

עלה או ירד?

כיצד השפיעה הרפורמה בשוק שימורי הטונה בישראל על המחיר לצרכן ומה אפשר ללמוד ממידת הצלחתה?

שלומית ארבל



אוגוסט 2026

מחקר זה הוא פרי שיתוף פעולה בין פורום ארלזורוב יסודות
לרשות ההסתדרות לצרכנות.

רשות
ההסתדרות
לצרכנות



שלומית ארבל, מנהלת מחקרים וחוקרת בפורום ארלוזורוב-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**, אוניברסיטת בר אילן; **ד"ר ענת אלכסנדרון**, ראש חטיבת המחקר וסגנית הכלכלן הראשי, **ויונה הקט**, כלכלן בחטיבת המחקר, רשות התחרות; עוזר המחקר **יונתן פלד**; **יעקב שור וניר לוי** מצוות סטורנקסט.

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

הנחיה: עמית בן-צור ויוני בן בשט

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

5	תקציר
8	מבוא
10	פרק 1: כלי מדיניות בשוק שימורי הטונה, שינויים רגולטוריים וציר הזמן
15	פרק 2: עבודות קודמות שבחנו את שוק שימורי הטונה
19	פרק 3: מטרת העבודה
20	פרק 4: ממצאי הניתוח הנוכחי
20	4.1 המחיר לצרכן
23	4.2 מודל רגרסיה לניתוח השינויים במחיר לצרכן
28	4.3 הכמות המשווקת
29	4.4 ריכוזיות
31	4.5 ספקים מובילים
33	4.6 מספר הספקים ומגוון המוצרים
36	סיכום
83	נספח: מודל הרגרסיה
44	מקורות

רשימת האיורים והטבלאות

עמוד

- 10..... איור 1: שוק הטונה במגזר הביתי, קטגוריות ראשיות, 2023
- 13..... איור 2: ציר הזמן של הפעלת כלי המדיניות על טונה בשימורים, 2023-2013
- 22..... איור 3: המחיר המשוקלל לצרכן של ק"ג טונה בשימורים, 2023-2013 (רבעונים)
- 22..... איור 4: המחיר המשוקלל לצרכן ומחיר חומר הגלם של ק"ג טונה בשימורים, 2023-2013 (רבעונים)
- 28..... איור 5: אומדן ההשפעה של מחיר חומר הגלם והמכס השקלי על המחיר לצרכן, לפי תקופת הניתוח
- 29..... איור 6: שיווק טונה בשימורים - מכר שנתי כולל ושיווק לנפש, 2023-2013
- 30..... איור 7: ריכוזיות שוק שימורי הטונה בישראל, 2023-2013 (רבעונים)
- 31..... איור 8: נתח השוק של הספקים המובילים, 2023-2013 (רבעונים)
- 32..... איור 9: המחיר הממוצע לצרכן של הספקים המובילים, 2023-2013 (רבעונים)
- 33..... איור 10: ספקים פעילים וספקים שמכרו 1% ויותר מהכמות השנתית, 2023-2013
- 34..... איור 11: חלוקת מספר המק"טים הפעילים בין אלו שמכרו 1% ויותר מהכמות השנתית למק"טים שמכרו פחות מ-1% ממנה, 2023-2013
- 35..... איור 12: חלקם של המק"טים שמכרו יותר מ-1% מכלל המק"טים הפעילים ומסך המכר השנתי בטונות (אחוזים), 2023-2013
- 40..... איור 13: המחיר לצרכן (מדד) ושינויי רגולציה בישראל ובצרפת, 2019-2013 (רבעונים)
- 16..... טבלה 1: עבודות שבחנו את שוק הטונה והשפעת שינויי המדיניות שננקטו בו
- 20..... טבלה 2: השינוי במחיר לצרכן של ק"ג טונה בשימורים בשיטות חישוב שונות
- 24..... טבלה 3: סיכום תוצאות מודל הרגרסיה ברמה רבעונית
- 42..... טבלה 4: תוצאות מפורטות של הרגרסיה לשלוש תקופות ניתוח - רמה רבעונית
- 43..... טבלה 5: תוצאות מפורטות של הרגרסיה לשלוש תקופות ניתוח - רמה חודשית

ממשלות ישראל מקדמות את פתיחת המשק ליבוא במטרה להוריד את יוקר המחיה באמצעות הגברת התחרות והורדת המחיר לצרכן. למרות המלצות ברורות של ה־OECD, רפורמות אלה לא לוו במחקר ובניתוח כלכלי מספקים, וקיים סימן שאלה לגבי מידת הצלחתן

המחקר הנוכחי בוחן את השינויים שחלו בשוק שימורי הטונה לאור הרפורמה שהוחלה עליו מאז 2013, ובעיקר את התפתחות המחיר לצרכן ומבנה הענף

במהלך העשור הנבחן חל שינוי מהותי במבנה שוק שימורי הטונה: הייצור המקומי הצטמצם לכ־20% מהשוק, וחלק מהיצרנים המקומיים הסבו את פעילותם ליבוא

בעשרות השנים האחרונות מקדמות ממשלות ישראל שורה של רפורמות שמטרתן פתיחת המשק ליבוא. רפורמות אלה הוצעו על רקע המחאה החברתית של 2011, והמוטיבציה העיקרית שלהן היא הורדת יוקר המחיה באמצעות הגברת התחרות והורדת המחיר לצרכן. יחד עם זאת, ולמרות ההמלצות הברורות של ארגון ה־OECD ללוות רפורמות סחר בניתוחים כלכליים מראש ובדיעבד, רפורמות אלה לא לוו במחקר ובניתוח כלכלי מספקים, וקיים סימן שאלה לגבי מידת הצלחתן בהורדת המחיר לצרכן וכן לגבי השפעות נוספות שלהן על השוק שבו הן הופעלו.

המחקר הנוכחי בוחן את שוק שימורי הטונה, מצרך נפוץ הנצרך על ידי מרבית משקי הבית בישראל, ואת השינויים שחלו בו לאור הרפורמה שהוחלה עליו מאז 2013, ובעיקר את התפתחות המחיר לצרכן ומבנה הענף. זהו ניתוח ארוך טווח של למעלה מעשור (2013-2023) למוצר שקיבל התייחסות מיוחדת בדוח של "הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה" (ועדת קדמי), שהוקם בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, ושהמלצותיו כוונו להורדת יוקר המחיה. מחקר זה מהווה נדבך נוסף בבדיקה הפרטנית של רפורמות היבוא במוצרי מזון ומידת הצלחתן בהשגת מטרתן. בהמשך לניתוח שוק החמאה השולחנית שפרסמנו (ארבל, 2024), גם מחקר זה מתמקד בשאלה האם המחיר לצרכן ירד כתוצאה מצמצום החסמים והרחבת היבוא.

שוק שימורי הטונה

טונה בשימורים היא מוצר פופולרי מאוד בישראל, והוא נחשב כמעט למוצר בסיסי. הניתוח שערכנו מתמקד בטונה בשמן צמחי, מוצר המהווה כ־65% מהשוק הביתי שבו פועלים יצרנים מקומיים ויבואנים. חומר הגלם מיובא במלואו, ועד שנת 2014 פעלו בשוק חמישה יצרנים מקומיים, שעיבדו אותו למוצר הסופי וסיפקו 85% מהצריכה המקומית. במהלך העשור הנבחן חל שינוי מהותי במבנה השוק: הייצור המקומי הצטמצם לכ־20% מהשוק, וחלק מהיצרנים המקומיים הסבו את פעילותם ליבוא.

הרפורמה בשימורי הטונה, שמטרתה המוצהרת היא הגברת התחרות, שתוביל להורדת המחיר לצרכן, כללה הפחתת מכסים בלבד. ההפחתה הייתה הדרגתית וחלה על שני סוגים שונים של מכס שהוטלו על היבוא:

המכס הקצוב (הרכיב השקלי), שצומצם בין 2013 ל-2016 עד לביטולו המוחלט, והמכס היחסי, שצומצם החל מ-2022.

ממצאי המחקר הנוכחי

המחיר לצרכן - בתקופת הניתוח, בחתך רבעוני נרשמה ירידה של 1.1% בלבד במחיר המשוקלל לק"ג טונה¹. במונחי החיסכון הנאמד לכלל משקי הבית, מדובר בכ-3.35 ש"ח לנפש לשנה, סכום זניח, שאין לו השפעה מהותית על יוקר המחיה.

מודל הרגרסיה שיושם במחקר העלה, כי קיים מתאם חיובי מובהק בין המחיר לצרכן ובין המכס השקלי ומחיר חומר הגלם העולמי בכל שלוש תקופות הניתוח (קצרה, בינונית וארוכה). עם זאת, ככל שתקופת הניתוח ארוכה יותר, עוצמת הקשר בין הפחתת המכס למחיר לצרכן קטנה. בנוסף, השתמשנו במחיר לצרכן בצרפת כאינדיקטור לשוק שאינו מושפע מהרגולציה המקומית בישראל ובחנו את המתאם שלו למחיר לצרכן בישראל. המתאם שנמצא בין המחיר לצרכן בישראל למחיר לצרכן בצרפת מרמז על קיומו של גורם משפיע נוסף, שלא זוהה ואינו מוסבר רק על ידי מחיר חומר הגלם ומדיניות המכס.

הכמות המשוקת - היקף השינוק של טונה בשימורים עמד בעשור 2013-2023 על כ-9,500 טונות בשנה. בתקופה זו חלה ירידה בצריכה לנפש, מ-1.54 ק"ג לנפש בשנת 2014 ל-1.32 ק"ג בממוצע בשנים 2021-2023. נתוני שיא חריגים נרשמו בשנת 2020 בשל מגפת הקורונה ובאוקטובר 2023 על רקע המצב הביטחוני.

ריכוזיות - למרות הרפורמה, מדד הריכוזיות HHI נותר ברמה המוגדרת כגבוהה לאורך כל תקופת הניתוח. שלושת הספקים המובילים שמרו על נתח שוק יציב של יותר מ-75% ברוב התקופה ועל רמות מחיר גבוהות בהשוואה לספקים אחרים בשוק.

מספר הספקים ומגוון המוצרים - במהלך תקופת הניתוח פעלו בשוק 51 ספקים שמכרו 382 מק"טים שונים. הסרת חסמי היבוא אפשרה כניסת יבואנים קטנים ביבוא מקביל, אך מודל הרכש שלהם, המבוסס על קניות "הזדמנות"², הגביל את השפעתם על הריכוזיות ועל המגוון הזמין לצרכן. נמצא שהרוב המכריע של הספקים (82%) ושל המק"טים (92%) מחזיקים בנתח שוק זניח של פחות מ-1% מסך המכר השנתי. ממצא זה מצביע על כך שהמגוון, שגדל בצורה משמעותית בעקבות הרפורמה, אינו יציב ואינו זמין במידה מספקת. לכן, ספק אם הרפורמה אכן הגדילה את התועלת לצרכן באמצעות הרחבת ההיצע, אחת התועלות המרכזיות שמיוחסות להפחתת מכס.

¹ המחיר לצרכן לכל תקופת ניתוח הוא מחיר ממוצע משוקלל, שהתקבל מחלוקת סך פדיון המכר של הברקודים שנכללו בניתוח בכמות המצרפית שנמכרה מאותם מוצרים.

² בשונה מהסכמי סחר ארוכי טווח, קניות "הזדמנות" מבוססות על ניצול הזדמנות שנוצרה כתוצאה מתנאים ייחודיים בשוק, שמתקיימים במשך תקופת זמן קצרה.

**הניתוח ארוך הטווח
שנערך בעבודה
הנוכחית מצביע על
כך שהגברת התחרות,
ככל שהתרחשה, הייתה
מוגבלת ולא הביאה
לירידה אפקטיבית
במחיר לצרכן**

**כלל הממצאים בעבודה
זו מחדדים את החשיבות
של התאמת כלי
המדיניות למאפייני
השוק ושל ביצוע
ניתוח שוק לפני עיצוב
הרפורמה ויישומה, ואת
ההבנה שהציפייה שכל
הקלה על יבוא תוביל
להפחתת המחיר לצרכן
היא ציפייה שאינה
מבוססת**

עבודות קודמות שבחנו את ההשפעה של רפורמת המכס על המחיר לצרכן של טונה בשימורים הגיעו לתוצאות סותרות, שנובעות בעיקר מהבדלים באורך תקופת הניתוח ובמשך הזמן שחלף מאז הרפורמה. הניתוח ארוך הטווח שנערך בעבודה הנוכחית מצביע על כך שהגברת התחרות, ככל שהתרחשה, הייתה מוגבלת ולא הביאה לירידה אפקטיבית במחיר לצרכן. החיסכון השנתי הממוצע לנפש נאמד ב־3.35 ש"ח בלבד, סכום זניח, שאין לו השפעה ממשית על יוקר המחיה. בנוסף, הרפורמה הובילה לצמצום דרמטי בייצור המקומי, דבר שהשפיע על אפשרויות התעסוקה בפריפריה, מבלי שהממשלה נקטה צעדי מדיניות משלימים כפי שהומלץ על ידי ארגון ה־OECD.

בדומה לתובנות שעלו בניתוח שוק החמאה, כלל הממצאים בעבודה זו מחדדים את החשיבות של התאמת כלי המדיניות למאפייני השוק ושל ביצוע ניתוח שוק לפני עיצוב הרפורמה ויישומה, ואת ההבנה שהציפייה שכל הקלה על יבוא תוביל להפחתת המחיר לצרכן היא ציפייה שאינה מבוססת. 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 והתעשייה והחקלאות וביטחון המזון.

**בעשורים האחרונים
מקדמות ממשלות
ישראל שורה של
רפורמות שמטרתן
פתיחת המשק ליבוא.
מרבית הרפורמות,
ובעיקר אלו העוסקות
ביבוא מוצרי מזון,
גובשו על רקע המחאה
החברתית של 2011
ומתבססות על המלצות
של ועדות ממשלתיות
שעסקו בתחרות וביוקר
המחיה**

**בכמה פרסומים עלו
שאלות באשר להצלחתן
של רפורמות היבוא
להשיג את מטרותיהן
המוצהרות**

בעשורים האחרונים מקדמות ממשלות ישראל שורה של רפורמות שמטרתן פתיחת המשק ליבוא. מרבית הרפורמות, ובעיקר אלו העוסקות ביבוא מוצרי מזון, גובשו על רקע המחאה החברתית של 2011 ומתבססות על המלצות של ועדות ממשלתיות שעסקו בתחרות וביוקר המחיה, בהן ועדת קדמי - הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה (2012)³ וועדת טרכטנברג - הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת משנה יוקר המחיה ותחרותיות) (2011)⁴, שהמלצותיהן אושרו כהחלטות ממשלה.⁵

המוטיבציה המרכזית לעריכת רפורמות אלה היא הורדת יוקר המחיה באמצעות הגברת התחרות והורדת המחיר לצרכן. הרציונל שעמד בבסיסן הוא "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).

בכמה פרסומים שבחנו מדיניות זו עלו שאלות באשר להצלחתן של רפורמות היבוא להשיג את מטרותיהן המוצהרות (בנק ישראל, 2024; כרם-גילה, 2019; מבקר המדינה, 2021; משרד האוצר, 2019; פרץ, 2018). 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). למסקנה זו שותף, כאמור, גם בנק ישראל, כפי שניתן ללמוד מדוח הבנק לשנת 2023: "למרות ההתקדמות בהסרת החסמים מיבוא המזון, והשפעתה על מחירי היבוא עצמו, עדיין אין סימנים מובהקים שיעידו כי היא הביאה לירידה בולטת של המחירים לצרכן" (בנק ישראל, 2024)⁶.

בנוסף, אופן ביצוע הרפורמות מצביע על התעלמות מקשיים וממגבלות שיש לכלי המדינתי הננקטים והידועים מהתיאוריה הכלכלית. בהקשר זה ראוי לציין את ההבדלים התיאורטיים בין מכסים למכסות פטורות ממכס. מכסים נועדו להגן על התעשייה המקומית, ועצם הטלתם מושתתת על מטרות ארוכות טווח. לעומת זאת, תפקידן של מכסות פטורות ממכס הוא לשמש כמנגנון אד-הוק למתן מענה לעודף ביקוש של מוצר מוגן העולה על היקף הייצור המקומי. לרוב,

³ הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה - הדו"ח הסופי, 18 ביולי, 2012

⁴ דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 26 בספטמבר, 2011

⁵ החלטת ממשלה מספר 5176, 21 באוקטובר, 2012; החלטת ממשלה מספר 3783, 30 באוקטובר, 2011

⁶ פרק ב': הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה; תיבה ב'-2: הסרת חסמי יבוא ככלי להפחתת מחירי המזון בישראל, מרץ 2024

הממשלה איננה מצליחה לתאם בין סוגי הכלים ולהגיע לאופטימיזציה במינימום בירוקרטיה (אטר, 2020). פתיחת מכסות יבוא בפטור ממכס (או במכס מופחת) היא תהליך רגיש, המצריך ניתוח מעמיק של מבנה השוק והערכה סבירה של ההשפעות הצפויות של יבוא במחירים שהם נמוכים מההיצע המקומי. ניתוח מסוג זה לא התקיים במסגרת רפורמות היבוא של מוצרי מזון לישראל.

