

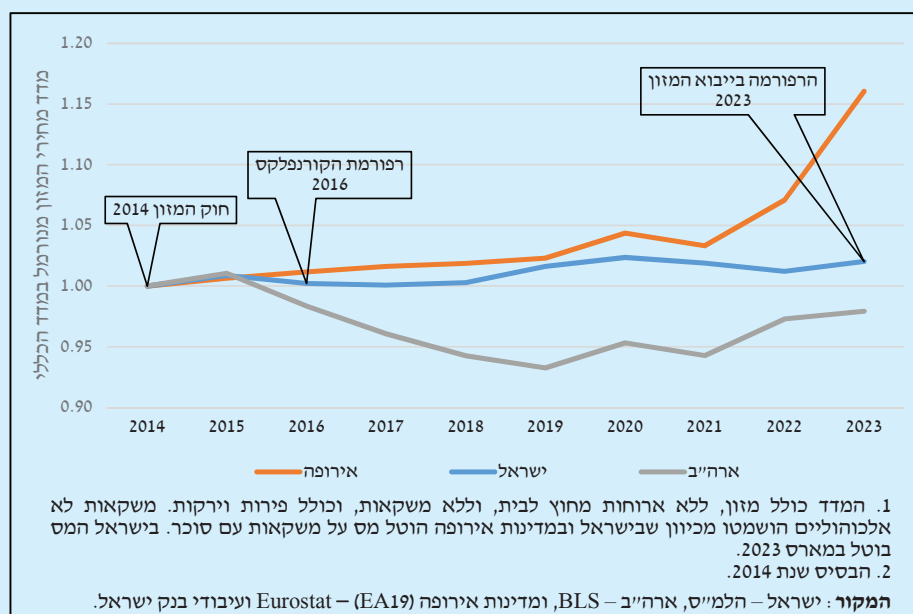
תיבה ב'-2: הסרת חסמי יבוא ככלי להפחתת מחירי המזון בישראל

- היחס בין מחירי המזון בישראל למדד הכללי של המחירים לצרכן נותר כמעט ללא שינוי בעשור האחרון. המדד המקביל בארה"ב נטה לרדת – לפחות עד משבר הקורונה – ואילו באירופה הוא נטה לעלות, ואף נסק עקב מלחמת רוסיה-אוקראינה.
- הממשלה פועלת בעשור האחרון להוזיל את מחירי המזון באמצעות הסרת חסמים ליבוא, ואכן ניכרת עליה בשיעור היבוא מסך צריכת המזון בישראל. בהשוואה בין-לאומית שיעור יבוא המזון לישראל אינו נמוך בהתחשב במאפייניה.
- למרות הגידול ביבוא, אין עדיין סימנים מובהקים שמעידים כי הסרת החסמים הביאה לירידה של מחירי המזון, ובפרט של התוצרת המקומית.
- חשוב שהממשלה תמשיך לפעול להסרת החסמים הרבים שנותרו ליבוא, כדי להעצים את השפעתו התחרותית על מחירי המוצרים המקומיים, וכדי להגדיל את התחרות בין היבואנים.

א. מחירי המזון והיבוא

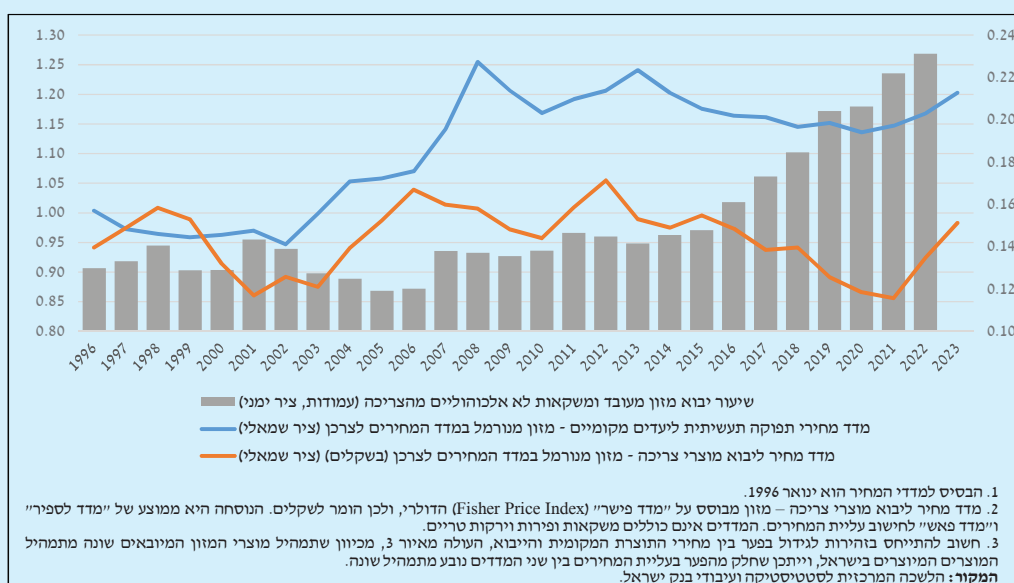
מאז המחאה החברתית מ-2011, שהעלתה בצורה ניכרת את נושא יוקר המחיה לסדר היום הציבורי בישראל, ננקטו בישראל צעדים להורדת מחירי המזון באמצעות עידוד התחרות בשיווק הקמעונאי והגמשת היבוא. אף על פי כן לא ירדו המחירים היחסיים של המזון בישראל בעשור האחרון (איור 1). המדד המקביל בארה"ב נטה לרדת – לפחות עד משבר הקורונה – ואילו באירופה הוא נטה לעלות יותר מאשר בישראל (ואף נסק עקב מלחמת רוסיה-אוקראינה).

