



יוקר המחיה וריכוזיות ענף המזון בישראל

נייר עמדה

הוועדה הציבורית המייעצת לעניין הפחתת הריכוזיות
והגברת התחרות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה

התנועה למען איכות השלטון בישראל

האגף הכלכלי

דצמבר 2023

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בעניין הגורמים ליוקר המחיה בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה בישראל, והצעותינו לפתרון, כפי שיפורט להלן. כמו כן אנו מבקשים להציג את הדברים האמורים בפני חברי הוועדה בפגישה ייעודית.

א. הצגת הבעיה – יוקר המחיה בישראל וריכוזיות ענף המזון בישראל

א.1. יוקר המחיה בישראל

1. יוקר המחיה הוא מונח המתייחס לעלות הממוצעת של צריכה של משקי הבית באזור נתון, הנדרשת לשם שמירה על רמת חיים מסוימת. במילים פשוטות, יוקר המחיה מורכב מחלקי "העוגה" הנדרשת למשק בית ממוצע למחיה, כאשר כידוע מדובר בתקציב מוגבל מראש. מכאן שכל שחלק "מהעוגה" גדול יותר, כך השפעתו על יוקר המחיה גדלה.

2. לפי מדדים שונים "יוקר המחיה" בישראל הוא גבוה במיוחד. כך למשל, מדד מקובל ליוקר המחיה הוא הערכת רמת המחירים ביחס לתוצר לנפש של אותה מדינה. בהינתן פער בין רמת המחירים בפועל לבין רמת המחירים הצפויה לתוצר לנפש, ישנו "יוקר מחיה" במדינה; וככל שהפער גבוה יותר – כך יוקר המחיה גדול אף הוא. בהשוואה לשאר מדינות ה-OECD, בישראל נמצא הפער הגבוה ביותר בין רמת המחירים הצפויה בהתאם לתוצר לבין רמת המחירים בפועל: כך למשל, בשנת 2020 רמת המחירים הייתה גבוהה בשיעור של כ-29.4% מרמת המחירים הצפויה.¹ מדובר במצב כל כך חריג, עד כדי כך שרמת המחירים בישראל גבוהה אף ביחס למדינות בהן התוצר לנפש גבוה באופן משמעותי מאוד מישראל כגון לוקסמבורג (בה התוצר גבוה בכ-166% מישראל).²

א.2. ענף המזון ומוצרי הצריכה הוא אחד מהגורמים העיקריים ליוקר המחיה בישראל

3. מתוך סך "חלקי העוגה" לפיה נמדד יוקר המחיה, ההוצאה על מזון בישראל היא השלישית בגודלה מכלל ההוצאות של משק הבית, ובשנת 2018 הייתה כ-18.5% (כאשר מדובר בכ-132 מיליארד ₪).³ מכאן שענף המזון ומוצרי הצריכה הוא אחד מהסיבות המרכזיות ליוקר המחיה בישראל.

4. הוכחה נוספת לתרומתו הכבדה של ענף המזון ומוצרי הצריכה ליוקר המחיה בישראל היא השוואה למדינות אחרות. בשנת 2017 המחירים בישראל בקטגוריית מזון ומשקאות, במונחי כוח קנייה, היו גבוהים בכ-37% יחסית למדינות ה-OECD ובכ-51% יחסית למדינות האיחוד האירופי.⁴

א.3. ריכוזיות והיעדר תחרות גורמים לרמת המחירים הגבוהה בישראל

5. אחד מהגורמים העיקריים ליוקר המחיה הגבוה בישראל, המתבטא במחירים גבוהים לצרכן, הוא ריכוזיות והיעדר תחרות.⁵ בתוך כך, ענף המזון ומוצרי הצריכה מאופיין בריכוזיות גבוהה ותחרות מועטה, המעניקה כוח שוק רב לשחקנים הגדולים.⁶

6. התחרות בענף המזון ומוצרי הצריכה נמדדת תוך התייחסות נפרדת לשלושה מקטעי שרשרת הייצור וההפצה: מקטע החקלאות; מקטע התעשייה/ההספקה – הכולל יצרני מזון, מפיצים ויבואנים;

¹ בת חן רוטנברג [הערכת השפעת מדיניות הממשלה על יוקר המחיה ועל עליות המחירים](#), עמ' 5 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע פברואר 2022) (להלן: "הערכת השפעת מדיניות הממשלה 2022").