למרות שורה ארוכה של רפורמות סחר שבוצעו בישראל, המחקר והניתוח הכלכלי לפני הרפורמות ואחריהן לוקים בחסר, זאת על אף ההמלצות הברורות של ארגון ה-OECD ללוות רפורמות סחר בניתוחים כלכליים מפורטים, גם מראש וגם בדיעבד

אנו מקווים שמחקר זה יוביל למיסוד ההערכה של רפורמות סחר לפני ואחרי ביצוען כחלק מובנה בעבודתם של הגופים המקצועיים האחראים, ובכלל זה משרדי האוצר, כלכלה ותעשייה וחקלאות וביטחון המזון

בנוסף, במקרים רבים, יישום הרפורמות לא מתבסס על ניתוח נתונים ומבנה השוק אל מול הגדרת המטרה. דוגמה לכך ניתן לראות במנגנוני ההקצאה של מכסות פטורות ממכס. כניסת שחקנים חדשים לשוק, שנתפסת כאחד האמצעים המרכזיים להגברת התחרות ולהשפעה אפשרית על המחיר לצרכן, היא יעד מוצהר של הרפורמה. בפועל, תנאי המכרזים מקשים על יבואנים חדשים להתמודד ולזכות במכסות, ובכך פוגעים בהשגת יעד זה. עיצוב תנאי המכרז והקצאת המכסות הפטורות מתעלמים מהפערים ביכולת ההתמודדות עליהן בין רשתות השיווק ויבואנים גדולים ליבואנים קטנים.

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 ולגידול 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).

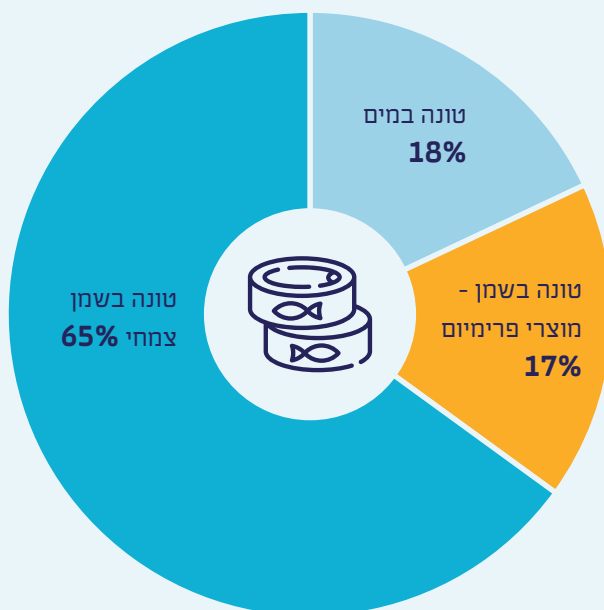
נייר זה הוא פרק שני של עבודה רחבה יותר, שמטרתה היא לבדוק באופן פרטני את מידת הצלחתן של רפורמות בכמה מוצרי מזון בהשגת מטרתן, ובפרט לענות על השאלה האם המחיר לצרכן ירד כתוצאה מצמצום החסמים והרחבת היבוא. הפרק הנוכחי עוסק בטונה בשימורים, פרקים נוספים עוסקים בחמאה (ארבל, 2024) ובגבינה צהובה (ארבל, טרם פורסם).

אנו מקווים שמחקר זה יוביל למיסוד ההערכה של רפורמות סחר לפני ואחרי ביצוען כחלק מובנה בעבודתם של הגופים המקצועיים האחראים, ובכלל זה משרדי האוצר, כלכלה ותעשייה וחקלאות וביטחון המזון.

פרק 1: כלי מדיניות בשוק שימורי הטונה, שינויים רגולטוריים וציר הזמן

טונה בשימורים הוא מצרך מזון פופולרי בישראל. בשנת 2023 עמדה ההוצאה הממוצעת של משק בית בישראל על מצרך זה על כ־18 ש"ח לחודש, 216 ש"ח בשנה⁷. השוק נחלק לטונה בשמן ולטונה במים, כאשר טונה בשמן מתחלקת לטונה בשמן צמחי (טונה רגילה) ולמוצרי פרימיום כגון טונה בשמן זית, טונה בטעמים וכו'. איור 1 מציג את התפלגות שוק הטונה במגזר הביתי לפי הקטגוריות הראשיות. הניתוח בפרק זה מתמקד בטונה בשמן צמחי, המהווה את עיקר השוק (65%), קטגוריה הכוללת את האריזות הביתיות בטווח המשקלים 80-220 גרם ליחידה, במגוון המארזים⁸.

איור 1: שוק הטונה במגזר הביתי, קטגוריות ראשיות, 2023*



* בסוף תקופת הניתוח שאליה מתייחס נייר זה.

מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב יסודות

⁷ הלמ"ס מפרסמת הוצאה על שימורי דגים כמכלול: 21 ש"ח למשק בית לחודש בשנת 2023. משקל שימורי הטונה נאמד בכ־80% מסכום זה, 5.3 ש"ח לנפש לחודש (הוצאה לתצרוכת למשק בית - מוצרים בודדים 2023, הלמ"ס).

⁸ 80% מסך המכר של טונה בשמן צמחי הם קופסאות במשקל 140-160 גרם ומארזים של ארבע יחידות.

**ב־2013, מועד ההחלטה
על ההפחתה הראשונה
של המכס, פעלו בישראל
חמישה מפעלים שעיבדו
את חומר הגלם למוצרי
שימורים. מפעלים אלו,
שהיו כולם ממוקמים
ביישובי פריפריה,
העסיקו מאות אחדות
של עובדים וסיפקו
יותר מ־85% מהצריכה
המקומית**

חומר הגלם המרכזי לייצור טונה בשימורים הוא דגי טונה וכולו מיובא לישראל. סיווג המוצר הסופי כיבוא או כייצור מקומי מחייב להחליט על קריטריון הבחנה. בעבודה זו אימצנו את ההבחנה המקובלת בספרות המחקרית בנושא⁹, המבוססת על מקום העיבוד: "מוצרי יבוא" - טונה המגיעה לישראל ארוזה בקופסאות, בתצורה הסופית הנמכרת לצרכן; "ייצור מקומי" - טונה המגיעה לישראל קפואה ועוברת ביטול ואריזה במפעלי העיבוד בארץ. ב־2013, מועד ההחלטה על ההפחתה הראשונה של המכס, פעלו בישראל חמישה מפעלים שעיבדו את חומר הגלם למוצרי שימורים. מפעלים אלו, שהיו כולם ממוקמים ביישובי פריפריה, העסיקו מאות אחדות של עובדים וסיפקו יותר מ־85% מהצריכה המקומית. חלק מהדיון סביב הפחתת המכס נגע להשפעה שצפויה למהלך על הייצור המקומי ולאפשרות שהוא יוביל לסגירת מפעלי העיבוד בארץ ולפיתורי העובדים¹⁰. בשנת 2023 פעלו בישראל רק שני יצרנים מקומיים, שהחזיקו כ־20% מהשוק¹¹.

לאור העובדה שחלק מהספקים פעלו ופועלים הן כיצרנים והן כיבואנים בתקופות שונות, ולא קיימות אינדיקציות ברורות להבחנה בין יבוא לייצור מקומי בתוך אותו מותג, הניתוח שערכנו מתייחס לכלל שימורי טונה בשמן, ללא הבחנה בין ייצור מקומי ליבוא.

**הפחתת המכס על
שימורי טונה מהווה
חלק מהיישום של
המלצות "הצוות לבדיקת
התחרותיות והמחירים
בשוק מוצרי המזון
והצריכה" (ועדת קדמי)**

הפחתת המכס על שימורי טונה מהווה חלק מהיישום של המלצות "הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה" (ועדת קדמי), שהוקמה בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011. בדוח הסופי של הוועדה, שפורסם ביולי 2012, נכתב: "במוצרי מזון תעשייתי מעובד ממליץ הצוות על הפחתות מכסים משמעותיות, לרבות במוצרים בהם המכס גבוה במיוחד: שימורי טונה, רכזים למיצי פירות ונקניקים ומוצרי בשר"¹². בהמלצת הצוות, בפרק הדן בהפחתת המכסים על מזון תעשייתי נכתב: "שימורי טונה - שיעור המכס כיום עומד על כ־30%. הצוות המליץ להפחית את המכס לשיעור של 12%, במתווה של 4 שנים". בהודעת הדוברות על חתימת שר האוצר על הצו להפחתת המכס נכתב:

"הפחתת שיעור המכס על שימורי טונה נועדה לחולל הפחתת מחירים אפקטיבית לצרכן הסופי ולהגביר את התחרות בשווקים המקומיים"¹³. מניתוח המקורות השונים עולה, שהמוטיבציה הראשית להפחתת המכסים הייתה הורדת המחיר לצרכן, וכי בחירת המוצרים שעליהם תחול הרפורמה, ובכלל זה טונה בשימורים, נעשתה בהתבסס על גובה המכס שחל עליהם.

⁹ לדוגמה, בניתוח של רשות התחרות (הקט ופרינסקי מהל, 2022, עמוד 5).

¹⁰ ישיבת ועדת הכספים, יום שלישי, כ"ב בטבת תשע"ב (17 בינואר, 2012); ישיבת ועדת הכספים, יום שלישי, י"ט באדר ב' תשע"ו (29 במרץ, 2016). ראו גם בן נאים, 2016.

¹¹ פילטונה בבאר שבע וויליגר בקרית מלאכי המייצרת גם את המותג פוסידון. חלק ממותגי וויליגר מיוצרים בתאילנד ומיובאים ארוזים.

¹² הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה - הדו"ח הסופי, 18 ביולי, 2012, עמוד 13.

¹³ שר האוצר חתם על צו להפחתת שיעור המכס על שימורי טונה, 2 בספטמבר, 2013.

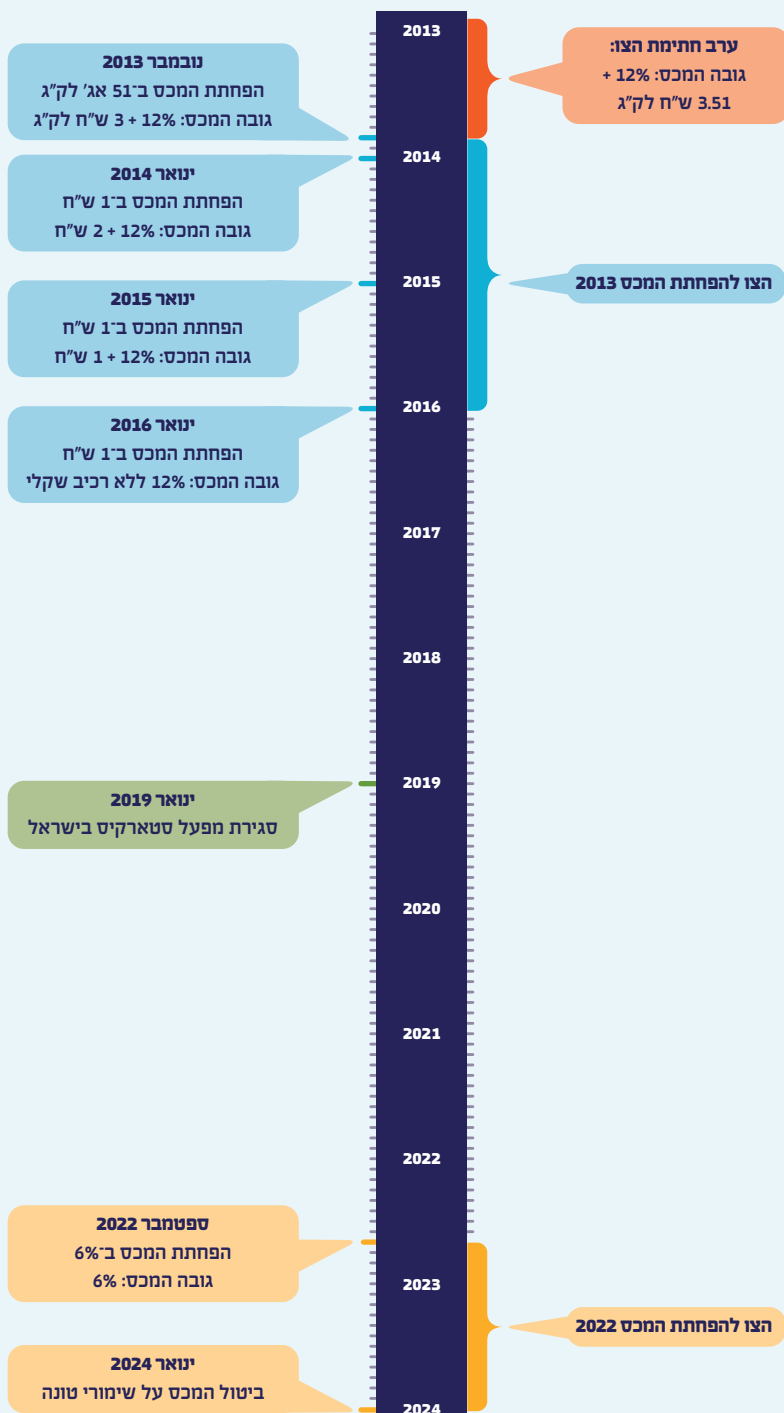
**הרפורמה בשימורי טונה
כללה הפחתת מכסים
בלבד וחלה על מוצרי
טונה שמיובאים לארץ
בתצורה הסופית הנמכרת
לצרכן. המכס שחל
על שימורי טונה ערב
כניסתה של הרפורמה
לתוקף כלל שני רכיבים:
רכיב שקלי (סכום קבוע
לק"ג) ורכיב יחסי**

הרפורמה בשימורי טונה כללה הפחתת מכסים בלבד וחלה על מוצרי טונה שמיובאים לארץ בתצורה הסופית הנמכרת לצרכן. המכס שחל על שימורי טונה ערב כניסתה של הרפורמה לתוקף כלל שני רכיבים: רכיב שקלי (מכונה גם "מכס קצוב") - סכום מכס קבוע בגובה של 3.51 ש"ח לק"ג, המשולם לכל טונה מיובאת ללא תלות במחירה; ורכיב יחסי - שיעור של 12% ממחיר הסחורה המיובאת. הפחתת המכס שעליה החליטה הממשלה הייתה הדרגתית ואושרה בשני מהלכים:

א. בספטמבר 2013 נחתם צו להפחתה הדרגתית של הרכיב השקלי בארבע פעימות, מנובמבר 2013 ועד ביטולו המלא בתחילת 2016.

ב. בפברואר 2022 נחתם צו להפחתת הרכיב היחסי בשתי פעימות: הורדה ל-6% בספטמבר 2022 וביטול מלא בתחילת 2024.

איור 2: ציר הזמן של הפעלת כלי המדיניות על טונה בשימורים, 2013-2023*



* בשונה ממוצרים אחרים שבדקנו באופן דומה בניירות שפרסמנו, הניתוח של שוק הטונה כולל גם את שנת 2013.

**המטרות הברורות
של הפחתת המכס
היו הגברת התחרות,
שתוביל להורדת המחיר
לצרכן**

בדברי ההסבר לצו הסרת המכס ב־2013 נכתב: "על מנת לחולל הפחתת מחירים אפקטיבית לצרכן הסופי יש להגביר את התחרות בשווקים המקומיים. אחת הדרכים להורדת מחירים והגברת התחרות הינה הפחתת מכסים אשר תוזיל את העלויות ליבואן, ותאפשר ליבואנים להוריד את המחיר לקמעונאי ולצרכן. כך, גם היצרן המקומי יתייעל ויוריד את מחיריו על מנת להתמודד עם מחירי היבוא. צו זה מפחית את המכס במהלך השנים 2013 עד 2016, כך שמדי שנה יופחת המכס הקצוב [...] וזאת על מנת לאפשר לענף יצור שימורי הטונה המקומי וליבוא להסתגל לשינוי המוצע". כלומר, המטרות הברורות של הפחתת המכס היו הגברת התחרות, שתוביל להורדת המחיר לצרכן.

