

המרכז הבינתחומי הרצליה

בית הספר לכלכלה

יולי 2017

**נייר מדיניות בכלכלה**

**האם פתיחת שוק הבשר הטרי ליבוא הובילה לשינוי במחירים  
ובכמויות**

**מנחה: פרופ' יונה רובינשטיין**

**מגישים:**

שיראל פישמן-201468584

מתן פרל - 204786271

## תוכן עניינים

1.....	שאלת המדיניות ומטרות נייר המדיניות
2.....	תקציר מנהלים
4.....	סקירה ספרותית
6.....	<b>מבנה השוק</b>
6.....	שרשרת היצור המקומי
7.....	צריכה מקומית
8.....	יצור מקומי
10.....	עיוות בשוק המקומי
11.....	יבוא
12.....	יבוא בשוק הבשר הטרי - ציר זמן
13.....	<b>מודל כלכלי</b>
16.....	הנחות המודל
17.....	מודל כלכלי עם מחירים וכמויות בשווקים
18.....	<b>מסקנות</b>
18.....	<b>ניתוח מסקנות והמלצות</b>
18.....	ביבליוגרפיה

# שאלת המדיניות ומטרות נייר מדיניות

## **האם פתיחת שוק הבשר הטרי ליבוא הובילה לשינוי במחירים ובכמויות**

ענף הבשר הטרי בישראל מתאפיין בדואופול בשל שליטה של שתי חברות, "תנובה" ו"סלאח דבאח ובניו". שחקנים אלו הם היחידים בענף הבקר אשר פעילים בכל מקטעי השוק (אספקה, פיטום, שחיטה ושיווק). כמו כן, ענף זה מתאפיין בחסמי כניסה גבוהים במיוחד בשל עלויות גבוהות של הקמת בתי מטבחים ומכסות ייבוא שלא איפשרו יבוא בשר טרי לארץ בהקפים נרחבים. בשנת 2015 חלו שינויים בענף עם פתיחה חלקית של מכסות ייבוא פטורות ממכס (רשות ההגבלים העסקיים, 2016). מטרתנו בעבודה זו היא לבחון האם השינויים הנ"ל יובילו לשינוי מבנה השוק ולהורדת מחירי הצרכן בשוק הבשר הטרי, והאם הכלים העומדים לרשות משרד הכלכלה, כגון הגדלת מכסות הייבוא ללא מכס לבשר טרי וחלוקת מכסות למספר רב יותר של יבואנים, יגביר את התחרות בשוק ויגרום לירידה ברמת המחירים בענף. כדי לבחון את השאלה נציג מודל תאורטי שיתאר את הענף המקומי - דואופול בשוק המקומי עם יבוא מוגבל במכסות.

### השלכות השאלה

בחרנו להתמקד בנושא הבשר הטרי מכוון שמצאנו ששיעור ההוצאה על בשר ומוצריו הוא כ-17% מכלל הוצאות משק הבית על מזון וששיעור יבוא מוצרי בשר טרי עומד אך ורק על כ-10%. לפי מדדי יוקר המחיה של ה-OECD רמת המחירים בישראל היא הגבוהה ביותר במדינות הארגון לצד אירלנד. בנוסף, כאשר מודדים את רמת המחירים ביחס לשכר, מדינת ישראל היא המדינה עם רמת המחירים הגבוהה ביותר מלבד מיפן. אחד המרכיבים המשפיעים ביותר על מדד המחירים לצרכן הוא מדד מחירי המזון, שעלה ב-53% משנת 2000 עד 2014 כאשר המדד הכללי עלה רק ב-32%. אי לכך, הורדת מחירי הבשר הטרי בעקבות פתיחת השוק תביא להורדת מדד מחירי המזון (ברנד, 2015).

## תקציר מנהלים

מאז המחאה החברתית (קיץ 2011) מחירי המזון עלו לסדר היום הציבורי כגורם המשמעותי ביותר ביוקר המחיה בישראל. בחרנו להתמקד בשוק הבשר אשר מהווה כ-17% מסך ההוצאה על מזון. יחד עם זאת שיעור היבוא של בשר בקר מכלל ההוצאה על קטגוריית המזון עומד על כ-10%. בנוסף, ישראל מדורגת 7 בעולם בצריכת בשר (ללא עוף) ממוצעת לנפש בשנה (21 ק"ג), פער של 7 ק"ג בהשוואה לממוצע ה-OECD. לאורך השנים התבצעו מספר מחקרים והתכנסו כארבע ועדות ממשלתיות בנושא: ועדת טרכטנברג (2011), ועדת קדמי (2012), ועדת אנדרון (2014) ודוח הממונה על ההגבלים העיסוקיים בנושא תעשיית הבשר בישראל (2016). לאור שינוי במדיניות הממשלה בנושא (הגדלת המכסות פטורות מכס על בשר בקר טרי) רצינו לחקור האם שינויי המדיניות ונקיטת הפעולות עד כה באמת השפיעו על מחירי הבשר הטרי. שוק בשר הבקר הטרי המקומי נשלט על ידי 2 חברות מרכזיות – "תנובה" ו"סלאח דבאח ובניו" (מבנה אוליגופולי). חברות אילו בעלות אינטגרציה אנכית בכל שרשרת היצור (ממקטע האספקה, פיטום, שחיטה ושיווק). בנוסף, הן החברות היחידות שיש בבעלותן בתי מטבחיים כשרים. כמו כן, בעבודתנו אנו מציגים נתון שאנו מאמנים כי הוא מהווה אינדקסיה לכשל שוק מקומי, כ-64% מהיצע ראשי הבקר לשחיטה בישראל (יצור מקומי) מיובאים לארץ במשלחים חיים (מסעות ימים שלקחים עד שלושה שבועות). בנוסף, ביצענו השוואה בין מחירי העגלים באוסטרליה (ללא עלויות שינוע) לבין מחירי עגלים בישראל. כאן מצאנו נתון מפתיע (המחיר לק"ג בקר חי אוסטרלי עמוד על 9.97 ₪, המחיר לק"ג בקר חי ישראלי עמוד על 10 ₪ לק"ג בקר) נתון שהפתיע אותנו מאוד מפני שיתרון תחרותי הוא בסיס יסודי ליבוא. בנוסף, נתונים אלה מראים שהביקוש לבשר בקר טרי עולה על היצע ראשי הבקר המקומי ובעקבות חסמי יבוא בתעשייה היצרנים המקומיים יבאו ראשי בקר במחיר זהה למחיר המקומי. חשוב לציין שמצב זה התאפשר עקב מבנה השוק האוליגופולי ששורר בשוק המקומי ומאפשר לאליגופל לשלוט בכמות והמחירים בשוק. יחד עם זאת, בהתבסס על השוואה בין לאומית של מחיר ממוצע מנתחים שונים לק"ג בשר בקר טרי, עלה כי במדינת ישראל המחירים גבוהים ב-38.5%. בנוסף לכך, מצאנו שישראל ממוקמת במקום ה-9 במחירי בשר בקר טרי לק"ג. (Numbeo, 2016), בהתאם למתווה ועדת אנדרון (2014), בשנת 2015 נפתחו מכסות וולונטריות ליבוא בשר בקר טרי לישראל כ-3,500 טון. כמות היבוא באותה שנה הייתה: 1,548 טון. בשנת 2016 לאחר החלטת הממשלה להמשיך בהגדלת המכסות ניתנו 7,500 טון (5000 מראש, ועוד 2500 במהלך השנה). כמות היבוא באותה שנה הייתה בהיקף של 6,391 טון. בשנת 2017 נפתחו כ-10,000 טון. חשוב לציין שחלוקת המכסות נעשו בצורה שיטתית במטרה לעורר תחרות בשוק: ניתנה עדיפות לרשתות שיווק, ומשווקים מורשים. ב-2017 בניגוד להמלצת הממונה על ההגבלים העסקיים ניתנו מכסות בסך 500 טון לתנובה. מספרים אלו נראים מרשימים אך הדרך עוד ארוכה, בשנת 2016 נצרכו במדינה כ-80,000 טון בשר בקר טרי. כמות המכסות הוולונטריות שאושרו ל-2016 היו 7,500 – 9.3% מכלל צריכת הבשר הטרי. בכדי להוכיח את טענותינו כי ישנו קשר שלילי בין הגדלת כמות המכסות לבין המחיר הממוצע של ק"ג בשר טרי, התבססנו על מודל כלכלי הנשען על מספר הנחות: הנחת היתרון היחסי, הנחת האוליגופול בשוק המקומי ושיטת מכסות היבוא.

