששיעור הגידול של היבוא בשנים 2014 עד 2022 היה גבוה יותר בענפים שבהם שיעור היבוא היה גדול יחסית כבר ב-2014.

## ב. המדיניות בתחום יבוא המזון

בשנים האחרונות נקבעו בישראל צעדים להפחחת יוקר המזון באמצעות תחרות בשיווק הקמעוני (חוק המזון, 2014) והגמשת היבוא ("רפורמת הקורנפלקס", 2016). בינוואר 2023, נכנסה לתוקף גם הרפורמה ביבוא המזון, שמטרתה להכנס שינויים בשני מישורים:

1. אימוץ חלקו של התקינה הנוהga באירופה: ההבדלים בין ישראל לאירופה בתקינות המזון מחייבים מכשול ממשי ליבוא מזון. ישראל היא מדינה קטנה, ולכן יכול מזון בחו"ל לעמוד בתקינה הישראלית הייחודית דורשת

<sup>8</sup> תשומת העבודה הנדרשת כדי שמקור יוכר כקשר איננה איחודית לכל המזונות.

התאמות, בעוד שהמבצעים בחו"ל מותאמים לעבודה על פי התקנים האירופיים או על פי אלו של השוקים הגדולים האחרים בעולם. לאחרונה, במסגרת הרפורמה, בוטלו תקנים ישראליים ייחודיים, אולם עדין נותרו ריבים אלה.

- יבוא על סמך הצהרה של מקצת מהמזון הרגיש – מסלול "יבואן נאות": לפניה הרפורמה, מזון שהוגדר כ"רגיל" יבוא על סמך הצהרה, ללא צורך בבדיקה של כל מוצר, ואילו יבוא של מזון שהוגדר כ"רגיש", ככלומר, כזה שטיפול לא תקין בו עלול לגרום סיכון בריאותי, חייב בדיקת מעבדה של כל מוצר. הרפורמה מאפשרת את החילת מסלול יבוא המזון ה"רגיל" על חלק מהמזון ה"רגיש", וזאת ליבואנים שהוגדרו כ"יבואן נאות".<sup>9</sup>

למרות ההתקדמות בהסרת החסמים מיבוא המזון, והשפיטה על מחירי היבוא עצמוו, עדין אין סימנים מובהקים שיעידו כי היא הביאה לירידה בולטת של המחירים לצרכן. עם זאת, הממשלה מקדמת צעדים נוספים להסרת חסמים מעלה היבוא. בפרט, מקודם תחיליך של הסמכות על תקנים אירופיים במזון. ביום, יבואו שמעוניין ליבוא מוצר מזון כלשהו לישראל נדרש להתאים את המוצר לתקן הישראלי – פעולה שעלותה אינה זניחה, והייתה נחsett אילו התקן הישראלי היה תואם לתקן האירופי.<sup>10</sup> במסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שנמצאת בשלבי חקיקה, מוצע להסתמך על התקן האירופי במזון ועל ההצעה של היבואן שהמוצר משוק כדין באירופה.

התקינה האירופית יסייע גם להגדיל את מספר היבואנים ואת מגוון המוצרים המובאים, ובכך להגביר את התחרות בין היבואנים עצם. כיום החסמים הניצבים בפני יבואנים פוטנציאליים הם גבוהים כדי נדרשת השקעה גבוהה של היצרנים בהתאם של מוצר בינלאומי לתקן הישראלי. לכן כמעט רק יבואנים שפועלים בהיקפים גדולים יכולים להתחרש עם מפעלים בינלאומיים "תרגום" את המוצר לתקן הישראלי. אם יאומצו התקנים האירופיים במלואם, יהיה קשה ליבואנים עלויות אלו, וגם יגדל האיום התחרותי על היבואנים – מצד יבואנים פוטנציאליים אחרים, שיוכלו להיכנס לענף. הקטנת חסמי הכניסה יכולה אף לעודד כניסה של חברות קמעונאיות מחו"ל שיש להן יתרונות לגודל, ויכולות לייבא במוצרים זולים מהמותגים בחו"ל-לאומיים וכן את המותגים שלהם. ובכך להזמין את המźביג לארכנו.

חשיבותם של מגבלות היבוא והגבורת תחרויות בתהומות זה אינן פתרון מלא, וודאי לא מיידי לヨק'ר היחס של המזון בישראל. ראשית, קיימים גם גורמים מקומיים כגון מיסוי גובה יותר על מזון,<sup>11</sup> ודרישות חברות, שמייקרים את המחיר הסיטוני בישראל בהשוואה לחו"ל; שנית, בין היבואן לצרכן נמצא גם המקטע הקמעונאי, וככל שהוא מאופיין במבנה לא תחרותי ו/או בחוסר יעילות, אין ביטחון שירידת המחרירים הסיטוניים תגיעה ברובה לצרכנים. סוגיה זו מחייבת טיפול נפרד מצד הרגולטורים הרלוונטיים והממשלה. שיקולים נוספים המנחים את פתיחת המשק ליבוא מזון הם שמירה על בריאות הציבור ושימור ביטחונו תזונתי למרקורי חירום.

<sup>9</sup> ייבואן נאות" נדרש לקיים תוכנית בקרה אינטגרלית עבור כל מוצר שייבאafi התקינה האירופית. מוציאי המזון הרגשיים ש"ייבוֹאן נאות" יכול ליליבא במסלול מזון יבוֹאן רגיל (צחורה) הם: מוציאי חלב ממפטוֹר, דבש ומוצריו, מוצריים המכילים ג'לטין ואוֹ קוֹלְגֶן, מים מינרליים, שימורי מזון בעלי חמיויות נמוכה, מוציאי מזון המוגדרים וגשיים רק משומם שחם טענים הובלה או אחסהנה בטמפרטורה נמוכה מ-8 מעלות ועוד. לא יוכל במסלול החראה הבאים: מזון לתנינוקות, בשר ומוצריו, דבש ומוצריו דגים, ביצים ומוצרי ביצים, מוצריים מחלב לא ממפטוֹר, משקאות משכרים. תוסף תזונה ועוד.

<sup>10</sup> גם מפעלים במקומות אחרים בעולם מכירים את התקנים האירופיים ותקנים בין-לאומיים אחרים למזון, ואילו התקנים הישראליתים פחות מוכרים.

<sup>11</sup> במידות בהן המיסוי על מזון גבוה יותר, למשל כאשר המיע"מ על מזון הוא בשיעור הסטנדרטי – כמו בישראל – ולא בשיעור מופחת, מצד אחד מחייב המזון יהיו גבוהים ומצד שני תקבולי המס עשויים להחליף מסים אחרים. משום כך השפעת המס על הכנסה הפניה של הצרכן אינה ברורה.