² שם.

³ מבקר המדינה [הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון](#) דוח ביקורת שנתי 71ג (2021) (להלן: "דו"ח מבקר המדינה"), עמ' 33.

⁴ דו"ח מבקר המדינה, עמ' 25.

⁵ הערכת השפעת מדיניות הממשלה 2022, עמ' 4.

⁶ נתן שבע [כוח שוק ויתרונות לגודל בשוק מוצרי מזון וצריכה שוטפת](#), 1 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2023) (להלן: "כוח שוק ויתרונות לגודל").

ומקטע הקמעונאות – מי שמוכר את המזון ושאר המוצרים לצרכן. הסקירה להלן וההמלצות לפתרון מתמקדות במקטע הספקים ומקטע הקמעונאות.

א.3. הריכוזיות החריגה בענף המזון ומוצרי הצריכה – מקטע הייצור, הפצה וייבוא

7. **מקטע הספקים בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה במיוחד.**⁷ ריכוזיות חריגה זו היא אחד מהגורמים העיקריים למחירים הגבוהים של מוצרי מזון וצריכה לצרכן.

8. הריכוזיות החריגה במקטע הספקים - כאמור יצרנים, מפיצים ויבואנים – בישראל, נובעת ממספר מועט יחסית של שחקנים גדולים השולטים במספר רב של קטגוריות מזון ומוצרי צריכה. זאת לצד חסמי יבוא משמעותיים.⁸

9. כך, עשרת ספקי המזון הגדולים מחזיקים ביחד בנתח שוק של כ-54% בממוצע מכלל ענף המזון ותחום מוצרי הצריכה,⁹ כאשר מדובר בירידה של 4% בלבד בעשור האחרון.¹⁰ כך גם, ב-27 מתוך 40 קטגוריות מזון נתח השוק של שלושת הספקים הגדולים עולה על 80%; ובכל 40 הקטגוריות, נתח השוק של שלושת הספקים הגדולים הפועלים בכל קטגוריה הוא בממוצע 86%.¹¹ זאת ועוד, נתח השוק של עשרת הספקים הגדולים בישראל הוא חריג במיוחד גם בהשוואה למדינות אחרות באיחוד האירופי, בהן נתח השוק הממוצע של עשרת הספקים הגדולים הוא 17.8% בלבד.¹²

10. נוסף על כך, מאחר שישראל היא "כלכלת אי", המייצרת נטייה להיווצרות שווקים ריכוזיים, ייבוא הוא אחד הכלים המרכזיים להגברת התחרות. ואולם, לנוכח חסמים משמעותיים לייבוא מזון ומוצרי צריכה, יבוא המזון לישראל עמד בשנת 2019 על 1.4%, בשליש התחתון של התפלגות פרמטר זה בין מדינות ה-OECD.¹³

11. חסמי הייבוא מתבטאים בריבוי מכסות, רגולציה לא-יעילה, דרישות הכשרות, תקנים מיותרים ועוד. בתוך כך, חסמי הייבוא אפשרו ליבואנים גדולים, המחזיקים בהסכמי בלעדיות עם יצרניות בינלאומיות, לצבור כוח שוק משמעותי, כאמור בשוקי מוצרים רבים. זאת ועוד, הרגולציה הכבדה גם לא אפשרה להתפתחות מספקת של ערוץ של יבוא מקביל – יבוא מוצרים שנמצאים בבלעדיות היבואנים הגדולים במחירים זולים יותר. בנוסף, כוח השוק המשמעותי של היבואנים הגדולים מאפשר להם גם לנקוט בפרקטיקות אשר יחסמו את דרכו של היבוא המקביל, הנעשה על ידי יבואנים בינוניים וקטנים.

12. **וידגש - משמעותה של ריכוזיות חריגה זו במקטע ספקי המזון ומוצרי הצריכה היא כי מתקיים שיווי משקל מתואם בין מספר מועט של שחקנים גדולים במספר רב של שוקי מוצר, המאפשר לאותם ספקים לשמור על רמת מחירים גבוהה, ומעודד כל אחד מהם שלא לפעול להורדת המחירים.** לנוכח זאת, ענף המזון ומוצרי הטואלטיקה בישראל הוא למעשה **Multi-Contact Market**.