בציור הזמן המוצג באיור 2 כללנו את מועד סגירתו של מפעל סטארקיס בישראל וזאת בשל גודלו היחסי. כתוצאה מסגירתו השתנה המקור של כ־40% מהכמות המשווקת מייצור מקומי ליבוא.

פרק 2: עבודות קודמות שבחנו את שוק שימורי הטונה

בין העבודות שבחנו את שוק שימורי הטונה, קיימת שונות בדגשים, בשאלת המחקר, באורך תקופת הניתוח, בבסיס הנתונים העיקרי ובמתודולוגיה, ובהתאם לכך קיימים גם הבדלים בממצאים ובמסקנות

הטונה בשימורים הייתה למעין דגל של הממשלה במאבקה ביוקר המחיה לאחר המחאה החברתית של קיץ 2011. מיצוב זה הוביל לבדיקת השפעות של רפורמת ביטול המכס על מחיר שימורי הטונה על ידי משרדי ממשלה וגם על ידי גופי מחקר. בין העבודות קיימת שונות בדגשים, בשאלת המחקר, באורך תקופת הניתוח, בבסיס הנתונים העיקרי ובמתודולוגיה, ובהתאם לכך קיימים גם הבדלים בממצאים ובמסקנות.

על פי הניתוח של משרד האוצר, בשנים 2013-2016 ירד מחיר הטונה לצרכן בכ-15%, והפחתת המכסים "הגבירה את התחרות שהובילה לגלגול הפחתת העלויות לצרכן" (משרד האוצר, 2016). לעומת זאת, מאיר (2019) מצא עלייה של כ-4.5% במחיר הטונה בתקופת רפורמת המכס וכן מתאם שלילי בין שיעור המכס למחיר

לצרכן. כרם-גילה (2019) מצא יציבות במחירי שימורי הדגים, שהטונה היא רכיב מרכזי שלו, ומראה שנתוני הלמ"ס מצביעים על עלייה במחיר הטונה גם לאחר הפחתת המכסים. בנוסף, כרם-גילה מציין כי השאיפה (ואף ההתממשות) של מחיר נמוך בטווח הקצר אינה מבטיחה בהכרח מחיר נמוך בטווח הארוך, שכן אין לצפות שהורדת מכסים תוביל באופן אוטומטי לירידת מחירים, ושמהלך הורדת המכס בטונה (ובמוצרים הנוספים שנבדקו) לא לווה בצעדי מדיניות משלימים. הניתוח של רשות התחרות (הקט ופרינסקי מהל, 2022) זיהה מתאם חיובי בין הפחתת המכס לירידה במחיר, ואף אמד על סמך מקדמי המתאם את הירידה "הנובעת" מהמהלך של הפחתת המכס (ביטול הרכיב השקלי) ב-6.4%.

באופן דומה לממצאים על השינוי במחיר לצרכן, ממצאי העבודות השונות לגבי רמת הריכוזיות, מגוון המוצרים ושינויים במבנה השוק היו מגוונים ולעיתים סותרים.

ניתן להצביע על כמה חוסרים ומתודולוגיות מגבילות, שמקשים על הסקת מסקנות חד-משמעיות באשר להשפעתה ארוכת הטווח של הרפורמה בהתבסס על עבודות אלה. הניתוח של משרד האוצר (2016) מתבסס על תקופה קצרה ועל מספר מצומצם של מק"טים, ואינו בוחן את השפעתם של גורמים חיצוניים כגון מחיר חומר הגלם או שינויים מבניים בשוק; בעבודתו של מאיר (2019), שנשענת על מודלים אקונומטריים, התקבלו תוצאות לא מובהקות ברוב ההרצות, ולכן אי אפשר להסיק ממנה מסקנה ברורה לגבי השפעת הרפורמה; נייר המדיניות של כרם-גילה (2019) אינו מבצע ניתוח ישיר של מחירי הטונה, אלא עושה שימוש במדדים רחבים באופן שמקשה לבדוד את השפעת כלי המדיניות על המוצר עצמו; ואילו המחקר של רשות התחרות (הקט ופרינסקי מהל, 2022), על אף יתרונותיו האקונומטריים, מוגבל לתקופה קצרה במיוחד ומסיק מסקנות סיבתיות על בסיס מתאם בלבד. בנוסף, אף אחת מן העבודות אינה

בוחנת באופן שיטתי את השפעת הרפורמה לאורך מחזור מלא של תנודות במחיר חומר הגלם, ולא את השאלה האם השינויים שנצפו בריכוזיות, במספר הספקים ובמגוון המוצרים משקפים שינוי מבני מתמשך או תנודות זמניות שאינן משנות את מבנה הכוח בענף.

טבלה 1 מציגה השוואה בין העבודות בהיבטים טכניים של המקורות, תקופת הניתוח והמתודולוגיה, וכן את הממצאים לגבי פרמטרים נבחרים, כמו השינוי במחיר לצרכן וברמת הריכוזיות.

טבלה 1: עבודות שבחנו את שוק הטונה והשפעת שינויי המדיניות שננקטו בו

שם העבודה	"האם הפחתת שיעור המכס על שימורי הטונה הוזילה את מחירים לצרכן"	"השפעת הפחתות מכסים על מחירי מוצרי מזון בישראל"	"במחשבה תחילה: תכנון, הערכה ויישום מדיניות בישראל מקרה בוחן: חשיפה לייבוא והשפעתה על הייצור המקומי ועל יוקר המחיה"	"השפעת הפחתת המכס על ענף הטונה המשומרת בישראל"
המוסד המפרסם	משרד האוצר (מיקוד שבועי מתוך סקירה כלכלית שבועית)	האוניברסיטה העברית (עבודת תזה)	מכון יסודות	רשות התחרות
שמות הכותבים	אגף הכלכלן הראשי	דוד מאיר	יובל כרם-גילה	יונה הקט ואדם פרינסקי מהל
תאריך הפרסום	דצמבר 2016	2019	דצמבר 2019	אוקטובר 2022
מקור הנתונים	מחירים וכמויות	דוחות נילסן	נתוני הלמ"ס	דוחות סטורנקסט
	יבוא	רשות המיסים	נתוני הלמ"ס	נתוני מכס ישראל
	חומרי גלם	Thai Union	לא נכלל	Thai Union
סוג הניתוח	סטטיסטיקה תיאורית	ניתוח אקונומטרי	סטטיסטיקה תיאורית	ניתוח אקונומטרי
תקופת הניתוח	2016-2013, 3Q	דצמבר 2014 - ינואר 2018*	2019-2011	2017-2013

שם העבודה	"האם הפחתת שיעור המכס על שימורי הטונה הזילה את מחירם לצרכן"	"השפעת הפחתות מכסים על מחירי מוצרי מזון בישראל"	"השפעת הפחתות מכסים על ענף הטונה המשומרת בישראל"	"במחשבה תחילה: תכנון, הערכה ויישום מדיניות בישראל מקרה בוחן: חשיפה לייבוא והשפעתה על הייצור המקומי ועל יוקר המחיה"
המוצר שעל מחירו נערך הניתוח	טונה סטארקיס בשמן 160 גרם, קופסה ומארז ארבע קופסאות	כלל המק"טים, ללא מוצרי פרימיום	כלל המק"טים	קופסה 160 גרם
השינוי במחיר המשוקלל ^ב לצרכן בתקופת הניתוח	ירד ב־15%	עלה ב־4.5%	ירד ב־7.9%, מתוכם 6.4% בהשפעת הפחתת המכס	עלה ב־18% ^ג
רמת הריכוזיות ^ד	ירדה מעט, נותרה ברמה גבוהה	ירדה מרמה גבוהה לרמה בינונית ^ה	לא נבחן	לא נבחן
השינוי בכמות המכר הכוללת בתקופת הניתוח	ללא שינוי	לא נבחן	לא נבחן	עלייה ממוצעת של 2.4% בשנה
משקל היבוא בסך המכר בתחילת תקופת הניתוח ובסופה	התחלה: 11% סוף: 20%	התחלה: 9% סוף: 14%	לא נבחן	התחלה: 8% סוף: 15%

^א תקופת המחקר המלאה הייתה מדצמבר 2014 עד ינואר 2018, כולל.

^ב אופן החישוב של המחיר המשוקלל אינו אחיד בין המחקרים השונים. עיקר השוני נובע מהפריטים הנכללים בחישוב.

^ג מבוסס על נתוני הלמ"ס לקופסה במשקל 160 גרם. בשנים אלו לא פורסמו מחירים למארזים.

^ד בהתאם למדד HHI, רמה נמוכה: עד 1,500 נקודות; רמה בינונית: 1,500-2,500; רמה גבוהה: מעל 2,500 נקודות.

^ה לאורך תקופת הניתוח נרשמה תנודתיות בטווח של 2,000-3,000 נקודות. רמת הריכוזיות בסוף התקופה הייתה מעט פחות מ־2,500 נקודות, נמוכה בכ־200 נקודות מאשר בתחילתה (מאיר, 2019, עמוד 23, תרשים 5).

**במחקר הנוכחי אנו
מציגים הערכה מקיפה
של השפעת הרפורמה
על שוק הטונה בישראל
בטווח הקצר ובטווח
הארוך. הערכה זו
נשענת על השימוש
בנתוני מכר ומחירים
לתקופה של 11 שנים**

**הניתוח שערכנו מאפשר
הערכה שיטתית של
השפעת הרפורמה
על המחיר לצרכן,
הכמות המשווקת, רמת
הריכוזיות, התנהגות
הספקים ומגוון המוצרים**

על רקע ההבדלים במתודולוגיה של מחקרים אלה, לרבות ההבדלים בממצאיהם, שלעיתים סותרים זה את זה, בולט הצורך (שלא מומש) בניתוח מקדים של ההשפעות האפשריות של המדיניות המוצעת (ex-ante), וכן בהערכת ההשפעה אחרי מעשה (ex-post) בצורה אחידה וארוכת טווח. במחקר הנוכחי אנו מציגים הערכה מקיפה של השפעת הרפורמה על שוק הטונה בישראל בטווח הקצר ובטווח הארוך. הערכה זו נשענת על השימוש בנתוני מכר ומחירים לתקופה ארוכה של 11 שנים (2013-2023), מודל רגרסיה אחיד שנבחן בשלוש תקופות שונות וכן משתנים חיצוניים נוספים מלבד גובה המכס, ובכלל זה מחיר חומר הגלם והמחיר לצרכן בשוק שאינו מושפע מהרגולציה הישראלית. ניתוח זה מנסה להתגבר על המגבלות העיקריות שעלו במחקרים הקודמים ולאפשר הערכה שיטתית של השפעת הרפורמה על המחיר לצרכן ועל מאפיינים נוספים של הענף. הכמות המשווקת, רמת הריכוזיות, התנהגות הספקים ומגוון המוצרים, שעליהם אנו מרחיבים את הדיון, הם היבטים חשובים להבנת התמונה הכוללת. לחלקם יש התייחסות בעבודות קודמות, אולם במרביתן הם לא נותחו באופן שיטתי.

פרק 3: מטרת העבודה

שאלת המחקר העיקרית היא האם המחיר לצרכן ירד כתוצאה מצמצום החסמים והרחבת היבוא, ולפיכך הניתוח מתמקד בשינויים במחיר לצרכן ובגורמים המשפיעים עליו

המחקר הנוכחי מהווה הרחבה של ניתוח ex-post ארוך טווח לרפורמה בשוק הטונה. תוצאותיו יוכלו להוות תשתית לעבודת מטה יסודית ומקצועית של הממשלה לבחירה בכלי המדיניות המתאימים ביותר לרפורמות בשוק המזון ולגיבוש המודלים העתידיים למדיניות ממשלתית אפקטיבית

בעבודה זו אנחנו בוחנים את שוק שימורי הטונה ואת השינויים שחלו בו בשנים 2013-2023 לאור הרפורמה ושינויי המדינות שהחילה עליו הממשלה בתקופה זו. כפי שציינו קודם, המטרה שעמדה בבסיס הרפורמה, בטונה כמו גם בשאר המוצרים, הייתה הפחתת יוקר המחיה בתחום המזון. הרציונל היה שעל ידי ביטול מכסים (ובחלק מהמוצרים גם הגדלת מכסות פטורות ממכס) תתאפשר הוזלה של מוצרי יבוא, וכניסתם לשוק תגדיל את התחרותיות של המשק הישראלי, שכתוצאה ממנה תחול ירידה במחיר לצרכן. מטרתה של העבודה הנוכחית היא לבחון את מידת ההצלחה של הרפורמה שננקטה בשימורי הטונה. שאלת המחקר העיקרית היא האם המחיר לצרכן ירד כתוצאה מצמצום החסמים והרחבת היבוא, ולפיכך הניתוח מתמקד בשינויים במחיר לצרכן ובגורמים המשפיעים עליו. שיטת האמידה שבה נקטנו היא רגרסיה פשוטה. משתני הבקרה המשולבים בניתוח הוגדרו במטרה לבחון השפעות שונות, שלא נלקחו בחשבון בעבודות קודמות. בנוסף, אנו מנתחים את השינויים על פני תקופות זמן שונות במטרה לבחון את ההשפעות קצרות הטווח וארוכות הטווח. ראוי לציין, שתקופת הניתוח בעבודה זו, המכסה 11 שנים, ארוכה באופן משמעותי בהשוואה לעבודות אחרות שבחנו את הנושא ונסקרו לעיל. פירוט המשתנים שבהם השתמשנו ושיטת האמידה מובאים ב**נספח**.

הניתוח הרחב וההעמקה שביצענו בנתונים העלו, בנוסף למחיר לצרכן, נושאים וממצאים נוספים בעלי חשיבות, ובכלל זה הכמויות המשווקות, מגוון הספקים, שרידותם והשינויים בהם. אנו מפרטים ממצאים אלה בעבודה.

ככלל, הפחתת המכס בשימורי טונה כמעט שלא לוותה בצעדי המדיניות שה-OECD ממליץ לנקוט בעת פתיחת ענפים לסחר חופשי במטרה להגיע לתוצאות אפקטיביות¹⁴, למעט הניתוח של רשות התחרות, שניתן לראות בו דין וחשבון לציבור על תוצאות הרפורמה. המחקר הנוכחי מהווה הרחבה של ניתוח ex-post ארוך טווח לרפורמה בשוק הטונה. תוצאותיו יוכלו להוות תשתית לעבודת מטה יסודית ומקצועית של הממשלה לבחירה בכלי המדיניות המתאימים ביותר לרפורמות בשוק המזון ולגיבוש המודלים העתידיים למדיניות ממשלתית אפקטיבית.

¹⁴ להרחבה ראו: כרם-גילה, 2019.

פרק 4: ממצאי הניתוח הנוכחי

4.1 המחיר לצרכן

בדיקת המחיר לצרכן מושפעת מאוד מאופן החישוב. בטבלה 2 מוצג השינוי במחיר לצרכן בתקופת המחקר - מחיר ממוצע משוקלל, שהתקבל מחלוקת סך פדיון המכר של הברקודים שנכללו בניתוח בכמות המצרפית שנמכרה מאותם מוצרים - בהתאם ליחידת הזמן שעליה נעשה הניתוח: חודש, רבעון או שנה.

טבלה 2: השינוי במחיר לצרכן של ק"ג טונה בשימורים בשיטות חישוב שונות

יחידת הזמן	מועד התחלה	מועד סיום	ערך במועד ההתחלה	ערך במועד הסיום	שינוי המחיר באחוזים
חודש	ינואר 2013	דצמבר 2013	38.52	39.27	+2.0%
רבעון	רבעון 1 2013	רבעון 4 2013	38.47	38.04	-1.1%
שנה	2013	2023	40.54	36.75	-9.3%

מקור הנתונים: סטורנקסט, עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב יסודות

בקריאת התוצאות חשוב להיות ערים לרגישותן לא רק למועד ההתחלה והסיום של הניתוח, אלא גם לאינטרוול (קבוע הזמן) ולמידת התאמתו למטרת הניתוח. בהתבסס על עבודת קודמות בחרנו לבצע את הניתוח על הרמה הרבעונית. לא נמצא הבדל מהותי בתוצאות שהתקבלו עבור הרמה החודשית

כפי שניתן לראות בטבלה 2, בחינת הנתונים ברמה שנתית וברמה רבעונית מעלה, כי המחיר המשוקלל לק"ג טונה בסוף תקופת הניתוח היה נמוך בהשוואה לתחילתה. כלומר, נמצא שחלה ירידה במחיר לצרכן (-9.3% ו-1.1%, בהתאמה). לעומת זאת, בחינת הנתונים ברמה חודשית מעלה, כי נרשמה עלייה במחיר לצרכן (+2.0%).¹⁵ ההבדל נובע מהשונות הגבוהה במחיר הממוצע בין חודשי הרבעון הראשון של 2013 ביחס לשאר חודשי שנת 2013 (0.88 ו-0.29, בהתאמה). גם מרבית הפער בשיעורי השינוי במחיר בין הרמה השנתית לרמות החודשית והרבעונית מוסבר על ידי המחיר הממוצע ברבעון הראשון של 2013, שהיה נמוך משמעותית מהמחיר בשאר שנת 2013, כך שהמחיר הממוצע השנתי או הרבעוני נמוך יותר מהמחיר החודשי. לפיכך, בקריאת התוצאות חשוב להיות ערים לרגישותן לא רק למועד ההתחלה והסיום של הניתוח, אלא גם לאינטרוול (קבוע הזמן) ולמידת התאמתו למטרת הניתוח. בהתבסס על עבודת קודמות בחרנו לבצע את הניתוח על הרמה הרבעונית. לא

¹⁵ ניתוח ברמת פירוט גבוהה יותר, המתחשב במאפיינים כגון משקל הקופסה או גודל המארז, מניב ערכים נוספים לאחוז השינוי במחיר, ומגדיל את משרע (טווח) התוצאות מעבר ל-11.3%.

