



מבקר המדינה

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

מבוא

סוגיית יוקר המחיה¹ בישראל, ובכלל זה המחירים בענף מוצרי המזון והצריכה (FMCG)² (להלן גם - מוצרי מזון), נוגעת לכל משק בית במדינה. הדרכים האפקטיביות להתמודדות עם יוקר המחיה הן בין השאר קידום התחרות³, 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; עידוד צרכנות נבונה⁴.

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, התעוררה מחאה שהובילה לדיון ציבורי רחב בנושא יוקר המחיה בישראל. בקיץ 2011 התקיימו פעולות מחאה נרחבות בדרישה לשינוי סדר היום החברתי-כלכלי (להלן - המחאה החברתית). בעקבות המחאה החברתית מינתה הממשלה את הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג) במטרה לבחון את הנושא ולהציע פתרונות להורדת יוקר המחיה. ועדת המשנה לנושא יוקר המחיה והתחרותיות⁵, שפעלה כחלק מוועדת טרכטנברג, ניתחה את השינויים שחלו ביוקר המחיה בישראל ואת הגורמים המרכזיים שעומדים ביסודם של שינויים אלו. ועדת המשנה 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 ברוב ענפי המשק⁶.

ועדת קדמי⁷ בשנת 2011 וועדת לנג⁸ בשנת 2014 ציינו שעשויים להיות גורמים שונים נוספים שמשפיעים על מחירי המזון, ובין היתר הגורמים שלהלן: **רגולציה ומדיניות ממשלתית**: למשל, מדיניות הממשלה לגבי מכסים ומכסות; פתיחת השוק ליבוא; פיקוח הדוק לפני שחרור מהמכס

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

² Fast-moving consumer goods.

³ תחרות - "התאמצות להקדים אחרים בקפורט או במסחר או בהישגים שונים", (על פי אתר האקדמיה ללשון העברית).

⁴ ראו לדוגמה דוח צוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה, (להלן - ועדת קדמי).

⁵ תחרותיות - היות תחרות. תכונתו של מי ששואף לנצח בתחרות (על פי מילון ההווה).

⁶ בעקבות פרסום המלצות ועדת טרכטנברג, בחודשים אוקטובר 2011 עד ינואר 2012 התקבלו כמה החלטות ממשלה שאימצו את דוח הוועדה: החלטת הממשלה 3756, "אימוץ המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי - המשך הדיון (דו"ח 'ועדת טרכטנברג')" (9.10.11); החלטת הממשלה 3783, "שינויים במערכת המס" (30.10.11); החלטת הממשלה 3905, "הפחתת חסמי יבוא - פטור ממכס על יבוא לשימוש עצמי" (4.12.11); החלטת הממשלה 4191, "הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה" (29.1.12).

⁷ בשנת 2011 מינו שר האוצר דאז ושר הכלכלה דאז צוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה. בראש הצוות עמד מנכ"ל משרד הכלכלה דאז מר שרון קדמי - ועדת קדמי. דוח הוועדה הסופי הוגש לממשלה ביולי 2012. בעקבות פרסום המלצות ועדת קדמי, באוקטובר 2012 ובמאי 2013 התקבלו כמה החלטות ממשלה שעסקו ביישום המלצות הוועדה: החלטת הממשלה 5176, "יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי)" (21.10.12); החלטת הממשלה 158, "יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה" (13.5.13).

⁸ הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא, נובמבר 2011. המלצות הוועדה אומצו בהחלטת הממשלה מס' 2318, "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" (11.12.14).



וחסמים בירוקרטיים; זמני המתנה ארוכים לשחרור סחורות מהנמל; הגנה על החקלאות ועל התעשייה המקומית; מודל תמיכה בחקלאות; שיעורי המיסוי בכלל ושיעור המע"ם על מוצרי מזון בפרט; עלויות הכרוכות בקבלת תעודת כשרות הגורמות לניצולת לא מיטבית של קווי הייצור ולחוסר יעילות תפעולית⁹; מגבלות בטיחות מזון ותקינה לגבי הייצור והיבוא ומגבלות מצד משרד הבריאות; רפורמות בתחום המזון. **התנהגות צרכנית**: גורמים צרכניים המשפיעים על המחיר, כגון גמישות ההיצע והביקוש¹⁰ ורמת החיים הרצויה. **מחירי התשומות**: התעשיינים, היבואנים והקמעונאים השונים משתמשים בתשומות אשר עלותן משפיעה באופן ישיר או עקיף על המחיר לצרכן, לרבות תעריפי המים והחשמל לתעשייה ולחקלאות, עלויות השכר לעובדים ומחירי הארנונה. **השפעות מקרו-מדיניות**: למשל, רמת התחרותיות והתחרות; השינויים בשער החליפין והתוצר לנפש; רמת התשתיות; רמת הביטחון והמצב המלחמתי בעולם; האקלים¹¹; רמת ההשקעה הממשלתית במחקר ופיתוח.

בעקבות הפרסום של המלצות ועדת לנג התקבלו בשנים 2014 - 2015 כמה החלטות ממשלה¹² 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 (להלן - חוק המזון)¹³, 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) (להלן גם - חוק התחרות הכלכלית או חוק התחרות)¹⁴.

בשנים האחרונות פרסם משרד מבקר המדינה סדרת דוחות שהצביעו על פעולות שונות שעל הגופים המבוקרים לבצע כדי להילחם ביוקר המחיה¹⁵.

כך, במאי 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון" (להלן - הדוח הקודם)¹⁶. הדוח עסק במגוון סוגיות הקשורות ליוקר המחיה, בין היתר סוגיית הריכוזיות במקטעי הספקים והקמעונאים, חסמים לתחרות בענף המזון וחסמי יבוא שונים. כמו כן, בשנת 2024 פרסם משרד מבקר המדינה דוח שעסק בסוגיית פיקוח המחירים¹⁷, ובו עלו סוגיות הנוגעות לפיקוח על המחירים של מוצרי מזון המצוי באחריות משרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד החקלאות וביטחון המזון.

⁹ כשישה ימי עבודה במקום שבעה ימים בחו"ל.

¹⁰ גמישות הביקוש מודדת בכמה אחוזים משתנה הכמות המבוקשת של המוצר אם מחיר המוצר משתנה ב-1%; גמישות ההיצע מודדת בכמה אחוזים משתנה הכמות המוצעת של המוצר אם מחיר המוצר משתנה ב-1%.

¹¹ האמור בקטע זה עולה מתוך הדוחות של ועדות קדמי ולנג וכן מתגובת התאחדות התעשיינים למשרד מבקר המדינה מינואר 2021 (בתגובתה לדוח הקודם) ומיולי 2024 (בתגובתה לדוח הנוכחי).

¹² בין היתר, החלטת הממשלה 1169, "קידום היבוא 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).

¹³ ביולי 2024 אושר תיקון מס' 8 לחוק (חוק קידום התחרות בענף המזון (תיקון מס' 8 והוראת שעה), התשפ"ד-2024 (להלן - תיקון 8 לחוק המזון). במסגרת התיקון הוחלו האיסורים וההגבלות החלים לעניין יחסי קמעונאי-ספק בפרק ב' לחוק גם על ענף הפארם, מינואר 2025, ונקבעו הסדרות לעניין התחרות הגיאוגרפית בענף זה. לפי תיקונים אלה, במסגרת התיקון גם שונה שם החוק ל"חוק קידום התחרות בענפי המזון והפארם", התשע"ד-2014.

¹⁴ חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 21), התשע"ט-2019.

¹⁵ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71** (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון"; מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מרץ 2022**, "התחרותיות בענף הרכב-הסדרת ענף הרכב והתחרותיות בענף יבוא כלי הרכב", (2022); מבקר המדינה, **היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה** (2024), "הפיקוח על המחירים בענף המזון", עמ' 93 - 207.

¹⁶ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71** (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון".

¹⁷ מבקר המדינה, **היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה** (2024), "הפיקוח על המחירים בענף המזון", עמ' 93 - 207.



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 עד מרץ 2024 (להלן - 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 (להלן - משרד הכלכלה), במשרד החקלאות וביטחון המזון (להלן - משרד 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 (להלן - רשות המיסים). בדיקות השלמה נעשו במועצה הישראלית לצרכנות וכן נערכו פגישות השלמה עם יצרנים, יבואנים, קמעונאים, מפתחי יישומונים (אפליקציות) (להלן - אפליקטורים) משוק מוצרי המזון והצריכה ומכוני מחקר.



שער 1 - מחירי מזון בישראל ובעולם

סקירה על מחירי המזון ומוצרי הצריכה בישראל ובמדינות ה-OECD

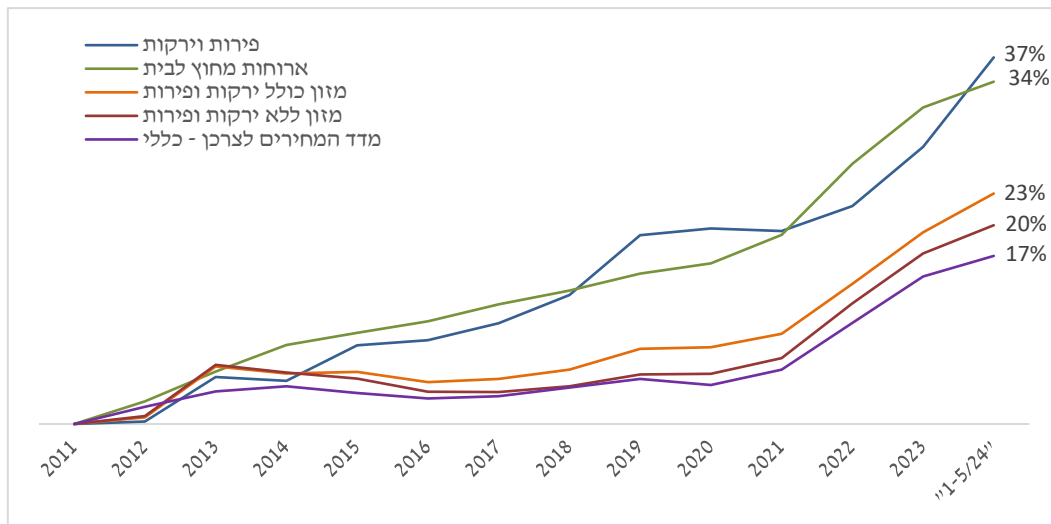
בשנת 2021 עמדה ההוצאה על מוצרי מזון¹⁸ בישראל על 18.7% מכלל ההוצאה על תצרוכת¹⁹. בשנים 2011 - 2021 עלה וירד לסירוגין שיעור ההוצאה הממוצע על מוצרי מזון של משפחה ממוצעת מ-16% בשנת 2011 ל-18.7% בשנת 2021.

קיימים גורמים רבים שעשויים להשפיע על מחירי המזון, לכן קיים קושי לבדד את המרכיבים המשפיעים ביותר על פערים בין מחירי המזון בישראל למחיריהם במדינות ה-OECD ובמדינות האיחוד האירופי. כדי לבחון את פערי המחירים בין ישראל ל-OECD ואת שיעורם להלן דוגמאות למדדים שונים שעשויים להצביע על הסיבות לפערים אלה. משרדי ממשלה, חוקרים מהאקדמיה וחוקרים ממכוני מחקר נוהגים להשתמש במדדים אלה כדי להצביע על פערי מחירים.

מדד המחירים לצרכן בישראל בעשור האחרון

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) עלו מדדי מחירי המזון, ובייחוד מדד מחירי הפירות והירקות, בשיעור גבוה ביחס למדד המחירים לצרכן. להלן תרשים המציג את השינויים במדדי המחירים לצרכן בישראל בקטגוריות של מדד המחירים לצרכן - כללי²⁰, מדד מחירי המזון (כולל ירקות ופירות)²¹, מדד מחירי המזון ללא ירקות ופירות²², מדד פירות וירקות²³ ומדד ארוחות מחוץ לבית²⁴, משנת 2011 עד מאי 2024:

תרשים 1: השינויים במדדי המחירים לצרכן בקטגוריות נבחרות 2011 - מאי 2024 (בנקודות, 2011=100)²⁵



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

18 כולל פירות, ירקות, משקאות וארוחות מחוץ לבית.
 19 "הוצאות משק בית על צריכה בישראל", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022.
 20 מדד המחירים לצרכן - כללי - 120010.
 21 מדד מחירי המזון כולל פירות וירקות - 110050.
 22 מדד מחירי המזון ללא פירות וירקות - 120050.
 23 מדד מחירי הירקות ופירות - 120040.
 24 מדד ארוחות מחוץ לבית - 120410.
 25 כלל המדדים המופיעים בתרשים כוללים בתוכם את סעיף "ארוחות מחוץ לבית".



מהתרשים עולה כי בין 2011 למאי 2024 עלה מדד מחירי הפירות והירקות ב-²⁶37%, מדד ארוחות מחוץ לבית עלה ב-34% (משקלו מתוך מדד מחירי המזון הוא 16.81%²⁷), מדד מחירי המזון כולל פירות וירקות עלה ב-²⁸23%, והכול בשעה שמדד המחירים לצרכן - כללי עלה ב-17%.

עולה כי מדד מחירי הפירות והירקות משנת 2011 עד מאי 2024 עלה בשיעור גבוה לעומת מדד המחירים לצרכן - כללי, והוא מושך באופן חד כלפי מעלה את מדד מחירי המזון כולל פירות וירקות, אף שהוא כ-18% ממשקל מדד מחירי המזון.

²⁶ משקל הפירות והירקות במדד המחירים של מוצרי המזון (כולל פירות וירקות) הוא 19%.

²⁷ נכון לאפריל 2023, שיעור סעיף "ארוחות מחוץ לבית" מתוך המדד הכללי הוא 3.35% ומתוך מדד מחירי המזון כולל פירות וירקות - 16.81%. משקל הסעיף משתנה על ידי הלמ"ס מדי שנתיים.

²⁸ יותר מעליית מדד המחירים לצרכן - כללי.



מדדים השוואתיים של כוח הקנייה בישראל

מדי תקופה מפרסם ארגון ה-OECD מדדים שונים המשווים את רמות המחירים בין מדינות שונות - בין לבין עצמן או בינו לממוצע מדינות הארגון. המדדים המפורסמים מקובלים ונמצאים בשימוש של כלל מקבלי ההחלטות הממשלתיים והפרטיים וכן אצל גופי המחקר השונים. יצוין כי יתכנו פערים במדידה בין השיטות השונות והפערים טבועים בהבדלים בין שיטות המדידה ואין סתירה בכך ששיטות שונות מעלות מסקנות שונות.

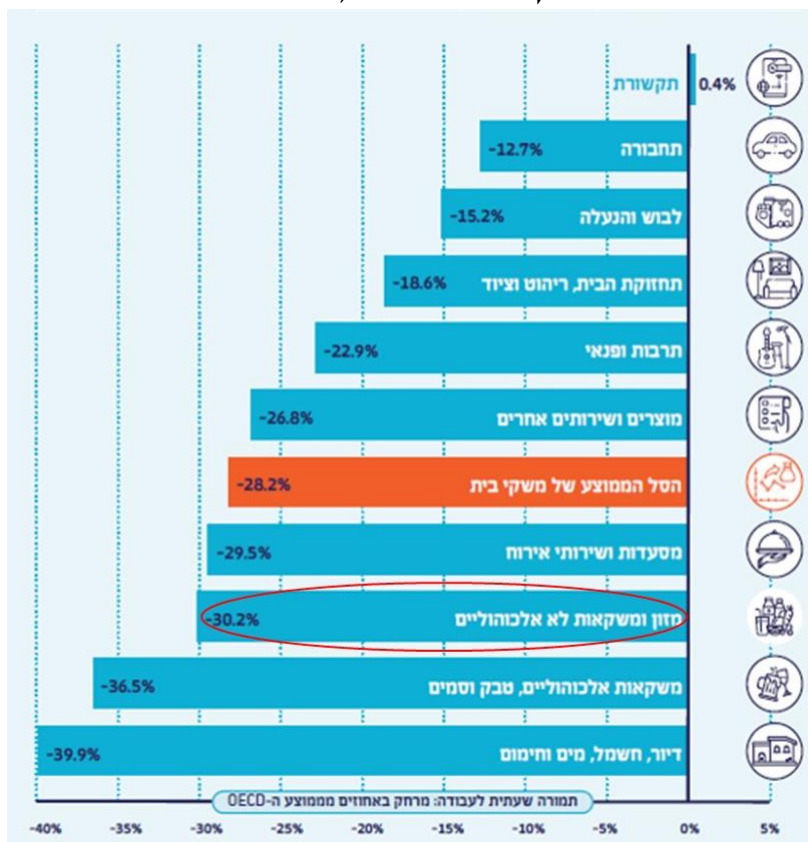
נוכח הקשיים להשוות מחירי מוצרים במדינות השונות, ניתן להשוות את מחירי המוצרים בישראל אל מול המחירים במדינות OECD באמצעות מדידת כוח הקנייה של השכר הממוצע. כלומר, כמה מוצרים ושירותים יכול תושב ישראל לקנות בשכר שהוא מקבל. כוח הקנייה של השכר מבטא את היחס בין השכר שהצרכן מקבל (מחיר עבור עבודתו) ובין המחיר של המוצרים שהוא רוכש.

כוח הקנייה של השכר

באוגוסט 2023 פרסם פורום ארלוזורוב מחקר בנושא יוקר המחיה בישראל²⁹. המחקר מציג את כוח הקנייה של השכר בישראל.

להלן תרשים ובו מוצגים הפערים בכוח הקנייה של השכר הממוצע בישראל בהשוואה לשכר הממוצע ב-OECD, בקטגוריות נבחרות, בשנת 2017:

תרשים 2: הפערים בכוח הקנייה של השכר הממוצע בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD, קטגוריות נבחרות, 2017



המקור: עידו לך, "יוקר המחיה בישראל: שכר נמוך או מחירים גבוהים?", פורום ארלוזורוב, אוגוסט 2023 (סימון קטגוריית "מזון ומשקאות לא אלכוהוליים" הוסף על ידי משרד מבקר המדינה).



מהתרשים עולה כי בשנת 2017 היה כוח הקנייה היחסי של השכר הממוצע בישראל נמוך ב-28.2% מכוח הקנייה של השכר הממוצע ב-OECD; ברכישת מזון ומשקאות לא אלכוהוליים היה כוח הקנייה של ישראל נמוך ב-30.2%.

בדוח של המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2023 צוין כי בשנת 2022 היה כוח הקנייה הריאלי³⁰ של השכר הממוצע בישראל נמוך ב-17% מזה של השכר הממוצע ב-OECD, ב-8% מכוח הקנייה של השכר הממוצע באיחוד האירופי וב-43% מכוח הקנייה של השכר הממוצע בארה"ב³¹.

פורום ארלוזורוב מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 (להלן - תגובת פורום ארלוזורוב) כי בעיית יוקר המחיה אינה נוגעת למחירים בלבד אלא גם לשכר נמוך, ובמלחמה ביוקר המחיה צריך לכלול גם העלאת שכר וגם העלאת פריון.

במאמר של מכון שורש³² צוין כי בשנת 2017, "בהתייחס לקטגוריות המזון השונות, השכר החציוני בישראל יכול לרכוש 21% יותר פירות וירקות מאשר בממוצע מדינות ה-OECD. בחלק מהקטגוריות הללו - למשל מוצרי חלב וביצים ולחם ודגנים - מספר הסלים שניתן לרכוש בישראל נמוך בהרבה ממה שניתן להסביר על ידי הכנסה חציונית נמוכה בישראל".

כמו כן, בחודשים פברואר עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה חמישה מוצרי מזון³³ נפוצים בישראל. לצורך כך, נאספו נתונים על מחירי חמשת המוצרים בשלוש מדינות - צרפת, אנגליה וארה"ב (המטבע המקומי הומר לש"ח לפי שער החליפין ביום הבדיקה³⁴). כמו כן, נאספו נתוני השכר הממוצע בכל אחת מהמדינות האמורות, ונעשה חישוב של כמה יחידות מכל מוצר ניתן לרכוש תמורת השכר הממוצע של שעת עבודה.

³⁰ עליית השכר מעבר לעליית מדד המחירים לצרכן.
³¹ קרנית פלוג, נדב פורת הירש, רועי קנת פורטל, "יוקר המחיה בישראל: מה מספרים המספרים?" - עדכון לסקירה שפורסמה בספטמבר 2022, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2023, עמ' 28.
³² דן בן-דוד ואיל קמחי, "המחירים גבוהים בישראל? היזהרו מהשוואות בינלאומיות", מחקרי שורש, מכון שורש, אוקטובר 2021, עמ' 9.
³³ המוצרים שנבחרו הם שימורי טונה, קוקה-קולה, פסטה, חלב ולחם. חמשת המוצרים האלה נמכרים בכל המדינות שנבחנו, ויש סבירות גבוהה שבכל אותן המדינות רמת ביקוש שלהם זהה.
³⁴ הבדיקות נערכו ב-11.2.24, ב-25.3.24 וב-10.7.24.



בתרשים להלן מוצגים מחירי המוצרים במונחי מטבע (כולל מע"ם וללא מע"ם) ובמונחי שכר לשעת עבודה:

תרשים 3: מחירי מוצרים שונים בארץ ובחו"ל והיכולת לרכוש אותם, 2024³⁵ (במונחי מטבע ושכר לשעת עבודה)

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

על פי נתוני רשתות קמעונאיות בארץ ובחו"ל (מחירי המוצרים), בנק ישראל (שערי החליפין) וארגון ה-OECD (נתוני השכר³⁶), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

טונה: ישראל - טונה סטארקיסט במים, רביעייה 4*160 גרם, CHP, 25.3.24; אנגלייה - The Fishmonger StarKist Chunk Light Tuna in Water, ארה"ב - 25.3.24, ALDI, Tuna Steak In Spring Water 110g, Walmart, 5 oz, 8 Cans, 25.3.24.

קוקה-קולה: ישראל - קוקה-קולה, 1.5 ליטר (יצרן או מותג): קוקה-קולה, CHP, 25.3.24; צרפת - Soda Coca-Cola Soda Pop, ארה"ב - 25.3.24, goût Original COCA-COLA la bouteille d'1,75L, קרפור, 25.3.24; Walmart, 2 Liter Bottle, 25.3.24.

³⁵ שיעור המע"ם על מוצרי מזון: בישראל - 17% (אין מע"ם על פירות וירקות), בצרפת - 5.5%, באנגלייה ובארה"ב - 0%; שערי חליפין לשקל: אירו - 3.91, דולר - 3.62 וליש"ט - 4.56; שכר שעת בש"ח: בישראל - 76, באנגלייה - 104, בצרפת - 102 ובארה"ב - 141.

³⁶ בכל מדינה נלקחו נתוני שכר שנתיים של 2023. הנתונים חולקו ב-52 שבועות ושוב חולקו במספר שעות העבודה השבועיות בכל מדינה.



פסטה: ישראל - פסטה ספגטיני 5, 500 גרם (יצרן או מותג: ברילה, CHP, 25.3.24; צרפת - Pâtes Barilla spaghetti al dente en 3 minutes LUSTUCRU le paquet de 500g, קרפור, 25.3.24; ארה"ב - Walmart, Classic Non-GMO, Kosher Certified Spaghetti Pasta, 16 oz, 25.3.24.

חלב: ישראל - מחיר מפוקח של חלב טרי בקרטון 3% שומן (רגיל), אתר האינטרנט של משרד הכלכלה, 10.7.24; אנגליה - ALDI, Cowbelle Filtered British Semi-skimmed Milk 2l/3.52 Pints, 10.7.24; ארה"ב - Walmart, Great Value 1% Low-Fat Milk, Gallon Jug 128 Fl Oz, 7.10.24.

לחם: ישראל - לחם לבן 750 גרם - מחיר בפיקוח, אתר האינטרנט של משרד הכלכלה, 10.7.24; אנגליה - ALDI, Village Bakery Medium Sliced White Bread 800g, 10.7.24; ארה"ב - Walmart, Top Wheat Bread, 20 oz, 7.10.24.

מחקרים העלו כי כוח הקנייה היחסי של השכר הממוצע בישראל נמוך מכוח הקנייה של השכר הממוצע ב-OECD גם בכל הנוגע לרכישת מזון ומשקאות לא אלכוהוליים. נכון לשנת 2024, מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה לגבי מחיר שימורי הטונה, החלב והלחם בישראל, באנגליה ובארה"ב ולגבי מחיר מוצרי קוקה-קולה ופסטה בישראל, בצרפת ובארה"ב, עלה כי כוח הקנייה של הצרכן הישראלי נמוך לעומת הצרכן באנגליה, בצרפת ובארה"ב, במונחי שכר של שעת עבודה. למשל, צרכן בישראל יכול לקנות 6.5 ק"ג פסטה בשכר ממוצע לשעת עבודה לעומת צרכן בארה"ב ובצרפת שיכול לרכוש 9.9 ק"ג ו-9 ק"ג בהתאמה, כלומר פער של עד 53%. כמו כן, צרכן בישראל יכול לקנות 2 ק"ג טונה בשכר ממוצע לשעת עבודה לעומת צרכן באנגליה ובארה"ב שיכול לרכוש 2.5 ק"ג ו-5.5 ק"ג בהתאמה, כלומר פער של עד 175%. במוצרים אחרים שנבדקו נמצא פער של עד כ-300%.



מבדיקת מדד המחירים לצרכן בישראל משנת 2011 עד מאי 2024 עלה מדד מחירי הפירות והירקות ב-37%, מדד מחירי המזון כולל פירות וירקות עלה ב-23%, והכול בשעה שמדד המחירים לצרכן - כללי עלה ב-17%.

כמו כן, מחקרים העלו כי כוח הקנייה היחסי של השכר הממוצע בישראל נמוך מכוח הקנייה של השכר הממוצע ב-OECD גם בכל הנוגע לרכישת מזון ומשקאות שאינם אלכוהוליים. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה לגבי מחירי המוצרים, נכון ל-2024, בישראל, באנגליה צרפת וארה"ב עלה כי כוח הקנייה של הצרכן הישראלי נמוך ביחס לצרכן, באותן המדינות במוצרים שנבדקו, במונחי שכר של שעת עבודה. למשל, צרכן בישראל יכול לקנות 6.5 ק"ג פסטה בשכר ממוצע לשעת עבודה לעומת צרכן בארה"ב ובצרפת שיכול לרכוש 9.9 ק"ג ו-9 ק"ג בהתאמה, כלומר פער של עד 53%. כמו כן, צרכן בישראל יכול לקנות 2 ק"ג טונה בשכר ממוצע לשעת עבודה לעומת צרכן בארה"ב ובאנגליה שיכול לרכוש 2.5 ק"ג ו-5.5 ק"ג בהתאמה, כלומר פער של עד 175%.



שער 2 - שוק המזון ומוצרי הצריכה בישראל

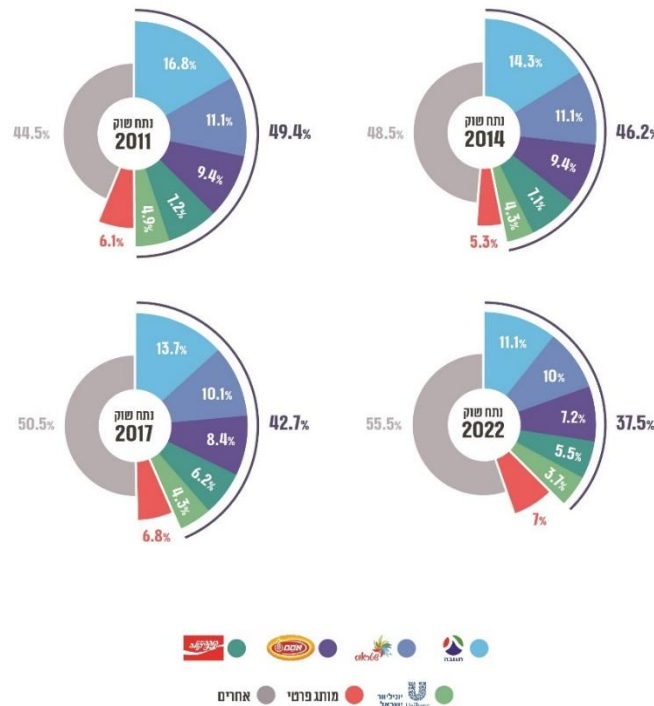
על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2021 הסתכמה ההוצאה החודשית למשק בית בישראל על מזון ב-2,241 ש"ח³⁷ ועל פירות וירקות ב-583 ש"ח. ההוצאה הכוללת לצריכה פרטית של מזון, משקאות וטבק הסתכמה ב-121 מיליארד ש"ח בשנת 2021 וב-138 מיליארד ש"ח בשנת 2023.

מקטע הספקים - היבוא והתעשייה המקומית

על פי נתוני חברת סטורנקסט³⁸, בשנים 2018 - 2022 היה נתח השוק הממוצע של עשרת הספקים הגדולים בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה כ-53% מכלל השוק, והספק בעל נתח השוק הגדול ביותר מחזיק בכ-11% מכלל שוק המזון. על פי נתוני הלמ"ס³⁹, נכון לשנת 2022 היו 2,950 מפעלים בענף ייצור המזון ו-310 מפעלים לייצור משקאות ומוצרי טבק⁴⁰, ומספר המועסקים בענף באותה השנה היה כ-69,500. על פי נתוני משרד הבריאות, נכון לדצמבר 2023 קיימים בישראל כ-2,400 יבואני מזון בעלי תעודות רישום יבואן בתוקף⁴¹. על פי הערכת החטיבה לשוקי הון בבנק לאומי⁴², בשנת 2022 היה הפדיון של יצרני המזון כ-77.9 מיליארד ש"ח ושל יצרני המשקאות והטבק כ-10.1 מיליארד ש"ח, ובסך הכול כ-88 מיליארד ש"ח.

בתרשים שלהלן מוצג נתח השוק של חמשת הספקים הגדולים בתחום המזון (חלקם יצרנים ויבואני מזון) ושל המותגים הפרטיים, בשנים 2011, 2014, 2017 ו-2022.

תרשים 4: נתח השוק של חמשת הספקים הגדולים ביותר והמותגים הפרטיים בענף המזון בשנים 2011, 2014, 2017 ו-2022



37 מהם 370 ש"ח בגין "ארוחות מחוץ לבית".
 38 "סיכום שנת 2022", חברת סטורנקסט (פברואר 2023). סטורנקסט היא חברה בתחום המחקר והניתוח של שוק מוצרי הצריכה, והיא מקבלת נתונים מקופותיהן של כ-2,600 חנויות, שהן כ-85% מסך השוק המבורקד.
 39 "שנתון סטטיסטי לישראל 2022", מס' 73, לוחות 16.11 ו-16.13. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (פברואר 2023).
 40 על פי נתוני הלמ"ס, בניכוי עצמאים בודדים יש 2,263 מפעלים בענף ייצור המזון ו-175 מפעלים לייצור משקאות ומוצרי טבק.
 41 "רישימת יבואני מזון בעלי תעודות רישום יבואן בתוקף", משרד הבריאות, (דצמבר 2023).
 42 "ענף ייצור מזון ומשקאות", החטיבה לשוקי הון, אגף הכלכלה, בנק לאומי.



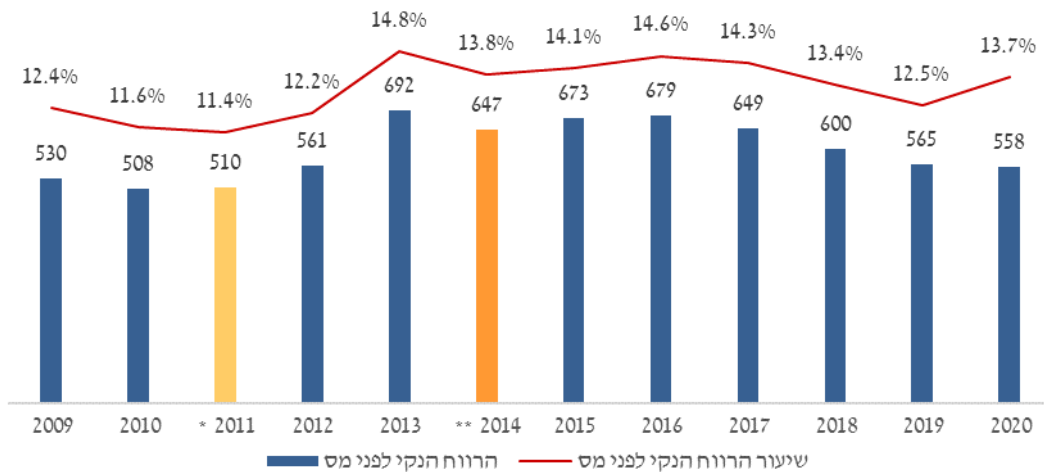
* נתונים של חברת שטראוס נוגעים לשנת 2021 עקב ירידה חריגה בחלקה בשוק לפי הנתונים לשנת 2022. באפריל 2022 ביצעה החברה ריקול לכל מוצרי השוקולד שלה שיוצרו כמה חודשים קודם לכן, בעקבות זיהום חיידיקי שהתגלה בקו ייצור השוקולד הנוזלי של כל מוצריה.
 ** חלקה של דיפלומט בשנת 2022 עמד על 3.9%.
 *** נתח השוק של המותג הפרטי מתייחס למותג הפרטי של כלל קמעונאי המזון ונתח השוק של המותג הפרטי בייחס לספקים האחרים.

על פי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן - ממ"מ) ושל חברת נילסן⁴³, כפי שהובאו בדוחות של ממ"מ (2011⁴⁴), וחברת סטורנקסט (2014⁴⁵, 2017⁴⁶, 2022⁴⁷), נתונים לגבי נתח השוק של המותג הפרטי-על פי נתוני ממ"מ⁴⁸ - בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי נתח השוק של חמשת הספקים הגדולים 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.

בפברואר 2022 סקר אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר⁴⁹ את רווחיות יבואני המזון והטואלטיקה. הממצאים העיקריים מהסקירה האמורה מצביעים על שיעור רווחיות גבוה של יבואני המזון ומוצרי צריכה, בפרט עשרת היבואנים הפרטיים הגדולים. בשנת 2020 היה שיעור הרווח של היבואנים הגדולים (לפני מס) כ-13.7% (כ-570 מיליון ש"ח). לטענת אגף הכלכלן הראשי, שיעור רווחיות זה חריג לענף מסחר סיטונאי. להלן תרשים המתאר את שיעור הרווח הנקי מהמכירות (לפני מס) של עשרת יבואני המזון והטואלטיקה הגדולים שהם חברות פרטיות, בשנים 2009 - 2020:

תרשים 5: הרווח הנקי המצרפי ושיעורו מהמכירות (לפני מס) של עשרת יבואני המזון והטואלטיקה הגדולים, 2009 - 2020 (במחירי 2019, במיליוני ש"ח)



* 2011 המחאה החברתית והקמת ועדת טרכטנברג
 ** 2014 חקיקת חוק המזון

על פי נתוני משרד האוצר⁵⁰, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

43 "סיכום שנת 2014 בשוק מוצרי הצריכה", 27 בינואר, נילסן, 2015.
 44 "מעקב אחרי יישום חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014", יוני 2015, ממ"מ.
 45 דירוג ספקים בשוק מוצרי הצריכה - סטורנקסט, מרץ 2014.
 46 "סיכום שנת 2017 - מגמות מרכזיות בשוק הצריכה בישראל", סטורנקסט, 2018.
 47 "סיכום דצמבר 2022 - מגמות מרכזיות בשוק הצריכה בישראל", סטורנקסט, ינואר 2023.
 48 "הערכת השפעות החלת חוק המזון על התחרות בשוק הפארם", מרץ 2024, ממ"מ.
 49 "רווחיות יבואני המזון והטואלטיקה ויוקר המחיה", אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, 3.2.22.
 50 "רווחיות יבואני המזון והטואלטיקה ויוקר המחיה", אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, 3.2.22; "ריכוזיות המזון: מצגת לוועדת הכלכלה", אגף תקציבים, משרד האוצר, אפריל 2023.



מהתרשים עולה ששיעור הרווח הנקי (לפני מס) של עשרת יבואני המזון והטואלטיקה הגדולים בשנת 2020 (כ-13.7%) גבוה משיעורו בשנת 2011 (כ-11%) שבה פרצה המחאה החברתית על יוקר המחיה.

הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון

על פי התיאוריה הכלכלית הרווחת, במקום שמתקיימת תחרות משוכללת עם מידע מלא ועם ריבוי של קונים ומוכרים, אין בידי איש מהמתחרים יכולת של ממש להשפיע על מחיר המוצר, על הכמות הנמכרת ממנו או על איכותו⁵¹. לעומת זאת, בשוק מונופוליסטי בכוחו של בעל המונופולין להפחית את כמות המוצרים המוצעים בשוק, להביא להעלאת מחיריהם או לפגום באיכותם; פעולות אלו עלולות לפגוע בציבור הצרכנים וברווחה החברתית. חוק התחרות הכלכלית אינו אוסר את עצם רכישת המעמד של בעל מונופולין בדרך של גידול עצמי, אלא קובע מנגנון פיקוח על הדרך שבה בעל המונופולין משתמש במעמדו הייחודי בשוק; וזאת, כדי להבטיח שלא ינצל לרעה את כוחו כמונופולין ולא ינסה לשווקו בדרכים שאינן תחרותיות. על בעל מונופולין נאסר להגביל את כושר התחרות של מתחרים בפועל ובכוח.

בספרות הכלכלית מקובלת ההנחה כי מבנה שוק אוליגופולי, כלומר שוק המאופיין במספר מועט של מתחרים, מביא לכך שכל שחקן בשוק פועל מתוך הבנה שהתנהגותו משפיעה על התנהגותם של המתחרים האחרים. על כן, בתהליך קבלת החלטות וגיבוש אסטרטגיה עסקית נכונה מבחינתו, כל שחקן בשוק מפנים גם את תגובת מתחריו. מקובל להניח כי ההפנמה של המתחרים בשוק שהתנהגותם משפיעה בהכרח על התנהגותם של המתחרים האחרים, עשויה להביא להפחתת עוצמת התחרות ביניהם.

חוק התחרות הכלכלית הסמיך את רשות התחרות לעסוק בתחומים האלו, ובין היתר: הכרזה על בעל מונופולין; מתן הוראות לבעל מונופולין בדבר הצעדים שעליו לנקוט, אם הממונה ראה כי מהתנהגותו של בעל מונופולין עולה חשש לפגיעה של ממש בתחרות או בציבור הצרכנים; הסכמה או התנגדות למיזוג חברות או אישור המיזוג בתנאים; עריכת מחקרים בענייני תחרות בשווקים שונים; אכיפת האיסור על קיום ההסדרים הכובלים; מתן הוראות לקבוצת ריכוז שפעולותיה פוגעות בציבור או בתחרות; מתן הוראות ליבואן ישיר שממעמדו או מהתנהגותו עולה חשש כי ייפגעו באופן מהותי היבוא המקביל או היבוא האישי, ובשל כך עלולה להיפגע באופן ניכר התחרות בענף שבו פועל היבואן הישיר; אפשרות לפנות אל בית הדין בבקשה להורות לבעל מונופולין למכור נכס שבידו, כולו או חלקו.

חוק התחרות הכלכלית קובע עונש מאסר של עד חמש שנים בגין עבירה על הוראות החוק (תלוי בעבירה), או קנס שהוא פי עשרה מהקנס המגביל לאותו מספר שנות מאסר לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977. נוסף על זה, החוק מעניק סמכות לממונה להטיל עיצומים כספיים עד כ-100 מיליון ש"ח על המפרים הוראות המפורטות בחוק.

הכרזה על בעל מונופולין

על פי חוק התחרות הכלכלית, אם ראה הממונה על התחרות כי מקיומו של מונופולין או מהתנהגותו של בעל מונופולין נפגעת התחרות בעסקים או נפגע הציבור, יש בסמכותו לתת לבעל המונופולין הוראות בדבר הצעדים שעליו לנקוט כדי למנוע את הפגיעה.

סעיף 26(א) לחוק התחרות הכלכלית מגדיר בעל מונופולין באמצעות שני מבחנים: (א) אדם או תאגיד שחלקו בכלל האספקה של נכסים או בכלל רכישתם ובכלל מתן שירותים או בכלל רכישתם גדול מ-50%; (ב) אדם או תאגיד המחזיק כוח שוק משמעותי בנוגע לאספקת נכסים או רכישתם או למתן שירותים או רכישתם. ביולי 2019 פרסמה רשות התחרות גילוי דעת בעניין אופן בחינת כוח שוק משמעותי⁵², ובו נקבעו כמה מבחנים לקיומו של כוח שוק משמעותי. לפי גילוי דעת זה,

⁵¹ ראו לדוגמה גילוי דעת 2/19 של רשות התחרות בעניין אופן בחינת כוח שוק משמעותי, 21 ביולי 2019.

⁵² גילוי דעת 2/19 בעניין אופן בחינת כוח שוק משמעותי, רשות התחרות, יולי 2019.



כוח שוק משמעותי הוא היכולת לקבוע תנאי אספקה נחותים באופן ניכר מתנאי האספקה שהיו מתקיימים בשוק תחרותי ובאופן שאינו ארעי. כוח שוק משמעותי מאפשר למי שמחזיק בו להתנהל ללא חשש מרסנים תחרותיים מהותיים מצד הביקוש ומצד ההיצע.

בעל מונופולין כפוף לאיסורים החלים על בעל מונופולין לפי חוק התחרות הכללית בין אם הוכרז ככזה ובין אם לא⁵³. עדין, יש חשיבות להכרזה על בעל מונופולין ליעול הליכי הפיקוח והאכיפה של הוראות חוק התחרות הכללית על ידי רשות התחרות. ההכרזה היא צעד מקדים בתהליך מתן הוראות על ידי ראש רשות התחרות לבעל המונופולין, שלא בהסכמה, למניעת פגיעה בתחרות או בציבור כתוצאה מניצול לרעה של כוח שוק ומאפשרת הטלת עיצומים כספיים על בעל מונופולין בגין הפרות של החוק. נוסף על כך, ההכרזה על מונופולין מקלה את האכיפה הפרטית לצד האכיפה בידי רשויות המדינה. מדינות רבות בעולם אימצו מודל של אכיפה פרטית לצד האכיפה הציבורית. לרשות כל אדם או תאגיד עומדים סעדים אזרחיים בגין הפרה של חוק התחרות הכללית. סעדים אלו כוללים את הוראת סעיף 50 לחוק התחרות הכללית, ולפיה הפרה של הוראה מהוראות החוק דינה כדין עוולה בנוזיקין. כמו כן, הדין מתיר לאדם, לרשות ציבורית או לארגון, העומדים בתנאים מסוימים, להגיש בקשה לאישור תובענה ייצוגית בשם קבוצת אנשים בעילה של הפרת הוראות חוק התחרות הכללית.

הכרזה על מונופולין בשוק התה

בדוח הקודם נמצא כי יותר מ-20 שנים לא הכריזה רשות התחרות על בעל מונופולין בשוק המזון, ומסוף שנות השמונים של המאה העשרים (כ-30 שנים) כלל לא הוכרז בעל מונופולין בתחום מוצרי הצריכה⁵⁴.

חוק המזון מסדיר בין השאר את ההיבטים השונים של מערכת יחסי הסחר בין ספקי המזון וקמעונאי המזון. החוק מאפשר פיקוח הדוק יותר על הספקים והקמעונאים הגדולים שמחזור המכירות הרלוונטיות שלהם גבוה מהרף הקבוע בחוק המזון⁵⁵, והוא קובע כללים שונים על ההסדרים ביניהם. עוד מוגדר בחוק המזון כי ספק המוכרז כמונופול בקטגוריית מזון מסוימת ייכלל ברשימת הספקים הגדולים (על פי חוק המזון) גם אם מחזור מכירותיו נמוך מהסף הנדרש בחוק המזון. יצוין שמחזור מכירותיה של חברת ויסוצקי לא עברו את הרף הנדרש על פי חוק המזון, ולכן היא לא נכללה ברשימת הספקים הגדולים.

רשות התחרות מסרה באוגוסט 2023 למשרד מבקר המדינה שמאז הדוח הקודם, במהלך 2023 היא בחנה את שוק התה הירוק (להלן - תה ירוק), שוק חליטות הצמחים (להלן - חליטות צמחים) ושוק התה השחור. תה ירוק וחליטות צמחים מחזיקים יחד את רוב מכירות התה בשקיקים ומירב המכירות לצרכנים הפרטיים נעשה ברשתות השיווק. הרשות הגיעה לידי מסקנה שתה ירוק, חליטות צמחים ותה שחור הם שווקים נפרדים. המסקנה מבוססת בין השאר על האופן שבו הספקים והקמעונאים תופסים את העדפות הצרכנים, התמחור, המבצעים, סידור המדפים והמיתוג והשפה העיצובית של המוצרים.

מניתוח של רשות התחרות עלה כי נתחי השוק של חברת ויסוצקי גדולים מ-70% מכלל אספקת המוצרים בשקיקים לצרכנים פרטיים בשוק התה הירוק ובשוק חליטות צמחים. כמו כן, מתקיימים המבחנים בחוק התחרות הקובעים כי לחברת ויסוצקי כוח שוק משמעותי בהם. מעמד

⁵³ לעומת זאת, ההכרזה על בעל מונופולין ככזה היא לעתים תנאי להכפפתו למגבלות והאיסורים לפי חוק המזון כמפורט בתת הפרק הבא.

⁵⁴ כגון משחות שיניים ומוצרי היגיינה נשית; למעט הכרזה מדצמבר 1988 על חברה כבעלת מונופולין לגבי ענף הגפרורים, לא נמצאו ברשימת בעלי המונופולין מינואר 2020 עוד בעלי מונופולין בקטגוריית מוצרי הצריכה.

⁵⁵ חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014, מגדיר ספק גדול כמי שמחזור המכירות שלו לקמעונאים היה גבוה מ-333,234,264 ש"ח בשנת הכספים הקודמת. קמעונאי גדול הוא כל אחד מאלה: (א) קמעונאי המחזיק בשלוש חנויות לפחות שמחזור המכירות הכולל של חנויותיו, בשנת הכספים הקודמת, עולה על 269,716,118.20 ש"ח; לעניין זה, "מחזור מכירות" - לרבות מחזור המכירות של מצרכים שספק מכר בחנות של הקמעונאי; (ב) קמעונאי המחזיק בחנות מקוונת שמחזור המכירות הכולל שלו בישראל מהחנות המקוונת, ואם הוא מחזיק גם בחנות שאינה מקוונת, אחת או יותר - יחד עם הכנסותיו ממנה וממצרכים שספק מכר בחנות של הקמעונאי, בשנת הכספים הקודמת, עולה על 269,716,118.20 ש"ח.



זה חברת ויסוצקי מתבטא בין השאר בהיקף שטחי מדף ניכרים אשר מוקצים לחברה ברשתות הקמעונאיות הגדולות.

ביוני 2023 הכריזה ראש רשות התחרות על חברת ויסוצקי בעלת מונופולין באספקה של שקיקי תה במגזר הקמעונאי בתה ירוק ובחליטות צמחים. הכרזת המונופולין מכילה את החברה ברשימת הספקים הגדולים לפי חוק המזון, וגם משמשת ראיה לכאורה בכל הליך משפטי לפי סעיף 43(ה) לחוק התחרות הכלכלית.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות רשות התחרות לאחר ממצאי הדוח הקודם, על כך שבחנה את שוק התה ומצאה שלחברה הפועלת בו יש כוח שוק משמעותי והיא פעלה להכריז עליה כמונופול בענף המזון (לראשונה מזה למעלה מ-20 שנים). עם זאת, במסגרת המשאבים הרבים שהשקיעה רשות התחרות בשלוש השנים האחרונות בענף המזון, היא 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 בהן שולטים יבואנים ישירים.

רשות התחרות מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 (להלן - תגובת רשות התחרות) כי בשלוש השנים האחרונות היא הסיטה משאבים רבים לעיסוק בענף המזון. בכלל זה נפתחה חקירה פלילית של ספקי מזון וקמעונאים ונשלחו כתבי חשדות לכמה חשודים, לרבות בגין הפרת הוראות חוק המזון, והוטלו קרוב ל-90 מיליון ש"ח של עיצומים בהסכמה. כמו כן מיזוגים בתחום המזון נבחנו, ומספר מיזוגים בתחום המזון נחסם. חברת ויסוצקי הוכרזה כבעלת מונופולין בשוק התה הירוק ובשוק חליטות הצמחים. נוסף על כך, בימים אלה מבצעת רשות התחרות מחקר מקיף בתחום המזון שמבקש לבצע ניתוח מרווחים בענף המזון והטואלטיקה על בסיס של נתונים בהיקף ובפירוט חסרי תקדים. מטרת המחקר לסייע ולתמוך בהחלטות מדיניות. עוד ציינה הרשות כי הכרזת מונופולין היא הכלי החלש ביותר בכלל הכלים שיש ברשותה, והשימוש בו שמור למקרים שבהם התועלת מצדיקה את המשאבים הרבים הנדרשים מהרשות. זאת בפרט מאחר שאין להכרזת המונופולין תוקף קונסטרוקטיבי אלא דקלרטיבי בלבד (למעט חריגים נקודתיים כגון החלת הוראות חוק המזון כאשר מחזור המכירות נמוך מהרף הקבוע בחוק המזון להגדרת ספק גדול). עוד מסרה רשות התחרות כי שבעה ספקי מזון מוכרזים כבעלי מונופולין, ויש רק מעט ספקי מזון גדולים שאינם מוכרזים כלל.

הכרזה על בעל מונופולין אינה עומדת בפני עצמה. משמעותה היא שהשוק בו בעל המונופולין פועל נבדק ונמצא כי מעמדו בשוק מאפשר לו לנקוט צעדים לדחיקת מתחרים ולהעלאת מחירים. הכרזה על קיומו של בעל מונופולין משקפת, איפוא, את מעמדו כבעל כוח משמעותי בשוק בו הוא פועל במבט צופה פני עתיד ולאורך זמן. זו הודעה לכל אדם כי על בעל העסק נשוא ההכרזה מוטלות החובות שהוטלו על בעל מונופולין בחוק התחרות וזה תמרור אזהרה הקורא לבעל המונופולין לבחון בקפידה יתרה פעולותיו בראי חוק התחרות⁵⁶. נוסף על כך, ההכרזה מקלה על נקיטת אמצעי אכיפה נגדו על ידי רשות התחרות, במישרין או באמצעות בית הדין לתחרות, במקרה של פגיעה בתחרות או בציבור כתוצאה מניצול לרעה של מעמדו. אי-הכרזה על מונופול כאמור במקרים המתאימים מצמצמת לעיתים את יכולתה של רשות התחרות לאכוף את ההגבלות הקיימות בחוק המזון למניעת נזק לציבור הצרכנים וכן את יכולתו של ציבור הצרכנים לפעול באופן עצמאי לקבלת סעד בגין הפרתן של הגבלות אלה.

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 שבידו והעלאת יוקר המחיה כתוצאה מכך.

⁵⁶ ראו ההכרזה על חברת חשמל כעל בעלת מונופולין. - <https://www.gov.il/he/pages/monopolyelectric>

ראו גם ערר 7/95 "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים (8.5.97). לפיו, "תכלית החקיקה מצביעה על הצורך להכריז על קיומו של מונופולין כל אימת שמתקיימים התנאים היוצרים את אותו מצב המוגדר בחוק כמונופולין. שיקול הדעת המסור לממונה צריך, אפוא, שיופעל על יסוד הנחת המוצא, כי בהתקיים התנאים הקבועים בחוק, יש להכריז על קיומו של המונופולין".



ההכרזה על קיום קבוצת ריכוז ומתן הוראות לחבריה

ביולי 2011 תוקן חוק התחרות הכלכלית⁵⁷. בדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק נכתב כי התיקון נועד להעניק לממונה על התחרות (הממונה על ההגבלים העסקיים דאז) כלים להתמודדות אפקטיבית עם חבר קבוצת ריכוז, בנפרד מההסדר הקיים בחוק לעניין בעל מונופולין. זאת, נוכח ההבדלים הניכרים בין התופעות הכלכליות העומדות ביסוד המונופולין וביסוד קבוצת הריכוז.

