

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021

נושאים מערכתיים

הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון





הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון

רקע

סוגיית יוקר המחיה בישראל, ובכלל זה מחירי המזון, נוגעת לכל משק בית במדינה. המאבק ביוקר המחיה נוגע לתחומים רבים. אחת הדרכים האפקטיביות להתמודדות עם יוקר המחיה היא בין השאר, באמצעות קידום התחרות, צמצום השפעתן של קבוצות ריכוז על רמות המחירים, צמצום האסדרה (הרגולציה) והנטל הבירוקרטי על יצרנים, יבואנים, וקמעונאים ועידוד סחר חופשי בין מדינות.

ההוצאה על מזון בישראל היא השלישית בגודלה מכלל ההוצאות של משק הבית, וב-2018 הייתה כ-18.5% מכלל ההוצאות. סך ההוצאה על מזון, משקאות וטבק בשנה זו הייתה 132 מיליארד ש"ח. ב-2017 המחירים בישראל בקטגוריית מזון ומשקאות שאינם אלכוהוליים, במונחי כוח קנייה, היו גבוהים בכ-37% יחסית למדינות ה-OECD ובכ-51% יחסית למדינות האיחוד האירופי. המשק בישראל מתאפיין בריכוזיות על-ענפית¹ יתרה בהשוואה לשווקים אחרים. בשנים 2015 - 2020 היה נתח השוק של עשרת הספקים הגדולים בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה, כ-54% בממוצע, והספק בעל נתח השוק הגדול ביותר החזיק ב-2020 בכ-12% מכלל שוק המזון.

1 ריכוזיות ענפית היא מצב שבו חברות מועטות הפועלות בענף מסוים מרכזות בידהן נתח שוק משמעותי, והיא אחד הגורמים לתחרות מועטה.



נתוני מפתח

10	כ-6%	37%, 51%	כ-132 מיליארד ש"ח
ספקים בענף המזון הוכרו כבעלי מונופולין ב-15 ענפי מזון נכון ל-2020.	עליה בשיעור מדד מחירי המזון בקטגוריה של "מזון ומשקאות לא אלכוהוליים" בין השנים 2012 – 2020 בישראל, לעומת כ-11% במדינות האיחוד האירופי.	פערי המחירים במונחי כוח קנייה בין ישראל למדינות ה-OECD ומדינות האיחוד האירופי (בהתאמה) בקטגוריית "מזון ומשקאות שאינם אלכוהוליים" ב-2017.	ההוצאה לצריכה פרטית על מזון ומשקאות לא אלכוהוליים ב-2018, שהיא 18.5% מכלל ההוצאה במשק הבית ב-2018.
115 - 125 ימים	194	115%	כ-509 מיליין ש"ח
משך הזמן של הליך יבוא מזון רגיש מאז כניסתו לתוקף של "חוק בריאות הציבור" ⁴ ב-2016.	מספר החנויות הגדולות ² ב-2019, בעלות "שיעור מחושב" ³ מעל 30% מתוך 810 חנויות גדולות של קמעונאים גדולים (שהוא מדד לריכוזיות גיאוגרפית גבוהה).	שיעור המכס האפקטיבי הממוצע של עשרת פריטי המזון (בעיקר מוצרי חקלאות) בעלי שיעור המכס הגבוה ביותר ב-2018.	הכנסות ממכס בגין יבוא עשרה פריטי המזון (בעיקר מוצרי חקלאות) המכניסים ביותר ב-2019. ערך היבוא של פריטי מזון אלה הוא כ-1.4 מיליארד ש"ח.

- 2 חנות מוגדרת כמקום לממכר קמעונאי של מזון ומוצרי צריכה, לרבות חנות מקוונת, ובתנאי שנמכרים שם דרך קבע ירקות ופירות טריים, חלב ומוצריו ומוצרי ניקיון, ויותר מ-50% ממחזור המכירות הם ממכירת מזון. חנות גדולה מוגדרת כחנות ששטח המכירה שלה הוא לפחות 250 מ"ר, למעט חנות מקוונת.
- 3 השיעור המחושב הוא נתח השוק שיש לקמעונאי גדול בקבוצת התחרות, והוא מתקבל מהיחס שבין מחזור המכירות של הקמעונאי הגדול בחנויותיו הגדולות בקבוצת התחרות של החנות הנבחרת, לרבות אותה החנות, ובין מחזור המכירות של כלל החנויות הגדולות השייכות לקבוצת התחרות.
- 4 חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015.



