

## יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים

### בתחום מוצרי המזון והצריכה

#### הצעה להחלטה

#### מחליטים,

בהמשך להמלצות הצוות הבין משרדי לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (להלן – **דוח המזון**) מיום 18 ביולי 2012, להטיל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר האוצר (להלן – **השרים**) לבצע את כל הפעולות הנדרשות לשם יישום דוח המזון, כדלקמן:

1. לקבוע בחוק איסור בדבר עשיית פעולות והסדרים על בסיס עקרונות הצו המוסכם בין הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן – **הממונה**) לבין ספקי המזון, שאושר ביום 20 בדצמבר 2005 לפי סעיף 50ב' לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן – **הצו המוסכם**), בהתאמות ובעדכונים הנדרשים, ובכלל זה:
    - (א) לגבי ספק שמחזור המכירות השנתי שלו לקמעונאים, לא כולל מסים, עולה על סך של 200 מיליוני ש"ח בשנה, (להלן – **ספק גדול**), ייקבע כדלקמן:
      1. הטלת איסור על ספק גדול להכתיב, להמליץ או להתערב בדרך אחרת במחיר לצרכן שיגבה הקמעונאי על המוצר של הספק;
      2. הטלת איסור על ספק גדול להכתיב, להמליץ או להתערב בדרך אחרת בעניין הקצאת שטח מכירה למוצר של הספק בשיעור העולה על 30% משטח המכירה המוקצה למוצר (הן לעניין שטח מדף והן לעניין שטח תצוגה שאינו מדף), או בעניין רכישת מוצר של הספק בזיקה ליעד רכישות בשיעור העולה על 30% מהיקף רכישות הקמעונאי של מוצר;
      3. הטלת איסור על ספק מלהגביל קמעונאי במכירת מוצרים של ספקים מתחרים, לרבות מותג פרטי או מוצרים מיבוא מקביל למכירה אצל הקמעונאי.
      4. האיסורים הקבועים בסעיפים קטנים 1-3 לא יחולו לגבי מוצר חדש של הספק וכן לגבי מוצרים, שמטעמים מיוחדים שיירשמו, הודיע לגביהם הממונה כי הם פטורים מאיסורים אלה. לעניין סעיף זה, "מוצר חדש" – מוצר אשר במהלך השנה הקודמת הספק לא סיפק מוצר זה, או שסיפק מוצר כאמור בהיקף זניח.
    - (ב) לקבוע, כי סדרנות מוצרים בחנות של קמעונאי גדול לא תתבצע, במישרין או בעקיפין, על ידי ספק או מי מטעמו;
    - (ג) איסור על קמעונאי להכתיב, להמליץ, לפנות, לבקש או להתערב אל מול ספק בעניין המחיר לצרכן שגובה קמעונאי אחר.
    - (ד) איסור על ספק להכתיב, להמליץ, לפנות, לבקש או להתערב אל מול קמעונאי לגבי המחיר לצרכן שגובה הקמעונאי על מוצר של ספק אחר.
- למען הסר ספק יובהר, כי אין בהחלטה זו כדי לשנות בכל דרך או לגרוע מהוראות הצו המוסכם.

2. הממשלה רושמת את הודעת הממונה, כי ימשיך ויבחן את התחרותיות בענף הקמעונאות ואספקת המזון ויגבש בתוך תשעה חודשים המלצות לשרים בדבר פעולות והסדרים נוספים בין ספקים לקמעונאים אשר יש בהם לפגוע בתחרות בענף

- זה, אם ימצא כי יש כאלה, ושיש לאסור אותם או להגביל אותם.
3. לקבוע בחוק הסדרים שמטרתם קידום והבטחת תחרות בשיווק קמעונאות המזון ברמה האזורית, כמפורט להלן:
- א. להסמיק את הממונה להגדיר "אזור ביקוש" עבור כל חנות של קמעונאי גדול, המבוסס על קבוצה של אזורים סטטיסטיים סמוכים הסובבים את החנות האמורה. לשם הגדרת אזור ביקוש רשאי הממונה להביא בחשבון, בין היתר, אומדן זמן נסיעה של צרכנים מהחנות הנבחרת או את מרחקי נסיעה, את גודל החנות ואת מיקומה (באזור עירוני או אחר).
- ב. להסמיק את הממונה להגדיר "קבוצת תחרות" עבור כל חנות של קמעונאי גדול, המבוססת על חנויות של קמעונאים גדולים, אשר יש חפיפה בין אזור הביקוש שלהן לבין אזור הביקוש של החנות הנבחרת.
- ג. להסמיק את הממונה להגביל את יכולתו של קמעונאי גדול, שמחזיק בנתח של מעל 30% מפדיון המכירות בקבוצת תחרות של חנות שלו, מלפתוח חנות נוספת באזור הביקוש הרלבנטי לאותה חנות, ובכלל זה, לחייב בקבלת אישור מראש מהממונה לפתיחת חנות כאמור. מצא הממונה, כי קמעונאי גדול מחזיק בנתח של מעל 50% מפדיון המכירות בקבוצת התחרות שלו, לא יאשר פתיחת חנות נוספת באזור הביקוש הרלבנטי לאותה חנות, אלא אם מצא כי קיימים טעמים מיוחדים שיירשמו. על החלטות הממונה כאמור, ניתן יהיה לערור בפני בית הדין להגבלים עסקיים.
- ד. לצורך הגברת התחרות האזורית בענף קמעונאות המזון, לקבוע הוראת שעה ולפיה יוסמך בית הדין להגבלים עסקיים, על פי פנייה של הממונה, להורות לאדם המחזיק בנתח של יותר מ-50% מפדיון המכירות בקבוצת תחרות, ויש לו לפחות שלוש חנויות באזור הביקוש הרלבנטי, על צמצום היקף זכותו בחנות או על מכירת זכותו לאדם אחר, בתנאים שיקבעו, בין לתקופה מוגבלת ובין לצמיתות. הוראת השעה כאמור, תעמוד בתוקף למשך חמש שנים.
- ה. לאסור על קמעונאי גדול, המחזיק ביותר מ-30% מפדיון המכירות בקבוצת תחרות, להיות צד להסדר שעניינו, מטרתו או תוצאתו בהגבלת קמעונאים אחרים מלהתקשר בחוזה מקרקעין למכירה, להחכרה, להשכרה, להקמת חנות או כל פעילות מתחרה בתחום המזון, באזור הביקוש הרלבנטי לחנות שאליה מתייחסת אותה קבוצת תחרות.
- ו. כל קמעונאי גדול, המחזיק בנתח של מעל 30% או 50%, לפי העניין, מפדיון המכירות בקבוצת תחרות שלו, יקבל על כך הודעה מהממונה אחת לשנה. סבר קמעונאי, כי נתח פדיון המכירות שלו בקבוצת תחרות פחת מ-30% או 50% במהלך השנה (להלן-**הפחתה**) ופנה בבקשה מתאימה לממונה, יבחן הממונה את בקשתו אם מצא, כי הניתן בסיס עובדתי סביר בדבר התרחשותה של הפחתה כאמור.
4. להקנות לממונה סמכות בדומה לקבוע בסעיף 46(ב) לחוק ההגבלים העסקיים, לעניין המידע הנחוץ לו לצורך הפעלת סמכויותיו בהתאם להחלטה זו.
5. לקבוע בחוק אחריות פלילית בשל הפרת ההוראות המפורטות בסעיפים 1 ו-3, וכן כנגד הפרת דרישה למידע כאמור בסעיף 4, ולהקנות לממונה סמכות להטיל עיצומים כספיים כנגד אדם שיפר הוראות אלה.
6. לקבוע בחוק, כי נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה לפי סעיף 5 בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו וכי אם נעברה עבירה כאמור בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חזקה היא, כי נושא משרה בתאגיד הפר את חובתו האמורה ברישא, אלא אם כן הוכיח, כי פיקח ועשה כל שניתן כדי למנוע את העבירה.
- בסעיף זה, "נושא משרה" – דירקטור, מנהל פעיל בתאגיד, שותף, למעט שותף מוגבל, או בעל תפקיד אחר האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו בוצעה העבירה.