סעיף 31 לחוק התחרות הכלכלית מאפשר לממונה לקבוע כי קבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים, וביניהם נתון ריכוז של יותר מ-50% מכלל אספקת נכסים או מכלל מתן שירותים או מכלל רכישתם, היא קבוצת ריכוז. סעיף 31 לחוק מסמיך את הממונה לתת הוראות לחברי קבוצת ריכוז בדבר צעדים שעליהם לנקוט אם מתן ההוראות עשויות למנוע פגיעה או חשש לפגיעה של ממש בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או כדי להגביר באופן ניכר את התחרות בין חברי הקבוצה או בענף או ליצור תנאים להגברה ניכרת של התחרות בענף.

⁵⁷ חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 12), התשע"א-2011.



בשנת 2019 פורסם מחקר של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (להלן - הרשות להגנת הצרכן) על מבנה שוק המזון⁵⁸ ורמת הריכוזיות בו בנוגע ל-40 קטגוריות מזון שונות. המחקר העלה כי במוצרים אלו שולטות מעט חברות. לבקשת משרד מבקר המדינה, במהלך אוקטובר 2023 עדכנו החוקרים של הרשות להגנת הצרכן את תוצאות המחקר ב-38 קטגוריות. לפי התוצאות המעודכנות, ב-20 מתוך 38 הקטגוריות שנבחנו נשלטות יותר מ-50% מהמכירות על ידי חברה אחת באותה הקטגוריה (שיעור השליטה יכול לנוע בין 51% ל-89%); ב-33 מכלל הקטגוריות שנבחנו יותר מ-50% מהמכירות מתחלקות בין שתי חברות שולטות באותה הקטגוריה (שיעור השליטה יכול לנוע בין 51% ל-99%). ברובן המוחלט של הקטגוריות שנבחנו נע נתח השוק של שלוש מהחברות הגדולות הפועלות בכל קטגוריה בין 52% ל-100%, ובממוצע 59.84%.

לוח 1: רמת הריכוזיות בקטגוריות שונות בענף המזון, אוקטובר 2023⁶⁰

הקטגוריה	נתח השוק של שלוש החברות הגדולות בקטגוריה	הקטגוריה	נתח השוק של שלוש החברות הגדולות בקטגוריה
קוטג'י	100%	תה	86%
חלב עמיד	100%	חמאה מעדנייה	83%
שמנת מתוקה	99%	חמאה מדף	81%
קטשופ	99%	ארוז	79%
קולה	99%	יינות מתוקים	78%
משקאות סויה	97%	קטניות	76%
חלב טרי	97%	ירקות קפואים	76%
שמנת חמוצה	96%	קוסקוס	73%
שימורי גזר ואפונה	96%	פסטה	72%
אשל לבן	96%	זיתים ומלפפונים שימורים	71%
גבינה לבנה	96%	שימורי עגבניות	70%
יוגורט	95%	טונה	67%
קפה נמס	94%	לחם ולחמניות	66%
קפה טורקי	93%	ביצים	64%
שימורי תירס	92%	עוף קפוא	62%
גבינה צהובה מעדנייה	92%	טחינה	56%
גבינה צהובה מדף	91%	שמן	52%
סלט חומוס ארוז	88%	דג קפוא	44%
דגני בוקר	87%	קמח	35%

על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תמונת המצב העולה מהמחקר המעודכן לאוקטובר 2023 מראה כי ב-36 מתוך 38 קטגוריות בענף המזון נותרה ריכוזיות גבוהה (מעל 50% מהשוק). כך למשל, בקטגוריה שמנת מתוקה שלוש החברות הגדולות בקטגוריה מחזיקות 99% מהשוק, בקטגוריה קפה נמס הן מחזיקות 93% מהשוק ובקטגוריה דגני בוקר - 87% מהשוק. עוד עולה כי ב-20 קטגוריות מזון חלקן של שלוש החברות השולטות בקטגוריה גבוה מ-85%, והממוצע של חלקן בכל הקטגוריות עומד על כ-59.84%.

בדוח הקודם נמצא כי פרט לאישור הצו המוסכם בין הממונה על התחרות לחברות התמ"ל בשנת 2014, אשר חודש בשנת 2018, חלף קביעה כי הן "קבוצת ריכוז", משנת 2014 לא השתמשה עוד רשות התחרות בכלי זה, דהיינו היא לא הכריזה על קבוצות ריכוז ולא נתנה הוראות במקום ההכרזה על קבוצת ריכוז בשוק המזון במטרה למנוע פגיעה או בשל החשש לפגיעה מהותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים או כדי ליצור תנאים להגברה ניכרת של התחרות בענף.

Structure, Conduct, and Contact: Competition in Closely-Related Markets, Alon Eizenberg,

58

Dalia Shilian, December 30, 2019. דליה שיליאן היא כלכלנית הרשות להגנת הצרכן.

מלבד קטגוריות הדג הקפוא והקמח שבהן נתח השוק עומד על 44% ועל 35%, בהתאמה.

59

הרשות להגנת הצרכן עדכנה נתונים לגבי 38 מוצרים - שני מוצרים פחות מהמחקר שנעשה בשנת 2019.

60

ללא קטגוריות דג קפוא וקמח.

61



באוגוסט 2023 ציינה רשות התחרות בפני משרד מבקר המדינה כי היא פעלה בשוק המזון בכמה מישורים. בין השאר, היא פעלה להגברת אכיפה פלילית לאחר התבטאויות פומביות של ספקי מזון בנושא העלאת מחירים של מוצרי מזון וכן לבחינת ציות לחוק קידום התחרות בענף המזון. במסגרת זו נבחנו כלל ההסכמות הקיימות בין הספקים הגדולים לקמעונאים הגדולים וננקטו אמצעים מינהליים נגד שבעה ספקי מזון שאיתם הגיעה הרשות להסכמות וכן תהליכים ממשיכים נגד יתר הספקים. כמו כן, הוכרזה חברת ויסוצקי כבעלת מונופולין ונעשו פעולות לעצירת עסקאות מיזוג בתחום המזון שלדעת הרשות עלולות לפגוע בתחרות⁶². אולם לא ננקטו צעדים להכרזה על קבוצות ריכוז.

לבקשת משרד מבקר המדינה באוקטובר 2023 ערכה הרשות להגנת הצרכן בדיקה חוזרת שהעלתה שוב כי יש מעט מתחרים בקטגוריות מזון מסוימות. נמצא כי על אף שקיימת ריכוזיות משמעותית של שלושת הספקים הגדולים בקטגוריה להם למעלה מ-50% מהאספקה ב-36 קטגוריות מזון כגון: קוטג' (100% מהשוק), קטשופ (99% מהשוק) ופסטה (72% מהשוק). מאז פרסום המחקר הקודם של הרשות להגנת הצרכן (2019), רשות התחרות לא בחנה הצורך להכריז על קבוצות ריכוז בענף המזון ולהורות לחבריהן על נקיטת צעדים להגברה ניכרת של התחרות בענף המזון.

רשות התחרות מסרה בתגובתה כי היא נקטה בצעד חלופי להכרזה על קבוצת ריכוז. ביוני 2023 תוקן חוק המזון והוספו לו, בין היתר, האיסורים שבסעיפים 8(ג1) ו-8(ג2) הקובעים שספק גדול לא יתנה מתן הנחה לקמעונאי גדול הנכלל ברשימה, בעבור מצרך ממצרכיו, במישרין או בעקיפין, בכסף או בשווה כסף, ברכישת מצרך אחר של אותו ספק גדול, וקמעונאי גדול לא יהיה צד להסדר עם ספק גדול הנכלל ברשימה, שתוצאתו היא הנחה אסורה. רשות התחרות הפנתה גם לסעיפי חוק התחרות לפיהם אין לממונה סמכות להכריז על קבוצת ריכוז מבלי שיש בצעדים שבאמתחתה ליישום בתחום כדי למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או להגביר את התחרות בענף באופן משמעותי או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות בענף.

משרד מבקר המדינה מציין את התיקון אותו יזמה רשות התחרות בחוק המזון ביוני 2023 למניעת הסדר הנחה בין ספק גדול לקמעונאי גדול כפרקטיקה לחיזוק מעמדו של הספק, ומצביע על החשיבות באיתור פרקטיקות לניצול וחיזוק מעמדם של ספקים דומיננטיים. 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 נדרשים לרשות התחרות ולסייע לה במתן המלצות להגברת התחרות.

קונגלומרטים בתחום המזון והצריכה

קונגלומרט הוא תאגיד השולט בכמה עסקים שונים שלפעמים אינם קשורים זה לזה. קונגלומרטים מגוונים לעיתים קרובות את הסיכון העסקי על ידי השתתפות בשוקים רבים ושונים. פעילות התאגיד בשוקים מרובים מקנה לו יתרון של גודל המייעל את עלויות הייצור, ההפצה וכיוצא

⁶² לדוגמה, התנגדות הממונה על התחרות למיזוג בין שטראוס גרופ בע"מ למשק ויילר בע"מ. אגב בדיקת המיזוג המוצע בין שתי החברות (שהסתיימה בהתנגדות הממונה למיזוג) התעורר חשש ששטראוס קיבלה לכאורה דריסת רגל בפעילותה של חברת משק ויילר בתחום המוצרים הצמחיים (משקאות, גבינות ויוגורטים צמחיים) בלי שקיבלה את אישור הממונה למיזוג. מבדיקת הממונה עלה כי המגבלה שהוטלה על פעילותה של חברת משק ויילר עלולה הייתה לעכב ואף למנוע כניסה עצמאית של החברה לתחום זה בכלל ולשוק המשקאות הצמחיים הטריים בפרט - שוק שנשלט במועד בדיקת המיזוג על ידי תנובה ושטראוס מתכוונת להרחיב באופן ניכר את פעילותה בו. דוגמאות נוספות - התנגדות הממונה על התחרות למיזוג בין אגודת הכורמים הקואופרטיבית של יקבי ראשלי"צ וזיכרון יעקב בע"מ לבין יקבי ארזה ת.ר.ז. בע"מ; התנגדות הממונה על התחרות למיזוג בין מחלבות גד בע"מ לבין מחלבות כפר תבור בע"מ.



באלה⁶³. תנובה היא דוגמה לקונגלומרט בישראל שכן היא פועלת במספר רב של קטגוריות ובהן מוצרי חלב, תחליפי חלב, דגים, נקניקים, ירקות קפואים ובשר.

עם זאת, על אף היעילות המובנית שיכולה להיות בקונגלומרטים יש חשש תחרותי מדחיקת מתחרים באמצעות קשירה בין מוצרים, בעיקר כשלקונגלומרט יש כוח שוק באחד משוקי המוצר שבהם הוא פועל.

בינואר 2022 פרסמה רשות התחרות קול קורא לעמדות הציבור בעניין בחינת מיזוגים קונגלומרטים. במסגרת הקול קורא הוצגה סקירה על מיזוגים קונגלומרטים בתחום המזון שבה נכתב כי שוק המזון בישראל מאופיין במספר מועט של ספקי מזון ובמספר מצומצם עוד יותר של ספקים בעלי הפצה ארצית.

מחקר הרשות להגנת הצרכן משנת 2023⁶⁴ בדק לגבי כמה ספקים את מספר קטגוריות המזון שבהן הם פועלים ואם חלקם בקטגוריות אלה גדול. להלן בלוח מספר הקטגוריות בענף המזון שבהן יש לחברה או לקבוצה המסחרית נתח שוק משמעותי ונתח שוק מצומצם:

לוח 2: מספר הקטגוריות בענף המזון ומוצרי הצריכה שבהן יש לחברה או לקבוצה המסחרית נתח שוק משמעותי ונתח שוק מצומצם, אוקטובר 2023

מספר הקטגוריות שבהן יש לחברה נתח שוק מצומצם	מספר הקטגוריות שבהן יש לחברה נתח שוק משמעותי	החברה או הקבוצה המסחרית
31	10	דיפלומט
27	9	אוסם / נסטלה
21	8	תנובה
29	8	שטראוס / עלית
31	8	נטו
19	6	יונילור
28	5	שסטוביץ
9	2	סוגת
6	2	החברה המרכזית להפצת משקאות קלים בע"מ (קוקה-קולה)
7	1	זנכול
14	1	מיה
29	0	וילי פוד
21	0	טעמן

על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בישראל יש לפחות 13 חברות וקבוצות מסחריות שהן קונגלומרט בתחום המזון ומוצרי הצריכה, משמע הן פועלות בו זמנית בכמה קטגוריות בתחום המזון ומוצרי הצריכה. חלק מהחברות אף מחזיקות בנתח שוק משמעותי בקטגוריות שהן פועלות בהן.

התרחבות של חברה לתחומים נוספים נעשית באמצעות גידול אורגני או באמצעות מיזוגי חברות אשר חלקם נדרשים לאישור רשות התחרות⁶⁵. לרשות עומדת האפשרות להתנגד למיזוג אם מצאה כי עולה חשש משמעותי לפגיעה בתחרות עקב המיזוג או לאשר את המיזוג בתנאים שמרפאים את החשש התחרותי.

⁶³ התאגיד מאוגד לעיתים כקבוצת חברות בבעלות אחת העוסקת בפעילויות שונות של כל שלבי הייצור או בכמה תחומים הקשורים זה לזה, והוא נוצר לעיתים מסדרה של מיזוגים או רכישות.

⁶⁴ Structure, Conduct, and Contact: Competition in Closely-Related Markets, Alon Eizenberg, Dalia Shilian, December 30, 2019. הנתונים מעודכנים לאוקטובר 2023.

⁶⁵ בהתקיים אחד מתת-הסעיפים של סעיף 17 לחוק התחרות הכלכלית.



בינואר 2022 פרסמה רשות התחרות קול קורא לגבי דרך הבחינה הנכונה של מיזוגים קונגלומרטיים⁶⁶ ובו עלו החששות התחרותיים במיזוג קונגלומרטים (להלן - חששות ייחודיים): (א) חשש מדחיקה - על פי החשש, כאשר לחברה הממוזגת יש כוח שוק באחד משוקי המוצר שלהם נוגעת עסקת המיזוג, היא תוכל לעשות שימוש בכוח השוק שלה בשוק אחד כדי לדחוק מתחרים בשוק השני. כלומר, החברה הממוזגת תקשור (קשירה פיזית, חוזית או כלכלית⁶⁷) בין המוצר שבו יש לה כוח שוק לבין המוצר שבו היא חשופה לתחרות וכך להוביל לדחיקה חלקית או מלאה של מתחרי המוצר הנקשר; (ב) החשש מפני הגברת נקודות הממשק בין השחקנים בשווקים השונים, וכתוצאה מכך להקל עליהם להגיע לשינוי משקל מתואם (ללא הסדר בין השחקנים). על פי החשש, הגברת נקודות הממשק גורמת להפחתת התמריץ לנקוט אסטרטגיות תחרותיות אגרסיביות בשוק אחד, כתוצאה מהחשש שמא אלה יגרמו למתחרים לנקוט אסטרטגיות תחרותיות בשוק אחר; (ג) החשש שעצם ההרחבה של סל המוצרים שקיים בידי ספק אחד תגדיל את כוח המיקוח של אותו הספק אל מול הלקוחות שרוכשים ממנו את סל המוצרים. על פי החשש, עצם הרחבת הסל תאפשר לספק למכור כל אחד מהמוצרים או את חלקם במחיר יקר יותר, גם בהיעדר כוח שוק בבחינה נפרדת של כל אחד משוקי המוצרים שאותם הוא מספק, ככל שיש סינרגיות צריכה גדולות יותר מהסל הרחב יותר.

1. מיזוגים חדשים: עלה כי במקרה שספק גדול של מוצר מזון מבקש להיכנס לפעילות בקטגוריה אחרת בענף המזון באמצעות מיזוג עם ספק בקטגוריה האחרת, רשות התחרות בוחנת את השפעת המיזוג על התחרות בקטגוריה האחרת. נוסף על כך בוחנת הרשות את הפגיעה האפשרית בתחרות בעקבות המיזוג גם בתחומים הקיימים שבהם עוסק הרוכש. בין היתר, הרשות בודקת את השינוי האפשרי ביכולת המתמזגות לקשור מוצרים, וגם את השינוי שיגרור המיזוג בתמריץ של הפירמה הממוזגת לנקוט קשירה שתפגע בתחרות. עוד בוחנת הרשות את מבנה השוק; את מערכות היחסים בין הספקים, הקמעונאים, הלקוחות והצרכנים; את השינויים הצפויים בהן בעקבות המיזוג ואת השפעות השינויים על התחרות. עם זאת, יש קושי לרשות התחרות לכמת ולבסס את החששות הייחודיים המפורטים לעיל ולבסס התנגדויות למיזוגים בעלי מאפיינים אלו.

רשות התחרות מסרה בתגובתה כי במסגרת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024⁶⁸ עבר תיקון לחוק המזון. כחלק מתיקון זה, נאסר בהוראת שעה שתוקפה עד 31.12.24, על מיזוגים של ספקים עם מחזור מכירות העולה על כ-307 מיליון ש"ח עם ספקים עם מחזור מכירות העולה על 30 מיליון ש"ח; ונוסף בהוראת שעה עד 31.5.26: סעיף 17(ב1) ולפיו קמעונאי גדול לא יידרש לקבל את אישור הממונה לפתיחת חנות גדולה נוספת באזור ביקוש עם נתח שוק העולה על 30% אך נמוך מ-50%, אם בכל אחד מששת החודשים שקדמו למועד פתיחת החנות הגדולה, שיעור מסוים מהיקף המכירות של המצרכים שמכר הקמעונאי הגדול בישראל, לא היה של מצרכים שסופקו לקמעונאי הגדול בידי ספקים גדולים. כמו כן, רשות התחרות ערכה שינויים בפטור הסדרנות הקיים⁶⁹ אם בתקופה מסוימת שנקבעה יותר משיעור מסוים מסך המכירות שמכר קמעונאי גדול היה של מצרכים שסופקו בידי ספקים קטנים. הוראות אלו מעודדות קמעונאים גדולים למכור יותר מוצרים של ספקים קטנים, זאת באמצעות שימוש בתמריצים, חלף שימוש בסנקציות מורכבות למדידה ולאכיפה.

66 קול קורא לעמדות הציבור בעניין בחינת מיזוגים קונגלומרטיים, ינואר 2022.

67 קשירה פיזית, למשל בהתניית רכישת מוצר אחד של הספק ברכישת מוצר אחר של אותו הספק באמצעות הגבלה טכנית של שימוש במוצרים של מתחרים. קשירה חוזית, כלומר מכירת המוצר הקושר אך ורק יחד עם המוצר הנקשר כך שהחברה מציעה מוצרים מסוימים למכירה כסל בלבד, ולא ניתן לרכוש את המוצרים בנפרד. קשירה כלכלית, לעומת זאת, מתייחסת למצב שבו על פני הדברים ניתן לרכוש את המצרים בנפרד, אך מהבחינה הכלכלית החברה הקושרת מייצרת ללקוח תמריץ כלכלי לרכוש את המוצרים ביחד ממנה ולא מספקים מתחרים.

68 פרק י"ג לחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023.

69 כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה) (מס' 2), התשפ"ד-2024.



משרד מבקר המדינה מציין את הוראות השעה אותן יזמה רשות התחרות ככלי להתמודדות עם פעולות של ספקים דומיננטיים בתחום המזון לחיזוק מעמדם בהינתן הקושי לבסס ולכמת את הפגיעה בתחרות עקב כך, וממליץ לרשות התחרות להמשיך ולבחון סוגי מיזוגים בשווקים ריכוזיים בתחום המזון שיאסרו מראש בחקיקה, בהתחשב בהשפעתם על היכולת של ספק דומיננטי בתחום לדחוק מתחרים אל מול הקושי לבסס חששות הכרוכות בכך לפגיעה בתחרות והעלאת מחירים. מומלץ לרשות התחרות לפעול בחקיקה לגיבוש כלי פיקוח ורגולציה נוספים ככל הדרושים לה, להתניית תנאים ולהתנגדות למיזוגים חדשים בשווקים ריכוזיים שבהם קיים חשש מדחיקת מתחרים, וישנם קשיים לביסוס חששות אלו באמצעים הקיימים.

2. טיפול במיזוגים שאושרו בעבר: נמצא כי בענף המזון קיימים גם קונגלומרטים עקב מיזוג שנעשה בעבר ויכול שמעמדם בקטגוריות בהן הם פועלים השתנה בינתיים וכן קונגלומרטים שלא עקב מיזוג, שהם בעלי נתח שוק משמעותי בקטגוריית מזון אחת לפחות, ולגבי אלה רשות התחרות אינה בוחנת את השפעת פעילותם על התחרות בקטגוריות המזון האחרות.

רשות התחרות מסרה כי היא עורכת מפעם לפעם מחקרי רטרוספקטיבה⁷⁰ לעניין מיזוגים שאושרו. לאחרונה ערכה רשות התחרות מחקר לעניין מספר מיזוגים של קונגלומרטים בתחום המזון אולם לא ניתן היה לבסס מסקנה ברורה כלשהי בנוגע לשינוי במצב השוק לפני ואחרי המיזוגים והעסקאות שנבחנו, הממצאים לא היו עקביים. בימים אלה רשות התחרות החלה בעריכת מחקר אמפירי רחב ביותר, המושתת על בסיס נתונים עצום בהיקפו, הכולל את כל המוצרים הנמכרים ברשתות הקמעונאיות. תוצאותיו צפויות לתת תמונה ברורה יותר של התנהלות הספקים בשוק המזון והשפעתה על התחרות בקטגוריות המזון השונות.

מומלץ לרשות התחרות להרחיב את בחינת השפעתם של הקונגלומרטים, לרבות לאחר מיזוג בין ספק גדול לספק קטן, על התחרות בשוק המזון ועל מוצרי הצריכה בישראל, ובמקרה הצורך לפעול באמצעות הכלים העומדים לרשותה למניעת ניצול כוחם לרעה והעלאת יוקר המחיה כתוצאה מכך. עוד מומלץ לרשות התחרות לבחון את הרחבת התמריצים לחיזוק הספקים הקטנים, ובכלל זאת לבחון את השפעת הוראות השעה בחוק המזון, שנועדו לעודד קמעונאים גדולים למכור יותר מוצרים של ספקים קטנים, על שוק המזון ומוצרי הצריכה ואת הצורך בהארכתן, ואם כפי שהן או בשינויים.

בהיעדר כלים מתאימים לצמצום כוחם של קונגלומרטים קיימים, מומלץ לרשות התחרות לפעול להסדרתם של כלים מתאימים בחקיקה בשיתוף משרד האוצר ומשרד הכלכלה, לטיפול בהשפעות השליליות הנובעות מכוחם של קונגלומרטים, כאשר הוא מנוצל לרעה.

מקטע ההפצה והשפעתו על הריכוזיות

מקטע ההפצה בענף המזון ומוצרי הצריכה הוא החוליה המקשרת בין מקטע הספקים (היצרנים או היבואנים) לבין המקטע הקמעונאי. יש סוגי הפצה שונים לפי סוג הסחורות - הפצה בקירור, בהקפאה ומוצרים יבשים - ומצד משרד הבריאות קיימות הגבלות הנוגעות לאופן ההובלה של מוצרים מסוימים, כדוגמת בשר מצונן. כדאיות ההובלה עבור הספק כרוכה בהיקף הכספי של הסחורה שמופצת ומשקלה. לרוב, יחזיקו ספקים גדולים במערך הפצה גדול עם פיזור גיאוגרפי רחב שמגיע לנקודות מכירה רבות ברחבי הארץ.

רוב היצרנים והיבואנים בישראל הם ספקים קטנים ובינוניים שאינם מחזיקים במערך הפצה כלל או שמערך ההפצה שלהם מצומצם, והם משתמשים לעיתים בשירותיהם של ספקים גדולים המפעילים מערך הפצה רחב. דהיינו, הספק הגדול מגיע לנקודת המכירה עם המוצרים שלו ועם המוצרים של הספקים הקטנים והבינוניים, ובאופן הזה הם מרחיבים את קהל הלקוחות שלהם. ההסכם בין מבקש השירות (ספקים קטנים ובינוניים) לנותן השירות (הספקים הגדולים) יכול

⁷⁰ המושג רטרוספקטיבה מתייחס בדרך כלל להסתכלות אחורה על אירועים שכבר התרחשו ולבחינת השפעותיהם.



להיות להפצה בלבד, כלומר שינוע מנקודה לנקודה, או שההסכם יכול להיות גם הסכם סחר שבו הספק הגדול מבצע גם את ההתנהלות המסחרית מול הקמעונאי בקצה. כך או כך הספק הגדול נהנה מהגדלת סל המוצרים שבאמתחתו ומהתנהלותו מול הקמעונאי בקצה, ואף מגדיל את יכולת המיקוח שלו מול הקמעונאים.

שיתוף הפעולה בין כלל הספקים בהפצה תורם לריכוזיות במקטע ההפצה והסחר, ועלול אף להביא להפחתת התחרות, ולכן גם ההסכם ביניהם יכול להתפרש כהסדר כובל, אשר ככלל אסור על פי חוק התחרות הכלכלית. חוק התחרות הכלכלית מגדיר מהו הסדר כובל וכן את הנדרש לאישורו או לקבלת פטור מאישורו⁷¹. החוק מסמיך את הממונה על התחרות לקבוע סוגי הסדרים כובלים שיהיו פטורים מקבלת אישור בית הדין (להלן - פטורי סוג). בהתאם לכך נקבע, בין היתר, פטור סוג להסדרים שאינם אופקיים⁷². על סמך הערכה עצמית⁷³ של הצדדים להסדר שההסדר ביניהם לא מגביל את התחרות בחלק ניכר מהשוק הרלבנטי או שהוא אינו מעלה חשש לפגיעה משמעותית בתחרות. משמעות הדבר היא שספקים שאינם מתחרים בשוקים זהים אינם נדרשים באישור מראש להסדר הפצה משותף. כך למשל, ספק של חטיפים יכול להיקשר בהסדר שיווק עם ספק של מוצרי היגיינה ללא אישור רשות התחרות שכן לא מדובר במתחרים ישירים.

היתרון בהערכה עצמית, לטענת רשות התחרות, הוא בצמצום הבקשות לפטור מהסדר כובל המועברות אליה וצמצום הבירוקרטיה לצדדים. ההערכה העצמית מאפשרת לרשות לחסוך משאבים ולהתמקד בנושאים אחרים חשובים יותר. עם זאת, עולה גם החשש ליצירת גורמים ריכוזיים במשק שמגדילים את סל המוצרים שלהם ואת כוחם.

בטיטוט הצעות החלטה לממשלה על התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 שהופצה להערות הציבור בפברואר 2023 הוצע לצמצם את כוח השוק של הספקים באמצעות מספר הגבלות וביניהן איסור על ספקים גדולים להפיץ מוצרים של ספקים גדולים ובינוניים אחרים⁷⁴.

אף שטיטוט חוק התכנית הכלכלית לשנים 2023 - 2024 הדגישה את החשיבות בצמצום כוחם של הספקים שאינה נמצאת במחלוקת בקרב הרגולטורים היעודים⁷⁵, בפועל החוק קודם ללא האיסור הנ"ל.

משרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי חשוב מאוד לפעול לצמצום כוחם של הספקים הגדולים. אחת הדרכים לעשות כן היא באמצעות התיקון לחוק המזון, כפי שהוצע, הנוגע לשינויים מבניים לצמצום כוחם של הספקים הגדולים להפצת סל מוצרים. ביטול הסעיף על ידי משרד האוצר ורשות התחרות אינו על דעת משרד הכלכלה, ובכוונתו לפעול להעברת חוק שמטרתו זהה - צמצום כוח השוק של ספקים גדולים באמצעות הגבלות על מקטע ההפצה.

רשות התחרות מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי ההחלטה על ביטול הסעיף הייתה של משרד האוצר נוכח החשש בדבר פגיעה ביכולת ההפצה של ספקים בינוניים המסתמכים על יכולת ההפצה של ספקים גדולים. עם זאת, אושרו כמה סעיפים שמטרתם צמצום כוחם של הספקים, ובהם איסור על מיזוג חברות בתחום המזון, לרבות הגבלות על מיזוגים בתחום; הגבלה על שיתוף

⁷¹ "הסדר כובל" כהגדרתו בסעיף 2 לחוק התחרות הוא "הסדר הנעשה בין בני אדם המנהלים עסקים, לפיו אחד הצדדים לפחות מגביל עצמו באופן העלול למנוע או להפחית את התחרות בעסקים בינו לבין הצדדים האחרים להסדר, או חלק מהם, או בינו לבין אדם שאינו צד להסדר". צדדים להסדרים כובלים יכולים לפנות לממונה על התחרות בבקשה לפטור את ההסדר מאישור בבית הדין לתחרות, לפנות לבית הדין לתחרות על מנת לאשר את ההסדר או להסתמך על קיומו של פטור סוג. כמו כן, בסמכות הממונה לקבוע כי בין צדדים התקיים הסדר כובל.

⁷² הסדר כובל אופקי הוא הסדר הנערך בין שתי חברות (או יותר) המתחרות באותו שוק. למשל, תיאום מחיר בין שתי חברות בנוגע למוצר מסוים.

⁷³ פירוש המונח הערכה עצמית או "סלף אססמנט" הוא בחינה של הצדדים להסדר שעיקרו אינו בהפחתת התחרות או במניעה, והצדדים להסדר מגיעים למסקנה שההסדר לא עלול לפגוע באופן משמעותי בתחרות, הם יכולים לבצע את ההסדר מבלי לקבל אישור מראש של הממונה על התחרות.

⁷⁴ בהצעת המחליטים מוגדרים המונחים כדלקמן: ספק גדול; קמעונאי גדול - כהגדרתם בחוק המזון; יצרן גדול - יצרן אשר מכירותיו בישראל בשנת 2021 עלו על סך של 400 מיליון ש"ח; יצרן בינוני - יצרן אשר מכירות מצרכיו בישראל בשנת 2021 עלו על סך של 20 מיליון ש"ח ולא עלו על סך של 400 מיליון ש"ח; יצרן קטן - יצרן שאינו יצרן גדול או יצרן בינוני.

⁷⁵ משרד האוצר, משרד הכלכלה ורשות התחרות.



פעולה בין ספקים בענף העופות; פטור מקבלת אישור לפתיחת חנות לקמעונאי ש-55% ממוצרי הם של ספקים קטנים ובינוניים; הגבלה על יחסי ספק גדול וקמעונאי לקביעת יעדים למתן הנחות למצרך אחר של הספק.

נמצא כי נוכח כוחם של הספקים והריכוזיות השוררת בשוק המזון ומוצרי הצריכה, משרד האוצר ורשות התחרות בשיתוף משרד הכלכלה הציעו לבצע שינויים מבניים לצמצום כוחם של הספקים הגדולים להפצת סל מוצרים כפי שהובא בטייטה לתכנית הכלכלית 2023 - 2024. עם זאת, משרד האוצר בניגוד לעמדת משרד הכלכלה השמיט שינויים מבניים אלה מהתוכנית הכלכלית קודם אישורה. בה בעת קיומו של פטור מהסדר כובל על בסיס הערכה עצמית מגדיל את הסיכון לקיומם של הסדרים שבפועל אינם עומדים בתנאי הפטור ועלולים להפחית את התחרות ולתרום לריכוזיות במקטע ההפצה בתחום המזון ומוצרי הצריכה.

רשות התחרות מסרה בתגובתה כי היא רואה חשיבות של ממש בהרחבת אפשרויות ההפצה העומדות לרשות יצרנים ויבואנים קטנים ובפרט הפצה שאינה תלויה בספקים הגדולים. אשר לפטור הסוג⁷⁶ ציינה הרשות כי מדובר בכלי של ניהול סיכונים בהתאם לעקרונות האסדרה וכי יש לקחת בחשבון גם את המחסור הקיים במערכי הפצה והעלויות המשמעותיות. בהיעדר יכולת להסתמך על מערכי הפצה של ספקי מזון גדולים, ישנו חשש שספקי מזון קטנים לא יוכלו להפיץ בעצמם ויצאו מהשוק. עוד ציינה הרשות כי בטרם החרגה של ענף המזון ומוצרי הצריכה לעניין פטור הסוג להסדרים כובלים שאינם אופייניים, יש מקום להתערבות ממשלתית לטובת הקמת מערכי הפצה עצמאיים.

מוצע כי משרד האוצר, רשות התחרות ומשרד הכלכלה יגבשו תוכנית לטיפול במקטע ההפצה המהווה חסם תחרותי התורם לריכוזיות בענף המזון ומוצרי צריכה, תוך עידוד הפצה של יצרנים ויבואנים קטנים ובינוניים ללא תלות בספקים גדולים. עוד מוצע לרשות התחרות, לתקף את הכללים לפטור סוג להסדרים כובלים שאינם אופייניים ואת הצורך להחריג את ענף המזון ומוצרי הצריכה נוכח הריכוזיות השוררת בו, כך שכל הסדר כובל בתחום יעבור לידיעת רשות התחרות, ומהיקפים מסוימים גם לאישורה.

פעולות רשות התחרות במקטע הספקים

מאז הדוח הקודם ערכה רשות התחרות חמישה מחקרים וסקרי שוק בתחום המזון שבהם התייחסה לריכוזיות במקטע הספקים בקטגוריות המזון האלה: (א) סקירת שוק הירקות הקפואים, נובמבר 2020; (ב) סקירת שוק הבשר, נובמבר 2021; (ג) בחינת השפעת הטיפול הממשלתי במחסור בחמאה על הזמינות, על המגוון, על המחירים ועל הריכוזיות הענפית, יולי 2021; (ד) השתתפות בוועדה לבחינת פערי תיווך בפירות ובירקות וכתיבת דוח הביניים, מרץ 2022; (ה) השפעת הפחתת המכס על ענף הטונה המשומרת בישראל, אוקטובר 2022.

רשות התחרות מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2023 דברים דומים למענה שנתנה לדוח הקודם. הרשות הסיטה משאבים רבים לתחום המזון והמשיכה בביצוע חקירות יזומות, אכיפה פלילית ומנהלית, העמקת בחינת מיזוגים ומחקרי שוק. רשות התחרות ציינה כי היא אינה מבצעת מעבר שיטתי על ענפי המזון לבחינת הריכוזיות והחסמים בענף. עם זאת הרשות מבצעת בדיקות של רמת הריכוזיות בתחום בו הוגשה בקשת המיזוג בענף המזון עת נבדקות עסקאות מיזוג או הסדרים כובלים המובאות לפתחה של הרשות מכוח הדין. כאשר נמצא כי מיזוג או הסדר כובל עלול לפגוע בתחרות – העסקה לא תאושר, או שתאושר בתנאים אשר יפגעו את החשש לפגיעה בתחרות.⁷⁸

עלה כי רשות התחרות יזמה פעולות והמליצה על צעדים לטיפול בריכוזיות הענפית בקטגוריות מזון מסוימות. עם זאת, רשות התחרות בעיקר עורכת בדיקות יזומות בעניין ריכוזיות הענפית

⁷⁶ חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, מסמך את הממונה על התחרות לקבוע סוגי הסדרים כובלים שיהיו פטורים מקבלת אישור בית הדין.

⁷⁷ "דוח ביניים - הוועדה לבחינת פערי תיווך בפירות ובירקות", מרץ 2022.

⁷⁸ הדברים נאמרו במענה לדוח מבקר המדינה "הטיפול במונופולין והריכוזיות בענף המזון", דוח 71, ג7, 2021.



בענף המזון אם מוגשות לאישורה עסקאות למיזוגים בין חברות שפועלות בתחום ורק בתחום שבו הוגשה בקשת המיזוג. הרשות לא קבעה קווים מנחים לביצוע מעקב יזום אחר קטגוריות מזון נוספות שבהן מתקיימת ריכוזיות, ואין מעקב סדור אחר הפעולות שנקטו בעקבות המלצותיה.

מוצע לרשות התחרות לגבש תוכנית עבודה שתכלול בין היתר את בחינתן של קטגוריות בתחום המזון ומוצרי הצריכה על פי סדרי עדיפויות שייקבעו ואת השפעתן של יישום ההמלצות בקטגוריות שכבר נבדקו וכן בחינה של דרכים נוספות להפחתת הריכוזיות והגברת התחרות במקטע הספקים.

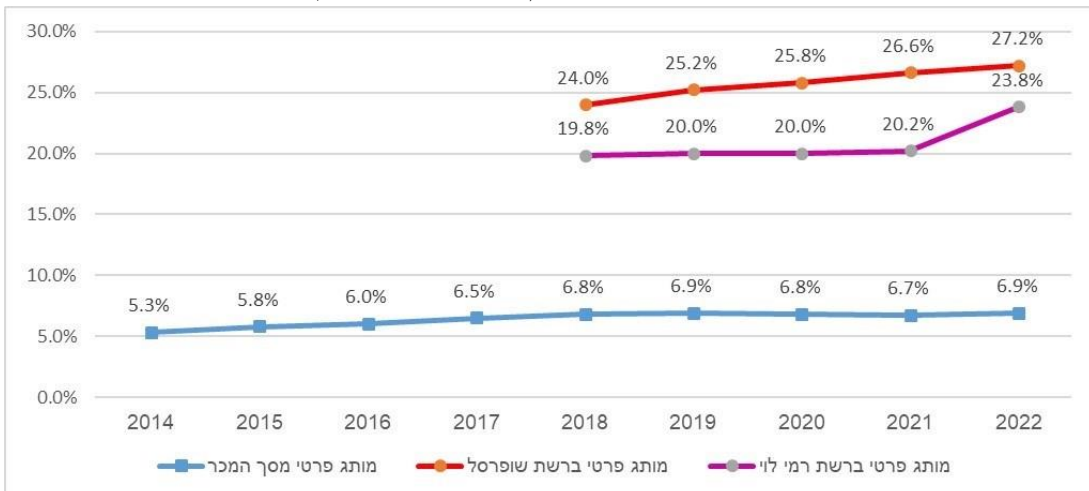
מותג פרטי

מותג פרטי מתייחס לסדרה של מוצרים הנמכרים תחת שם המותג של רשת השיווק, והוא מתחרה במוצרים הנמכרים על ידי ספקים אחרים. המוצרים של המותג הפרטי מיוצרים על ידי יצרנים בישראל ובחו"ל עבור הקמעונאי, והם משווקים בסניפים של הקמעונאי. לרוב, שיווק מותג פרטי על ידי הקמעונאים מאפשר להם להציע מחירים זולים יותר על מוצרים שבהם קיימת תחרות, ולנגוס מנתח השוק של הספקים הגדולים נוכח קיום אינטגרציה אנכית שבה הקמעונאי הוא גם הספק.

לצד היתרונות המתוארים, כניסת רשתות שיווק למקטע הספקים באמצעות המותג הפרטי עלולה להביא לחיזוק כוחן מול ספקים קטנים וכן לצמצום התחרות על המדף שיגולם במחיר הסופי לצרכן. למשל, כניסה של מותג פרטי יכולה למנוע כניסה של ספקים אחרים באותה קטגוריה שכן הקמעונאי שמשווק מותג פרטי ירצה למנוע תחרות מצד מוצרים נוספים על המדף באותה קטגוריה.

סעיף 11 לחוק המזון מסמיך את הממונה על התחרות לתת הוראות לקמעונאי המוכר מוצרים תחת המותג הפרטי. נכון למועד סיום הביקורת, רשות התחרות לא עשתה שימוש בסעיף זה. אולם רשות התחרות ציינה בפברואר 2023 כי השפעתו של המותג הפרטי נבחנת על ידה בימים אלה.

תרשים 6: נתח שוק של המותג הפרטי מסך המכר הכולל של מזון ומוצרי צריכה ונתח השוק של המותג הפרטי ברשתות השיווק שופרסל ורמי לוי, 2014 - 2022



על פי נתוני חברת סטורנקסט, דוח כספי של חברת שופרסל לשנת 2022 ודוח כספי של רמי לוי שיווק השקמה לשנים 2020 ו-2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

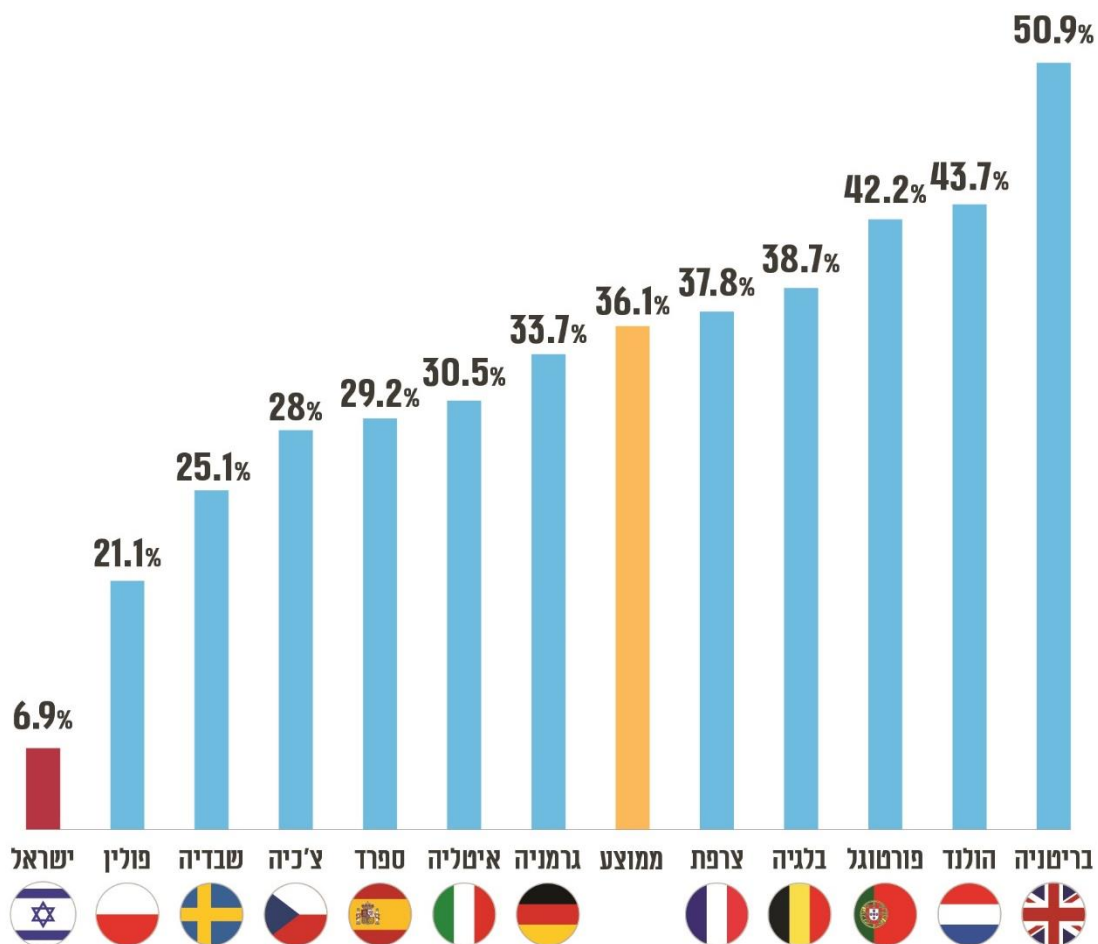
מהתרשים עולה כי חלקו של המותג הפרטי מסך המכר הכולל של מוצרי מזון ומוצרי צריכה בשוק הקמעונאי משנת 2014 עד 2022 עלה באופן מתון והגיע ל-6.9%. אולם מדוחות של שני הקמעונאים הגדולים - שופרסל ורמי לוי - המשווקים מוצרים תחת המותג הפרטי, עולה כי נתח השוק של המותג הפרטי מסך המכירות באותן הרשתות גדול באופן ניכר מהממוצע. נתחי השוק של המותגים הפרטיים ברשתות שופרסל ורמי לוי עולים בהתמדה, ונכון לשנת 2022 עמדו על



27.2% ו-23.8%, בהתאמה, מסך המכירות (5,985 מוצרים של המותג הפרטי בשופרסל ו-5,500 מוצרים ברמי לוי).

השימוש במותג פרטי מקובל גם במדינות אחרות. להלן תרשים המתאר את נתח השוק של המותגים הפרטיים במדינות נבחרות באירופה, בשנת 2022:

תרשים 7: חלקו של המותג הפרטי במדינות נבחרות באירופה, 2022



על פי נתוני אתר המרשתת (אינטרנט) של statista, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי נתח השוק הממוצע של המותג הפרטי במדינות נבחרות באירופה גדול פי חמישה מנתח השוק הממוצע בישראל (36.1% לעומת 6.9%, בהתאמה).

להלן דוגמה להתבססות של המותג הפרטי והפחתת ריכוזיות בשוקים שבהם פועל ספק דומיננטי והשפעתו על הדומיננטיות של אותו הספק.

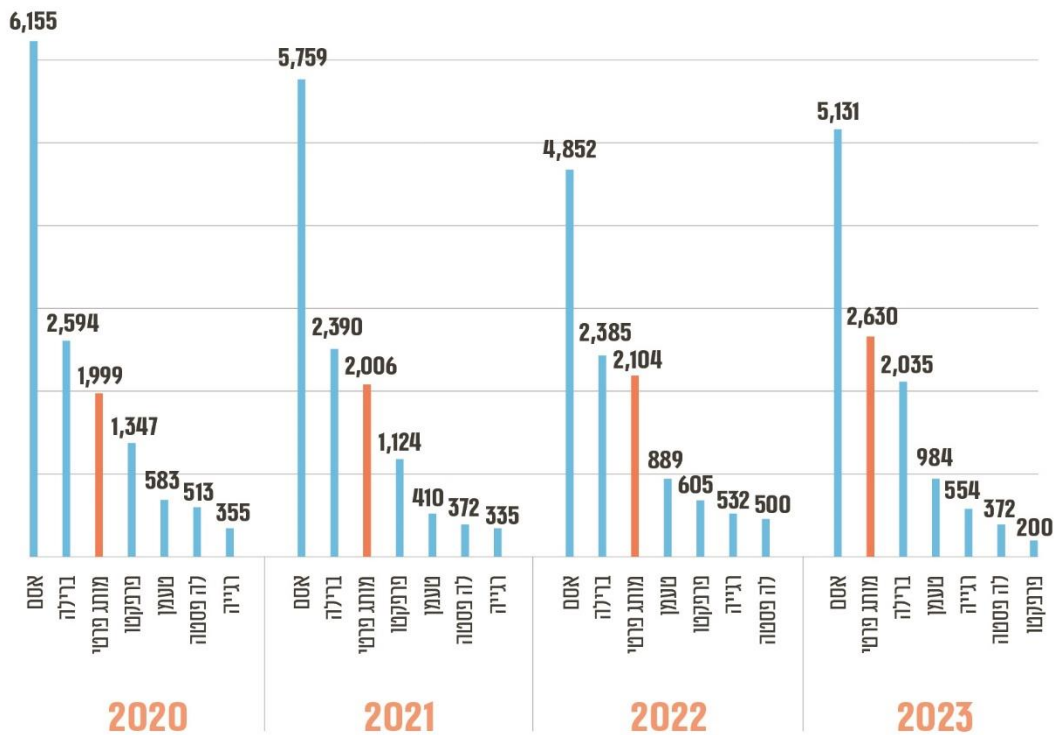


מקרה בוחן - פסטה קצרה

שוק הפסטה בישראל גדול ומרכזי והמוצר נמצא בסל של רוב הצרכנים. מדי שנה נמכרים בישראל כ-30,000 טונות פסטה על שלל סוגיה בסכום של כ-330 מיליון ש"ח⁷⁹. הספקים המובילים בשוק הם אסם עם המותג שלהם ועם המותג "פרפרקטו", חברת שסטוביץ המייבאת את המותג ברילה והמותג הפרטי.

להלן תרשים המציג את היקף המכירות של הספקים המובילים בשוק הפסטה בישראל:

תרשים 8: היקף המכירות בקטגוריה "פסטה קצרה"⁸⁰ של יצרנים נבחרים, 2020 - 2023 (בטונות)



על פי נתוני חברת סטורנקסט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בקטגוריה "פסטה קצרה" הכמות הנמכרת של המוצרים תחת המותג הפרטי נמצאת בעלייה - מ-1,999 טונות בשנת 2020 ל-2,630 טונות בשנת 2023 (31%), ואילו היקף המכר של המותג אסם, המוביל בקטגוריה, ירד בשיעור של כ-17% - מ-6,155 טונות בשנת 2020 ל-5,131 טונות בשנת 2023. בשנת 2023 עבר היקף המכר של המותג הפרטי גם את היקף המכר של ברילה.

הנתונים עשויים להעיד כי בקטגוריות מסוימות המותג הפרטי משמש חלופה ראויה בעיני הצרכנים.

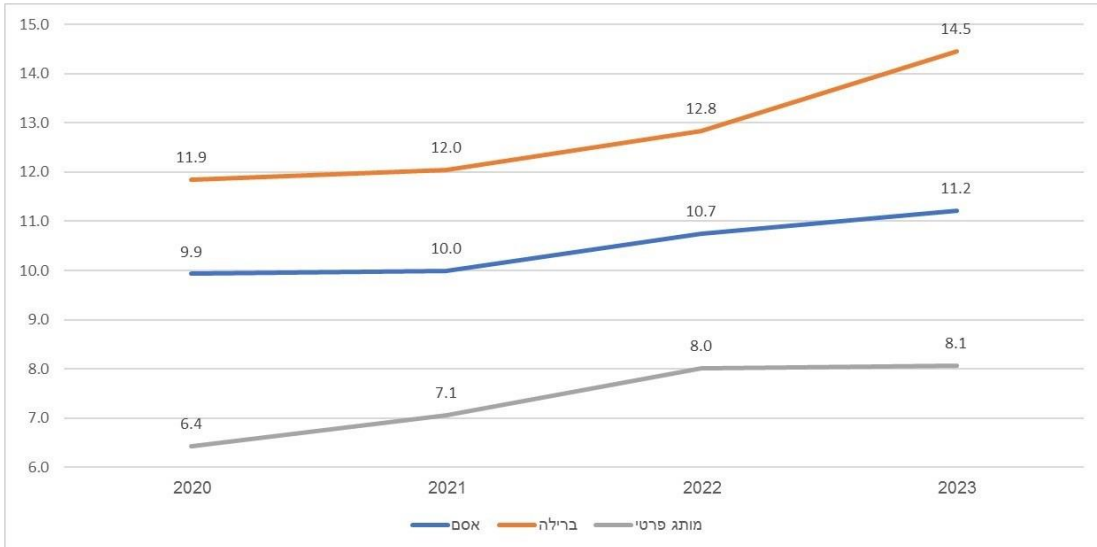
⁷⁹ הערכה של היקפי שוק על בסיס נתונים של חברת סטורנקסט.

⁸⁰ על פי פילוח של חברת סטורנקסט, "פסטה קצרה" - כולל מוצרים כדוגמת פסטה פוזילי, פנה וצדפים.



להלן תרשים המציג שינויים במחיר של שני מוצרים מובילים ושל המותג הפרטי בקטגוריה "פסטה קצרה":

תרשים 9: מחיר ממוצע בקטגוריה "פסטה קצרה" של יצרנים נבחרים, 2020 - 2023 (לק"ג בש"ח)



על פי נתוני חברת סטורנקסט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2020 - 2023 חלה עלייה במחירי שלושת המותגים בקטגוריה זו. העלייה הגדולה ביותר במחיר הייתה במותג הפרטי (כ-26% - 1.7 ש"ח) לעומת המותג המוביל אסיס (כ-13% - 1.3 ש"ח), ואף עלייה ניכרת יותר במונחים שיקליים של מותג ברילה המיובא (כ-22% - 2.6 ש"ח). כמו כן, ניתן לראות כי הפער בין המותג המוביל אסיס למותג הפרטי נשאר דומה לאורך השנים והוא עומד על כ-3 ש"ח.

התחזקות המותג הפרטי אפשר שתביא ליתרונות כמו הפחתת הריכוזיות במקטע הספקים בקטגוריות שבהן היא נמכרת. עם זאת, התחזקות המותג הפרטי עלולה לגרום למצב הפוך ודווקא להגביר את הריכוזיות.