לאחר בחינת הנתונים בשילוב עם המודל הכלכלי הגענו למספר מסקנות :

- הגדלת כמות המכסות בשוק תוביל לירידת מחירים, בעיקר בעקבות העובדה שלא היה יבוא עם מכס בשוק לפני מתן מכסות פטורות מכס.
- כל עוד מבנה השוק ישאר אוליגופולי ירידת המחירים לק"ג בשר טרי לא תרד ביחס ישר להגדלת המכסות לייבוא ללא מכס
- בכדי לענות על הביקוש המקומי ישנם שני פתרונות: הגדלה משמעותית של היבוא (מתן יותר מכסות פטורות מכס) או המשך יבוא ראשי עגלים לשחיטה (עיוות שקיים בשוק המקומי).

#### **המלצות:**

- חשיפה הדרגתית של השוק המקומי ליבוא עד לסחר חופשי בשוק הבשר הטרי אל מול העולם.
- הגברת התחרותיות בשוק המקומי על ידי מתן הגדלת הסובסידיה לבנית בתי מטבחים לשחיטה כשרה.
- מעבר ממכסות מגן לסבסוד ישיר למגדלי הבקר בכדי לאפשר קיום של תעשייה מקומית.
- המשך ניצול משאבים יעיל של הפרות מרפת החלב (שליחת פרות לא יעילות ברפת החלב לשחיטה כאשר אינם יכולות להפיק עוד חלב).
- אי מתן מכסות הפטורות ממכס לתנובה ודבאח שכן הן מנהלות בישראל את השוק המקומי.

# סקירה ספרותית

## יוקר המחיה בישראל

בשנת 2011 פרצה מחאה חברתית בישראל שהגיעה בעקבות תחושות כבדות של הציבור על יוקר המחיה ההולך וגובר. כמו כן, המחאה נבעה ממספר גורמים מרכזיים בתחומי החיים; דיור, חינוך לגיל הרך ומחירי המזון.

בעקבות מחאה זו קמו מספר ועדות שמטרתן היו לרדת לשורש הבעיה בתחומים השונים. בעבודתנו בחרנו להתמקד בתחום המזון. ועדות אילו קמו בכדי לבחון את השווקים ולגבש המלצות לפיתרון כשלי השוק, כגון כוחות מונופולסטים ואניטגרציות אנכיות בתחום המזון. אחת מההמלצות העיקריות של הוועדות הנ"ל היתה פתיחת השוק המקומי לייבוא על מנת להגביר את התחרות בענף המזון (טרכטנברג, 2011).

כבר בשנת 2012 בועדת קדמי, הוחלט על מתווה להפחתת מכסים במוצרים חקלאים כאשר הבשר הטרי הוא הסעיף הראשון בו הועדה החליטה לטפל. ציטוט מועדת קדמי: "שיעור המכס כיום עמוד על 190%, הצוות המליץ להפחית את שיעור המכס במתווה של 4 שנים ל 12% ועוד 13 שקלים לק"ג. נוסף על כך, המליץ הצוות על פתיחת מכסה כמותית של 1000 טון פטורה ממכס מכול מדינות העולם". את המסקנות מן ציטוט הנ"ל שהוצג בועדה, ממשלת ישראל החלה ליישם באופן חלקי רק בשנת 2015, כשלוש וחצי שנים לאחר פירסום הדוח (קדמי, 2012).

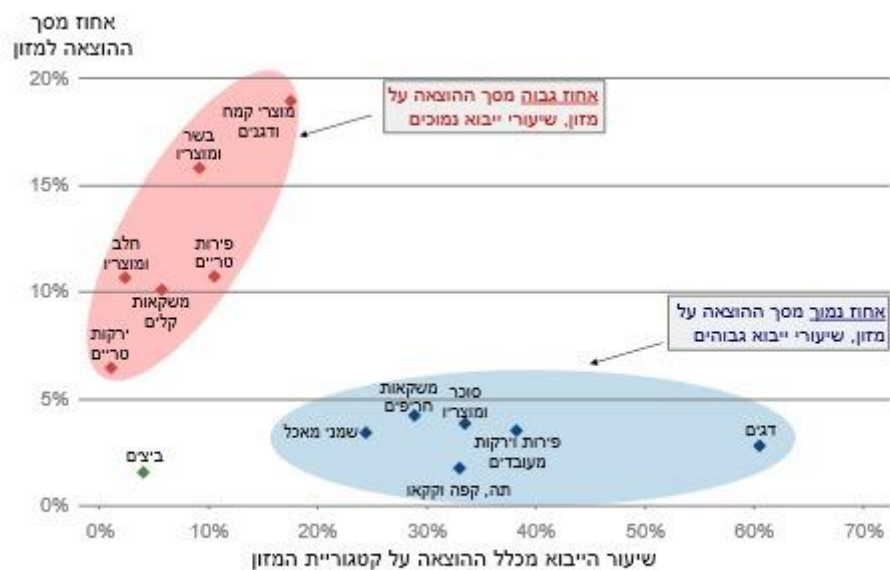
כאשר המשכנו לסקור את הנושא וחקרנו את המגמות שהובילו לפרוץ המחאה ניתן היה לראות את המגמה של רמת המחירים בישראל משנת 2005 שהייתה נמוכה בכ-10% לעומת ממוצע ה-OECD ואילו בשנת 2013 רמת המחירים הכללית הייתה גבוהה בכ-10%. נתונים אילו הציבו את מדינת ישראל ברמת מחירים שהייתה גבוהה בכ-13.5% מעל רמת המחירים שהיו אמורים להיות בה לפי תוצר לנפש שהיה נתון בישראל באותה השנה, **כאשר התמקדנו במדד מחירי המזון**. המדד הנ"ל היה גבוה ב-19% מממוצע ה-OECD וב-25% מממוצע האיחוד האירופאי בסוף שנת 2013. בנוסף חשוב לציין שמדד מחירי המזון היה אחד הגורמים המשמעותיים לעליית המדד הכללי ומדד מחירי המזון עלה ב-37.5% כאשר הוא שני למדד מחירי הדיור, בעוד שהמדד הכללי עלה רק בכ-22%. מפאת "תרומתו" הגדולה של מדד מחירי המזון לעלית יוקר המחיה, בחרנו לנתח ולבדוק האם הפתרונות המוצעים יעזרו במיגור התופעה (ברנד, 2015).

מוצרי החלב והבשר אשר מהווים למעלה מ-17% מהוצאות משפחה על מזון שעומדות על כ-2,251 בממוצע חודשי. ענף הבשר מאופיין במחירים גבוהים ביחס לעולם בשל כשלי שוק, מכסות יבוא ודרישות רגולטוריות כגון כשרות, ובהיעדר תחרות במספר מקטעים המרכיבים את שרשרת הייצור של בשר בקר. בתחום בשר הבקר, התקבלה החלטה על ידי צוות אנדורן על ביטול המכס על ייבוא עגלים, לרבות עגלים שמשקלם עולה על 250 ק"ג. כמו כן, על מכסה פטורה ממכס בהיקף של 5,700 טון לייבוא בשר בקר טרי (אנדורן, 2014).

לפני כ-20 שנים יושמה במשק תוכנית לפתיחה הדרגתית של הייבוא, דבר שהוביל לעלייה משמעותית בהיקפי הייבוא של מוצרים שונים, כגון הנעלה, הלבשה וריהוט. לעומת זאת, שיעור היבוא של מוצרי המזון נשאר נמוך ועומד היום על 16 אחוז בלבד מסך ההוצאה הפרטית על מזון.

הסיבות לייבוא נמוך במוצרי מזון הם רגולציה כבדה והגנות המכס על מוצרי מזון וחקלאות. ניתן לראות בגרף שמצורף (בסוף הפסקה) עיקר ההוצאה הפרטית על מזון בישראל הינו בקטגוריות מוצרי קמח ודגנים, בשר ומוצריו, פירות טריים, חלב ומוצריו, ומשקאות קלים – קבוצות ששיעורי הייבוא בהן נמוכים מאוד. לעומת זאת, קטגוריות המזון ששיעורי הייבוא בהן גבוהים יותר, למשל סוכר ומוצריו ודגים, תופסות נתח קטן יחסית מסך ההוצאה הפרטית על מזון. המשמעות היא שחלק הארי של סל המזון תלוי בעיקר ביצרנים המקומיים (ברנד, 2015).

