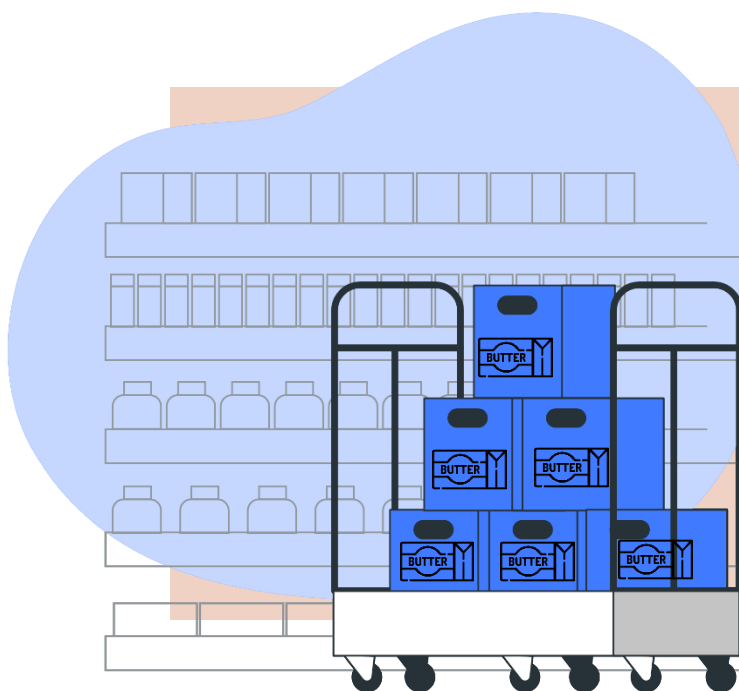


בחינת השפעת הטיפול הממשלתי במחסור בחמאה על הזמינות, המגוון, המחירים והריכוזיות הענפית¹



¹ מחקר זה בוצע ונכתב על ידי כלכלני חטיבת המחקר של רשות התחרות: יונה הקט ואדם ופרינסקי מהל.

עיקרים

בתחילת שנת 2019 הורגשה ברשתות שיווק המזון בישראל בעיית זמינות של חמאה, ובמשך פרקי זמן ממושכים במהלך אותה השנה מדפי החמאה במקררים עמדו ריקים לחלוטין. המחסור החמור ועליית המחירים שנרשמה בעקבותיו הובילו את הממשלה לנקוט במספר צעדים: ראשית הורחבו מכסות היבוא הפטורות ממכס, בהמשך הוחל פטור מלא ממכס על יבוא חמאה וכן הורחב סל מוצרי החמאה שמחירם מפוקח. בעבודה זו נבדקה השפעת הצעדים שנקטו על ידי הממשלה כתגובה למחסור בחמאה על המחירים, המגוון והכמות הנצרכת של חמאה שולחנית וכן על נתחי השוק של החברות הפעילות בתחום. ממצאי הבדיקה מעלים כי בעקבות הצעדים שנקטו התרחשה **עלייה משמעותית בכמות החמאה שנמכרה, באופן שמצביע על השלמת הפער בין הביקוש להיצע**. רבים מהצרכנים שעברו בעל כורחם בתקופת המחסור לרכוש מוצרי חמאה יקרים, חזרו לרכוש את המוצרים בפיקוח. בנוסף, המוצרים המיובאים שהחל שיווקם בארץ לאחר יישום ההקלות ביבוא נמכרו בחלק מהמקרים מתחת למחיר המפוקח. לא זאת בלבד שכמות החמאה הזמינה לרכישה גדלה, גם **מגוון המוצרים על המדף עלה ובמקביל נבלמה מגמת עליית המחיר החדה שנרשמה בתקופת המחסור**. עוד נמצא כי הצעדים שנקטו על ידי הממשלה כתגובה למחסור בחמאה גררו הגדלת חלקם של שחקנים קטנים על חשבון "תנובה" ו"ווילי פוד" (להלן **תנובה וווילי פוד**, בהתאמה) ונרשמה ירידה ברמת הריכוזיות בתחום.