בפברואר 2024 החלה רשות התחרות לבחון את נושא המותגים הפרטיים ואת ההשפעה שלהם על התחרות. ממשד הכלכלה נמסר במרץ 2024 כי במסגרת פעילות המשרד נעשו פעולות להקלות רגולטוריות לכניסת קמעונאים בין-לאומיים שחלק עיקרי ממכירותיהם מקורו במותג הפרטי שלהם, והם יתחרו בקמעונאים ובספקים המקומיים; אולם הקלות אלה נתנו פתרון חלקי בלבד. משרד הכלכלה פעל לחקיקה שתאפשר יבוא של מוצרים ושיווקם בישראל ללא הגבלות רגולטוריות בתנאי שהם משווקים באירופה.

במרץ 2024 פורסמו תזכירי חוק⁸¹ להערות הציבור שמטרתם היא צמצום האסדרה והנטל הבירוקרטי על יצרנים, יבואנים וקמעונאים; עידוד התחרות והסחר החופשי בין מדינות; קביעת חלופה נוספת ליבוא ושיווק המאפשרת הסתמכות על עמידה בדרישות האסדרה האירופית. ביולי 2024 החוקים אושרו.

נמצא כי רק במהלך שנת 2023 הרשות החלה לבחון את השפעתה של התחזקות המותג הפרטי של קמעונאים גדולים על התחרות, לרבות ההשפעה על הספקים הקטנים וכניסתם למדף אצל אותם הקמעונאים והרשות טרם בחנה הצורך לעשות שימוש בסעיף 11 לחוק המזון המסמיך את הממונה על התחרות לתת הוראות לקמעונאי לגבי המותג הפרטי.

תזכיר חוק התקנים (עמידה בדרישות אסדרה אירופית); תזכיר חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) (תיקון מס' 5 והוראת שעה); תזכיר חוק לתיקון פקודת הרוקחים.

81



אי-מתן הנחיות לקמעונאים גדולים לגבי המותג הפרטי במקרה של חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות כתוצאה מהתנהגותם עלול לפגוע בספקים הקטנים וסיכוייהם לשמש מתחרים למותג הפרטי ולספקים הגדולים.

רשות התחרות מסרה בתגובתה כי היא החלה מחקר אמפירי בנושא המותגים הפרטיים. לטענת הרשות, בשלב זה אין מקום להפעיל את הסמכויות בסעיף 11 לחוק המזון, ואם תימצא במסגרת המחקר המקיף בנושא המותג הפרטי שהיא מבצעת בעיה תחרותית הדורשת פתרון רגולטורי, ייבחן השימוש בסעיף זה.

מומלץ לרשות התחרות לקדם את המחקר בנושא המותגים הפרטיים לרבות נסיבות התחזקות המותג הפרטי והשפעתו על התחרות, וכניסתם של ספקים חדשים מלבד המותג הפרטי, וככל שישנו צורך לתת הוראות לקמעונאי למניעת הפגיעה בתחרות כקבוע בסעיף 11 בחוק המזון. עוד מומלץ לרשות התחרות ומשרד הכלכלה, לבחון את השפעתם של החוקים שעברו על המותג הפרטי והתחזקותו ותרומתו להגברת התחרות.

חוק המזון

חוק התחרות הכלכלית הוא חוק החל על כלל הענפים במשק. כדי להגביר את הפיקוח על התחרות בענף המזון, על הריכוזיות בענף ועל מחירי מוצרי המזון נחקק חוק המזון. חוק המזון הוא חוק ייחודי למדינת ישראל שמטרתו להגביר את התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה כדי להוריד את המחירים לצרכן⁸². חוק המזון נחקק בעקבות מסקנות ועדת קדמי, והוסדרו בו הוראות בדבר תחרות גיאוגרפית של קמעונאים ושקיפות מחירים וכן כללים ביחסי הפעילות בין ספקים לקמעונאים.

1. תחרות גיאוגרפית: הצרכן אינו תמיד נהנה מאפשרות בחירה בין מגוון רחב דיו של קמעונאים המתחרים באזור שלו. בכשל זה נועד לטפל הפרק העוסק בתחרות גיאוגרפית בין הקמעונאים (פרק ב, סימן ב')⁸³.

2. שקיפות מחירים: הצרכן אינו מיועד באופן מספיק בנוגע לשאלה איזה קמעונאי באזור שלו יכול להציע לו את סל המצרכים במחיר הנמוך ביותר. בכשל זה בא לטפל הפרק העוסק בשקיפות מחירים (פרק ג).

3. הסדרת הפעילות בין ספקים וקמעונאים: ספקים גדולים עלולים לדחוק ספקים קטנים ממדפי הקמעונאים. הוראות החוק העוסקות ביחסים בין הספקים לקמעונאים נועדו לטפל בין השאר בכשל זה⁸⁴. נוסף על כך, הוראות החוק בפרק זה (פרק ב) נועדו לטפל בחשש לפגיעה בתחרות בין הספקים וכן בחשש לפגיעה בתחרות בין הקמעונאים ולפגיעה בתחרות בין הספקים לקמעונאים.

שוק המזון מורכב ממקטעי הספקים (יבוא⁸⁵ ותעשייה מקומית⁸⁶) וממקטע הקמעונאות.

⁸² החוק אימץ בין היתר את עיקרי החלטת הממשלה 5167 (21.10.12) שבה הוחלט ליישם את המלצות ועדת קדמי.

⁸³ עד לתיקון 8 לחוק המזון, אשר אושר ביולי 2024, הוראות פרק ב לחוק, שעניינן איסורים והגבלות החלים לעניין יחסי קמעונאי-ספק והסדרת התחרות הגיאוגרפית בין קמעונאיים גדולים, חלו על קמעונאים גדולים שמוכרים רק או בין היתר מזונות מסוימים ומוצרי ניקיון. לעומת זאת, הפרק "שקיפות המחירים" חל על קמעונאים גדולים שמוכרים בנוסף למזון ולמוצרי ניקיון גם מוצרים מענף הפארם. במסגרת התיקון האמור הוחלו האיסורים וההגבלות החלים לעניין יחסי קמעונאי-ספק בפרק ב' לחוק גם על ענף הפארם, החל מינואר 2015, ונקבעו הסדרות לעניין התחרות הגיאוגרפית בענף זה.

⁸⁴ ראו דיויד גילה, "הערת חקיקה: חוק המזון", מחקרי משפט לא, (2017), עמ' 319 - 342.

⁸⁵ מצרכים שונים בענף המזון מיובאים הן כחומרי גלם לתעשייה והן כמוצר סופי.

⁸⁶ התעשיינים רוכשים מהחקלאים סחורה, כגון חלב או פירות, מעבדים אותה למוצר מוגמר ומוכרים אותו לקמעונאי המזון בישראל או מייצאים אותו.



הוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון

בדוח הקודם צוין כי בדיוני הוועדה המשותפת⁸⁷ (לוועדת הכלכלה ולוועדת הכספים) ממרץ 2014 שבהם נדונה הצעת חוק המזון ציין יו"ר הוועדה כי בכוונתו לקיים דיונים על מנת לשמוע הערות של חברי הכנסת ושל הציבור במטרה לשפר את חוק המזון. כדי לפקח על יישום החוק וקידום התחרות בענף המזון הוקמה ועדת משנה לוועדה המשותפת. על ועדת המשנה הוטל לדווח לוועדת הכלכלה של הכנסת⁸⁸ על יישום החוק והשפעתו על תחום המזון. בדיוני הוועדה המשותפת בכנסת במרץ 2014 ציין יו"ר הוועדה כי בכוונתו לקיים דיונים לצורך שמיעת הערות של חברי כנסת ושל הציבור במטרה לשפר את נוסח חוק המזון המוצע. כדי לפקח על יישום החוק ועל קידום התחרות בענף המזון הוקמה באותו החודש ועדת משנה לוועדה המשותפת. על ועדת המשנה הוטל לדווח לוועדת הכלכלה של הכנסת על יישום החוק והשפעתו על תחום המזון. **בבדיקת משרד מבקר המדינה בדוח הקודם נמצא כי ועדת המשנה הוקמה במרץ 2014 אך לא נתכנסה כלל.**

מקטע קמעונאי המזון

בשוק קמעונאות המזון בישראל פועלים קמעונאים רבים החל מרשתות שיווק גדולות וכלה בשווקים וחנויות מכולת שכונתיות.

היקף המכירות בשוק המזון בכללותו בשנת 2022 מוערך ב-85 - 90 מיליארד ש"ח⁸⁹. בשוק קמעונאות המזון פועלים 2,000 קמעונאי מזון באמצעות 3,700 סניפים וחנויות בגדלים שונים (כמו מינימרקטים וסופרמרקטים)⁹⁰. על פי הערכת עמותת פורום מזון ומכולת⁹¹, בנוסף על רשתות השיווק יש כ-10,000 חנויות מכולת וכ-7,000 חנויות נוחות.

בשני העשורים האחרונים עבר מקטע הקמעונאות שינויים, ובין היתר שינוי במבנה השוק וברמת התחרותיות בו - בשנת 2005 קרסה רשת קלאב מרקט ונמכרה לרשת שופרסל וכך הפכה אותה לרשת הגדולה בישראל; בשנת 2016 קרסה רשת מגה קמעונאות שהייתה קמעונאית המזון השנייה בגודלה בארץ, והיא נרכשה על ידי קמעונאי אחר - יינות ביתן. בשנת 2019 קרסה רשת קואופ ונמכרה לרשת מחסני השוק. נוסף על מיזוגים ורכישות בענף הרחיבו קמעונאים מובילים את פעילותם גם באמצעות רכישת קמעונאים קטנים⁹². בשנים 2021 - 2022 נרכשו שתי רשתות שיווק מזון^{93,94}, ושתי רשתות מזון מחו"ל החלו את פעילותן בישראל⁹⁵.

⁸⁷ פרוטוקול מס' 11 מישיבת הוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, 4.3.14.

⁸⁸ הוועדה המשותפת התכנסה ל-13 ישיבות והשתתפה בשני סיורים בהקשר לחוק המזון; ועדת המשנה לפיקוח על יישום חוק קידום התחרות בענף המזון התכנסה ארבע פעמים - פעמיים בסוף 2014 ופעמיים באמצע 2015. אף לא אחת מהוועדות עסקה בנושא הקצאת שטחי מדף לספקים גדולים מאוד.

⁸⁹ מתוך הדוחות הכספיים של שופרסל לשנת 2022.

⁹⁰ ראו באתר האינטרנט של BDICODE.

⁹¹ עמותת פורום מזון ומכולת לביטחון תזונתי בישראל - פורום קמעונאים לענף המזון והמכולת בישראל. עמותה זו ידועה גם בשם "עמותת פורום המזון והמכולת".

⁹² למשל, חברת פרשמרקט רכשה את סופר דוש ואת מחסני להב בשנת 2017, ורמי לוי רכש את קופיקס בשנת 2018.

⁹³ במאי 2021 הודיעה חברת אלקטרה מוצרי צריכה (1970) בע"מ כי היא חתמה על הסכם עם חברת יינות ביתן בע"מ ועם גורמים אחרים (מר נחום ביתן, גברת נורית ביתן (בני משפחת ביתן) וחברת הפניקס) ולפיו היא תרכוש 35.05% מהון המניות של יינות ביתן ותשלם 50 מיליון ש"ח נוספים למשפחת ביתן. בד בבד,

⁹⁴ תשקיע חברת הפניקס ביינות ביתן כנגד הקצאת מניות של יינות ביתן שיהיו 15% מהון המניות של הפניקס. באוגוסט 2021 הודיעה חברת פרשמרקט לבורסה כי חברת פז חברת נפט בע"מ רכשה את מלוא מניותיה (חברת פרשמרקט בע"מ הוקמה בשנת 2004 והיא מפעילה רשת קמעונאות מזון. נכון לשנת 2022, לרשת 42 סניפים (7 - המותג פרשמרקט, 11 - המותג מחסני להב, 8 - המותג מחסני מזון, 5 - המותג טיפ טוב, 5 - המותג סופר דוש ו-6 - המותג היפר דודו).

⁹⁵ באוקטובר 2021 חתמה חברת אלקטרה עם חברת רשת קמעונאית מחו"ל (7-eleven Inc - סבן אילבן) הסכם זכיינות בלעדי לפיתוח ותפעול של חנויות נוחות בישראל. בשנת 2022 התקשרה יינות ביתן במזכר הבנות עם חברת קרפור (Carrefour International Partnership) בהסכם זכיינות להפעלת חנויות רשת יינות ביתן תחת מותגי קרפור השונים (Carrefour, Carrefour Market, Carrefour ו-Supeco and Atacadao) בישראל (במרץ 2022 הודיעה חברת אלקטרה לבורסה כי יינות ביתן התקשרה במזכר הבנות עם חברת קרפור).



אחד המדדים לבחינת הריכוזיות הוא כוחם של הקמעונאים ברמה הארצית ורמת הריכוזיות במקטע הקמעונאות. משרד מבקר המדינה בדק את נתח השוק של הקמעונאים הגדולים. להלן לוח המציג את נתחי השוק בקרב הקמעונאים הגדולים שלגביהם קיימים דיווחים על היקף המכירות שלהם, בשנים 2014 - 2022:

לוח 3: מדדי נתחי שוק בקרב הקמעונאים הגדולים, ביחס לכלל שוק המזון, 2014 - 2022⁹⁶

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	CR
33%	32%	33%	34%	33%	32%	31%	32%	28%	3 קמעונאים
40%	40%	41%	41%	40%	41%	38%	41%	36%	5 קמעונאים
49%	49%	49%	51%	51%	52%	50%	53%	44%	10 קמעונאים
64	65	66	66	69	71	79	79	88	הערכה של גודל שוק המזון (מיליארדי ש"ח)

על פי נתוני רשות התחרות ושופרסל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים 2014 - 2022 חלה ירידה של 5% בנתחי השוק בקטגוריה של שלושת הקמעונאים הגדולים ובקטגוריה של עשרת הקמעונאים הגדולים. בתקופה זו עלה שוק המזון ב- 24 מיליארד ש"ח - מ- 64 מיליארד ש"ח ל- 88 מיליארד ש"ח. יצוין כי לאור הגידול בהיקף המכירות בשוק עלה חלקם של שלושת הקמעונאים הגדולים מ- 22 מיליארד ש"ח ב- 2017⁹⁷ ל- 24.5 מיליארד ש"ח ב- 2022⁹⁸.

תחרות גיאוגרפית של קמעונאים

ועדת קדמי מצאה כי רמת הריכוזיות בתחום הקמעונאות בישראל היא מהגבוהות ביותר בקרב מדינות ה-OECD. כמו כן, נמצא קשר ישיר בין אזורים בארץ שבהם קיימת ריכוזיות בתחום קמעונאות המזון לבין רמת מחירי המצרכים הנמכרים באותם אזורים⁹⁹.

בחוק המזון נקבעו איסורים על קמעונאים, הנוגעים לפריסתם הגיאוגרפית, והוא מסמיך את הממונה על התחרות לקבוע את השיעור המחושב¹⁰⁰ לכל חנות גדולה¹⁰¹ (להלן בפרק זה - חנות) של קמעונאי גדול¹⁰² (להלן בפרק זה - קמעונאי). כדי לזהות את זירת התחרות המקומית הרלוונטית עבור כל חנות של קמעונאי השיעור המחושב מציג את נתח השוק שיש לקמעונאי בכל חנויותיו הגדולות בקבוצת התחרות¹⁰³, והוא נקבע על פי השיעור שהקמעונאי מוכר באזור הביקוש לעומת החנויות המתחרות.

⁹⁶ נהוג למדוד את נתחי השוק באמצעות מדד CR. מדד CR3 מודד את נתח השוק של שלושת הגופים הגדולים בתחום, CR5 מודד את נתח השוק של חמשת הגופים הגדולים, וכן הלאה.

⁹⁷ 34% מ-66 מיליארד ש"ח.

⁹⁸ 28% מ-88 מיליארד ש"ח.

⁹⁹ ראו עמ' 19 לדוח ועדת קדמי.

¹⁰⁰ 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 הנבחנת, לרבות אותה החנות, ובין מחזור המכירות של כלל החנויות הגדולות השייכות לקבוצת התחרות.

¹⁰¹ 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 בה הוא ממכירת מזון. חנות גדולה מוגדרת כחנות ששטח המכירה שלה הוא לפחות 250 מ"ר, למעט חנות מקוונת (ההגדרה לעניין "תחרות גיאוגרפית של קמעונאים" ו"הסדרת יחסי ספקים וקמעונאים").

¹⁰² סעיף 14 לחוק המזון מגדיר קמעונאי גדול, לעניין "תחרות גיאוגרפית של קמעונאים" (פרק ב, סימן ב), כקמעונאי גדול כהגדרתו בסעיף 2 לחוק וכקמעונאי המחזיק בחנות גדולה אחת לפחות שמחזור המכירות בשנת הכספים הקודמת היה גבוה מ-100 מיליון ש"ח. לא חל שינוי ביתר ההגדרות כאמור בפרק ב, סימן א (פעולות אסורות) לחוק המזון.

¹⁰³ קבוצת התחרות כוללת את החנויות הגדולות של הקמעונאים הגדולים שקיימת חפיפה בין האוכלוסייה באזור הביקוש שלהן לבין האוכלוסייה באזור הביקוש של החנות הנבחנת.



הוראות סימן ב' לחוק המזון¹⁰⁴ (תחרות גיאוגרפית של קמעונאים) חלות רק על חנויות גדולות של קמעונאים גדולים¹⁰⁵ ששטח המכירה שלהן הוא 250 מ"ר ומעלה. ההוראות האמורות אינן חלות על חנויות שאינן גדולות, ששטח המכירה שלהן הוא 250 מ"ר ומטה - חנויות המאפיינות רכישות במגזרים החרדי והערבי.

על פי הוראות סעיף 16(ב) לחוק המזון, לפחות אחת לשנתיים רשות התחרות מוסרת "הודעה בדבר אזורי ביקוש" לכל אחד מהקמעונאים הגדולים בנוגע לחנויותיו שהשיעור המחושב שלהן גבוה מ-30% ולחנויותיו שהשיעור המחושב שלהן גבוה מ-50%. קמעונאי המעוניין לפתוח חנות חדשה באזור שבו יש לו כבר חנות אחרת שהשיעור המחושב שלה גבוה מ-30%, חייב לקבל אישור מהממונה על התחרות. מנתונים של רשות התחרות בשנים 2015 - 2023 עולה כי התקבלו 25 בקשות לפתיחת חנות חדשה. רשות התחרות אישרה 19 בקשות, שתי בקשות נמצאות כעת בטיפול, שתי בקשות נמשכו בעקבות שינוי הנסיבות שהביאו לביטול חובת הבקשה מהרשות, בקשה אחת נמשכה לפני החלטתה של הרשות ובקשה אחת נדחתה¹⁰⁶. בשנת 2023 נכנסה לתוקפה הוראת שעה לשלוש שנים כך שקמעונאי גדול שקיבל הודעה כאמור לא יידרש לקבל את אישור הממונה על התחרות לפתיחת חנות גדולה נוספת באזור ביקוש, אם בכל אחד מששת החודשים שקדמו למועד פתיחת החנות הגדולה, 55% או יותר מהיקף המכירות של המצרכים שמכר הקמעונאי הגדול בכלל החנויות שלו, היו מצרכים של ספקים קטנים ובינוניים.

הלוח שלהלן מציג את מספר החנויות הגדולות בעלות שיעור מחושב גבוה מ-30% השייכות לקמעונאים הגדולים, כפי שפרסמה רשות התחרות, נכון לשנים 2019 ו-2021:

לוח 4: מספר החנויות הגדולות בעלות שיעור מחושב גבוה מ-30%, 2019 ו-2021

2019			2021			השנה
סה"כ חנויות גדולות של קמעונאים גדולים	50% ומעלה	30%-50%	סה"כ חנויות גדולות של קמעונאים גדולים	50% ומעלה	30%-50%	השיעור המחושב
810	53	141	848	57	153	
		22			23	מספר הקמעונאים הגדולים
		17			19	מספר הקמעונאים שניתנו להם הודעות בדבר אזורי ביקוש

על פי נתוני רשות התחרות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2019 היו 194 חנויות בעלות שיעור מחושב גבוה מ-30% ומהן 53 בעלות שיעור מחושב גבוה מ-50%. כמו כן, בשנת 2021 היו 210 חנויות בעלות שיעור מחושב גבוה מ-30% ומהן 57 בעלות שיעור מחושב גבוה מ-50%. הנתונים מצביעים על עלייה של 8% במספר החנויות בעלות שיעור מחושב גבוה מ-30% בשנים 2019 - 2021. מספר הקמעונאים הגדולים באותן השנים היה 22 ו-23, בהתאמה, ומספר הקמעונאים הגדולים שקיבלו הודעה בדבר אזורי ביקוש באותן השנים היה 17 ו-19, בהתאמה (עלייה של 12%).

¹⁰⁴ סעיפים 14 - 21 לחוק המזון.

¹⁰⁵ לעניין "ריכוזיות גיאוגרפית של קמעונאים", קמעונאי גדול הוא קמעונאי המחזיק בחנות גדולה אחת שמחזור הכספים בשנת הקודמת היה גבוה מ-100 מיליון ש"ח.

¹⁰⁶ בבקשה שנדחתה בדקה הרשות את בקשת שופרסל בע"מ להקים חנות חדשה באזור עם ריכוזיות גיאוגרפית גדולה במקום החנות שלה. ביוני 2015 הרשות דחתה את הבקשה, אף שהחברה הצהירה כי תסגור את החנות הקיימת מיד עם פתיחת החנות החדשה. בין הסיבות לדחייה של הבקשה צוין כי השטח שעליו נמצאת החנות הקיימת הוא בבעלות החברה והוא שטח המסחר היחיד באזור, ולכן לא נותרו שטחי מסחר פנויים לקמעונאים חדשים.



בדוח הקודם צוין כי במאי 2020 פרסמה רשות התחרות מחקר שבו נבדקו פערי המחירים בין הפריפריה למרכז לפי חלוקה לאשכולות פריפריאליים ואשכולות כלכליים, ולא לפי חלוקה לאזורים על פי הריכוזיות הגיאוגרפית (פרק ב' לחוק המזון). תוצאות הבדיקה העלו כי בממוצע מחירי מוצרי המזון בפריפריה נמוכים ביחס למחירים במרכז. משרד מבקר המדינה העיר כי רשות התחרות לא בחנה את השפעתו של חוק המזון על הריכוזיות הגיאוגרפית ועל מחירי המוצרים, והמליץ כי עליה לבחון מדי פעם בפעם את פעולתיה למניעת ריכוזיות גיאוגרפית ואת השפעת הוראות החוק בהקשר זה.

בביקורת הנוכחית, במרץ 2024, מסרה רשות התחרות למשרד מבקר המדינה כי היא בחנה באילו דרכים אפשר לבחון את השפעת הריכוזיות הגיאוגרפית של קמעונאים על הריכוזיות והתחרותיות. הרשות החליטה על ביצוע מחקר שיבחן אם עלתה ההסתברות לכניסת קמעונאי גדול חדש (באותו אזור ביקוש שבו קיים קמעונאי גדול אחר שיש לו חנויות שהשיעור המחושב שלהן הוא 30% או 50%) ואם חלה ירידה בריכוזיות גיאוגרפית באזורים שבהם היו קמעונאים עם שיעור מחושב גבוה מ-30% ערב כניסתו לתוקף של חוק המזון. כמו כן, המחקר יבחן אם קיים סיכוי גדול יותר לפתיחת חנויות שאינן גדולות על ידי קמעונאים גדולים אחרים.

הגידול במספר החנויות הגדולות שמדווחות לרשות התחרות במסגרת הוראות חוק המזון, כמעט ולא נבע מפתיחת חנויות על ידי קמעונאים גדולים חדשים אלא ממעבר של חנויות מקמעונאים קטנים לקמעונאים גדולים קיימים¹⁰⁷. כמו כן, לרוב קיימת ריכוזיות גיאוגרפית במקומות שבהם מספר התושבים קטן, ולא כדאי לקמעונאים נוספים לפתוח סניפים באותו האזור. במרבית המקרים מדובר ביישובים הנמצאים במקומות מרוחקים מהמרכז. פתרונות אפשריים לבעיה של אי-פתיחת סניפים נוספים באזורים מרוחקים שבהם קיימת ריכוזיות גיאוגרפית הם קנייה מקוונת (אונליין) וקנייה בחנויות מקומיות.

1. הרחבת פעילותם של קמעונאים גדולים לתחומים באופן העלול לפגוע בתחרות הגיאוגרפית

ההגבלות מתוקף חוק המזון שמונעות התרחבות של קמעונאים באמצעות פתיחת חנויות גדולות נוספות, יוצרות בפניהם אתגרים לאיתור מנועי צמיחה והרחבת פעילותם גם בדרכים אחרות. חוק המזון אשר נכנס לתוקפו בשנת 2014 הביא לשינויים בתחום התחרות בין הקמעונאים בענף המזון, ובמקרים מסוימים שינה את הדינמיקה התחרותית בשוק ואת אופי פעילותם של הקמעונאים הגדולים.

איתור מנועי צמיחה והרחבת פעילותם של הקמעונאים הגדולים היוו פוטנציאל לפגיעה בקמעונאים קטנים. למשל, התרחבות הרשת לחנויות שאינן עונות על הגדרה של חנות גדולה בחוק המזון, יכולה להפחית את התחרות באזורים שבהם הרשת אינה יכולה לפתוח חנות גדולה ולהעמיק את הריכוזיות באזור.

דוגמה לכך היא שופרסל - הרשת הקמעונאית הגדולה בישראל - שהרחיבה את פעילותה בין היתר באמצעות הפורמט השכונתי "שופרסל אקספרס" עם גידול ניכר במספר הסניפים שברשותה - מ-47 סניפים בשנת 2015 ל-86 סניפים בשנת 2022. ההתרחבות מתאפשרת באמצעות סניפים שאינם עונים על הגדרה של "חנות גדולה" בחוק המזון ואינם דורשים את אישור הרגולטור. דוגמה נוספת - חברת רמי לוי שיווק השקמה, החברה השנייה בגודלה במגזר הקמעונאי. נכון לשנת 2022, החברה מחזיקה 23 סניפים בפורמט השכונתי "רמי לוי בשכונה".

107 למשל קמעונאי א' בעל 10 חנויות גדולות (בעלות שטח מכירה של יותר מ-250 מ"ר) מוגדר כקמעונאי גדול וחלה עליו חובת דיווח לרשות התחרות על חנויותיו. קמעונאי ב' הוא בעל חנות אחת שאינה גדולה ועוד שתי חנויות גדולות. ברגע שקמעונאי ב' ימכור לקמעונאי א' אחת מחנויותיו הגדולות אזי קמעונאי א' ידווח לרשות התחרות על 11 חנויות גדולות (כולל החנות הגדולה שנרכשה) אך בפועל מספר החנויות הגדולות של קמעונאים א' ו-ב' במצטבר לא השתנה.



נוסף על כך, הדינמיקה שהשתנתה בעקבות חוק המזון הביאה קמעונאי מזון גדולים לנצל את גודלם ואת מערכי ההפצה שלהם כדי לספק מוצרי מזון וצריכה לקמעונאים קטנים. כוח הקנייה שלהם עקב היותם רשתות קמעונאיות גדולות מאפשר להם להשיג מחירים נמוכים מהספקים, ובכך להציע לקהל הקמעונאים הקטנים מחירים אטרקטיביים גם בהשוואה לרכישה ישירות מהספק. זאת ועוד, הדבר מאפשר לקמעונאי הקטן לרכוש סל מוצרים במקום אחד, והוא אינו נדרש להזמין מכמה ספקים שונים.

דוגמה לכך ניתן לראות בהקמת "שופרסל עסקים" הפועלת בשני מגזרים - פורמט המתמחה במכירת מוצרים ישירות לבעלי החנויות במגזר הקמעונאי, לרבות חנויות מכולת, מינימרקטים ופיצוציות עם פוטנציאל של אלפי נקודות מכירה ברחבי הארץ באמצעות שלושה סניפים ייעודיים לעסקים בשם CASH&CARRY, וכן אתר סחר ייעודי לעסקים.

אספקת מוצרי מזון וצריכה לקמעונאים קטנים מאפשרת לקמעונאי הגדול לשלוט על מחירי המוצרים המשווקים על ידי הקמעונאים הקטנים, דבר העלול לפגוע בתחרות בינם לבין חנויות של אותו הקמעונאי הממוקמות באותו אזור גיאוגרפי. כמו כן, הדבר מאפשר לקמעונאי גדול שמשפק מוצרי מזון וצריכה לקמעונאים קטנים לשמר פערי מחירים בין קמעונאים קטנים לבין סניפי הדיסקאונט שלו הממוקמים באותו אזור.

החנויות השכונתיות (קמעונאים קטנים ובינוניים) נותנות מענה לאוכלוסיות שונות ובהם אוכלוסיות מוחלשות שיש להם קושי להגיע באופן פיזי לחנויות הדיסקאונט, שלרוב ממוקמות באזורים מרוחקים מאזורי מגורים או שאין חנויות דיסקאונט באזור מגוריהם כלל. אולם, חנויות אלה שאחראיות על כ-40% מהמכר בענף המזון, יקרות לעיתים בעשרות אחוזים מחנויות הדיסקאונט.

נמצא כי חוק המזון אינו נותן מענה לכל התרחבות אפשרית 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.

רשות התחרות מסרה בתגובתה כי לאחרונה הכריזה הרשות על קמעונאי מזון גדול כספק גדול¹⁰⁸ נוכח פעילותו הסיטונאית, מה שמגביל את יכולתו של קמעונאי גדול להשפיע על מחירי המוצרים של הקמעונאים לצרכן. כמו כן, הרשות ציינה בתגובתה כי לא ברור שקיימת בעיה תחרותית המצריכה חקיקה והתערבות רגולטוריות שעלולה להיות בעוכרי המגמות החיוביות בתחום.

משחלפו עשר שנים מיום חקיקתו של חוק המזון, מומלץ לרשות התחרות לבחון את המתודולוגיה לבחינת האזורים הגיאוגרפיים תוך התחשבות גם בחנויות שכונתיות¹⁰⁹ לממכר מזון (שהן 40% מהשוק), ואף לשקול הסדרה שתאפשר הרחבת הפיקוח על פעולותיהם של קמעונאי מזון גדולים שאינן מפוקחות כיום שיש בהן כדי לפגוע בתחרות.

2. מכירות של מזון ומוצרי צריכה באונליין והשפעתן על התחרות הגיאוגרפית

שוק האונליין של מוצרי מזון וצריכה בישראל נמצא בצמיחה גדולה בשנים האחרונות. השינויים הטכנולוגיים שהביאו לגידול במגוון האפשרויות העומדות בפני הצרכן, הביאו לעלייה ברכישות מזון ומוצרי צריכה באינטרנט.

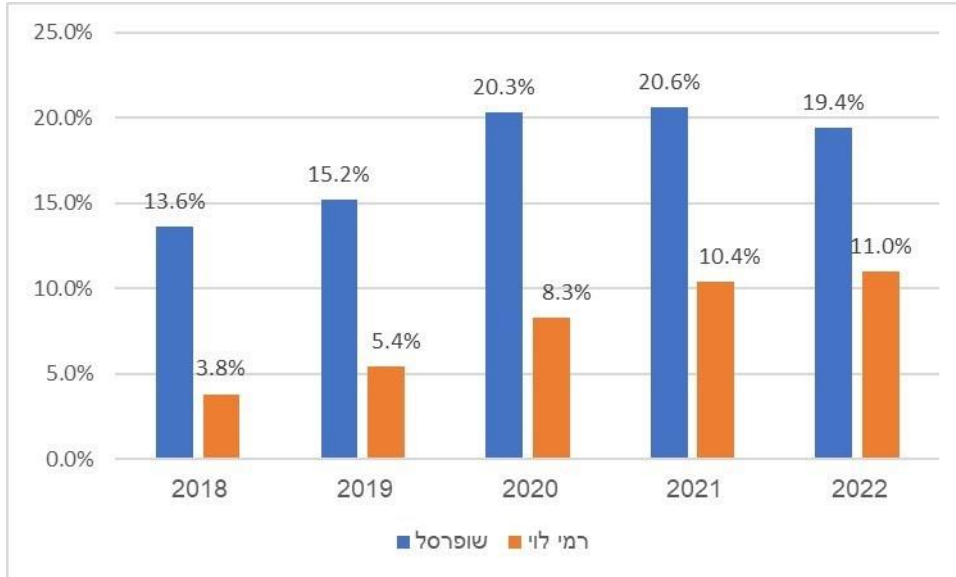
108 ראו ברשימת הספקים הגדולים לשנת 2023, אתר רשות התחרות.

109 שאינן עונות להגדרה של חנות גדולה על פי חוק המזון.



הקמעונאים העיקריים באונליין הם רשתות שיווק המזון הגדולות המפעילות רשת של חנויות פיזיות ברחבי הארץ, ומלבדם פועלות גם חנויות וירטואליות המפעילות פלטפורמה טכנולוגית עצמאית ללא חנות פיזית וכן חנויות קטגוריאליות המוכרות מוצרים שונים כמו טואלטיקה ופירות וירקות. להלן תרשים המציג את שיעור המכירות באונליין של רשתות שיווק מזון מסך המכירות הכולל שלהן, בשנים 2018 - 2022:

תרשים 10: שיעור מכירות אונליין של רשתות שיווק מזון מסך המכירות הכולל¹¹⁰, 2018 - 2022



על פי נתוני הדוחות הכספיים של שופרסל ורמי לוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין השנים 2018 עד 2022 עלו מכירות אונליין של רשת שופרסל ורמי לוי ב-43% ובכ-290% בהתאמה. כאשר שנת 2020 הייתה שנת מפנה שהאיצה את התהליך, בין היתר עקב מגיפת הקורונה, והביאה לגידול ניכר במכירות מוצרי מזון וצריכה באונליין, זאת נוסף על תהליכים שהניעו הרשתות בהרחבת הפריסה הגיאוגרפית. לצד הרשתות שהוצגו בתרשים, רשתות נוספות פועלות להגדלת פעילותן באונליין באמצעות הרחבת הפעילות הקיימת ורכישת חברות מתמחות, משום שמכירות אונליין משמשות עבורן מנוע צמיחה.

לאור המאפיינים של התחום, ועם העלייה בהיקף רכישות מזון ומוצרי צריכה באונליין, קיים צורך לבחון היבטים נוספים של תחרותיות והגנת הצרכן. בשונה מחנות פיזיות, הפלטפורמה הדיגיטלית פותחת בפני הקמעונאי אפשרויות של קידום והצגה של מוצרים המשרתים את האינטרסים שלו, והיא עלולה לפגוע בצרכן בגלל צמצום האפשרויות העומדות בפניו לרכישה, ואף לפגוע בתחרות הבין-מותגית.

היבט נוסף שיש לבחון הוא הפריסה הגיאוגרפית המוצעת לרכישת מוצרי מזון וצריכה באונליין. לאזורים מסוימים בישראל אין שירות משלוחי אונליין ובאזורים אחרים השירות ניתן על ידי ספק אחד; הדבר עלול לגרום לפגיעה באיכות השירות הניתנת על ידי הספק באזורים אלה ובמוטיבציה שלו למתן הנחות באמצעים העומדים לרשותו כדוגמת מועדוני לקוחות לקהל לקוחות שהקמעונאי מזהה כ"שבוי"¹¹¹.

¹¹⁰ שיעור מכירות אונליין מתבסס על הדוחות הכספיים של החברות הציבוריות שופרסל בע"מ ורמי לוי שיווק השקמה בע"מ.

¹¹¹ לדוגמה, הקמעונאי יכול לתעדף באמצעות הנחות וקופונים המחולקים ללקוחות על בסיס אזור גיאוגרפי ומקום מגוריו של הלקוח.



בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן), קיימות הוראות המתייחסות ל"מכר מרחוק" הכולל גם מכירות של מוצרי מזון וצריכה באונליין וכן גם פרק הצגת המחירים וסימון המוצרים חל גם על מוצרים הנמכרים באונליין, לרבות חובת סימון ארץ המקור של תוצרת חקלאית טרייה. כלל ההוראות ניתנות לאכיפה.

מבדיקה שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה ביולי 2024, בחמישה אתרי אינטרנט של קמעונאים לממכר מזון באונליין, עבור שלושה מוצרים (חלב, לחם וביצים) שנקבע להם מחיר בפיקוח ממשלתי, נמצא כי בשני אתרי אינטרנט סומנו המוצרים עם השילוט "מוצרים בפיקוח"; באתר אחד סומנו חלק מן המוצרים (חלב ולחם); ובשני אתרים לא סומנו שלושת המוצרים. עוד נמצא כי באף אחד מהאתרים שנבדקו לא הוצגו המוצרים כאמור בהפרדה כלשהי משאר המוצרים כפי שנדרש בחנויות פיזיות לממכר מזון.

לצד האמור, מבדיקה שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה ברשות התחרות בינואר 2024, נמצא כי רשות התחרות בחנה את השפעתה של העלייה ברכישות מזון באונליין ואת האופן שבו יש להביאה בחשבון בעת שתדון בבקשות למיזוגים בין קמעונאים, וכן בוצעו בחינות נוספות שהביאו לפרסום הבהרות לאופן יישום הוראות חוק המזון ברכישה מקוונת. עוד נמצא כי הרשות להגנת הצרכן בחנה את נושא הפגיעה האפשרית בצרכנים עקב רכישות מזון באונליין, עם זאת היא לא בחנה הצגה וסימון מוצרים שנקבע להם מחיר בפיקוח ממשלתי. בנוסף היא לא הוציאה הנחיות מיוחדות לקמעונאים במכירה באונליין בענף המזון, כמו מתן מענה להפרדה של מוצרי מזון שנקבע להם מחיר בפיקוח ממשלתי משאר המוצרים כמו בחנויות הפיזיות.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 (להלן - תגובת הרשות להגנת הצרכן) כי היא מבצעת אכיפה רחבה בתחום המכר מרחוק, ובמסגרת זו היא מתמקדת באכיפה גם בנושא מכר מרחוק בתחום המזון. עוד הוסיפה הרשות שהיא עוסקת בתחום זה בתובענות ייצוגיות שבהן היא מתבקשת לחוות את דעתה לגבי הסדרי פשרה. בנוסף על כך מסרה הרשות כי בכוונתה להוציא הנחיות מיוחדות לקמעונאים בנוגע להפרדה בהצגה ובסימון באתרי האינטרנט של מוצרים שנקבע להם מחיר בפיקוח ממשלתי.

חוק המזון חוקק בטרם התפתחו מכירות המזון באונליין, ואין בו התייחסות לנושא רכישות מזון ומוצרי צריכה באונליין. נוכח השינויים בהרגלי הצריכה והתפתחות הענף ייתכנו שינויים בדינמיקה התחרותית במקטע הקמעונאות שעלולים להביא לחיזוק מעמדו של קמעונאי מסוים באזור גיאוגרפי מסוים.

מוצע לרשות התחרות להמשיך ולבחון את ההתפתחויות של הרכישות באונליין, ולבחון את השפעתן על הריכוזיות הגיאוגרפית של הקמעונאים בכלל ולא רק כשיקול בדיון בבקשות לאישור מיזוגים וככל שיידרש להציע תיקוני חקיקה לשם מניעת פגיעה בתחרות. עוד מוצע שהרשות להגנת הצרכן תמשיך לבצע מעקב ובדיקה של אתרי המכירה של הקמעונאים באונליין ותבדוק האם זכויות הצרכנים נשמרות וכלל המידע מוצג לצרכנים¹¹² בהתאם לחוק, וככל שיידרש תוציא הנחיות מתאימות לקמעונאים.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 (להלן - תגובת הרשות להגנת הצרכן) כי היא מבצעת אכיפה רחבה בתחום המכר מרחוק, ובמסגרת זו היא מתמקדת באכיפה גם בנושא מכר מרחוק בתחום המזון, ושהיא עוסקת בתחום זה בתובענות ייצוגיות בעת היא מתבקשת לחוות את דעתה לגבי הסדרי פשרה¹¹³. נוסף על כך מסרה הרשות כי בכוונתה להוציא הנחיות מיוחדות לקמעונאים בנוגע להפרדה בהצגה ובסימון באתרי האינטרנט של מוצרים שנקבע להם מחיר בפיקוח ממשלתי.

ס' 17 לחוק הגנת הצרכן מפרט את חובת העוסק לסמן על גבי טובין הנמכרים לצרכן או במצורף להם כגון: שם המצרך, ארץ הייצור, שם היצרן והמחיר. ס' 14 לחוק קובע כי בעסקת מכר מרחוק חייב העוסק לגלות לצרכן בין היתר את התכונות העיקריות של המוצר, מחירו ודרך אספקת המוצר.

112

חוות הדעת נוגעות בשאלות כגון האם הסדר הפשרה מטיב עם הצרכנים, האם גובה הפיצוי הולם והאם האסדרה העתידית מגנה על הצרכן.

113



שקיפות מחירים

בשנת 2012 המליצה ועדת קדמי כי הרשות להגנת הצרכן תפעל להקמת מאגר נתונים מקוון של מחירי המצרכים¹¹⁴ בתחום המזון. המאגר יאפשר לציבור הצרכנים להשוות מחירים באמצעות ממשק מקוון ידידותי למשתמש בין נקודות מכירה שונות הממוקמות באזורים גיאוגרפיים שונים.

סעיף 30 לחוק המזון, שנכנס לתוקפו בשנת 2015, קובע כי קמעונאי גדול (וכל החברות שבקבוצה¹¹⁵) יפרסם לציבור באתר האינטרנט את המחיר הכולל העדכני של כל המצרכים הנמכרים בכל אחת מחנויותיו¹¹⁶, (גם בחנויותיו שאינן גדולות) (להלן - חובת שקיפות המחירים). החוק מגדיר את סוגי הקבצים¹¹⁷ שישודרו¹¹⁸ ואת המידע שכל קובץ צריך להכיל, לרבות שמות מוצרים, מבצעים ומחירים¹¹⁹.

נכון למועד סיום הביקורת, הרשות להגנת הצרכן מפרסמת קישורים לאתרים באינטרנט שבהם מאוחסנים קבצים של 27 קמעונאים גדולים¹²⁰. בעקבות פרסום הקבצים של הקמעונאים הגדולים פיתחו גופים פרטיים (להלן - אפליקטורים) יישמונים (אפליקציות) ייעודיות שמשמשות בנתונים השמורים בקבצים אלה, לשם השוואת מחירים בין המצרכים השונים ובין הרשתות השונות, ללא עלות מצד הצרכן על השירות שהן מספקות לשירותים הבסיסיים שהן מספקות.

נכון למועד סיום הביקורת פועלות שתי אפליקציות¹²¹ המאפשרות לצרכנים להשוות בין מחירי המצרכים אצל הקמעונאים השונים. האפליקציות מספקות כלים שונים לתועלת המשתמש, לרבות בניית סל מוצרים והשוואת מחירו בין הרשתות השונות, התראה על שינוי במחיר מוצר ואם הוא הגיע למחיר מסוים שקבע המשתמש, היסטוריית מחירים, רשימת מצרכים תחליפיים וכן אפשרות לעדכן מצרכים החסרים במלאי. חלק מהשירותים האלו ניתנים באפליקציות השונות תמורת תשלום.

בספטמבר 2019 התפרסם מחקר¹²² שערכו חוקרים¹²³ מאוניברסיטאות תל אביב ובן גוריון בנגב, ובו נבחנה השפעת חובת שקיפות המחירים על המחיר לצרכן (להלן - המחקר). המחקר בחן את השינוי במחיריהם של קבוצת מצרכים, אחרי כניסתה של חובת שקיפות המחירים לתוקף, לעומת השנה שקדמה לכך. מסקנת המחקר הייתה כי בעקבות כניסתה לתוקף של חובת שקיפות המחירים ירדה בשנת 2015 רמת המחירים בשיעור של 4% - 1245%.

¹¹⁴ "מוצר" מוגדר בסעיף 29 לחוק המזון כמזון וכל מוצר אחר הנמכר בחנות, למעט מוצרי חשמל, מוצרי טקסטיל, מוצרי הלבשה והנעלה, מוצרי אופטיקה, תכשיטים, ארנקים, תיקים, צעצועים, ציוד משרדי, כלי בית, ספרים, עיתונים, בשמים, מוצרי איפור ותכשירים (הגדרה זו נכונה לפרק "שקיפות המחירים").

¹¹⁵ סעיף 2 לחוק המזון מגדיר קמעונאי כאדם המחזיק בחנות, וכל אדם קשור אליו. כלומר, קבוצה מורכבת מהקמעונאי, מחברות בנות, נכדות ואחיות (ראו הגדרת "אדם קשור" בסעיף 2 לחוק המזון).

¹¹⁶ "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 הוא מוצרי היגיינה ותמרוקים ויותר מ-25% ממחזור המכירות הוא ממכירת מזון, מוצרי ניקיון, מוצרי היגיינה ותמרוקים (הגדרה זו נכונה לפרק "שקיפות המחירים").

¹¹⁷ קובץ חנויות הרשת, קובצי המצרכים והמחירים וקובצי מבצעים.

¹¹⁸ את הקבצים יעלו הקמעונאים הגדולים לאתר באינטרנט שבו מפורסמים הקבצים, בצירוף קישור לאתר של הרשות להגנת הצרכן באינטרנט.

¹¹⁹ לרבות מחירים לסוגי צרכנים שונים (חברי מועדון).

¹²⁰ "שקיפות מחירים (השוואת מחירים) - קישורים לאתרי הקמעונאים", **הרשות להגנת הצרכן**, 8.1.19.

¹²¹ "שירות לציבור - רשימת אפליקציות להשוואת מחירים", הרשות להגנת הצרכן, בדף זה מפורסם שיש שלוש אפליקציות להשוואת מחירים, אך בבדיקה של צוות הביקורת נמצא כי רק שתיים מהן פעילות.

¹²² Itai Aterx, Oren Rigby, Price Transparency, Media and Informative Advertising, 15.9.19.

¹²³ את המחקר ערכו פרופ' איתי אטר מאוניברסיטת בן גוריון וד"ר אורן רגבי מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

¹²⁴ שהם חיסכון חודשי ממוצע של כ-100 ש"ח למשק בית.



במחקר צוין כי לכלי התקשורת יש השפעה חיובית על חובת שקיפות המחירים בכך שהם משתמשים במידע שבאפליקציות ומפרסמים את המחירים שברשתות השונות, ובייחוד כאשר השימוש באפליקציות להשוואת מחירים מצומצם. החוקרים הדגישו כי חובת שקיפות המחירים עשויה להשפיע על החלטות שונות של הקמעונאים ושל הספקים. למשל, תדירות עדכון מחירי המצרכים, שינוי מדיניות לגבי זמינות מצרכים או יציאה של קמעונאים שאינם יעילים מהשוק.

הרשות להגנת הצרכן פעלה לעידוד ולהרחבה של השימוש באפליקציות להשוואת מחירים, בין השאר בשיתוף האפליקטורים. בינואר 2016 פרסמה הרשות שני תשדירים בנושא הורדת יוקר המחיה ועודדה את הציבור להשתמש באפליקציות הללו.

הרשות להגנת הצרכן ערכה במחצית השנייה של 2018 סקר¹²⁵ שנועד לזהות את רמת ההיכרות של הציבור עם האפליקציות להשוואת מחירים ואת היקף השימוש בהן. מהסקר עלה כי רוב הציבור אינו משתמש בהן או אינו משתמש בהן באופן תדיר¹²⁶. לדברי הרשות, קיימות לכך כמה סיבות: תפעול האפליקציות דורש זמן רב והשקעה רבה, ההשוואה אינה רלוונטית עבור הצרכן, הצרכן טוען כי לא ישנה את הרגליו בכל מקרה והצרכן אינו מכין רשימת קניות מסודרת¹²⁷. נכון למועד סיום הביקורת, השימוש באפליקציות אלה עדיין מצומצם.

בדוח הקודם צוין כי המודל העסקי של האפליקטורים מבוסס על מכירת ידע ושירותים לרשתות הקמעונאיות, והאפליקציות עשויות לשמש פלטפורמה לתיאום מחירים. קמעונאי המזון וספקי המזון רוכשים מנוי עסקי מהאפליקטורים המאפשר להם לבדוק את המחירים אצל המתחרים. הקמעונאים והספקים מקבלים התראות על שינויי המחירים אצל מתחריהם, על פי מאפיינים שהגדירו, והם משנים את מחירי המצרכים שלהם בהתאם. מספר הצרכנים המשתמשים באפליקציות אינו משפיע על רווחיהם של האפליקטורים.

כדי להגדיל את מספר האפליקטורים החלו באפריל 2022 הרשות להגנת הצרכן, משרד הכלכלה ומטה ישראל דיגיטלית שבמערך הדיגיטל הלאומי במיזם להגדלת מספר האפליקציות ומספר המשתמשים בהן. הם הקצו 5.85 מיליון ש"ח לפיתוח אפליקציות ואתרי אינטרנט חדשים להשוואת מחירים בתחום המזון והפארם. על פי הקול קורא תוענק תמיכה כספית של עד 1.95 מיליון ש"ח לכל מציע שייבחר (עד שלושה מציעים) שיציג פתרונות דיגיטליים שיעודדו את הצרכנים להשתמש בהם באופן תדיר, תוך יצירת חוויית משתמש פשוטה, יעילה וקלה להשוואת מחירים. **שום אפליקטור לא הגיש הצעה לקול קורא.**

בתחילת 2023, בעקבות אי-הצלחת המיזם, הגישה הרשות להגנת הצרכן לשר הכלכלה הצעה לשיטת השוואת מחירים עבור הצרכנים - מודל הרמזור. על פי ההצעה, תפורסם לציבור מפה שבה מסומנים כלל הסניפים של רשתות השיווק. כל סניף יסומן בצבע המצביע על רמת המחירים בו - אדום לסניף יקר וירוק לסניף זול. רמות המחירים ייקבעו על פי מודל שהוגדר על ידי הרשות, המודד את מחיריהם של מנעד רחב של המוצרים הנמכרים ביותר במשק מתוך סל המזון. כך, צרכנים יוכלו להשוות בין הסניפים השונים שנמצאים בסביבתם. לאחר ששר הכלכלה שקל את ההצעה, הוא החליט שלא לאמץ.

¹²⁵ שימוש בכלים להשוואת מחירי מוצרי מזון בין רשתות השיווק השונות, ADALYA, 2018.

¹²⁶ כ-67% מהנשאלים הכירו את האפליקציות להשוואת מחירים, אולם רק כ-10% מהם השתמשו בהן באופן קבוע וכ-23% מהם השתמשו מדי פעם בפעם.

¹²⁷ ממחקרים נוספים שערכה הרשות עולה כי בתחום המזון החיסכון הנתפס קטן יחסי (הצרכן רואה את החיסכון של כמה שקלים לכל מוצר, אולם לא את החיסכון הכולל בסך עשרות שקלים על כל הקנייה).



ברבעון השלישי של 2023 החלה הרשות להגנת הצרכן בפרויקט בשיתוף חברת אמזון¹²⁸. באוקטובר 2023 החל שלב הפיתוח של הפרויקט שצפוי להסתיים בדצמבר 2024. מטרת הפרויקט היא הקמת מערכת שתשמש מאגר נתונים שקוף ומתקדם של קובצי המחירים והמבצעים שהקמעונאים הגדולים מפרסמים בכפוף לחובת שקיפות המחירים שבחוק המזון. הנתונים ייאספו באופן אוטומטי על ידי המערכת¹²⁹ ויישמרו בתשתיות של מסדי נתונים שנמצאים בענף¹³⁰. המידע שייאסף יטויב ויאוחסן באופן יעיל וחסכוני¹³¹ והגישה אליו תהיה באמצעות מערכות שונות¹³².