פעולות הביקורת



בחודשים אוגוסט 2019 עד דצמבר 2020, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו משרדי ממשלה וגופים נוספים להתמודדות עם הריכוזיות בענף המזון ולטיפול בחסמי היבוא. הביקורת נערכה ברשות התחרות, ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, במשרד הכלכלה והתעשייה, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, לרבות השירותים להגנת הצומח, באגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, באגף התקציבים במשרד האוצר, במשרד הבריאות, לרבות שירות המזון הארצי, ברשות המיסים בישראל ובמועצת הצמחים. בדיקות השלמה נעשו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, במועצה הישראלית לצרכנות, וכן נערכו פגישות השלמה עם יצרנים, יבואנים, קמעונאים וספקים בענף מוצרי המזון והצריכה⁵, עם ממונים לשעבר על התחרות, חוקרים באקדמיה ואפליקטורים⁶.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ריכוזיות גבוהה של ספקי מזון בקטגוריות מסוימות בענף המזון - עשרת ספקי המזון הגדולים מחזיקים יחד בנתח שוק המוערך בשיעור של כ-54% במוצע מכלל ענף המזון ותחום מוצרי הצריכה. לארבעה מהם (חלקם הוכרו כבעלי מונופולין בכמה קטגוריות בענף המזון) יש נוכחות שוק משמעותית (מעל 10% כל אחד) בכמה קטגוריות בענף המזון (כמו בשר, חלב ודגים). רשות התחרות בחנה בחלק מקטגוריות אלו את השפעתה של ריכוזיות זו על רמת התחרות ועל יוקר המחיה. יותר מ-20 שנה לא הכריזה רשות התחרות על בעל מונופולין בשוק המזון.



ריכוזיות גיאוגרפית - ב-2019 היו 810 חנויות גדולות, מתוכן 194 חנויות גדולות בעלות שיעור מחושב⁷ של יותר מ-30%, ומתוכן 53 בעלות שיעור מחושב מעל 50%. רשות התחרות לא בחנה את השפעתו של החוק על הריכוזיות הגיאוגרפית ועל מחירי המצרכים באזורים אלו. עד לפקיעתה של הוראת השעה במרץ 2020 לא עשתה רשות התחרות שימוש בכלים שהעניק לה המחוקק בעניין קמעונאי גדול שיש לו באותו אזור ביקוש לפחות שלוש חנויות והוא בעל שיעור מחושב העולה על 50%.



בקרה על נתוני הקבצים המשודרים במסגרת חובת שקיפות המחירים - הרשות להגנת הצרכן מבצעת 1-2 בדיקות במוצע בשנה, לכל קמעונאי גדול. היקף בדיקות כזה אינו מאפשר בקרה יעילה על אמינות המידע שהקמעונאים מפרסמים.



5 המונחים "ענף המזון" ו"שוק המזון" משמשים בדוח זה לסירוגין במשמעות זהה.

6 מפתחי יישומונים (אפליקציות).

7 השיעור המחושב הוא למעשה נתח השוק שיש לקמעונאי גדול בקבוצת התחרות, והוא מתקבל מהיחס שבין מחזור המכירות של הקמעונאי הגדול בחנויותיו הגדולות בקבוצת התחרות של החנות הנבחרת, לרבות אותה החנות, ובין מחזור המכירות של כלל החנויות הגדולות השייכות לקבוצת התחרות.



השפעת חוק המזון על התחרות והמחירים - עד מועד סיום הביקורת, כשש שנים מיום כניסתו לתוקף של החוק לקידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014, לא בחנו רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן, כל אחת בתחומה, את השפעתו הכוללת על הגברת התחרות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה ועל השינויים במחירי המצרכים ולא בחנו דרכים נוספות לקידום מטרות החוק. ב-2020, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, פרסמה רשות התחרות שני מחקרים הבוחנים את השפעתו של חוק המזון במספר מצומצם של נושאים מתוך כלל הנושאים שבהם דן החוק.