רקע

מחיר המקסימום של חמאה שולחנית (להלן **חמאה שולחנית** או **חמאה**) "רגילה" לצרכן מפוקח ועומד כיום על 3.94 ש"ל ל-100 גרם.² בנוסף לחמאה הרגילה, משווקים לצרכן הישראלי מוצרי חמאה שונים כגון חמאה מלוחה, חמאה עם תוספות שונות וחמאה רכה למריחה. מוצרים אלה נבדלים מהותית ממוצרי החמאה השולחנית, בין היתר משום שמחירים גבוה ממחיר הפיקוח. בנוסף לפיקוח על המחיר לצרכן, מוטל על יבוא חמאה מכס. עד שנת 2019 הוטל על יבוא חמאה שולחנית מכס בשיעור של 126-140 אחוזים. שיעורו הגבוה של המכס היווה חסם משמעותי ביבוא חמאה ופגע, ככל הנראה, בכדאיות הכלכלית לייבא מוצרי חמאה רבים.

משנת 2016 החלה הממשלה להעניק מכסות יבוא שנתיות פטורות ממכס לחמאה שולחנית (באריזות קמעונאיות של עד 1 קילוגרם) בהיקף של כ-1,250 טון בשנה, המהווה כ-20 אחוזים מסך הצריכה של מוצרים אלה באותה תקופה.³ הרישיונות ליבוא חמאה שולחנית חולקו במסגרת הליך תחרותי, תחת התחייבות למחיר מקסימום לצרכן הסופי, הנמוך מן המחיר המפוקח.⁴ יבוא שלא במסגרת המכסה אינו מחויב למחיר המפוקח, אך כאמור הכדאיות הכלכלית שלו נמוכה לאור שיעור המכס הגבוה שהוטל עליו.

המכסות הפטורות ממכס אמנם הפכו את יבוא החמאה לישראל לכדאי, אולם מעל ל-90 אחוזים מהתחום עדיין נשלט על ידי היצרנים המקומיים. למעשה, עד תחילת שנת 2019, חלקה של תנובה בתחום נע בין 80-90 אחוזים.

בתחילת שנת 2019 החל להירשם ברשתות השיווק בישראל מחסור בחמאה שולחנית. המחסור הלך והחמיר לאורך השנה עד כדי מדפים ריקים לחלוטין של חמאה במחיר הפיקוח, במקומות מסוימים ובתקופות שונות לאורך השנה. בניסיון לספק מענה למחסור, חתם שר

² נכון החל מ-11.06.2019 ועד מועד הפרסום. לפני תאריך זה המחיר המפוקח עמד על 3.8 ש"ל ל-100 גרם.

³ <https://mof.gov.il/Releases/Pages/hatzevet.aspx>

⁴ הוקצתה בכל אחד מן השנים 2016 ו-2017, מכסה של 1,250 טון, כאשר 1,000 טון מתוכם יועדו להליך התחרותי - כלומר להקצאה לזוכים המתחייבים על המחיר הנמוך ביותר לצרכן, ועוד 250 טון הוקצו כמכסת בונוס. מלבד זאת, ובנפרד, התקיים הליך חלוקת מכסות ליבוא חמאה תעשייתית.

האוצר, בראשית 2019, על הרחבה של כ- 200 טון בהיקף מכסות היבוא הפטורות ממכס עבור מוצרי חמאה שולחנית לשנת 2019 (עד למכסה שנתית בהיקף של 1,437.5 טון). משהתברר בחודשים שלאחר הרחבת המכסה שאין די בהרחבה זו למלא את המחסור בחמאה, הוחלט להעניק מכסה נוספת של 350 טון, מעבר למכסות שכבר ניתנו. בהמשך, המכסות עבור שנת 2020 הורחבו, באופן משמעותי, ל-2,000 טון, במקום 1,150 טון שניתנו במכסה בראשית 2019. עם זאת, אף שהחמאה המיובאת שהגיעה לשוק באמצעות המכסות המורחבות צמצמה את הפער בין הביקוש להיצע, עדיין הורגש מחסור במוצרי חמאה על המדפים. עד סוף שנת 2019 היקף הייבוא הגיע לכ-70 אחוזים מהמכסות בלבד.⁵ בסוף פברואר 2020, בניסיון להקל עוד יותר על יבוא החמאה, חתם שר האוצר על צו המסיר את המכס לחלוטין לשנת 2020. בכך התייתר, מטבע הדברים, השימוש במכסות היבוא.