מטרתה של חובת שקיפות המחירים היא לאפשר לצרכנים להשוות מחירים ולקבל החלטה מושכלת לגבי העסקה המשתלמת ביותר ובכך להביא להגברת התחרות בין קמעונאי המזון ולהורדת מחירים. נמצא כי בחלוף עשר שנים מיום חקיקתו של חוק המזון, השימוש באפליקציות להשוואת מחירים אינו נפוץ אצל הצרכנים. מנגד נמצא כי הן מצויות בשימוש אצל קמעונאים. ברבעון השלישי של 2023 החלה הרשות להגנת הצרכן בפרויקט בשיתוף חברת אמזון¹³³ אך הפרויקט נמצא כעת בשלב פיתוח ראשוני והוא טרם יושם. מצב דברים זה, בו המידע לגבי המחירים אינו בשימוש תדיר ע"י הצרכנים, אלא בעיקר בפני הקמעונאים, אין בו כדי לעודד את הקמעונאים להפחית מחירים לשם משיכת לקוחות ואף עלול להביא לתוצאה הפוכה של העלאת מחירים. יצוין כי בעבר הועלו טענות על אפשרות השימוש בחובת הפרסום כפלטפורמה לתיאום מחירים בין הקמעונאים, זאת לצד תוצאות המחקר (לגבי השפעת חובת שקיפות המחירים על המחיר לצרכן) שהצביע כי בשנת 2015 לאחר שחובת שקיפות המחירים נכנסה לתוקף מחירי המזון ברשתות המפוקחות בחוק המזון ירדו בשיעור של 4% - 5%.

נוסף על כך, מספר האפליקציות הפעילות ירד מאז הדוח הקודם משנת 2021 משלוש אפליקציות לשתי אפליקציות בלבד. השימוש המועט באפליקציות מצמצם את האפקטיביות של חובת שקיפות המחירים שמטרתה להגביר את התחרות ולהביא להורדת מחירי המזון ומוצרי הצריכה.

נוכח כל זאת, מוצע כי משרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן יבחנו את המודל הקיים של שקיפות המחירים, ואם הוא אכן משיג את המטרות שלמענו הוקם. עד להשלמת מודל הרמזור והפרויקט בשיתוף אמזון, על הרשות להגנת הצרכן להמשיך ולבחון אם קיימים כלים טכנולוגיים שעשויים לשפר את הנגשת המידע לצרכנים.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי יש צורך בפרסום לעידוד הצרכנים להשתמש באפליקציות להשוואת מחירים. אולם, לפרסום אפקטיבי נדרשים תקציבים משמעותיים אשר לא קיימים ברשותה.

מוצע לרשות הגנת הצרכן לבחון פרסום חוזר לציבור כדי לעודדו להשתמש באפליקציות האמורות ובתדירות גבוהה יותר בהתחשב בסדרי עדיפויות בחלוקת המשאבים העומדים לרשותה.

¹²⁸ "פרויקט שקיפות המחירים".

¹²⁹ מערכת Dedicated Web-Crawlers.

¹³⁰ RAW Data - AWS - DynamoDB.

¹³¹ בקובצי Parquet באחסון S3 של AWS.

¹³² ATHENA SQL Access.

¹³³ כאמור, מטרת הפרויקט היא הקמת מערכת שתשמש מאגר נתונים שקוף ומתקדם של קובצי המחירים והמבצעים שהקמעונאים הגדולים מפרסמים בכפוף לחובת שקיפות המחירים שבחוק המזון.



יחסי ספקים - קמעונאים

חוק המזון כולל שורה ארוכה של הוראות המסדירות את מערכות היחסים המסחריות בין ספקים וקמעונאים בענף המזון¹³⁴. בנושא זה נקבעו כמה איסורים, בין היתר איסור על ספק להתערב בקביעה של קמעונאי בנוגע למחיר או לתנאי מכירה לצרכן לגבי מוצר מספק אחר; איסור על ספק גדול להתערב בסידור המוצרים בחנות של קמעונאי גדול; איסור על ספק גדול להתערב בקביעה של קמעונאי לגבי תנאי מכירה של מוצרים מאותו ספק.

פעולות לאכיפת יחסי ספקים וקמעונאים על ידי רשות התחרות

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי רשות התחרות אינה בוחנת באופן יזום את ההתקשרויות בין הקמעונאים לספקים כדי לבדוק אם הן עומדות בהוראות חוק המזון. משרד מבקר המדינה המליץ לרשות להשתמש מדי תקופה בכלים העומדים לרשותה כדי לנקוט צעדים למניעת הפרת האיסורים וההסדרים בין הספקים לקמעונאים בניגוד להוראות חוק המזון.

בעקבות הביקורת בדוח הקודם, בפברואר 2022 פעלה הרשות באופן יזום והממונה על התחרות פתחה במהלך אכיפה של האיסורים שהוזכרו לעיל, שתכליתו להבטיח ציות להוראות חוק המזון לגבי יחסי ספקים-קמעונאים.

1. בקשת מסמכים: במסגרת הפעולה היוזמה דרשה הממונה מ-27¹³⁵ ספקי המזון הגדולים להציג לה את כלל ההסכמות הקיימות בינם לבין הקמעונאים הגדולים. הרשות מצאה כי חלק מהספקים הגדולים הפרו לכאורה את הוראות חוק המזון¹³⁶. במאי 2023 הגיעה הממונה להסכמות עם שבעה ספקים גדולים¹³⁷ שלפיהן הם ישלמו סך מצטבר של 23 מיליון ש"ח לאוצר המדינה¹³⁸, ויוותרו על זכותם לשימוע ולמיצוי הליכים בערכאות, אך לא יודו בהפרות של הוראות חוק המזון. מתוך 23 מיליון ש"ח נגבו כ-22 מיליון ש"ח. ההסכמות פורסמו להערות הציבור בתחילת מאי 2023. בשונה מההסכמה עם שבעת הספקים הגדולים, ספק אחד גדול בחר תחילה לנהל את ההליך¹³⁹ ובהמשך הגיע גם להסכמה דומה עם הממונה על התחרות.

במאי 2024 פרסמה רשות התחרות¹⁴⁰ להערות הציבור הודעה מוסכמת על כוונת חיוב לגבי יבואן מזון גדול בשל הפרות לכאורה של הוראות חוק המזון העוסקות בהתערבות בשטחי תצוגה אצל קמעונאים^{141,142} ובהעברות תשלומים לקמעונאים שלא כהנחות למוצרים שהיא

¹³⁴ סעיפים 4 - 13 לחוק המזון.

¹³⁵ במאי 2022 פרסמה רשות התחרות רשימה של ספקים גדולים לשנת 2021. ברשימה 27 ספקים גדולים

כהגדרתם בחוק המזון. <https://www.gov.il/he/pages/listofbigsuppliers2021>

¹³⁶ העברת תשלומים שלא במסגרת הסייגים המותרים בחוק (סעיף 7(ד)), התערבות בסידור מצרכים (סעיף 7(א1)), התערבות במחיר (סעיף 7(א3)(א)) והתערבות בהקצאת שטח מכירה (סעיף 7(א3)(ב)).

¹³⁷ ש. שסטוביץ, ליימן שליסל, שטראוס, תנובה, אנגיל, יוניליוור ואסם.

¹³⁸ אסם - 8.19 מיליון ש"ח, ש. שסטוביץ - 6.58 מיליון ש"ח, יוניליוור - 4.3 מיליון ש"ח, תנובה - 1.67 מיליון

ש"ח, ליימן שליסל - 1.18 מיליון ש"ח, שטראוס - 785,000 ש"ח ואנגיל - 571,000 ש"ח.

¹³⁹ חברת נטו מלינדה אשר הפרה לכאורה את חוק המזון, בכך שהתערבה בסידור המצרכים ובשטחי המכירה

שהוקצו לה אצל קמעונאי גדול, לא הגיעה להסכמות דומות עם הממונה על התחרות, ולכן ביולי 2023 זומנה

לשימוע בטרם יוטל עליה עיצום בסך 15 מיליון ש"ח (בבדיקה של רשות התחרות נמצא כי נטו מלינדה פעלה

לכאורה להגדלת שטח המדף שבו מוצגים מוצריה במקררי הקפואים, מצוונים ובמדפי מוצרים יבשים אצל

קמעונאי גדול). קודם לכן, באמצע מאי 2023, זומנה החברה לשימוע לפני הטלת עיצום בסך של 8.6 מיליון

ש"ח בגין אי-מענה על דרישות נתונים שהוצאו לה במהלך הבדיקה.

<https://www.gov.il/he/Departments/news/netosanctions>

לאחר סיום תקופת הביקורת ב-17.4.24 הגיעה החברה להסכמה עם הרשות לפיה תשלם עיצום כספי בסך

של כ-13.7 מיליון ש"ח מבלי להודות בהפרה. בנוסף תשלם החברה כ-4.5 מיליון ש"ח על העברת מענה שאינו

שלם לדרישת נתונים של הרשות. <https://www.gov.il/he/pages/neto-17-4-24>

¹⁴⁰ ראו באתר האינטרנט של רשות התחרות. <https://www.gov.il/he/pages/agreedsanctions>

¹⁴¹ לעמדת הממונה על התחרות, במהלך השנים 2021 - 2022 המליץ יבואן מזון א' לקמעונאים גדולים שונים

(או התערבה בדרך אחרת) לגבי הצגת מוצרים בחנויותיהם.

¹⁴² סעיף 7(א1)(א) לחוק המזון קובע כי "ספק גדול לא יעסוק בסידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול הנכלל

ברשימה, ולא יכתוב ימליץ או יתערב בדרך אחרת בעניין סידור מצרכים".



מוכרת^{143,144}. במסגרת ההסכמות בין הממונה על התחרות ליבואן המזון, היבואן ישלם למעלה מ-9 מיליון ש"ח לקופת המדינה ויותר על זכותו לשימוע ולמיצוי הליכים בערכאות, אך לא יודה בהפרות של הוראות חוק המזון המיוחסות לו.

נוסף על כך, נכון למועד סיום הביקורת נמשכת הבדיקה בעניינם של יתר ספקי המזון בשני מישורים:

א. ספקי מזון גדולים: בבדיקה חוזרת של המידע שהתקבל אצל הממונה (ולאחר הצלבת מידע שהתקבל מספקים אחרים) התעורר חשש שאין בידיה של רשות התחרות תמונה מלאה בנוגע להסכמות בין ספקים אלה לבין הקמעונאים הגדולים.

ב. שני ספקי מזון גדולים (ספקיות מזון ב' ו-ג'): ספקים אלו לא הגיעו להסכמות עם הממונה, והיא ראתה לנכון להעמיק את הבדיקה בעניינם. לאחר מועד סיום הביקורת, באפריל ובמאי 2024, פרסמה רשות התחרות¹⁴⁵ להערות הציבור הודעות מוסכמות על כוונות חיוב לספקי מזון אלה. על פי ההודעות ספקית מזון ב' תשלם לקופת המדינה למעלה מ-16 מיליון ש"ח, וספקית מזון ג' תשלם 18 מיליון ש"ח בגין הפרות לכאורה של סעיפים בחוק המזון. בשני המקרים, ללא הודאה בהפרות של הוראות החוק.

2. **חקירות התבטאויות פומביות:** בנובמבר 2021 החלה הרשות בחקירה גלויה לגבי התבטאויות פומביות של ספקים וקמעונאים בתחום המזון ואם יש בכך הסדר כובל אסור לפי חוק התחרות הכלכלית. סעיף 2 לחוק התחרות הכלכלית קובע כי הסדר כובל הוא הסדר בין בעלי עסקים הקובע כי אחד מהצדדים לפחות מגביל עצמו באופן שעלול למנוע או להפחית את התחרות בעסקים בינו לבין הצדדים האחרים להסדר או בינו לאדם אחר שאינו צד להסדר.

סעיף 4 לחוק התחרות הכלכלית קובע כי "לא יהיה אדם צד להסדר כובל, כולו או מקצתו, אלא אם כן קיבל מאת בית הדין אישור...". התבטאויות פומביות לגבי כוונה להעלות מחירים עלולות להוות "הסדר כובל", שכן הן עלולות לאפשר תיאום מחירים והפחתת התחרות כתוצאה מכך^{146,147}.

בנובמבר 2021 פתחה רשות התחרות בחקירה נגד כמה קמעונאים וספקים בשוק המזון בשל חשד שהם התבטאו בכמה הזדמנויות באופן פומבי על כך שנדרשת העלאת מחירים, והם שוקלים להעלות את המחירים של המוצרים שהם מוכרים.

מקטע הקמעונאי¹⁴⁸: במרץ 2023 הסתיימה חקירתם של חמישה קמעונאי המזון, וכעת הם נמצאים בבחינת המחלקה המשפטית ברשות התחרות.

143 לעמדת הממונה על התחרות, במהלך השנים 2021 - 2022 הועברו תשלומים שונים, בכסף ובשווה כסף, מיבואן מזון א' לקמעונאים גדולים שונים.

144 סעיף 8(ד) לחוק המזון קובע כי "ספק לא יעביר תשלומים לקמעונאי גדול הנכלל ברשימה, בכסף או בשווה כסף, וקמעונאי גדול לא יקבל תשלומים כאמור". הכל בכפוף לסייגים המפורטים בסעיפים קטנים (1) עד (3); לעמדת הממונה על התחרות, בהעברת התשלומים מיבואן מזון א' לקמעונאים גדולים שונים (בלי שיש בכך משום הוזלת המחיר של יחידת מצרך שיבואן מזון א' סיפק לקמעונאים גדולים), יש משום הפרה של הוראות סעיף 8(ד) לחוק המזון.

145 ראו באתר האינטרנט של רשות התחרות <https://www.gov.il/he/pages/sugatsantionsI> וכן <https://www.gov.il/he/pages/sanosanctions>

146 סעיף ג' לגילוי דעת 2/14 של רשות ההגבלים העסקיים (רשות התחרות היום) "בעניין חשיפת מידע טרם עסקה בין מתחרים" קובע כי "חשיפת מידע בין מתחרים עלולה ליצור ולחזק פרקטיקות התאמה בין אותם מתחרים ולהביא להפחתת התחרות בניהם... **אי הודאות אודות מצב השוק ותוכניות המתחרים מתמרצת אפוא את השחקנים בשוק להתחרות.** חשיפת מידע עסקי לעיני המתחרים מפחיתה את א הודאות שבה נתונים מתחרים באופן העלול להפחית את מאמצי התחרות, להגביר את הסיכון לתחרות מוגבלת ולהתנהגות מתואמת ואף להקל על אכיפת הסדרים קרטליסטיים..." (ההדגשה במקור).

147 לדברי רשות התחרות, בהתאם לפסיקה אין חשיבות לדרך בה הצדדים הגיעו להסדר.

148 במקטע הקמעונאים נפתחו חקירות נגד חמישה קמעונאי מזון (על בסיס המידע שפורסם באתר רשות התחרות).



ביוני 2023 נקרא מנכ"ל של רשת קמעונאות גדולה (להלן בפסקה זו - המנכ"ל) לשם השלמת חקירה. במסגרת החקירה עלו חשדות נגד יצרניות מזון נוספות ונפתחו תיקי חקירה נגדן¹⁴⁹. ב-1.5.24 הודיעה רשות התחרות לרשת הקמעונאות הגדולה ולמנכ"ל על כוונתה להגיש נגדם כתב אישום בכפוף לשימוע.

מקטע הספקים¹⁵⁰: לגבי חלק מהספקים החקירות טרם הסתיימו¹⁵¹. ביולי 2023 הסתיימה החקירה נגד ספקית מזון אחת והעומד בראשה, ובאוגוסט 2023 יצאו מכתבי שימוע נגדה ונגד נושאי משרה בחברה. בפברואר 2024 יצאו מכתבי שימוע נגד ספקית מזון שניה והעומד בראשה.

לדברי רשות התחרות, האכיפה של חוק המזון עד כה הייתה נקודתית, וסכומי העיצומים שהוטלו היו נמוכים. מהלך האכיפה הרוחבי המתואר לעיל הוא מהלך תקדימי המשקף מגמת החמרה ניכרת באכיפה של חוק המזון.

3. סידור מדפים על ידי ספקים גדולים: סעיף 7(א)(1)(א) לחוק המזון אוסר על ספק גדול להתערב בסידור מצרכים¹⁵² בחנות של קמעונאי גדול הנכלל ברשימה (להלן - איסור על סידור מצרכים). החוק אוסר על שימוש בסדרנים שהספקים הגדולים שולחים לקמעונאים הגדולים לשם סידור המוצרים על מדפי הקמעונאי, במטרה להגדיל את שטחי המדף למוצרים של הספק ולשפר את איכות תצוגת המצרכים שהוא מוכר, לפעמים על חשבון ספקים מתחרים. הספקים הגדולים מעסיקים ומכשירים את הסדרנים האלו, ולעיתים אף מתגמלים אותם אם הביאו לגידול במכירות שלהם. בחקירת רשות התחרות נמצא כי ספקים גדולים רואים בסדרנים כלי "למינוף עוצמתם" בנקודות המכירה על חשבון ספקים מתחרים שאינם מעסיקים סדרנים קבועים. סעיף 7(ב) לחוק המזון מסמיך את הממונה על התחרות לקבוע כללים הפוטרים קמעונאי גדול או ספק גדול מהוראות אלו, אם שוכנע כי מתן הפטור אינו יוצר חשש לפגיעה בתחרות.

בינואר 2015 נכנסו לתוקף בהוראת שעה לשלוש שנים כללים המסדירים את נושא סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול¹⁵³ (להלן - הכללים מ-2015). הכללים פטרו מאיסור על סידור מצרכים אצל קמעונאים גדולים מסוימים שעמדו בתנאים שנקבעו¹⁵⁴.

באפריל 2017 הורחבה תחולת הכללים הנ"ל לגבי כלל הקמעונאים הגדולים וכן הורחבו התנאים בהוראת שעה חדשה לשלוש שנים¹⁵⁵ (להלן - הכללים מ-2017)¹⁵⁶. בדצמבר 2019, הוחלט על הארכת תוקפם של הכללים מ-2017. ב-2020 הוארכו כללים אלו לשלוש שנים נוספות¹⁵⁷.

¹⁴⁹ חקירה נפתחה נגד יצרנית מזון א' בחשד להפרה של חוק התחרות (יצרנית מזון א' מסרה ביוני 2024 שהיא שיתפה פעולה באופן מלא במסגרת החקירה והכחישה מעורבות כלשהי בהפרה של חוק התחרות) ונגד יבואן ב' בחשד להפרות של חוק התחרות ושל חוק המזון (על בסיס המידע שפורסם באתר רשות התחרות).
¹⁵⁰ במקטע הספקים נפתחו חקירות נגד 4 ספקיות מזון.

¹⁵¹ לגבי חלק מהחברות החקירה נמשכת ולגבי חלק אחר היא נמצאת בבחינה של המחלקה המשפטית.
¹⁵² האיסור על סידור מצרכים נוגע לסידור המדפים, להכתבה כיצד לסדרם ולהמלצה בעניין או כל התערבות בדרך אחרת.

¹⁵³ כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה), התשע"ה-2014.

¹⁵⁴ הכללים חלו על הקמעונאי שפחות מ-50% ממכירותיו הם ממכירות מצרכים של ספקים גדולים¹⁵⁴. הממונה על התחרות קבעה תנאים לתחולת הפטור: (א) סידור המדפים ייעשה על פי הוראות הקמעונאי; (ב) הקמעונאי יפקח על עבודת סידור המדפים; (ג) סידור המצרכים ייעשה רק בידי הספק שמשווק אותם.

¹⁵⁵ כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה), התשע"ז-2017.

¹⁵⁶ הכללים מ-2017, בשונה מהכללים מ-2015, חלים על כל קמעונאי גדול ולא רק על קמעונאי גדול שפחות מ-50% ממכירותיו הן ממכירות מצרכים של ספקים גדולים. כללים אלו מחילים פטור לקמעונאי באותם התנאים הקבועים בכללים מ-2015, ובתנאי שסידור המדפים ייעשה על פי תוכנית כתובה ומפורטת לסידור שטחי מכירה שקבע הקמעונאי.

¹⁵⁷ כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה) (תיקון), התש"ף-2020.



בספטמבר 2022 פרסמה רשות התחרות קול קורא וביקשה את עמדת הציבור לגבי מתן פטור שיאפשר לספקים גדולים לסדר מדפים ברשתות הקמעונאיות. הרשות קיבלה את עמדתו של הציבור וגם ערכה בדיקה מול קמעונאים, ספקים וארגוני צרכנים.

בפברואר 2023 הודיעה רשות התחרות כי לאחר בחינת עמדת הציבור הגיעה הממונה על התחרות לידי מסקנה כי הפעולות שפטור הסדרנות מאפשר עלולות ליצור חשש לפגיעה בתחרות, שכן הן עלולות לפגוע בספקים קטנים ולמקמם בעמדת נחיתות תחרותית מול ספקים גדולים. כמו כן, הבחינה האמורה לא הצביעה על יעילות רבה יותר בסידור המדף על ידי הספק לעומת סידורו על ידי הקמעונאי. מסיבות אלו החליטה הממונה על התחרות כי מהבחינה התחרותית ביטול פטור הסדרנות עדיף על חידושו וביטלה את הפטור מ-31.12.23.

בינואר 2024 מסרה רשות התחרות למשרד מבקר המדינה כי היא מודעת לכך שקיימות הפרות של קמעונאים וספקים בעניין איסור סידור מדפים, וזאת בעקבות מידע המגיע אליה מהצרכנים וממסמכים ממקורות שונים.

במרץ 2024 פרסמה רשות התחרות לשימוע ציבורי הצעה לפטור סדרנות חדש (להלן - הצעת הפטור מ-2024). לפי ההצעה, ספק גדול יורשה לסדר מדפים אצל קמעונאי שסך מכירותיו של מוצרים של ספקים שאינם גדולים¹⁵⁸ הוא 55% ומעלה מסך מכירותיו בחנויותיו^{159,160}. על פי הצעת הפטור מ-2024, קמעונאים גדולים שמוכרים מעט מצרכים של ספקים שאינם גדולים (פחות מ-55% מסך המכירות), לא יוכלו ליהנות מפטור הסדרנות, וספקים קטנים יוכלו למכור את המוצרים שלהם יותר בקלות על מדפי אותם הקמעונאים. הערות להצעת הפטור יתקבלו עד אפריל 2024.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות האכיפה של רשות התחרות, בעקבות הדוח הקודם, באמצעות פעולות יזומות לבחינת התקשרויות בין ספקים וקמעונאים, חקירת התבטאויות פומביות של ספקים וקמעונאים בשוק המזון ובעקבות כך הוצאת מכתבי שימוע לחברות ולעומדים בראשן וכן פעולתה לגבי האיסור על סידור מדפים של ספקים גדולים אצל קמעונאים גדולים.

על רשות התחרות להמשיך ולפקח באופן יזום על התקשרויות בין קמעונאים וספקים ולמנוע ניסיונות של תיאום מחירים בין היתר באמצעות התבטאויות בתקשורת. עוד מומלץ כי הרשות תכין תוכנית סדורה לבדיקת האיסור על סידור מדפים של ספקים גדולים ולאכיפת הוראות החוק בעניין זה.

עוד מוצע כי רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן שמבצעת ביקורות תקופתיות אצל הקמעונאים ומשמשת כתובת לתלונות על פגיעה בצרכנים, יבחנו דרכים לשתף פעולה להגברת אכיפת האיסור על סידור מדפים.

¹⁵⁸ למעט מכירות של פירות וירקות.

¹⁵⁹ שיעור זה יעלה באחוז אחד מדי שנה עד ל-60%.

¹⁶⁰ מוצרי מותג פרטי שיוצרו על ידי ספק גדול לא ייכללו בסך המכירות של ספקים שאינם גדולים.



בחינת השפעת חוק המזון על התחרות ועל המחירים

בדוח הקודם נמצא כי רשות התחרות ערכה כמה מחקרי שוק על התחרותיות בשוק המזון ועל המחירים של מוצרי המזון¹⁶¹. גם הרשות להגנת הצרכן ערכה במהלך אותה התקופה מחקרים הנוגעים לנושאים צרכניים שונים. אולם שתי הרשויות לא בחנו, כל אחת בתחומה, את השפעתו הכוללת של החוק על המחירים לצרכן ועל התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה. כמו כן, הן לא בחנו דרכים נוספות לקידום מטרות החוק.

רשות התחרות מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי היא בחנה עם אנשי מקצוע אם ניתן לבחון מהבחינה הכלכלית את האפקטיביות של חוק המזון בכללותו ואת השפעתו על התחרות ועל המחירים. אולם לטענת הרשות בחינה כאמור אינה ניתנת לביצוע. עם זאת, רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן, כל אחת בתחומה, ערכו מחקרים כדי למצוא דרכים נוספות לקידום מטרות חוק המזון¹⁶².

בדוח הקודם צוין כי במסגרת דיוני הוועדה המשותפת (לוועדת הכלכלה ולוועדת הכספים) שהתקיימו בשנת 2013 ביקש יו"ר הוועדה משר האוצר דאז ומהממונה על התחרות דאז לקבוע מדד שיאפשר לבחון באיזו מידה הושגו מטרות החוק¹⁶³, אולם עד מועד סיום הביקורת של הדוח הקודם לא נקבעו יעדים.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה לרשות התחרות לקבוע יעדים מדידים כדי שיהיה אפשר להציג בפני מקבלי ההחלטות תמונת מצב עדכנית בנוגע להשפעת חוק המזון על התחרותיות בענף המזון ועל מחירי מוצרי המזון.

רשות התחרות מסרה בתגובתה לדוח הקודם כי היא תשקול ותבחן אם ניתן לקבוע יעדים לחוק המזון.

בינואר 2024, במהלך ביקורת המעקב, רשות התחרות מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה כי היא התייעצה עם ארגון ה-OECD. על פי הערכת הארגון, פעולות אכיפה נגד ניצול מעמד דומיננטי של קמעונאים וספקים והפסקת ההפרה מונעות עלייה של 5% במחירי המוצרים שלגביהם בוצעה ההפרה. נוסף על כך, הארגון העריך כי אכיפה נגד קרטלים (תיאום מחירים בין מתחרים) והפסקת ההפרה מונעות עלייה של 10% במחירי המוצרים שלגביהם בוצעה ההפרה¹⁶⁴.

נמצא כי 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 דבר העשוי לצמצם את עליית מחירי המזון בשיעור של 5% - 10%. עם זאת, הם בחנו דרכים נוספות לקידום מטרות חוק המזון.

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.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי היא עורכת מחקר המתפרסם על פני 20 שנים במטרה לבחון את רווחת הצרכן בשוקי המזון, ההיגיינה והטואלטיקה. לדבריה היא תוכל לבחון גם את השפעת חוק המזון במסגרת המחקר.

¹⁶¹ "מחקר השפעת סעיף 8(ד) לחוק המזון - דו"ח סופי", רשות התחרות, 2020; "האם קיים פער במחירי מוצרי מזון בין המרכז לפריפריה?": רשות התחרות, 2020.

¹⁶² למשל, רשות התחרות קידמה תיקוני חקיקה בחוק המזון לגבי איסור על התניה למתן הנחה (סעיף 8 לחוק המזון) ואיסור על מיזוג ספקים (סעיף 8א(ב) לחוק המזון).

¹⁶³ יו"ר הוועדה המשותפת הציע מדדים לגבי ירידת מחירים ומדד לבחינת שיעור הריכוז בשוק קמעונאי המזון. ¹⁶⁴ להרחבה ראו באתר האינטרנט של ארגון ה-OECD.



שער 3 - השפעתם של חסמי יבוא על מחירי המזון ומוצרי צריכה

בהתחשב בנתוני היסוד הגיאוגרפיים של ישראל, אחד הכלים שיכולים לקדם תחרות הוא הגדלת היקף יבוא מוצרים לישראל. לגבי תוצרת מקומית ובכלל זאת תוצרת חקלאית יש להביא בחשבון גם את חשיבות השמירה וההשלכות על ענפים אלה והתועלת הלאומית הכרוכה בכך ועל עצמאותה של ישראל בענפים אלה. כך גם עלה בישיבה של ועדת הכלכלה של הכנסת מ-2022.2.22.¹⁶⁵

בשנת 2022, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), עמד סך ערך יבוא סחורות לישראל על כ-332 מיליארד ש"ח¹⁶⁶, וסך ערך יבוא מזון היה כ-13 מיליארד ש"ח. הכלים שעומדים לרשות הממשלה כדי להיאבק ביוקר המחיה ובריכוזיות במשק הם בין היתר הפחתת מכסי יבוא, פתיחת מכסות למוצרים במחסור והגברת היבוא המקביל. בישיבה של ועדת הכלכלה של הכנסת מ-2022.2.22¹⁶⁷ הושמעו גם טענות כי לצד הרצון להפחית את יוקר המחיה יש להביא בחשבון גם את חשיבות השמירה על החקלאות הישראלית והתועלת הלאומית הכרוכה בה.

ספרות כלכלית ענפה עוסקת בקשר שבין רמת הפתיחות של כלכלה לבין קצב האינפלציה במשק. רומר (Romer, 1993) העלה את ההשערה שיש מתאם שלילי בין שני הגורמים, כלומר פתיחות גבוהה מתואמת עם אינפלציה נמוכה, והביא ראיות אמפיריות לכך¹⁶⁸. לפי הגדרתו, שיעור היבוא מהתוצר הוא המדד המייצג את רמת הפתיחות של הכלכלה. סחר בין-לאומי מגדיל את כמות הסחורות שהתושבים המקומיים יכולים ליהנות מהן, ומקטין את מחירן באמצעות פתיחת השוק לתחרות ומאפשר גם לתעשיות מקומיות למכור את מוצריהן לחו"ל.

חסמי היבוא לסחר הבין-לאומי מתחלקים לשני סוגים עיקריים: (א) חסמי יבוא מכסיים - מכס הוא מס המוטל על טובין מיובאים בלבד, המהווה אחד מכלי המדיניות שהממשלה יכולה להשתמש בהם כדי לפקח על הסחר ולממן את הוצאות המדינה; (ב) חסמי יבוא שאינם מכסיים¹⁶⁹ - אמצעי מדיניות רגולטוריים לפיקוח על הסחר הבין-לאומי. בקבוצה זו ניתן לכלול הגנות כמותיות (מכסות יבוא, הגבלות יצוא יזומות ודרישות ייצור מקומיות) והגנות טכניות (אישורים סניטריים, סימונים ובקורות איכות ורישיונות).

הסיבות להטלת חסמי יבוא הן בין היתר הגנה על שוק העבודה המקומי, הגנה על תעשייה צעירה, הגנה מטעמי ביטחון לאומי (למשל, הגנה על תעשיות אסטרטגיות והגנה מפני סחורה העלולה לסכן את האוכלוסייה) ושימוש בחסם יבוא כפעולת תגמול¹⁷⁰ אם שותף סחר לא פעל לפי הכללים¹⁷¹.

ועדת טרכטנברג¹⁷² משנת 2011 ציינה בהמלצותיה כי "הבחירה להגן על שוק מקומי, ללא קשר לשינויים על פני זמן במבנהו ובריכוזיותו או ברמת התחרות שבו, אינה מאפשרת למדינה לאמוד בצורה סבירה את המחיר אותו משלמים בפועל האזרחים בגין אותה הגנה. לפיכך, קשה לראות כיצד מתבצע איזון כאמור". הוועדה המליצה לפעול להמשך צמצום הדרגתי של חסמי היבוא. הממשלה אימצה המלצות אלו במסגרת החלטת ממשלה מאוקטובר 2011¹⁷³.

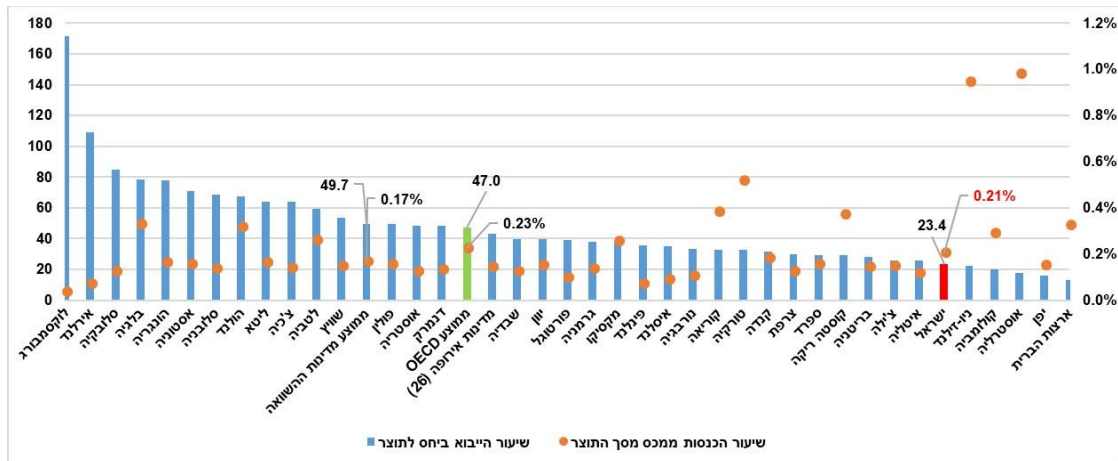
165 בנושא "יוקר המחיה בישראל - הריכוזיות ביבוא והשפעת הורדת המכסים על מוצרי המזון והצריכה".
 166 יבוא חומרי גלם - כ-153 מיליארד ש"ח, יבוא מוצרי צריכה - כ-84 מיליארד ש"ח, יבוא מוצרי השקעה - כ-48 מיליארד ש"ח, יבוא חומרי אנרגיה - כ-48 מיליארד ש"ח ויבוא יהלומים - כ-16 מיליארד ש"ח.
 167 בנושא "יוקר המחיה בישראל - הריכוזיות ביבוא והשפעת הורדת המכסים על מוצרי המזון והצריכה".
 168 Romer, D. (1993). Openness and inflation: theory and evidence. The quarterly journal of economics, 108(4), 869-903.
 169 Non-Tariff Measures - NTM.
 170 שיעור המכס יכול לשמש מדינות ככלי מיקוח בקביעת מדיניות והסכמי סחר ביניהן.
 171 איתי אטר, "חסמי יבוא בענף המזון בישראל", מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, 2016.
 172 הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי, "יוקר המחיה והתחרותיות - עיקרי ההמלצות", ספטמבר 2011, עמ' 172.
 173 החלטת הממשלה 3783, "שינויים במערכת המס" (30.10.11).



ועדת קדמי¹⁷⁴ משנת 2012 מצאה כי מקטע יצרני המזון הוא הריכוזי ביותר מכל שרשרת הערך¹⁷⁵ בשוק המזון בישראל, וכי ניתן לייבא חלק ממוצרי המזון כך שימשו חלופה תחרותית למוצרים המקומיים. בעקבות המלצות הוועדה נקטה הממשלה צעדים להסרת חסמים מכסיים ולא מכסיים גם בענף המזון. למשל, "רפורמת הקורנפלקס" שנכנסה לתוקף בשנת 2016, נועדה לאפשר יבוא מקביל של מוצרי מזון ולהתאים את המשטר הרגולטורי (אסדרתי) לנהוג במדינות מפותחות.

להלן תרשים המציג את שיעור היקף היבוא ביחס לתוצר ואת שיעור ההכנסות ממכס ביחס לתוצר בישראל, במדינות נבחרות ובמדינות ה-OECD, נכון לשנת 2020:

תרשים 11: שיעור היבוא ביחס לתוצר ושיעור ההכנסות ממכס מהתוצר בישראל ובמדינות נבחרות באירופה ובמדינות ה-OECD, 2020



המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת¹⁷⁶.

מהתרשים עולה כי שיעור היקף היבוא בישראל (23.4%) ביחס לתוצר נמוך לעומת הממוצע במדינות ה-OECD (47.1%). לעומת זאת, שיעור ההכנסות ממכס בישראל ביחס לתוצר היה גבוה לעומת הממוצע במדינות ה-OECD (0.21% לעומת 0.17%). המדדים עשויים להצביע על חסמי היבוא לישראל.

יבוא ישיר ויבוא מקביל

במשק הישראלי יש ליבוא תפקיד מרכזי משום היותו גורם המשפיע על מגוון המוצרים ומחיריהם. קיימים שני מסלולי יבוא עיקריים: יבוא ישיר ויבוא מקביל. יבואן המתקשר בחוזה עם יצרן הטובין בחו"ל מקבל מהיצרן מעמד של יבואן ישיר¹⁷⁷ או יבואן רשמי, ופעמים רבות הוא היבואן הבלעדי למוצרים אלה (להלן - יבואן ישיר). לעומת זאת, יבואן מקביל אינו קונה את הטובין ישירות מהיצרן בחו"ל אלא בדרכים אחרות, למשל מעודפי מלאי של מפיצים של היצרן או מרשתות קמעונאיות במדינות אחרות.

בשנת 2014 קבעה ועדת לנג כי "ישנן אינדיקציות לקיומם של חסמים מסחריים שמקורם בניצול כוח שוק על ידי יבואנים רשמיים דומיננטיים שכוחם נובע מהסכמי הבלעדיות שלהם עם היצרנים. חסמים אלו מתבטאים בשימוש בפרקטיקות אנטי תחרותיות כדי לחסום מתחרים אפשריים".

¹⁷⁴ הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה - הדוח הסופי, יולי 2012.
¹⁷⁵ שרשרת הערך (Value Chain) מחברת בין הספק לקונה. ככל שהמוצר מורכב יותר סביר להניח ששרשרת הערך שלו תהיה ארוכה יותר ומורכבת יותר, ותכלול מספר רב של גורמים המקיימים ביניהם יחסים של ספקים ולקוחות.

¹⁷⁶ "ניתוח השפעת הפחתת מכסי יבוא על מדדי המחירים לצרכן", ממ"מ, מרץ 2022.
¹⁷⁷ יבואן ישיר הוא אדם המייבא לישראל טובין או מפיץ טובין שיובאו לישראל על פי הסדר עם יצרן הטובין במדינת חוץ או אדם המייצר טובין בישראל מכוח הסדר עם אדם במדינת חוץ.



בדוח הקודם הוצגו נתונים^{179,178} המראים שרמת המחירים בישראל בנוגע למוצרי טואלטיקה נבחרים יקרה ב-42% לעומת המחירים במדינות נבחרות¹⁸⁰. נציגי רשות התחרות מסרו במענה על הדוח הקודם כי במרבית המקרים המחירים הגבוהים של המוצרים המיובאים בתחומים שבהם פועלים יבואנים ישירים, מקורם במחיר גבוה שקבע היצרן בחו"ל, ואילו פער התיווך של היבואן הישיר אינו חריג. יצרנים בחו"ל סבורים כי ישראל היא "כלכלת אי" שבה הציבור מוכן לשלם מחירים גבוהים עבור מותגים בין-לאומיים. עוד מסרו נציגי רשות התחרות כי ההתערבות בשוק צריכה להיעשות בזהירות, שכן היא יכולה להביא לצמצום ואף להפסקת אספקת המוצר ליבואן הישיר.

על אף האמור, בסקירה של הכלכלן הראשי במשרד האוצר משנת 2022 נמצאה רווחיות גבוהה של יבואני המזון והטואלטיקה, בפרט של עשרת היבואנים הפרטיים הגדולים. כך, בשנת 2020 עמד שיעור הרווח לפני מס של החברות הגדולות על כ-13.7%, שיעור רווחיות חריג לענף המתייחד למסחר סיטונאי, לפי עורך המסמך.

במענה על הדוח הקודם הוסיפה רשות התחרות וציינה כי בקטגוריות גדולות בתחום מוצרי הצריכה (שהיקף המכר המצרפי בהן בשנת 2020 הוערך בכ-4 מיליארד ש"ח) פועלים שלושה יבואנים גדולים (שבחלק מהמוצרים הם יבואנים ישירים) החולקים את מרבית המכר בקטגוריה¹⁸¹. להלן לוח ובו מוצג נתח השוק של שלוש החברות הגדולות בקטגוריות שבחנה רשות התחרות, בשנים 2021 - 2022:

לוח 5: נתח השוק של שלוש החברות הגדולות בתחום מוצרי הצריכה, לפי קטגוריות, 2021 - 2022

קטגוריה	נתח השוק של שלוש החברות הגדולות בקטגוריה
טיטולים	94%
מוצרי אקונומיקה	91%
משחות שיניים	89%
נייר טואלט	89%
היגיינה נשית	88%
נוזל כלים	81%
דאודורנט לגברים	77%
דאודורנט לנשים	75%
מברשות שיניים	75%
שמפו	75%
שטיפות פה	74%
חומרים לכביסה	73%
ניקוי כללי	62%

המקור: נתוני רשות התחרות שהועברו ביחס לטיטות התוכנית הכלכלית לשנים 2021 - 2022, 1.8.20.

מהלוח עולה שמוצרים רבים הנמצאים בשימוש יום יומי נמכרים בשוק ריכוזי שנשלט על ידי מספר חברות מצומצם. למשל, שוק הטיטולים, שהם מוצר חובה לכל משפחה צעירה, נשלט

¹⁷⁸ "רמת המחירים של מוצרי טואלטיקה נבחרים בישראל לעומת מדינות שונות - סקירה השוואתית", יוני 2017, אתר משרד הכלכלה והתעשייה באינטרנט; הנתונים המוצגים בדוח מבוססים על ניתוח שעשה משרד הכלכלה והתעשייה; הניתוח מבוסס על עיבוד נתוני דוח נילסן למחירים ממוצעים בשנת 2016 של נתוני הקופות בשוק המקומי ולא כולל את ערוץ הרכישה בפארמים. כדי ליצור בסיס נתונים המאפשר השוואה בין המדינות ביצע משרד הכלכלה התאמות הכוללות התאמת שער החליפין, נטרול המע"מ, תקנון לפי ערוץ הקנייה בפארמים וחישוב המחיר לעומת רמת התוצר לנפש בכל מדינה. הנתונים המוצגים בדוח מבוססים על ניתוח שביצע משרד הכלכלה והתעשייה. אין בנתונים אלה כדי לשמש מדגם סטטיסטי מייצג העומד במבחי מובהקות סטטיסטיות אלא הם לאינדיקציה בלבד.

¹⁷⁹ יצוין כי חברת נילסן שאספה את הנתונים שעליהם מבוססת הסקירה של משרד הכלכלה, לא אישרה את המתודולוגיה שבה השתמש המשרד להשוואת פערי המחירים.

¹⁸⁰ המדינות הנסקרות הן ארה"ב, גרמניה, הולנד, דנמרק, פורטוגל, צרפת, יוון, בריטניה, ניו זילנד, רומניה, צ'כיה ובולגריה.

¹⁸¹ 75% או יותר מהמכירות בקטגוריה.



כמעט לחלוטין (94% מהשוק) על ידי שלושה ספקים, כך שהמגוון על המדף מצומצם ורמת המחירים בקטגוריה זו צפויה להיות גבוהה. הדבר נכון בין היתר גם בקטגוריות משחות שיניים ודאודורנט.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי שוק מוצרי הצריכה בישראל מאופיין בריכוזיות חריגה שיש לה תרומה לרמת מחירים גבוהה בישראל. המשרד זיהה חסמים המשפיעים על הריכוזיות ועל יוקר המחיה - כגון הבדלי רגולציה בין ישראל לבין מדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים שמהן מייבאים; עמדת משרד הכלכלה היא שאחד הכלים המשמעותיים להורדת יוקר המחיה הוא פתיחת המשק ליבוא. פתיחת השוק ליבוא משפיעה בעקיפין גם על הפחתת הריכוזיות שכן היא מאפשרת כניסת שחקנים חדשים לתחום ועידוד התחרות. עוד מסר משרד הכלכלה שהוא עשה פעולות דרסטיות להסרת החסמים, כגון שינוי בתהליך היבוא ולפיו הפיקוח יעבור להיעשות לאחר הכניסה לישראל בשווקים ("לא עוצרים בנמל"), בדומה לנעשה באירופה וכן התאמת הרגולציה בישראל לזו שבאירופה ("מה שטוב באירופה טוב בישראל").

בדוח הקודם נמצא כי רשות התחרות אינה בוחנת באופן יזום אם בהתנהגות היבואן הישיר מתקיימות נסיבות המגיעות לכדי הסדר כובל וכן היבטים נוספים שיש בהם כדי לפגוע בתחרות. עוד נמצא כי רשות התחרות אינה דורשת מהיבואנים הישירים העתקים של חוזי ההתקשרות שלהם עם היצרנים בחו"ל, אף לא באופן מדגמי, כדי לבחון את תקינות הפרקטיקות הנהוגות בהסכמים אלו.

יבואנים מקבילים טענו בפני צוות הביקורת כי תנאי השוק מקשים עליהם לשווק את מוצריהם ולשרוד לאורך זמן ומרתיעים מכניסת יבואנים מקבילים נוספים. עוד מסרו כי פעמים רבות יצרנים בחול לאחר שנודע להם על יבוא מוצריהם לישראל ביבוא מקביל, פועלים לחסימת היבוא.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה לרשות התחרות לשקול ולפעול מפעם לפעם באופן יזום כדי לבחון את התנהגותם של היבואנים הישירים ואם יש בה כדי לפגוע בתחרות.

רשות התחרות מסרה באוגוסט 2023 למשרד מבקר המדינה כי על פי המלצת משרד מבקר המדינה בדוח הקודם היא בחנה בשנים 2022 - 2023 את כלל ההסכמות בין הספקים הגדולים לקמעונאים הגדולים, שנמסרו לידיהם, ובכלל זה נבחנו הסכמות בין יבואנים ישירים גדולים לקמעונאים. עוד מסרה רשות התחרות כי על פי הממצאים, חלק מהספקים הגדולים ובהם יבואנים ישירים הפרו לכאורה את הוראות חוק המזון, אולם ההפרות לכאורה לא עוררו חשש לפגיעה של ממש בתחרות, ולכן היא הגיעה להסכמות עם חלק מהם לפיהן הוטלו עליהם עיצומים כספיים חלף הליך פלילי.

רשות התחרות הוסיפה כי יזמה את תיקון חקיקת כללי התחרות הכלכלית (פטור סוג להסכמי הפצה בלעדית) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ג-2023 (להלן - פטור הפצה בלעדית). כמו כן, היא יזמה את תיקון חוק המזון במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2023 - 2024 בדבר איסור על הנחות יעדים¹⁸² ואיסור על מיזוגים. היא פרסמה בספטמבר 2023 את המסמך "גילוי דעת 2/23 בעניין מעשה של יבואן ישיר" המתאר סוגי מעשים של יבואן ישיר המפרים את החוק ומציג דוגמאות מפורטות המבהירות את האיסורים.

אשר לקשר בין יבואן ליצרן בחו"ל, הוסיפה רשות התחרות כי כללי פטור הפצה בלעדית קובעים כי הסכם הפצה שבו הספק מתחייב למכור או לספק טובין למפיץ בלבד לשם הפצה בשטח ההסכם פטור מקבלת אישור בית הדין לתחרות, אם התקיימו לגבי תנאים מסוימים. כללי פטור להפצה בלעדית תוקנו כך שהפטור בטל אם נחתם בין המפיץ לספק הסכם שלפיו יימנע המפיץ מלמכור את הטובין שבהסכם מחוץ לשטח ההסכם, או נקבע בהסכם תנאי שלפיו לא יתקשר המפיץ עם אדם לשם הפצת הטובין מחוץ לשטח ההסכם.

¹⁸² הנחות יעדים - מתן הנחה לקמעונאי על מצרך שתלויה ביעדי רכישה כספיים או כמותיים של מצרך אחר ממוצרי הספק.



רשות התחרות מסרה בתגובתה כי היא ביצעה מיפוי של חסמי יבוא שאיתרה באמצעות שיחות יזומות ואגב בדיקות בהליכים אחרים שעמדו בפניה. רשות התחרות השתתפה בוועדת היגוי לכניסת רשות זרות לישראל, שדנה בחסמי יבוא. כמו כן, רשות התחרות ייעצה בעניין כניסה של רשת הפארם האוסטרלית chemist warehouse, והרשות מצאה שהרפורמה שמקודמת מה שטוב לאירופה, טוב לישראל¹⁸³), צפויה להסיר חסמים שזיהתה.

משרד מבקר המדינה מציין את מיפוי חסמי היבוא שביצעה רשות התחרות ואת הפעולות שנקטה לבחינת ההסכמות הקיימות בין יבואנים ישירים לקמעונאים הגדולים, ואת דרישתה לקבל ולבחון חוזי התקשרויות בין היבואנים הישירים לבין ספקיהם בחו"ל. עם זאת, נמצא כי משרד הכלכלה לא ביצע מיפוי של כלל החסמים העומדים בפני יבואן מקביל ואינו מודע לעבודה של רשות התחרות בנושא.

מוצע לרשות התחרות לבדוק באופן עיתי את ההתקשרויות בין היבואנים הישירים לספקיהם או לדרוש מהספקים והיבואנים הישירים להביא לידיעתה כל שינוי רלוונטי בהסכם ההתקשרות עם הספקים שלהם בחו"ל. עוד מוצע כי משרד הכלכלה יעקוב בשיתוף רשות התחרות אחר יישום רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שנועדה להסיר חסמי יבוא ויבחן בהתאם חסמים שטרם הוסרו. כמו כן, מוצע למשרד הכלכלה ולרשות התחרות לפעול במידת הצורך למיפוי החסמים ולקביעת צעדים משלימים לצורך עדכון הרפורמה והסרת חסמים אלה וכן לפעול לשיתוף פעולה ולשיתוף תוצריהם באופן שוטף בנושאי העיסוק החופפים.

מכסים על מוצרי מזון

המכסים מעוגנים בצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז-2017. מינהל המכס ברשות המיסים הוא הגוף האחראי לפיקוח על היבוא לישראל ולאכיפת הוראות הדין בתחום זה.

שיעורי המכסים מושפעים, בין היתר, מהסכמי סחר בינלאומיים עליהם חתומה ישראל ובהם הסכמים מולטי-לטרליים תחת ארגון הסחר העולמי - WTO¹⁸⁴. נוסף על כך, המדינה חתומה על הסכמי סחר בי-לטרליים עם ארה"ב, אפטי"א¹⁸⁵, האיחוד האירופי, קנדה, טורקיה, מקסיקו, מרקוסור¹⁸⁶, מצרים, ירדן, קולומביה, פנמה, בריטניה, אוקראינה, קוריאה, גואטמלה, איחוד האמירויות ווייטנאם.

משרד החקלאות מסר בתגובתו כי מתנהל משא ומתן מול תשע מדינות נוספות. עוד הוסיף משרד החקלאות ששיעורי מכס נמוכים מקשים על קבלת הטבות מכס לישראל מצד אותן מדינות.

183 רפורמת "מה שטוב לאירופה, טוב לישראל" כוללת אימוץ תקנים אירופיים ושינויים בפרוצדורות היבוא בתחומי מוצרי המזון והתמרוקים, המקלים על תהליך היבוא.

184 WTO – World Trade Organization; על פי אתר האינטרנט של משרד הכלכלה והתעשייה: "ארגון הסחר העולמי WTO שמושב בג'נבה (שוויץ) הוקם בינואר 1995 על יסודות הסכם הגאט"ט. בארגון חברות 164 מדינות ואו שטחי מכס עצמאיים (כגון הונג קונג והאיחוד האירופי) ומדינות נוספות מצויות בתהליך מו"מ על הצטרפותן לארגון. ה-WTO משמש אכסניה למו"מ מסחרי מולטילטרלי בין נציגי המדינות החברות בו. למעשה זהו הגוף החשוב ביותר בעולם לכללי סחר בינלאומי, ולקידום ופיקוח על ליברליזציה סחר, זאת בזכות המספר הגדול של המדינות החברות בארגון והכפופות לכלליו.

185 שווייץ, נורבגיה, ליכטנשטיין ואיסלנד.

186 ארגנטינה, ברזיל, פרגוואי ואורוגוואי.



במהלך השנים הפחיתה ישראל את שיעורי המכס על פי הסכמי הסחר ולפי תוכנית החשיפה ליבוא שנקבעה בשנת 1991¹⁸⁷. בתוכנית זו הופחתו בהדרגה שיעורי המכס במטרה לייעל את המשק הישראלי באמצעות חשיפתו ליבוא מתחרה וכן לצמצם הקצאת מקורות לא יעילה והעדפה של מגזרים מסוימים על חשבון כלל האוכלוסייה. עם זאת, ההפחתות בשיעורי המכס לא היו גורפות ובין היתר נותרו הגנות נקודתיות¹⁸⁸. זאת ועוד, במשך השנים ניתנו פטורים ממכס, קבועים או זמניים, לשורה של מוצרים ובהם מוצרי טונה (ראו להלן), ביצים למאכל וכן ירקות ופירות שונים¹⁸⁹.