13. **ממצאים אלה חמורים גם לאור העובדה שכבר למעלה מעשור, מהמחאה החברתית של שנת 2011, נעשים מאמצים לצמצום הריכוזיות והגברת התחרות בענף המזון ומוצרי הצריכה.** ואולם מאמצים אלה, ובראשם חקיקת הסדר חדשני בחוק להגברת התחרות בענף המזון, אינם מגשימים את מטרותם.

⁷ כוח שוק ויתרונות לגודל, עמ' 8-4.

⁸ **טיוטת התוכנית הכלכלית – תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024**, עמ' 152 (פורסם ביום 15.2.2023) (להלן: "טיוטת התכנית הכלכלית 23 ו-24").

⁹ דו"ח מבקר המדינה, עמ' 25.

¹⁰ טיוטת התכנית הכלכלית 23 ו-24, עמ' 152.

¹¹ דו"ח מבקר המדינה, עמ' 50-51.

¹² טיוטת התכנית הכלכלית 23 ו-24, עמ' 152.

¹³ אגף הכלכלנית הראשית **רווחיות יבואני המזון והטואלטיקה ויוקר המחיה**, 4 (פברואר 2022) (להלן: "מחקר הכלכלנית הראשית").

14. כן נציין כי בשנים האחרונות נערכו מספר רפורמות משמעותיות להסרת חסמי יבוא, בפרט בענף המזון ומוצרי הצריכה. ואולם, רמת המחירים בענף המזון ומוצרי הצריכה עדיין כאמור גבוהה במיוחד, והיא אף משתקפת באופן מובהק בשיעורי רווח חריגים של היבואנים הגדולים במהלך העשור האחרון.

15. לצד זאת, אף שכבר בשנת 2012 ועדה ציבורית לבחינת ריכוזיות ענף המזון, ועדת קדמי, מצאה כי סיבה מרכזית לריכוזיות הגבוהה במקטע הספקים היא אישור מיזוגים ורכישות בין ספקים שונים – מדיניות הרגולטורים ובראשם רשות התחרות לא השתנתה, ורק כעת, בשנת 2023, מתחילים לראות ניצני שינוי, כפי שבא לידי ביטוי בחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023.

א.3.ב. מקטע הקמעונאים

16. סיבה נוספת למחירים גבוהים לצרכן בענף המזון ומוצרי הצריכה היא ריכוזיות במקטע הקמעונאים. הקמעונאים הם אלה הקובעים את המחיר לצרכן, אשר מורכב מהמחיר ששילמו הקמעונאים לספקים בנוסף למרווח רווח. התחרות במקטע הקמעונאים נמדדת הן ברמה הארצית, והן ברמה האזורית, או הגיאוגרפית, קרי מידת התחרות באזור מסוים.

17. במקטע הקמעונאים, יש שחקנים רבים, החל מרשתות שיווק גדולות וכלה בשווקים וחנויות מכולת שכונתיות. בעשור האחרון חלו במקטע הקמעונאים כמה שינויים מבניים, אשר הובילו לירידה בריכוזיות הענף ברמה הארצית לכדי רמה בינונית. אולם חלקן של חמש הרשתות הגדולות – שופרסל, רמי לוי, אושר עד, יינות ביתן ויוחננוף – נותר גבוה, והוא נכון לשנת 2020, כ-66.7% מסך המכירות.

18. לצד ירידת הריכוזיות ברמה הארצית, הריכוזיות ברמה האזורית, "הריכוזיות הגיאוגרפית" – אשר זוהתה כבר בשנת 2012 כאחת מהסיבות המרכזיות לרמת המחירים הגבוהה לצרכן של מוצרי מזון וצריכה, ולפיכך הוקצה פרק ייעודי לטיפול בה במסגרת החוק להגברת התחרות בענף המזון – נותרה גבוהה.

