

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



נושאים מערכתיים

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה



התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

רקע

סוגיית יוקר המחיה¹ בישראל, ובכלל זה המחירים בענף מוצרי המזון והצריכה (FMCG)² (מוצרי מזון), נוגעת לכל משק בית במדינה. הדרכים האפקטיביות להתמודדות עם יוקר המחיה הן בין השאר קידום התחרות, לרבות צמצום השפעתן של קבוצות ריכוז על רמות המחירים; צמצום הרגולציה (האסדרה) והנטל הבירוקרטי על יבואנים, יצרנים וקמעונאים; השקעה במחקר ופיתוח של ייצור מקומי; עידוד רפורמות רגולטוריות המעודדות תחרות; עידוד סחר חופשי בין מדינות; ועידוד צרכנות נבונה.

השפעתו של יוקר המחיה ניכרת ביתר שאת בקרב אוכלוסיות מהמעמד הסוציו-אקונומי הנמוך והבינוני, שכן שיעור ההוצאה הממוצעת מהכנסתן על הוצאות הכרחיות למחיה גבוה משיעור הוצאה זו בקרב אוכלוסייה מהמעמד הסוציו-אקונומי הגבוה.

בשנת 2011, בעקבות עליית מחירי המזון, הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (ועדת טרכטנברג) ניתחה את השינויים שחלו ביוקר המחיה בישראל ואת הגורמים המרכזיים שעומדים ביסודם של שינויים אלו. היא הגיעה לידי מסקנה כי שלושה גורמים בסיסיים המצויים בשליטת הממשלה הביאו לעלייה ביוקר המחיה: (א) כשל בסיסי ומתמשך באסדרה הכלכלית שהמדינה מפעילה; (ב) היעדר חשיפה אפקטיבית לתחרות הבין-לאומית במגזרים שונים במשק, ובכלל זה חסמים רבים ליבוא; (ג) קיומם של שווקים ריכוזיים והצרת התחרותיות רוב ענפי המשק.

ועדת קדמי ב-2011 וועדת לנג ב-2014 ציינו גורמים נוספים שמשפיעים על מחירי המזון, ובהם בין היתר: רגולציה ומדיניות ממשלתית, התנהגות צרכנית, מחירי התשומות והשפעות מקרו-מדיניות. בשנים 2014 - 2016 התקבלו כמה החלטות ממשלה שעסקו בקידום היבוא המקביל של מוצרי מזון באמצעות רפורמה בתחום יבוא המזון הרגיל לישראל ("רפורמת הקורנפלקס").

1 "יוקר המחיה הוא מונח המתייחס לעלות הממוצעת לצריכה של משקי הבית באזור נתון, הנדרשת לשם שמירה על רמת חיים מסוימת. ככה, הוא מייצג את שווי כוח הקנייה במדינות (או בערים) מסוימות, דבר אשר ממצב אותו כבעל השפעה קרדינלית על רמת ואיכות החיים של האזרחים בישראל". מתוך האתר של "המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית" באינטרנט.

2 .Fast-moving consumer goods



בעקבות פרסום המלצות ועדת לנג התקבלו בשנים 2014 - 2015 כמה החלטות ממשלה³ שעסקו בקידום היבוא המקביל של מוצרי מזון באמצעות רפורמה בתחום יבוא המזון הרגיל לישראל ("רפורמת הקורנפלקס").

נוסף על כך, חוקקו חוקים חדשים ותיקוני חקיקה להגברת ההגנה על הצרכנים. למשל, חוקקו חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (חוק המזון)⁴ וחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015, ותוקנו בין היתר החוקים האלה: חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, הקובע הוראות למען הצרכן, כגון איסור הטעיה צרכנית, סימון טובין והצגת מחירים; חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996; חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (שנקרא חוק ההגבלים העסקיים קודם לתיקונו כאמור בשנת 2019) (חוק התחרות הכלכלית או חוק התחרות)⁵. בשנים האחרונות פרסם משרד מבקר המדינה סדרת דוחות שהצביעו על פעולות שונות שעל הגופים המבוקרים לבצע כדי להילחם ביוקר המחיה⁶. במאי 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון" (הדוח הקודם). הדוח עסק במגוון סוגיות הקשורות ליוקר המחיה, בין היתר סוגיית הריכוזיות במקטעי הספקים והקמעונאים, החסמים לתחרות בענף המזון וחסמי יבוא שונים. כמו כן, בשנת 2024 פרסם משרד מבקר המדינה דוח שעסק בסוגיית פיקוח המחירים⁷, ובו עלו סוגיות הנוגעות לפיקוח על המחירים המצוי באחריות משרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה) ומשרד החקלאות וביטחון המזון (משרד החקלאות).