בתקופה שקדמה להסרת המכס ועד מאי 2020, פיקוח המחירים הוחל רק על מוצרי החמאה המיוצרים בישראל ולא על מוצרי החמאה שיובאו, שלא במסגרת מכסה פטורה ממכס. כאמור, על מוצרי החמאה שיובאו במסגרת המכסות הוטלו מגבלות שמנעו מכירה מעל המחיר המפוקח. אם כן, ביטול מדיניות המכסות ומעבר לפטור גורף ממכס אפשר ליבואנים לייבא כמות בלתי מוגבלת של מוצרי החמאה ללא מכס, גם אם הם נמכרים במחיר הגבוה מהמחיר המפוקח (כל עוד לא מדובר בחמאה "רגילה"). במאי 2020, לאחר שהוסר המכס על מוצרי החמאה, קבע המפקח על המחירים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר כי חמאה "רגילה" בחפיסה שמקורה ביבוא תיחשב כמצרך דומה לעניין הפיקוח ולא תוכל להימכר מעבר למחיר הפיקוח.

מסמך זה בא לבדוק האם הפתרון שיישום - ביטול מדיניות המכסות הפטורות ממכס ומעבר לפטור גורף ממכס - הביא לחיסול המחסור בחמאה, וכן את השפעותיו על המחירים, המגוון והריכוזיות בתחום זה.

⁵ על פי סיכום דיוני ועדת המחירים - הפיקוח על מחיר החמאה מיום ה-2 באפריל 2020.

נתונים ומתודולוגיה

בדיקה זו מבוססת על שימוש בנתוני מכירות מחברת "סטורנקסט" אודות חמאה בחפיסה, ומתייחסים למכר בכלל רשתות השיווק הקמעונאיות בישראל. הבחינה כוללת את התקופה שבין ינואר 2018 עד דצמבר 2020, במהלכה התרחשו בתחום החמאה התמורות שתוארו לעיל.

במסגרת הבחינה זהו בתוך ההגדרה הרחבה של מוצרי החמאה ארבע קבוצות ניתוח רלוונטיות ובהתאם, הבדיקות שבוצעו נעשו לאור חלוקה זו. ראשית נעשתה הבחנה בין מוצרי חמאה תחת פיקוח מחירים (להלן **מוצרים מפוקחים**) למוצרי חמאה שמחירים אינו מפוקח (להלן **מוצרים לא-מפוקחים**). חלוקה זו חשובה בשל הבדלים משמעותיים בין המוצרים בשתי קבוצות אלו, בעיקר בהיבט של רמת המחירים, וכן גם בשל הבדלים באיכות המוצר ובידולו מנקודת מבטם של הצרכנים.⁶

חלוקה שנייה שנעשתה מבחינה בין מוצרי חמאה ששיווקם בישראל החל רק לאחר הסרת המכס על החמאה (מרץ 2020; להלן **מוצרים חדשים**), ומוצרים ששווקו גם קודם לכן (להלן **מוצרים ותיקים**). מטרתה של הבחנה זו היא לאפשר זיהוי של שינויים במגוון והשפעתו של שינוי זה במגוון על המחירים, בעקבות פתיחת התחום.

עבור כל אחת מארבע הקבוצות שהוגדרו התבצע ניתוח של מגמות מחיר, הכמות ומגוון לצרכן. כמו כן, נותחו גם המגמות בנתחי השוק של הספקים לאורך זמן.

⁶ על פי ההנחיות אודות מאפייני מוצרי חמאה בפיקוח, מוצרים בפיקוח זהו ככאלה ש: (1) מחירים נמוך ממחיר הפיקוח הנהוג בחודש הדגימה ו (2) מאפייניהם, כפי שבאים לידי ביטוי בשם המוצר, עונים להגדרה של "חמאה רגילה" – חמאה שאינה מלוחה וללא תוספות אחרות. כאמור, חמאה רגילה מיובאת לא הייתה תחת מדיניות פיקוח מחירים עד חודש מאי 2020, ולכן לאחר מכן גם היא סווגה כחמאה מפוקחת בנתוני הבדיקה.