19. בין הכלים שניתנו לרשות התחרות על מנת להפחית את הריכוזיות הגיאוגרפית הוא סמכות לבחון בקשות של רשתות קמעונאיות גדולות – כגון שופרסל הרשת הגדולה ביותר – לפתיחת חנויות גדולות באזורים בהם הרשת הקמעונאית היא בעלת כוח שוק רב. ואולם, מאז כניסת חוק המזון לתוקף בשנת 2014, רשות התחרות אישרה 14 בקשות כאמור מתוך 15 שהוגשו לה, מתוכן 12 בקשות של שופרסל.

20. לצד זאת, הריכוזיות הגיאוגרפית נשארה גבוהה בין היתר לנוכח זאת שהרשתות הגדולות המשיכו להתפרס ולתפוס שטחי מסחר מבוקשים, וזאת באמצעות פתיחת סניפים קטנים או בינוניים – המאופיינים גם ברמת מחירים גבוהה יותר לעומת הסניפים הגדולים – עליהם לא חלה הרגולציה. גם בעיה זו של מחסור בשטחי מסחר עבור קמעונאים בינוניים וקטנים זוהתה כבר בשנת 2012 אולם נותרה ללא מענה עד לימינו אנו.

א.3.ג. יחסי ספקים-קמעונאים

21. גורם נוסף לריכוזיות גבוהה ולהיעדר תחרות בענף המזון ומוצרי הצריכה התורמות לרמת המחירים הגבוהה הוא פרקטיקות אנטי-תחרותיות ביחסים בין ספקים לקמעונאים. בעיה זו מאפיינת את ענף המזון ומוצרי הצריכה, וזאת על אף פעולות אכיפה של רשות התחרות בנושא, בפרט בשנת 2023. ואולם, לעמדת התנועה, המסקנה העולה מתוצאות בדיקות, חקירות ופעולות אכיפה של רשות התחרות היא כי הפרות של חוק המזון מתרחשות למעשה כל הזמן. על כן, מדיניות אכיפה פסיבית, הנשענת באופן

מוחלט או עיקרי על פעולה לפי תלונות, אינה אפקטיבית דיה. כך בפרט, משמרבית הוראות חוק המזון
הן איסורים התנהגותיים. בנסיבות אלה, נדרש לאמץ מדיניות של פעולות בקרה יזומות ועיתיות.¹⁴

ב. המלצות לפתרונות

ב.1.א. הקמת גוף ממשלתי ייעודי האחראי על יוקר המחיה מנקודת מבטו של הצרכן - רשות "בוחר המחירים" בישראל

22. בישראל הטיפול ביוקר המחיה מפוזר בין גופים ממשלתיים רבים. בראשם ניתן למנות את רשות
התחרות, הרשות להגנת הצרכן, משרד האוצר, משרד הכלכלה, מכון התקנים, הלמ"ס האחראית על
מדד המחירים לצרכן, מפקחים סטטוטוריים שונים, ועדת הפיקוח על המחירים, רשות המיס, המועצה
הלאומית לכלכלה, בנק ישראל ועוד. אף אחד מהגופים הממשלתיים הללו, העוסקים בהיבטי יוקר
המחיה, אינו פועל, כמשימה מרכזית ובלעדית, למעקב אחר השתנות המחירים לצרכן והשלכותיהם על
יוקר המחיה (ר' פס' 26 להלן).

23. לעמדת התנועה מבנה מבוזר זה אינו יעיל, וכולל מספר בעיות משמעותיות להתמודדות עם יוקר המחיה,
בפרט בכל הקשור לתחום המזון והטואלטיקה – (1) חוסר תכלול, הפוגע בגיבוש מדיניות מתואמת
והרמונית בין הגופים השונים הנדרשת לטובת הורדת המחירים (2) חסרים בבחינת השלכות הרפורמות
השונות (3) חוסר מעקב שיטתי על פעילות הממשלה להורדת המחירים.

24. כמו כן, כמות הוועדות הממשלתיות או הציבוריות שקמו בישראל בנושא יוקר המחיה מאז 2011, כל
פעם לנוכח "הזדקפות" משבר יוקר המחיה, אך מחזקת את הצורך בפעילות שוטפת של גוף ממשלתי
ייעודי, ואת אוזלת המצב הקיים.