- 3 בין היתר, החלטת הממשלה 1169, "קידום הייבוא המקביל של מוצרי מזון" (12.1.14); החלטת הממשלה 1606, "רפורמה בתחום יבוא המזון הרגיל לישראל" (18.4.14); החלטת הממשלה 338, "הסרת חסמים לייבוא מזון רגיל (קורנפלקס) - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה" (5.8.15); החלטת הממשלה 1854, "הורדת יוקר מחיה בתחום מוצרי הצריכה" (11.8.16).
- 4 ביולי 2024 אושר תיקון מס' 8 לחוק (חוק קידום התחרות בענף המזון (תיקון מס' 8 והוראת שעה), התשפ"ד-2024, אשר במסגרתו הוחלו האיסורים וההגבלות החלים לעניין יחסי קמעונאי-ספק בפרק ב' לחוק גם על ענף הפארם, החל מינואר 2025, ונקבעו הסדרות לעניין התחרות הגאוגרפית בענף זה. בהתאם לתיקונים אלה במסגרת התיקון גם שונה שם החוק ל-"חוק קידום התחרות בענפי המזון והפארם", התשע"ד-2014.
- 5 חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 21), התשע"ט-2019.
- 6 מבקר המדינה, דוח ביקורת - "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון" (2021), מבקר המדינה, דוח ביקורת - התחרויות בענף הרכב - הסדרת ענף הרכב והתחרויות בענף יבוא כלי הרכב" (2022), מבקר המדינה, דוח ביקורת - הפיקוח על המחירים בענף המזון" (2024).
- 7 מבקר המדינה, "הפיקוח על המחירים בענף המזון" (2024).



נתוני מפתח

<p>2.9%</p> <p>שיעור עליית מחירי המזון והצריכה בשלושת החודשים הראשונים למלחמה על פי בדיקת משרד הכלכלה⁸</p>	<p>138 מיליארד ש"ח</p> <p>ההוצאה לצריכה פרטית בישראל על מזון ומשקאות לא אלכוהוליים ב- 2021</p>	<p>עד 300%</p> <p>כוח הקנייה של הצרכן בישראל נמוך לעומת כוח הקניה של הצרכן, באנגליה בצרפת ובארה"ב - במונחי שכר של שעת עבודה במוצרים שנבדקו</p>	<p>23%, 37%</p> <p>שיעור עליית מדד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) ושיעור עליית מדד הפירות והירקות, בהתאמה, בישראל, משנת 2011 עד מאי 2024, לעומת שיעורו של מדד המחירים לצרכן שעלה ב-17% בלבד</p>
<p>עד 380%</p> <p>פער המחירים בין מוצרי ירקות קפואים בישראל (היקרה יותר) בשנת 2023 בהשוואה למדינות באירופה</p>	<p>6.9% בלבד</p> <p>נתח השוק הממוצע של המותג הפרטי בישראל (ששיווקו עשוי לאפשר הוזלת מחירים) לעומת 36.1% במדינות נבחרות באירופה</p>	<p>23.4% בלבד</p> <p>שיעור היבוא בישראל ביחס לתוצר, בהשוואה ל-47% בממוצע במדינות ה-OECD, נכון לשנת 2020</p>	<p>3 ספקי מזון</p> <p>שולטים ביותר מ-85% מסכום המכירות ב-20 קטגוריות של מוצרי מזון</p>

8 שינוי מצטבר משוקלל על פי ממוצעים שבועיים.



<p>403%</p> <p>פער המחירים המרבי לגבי מוצרי האיפור שנדגמו בשנת 2023 בין ישראל (היקרה יותר) למדינות נבחרות באירופה, גם לאחר כניסתה לתוקף של הרפורמה ליבוא מקביל של תמרוקים</p>	<p>210 חנויות</p> <p>מתוך 848 חנויות גדולות⁹ (25%) הן בעלות ריכוזיות גיאוגרפית גבוהה (בעלות "שיעור מחושב"¹⁰ מעל 30%) נכון לשנת 2021</p>	<p>פי 4</p> <p>הגידול בהיקף הצריכה של אננס בישראל. מחירו פחת בכ-50% לאחר הפחתת המכס ופתיחת מדינה נוספת ליבוא</p>	<p>38 מיליון ש"ח</p> <p>החיסכון המצרפי של משקי הבית על מוצרי טונה בעקבות הפחתת המכס, לעומת 11 מיליון ש"ח אובדן הכנסות המדינה</p>
--	--	---	---

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 עד מרץ 2024 (מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו משרדי ממשלה וגופים נוספים מאז פרסום הדוח הקודם בשנת 2021 כדי להתמודד עם הגורמים לעליית מחירי המזון ומוצרי הצריכה ולטפל בחסמי היבוא, ובכלל זה נבדקו הנושאים האלה: בחינת יוקר המחיה בישראל; קיום הוראות סעיפי החוקים הרלוונטיים לנושא זה; השוואה בין-לאומית; בחינת שוק המזון ומוצרי הצריכה בישראל, לרבות מקטע הספקים והמקטע הקמעונאי, בחינת מגמות בשוק המזון, השפעה של חסמי מכס על השוק, קיום הרפורמות בתחום מוצרי מזון, מוצרי חקלאות ומוצרי צריכה וההשפעה של מלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה ברשות התחרות, ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, במשרד הכלכלה והתעשייה, במשרד החקלאות, לרבות השירותים להגנת הצומח, באגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, באגף התקציבים במשרד האוצר, במשרד הבריאות, לרבות שירות המזון הארצי ומחלקת תמרוקים, וברשות המיסים בישראל. בדיקות השלמה נעשו במועצה הישראלית לצרכנות וכן נערכו פגישות השלמה עם יצרנים, יבואנים, קמעונאים, מפתחי יישומנים (אפליקציות) (אפליקטורים) משוק מוצרי המזון והצריכה ומכוני מחקר.