בדוח ועדת קדמי הומלץ על הפחתת מכסים על מוצרי חקלאות ועל מוצרי מזון תעשייתי מעובד¹⁹⁰, שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור שלהם זניחים, וכן על מוצרים שבהם שיעורי המכס גבוהים מאוד ומהווים חסם סחר.

בדוח בנק ישראל לשנת 2023¹⁹¹ צוין כי בעשור האחרון הממשלה פועלת להוזיל את מחירי המזון באמצעות הסרת חסמים ליבוא, וכי ניכרת עלייה בשיעור היבוא מסך צריכת המזון בישראל. בנק ישראל ציין כי "למרות הגידול בייבוא, אין עדיין סימנים מובהקים שמעידים כי הסרת החסמים הביאה לירידה של מחירי המזון, ובפרט של התוצרת המקומית".

מכון יסודות¹⁹² מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 (להלן - תגובת מכון יסודות) כי הורדת מכסים ומתן מכסות פטורות ממכס אינם מובילים בהכרח לירידה במחיר לצרכן בישראל, וכי מאפייני הצריכה והשוק הייחודיים של כל מוצר הם גורמי מפתח שיש להביא בחשבון בעת גיבוש רפורמות בכלל ורפורמות יבוא בפרט, וכי התעלמות מהם צפויה להביא לכישלון.

איגוד לשכות המסחר מסר בתגובתו ביולי 2024 (להלן - תגובת איגוד לשכות המסחר) שהמצב שבו יש מוצרי מזון שבהם שיעור המכס גבוה ובו-זמנית על אותם המוצרים קיימת מדיניות של חלוקת מכסות יבוא בפטור ממכס או במכס מופחת יוצר עיוותים בשוק ומגביל את יכולתו של היבואן לפתח שוק למוצר. שיטת המכסות אינה מייצרת ודאות עסקית, בניית מותג ותכנון עסקי לטווח הארוך. נוסף על כך יבואנים חדשים אינם יכולים להתחרות, הם מוגבלים בכמות שהם יכולים לייבא וחוששים מהסנקציות באי-עמידה בתנאי המכסה. לטענת איגוד לשכות המסחר, הדרך לשמור על ענפי חקלאות מקומיים היא באמצעות סבסוד ישיר לחקלאים ולא על ידי הטלת מכסים על הציבור.

187 בשנת 1991 התקבלה החלטת ממשלה על תהליך חד-צדדי של חשיפה ליבוא מ"מדינות צד שלישי" שאינן ארה"ב או האיחוד האירופי, בין היתר לפי העקרונות האלו: רישיונות יבוא יבוססו על שיקולי אסדרה ולא על שיקולים של הגנה על תוצרת מקומית והגבלות יבוא שאינן מכסיות יומרו בשיעורי מכס גבוהים שיאפשרו לתעשייה המקומית להסתגל בהדרגה ליבוא.

188 איתי אטר, "חסמי יבוא בענף המזון בישראל", מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, 2016.

189 במהלך השנים 2023 - 2024 רשות המיסים הפחיתה וביטלה מכסים בחלק מהמוצרים, לדוגמה: בוטל המכס על שימורי טונה ופילה אמנון קפוא, הופחת שיעור המכס על כוספת סויה ועל דניס טרי (המכס עליו עתיד להתבטל ב-2025). נוסף על כך הופחתו משמעותית שיעורי המכס המוטלים על כל שמן זית לרמה של 10% משיעור המכס המקורי.

190 שימורי טונה, רכזים למיצי פירות, נקניקים ומוצרי בשר.

191 ראו תיבה ב'2 - דין וחשבון 2023, בנק ישראל, מרץ 2024.

192 יסודות - למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר) הוא מכון לעיצוב מדיניות, העוסק באתגריה של מדינת ישראל בתחומי הכלכלה והחברה.



בנובמבר 2023 פרסם איגוד לשכות המסחר¹⁹³ כי על פי בדיקתו הטלת המכס על מוצרי מזון בסיסיים מייקר את מחירים בשיעור של 12% - 70%. להלן לוח המציג דוגמאות למוצרים נבחרים ואת שיעור ההתייקרות שלהם בשל המכס המוטל עליהם, נכון לשנת 2023:

לוח 6: מוצרי מזון ששיעור המכס עליהם גבוה ובכמה המכס מייקר את מחירים, 2023

מהות המוצר	שיעור / גובה המכס	בכמה המכס מייקר את המוצר לצרכן / שיעור מכס אפקטיבי
דג אמנון קפוא	1.8 ש"ח לק"ג	15%
גבינה צהובה	8.04 ש"ח לק"ג	50%
בולגרית עיזים	6.61 ש"ח לק"ג	70%
בולגרית פרה	4.02 ש"ח לק"ג	50%
חלב	40%	40%
אפונה ירוקה קפואה	12% אל"פ ¹⁹⁴ מ-1.22 ש"ח לק"ג	25%
שעועית ירוקה קפואה	8.4% אל"פ מ-0.86 ש"ח לק"ג	18%
שימורי זיתים	12% אל"פ מ-0.73 ש"ח לק"ג	20%
שימורי עגבניות רסק עגבניות עגבניות מעובדות	8.4% אל"פ מ-0.72 ש"ח לק"ג	17%
תפוחי אדמה קפואים לצייפס	35% אל"פ מ-1.71 ש"ח לק"ג	40%
שימורי תירס	12% אל"פ מ-1.64 ש"ח לק"ג	35%
פלפל או חציל קלוי	12%	12%

על פי נתוני איגוד לשכות המסחר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לשיעור המכס המינימלי (אל"פ - אך לא פחות) על מוצרי מזון יש השפעה של ממש על מחירו הסופי של המוצר המיובא לצרכן. לדוגמה, שיעור המכס על שימורי עגבניות עומד על 8.4% אך לא פחות מ-0.72 ש"ח לק"ג, והשפעתו הכללית על המחיר לצרכן מתבטאת ביותר מפי שניים (ב-17%). המכס מתווסף לעלות המוצר בשערי הנמל ומשפיע לאורך כל שרשרת ההפצה מהיבואן עד הצרכן; במוצרי מזון (שאינם פירות וירקות) נוסף גם מס ערך מוסף¹⁹⁵.

¹⁹³ "בדיקת איגוד לשכות המסחר: המכס על מוצרי מזון בסיסיים מייקר אותם בשיעור של 12% - 70%", 21.11.23, ראו באתר האינטרנט של איגוד לשכות המסחר.

¹⁹⁴ אל"פ - אך לא פחות. כלומר גובה המכס לא יפחת מ-X ש"ח.

¹⁹⁵ לדוגמה, מוצר מיובא בעלות של 100 ש"ח והמכס בגינו 10 ש"ח, ובסך הכול 110 ש"ח. היבואן מוכר את המוצר לסיטונאי ברווח של 25%, כלומר ב-137.5 ש"ח; הסיטונאי מוכר לקמעונאי ברווח של 25% - 171.875 ש"ח; הקמעונאי מוכר לצרכן ברווח של 25% - 214.85 ש"ח. אם נבטל את המכס על המוצר ונשמור על אותם שיעורי רווח, אז היבואן ימכור לסיטונאי את המוצר ב-125 ש"ח, הסיטונאי לקמעונאי ב-156.25 ש"ח והקמעונאי לצרכן ב-195.31 ש"ח, כלומר תוספת של 10 ש"ח של מכס תרמו לתוספת מחיר לצרכן (לא כולל מע"מ) של 19.54 ש"ח.



בדוח הקודם בדק משרד מבקר המדינה מהם הפריטים בענף המזון שבגינם המדינה גובה את עיקר הכנסותיה ממכס בשנת 2019. נמצא כי ערך היבוא של עשרת מוצרי המזון¹⁹⁶ המכניסים ביותר (מבחינת תשלומי המכס) בשנה זו (בעיקר מוצרי חקלאות) עמד על 1.4 מיליארד ש"ח; הכנסות המדינה ממכס בגין פריטים אלו היו 509 מיליון ש"ח (שיעור מכס אפקטיבי¹⁹⁷ של 36%).

בלוח שלהלן מפורטים עשרה מוצרי מזון שבגינם המדינה גובה את עיקר הכנסותיה ממכס, בשנת 2022:

לוח 7: מוצרי מזון שבגינם המדינה גובה את עיקר הכנסותיה ממכס, 2022 (ובשנת 2019), (במיליוני ש"ח)¹⁹⁸

שם הפריט	סה"כ ערך היבוא	הכנסות המדינה ממכס	שיעור המכס האפקטיבי
כבשים חיים	413 (207)	140 (85)	34% (41%)
דג דניס טרי או צונן	99	31	31%
פילה אמנון קפוא	344 (210)	45 (162)	13% (77%)
שקדים מקולפים	90	28	31%
תפוחים טריים	211 (154)	55 (42)	26% (27%)
שמן זית כתית מעולה ¹⁹⁹	102 (72)	26 (26)	25% (37%)
שימורי טונה ²⁰⁰	332 (255)	34 (30)	10% (12%)
תפוחי אדמה קפואים	91(69)	49 (46)	54% (67%)
יין מענבים טריים ²⁰¹	198	47	24%
כוספת סויה ²⁰²	656	31	5%
סה"כ	2,536 (967)	486 (391)	19% (40%)

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ערך היבוא של עשרת מוצרי המזון המכניסים ביותר בשנת 2022 (בעיקר מוצרי חקלאות) עמד על 2.5 מיליארד ש"ח (לעומת 1.4 מיליארד ש"ח בשנת 2019). הכנסות המדינה ממכס בגין יבוא עשרת מוצרי מזון אלה בשנת 2022 עמדו על 485 מיליון ש"ח (לעומת 509 מיליון ש"ח בשנת 2019) שהם שיעור מכס אפקטיבי של 19% בשנה זו (כאמור, לעומת שיעור מכס אפקטיבי של 36% בשנת 2019).

עולה כי אף ששיעור המכס האפקטיבי של עשרת מוצרי המזון ירד בשנת 2022 ל-19%, לעומת 36% בשנת 2019, לא ניכרה פגיעה של ממש בהכנסות המדינה ממכס, וערך היבוא של מוצרי מזון אלו עלה ביותר מ-1.1 מיליארד ש"ח (גידול של יותר מ-80%).

מומלץ למשרד האוצר בשיתוף משרד הכלכלה ומשרד החקלאות להמשיך לבחון באופן תדיר את ההצדקה הכלכלית בהטלת מכסים על מוצרים אלו ואם היא משקפת איזון ראוי בין כל השיקולים הרלבנטיים²⁰³, ולקדם במקרים המתאימים את הסרת חסמי היבוא והפחתת שיעורי המכס. זאת, הן כדי לעודד את היבוא לישראל והגדלת התחרות והן כדי לצמצם את עלויות היבואנים המגולגלות לצרכנים, שתי השפעות שכל אחת לכשעצמה יכולה לסייע בהורדת יוקר המחיה.

196 נכון לשנים 2019 ו-2023 יש כ-300 פריטי מזון מיובאים.
 197 שיעור מכס אפקטיבי - שיעור המכס המשולם בפועל על מוצר מיובא מסך הייבוא.
 198 הנתונים שבסוגריים הם לגבי פריטי מכס שנכללו ברשימה זו גם בשנת 2019 וגם בשנת 2022.
 199 שישוחרר מהמכס מינואר עד ספטמבר באריזות שמשקלן גדול מ-850 ק"ג.
 200 בינואר 2024 הופחת שיעור המכס על שימורי טונה ל-0%.
 201 לרבות, יינות בתוספת כוהל ותירוש ענבים, בכלי קיבול המכילים 2 ליטרים או פחות.
 202 כוספא (פֶּסְפָּה) היא שם כולל לפתיתי מזון עשירים בחלבון לבעלי חיים, הנוצרים מעיבוד תעשייתי של גרעינים ומיצוי השמן מהם. וכן שיירים מוצקים אחרים, אם טחונים או בצורת גלולות או לא, המתקבלים ממיצוי שמנים של פולי סויה.
 203 לרבות שמירה על החקלאות המקומית, ועל סמך מאפייני הביקוש וההיצע של המוצר.

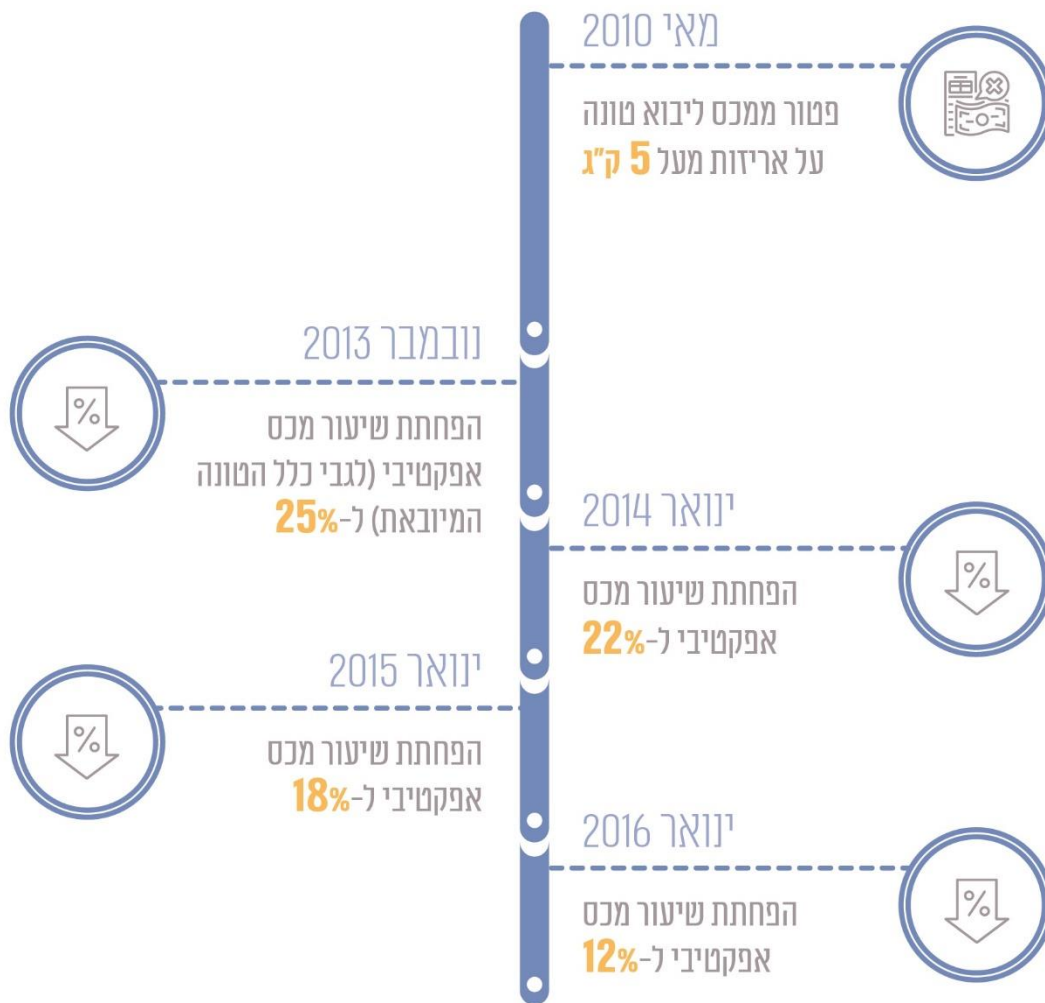


מקרה בוחן - טונה

על פי הדוח השנתי לשנת 2022 של רשות התחרות²⁰⁴, בשנים 2013 - 2016 הופחת באופן הדרגתי שיעור המכס על יבוא של שימורי טונה, ובסך הכול נרשמה ירידה של 3.5 ש"ח לק"ג²⁰⁵. רשות התחרות בחנה²⁰⁶ את השפעת הורדת המכס על מגוון המוצרים, על הריכוזיות במקטע ספקים ועל המחיר לצרכן.

להלן תרשים המתאר את השינויים בגובה המכס בענף שימורי הטונה, בשנים 2010 - 2016

תרשים 12: שינויים בגובה המכס בענף שימורי הטונה, 2010 - 2016²⁰⁷



204 דוח רשות התחרות לשנת 2022.
 205 המכס ירד משיעור מכס בגובה 12% ועוד 3.51 ש"ח לק"ג למכס בשיעור 12% בלבד.
 206 השפעת הפחתת המכס על ענף הטונה המשומרת בישראל - טיוטה להערות הציבור.
 207 בנובמבר 2013 נקבע שיעור המכס ל-12% מהעלות + 3 ש"ח לק"ג (שיעור מכס אפקטיבי של 25%); בינואר 2014 נקבע שיעור המכס ל-12% מהעלות + 2 ש"ח לק"ג (שיעור מכס אפקטיבי של 22%); בינואר 2015 נקבע שיעור המכס ל-12% מהעלות + 1 ש"ח לק"ג (שיעור מכס אפקטיבי של 18%) ובינואר 2016 נקבע שיעור המכס ל-12% מהעלות.



המקור: רשות התחרות²⁰⁸, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבדיקת רשות התחרות מאוקטובר 2022 נמצא כי לאחר הפחתת המכס על יבוא שימורי טונה גדל היקף היבוא ומגוון המוצרים והמותגים המשווקים לצרכן. עוד נמצא שנכנסו ספקים חדשים לשוק וחלה ירידה ברמת הריכוזיות במקטע הספקים.

עוד עלה בבדיקה האמורה של רשות התחרות כי המחיר לצרכן של הטונה הארוזה ירד יותר מגובה הפחתת המכס, ירידה של 3.9 ש"ח לק"ג שמבטאת הוזלה בשיעור של 9% ביחס למחיר ברבעון שטרם הפחתת המכס²⁰⁹. הבדיקה אף הראתה כי אף על פי ששיעור המוצרים המיובאים שעליהם חלה הפחתת המכס הוא רק 8% מסך המכר של "שימורי טונה ארוזה" ברשתות שיווק (נכון לערב הפחתת המכס), נרשמה ירידה במחיר לצרכן בכלל ענף הטונה הארוזה (גם לגבי התוצרת המיובאת וגם לגבי התוצרת המקומית) של 3.3 ש"ח לק"ג. הירידה במכס של מוצרי הטונה הארוזה הייתה 3.5 ש"ח לק"ג, 2.7 ש"ח מתוך מתוכה מיוחסת להפחתת המכס.

הפחתת המכסים הובילה לחיסכון מצרפי של 38 מיליון ש"ח לשנה בהוצאות משקי הבית על מוצרי טונה, וזאת מול אובדן הכנסות המדינה ממכס בסך 11 מיליון ש"ח²¹⁰ בשנה.

מכון יסודות מסר בתגובתו כי על פי בדיקתו מחיר הטונה לצרכן בתחילת שנת 2013 היה זהה לזה שהיה בסוף שנת 2023, ואילו מחירו של חומר הגלם ירד באותה התקופה בשיעור של 12%.

הפחתת מכסים היא אחד מכלי המדיניות שיש בידי הממשלה כדי להתמודד עם הריכוזיות ויוקר המחיה. 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 כן, 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 השלכות של הפחתת המכסים על התעשייה והחקלאות המקומיות והצורך לשמר אותם, בייחוד נוכח המציאות שנוצרה בעקבות אירועי החירום - מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל.

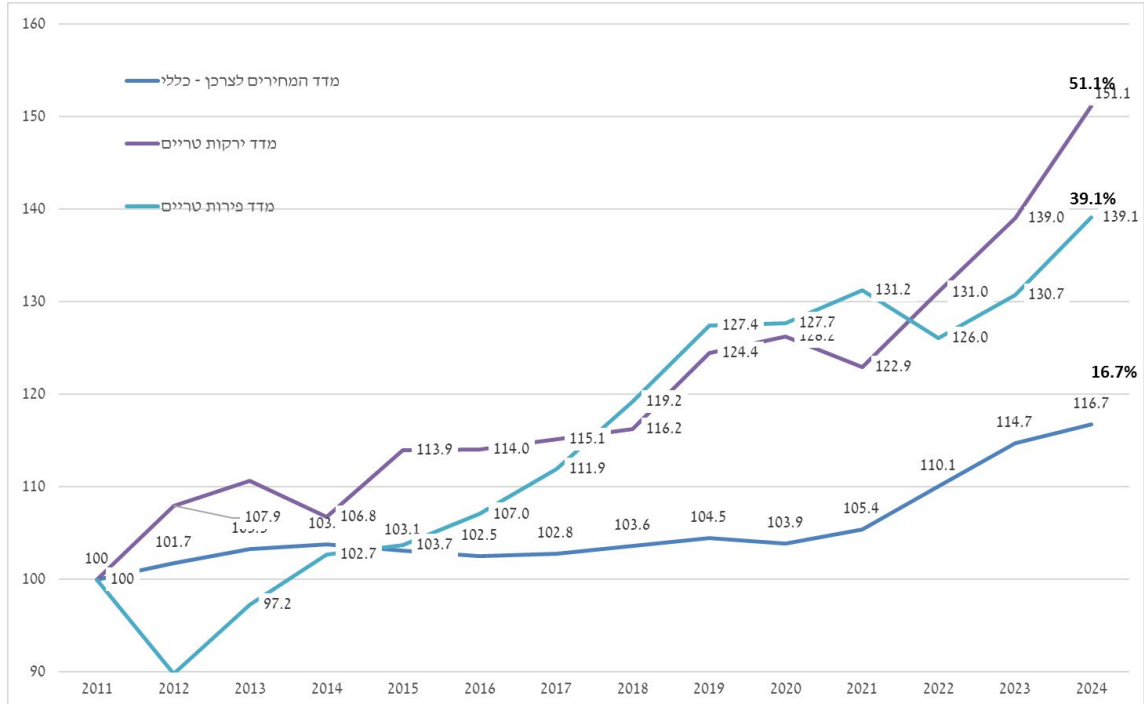
208 השפעת הפחתת המכס על ענף הטונה המשומרת בישראל - טיוטה להערות הציבור, עמוד 7.
209 בהקשר זה ראוי לציין כי הפחתת המכס בגובה 1 ש"ח. הפחתה זו צפויה להוביל במוצרים שחל עליהם מע"ם לירידת המחיר לצרכן בגובה של 1.17 ש"ח (הפחתת המכס בתוספת מע"ם).
210 סכום זה הוא הערכה שמרנית (רף עליון) ועל בסיס ההנחה שלא חל שינוי בהיקף הצריכה בק"ג.



הרפורמה בחקלאות

מחירי פירות וירקות לצרכן הישראלי עלו באופן ניכר בשני העשורים האחרונים והשפיעו רבות על יוקר המחיה בישראל. מחירי הפירות והירקות עלו באופן ניכר גם בהשוואה למדד המחירים - כללי. להלן תרשים המציג את השינוי במדדי המחירים לצרכן השונים בקטגוריות של מדד המחירים לצרכן - כללי, מדד מחירי הפירות הטריים ומדד מחירי הירקות הטריים, בשנים 2011 - 2023:

תרשים 13: השינויים במדדי המחירים לצרכן, לפי קטגוריות, 2011 - 2024 (מאי=100)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין 2011 - 2024 (מאי) עלו מחירי הפירות הטריים בכ- 51.1% ומחירי הירקות הטריים בכ- 39.1%, לעומת עלייה של כ- 17% במדד המחירים לצרכן - כללי.

מבדיקה שערכה הוועדה לבחינת פערי תיווך בפירות וירקות²¹¹ בשנת 2022, נמצא כי היקף ייצור פירות וירקות בישראל למגוון השימושים, לרבות צריכה מקומית, תעשייה וייצוא, כמעט שלא השתנה משנת 2000 עד 2020, בעוד באותה תקופה גדלה האוכלוסייה בישראל בכ- 47%.

ב-1.8.21 התקבלה החלטת הממשלה²¹² שעסקה בצעדים הנדרשים להגברת התחרות בחקלאות תוך מניעת חדירה של נגעים ומינים פולשים שעלולים לפגוע בתוצרת חקלאית (להלן - החלטת ממשלה 213). ההחלטה התקבלה נוכח העלייה במחירי הפירות והירקות, כפי שמוצג לעיל, ובמטרה לפתוח את השוק לתחרות באמצעות עידוד יבוא, הפחתת הנטל הרגולטורי ועידוד פיתוח החקלאות המקומית, לצד סיבות נוספות כדוגמת עידוד צריכה של פירות וירקות לשימור אורח חיים בריא ועידוד התייעלות במגזר החקלאי. עיקרי ההחלטה הם: תיקון החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות²¹³, גיבוש מתווה למתן תמיכה ישירה לחקלאים, הפחתת מכסים על תשומות לחקלאות והפחתת הדרגתיות במכסים על 143 מוצרי חקלאות עד 2026. החלטה זו היא תחילתה של הרפורמה בענף החקלאות בהובלת משרד החקלאות.

²¹¹ הוועדה לבחינת פערי התיווך לצרכן בנושא התוצרת החקלאית - פירות וירקות 2022 שפעלה מתוקף החלטת ממשלה 213 ומטעם משרד האוצר, משרד הכלכלה ומשרד החקלאות.

²¹² החלטת ממשלה 213, "יתוכנית להגברת התחרות בחקלאות ותיקון החלטת ממשלה" (1.8.21).

²¹³ חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1981; הצעת החוק תהיה מבוססת על הצעת חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (תיקון מס' 8), התשע"ט-2018.



בין היתר, החלטת ממשלה 213 הטילה על שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות) לתקן את תקנות הגנת הצומח, (יבוא צמחים, מוצרי צמחים, נגעים ואמצעי לוואי), התשס"ט-2009 (להלן - תקנות הגנת הצומח) באופן שניתן יהיה לייבא פירות וירקות למאכל, בצירוף תעודת בריאות והצהרת היבואן על עמידה בדרישות פיטוסניטריות²¹⁴.

באוקטובר 2021, בעקבות החלטת הממשלה האמורה, הוקמה ועדה לבחינת חסמים וכשלי שוק שעלולים להביא לפגיעה בצרכן בענף הפירות והירקות (להלן - הוועדה לבחינת פערי תיווך בפירות וירקות) והיא החלה את עבודתה. הוועדה בחנה את שרשרת האספקה של הפירות והירקות מהחקלאי או היבואן עד לביתו של הצרכן. במרץ 2022 הציגה הוועדה את מסקנות דוח הביניים. הוועדה מצאה כי שליש מהפדיון על פירות וירקות משויך למקטע הקמעונאי ושני השלישים הנותרים משויכים למקטעים החקלאי והסיטונאי. משרד החקלאות ציין בתגובתו לדוח הביקורת כי יש בידיו נתונים אחרים מאלה שהוועדה הסתמכה עליהם וטרם פורסם דוח סופי בנושא זה.

כמו כן, הטילה ההחלטה על משרדי האוצר, החקלאות והמשפטים ועל רשות המיסים לבחון היבטים שונים הקשורים להפחתת מכסים ולהקים את "מטה חקלאות ישראלית"²¹⁵. על שרי האוצר, החקלאות והכלכלה ועל הממונה על התחרות להקים צוות לבחינת חסמים וכשלי שוק בענף הפירות והירקות, העלולים לגרום לפגיעה בצרכן וכן להקים צוותים של משרדי האנרגיה והאוצר כדי לדון בדרכים להגדלת היצע המים לחקלאות.

במרץ 2022 פרסם משרד החקלאות²¹⁶ מידע על הרפורמה בחקלאות. הרפורמה תכלול תמיכה ישירה בחקלאים, הפחתה בעלויות ייצור, השקעת תקציבי עתק בטכנולוגיה ומחקר וסימון חקלאות מתוצרת מקומית.

בעקבות החלטת הממשלה חתם במרץ 2022 שר האוצר דאז על צו תעריף המכס מספר 2005²¹⁷ (להלן - צו תעריף המכס מספר 2005).

צו תעריף המכס מספר 2005 קובע מתווה להפחתה הדרגתית במכסים ולביטול מכסים על מוצרי חקלאות שונים, לרבות ירקות, פירות, שימורים ותשומות חקלאיות, וזאת במטרה להקל על יוקר המחיה. על פי המתווה²¹⁸, בשנים 2022 - 2026 יפחת באופן הדרגתי המכס על מגוון פירות וירקות טריים, קפואים, מיובשים ומשומרים, כאשר משנת 2027 ואילך יישארו שיעורי המכס המופחתים כהוראת קבע. הצו מבטל את המכס על פריטים מסוימים (רשימה א'²¹⁹) ומפחית בהדרגה על פני השנים עד 2026 את שיעור המכס על פריטים אחרים (רשימות ב' - ח'²²⁰).

על פי דברי ההסבר לצו תעריף המכס מספר 2005, ומחישוב של משרד מבקר המדינה, עולה כי המהלך של הפחתת המכסים צפוי לגרום להפסד הכנסות ממכס בשנים 2022 - 2027 בהיקף מצטבר של 1.63 מיליארד ש"ח²²¹.

214 על פי החלטת הממשלה, תיקון התקנות אמור היה להיכנס לתוקף לא יאוחר מסוף ינואר 2022.

215 על פי החלטת הממשלה, המטה יתקצב על פי ההסכמות בין משרד החקלאות למשרד האוצר.

216 ראו באתר האינטרנט של משרד החקלאות.

217 צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 20 והוראת שעה מס' 14), התשפ"ב-2022.

218 הצו והמתווה נכתבו על ידי שר האוצר בהתייעצות עם שר החקלאות. קיימים הבדלים מסוימים בין המתווה שנקבע בהחלטת הממשלה למתווה שחתם עליו שר האוצר, הן בשיעורי ההפחתות והן במועדי ההחלה. כלל הפחתות המכסים על פי הוראת החלטת ממשלה 213 נדחו בשנה, והן הוחלו בשנת 2022 במקום בשנת 2021. מעבר לכך, לגבי רשימות ה', ז' ו-ח', שיעור הפחתת המכס קטן מזה שצוין בהחלטת הממשלה.

219 רשימה א' מונה 66 פריטי מכס.

220 רשימה ב' מונה 100 פריטי מכס, רשימה ג' - 6, רשימה ד' - 16, רשימה ה' - 4, רשימה ו' - 4, רשימה ז' - 4 ורשימה ח' - 2.

221 על פי נתוני רשות המיסים, ההפסד מהכנסות ממכס בשנים 2022 - 2027 הוא כדלהלן (במיליוני ש"ח): 2022 - 145, 2023 - 622, 2024 - 50, 2025 - 46, 2026 - 48, 2027 - 23. בכל שנה ההפסד הוא ההפסד הנוסף על השנה הקודמת קודמת, לדוגמה: בשנת 2024 הצפי להפסד הנוסף ממש הוא: $257 = 145 + 62 + 50$ וההפסד המצטבר לשנים 2022 - 2024 צפוי להיות 609 מיליוני ש"ח.



ראוי לציין כי החלטת ממשלה 213 קובעת שבהפחתת המכסים יש להתחשב בין היתר בהשפעתה על הייצור החקלאי המקומי. כמו כן, במקרה של צמצום היקף השטחים המעובדים בשיעור של 10% ייעצר המתווה (להלן - סעיף העצירה).

נוסף על כך, בשנים 2022 - 2023 פורסמו עשרה צווי תעריפי מכס²²² שמבטלים או מפחיתים את שיעור המכס על פריטי מכס מסוימים בענף החקלאות.

בדצמבר 2023 פורסם צו תעריף המכס מספר 2104 (להלן - צו תעריף המכס מספר 2104)²²³ ובו תוקן צו תעריף המכס מספר 2005. על פי צו תעריף המכס מספר 2104 הפחתות המכס שנקבעו בצו תעריף המכס מספר 2005 לשנים 2024 ואילך יבוטלו, אף שהיקף השטחים המעובדים לא ירד בשיעור של 10% כפי שנקבע במתווה²²⁴. בדברי ההסבר צוין כי על אף ההשפעה הצפויה על יוקר המחיה, ולשם ההגנה על החקלאות המקומית, ביקש שר החקלאות להקפיד את מתווה ההפחתות של שיעורי המכס.

במענה על פרסום טיוטת צו תעריף המכס מספר 2104 בדצמבר 2023 להערות הציבור שלחה רשות התחרות מכתב למשרד האוצר. במכתב ציינה הרשות כי צו תעריף המכס מספר 2104 צפוי להביא לפגיעה קשה בציבור בלי לספק סיוע לחקלאות הישראלית, וקראה למשרד האוצר לסייע לחקלאות המקומית באמצעות תמיכה ישירה, השקעות בפיתוח והנגשת ידע וטכנולוגיה, שיגדילו את הפריור. הרשות חתמה את מכתבה בכך ש"הטלת מכס כדרך להגנה על החקלאות המקומית היא כלי פחות מדויק, פחות אפקטיבי ויותר מזיק מתמיכה ישירה; העלות שמוטלת על הציבור נעלמת מהעין ואינה מוצאת ביטוי בתקציב המדינה, אך השפעותיה הרעות על הציבור בכללותו שרירות וקיימות".

דוגמה להשפעות של יישום הרפורמה באופן חלקי ניתן, לטענת משרד החקלאות, ללמוד מענף הזית שבו הופחתו המכסים וניתנו מכסות פטורות ממכס ליבוא שמן זית. לטענת משרד החקלאות הייצור המקומי הצטמצם עקב כך. בו-זמנית, בצורת שחווה ספרד ומחלה שהתפשטה באיטליה, שתיים מהיצרניות הגדולות בעולם, הובילו לירידות חדות בייצור שמן ולעלית מחירי שמן הזית לצרכנים בהתאם.

דוגמה נוספת לפי משרד החקלאות להשלכות יישום הרפורמה באופן חלקי היא קורות ענף השום שבו הופחת המכס לחלוטין, לא קוימו מנגנוני הגנה ולא הוסכם על מתווה לתמיכה ישירה בחקלאים. היקפי הגידול של השום המקומי צומצמו ביותר מ-50%, ומספר המגדלים קטן מ-60 ל-20, וחל גידול בהיקף השום המיובא שייכתן שאיכותו פחותה לעומת השום הישראלי²²⁵. בספטמבר 2023 הוחלט במשרד החקלאות לקדם תמיכה בענף השום בהיקף של שלושה מיליון ש"ח. בד בבד, הפחתת המכס תרמה לירידה במחיר השום לצרכן ביותר מ-40% מ-6.5 ש"ח ליחידה ל-4.5 ש"ח ליחידה.

בביקורת במשרדי האוצר והחקלאות נמצא כי משרד החקלאות גיבש תיקון לתקנות הגנת הצומח כאמור, אולם עם הקמתה של הממשלה החדשה בשנת 2022 אישור התיקון על ידי שר החקלאות לא קודם. 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. הפחתות המכסים הביאו לירידה בהכנסות המדינה ממכס בכ-200 מיליון ש"ח לשנה. הרפורמה נעצרה בטרם הושלמה ולא נערך דיון לגבי השלכות של מהלך זה לאחר שהרפורמה בחקלאות הוקפאה על מגוון המוצרים החקלאיים בשווקים, על הכמות שלהם ומחירם.

²²² נוסף על צווי תעריף המכס 2005 ו-2104.

²²³ צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 20 והוראת שעה מס' 14), התשפ"ב-2022 (תיקון), התשפ"ד-2023.

²²⁴ משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי מצב זה לא התקיים.

²²⁵ משרד החקלאות פרסם בספטמבר 2023 כי הוא עורך בדיקה בדבר טענות על איכות נמוכה של השום המיובא, היעדר פיקוח על גידולו, ריסוס, השקיה וטיפול בו.



אי-אישור התקנות על ידי שר החקלאות מעכב את יישום הרפורמה ואת השגת התועלת הצפויה ממנה, ובאופן שניתן יהיה להקל את יבוא הפירות והירקות למאכל ולהוריד את יוקר המחיה.

משרד החקלאות מסר בתגובתו כי התיקון לחוק הגנת הצומח לא קודם והמתווה שונה נוכח הסיכון הגבוה לחדירת נגעים ומזיקים ושהמתווה למתן רישיון ליבוא של פירות וירקות טריים הוסדר ביוני 2023 בחוק הגנת הצומח בעקבות החלטת ממשלה 195 הוא חלופה לתיקון התקנות. כמו כן, ציינו כי יש לשמור על ביטחון המזון של האוכלוסייה בישראל ולשם כך יש לחזק את החקלאות המקומית ולצמצם את התלות ביבוא²²⁶. צעדים הכוללים תמיכות ישירות בחקלאים, יבוא מבוקר ומדיניות מכסים נכונה עשויים להוביל להפחתת המחירים.

רשות התחרות מסרה בתגובתה כי היא תשמח להשתתף בכל הליך ממשלתי להסרת חסמי יבוא ובכלל זאת חסמים מכסיים - שנועדו להגן על שחקנים מקומיים מפני תחרות. עמדתה העקרונית היא כי יש להסיר חסמים בפני יבוא. ביטול מכסים ועידוד התחרות עשוי לעודד את התעשייה המקומית להתייעל ולפתח מוצרים באיכות טובה יותר ובמחיר זול יותר. למשל, בדצמבר 2023 רשות התחרות התנגדה לביטול הרפורמה להפחתת המכסים החקלאיים.

איגוד לשכות המסחר מסר בתגובתו כי הדרך לקדם ולשמור על ענפי חקלאות מקומיים היא באמצעות סבסוד ישיר לחקלאי ולא על ידי מכסים המושתים על הציבור.

מומלץ כי משרדי האוצר והחקלאות יקבעו מסגרת זמן להקפאת הרפורמה בחקלאות או יציעו תוכנית חלופית שתיתן מענה לצורך בהורדת יוקר המחיה וקידום החקלאות המקומית. כמו כן, עליהם לבחון אם הפחתת המכסים בהיקף שנתי של 200 מיליון ש"ח השפיעו על מחירה של התוצרת החקלאית והמגוון שלה.

מקרה בוחן - אגנס

בדוח הקודם נבדק יבוא אגנס טרי כמקרה בוחן לחסמי היבוא הצמחי בישראל. בדוח הקודם הועלה כי רכיב המכס במחיר של אגנס מיובא נכון לשנת 2020 הוא 4.32 ש"ח, אך לא פחות מ-25% ממחיר האגנס בתוספת עלויות הטיפול במזיקים ובתוספת עלויות ההטסה.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם למשרד החקלאות לבחון, בשיתוף משרד האוצר ומשרדים רלוונטיים נוספים, דרכים להוזלת מחיר האגנס המיובא. לאחר הדוח הקודם, ובהמשך להחלטת ממשלה 213, בצו תעריף המכס מספר 2005, במרץ 2022 הורה שר האוצר דאז על ביטול המכס על אגנס.

במרץ 2022 בוטל המכס על אגנס טרי, וביוני 2022 נחתם הסכם בילטרלי עם קוסטה ריקה - יצרנית האגנס הגדולה בעולם - שבאמצעותו נפתחה האפשרות ליבוא אגנס על פי הכללים שקבעה יחידת השירותים להגנת הצומח ולביקורת (להלן - יחידת הגנת הצומח)²²⁷. הכללים שנקבעו הם כללים מקלים בנוגע למדינות אחרות שמהן ניתן לייבא אגנס טרי, דבר המאפשר גם הובלה ימית לישראל ולא רק הובלה אווירית, ובסופו של תהליך מביא להפחתה ניכרת במחיר.

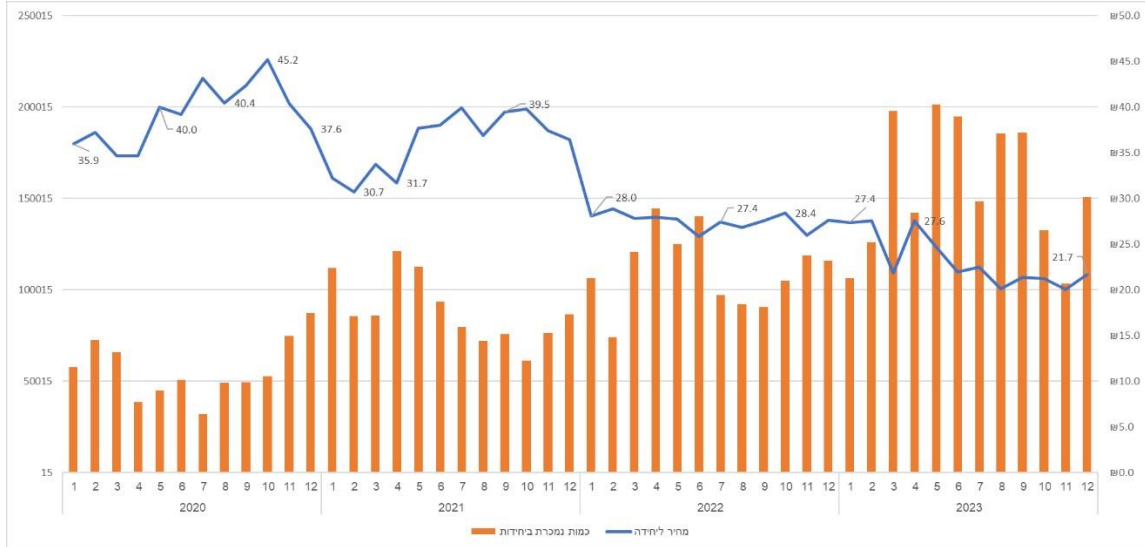
²²⁶ לנוכח המשברים הרבים שאירעו בארבע השנים האחרונות (כגון נגיף הקורונה, מלחמת רוסיה אוקראינה, מלחמת חרבות ברזל ושינויים גיאופוליטיים).

²²⁷ יחידת השירותים להגנת הצומח ולביקורת פועלים במסגרת משרד החקלאות ופיתוח הכפר, והיא הזרוע לאכיפת חוקים ותקנות ולמתן שירותים מקצועיים בנושאי הגנת הצומח, ניטור ומניעה של נגעי צמחים, כמו גם יבוא ויצוא של תוצרת חקלאית. יחידת השירותים להגנת הצומח ולביקורת היא רשות מוסמכת הרשאית להנפיק תעודות בין-לאומיות הדרושות לצורך מסחר בתוצרת חקלאית, כמו תעודות בריאות, תעודות יצוא לתוצרת אורגנית ותעודות המעידות על איכות של תוצרת חקלאית טרייה.



להלן תרשים המציג את מחיר האננס וכמותו הנמכרת בישראל²²⁸:

תרשים 14: מחיר ממוצע חודשי של אננס (יחידה) וכמות חודשית נמכרת, 2020 - 2023



על פי נתוני חברת סטורנקסט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2022 - 2023 ירד מחירו של האננס ונרשמה עלייה בכמות הנמכרת. בשנת 2020 מחירו של האננס היה 45.2 ש"ח ליחידה. בשנת 2023 ירד מחירו ל-21.7 ש"ח ליחידה, כלומר ירידה של יותר מ-50% ממחירו בשנת 2020, והכמות הנמכרת ממנו בתקופה זו גדלה פי ארבעה - מכ-50,000 יחידות בחודשים פברואר, אפריל, מאי, יולי ואוגוסט בשנת 2020 ל-200,000 יחידות בשנת 2023 באותם חודשים. עוד עולה כי מועד השינוי ברמות המחיר ובכמות הנמכרת היה סמוך למועד שבו הופחת המכס ונפתח מקור נוסף ליבוא, דהיינו בפברואר-מרץ 2022.

נמצא כי הפעולות שננקטו על ידי משרד האוצר לביטול מלוא המכס ופתיחה של מדינה נוספת ליבוא על ידי יחידת הגנת הצומח שניתן לייבא ממנה באמצעות הובלה ימית היה בהן די כדי לתרום לירידה ניכרת במחיר האננס בשיעור של כ-50% ולהגדלת היקף המכירות בארץ בחודשים מסוימים, עד פי ארבעה.

מקרה בוחן - ענבים

בשנת 2022 הייצור המקומי הכולל של ענבים בישראל עמד על כ-65,000 טונות לצריכה של משקי בית ולצרכים תעשייתיים. נכון לשנת 2023, היקף המכירות בישראל של ענבים לשוק הקמעונאי הוא כ-14,000 טונות²²⁹.

יחידת הגנת הצומח מתירה יבוא של ענבים מדרום אפריקה בלבד, ונכון לשנת 2023 יובאו לישראל 6,859 טונות בכ-77 מיליון ש"ח (כ-11.2 ש"ח לק"ג בממוצע) באמצעות 21 יבואנים. סכום המכס שגבו מיבוא זה היה כ-7 מיליון ש"ח ושיעור המכס האפקטיבי היה 9.12%.

בביקורת הנוכחית בחן משרד מבקר המדינה את מחירי הענבים לצרכן, את שיעורי המכס, את החסמים ביבוא ואת השפעת הפחתת המכס על המחיר לצרכן, שכן במסגרת הרפורמה בחקלאות

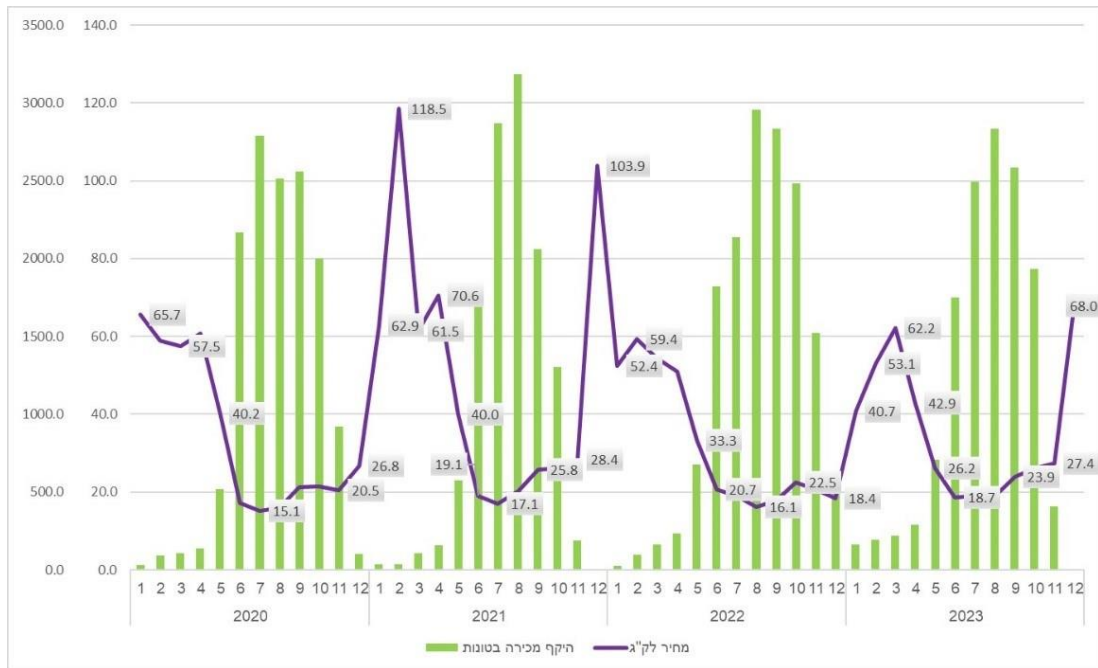
²²⁸ הנתונים המוצגים הם ביחידות מכירה ולא במשקל, לכן תיתכן סטייה מסוימת בנתונים.
²²⁹ לפי נתוני סטורנקסט, מדובר על הערכת חסר משום שיש מסחר רחב של פירות וירקות שאינו נכלל בסטורנקסט.



הפחיתה הממשלה בשנת 2022 את שיעור המכס על ענבים ב-30%²³⁰. לא חל שינוי במספר המדינות שמהן ניתן לייבא ענבים (רק מדרום אפריקה).

להלן תרשים המציג את המחיר הממוצע של ענבים ואת הכמות החודשית הנמכרת, בשנים 2020 - 2023:

תרשים 15: מחיר ממוצע חודשי של ענבים (ש"ח) וכמות חודשית נמכרת (טונות),
2020 - 2023²³¹



על פי נתוני חברת סטורנקסט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ענבים הם מוצר עונתי שעיקר צריכתו בחודשים יוני-אוקטובר שבהם הכמות הנמכרת גבוהה ורמת המחירים נמוכה; הדבר מדגיש את היחס בין הכמות המוצעת בשוק למחיר המוצר. בחודשים מסוימים (חודשי החורף), האמירו מחירי הענבים בשנת 2021 והגיעו ליותר מ-100 ש"ח לק"ג, ובדצמבר 2023 עלה ק"ג ענבים כ-68 ש"ח בלבד. כמו כן, עולה כי בשנים 2022 - 2023 עלה היקף המכירות בחודשי החורף. בשנת 2022 נמכרו 15,602 טונות ענבים לעומת 12,315 טונות שנמכרו בשנת 2021. בשנת 2023 התמתן היקף המכירות ועמד על כ-13,607 טונות.

על אף הפחתת המכס במרץ 2022 נראה כי לא חל שינוי ברמת המחירים ובכמויות הנמכרות בחודשים יוני-אוקטובר בשנים 2022 - 2023, ואילו בבחינת הנתונים בחודשים נובמבר-מאי 2023 ניתן לזהות עלייה מסוימת בהיקף הצריכה לעומת השנים 2020 - 2022, אולם השינוי במחיר בתקופה זו היה מזערי.

לפי הנתונים שהתקבלו מרשות המיסים במרץ 2024²³², עלות ממוצעת של ק"ג ענבים אצל הספק בחו"ל היא 10 ש"ח לק"ג, עלות ההובלה עד שער הנמל היא 0.4 ש"ח לק"ג ועלות המכס היא 1.5 ש"ח לק"ג - בסך הכול 11.9 ש"ח לק"ג. לעלויות אלה יש להוסיף את עלויות האחסון וההפצה לקמעונאים ואת רווחי היבואן והקמעונאי.

נמצא כי הפחתת המכס על הענבים לבדה לא הביאה לגידול משמעותי בהיצע, לאחר הפחתת המכס בשנת 2023 עם 13,607 טונות שנמכרו באותה שנה לעומת 12,314 טונות שנמכרו בשנת 2021 לפני הפחתת המכס, וזאת בשונה ממה שעלה בבדיקה הנוגעת למחיר האננס, שם שיעור

²³⁰ לכדי 1.64-0.92 ש"ח לק"ג (תלוי בתקופת הזמן בשנה) אך לא יותר מ-174.5% מערך היבוא.

²³¹ תת-הקטגוריות שנבחנו הן "ענב בהיר" ו"ענב כהה".

²³² הנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה מרשות המיסים מתבססים על כמה הצהרות בודדות ולא על כל הצהרות היבוא של ענבים.



ההפחתה במכס היה גדול יותר ונפתחה מדינה נוספת ליבוא (שגם ניתן לייבא ממנה בהובלה מימית), והדבר שכנראה תרם לגידול בהיצע של המוצר ולירידה ניכרת במחירו.

מומלץ כי היחידה להגנת הצומח תמשיך לפתוח מדינות נוספות ליבוא ענבים, לצורך הגדלת מקורות יבוא שיעמדו לרשות היבואנים, שיביאו לגידול בהיצע בישראל ואולי אף להפחתה ניכרת במחיר הענבים.

משרד החקלאות מסר בתגובתו כי יחידת השירותים להגנת הצומח ולביקורת פועלת להתרת היבוא של מוצרים ממדינות בהתאם למתווה שנקבע בהחלטת ממשלה 195. בהתאם לקבוע בהחלטה, בוצע מיפוי נגעים עולמי לענבים, ונעשתה פנייה יזומה לשלוש מדינות כדי לקיים איתן דיון מקצועי בעניין דרישות היבוא.

בפברואר 2023 התקבלה החלטת הממשלה 233195. בהחלטה נקבע בין היתר על תיקון חוק הגנת הצומח²³⁴ בעניינים הקשורים לתהליך התרת יבוא של פירות וירקות טריים, ובכלל זאת קביעת חלופות לצמצום הסיכונים לגבי יבוא של מוצרים שאינם בעלי סיכון פיטוסניטרי גבוה במיוחד.

כמו כן, נקבע בהחלטה שיחידת הגנת הצומח תגבש אמנת שירות לתהליך התרת היבוא של פירות וירקות במטרה להקל את תהליך היבוא לציבור²³⁵.