25. על רקע כל אלה, נדרש לעמדת התנועה להקים גוף ממשלתי בדומה ל"בוחר המחירים" הבלגי - גוף
סטטוטורי ייעודי, אשר תפקידיו יהיו מעקב רציף ושיטתי אחר השתנות רמות המחירים (לצרכן)
מנקודת מבט תחרותית על-משקית וענפית, ובפרט בתחומים מוטי אינפלציה, ביניהם תחום המזון
והטואלטיקה; פרסום קבוע של ממצאי המעקב וניתוח הממצאים תוך מתן המלצות לרגולטורים
הרלבנטיים לנקיטת צעדים יישומיים; תכלול כלל הפעולות הנעשות בממשלה בנוגע ליוקר המחיה,
לרבות מעקב רציף ושיטתי אחר השלכות הרפורמות השונות ופרסום ממצאים והמלצות בנושא; ייעוץ
קבוע סטטוטורי לרגולטורים רלבנטיים. בנוסף, לעמדת התנועה יש להעניק ל"בוחר המחירים"
הישראלי גם סמכות מקבילה להכרזה על בעל מונופולין בהתאם לסעיף 26 לחוק התחרות. כל זאת נדרש
כי ייעשה בחקיקה ייעודית.

26. ייחודו של "בוחר המחירים" לעומת גופים ממשלתיים אחרים העוסקים בהיבטים שונים של יוקר
המחיה, היא התמקדותו במחירים של מוצרים ושירותים – מגמות, רמות מחירים, מדדים וניתוח
ההשלכות שיש לשינויים בכל אלה על יוקר המחיה מנקודת מבטו של הצרכן. ודוק, המחיר הסופי לצרכן
הוא תוצאה לא רק של מידת התחרותיות בשוק מסוים וקיומה של ריכוזיות – בהן רשות התחרות
עוסקת. המחיר הוא מכלול גם של משתנים נוספים, ברמה המשקית וברמה הענפית, המטופלים על-
ידי גורמים ממשלתיים אחרים¹⁵ (לדוגמא, קביעת מכסות או קביעת תקנים ורגולציות שונות לצורך
ייבוא). זהו גם ההבדל העקרוני והמשמעותי בין "בוחר המחירים" לבין רשות התחרות ושאר המוסדות
הממשלתיים העוסקים בהיבטים שונים של יוקר המחיה בישראל, ובפרט בענף המזון.

¹⁴ ר' גם דו"ח מבקר המדינה, עמ' 105.
¹⁵ בת חן רוטנברג יוקר המחיה בישראל ובמדינות המפותחות והתמודדות מערכתית עם הסוגיה, 13-18 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, ינואר 2020).

27. לעמדת התנועה הקמתו של "בוחן מחירים" ישראלי כמוצע על ידי נדרשת גם לטובת חיזוק האכיפה האזרחית של דיני התחרות, ובפרט בכל הקשור לניצול לרעה של מעמד מונופוליסטי לרעה.

ב.1.ב. צמצום הריכוזיות במקטע הספקים

28. הטלת איסור רחב על מיזוגים בענף המזון והטואלטיקה – מיזוגים אלה כאמור זוהה משכבר כאחד מהגורמים הבעייתיים לריכוזיות הגבוהה, ולפיכך לרמת המחירים.

29. בחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), נקבעה **הוראת שעה**, לפיה נקבע איסור בחוק המזון על מיזוג בין ספק מזון גדול לבין ספק מזון "בינוני"¹⁶, אשר **תוקפה הוא שנה וחצי בלבד**, ושר הכלכלה רשאי להאריכה (באישור ועדת הכלכלה של הכנסת) עד תקופה של **שנה** נוספת. לעמדת התנועה נראה כי תוקפה הכולל של הוראת השעה (קרי כוללת האפשרות להארכה בשנה) איננו מספיק, ולמצער בהכרח נדרש כי ההוראה תוארך עד למלוא התקופה האפשרית (קרי שנתיים וחצי סך הכול בשלב הראשון) – וזאת על מנת לערוך בחינה ממשית בעלת ממצאים אפקטיביים.