9 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.

10 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 הנבחנת, לרבות אותה החנות, ובין מחזור המכירות של כלל החנויות הגדולות השייכות לקבוצת התחרות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



הכרות מונופול וקבוצות ריכוז על ידי רשות התחרות - למעט פעילותה בשוק התה בשנת 2023, רשות התחרות לא בחנה באופן שיטתי קטגוריות נוספות בתחום המזון ומוצרי הצריכה שיש בהן ריכוזיות גבוהה מבחינת יכולת הספקים להשפיע על התחרות ועל מחיר המוצרים, ובכללן קטגוריות שבהן שולטים יבואנים ישירים. נמצא כי ב-36 מתוך 38 קטגוריות בענף המזון נותרה ריכוזיות גבוהה (מעל 50% מהשוק); ב-20 קטגוריות מזון חלקן של שלוש החברות השולטות בקטגוריה גבוה מ-85%, והממוצע של חלקן בכל הקטגוריות עומד על כ-84% (כך למשל, בקטגוריה שמנת מתוקה שלוש החברות הגדולות בקטגוריה מחזיקות 99% מהשוק, בקטגוריה קפה נמס הן מחזיקות 93% מהשוק ובקטגוריה דגני בוקר - 87% מהשוק). אף שקיימת ריכוזיות משמעותית של ספקים שלהם יותר מ-50% מהאספקה ב-36 קטגוריות מזון, נכון לשנת 2023 רשות התחרות לא בחנה את הצורך להכריז על קבוצות ריכוז בענף המזון ולהורות לחבריהן על נקיטת צעדים להגברה ניכרת של התחרות בענף המזון.



השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על יוקר המחיה - במהלך המלחמה היקף כוח האדם בתעשייה הצטמצם ב-18% ותפוקת המפעלים בישראל הצטמצמה בכ-50% בשלושת החודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל. כמו כן נמצאו עליות מחירי מזון בשיעור בין 2.9% ל-6% ברשתות המזון¹¹ באותה התקופה. באותה התקופה לא הייתה חקיקה שאפשרה לרשות להגנת הצרכן להתמודד עם עליות המחירים שהיו לכאורה ללא הצדקה כלכלית.



קונגלמרטס¹² בתחום המזון והצריכה - בשנת 2023 יש לפחות 13 חברות וקבוצות מסחריות בישראל שהן קונגלומרט בתחום המזון ומוצרי הצריכה, משמע הן פועלות בו-זמנית בכמה קטגוריות בתחום המזון. חלק מהחברות אף מחזיקות בנתח שוק גדול בקטגוריות שהן פועלות בהן.



מיזוגים חדשים - במקרה שספק גדול של מוצר מזון מבקש להיכנס לפעילות בקטגוריה אחרת בענף המזון באמצעות מיזוג עם ספק בקטגוריה האחרת, דהיינו מיזוג קונגלומרטי, רשות התחרות בוחנת את השפעת המיזוג על התחרות בקטגוריה האחרת. נוסף על כך, הרשות בוחנת את הפגיעה האפשרית בתחרות בעקבות המיזוג גם בתחומים הקיימים שבהם עוסק הרוכש, עם זאת, מיזוגים מסוג אלה שבהם הצדדים פועלים כל אחד בענף אחר, אינם מעלים חשש ברור לפגיעה בתחרות, וזאת



11 עלייה של 2.9% בשלושת החודשים הראשונים למלחמה, על פי בדיקת משרד הכלכלה; עליה של 6% במחיר סל המוצרים בין 21.8.23 ל-15.10.23 על פי בדיקת הרשות להגנת הצרכן; עליה בין 5% ל-5.6% במחיר סל מוצרים ממוצע (סל האלף) בחודשים אוקטובר ונובמבר 2023 ביחס לחודשים מקבילים אשתקד - על פי בדיקה של הרשות להגנת הצרכן.

12 תאגיד השולט בכמה עסקים שונים שלפעמים אינם קשורים זה לזה.



בשונה ממיזוגים של ספקים הפועלים באותם ענפים; לכן, רשות התחרות מתקשה לכמת את חששותיה ולבסס התנגדויות למיזוגים בעלי מאפיינים אלו.