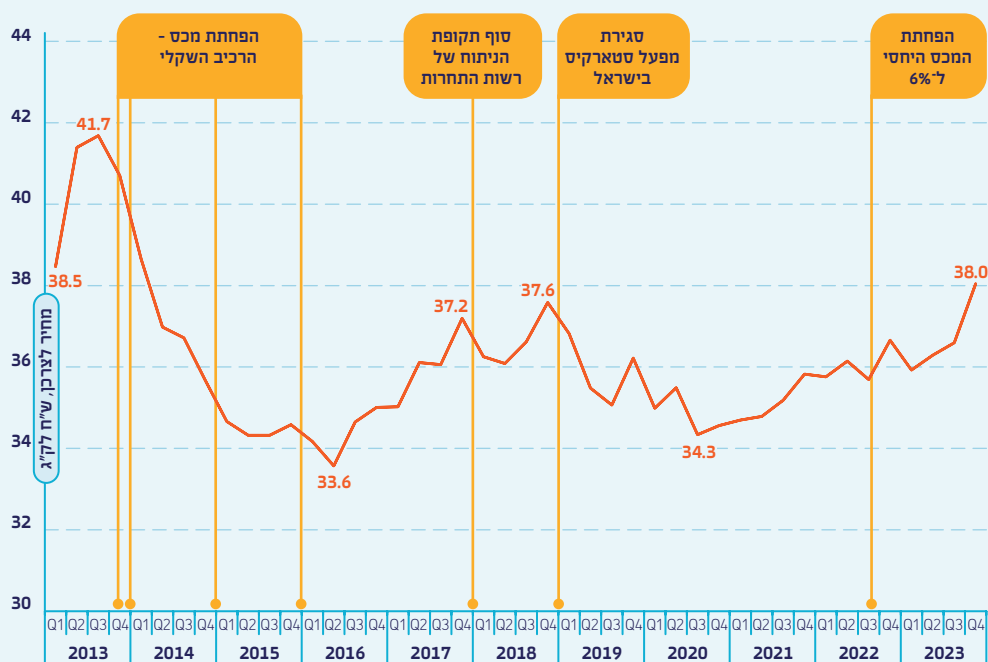
נמצא הבדל מהותי בתוצאות שהתקבלו עבור הרמה החודשית (טבלה 5 בנספח).

**הניתוח בעבודה זו
נעשה על המחיר
ליחידת משקל אחידה:
ק"ג של טונה בשימורים
מכלל המותגים ובמגוון
האריזות**

**בהסתכלות מצרפית
(כל המק"טים מכל
המקורות) על פני
התקופה כולה בחתך
רבעוני, נרשמה ירידת
מחיר של 1.1%**

הניתוח בעבודה זו נעשה על המחיר ליחידת משקל אחידה: ק"ג של טונה בשימורים מכלל המותגים ובמגוון האריזות. באיור 3, המציג את המחיר המשוקלל ברמה רבעונית, ניתן לראות שמחיר השיא בתקופת הניתוח נרשם ברבעון השלישי של 2013, לפני התחלת הורדת המכס, וכן שהוא היה גבוה ב־24% מהמחיר הנמוך ביותר בתקופת הניתוח, שנרשם ברבעון השני של 2016, אחרי ההפחתה האחרונה במכס השקלי. ירידת המחיר, שנרשמה במקביל להפחתת המכס השקלי, נבלמה ברבעון השני של 2016, ותנודתיות המחיר בהמשך תקופת הניתוח הייתה מתונה יותר. עליית מחיר נרשמה מאמצע 2016 עד סוף 2017, ומהרבעון השלישי של 2020 עד סוף תקופת הניתוח, וירידת מחיר נרשמה בין הרבעון האחרון של 2018 לרבעון השלישי של 2020. כאמור, בהסתכלות מצרפית (כל המק"טים מכל המקורות) על פני התקופה כולה בחתך רבעוני, נרשמה ירידת מחיר של 1.1%.

איור 3: המחיר המשוקלל לצרכן של ק"ג טונה בשימורים, 2013-2023 (רבעונים)



מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב ייסודות

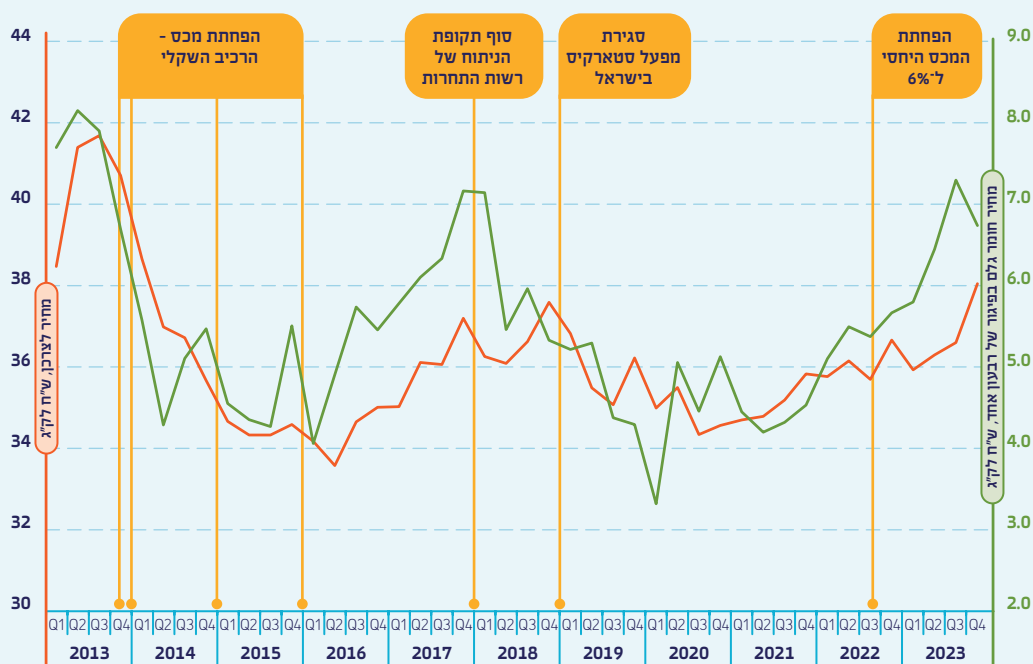
בדומה לעבודות קודמות, חישוב מחירו של חומר הגלם בעבודה זו נעשה לפי מחירה של טונה גולמית בבורסת הסחורות של תאילנד, מקור היבוא העיקרי של טונה לישראל, על סמך נתוני חברת Thai Union.^{17,16} בתקופת הניתוח נרשמו שינויים משמעותיים במחירו של חומר הגלם (איור 4). מחירו ירד באופן חד מאמצע 2013 עד אמצע 2014 וכן בשנים 2018-2019. כמו כן, חלו גם עליות במחירו של חומר הגלם, בעיקר בשנים 2016-2017 ומאמצע 2021 עד אמצע 2023. בעבודה של רשות התחרות (הקט ופרינסקי מהל, 2022) נדון קיומו של מתאם בין מחיר חומר הגלם למחיר לצרכן בישראל. בהסתמך על ניתוח זה בחנו את המתאם בפיגור של רבעון אחד. כלומר, אנחנו מניחים ששינוי במחיר חומר הגלם ברבעון מסוים יבוא לידי ביטוי במחיר לצרכן בישראל רק ברבעון שאחרי.¹⁸

¹⁶ לפירוט ראו **נספח מודל הרגרסיה**.

¹⁷ גם העבודות האחרות שנסקרו (הקט ופרינסקי מהל, 2022; מאיר, 2019) עשו שימוש במקור זה.

¹⁸ להרחבה ראו: **השפעת הפחתת המכס על ענף הטונה המשומרת בישראל - נספח מתודולוגי**.

איור 4: המחיר המשוקלל לצרכן ומחיר חומר הגלם של ק"ג טונה בשימורים, 2013-2023 (רבעונים)



מקורות הנתונים: סטורנקסט, Thai Union; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב-יסודות

4.2 מודל רגרסיה לניתוח השינויים במחיר לצרכן

מטרתם של מודל הרגרסיה והניתוח שערכנו בעבודה הנוכחית היא לקבוע את מידת הקשר (מתאם) של כל אחד מהמשתנים הבלתי תלויים עם המשתנה התלוי וזאת ללא הנחת סיבתיות. על סמך עוצמת הקשרים שנמצאו ניתן להעריך, בהתבסס על שינויים במשתנים הבלתי תלויים, ובמיוחד במחיר חומר הגלם ובגובה המכס, קירוב ראשוני של השינויים במשתנה התלוי שעומד בבסיס הניתוח - המחיר לצרכן. מחיר הטונה לצרכן שעליו נעשה הניתוח הוא תוצאת החישוב של הממוצע המשוקלל של כלל המוצרים בשוק בהתאם לכמות המכר שלהם, וזאת, כפי שהסברנו לעיל, ללא הבחנה בין ייצור מקומי ליבוא. המשתנים הבלתי תלויים בניתוח נגזרו מכלי המדיניות שהופעל במהלך תקופת הניתוח - הורדת המכס בפעילות - וכללו את גובה המכס השקלי ואת שיעור המכס היחסי.

שיעור המכס היחסי.

**הניתוח בוצע לשלוש
תקופות: תקופה קצרה,
2017-2013, בהתאם
לתקופת הניתוח של
רשות התחרות; תקופה
בינונית, 2019-2013,
שבה עמדו לרשותנו
נתוני המחיר לצרכן
בצרפת; ותקופה ארוכה,
2023-2013, שמכסה
את עשור הניתוח המוצג
בנייר זה עבור כל
המוצרים**

בנוסף לכלי המדיניות, בדקנו את רמת המתאם בין המחיר לצרכן למחיר חומר הגלם בתאילנד (מקור היבוא העיקרי) וכן למחיר לצרכן בצרפת, אשר משמש כאינדיקטור לשוק שאינו מושפע מהרגולציה המקומית בישראל (הרחבה לגבי כלל המשתנים, ובכלל זה המחיר בצרפת, וכן משוואת הרגרסיה ותוצאות מפורטות מובאות ב**נספח מודל הרגרסיה**).

הניתוח בוצע לשלוש תקופות: תקופה קצרה, 2017-2013, בהתאם לתקופת הניתוח של רשות התחרות; תקופה בינונית, 2019-2013, שבה עמדו לרשותנו נתוני המחיר לצרכן בצרפת; ותקופה ארוכה, 2023-2013, שמכסה את עשור הניתוח המוצג בנייר זה עבור כל המוצרים. כלל הממצאים, לשלוש תקופת הניתוח, מוצגים בטבלה 3.

טבלה 3: סיכום תוצאות מודל הרגרסיה ברמה רבעונית^א

שם הניתוח	תקופה קצרה		תקופה בינונית		תקופה ארוכה
שנים	2017-2013		2019-2013		2023-2013
עמודה	1	2	3	4	5
משתנה תלוי	המחיר לצרכן בישראל				
שערים כלכליים (החידה)	מחיר חומר הגלם, בפיגור של רבעון אחד (ש"ח/ק"ג)	1.104*** (0.191)	1.071*** (0.193)	0.981*** (0.213)	1.070*** (0.168)
	מכס שקלי, בפיגור של רבעון אחד (ש"ח/ק"ג)	1.001*** (0.173)	0.503 (0.504)	0.762*** (0.184)	0.820*** (0.145)
	מכס יחסי ^ב (שיעור באחוזים)	-	-	-	-
	המחיר לצרכן בצרפת ^ב (אירו/ק"ג)	-	4.176 (3.965)		1.419*** (0.347)
מספר התצפיות	20	20	28	28	44
אחוז השונות המוסבר (Adjusted R ²)	0.855	0.856	0.695	0.813	0.677

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

^א בהסתמך על המתודולוגיה המוצגת בניתוח של רשות התחרות (הקט ופרינסקי מהל, 2022), עבור כל אחת מהתקופות - קצרה, בינונית וארוכה - נעשתה בדיקה כפולה: לרמה רבעונית ולרמה חודשית. כל זוג בדיקות (רבעונית וחודשית לתקופה) כלל את אותם משתנים מסבירים. תוצאות הניתוח ברמה חודשית וברמה רבעונית דומות מבחינת רמת המובהקות.

^ב המשתנה המפוקח "מכס יחסי" קיבל את הערך 12% ו-6% בהתאם לשיעור ששרר בשוק (בתקופות הקצרה והבינונית לא חל שינוי במכס היחסי, ולכן הוא לא נכלל כמשתנה מסביר).

^ג הניתוחים בעמודות 1, 3 ו-5 בוצעו ללא המחיר לצרכן בצרפת; הניתוחים בעמודות 2 ו-4 בוצעו עם המחיר לצרכן בצרפת. בשל מגבלת הנתונים לא ניתן היה לבצע ניתוח הכולל את המחיר בצרפת לתקופה הארוכה.

מקור הנתונים: סטורנקסט; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזרורובי יסודות

**בדומה לממצאי רשות
התחרות, גם בניתוח
שלנו לתקופה הקצרה
נמצא שהמחיר לצרכן
מתואם באופן חיובי
ומובהק עם מחיר חומר
הגלם ועם המכס השקלי**

לאור העובדה שהניתוח של רשות התחרות (הקט ופרינסקי מהל, 2022) כלל ניתוח מבוסס רגרסיה, שהתבסס על מקורות נתונים זהים לאלו שעליהם נעשה הניתוח בעבודה הנוכחית (סטורנקסט למחיר לצרכן ו-Thai Union למחיר חומר הגלם)¹⁹, בחרנו לחזור על הניתוח של רשות התחרות. התוצאות שהתקבלו לניתוח הרבעוני דומות ומאפשרות להניח שההבדלים בבסיסי הנתונים זניחים²⁰.

בדומה לממצאי רשות התחרות, גם בניתוח שלנו לתקופה הקצרה נמצא שהמחיר לצרכן מתואם באופן חיובי ומובהק עם מחיר חומר הגלם (בפיגור של רבעון) ועם המכס השקלי²¹. כלומר, ירידה של 1 ש"ח במכס השקלי או במחיר חומר הגלם מתואמת עם ירידה של 1 ש"ח במחיר לצרכן בישראל (טבלה 3 עמודה 1).

כמו כן, בדקנו הוספה של המחיר לצרכן בצרפת כמשתנה מסביר. תוספת זו ביטלה את המובהקות של משתנה המכס השקלי, וכן לא נמצא מתאם מובהק למחיר בצרפת (טבלה 3 עמודה 2). להערכתנו, ההסבר לחוסר המובהקות של שני המשתנים הוא מספר תצפיות קטן ביחס למספר המשתנים המסבירים. בשורה התחתונה, מודל הניתוח המתאים לתקופה הקצרה הוא זה שכולל רק את עלות חומר הגלם והמכס השקלי.