איור 1: מדד מחירי המזון מנורמל במדד הכללי בישראל, בארה"ב ובאירופה (EA19)



ומכשולים לא-מכסיים – לדוגמה תקני מזון שונים בין מדינות. הגמשת היבוא, המתבטאת בהסרת חלק מהמכשולים האמורים, אמורה להוזיל את המחירים בד בבד עם צמצום או התייעלות של התעשייה המקומית.⁵ הגידול של שיעור היבוא בצריכה בשנים האחרונות (איור 3) תומך בטענה שמחירי המזון הסיטוניים של לפחות חלק מהמוצרים נמוכים יותר בחו"ל. הרקע לתחילת גידולו של היבוא היה "רפורמת הקורנפלקס", שנחקקה ב-2016 והביאה להגמשה מיידית של הגבלות לא-מכסיות על היבוא של מזון יבש.⁶ בעקבות הרפורמה, שיעור היבוא של מזון תעשייתי ומשקאות לא-אלכוהוליים בצריכה – שבשנים 1996–2015 נותר כמעט ללא שינוי, כ-14% – החל לעלות ב-2016 והגיע ב-2022 לכ-23%.⁷

איור 3: שיעור היבוא של מזון מעובד מההוצאה על צריכת מזון והמחירים הסיטוניים של מזון לצריכה מקומית מייצור מקומי ומיבוא (המחירים מנורמלים במדד המחירים לצרכן)



איור 3 מציג גם את מדד המחירים הסיטוניים של המזון התעשייתי ליעדים מקומיים ואת המדד המקביל למוצרי מזון תעשייתי מיבוא, שניהם מנורמלים במדד המחירים לצרכן. נמצא שבתקופה 2006–2015 עליית מחירי המזון מיבוא הייתה מתונה יחסית לעליית המחירים של התוצרת המקומית (בעיקר בגלל עלייה חדה של המחירים המקומיים בשנים 2006–2008), אבל שיעור היבוא כמעט לא השתנה. ב-2016 שיעור היבוא החל כאמור לגדול – ככל הנראה בזכות "רפורמת הקורנפלקס" – ובמקביל ירד מחירו היחסי עד 2022.

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

⁵ בתוכנית החשיפה של ענפי ההלבשה וההנעלה והרהיטים צומצם הייצור המקומי בד בבד עם הוזלת המחיר. ברפורמת "שמיים פתוחים" הסרת חסמי הכניסה למתחרים מחו"ל דווקא לוותה בגידול הפעילות של חברות התעופה הישראליות, תוך ירידה במחירים. ראו בנק ישראל, רפורמת "שמיים פתוחים" והשפעתה על ענפי התיירות ועל הצרכן הישראלי, לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות, אוקטובר 2021.

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

⁷ שיעור היבוא כולל משקאות לא אלכוהוליים היה 24%.

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

¹ שיעור היבוא בשנת 2021 היה 65%. ייתכן שחלק מהגידול של שיעור היבוא בשנת 2022 נבע ממשבר במפעל הממתקים של שטראוס. המקור: הלמ"ס, ההוצאה לצריכה פרטית 2022–2014, לוח 4, ועיבודי בנק ישראל.

הלוח מצביע על שונות רבה בין הענפים בשיעור היבוא. בענפים בהם יש מכשולים ליבוא, שנובעים מקשיים התלויים במאפייני המוצר, כגון אורך חיים קצר, צורך בקירור או הקפאה שיעור היבוא נמוך. כך בדברי מאפה, ובמידת מה גם במוצרי חלב ובבשר מעובד. על אלה נוספים קשיים ייחודיים לישראל התלויים במאפייני הכשרות.⁸ בענפים אחרים, כגון עיבוד ירקות ופירות ושימורם, המכשולים מגבילים פחות ושיעור היבוא גבוה יותר. הלוח 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 ננקטו בישראל צעדים להפחתת יוקר המזון באמצעות עידוד התחרות בשיווק הקמעונאי (חוק המזון, 2014) והגמשת היבוא ("רפורמת הקורנפלקס", 2016). בינואר 2023, נכנסה לתוקף גם **הרפורמה ביבוא המזון**, שמטרתה להכניס שינויים בשני מישורים:

1. אימוץ חלקי של התקינה הנהוגה באירופה: ההבדלים בין ישראל לאירופה בתקינת המזון מצביבים מכשול ממשי ליבוא מזון. ישראל היא מדינה קטנה, ולכן ייצור מזון בחו"ל העומד בתקינה הישראלית הייחודית דורש

⁸ תשומת העבודה הנדרשת כדי שמוצר יוכר ככשר אינה אחידה לכל המזונות.