7. לקבוע הגנה לעובד או למורשה הנאשם בעבירה, אם יוכיח, כי פעל בשם המעביד ובהתאם להוראותיו, והאמין בתום לב, כי אין במעשהו משום עבירה על החוק.
8. להקנות לממונה סמכויות נלוות לצורך אכיפה לגבי הפרת הוראות כאמור בסעיף 5, ובכלל זה:
  - א. סמכויות כניסה, חיפוש ותפיסה בדומה לקבוע בסעיף 45 לחוק ההגבלים העסקיים;
  - ב. סמכויות חקירה, דרישת נתונים, מעצר ושחרור, בדומה לקבוע בסעיף 46 לחוק ההגבלים העסקיים.
9. לשם הגברת התחרות במגזר החקלאי, הממשלה רושמת את הודעת הממונה, כי יפרסם בהקדם האפשרי טיוטת תזכיר חוק לצמצום סעיף 3(4) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"א-1988, אשר חל כיום גם על כל המשווקים בסיטונות של תוצרת חקלאית. התזכיר יפורסם לאחר התייעצות עם משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
10. לתקן את חוק הגנת הצרכן, התשמ"א - 1981 (להלן - **חוק הגנת הצרכן**) ולהסמיך את שר התעשייה, המסחר והתעסוקה להתקין תקנות בדבר הבטחת חשיפה נאותה של מוצרי מזון שמחירים בפיקוח בהתאם לפרק ה' ולפרק ו' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, בחנויות, לרבות בדרך של הקצאת שטח מדף ייעודי למוצרים אלה. תקנות כאמור, יותקנו בתוך 90 יום מיום אישור החוק. בנוסף, לקבוע בחוק הגנת הצרכן, כי הפרת הוראות התקנות בדבר חשיפה נאותה כאמור, תהווה הפרה שבשלה ניתן להטיל עיצומים כספיים.
11. במטרה להגביר את שקיפות המחירים בתחום המזון ומוצרי הצריכה, לקבוע הסדרים בחוק, שיחייבו קמעונאי גדול לפרסם באופן פומבי, באמצעים אלקטרוניים, את מחירי המוצרים שהוא מוכר, באופן שיאפשר לבצע על בסיס הפרסום כאמור השוואה בזמן אמת באמצעות תוכנה, של מחירים של סלי מוצרים בחנויות, כמפורט להלן:
  - א. כל קמעונאי גדול יפרסם, באופן שוטף ומקוון את מחירי המוצרים בפועל בכל אחת מהחנויות שהוא מחזיק, נתונים על קיום או אי קיום מלאי בפועל של אותם מוצרים באותן חנויות וכן נתונים נוספים (להלן - **הנתונים**). אופן הפרסום על ידי הקמעונאי יאפשר גישה חופשית לנתונים ללא תשלום. הנתונים, אופן הפרסום ואופן הגישה יהיו בהתאם לכללים שיקבע שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, באישור שר האוצר, לרבות הכללים הבאים:
    - 1) קמעונאי גדול יפרסם את הנתונים בדרך של קובצי נתונים, שיכללו קובץ מפתח וקובצי חנויות, הניתנים להורדה מכתובת קבועה, פומבית וידועה מראש;
    - 2) קובץ המפתח יכלול, לכל הפחות, את השדות המפורטים וכן שדות נוספים כפי שיקבעו השרים:
  - א. שם הקמעונאי ומועד העדכון האחרון של הקובץ;
  - ב. מידע לגבי כל אחת מהחנויות של הקמעונאי: שם החנות; מזהה חנות ייחודי; סוג החנות (פיזי, מקוון וכדומה); כתובת החנות; כתובת קובץ החנות;
- 3) קובצי החנויות יכללו את כל המוצרים הנמכרים בחנות. הרשומה של כל מוצר תכלול את כל המאפיינים שעשויים להיות דרושים על מנת לחשב את מחיריהם של סלי קנייה שהמוצר כלול בהם, לרבות השדות הדרושים לצורך חישוב הנחות ומבצעים, כפי שייקבע. כמו כן, יפורסמו כל השדות הדרושים להגדרת התנאים להפעלת המבצעים (כגון מאפייני הלקוח - חבר מועדון, חייל, גמלאי וכדומה). קובצי החנויות יכללו, לכל הפחות, את השדות המפורטים וכן שדות נוספים, כפי שיקבעו השרים:
  - א. מזהה קובץ ייחודי ברמת הקמעונאי, החנות ומועד העדכון; שם החנות; מזהה חנות ייחודי; סוג החנות (פיזי, מקוון וכדומה); כתובת החנות;

- ב. נתונים על המוצרים הנמכרים בכל חנות: מספר הברקוד; תיאור המוצר (כולל כמות ויחידת כמות); שם היצרן; מחיר המוצר; סוג המחיר (כגון מחיר ליחידה או מחיר ליחידת כמות); מזהה ייחודי למבצעים.
- ג. שם המוצר יכלול את תיאור המוצר בצורה מספקת, בפרט של הכמות. אם המוצר הוא מארז של מספר יחידות יש לציין את כמות היחידות. לדוגמה: "שקית גזר 3 ק"ג" או "מארז מים מינרליים של יצרן מסוים 2 ליטר (6 יחידות)" או "אריזת חיתולים של יצרן מסוים (48 יחידות)".
- ד. נתונים על המבצעים הקיימים בחנות, לרבות מועד פקיעתם, וזאת על פי הפרמטרים הקבועים בחוק הגנת הצרכן: מזהה מבצע ייחודי; תיאור מילולי של המבצע; קוד התוכנה המשמש לחישוב גובה ההנחה על בסיס השדות המפורסמים בקובץ החנויות; ותנאים מיוחדים.
- 4) הנתונים בקבצים יהיו זהים לנתונים על פיהם נקבע החיוב בכל חנות. עדכון הקבצים יתבצע לא יאוחר משתי דקות ממועד עדכון הנתונים בקופות. הברקוד של כל מוצר יהיה אחיד בין כל הסניפים של אותה רשת;
- 5) שמות השדות יהיו קבועים וזהים לכל הקמעונאים, כפי שייקבע בכללים;
- 6) קמעונאי יפרסם נתונים רק על מוצרים הקיימים בפועל במלאי שהוא מחזיק באותה חנות;
- 7) יוגדרו נתונים שעל הקמעונאי לפרסם על מנת לוודא את תקינות הקובץ, כגון העלות של מספר סלי קנייה מוגדרים.
- ב. כל קמעונאי אחר, שאינו מחויב בפרסום הנתונים לפי סעיף 11(א), יהיה רשאי לפרסם את הנתונים כאמור לגבי חנות שהוא מחזיק, בהתאם לכללים שיקבע שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לצורך זה.
- ג. כל אדם יהיה רשאי להשתמש, בין אם לשימוש פרטי או מסחרי, בנתונים כאמור, לפי כללים שיקבע שר המסחר, התעשייה והתעסוקה, באישור שר האוצר.
- ד. כל קמעונאי גדול יהיה מחויב למסור, ללא תשלום, לכל לקוח המעוניין בכך, קובץ אלקטרוני של חשבונית הקנייה בחנות (להלן – **קובץ הקנייה**), שיכלול נתונים שונים לגבי הקנייה (להלן – **נתוני הקנייה**). נתוני הקנייה יכללו, בין השאר, את שם המוצר, כמות היחידות הנרכשת והמחיר ששולם. אופן המסירה והתבנית של קובץ הרכישה ונתוני הקנייה הנדרשים, יהיו בהתאם לכללים שיקבע שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, באישור שר האוצר.
- ה. להסמיק את הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן (להלן – **הממונה**) לאכוף את ההוראות הקבועות בסעיפים קטנים (א), (ב) ו-(ה), וזאת מבלי לגרוע מהסמכויות הנתונות לו לפי חוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981 וכן לקבוע, כי אי קיום ההוראות כאמור, יהיה הפרה שבגינה יהיה רשאי הממונה ניתן להטיל עיצום כספי.
- ו. כללים כאמור בסעיף זה יפורסמו לא יאוחר מ-90 יום ממועד אישור החוק בכנסת.
12. הממשלה רושמת את הודעת שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר האוצר, כי יגבשו תכנית לביצוע ופרסום השוואה בין לאומית של מחירי מוצרים המיובאים לישראל.
13. לשם קידום התחרות בשוק המזון, להטיל על המנהל הכללי של משרד הבריאות לבצע את הפעולות הבאות:
  - א. לתקן את הנהלים ותהליכי העבודה במשרד הבריאות בעניין יבוא מזון רגיל לישראל, כמפורט להלן:

- (1) רישום יבואן מזון לישראל במשרד הבריאות יהיה בתוקף למשך שלוש שנים;
  - (2) מעבר מרישום מוקדם של מוצרי מזון רגילים, לרישום מוקדם של אתרי ייצור בחוץ לארץ, באופן שכל יבואן רשום יהיה רשאי לייבא את כל מוצרי המזון הרגילים מכל אתר ייצור רשום. למען הסר ספק, יתאפשר ליבואן רשום לייבא לישראל מוצר רגיל, ביבוא מקביל, מכל אתר ייצור רשום במשרד הבריאות;
  - (3) יבוא מוצר לישראל לא יותנה בהגשה מקדמית של המידע לגבי המוצר למשרד הבריאות. חלף זאת, יחויב היבואן במתן הצהרה בדבר עמידת המוצר בדרישות החקיקה הישראלית, בהודעה לצורך רישום המוצר בעת שחרור המוצר מהמכס ובהחזקת המידע הנדרש על פי נהלי משרד הבריאות.
  - (4) לקבוע כי משך הזמן המקסימאלי לשחרור מזון רגיל מהנמל בתהליך היבוא לא יעלה על 24 שעות.
- ב. להטיל על המנהל הכללי במשרד הבריאות להקים ולהפעיל בתוך 12 חודשים מערכת ממוחשבת, הנגישה לכלל הגורמים המעורבים בתהליך היבוא, לרבות שילוב עם מערכות ממשל זמין והמכס (מסלוי).
- ג. תיקון הנהלים וכניסתם לתוקף, לעניין רישום יבואן מזון לישראל כאמור בסעיף 13א(1) יהיה בתוך 30 יום מקבלת החלטה זו. תיקון הנהלים וכניסתם לתוקף, לעניין מעבר מרישום מוקדם של מוצרי מזון רגילים, לרישום מוקדם של אתרי ייצור בחוץ לארץ כאמור בסעיף 13א(2) וכן לעניין האמור בסעיף 13א(3) יהיה בתוך 12 חודשים מיום קבלת החלטה זו, ללא תלות בהפעלת מערכת המחשוב כאמור בסעיף 13ב.
- ד. להטיל על המנהל הכללי במשרד הבריאות לפרסם בתוך 30 יום באתר משרד הבריאות באינטרנט, את נהלי משרד הבריאות לעניין אישור יבוא מזון לישראל.
- ה. משרדי הבריאות והאוצר יגיעו לסיכום, בתוך 30 יום ממועד קבלת החלטה זו, בדבר הקצאת המשאבים הנדרשים להגברת הפיקוח והאכיפה הנדרשת ליישום החלטה זו והקמת מערכת המחשוב.
14. לשם הקלה על יבוא מקביל של מזון לישראל, להטיל על סגן שר הבריאות להקים צוות, שבו יהיו חברים המנהל הכללי של משרד הבריאות, המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה והממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעם, לשם בחינת החלופות השונות להקלה על יבוא מקביל של מזון לישראל. הצוות יגיש את דוח התקדמות על עבודת הצוות למנהל הכללי של משרד ראש הממשלה בתוך 30 ימים ויגיש את המלצותיו הסופיות לאישור הממשלה בתוך 60 ימים מיום קבלת החלטה זו.
15. להקים צוות בין משרדי (להלן - **הצוות**) בראשות המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ואשר יהיו חברים בו נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג משרד הפנים, נציג משרד הבריאות, נציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר, נציג מנהל מקרקעי ישראל ונציג הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, לפי העניין. בהמשך להמלצות דוח המזון יפעל הצוות לגיבוש המלצות מפורטות בנושאים המפורטים להלן, בתוך 90 יום, ויגיש אותן לשרים:
- א. הגדלת הזמינות התכנונית של קרקע מאושרת לקמעונאות באזורי תחרות בהם קיימת ריכוזיות גבוהה, על מנת לאפשר כניסת קמעונאים חדשים לאותו אזור תחרות;
  - ב. הפחתת חסמים מנהליים בשיווק הקמעונאי, כגון קיצור משך הזמן הנדרש לקבלת האישורים הנדרשים לפתיחת חנויות ומתן הקלות ברישוי לחנויות של קמעונאים חדשים;
  - ג. יצירת הליך אישור מזורז למכירת מוצרי מזון לקמעונאיים שאינם מוכרים מוצרי מזון;

- ד. יצירת הליך אישור מזורז להקמה ולהפעלה של שווקים מקומיים למכירת תוצרת חקלאית ותוצרת מזון מקומית;
- ה. הגדלת החשיפה והמודעות של הציבור למוצרים של יצרנים קטנים ובינוניים ומוצרים של מותגים פרטיים ובחינת הגבלת ייצור מותג פרטי עבור קמעונאים, כך שייצור מותג פרטי בעבור רשתות אלה יותר לעסקים קטנים ובינוניים בלבד.
16. להקים צוות בין משרדי בראשות המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ואשר יהיו חברים בו נציג המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג משרד החקלאות ונציג הרשות להגבלים עסקיים, לבחינת הנושאים הבאים:
- א. פערי התיווך בשרשרת הערך של התוצרת החקלאית. ככל שיידון בצוות נושא המכסות והמכסים, יוזמן לצוות נציג רשות המסים;
- ב. הטלת חובה בדבר פרסום בחנויות של המחירים הסיטונאיים של פירות וירקות המפורסמים על ידי משרד החקלאות;
- ג. מנגנונים לגידור סיכוני תנודתיות מחירי תוצרת חקלאית.
17. לשם יישום החלטה זו על כלל סעיפיה, להטיל על משרדי האוצר התעשייה, המסחר והתעסוקה ומשרד הבריאות להפיץ בהקדם האפשרי תזכיר חוק.
18. בהחלטה זו,

"אזור סטטיסטי" – כהגדרתו במסגרת המיפקד, וכמפורט ברשימת האזורים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שהם מפורסמים על ידה, לרבות באתר האינטרנט הרשמי של המשרד;

"הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה" ו-"מיפקד" – כהגדרתם בפקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], תשל"ב – 1972;

"חנוות" – עסק לממכר מוצרי מזון לצריכת אדם ומוצרים נוספים, שעיקר מחזור מכירותיו הוא ממכירת מוצרי מזון, אך למעט עסק שעיקר הכנסותיו ממכירת מזון לצריכה במקום;

"מחזיק" – לרבות באמצעות חברה בת, כהגדרתה בחוק לניירות ערך, התשכ"ח-1968.

"ספק" – ספק של מוצרי מזון או צריכה;

"קמעונאי" – אדם המחזיק בחנות, בין במישרין ובין בעקיפין;

"קמעונאי גדול" – קמעונאי המחזיק בשלוש חנויות לפחות ואשר מחזור המכירות השנתי שלו עומד על לפחות 250 מיליון ₪ בשנה;

## דברי הסבר

### רקע כללי

במסגרת הדיונים המקצועיים שהתקיימו בין משרדי הממשלה בנוגע לעליית המחירים במשק, בין היתר על רקע המחאה הציבורית שהתעוררה בנושא, עלה הצורך בבדיקה יסודית ומעמיקה של שוק המזון ומוצרי הצריכה, במטרה לבחון את הדרכים להגביר את התחרות בשוק המזון בישראל ולהוזיל את מחירי המזון והצריכה לצרכן.

ביום 27 ביוני 2011, מינו שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר האוצר צוות בין משרדי לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה, על מנת ללמוד את מאפייני שווקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק, ככל שישנם, ולגבש המלצות לצורך שיפור רווחת הצרכן, בין היתר, על ידי הגברת התחרותיות. הצוות בחן את השווקים השונים בתחום המזון, ובמסגרת זו את מקטעי הייצור, חסמי היבוא, ההפצה והשיווק לצרכן, לרבות באמצעות רשתות המזון ואיתר את כשלי השוק המונעים הגברת תחרות וירידת מחירים בשווקי המוצרים.

הצוות קיים מעל ל-30 דיונים, ובכללם שלושה ימים מרוכזים אליהם זומנו נציגי הגורמים השונים בשווקים הרלוונטיים לבחינה. נציגים אלה הציגו את עמדותיהם בתחום ואת טענותיהם והצעותיהם לשיפור. לאחר ששמע את העמדות השונות גובשו המלצות הצוות והוגשו לשרים ביום 18 ביולי 2012 (דוח הצוות מצורף בזה כנספח א').

### סעיף 1

מוצע לקבוע בחוק איסורים והגבלות בדבר עשיית פעולות והסדרים על בסיס העקרונות המבוססים על הצו המוסכם בין הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן – **הממונה**) לבין ספקי המזון, לפי סעיף 50ב' לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, מיום 20 בדצמבר 2005 (להלן – **הצו המוסכם**). חלק מהאיסורים וההגבלות יחולו על כלל הספקים ועל כלל הקמעונאים במשק וחלקם יחולו על ספקים גדולים, במסגרת החקיקה. הצו המוסכם כולל שורה של הסדרים שנאסרו על ספקים או ספקים דומיננטיים שהם צדדים לצו המוסכם, כגון: התערבות ספק גדול במחיר מוצר שלו או של ספק אחר בחנות של קמעונאי, התניות על הקצאת שטח מדף והתערבות ספק גדול לשם הגבלת מכירת מוצרים של ספק אחר בחנות של קמעונאי. בנוסף, ייאסר על סדרנות של מדפי קמעונאים גדולים המתבצעת על ידי ספקים, הסדר העלול לגרום לדחיקה של מתחרים משטחי התצוגה. בנוסף, על קמעונאים יאסר להתערב מול ספק בעניין המחיר לצרכן שגובה קמעונאי אחר.