### שיעור הייבוא מכל קבוצת מזון וחלקן של הקבוצות בסך ההוצאה על מזון, 2011



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

## מבנה השוק

הענף מתאפיין בריכוזיות גבוהה בשל שליטה של שני שחקנים עיקריים – תנובה ודבאח. בנוסף, על יבוא של בשר טרי מוטל מכס בשיעור לא מבוטל (12% ממחיר רכישה + 13 ש"ח על כל ק"ג), בעוד שעל יבוא של בשר קפוא (אשר ניתן להפשירו ולשווקו כבשר מופשר) לא מוטל מכס כלל. הטלת מכס על יבוא בשר טרי בלבד עשויה אף היא להצביע שלא מדובר בסוגי מוצרים תחליפיים, שכן אחרת לא היה כל טעם להטיל מכס רק על בשר טרי ולא על בשר הקפוא. ישנם 2 שחקנים עיקריים בענף (תנובה ודבאח) המקיימים אינטגרציה אנכית מלאה בין המקטעים, כלומר הם פועלים בעצמם או באמצעות חברות קשורות בכל אחד מן מקטעי היצור. ככלל, אינטגרציה אנכית הינה יעילה יותר ומובילה לביטול שוליים כפולים וחוסכת בעלויות. מנגד, אינטגרציה אנכית לאורך כל המקטעים יכולה להוות חסם כניסה משמעותי בפני שחקנים חדשים שרוצים להיכנס לענף. בנוסף לאינטגרציה האנכית הקיימת בענף, ישנם חסמי כניסה נוספים במקטעי השחיטה. חסמים אלה נובעים מקיומה של רגולציה ממשלתית כבדה (בעיקר כדי להבטיח שמירה על בריאות הציבור), מהצורך בהשקעות הון משמעותיות ומיתרונות לגודל – בפעילותו של בית מטבחים מעורבות הוצאות קבועות משמעותיות, כך שבית מטבחים הפועל דרך קבע ושוחט כמות גדולה של בקר נהנה מעלות ממוצעת נמוכה יותר. בנוסף לחסמי הכניסה שמונעים כניסה של מתחרים חדשים או הרחבת פעילות של השחקנים הקיימים בייצור ושיווק של בשר בקר טרי, קיימים גם חסמי כניסה והתרחבות ליבוא לישראל. הם נובעים בקיומו של מכס על יבוא, ריבוי דרישות רגולטוריות, דרישות כשרות ומורכבות לוגיסטית אשר משפיעה על הכדאיות הכלכלית ליבוא. היעדר יבוא של בשר טרי לישראל אלא במסגרת מכסות פטורות ממכס מצביע על כך ששיעור המכס הנוכחי פוגע באופן דרמטי בכדאיות הכלכלית ליבוא. מכסות מחולקות על ידי משרד הכלכלה בהתאם להסכמי סחר בילטרליים עומדות לחלוקה: 1424 טון מארה"ב, 1120 טון מאירופה, 400 טון מאורוגואי, 600 טון מפרגוואי. כמו כן, צפויות להיות מחולקות מכסות וולונטריות ליבוא בפטור ממכס ממדינות החברות בארגון הסחר העולמי בסך של 5000 טון. המכסה הוגדלה בהתאם להמלצות צוות אנדורן (2013) היא עמדה על 3500 טון. חסם כניסה נוסף נובע מדרישות הכשרות (רשות ההגבלים העסקיים, 2016).

### שרשרת הייצור המקומי

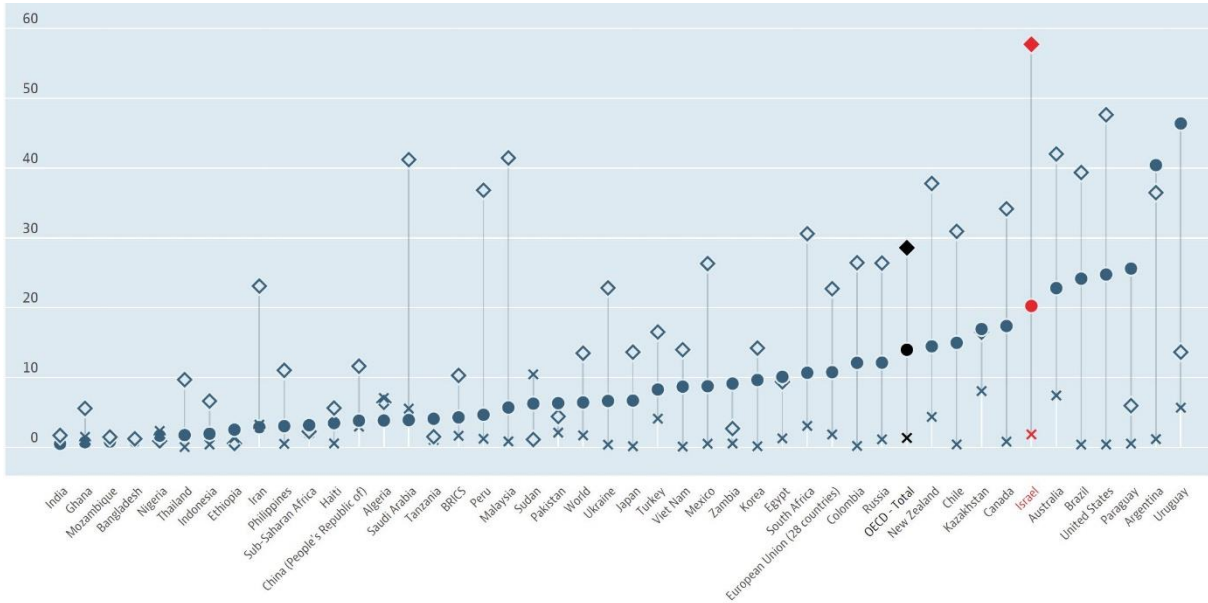
ניתן לחלק את הייצור המקומי לארבעה מקטעים: אספקה (גידול עגלי בקר בישראל או יבוא עגלי בקר חיים ממדינות שונות בעולם- בעיקר מאוסטרליה ואירופה), פיטום של עגלי הבקר עד שהם מגיעים למשקל הדרוש, שחיטה ופירוק של הבקר בבתי מטבחים מורשים בלבד, שיווק הבשר הטרי לרשתות קמעונאיות ואטליזים (רשות ההגבלים העסקיים, 2016).



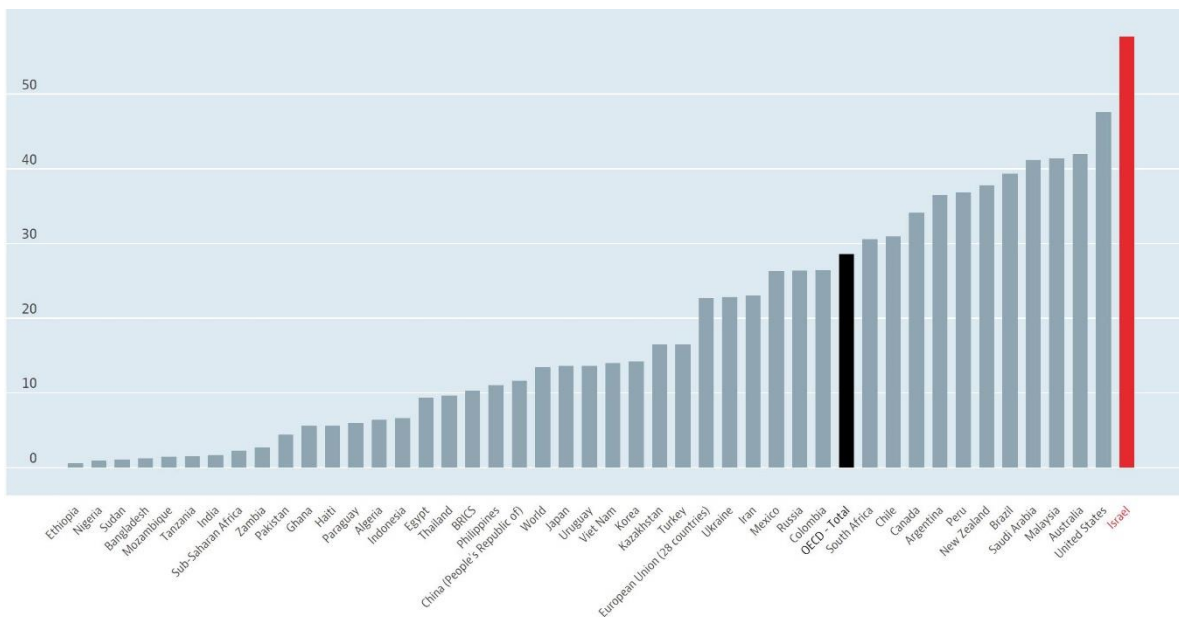
## צריכה מקומית

נכון לשנת 2016 שווקו בישראל 136 אלף טון בשר בקר, שמתוכם 63 אלף טון בשר בקר טרי המהווה 46 אחוזים מסך צריכת הבשר בישראל. בנוסף, בין השנים 2014-2016 עלתה צריכת בשר הבקר לנפש בכ-23.6% בנוסף, בשנת-2016 צריכת הבשר לנפש בישראל עמדה על 16.1 ק"ג לנפש (ללא מוצרי עוף) (הרשקוביץ & אוסמן, 2017).