למרות שעמדו לרשות רשות התחרות נתונים ארוכי טווח²², היא בחרה להגביל את תקופת הניתוח האקונומטרי ולסיימה ב-2017. בדוח נכתב: "בדיקות הרגישות העלו כי גודל האפקט שזוהה בבדיקה אינו רגיש מאד לתקופת בה נעשה שימוש בבחינה. עם זאת, תנודתיות גבוהה במחיר העולמי טרום תקופת הבחינה מכניסה 'רעש' לאמידיה כך שמובהקות הממצאים נחלשת. הבנה זו מאששת את הבחירה בתקופת הדגימה בה נעשה שימוש" (הקט ופרינסקי מהל, 2022)²³. אנחנו חולקים על מסקנה זו. למיטב הבנתנו, המטרה של הורדת המכס היא לגרום לירידת המחיר לצרכן בישראל לטווח ארוך ולא באופן חד-פעמי או לתקופה קצרה בלבד, ומסיבה זו נכון לבדוק את השפעת הורדת המכס לאורך זמן. יתרה מכך, בהתבסס על נתונים אלו, שנבחרו כמייצגים באופן נאמן את המציאות, ככל שאכן חלה ירידה ברמת המובהקות, אין ליחס אותה ל"רעש", אלא לכך שלא כל הממצאים התקפים לזמן קצר תקפים לתקופה ממושכת יותר.

¹⁹ מקורות הנתונים זהים, אולם בסיסי הנתונים אינם זהים. הפערים נובעים משלב העיבוד, שכולל ניקוי הקובץ, המרת המחיר הדולרי של חומר הגלם לש"ח ואגריגציה רבעונית.

²⁰ לתוצאות הרגרסיה של רשות התחרות ראו: [השפעת הפחתת המכס על ענף הטונה המשומרת בישראל - נספח מתודולוגי](#)

²¹ בתקופת הניתוח הקצרה לא חלו שינויים במכס היחסי, ולכן הוא לא נכלל כמשתנה מסביר.

²² חלק מהגרפים המוצגים בניתוח של רשות התחרות מציגים נתונים עד סוף 2021, אך הניתוח האקונומטרי מסתיים בסוף 2017.

²³ בדיקת הרגישות, המוצגת בנספח המתודולוגי, מתייחסת רק למועד תחילת הניתוח ולא למועד הסיום.

ניתוח לתקופה הבינונית: 2013-2019

הארכת תקופת הניתוח מגדילה את מספר התצפיות ומאפשרת להגדיל את מספר המשתנים המסבירים הנבדקים. אורכה של תקופת הניתוח הבינונית נגזר מבסיס הנתונים הזמין של המחיר לצרכן בצרפת. בדומה לממצאים בתקופה הקצרה, גם בניתוח לתקופה הבינונית (טבלה 3, עמודות 3 ו-4) נמצא מתאם חיובי מובהק בין המחיר לצרכן בישראל למכס השקלי ולמחיר חומר הגלם, ובנוסף נמצא מתאם מובהק גם למחיר לצרכן בצרפת. על פי התוצאות, ירידה של שקל במכס השקלי מתואמת עם ירידה של כ-76 או 82 אגורות במחיר לצרכן בישראל (תלוי במודל).

תוצאות הניתוח לתקופה הבינונית מאששים את הקשר שנמצא בתקופה הקצרה ובמחקרים קודמים, ולפיו השינויים במחיר לצרכן בישראל חלו בכיוון ובסדר גודל דומים לשינויים שחלו במחיר חומר הגלם וברכיב המכס השקלי. עם זאת, הם גם מעידים על כך שהסבר לשינוי במחיר לצרכן הנשען רק על השינוי במשתנים אלה הוא חסר

השוואה בין תוצאות הניתוח במודל הכולל את המחיר לצרכן בצרפת כמשתנה מסביר ובין המודל שאינו כולל אותו (טבלה 3, עמודות 4 ו-3, בהתאמה) לא מצביעה על הבדלים מהותיים בערכי המקדמים של מחיר חומר הגלם והמכס השקלי. המקור העיקרי של חומר הגלם והרגולציה על היבוא בישראל ובצרפת היו שונים בתקופת הניתוח. המתאם המובהק שנמצא בין המחיר לצרכן בישראל ובצרפת, למרות הבדלים אלו, יכול להצביע על כך שעל פניו קיים גורם נוסף המשפיע על המחיר לצרכן, הן בצרפת והן בישראל. גורם זה, שאינו מחיר חומר הגלם או מדיניות המכס בישראל, לא זוהה ולא נכלל בניתוח שערנו וכן לא באה של רשות התחרות, ונראה שיש מקום לזהותו ולהבין על מנת לדייק את אומדן ההשפעה של הפחתת המכסים על המחיר לצרכן. תוצאות הניתוח לתקופה הבינונית מאששים את הקשר שנמצא בתקופה הקצרה ובמחקרים קודמים, ולפיו השינויים במחיר לצרכן בישראל חלו בכיוון ובסדר גודל דומים לשינויים שחלו במחיר חומר הגלם וברכיב המכס השקלי. עם זאת, הם גם מעידים על כך שהסבר לשינוי במחיר לצרכן הנשען רק על השינוי במשתנים אלה הוא חסר.

ניתוח לתקופה הארוכה: 2013-2023

כאמור, המטרה של הממשלה בהורדת המכס היא לגרום לירידת המחיר לצרכן בישראל לאורך זמן. ניתוח לתקופה ארוכה מאפשר מענה שלם יותר לשאלה עד כמה הושגו מטרות הרפורמה. בניתוח לתקופה הארוכה, 2013-2023 (טבלה 3, עמודה 5), נכללים שלושה רבעונים לפני החלת הרפורמה, כל תקופת ההפחתה ההדרגתית ברכיב השקלי של המכס עד לביטולו המוחלט (ספטמבר 2013 עד ינואר 2016) וכן הפעימה הראשונה בהפחתת המכס היחסי (ספטמבר 2022). בדומה לתוצאות הניתוח בתקופות הקצרה והבינונית, גם בתקופה הארוכה נמצא מתאם חיובי מובהק בין המחיר לצרכן בישראל למחיר חומר הגלם ולרכיב השקלי של המכס. כך, ירידה של שקל במכס השקלי מתואמת עם ירידה של כ-72 אגורות במחיר לצרכן בישראל. יחד עם זאת, לא נמצא שיש מתאם בין הרכיב היחסי של המכס למחיר לצרכן. נראה כי ההשפעה של המכס השקלי על המחיר לצרכן יורדת ככל שטווח הזמן שנכלל

בניתוח לאחר מועד הרפורמה ארוך יותר. בהתחשב בפרק הזמן הקצר יחסית שחלף מאז הפעימה הראשונה של הורדת המכס היחסי ועד סוף תקופת הניתוח שלנו, אנו ממליצים לחזור על ניתוח זה בתום שלוש שנים מביצוע הפעימה השנייה.

סיכום הניתוח במודל רגרסיה

סיכום תוצאות הניתוח באמצעות מודל הרגרסיה לשלוש התקופות מוצג בטבלה 3. הממצא המרכזי העולה מהטבלה הוא קיומו של קשר ברור, המתבטא במתאם המובהק בין המחיר לצרכן למכס השקלי ולמחיר חומר הגלם. כלומר, ככל שחלה עלייה במחיר חומר הגלם או בגובה המכס, צפוי שתחול עלייה גם במחיר לצרכן. כך גם לגבי הכיוון ההפוך: לאחר ירידה במחיר חומר הגלם או בגובה המכס ניתן להניח שתחול ירידה גם במחיר לצרכן. תוצאה זו, התואמת לממצאי רשות התחרות, התקבלה בכל שלוש תקופות הניתוח.

כמו כן, למשך התקופה הנבחנת יש השפעה על התוצאות (איור 5). ככל שתקופת הניתוח ארוכה יותר, השפעות המכס ומחיר חומר הגלם קטנות יותר, מה שעשוי להעיד על כך שהחלק שמועבר על ידי היבואנים לצרכנים, מתוך השינוי במחיר שהם חווים, קטן יותר. ניתן להניח שממצא זה משקף את תהליכי ההתייצבות של השוק, שלא קיבלו משתנה מסביר עצמאי במשוואת המודל. כמו כן, ממצא זה מצביע על כך שאומדן נכון של השפעת הרפורמה לטווח ארוך מחייב התאמה של תקופת הניתוח והתרחקות מספיקה ממועד סיום הרפורמה²⁴.

לבסוף, על בסיס המתאם המובהק שנמצא בין המחיר לצרכן בישראל ובצרפת והתרומה של הוספתו לעלייה באחוז השונות המוסברת על ידי המודל (טבלה 3, עמודות 2 ו-4), ניתן להסיק שקיים גורם נוסף המשפיע על המחיר לצרכן (הן בצרפת והן בישראל), שלא זוהה ולא נכלל בניתוח. כמו כן, ראוי לשים לב לכך, שהתמונה הכללית העולה מהניתוח היא שהגברת התחרות, ככל שהתרחשה, הייתה מוגבלת ולא הביאה לירידה אפקטיבית במחיר לצרכן.

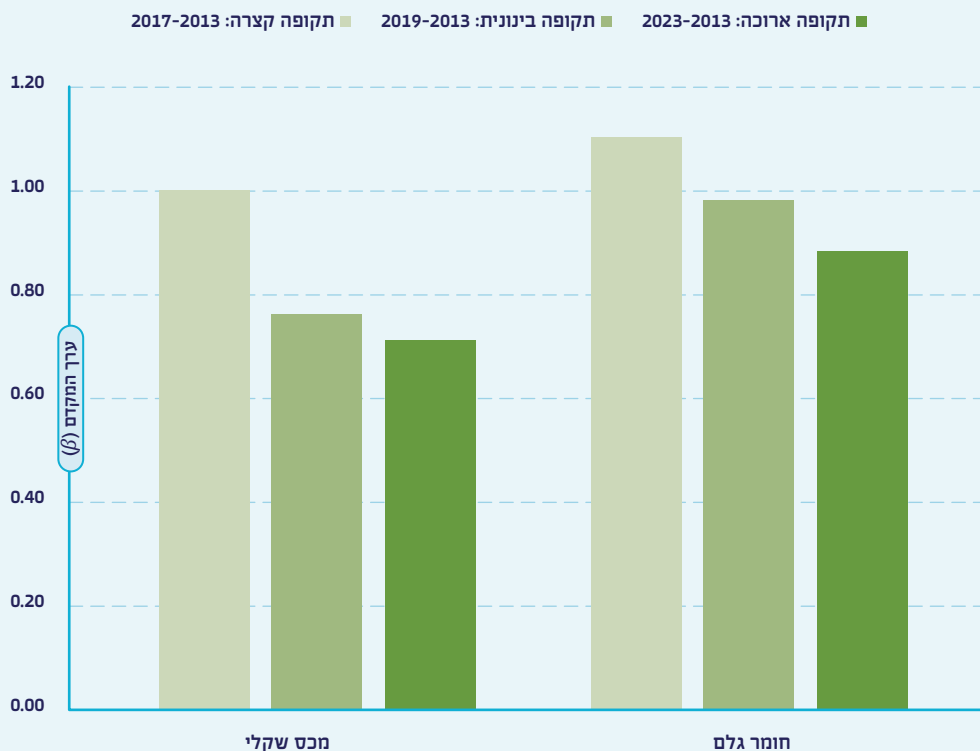
**גם בתקופה הארוכה
נמצא מתאם חיובי
מובהק בין המחיר
לצרכן בישראל למחיר
חומר הגלם ולרכיב
השקלי של המכס**

**הממצא המרכזי הוא
קיומו של קשר ברור,
המתבטא במתאם
המובהק בין המחיר
לצרכן למכס השקלי
ולמחיר חומר הגלם**

**התמונה הכללית
העולה מהניתוח היא
שהגברת התחרות, ככל
שהתרחשה, הייתה
מוגבלת ולא הביאה
לירידה אפקטיבית
במחיר לצרכן**

²⁴ בספרות המקצועית מקובל שתקופת ההתייצבות של השוק היא שלוש עד חמש שנים.

איור 5: אומדן ההשפעה של מחיר חומר הגלם והמכס השקלי על המחיר לצרכן, לפי תקופת הניתוח

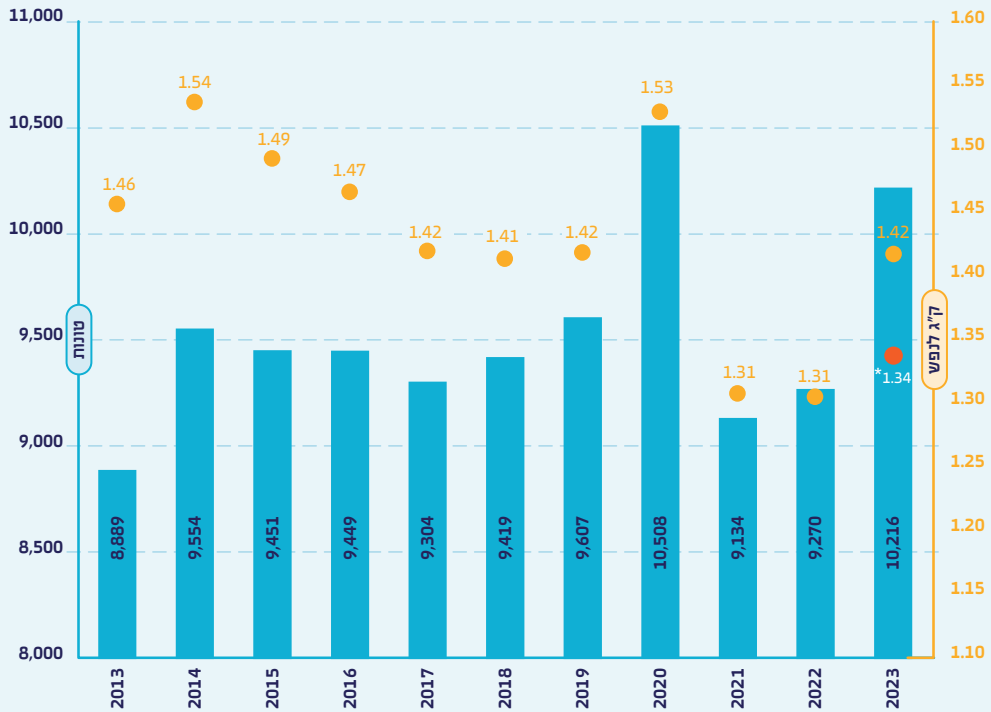


4.3 הכמות המשוקת

היקף השיווק של טונה בשימורים באריזות קטנות למגזר הפרטי בישראל עמד בעשור 2023-2013 על כ־9,500 טונות בשנה, קרוב ל־800 טונות בחודש (איור 6). נתונים חריגים נרשמו בשנת 2020, תקופת מגפת הקורונה, שבה נרשמה צריכת שיא של מעל 10,000 טונות, 875 טונה לחודש, ובחודש אוקטובר 2023, שבו נרשמה צריכה של 1,273 טונות, לעומת צריכה חודשית ממוצעת של 806 טונות בחודשי השנה האחרים.

בעשור זה חלה ירידה בצריכה לנפש של שימורי טונה שנרכשו על ידי משקי בית בישראל. הכמות המשוקת ירדה מרמה של 1.54 ק"ג בממוצע לנפש ב־2014 ל־1.32 ק"ג בממוצע לנפש לשנה בשנים 2021-2023 (בניכוי אוקטובר 2023).