30. כמו כן, כבר בשנת 2012 ועדת קדמי זיהתה כי אחד הגורמים המרכזיים לריכוזיות החריגה במקטע ספקי המזון הוא ריבוי מיזוגים. על אף זאת, רשות התחרות לא שינתה ממדיניותה והמשיכה לאשר מיזוגים בין ספקי מזון (כאמור קונגלומרטיים או אחרים), כולל בשנת 2023, בין דיפלומט, ספקית מזון בתחום הייבוא וההפצה דומיננטית, לבין דורות, מונופול בשוק מוצרי שום קפוא – וזאת כבר לאחר שהודיעה כי בוחנת שינוי מדיניות של מיזוגים קונגלומרטיים בענף המזון כאמור.

31. מכאן שלעמדת התנועה נדרש פיקוח תמידי וקפדני על מיזוגים בענף המזון ומוצרי צריכה, ובכלל זאת איסור **קבוע** על מיזוגים בענף המזון ומוצרי הצריכה המאפשר לספקים הגדולים להגדיל את כוח השוק שלהם (שוק רב-שוקי). **יודגש כי הוכחות לתועלת המיידית של איסור כאמור כבר קיימות: בתגובה לטיטות חוק ההסדרים לשנים 2023 ו-2024, בה בין היתר הוצע האיסור הזמני על מיזוגים בין ספקי מזון, חברת דיפלומט דיווחה כי למעשה כוח השוק המשמעותי שלה צפוי להיפגע כתוצאה מההצעה.**¹⁷

32. בנוסף, ובהמשך לכך, האיסור הזמני על מיזוגים בין ספקי מזון האמור נקבע כאמור בחוק המזון. כלומר, במסגרת ההסדר העיקרי הקובע את סמכויות הממונה להתנגד למיזוגים – הוא הקבוע **בחוק התחרות** – על פני הדברים אינו מאפשר לממונה להתנגד למיזוג קונגלומרטי, אלא רק "בשל פגיעה בתחרות באותו ענף" (סעיף 21 לחוק). לעמדת התנועה נדרש לתקן את סעיף 21 לחוק התחרות ולהבהיר כי **סמכות הממונה להתנגד למיזוג כאמור מתייחסת לפגיעה "בתחרות" ולא רק "באותו הענף"**.¹⁸ וזאת על מנת להבטיח כי התנגדות למיזוגים קונגלומרטיים תתאפשר גם באופן כללי ולא רק ביחס לחוק המזון, כפי שנדרש במאבק נגד יוקר המחיה. **כך בפרט, לנוכח זאת שחוק המזון ככלל אינו חל על תחום הטואלטיקה (בו למשל חברת דיפלומט מהווה שחקן משמעותי ביותר).**¹⁹

33. הגבלת התקשרויות של ספקים וקמעונאים עם ספקים בעלי כוח שוק – חלק מהריכוזיות במקטע ההספקה מתבטאת בריכוזיות בחלק ההפצה – שחקנים גדולים שולטים בהפצה של מוצרים רבים.

¹⁶ לא מדובר באותה הגדרה של "ספק גדול" הקיימת בחוק המזון, שכן סף מחזור המכירות שנקבע בהוראת שעה נמוך מזה הקבוע בחוק המזון: 307,476,374 לעומת 323,659,341.83. כמו כן בחוק המזון אין הגדרה של "ספק בינוני" ואולם השתמשנו במונח זה לפישוט ההגדרה הקבועה בהוראת השעה (ספק אשר מחזור המכירות הקבוע שלו עולה על 30 מיליון שקלים) ובהתאם להתייחסויות הממשלה לאופיים של ספקים מסוג זה בדיונים בוועדת הכלכלה על הצעת החוק.

¹⁷ ר' את דיווחה של דיפלומט לאחר פרסום הטיטות ביום 16.2.2023 <https://maya.tase.co.il/reports/details/1506361>

¹⁸ לצד הפגיעה בציבור, קבוע בהמשך סעיף 21 לחוק התחרות.

¹⁹ למעט בהיבט ספציפי מאוד של שקיפות מחירים.

שליטה זו "סל" מוצרים מגבילה את יכולתם של יצרנים בינוניים וקטנים להגיע אל הצרכן, אינה מאפשרת תחרות מספקת במקטע ההפצה, ומאפשרת לספקים הגדולים להשתמש בכוחם על מנת לדרוש מחירים גבוהים מהקמעונאים – מה שמוביל בהכרח למחירים גבוהים לצרכן.