השפעת הפחתות המכסים על המחיר לצרכן - הפחתות מכסים ופתיחת מכסות פטורות ממכס בשנים 2016 - 2020 לרוב לא התגלגלו ברובן לצרכן לעומת התקופה שלפני הפחתת המכסים או פתיחת המכסות. למשל, פתיחת מכסה פטורה ממכס לצימוקים במאי 2018 הביאה לירידה של 2.2% בלבד במחירים.

הקצאת מכסות יבוא ליבואנים משמעותיים או ליבואנים שלא עמדו במכסה - חלק ניכר מהיבואנים המשמעותיים שזכו במכסות הם גם יצרנים מקומיים גדולים או קמעונאים. כמו כן, ועדת המכסות של משרד הכלכלה הקצתה לכ-40% מהיבואנים שלא ניצלו את שיעור המכסה המזערי בשנה מסוימת, מכסות יבוא בשנה העוקבת.

בחירת השפעת פתיחת מכסות יבוא על השוק - בדיקת ההשפעה של פתיחת מכסות יבוא בשנים 2016 - 2020 על השוק כללו 7 מוצרים מתוך 183 מוצרים להם נפתחו מכסות בשנים הנ"ל.

הליך ממושך לאישור יבוא צמחי - פרק הזמן לטיפול של משרד החקלאות בבקשת יבוא צמחי, לרבות פרק הזמן להשלמת הליך הערכת הסיכונים, נמשך שנתיים בממוצע, ובחלק ניכר מהמקרים - אף כארבע שנים. העיכוב הממושך בהשלמת הליך הערכת הסיכונים גורם בפועל לחסימת יבוא של פירות חדשים ושל פירות מוכרים ממדינות חדשות. יבוא ממספר מצומצם של מדינות עלול לגרום להיעדר תחרות שיוביל להתייקרות הפירות. למשל, מחיר האננס בישראל גבוה פי 6 בממוצע ממחירו בחו"ל.

הליך ממושך ויקר ליבוא מזון רגיש - הליך הפיקוח של שירות המזון הארצי במשרד הבריאות על יבוא מזון רגיש מסורבל וארוך. עלויות הנטל הרגולטורי (האסדרתי) אף זינקו בעקבות "רפורמת הקורנפלקס" בכ-55,000 ש"ח לשנה ליבואן בינוני. כמו כן, תהליך היבוא של מזון רגיש התארך - 60 עד 90 ימים. לפני הרפורמה נמשך הליך הפיקוח 45 - 55 ימים ולאחריה - 115 עד 125 ימים.



הגברת מודעות צרכנית - משרד הכלכלה פעל להגברת המודעות הצרכנית ולביצוע בדיקות תקופתיות של המותגים בעלי נתח שוק גבוה ולביצוע בדיקות של פערי המחירים בין הארץ לחו"ל לשם להצגתן לציבור בשנים 2017 - 2018.

הגברת התחרות בענף המדגה - מקרה בוחן - התמיכה הישירה בענף המדגה בהיקף של 80 מיליון ש"ח שהחלה ב-2016 וצפויה להימשך עד שנת 2023, הביאה לתחרות גדולה יותר בשווקים, רמת המחירים לצרכן ירדה עד 2018 בכ-7 ש"ח לק"ג (כולל מע"מ), ירידה של כ-20%; וכפועל יוצא נרשמה ירידה גם ביוקר המחיה.



עיקרי המלצות הביקורת

על רשות התחרות להשתמש בכלים שהעניק לה המחוקק בהתאם לצורך לשם הסרת חסמים לקידום התחרות בענף המזון והורדת יוקר המחיה בישראל, כמו הכרזה על מונופולין וקבוצת ריכוז ומתן הוראות במקרים מתאימים, כדי לרסן את כוחם. עוד על הרשות לבדוק את השפעתו הכוללת של חוק המזון ומתן המלצות לתיקונו. על הרשות לוודא כי המלצותיה לרגולטורים השונים והמלצותיה במחקרים שעשתה מיושמות וכי יש בהן לתרום לרמת התחרות. כמו כן, עליה לבחון את החסמים הנוספים שהועלו במחקריה ולהציע דרכים להסרתם.