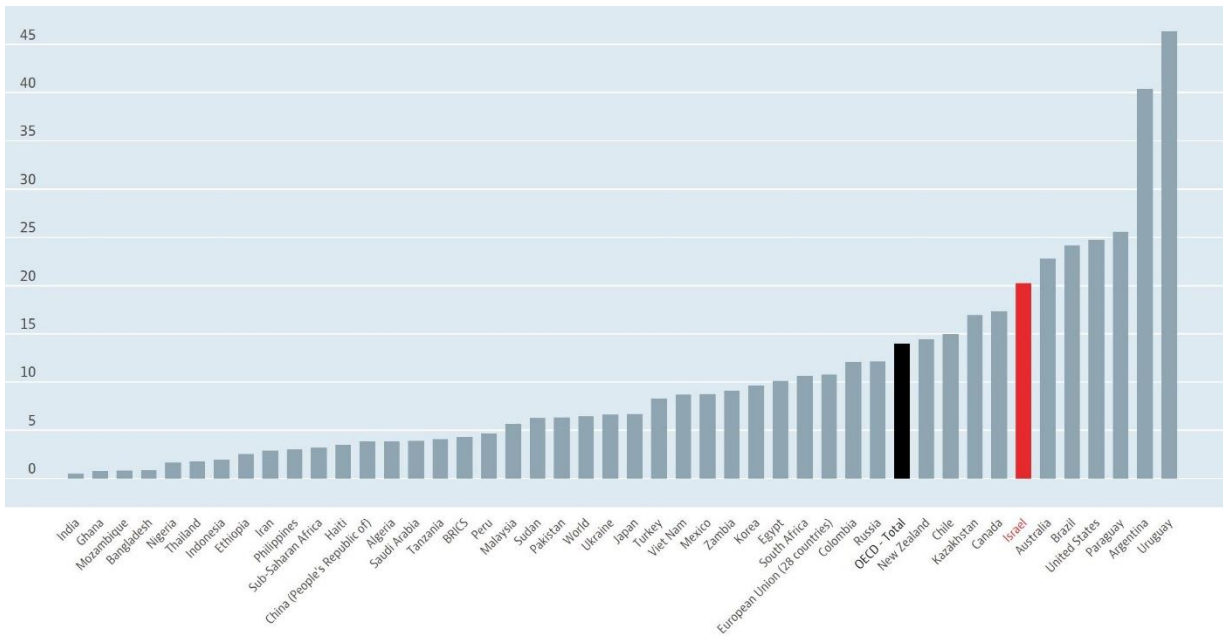
בהשוואה לעולם ישראל נחשבת למעצמה בכל הנוגע לצריכת בשר (בשר בקר, עופות, עגלים וכבשים) בגרף הבא ניתן לראות את מיקומה היחסי של ישראל ביחס למדינות ה-OECD (במקום 7 בעולם).



אחד הגורמים לדרוג הנ"ל הוא הצריכה הגבוהה של עופות בקרב הישראלים, בגרף הבא ניתן לראות שישראל במקום הראשון בקרב המדינות בעולם בצריכת עוף לאדם. (OECD, 2015).



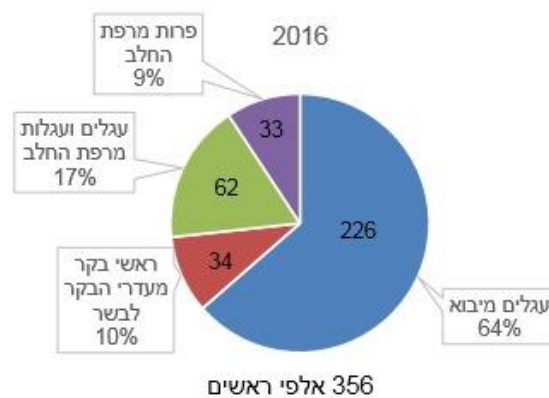
בגרף הבא ניתן לראות את צריכת הבשר (בשר בקר ועגל) לנפש נכון לשנת 2015, גם כאן ישראל הרבה מעל ממוצע ה-OECD (OECD, 2015).



### יצור מקומי

יצור מקומי של בשר בקר מורכב מארבעה שלבים עיקריים: אספקה, פיטום שחיטה ושיווק.

**אספקה**-להלן התפלגות היצע ראשי הבקר לשחיטה; **עגלים מיבוא** (בעיקר מאוסטרליה), **פרות מרפת החלב** – פרות זקנות אשר אינן נותנות תפוקת חלב מספקת, **עגלי חלב** – עגלים שגודלו ברפתות (בשל מחסור בשטחי מרעה), **וראשי בקר מעדרי הבקר**.



**פיטום** - מספר שבועות לאחר לידתו של העגל הוא מועבר למתחם יעודי (מפטמה) במטרה לפטמו עד להגעתו למשקל המתאים לשחיטה (400-600 ק"ג) מקטע זה נע בין מס' חודשים עד שנה. בסוף כל חודש מתפרסם מחירון העגלים (על ידי אמב"ל – ארגון מגדלי הבקר לבשר) מחירון זה נקרא- "התקליט" על בסיסו מתבצעות כל המכירות/קניות. המחירוני משקפים את מחירי הקניה של המשחטות לעגלים מקומיים וכן מהווים נקודת ייחוס למחירי עגלים מיובאים. השחקנים אשר ביניהם מתקיימת אינטגרציה אנכית (תנובה ודבאח) מתאמים בניהם מחירים שאינם תלויים במחירון.

**שחיטה** – בישראל בתי המטבחים מתחלקים לשניים – בתי מטבחים כשרים ושאינם כשרים. כיום פועלים בישראל 10 בתי מטבחים, מתוכם רק 5 מוסמכים לבצע שחיטה כשרה. בתי המטבחים אשר מספקים את שרותי השחיטה לרוב מדינת ישראל נשלטים על ידי שתי חברות עיקריות – תנובה ובית המטבחים דבאח. נכון לשנת 2015 נתח השוק המשותף לשחיטה כשרה של שתי חברות הללו היווה 77%, בנוסף לכך ישנו בית מטבחים שלישי המהווה 18% מהשוק – "בית מטבחים חיפה". חשוב לציין כי בתי השחיטה של תנובה ודבאח הם בתי המטבחים היחידים אשר מסוגלים ליצר מוצרי בשר כשרים מחלקים אחוריים כגון נתחי סינטה ופילה.

**שיווק** – מקטע השיווק הוא האחרון בשרשרת. מקטע זה מקשר בין בתי המטבחים לרשתות השיווק קמעונאיות, אטליזים, לקוחות מוסדיים (לדוגמה: בתי מלון חברות קייטרינג ובתי חולים) ולקוחות תעשייתיים (לדוגמה: חברות ליצור מזון מעובד). השחקנים הפועלים במקטע זה הם בתי מטבחים, סוחרי בשר ויבואני בשר, חשוב לציין כי עד הרפורמה הנוכחית חלקם של יבואני הבשר במקטע השיווק היה זעום. בנוסף, תנובה ודבאח הם השחקנים המרכזיים במקטע זה מכוון שהם היחידים אשר משווקים נתחים כשרים ומפורקים ויתרה מזו נתחים מחלקו האחורי של הבקר (סינטה ופילה אמת). (סינטה ופילה אמת).

עיוות בשוק המקומי

כפי שציינו במקטע האספקה; 64% מהיצע ראשי הבקר לשחיטה בישראל מיובאים נתון זה עורר אצלנו חשד לקיומו של עיוות בשוק המקומי. ביצענו בדיקה של מחירי העגלים באוסטרליה, בדקנו מחירי FOB (מחיר הסחורה בנמל ארץ המקור), מחיר היבוא עצמו (3 שבועות בים), מחיר קג' בשר בקר טרי שנשחט בפולין ועלויות שינוע לישראל.