הממונה ימשיך באכיפת האיסורים וההגבלות שבצו המוסכם, אשר ממשיך לעמוד בתוקפו, ואין בהחלטת ממשלה זו כדי להשליך או להשפיע בדרך כלשהי על שיקול דעת הממונה באכיפתו.

## סעיף 2

הממונה יקיים בחינה מחודשת של ענף המזון, בהמשך לחקירה שקיים הממונה בשנים 2000-2002, שהובילה לחתימת הצו המוסכם. בבחינה המחודשת יבדוק הממונה פעולות והסדרים העלולים לפגוע בתחרות ויגבש ויגיש לשרים, בתוך תשעה חודשים, המלצות בדבר הגבלות ואיסורים נוספים, אם ימצא לפי שיקול דעתו כי יש בכך צורך.

## סעיף 3

הצוות מצא קשר בין אזורים בארץ בהם קיימת ריכוזיות בתחום קמעונאות המזון לבין רמת מחירי המוצרים הנמכרים באותם אזורים. לכן, מוצע לקבוע בחוק הסדרים שמטרתם קידום והבטחת התחרות בשיווק הקמעונאי ברמה האזורית. לשם כך, מוצע להסמיק את הממונה להגדיר אזורי ביקוש, המבוססים על אזורים סטטיסטיים הסובבים כל חנות של קמעונאי גדול, וכן קבוצת תחרות עבור כל חנות כאמור. על מנת לקדם את התחרות ברמה האזורית, מוצע כי קמעונאי גדול המחזיק בנתח של יותר מ-30% מפדיון המכירות בקבוצת התחרות, יהיה חייב לקבל את אישור הממונה לפתיחת חנות נוספת באותו אזור ביקוש, קמעונאי גדול המחזיק בנתח של יותר מ-50% מפדיון המכירות באותה קבוצת תחרות לא יקבל אישור מהממונה לפתוח חנות נוספת באותו אזור ביקוש, אלא בהתקיים טעמים מיוחדים שיירשמו.

בנוסף, על מנת להתמודד מול כשלים קיימים בתחרותיות בין קמעונאים ברמה האזורית מוצע, כהוראת שעה לתקופה של חמש שנים, להסמיק את בית הדין להגבלים עסקיים להורות לאדם המחזיק בנתח של יותר מ-50% מפדיון המכירות בקבוצת תחרות ויש לו לפחות שלוש חנויות באזור הביקוש הרלבנטי, על מכירת חנות או חלק ממנה, אם פנה אליו הממונה בעניין זה.

בנוסף, מוצע לאסור בחוק הסדרים חוזיים בהם מגביל קמעונאי גדול, המחזיק בנתח של יותר מ-30% מפדיון המכירות באותה קבוצת תחרות, השכרת קרקע או שטחי מסחר למתחרים בו באזור הביקוש הרלבנטי לחנות שבקבוצת התחרות שלה לקמעונאי יש מעל 30% מפדיון המכירות.

## סעיף 4

מוצע להקנות בחוק סמכויות לממונה לשם איסוף נתונים ומידע לצורך ביצוע הוראות החוק, בדומה לסמכויות הקיימות בהקשר זה בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.



## סעיפים 5-8

מוצע להטיל אחריות פלילית ומנהלית כנגד הפרה של הוראות סעיפים 1, 3 ו-4, ובהתאם להעניק לממונה סמכויות נלוות בהקשר של חקירה, חיפוש וכיוצא בזה, בדומה לסמכויות הקיימות בהקשר זה בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

## סעיף 9

סעיף 3(4) לחוק ההגבלים העסקיים קובע, כי הסדר שכל כבילותיו נוגעות לגידול ושיווק סיטונאי של תוצרת חקלאית פטור מהאיסור על הסדר כובל, ובכך פוטר באופן מוחלט הסדרים מסוג זה מפיקוח מערך ההגבלים העסקיים ומאפשר הסדרים הפוגעים בתחרות. לאור החשיבות הרבה של התחרות בענף החקלאות להבטחת רמת מחירים נאותה לצרכן עבור מוצרים חקלאיים, מוצע כי הממונה יבחן דרכים לצמצום הפטור האמור בחוק ההגבלים העסקיים, בדגש על ההקשר של שיווק התוצרת החקלאית, וכי יפרסם הצעת טיוטה לתזכיר לתיקון החוק כאמור.

## סעיף 10

הצוות מצא, כי ישנן חנויות בהן לא מוקצה שטח מדף למוצרים שמחירים מופקח לפי חוק, ששטח המדף המוקצה להם אינו מספק או שמיקומם בחנות מקשה על איתורם, מה שמפחית את נגישות הצרכנים למוצרים אלו. לכן, מוצע לקבוע כי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה יהיה רשאי לקבוע בתקנות כללים שעניינם הבטחת חשיפה נאותה בחנויות של מוצרי המזון שמחירים בפיכות, לרבות בדרך של הקצאת שטח מדף. בנוסף, מוצע לקבוע בחוק מנגנון להטלת עיצומים כספיים בגין הפרת ההוראות כאמור.

## סעיף 11

הצוות מצא, כי אחד הכשלים בשוק המזון הוא חוסר השקיפות של המידע העומד בפני צרכן לגבי המוצרים ומחיריהם, הן בשל רמת מורכבות גבוהה בתמחור ובאופן הצגתו, לרבות מבצעים, גדלים, משקלים וכדומה והן בשל הקושי לבצע השוואת מחירים בין נקודות מכירה שמיקומן הפיסי שונה. באין יכולת לצרכן להשוות מחירים נפגעת רמת התחרות. בשל כך, מוצע לקבוע בחוק, כי קמעונאים גדולים יחויבו לפרסם באופן מקוון את מחירי כל המוצרים הנמכרים בכל אחד מהסניפים המוחזקים או המופעלים על ידם והקיימים במלאי, באופן שוטף, חופשי ופומבי. הקמעונאים הגדולים יחויבו לפרסם נתונים נוספים אודות המוצרים הנמכרים בחנויותיהם, כגון תיאור המוצר (כולל כמות ויחידת כמות), סוג המחיר והמבצעים החלים על המוצרים, בהתאם לכללים שיקבעו על ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה באישור שר האוצר. העלות שתוטל על הקמעונאים הגדולים לצורך עמידה בחיוב זה היא נמוכה והיא זניחה בהשוואה לתועלת הציבורית הצפויה ממהלך זה.

הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן יאכוף את ההוראות בעניין פרסום המידע, כאמור בסעיף זה, מבלי לגרוע מהסמכויות המסורות לו בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א - 1981 וכן

יהיה רשאי להטיל עיצום כספי בגין הפרת ההוראות. הליך הטלת העיצום הכספי וההוראות הנלוות לו יהיו בהתאם לנוסח הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 36), התשע"ב – 2012, אשר הונחה לקריאה שניה ושלישית בכנסת ביום 15 באוקטובר 2012.

לשם הגברת יכולתו של הצרכן לעקוב אחר הוצאותיו על מזון ומוצרי צריכה ולנתחן, מוצע לקבוע בחוק, כי קמעונאים גדולים יחויבו למסור לצרכן המעוניין בכך קובץ אלקטרוני הכולל את נתוני הקנייה של הצרכן בחנות, בדרכים שיקבעו בתקנות על ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, באישור שר האוצר. העלות שתוטל על הקמעונאים הגדולים לצורך עמידה בחיוב זה היא נמוכה והיא זניחה בהשוואה לתועלת הציבורית הצפויה ממהלך זה.

## סעיף 12

הצוות מצא, כי קיימים מוצרים בשווקי מוצר ריכוזיים המיובאים על ידי יבואן בלעדי והנמכרים במחירים הגבוהים משמעותית ממחירי אותם מוצרים במדינות אחרות, בשל מחסור בתחרות באותם מוצרים, בהשוואה לאותן מדינות. הממשלה רושמת את הודעת שר האוצר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה, כי יגבשו תכנית לביצוע ופרסום השוואה בין לאומית של מחירי מוצרים כאמור, במטרה ליידע את הציבור בדבר יבואנים המנצלים את מעמדם בשוק על מנת להכתיב מחירים גבוהים בהשוואה לעולם.