איור 6: שיווק טונה בשימורים - מכר שנתי כולל ושיווק לנפש, 2023-2013



* ממוצע חודשי של שנת 2023 בניכוי אוקטובר 2023

מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב-יסודות

4.4 ריכוזיות

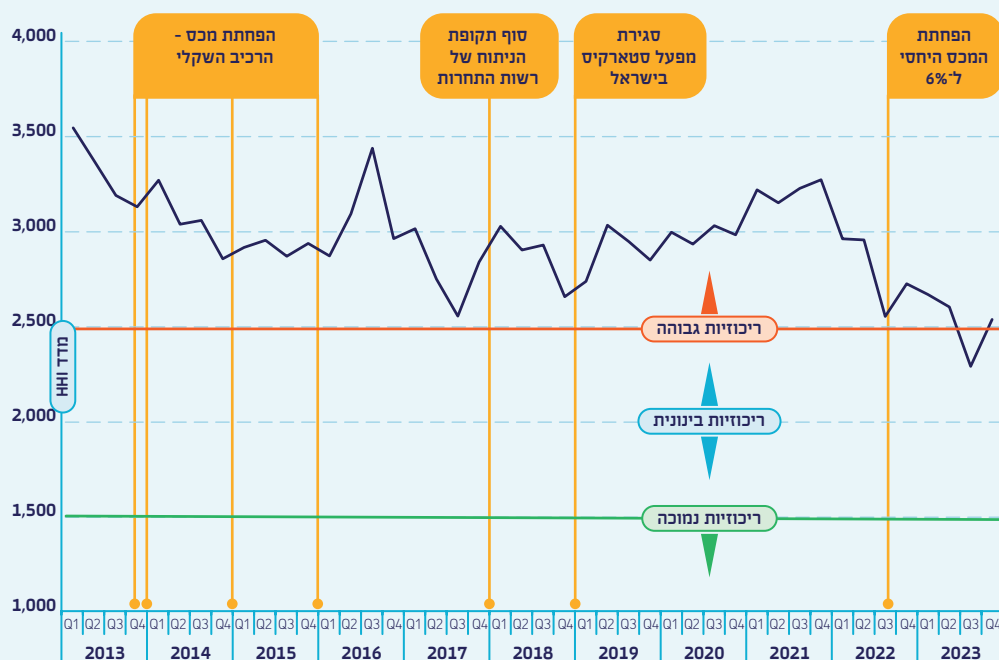
על פי דברי ההסבר של רשות המיסים לצו עדכון התעריפים, אחת המטרות של הפחתת המכס היא הגברת התחרות. שלוש מתוך ארבע העבודות הקודמות שנסקרו התייחסו לשינוי בריכוזיות. רשות התחרות (הקט ופרינסקי מהל, 2022) ומאיר (2019) מצאו ירידה מרמת ריכוזיות גבוהה לרמה בינונית, ואילו הכלכלנית הראשית באוצר (משרד האוצר, 2016) מצאה שחלה ירידה קלה ברמת הריכוזיות, אולם היא התרחשה בתוך הטווח הנחשב רמה גבוהה (מעל 2,500 נקודות)²⁵ (טבלה 1). הניתוח שלנו מצביע על כך שרמת הריכוזיות בסוף תקופת הניתוח הייתה עדיין בתחום הרמה הגבוהה, אולם ברף התחתון שלה (2,540), וברמה נמוכה יותר מאשר בתחילת תקופת הניתוח (3,370). הירידה בריכוזיות חלה משנת 2013 עד אמצע 2017, ובהמשך גם בשנת 2022 עד אמצע 2023 (איור 7), אולם במהלך

²⁵ לפי חישוב של מדד HHI (Herfindahl-Hirschman Index) הממד המקובל לבחינת ריכוזיות בענפים במשק. במונופול מושלם, מדד HHI שווה ל-10,000; בתחרות משוכללת הממד שואף ל-0. מקובל לחלק את הטווח לשלוש רמות: ריכוזיות נמוכה 0-1,500; ריכוזיות בינונית 1,500-2,500; וריכוזיות גבוהה מעל 2,500.

על אף שחלה ירידה בריכוזיות במקביל להפחתת המכס, היא לא הביאה את הענף לדרגת תחרויות נמוכה יותר, רמת המינימום שאליה ירדה הריכוזיות לא נשמרה לאורך זמן ולא נרשמה בה התייצבות.

כל תקופת הניתוח על פני 11 שנים, רק פעם אחת נרשמה ריכוזיות ברמה בינונית, ברבעון 3 של שנת 2023. על אף שחלה ירידה בריכוזיות במקביל להפחתת המכס, היא לא הביאה את הענף לדרגת תחרויות נמוכה יותר, רמת המינימום שאליה ירדה הריכוזיות לא נשמרה לאורך זמן ולא נרשמה בה התייצבות.

איור 7: ריכוזיות שוק שימורי הטונה בישראל, 2013-2023 (רבעונים)



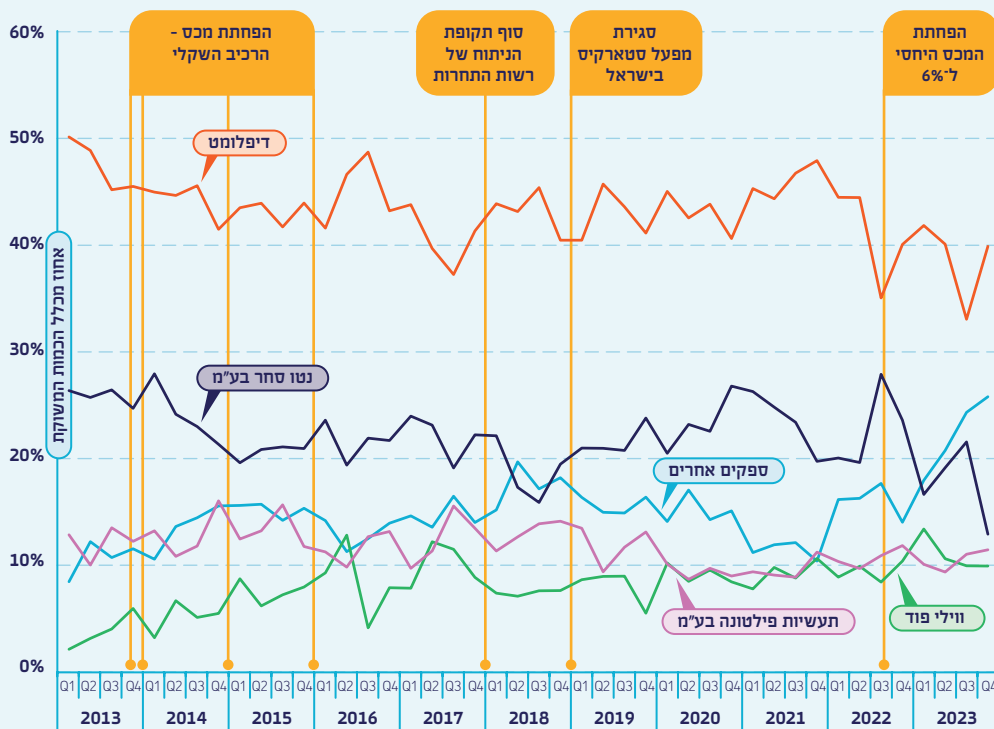
מקור הנתונים: סטורנקסט; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב ייסודות

4.5 ספקים מובילים

העובדה שלא חל שינוי בזהותם של הספקים הגדולים, והיציבות היחסית שנרשמה בחלקו היחסי של כל אחד מהם, מחזקת את המסקנה בדבר ההשפעה המוגבלת שהייתה להפחתת המכס על התחרותיות המכס על קושי בכניסה של שחקנים משמעותיים נוספים לענף.

חלוקת השוק בין הספקים המובילים, שנשמרה בהתפלגות דומה לאורך רוב תקופת הניתוח, מוצגת באיור 8. חברת דיפלומט, הספק הגדול ביותר, החזיקה ב־40%-50% מהשוק, חברת נטו סחר החזיקה בכ־20% לאורך רוב התקופה ורשמה ירידה משמעותית לרמה של 13% בסוף תקופת הניתוח, והיצרן המקומי תעשיות פילטונה החזיק בקצת יותר מ־10% מהשוק. חלקה של ווילי פוד עלה בהתמדה, והחל מ־2020 עמד נתח השוק הממוצע שלה על 10%. העובדה שלא חל שינוי בזהותם של הספקים הגדולים, והיציבות היחסית שנרשמה בחלקו היחסי של כל אחד מהם, מחזקת את המסקנה בדבר ההשפעה המוגבלת שהייתה להפחתת המכס על התחרותיות. על פניה, היא גם מצביעה על קושי בכניסה של שחקנים משמעותיים נוספים לענף.

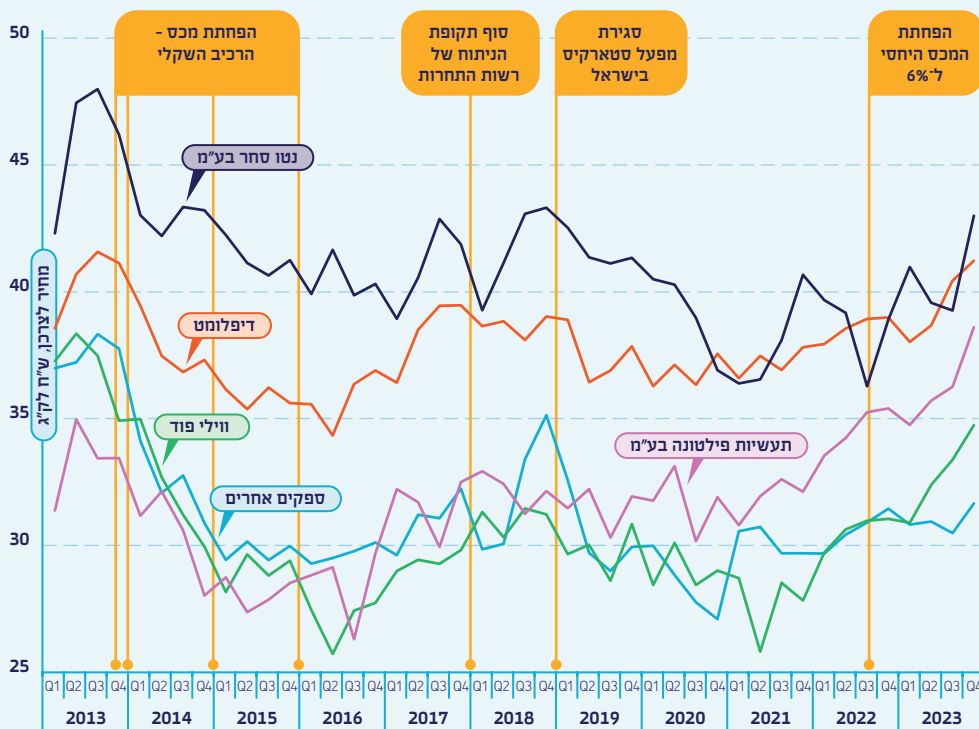
איור 8: נתח השוק של הספקים המובילים, 2013-2023 (רבעונים)



**חלקה הראשון של
הרפורמה, שכלל את
ביטול המכס השקלי,
לווה בירידת מחיר
משמעותית בעיקר
אצל הספקים הבינוניים
והקטנים, אולם לא הביא
לשינוי משמעותי במבנה
השוק. הפעימה הראשונה
של השלב השני - הורדת
הרכיב היחסי של המכס
ב־50% - לא לוותה
בירידת מחירים**

איור 9 מציג את המחיר לצרכן לפי ספק. ניתן לראות שלאורך כל תקופת הניתוח שררו בשוק שלוש רמות מחיר, והמעבר של הספקים בין רמות המחיר השונות היה מוגבל. כך, עד שנת 2020 היו הבדלים ברורים ברמות המחירים בין שני הספקים הגדולים בשוק: דיפלומט ברמה הגבוהה ונטו סחר ברמה הבינונית. מחיריהם של שאר הספקים היו ברמה הנמוכה בתקופה זו. החל משנת 2021, דיפלומט ונטו סחר נמצאו ברמת המחירים הגבוהה, פילטונה עלתה מהרמה הנמוכה לרמה הבינונית, והספקים האחרים נשארו ברמת המחיר הנמוכה. חלקה הראשון של הרפורמה, שכלל את ביטול המכס השקלי, לווה בירידת מחיר משמעותית בעיקר אצל הספקים הבינוניים והקטנים, אולם, כפי שהראינו גם בניתוח חלוקת השוק (איור 8), הוא לא הביא לשינוי משמעותי במבנה השוק. ראוי לשים לב, שהפעימה הראשונה של השלב השני - הורדת הרכיב היחסי של המכס ב־50% - לא לוותה בירידת מחירים.

איור 9: המחיר הממוצע לצרכן של הספקים המובילים, 2013-2023 (רבעונים)

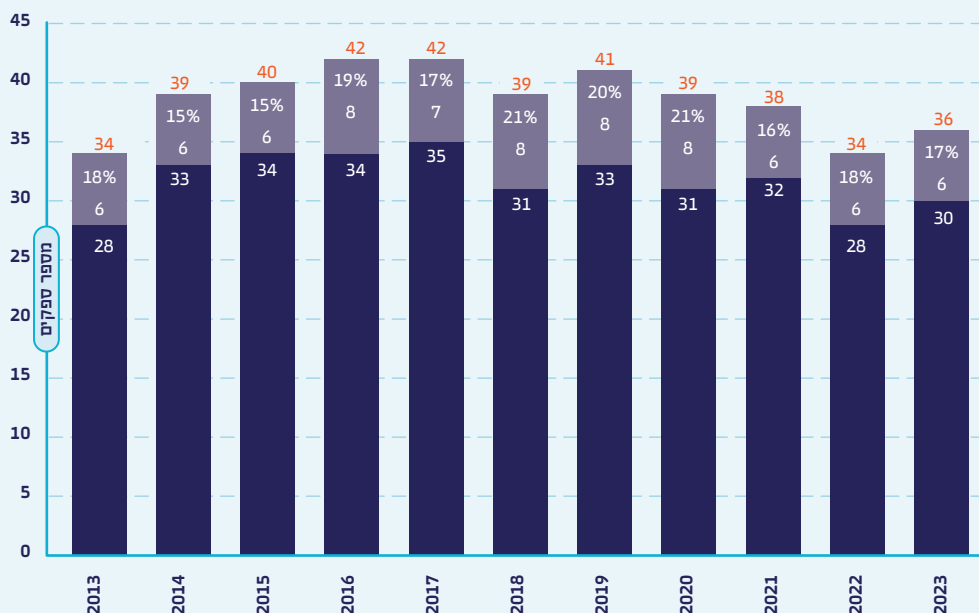


4.6 מספר הספקים ומגוון המוצרים

לא אחת נכתב ונאמר, כי הרחבת הגיוון והיכולת של כל צרכן למצוא את המוצר והמחיר המתאים לו מהווה את אחת התועלות החשובות של הפחתת מכס²⁶. השיעור הנמוך והעקבי של הספקים והמק"טים שמכרו יותר מ-1% מכלל המכר בתקופת הניתוח, מעמיד בספק את השגתן של תועלות אלה ברפורמה בשוק הטונה. בתקופת הניתוח פעלו בשוק 51 ספקים, מחצית מהם לכל אורכה. במוצע, כל שנה היו כ-39 ספקים פעילים, 32 מתוכם (82%) מכרו פחות מ-1% מהמכמות השנתית ששווקה (איור 10).

איור 10: ספקים פעילים וספקים שמכרו 1% ויותר מהמכמות השנתית, 2023-2013

ס"כ ספקים פעילים ■ ספקים שמכרו פחות מ-1% מהמכמות השנתית ■ ספקים שמכרו יותר מ-1% מהמכמות השנתית



מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב-יסודות

הן בניתוח הספקים והן בניתוח המק"טים נמצאו תוצאות דומות: מגוון גדול, אך רובו בכמויות זניחות

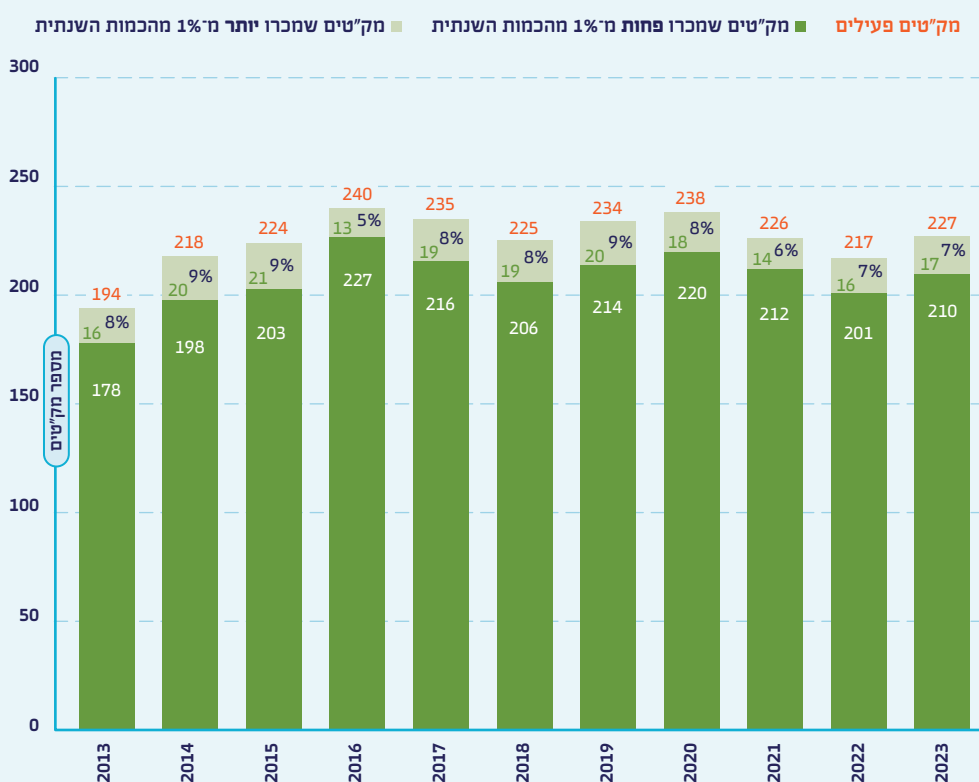
תמונת מצב דומה לזו שנמצאה בניתוח הספקים - מגוון גדול, אך רובו בכמויות זניחות - נמצאה גם בניתוח המק"טים. במהלך תקופת הניתוח נמכרו בשוק 382 מק"טים שונים, אך רק 48 מתוכם (12.5%) מכרו יותר מ-1% מהמכר השנתי²⁷. ברמה השנתית, מתוך 225 מק"טים פעילים במוצע לשנה, רק 13-21 (8% מהמק"טים במוצע) מכרו יותר מ-1% מכלל המכר השנתי (איור 11). לאורך כל תקופת הניתוח

²⁶ לדוגמה: שר הכלכלה והתעשייה ח"כ ניר ברקת, 30 ביוני, 2024; שר האוצר ושר החקלאות, 21 ביולי, 2021.