שרשת היצור המקומי:

מחיר ראש בקר (קג')	עלויות פיטום לקג' בישראל	עלויות שחיטה כשרה בישראל לקג'	סה"כ עלות ליצרן לקג'	מחיר לצרכן (לקג')
9.97 ₪ <sup>1</sup>	1.53 ₪ <sup>2</sup>	2.5 ₪ <sup>3</sup>	14 ₪	56.5 ₪ <sup>4</sup> (ללא מע"מ)

יבוא ראשי בקר חיי ליצור מקומי:

מחיר ראש בקר (קג')	עלויות שינוע לקג' ראש בקר	עלויות פיטום לקג' בישראל	עלויות שחיטה כשרה בארץ לקג'	סה"כ עלות ליצרן לקג'	מחיר לצרכן (לקג')
10 ₪ <sup>5</sup>	5% <sup>6</sup>	1.53 ₪	2.5 ₪	14.53 ₪	56.5 ₪ (ללא מע"מ)

יבוא בשר שחוט טרי ומפורק הטסה:

מחיר ראש בקר (קג')	עלויות שחיטה כשרה בפולין לקג'	עלויות שינוע לקג' (הטסה)	סה"כ עלות ליבואן	מחיר לצרכן (לקג')
5.93 ₪ <sup>7</sup>	2.5 ₪	20% <sup>8</sup>	10.05 ₪	56.5 ₪ (ללא מע"מ)

יבוא בשר שחוט טרי ומפורק הובלה ימית + הנחה שמחיר ראש הבקר יקר יותר:

מחיר ראש בקר (קג')	עלויות שחיטה כשרה בפולין לקג'	עלויות שינוע לקג'	סה"כ עלות ליבואן	מחיר לצרכן (לקג')
9 ₪ (הנחה)	2.5 ₪	10% <sup>9</sup>	12.65 ₪	56.5 ₪ (ללא מע"מ)

<sup>1</sup> נלקח מאמ"בל – אירגון מגדלי בקר הישראלי, תקליט נו ב 2016 (ללא מע"מ) (ממוצע סוגי הפרות לפי איכות) (ארגון מגדלי הבקר, 2016)

<sup>2</sup> (ארגון מגדלי הבקר, 2016)

<sup>3</sup> (שיחה עם סחור בשר גדול במשק)

<sup>4</sup> מחיר לצרכן הוא ממוצע משוקלל (לפי אחוז הצריכה של אותו בשר בישראל: אנטיקוט 10% 97 ש"ח, אסאדו 13% 47 ש"ח, כתף 14% 71 ₪, צלעות 16% 57 ₪, בשר טחון 47% 46 ₪. דו"ח מעקב אחר שוק בשר הבקר בישראל – משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מרץ 2017.

<sup>5</sup> Australian livestock export industry statistical review 2014-2015, חישבנו את הכמות המיובאת בשנה בידיעה שכל עגל בממוצע שוקל 256 קג' (משקל מקסימום שפטור ממס לפי ועדת אנדוראן 2014) וקיבלנו מחיר לקג', (MLA, 2015)

<sup>6</sup> שיחה עם ייבאון בשר גדול במשק חישוב עלות הובלה: 1200 ראשי בקר על ספינה משקל ממוצע 256 ק"ג לאחד עלות הובלה "פנסיון מלא" כולל אוכל שתייה 260 אלף \$ \* 3.8 = 10000 אלף ש"ח מאירפה סה"כ 1200\*256=31 אלף טון פחת של כ 30% סה"כ בשר למאכל 22 אלף טון. 260 סה"כ 4.6=22000/100000 ש"ח לק"ג

<sup>7</sup> (Central Statistical Office Of Poland, 2017)

<sup>8</sup> התייעצות עם יבאון בקר גדול במשק (ביקש להישאר אנונימי)

<sup>9</sup> התייעצות עם יבאון בקר גדול במשק (ביקש להישאר אנונימי)

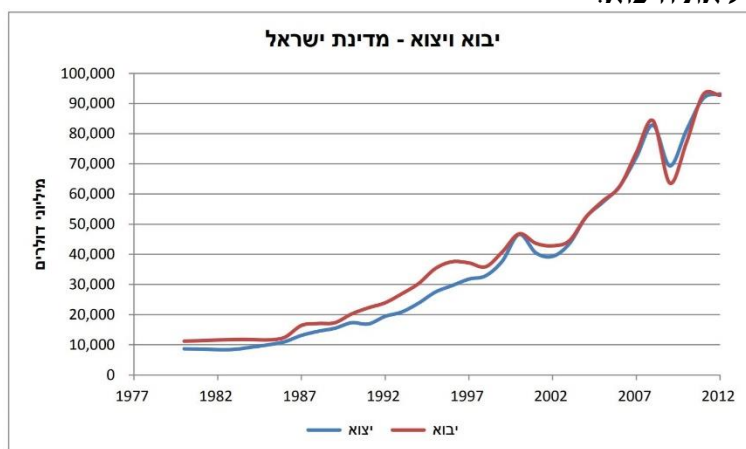
לפני שאנחנו מתייחסים ליבוא בשר בקר טרי יש להבין איפה ישראל נמצאת ביחס לעולם בכל הנוגע ליצוא יבוא סחורות ורגולציה בתחום.

כידוע, ישראל נמצאת באיזור נפיץ ונטלה חלק במספר רב של מלחמות ועימותים. בעקבות אותן מלחמות עקובות דם בצעירותה של המדינה הוחלט לשמר ולהגן על שווקים מקומיים (ענף הפירות וירקות הוא אחד הענפים שנהנה מהגנה זו עד היום) בין היתר במטרה למנוע תלות במדינות אחרות במצב של אמברגו. כיום, בעיקבות שיפור יחסי במישור הבטחוני מדיני, אנו עדים לפתיחת שווקים בענפים שונים לאורך השנים האחרונות כגון ענף הטקסטיל.

הגבלת היבוא בישראל:

"חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, תשנ"א-1991 מסמיך את הממונה על היטלי סחר להטיל היטל היצף והיטל בטחה על יבוא מוצרים, באישור שר התמ"ת, שר האוצר וועדת הכספים. **היטל היצף נועד להגן על יצרנים מקומיים ממצב שבו יצרן זר או יבואן מוכר טובין בישראל במחיר הנמוך מהמחיר שבו הם נמכרים בארץ המקור.** בהכללה ניתן לומר שמטרת ההיטלים היא להגן על תעשייה מקומית מתחרות בלתי הוגנת (היצף) או להעניק לה הגנה מפני שורה של סיבות המנויות בחוק (בטחה). בפועל, הועדה סבורה שהשימוש שנעשה בכלי ההיטלים אינו משקף איזון סביר בין טובת הצרכן המקומי וטובת התעשיין המקומי (טרקטנברג, 2011).

כאשר מדברים על פתיחת שווקים ליבוא רבים מניחים שמתרחשים שני שינויים עיקריים בלבד: הגברת התחרות ובעקבותיה פגיעה בשחקנים המקומיים. אך ישנה תופעה שלישית שלרוב לא נלקחת בחשבון: שינוי בכמות היצוא, שכן **היבוא והיצוא מתואמים**, ככל שהיבוא גדל היצוא יגדל גם הוא. תופעה זו הינה נגזרת של ביקוש למטבע זר ומקומי (שער חליפין). ככל שהיבוא יהיה יותר גדול חברות מחוץ לישראל ימצאו את עצמן מחזיקות בשקלים או אג"ח ישראלי (זה קורה עקב מחסור במטבע זר לביצוע עסקאות עם חברות זרות), במצב כזה יש להן שתי אופציות: א. לקנות בעזרת השקלים האלה מוצרים ישראלים (יגדיל יצוא במדינה). ב. מכירת השקלים במחיר נמוך, דבר היביא לפיחות השקל שיגרום למוצרים הישראליים להיראות יותר אטרקטיביים אל מול מטבעות אחרים ובצורה עקיפה יגדיל את היצוא.



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

יבוא בשוק הבשר הטרי - ציר זמן :

**ועדת טרכטנברג 2011** - המליצה לחשוף שווקים רבים ליבוא במטרה להוריד את יוקר המחיה.

**ועדת קדמי 2012** - הצוות ההתייחס לשוק הבשר בפרט והמליץ להפחית במכס ולהגדיל מכסות פטורות מכס.

**ועדת אנדרון 2014** - המליצה על ביטול המכס על יבוא עגלים חיים שמשקלם עולה על 250 ק"ג. בנוסף, לפתוח מכסה פטורה ממכס בהיקף של 5,700 טון ליבוא בשר בקר טרי.