● **מיזוגים שאושרו בעבר** - בענף המזון קיימים גם קונגלומרטים עקב מיזוג שנעשה בעבר, ויכול שמעמדם בקטגוריות שבהן הם פועלים השתנה בינתיים. כמו כן, קיימים קונגלומרטים שלא עקב מיזוג, שהם בעלי נתח שוק גדול בקטגוריית מזון אחת לפחות, ולגביהם רשות התחרות אינה בוחנת את השפעת פעילותם על התחרות בקטגוריות המזון האחרות.

📌 **מקטע הספקים המשפיע על הריכוזיות בשוק המזון והצריכה** - נתח השוק של חמשת הספקים הגדולים בשוק המזון והצריכה אומנם הצטמצם מעט במשך השנים, כך שבשנת 2022 הם החזיקו בכ-37.5% מנתח שוק המזון בישראל לעומת 42.7% בשנת 2017, אך לדברי רשות התחרות הוא עדיין ריכוזי ומצביע על הריכוזיות הגבוהה בשוק המזון ומוצרי הצריכה בישראל.

📌 **שיווק מותג פרטי** - עלה כי חלקו של המותג הפרטי מסך המכר הכולל של מוצרי מזון ומוצרי צריכה בשוק הקמעונאי משנת 2014 עד 2022 עלה באופן מתון והגיע ל-6.9% בלבד, לעומת נתח השוק הממוצע של המותג הפרטי במדינות נבחרות באירופה שגדול פי חמישה מנתח השוק הממוצע בישראל (36.1% לעומת 6.9%, בהתאמה). רק במהלך שנת 2023 החלה רשות התחרות לבחון את השפעתה של התחזקות המותג הפרטי של קמעונאים גדולים על התחרות, לרבות ההשפעה על הספקים הקטנים וכניסתם למדף אצל אותם הקמעונאים, והיא טרם בחנה את הצורך לעשות שימוש בסעיף 11 לחוק המזון המסמך את הממונה על התחרות לתת הוראות לקמעונאי לגבי המותג הפרטי.

📌 **תחרות גיאוגרפית של קמעונאים** - נמצא כי חוק המזון אינו נותן לרשות התחרות מענה לבחינת הריכוזיות הגיאוגרפית של הקמעונאים הגדולים בתחומים נוספים שעלולה לפגוע בתחרות, לרבות באמצעות פתיחת חנויות שכונתיות חדשות שאינן מוגדרות כחנויות גדולות בחוק המזון וכן בהתרחבות לשוק הסיטונאי, מה שהופך אותם לספקים של קמעונאים קטנים ובינוניים, דבר שעלול לגרום לפגיעה ביכולת של הקמעונאים הקטנים להתחרות באותו אזור גיאוגרפי בחנויות של הקמעונאים הגדולים המשמשים גם ספקים.

📌 **בחינת האפקטיביות של חוק המזון** - חוק המזון שנחקק בשנת 2014 הוא חוק ייחודי למדינת ישראל ומטרתו להגביר את התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה כדי להוריד את המחירים לצרכן. חוק המזון נחקק בעקבות מסקנות ועדת קדמי, והוסדרו בו הוראות בדבר תחרות גיאוגרפית של קמעונאים ושקיפות מחירים וכן כללים ביחסי הפעילות בין ספקים לקמעונאים. מיום כניסתו לתוקף של חוק המזון ועד מועד סיום הביקורת לא בחנו משרד הכלכלה, רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן, כל גוף בתחומו, את השפעתו הכוללת של חוק המזון על המחירים לצרכן ועל התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה. עם זאת, הם בחנו דרכים נוספות לקידום מטרות חוק המזון.

📌 **ועדת השרים למאבק ביוקר המחיה** - הוועדה בהשתתפות ראש הממשלה ושרי האוצר, הכלכלה, החקלאות, הגנת הסביבה, האנרגיה והתשתיות, הבריאות, הרווחה והביטחון החברתי, שירותי דת, הבינוי והשיכון, הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, התקשורת, התיירות



והעלייה והקליטה¹³, הוקמה ביוני 2023, ונכון למועד סיום הביקורת היא התכנסה שבע פעמים: פעמיים ביוני 2023, פעמיים ביולי 2023, פעמיים בספטמבר 2023 ופעם נוספת בפברואר 2024. זאת, אף שיבואנים וספקים מסוימים הכריזו על כמה עליות מחירים של עשרות אחוזים בתקופת פעילותה ועל אף ההשלכות הכלכליות שמציבה מלחמת חרבות ברזל בפני הציבור. עוד נמצא שבישיבת הוועדה¹⁴ נקבע שסיום תהליך החקיקה של רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" יהיה עד ל-7.4.24. החקיקה של הרפורמה הושלמה ביולי 2024¹⁵.