על פי סעיף 2 להחלטה, על יחידת הגנת הצומח לפעול באופן יזום להרחבת פעילות היבוא של פירות וירקות באמצעות פנייה יזומה לשלוש מדינות לפחות בנוגע לפירות וירקות שנקבעו²³⁶ והושלם לגביהם תהליך של מיפוי עולמי, וזאת עד 24.6.23.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 ציינה היחידה להגנת הצומח כי ההחלטה יושמה במלואה - תוקן חוק הגנת הצומח, גובשה אמנת השירות להתרת יבוא פירות וירקות וגובש נוהל פנימי להסדרת היבוא. כמו כן, נפתחו 50 תהליכי עבודה לפתיחת מדינות נוספות ליבוא מוצרי פירות וירקות ו-14 מהם הסתיימו באישור יבוא²³⁷.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות היזומות 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. מומלץ ליחידה להגנת הצומח לבצע מעקב אחר ההשפעה של הצעדים שנקטו ולהמשיך בפעולות יזומות פרו אקטיביים להסרת החסמים והתרת יבוא של מוצרים נוספים והרחבת המדינות המאושרות ליבוא כמו במקרה האננס.

רפורמה בתקינה

ביטול רשמיות של תקנים

כחלק ממדיניות הממשלה להורדת יוקר המחיה ולהפחתת הנטל הרגולטורי התקבלה באוגוסט 2021 החלטת הממשלה 238243²³⁸ (להלן - החלטת ממשלה 243) שעסקה בפתיחת המשק ליבוא ולהפחתת יוקר המחיה²³⁹. הוחלט בין היתר כי שרת הכלכלה והתעשייה תורה לממונה על התקינה

²³³ החלטת הממשלה 195, "צמצום הנטל הרגולטורי בפירות וירקות במטרה להפחית את יוקר המחיה" (24.2.23).

²³⁴ חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956.

²³⁵ על פי החלטת הממשלה, אמנת השירות תכלול יעדים ומדדים ברורים לטיפול בפניות.

²³⁶ אפרסק, אבטיח, ענבים, עגבנייה, קישוא, פלפל, מלפפון, אספרגוס, בצל, חסה, קיווי, כרוב, מלון, תות שדה ובטטה.

²³⁷ עגבנייה - יוון, הונגריה ואזרביג'אן; מלפפון - יוון, הונגריה ופולין; קווי - יוון; קישוא - יוון והונגריה; אבטיח - יוון; בצל - מקדוניה; פלפל - יוון, הונגריה ומקדוניה.

²³⁸ החלטת הממשלה 243, "יתכנית רוחבית לפתיחת המשק ליבוא והפחתת יוקר המחיה" (1.8.21).

²³⁹ ההחלטה התקבלה בהמשך להחלטת הממשלה 5176, "יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות המחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי)" (21.10.12).



לערוך מיפוי של כלל התקינה המקורית הרשמית²⁴⁰ הישראלית. כמו כן עליה לבחון האם קיימות חלופות בתקינה או ברגולציה זרה, אותם ניתן לאמץ חלף התקינה המקורית. מיפוי זה יועבר תוך שנה למכון התקנים לשם המשך בחינת עדכון התקנים לתקנים המבוססים על תקינה זרה בהתאם לאמור בסעיף 7(ב) לחוק התקנים, התשי"ג-1953. בהמשך לכך תוקן חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015 (להלן - חוק בריאות הציבור (מזון)) ונקבע בו כי שר הכלכלה והתעשייה יכריז, באכרזה שתפורסם ברשומות, על ביטול הרשמיות לגבי התקנים הרשמיים בתחום המזון בכפוף לחריגים²⁴¹.

כחלק ממהלך בחינת ביטול רשמיותם של תקנים הנוגעים בין היתר גם למזון נקבע בהחלטת ממשלה 243 שלטובת בקרה על יישום החלטה זו ועל ייעולו תוקם ועדת חריגים²⁴² לעניין דרישות חוקיות יבוא - ועדת החריגים. על הוועדה להמליץ לראש הממשלה, לשרי הכלכלה, הבריאות, החקלאות והאנרגיה בנוגע להחלת התקינה האירופית. כמו כן, תשמש הוועדה בין השאר כוועדה לבחינת תקני מזון. לפי חוק בריאות הציבור (מזון), נדרש אישור הוועדה לאי ביטול רשמיות של תקן בתחום המזון לפי החלטת מנכ"ל משרד הבריאות בהתאם לסמכותו במסגרת החריגים שנקבעו לחובת ביטול הרשמיות²⁴³.

העיקרון שהנחה את עבודת הוועדה היה לבטל את הרשמיות של כלל התקנים בתחום המזון, למעט במצב שבו מתקיימים שלושה תנאים מצטברים: א. ביטול הרשמיות של התקן הישראלי יביא לריק (ואקום) אסדרתי משום שאין אסדרה אחרת בדין הישראלי, ובכלל זה אסדרה ברגולציה שבדירקטיבות האירופיות שאומצו; ב. ריק אסדרתי יביא לפגיעה בבריאות הציבור; ג. מדינות מערביות מסדירות את הנושא באופן דומה לזה שנהוג בישראל.

ב-27.6.22 פנה מנכ"ל משרד הבריאות לוועדה לבחינת תקני מזון בבקשה לשמר את הרשמיות של 37 תקני מזון (להלן - קבוצה א') שהיו בתוקף באותו המועד, חלקם באופן מלא וחלקם רק סעיפים מסוימים מתוכם. נוסף על כך, ביקש המנכ"ל לשמר את הרשמיות באופן זמני של 30 תקני מזון נוספים (להלן - קבוצה ב'): 21 תקנים עד 1.1.24 כדי לאפשר התארגנות של מעבדות הבדיקה המיקרוביולוגיות בישראל להוראות הקיימות בחו"ל ו-9 תקנים עד מועד החלת חובת ה-HACCP²⁴⁴ בישראל - 1.8.26.

במסגרת בדיקותיה בחנה הוועדה אפשרות שימוש בסעיף 9(א)(1)(ג)²⁴⁵ לחוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים). לגבי תקן רשמי המוזכר בתוספת הרביעית לחוק התקנים ומפורטת לגביו תקינה זרה, הסעיף קובע כי ניתן לייבא ולמכור מצרך העומד בדרישות התקינה הזרה המוזכרת. הוועדה קיימה כמה דיונים ושמעה את עמדות הציבור. בעקבות כך, בדק משרד הבריאות את העניין פעם נוספת ובאופן מעמיק ועדכן את עמדתו הראשונית בהתאם. המשרד

²⁴⁰ תקן רשמי - תקן מחייב על פי דין. שר הכלכלה והתעשייה מכריז בהכרזה שתפורסם ברשומות על רשמיות תקן או סעיף בתוך תקן. לאחר הכרזה כאמור כל מוצר הנמכר בישראל חייב לעמוד בתנאים המצוינים בסעיף או בתקן שהוכרז.

²⁴¹ תיקון מס' 3 בסעיף 106 לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), תשפ"ב-2021, אשר נכנס לתוקף ב-1.1.2023.

²⁴² ועדת החריגים תורכב מהנציגים האלה: יו"ר הוועדה - עובד משרד ראש הממשלה. לאחר חקיקת חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, שאושר בכנסת ב-4.11.21, הפך יו"ר רשות האסדרה לאחר מינויו ליו"ר הוועדה; נציג משרד המשפטים; הממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה; נציג אגף תקציבים במשרד האוצר; נציג רשות התחרות; נציג המאסדר האחראי לתקנים שעליהם דנה הוועדה (משרדי הבריאות והאנרגיה).

²⁴³ תיקון מס' 3 בסעיף 106 לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), תשפ"ב-2021, אשר נכנס לתוקף ב-1.1.2023.

²⁴⁴ HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) - ניתוח סיכונים בנקודות בקרה קריטיות הוא גישה שיטתית המבוססת על שבעה עקרונות מרכזיים לבקרת בטיחות מזון. גישה זו באה לנתח, לזהות ולאפיין את כל הסיכונים אשר עלולים להתרחש בכל אחד משלבי ייצור המזון. השיטה מגדירה "נקודות סיכון" הנבדקות לצורך מניעת אפשרות של זיהומים כימיים, ביולוגיים ופיזיים, החל משלב הגידול החקלאי, דרך עיבודו בקו הייצור וכלה במוצר המוגמר המגיע לצרכנים. עד יישום השיטה נבדקים באופן מדגמי רק המוצרים הסופיים, אך לא ניתן לדגום את כולם. שיטת HACCP מציעה ניתוח של כל הסיכונים בתהליך הייצור עד קבלת המוצר המוגמר, מתוך הנחה שאם כל התנאים מתקיימים אזי התוצר הסופי יהיה בטוח.

²⁴⁵ סעיף 9(א)(1)(ג) קובע כי "מצרך או תהליך עבודה המתאים לדרישות אסדרה זרה בעניין המצרך או תהליך העבודה, ובלבד שהתקן הרשמי שחל לגבי אותו מצרך או תהליך העבודה מנוי בתוספת הרביעית והמצרך סומן כנדרש לפי הדין הישראלי. 'אסדרה זרה' - לרבות תקן בין-לאומי על עדכוניו".



הפחית את מספר התקנים ואת חלקי התקנים, הנכללים בקבוצה א', שלגביהם הוא מבקש לשמר את רשמיותם והעמידם על 30 תקנים, במקום 37 תקנים בפנייתו המקורית.

הוועדה לבחינת תקני מזון אישרה לבקשת מנכ"ל משרד הבריאות לשמר רשמיות 30 התקנים האמורים. עם זאת, המליצה הוועדה להסיר את הרשמיות של תקנים אלו לכל המאוחר עד 1.1.26 באמצעות שינוי חוק בריאות הציבור (מזון).

לגבי 15 מהתקנים שבקבוצה א' המליצה הוועדה להשתמש בסעיף 9(א)(1)(ג), וקבעה כי עד 1.6.23 ישלים משרד הבריאות בחינה לשם הכללת תקנים אלו בתוספת הרביעית לחוק התקנים, בהתבסס על תקינה בין-לאומית רלוונטית²⁴⁶.

זאת ועוד, מתוך 30 תקני המזון שבקבוצה ב' אישרה הוועדה לדחות הסרת רשמיות מ-8 תקנים עד 1.1.24, מתקן אחד עד 1.1.25 ומ-15 תקנים עד 1.8.26. הוועדה לא אישרה לדחות הסרת רשמיות מ-6 תקנים הנותרים.

בנובמבר 2022, על פי החלטת ממשלה 243, הכריזה שרת הכלכלה דאז על ביטול רשמיות של 91 תקני מזון מלאים או של סעיפים מתוך תקני מזון. ביטול הרשמיות של תקנים אלו נכנסה לתוקף ביום 1.1.23. תקנים אלו אינם נמנים עם 24 התקנים האמורים שאושר למשרד הבריאות לדחות את הסרת רשמיותם.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת משרד הבריאות לא עמד בלוחות הזמנים שעליהם המליצה הוועדה לבחינת הכללתם של תקנים בתוספת הרביעית לחוק התקנים (הכללה כאמור מאפשרת 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 מרשימה ב' בתחילת 2024 כפי שקבעה הוועדה. ייתכן כי לפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 הייתה השפעה על כך. משכך, יבוא ומכירת מוצרים שעליהם חלים תקנים אלו אפשרית רק בעבור מוצרים העומדים בתקינה הישראלית הייחודית, דבר שיכול שיש בו להגביל את היבוא שלא לצורך. בין המוצרים שעליהם חלות מגבלות אלו כלולים לדוגמה שמן זית, שוקולד, דבש ומוצרי דבש. נוסף על כך יש תקנים ייחודיים בישראל העוסקים בכושר השתמרות לשימורי פירות וירקות, לשימורי ירקות כבושים או מוחמצים בחומץ או בחומצות מאכל, לשימורי דגים בשמן, למוצרי עגבניות משומרות ועוד.

שירות המזון הארצי במשרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 (להלן - תגובת שירות המזון), קודם לאישור תיקון מספר 10 לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015, אשר אושר בינתיים ב-24.7.2024 (להלן - התיקון לחוק) במסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", כי במסגרת התיקון יאומצו כ-30 תקנות דין אירופאיות לחקיקת המזון הישראלית ויחליפו תקנות ותקנים ישראליים. במסגרת זו תוסר רשמיות של תקנים ישראליים מקבילים, כגון לגבי שמן זית, דבש, שוקולד וכדו'.

עוד מסרו כי לגבי תקני בטיחות מזון, כגון תקן 143 הישראלי המגדיר את הבדיקות הנדרשות לבחינת כושר השתמרות של שימורים שונים, ביצע שירות המזון הארצי סקירה מקיפה של שיטות חלופיות לבדיקת כושר ההשתמרות על פי החקיקה האירופית. בתום הסקירה המקצועית לא נמצאה רגולציה תואמת בחקיקה האירופית, ולפיכך שירות המזון הבהיר לעוסקים במזון כי התקן עודנו בתוקף, אולם כפתרון לבעיות ביבוא שעלולות להיווצר, ניתן לקבל את הצהרת היצרנים

²⁴⁶ ראו החלטת הוועדה לבחינת תקני מזון בדבר בקשת מנכ"ל משרד הבריאות להותרת רשמיות על תקני מזון [מסמך ללא תאריך]: "ככל שלא יסדיר משרד הבריאות עד ליום 1.6.23 את הנושא בהתבסס על תקינה בין-לאומית רלוונטית באמצעות חקיקת המזון, ישלים משרד הבריאות עד לאותו מועד, בחינה בדבר עמידת התקן בתנאי הסף הנדרשים בחוק התקנים לשם הכללתו בתוספת הרביעית לחוק התקנים. ככל שמשרד הבריאות יימצא כי מדובר בתקן מקורי וכי ניתן להפנות לרגולציה אירופית רוחבית בעדיפות ראשונה או לרגולציה של מדינה מפותחת בעדיפות שנייה וכי יש ביכולתו של משרד הבריאות לבצע אכיפה בנושא, גיש משרד הבריאות את כל הנתונים והמידע כאמור לשם בחינת האפשרות המקצועית והמשפטית להכללת התקן בתוספת הרביעית".



לביצוע בדיקות עצמיות לסטריליות מסחרית של המוצרים. עם זאת במסגרת הפיקוח והאכיפה בדרכי השיווק, תקינות המוצרים תיבחן בהתאם לתקן 143 הישראלי.

על משרד הבריאות להשלים בהקדם את ביטול רשמיותם של תקנים ישראליים ייחודיים שעלולים להגביל את היבוא לישראל שלא לצורך.

תקינה לסימון מזון ארוז

מוצרי מזון שהובאו והם עומדים בתקינה האירופית מחייבים את היבואנים לציית לתקן 1145 המחייב סימונים שונים שמורכבותם דורשת מומחיות רבה. מוצרים עם תווית מזון המוכרת בשוק האירופי המשותף אינה מוכרת בישראל. כדי לייבא את המוצרים האלה יש הכרח להעסיק מומחה לתקינה הישראלית ולהדביק על גביהם תווית עם טבלה תזונתית ורשימת מרכיבים שאינה זהה בהכרח לנהוג בשווקים עולמיים מרכזיים ובשוק האירופי.

חוק בריאות הציבור (מזון) קובע כחריג כי לא תבוטל הכרזת הרשמיות של תקן 1145²⁴⁷ שהנו תקן לסימון מזון ארוז הכולל הוראות סימון ייחודית של מוצרים אלה. בנוסף ישנן חובות סימון מזון ייחודיות במספר חוקים ותקנות²⁴⁸. כדי לעמוד בדרישות התקן, היבואנים חייבים להדביק מדבקה על גבי כל המוצרים²⁴⁹ מה שלטענת היבואנים מייקר את המוצרים בעד כ-10%. מפגישות נציגי משרד מבקר המדינה עם יבואנים עולה כי הם דנים עם נציגי משרד הבריאות על תיקון תקן 1145 בדרך שתקל על היבוא.

שירות המזון במשרד הבריאות מסר בדצמבר 2023 למשרד מבקר המדינה שטיפול בהקלות הנטל הבירוקרטי הכרוך בסימון מזון מצוי בתהליך בחינה. לדעת משרד הבריאות, יש חשיבות בתרגום התווית המקורית שמודפסת על המוצר כדי להנגיש לציבור בין השאר את אופן השימוש במוצר מסוים או את מרכיביו. עם זאת, ייבחנו דרכים להקל את התקינה כך שהתרגום יהיה זהה למקור, ללא צורך בשינוי סדר הצגת המרכיבים, היחידות והמידה, שבהם הם מוצגים, או ללא כל שוני אחר שמחייב העסקת אנשי מקצוע שצריכים להתאים ללא צורך מיוחד את התרגום לדרישות התקן הישראלי.

תקן 1145 מגדיר סימונים ייחודיים, שמורכבותם דורשת מומחיות רבה. כדי לייבא את המוצרים האלה יש הכרח להעסיק מומחה לתקינה הישראלית, ולהדביק על גביהם תווית עם טבלה תזונתית ורשימת מרכיבים שאינה זהה בהכרח לנהוג בשווקים עולמיים מרכזיים ובשוק האירופי. דרישות ייחודיות אלו נועדו להגביר את ההגנה על בריאות הציבור, אך מתבטאות בתוספת עלויות המתגלגלת לצרכן, ולכן ככל שיוקר המחייב עולה יש חשיבות שמשרד הבריאות בשיתוף הרשות להגנת הצרכן יודאו שדרישות התקן משקפות איזון ראוי בין שיקולי טובת הציבור במישור הבריאותי לבין שיקולי טובת הציבור במישור הכלכלי שיכול לדברי יבואנים להביא להוזלת מוצרים מסוימים בשיעור של עד כ-10%.

מומלץ למשרד הבריאות ולרשות להגנת הצרכן להשלים בהקדם את הבחינה הנוגעת להתאמת סימון המזון לסימון המקובל באירופה, ולבחון ביצוע שינויים ברגולציה ובתקן 1145 המחייב סימון מזון ארוז מראש, שיביאו להקלה בבירוקרטיה הכרוכה ביישומם ולהקטנת העלויות הנלוות תוך שמירה על בריאות הציבור.

שרות המזון במשרד הבריאות מסר בתגובתו שבמסגרת התיקון לחוק, אשר כאמור אושר בינתיים לאחר סיום הביקורת, תאומץ התקנה האירופית שמספרה 1169/2011 העוסקת בסימון מזון ארוז. במסגרת האימוץ, התקנה האירופית היא זו שתחול על מי שמייבא מזון במסלול היבואן הנאות במסלול האירופי, ובכך החסמים הקיימים כיום על יבואני מזון שמשווק באירופה בכל הנוגע

²⁴⁷ ת"י 1145 חלק 1 - סימון מזון ארוז מראש: דרישות סימון, לְמַעַט סימון טיעונים תזונתיים, יוני 2020.
²⁴⁸ חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015 (סעיף 15); חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981; תקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), התשע"ח-2017.
²⁴⁹ כל משטח עליו ארוזים מוצרים וכל קרטון נפתחים, המוצרים מוצאים החוצה, מדבקה מודבקת על גבי המוצר ואז הוא נארז מחדש לצורך הפצה.

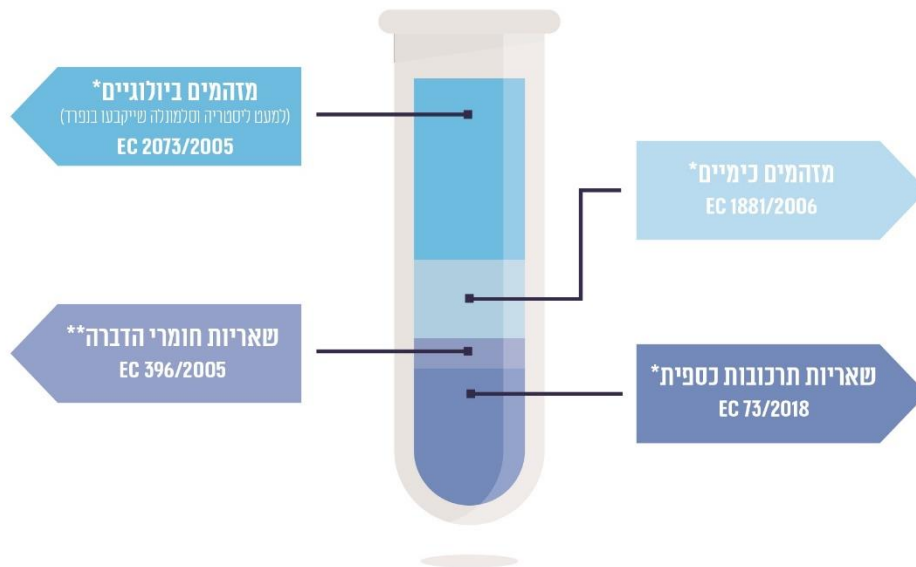


לדרישות הסימון הייחודיות בישראל, כבר לא יהיו קיימים יותר, למעט החרגות לעניין סימון בסמלים אדומים ובכפיות סוכר²⁵⁰ וכן אזהרה לגבי נוכחות פול במזון שייוותרו בישראל. היבואנים הנאותים במסלול האירופי יצטרכו אם כן לעמוד בתקנה האירופית ולא בתקן 1145.

רגולציה על מזהמים כימיים וביולוגיים

על פי החלטת ממשלה 243, בשנים 2021 - 2022 עשו שירות המזון הארצי במשרד הבריאות, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, בשיתוף משרדי הכלכלה והמשפטים, תיקונים מהותיים בחוק בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015 (להלן - חוק בריאות המזון), בין היתר באמצעות אימוץ סטנדרטים בין-לאומיים של בריאות הציבור במזון בכמה תחומים. הסטנדרט הבין-לאומי שאומץ באופן עקרוני הוא הדין האירופי. במסגרת תיקון החוק אומצו ארבע רגולציות אירופיות בנושא מזהמים ושאריות חומרי הדברה במזון, אשר ייחשבו כחקיקה מחייבת בישראל ויחולו על סוגי מזון רבים.

תרשים 16: ארבע הרגולציות האירופיות שאומצו



המקור: מצגת איגוד לשכות המסחר, "הרפורמה במזון בחוק ההסדרים 2021", נובמבר 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 *רגולציות מזהמים כימיים, ביולוגיים ושאריות תרכובות כספית, שאינן חלות בישראל על בשר גולמי, חלב גולמי, ביצים טריות בקליפתן ודבש.
 **רגולציית שאריות חומרי הדברה אינה חלה בישראל על בשר גולמי, חלב גולמי, ביצים טריות בקליפתן, דבש וירקות ופירות טרשים.

אימוץ הרגולציה האירופית, בכפוף לניהול סיכונים, יכול להבטיח כי הרגולציה תהיה פשוטה וברורה מבחינת הדרישות ומבחינת האכיפה הן לרגולטור הן לעוסק במזון. לכן, חוק בריאות הציבור (מזון) תוקן²⁵¹ כך שלעניין שאריות מזהמים כימיים (לרבות כספית וחומרי הדברה) ושאריות מזהמים ביולוגיים יאומצו ההוראות החלות באיחוד האירופי על דרך הפניית יצרנים ויבואנים לעמידה בהוראות האירופיות, למעט ההוראות הנוגעות לתנאי ייצור נאותים²⁵².

²⁵⁰ ראו תקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), התשע"ח-2017.
²⁵¹ החוק תוקן ב-18.11.21 במסגרת חקיקת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021. ראו גם צו הגנה על בריאות הציבור (מזון), (החלת הוראות האיחוד האירופי וקביעת תנאים וחרגות), התשפ"ג-2023.
²⁵² תנאי ייצור נאותים (Practice Manufacturing Good) - ייצור מזון כאשר קיימים כל אלה: נוהל הבטחת איכות ובקרה על יישומו; תנאי תברואה נאותים; תוכנית לקידום בטיחות המזון, לרבות ניתוח סיכון



אשר לחיידקי הליסטריה והסלמונלה, בנובמבר 2021 במועד תיקון החוק²⁵³ הייתה עמדת משרד הבריאות כי יש הבדלים בין ישראל לאירופה בכל הנוגע לתהליכי הפיקוח על ייצור המזון, שינוע, אכסונו ומכירתו לצרכנים. כמו כן, קיימים הבדלי אקלים ומאפייני צריכת מזון בין ישראל לאירופה. לדעת משרד הבריאות, הבדלים אלו דורשים בחינה נוספת בנוגע להשפעות אפשריות של אימוץ הרגולציה האירופית בנוגע לבריאות הציבור.

לפי החלטת ממשלה 243, ייקבעו ההוראות לעניין מחוללי המחלה מסוג ליסטריה וסלמונלה על פי תוצאות תהליך ניהול סיכונים שיבוצע בהמשך על ידי משרד הבריאות, ולא על פי ההוראות החלות לעניין זה באיחוד האירופי.

מפגישות של צוות הביקורת עם יבואני מזון עולה כי נמנע יבוא של מוצרי מזון רבים העומדים בתקינה האירופית ומשווקים באירופה, אך אינם יכולים להיות משווקים בישראל. לפי הרגולציה האירופית מותרת הימצאות חיידקים בכמות מועטה, ואילו הנורמה הקיימת בישראל לגבי מזונות מסוימים קובעת אפס סובלנות לליסטריה. לדוגמה, טוגני ציפס קפואים שדורשים אפייה או טיגון אינם עומדים בתקן הישראלי אף שהם עומדים בתקינה האירופית. לטענת היבואנים, ייתכן שהיה ניתן לייבא מוצרים מסוימים ולמוכרם לצרכן במחירים נמוכים מאלו הנהוגים בארץ. עוד ציינו יבואני המזון כי יצרנים רבים אינם מוכנים או אינם מסוגלים להקים קו ייצור המותאם לתקינה הישראלית, ובכך מצטמצם מגוון המוצרים בישראל. מוצרים שיוצרו בקו ייחודי כאמור יקרים יותר בשל העלויות הנוספות החלות על היצרן בתהליך הייצור ובהתאמת שרשרת האספקה שלו.

במתווה²⁵⁴ שפרסם משרד בריאות בשנת 2023 צוין²⁵⁵ כי בכוונתו לקדם הליך בחינה לאימוץ הנורמה האירופית בקשר להימצאות ליסטריה במזון. בכוונת שירות המזון לאסוף נתונים על השכיחות והריכוז של ליסטריה מונוציטוגנס במוצרי מזון; לאסוף נתונים על הרכב הדיאטה המקומית בנוגע למוצרים תומכי גידול ליסטריה מונוציטוגנס; לאסוף נתונים אפידמיולוגיים על מקרי ליסטריוזיס במזון; לבצע הערכת סיכונים ייעודי למיקרוביולוגיה; לקבוע רמת הגנה מתאימה.

נמצא כי שירות המזון טרם ערך עבודת מטה מקצועית לבחינת אפשרות לאמץ את התקינה האירופאית 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 ביבוא לישראל שלא בהכרח לצורך.

משרד הבריאות מסר בתגובתו כי הוא עורך בימים אלה (לאחר סיום תקופת הביקורת) עבודה מקיפה לבחינת האפשרות לאמץ את התקינה האירופית לגבי רמות ליסטריה במזון. תהליך זה כולל השוואה מקצועית ומדוקדקת של התקנות האירופיות השונות לעומת התקנות המקומיות, תוך בחינת ההתאמות לצרכים ולתנאים של בריאות הציבור בישראל. במסגרת ההתאמה לאימוץ הרגולציה האירופית בנוגע לרמות ליסטריה במזון, משרד הבריאות יזם מכרז חמש-שנתי למעבדות לבדיקת רמות ליסטריה במוצרי מזון. בסיום הבדיקה המקיפה הכוללת בדיקות מוצרים בדרכי היבוא והשיווק תתקבל החלטה מושכלת לגבי התאמת רמות הליסטריה בישראל לאלה המצויות בחקיקה האירופית.

מומלץ לשירות המזון להשלים פעולותיו לבחינת אימוץ התקינה האירופאית להימצאות ליסטריה במזון בשינויים הנדרשים להבטחת בריאות הציבור בישראל לשם הגדלת היבוא והתחרות והקטנת יוקר המחיה ולפעול ליישומה.

לנקודות פיקוח קריטיות (HACCP). ראו תקנות בריאות הציבור (מזון) (תנאי ייצור נאותים), התשנ"ג-1993.

²⁵³ החוק כולל תנאים והחרגות הקבועים בתוספת השנייה א' לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015.

²⁵⁴ "צוות רגולציה מאפשרת - מתווה להעמקת רפורמת המזון בדגש על הסרת חסמי יבוא, משרד הבריאות, אוגוסט 2023.

²⁵⁵ דברים דומים נמסרו לצוות הביקורת בפגישה ב-28.11.23.



הרפורמה ביבוא מזון רגיש

כל אדם המבקש לייבא מזון לישראל חייב באישור שירות המזון. שירות המזון הוא הסמכות העליונה לקביעת הנחיות לכל יבואני המזון וליצרני המזון. שירות המזון מפעיל את שלוחותיו בנקודות הכניסה של המזון לארץ - בנמלי הים, במעברי הגבול היבשתיים ובמעברים האוויריים (תחנות הסגר או תחנות מעבר)²⁵⁶ ומבצע ביקורות שטח באתרי יצרנים ויבואנים.

ניתן לחלק את סוגי המזון לשתי קטגוריות עיקריות - מזון רגיש ומזון רגיל. בהתאם לחוק בריאות הציבור (מזון), המזונות שהם בגדר "מזון רגיש" מפורטים בתקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (הכרזה בדבר מזון רגיש), התש"ף-2019 וכוללים מוצרי חלב, בשר ומוצרי ועוד²⁵⁷. מזון רגיל מוגדר בחוק כמזון שאינו מזון רגיש.

לפי חוק בריאות הציבור (מזון), עד למועד כניסת הרפורמה ביבוא לתוקף בשנת 1.1.23 היה יבוא מזון רגיש אפשרי רק אם התקבל אישור מוקדם ליבוא עבור המזון הרגיש. כמו כן, כל משלוח מזון רגיש נדרש לבדיקה של מפקח בתחנת הסגר הנמצאת בשערי הכניסה לישראל (נמלי ים, מעברים אוויריים ומעברים יבשתיים). זאת, בשונה מיבוא מזון רגיל שמשנת 2016 ניתן לייבאו ולהכניסו לארץ באמצעות הצהרה כחלף לאישור מקדים, והוא נבדק באופן מדגמי בלבד בתחנת הסגר בשיעור של עד 5% מתוך כלל המשלוחים.

בשנת 2020 בדק משרד הכלכלה את נושא השפעות הרפורמה ביבוא מזון רגיל על הפחתת עלויות היבוא²⁵⁸. בבדיקה עלה כי תהליך קבלת האישורים וקבלת תעודת שחרור של מזון רגיל מתחנת הסגר ארך כ-3 ימים במוצא, ואילו הליך מקביל לגבי מזון רגיש ארך 74 - 111 ימים במוצא.

ב-1.11.21 אישרה הכנסת, במסגרת חוק התכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022²⁵⁹, רפורמה בתחום היבוא, לרבות יבוא מזון (להלן - רפורמת 2021). בדברי ההסבר להצעת חוק רפורמת 2021²⁶⁰ נרשם כי "משטר האכיפה הקיים דורש פעמים רבות אישורים מקדימים ליבוא, רישיונות ליבוא, בדיקות משלוח ואישור שחרור מהמכס. יודגש כי משטר האכיפה שהיה נהוג בישראל עד אותו מועד אינו תואם את המקובל באיחוד האירופי או במדינות מפותחות אחרות, כמו ארה"ב וקנדה, ולפיו עיקר האכיפה בתחום יבוא המזון נעשית בשווקים ולא בשערי הנמל".

²⁵⁶ עיקר יבוא המזון נעשה בנמלי חיפה ואשדוד ובנתב"ג; תוצרת חקלאית מיובאת גם דרך מעבר ניצנה, אילת ונהר הירדן.

²⁵⁷ המזונות שלהלן הם מזונות רגישים: (1) חלב ומוצרי חלב ומקביליהם (Analoguse), המכילים רכיבי חלב; (2) בשר ומוצרי; (3) דגים ומוצרי דגים כולל רכיכות, סרטנים ובעלי חיים מקבוצת האכינודרמים (קיפודי-ים, מלפפוני-ים); (4) ביצים ומוצריהן; (5) דבש ומוצרי; (6) מוצרים המכילים ג'לטין או קולגן או את שניהם; (7) שימורי מזון בעלי חמיצות נמוכה ($PH > 4.5$); (8) מוצרי מזון שיש לאחסנם, להחזיקם או להובילם בטמפרטורה מבוקרת או בטמפרטורה מוגדרת, כהגדרתן בחוק, ובלבד שהטמפרטורה נמוכה מ-8 מעלות צלזיוס; (9) מזון לצרכים תזונתיים מיוחדים, למעט מזון המסומן "ללא ג'לוטין", כגון מזונות המיועדים לצריכה של תינוקות ופעוטות, פורמולות או תוספי תזונה, פטריות או תערובותיהן, מי שתייה מבוקבים ועוד.

²⁵⁸ "רפורמת הקורנפלקס השפעה והשלמות", הממונה על חוקיות היבוא, משרד הכלכלה והתעשייה, אפריל 2020.

²⁵⁹ ראו חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021.

²⁶⁰ ראו הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, ה"ח הממשלה 1443, עמ' 1235, 840.



תרשים 17 : עקרונות רפורמת 2021

<p>הגברת אכיפה בשווקים האחריות לתקינות המוצרים חוטל על היבואנים ובהתאם להקלות שיינתנו ברפורמה תוגבר האכיפה בשווקים והסנקציות על המפרים</p>	<p>קידום יבוא מקביל קביעת עיקרון ביבוא מקביל שמנחה את הרגולטורים לא לדרוש מסמכים שמקורם בקשר ישיר ליצרן</p>	<p>מעבר למסלולי הצהרה הליך האכיפה של דרישות חוקיות היבוא יתבסס על הצהרות במקום בדיקות והגשת מסמכים</p>	<p>אימוץ רגולציה בינלאומית צמצום הדרישות הייחודיות לרגולציה הישראלית והתבססות על רגולציה זרה לצורך אישור מוצרים</p>

המקור: אתר האינטרנט של משרד הכלכלה.

במסגרת רפורמת 2021 הוחלט לגבי יבוא מזון רגיש על: א. ביטול תקנים רשמיים ישראלים מקוריים והתאמת התקינה הישראלית לתקינה האירופית (להרחבה ראו פרק רפורמה בתקינה); ב. יצירת "מסלול אירופי" - מסלול המאפשר יבוא מוצרים על בסיס עמידה בדרישות הרגולציה של האיחוד האירופי²⁶¹. תנאים מקדימים ליבוא במסלול אירופי הם: רישום במרשם היבואנים הנאותים²⁶² והגשת התחייבות בצירוף טפסים המוכיחים עמידה בדרישות הרגולציה האירופיות.

ממועד יישום הרפורמה יבואנים שנרשמים כיבואנים נאותים יכולים לעבור במסלול אירופי, דהיינו הם אינם נדרשים לאישור יבוא מראש על כל משלוח אלא הם מחויבים בהצהרה בלבד על תוכן היבוא. אם מדובר במזון שמיוצר או משוק באירופה ישתחרר המשלוח באופן אוטומטי מהנמל, ושירות המזון יפקח עליו בדרכי השיווק.

לצד המעבר למסלול הצהרה יחזקו האכיפה והפיקוח בשווקים ויטלו חובות מוגברות על היבואנים הנאותים. חיזוק חובות היבואנים יבוא בד בבד עם הסתמכות על הצהרתם ועל התרת כניסת מוצריהם לישראל תוך יישום מערכת לניהול סיכונים ולהפחתת הבדיקות בעת הכניסה לארץ בשער הנמל.

תרשים 18 : מסלולי יבוא מזון קיימים כולל המסלול האירופי



* עבור יבואנים נאותים (רגיש מסוים+ רגיל) 1.1.2023

המקור: משרד הבריאות.

²⁶¹ מסלול זה הוא אימוץ של רפורמה שנעשתה בשווייץ בשנת 2010 - Dijon-De-Cassis. רפורמה זו נועדה להסיר חסמי סחר ולהביא להאצת תהליך ההרמוניזציה של הרגולציה השווייצרית לרגולציה של מדינות מפותחות.

²⁶² לצורך הרישום פותח עבור היבואנים פורטל אינטרנטי המוביל לירידה בעול הרגולטורי.



המסלול האירופי

רישום כיבואן נאות

תנאי ליבוא במסלול האירופי הוא הוצאת תעודת רישום כיבואן²⁶³ (רישום התקף לשנתיים) ואחר כך רישום כיבואן נאות. לפי רפורמת 2021, מינהל שירות המזון ירשום יבואן כיבואן נאות ויחדש רישום של יבואן רשום (שנרשם בעבר כדי לייבא מוצר מזון) כיבואן נאות אם מצא שהיבואן הגיש לו את כל אלה: (א) תוכנית בקרת איכות ובטיחות שהיבואן הרשום מקיים. לכל סוג מזון מסוים שהיבואן מבקש לייבא תוגש תוכנית הכוללת נהלים וסקר סיכונים שבו התייחסות למערכת האיכות של היצרן, להרכב המזון, בטיחותו וסימונו, לתנאי הובלתו, אחסונו ומכירתו, להבטחת עקיבות ולנקיטת פעולות לתיקון ליקויים ומניעת הישנותם; הכול, לפי תהליכי בקרת איכות ובטיחות הקבועים בתקנים בין-לאומיים מקובלים; (ב) התחייבות שלפיה הוא יישם את התוכנית כאמור בפסקה (1) עבור כל משלוח של מזון שהוא מייבא.

תהליך היבוא והפיקוח ביבוא מזון לפי המסלול האירופי

במהלך תקופת הביקורת של משרד מבקר המדינה בדק משרד הכלכלה מהו החיסכון הצפוי ביבוא מזון במסלול זה. מנתוני משרד הכלכלה עולה שקבלת אישור שחרור משלוח מהנמל במסגרת המסלול האירופי אורך בסך הכול כ-3 ימים לעומת 74 - 111 ימים במסלול יבוא מזון רגיש, הדורש אישור מראש שלא במסגרת המסלול האירופי. עוד עולה מנתוני משרד הכלכלה שבמסלול האירופי על היבואן לבצע שישה תהליכים לעומת תשעה לפני הרפורמה, דהיינו צמצום של כ-33% במספר תהליכי היבוא.

משרד הכלכלה בחן בכמה ענפי מזון את החיסכון הכספי מיבוא במסלול האירופי. הבחינה נעשתה עבור יבואן שמייבא כמה מוצרי מזון באותו ענף. לדוגמה, עבור יבואן²⁶⁴ שפעיל בענף מוצרי החלב ירדו העלויות הישירות ירדו מכ-109 אלפי ש"ח לכ-24 אלפי ש"ח (חיסכון של כ-85 אלפי ש"ח לשנה (78%)). בתרגום להשפעה על עלות המכר הישירה לאותו יבואן מציגים נתוני משרד הכלכלה חיסכון שנתי של כ-5% וחיסכון בעלויות עקיפות²⁶⁵ של כ-6% נוספים; בסך הכול, חיסכון של כ-11% בעלות המכר.

²⁶³ כל חברה, תאגיד או עוסק מורשה הרשומים בישראל יכולים להגיש בקשה לקבלת רישום יבואן. אם הייבוא 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>

²⁶⁴ עלויות הוערכו עבור יבוא מוצרים על ידי יבואן קטן ולו ערך יבוא של כ-1,739 אלפי ש"ח, מפרט מס 04.06.000000 לשנת 2022, גבינה ואקום (CURD). היבואן מייבא לפחות עשרה משלוחים של מוצרי חלב מפורטים בשנה; מוצרי החלב שמשרד הכלכלה כלל בבחינתו הם גבינות צהובות, חמאה, מכלי שמנת מתוקה, גבינות מיוחדות וגבינות מלוחות.

²⁶⁵ עלויות עקיפות בגין השלכותיה של המורכבות הבירוקרטית על היבואנים הן מול הספקים והן מול הלקוחות (בפרט ביבוא מוצרי חלב שלהם חיי מדף קצרים). עלויות אלו מתייחסות להערכת היבואן לשיעור הנחה שהוא יוכל לקבל בעקבות שיפור כוח המיקוח מול היצרן; לעלויות שיווק ומשאבים המושקעים מול הלקוחות שניתן יהיה לחסוך בהארכת משך חיי המוצר על המדף (עקב קיצור העיכוב הבירוקרטי בנמל); להקטנת הפגיעה בפעילות העסקית הן מהצורך בהשמדת מוצרים שלא נמכרו הן ממכירת מוצרים במחיר מופחת (בקשר להשלכות הרגולציה). הפחתת הנטל הרגולטורי, ומעבר למילוי הצהרה, תאפשר להתרכז בפעולות שיווקיות לטובת הגדלת המחזור העסקי, לצד קיטון בשיעור העלויות העקיפות.



המסלול האירופי חל רק על חלק מפריטי המזון הרגישים²⁶⁶. יש כמה מזונות רגישים המנויים בתוספת השתיים עשרה לחוק בריאות המזון²⁶⁷ שאינם נכללים במסלול האירופי.

כאמור, המסלול האירופי מאפשר יבוא מוצרים על בסיס עמידה בדרישות הרגולציה של האיחוד האירופי. לשם כך, על היבואן להציג מסמכים מהיצרן על עמידת המזון המיוצר ברגולציה האירופית או מסמכים המעידים על כך שהמוצרים משווקים באירופה. בהתאם סעיף 79ד(4) לחוק הגנת הציבור מזון, לצורך הוכחת שיווק באירופה, אם המזון יוצר במדינה באיחוד האירופי, על היבואן להציג אחד מהמסמכים הבאים: חשבונית בגין מכירת המזון המיובא לקמעונאי אירופי או מקמעונאי אירופי; תעודת משלוח עבור המזון המיובא לקמעונאי אירופי; אישור סחר חופשי (Certificate of Free Sale)²⁶⁸; הצהרה של יצרן המזון על עמידת המזון בדרישות ההסדרה של האיחוד האירופי, לגבי מזון שהייצור שלו טעון פיקוח על ידי גורם מוסמך או תעודת בריאות מטעם גורם מוסמך, וצירוף אישור על עמידה בדרישות מטעם הגורם המוסמך הרלבנטי²⁶⁹. אם המזון יוצר במדינה שאינה באיחוד האירופי, על היבואן להציג אחד ממסמכים אלה: אישור סחר חופשי שנתן גורם מוסמך במדינה באיחוד האירופי; אישור של גורם מוסמך במדינה באיחוד האירופי המעיד שהמזון מיועד לשיווק או שמותר לשווקו במדינה באיחוד האירופי. להלן תרשים המתאר דוגמה ליבוא ירקות קפואים והאפשרות להיכלל במסלול האירופי לאחר כניסת הרפורמה לתוקף ב- 1.1.23:

תרשים 19: יבוא ירקות קפואים והאפשרות להיכלל במסלול האירופי

המוצר	היבואן	ארץ יצור	משווק באיחוד האירופאי עם אסמכתא נאותה לכן	אפשרות להיכלל במסלול האירופאי
ירקות קפואים	נאות	ארזה"ב	כן ✓	כן ✓
ירקות קפואים	נאות	ארזה"ב	לא ✗	לא ✗
ירקות קפואים	נאות	צרפת	כן ✓	כן ✓
ירקות קפואים	נאות	צרפת	לא ✗	כן בתנאים**

על פי נתוני איגוד לשכות המסחר, נובמבר 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* למשל, מותג פרטי לישראל או ייצור נפרד לישראל מטעמי כשרות.
** בתנאי שקיים מסמך הצהרה של היצרן על עמידה בדרישות הרגולציה האירופית.

יבואנים ציינו בפני צוות הביקורת חלק מהבעיות שהם חוו, לטענתם, לאחר אימוץ הרפורמה:

1. במכולה אחת מיובאים לעיתים מוצרים רגישים שנכללים ברפורמה ומוצרים רגישים שאינם נכללים בה. יבוא כזה אינו נכלל כיום במסלול האירופי, והוא מגביל את היכולת ליישם את הרפורמה (הרפורמה מחייבת יבוא של מזון רגיל ושל מזון רגיש במכולות נפרדות כדי לעבור במסלול האירופי, דבר שלעיתים אינו כדאי מהבחינה הכלכלית).

²⁶⁶ כגון מוצרי חלב מחלב מפוסטר, דבש ומוצרי, מוצרים המכילים גילטין או קולגן או את שניהם, פטריות ותערובותיהן, שימורי מזון בעלי חמיצות נמוכה, מיקרואורגניזמים לשימוש בתעשיית המזון, מי שתייה מבוקבקים ומים מינרליים, צבעי מאכל לשיווק קמעונאי, מוצרי מזון המוגדרים כרגישים רק בגלל שהם נדרשים להובלה או אחסנה בטמפרטורה הנמוכה מ-8 מעלות צלזיוס.

²⁶⁷ מזון ייעודי; תוסף תזונה; מזונות המיועדים לצריכה של תינוקות ופעוטות, כולל תרכובות מזון ומזונות משלימים המסומנים ביעוד כאמור; בשר ומוצרי, למעט שימורי בשר ושימורי מוצרי בשר; דגים ומוצרי דגים, כולל רכיכות, סרטנים ובעלי חיים מקבוצת האכינודרמים, ולמעט שימורי דגים ושימורי מוצרי דגים; ביצים ומוצרי ביצים; משקאות משכרים; מוצרי חלב מחלב לא מפוסטר; עלי צמח הגת.

²⁶⁸ מסמך המונפק במדינת המקור האירופית לעיתים באמצעות לשכת המסחר באותה מדינה. יצרן המזון באירופה מצהיר ללשכת המסחר המקומית באמצעות מורשה חתימה מטעמו כי המוצר שעליו מדובר נמכר במדינה שבה מבוקש האישור ובמדינות נוספות, אם יש.

²⁶⁹ הסעיף נוגע ליצרן אירופי המייצר מוצר ייחודי לישראל כגון בגין דרישות כשרות ושיאו נמכר באירופה וכן בעבור מותג פרטי לקמעונאי ישראלי.



2. במכולה אחת מיובאים לעיתים מוצרים משלושה יצרנים שונים, ומכל יצרן שלושה עד שישה מוצרי מזון הנבדלים בתיבול, בתוספות או באחוזי שומן. כל מוצר הנבדל מרעהו נחשב מוצר שונה, ולפי נוהלי מינהל שירות המזון יש לדגום ממנו אחת לשלושה חודשים. יוצא אפוא שאם במכולה יש מוצר אחד שיש לדגום, כל המכולה על כלל המוצרים שבה מוצאת ממסלול ההצהרה של המסלול האירופי ונעצרת בתחנת הסגר עד קבלת תוצאות הבדיקה. לכן, בפועל יש יבואנים שנכללים במסלול האירופי, אך כל מכולה שלהם נעצרת, ועלויות היבוא שלהם דומות לעלויותיהם לפני הרפורמה והן מגולגלות לפתחו של הצרכן.

תקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (דיגום משלוחי מזון רגיש לבדיקות מעבדה בתחנת הסגר), התש"ף-2020 - תקנות דיגום, מאפשרות בנסיבות מסוימות לבצע דיגום במחסן היבואן. התקנות קובעות כי אם מצא מפקח שלא ניתן לדגום מוצר מזון בתחנת הסגר לצורך בדיקות מעבדה בישראל, מטעמי אריזת המוצר או מטעמי הנגישות למוצר, יידגם המוצר במחסן היבואן.

לגבי מוצרי מזון רגיש מסוימים קובעות תקנות הדיגום הקלה שלפיה מוצר כאמור יידגם בתחנת הסגר לשם בדיקות מעבדה בישראל, לצורך קבלת תעודת שחרור, בתדירות של אחת לשישה חודשים אם התקיימו לגבי כל אלה: (א) בוצע דיגום של המוצר לבדיקות מעבדה בישראל במהלך ששת החודשים האחרונים שקדמו להגשת הבקשה לקבלת תעודת שחרור המשלוח; (ב) כל תוצאות בדיקות המעבדה של הדיגום כאמור בפסקה לעיל עמדו בדרישות חקיקת המזון.

בעניין זה העלו יבואנים בפני צוות הביקורת את הטענות האלה:

1. לעיתים יבואן (ישיר או לא ישיר) מתקשה להשיג מהיצרן את כל המסמכים המאפיינים את המוצר ומעידים על עמידתו ברגולציה האירופית (מסמכים אלו נדרשים בישראל לצורך יבוא המוצר במסלול האירופי, והם אינם נדרשים לצורך הפצת המוצר באירופה, אך ייתכן שיידרשו מהיצרן רק במקרה של אירוע בריאותי או במהלך פיקוח של רגולטור).

2. בריטניה שהייתה חלק מהאיחוד האירופי, ולטענת היבואנים רגולציית המזון שלה זהה לרגולציה האירופית²⁷⁰ וממשיכה להיות רגולציה מהמתקדמות בעולם, אינה נכללת באופן פורמלי במסלול האירופי. יבואנים מסרו שהם מייבאים מוצרי מזון מבריטניה במסלול האירופי על סמך הבטחה בעל פה שקיבלו משירות המזון.

3. לגבי מוצרים ביבוא מקביל: א. ניתן לייבא מוצר מזון שיוצר רק במפעל הספציפי שממנו מייבא היבואן הישיר, והמוצרים צריכים להיות זהים בכל תכונותיהם, לרבות סוג האריזה.

ב. היבואנים הישירים, בתיאום עם היצרנים, מתאימים את המוצרים שיביאו לישראל כדי שיהיו שונים ממדינות אחרות וכדי למנוע יבוא מקביל.

משרד הבריאות מסר בנובמבר 2023 כי נערכים דיונים, בשיתוף משרדי הכלכלה והאוצר, על הרחבת רפורמת יבוא מוצרי המזון, כך שיינתנו הקלות נוספות שיענו לפחות על חלק מהסוגיות שצוינו לעיל. רפורמה המקלה עוד יותר את יבוא המזון במסלול האירופי תתאפשר בין היתר לאחר הרחבת הגישה של מינהל שירות המזון למערכת Rapid Alert System Food and Feed (RASFF) המספקת מידע ישיר ומהיר מהרגולטורים באירופה בנוגע לאירועי בטיחות מזון.

משרד מבקר המדינה מציין כי לאחר סיום מועד הביקורת פרסם משרד הבריאות להערות הציבור תזכיר חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) (תיקון מס' 5 והוראות שעה) (הרחבת אימוץ הדין האירופי וייעולו והסרת חסמים ביבוא מזון במסלול האירופי), התשפ"ד-2024. התיקון לחוק (בפועל תיקון מס' 10) אושר בכנסת ב-24.7.24.



לטענת היבואנים, התנאים ברפורמה ביבוא מזון לפי המסלול האירופי שנועדה לאפשר יבוא מבלי לדגום את המזון ולעכבו בנמל הכניסה, אינם נותנים להם מענה שלם. למשל, חוסר היכולת לייבא במכולה אחת מוצרים הנכללים ברפורמה ומוצרים שאינם נכללים בה וכן מכולות שנעצרות בנמלים ומוצאות מהמסלול האירופי בשל הימצאות של מוצר אחד, מבין כמה אחרים, החייב רק הוא בבדיקה אחת לשלושה חודשים; לעיתים יבואן (ישיר או לא ישיר) מתקשה להשיג מהיצרן את כל המסמכים המאפיינים את המוצר ומעידים על עמידתו בגולציה האירופית. (מסמכים אלו נדרשים בישראל לצורך יבוא המוצר במסלול האירופי, והם אינם נדרשים לצורך הפצת המוצר באירופה); ויבואן מקביל יכול לייבא מוצר מזון שיוצר רק במפעל הספציפי שממנו מייבא היבואן הישיר, והמוצרים צריכים להיות זהים בכל תכונותיהם, לרבות סוג האריזה.

שירות המזון במשרד הבריאות מסר בתגובתו שעמל לאחרונה על הצעה לתיקון לחוק שהתקבל לאחרונה במסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל". ההצעה נעשית בשיתוף משרד האוצר ומשרד הכלכלה ולאחר שנבחנו הקשיים שאיתם מתמודדים היבואנים הנאותים כיום שמייבאים מאירופה ולאחר שיח שהתקיים עם יבואנים. כך, במסגרת התיקון יוקלו משמעותית דרישות מסמכים שונות ויותאמו ליכולות של היבואנים לספק מסמכים אלה. במטרה להקל על אפשרות היבוא המקביל תוסר הדרישה לקיום קשר ישיר של היבואן ליצרן המזון או לספק הנמצא בקשר ישיר עם היצרן; ולאחר קבלת התיקון לא יידרש קשר ישיר עם היצרן, ויבואן מקביל יוכל לעמוד בדרישות החקיקה הישראלית גם ללא קשר ישיר עם היצרן או מי מטעמו אלא יוכל לרכוש גם מספק שאינו נמצא בקשר ישיר עם היצרן. משרד הכלכלה מסר בתגובתו דברים דומים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לבחון אם רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שאושרה, נותנת מענה לקשיים שהעלו היבואנים ושיתכן ונותרו בהליכי היבוא. למשל, חוסר היכולת לייבא במכולה אחת מוצרים הנכללים ברפורמה ומוצרים שאינם נכללים בה וכן מכולות שנעצרות בנמלים ומוצאות מהמסלול האירופי בשל הימצאות של מוצר אחד, מבין כמה אחרים, החייב רק הוא בבדיקה, ולאמץ תהליכי יבוא שיצמצמו ככל שניתן את המגבלות הרגולטוריות.