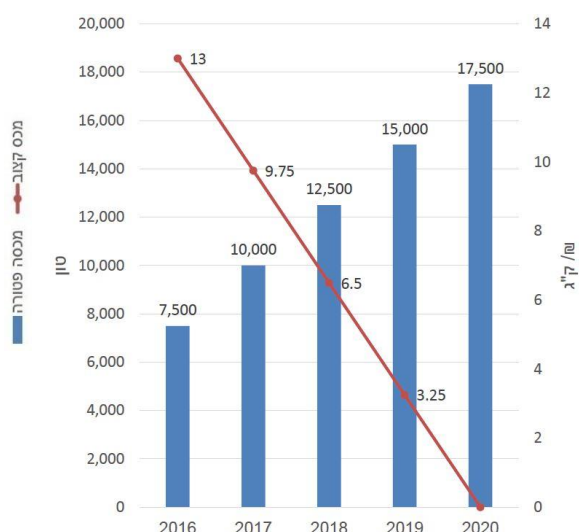
הממשלה החליטה לאמץ את מסקנות ועדת אנדרון בנושא שוק הבשר בשנת **2015**

**2016-2020** - המשך חשיפת השוק ליבוא והפחתה הדרגתית במכס הקצוב.

מכסות הפטורות ממכס מחולקות לשני סוגים: **"מכסות מנדטוריות"** מכסות הנתנות כחלק מהסכמי הסחר הבינלאומיים<sup>10</sup> עליהם חתומה מדינת ישראל ו-"**מכסות וולונטריות**" (מכסות שהמדינה בוחרת לתת דרך משרד הכלכלה).

שנה	כמות מכסות "מנדטוריות"	כמות מכסות "וולונטריות"
2014	3,544 טון <sup>11</sup>	-
2015	3,544 טון	3,500 טון <sup>12</sup>
2016	3,544 טון	7,500 טון <sup>13</sup>
2017	3,544 טון	10,000 טון <sup>14</sup>

מתווה הרפורמה – הגדלת מכסות בפטור מלא והפחתת מכס קצוב<sup>15</sup>:



<sup>10</sup> הסכמי סחר יחודיים (מחוץ להסכמי הסחר הבינלאומיים (WTO) עם מדינות בעולם

<sup>11</sup> ארה"ב 1,424 טון, האיחוד האירופי 1,120, אורוגוואי 400, ופרגוואי 600

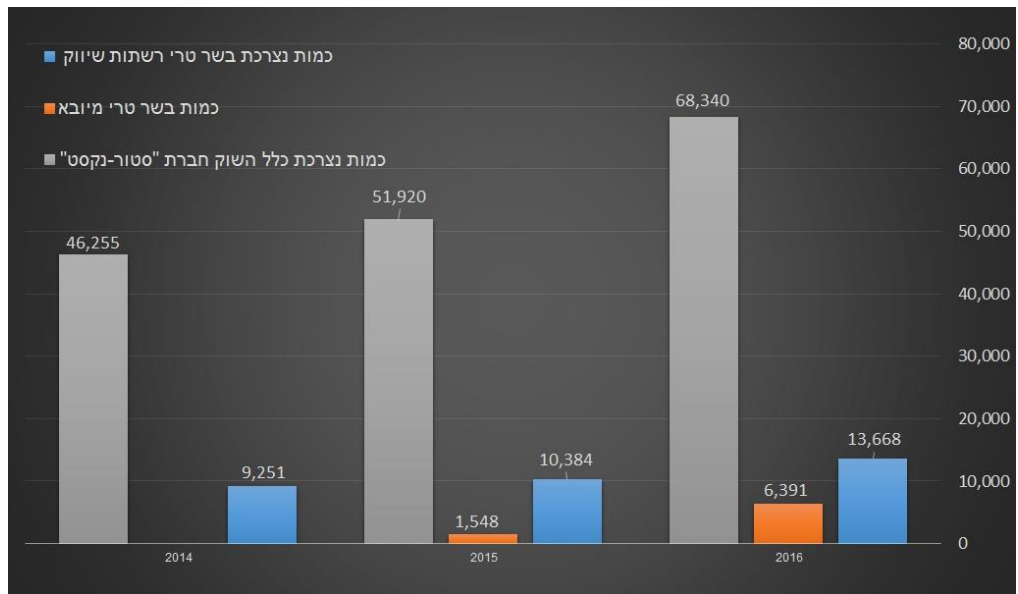
<sup>12</sup> המכסה הוולונטרית עמדה במקור על 3,500 טון, בהתאם למתווה הרב שנתי שגובש על ידי צוות אנדרון.

<sup>13</sup> ברבעון הראשון של 2016 הוגדלה המכסה ב 1,500 טון נוספים בהמשך למתווה אנדרון, לקראת סוף השנה שיחררו 2500 מכסות נוספות.

<sup>14</sup> נכון לכתיבת הנייר מדיניות אושרו 7,676 טון. רשימת החלוקה נמצאת בחלק נספחים

<sup>15</sup> (הרשקוביץ & אוסמן, 2017)

כמויות יבוא בפועל של בשר בקר טרי צריכת בישראל 2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (הרשקוביץ & אוסמן, 2017)

מחירים לק"ג<sup>16</sup>

אנטריקוט טרי	צלי כתף טרי	אסאדו טרי	צלעות עורף טרי	בשר טחון טרי	
72 ₪	80 ₪	50 ₪	65 ₪	49 ₪	<b>2014</b>
90 ₪	79 ₪	51 ₪	65 ₪	51 ₪	<b>2015</b>
97 ₪	71 ₪	47 ₪	57 ₪	46 ₪	<b>2016</b>

מחיר ממוצע ללא אנטריקוט	מחיר ממוצע (משוקלל לפי צריכה <sup>17</sup> ) לק"ג	שנה
56.19 ₪	58 ₪	2014
57.72 ₪	61.8 ₪ <sup>18</sup>	2015
52.33 ₪	56.5 ₪	2016

<sup>16</sup> (הרשקוביץ & אוסמן, 2017)

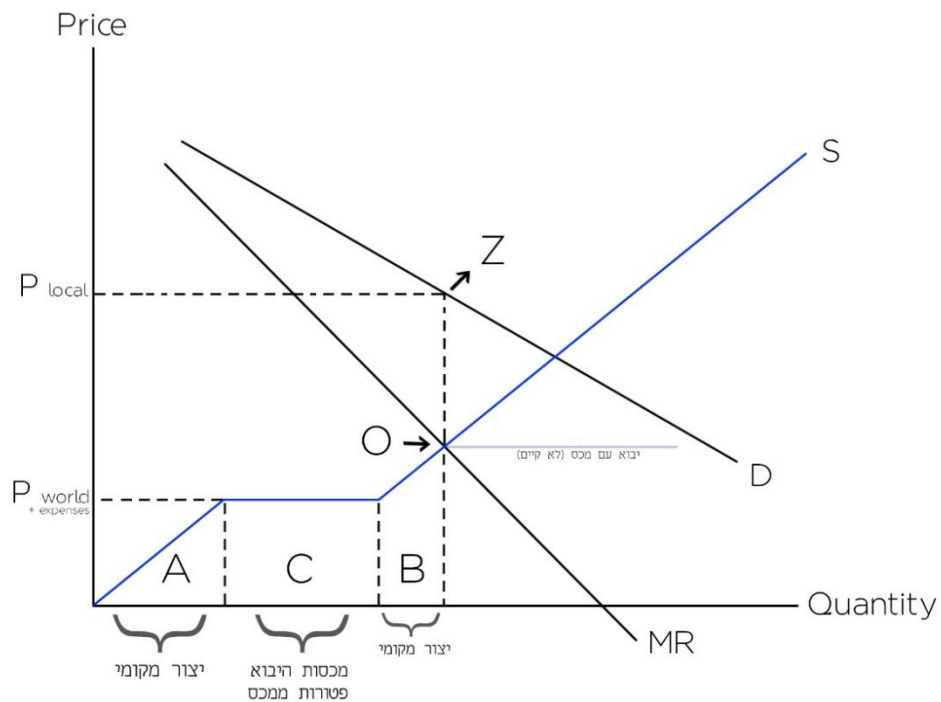
<sup>17</sup> חישבנו את אחוז הצריכה של כל נתח. עבור כל שנה השתמשנו באותו אחוז כמשקולת לחישוב הממוצע הכללי של ק"ג בשר בקר טרי. פירוט ניתן לראות בנספחים.

<sup>18</sup> הממוצע עלה מכיוון שמחיר האנטריקוט עלה באחוז גבוה והכמות הנצרכת עלתה באחוז קטן.

## המודל הכלכלי

במטרה להסביר את מבנה השוק והתמורות שחלו בו בשנים האחרונות, בחרנו להציג מודל כלכלי תיאורטי המתאר את ענף הבשר לפני ואחרי הגדלת המכסות ליבוא הפטרות ממכס. את המודל בנינו על סמך מחקר שוק מקיף (קריאת מאמרים, סקירות ענפיות, דוחות ממשלתיים, ושיחות טלפון עם מנהלים וסוחרים בתעשייה). מספר נקודות שצריך לקחת בחשבון לפני שצוללים למודל הם: השוק המקומי מאופיין בדואפול (תנובה ודבאח), למדינת ישראל אין יתרון יחסי בייצור בשר בקר, אין יבוא של בשר בקר טרי מעבר למכסות המגן.