## סעיפים 13-14

הצוות מצא, כי הליכי יבוא מסובכים ונהלים רגולטוריים של משרד הבריאות מפחיתים משמעותית את האפשרות לייבא מוצרי מזון בכלל, וביבוא מקביל בפרט, וכי חסמים אלו מקטינים את רמת התחרותיות בישראל. הצוות מצא כי בהשוואה לנהלי משרד הבריאות בישראל, הנהלים לייבוא מזון בארצות הברית ובאיחוד האירופאי מקלים על יבוא מזון שאינו רגיש.

לכן, מוצע לתקן את נהלי משרד הבריאות לעניין יבוא מזון רגיל, באופן שיקצר וייעל את תהליכי היבוא הקיימים ויאפשר יבוא מקביל של מוצרי מזון רגיל לישראל, בהתאם למפורט להלן.

רישום יבואן מזון במשרד הבריאות יהיה בתוקף למשך שלוש שנים, במקום למשך שנה כנהוג כיום.

שיטת רישום המזון המיובא תשתנה, כך שבמשרד הבריאות ירשמו אתרי ייצור, במקום רישום נפרד לכל מוצר מזון. בשיטה זו, יוכל כל יבואן רשום לייבא את כל מוצרי המזון הרגילים מכל אתר ייצור רשום במשרד הבריאות. תיקון זה יאפשר יבוא מקביל לישראל של מוצרים שאינם מיובאים על ידי היבואן הרשמי, אם הם מיוצרים באתר ייצור רשום.

יבוא מוצר לישראל לא יותנה בהגשה מקדמית של המידע לגבי המוצר למשרד הבריאות, אלא בהצהרת היבואן בדבר עמידת המוצר בדרישות החקיקה הישראלית, בהודעה לצורך רישום המוצר בעת שחרור המוצר מהמכס ובהחזקת המידע הנדרש על פי נהלי משרד הבריאות על ידי היבואן.

משך הזמן המירבי לשחרור משלוחי מזון מהנמל לא יעלה על 24 שעות.

משרד הבריאות יקים מערכת ממחושבת הנגישה לכלל הגורמים המעורבים בתהליך היבוא. המערכת תאפשר, בין היתר, הגשת בקשות באמצעות האינטרנט על ידי יבואני מזון וקבלת מענה ממוחשב לבקשות כאמור.

בנוסף, יקים סגן שר הבריאות צוות, שבו יהיו חברים המנהל הכללי של משרד הבריאות, המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה והממונה על התקציבים במשרד האוצר, או מי מטעם, לשם בחינת החלופות השונות להקלה על יבוא מקביל של מזון לישראל.

#### סעיף 15

הצוות ממליץ להקים צוות בין משרדי שיבחן ויגבש המלצות מפורטות לעניין הגדלת זמינות הקרקע והקלה בהליכי רישוי העסקים לחנויות של קמעונאים חדשים, ליצירת הליכי אישור מהירים להקמת שווקי מזון מקומיים ולהכנסת מוצרי מזון בחנויות של קמעונאיים שאינם פועלים בתחום המזון וכן להגדלת החשיפה ומודעות הציבור למוצרים של יצרנים קטנים ובינוניים ושל מותגים פרטיים.

#### סעיף 16

ההוצאה על פירות וירקות הינה סעיף הוצאה משמעותי בסך ההוצאה של משקי הבית על מזון. בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הוצאה זו עולה לכ-20% מסך ההוצאה על מזון. בהתאם לכך, ובהמשך למסקנות הצוות, מוצע להקים צוות ייעודי לבחינת המחירים לצרכן של הפירות והירקות. הצוות יבחן, בין היתר, את פערי התיווך בשרשרת הערך של ענף זה (חקלאי-סיטונאי-קמעונאי-צרכן), את נושא הנגשת המחיר הסיטונאי לציבור באמצעות פרסומו לצד המחיר לצרכן ברשתות השיווק, וכן את האפשרויות להפחתת רמת התנודתיות במחירי הפירות והירקות באמצעות כלים פיננסיים.

#### סעיף 17

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבלה הצעת חוק ממשלתית לפיזור הכנסת בה נקבע מועד לבחירות.

פסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות איפוק בקבלת החלטות על ידי ממשלה זמנית בתקופת בחירות. יחד עם זאת, הצעת ההחלטה הנוכחית, על כל מרכיביה, הינה יישום של עבודת מטה ממושכת, שמקורה בהחלטות ממשלה שהתוו את קווי המדיניות המנחים, ושגזרת מתהליכים שהבשילו הרבה לפני מועד הודעת ראש הממשלה על כוונתו להקדים את הבחירות.

כך, המליצה ועדת טרכטנברג כי ועדת המזון תציע סל פתרונות ייעודי בנושא התחרותיות ויוקר המחיה בענף המזון. בהמשך להמלצת ועדת טרכטנברג, החליטה הממשלה בהחלטה מספר 3783 מיום 30 באוקטובר 2011, להטיל על ועדת המזון להמליץ בפני שר האוצר על

רמת המכסים שיחולו על טובין חקלאיים ועל מוצרי מזון. בהתאם לכך, המלצות וועדת המזון על הפחתת מכסים בתחום המזון ביום 29 בינואר 2012, יושמה על ידי שר האוצר ביולי 2012.

בהמשך לכך, הגישה ועדת המזון ביום 20 בפברואר 2012 המלצות בתחום הצרכנות, הנמצאות בשלבי יישום וביום 18 ביולי 2012 הגישה את המלצותיה הסופיות בעתחום מוצרי המזון והצריכה לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה ולשר האוצר ביום 18 ביולי 2012. בחודשים שמאז הגשת המלצות ועדת המזון, התבצעה במשרדי הממשלה העבודה לגיבוש הצעת החלטה זו, לשם יישומן של המלצות אלו.

כמו כן, יוקר המחיה דוחק ופוגע במשק ובאזרחים. בנסיבות אלה, סביר בהחלט לקבל החלטה שעיקר משמעותה להתניע תהליכים התלויים ממילא באישורים נוספים בהמשך הדרך: ההצעות הנוגעות להכנת חקיקה, המהוות את רוב מרכיבי הצעת ההחלטה, טעונות ממילא אישור בכנסת. ההצעות הנוגעות להקמת צוותים ממילא רק מכינות את התשתית הנדרשת לגיבוש המלצות לגורמים המוסמכים, אשר יידרשו לשאלת הנאותות ליישם את ההמלצות בתקופת בחירות בבוא העת, ככל שיתגבשו כבר בתקופת הבחירות.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

ההחלטה צפויה להביא להפחתת יוקר המחיה בתחום מוצרי המזון והצריכה ושיפור רווחת הצרכן על ידי הגברת התחרותיות בתחום זה.

#### **תקציב**

משרד האוצר ומשרד הבריאות יגיעו לסיכום בדבר הקצאת המשאבים הנדרשים לצורך יישום ייעול וקיצור הליכי יבוא המזון לישראל.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

משרד האוצר ומשרד הבריאות יגיעו לסיכום בדבר הקצאת המשאבים הנדרשים לצורך יישום ייעול וקיצור הליכי יבוא המזון לישראל.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

עמדת סגן שר הבריאות – תומך בהצעת ההחלטה.  
עמדת שרת החקלאות – בסעיף 9 יש להוסיף לאחר המילים "המשווקים בסיטונות" את המילים "שאינם חקלאים". מעבר לכך, תומכת בהצעת ההחלטה.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת הממשלה מספר 3756 מיום 9 באוקטובר 2011, שעניינה אימוץ החלטות דו"ח הועדה לשינוי כלכלי חברתי.

החלטת הממשלה מספר 4191 מיום 29 בינואר 2012, שעניינה הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות הדעת של היועצים המשפטיים של משרד האוצר ושל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

**סיווגים**

סיווג ראשי: החלטה ביצועית.

סיווג משני: החלטה על הנעת תהליך עבודה, החלטה העוסקת בחקיקה ממשלתית המובאת לכנסת.

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה.

מוגש על ידי שר האוצר  
ועל ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

א' בחשון התשע"ג  
17 באוקטובר 2012

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### נושא הצעת ההחלטה:

יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

במפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבלה הצעת חוק ממשלתית לפיזור הכנסת בה נקבע מועד לבחירות.

פסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות איפוק בקבלת החלטות על ידי ממשלה זמנית בתקופת בחירות. יחד עם זאת, הצעת ההחלטה הנוכחית, על כל מרכיביה, הינה יישום של עבודת מטה ממושכת, שמקורה בהחלטות ממשלה שהתוו את קווי המדיניות המנחים, ושגזרות מתהליכים שהבשילו הרבה לפני מועד הודעת ראש הממשלה על כוונתו להקדים את הבחירות.

כך, המליצה ועדת טרכטנברג כי ועדת המזון תציע סל פתרונות ייעודי בנושא התחרותיות ויוקר המחיה בענף המזון. בהמשך להמלצת ועדת טרכטנברג, החליטה הממשלה בהחלטה מספר 3783 מיום 30 באוקטובר 2011, להטיל על ועדת המזון להמליץ בפני שר האוצר על רמת המכסים שיחולו על טובין חקלאיים ועל מוצרי מזון. בחתום לכך, המלצות ועדת המזון על הפחתת מכסים בתחום המזון ביום 29 בינואר 2012, יושמה על ידי שר האוצר ביולי 2012.

בהמשך לכך, הגישה ועדת המזון ביום 20 בפברואר 2012 המלצות בתחום הצרכנות, הנמצאות בשלבי יישום וביום 18 ביולי 2012 הגישה את המלצותיה הסופיות בתחום מוצרי המזון והצריכה לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה ולשר האוצר. בחודשים שמאז הגשת המלצות ועדת המזון, התבצעה במשרדי הממשלה העבודה לגיבוש הצעת החלטה זו, לשם יישומן של המלצות אלו.

כמו כן, יוקר המחיה דוחק ופוגע במשק ובאזרחים. בנסיבות אלה, סביר בהחלט לקבל החלטה שעיקר משמעותה להתניע תהליכים התלויים ממילא באישורים נוספים בהמשך הדרך: ההצעות הנוגעות להכנת חקיקה, המחוות את רוב מרכיבי הצעת ההחלטה, טעונות ממילא אישור בכנסת. ההצעות הנוגעות להקמת צוות לפי סעיף 15 להצעת ההחלטה ממילא רק מכין את התשתית הנדרשת לגיבוש המלצות לגורמים המוסמכים, אשר יידרשו לשאלת הטאות ליישם את המלצות בתקופת בחירות בבוא העת, ככל שיתגבשו כבר בתקופת הבחירות ולגבי תצוות המוקם לפי סעיף 16, הרי שמדובר בצוות שנועד לבחון נושאים ללא תוצאה אופרטיבית מיידית.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת התחלטה נוגעת להם:**

עמדת היועץ המשפטי של הרשות להגבלים עסקיים- מצורפת חוות דעת.

עמדת היועצת המשפטית של הרשות לחגנת הצרכן וסחר הוגן- מצורפת חוות דעת.

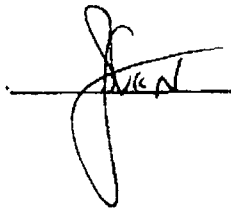
עמדת היועצת המשפטית של משרד הבריאות- מצורפת חוות דעת.

עמדת היועץ המשפטי של משרד החקלאות – אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

**עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את הצעת**

**התחלטה:**

בהסתמך, בין היתר, על חוות הדעת המשפטיות המצורפות – אין מניעה משפטית לקבלת התחלטה.



מיכאל אטלן היועץ המשפטי, משרד התעשייה ומסחר והתעסוקה



יואל בריס, היועץ המשפטי, משרד האוצר

### חודת דעת משפטית ופיקוח להצעת החלטה לממשלה ולחוקרים השרים

נושא הצעת ההחלטה: יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והציבור – המלצות שעניינן סמכויות משרד הבריאות (סעיפים 12-13 להצעת ההחלטה) תמצית ההצעה כהתייחס להיבטי המשפטיים:

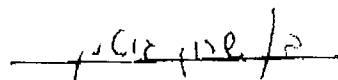
העיקרון העומד בבסיס עבודת משרד הבריאות במסגרת הפיקוח על מזון מיובא הינו שמירה על בריאות הציבור. לפיכך, שינוי שיטת הליך יבוא המזון הרגיל לישראל באופן המובא בהחלטה יחייב את היבואן במתן תצהיר בדבר עמידת המוצר בדרישות החקיקה הישראלית, במתן הודעה לצורך יישום המוצר בעת שחרור המוצר ובהחזקת המידע הנדרש על פי נחלי משרד הבריאות. כל זאת לצורך הדגשת אחריותו המוחלטת של היבואן למזון המיובא על ידו.

שינוי שיטת הליך יבוא המזון הרגיל הנ"ל כרוך בהגברת הפיקוח והאכיפה על מוצרי המזון המיובאים לאחר הכנסתם לישראל והימצאותם בדרכי השיווק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

יש לבחון את השלכות שינוי שיטת הליך יבוא המזון הרגיל על תחקיקה הקיימת (צו יבוא חופשי, פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג – 1983), ובמידת הצורך לתקנה.

סיכומו של דבר, עמדת היועצת המשפטית של משרד הבריאות היא כי אין מגיעה משמעות לאישור ההצעה בכפוף לביצוע תיקוני החקיקה, ככל שידרשו.

  
עו"ד מידה זיבנר הראל

היועצת המשפטית, משרד הבריאות



### חזות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה – המלצות שעניינן סמכויות הממונה על הגבלים עסקיים (סעיפים 1-8 להצעת ההחלטה)

המצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

הצעת ההחלטה מבקשת לקבוע בחקיקה שני עיקרים:

(א) איסורים שעניינם פרקטיקות מסחריות של ספקי מזון וקמעונאים, אשר עלולות לפגוע בתחרות בענף המזון ובצרכניו; בהקשר זה, מוצע לקבוע איסורים בחוק בדבר הסררי סדרנות מוצרים על ידי ספקים אצל קמעונאים גדולים. וכן איסורים שעניינם התערבות של קמעונאי מול ספק ביחס למחיר לצרכן שדורש קמעונאי אחר על מוצריו, והתערבות של ספק ביחס למחירים שדורש קמעונאי לגבי מוצרים של ספקים אחרים. כמו כן, מוצע לקבוע הגבלות נוספות על ספקים גדולים, כמפורט בהחלטה.

(ב) הוראות שתכליתן קידום התחרות בין רשתות קמעונאיות ברמה האזורית –

1. הגבלת יכולתם של קמעונאים גדולים מלפתוח חנות נוספת באזורים בהם הם כבר פועלים בהיקף משמעותי, כמפורט בהצעת ההחלטה;

2. הוראת שעה לתקופה בת חמש שנים, המסמיכה את בית הדין להגבלים עסקיים, על פי פנייה של הממונה, להורות לאדם על צמצום היקף זכות בחנות או מכירת חנות, לפי מלצת הממונה על הגבלים עסקיים, כמפורט בהצעת ההחלטה;

3. איסור על קמעונאי גדול המחזיק בחלק משמעותי מפדיון המכירות בקבוצת תחרות מלהיות צד להסדר שמטרתו או תוצאתו הגבלת קמעונאים אחרים מלהתקשר בחוזה מקרקעין באזור תחרות בו הוא מחזיק בנתח פעילות משמעותי, כמפורט בהצעת ההחלטה.

על מנת לאפשר יישום ואכיפה מיטבית של ההוראות והאיסורים שלעיל, מבקשת הצעת ההחלטה להעניק לממונה על הגבלים עסקיים סמכויות דרישת נתונים, אכיפה פלילית ועיצומים כספיים, בדומה לסמכויות המוקנות לו לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה כוללת התערבות במערכת היחסים המסחרית שבין ספקים לרשתות, לרבות בדרך של הטלת איסורים על הסדרים מסוגים מסוימים. ההתערבות נעשית בצורה ממוקדת ומידתית, המכוונת את האיסור בלפי פרקטיקות מסוימות המסכנות את התחרות בתחום המזון ועלולות לפגוע בצרכנים.

התייחסות מיוחדת מחייב סעיף 3(ד) להצעת ההחלטה מסמין את בית הדין להגבלים עסקיים, בהוראת שעה, להורות לאדם המחזיק בנתח של יותר מ-50% מפדיון המכירות בקבוצת תחרות, ויש לו לפחות שלוש חנויות באזור הביקוש הרלבנטי, על צמצום היקף זכותו כחנות או על מכירת זכותו לאדם אחר, בתנאים שיקבעו, ככל שהוראת צמצום זכויות או מכירה כאמור פוגעת בזכויות יסוד של רשת השיווק, הרי שהפגיעה היא סבירה, מידתית ולתכלית ראויה.