סירוב יבואנים לעבור למסלול יבואן נאות

יבואנים המייבאים מאירופה יכולים לחסוך זמן רב ולהימנע מהנטל הרגולטורי הכרוך בהליך היבוא ובעלויות הבדיקות המנדטוריות הנערכות בשער הכניסה לישראל בתחנות ההסגר²⁷¹, אם היו נרשמים כיבואנים נאותים ומייבאים במסלול האירופי. בדצמבר 2023 נרשמו במרשם היבואנים כ-2,400 יבואנים ומהם 633 יבואנים שייבאו בשנת 2023 מוצרי מזון מאירופה²⁷². בפועל, בפורטל היבואנים הנאותים רשומים ביולי 2024 400 יבואנים בלבד, משמע מספר היבואנים המייבאים מאירופה ובעלי פוטנציאל להירשם כיבואנים נאותים, אך טרם עשו זאת, עומד על כ-273²⁷³. לפי הערכה של משרד הבריאות מספר היבואנים המייבאים מאירופה ויכולים להירשם כיבואנים נאותים, אך טרם עשו זאת, עומד על כ-150.

מנתוני שירות המזון הארצי עולה כי בשנת 2023 יבואו כ-40% מיבוא מזון רגיש, והוא שוחרר על סמך הצהרת היבואנים במסלול האירופי - כ-16,500 מוצרים בכ-5,600 משלוחים. כמו כן, יבואו כ-8,400 משלוחי מזון רגיש, ובהם כ-22,500 מוצרי מזון שונים, במסלול יבוא הדורש אישור יבוא מוקדם ובדיקות בשער הכניסה לישראל שאורכות עד 14 ימים מיום הגשת הבקשה לשחרור המשלוח (במסלול זה תהליך היבוא בכללותו עלול להימשך עד 150 ימים ממועד הגשת הבקשה לאישור מוקדם עד השחרור מהנמל).

²⁷¹ לדוגמה, אין צורך באישור יבוא מקדים לפני יבוא המוצר (קבלת אישור יבוא מקדים עלולה להימשך כ-150 ימים); המשלוח משתחרר באופן מיידי עם הגעתו לנמל; ליבואן מתאפשרת ודאות עסקית בנושא ניהול מלאים וזמינות מוצרים בשוק; חיסכון בעלויות כגון שהיות בנמל, בדיקות מעבדה וזמן שחרור לשוק.

²⁷² כ-1,767 יבואנים לא ייבאו בשנת 2023 מוצרי מזון מאירופה.

²⁷³ נתוני שירות המזון הארצי, משרד הבריאות.



בפגישה בדצמבר 2023 מסרו נציגי שירות המזון הארצי לצוות הביקורת שבין היבואנים הממשיכים לייבא מוצרים רגישים במסלול אישור יבוא מוקדם, יש יבואנים גדולים היכולים לכאורה לפתח מערכת בקרת איכות עצמאית הנשענת על סקר סיכונים ולהירשם כיבואנים נאותים ולחסוך בזמני הבדיקות. אולם הם מעדיפים ככל הנראה לשאת באחריות מוגבלת ולשאת בעלויות היבוא הגבוהות יותר²⁷⁴.

נמצא שיש כ-150 יבואנים גדולים בתחום המזון שאינם עוברים למסלול האירופי כיבואן נאות, ומרבית היבוא של המזון הרגיש ממשיך להגיע במסלול הדורש אישור יבוא מראש ובדיקות בשער הכניסה לישראל על אף שהדבר כרוך בעלויות גבוהות יותר. מנתוני משרד הכלכלה עולה שיבואן המייבא מוצרי חלב מסוימים, במסלול האירופי יכול לחסוך כ-11% מעלות המכר לעומת יבואן המייבא במסלול הרגיל. העדפת מסלול היבוא היקר יותר על ידי היבואנים עשויה ללמד שבכוחם להעמיס את העלויות הנוספות על הצרכן ושהשוק אינו תחרותי מספיק והם אינם חשופים לתחרות מספיקה מצד יבואנים מתחרים.

מוצע למשרד הבריאות, לרשות התחרות ולמשרד הכלכלה והאוצר לשפר 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 תהליך הן מתגלגלות כתוספת עלות על המוצר שהצרכנים הם אלה שנושאים בה.

שירות המזון במשרד הבריאות מסר בתגובתו כי במסגרת התיקון לחוק, שכאמור אושר בינתיים, יוצעו תמריצים חיוביים רבים ליבואן לעבור למסלול היבואן הנאות במסלול האירופי. כך שהרחבת אימוץ רגולציה אירופית והסרת חסמי רגולציה לצד פישוט הליך היבוא של מזון במסלול האירופי, יוביל לעלייה במספר היבואנים ובמספר המוצרים המיובאים במסלול זה.

הבטחת מזון בריא במחירים תחרותיים

אגף התזונה במשרד הבריאות קבע ביוני 2020 את ההמלצות התזונתיות לישראל על פי התזונה הים תיכונית ובהתאמה להרגלי האוכלוסייה המקומית. זאת לאור הסכמה רחבה בקרב רופאים ותזונאים לגבי השפעתה החיובית של תזונה זו והגדרתה כתזונה מקיימת.

משרד הכלכלה בחן בדצמבר 2023 את החיסכון הכספי כתוצאה מיבוא במסלול האירופי במספר ענפי מזון. לדוגמה עבור יבואן שפעיל בענף מוצרי חלב מסוימים, עולה שהיבואן המייבא במסלול האירופי יכול לחסוך כ-11% מעלות המכר לעומת יבואן המייבא במסלול הרגיל.



להלן קשת המזון שמשדר הבריאות הרכיב במסגרת המלצותיו לצריכה של מזונות בריאים²⁷⁵:

תרשים 20: ההמלצות התזונתיות הלאומיות של ישראל - קשת המזון החדשה



המקור: ההמלצות התזונתיות החדשות, משרד הבריאות הישראלי, יוני 2020.

קשת המזון היא התצורה הגרפית של ההמלצות התזונתיות הלאומיות לישראל. הקשתות השונות מבטאות את הכמויות ותדירות הצריכה המומלצות. קשת המזון מבוססת על מזונות גולמיים לבישול ביתי ובריא.

להלן כמה דוגמאות לחסמים בענפי מזון בריא המומלץ לצריכה על ידי האגף לתזונה במשרד הבריאות ומוצגים בקשת המזון:

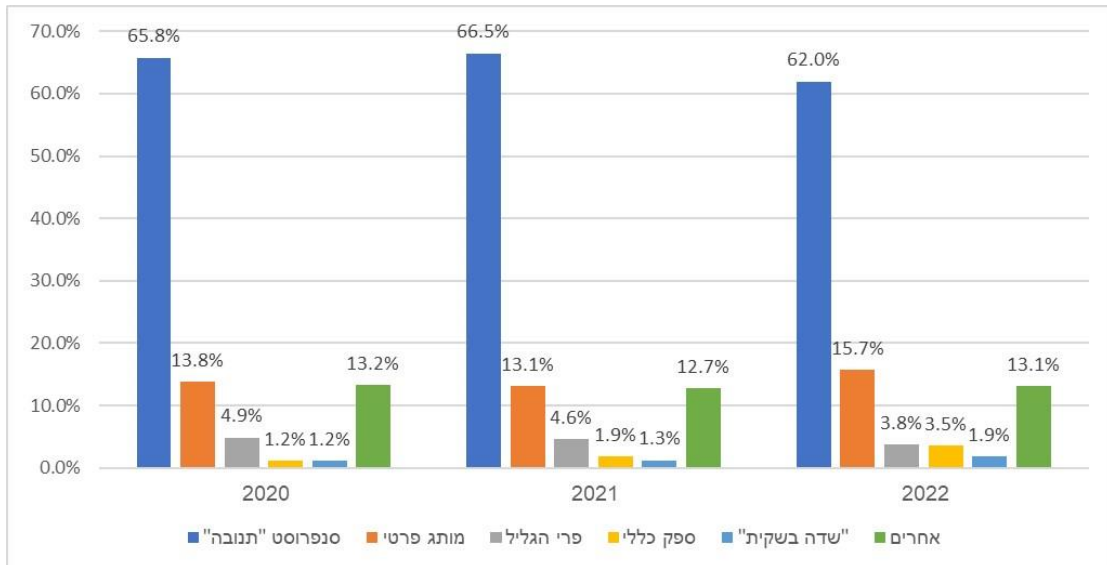
²⁷⁵ "ההמלצות התזונתיות החדשות", משרד הבריאות הישראלי, יוני 2020.



ענף הירקות הקפואים

כשלצרכן אין אפשרות לצרוך ירקות טריים באופן שוטף לפי קשת המזון הוא ישתמש בירקות קפואים. הקפאת ירקות נחשבת כשיטת עיבוד עדיפה לירקות משום שהיא שומרת באופן מיטבי על הערכים התזונתיים שלהם. תהליך עיבוד הירקות נעשה באמצעות הקפאה במפעל במטרה להאריך את חיי המדף שלהם, לאפשר את שינועם והפצתם הגלובלית ולוודא את זמינותם לצרכנים גם לא בעונות הגידול והקטיף. בתחום הירקות הקפואים היה בעבר חסם מכס שנועד בין היתר להגן על תוצרת ישראלית, ושיעורו הופחת בשנים האחרונות²⁷⁶.

תרשים 21: נתח שוק של ספקים בשוק הירקות הקפואים והיקף המכירות השנתי, 2020 - 2022 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.










מהתרשים עולה כי הספק המרכזי במגזר הירקות הקפואים בשוק הקמעונאי הוא חברת סנפרוסט שבבעלות קבוצת תנובה; בשנים שנבחנו עמד נתח השוק שלה על כ-62% - 66.5%. יתר השוק מתחלק בין מותגים פרטיים של שני קמעונאי מזון גדולים (רמי לוי ושופרסל) ומספר ספקים קטנים. על אף נתח השוק הגבוה תנובה אינה מוכרזת כבעלת מונופולין בתחום הירקות הקפואים.

לדוגמה, על אפונה ירוקה קפואה ועל שעועית ירוקה קפואה שיעורי המכס היו 25%-18%, בהתאמה. ב-16.7.20 הורד שיעור המכס על אפונה ירוקה קפואה המיובאת מקנדה לשיעור של 12%, אך לא פחות מ-1.24 ש"ח לק"ג, ועל שעועית ירוקה קפואה ירד ל-8.4%, אך לא פחות מ-0.88 ש"ח לק"ג.



במסגרת החלטת ממשלה 277213 העוסקת ברפורמה בחקלאות (להרחבה ראו לעיל בפרק "הרפורמה בחקלאות") הוחלט על הפחתה הדרגתית של מכסים על מוצרי ירקות קפואים ובהם שעועית, אפונה, פול ותרד. בשנת 2022 החלה הפחתת המכס עד כדי 30% בשנת 2023, ואז הוקפאה הרפורמה. להלן דוגמאות לפערי מחירים במוצרי ירקות קפואים בין מדינות שונות לבין ישראל, נכון למאי 2023:

לוח 8: השוואת מחיר ממוצע במוצרי ירקות קפואים, מאי 2023 (מחיר מנורמל ליחידת משקל אחידה²⁷⁸, בש"ח)

בכמה ישראל יקרה ביחס לממוצע מדינות המדגם באירופה	 ישראל	מחיר ממוצע במדינות המדגם באירופה	 בריטניה	 אוסטריה	 צרפת	 גרמניה	
122.9%	13.6	6.1	2.8	7.9	7	6.7	 אפונה מוקפאת
116%	14.9	6.9	5.1	7.9	7.8	6.7	 שעועית ירוקה מוקפאת
161%	26.1	10	5.9	19.8	8.8	5.4	 ברוקולי מוקפא
93.3%	13.6	7	5.5	10.5	6.6	5.5	 כרובית מוקפאת

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעבוד משרד מבקר המדינה.

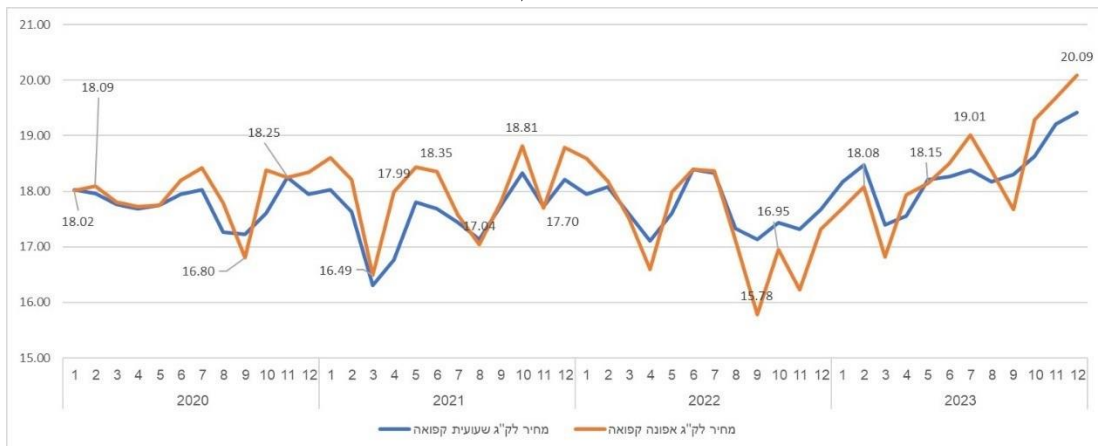
מהלוח עולה כי בשנת 2023 הגיע הפער בין מוצרים מסוימים בתחום הירקות הקפואים בישראל לעומת מדינות מסוימות באירופה²⁷⁹ עד כדי 280% (ברוקולי מוקפא), ובממוצע פער המחירים היה 93.3% - 161%.

²⁷⁷ החלטת הממשלה 213 (1.8.21).
²⁷⁸ תהליך השוואת המחירים על ידי משרד הכלכלה נעשה על בסיס איתור מוצר דומה הנמכר בכל אחת ממדינות המדגם באירופה וכן נרמול המחיר ליחידת משקל אחידה, לפי שער חליפין של 3.98 ש"ח לאירו ו-4.56 ש"ח לליש"ט, נכון ל-12.5.23.
²⁷⁹ יש לציין שנמצאו פערים גדולים במחירי המוצרים גם בין מדינות אירופיות שונות. הפער בין גרמניה לבין אוסטריה שכנתה עומד על 266%.
²⁸⁰ הפער הוא בין המחיר הזול ביותר לברוקולי קפוא - 5.4 ש"ח בגרמניה לעומת מחירו בישראל - 26.1 ש"ח.



1. אחד החסמים העומדים בפני יבואנים הוא מכס. במסגרת הסכמים בילטרליים מפרסמת ועדת המכסות במשרד הכלכלה מדי שנה מכסות ליבוא שעועית קפואה ללא מכס בהליך וולנטרי, כאשר הפרמטר לקביעת הזוכים בהליך הוא המחיר הסופי לצרכן. בינואר 2022 הודיעה ועדת המכסות על חלוקת מכסות של שעועית קפואה בהיקף של 1,280 טונות שהיו כ-25% מהכמות שנמכרה באותה שנה²⁸¹ (5,019 טונות), לחמישה יבואנים שהתחייבו למחיר לצרכן של 6.4 - 7.2 ש"ח לשקית של 800 גרם, (8 - 9 ש"ח לק"ג); כלומר, פער המציג הוזלה של כ-65% - 85% מהמחיר הנקוב בלוח. יוצא אפוא שאם מאפשרים יבוא של מוצר זה ללא מכס, מחירו של המוצר המיובא לצרכן יכול לרדת באופן ניכר.

תרשים 22: מחיר שוק ממוצע של שעועית קפואה ושל אפונה קפואה לצרכן ברשתות השיווק, 2020 - 2023 (לק"ג בש"ח)



על פי נתוני חברת סטורנקסט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משנת 2022 מחירי השוק של אפונה קפואה ושעועית קפואה לצרכן אצל הקמעונאי נמצאים במגמת עלייה, בעוד מחיריהן בעולם ככל הידוע לא ממש השתנו²⁸². כאמור, באותה שנה הופחת שיעור המכס על יבוא מוצרים אלה וגם ניתנו מכסות יבוא פטורות ממכס, ואף על פי כן לא נצפתה ירידת מחירים.

רשות התחרות ניתחה את שוק הירקות והטוגנים הקפואים²⁸³ וסקרה את הריכוזיות בתחום זה. הרשות הציגה את החסמים לפתיחת התחרות, ובעיקרם שיעור המכס הגבוה לדעתה על מוצרי הירקות הקפואים. הרשות המליצה לשר האוצר על ביטול המכס על ירקות קפואים או על פתיחת מכסות יבוא בהליך וולנטרי בהיקפים גדולים.

נמצא כי הקצאת מכסות בהיקף מצומצם והפחתת שיעורי המכס לא הביאו לירידת מחירים. אין בשיעורי מכס של 12% על אפונה קפואה ושל 8.4% על שעועית קפואה כדי להסביר לבדם את הפערים במחיר לצרכן (122.9% ו-116%, בהתאמה) בין ישראל למדינות נבחרות.

2. הביקורת העלתה כי קיים חסם ביבוא ירקות קפואים שמקורו במדיניות משרד הבריאות בנוגע להימצאות חיידקים, שאינה תואמת את המקובל באירופה (ראה פרק על רפורמה בתקינה). הנורמה הקיימת בישראל גורמת לצמצום האפשרויות העומדות בפני יבואנים הנוגעות למקורות ייצור באירופה משום שנדרשים פסי ייצור מיוחדים ליבואן הישראלי; דבר זה גורר אפוא עלויות נוספות המושתות על היבואן ובסופו של תהליך מתגלגלות לפתחו של הצרכן.

²⁸¹ על פי נתוני סטורנקסט בקטגוריה "שעועית ירוקה קפואה".

²⁸² ההנחה מתבססת גם על המחירים שהוצעו על ידי הזוכים במכסות לשעועית ירוקה קפואה בשנת 2020, שעמדו על 5.8 - 8.5 ש"ח לק"ג, טווח מחירים דומה למחירים שהוצעו בשנת 2022. ייתכן שמקור העליות במחיר נובע גם בהפרשי מטבע.

²⁸³ מכתב המלצה לשר האוצר דאז להורדת שיעור המכס, "ירקות וטוגנים קפואים", רשות התחרות, 20.11.26.



עולה כי קיימים חסמים נוספים 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 למעלה מ-100% ברוב מוצרי הירקות הקפואים הנמכרים בחו"ל בהשוואה למחירי המוצרים הנמכרים בישראל.

מומלץ לרשות התחרות ולמשרדי האוצר והבריאות לנקוט צעדים נוספים, מעבר לביטול המכס או הפחתתו, שיביאו לצמצום הריכוזיות ופתיחת השוק לתחרות, תוך שמירה על איזון בין צרכים כלכליים, תחרותיים ובריאותיים.

ענף הלחמים מקמח מלא

צריכת מוצרי חיטה היא כ-30% מצריכת האנרגיה מהתפריט הישראלי. מוצרי החיטה הם פריט מזון עיקרי בתזונה, לכן להשפעתם על בריאות הציבור משמעות מכרעת²⁸⁴. צריכת דגנים מלאים, ובכלל זה לחם מדגן מלא, מקטינה את הסיכונים היחסיים לתחלואה. למשל, הפחתה בהיווצרות גידולים ממאירים במערכת העיכול ב-22%, תחלואת לב וכלי דם ב-25%, יתר לחץ דם ב-21% ותמותה אחרי התקפי לב ב-31%.

בישראל מפוקח²⁸⁵ מחיר הלחם מקמח רגיל מנופה ולא מחיר הלחם מקמח מלא. בדוח מבקר המדינה בנושא הפיקוח על המחירים בענף המזון²⁸⁶ נמצא כי בשוק הלחמים מקמח מלא החברה הדומיננטית מחזיקה בנתח שוק של יותר מ-50%²⁸⁷. נתח שוק זה עונה להגדרת מונופול, לפי מבחן נתח השוק בפרק ד' לחוק התחרות. עוד נמצא כי במהלך 2020 עמד היחס בין מחיר לחם מלא למחיר לחם לבן פרוס וארוז (מפוקח) על 207%²⁸⁸. הפער בישראל בין מחירו של לחם מלא ללחם לבן (מפוקח) גבוה עד פי שניים ביחס לפער של סוגי לחמים אלה במדינות נבחרות^{289,290}.

פער המחירים בין מחירו של הלחם הלבן למחירו של הלחם מקמח מלא עלול להשפיע על הגברת הנטייה של צרכנים מסוימים לצרוך אותו, בעיקר בקרב אוכלוסיות מוחלשות. יתר על כן, מוסדות ציבוריים, כגון בתי חולים בישראל, צה"ל וגופים נוספים, רוכשים את הלחם הלבן בשל מחירו, וזאת למרות המלצת משרד הבריאות וחרף היתרונות של הלחם המלא לעומת הלחם הלבן.

במאי 2023 המפקח על המחירים פנה לספקים בשוק ובהם מאפיות גדולות בבקשה לקבלת נתונים על לחמים מקמח מלא כדי לבחון את רווחיות המוצרים, ואם יידרש להמליץ על פיקוח. נגד בקשה זו הוגשה עתירה לבג"ץ. במאי 2024 התקיים דיון שבעקבותיו העותרות ביקשו למחוק את העתירה, וביוני 2024 הועברו נתונים למפקח על המחירים והוא החל לבחון את רמת הרווחיות.

ועדת המחירים במשרד האוצר מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2024 (להלן - תגובת משרד האוצר) כי הוועדה בחנה בשנת 2022 את רמת התחרות בשוק הלחמים המלאים, ומהניתוח עלה כי אין הצדקה לפיקוח מחירים הדוק.

284 עמדת אגף התזונה במשרד הבריאות שהוגשה לוועדת הבריאות בכנסת, נובמבר 2020.

285 לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.

286 מבקר המדינה, "הפיקוח על המחירים בענף המזון", ינואר 2024.

287 בדומה לשוק הלחמים המפוקחים שלושת הספקים העיקריים בשוק הלחמים מקמח מלא הפשוטים הם שלוש המאפיות הגדולות ולצידן שני ספקים קטנים נוספים וספקי מותגים פרטיים.

288 יחס זה הוא שמרני לעומת היחס שהיה מתקבל בהשוואה למחיר הממוצע של כלל הלחמים המפוקחים, ובהם לחמים שונים מקמח לבן או אחיד פרוסים ולא פרוסים. בהשוואה לממוצע מחירי הלחמים המפוקחים לפי משקל ייצורם ביחידות היחס היה 252%.

289 במדינות שנבחנו הפערים הם: 195% בניו זילנד, 141% בארה"ב, 99% באנגליה ו-100% בספרד (יותר מפי שניים).

290 מבקר המדינה, "הפיקוח על המחירים בענף המזון", ינואר 2024. בשל מורכבות ההשוואה של מחירי לחמים במדינות שונות בדק משרד מבקר המדינה גם את יחס המחירים, בחלק מהמדינות שנסקרו לעיל ובישראל, בין מחירי לחם מקמח חיטה מלא למחירי לחם מקמח לבן על פני זמן (השוואה זו נעשתה על אותם סוגי לחמים, לדוגמה בארה"ב נבדק היחס בין המחיר הממוצע של לחם לבן בתבנית מול המחיר הממוצע של לחם מלא בתבנית, באנגליה המחיר הממוצע של לחם לבן פרוס וארוז מול המחיר הממוצע של לחם מלא פרוס וארוז).



משרד החקלאות מסר בתגובתו כי העילות בחוק הקיים לא מאפשרות פיקוח מעילת בריאות.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי הוא תומך בכינוס ועדת המחירים המשותפת של משרד הכלכלה והאוצר לדיון חירום בנושא הפיקוח על הלחם המלא.

עולה 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 היחס בין מחיר הלחם המלא למחיר הלחם הלבן הפרוס והארוז (מפוקח) הוא 207%, ופערי המחירים בקטגוריות שנבחנו בין ישראל למדינות נבחרות הם 82%. 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. מחירים הגבוה של מוצרים שנחשבים מוצרים בריאים עלול לצמצם את צריכתם על ידי הציבור.

משרד הבריאות מסר בתגובתו כי הוא מעוניין לקדם חקיקה שתתמוך בהפחתת מחירי מוצרים בריאים, כדי להבטיח נגישותם לכלל האוכלוסייה. כמו כן, המשרד מעוניין להיות שותף פעיל בוועדת המחירים ולקדם תיקון חקיקה שיבטיח היקף פיקוח מינימלי על מוצר מייצג בכל קטגוריית מזון חיונית לתזונה.

נוכח המחירים הגבוהים של מוצרים בריאים והחשיבות המרובה בצריכתם מוצע למשרד האוצר לעקוב אחר האפקטיביות של פתיחת מכסות והפחתת המכסים, בהיקפם ורמתם הנוכחית, על המחיר הקמעונאי לצרכן, תוך בחינת המשמעויות לגבי גידול מוצרי החקלאות בישראל. מומלץ לרשות התחרות לבחון את התחרות בענפים הרלבנטיים ולהמליץ לגורם הרלוונטי על דרכים להגברתה.

מומלץ לוועדות הפיקוח על המחירים המשותפות של משרד האוצר והכלכלה או החקלאות בהתייעצות עם רשות התחרות להגדיר את קטגוריות המזון הבריא המאופייין על ידי משרד הבריאות, לרבות הלחם המלא, ולהשתמש בכלים העומדים לרשותן להוזלת מחירו בשוק. מומלץ למשרד הבריאות לקדם במידת הצורך תיקוני חקיקה להחלת פיקוח מחירים על מוצרי מזון בעילה של דאגה לבריאות הציבור בכדי לעודד את הציבור לצרוך מזון בריא.

רפורמה ביבוא תמרוקים

שוק התמרוקים²⁹¹ בישראל מגלגל לפחות כ-8 מיליארד ש"ח בשנה²⁹². בישראל פועלים כ-180 יצרני תמרוקים שרובם קטנים או בינוניים. מכירות היצרנים המקומיים לשוק המקומי מוערכות על ידי התאחדות התעשיינים בכ-3.2 מיליארד ש"ח בשנה. כמו כן, נתח השוק של היצרנים המקומיים ברשתות הקמעונאות מוערך בכ-40% והיתר מקורו ביבוא (כ-60%). על פי הערכה, בישראל רשומים כ-100,000 מוצרי תמרוקים שונים, ומהם כ-43,000 מיוצרים בישראל וכ-57,000 מיובאים מרחבי העולם. בכל שנה נרשמים בישראל כ-12,000 פריטי תמרוקים חדשים לשיווק²⁹³. הוראות המסדירות את תחום הייצור, היבוא והייצוא של תמרוקים קבועות בפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981 (להלן - פקודת הרוקחים), ובנוהלי מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות.

²⁹¹ לפי פקודת הרוקחים, תמרוק הוא "כל חומר או תערובת חומרים המיועדים לבוא במגע עם חלקים חיצוניים של גוף האדם, במטרה עיקרית או בלעדית לנקותו, לבשמו, לשנות את מראהו, להגן או לשמור עליו או לשפר את ריחות הגוף, למעט תכשיר, ציוד רפואי, סבון מוצק או בושם; לעניין זה, 'חלק חיצוני של גוף האדם' - שכבת העור החיצונית, שיער, ציפורניים, שפתיים, שיניים, ריריות חלל הפה ואיברי המין החיצוניים".

²⁹² רפורמת היבוא בתמרוקים - עמדת התאחדות התעשיינים, אוקטובר 2021.

²⁹³ ראו "דו"ח טיוב רגולציה תמרוקים", המינהל לטכנולוגיות רפואיות ותשתיות, אגף הרוקחות המחלקה לתמרוקים, מאי 2016.



מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות היא הרגולטור הממונה על כללי ייצור ויבוא של תמרוקים²⁹⁴ לישראל. במסגרת הרגולציה בענף התמרוקים קיימים שני סוגי תמרוקים הכפופים לדרישות מוגברות בקשר להוכחת בטיחותם והתאמתם למטרה שנועדו לה - תמרוק ייעודי²⁹⁵ (כמו טיפול בקמטים) ותמרוק רגיש²⁹⁶ (כמו טיפול בילדים ובנשים בהריון).

בנובמבר 2021, במסגרת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022²⁹⁷, אישרה הכנסת רפורמה בתחום היבוא, לרבות יבוא תמרוקים (להלן - רפורמת התמרוקים). בדברי ההסבר להצעת חוק רפורמת התמרוקים²⁹⁸ נרשם כי עבור מוצרים מסוג תמרוקים קיימים חסמי רגולציה שמחייבים רישיון ליבוא של כל תמרוק ומונעים יבוא מקביל שעשוי להביא לתחרות; וזאת, באופן שמשמר את הריכוזיות הגבוהה בענף ואת המחירים הגבוהים לצרכן הנובעים מכך. ברפורמה נקבע בין היתר שמסלולי היבוא שקדמו לה - "מסלולי יבוא ותיקים"²⁹⁹ ימשיכו לפעול ארבע שנים נוספות לאחר כניסתה של הרפורמה לתוקף (1.1.23).

החיסכון הצפוי בעקבות רפורמת התמרוקים

בבדיקה של משרד הכלכלה בדצמבר 2023, הוצג החיסכון הצפוי בעקבות רפורמת התמרוקים. החישוב בוצע בשיטת ה-SCM³⁰⁰, כאשר בבסיסו ניתוח מבנה התהליך והעלויות הנגזרות מתהליך היבוא לאחר הרפורמה לעומת המצב לפני הרפורמה. העלויות שנלקחו בחשבון הן זמן הטיפול של היבואן עקב דרישות הרגולטור, אגרות לרישום תמרוקים, ועלויות יועץ רגולציה חיצוני.

²⁹⁴ לפי פקודת הרוקחים תמרוק הוא "כל חומר או תערובת חומרים המיועדים לבוא במגע עם חלקים חיצוניים של גוף האדם, במטרה עיקרית או בלעדית לנקותו, לבשמו, לשנות את מראהו, להגן או לשמור עליו או לשפר את ריחות הגוף, למעט תכשיר, ציוד רפואי, סבון מוצק או בושם; לעניין זה, 'חלק חיצוני של גוף האדם' – שכבת העור החיצונית, שיער, ציפורניים, שפתיים, שיניים, ריריות חלל הפה ואיברי המין החיצוניים". בקטגוריה זו נכללים בין השאר מוצרים כגון צבעי שיער, תכשירי הגנה מפני קרינת השמש ומשחות שיניים.

²⁹⁵ לפי נוהל מתן רישיון תמרוקים פלוני, מאי 1999 - תמרוק בעל ייעוד מסוים. לדוגמה, אנטיפרספירנט (מונע זיעה), תמרוק המיועד להבהרת העור, לטיפול בקמטים, להאטת הזדקנות העור או לטיפול בקשקשים; תמרוק שבא במגע עם איברים שבהם הספיגה מוגברת כגון אברי המין, ריריות הגוף או חלל הפה. תמרוק שיש לו CLAIM (טענה קלינית) כגון: תמרוק היפואלרגני המיועד לעור רגיש, תמרוק נון-קומדוגני שאינו גורם לאטימות נקבוביות בעור ויצירת חטטים ("שחורים"), תמרוק אל-דמע, תמרוק שנבדק אופטלמולוגית, תמרוק המגן מפני קרינת UVA ו-UVB (SPF), תמרוק שבתהליך הייצור שלו מוכנסים מרכיבים המופקים מן החי, מיקרואורגניזמים או שהתמרוק מיוצר בתהליך ביוטכנולוגי.

²⁹⁶ לפי פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981, לפי תווית השימוש שלו תמרוק רגיש מיועד לאחד מאלה: תינוקות או ילדים עד גיל 12; נשים בהיריון או נשים מניקות; הוא מיועד להגן על העור מפני קרינת השמש; הוא מכיל רכיב ננו (חומר שהחלקיקים שלו הם בגודל של 100 ננומטר או פחות (ננומטר היא יחידת מידה אורך - מיליון ננומטר שווים ל-1 מ"מ)).

²⁹⁷ ראו חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021.

²⁹⁸ ראו הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, דברי הסבר, 31.8.21, עמ' 1235.

²⁹⁹ עד מועד כניסת רפורמת התמרוקים לתוקף יבוא ושיווק של תמרוקים בישראל נעשו בשני מסלולי יבוא: רישיון פלוני לפני שיווק ורישיון פלוני לפני שיווק ליבוא מקביל. תהליך הרישוי היה דו-שלבי והצריך להצטייד בשני רישיונות - רישיון יבואן או יצרן - "רישיון תמרוקים כללי"; רישיון לכל מוצר - "רישיון תמרוק פלוני".

³⁰⁰ Standard Cost Model.



לוח 9: פוטנציאל החיסכון בזמן ובתהליכים ביישום הרפורמה

מסלול "יבוא תמרוקים בנוטיפיקציה" (לאחר רפורמה)			מסלול "רישיון תמרוקים פלוני" (לפני הרפורמה)		
זמן	משימה	תהליך	זמן	משימה	תהליך
21 - 14 ימים	איסוף חומר מהספק	מול הספק	21 - 14 ימים	איסוף חומר מהספק	מול הספק
2 - 4 ימים	הקמת תיק בטיחות לתמרוק והיערכות לאכיפה בשווקים	פנימי	21 ימים	ביצוע בדיקות מעבדה ומבחנים קליניים בישראל	מול מעבדות מאושרות
עד יום	הודעה מקוונת על שיווק תמרוק חדש	מול מחלקת תמרוקים	180 - 120 ימים	בקשה לקבלת רישיון תמרוקים פלוני	מול מחלקת תמרוקים
משך התהליך - 3 - 5 ימים			משך התהליך - 201 - 141 ימים		

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי תהליכי היבוא המוצגים בלוח מצא משרד הכלכלה בבדיקתו כי נרשם צמצום של יותר מ-130 ימים בתהליך היבוא (יותר מ-90%). עיקר הצמצום הוא בזמן העבודה מול מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות (להלן - מחלקת התמרוקים). עוד עולה מנתוני משרד הכלכלה כי במעבר לתהליכים מקוונים ואוטומטיים ייחסכו תהליכים פיזיים וזמני המתנה. כמו כן, חל צמצום של כ-33% במספר תהליכי היבוא.

משרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי להערכתו צפוי חיסכון ביבוא תמרוקים בעקבות רפורמת התמרוקים. מבדיקות של משרד הכלכלה בנוגע למוצרים מסוימים³⁰¹, צפויים חיסכון של 5.4% - 6.3% מערך היבוא וחסכון בעלויות עקיפות³⁰² של כ-3% נוספים; בסך הכול, צפוי חיסכון שנתי של 8.4% - 9.3% מערך היבוא.

מסלולי יבוא תמרוקים לאחר כניסת הרפורמה לתוקף

עם כניסת חלקה הראשון של הרפורמה לתוקף ביום 1.1.23 נפתחה לכל יבואן תמרוקים אפשרות להירשם במערכת באמצעות פורטל ייעודי ובו על היבואן להצהיר כי הוא עומד בתנאים הנדרשים³⁰³; ונפתח מסלול יבוא חדש - "יבוא מקביל של תמרוק על בסיס אישור התאמה לתמרוק הייחוס" (ראו פירוט בהמשך).

³⁰¹ פרט מכס - 3307200000/4 היבואנים הגדולים בתחום הם שסטוביץ למותגי ספיד סטיק, יוניליוור ישראל למותגי Axe, Dove, ו-Rexona ודיפלומט מותגי גילט ואולד ספייס.

³⁰² בין היתר, חיסכון בפניות מרובות לספק המעיבות על היחסים העסקיים, הפסד הנחה מהספק לכמות על בסיס ההנחה שהיבואן יגדיל את מגוון המוצרים (עקב צמצום הטיפול מול מחלקת תמרוקים פר מוצר) וספיגת עלויות נוספות מהכנסה באיחור של התמרוק לשוק (הפסד עיתוי). על כן, הנחת משרד הכלכלה היא שהפחתת הנטל הרגולטורי, ומעבר למילוי הצהרה, תאפשר להתרכז בפעולות שיווקיות לטובת הגדלת המחזור העסקי, לצד גידול ביכולת המיקוח מול הספקים שכן תתאפשר מכירת המוצרים בפרק זמן קצר יותר.

³⁰³ פקודת הרוקחים, סימן ב': ייצור, יבוא, יצוא והפצה של תמרוק, ISO 22716:2007 Cosmetics Good Manufacturing Practices (GMP) Guidelines on Good Manufacturing Practices



לפי הרפורמה, לצורך קבלת רישיון ליבוא תמרוק נוספה על היבואן חובה למנות נציג מטעמו שיהיה אחראי לתמרוק המיובא - "הנציג האחראי"³⁰⁴. הנציג האחראי צריך לדאוג לגישה לתיק המוצר המכיל מסמכים ונתונים, ובהם תיאור שלבי תהליך הייצור של התמרוק שהיבואן מבקש לייבא וביסוס ראייתי מקצועי לטענות השיווקיות המיוחסות לתמרוק בתווית התמרוק³⁰⁵. תיק תמרוק יכול שיהיה אלקטרוני או פיזי, ובכל מקרה יישמר עשר שנים לאחר ששווקה האצווה האחרונה מהתמרוק.

ב-1.4.23 נכנס לתוקף חלקה השני של רפורמת התמרוקים, המתייחד להורדת הנטל הרגולטורי בשוק התמרוקים תוך שמירה על בריאות הציבור. במסגרת החלק השני של הרפורמה נפתח מסלול יבוא חדש, "מסלול הודעה בדבר שיווק (נוטיפיקציה)".

מסלול הודעה בדבר שיווק (נוטיפיקציה)

יבואן רשאי לייבא לישראל תמרוק אם הוא יכול להציג תעודה תקפה המעידה על שיווק חופשי של התמרוק במדינה מוכרת³⁰⁶ (תעודת Free Sale), שנתנה הרשות המוסמכת לכך באותה מדינה, ומשרד הבריאות הכיר בתעודה זו³⁰⁷. ניתן לייבא תמרוק גם אם אין בידי היבואן תעודת שיווק חופשי במידה והתמרוק משווק במדינה אחת לפחות ממדינות האיחוד האירופי באופן חוקי³⁰⁸. במסלול זה היבואן נמצא בקשר עם יצרן התמרוק, והוא אינו נדרש לאישור מראש ממחלקת תמרוקים, אלא הוא מודיע³⁰⁹ באופן מקוון למחלקת תמרוקים על השיווק.

מדינות מאושרות ליבוא תמרוקים במסלול נוטיפיקציה

לפני כניסתה של הרפורמה לתוקף ניתן היה לייבא ולשווק תמרוקים רק לאחר שעברו הליך בחינת בטיחות מלאה לפי נוהל רישיון יבוא פלוני, ולאחר הרפורמה ניתן לייבא ולשווק תמרוקים במסלול נוטיפיקציה אם שווקו במדינות בקהילה האירופית, בארה"ב, בקנדה, באוסטרליה, בניו זילנד, בשווייץ, בנורבגיה, באיסלנד, ביפן ובישראל בלבד (להלן - מדינות מוכרות). הביקורת העלתה כי רשימת המדינות המאושרות ליבוא במסגרת מסלול הודעה בדבר שיווק (נוטיפיקציה) אינה כוללת מדינות מסוימות, ובהן דרום קוריאה יצרנית משמעותית בשוק התמרוקים העולמי. כמו כן, יש יצרנים ישראלים המייצרים מותגים פרטיים להפצה בישראל, שבהתבסס על המסלול הישן שעתיד לפוג בסוף 2026, העתיקו את מפעלי הייצור שלהם או הקימו קווי ייצור נוספים במדינות שאינן מנות עם המדינות המוכרות.

³⁰⁴ "נציג אחראי יהיה המנהל הכללי של היצרן או של היבואן של התמרוק או מי שהמנהל הכללי של היצרן או היבואן מינה אותו להיות נציג אחראי ואשר נתן את הסכמתו למינוי כאמור", סעיף 55 א6 (ב1) לפקודת הרוקחים.

³⁰⁵ תיק תמרוק כולל צילום או תמונה של אריזת התמרוק באופן שיאפשר את זיהויו; דוח הערכת בטיחות של התמרוק; תיאור שלבי הליך הייצור של התמרוק; הצהרה על עמידה בתקן המנוי בתוספת הרביעית א' לפקודת הרוקחים; ביסוס ראייתי מקצועי (Evidence Based) לטענות השיווקיות המיוחסות לתמרוק בתווית התמרוק, לפי הוראות שיקבע שר הבריאות; הצהרת יצרן התמרוק כי בתהליך הייצור, כהגדרתו בסעיף 55ח(ו) לפקודת הרוקחים, לא נערכו ניסויים בבעלי חיים, ואם נערכו ניסויים כאמור, יובאו נתונים עליהם.

³⁰⁶ ארה"ב, מדינה החברה באיחוד האירופי, שווייץ, נורבגיה, קנדה, איסלנד, אוסטרליה, ניו זילנד ויפן. ראו סעיף 1355 לפקודת הרוקחים ותקנות הרוקחים (תכשירים), התשמ"ו-1986.

³⁰⁷ ראו פקודת הרוקחים (נוסח חדש), התשמ"א-1981, סעיף 1355.

³⁰⁸ המצאת תעודת שיווק חופשי וכן קובעת פקודת הרוקחים בסעיף 1355(ו1): על אף האמור בסעיף קטן (א), יבואן רשאי לייבא תמרוק לישראל אף אם אין לו תעודת שיווק חופשי של התמרוק, ובלבד שיש לו את כל אלה:

- (1) חשבונית מכירה לקמעונאי במדינה ממדינות האיחוד האירופי או מקמעונאי במדינה כאמור או תעודת משלוח לקמעונאי במדינה כאמור או מסמך אחר שיקבע השר;
- (2) הצהרה של יבואן התמרוק כי התמרוק שהוא מייבא זהה לתמרוק שאליו מתייחס המסמך שצורף להצהרתו לפי פסקה (1).

³⁰⁹ ההודעה תכלול פרטים שונים כמפורט ברגולציה, בין היתר שם היצרן, השם המלא של התמרוק בעברית ובאנגלית, סוג התמרוק, שם הנציג האחראי לתמרוק, כתובתו ופרטי הקשר עימו, כתובת אתרי הייצור של התמרוק, שמו המקובל של כל אחד מרכיבי התמרוק וצילום של אריזת התמרוק החיצונית והפנימית מכל צדדיה באופן שיאפשר זיהוי של התמרוק.



בינואר 2018 התחייב נציג משרד הבריאות בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לבחון את מערכת הרגולציה בדרום קוריאה כדי לבדוק את האפשרות לצרפה כמדינה מוכרת. צירוף כאמור יאפשר ליבוא תמרוקים מדרום קוריאה ומשווקים בה באמצעות מתן הודעת שיווק באופן מקוון.

נמצא כי אף שעברו שש שנים מאז התחייבות משרד הבריאות בדיוני וועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לבדוק את אפשרות צירופה של דרום קוריאה לרשימת המדינות המוכרות ליבוא במסלול נוטיפיקציה, טרם הושלם התהליך ודרום קוריאה לא צורפה לרשימה. עיכוב בהרחבת הרשימה של המדינות המוכרות ליבוא מצמצם את מגוון המוצרים המיובאים לישראל ומגביל את התחרות.

מחלקת התמרוקים במשרד הבריאות מסרה בתגובתה, קודם לאישור תיקון מספר 37 לפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981 (להלן התיקון לפקודת הרוקחים) במסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", כי בעקבות הנחיית ועדת השרים לענייני יוקר המחיה (מיום 12.09.2023), משרד הבריאות עמל במשך חודשים על הגשת טיוטת תזכיר חוק לתיקון פקודת הרוקחים. התיקון לפקודת הרוקחים, שאושר בינתיים ב-24.7.24, מבטל את הדרישה לשיווק במדינה מוכרת בלבד וקובע במקומה דרישה לתעודת מכירה חופשית מרשות מוסמכת, שיכולה להיות מכל מדינה. עוד מסר משרד הבריאות כי ליצרן ישראלי וליבואן המייבא תמרוק שיוצר בעבורו תחת שמו או סימנו המסחרי (מותג פרטי) ההצעה לתיקון מכילה אפשרות חדשה לכך שתתקבל הצהרת יצרן חתומה על ידי הרשות המוסמכת לכך במדינת הייצור, ובכך יותר שיווק המוצר בארץ.

מומלץ למשרד הבריאות לעקוב אחר יישום רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שנועדה להסיר חסמי יבוא ויבחנו אם יש צורך בעדכונה בתחום התמרוקים או בצעדים משלימים להסרת חסמים שיכול שעדיין נותרו לשם הצלחתה בהורדת מחירים לצרכנים.

מסלול יבוא מקביל של תמרוק על בסיס אישור התאמה לתמרוק הייחוס

בבדיקה של משרד הכלכלה בדצמבר 2023 נמצא כי בהשוואת מחירי מוצרי טואלטיקה מסוימים שמיובאים גם על ידי יבואנים מקבילים, מחיריהם בישראל זולים עד 17% לעומת מחיריהם במדינות שנדגמו באירופה. היבוא במסלול המקביל נועד ליבואן שרכש את התמרוק מספק באחת ממדינות האיחוד האירופי או בבריטניה בלבד, ומסלול זה מאפשר יבוא מקביל של תמרוקים מרשימה סגורה וללא הצגת מסמכים שמקורם ביצרן התמרוק. יבואן רשאי לייבא תמרוק ביבוא מקביל על בסיס אישור התאמה לתמרוק הייחוס³¹⁰ שכבר מיובא לארץ על ידי יבואן אחר.

בשל חוסר במסמכים מקוריים מיצרן התמרוק דרשה מחלקת תמרוקים עבור כל תמרוק מהרשימה המותרת ליבוא במסלול זה, הצגה של עמידתו בבדיקת בטיחות המותאמת לו. אם מצאה המעבדה המוכרת כי קיימת זהות בין תמרוק הייחוס ובין התמרוק המיובא על סמך דוגמה של תמרוק הייחוס ודוגמה של התמרוק המיובא, לרבות תוויותיהם, והתמרוק המיובא עומד בשאר הדרישות שבחוק, ניתן יהיה לשווקו. נוסף על כך, המסלול מחייב שהמוצר המיובא על ידי היבואן הישיר והמוצר המיובא על ידי היבואן המקביל ייוצרו באותו מפעל.

מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות מסרה בתגובתה כי הבדיקות המבוקשות במסלול זה אינן מהוות בדיקות בטיחות מלאות אלא בדיקות מינימליות שיכולות לרמוז כי התמרוק אינו תואם לתמרוק הייחוס (בדיקת זהות מלאה כרוכה בעלות גבוהה ובפיתוח שיטות אנליטיות אשר ייתרו

³¹⁰ רשימת התמרוקים המותרת ביבוא במסלול זה מנויים בתוספת הרביעית ב'1 לפקודת הרוקחים: אפטרשייב, דאודורנט רול-און ללא אלומיניום, דאודורנט סטיק ללא אלומיניום, פודרה דחוסה, סומק דחוס, שימר דחוס, קרם רגליים ללא חומצה סליצילית, לק לציפורניים (שאינו גיל), שעווה לרגליים, שמפו, מרכך שיער, סבון גוף, קרם גוף, קרם ידיים, קרם לשיער, ולמעט תמרוק רגיש.



את תהליך היבוא המקביל). היבואן המקביל הוא אחראי לבטיחות התמרוק וכי התמרוק זהה לתמרוק המשווק כדין במדינת ישראל.

על אף החיסכון הצפוי ברפורמת התמרוקים ציינו יבואנים מקבילים שונים בפני צוות הביקורת את הדברים האלה:

1. הרפורמה אינה נותנת מענה במקרים שבהם יבואן מקביל מוצא את אותו מוצר הנמכר בישראל מאותו יצרן ומאותו מפעל, אך אין התאמה בסוג האריזה, ובמקרים שבהם מדובר בגוון או צבע שונים.

2. הרפורמה אינה נותנת מענה על יבוא מקביל של מוצרים נוספים מלבד אותם המוצרים המנויים בתוספת הרביעית ב'1 לפקודת הרוקחים. למשל, מגוון רחב של תכשירי איפור, פודרה שאינה דחוסה, סומק שאינו דחוס ושימר שאינו דחוס.

3. בדיקת הבטיחות למוצר המיובא במסלול יבוא מקביל למוצר ייחוס אורכת לעיתים כ-21 ימים. הדבר יוצר נטל רגולטורי שמקשה על תהליך היבוא והפחתת הבירוקרטיה, ויש לו משמעות כלכלית ליבואנים המקבילים.

4. היצרנים בחו"ל מעדיפים למכור את המוצרים במחיר גבוה בישראל באמצעות יבואן ישיר, והם מערימים קשיים על מפיצים בחו"ל כך שלא יוכלו למכור ליבואנים מקבילים. הדרישה מיבואן מקביל לייבא מוצר מקביל שיוצר באותו מפעל שממנו מייבא היבואן הישיר חוסמת את האפשרות לייבא מוצרים תואמים של אותו יצרן הנמכרים באירופה ואינם מיוצרים באותו מפעל.

בדצמבר 2023 מסר משרד הבריאות לצוות הביקורת כי נערכים דיונים בשיתוף משרדי הכלכלה והאוצר על הרחבת רפורמת יבוא התמרוקים באופן שיינתנו הקלות נוספות אשר יענו לפחות על חלק מהסוגיות שהיבואנים המקבילים מעלים.

במהלך הביקורת, ולאחר כניסתה של הרפורמה לתוקף, בדק משרד הכלכלה מהו החיסכון הצפוי שתביא רפורמת יבוא תמרוקים. במסגרת הבדיקה הוא השווה בין מחירי מוצרי תמרוקים נבחרים בארץ ובאירופה.



להלן לוח ובו השוואת מחירי מוצרי תמרוקים ואיפור בישראל ביחס למוצעי מחירי אותם תמרוקים במדינות נבחרות באירופה (גרמניה, צרפת, אוסטרליה ובריטניה), נכון לשנת 2023:

לוח 10: מחירי מוצרי תמרוקים ואיפור בישראל ביחס למוצעי המחיר במדינות נבחרות באירופה, 2023 (בש"ח)

שם המוצר	תמונה	גרמניה	צרפת	אוסטריה	בריטניה	מחיר ממוצע במדינות המדגם באירופה ³¹¹	ישראל ³¹²	בכמה ישראל יקרה ביחס למוצעי מדינות המדגם באירופה (ב-%)
		המחיר בש"ח	המחיר בש"ח	המחיר בש"ח	המחיר בש"ח	המחיר בש"ח	המחיר בש"ח	
מייק אפ L'Oréal Israel מ"ל 30		33.1	48.5	35.9	34.5	38.0	91.0	239.5%
מייק אפ Estée Lauder מ"ל 15		66.1	80.1	66.9	67.4	70.1	123.0	175.4%
מייק אפ Revlon מ"ל 30		19.4	30.5	21.2	30.6	25.4	102.4	402.8%
פודרה דחוסה L'Oréal Israel גרם 9		42.6	36.9	40.7	33.9	38.5	78.0	202.5%
פודרה Revlon גרם 8.4		35.3	48.1	47.3	56.5	46.8	103.4	220.9%
שפתון L'Oréal Israel מ"ל 5		21.1	27.0	31.0	32.8	28.0	58.0	207.3%
שפתון Estée Lauder מ"ל 6		81.1	121.9	84.5	95.4	95.7	170.0	177.6%
מסקרה L'Oréal Israel מ"ל 8		32.8	48.7	34.4	35.3	37.8	62.0	164.0%
מסקרה Estée Lauder מ"ל 8		90.0	93.2	90.0	92.8	91.5	165.0	180.3%

תהליך השוואת המחירים כלל איסוף נתונים של מותגים עולמיים המיובאים לישראל. לצורך הצגת תמונה רחבה, הובאו נתונים על מוצרים שמיובאים על ידי כמה ספקים: לוריאל ישראל, Estée Lauder ישראל, הפועלת באמצעות חברת אלקליל וקבוצת שסטוביץ' יבואנית מותג Revlon. לפי שער חליפין של 4.08 ש"ח לאירו, 4.71 ש"ח לליש"ט, ו-4.25 ש"ח לפרנק שוויצרי, נכון ל-20.9.23.