ממצאים – השפעת המדיניות הממשלתית לטיפול במחסור בחמאה על

תחום החמאה

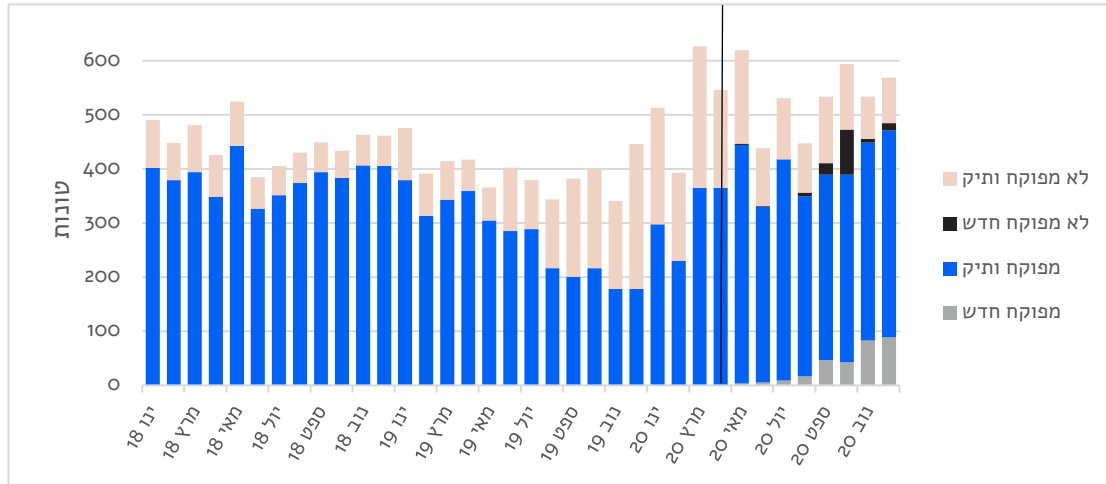
הסרת המכס על החמאה הגדילה משמעותית את הכמות הנמכרת

בעקבות ביטול מדיניות המכסות ומעבר לפטור גורף ממכס נרשמה עלייה של כ- 40 אחוזים בכמות החמאה הנמכרת בישראל, עד לרמת צריכה גבוהה מזו שנרשמה טרם המחסור שהחל ב- 2019.⁷ העלייה שנרשמה בהיקף מכירות החמאה גבוהה משמעותית מהגידול הכללי בצריכת מזון בישראל בין 2019 ל- 2020 (9.8 אחוזים) והן מהגידול בקטגוריית אפייה ובישול (20.6 אחוזים). יש בכך להצביע על כך שהסרת המכס הייתה אפקטיבית בצמצום הפער בין הביקוש הרב לחמאה להיצע הנמוך יחסית שנרשם ערב הרפורמה (ראה תרשים 1).

עוד עלה בבדיקה כי עם הירידה ההדרגתית בהיקף מכירות החמאה בתקופת המחסור נרשמה הסטה חלקית של הביקושים למוצרים היקרים בקטגוריה (חמאה לא-מפוקחת; הסדרה הכתומה בתרשים 1). בתוך כך זינק חלקה של החמאה הלא-מפוקחת מסך המכירות מ- 20 אחוזים בתחילת 2019 לכמחצית מהמכירות בסוף אותה שנה, בשיאו של המחסור. ניכר כי מגמה זו נעצרה עם צמצום פערי הביקוש וחלקה של החמאה הלא-מפוקחת מסך המכירות הצטמצם עד סוף 2020 לשיעור נמוך מזה שנרשם טרום המחסור (16 אחוזים).

⁷ כמות החמאה החודשית הממוצעת שנמכרה ב- 10 החודשים שקדמו לפתיחת השוק עמדה על 393 טון, והגיעה ל-540 טון בממוצע ב- 10 החודשים לאחר מכן.