יתירה מכך, כבר היום מעניק חוק ההגבלים העסקיים לבית הדין להגבלים עסקיים סמכות להורות על מכירת החזקות ונכסים משיקולים של טובת התחרות והצרכן. ראו לעניין זה למשל סעיף 25 לחוק ההגבלים העסקיים המקנה לבית הדין סמכות להורות על הפרדת חברות שמוזגו שלא כדין, סעיף 31 המקנה לבית הדין סמכות להורות על הפרדת מונופולין וסעיף 1(ג) המקנה לבית הדין סמכות להורות על מכירת החזקות של חברי קבוצת ריכוז.

כאמור בהצעת ההחלטה, מטרתה של הוראה זו היא לקדם ולהבטיח את התחרות בשיווק קמעונאות המזון ברמה האזורית. התחרות האזורית היא נרדף מרכזי של התחרות בקמעונאות מזון; על חשיבותה של התחרות לשמירה על זכויות הצרכן והציבור, עמד בית המשפט העליון בע"א 2247/95 הממונה על הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז, ס"ד נכ(5), 213:

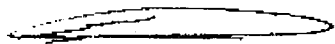
"אכן, חופש התחרות הוא אינטרס מובהק של הציבור ... התחרות החופשית היא אבן יסוד בכל שיטת משטר דמוקרטי, בהיותה סממן בולט של חירות הפרט להגשמת האוטונומיה שלו. בהגשמת התחרות החופשית ובשמירה עליה יש משום ביזור מוקרי ההכרעה החברתיים ומניעת ריכוז יתר של כוח בידי השלטון או גופים מונופוליים פרטיים. ... ההגנה על התחרות החופשית עומדת גם ביסוד ההגנה על זכויות יסוד אחרות. כך, לדוגמא, אין לנתק בין חופש התחרות לבין חופש העיסוק ... חופש התחרות ויתרונותיו אינם אך יתרונות של היצרנים המתחרים זה מול זה. תחרות חופשית וההגנה עליה באים גם להגן על הצרכן."

הדברים אמורים כיתר שאת עת מדובר בקידום התחרות בתחום המזון ומוצרי הצריכה כמטרה להוזיל את המחירים בתחומים אלו.

בנוסף, הסמכות להורות על מכירת חנויות הוגבלה, כך שהיא תופעל רק כלפי אותם קמעונאים המציבים איום על התחרות, הבא לידי ביטוי בהחזקת נתח של יותר מ-50% מפדיון המכירות בקבוצת תחרות, ובהפעלה של לפחות שלוש חנויות באזור הביקוש הרלבנטי. אמצעים נוספים המבטיחים את מידתיות הפגיעה לכאורה הם, הפעלת הסמכות כאמור בהליך שיפוטי בפני בית הדין להגבלים עסקיים וכן הגבלת האפשרות לשימוש בסמכות לתקופה מוגבלת בזמן, כהוראת שעה.

סיכומו של דבר, עמדת היועץ המשפטי של רשות ההגבלים העסקיים היא כי אין מניעה משפטית לאישור  
ההצעה.

חתימה



תפקיד

היועץ המשפטי, רשות ההגבלים העסקיים

שם

אורי שוורץ

חוות דעת הנלווית להצעת החלטת ממשלה לעניין סעיפים 10, 11 להצעת ההחלטה

**נושא הצעת ההחלטה**

יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה.

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים**

לסעיף 10 להצעת ההחלטה – מטרת הסעיף להגביר את מודעות הצרכן למוצרי מזון שמחירים בפיקוח לפי פרק ה' ופרק ו' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996. יש לציין כי כיום קיימת חובה חוקית מכוח תקנות הגנת הצרכן (חובת גילוי מוצר מזון בפיקוח), תשע"ב – 2012 לחציב שלט המגלה לצרכן את רשימת מוצרי המזון בפיקוח, כמו כן, על היצרן לגלות לצרכן מהו מוצר בפיקוח באמצעות כיתוב "מחיר בפיקוח ממשלתי", אשר יופיע על אריזת המוצר. הצעת ההחלטה מבקשת להתקין תקנות מכוח חוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981 (להלן – חוק הגנת הצרכן) אשר יבטיחו חשיפה של אותם מוצרי מזון בפיקוח, לרבות בדרך של הקצאת שטח מדף, בו ניתן יהיה להניח אך ורק מוצרי מזון בפיקוח. תקנות אלה, לא רק שמגבירות את הגילוי הנאות ומודעות הצרכן, אלא גם מבטיחות בדרך עקיפה כי בעל עסק ימכור בחנותו מוצרי מזון בפיקוח, שכן הותרת שטח מדף ריק, אינה כדאית עבורו.

לסעיף 11 להצעת ההחלטה – במטרה להגביר את שקיפות המחירים לצרכן מוצע בסעיף זה לחייב קמעונאי גדול לפרסם באופן פומבי באמצעים אלקטרוניים את מחירי המוצרים אותם הוא מוכר באופן שוטף, חופשי ופומבי וכן על פי כללים שיקבעו על ידי שר התמ"ת. התועלת הציבורית בחובה זו היא נכבדה שכן היא מאפשרת לצרכן להיכנס למאגר המידע של כל חנות, להשוות מחירים של מוצרים ולבחור היכן לבצע את רכישתו הכוללת. ההערכה לגבי עלויות ביצוע החובה היא נמוכה בהשוואה לתועלת הציבורית הצפויה מקיום החובה כאמור בסעיף 11 להצעת ההחלטה.

מאחר ומדובר במטריה של הצגה ופרסום של מחירים לצרכן – מטריה שמוסדרת בחוק הגנת הצרכן, אכיפת סעיף 10 להצעת ההחלטה תהיה בידי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ולפי הסמכויות המוקנות לה.

**קשיים משפטיים ככל שישנם ודרכי פתרונם:**

אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

ת.כ.י  
חנה וישטוק טירי,

יועצת משפטית

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



כ"ח תמוז תשע"ב  
18 יולי 2012

לכבוד  
ח"כ ד"ר יובל שטייניץ  
שר האוצר

לכבוד  
ח"כ שלום שמחון  
שר התמ"ת

שלום רב,

**הנדון: הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה - הדו"ח הסופי**

אני מבקש להביא לעיונכם את הדו"ח הסופי של הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה ( "צוות המזון" ) אשר מונה על ידכם, במטרה ללמוד את מאפייני שווקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק, ולגבש המלצות אשר יביאו להגברת התחרותיות ולהורדת יוקר המחיה במוצרים אלו לטובת אזרחי מדינת ישראל.

העבודה שנעשתה על ידי הצוות היא רחבה בהיקפה ברמה שכמוה טרם נעשתה על ידי ממשלת ישראל בתחום זה- בטרם גיבש את המלצותיו הסופיות קיים הצוות 36 דיונים ו- 5 ימי שימועים, והסתייע בשירותיה של חברת ייעוץ כלכלי בינלאומית.

בנוגע להמלצות, חברי הצוות סבורים כי אין פתרון בודד שיגרום להורדת מחירי המוצרים בשוק המזון ומוצרי הצריכה, אלא יש צורך ביישום שורה של כלים משולבים שיחד יהוו פתרון ליוקר המחיה בשוק זה. המלצות אלו, המושתתות על שילוב של ניסיון מקצועי, תשתית ידע ונתונים ושקילת העמדות שנתקבלו מן הציבור, משקפות מחד את הכוונה לאפשר ולעודד מגמות תחרותיות לאורך שרשרת הערך בשוק המזון ומוצרי הצריכה, אך מאידך, להימנע מהתערבות ממשלתית מוגזמת ולשמור על האיזונים הקיימים בשוק.

עם הגשת ההמלצות אלו, ובמידה ותתקבלנה על ידכם, מוטל תהליך היישום על ממשלת ישראל ועל הכנסת. ישומן של חלק מההמלצות דורש חקיקה ראשית ולכן סביר להניח כי השלמת העבודה תדרוש זמן.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



אנו מקווים , כי כל הגורמים הרלבנטיים יפעלו במהירות לשם יישום ההמלצות וזאת במטרה לשמרה מונה הצוות – הורדת יוקר המחיה בתחום מוצרי המזון והצריכה עבור אזרחי מדינת ישראל.

אני מבקש להודות לחברי הצוות מכל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים הרלוונטיים על מסירותם הרבה ותרומתם לעבודת הצוות , ולשניכם, על התמיכה לאורך הדרך.

אודה לאישור ההמלצות על ידכם והבאתן לאישור בפני ממשלת ישראל.