המחיר בישראל הוצג כמחיר הממוצע בשתי רשתות הפארם המובילות בישראל - סופר פארם ורשת Be מקבוצת שופרסל - ובאתר האונליין "טרמינל X" מקבוצת FOX.

311

312



שם המוצר	תמונה	גרמניה	צרפת	אוסטרייה	בריטניה	מחיר ממוצע במדינות המזדגם באירופה ³¹¹	ישראל ³¹²	בכמה ישראל יקרה ביחס לממוצע מדינות המזדגם באירופה (ב-%)
		המחיר בש"ח	המחיר בש"ח	המחיר בש"ח	המחיר בש"ח	המחיר בש"ח	המחיר בש"ח	
משחת שיניים Sensodyne 75 מ"ל ³¹³		14.2	18.7	20.3	11.8	16.3	23.2	42.9%
משחת שיניים Meridol 75 מ"ל ³¹⁴		11.0	15.7	18.3	-	15.0	19.7	31.3%
מי פה Colgate 500 מ"ל ³¹⁵		13.2	19.6	13.0	16.5	15.6	26.5	70.1%
דאודורנט ספריי Dove 150 מ"ל		14.4	12.6	9.9	16.3	13.3	14.6	9.8%
דאודורנט ספריי Rexona 150 מ"ל		-	-	-	12.0	12.0	14.4	20.0%
דאודורנט ספריי לגבר Adidas 150 מ"ל		13.6	13.0	16.1	9.6	13.0	16.8	28.5%

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי גם לאחר כניסתה של הרפורמה ליבוא מקביל של תמרוק על בסיס אישור התאמה לתמרוק ייחוס לתוקף, 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 כ-25.4 ש"ח לעומת מחירו בישראל שעומד על כ-102.4 ש"ח.

נוכח פער המחירים הגבוה של התמרוקים בין המדינות שנדגמו לבין ישראל (פערי מחיר של עד כ-400%), ונוכח החסמים שהיבואנים המקבילים מציגים לגבי הרפורמה, ובהם החסמים האלה: אין מענה במקרים שבהם יבואן מקביל מוצא את אותו מוצר הנמכר בישראל מאותו יצרן ומאותו מפעל, אם אין התאמה בסוג האריזה; אין מענה על יבוא מקביל של מוצרים נוספים, למשל מגוון רחב של תכשירי איפור, כמו פודרה שאינה דחוסה; לא ניתן לייבא מוצרים תואמים של אותו יצרן הנמכרים באירופה ואינם מיוצרים באותו מפעל שממנו מייבא היבואן הישיר. כמו כן, בדיקת הבטיחות למוצר המיובא במסלול יבוא מקביל למוצר ייחוס אורכת לעיתים כ-21 ימים, הדבר יוצר נטל רגולטורי שמקשה על תהליך היבוא והפחתת הביורוקרטיה, ויש לו משמעות כלכלית ליבואנים המקבילים; נראה כי היצרנים בחו"ל מעדיפים למכור את המוצרים במחיר גבוה בישראל באמצעות יבואן ישיר, והם מערימים קשיים על מפיצים בחו"ל כך שלא

³¹³ לפי "סטורנקסט", עיקר המכר הכספי של מוצרי GSK העולמית נעשה על ידי חברת ההפצה גורי.
³¹⁴ לפי "סטורנקסט", המכר הכספי של מותג מרידול של COLGATE PLAMOLIVE העולמית נעשה על ידי קבוצת שסטוביץ' בלבד.
³¹⁵ לפי "סטורנקסט", עיקר המכר הכספי על ידי קבוצת שסטוביץ' וללא תחרות אמיתית מצד ספקים נוספים (ספק "כללי" ופארמה דיל, בשיעורים מזעריים).



יוכלו למכור ליבואנים מקבילים ועדיין קיימים תנאי שוק ורגולציה המקשים על הגדלת היקף היבוא המקביל ופתיחת השוק לתחרות, עולה שהצעדים שננקטו טרם הביאו לשיפור מצב הצרכן הישראלי כך שידמה למצב הצרכן האירופאי.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי בימים אלה המשרד משלים בדיקות השוואת מחירים בין-לאומית לסל של 150 מוצרי מותגים מובילים, ועל פי הנתונים שבידיהם ישראל אכן המדינה היקרה במדגם בפער דו-ספרתי אך של פחות מ-20%.

מומלץ שמחלקת תמרוקים במשרד הבריאות³¹⁶, בשיתוף משרדי הכלכלה והאוצר, לאחר ביצוע הליכי ניהול סיכונים, ינקטו בצעדים ויזמו מהלכים נוספים שיאפשרו להגדיל את מספר התמרוקים שניתן לייבא במסלול יבוא מקביל ולהרחיב את המגוון שלהם.

משרד הכלכלה מסר כי במסגרת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" - יהיה ניתן לייבא ביבוא מקביל כל מוצר העומד בתקינה האירופית שהרפורמה תחול עליו ללא קשר עם היצרן ובהפחתת הבירוקרטיה החלה על היבוא.

מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות מסרה בתגובתה כי במסגרת תיקון פקודת הרוקחים, שכאמור אושר בינתיים, הושמטה הדרישה ביבוא מקביל לזהות של המוצר המיובא על פי סוג אריזתו, מרקמו וצבעו למוצר שנמכר בישראל על ידי יבואן ישיר; כך יתאפשר לדוגמה יבוא של מוצרים גם בגוונים אשר לא נמכרים בישראל על ידי היבואן הישיר. נוסף על כך יתאפשר לייבא מכל סוגי התמרוקים שמשווקים כדין במדינת ההסתמכות לפי התקינה האירופית ללא קשר אם התמרוק משווק כדין בישראל על ידי יבואן ישיר.





ועדות לטיפול ביוקר המחיה

במטרה להיאבק ביוקר המחיה, להגביר את התחרות ולצמצם את הריכוזיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה, בהמשך לתוכנית הכלכלית לשנים 2023-2024 ובמטרה לשפר את רווחת הציבור, התקבלו ב-2023 החלטות ממשלה והוקמו ועדות לטיפול בנושא.

1. בפברואר 2023 התקבלו החלטות ממשלה 192³¹⁷ והחלטת ממשלה 560 ממאי 2023³¹⁸ שתיקנה את החלטה 192. בהחלטות נקבע, בין היתר, כי תתווסף לחוק המזון הוראת שעה האוסרת על: (א) יצרן גדול להתמזג עם יצרן גדול אחר, יצרן בינוני או ספק גדול (שמספק מוצרים של יצרן גדול או בינוני) (ב) איסור על ספק להתנות מתן הנחה לקמעונאי ברכישת מצרך אחר. כמו כן, בהחלטות נקבע כי שר האוצר ימנה ועדה ציבורית^{319,320} וצוות בין משרדי³²¹ שימליצו על צעדים להפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה. על פי החלטות הממשלה משרד ראש הממשלה ירכז את עבודת הוועדה הציבורית בתיאום עם משרד האוצר³²².

תפקידי הוועדה הציבורית:

- א. להגיש את המלצותיה לגבי הצורך בקביעת הוראות נוספות לצמצום הכח של ספקים גדולים וגיבוש הוראות להמלצות.
- ב. לאתר הסדרים שפוגעים בתחרות בענף החקלאות ומתן המלצות למניעתם.
- ג. לבחון את הצורך בקביעת הוראות נוספות לצמצום כוח השוק של קמעונאים גדולים³²³ ובחינת מקטע הקמעונאות בכללותו.

תפקידי הצוות הבין משרדי הם לעקוב אחר הוראת השעה ולגבש המלצה לשרי האוצר והכלכלה בנוגע לצורך בהארכה ותיקון של הוראת השעה.

הוועדה הציבורית הוקמה ביולי 2023³²⁴ בראשות מנכ"ל משרד האוצר³²⁵ והתכנסה לראשונה בספטמבר 2023. במסגרת ישיבה זו החליטה הוועדה הציבורית לפרסם קול קורא³²⁶ לציבור במטרה לשמוע את התייחסותו לנושא. בקול קורא ציינה הוועדה כי הסיבות המרכזיות לרמת המחירים הגבוהה הן: חסמי סחר, רגולציה עודפת וריכוזיות גבוהה. בנוסף החליטה הוועדה

317 החלטה מס' 192 של המשלה מיום 24.02.2023 "הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה".

318 החלטה מס' 560 של המשלה מיום 21.05.2023 "הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה - תיקון החלטת ממשלה".

319 בוועדה יהיו חברים: ראש הממשלה, שר האוצר, שר הכלכלה והתעשייה, שר החקלאות ופיתוח הכפר, שר להגנת הסביבה, שר האנרגיה והתשתיות, שר הבריאות, שר הרווחה והביטחון החברתי, שר לשירותי דת, שר הבינוני והשיכון, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, שר התקשורת, שר התיירות ושר העלייה והקליטה.

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

321 בראש הצוות הבין-משרדי יעמוד מנכ"ל משרד האוצר. החברים בצוות הם: מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ראש המועצה הלאומית לכלכלה והממונה על התחרות או מי מטעמה.

322 בסעיף 2 להחלטת ממשלה 192 נקבע שיוקם "צוות ריכוזיות במזון" בראשות נציג שימנה שר האוצר ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד הכלכלה, הממונה על התחרות ונציג בנק ישראל. בהחלטת ממשלה 560 נקבע שיוקמו ועדה ציבורית וצוות בין משרדי במקום צוות ריכוזיות במזון.

323 כהגדרתם בחוק המזון.

324 הוועדה להפחתת הריכוזיות והגברת התחרות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה.

325 בוועדה הציבורית חברים הממונה על התקציבים, מ"מ הכלכלן הראשי במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הכלכלה, הממונה על התחרות, ראש מחלקת המחקר בבנק ישראל, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה ונציגת הציבור החשבת הכללית לשעבר.

326 "קול קורא להגשת הערות לתוכנית להפחתת הריכוזיות והגברת התחרות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה", משרד האוצר.



הציבורית להיעזר ברשות התחרות ובסמכויותיה³²⁷. לנוכח מלחמת חרבות ברזל, הוועדה הציבורית הקפיאה את עבודתה.

בקול הקורא פירטה הוועדה הציבורית את הפערים והכשלים בנוגע לתחומים הבאים: יוקר המחייה, ריכוזיות, חסמי סחר ונטל רגולטורי עודף. הוועדה הציבורית הזמינה את הציבור להביע את עמדתו בנושאים אלו וביחס לפתרונות אפשריים.

2. ביוני 2023 התקבלה החלטת ממשלה 591³²⁸, בה נקבע למנות³²⁹ ועדת שרים למאבק ביוקר המחייה בראשות ראש הממשלה³³⁰.

להלן סמכויות ותפקידי ועדת השרים:

- א. לקבוע מדיניות ממשלתית אחידה ולתאם בין פעילות משרדי הממשלה בנושא הטיפול ביוקר המחייה³³¹.
- ב. לבחון את ההסדרים החוקיים והרגולטורים שמשפיעים על יוקר המחייה ולגבש הצעות לשינויים מבניים ולרפורמות.
- ג. לבצע מעקב ובקרה לגבי ביצוען של רפורמות והחלטות ממשלה בנושא יוקר המחייה.
- ד. לדון בכל נושא המשפיע על יוקר המחייה³³².
- ה. לוועדה סמכות לפנות אל הממונה על התחרות בבקשה לבדוק את רמת התחרות בענפי משק שונים³³³. המסקנות של הבדיקה יוצגו לוועדה.

מעיון בפרוטוקולים של ועדת השרים לטיפול ביוקר המחיה עולה כי הם דנו במגוון נושאים לרבות הפעולות שיש לנקוט לטיפול ביוקר המחיה בתחום המזון ומוצרי הצריכה. המשרדים הרלוונטיים הציגו בפני הוועדה את פעולותיהם בעניין זה:

- א. פעולות משרד הכלכלה³³⁴: הגדלה משמעותית ביבוא³³⁵; הקטנת ריכוזיות בתחום הספקים והיצרנים³³⁶; הגברת התחרות בתחום הקמעונאות³³⁷; ומתן הקלות ישירות לצרכנים ביבוא אישי ומסחר מקוון.
- ב. פעולות משרד הבריאות³³⁸: בתחום המזון, מסלול יבואן נאות, קביעת חיי מדף על ידי היצרן, סימון מזון ארוז ומזון מזיק, פיקוח על מזון בריא; שינויים ברגולציית התכשירים; מעבר להצהרה בלבד בתחום המכשירים הרפואיים; בתחום התמרוקים אימוץ סטנדרטים של

327 הוועדה הציבורית החליטה לפנות לרשות התחרות בבקשה שתפעל בהתאם לסמכויותיה ותפנה בדרישת נתונים נרחבת לספקים ולקמעונאים המרכזים בתחום המזון והטואלטיקה במטרה לסייע לעבודת הוועדה הציבורית באמצעות ניתוח הבעיות במקטעים השונים בשרשרת האספקה.

328 החלטה מס' 591 של הממשלה מיום 04.06.2023 "ועדת שרים למאבק ביוקר המחייה".

329 מכח סעיף 31(ה) לחוק יסוד הממשלה.

330 הרכב ועדת השרים: ראש הממשלה (יושב ראש), שר האוצר (ממלא מקום יו"ר), שר הכלכלה והתעשייה, שר החקלאות ופיתוח הכפר, השרה להגנת הסביבה, שר האנרגיה והתשתיות, שר הבריאות, שר הרווחה והביטחון החברתי, השר לשירותי דת, שר הבינוי והשיכון, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, שר התקשורת, שר התיירות ושר העלייה והקליטה. מוזמנים קבועים: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, ראש רשות האסדרה, נגיד בנק ישראל והממונה על התחרות.

331 באמצעות צעדים להגברת התחרות, צמצום הריכוזיות, טיוב והפחתת רגולציה והסרת הגבלות על ייבוא.

332 על פי שיקול דעתו של יושב ראש הוועדה ומבלי לפגוע בסמכויותיהם של בעלי סמכות על פי דין.

333 בהתאם לסמכותה של הממונה על התחרות לפי סעיף 44א(א) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988.

334 הוצג בישיבה ב- 5.6.23.

335 על ידי הצעת חוק יבוא חופשי, עידוד יבוא מקביל, הפחתת מכסים וביטול מכסות בענף החקלאות והכרה בכשרויות בחו"ל.

336 על ידי ניסוח חוק לפירוק הקונגלמרטרים, לעידוד יצרנים קטנים ובינוניים והגברת האכיפה והפיקוח על מונופולים, ספקים גדולים ומיזוגים.

337 על ידי הכנסת רשתות זרות, עידוד תחרות אזורית, דיגיטציה בסימון מחירים ומוצריה.

338 הוצג בישיבה ב- 22.6.23.



האיחוד האירופי; הסדרה ופישוט של התקנות והמפרטים של רישוי עסקים; מעבר למרשמים לצריכת קנאביס באמצעות קופות החולים.

במסגרת הדיונים הוגדר³³⁹ על ידי ראש הממשלה יעד של הכנסת כל מוצר לישראל במינימום בירוקרטיה, וזה יעשה באמצעות חקיקת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שיתאים את הרגולציה בישראל לרגולציה האירופאית.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי ועדת השרים למאבק ביוקר המחיה הוקמה ביוני 2023 ונכון למועד סיום הביקורת, היא התכנסה שבע פעמים: פעמיים ביוני 2023, פעמיים ביולי 2023 ופעמיים בספטמבר 2023 ופעם נוספת בפברואר 2024³⁴⁰. 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 הוועדה³⁴¹ נקבע שסיום תהליך החקיקה של רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", יהיה עד ל-7.4.24. החקיקה של הרפורמה הושלמה ביולי 2024³⁴².

מומלץ כי הוועדה תקפיד להתכנס באופן עיתי כדי לקדם את הנושאים לשמם הוקמה ולדון בנושאים המשפיעים על יוקר המחיה. כמו כן מומלץ שהיא תתאם בין הגופים הרלוונטיים תוך מיפוי הכלים שעומדים לרשותם ובמידת הצורך להציע 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 כמה עליות מחירים. על ראש הממשלה, שרי האוצר, הכלכלה, הבריאות, החקלאות ושרים אחרים ששותפים לעבודת הוועדה לבצע מעקב אחר יישום הרפורמות ותוצאותיהן, לרבות רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" ולפעול בהתאם.

339 הוגדר בישיבת הוועדה בתאריך 22.6.23.

340 פגישות הוועדה התקיימו בתאריכים: 5.6.23, 22.6.23, 13.7.23, 20.7.23, 7.9.23, 12.9.23, 29.2.24.

341 בתאריך 29.2.24.

342 ביולי 2024 החוק עבר בקריאה שנייה ושלישית.



שער 4 - מלחמת חרבות ברזל

מתקפת הפתע הרצחנית שאירעה בשמחת תורה, 7.10.23, על יישובי עוטף עזה והסביבה הביאה לפתיחתה של מלחמת חרבות ברזל. בעקבות כך, באותו היום הכריז שר הביטחון על פי סעיף 9א(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, על מצב מיוחד בעורף³⁴³ בכל שטח מדינת ישראל³⁴⁴.

המצב הביטחוני והוראות פיקוד העורף על הישארות בקרבת מרחבים מוגנים ועל ביטול הלימודים בחלק מהערים השפיעו בין השאר גם על המסחר בישראל, אם בעקבות חוסר בכוח אדם אם בעקבות עלייה בביקוש למוצרים ושירותים שונים. כדי להקל את המסחר ומתן שירותים לאוכלוסייה פעלו^{345,346} הממשלה, ובפרט משרד הכלכלה ויחידות הסמך שלו, לביצוע התאמות והקלות בהוראות החוקים השונים לפרקי זמן קצובים.

מצב התעשייה הישראלית - סיכום שבועיים ראשונים ללחימה

ב-19.10.23 פרסם אגף הכלכלה בהתאחדות התעשיינים בישראל דוח³⁴⁷ המציג סקר שנערך ב-115 מפעלים ברחבי הארץ³⁴⁸. הסקר נגע להיקף הפחתת הפעילות במפעלים בשבועיים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל וכן לבעיות המהותיות שהמפעלים מתמודדים איתן באותה התקופה. מהסקר עלה כי בתקופה זו נפגעה התפוקה של המפעלים בשיעור של 50% - 53% מפעילותם בשגרה. המפעלים התמודדו עם מחסור בעובדים³⁴⁹, קשיים בשינוע סחורות, בעיות אספקה, חוסר בהירות בהנחיות, מחסור בחומרי גלם וקשיי אשראי.

בדוח של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר שפורסם בדצמבר 2023³⁵⁰ צוין כי בעקבות המלחמה נעדרו באוקטובר מעבודתם 764,000 מועסקים (18%) בשל סיבות שונות הקשורות למלחמה.

343 עם הכרזה על "מצב מיוחד בעורף" מוקנות לצה"ל סמכויות שאינן נתונות לו בשגרה לשם שמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש.

344 ב-7 באוקטובר, בשעה שמונה בבוקר, הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף בשטחי עוטף עז ומאוחר יותר באותו היום ההכרזה הורחבה לכל שטח ישראל. ההכרזה שתוקפה על פי החוק היה ל-48 שעות, הוארכה על ידי הממשלה בהחלטות עתיות החל מה-8.10.23.

345 הרשות להגנת הצרכן פרסמה מידעים לצרכנים הנוגעים לבעיות צרכניות בעת המלחמה. למשל, מידע לגבי הרחבת שעות פעילות המוקד של הרשות, קישור לטופס דיווח מקוון באתר משרד הכלכלה על הפקעת מחירים, שאלון לציבור הצרכנים לגבי בעיות חוזיות שהם נתקלים בעת המלחמה, מידע בנוגע לחוק שירותי תעופה, ביטולי עסקה וגובה דמי ביטול (בשירות מתמשך, כמו מנוי לחדר כושר, סדרת טיפולי קוסמטיקה ומנוי לחבילת גלישה, ובשירות חד-פעמי), אחריות ושירות.

346 המועצה הישראלית לצרכנות פרסמה מידעים לצרכנים, הנוגעים לבעיות צרכניות בעת המלחמה. למשל, מידע לגבי מועדים לביטול עסקאות כגון נופשים, אירועים, נסיעות לחו"ל וגני ילדים; מחויבות הגעה של טכנאי לתיקון ביישובים המצויים בקו העימות; תשלום על שכר דירה וארנונה בעת שלא גרים בה; ביטולי טיסות; התנתקות משירותים מתמשכים; זכויות הצרכנים בשל ביטולי מופעים.

347 "מצב התעשייה הישראלית בראי מלחמת חרבות ברזל - סיכום שבועיים ללחימה", התאחדות התעשיינים, אוקטובר 2023.

348 הדוח מציג שני סקרים - הסקר הראשון הופץ ב-10.10.23 וב-11.10.23 והשיבו עליו 117 משתתפים מהתעשייה הישראלית (17% מאזור באר שבע והדרום, 17% מעוטף עזה, 39% מחיפה והצפון ו-27% מאזור ירושלים והמרכז); הסקר השני הופץ ב-17.10.23, 18.10.23 ו-19.10.23 והשיבו עליו 115 משתתפים מהתעשייה הישראלית (15% מאזור באר שבע והדרום, 13% מעוטף עזה, 38% מחיפה והצפון ו-34% מאזור ירושלים והמרכז).

349 על פי הדוח, 75% מהמשיבים לסקר דיווחו שעובדים במפעלים שלהם גויסו לשירות מילואים ו-67% מהעובדים שגויסו למילואים מועסקים בתפקידים חיוניים.

350 "השפעת מלחמת חרבות ברזל על שוק העבודה באוקטובר 2023", אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, אוקטובר 2023.



עליות מחירי המזון בזמן המלחמה

כמה ימים לאחר פרוץ המלחמה התקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות על עליית מחירים של מוצרי מזון וצריכה ברשתות המזון. תלונות דומות פורסמו באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות.

הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות בדקו אם קמעונאי המזון ניצלו את הביקוש למזון לאחר תחילת הלחימה והעלו את מחירי מוצרי המזון לצרכנים.

בדיקת המועצה הישראלית לצרכנות

באוקטובר 2023³⁵¹ פרסמה המועצה הישראלית לצרכנות השוואת מחירים לגבי סל מזון שכלל 190 מוצרי מזון שמייצגים את הצריכה הרווחת של משקי הבית בישראל - מוצרים יבשים, שימורים ומים מינרליים³⁵².

המועצה בחנה את פערי המחיר בין הסל בעל 191 מוצרים ב-10.10.23 (שלושה ימים לאחר תחילת המלחמה), בהשוואה לבדיקות שנעשו על אותו הסל ב-5.9.23 וב-3.10.23 (השוואת המחירים כוללת נתוני מבצעים, למעט מבצעי אשכול). נמצא כי המחירים עלו בשיעור ממוצע של 1.5% לעומת מחיר אותו הסל ב-3.10.23 (חול המועד סוכות) ובשיעור של 4% לעומת 5.9.23 ("לפני החגים").

להלן דוגמאות של מוצרים שבהם חל שינוי ניכר במחירם ושל עליות מחירים אצל קמעונאים:

לוח 11: מוצרים, עלויות מחיר ושיעור העלייה במחירם, אוקטובר 2023 (בש"ח)

שם המוצר	3.10.23	10.10.23	שיעור העלייה
חטיף תפוחי אדמה גריל קראנצ' תפוציפס עלית 50 גרם	3.36	4.13	23%
זיתים ירוקים ללא גלעין קבוצת יבנה 560 גרם	7.8	9.3	19%
תה ילו ליבל ליפטון 100 שקיקים	13.5	16	19%

על פי נתוני המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 12: שיעורי עליית המחירים בממוצע ברשתות נבחרות, 3.10.23 - 10.10.23

שם הרשת	כמות המוצרים שנבדקו	שיעור העלייה
שופרסל דיל	154	4.5%
ויקטורי	155	3.0%
רמי לוי	155	6.8%
קארפור מרקט	169	5.4%
מגה	156	6.3%

על פי נתוני המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוסף על כך, המועצה הישראלית לצרכנות בוחנת מדי חודש מזה שנה וחצי את מחירו של סל מוצרים שכולל 821 מוצרי מזון שמהם נבדקים בכל פעם 770 מוצרים בכלל הרשתות. הסל נבנה על בסיס רשימת המוצרים הנמכרים ביותר שנעשתה על ידי חברת סטורנקסט.

ב-11.10.23. ³⁵¹

בהתבסס על הוראות פיקוד העורף. ³⁵²



מחירו של סל זה נבדק בחודשים אוגוסט³⁵³, אוקטובר³⁵⁴ ונובמבר³⁵⁵ 2023. מהבדיקות עלה כי חלה עליית מחירים בקטגוריות מרכזיות. להלן שיעור עליית המחירים בקטגוריות נבחרות בין אוגוסט לאוקטובר 2023, בין אוקטובר לנובמבר 2023 ובין אוגוסט לנובמבר 2023:

לוח 13: שיעור עליית המחירים, לפי קטגוריות נבחרות, אוגוסט-נובמבר 2023

שיעור השינוי במחיר בין נובמבר לאוגוסט 2023	שיעור השינוי במחיר בין נובמבר לאוקטובר 2023	שיעור השינוי במחיר בין אוקטובר לאוגוסט 2023	הקטגוריה
17.0%	4.0%	13.0%	ירקות ופירות קפואים
7%	-3.0%	12.0%	ירקות טריים
6%	1.0%	8.0%	משקאות מוגזים
5.0%	0.0%	5.0%	בשר קפוא

על פי נתוני המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי על פי בדיקת המועצה הישראלית לצרכנות, חלה עלייה של 5% - 17% בקטגוריות מרכזיות שנבחנו - ירקות ופירות קפואים, ירקות טריים, משקאות מוגזים ובשר קפוא. כמו כן, מחירו הממוצע של סל האלף לא השתנה מאוקטובר לנובמבר 2023³⁵⁶. מפרסומי המועצה לצרכנות עולה כי בבדיקות שנעשו בחודשים אוקטובר ונובמבר 2023 עלה מחירו הממוצע של סל האלף ב-5% - 5.6% בהשוואה לחודשים המקבילים אשתקד.

במסגרת בחינת המחירים החודשית הנעשית על ידי המועצה הישראלית לצרכנות עלו ממצאים המצביעים על עליות מחירים לאחר פרוץ המלחמה. בעקבות זאת, פנתה המועצה בקריאה לרשתות השיווק "שלא לנצל את הביקוש בנסיבות בהן נמצאת המדינה כולה, להעלות מחירים, ולהמשיך במבצעים על מוצרים. אין רע יותר ממלחמה, לכן המועצה סבורה כי זהו לא הזמן לגזור רווחים. מדובר בהתנהלות שאינה סבירה מוסרית ומסחרית. מצופה היה שדווקא עכשיו תהיה התחשבות מקסימלית של הרשתות בצרכנים והמחירים יוזלו".

בדיקת הרשות להגנת הצרכן

ב-9.10.23 בחנה הרשות להגנת הצרכן סל מזון שכלל 82 מוצרי מזון שמייצגים את הצריכה הרווחת של משקי הבית בישראל, כגון פסטה, אורז, פתיתים, ירקות קפואים, בשר, עוגות, חטיפים, משקאות קלים ממותקים, מים מינרליים ופירות וירקות³⁵⁷ (להלן - סל המוצרים).

הרשות בחנה את מחיר סל המוצרים ב-9.10.23 (יומיים לאחר תחילת המלחמה) בהשוואה לארבעה תאריכים נבחרים: 21.8.23, 4.9.23, 18.9.23 ו-2.10.23³⁵⁸.

23.8.23 353

18.10.23 354

22.11.23 355

356 המועצה לצרכנות ציינה כי בבדיקת המוצרים נמצא פער במחירים בין הרשתות הקמעונאיות וכן נמצאו כמה סוגי מוצרים שמחירים עלה וכמה סוגי מוצרים שמחירים לא השתנה או ירד; בשל כך, לא השתנה מחירו הממוצע של הסל.

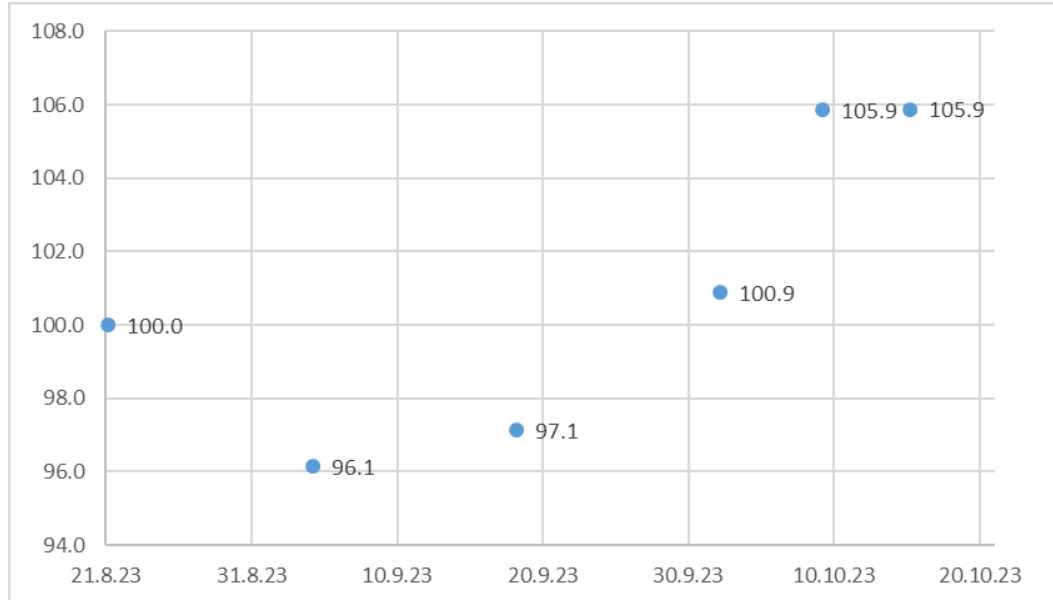
357 המוצרים הספציפיים שנבחרו הם אלו שמשתייכים למוטג המוביל בקטגוריה הרלוונטית על פי נתוני מכר כספי.

358 לדברי הרשות להגנת הצרכן, בחירת תאריכים אלו נועדה לייצג תקופות שונות בזמן שקדם לפרוץ המלחמה. התקופה לפני פרוץ המלחמה כללה חגים שבדרך כלל מאופיינים במבצעים וכן בימי חול "בין חגים". בשל כך, דאגה הרשות לבחון תאריכים שמייצגים תקופות אלו (21.8.23 ו-4.9.23 - לפני ראש השנה, 18.9.23 - סוף ראש השנה ו-2.10.23 - חול המועד סוכות בסמוך לפרוץ המלחמה).



להלן תרשים ובו השינויים במחיר הסל, בממוצע:

תרשים 23: המחיר הממוצע של סל המוצרים (בנקודות, מחיר הסל ב-21.8.23=100)



על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי על פי בדיקת הרשות להגנת הצרכן, הפער המצטבר, בממוצע, במחיר סל המוצרים בין 21.8.23 ל-15.10.23 עלה בכ-6%.

בדיקת משרד הכלכלה

בינואר 2024 התקיימה ישיבה בוועדת הכלכלה של הכנסת, ובה נדונו עליות המחירים בעת המלחמה. בישיבה מסר משרד הכלכלה כי על פי בדיקתו, מאז פרוץ המלחמה ועד 7.1.24 (שלושת החודשים הראשונים למלחמה) עלו המחירים במצטבר ב-2.9%³⁵⁹. כמו כן, שיעור עליית המחירים בסיומו של חג הסוכות בשנת 2023 (8.10.23) היה נמוך במעט משיעור עליית המחירים בסיומו של חג הסוכות בשנת 2022.

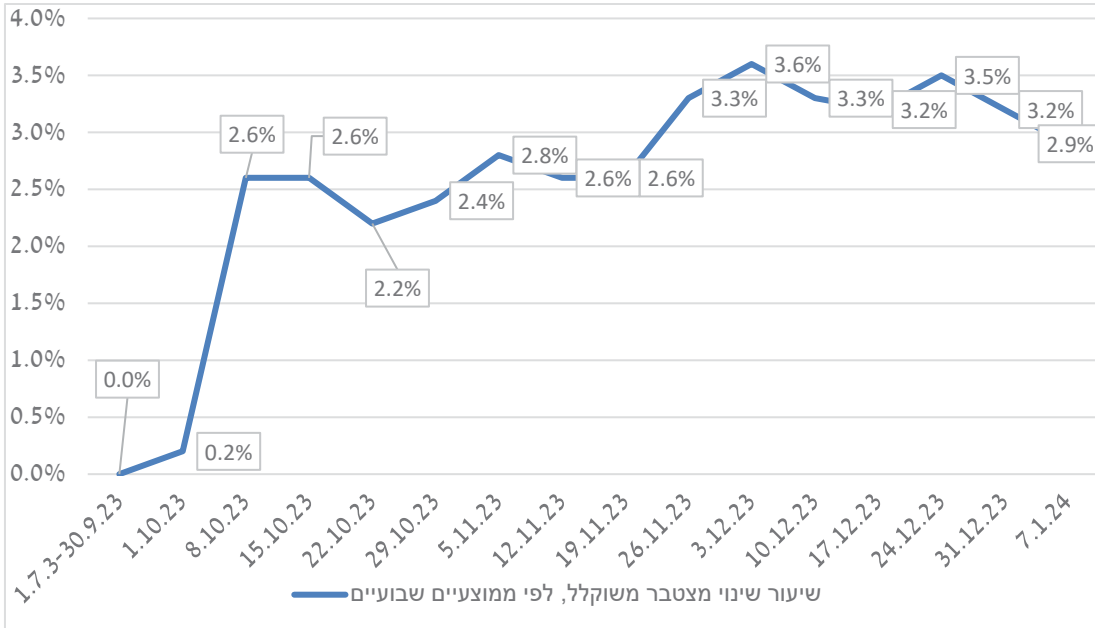
הסל שעליו מבוצעות הבדיקות לגבי עליית המחירים מונה כ-3,000 מוצרים, ועל פי בדיקת משרד הכלכלה מחירו של הסל התייקר ב-5.3% בתשעת החודשים הראשונים למלחמה.

להלן תרשים המציג את שיעור עליית המחירים באופן מצטבר בתאריכים נבחרים, וכן לוח ובו מוצגים מגוון מוצרים ושיעור ההתייקרות שלהם בשלושת החודשים הראשונים למלחמה:

³⁵⁹ מקור הנתונים של משרד הכלכלה הוא נתוני פרייסז המשקפים 3,116 מוצרים ב-71 רשתות שיווק (מוערך כי רשתות אלו מהוות יותר מ-80% מהפדיון הענפי). נתונים שבועיים - תוויות התאריכים מציינות את היום הראשון באותו שבוע.



תרשים 24 : שיעור שינוי מצטבר משוקלל, לפי ממוצעים שבועיים, אוקטובר 2023 - ינואר 2024



המקור: משרד הכלכלה³⁶⁰.

לוח 14 : מגוון מוצרים ושיעור השינוי במחירים, אוקטובר-דצמבר 2023

המוצר	שינוי בשלושת החודשים הראשונים למלחמה
ירקות טריים	8.7%
דגים	7.5%
שימורי ירקות	6.4%
שימורי טונה	5.7%
פסטה	4.0%
אורז	3.5%
חיתולים	3.0%
מים	2.5%
לחם ותחליפיו	1.3%
עוף או הודו	1.1%
שמנים רגילים	0.6%
נייר טואלט	0.5%
מזון לתינוקות	0.2%
גבינה צהובה	0.0%
ביצים	-0.1%
חלב	-1.5%

על פי נתוני משרד הכלכלה³⁶¹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

³⁶⁰ רמת המחירים בשוקי מזון וטואלטיקה בראי מלחמת חרבות ברזל, משרד הכלכלה 16.1.24 - העיצוב בוצע מחדש על ידי משרד מבקר המדינה.

³⁶¹ המקור של משרד הכלכלה הוא נתוני פרייסז המשקפים 3,116 מוצרים ב-71 רשתות שיווק (מוערך כי רשתות אלו מהוות יותר מ-80% מהפדיון הענפי).



מהתרשים והלוח עולה כי על פי בדיקת משרד הכלכלה, בשלושת החודשים הראשונים למלחמה עלה הממוצע המשוקלל של מחירי המזון והטואלטיקה באופן מצטבר ב-2.9%, אך מחירי המוצרים בקטגוריית ירקות טריים ודגים עלו בשיעור גבוה יותר של 8.7% ו-7.5% בהתאמה.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי על פי בדיקתם, גם בשנת 2022 הייתה עליית מחירים בשיעור של 2%. כלומר, בשלושת החודשים הראשונים למלחמה הייתה עליית מחירים חריגה רק של כאחוז.

לאור הממצאים על עליית המחירים פורסם ב-26.10.23 תזכיר חוק³⁶² הגנת הצרכן (חרבות ברזל - הוראת שעה), התשפ"ד-2023, מטעם משרד הכלכלה והתעשייה^{363,364}. על פי דברי ההסבר, מטרת החוק המוצע היא להתמודד עם מקרים שבהם עוסקים מנצלים את נסיבות מצב החירום שבו אנו מצויים בעקבות המלחמה לטובת התקשרות בעסקה, והם מעלים את מחירו של הטובין או של השירות החיוני באופן ניכר וחריג, וללא כל הצדקה, בהשוואה למחירו לפני המלחמה, ובכך הם סוחרים באופן בלתי הוגן כלפי הצרכנים.

על פי התזכיר, עוסק ייראה כמי שהפעיל השפעה בלתי הוגנת אם הציג או גבה מחיר בגין שירות שברשימה³⁶⁵ או שירות חיוני אחר, או בגין מוצר, העולה באופן ניכר וחריג על המחיר הממוצע בשלושת החודשים שקדמו ליום ההכרזה על המצב המיוחד בעורף³⁶⁶.

על פי תזכיר החוק, הוראת השעה תיקבע לחודשיים³⁶⁷ מיום כניסת "המצב המיוחד בעורף" (להלן - יום ההכרזה³⁶⁸).

המועצה הישראלית לצרכנות העירה לתזכיר החוק ביום 29.10.23. בתגובתה ציינה המועצה כי תזכיר החוק כנוסחו בתזכיר אינו מובן דיו ומוטה פרשנות. לטענת המועצה, "ההשלכות הכלכליות-צרכניות של המלחמה הורגשו באופן מידי בקרב ציבור הצרכנים הישראלי... מבדיקה של המועצה עלה כי הרשתות הקמעונאיות העלו את מחירי המזון ב-3%". המועצה ציינה כי היה ראוי לפרסם צו להקפאת מחירים במשק, אולם בהיעדר הצעה כזאת, יש להביא חקיקה ברורה ולא את הנוסח המוצע שאינו ברור ומחייב פרשנות. ארגוני צרכנים שונים³⁶⁹ הביעו הסתייגויות שונות לתזכיר החוק. לטענתם, מדובר בהצעת חוק שאינה ברורה דיה ויהיה קשה מאוד לאוכפה.

362 מסמך שמכין משרד ממשלתי בנושאים שבתחומי אחריותו. נכללים בו עיקרי החוק המוצע, השפעתו על החוק הקיים, על תקציב המדינה ועל גורמים נוספים וכמובן נוסח החוק המוצע ודברי ההסבר לו.

363 תזכיר חוק הגנת הצרכן (חרבות ברזל - הוראת שעה) התשפ"ד-2023.

364 בעבר חוקקו חוקים דומים בנושא: במלחמת העולם השנייה, במהלך הכיבוש היפני של סינגפור, נחקק החוק לפיקוח על מחירים ולמניעת רווחים - An Act to provide for the control of prices; במהלך מלחמת העולם השנייה חוקק חוק שמכוחו הוקם משרד מינהל המחירים שהוקנתה לו הסמכות לקבוע תקרות למחירים ולהקצות סחורות כדי למנוע עליית מחירים ולהבטיח חלוקה הוגנת - Emergency Price Control Act of 1942.

365 בתוספת השנייה לחוק הגנת הצרכן מנויים בין היתר העוסקים האלה: ספק של שירותי טלפוניה, שירותי גישה לאינטרנט, שירותי כבלים, שידורי לוויין וספקי גז.

366 התזכיר מפרט את אופן השוואת המחירים של המוצר או השירות: (א) אם המוצר נמכר אצל אותו עוסק אזי ההשוואה תהיה לשלושת החודשים לפני יום ההכרזה (ב) אם המוצר לא נמכר אצל אותו עוסק אזי ההשוואה תהיה ביחס למחירו של המוצר בשלושת החודשים שלפני יום ההכרזה אצל עוסקים אחרים בעלי מאפיינים דומים (ג) אם המוצר לא נמכר על ידי עוסקים אחרים בעלי מאפיינים דומים ההשוואה תהיה ביחס למחירו הממוצע של מוצר דומה שנמכר בשלושת החודשים שקדמו ליום ההכרזה.

367 על פי סעיף 2 לתזכיר, שר הכלכלה רשאי, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להאריך בצו את תקופת הוראת השעה בתקופות נוספות שלא יעלו על חודשיים בכל פעם, ובלבד שההכרזה של מצב מיוחד בעורף עודנה בתוקף.

368 סעיף 99(א)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, קובע כי אם שוכנעה הממשלה שקיימת סבירות גבוהה שתרחש התקפה על אוכלוסייה אזרחית היא רשאית להכריז על מצב מיוחד בעורף.

369 כגון לובי 99 וארגון פתחון לב.



ביוני 2024 לאחר מועד סיום הביקורת התקבלה הצעת החוק בקריאה שלישית במסגרת תיקון מס' 70 לחוק הגנת הצרכן בשינויים ביחס לתזכיר. בכלל זאת נקבעה תחולת הוראות התיקון בכל מצב חירום כהגדרתו בחוק בכפוף להכרזה של שר הכללה לאחר התייעצות עם שר האוצר על תחולתו. על פי הוראות תיקון יראו עוסק כמי שהפעיל השפעה בלתי הוגנת בחירום אם הציג או גבה מחיר של מוצרים חיוניים או של שירותים חיוניים³⁷⁰ העולים באופן ניכר וחריג על מחירם הממוצע בשלושת החודשים שקדמו ליום ההכרזה על מצב החירום.

נמצא כי היקף כוח האדם הצטמצם ב-18% וכי תפוקת המפעלים בישראל הצטמצמה בכ-50% בשלושת החודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל. כמו כן נמצאו עליות מחירים ברשתות המזון באותה התקופה; מבלי שהייתה חקיקה שאפשרה לרשות להגנת הצרכן להתמודד עם אלה שהיו לכאורה ללא הצדקה כלכלית.

רשות התחרות מסרה בתגובתה כי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל היא שמה דגש על מעקב צמוד כדי לוודא שאין ניצול לרעה של בעלי מונופולין את מצב החירום באופן שמפר את חוק התחרות, והיא שיתפה פעולה עם משרד הכלכלה בניתוחי מידע שונים בעניין זה³⁷¹.

מומלץ למשרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן ורשות התחרות להגדיר צעדים ופעולות שימנעו מקמעונאים וספקים מלנצל לרעה את מצבי החירום לשם הגדלת רווחיהם, לרבות פעולות לקידום הכרזה על איסור השפעה בלתי הוגנת במצב חירום בהתאם לתיקון לחוק וביסוס סמכות הרשות להגנת הצרכן לאכוף את האיסור במקרה של הפרתו.

³⁷⁰ מוצרים או שירותים חיוניים שנכללו בהודעה על מצב חירום שמפורסמת על ידי שר האוצר. עוד הוסיפה רשות התחרות כי היא שיתפה פעולה עם משרד הכלכלה ומכלולי החירום שפעלו בו, ובמסגרתו היא סייעה בניתוח נתונים תוך מעקב אחרי מחירי מוצרים חיוניים וערכה ניתוח שוטף של כמות המוצרים החיוניים שנרכשו בפילוח גיאוגרפי, לאורך כל זמן המלחמה.

370

371



סיכום

סוגיית יוקר המחיה בישראל בכלל ומחירי המזון בפרט נוגעת לכל משק בית במדינה ועומדת במרכז סדר היום הציבורי. למחירי מזון גבוהים השפעה שלילית על רמת החיים ועל סוגיות חברתיות-כלכליות כמו עוני ואי-שוויון. היקף ההוצאה של משק בית ממוצע בישראל על מוצרי מזון הוא השני בגודלו אחרי דוור, והוא נאמד ב-18.7% מההוצאה על תצרוכת. עלייה בהוצאה זו משפיעה יותר על אוכלוסיות ברמה סוציו-אקונומית נמוכה, מפני שמהכנסתן הפנויה באופן יחסי³⁷² הן מוציאות יותר על מזון.

המשק הישראלי מתאפיין בריכוזיות גבוהה. בשנת 2022 היה נתח השוק של חמשת הספקים הגדולים (יצרנים ויבואנים), לרבות נתח שוק של המותג הפרטי, 44.5% משוק המזון בישראל. בין 2011 ל-2024 (מאי) עלה מדד מחירי המזון בישראל, כולל פירות וירקות, ב-37%. כ-50% מעלייה זו (9%) התרחשה בשנים 2021 - 2023 ומדד הפירות והירקות לבדו עלה ב-29%. כוח הקנייה היחסי של השכר הממוצע בישראל נמוך מכוח הקנייה של השכר הממוצע ב-OECD גם בכל הנוגע לרכישת מזון ומשקאות שאינם אלכוהוליים.

המאבק ביוקר המחיה מחייב שיתוף פעולה בין משרדי האוצר, הכלכלה, החקלאות והבריאות, רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן. בשנת 2014 נחקק חוק בריאות המזון במטרה להגביר את התחרותיות בענף המזון ומוצרי הצריכה. לרשות התחרות ולרשות הגנת הצרכן ניתנו סמכויות שונות לאכיפת הוראות החוק ולבחינת השפעתו על ענף זה. אולם השפעתו הכוללת של החוק האמור על המחירים לצרכן ועל התחרותיות בענף המזון ומוצרי הצריכה טרם נבחנה.

רשות התחרות מופקדת על שמירת התחרות החופשית במשק ועל קידומה, ויש לה תפקיד מפתח בפיקוח על התחרות, בין היתר בענף המזון. מאז פרסומו של הדוח הקודם של משרד מבקר המדינה משנת 2021, בנושא "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון", הכריזה רשות התחרות על מונופולין בענף המזון לראשונה מזה 20 שנים והגדילה את היקף הפעולות היוזמות לאכיפת חוק בריאות המזון בנוגע ליחסי ספקים-קמעונאים ולהטלת עיצומים כספיים. עם זאת, משנת 2014 רשות התחרות לא בחנה את הצורך להכריז על קבוצות ריכוז בענף המזון ומוצרי הצריכה, מתן הוראות בהסכמה חלף ההכרזה, ונקיטת פעולות לצמצום השפעתם של הקונגלומרטים.

כמו כן, מאז הדוח הקודם קידמה הממשלה רפורמות בתחום יבוא מזון ותמרוקים כדי להתמודד עם חסמים שונים במטרה להרחיב את היבוא, לצמצם ריכוזיות ולהגביר את התחרות. לאחר סיום תקופת הביקורת אושרה רפורמה חדשה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שכללה אימוץ תקינה אירופית. הרפורמה הזאת צפויה לקצר באופן ניכר את פרק הזמן הנדרש לייבא מוצרי מזון ולהפחית את העלות הכרוכה בכך. כמו כן, אושרה לאחר סיום תקופת הביקורת רפורמה בענף התמרוקים שגם היא מאמצת תקינה אירופית, ואמורה להזיל את עלויות היבוא, לקצר תהליכים ולהגדיל את מגוון המוצרים בשוק. יש חשיבות רבה שמשרד הכלכלה בשיתוף רשות התחרות יעקבו אחר יישום הרפורמות ותוצאותיהן, לרבות רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" ויפעלו בהתאם ככל שיעלה הצורך להגביר את התחרות בשווקים ולהפחית את יוקר המחיה.

מאז הדוח הקודם של משרד מבקר המדינה, עלה כי קודמו הפחתות מכסים על מוצרי מזון מייובאים וקודמה הרפורמה בחקלאות והגנת הצומח. אולם משרד האוצר והחקלאות לא הצליחו לגבש הסכמות לגבי מתן תמיכה ישירה לחקלאים כמענה להפחתת המכסים ופתיחת השוק ליבוא. נוכח יישום חלקי של החלטת ממשלה 213 שבה נקבעו כלים ליישום הרפורמה ולהפחתת מכסים על מוצרי חקלאות, ונוכח מלחמת חרבות ברזל, ביקש שר החקלאות את הקפאת הרפורמה ולא נערך דיון לגבי השלכות של מהלך זה לאחר שהרפורמה בחקלאות הוקפאה, על מגוון המוצרים החקלאיים בשווקים, על הכמות שלהם ומחירים.

הלמ"ס, סקר הוצאות הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2019 (יולי 2022).



מתקפת הפתע הרצחנית שאירעה בשמחת תורה, 7.10.23, על יישובי עוטף עזה והסביבה הביאה לפתיחתה של מלחמת חרבות ברזל. מצב זה השפיע בין השאר גם על מפעלי התעשייה בישראל (חוסר בכוח אדם ועלייה בביקוש למוצרים ושירותים שונים), ולעליית בין 2.9% ל-6% במחירי מוצרי המזון³⁷³ והצריכה ברשתות המזון הקמעונאיות.

מומלץ לרשות התחרות להמשיך לבחון את החסמים לתחרות בענף המזון ודרכים להסרתם. עליה לנקוט פעולות יזומות לאיתור בעלי מונופולין - יצרנים ויבואנים - וקבוצות ריכוז המנצלים את כוחם לרעה באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור, ובמקרים של ניצול כוח לרעה כאמור לנקוט נגדם אמצעי האכיפה העומדים לרשותה מכוח חוק התחרות הכלכלית, חוק המזון.

מומלץ כי משרדי הכלכלה, האוצר בריאות והחקלאות לרבות יחידת השירותים להגנת הצומח יישמו את הרפורמות שהוחלט עליהם בממשלה באופן מלא ועל פי לוח זמנים שנקבע בהחלטות הממשלה ויעקבו אחרי השפעתן על צמצום הריכוזיות בענף המזון ומחירי המזון לצרכנים. ככל שנדרש לבצע שינויים ברפורמות אלה בשל נסיבות משתנות, יבצעו אותם בפרק זמן סביר. לחלופין, יציעו תוכניות אחרות שיתנו מענה לצורך בהגברת התחרות וצמצום יוקר המחיה.

יוקר המחיה בישראל הוא נושא מרכזי בחיי האזרחים בישראל. חלק מעליות המחירים הן סימן לבעיות המבניות בשוק המזון והצריכה בישראל שבהן נדרש לטפל, לרבות ריכוזיות ורמת תחרותיות במשק, חסמי מכס, חסמי הגנת הצומח וחסמים מטעמי בריאות הציבור, תוך מציאת איזון 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 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 ולפעול לתיקוני חקיקה כדי להגדיל את ארסנל הכלים הנדרשים. על ראש הממשלה, שרי האוצר, הכלכלה, הבריאות, החקלאות ושרים אחרים ששותפים לעבודת ועדת השרים לטיפול ביוקר המחיה לעקוב אחר יישום הרפורמות ולפעול להשלמתן ולעדכוןן אם נדרש.

עלייה של 2.9% בשלושת החודשים הראשונים למלחמה, על פי בדיקת משרד הכלכלה; עלייה של 6% במחיר סל המוצרים בין 21.8.23 ל-15.10.23 על פי בדיקת הרשות להגנת הצרכן; עלייה 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.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