התאמות, בעוד שהמפעלים בחו"ל מותאמים לעבודה על פי התקנים האירופיים או על פי אלו של השווקים הגדולים האחרים בעולם. לאחרונה, במסגרת הרפורמה, בוטלו תקנים ישראליים ייחודיים, אולם עדיין נותרו רבים כאלה.

2. יבוא על סמך הצהרה של מקצת מהמזון הרגיש – מסלול "יבואן נאות": לפני הרפורמה, מזון שהוגדר כ"רגיל" יובא על סמך הצהרה, ללא צורך בבדיקה של כל משלוח, ואילו יבוא של מזון שהוגדר כ"רגיש", כלומר, כזה שטיפול לא תקין בו עלול לגרום סיכון בריאותי, חייב בדיקת מעבדה של כל משלוח. הרפורמה מאפשרת את החלת מסלול יבוא המזון ה"רגיל" על חלק מהמזון ה"רגיש", וזאת ליבואנים שהוגדרו כ"יבואן נאות".⁹

למרות ההתקדמות בהסרת החסמים מיבוא המזון, והשפעתה על מחירי היבוא עצמו, עדיין אין סימנים מובהקים שיעידו כי היא הביאה לירידה בולטת של המחירים לצרכן. עם זאת, הממשלה מקדמת צעדים נוספים להסרת חסמים מעל היבוא. בפרט, מקודם תהליך של הסתמכות על תקנים אירופיים במזון. כיום, יבואן שמעוניין לייבא מוצר מזון כלשהו לישראל נדרש להתאים את המוצר לתקן הישראלי – פעולה שעלותה אינה זניחה, והייתה נחשבת אילו התקן הישראלי היה תואם לתקן האירופי.¹⁰ במסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שנמצאת בשלבי חקיקה, מוצע להסתמך על התקן האירופי במזון ועל הצהרה של היבואן שהמוצר משווק כדין באירופה.

אימוץ התקינה האירופית יסייע גם להגדיל את מספר היבואנים ואת מגוון המוצרים המיובאים, ובכך להגביר את התחרות בין היבואנים עצמם. כיום החסמים הניצבים בפני יבואנים פוטנציאליים הם גבוהים כי נדרשת השקעה גבוהה של היצרנים בהתאמה של מוצר בין-לאומי לתקן הישראלי. לכן כמעט רק יבואנים שפועלים בהיקפים גדולים יכולים להתקשר עם מפעל בין-לאומי ש"יתרגם" את המוצר לתקן הישראלי. אם יאומצו התקנים האירופיים במלואם, ייחסכו 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 במחירים זולים הן מותגים בין-לאומיים והן את המותגים שלהן, ובכך להוזיל את המחיר לצרכן.

חשוב לציין שהקלה של מגבלות היבוא והגברת התחרות בתחום זה אינן פתרון מלא, וודאי לא מייד ליוקר היחסי של המזון בישראל. ראשית, קיימים גם גורמים מקומיים כגון מיסוי גבוה יותר על מזון,¹¹ ודרישות כשרות, שמייקרים את המחיר הסיטוני בישראל בהשוואה לחו"ל; שנית, בין היבואן לצרכן נמצא גם המקטע הקמעונאי, וככל שהוא מאופיין במבנה לא תחרותי/או בחוסר יעילות, אין ביטחון שירידת המחירים הסיטוניים תגיע 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 ביטחון תזונתי למקרי חירום.

⁹ "יבואן נאות" נדרש לקיים תוכנית בקרת איכות ובטיחות עבור כל מוצר שייבא לפי התקינה האירופית. מוצרי המזון הרגישים ש"יבואן נאות" יוכל לייבא במסלול מזון יבוא רגיל (הצהרה) הם: מוצרי חלב מפוסטר, דבש ומוצרי, מוצרים המכילים ג'לטין ו/או קולגן, מים מינרליים, שימורי מזון בעלי חמיצות נמוכה, מוצרי מזון המוגדרים רגישים רק משום שהם טעונים הובלה או אחסנה בטמפרטורה נמוכה מ-8 מעלות ועוד. לא ייכללו במסלול ההצהרה הבאים: מזון לתינוקות, בשר ומוצרי, דגים ומוצרי דגים, ביצים ומוצרי ביצים, מוצרים מחלב לא מפוסטר, משקאות משכרים, תוספי תזונה ועוד.

¹⁰ גם מפעלים במקומות אחרים בעולם מכירים את התקנים האירופיים ותקנים בין-לאומיים אחרים למזון, ואילו התקנים הישראליים פחות מוכרים.

¹¹ במדינות בהן המיסוי על מזון גבוה יותר, למשל כאשר המע"מ על מזון הוא בשיעור הסטנדרטי – כמו בישראל – ולא בשיעור מופחת, מצד אחד מחירי המזון יהיו גבוהים ומצד שני תקבולי המס עשויים להחליף מסים אחרים. משום כך השפעת המס על ההכנסה הפנויה של הצרכן אינה ברורה.