הרפורמה בחקלאות - משרד החקלאות גיבש תיקון לתקנות הגנת הצומח, אולם עם הקמתה של הממשלה החדשה בשנת 2022 לא קודם אישור התיקון על ידי שר החקלאות. עוד נמצא כי לא נערך דיון בשאלת משך הקפאת הרפורמה והשלכותיה או בחלופות אפשריות אחרות אם יוחלט על הקפאתה לתקופה שאינה מוגבלת בזמן. זאת ועוד, לפני הקפאת הרפורמה, וכחלק ממרכיביה, משרד האוצר והחקלאות לא הצליחו לגבש הסכמות לגבי מתן תמיכה ישירה לחקלאים כמענה להפחתת המכסים ופתיחת השוק ליבוא. הרפורמה נעצרה בטרם הושלמה, ולא נערך דיון לגבי ההשלכות של מהלך זה לאחר שהרפורמה בחקלאות הוקפאה על מגוון המוצרים החקלאיים בשווקים, על הכמות שלהם ועל מחירם. קיום הרפורמה באופן חלקי, פגע בהשגת התועלת הצפויה ממנה באופן שניתן היה להקל את יבוא הפירות והירקות למאכל ולהוריד את יוקר המחיה בה בעת, העדר התמיכה בחקלאים הביאה, לטענת משרד החקלאות לפגיעה בתוצרת החקלאית בענפים מסוימים.

הפחתת מכסים - נמצא כי הפחתת המכס, על ידי משרד האוצר, על הענבים לבדה לא הביאה לגידול משמעותי בהיצע, לאחר הפחתת המכס בשנת 2023 עם 13,607 טון שנמכרו באותה שנה לעומת 12,314 טון שנמכרו בשנת 2021 לפני הפחתת המכס, וזאת בשונה ממה שעלה בבדיקה הנוגעת למחיר האננס, שם שיעור ההפחתה במכס היה גדול יותר ונפתחה מדינה נוספת ליבוא, דבר שכנראה תרם לגידול בהיצע של המוצר ולירידה ניכרת במחירו.

תקני מזון - עד למועד סיום הביקורת משרד הבריאות לא עמד בלוחות הזמנים שעליהם המליצה הוועדה לבחינת תקני מזון ולבחינת הכללתם של תקנים בתוספת הרביעית לחוק התקנים, כך שיתאפשר יבוא מצרך או תהליך עבודה המתאים לדרישות אסדרה זרה; משרד הבריאות לא הציג את תוצאות בחינת אפשרות צירופם של אף לא תקן אחד מתוך 15 התקנים שעליהם המליצה הוועדה. עוד נמצא כי בניגוד לסעיף 313 בחוק בריאות הציבור (מזון) משרד הבריאות לא הסיר רשמיות של שמונה תקנים ב-1.1.24 כפי שקבעה הוועדה. יבוא ומכירת מוצרים שעליהם חלים תקנים אלו אפשרית רק בעבור מוצרים העומדים בתקינה הישראלית הייחודית, דבר שיכול להגביל את היבוא שלא לצורך. בין המוצרים שעליהם חלים מגבלות אלו כלולים לדוגמה שמן זית, שוקולד, דבש ומוצרי דבש. נוסף על כך יש תקנים ייחודיים בישראל העוסקים בכושר השתמרות, כגון לשימורי פירות

13 המנהלים הבאים יהיו מוזמנים בדרך קבע לדיוני הוועדה: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד הכלכלה, מנכ"ל משרד החקלאות, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, ראש אגף תקציבים במשרד האוצר, ראש רשות האסדרה, נגיד בנק ישראל והממונה על התחרות.

14 בתאריך 29.2.24.

15 ביולי 2024 החוק עבר בקריאה שניה ושלישית.



וירקות, לשימורי ירקות כבושים או מוחמצים בחומץ או בחומצות מאכל, לשימורי דגים בשמן, למוצרי עגבניות משומרות ועוד.

אימוץ התקינה האירופית להימצאות ליסטריה - אימוץ הרגולציה האירופית, בכפוף לניהול סיכונים, יכול להבטיח כי הרגולציה תהיה פשוטה וברורה מבחינת הדרישות ומבחינת האכיפה הן לרגולטור הן לעוסק במזון. שירות המזון במשרד הבריאות טרם ערך עבודת מטה לבחינת האפשרות לאמץ את התקינה האירופית להימצאות ליסטריה במזון באופן שיבטיח את בריאות הציבור בישראל, ולא קבע לוחות זמנים להשלמת עבודה זו. עד להשלמת הבחינה של שירות המזון, מוצרים רבים שמשווקים באיחוד האירופי אסורים ליבוא לישראל שלא בהכרח לצורך.