תרשים 1: מוצרי חמאה – סך הכמות החודשית הנמכרת, 2018–2020

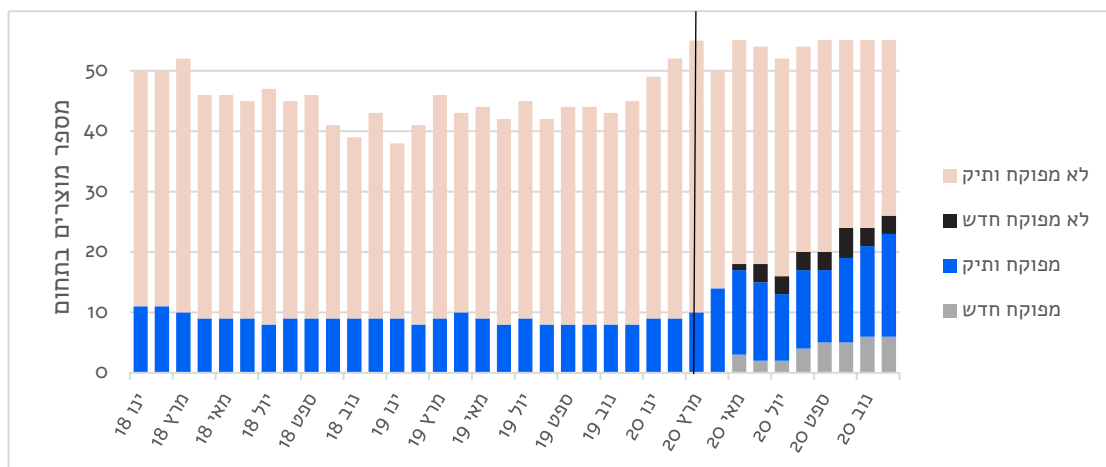


מקור: נתוני סטורנקסט; עיבודי חטיבת המחקר

המגוון המשוק לצרכנים התרחב

בעשרת החודשים שקדמו להסרת המכס על החמאה עמד מספרם הממוצע של מוצרי החמאה ששווקו לצרכנים על כ- 38 מק"טים בחודש, מפוקחים ושאינם מפוקחים יחדיו. מספר זה גדל לאחר פתיחת התחום ליבוא בלמעלה מ- 30 אחוזים ועמד על 50 מק"טים בממוצע ב- 10 החודשים לאחר הפתיחה (ראה תרשים 2). תופעת הרחבת המגוון נרשמה בקרב מגוון רחב של קמעונאים גדולים ואינה מוגבלת לשחקנים בודדים.

תרשים 2: מגוון מוצרי החמאה החודשי בכלל החנויות, 2018–2020



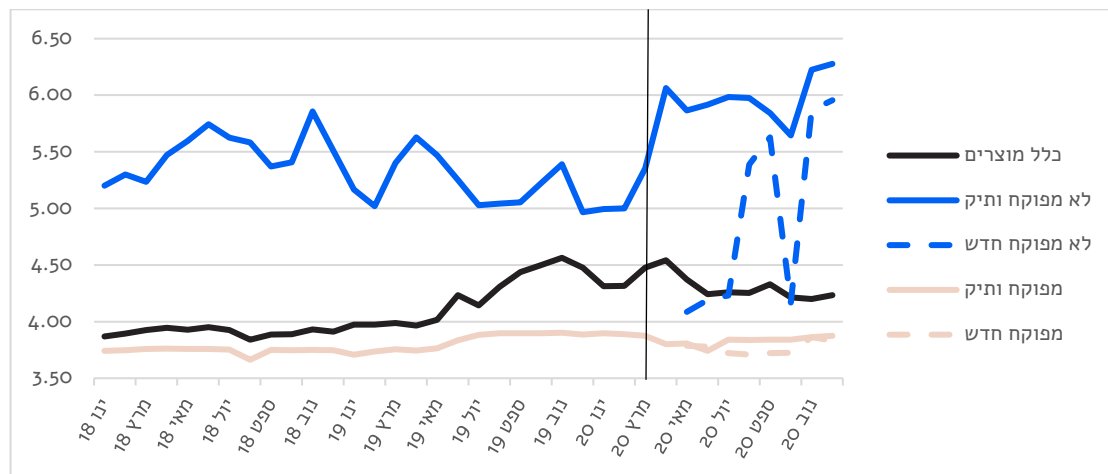
מקור: נתוני סטורנקסט; עיבודי חטיבת המחקר