על רשות התחרות לבחון מדי פעם בפעם את דרך הפעולה למניעת ריכוזיות גיאוגרפית של קמעונאיים ואת השפעת הוראות החוק בהקשר זה על התחרות הגיאוגרפית והמחירים. באזורים שבהם יש ריכוזיות גיאוגרפית, על הרשות להמשיך ולבחון צעדים נוספים להקטנתה כדי לקדם את התחרות ולהוריד את יוקר המחיה.

על הרשות להגנת הצרכן לוודא את אמינות הנתונים המתפרסמים בקובצי המחירים, בין השאר באמצעות קביעת בדיקות בקרה שעל הקמעונאים לבצע באופן ממוחשב לפני פרסום הקבצים. כמו כן, עליה לשקול לקיים מפגשים יזומים בין הקמעונאים לאפליקטורים כדי לצמצם את היקף השגיאות בקובצי המחירים וכדי לשפר את השימוש בהצגתם. זאת ועוד, עליה להגדיר כללים ברורים לטיפול בתלונות של צרכנים ושל האפליקטורים ולשקול הקמת מנגנון יעיל לטיפול בהן.

על רשות התחרות להמשיך לפעול לקידום יבוא מקביל, לבחון חלופות ולגבש אמצעים מתאימים לפעולה מול היבואנים הישירים לצורך מניעת פגיעה בתחרות ומתן הוראות ליבואנים ישירים, ובכלל זה למפות ענפים עם חסמי כניסה משמעותיים למותגים חדשים או ליבוא מקביל וענפים המאופיינים בנאמנות צרכנית גבוהה למותג מסוים ולבחון את הדרכים להפחתת החסמים ליבוא מקביל, תוך התמקדות בענפים שבהם מחיר המוצר גבוה בשיעור ניכר מהמחיר בחו"ל.

על משרדי הכלכלה והאוצר לבדוק מפעם לפעם שהפעולות שעשו לצורך הורדת יוקר המחיה משיגות את מטרתן, ולבחון דרכים שבאמצעותן תתגלגל הפחתת המכסים לצרכנים.

בבואו לחלק מכסות יבוא גם בהליכים שאינם תחרותיים, על משרד הכלכלה לשקול שיקולים הנוגעים להורדת יוקר המחיה והגברת התחרות במשק ולעודד כניסת יבואנים חדשים והתרחבות של יבואנים בעלי נתח שוק קטן. עוד, על משרד הכלכלה להקפיד שיבואנים ינצלו לכל הפחות את שיעור המכסה המזערי ולחלק מכסות יבוא בשנה העוקבת רק ליבואנים שעמדו בתנאי זה, כפי שהוא עצמו קבע בהוראת מנכ"ל.