34. לפיכך עמדת התנועה היא שיש להגביל את האפשרות של ספקים בעלי כוח שוק לשלוט על הפצת "סל מוצרים" כה רחב. לעמדת התנועה יש גם לחוקק את ההסדר שהוצע בסעיף 1א לטיוטת התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024,²⁰ בו הוצע לקבוע הסדר אשר יוביל לצמצום הריכוזיות במקטע הספקים בכל הנוגע ליכולתם של ספקים גדולים להשפיע על התחרות באמצעות שיווק של **סל מוצרים** רחב ומגוון לקמעונאים – כפי שנעשה היום.

35. גיבוש מדיניות להפעלת סמכות רשות התחרות לפנות לבית הדין לתחרות בבקשה לפירוק מונופולים – חוק התחרות העניק לבית הדין לתחרות סמכויות להורות על פירוק מונופולים (מכירה או הפרדה של קבוצה עסקית) אם סבר שיש בכך כדי למנוע פגיעה (קיימת או פוטנציאלית) משמעותית לתחרות ולציבור, וזאת על בסיס פניה של רשות התחרות. רשות התחרות מעולם לא פנתה לבית הדין על מנת שיפעיל סמכויות אלה, ואף אין מדיניות רשמית של הרשות באילו מקרים תעשה זאת.

36. אף ש"פירוק" מונופולים הוא צעד חריג בסל סמכויות רגולטוריות, לנוכח יוקר המחיה בישראל ותרומתו הרבה של ענף המזון ומוצרי צריכה לו; ובפרט הריכוזיות הרבה במקטע הספקים, **בדגש על יצרני המזון**, ובשים לב למאפייני האוליגופולים של ענף המזון ומוצרי הצריכה המאפשרים לשמירה על המחירים גבוהה – יש לבחון שימוש בסמכויות אלה, ולכל הפחות לגבש מדיניות רשמית להפעלתן.

ב.1.ג. הסרת חסמי ייבוא וקידום תחרותיות בין יבואנים

37. עמדת התנועה היא כי יש להרחיב את רפורמות הייבוא בתחום המזון ומוצרי הצריכה שהוחלו בשנים האחרונות בישראל (בפרט רפורמת הייבוא של שנים 2021 ו-2022) גם על מוצרי מזון וצריכה נוספים אשר לא נכללו בגדרי הרפורמה, על אף שספקים גדולים משמעותיים שולטים בשוקי מוצר אלה.

38. בנוסף, יש להטיל הגבלות סטטוטוריות על פעילות יבואנים ישירים אשר יש בה כדי לפגוע בתחרות או בציבור – איסור על ספקים גדולים להתקשר עם יצרן או ספק בינלאומי בהסכם בלעדיות; איסורים על יבואן ישיר להציב חסמים ליבוא מקביל או אישי.

39. החרגת ספקי מזון גדולים מתחולת פטור הסוג להסכמי הפצה בלעדית בהוראת שעה – כך כל הסדר הפצה בלעדית אשר ספק מזון גדול מבקש להיות צד לו, יהיה כפוף אך ורק לחוק התחרות הכלכלית, הדורש "אישור" פרטני,²¹ הניתן רק לאחר בדיקת השפעתו על התחרות. הצעתנו היא לקבוע את משך הוראת השעה לכל הפחות עד ה-31.12.2025, בדומה לתיקון מס' 5 לחוק המזון.²² וזאת על מנת לאפשר לוועדה ולצוות הבין-משרדי,²³ לתת המלצות אפקטיביות.

40. וגם נוכח העובדה שישראל היא "כלכלת אי" – הרי שלשיטת התנועה לצורך ההתמודדות עם עובדה זו יש להביא להגדלת היקף היבוא האישי – לפיכך התנועה מציעה לעלות את הפטור ממס עבור אישי מסך רכישה של 75 דולרים ל-300 דולר.

²⁰ ר' הי"ש 8 לעיל.

²¹ היתר מבית הדין או פטור מהממונה על התחרות.

²² תיקון חוק קידום התחרות בענף המזון – הוראות לעניין איסור מיזוג חברות וסייג לתחולה – הוראת שעה – מס' 5. ר' חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, עמ' 225-226.

²³ ר' החלטה מס' 192 ו- החלטה מס' 560.