²⁷ בשנה כל שהיא.

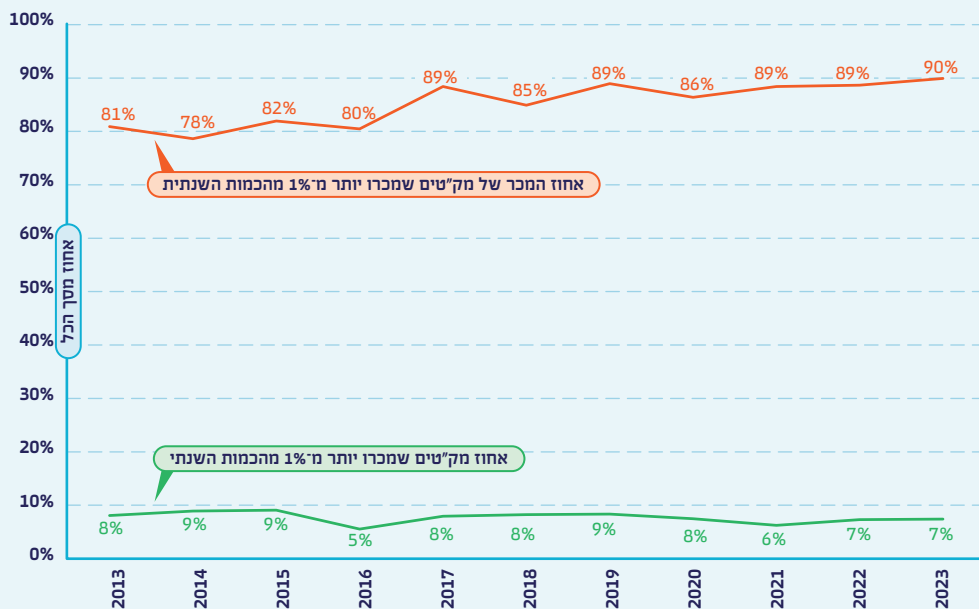
נרשמה תנודתיות מסוימת במספר המק"טים הפעילים. טווח השינוי נע בתחום של +7 עד -5 במרבית התקופה, למעט בשנת 2014, שבה נרשם גידול של 12%. לעומת זאת, במק"טים שמכרו יותר מ-1%, נרשמה יציבות במספרם ועלייה מתמדת בחלקם מסך המכר, מרמה של 81% בתקופה של הפחתת הרכיב השקלי ל-90% בשנת 2023 (איור 12). על פניו, המשמעות של ממצא זה היא שקיימת העדפת צרכנים למספר קטן של מוצרים מובחנים, אולם למעשה קיימת תחלופה גבוהה במק"טים הפופולריים. מתוך 48 המק"טים שמכרו יותר מ-1% בשנים 2013-2023, רק 5 (10% מכלל המק"טים) שמרו על חלקם לאורך כל התקופה. 31 מהם (65%) היוו יותר מ-1% מהמכר השנתי רק לתקופה של שנה עד שלוש שנים. מניתוח המק"טים עולה שהגדלת מספרם, כלומר הגדלת המגוון, לא הביאה לשינוי במבנה השוק. סביר להניח שההסבר לכך נעוץ בעובדה שהעדפות הצרכנים נגזרות מהתייחסות למותג ולא למק"טים ספציפיים.

איור 11: חלוקת מספר המק"טים הפעילים בין אלו שמכרו 1% ויותר מהכמות השנתית למק"טים שמכרו פחות מ-1% ממנה, 2013-2023



מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב ייסודות

איור 12: חלקם של המק"טים שמכרו יותר מ-1% מכלל המק"טים הפעילים ומסך המכר השנתי בטונות (אחוזים), 2013-2023



מקור הנתונים: סטורנקסט; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב-יידודות

הממצאים מעלים שתי שאלות לגבי המידה שבה הרפורמה משפרת את מצב הצרכנים: האם, ובאיזו מידה, נתפסת טונה בשימורים כמוצר גנרי או שאולי קיימת בה העדפת צרכנים, המבוססת על היכרות ונאמנות למותגים? ובאיזו מידה גדלה התועלת של הצרכנים כאשר המגוון הגדול אינו יציב או אינו זמין להם והם נאלצים להתנסות במוצרים חדשים לעיתים תכופות?

אחד ההסברים לממצאים אלה הוא מודל הרכש של היבואנים הקטנים, שהסרת חסמי היבוא מאפשרת את כניסתם. היבואנים הקטנים מבצעים יבוא מקביל, המבוסס על קניות "הזדמנות" שאינן קבועות. במודל רכש זה אין להם אפשרות להתחייב לכמויות גדולות, הנדרשות כתנאי התקשרות עם הקמעונאים הגדולים, ולכן השפעתם על הריכוזיות נמוכה. ממצאים אלה מעלים שתי שאלות לגבי המידה שבה הרפורמה משפרת את מצב הצרכנים, וראוי היה לתת עליהן את הדעת בעת עיצובה: האם, ובאיזו מידה, נתפסת טונה בשימורים כמוצר גנרי או שאולי קיימת בה העדפת צרכנים, המבוססת על היכרות ונאמנות למותגים? ובאיזו מידה גדלה התועלת של הצרכנים כאשר המגוון הגדול אינו יציב או אינו זמין להם והם נאלצים להתנסות במוצרים חדשים לעיתים תכופות?

בעבודה הנוכחית מצאנו שהייתה ירידה במחיר הטונה בשימורים, אולם של 1.1% בלבד ב־11 שנים, ירידה שאינה אפקטיבית, שכן היא לא מביאה תועלת משמעותית לצרכנים

הפחתת המכס בוצעה בשני שלבים, שחולקו לכמה פעימות, וזאת על מנת לאפשר ליצרנים המקומיים להסתגל לשינוי. ביטויה של ההסתגלות היה מעבר של יצרנים מקומיים להיות יבואנים, דבר שהתבטא בצמצום ניכר של הייצור המקומי

למעשה, לא חל שינוי בזהותם של שלושת הספקים הגדולים, ונתח השוק המשותף שלהם עמד במרבית התקופה על יותר מ־75%

מטרתה המוצהרת של רפורמת המכס בטונה הייתה הגברת התחרות והורדת מחיר אפקטיבית לצרכן. כאמור, צו הפחתת המכסים על הטונה מהווה יישום של המלצות ועדת קדמי, אשר התייחסו לטונה באופן מפורש.

עבודות קודמות שבחנו את השפעת הפחתת הרכיב השקלי במכס על המחיר לצרכן הגיעו לתוצאות סותרות: חלקן מצאו שהמחיר עלה וחלקן מצאו שהוא ירד. נראה שתוצאות שונות אלה נובעות מהבדלים באורך תקופת הניתוח ובמשך הזמן שעבר בין הפחתת המכס לעריכת הבדיקה. בעבודה הנוכחית, שמציגה ניתוח של נתוני המכר הכמותי ושל המחירים לתקופה 2013-2023, מצאנו שהייתה ירידה במחיר, אולם של 1.1% בלבד ב־11 שנים - 0.1% בממוצע בשנה²⁸ - ירידה שאינה אפקטיבית, שכן היא לא מביאה תועלת משמעותית לצרכנים.

הניתוח שערכנו מצביע על כך שהשינוי במחיר לצרכן מתואם באופן מובהק עם מחיר חומר הגלם ועם גובה המכס השקלי בכל תקופות הניתוח. המתאם שנמצא למחיר לצרכן בצרפת, המשמש כאינדיקטור לשוק שאינו כפוף לרפורמות שבוצעו בישראל, מחזק את ההשערה שקיים גורם משמעותי נוסף, שאינו ידוע, המשפיע על המחיר לצרכן. נדרשת עבודת המשך מעמיקה על מנת לזהות גורם זה במטרה לדייק את אומדן ההשפעה של הפחתת המכסים.

הפחתת המכס בוצעה בשני שלבים, שחולקו לכמה פעימות, וזאת על מנת לאפשר ליצרנים המקומיים להסתגל לשינוי. ביטויה של ההסתגלות היה מעבר של יצרנים מקומיים להיות יבואנים, דבר שהתבטא בצמצום ניכר של הייצור המקומי, מרמה של 86% מהשיווק השנתי בשנת 2013 לרמה של כ־20% ב־2023. השינוי במבנה השוק ובחלוקתו בין הספקים היה קטן בהרבה. למעשה, לא חל שינוי בזהותם של שלושת הספקים הגדולים, ונתח השוק המשותף שלהם עמד במרבית התקופה על יותר מ־75% (בשנת 2023, לאחר יישום הפעימה הראשונה של הורדת המכס היחסי, ירד חלקם מתחת ל־70%). בנוסף, למרות הירידה שנרשמה ברמת הריכוזיות, היא נותרה ברמה המוגדרת כגבוהה²⁹ לאורך כל תקופת הניתוח, כאשר הספקים המובילים שמרו על רמת מחירים גבוהה בהשוואה לספקים האחרים בשוק. במונחי כמויות השיווק של 2023,

²⁸ ניתוח ברמה רבעונית.

²⁹ מעל 2,500 נקודות מדד HHI, ניתוח ברמה רבעונית.

החיסכון לכלל משקי הבית נאמד ב־21.8 מיליון ש"ח, שהם 3.35 ש"ח לנפש לשנה³⁰, חיסכון זניח שאין לו השפעה מהותית על יוקר המחיה.

**הסרת חסמי היבוא
אפשרה את כניסתם של
יבואנים קטנים ביבוא
מקביל, אולם בשל מודל
הרכש שלפיו פועלים
מרביתם, המבוסס
על קניות "הזדמנות",
השפעתם על הריכוזיות
נמוכה**

הסרת חסמי היבוא אפשרה את כניסתם של יבואנים קטנים ביבוא מקביל, אולם בשל מודל הרכש שלפיו פועלים מרביתם, המבוסס על קניות "הזדמנות", השפעתם על הריכוזיות נמוכה. השלכה נוספת של מודל "רכש ההזדמנות" היא הכמות הקטנה של ספקים ומק"טים שמשקלם בסך המכר עולה על 1% (18% ו־8%, בהתאמה). ממצא זה, המשקף מגוון לא יציב ובזמניות מוגבלת, מעמיד בספק את השגת התועלות של הרחבת הגיוון והיכולת של כל צרכן למצוא את המוצר והמחיר המתאים לו, שנהוג להציגן כתועלות המרכזיות של הפחתת המכס.

המסקנה העולה מהניתוח בכללותו היא, שהגברת התחרות, ככל שהתרחשה, הייתה מוגבלת ולא הביאה לירידה אפקטיבית ומשמעותית במחיר לצרכן.

**הפחתת המכס בשימורי
טונה כמעט שלא לוותה
בצעדי המדיניות
שה־OECD ממליץ
לנקוט בעת פתיחת
ענפים לסחר חופשי
במטרה להגיע לתוצאות
אפקטיביות**

הפחתת המכס בשימורי טונה כמעט שלא לוותה בצעדי המדיניות שה־OECD ממליץ לנקוט בעת פתיחת ענפים לסחר חופשי במטרה להגיע לתוצאות אפקטיביות³¹. מלבד ההדרגתיות בהפחתת המכס, שנזמקה בדברי ההסבר לצו הורדת המכס - "על מנת לאפשר לענף יצור שימורי הטונה המקומי ולייבוא להסתגל לשינוי המוצע" - לא ננקטו צעדים כלשהם לטיפול בקליטתם של היצרנים והעובדים המקומיים, שנפגעו בעקבות הרפורמה, בענפים אחרים. צעד נוסף הוא הניתוח של רשות התחרות, המהווה דין וחשבון על תוצאות הרפורמה.

**המסקנה לגבי החשיבות
של התאמת כלי
המדיניות הננקטים
למאפייני השוק וביצוע
ניתוח השוק לפני
העיצוב והיישום של
רפורמת סחר, תקפה
גם לגבי הטונה**

בקריאת הממצאים והמסקנות יש להיות ערים לכך שהם תקפים לתקופת הניתוח, 2013-2023. בהתחשב בכך ששינוי המדיניות האחרון - ביטול מלא של המכס - החל בראשית שנת 2022, שנתיים לפני סוף התקופה שניתחנו בעבודה זו, והשלב האחרון שלו חל בראשית שנת 2024, מחוץ לתקופת הניתוח, הרי שגם ניתוח זה נעשה על שוק שטרם התייצב בשיווי משקל ארוך טווח³². עם זאת, המסקנה לגבי החשיבות של התאמת כלי המדיניות הננקטים למאפייני השוק וביצוע ניתוח השוק לפני העיצוב והיישום של רפורמת סחר, תקפה גם לגבי הטונה.

³⁰ לפי צריכה שנתית של 1.34 ק"ג לשנה לנפש.

³¹ להרחבה ראו כרם-גילה, 2019.

³² מקובל להניח ששיווי משקל ארוך טווח מושג בתוך חמש עד עשר שנים מביצוע הרפורמה (כרם-גילה, 2019).

נספח: מודל הרגרסיה

בנספח זה מפורטים המשתנים ונוסחאות המודל של הרגרסיה שבהם השתמשנו בעבודה זו והתוצאות המלאות שהתקבלו.

המשתנה התלוי

א. המחיר לצרכן (Israel Price)

בסיס הנתונים הראשי שממנו נלקחו המחירים והכמויות בישראל הוא קובץ מכר ברמה חודשית לשנים 2013-2023, שהתקבל מחברת סטורנקסט. הקובץ מבוסס על נתוני מכר אמת, המועברים על בסיס יומי מהקופות של כ-2,500 חנויות³³ לסטורנקסט ומהווים כ-87%³⁴ מסך המכר בשוק מוצרי הצריכה השוטפת (FMCG)³⁵ המבורקד³⁶ בישראל. על בסיס נתונים אלה ובאמצעות מודל סטטיסטי מבצעת סטורנקסט אקסטרפולציה ל-100% המכר בשוק הקמעונאי המבורקד במגזר היהודי בישראל³⁷. הנתונים כוללים פירוט של הכמות והערך של המכר ברמת הברקוד, עם שיוך לשם הספק ושם המותג. בניתוח נכללו מוצרי טונה בשימורים בשמן צמחי באריזות ביתיות, בטווח המשקלים 80-220 גרם ליחידה, במגוון המארזים³⁸.

המחיר לצרכן חושב לק"ג מוצר. החישוב נעשה על ידי שקלול כלל המוצרים בשוק (לא נעשתה הבחנה בין ייצור מקומי ליבוא). **המחיר לצרכן** לכל תקופת ניתוח הוא מחיר ממוצע משוקלל, שהתקבל מחלוקת סך פדיון המכר של הברקודים שנכללו בניתוח בכמות המצרפית שנמכרה מאותם מוצרים.

³³ המאגר מכיל חנויות בתחומי המזון והפארמה, כולל רשתות ארציות, רשתות פארם, סופרמרקטים ומינימרקטים וחנויות נוחות, לא כולל פיצוציות ומגזר ערבי.

³⁴ הפסקת הדיווח של שופרסל ורמי לוי למאגר, החל מאמצע 2024, התרחשה לאחר תום תקופת הניתוח, ולכן לא השפיעה על רמת הכיסוי שעמדה על 87% לכל תקופת המחקר.

³⁵ Fast-Moving Consumer Goods, שוק מוצרי הצריכה השוטפת (מזון, חומרי ניקוי, טואלטיקה וכו')

³⁶ השוק המבורקד: המוצרים שבהם הברקוד מוטבע על ידי היצרן והוא אחיד בכל נקודות המכר (בשונה מהשוק הלא מבורקד, שכולל מוצרים בתפוזות, למשל ירקות ופירות טריים לא ארוזים, שבו אין אחידות ברקודים בין הקמעונאים).

³⁷ 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 המכילות במגזר הערבי הוא גבוה מאוד).

³⁸ 80% מסך המכר של טונה בשמן צמחי הוא קופסאות במשקל 140-160 גרם, ומארזים של ארבע יחידות.