נבלמה עליית המחיר הממוצע של החמאה וצרכני החמאה המפוקחת אף נהנו מירידת

מחיר

במהלך שנת 2019 עלה המחיר הממוצע של חמאה בכ-13 אחוזים. כאמור, חלק הארי של מכירות החמאה מגיע ממכירה של חמאה מפוקחת, אשר מחירה עלה במהלך 2019 בכ-5 אחוזים בלבד. אם כן, עליית המחיר הממוצע מקורה בעיקר בשינוי האמור בהרכבו של סל קניות החמאה הישראלי הממוצע, והמעבר לרכישת יותר מוצרי חמאה שאינם מפוקחים. צמצום המחסור בחמאה לאחר הסרת המכס, והירידה ההדרגתית בצריכת חמאה לא-מפוקחת (מסך המכירות של חמאה), בלם במידה רבה את עליית המחיר הממוצע. מנקודת מבטם של הצרכנים, אלו המעדיפים לרכוש את מוצרי החמאה המפוקחים נהנים מזמינות גבוהה יותר בעקבות הסרת המכס ומוצרים מיובאים חדשים המשווקים בחלק מהמקרים אף מתחת למחיר המפוקח (ראה תרשים 3).

תרשים 3: מחיר חודשי ממוצע ל-100 גרם חמאה, 2018-2020⁸



מקור: נתוני סטורנקסט; עיבודי חטיבת המחקר

⁸ התנודתיות הגבוהה במחירים של המוצרים בקטגוריית "לא מפוקח חדש" (ראה תרשים 3) נובעת בעיקרה משינוי בתמהיל המוצרים הנכללים בקבוצה זו, בשל החלת פיקוח המחירים על מוצרי החמאה המיובאים העונים על הגדרות הפיקוח, החל ממאי 2020.

יש לציין כי חלק ניכר מן העלייה-לכאורה במחיר הממוצע של חמאה לא מפוקחת נובע מהחלטת הרגולטור להחיל את פיקוח המחירים גם על חמאה מיובאת. החלטה זו גררה סיווג מחדש של מוצרי חמאה לא-מפוקחים שמחירם בפועל היה נמוך מלכתחילה, כמוצרים מפוקחים.⁹ לאור זאת, קבוצת המוצרים הלא מפוקחים כללה פחות מוצרים במחיר נמוך ויותר מוצרים במחיר גבוה, מה שהתבטא בעלייה-לכאורה של המחיר הממוצע. מלבד זאת, המגוון המתרחב של מוצרי חמאה שאינם מפוקחים (קרי קטגוריית היוקרה), כולל בתוכו גם מוצרים מיובאים חדשים, וכן מוצרים ותיקים שחזרו למדפים לאחר הסרת המכס, המשווקים ברמת מחיר גבוהה מזו שנרשמה ערב הרפורמה במכס.

כך, בשונה מהרושם שעשוי להיווצר מעליית המחיר הממוצע של חמאה לא מפוקחת, למעשה התרחשה בקטגוריה זו הרחבה של מגוון המוצרים המוצע לצרכן בזמן שמחיר מוצרי החמאה הקיימים לא השתנה באופן משמעותי.

נוסף לכך, כפי שניתן לראות בתרשים 3 לעיל, המחיר הממוצע של מוצרי חמאה חדשים (בקווים המקווקוים), מפוקחים ושאנם מפוקחים, נמוך מהמחיר הממוצע של מוצרי החמאה הוותיקים המקבילים להם (בקווים הרציפים), באופן עקבי לאורך כל התקופה שנבדקה.