ב.1.ד. צמצום הריכוזיות הגיאוגרפית במקטע הקמעונאי

41. לעמדת התנועה יש להרחיב את הרגולציה הקיימת על פתיחת חנויות גדולות בלבד של רשתות קמעונאיות גדולות, כך שתחול על פתיחת כל חנות – גדולה כקטנה – של קמעונאים כאמור.
42. בנוסף לעמדת התנועה יש להחזיר לרשות התחרות את הסמכות שתוקפה פג לפיה הרשות יכולה לפנות לבית הדין לתחרות בבקשה לסגור סניפים גדולים של רשתות קמעונאיות גדולות באזורי ביקוש.

ב.1.ה. נקיטת מדיניות אכיפה יזומה של חוק המזון

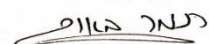
43. לעמדת התנועה, גישתה של רשות התחרות המתמקדת בנקיטת צעדי אכיפה בעקבות תלונות על הפרת חוק המזון בלבד אינה סבירה בנסיבות ענף המזון בישראל. לעמדת התנועה (וכפי שהמליץ גם מבקר המדינה) קיימת חשיבות לביצוע פעולות פיקוח יזומות לצד פעולות אכיפה הנובעות מתלונות המגיעות לפתחה של רשות התחרות. בהתאם לכך, על הרשות לאמץ מודל מיטבי המשלב פיקוח יזום ופעולות אכיפה על בסיס תלונות.

ב.1.ו. החלת חוק המזון באופן מלא על ענף הטואלטיקה

44. חוק המזון חל על מוצרי טואלטיקה – ניקיון, היגיינה ותמרוקים – רק במסגרת הפרק להגברת שקיפות מחירים לצרכן (ר' סעיף 29 לחוק המזון). עם זאת, על פני הדברים, אין מניעה עקרונית להחיל גם את שאר הסדרי החוק (איסורים על קמעונאים וספקים ופרק הריכוזיות הגיאוגרפית) על מוצרים אלה.
45. כך, קמעונאיות המזון הגדולות מוכרות במרבית המקרים גם מוצרי טואלטיקה כאמור; והיבואניות הגדולות עוסקות לרוב בייבוא של מותגי מזון ומותגי טואלטיקה (כמו דיפלומט, שסטוביץ', רשת שופרסל ועוד). נציין גם כי לפי מחקר הכלכלנית הראשית, גם מבחינה מתודולוגיה כלכלית, ישנו קושי לבדל בין יבואני מזון לבין יבואנים של מוצרים אחרים, ועל כן הניתוחים לפי במתודולוגיות הקיימות נעשים בצורה מאוחדת.²⁴
46. כך גם, נתוני הרווחיות של יבואניות שמתמקדות בתחום הפארם (כגון דיפלומט) וכן הנתונים החרגים לגבי עשרת היבואניות הגדולות בישראל, מעידים על צורך בטיפול מסיבי בתחום, וחוק המזון מהווה מסגרת מתקדמת ועיקרית המאפשרת טיפול כאמור.
47. בנוסף – לעמדת התנועה על שר הכלכלה להורות מחדש על צו להצגת מחירים ברשתות קמעונאיות ופארם של מוצרי צריכה בארץ ובחו"ל, אשר חוקק לפני כמה שנים בהוראת שעה שפגה,²⁵ וזאת על רקע כך שמחקרים מצאו השפעה חיובית של ההשוואה הבינלאומית לטובת ירידת המחירים.

ב.1.ז. פרסום דוחות כספיים של ספקי מזון גדולים

48. פרסום דוחות כספיים של ספקי מזון גדולים, אשר מרביתם חברות פרטיות אשר נתונייהם אינם מחויבים בפרסום, תעזור להגברת המודעות הצרכנית ליוקר המחיה של ענף המזון ומוצרי הצריכה וכן תחזק את אפשרות האכיפה האזרחית.


תמר באום, עו"ד
האגף הכלכלי


אריאל ברזיל, עו"ד
ראש האגף הכלכלי

²⁴ מחקר הכלכלנית הראשית, עמ' 5.

²⁵ צו הגנת הצרכן (סימון טובין) (סימון טובין במחיריהם הממוצע במדינות מחוץ לישראל) (הוראת שעה), התשע"ז-2017.