ב. מחיר חומר הגלם (raw price)

מחיר חומר הגלם חושב על סמך נתוני Thai Union, המפרסמת את מחיר הטונה הגולמית בבורסת הסחורות של תאילנד, מקור היבוא העיקרי של טונה לישראל. הנתונים, ברמה חודשית בערכים של דולר לטונה, מתייחסים לממוצע מחירי הסגירה לטונה טונה גולמית שלמה קפואה מזן Skipjack. עיבוד הנתונים כלל המרה לשקלים על פי שער החליפין שמפרסם בנק ישראל (ממוצע חודשי); המרה לטונה לק"ג; וחישוב ערך רבעוני כממוצע חשבוני של הערכים החודשיים. השימוש בנתוני Thai Union מסתמך על עבודות קודמות בנושא (הקט ופרינסקי מהל, 2022; מאיר, 2019). בהתבסס על שתי עבודות אלה, הממצא שרמת המתאם בין מחיר חומר הגלם בש"ח למחיר המשוקלל לצרכן בישראל גבוהה יותר כאשר מחיר חומר הגלם הוא בפיגור של רבעון אחד ביחס למחיר לצרכן, נבדק ואושר גם במחקר זה. בהתאם לכך אומצה הנחת המודל, ששינוי במחיר חומר הגלם ברבעון t בא לביטוי במחיר לצרכן בישראל רק ברבעון $t+1$. מחיר חומר הגלם שנכלל במודל עבור רבעון t הוא בפיגור של רבעון אחד: רמה רבעונית $lag1=(t-1)$, וברמה חודשית $lag3=(t-3)$.

ג. המכס השקלי (fix tariff)

המכס השקלי, המכונה גם "מכס קצוב", הוא סכום מכס קבוע ששולם לכל טונה מיובאת בלי תלות במחירה. המשתנה קיבל את הערכים 0.00, 1.00, 2.00, 3.00, 3.51 (ש"ח לק"ג), בהתאם לשיעור ששרר בשוק.

ד. מכס יחסי (relative tariff)

המכס היחסי הוא סכום באחוזים משווי הסחורה המיובאת, כלומר תלוי במחיר היבוא. רמת המכס היחסי השתנתה פעם אחת לאורך תקופת הניתוח. המשתנה קיבל את הערך 12% ו-6%, בהתאם לשיעור ששרר בשוק. ביטול המכס היחסי נעשה בשני שלבים, הראשון שבהם בספטמבר 2022 והשני בינואר 2024, מחוץ לתקופת הניתוח. בהתאם לכך, המכס היחסי נכלל כמשתנה מסביר רק בניתוח לתקופה הארוכה, שכן בתקופות הקצרה והבינונית לא חל בו שינוי.

בהתבסס על הניתוח של רשות התחרות (הקט ופרינסקי מהל, 2022), משתני המכס השקלי והיחסי שנכללו במודל עבור רבעון t הם בפיגור של רבעון אחד: רמה רבעונית $lag1=(t-1)$, וברמה חודשית $lag3=(t-3)$.

ה. המחיר לצרכן בצרפת (French price)

המחיר לצרכן בצרפת משמש כאינדיקטור לשוק שאינו מושפע מהרגולציה המקומית. בדומה לישראל, כמעט שאין עיבוד מקומי של טונה בצרפת, ושוק הטונה בשימורים מבוסס ברובו על יבוא מספרד. יבוא הטונה לצרפת כפוף לרגולציה של האיחוד האירופי, שכוללת מכס כללי (Most Favored Nation – MFN) והקלות מכס או מכסות פטורות ממכס במסגרת הסכמי סחר חופשי או הסדרי GPS³⁹, ומתעדכנת אחת לשלוש שנים. בחינת השינויים ברגולציה על יבוא טונה לישראל ולצרפת

³⁹ מעבר למכס, קיימות דרישות מחמירות של האיחוד האירופי בנושא בטיחות מזון, סימון מוצרים (Labeling), בריאות הציבור ועמידה בתקני דיג בריקיימא ומניעת דיג לא חוקי או לא מדווח.

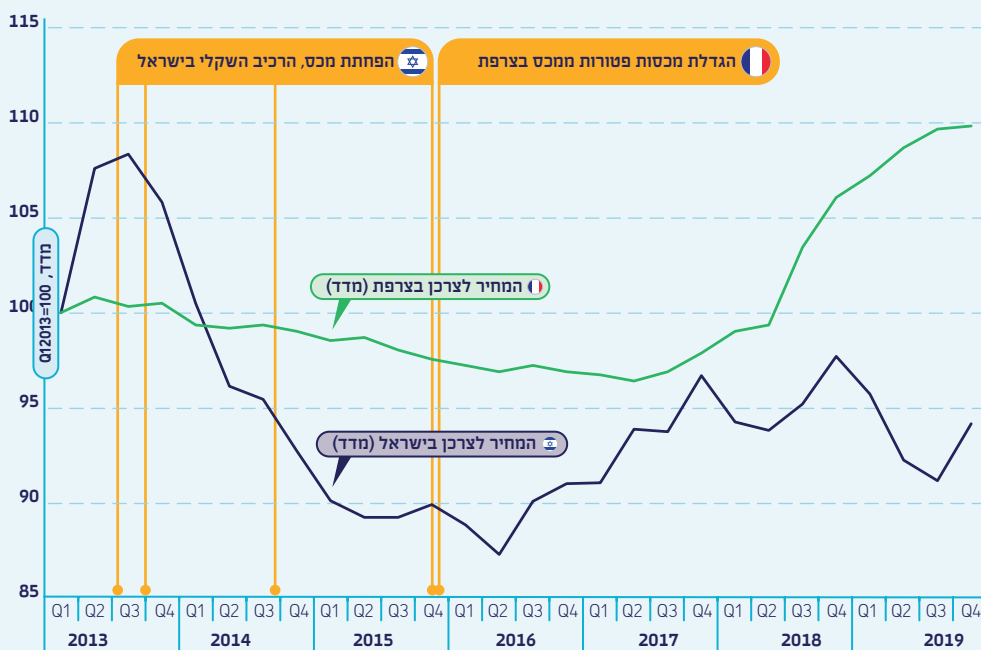
אינה מצביעה על מתאם ביניהן. בשנים 2013-2019 לא חלו שינויים בשיעורי המכס הכללי של האיחוד האירופי על טונה בשימורים, ואילו היקף המכסות הפטורות ממכס לכלל מדינות האיחוד עלה פעם אחת, בינואר 2016, מ־20 ל־25 אלף טונות בשנה⁴⁰.

מקור הנתונים הוא פרסום של המכון הלאומי לסטטיסטיקה ומחקרים כלכליים של צרפת (INSEE)⁴¹, הכולל מחיר חודשי ממוצע לקופסה של שימורי טונה בשמן, 160 גרם. המחיר הרבעוני חושב כממוצע חשבוני של המחיר החודשי. עיבוד הנתונים כלל גם המרה למחיר לק"ג.

מאחר שהמחיר לצרכן בצרפת משמש כאינדיקטור בלבד ואינו נבחן כגורם משפיע (בשונה ממחיר חומר הגלם, שההנחה לגביו היא שהוא משפיע על המחיר לצרכן בישראל), ובהתחשב בעובדה שאין יבוא של טונה מצרפת לישראל, נעשה שימוש במחיר באיר, ולא נעשתה המרה לשקלים.

במצטבר, כפי שניתן לראות באיור 13, בתקופת הניתוח הבינונית, 2013-2019, המחיר לצרכן של טונה בשימורים בצרפת עלה ב־10% והמחיר לצרכן בישראל ירד ב־6%. עם זאת, התנודתיות במחיר לצרכן בישראל הייתה גבוהה יותר מאשר בצרפת.

איור 13: המחיר לצרכן (מדד) ושינויי רגולציה בישראל ובצרפת, 2013-2019 (רבעונים)



מקורות הנתונים: סטורנקסט; INSEE; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

EUR-Lex, European Union law – Tuna⁴⁰

INSEE⁴¹

במסגרת הניתוח נבדקה רמת המתאם בין המחיר לצרכן בישראל למשתנים המסבירים בשלוש תקופות: קצרה, בינונית וארוכה.

משוואת המודל הבסיסית של התקופות הקצרה והבינונית זהה (מודלים 1 ו-3 בטבלה 4 ו-6 בטבלה 5):

$$\text{Israel price}_t = \alpha + \beta_1 * \text{raw price}_{(t-1)} + \beta_2 * \text{fix tariff}_{(t-1)}$$

במודלים הבאים אנו מוסיפים את המחיר לצרכן בצרפת בתקופה t (מודלים 2 ו-4 בטבלה 4 ו-7 בטבלה 5):

$$\text{Israel price}_t = \alpha + \beta_1 * \text{raw price}_{(t-1)} + \beta_2 * \text{fix tariff}_{(t-1)} + \beta_3 * \text{French price}_{(t)}$$

משוואת המודל של התקופה הארוכה כוללת את המכס היחסי (בתקופה t-1) כרכיב נוסף במשוואה, והיא הרחבה נוספת של מודל הבסיס (מודל 5 בטבלה 4 ו-8 בטבלה 5):

$$\text{Israel price}_t = \alpha + \beta_1 * \text{raw price}_{(t-1)} + \beta_2 * \text{fix tariff}_{(t-1)} + \beta_4 * \text{relative tariff}_{(t-1)}$$

טבלה 4: תוצאות מפורטות של הרגרסיה לשלוש תקופות ניתוח - רמה רבעונית

Dependent variable: Israel price

Model	1	2	3	4	5
period	2013-2017		2013-2019		2013-2023
raw price lag1	1.104*** (0.191)	1071*** (0.193)	0.981*** (0.213)	1.070*** (0.168)	0.873*** (0.166)
fix tariff lag1	1.001*** (0.173)	0.503 (0.504)	0.762*** (0.184)	***0.820 (0.145)	0.720*** (0.153)
French price	-	4.176 (3.965)	-	1.419*** (0.347)	-
relative tariff lag1					-1.590 (10.039)
Constant	28.689*** (1.044)	-22.601 (48.714)	30.101*** (1.163)	11.436** (4.648)	31.077*** (1.700)
Observations	20	20	28	28	44
R2	0.870	0.879	0.717	0.834	0.700
Adjusted R2	0.855	0.856	0.695	0.813	0.677
Residual Std. Error	(df=17) 0.946	(df=16) 0.943	(df=25) 1.173	0.919	(df=40) 1.029
F Statistic	56.986*** (df=2; 17)	38.604*** (df=3; 16)	31.726 (df=2; 25)	40.081 (df=3; 24)	31.068 (df=3;40)

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

השפעת מספר התצפיות

בניתוח על בסיס רבעוני לתקופות הקצרה והבינונית יש פחות מ־30 תצפיות, ערך הנחשב נמוך מדי. הרצה של מודל הרגרסיה ברמה חודשית מגדילה את מספר התצפיות פי שלושה ומחזקת את האמינות הסטטיסטית. המעבר מרבעונים לחודשים מחייב ביצוע התאמה של המשתנים בפיגור, כך שיישמר פיגור רבעוני. בהתאם לכך, במודל החודשי נקבע הפיגור לשלושה חודשים, ובמשוואת הרגרסיה שונה ל־ $(t-1)$ ל־ $(t-3)$.

תוצאות ההרצה החודשית (טבלה 5) דומות לאלה שברמה הרבעונית, עם מקדמי הסבר כללי של המודל ($\text{Adjusted } R^2$) מעט נמוכים יותר.

טבלה 5: תוצאות מפורטות של הרגרסיה לשלוש תקופות ניתוח - רמה חודשית

Dependent variable: Israel price			
Model	6	7	8
period	2013-2017	2013-2019	2013-2023
raw price lag3	1.008*** (0.116)	0.961*** (0.101)	0.775*** (0.101)
fix tariff lag3	1.050*** (0.110)	0.863*** (0.093)	0.740*** (0.099)
French price	-	1.429*** (0.225)	-
relative tariff lag3	-	-	-5.145 (6.531)
Constant	29.018*** (0.636)	10.941*** (3.006)	31.923*** (1.067)
Observations	60	84	132
R ²	0.828	0.780	0.617
Adjusted R ²	0.822	0.772	0.608
Residual Std. Error	(df=57) 1.122	1.040 (df=80)	(df=128) 1.175
F Statistic	(df=2; 57) 137.239	94.485 (df=3; 80)	(df=3; 128) 68.794

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

- < אטר, א' (2020). **חסמי יבוא בענף המזון בישראל**. מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה.
- < ארבל, ש' (2024). **ירד או עלה? כיצד השפיעו הרפורמות בשוק החמאה בישראל על המחיר לצרכן ומה אפשר ללמוד ממידת הצלחתן? מכון יסודות**.
- < בן נאים, ג' (2016). **תעשיית הטונה - על מי מגן המכס? משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי**.
- < בנק ישראל (2024). **דין וחשבון 2023**.
- < הקט, י' ופרינסקי מהל, א' (2022). **השפעת הפחתת המכס על ענף הטונה המשומרת בישראל**. רשות התחרות.
- < כרם-גילה, י' (2019). **במחשבה תחילה - תכנון, הערכה ויישום מדיניות בישראל**. מכון יסודות.
- < מאיר, ד' (2019). **השפעת הפחתות מכסים על מחירי מוצרי מזון בישראל**. עבודת תזה לתואר מוסמך בכלכלה ומדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- < מבקר המדינה (2021). **הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון**. דוח שנתי 71ג.
- < משרד האוצר (2016). **המיקוד השבועי: האם הפחתת שיעור המכס על שימורי הטונה הוזילה את המחיר לצרכן**. סקירה כלכלית שבועית, 11 בדצמבר, 2016. אגף הכלכלן הראשי.
- < משרד האוצר (2019). **המיקוד השבועי: מכס וחשיפת המשק הישראלי ליבוא**. סקירה כלכלית שבועית, 15 במאי, 2019. אגף הכלכלן הראשי.
- < משרד האוצר (2022). **התוכנית להפחתת יוקר המחיה**.
- < פינקלשטיין, י' (2021). **חכמה לפני ואחרי מעשה - כיצד לבצע הערכה כלכלית של רפורמות סחר לטובת האינטרס הציבורי הרחב? מכון יסודות**.
- < פרץ, ס' (2018). **רשתות השיווק שמרו אצלן את הרווחים מירידת מחירי הטונה**. דה מרקר, 9 בדצמבר, 2018.

יסודות - למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר) הוא מכון מחקר ומדיניות מייסודן של התנועה הקיבוצית ותנועת המושבים, הפועל לקידום עקרונות היסוד של הציונות החברתית - סולידריות ומעורבות המדינה במשק - מתוך אחריות לרווחה ולשגשוג של כלל האזרחים וחיזוק הפעילות הקואופרטיבית.

מכון יסודות פועל כחלק מ**פורום ארלזורוב**, מכון מחקר לשינוי מדיניות מייסודה של הסתדרות העובדים החדשה, שפועל להעלאת רמת חייהם של כל תושבי ישראל ולמימוש זכותם לתעסוקה הוגנת, איכות חיים מכבדת ושוויון הזדמנויות. מטרת החיבור הייתה לייצר כוח סוציאלי-דמוקרטי משמעותי, המייצג רבדים רחבים ומגוונים בחברה הישראלית.

רק דרך קידום כלכלה הוגנת וחברה צודקת נוכל לממש את חזונם של מייסדי מדינת ישראל לפיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תוך קיום שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה - היום ובדורות הבאים.

אל תשכחו לעקוב אחרינו



www.arlozforum.org



פורום ארלזורוב



@Arlozorov Forum



@arlozforum



נתנים עבודה



מרכז בן אהרון | @justiceteamil



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, ובכללם טונה בשימורים, אומצו על ידי הממשלה בחודש יולי 2012. רפורמה זו ורפורמות אחרות שנעשו במהלך השנים לא לוו במחקר ובניתוח כלכלי מספק, לא לפני החלתן ולא לאחר ביצוען, וקיים סימן שאלה גדול לגבי מידת הצלחתן. בעבודה זו אנחנו בוחנים את שוק שימורי הטונה ואת השינויים שחלו בו בשנים 2013-2023 לאור הרפורמה ושינויי המדיניות שהחילה עליו הממשלה בתקופה זו.

עבודה זו היא פרק שני מתוך מחקר רחב יותר, שבוחן את השינוי במחיר לצרכן של כמה מוצרי מזון אחרי החלת רפורמות יבוא. הפרק הראשון עוסק ב**חמאה שולחנית** והוא פורסם בסוף 2024. 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 והתעשייה והחקלאות וביטחון המזון.