צמצום הריכוזיות בתחום החמאה

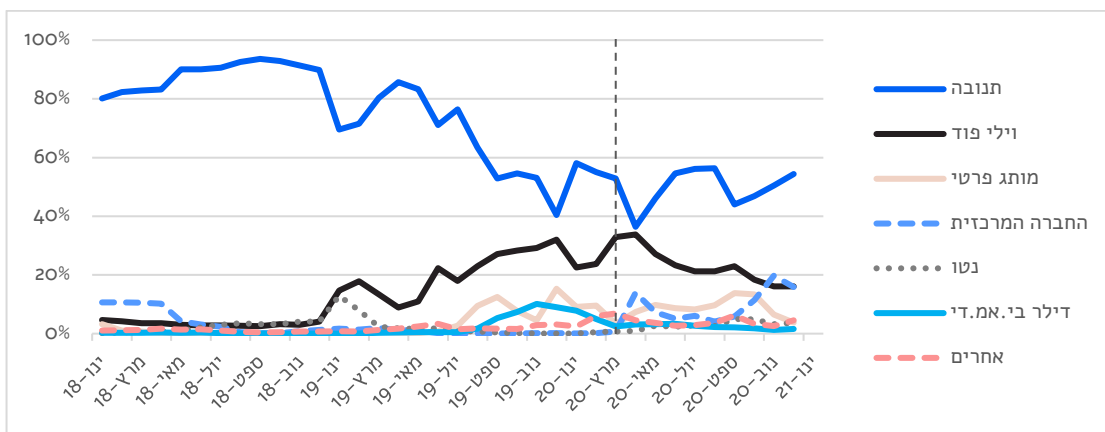
עד תחילת שנת 2019 חלקה של תנובה בתחום החמאה עמד על בין 80 ל-90 אחוזים. החל מנובמבר 2018 ולכל אורך שנת 2019 נרשמה ירידה בחלקה של תנובה, כך שזה צנח לכ-35 אחוזים עד סוף 2019. ירידה זו נרשמה על רקע זכייתה של חברת ווילי פוד במכסות יבוא פטורות ממכס במהלך 2019 וכניסה משמעותית של החברה לפעילות יבוא בתחום (ראה תרשים 4).

ביטול המכס מאוחר יותר אמנם עצר את מגמת הירידה של תנובה בתחום, אולם חלקה לא חזר לרמתו הגבוהה טרום תקופת המחסור. לצד העלייה בחלקה של ווילי פוד נרשמה עליה

⁹ ראה בתרשים 2 את העלייה במספר המוצרים המפוקחים הוותיקים לאחר מאי 2020, שחלקה מוסברת על ידי החלטת המפקח הנ"ל.

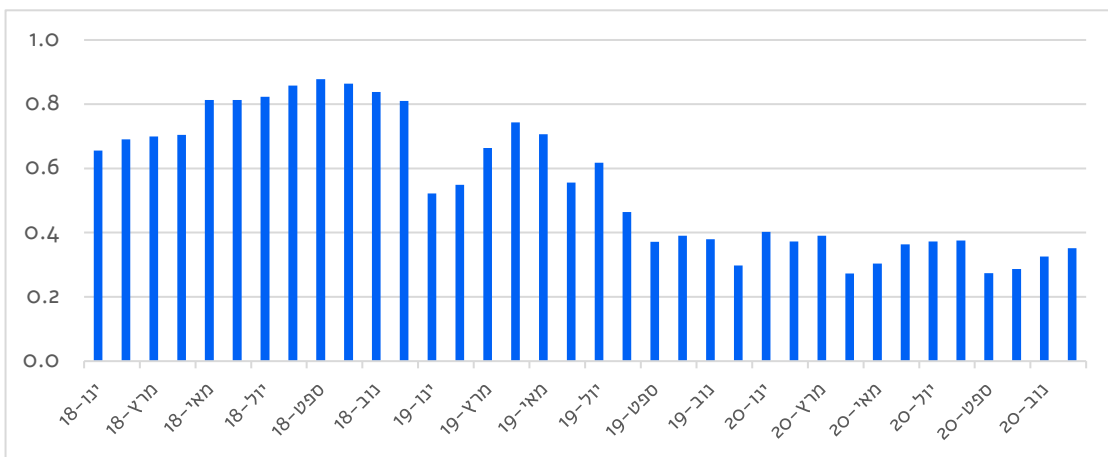
גם בחלקם של שחקנים קטנים יותר: בעיקר מותגים פרטיים והמותג "טרה". הירידה החדה בריכוזיות במקטע ספקי החמאה באה לידי ביטוי גם בהתבוננות בערכו של מדד HHI (ראה תרשים 5).¹⁰