יבוא באמצעות המסלול האירופי ואישור יבואנים נאותים¹⁶ - מנתוני משרד הכלכלה עולה שקבלת אישור שחרור משלוח מהנמל במסגרת המסלול האירופי אורכת בסך הכול כ-5 ימים לעומת 74 - 111 ימים במסלול יבוא מזון רגיש, הדורש אישור מראש שלא במסגרת המסלול האירופי. מנתוני משרד הכלכלה עולה שיבואן המייבא מוצרי חלב מסוימים במסלול האירופי יכול לחסוך כ-11% מעלות המכר לעומת יבואן המייבא במסלול הרגיל. עם זאת, נמצא כי כ-150 יבואנים גדולים בתחום המזון אינם עוברים למסלול האירופי כיבואן נאות, ומרבית היבוא של המזון הרגיש ממשיך להגיע במסלול הרגיל הדורש אישור יבוא מראש ובדיקות בשער הכניסה לישראל. העדפת מסלול היבוא היקר יותר על ידי היבואנים מלמדת שבכוחם להעמיס את העלויות הנוספות על הצרכן ושהשוק אינו תחרותי מספיק, והם אינם חשופים לתחרות מספיקה מצד יבואנים מתחרים. לטענת היבואנים, התנאים ברפורמה ביבוא מזון לפי המסלול האירופי אינם נותנים להם מענה שלם - למשל, חוסר היכולת לייבא במכולה אחת מוצרים הנכללים ברפורמה ומוצרים שאינם נכללים בה.

יוקר מחירי המזון הבריא - נמצא כי קיימים חסמים ליבוא ירקות קפואים, ובכללם חסמים מתוקף תקנות משרד הבריאות בדבר הימצאות חיידקים שאינה תואמת את המקובל באירופה וחסמי מכס. חסמים אלה תורמים להפרשי המחירים של יותר מ-100% ברוב מוצרי הירקות הקפואים הנמכרים בחו"ל בהשוואה למחירי המוצרים הנמכרים בישראל. כמו כן, בירקות הקפואים קיימים מכסים גבוהים וריכוזיות של ספק דומיננטי בשוק שיש להם השפעה על מחיר המוצרים לצרכן ופער מחירים של עד כ-161% לעומת חו"ל. עוד, נמצא כי באופן שאינו עולה בקנה אחד עם המלצות של משרד הבריאות לצריכת מזון בריא, בקטגוריה של לחמים יש פיקוח מחירים על הלחם הלבן ואין פיקוח מחירים על הלחם המלא (הבריא), וכך פערי המחירים בקטגוריות שנבחנו בין ישראל למדינות נבחרות עומדים על 82%. כמו כן מחירים הגבוה של מוצרים שנחשבים מוצרים בריאים ייתכן ומצמצם את צריכתם על ידי הציבור.

16 כל חברה, תאגיד או עוסק מורשה הרשומים בישראל יכולים להגיש בקשה לקבלת רישום יבואן. אם היבוא הוא לשטחי הרשות הפלסטינית - בעלי תעודת זהות מהרשות הפלסטינית או חברה, תאגיד או עוסק מורשה הרשומים בשטחי הרשות הפלסטינית. בתעודה מופיעים שמות היבואנים ופרטיהם, בין היתר פרטי המחסן שבו יאוחסן המזון המיובא. על היבואנים לקבל אישור תקף למחסן מלשכת הבריאות המחוזית שבתחומה נמצא המחסן. כמו כן, היבואן צריך לעמוד באחד מהתנאים האלה: להחזיק ברישיון עסק לאחסון מזון, המתאים לאחסון המוצרים שהוא עתיד לייבא, ולהגיש מסמכים מתאימים; להתקשר עם עסק הנותן שירותי אחסנה ורישיון (ביבוא לשטחי הרשות הפלסטינית אין צורך במחסן). ראו אתר משרד הבריאות.
<https://www.gov.il/he/service/non-animal-derived-food-importer-registration>



יוקר מחירי התמרוקים - גם לאחר כניסתה לתוקף של הרפורמה ליבוא מקביל של תמרוקים בינואר 2023 על בסיס אישור התאמה לתמרוקי ייחוס, מוצרי האיפור בישראל שנדגמו יקרים עד כ-403% לעומת מדינות נבחרות באירופה, לדוגמה מייק אפ Revlon בנפח 30 מ"ל, מחירו הממוצע במדינות שנדגמו עומד על 25.4 ש"ח לעומת מחירו בישראל - 102.4 ש"ח.



פעילות רשות התחרות לאחר ממצאי הדוח הקודם - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות האכיפה של רשות התחרות בעקבות ממצאי הדוח הקודם: היא בחנה את שוק התה ומצאה שלחברה הפועלת בו יש כוח שוק משמעותי בו והיא אינה מוגדרת כספק גדול על פי חוק המזון, ופעלה להכריז עליה כמונופול בענף המזון (תה) (לראשונה מזה יותר מ-20 שנים); רשות התחרות בצעה בכמה מועדים מפוי חסמי יבוא; יזמה תיקוני חקיקה להתמודדות עם פרקטיקות אנטי תחרותיות, יזמה בחינת התקשרויות בין ספקים וקמעונאים; חקרה התבטאויות פומביות של שחקנים בשוק המזון; אסרה על סידור מדפים של ספקים גדולים אצל קמעונאים גדולים; ודרשה לקבל ולבחון חוזי התקשרויות בין היבואנים הישירים לבין ספקיהם בחו"ל.