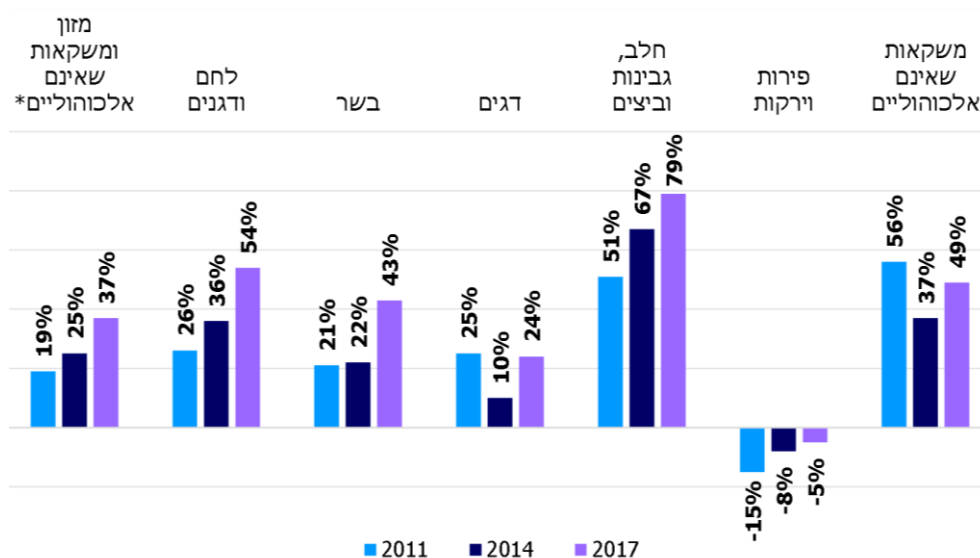
על משרד החקלאות לבחון, בשיתוף משרדי האוצר והכלכלה ומשרדים רלוונטיים נוספים, דרכים נוספות לצמצום פרק הזמן הכולל לטיפול בבקשות ליבוא צמחי, וזאת כדי ליצור בקרב מגישי הבקשות ודאות לגבי סיום הטיפול. על משרדים אלה לבחון דרכים להוזלת מחירי המוצרים המיובאים שפער המחירים לגביהם גבוה במיוחד.



על משרדי הכלכלה והבריאות להמשיך לבחון מפעם לפעם את הנטל הרגולטורי המוטל על יבוא מזון רגיש, בשים לב לכך שהפחתתו תוכל להוביל להורדת יוקר המחיה.

מומלץ למשרד החקלאות, בשיתוף משרדי האוצר והכלכלה ומשרדים רלוונטיים נוספים, לבחון דרכים להוזלת מחיר האננס המיובא, בין השאר באמצעות בחינת האפשרות למתן אישורים ליבוא ממדינות נוספות. מומלץ למשרדי החקלאות והאוצר לאזן בין האינטרס של הגנת הצומח לאינטרס של הורדת יוקר המחיה ולבחון פיילוט להקמת מתקני טיפול בנמלי הים בישראל. מתקנים אלו יכולים לתרום לפתיחת השוק ליבוא ממדינות חדשות ולהוזלת עלויות היבוא, דהיינו שימוש בהובלה ימית מול הובלה אווירית; הדבר יביא להגברת התחרות בשוק המוצרים המיובאים, בינם לבין עצמם ובינם לשוק המקומי.

פערי המחירים במונחי כוח קנייה בין מדינות ה-OECD לישראל. בהטגוריות שונות. 2011, 2014 ו-2017 (באחוזים)



על פי נתוני ארגון ה-OECD, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* קטגוריית "מזון ומשקאות שאינם אלכוהוליים" משקפת את פערי המחירים בכלל הקטגוריות בענף המזון, למעט טבק ומשקאות אלכוהוליים.



סיכום

המאבק ביוקר המחיה נוגע לתחומים רבים. ההתמודדות עם יוקר המחיה בענף המזון והצריכה מחייבת את ממשלת ישראל לפעול לצמצום השפעתם של מונופולין וקבוצות ריכוז, לקידום התחרות במשק ולהפחתת החסמים על ייבוא מוצרים. משנת 2000 מינתה הממשלה כמה ועדות ממסלוליות שעסקו בנושא זה, הציעו דרכים להורדת יוקר המחיה והציבו יעדים להשגת המטרה. חוקים שחוקקו נועדו לסייע לרשויות הרלוונטיות לפעול ביעילות לטיפול בנושא. אמנם בשנים האחרונות הצטמצם מעט פער מחירי המזון בין ישראל למדינות האיחוד האירופי ומדינות ה-OECD, אך עדיין מדד פערי המחירים במונחי כוח קניה של מחירי המזון בישראל גבוהים מאוד לעומת מדינות האיחוד האירופי ומדינות ה-OECD, ועדיין קיימים חסמים המקשים על הורדת מחירי המזון ועל קידום התחרות בענף; הרשויות שעוסקות בנושא אינן עושות די. על כל הגופים הרלוונטיים לפעול באמצעות הכלים שעומדים לרשותם להשגת המטרות שהציבה הממשלה הנוגעות להורדת יוקר המחיה בישראל.