תרשים 4: מוצרי חמאה – נתחי שוק כמותיים חודשיים לפי ספק, 2018-2020



מקור: נתוני סטורנקסט; עיבודי חטיבת המחקר

תרשים 5: ריכוזיות בתחום החמאה לפי ספק (מדד HHI), 2018-2020



מקור: נתוני סטורנקסט; עיבודי חטיבת המחקר

¹⁰ מדד הרפינדל-הירשמן (באנגלית: Herfindahl-Hirschman Index או HHI) הוא מדד לריכוזיות בענפים במשק, המהווה אינדיקטור מקובל לרמת התחרותיות בהם. המדד מוגדר כסכום ריבועי נתחי השוק של כלל החברות בענף מסוים. במצב של מונופול מושלם, כאשר בענף פועלת פירמה בודדת, מדד HHI שווה ל-1. במקרה של סימטריה בנתחי הפירמות המדד שווה ל- $1/k$ (כאשר k הוא מספר החברות בשוק) ובתחרות משוכללת המדד שואף ל-0. לפיכך, מדד HHI נע בין 0 ל-1. חשוב להדגיש כי השימוש כאן במדד HHI הינו בהשאלה מהמדד המקובל, המשמש בדרך כלל לבחינת ריכוזיות בשוק מובחן, ואין לראות בשימוש זה קביעה כי תחום החמאה בכללותו הינו "שוק מוצר" כמובנו בדיני התחרות.

סיכום והמלצות למדיניות

הבדיקה המוצגת בנייר זה התמקדה בבחינת השפעת היעילות של הטיפול הממשלתי שיושם כפתרון למחסור חמור בחמאה – ביטול מדיניות המכסות הפטורות ממכס ומעבר לפטור גורף ממכס ביבוא חמאה. ההשפעה נבחנה על פני מספר מאפיינים של תחום החמאה השולחנית בישראל ובהם המחירים לצרכן, המגוון המשווק, הכמות הנצרכת והריכוזיות במקטע הספקים. תוצאות הבדיקה העלו כי **המעבר לפטור גורף ממכס הביא להגדלת היצע החמאה באופן שנותן מענה לרמת הביקוש המקומי, תוך הגדלת מגוון מוצרי החמאה המוצעים על המדף ובלימת מגמת העלייה במחיר הממוצע**. הניסיונות לספק את המחסור בהיצע באמצעות מכסות יבוא נקודתיות צלח באופן חלקי בלבד.

למעשה, פתיחת התחום ליבוא פטור ממכס ללא הגבלת כמות היא שהצליחה, בסופו של דבר, לתת מענה לעודף הביקוש ולבלום את מגמת עליית המחיר שנרשמו לאורך 2019.

בין היתר על רקע ממצאים אלו, רשות התחרות רואה בחיוב את המשך מדיניות הסרת חסמי היבוא בתחום החמאה. רשות התחרות רואה ערך רב במתן וודאות רגולטורית ארוכת טווח לשחקנים בתחום בכלל, וליבואנים פוטנציאליים בפרט. כניסה של יבואנים חדשים לתחום עלולה להתעכב, או לא להתרחש כלל, אם תמשיך לשרור חוסר ודאות ביחס למדיניות לטווח הארוך בהקשר של יבוא חמאה לישראל.

לכן, רשות התחרות ממליצה כי ככל שיוחלט על הארכת פרק הזמן בו יוסר המכס על יבוא חמאה – ההסרה לא תהיה מוגבלת בזמן או שתהיה לפרק זמן מינימאלי קבוע מראש, וכאמור – לטווח ארוך ככל הניתן.