פעילות היחידה להגנת הצומח לאחר ממצאי הדוח הקודם - משרד מבקר המדינה הוא בחיוב את הפעולות היוזמות של היחידה להגנת הצומח לגיבוש אמנת שירות להתרת יבוא פירות וירקות ולגיבוש נוהל פנימי להסדרת היבוא וכן לפתיחת מדינות נוספות ליבוא מוצרי פירות וירקות לישראל, דבר שהוביל, בין היתר, להגדלת הכמות של יבוא האננס ולהפחתה משמעותית במחירו לצרכן.


עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ כי ועדת השרים למאבק ביוקר המחיה בראשות ראש הממשלה תקפיד להתכנס באופן עיתי כדי לקדם את הנושאים שלשמם הוקמה ולדון בנושאים המשפיעים על יוקר המחיה. כמו כן מומלץ שהיא תתאם בין הגופים הרלוונטיים תוך מיפוי הכלים שעומדים לרשותם ובמידת הצורך תציע כלים נוספים גם באמצעות תיקוני חקיקה אם נדרש, כל זאת כדי לצמצם את עליות המחירים כפי שנצפו מאז פרסום הדוח הקודם וגם במהלך שנת 2024 שבה היו עליות מחירים. על ראש הממשלה, שרי האוצר, הכלכלה, הבריאות, החקלאות ושרים אחרים ששותפים לעבודת הוועדה לבצע מעקב אחר יישום הרפורמות ותוצאותיהן, לרבות "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", ולפעול בהתאם.


מומלץ לרשות התחרות לבדוק אם מתקיימים התנאים להכרזה על בעל מונופולין בקשר לקטגוריות מזון ומוצרי צריכה נוספות, לרבות יבואנים ישירים, ולפעול במקרים המתאימים כנגד מי שהתקיימו בו התנאים בכלים שעומדים לרשותה למניעת ניצול לרעה של כוח השוק שבידיו והעלאת יוקר המחיה כתוצאה מכך. עוד מומלץ לרשות התחרות לבחון את מידת התחרות בין הספקים בענף המזון בקטגוריות שבהן קיימת ריכוזיות גבוהה ואת





החסמים לכניסתם של מתחרים נוספים או להצגת מוצריהם על המדפים. בחינה שיטתית ואיתור ענפים ריכוזיים ופרקטיקות להפחתת תחרות יכולה גם למפות אילו כלי פיקוח ורגולציה נוספים נדרשים לרשות התחרות, ולסייע לה במתן המלצות להגברת התחרות.

מומלץ למשרד הכלכלה, לרשות התחרות ולרשות להגנת הצרכן לקבוע יעדים מדידים (כגון מספר הספקים שמוצריהם על המדף, מספר החנויות בשטח מסוים ומגוון המוצרים) כדי שיהיה אפשר להציג לפני מקבלי ההחלטות תמונת מצב עדכנית הנוגעת להשפעת חוק המזון על התחרותיות בענף המזון ועל מחירי מוצרי המזון. 

מומלץ למשרדי האוצר, הכלכלה והחקלאות להמשיך לבחון את השפעת אי-הפחתת המכסים על מוצרי המזון על יוקר המחיה, ובעיקר בנוגע למוצרים שאינם מיוצרים או גדלים בישראל. בכלל זה, עליהם לבחון בשיתוף רשות התחרות, האם וכיצד אי-הפחתת המכסים משפיעה על המחיר של המוצרים לצרכן, על הריכוזיות ועל מגוון המוצרים המשווקים לצרכן. זאת, תוך בחינת ההשלכות של הפחתת המכסים על התעשייה והחקלאות המקומיות והצורך לשמר אותם, בייחוד נוכח המציאות שנוצרה בעקבות אירועי החירום - מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל. נוסף על כך, מומלץ כי משרדי האוצר והחקלאות יקבעו מסגרת זמן להקפאת הרפורמה בחקלאות או יציעו תוכנית חלופית שתיתן מענה לצורך בהורדת יוקר המחיה באמצעות פתיחת השוק לצד קידום החקלאות המקומית. 

מוצע למשרד הבריאות, לרשות התחרות ולמשרדי הכלכלה והאוצר לבחון את תנאי השוק ואת התחרות, וכן היבטים נוספים, בכל הקשור לאישור היבוא של קטגוריות המזון שבהן היבואנים מעדיפים לייבא מזון רגיש במסלול הדורש אישור מראש ובדיקות בשער הכניסה לישראל, וזאת על אף העלויות הנוספות הכרוכות בו, שבסופו של התהליך הן מתגלגלות כתוספת עלות על המוצר, והצרכנים הם אלה שנושאים בה. 