המודל לפני הגדלת כמות מכסות הפטרות ממכס (ללא נתונים)<sup>19</sup>



הסבר המודל:

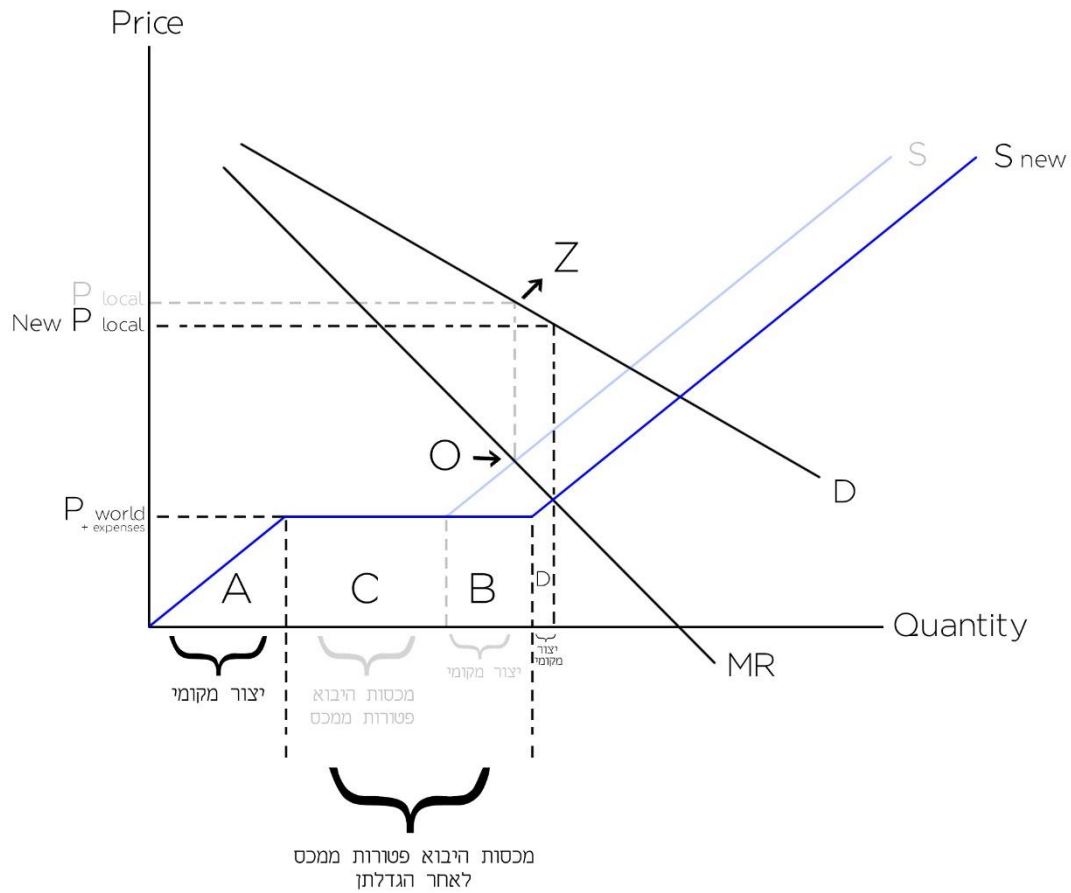
מחיר עם מכס	מחיר עולמי	מחיר מקומי	מכסות ייבוא	ייצור מקומי
$O = \text{tax}$	$P_{\text{world}}$	$P_{\text{local}}$	C	$A+B$

המודל בא להציג מבחינה גרפית את מבנה השוק, ניתן לראות במודל את הייצור המוקמי, כמות מכסות ליבוא, כמות הנצרכת, רמת המחירים העולמית והמקומית. כאשר אנו מציינים את המחיר- $P$  אנו מתכוונים למחיר ממוצע של ק"ג בשר טרי. בגרף הנ"ל ניתן לראות כי השוק המוקמי מאופיין כשוק מונופוליסטי ולכן המחיר בישראל נקבע על ידי "המונופול" המוקמי לבשר טרי (תנובה ודבאח). חשוב לציין שמכסות היבוא הפטרות ממכס גם כן ימכרו באותו המחיר עקב הרצון של יבואני הבשר למקסם רווחים.

<sup>19</sup> המודל עם נתוני השוק מופיע בסוף הניתוח התיאורטי



המודל לאחר הגדלת כמות מכסות הפטורות ממכס



מחיר עולמי	מחיר מקומי	מכסות יבוא	יצור מקומי
$P_w$	$P_{local\ new}$	$C+B$	$A+D$

לאחר הגדלת כמות המכסות הפטורות ממכס ניתן לראות כי כמות הייצור המוקמי ירדה מ-  $(B+A)$  ל-  $(D+A)$  ובעקבות כך ירדה גם רמת המחירים המקומית מ-  $P_1$  ל-  $P_{ln}$ . למרות כל זאת עקב מבנה השוק המונפלסטי רמת המחירים המקומית לא ממושה את מלוא פוטנציאל ירידת המחיר.

## הנחות המודל

עיקרון היתרון היחסי :

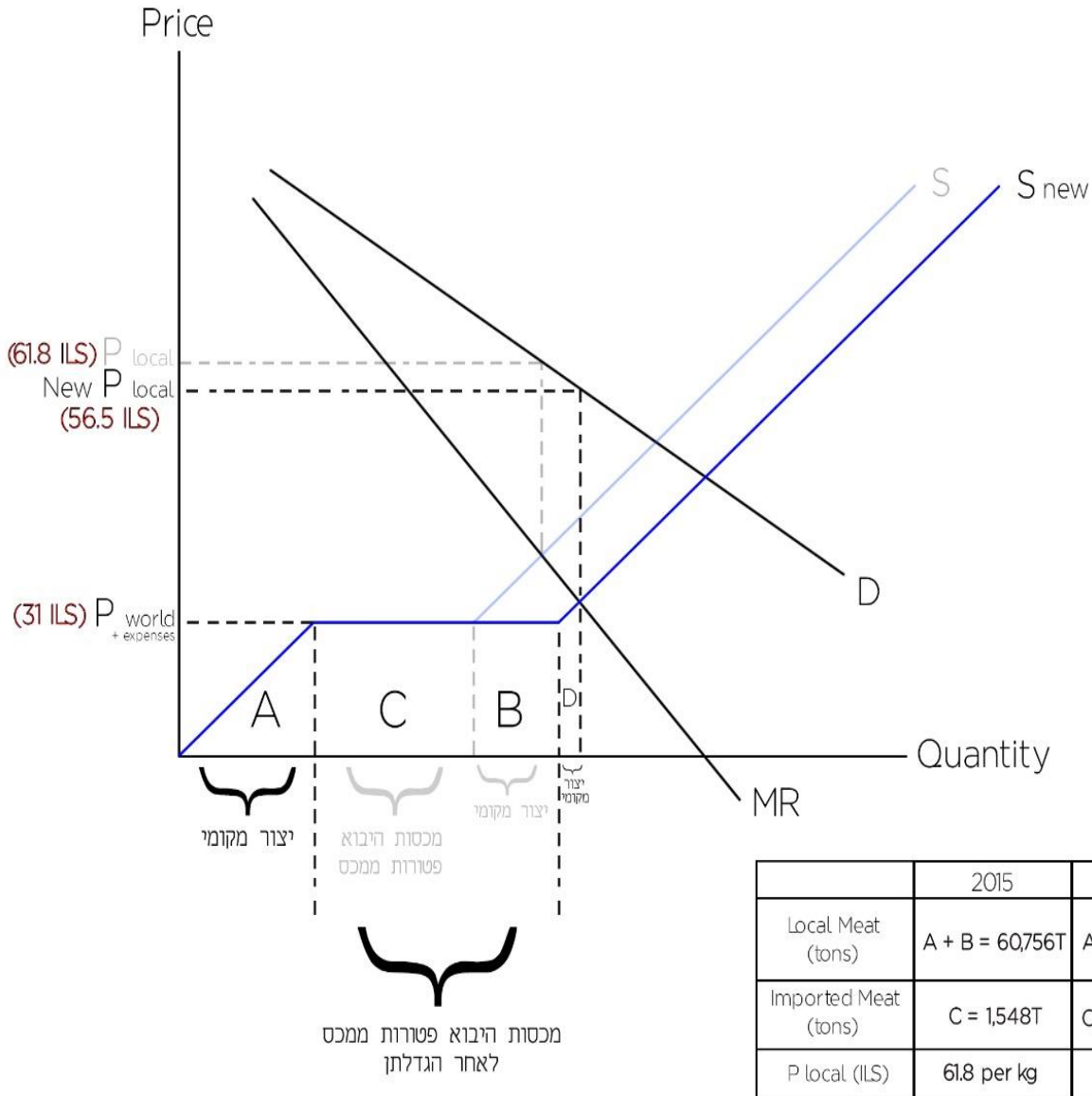
הגדרה : עיקרון בסיסי בכלכלה המתאר את כדאיות הסחר ביו שתי מדינות/גופים. יתרון יחסי מביא לידי ביטוי במונחים כלכליים את חשיבותם של משאבים טבעיים והדרך אותם מנצלים במהלך ייצור יחידת תפוקה. הרעיון הוא שלכל מדינה ישנם משאבים מסוימים כגון כוח אדם והון. הדרך האופטימאלית לנהל אותם היא להקצות אותם לייצור מוצרים שיש למדינה איזה שהוא יתרון יחסי בייצורם. כאשר אנו בוחנים יתרון יחסי בענף ייצור הבשר בישראל, עלינו להתייחס למקטע המשמעותי ביותר והוא **האספקה** (היצע ראשי הבקר לשחיטה). מקטע זה מושפע מהמצאותם של שטחי מרעה רבים ותנאי אקלים מתאימים לגידול בקר (כמות משקעים גדולה לאורך כל השנה). מפאת העובדה שמדינת ישראל לא ניחנה בפרמטרים אלה ישראל מיבאת 64% מראשי הבקר שלה לייצור מקומי מאירופה ומאוסטרליה. אנו מסיקים שלישראל אין יתרון יחסי בגידול ראשי בקר לבשר. כמו כן חשוב לציין כי בישראל ישנו עדר גדול של בקר לחלב המהווה 30% מאספקת הבשר הטרי במדינת ישראל (המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק, 2016), לכן קיימת יעלות כלכלית בניצול משאבים מקומיים.