נוכח המחירים הגבוהים של מוצרים בריאים והחשיבות המרובה בצריכתם, מוצע למשרד האוצר לעקוב אחר האפקטיביות של פתיחת מכסות והפחתת המכסים, בהיקפם וברמתם הנוכחית, על המחיר הקמעונאי לצרכן, תוך בחינת המשמעויות לגבי גידול מוצרי החקלאות בישראל. מומלץ לרשות התחרות לבחון את התחרות בענפים הרלוונטיים ולהמליץ לגורם הרלוונטי על דרכים להגברתה. עוד, מומלץ לוועדות הפיקוח על המחירים המשותפות של משרד האוצר והכלכלה או החקלאות בהתייעצות עם רשות התחרות ומשרד הבריאות, להגדיר את קטגוריות המזון הבריא המאופיין על ידי משרד הבריאות, לרבות הלחם המלא, ולהשתמש בכלים העומדים לרשותן להוזלת מחירו בשוק, וככל שידרש לפעול ליצירת כלים נוספים ולהרחבת סמכויות של הוועדות בכדי לעודד את הציבור לצרוך מזון בריא. 

מומלץ למשרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן ורשות התחרות להגדיר צעדים ופעולות שימנעו מקמעונאים וספקים מלנצל לרעה את מצבי החירום בישראל לשם הגדלת רווחיהם. 



מחירי מוצרים שונים בארץ ובחו"ל והיכולת לרכוש אותם, 2024¹⁷ (במונחי מטבע ושכר לשעת עבודה)

מחיר לק"ג/ליטר, ללא מע"מ, בש"ח	מחיר לק"ג/ליטר, כולל מע"מ, בש"ח	כמה ק"ג/ליטר מוצרים ניתן לרכוש בתמורה לשעת עבודה	מדינה	מוצר
33.3	38.9	2	ישראל	טונה
41	41	2.5	אנגלייה	
25.6	25.6	5.5	ארצות הברית	
3.9	4.6	16.6	ישראל	קוקה קולה
4.2	4.4	23	צרפת	
4.9	4.9	21.4	ארצות הברית	
10	11.8	6.5	ישראל	פיסטה
10.8	11.3	9	צרפת	
14.2	14.2	9.9	ארצות הברית	
6.1	7.1	10.7	ישראל	חלב
4.5	4.5	23	אנגלייה	
3.2	3.2	43.8	ארצות הברית	
8.3	9.7	7.8	ישראל	לחם
4.2	4.2	24.6	אנגלייה	
10	10	14.1	ארצות הברית	

על פי נתוני רשתות קמעונאיות בארץ ובחו"ל (מחירי המוצרים), בנק ישראל (שערי החליפין) וארגון ה-OECD (נתוני השכר¹⁸), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

17 שיעור המע"מ על מוצרי מזון: בישראל - 17% (אין מע"מ על פירות וירקות), בצרפת - 5.5%, באנגלייה ובארה"ב - 0%; שערי חליפין לשקל: אירו - 3.91, דולר - 3.62 וליש"ט - 4.56; שכר שעתי בש"ח: בישראל - 76, באנגלייה - 104, בצרפת - 102 ובארה"ב - 141.

18 בכל מדינה נלקחו נתוני שכר שנתיים של 2023. הנתונים חולקו ב-52 שבועות ושוב חולקו במספר שעות העבודה השבועיות בכל מדינה.



סיכום

יוקר המחיה בישראל הוא נושא מרכזי בחיי האזרחים בישראל. חלק מעלויות המחירים הן סימן לבעיות המבניות בשוק המזון והצריכה בישראל שבהן נדרש לטפל, לרבות ריכוזיות ורמת התחרותיות במשק, חסמי מכס, חסמי הגנת הצומח וחסמים מטעמי בריאות הציבור, תוך מציאת איוון מיטבי בין מכלול האינטרסים, ובהם גם הצורך לשמר את הביטחון המינימלי הלאומי הנדרש של יכולות התעשייה והחקלאות המקומיות. לאחר סיום הביקורת אושרו שלושה תיקוני חקיקה שיש בהם להביא להגדלת היקף הייבוא במסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל". על משרדי האוצר, הכלכלה, החקלאות והבריאות, על רשות התחרות ועל הרשות להגנת הצרכן לבצע פעולות יזומות פרו-אקטיביות לפתיחת השוק לתחרות ולצמצום הריכוזיות, כל אחד באמצעות הכלים שעומדים לרשותו, ואף בשילוב כוחות משותפים של כל משרדי הממשלה הרלוונטיים, ואם יידרש להמשיך לפעול לתיקוני חקיקה כדי להגדיל את ארסנל הכלים הנדרשים.

על ראש הממשלה, שרי האוצר, הכלכלה, הבריאות, החקלאות ושרים אחרים (הגנת הסביבה, האנרגיה והתשתיות, הרווחה והביטחון החברתי, שירותי דת, הבינוי והשיכון, הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, התקשורת, התיירות והעלייה והקליטה) ששותפים לעבודת ועדת השרים לטיפול ביוקר המחיה לעקוב אחר יישום הרפורמות ולפעול להשלמתן ולעדכוןן אם נדרש ולוודא כי פעולות הממשלה להפחתת יוקר המחיה מתואמות ועדכניות, כדי להתמודד באופן מיטבי עם יוקר המחיה ועם עליית מחירי המזון.