הנחת האוליגופול בשוק הבשר הטרי :

**הגדרת המונופול** : " מונופול הוא מוכר יחיד בשוק , המילה מתארת גם מבנה שוק שבו פועלת פירמה אחת" הגדרה מתוך הספר (מודלים של תחרות לא משוכללת, הגבלים עסקים ורגולציה). אומנם שוק הבשר הטרי אינו תואם במאת האחוזים את הגדרת המונופול אך הוא איננו רוחק מכך. כל מקטעי הייצור המקומי בעלי מאפיינים אוליגופולים אך בעיקר מקטעי הייצור והשחיטה. כמו כן, נכון לסוף שנת 2015 היקף יבאו בשר טרי לישראל היה זניח. כל אילו איפשרו לתנובה ודבאח לשלוט בכמויות הייצור המוקמי ועל ידי כך גם ברמת המחירים.

**שיטת יבוא הבשר הטרי לישראל** : ישראל דוגלת בשיטת יבאו של בשר טרי על ידי חלוקת מכסות פטורת ממכס למספר יבאונים שונים, שיטה זו מאפשרת למדינה לשלוט בכמויות הבשר הטרי המיובא לארץ ובצורה עקיפה להשפיע על המחיר לצרכן. בגרף בעמוד הבא ניתן לראות איך הגדלת מכסות היבוא לבשר טרי בשנת 2016 הורידה את המחיר לק"ג בשרי לצרכן.

## המודל עם מחירים וכמויות



## מסקנות

- א. נוכחנו לדעת כי הגדלת כמות המכסות הפטורות מכס בשוק הבשר הטרי הנצרך בישראל. (9% בין 2015 ל-2016)
- ב. התפלגות הצריכה של הבשר הטרי בישראל אינה מתפלגת באופן אחיד בין רשתות השיווק לבין אטילזים פרטיים, ההערכה היא ש 20% מהבשר הטרי בישראל נצרך ברשתות השיווק והשאר באיטלזים פרטיים כמו כן רוב הבשר הטרי המיובא נצרך ברשתות השיווק. לכן הניתוח של ירדית המחרים מתייחס לרשתות השיווק.
- ג. עקב כמות מכסות מוגבלת שאינה יכולה לספק את הביקוש המקומי (סה"כ 7500 טון מכסות שהוקצאו ב-2016) לעמות צריכה של כ-68,380 טון צרכיה מקומית. העיוות של ייבאו כ-300,000 ראשי בקר לפיטום ושחיטה מדי שנה ממשיך להתקיים.
- ד. בכדי להוריד את רמת המחירים צריך להגדיל את כמות המכסות ליבוא בשר טרי בהדרגה עד למצב בו השוק המקומי יהיה פתוח לחלוטין לייבוא
- ה. על אף המסקנות הנ"ל ישנו יתרון כלכלי ותפעולי לשרשרת היצור המקומי של בשר טרי, שכוללת גידול בקר לשחיטה ושיווקו. בעיקר בעקבות הגמישות והיכולת להענות לצרכי האכלוסיה במהירות וכמו כן הקיטון בכמות הפחת כאשר בתי המטבחים נמצאים בשוק המקומי.
- ו. הקצאת פרות ממשק החלב לשחיטה מקומית היא ניצול טוב של משאבים מקומיים ויש לשמר מנגנון זה.
- ז. ישנו צורך בסיבסוד של הקמת בית מטבחים נוסף אשר יכול לספק בשר כשר וזאת על מנת להגביר את רמת התחרותיות בין בתי המטבחים הקיימים ולהגביר את רמת התחרותיות בשוק.

### ניתוח המסקנות והמלצות :

ארבעת המסקנות הראשונות נוגעות להורדת חסמי ייבאו ופתיחת השוק המוקמי לסחר חופשי של בשר בקר טרי אל מול העולם. זאת על מנת לפתור עיוות שוק שבו רמת המחירים בישראל גבוהה ביחס לעולם (ממוצע מחיר עולמי הוא 38.16 ₪) (Numbeo, 2016). בנוסף לכך הגברת התחרותיות בשוק האולטיגופולי שבו שתי חברות (תנובה ודאבח) שולטות באופן מבוהק בשוק הבשר הטרי בישראל. כמו כן נוכחנו לדעת כי הכלי של הגדלת כמות המכסות הוא כלי יעיל להורדת רמת המחירים לצרכן, אך חשוב לציין כי ההורדה אינה מתבטאת ביחס ישיר עם הגדלת המכסות עקב מבנה השוק. שלושת המסקנות האחרונות מתייחסות לאמונה שלנו כי חיוני שבמדינת ישראל תתקיים תעשיית בשר בקר טרי, וזאת עקב יתרונות כלכליים ותפעוליים שקימים בתעשייה המקומית, כגון: גמישות ומהירות תגובה לצרכי השוק, רמת פחת נמוכה ביצור מקומי, לעמות רמת פחת גבוהה ביבוא בשר טרי ושמירה על יעילות כלכלית וניצול משאבים נכון בפרות משק החלב שאינן יכולות להפיק חלב ומועברות לשחיטה. בסופו של ניתוח כלכלי זה אנו מאמנים כי חסמי היבוא שהתקיימו במדינת ישראל במשך שנים הם אלו שאיפשרו מבנה שוק אולטיגופולי שגרם לרמת מחירים גבוהה של בשר בקר טרי. לכן כעת על המדינה לעשות את המאמצים הנדרשים בכדי לתקן את העיוות הקיים ולהגביר את היעילות הכלכלית בשוק הבשר הטרי.

## ביבליוגרפיה

Central Statistical Office Of Poland . (2017). *Prices of Agricultural Products* . Central Statistical Office Of Poland .

OECD/FAO (2016), *OECD-FAO Agricultural Outlook 2016-2025*, OECD Publishing, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_outlook-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2016-en)

MLA, M. (2015). *Australian livestock export*. MLA.

Numbeo. (2016). *Prices by Country of Beef Round (1kg) (or Equivalent Back Leg Red Meat) (Markets)*. Retrieved from Numbeo: <https://www.numbeo.com/cost-of-living/>

אנדורן, י. (2014). *הצוות להורדת מחירי הבשר והחלב*. משרד האוצר.

ארגון מגדלי הבקר . (November 2016). *אמ"בל*. אוחזר מתוך <http://www.icba.org.il>

ברנד, ג'. (2015). *יוקר המחיה בישראל בהשוואה בין לאומית*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל .

המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק . (2016). *דוח שנתי - מועצת החלב*. מועצת החלב.

הרשקוביץ, ר. & א. אוסמן, א. (2017). *מעקב אחר שוק בשר בקר בישראל*. מדינת ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.

טרסטנברג, ו. (2011). *פרק יוקר המחיה והתחרותיות*. מדינת ישראל.

קדמי, ו. (2012). *דו"ח לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה*. משרד התמ"ת.

רשות ההגבלים העסקיים. (2016). *בחינת ענף הבקר הטרי*. ישראל: רשות ההגבלים העסקיים.