**בכבוד רב,**

שרון קדמי

יו"ר הצוות

העתק:  
חברי הצוות

**הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה -**  
**הדו"ח הסופי**

1. הקדמה
2. תפקידי הצוות והרכבו
3. עיקרי הממצאים
4. המלצות הצוות
  - א. המלצות הצוות להפחתת המכסים במוצרים חקלאיים ומזון תעשייתי
  - ב. המלצות הצוות בתחום הצרכנות
  - ג. המלצות הצוות בתחום הרגולציה והתחרותיות
  5. המלצות צוות המשנה בתחום משק החלב
  6. סיכום ותהליך יישום ההמלצות

**נספחים:**

1. כתב המינוי של הצוות
2. דו"ח ההתקדמות של הצוות מיום 27 בנובמבר 2011
3. המלצות בנושא המכסים מיום 29 בינואר 2012 והדו"ח המורחב מיום 3 במאי 2012
4. המלצות בנושא הצרכנות מיום 20 בפברואר 2012
5. דו"ח צוות המשנה לבחינת משק החלב מיום 18 ביולי 2012
6. בחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (FMCG) – דו"ח חברת הייעוץ לצוות "מוניטור" מיום 5.7.12
7. ריכוז פניות והתייחסויות אשר הועברו לצוות



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



## הקדמה

הצוות הבין משרדי לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה מונה ביום 27 ביוני 2011 על ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר האוצר על מנת ללמוד את מאפייני שווקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק, ככל שישנם, ולגבש המלצות לצורך שיפור רווחת הצרכן, בין היתר, על ידי הגברת התחרותיות.

השווקים הרלבנטיים לבחינה על ידי הצוות הם שווקים המתאפיינים ברמת מורכבות גבוהה בשל היקף המוצרים ובשל השונות ביניהם. בשל כך, העבודה שנעשתה על ידי הצוות היא רחבה בהיקפה ברמה שכמוה טרם נעשתה על ידי ממשלת ישראל בתחום שווקי מוצרי המזון והצריכה, לרבות בחינת גורמי המאקרו, מבנה השוק והמדיניות הממשלתית אשר אפיינו אותו בעשור האחרון.

בטרם גיבש את המלצותיו הסופיות קיים הצוות כ-35 דיונים, ביצע שלוש פניות לקבלת עמדות הציבור<sup>1</sup>, וכן הסתייע בשירותיה של חברת ייעוץ כלכלי – "מוניטור" – לשם ביצוע עבודת איסוף וניתוח של נתונים, השוואות בינלאומיות וסקירה של הפרקטיקות הבין לאומיות העיקריות בתחום. הצוות כלל בעלי תפקידים בכירים בגופים הממשלתיים הרלבנטיים<sup>2</sup> ובעלי ידע ומידע הרלבנטי לתחום פעילות הוועדה.

ביום 27 בנובמבר 2011, הגיש הצוות דו"ח התקדמות בו פורטו כיווני התקדמות אפשריים לעניין הסרת חסמי ייבוא, צרכנות, ורגולציה ותחרותיות. הצוות הגיש את המלצותיו הסופיות בתחום הפחתת המכסים ביום 29 בינואר 2012 ואת המלצותיו הסופיות בתחום הצרכנות ביום 20 בפברואר 2012. את המלצות הצוות בתחום הרגולציה והתחרותיות, פרסם הצוות להערות הציבור ביום 4 ביוני 2012 ואת המלצות צוות המשנה לנושא משק החלב פרסם הצוות לשימוע ביום ה-22.2.2012.

המלצות הצוות מושתתות על שילוב של ניסיון מקצועי, תשתית ידע ונתונים ושקילת העמדות שנתקבלו מן הציבור. כל החומרים אותם פרסם הצוות, זמינים לציבור באתר משרד התמ"ת, בכתובת האינטרנט הבאה:

<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/96A143BE-D791-42F4-93AA-D504F66407E4.frameless.htm>

<sup>1</sup> פניה כללית עם תחילת עבודת הוועדה, פניה בדבר הכוונה להפחית מכסים בענף המזון ופנייה לאחר פרסום טיוטת ההמלצות בנושא רגולציה ותחרותיות.

<sup>2</sup> משרד התמ"ת, משרד האוצר, משרד החקלאות, משרד הבריאות, רשות המיסים, הרשות להגבלים עסקיים והרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן





**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



## תפקידי הצוות והרכבו

**תפקידי הצוות, כפי שהוגדרו בכתב המינוי<sup>3</sup>:**

- א. בחינת השווקים השונים בתחום המזון, ובמסגרת זו את מקטעי הייצור, חסמי היבוא, ההפצה והשיווק לצרכן, לרבות באמצעות רשתות המזון. הניתוח על בסיס נתוני המשק הישראלי והמגמות בו, תוך התייחסות להשוואה לשווקים דומים במדינות אחרות;
- ב. איתור כשלי שוק המונעים הגברת תחרות וירידת מחירים בשווקי המוצרים, לרבות חסמים להגברת היבוא בתחום. במסגרת זו התבקש הצוות להתייחס לרמת הריכוזיות בענפים השונים ולחסמי הכניסה למתחרים;
- ג. לדון באופן פרטני בתחום משק החלב ומוצריו ולפרט את שרשרת הערך במוצרי החלב. לעניין משק החלב גיבש הצוות, באמצעות צוות משנה, המלצות להגברת התחרות בתחום לצורך הנחת תשתית להפחתת המחיר הסופי לצרכן, בטווח הקצר ובטווח הארוך;
- ד. להמליץ, ככל שיידרש, על הפעולות הנדרשות להגברת התחרות לשם רווחת הצרכנים בשווקי החלב בפרט והמזון בכלל, לרבות שינויי החקיקה הנדרשים;
- ה. הצוות היה רשאי להרחיב את בדיקתו לשווקים נוספים אשר קשורים לשוק המזון ויכול שבחינתם נדרשת לצורך גיבוש המלצותיו.

## **הרכב הצוות:**

- א. **מר שרון קדמי**, המנהל הכללי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – יו"ר הצוות;
- ב. **מר ערן פולק**, המשנה לממונה על התקציבים, משרד האוצר – מ"מ יו"ר הצוות (הוחלף על ידי **מר יונתן רגב** מאגף התקציבים, משרד האוצר);
- ג. **מר יוסי ישי**, המנהל הכללי, משרד החקלאות;
- ד. **ד"ר שלומי פריזט**, הכלכלן הראשי, רשות ההגבלים העסקיים;
- ה. **מר ערן יעקב**, סגן המנהל הכללי - כלכלה, רשות המסים;
- ו. **מר רן קויתי**, מנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה;
- ז. **גבי גלית בן-נאים**, מינהל הכנסות המדינה;
- ח. **מר אלי גורדון**, מנהל שירות המזון, משרד הבריאות;
- ט. **גבי רינת בכר**, מנהלת מחלקת תמרוקים, אגף הרוקחות, משרד הבריאות.

את עבודת הצוות ריכזו **מר גילי מאי** ממשרד התמ"ת ו**מר אורן משה** ממשרד האוצר.

<sup>3</sup> מצורף בנספח א'.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



#### **צוותי משנה:**

לעניין משק החלב ומוצריו, פעל הצוות באמצעות צוות משנה שהרכבו:

- א. **מר שרון קדמי**, המנהל הכללי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – יו"ר הצוות;
  - ב. **מר שאול מרידור**, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר;
  - ג. **גב' תניב רופא**, מ"מ מנהל רשות התכנון, משרד החקלאות;
  - ד. **מר אורן משה**, רכז תחום תעשייה ומסחר באגף תקציבים, משרד האוצר;
  - ה. **ד"ר שלומי פריזט**, הכלכלן הראשי, רשות ההגבלים העסקיים.
- צוות המשנה הגיש המלצותיו לשרים בהסתייגות משרד החקלאות.

כמו כן, הוקם צוות לענייני מיסוי, שהרכבו:

- א. **מר ערן יעקב**, סגן המנהל הכללי - כלכלה, רשות המסים – יו"ר הצוות;
- ב. **מר בועז הירש**, מנהל מינהל סחר חוץ, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה;
- ג. **גב' גלית בן-נאים**, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר;
- ד. **גב' שירה גרינברג**, רכזת תחום חקלאות באגף תקציבים, משרד האוצר, או מר אורן משה, רכז תחום תעשייה ומסחר באגף תקציבים, משרד האוצר, לפי העניין.

**כמו כן, סייעו לעבודת הצוותים והשתתפו:** ראובן חביב, תמר פינקוס, מיכאל אטלן, יוסף דנקונה, אניטה יצחק, יאיר זילברשטיין, אלון מסר, מעיין נשר, נעם שטרן, שירלי אביבי, צביקה כהן, טלי ארפי, עמית שטאובר, רחל הירש, בועז הירש ואורי צוק-בר.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



## עיקרי הממצאים

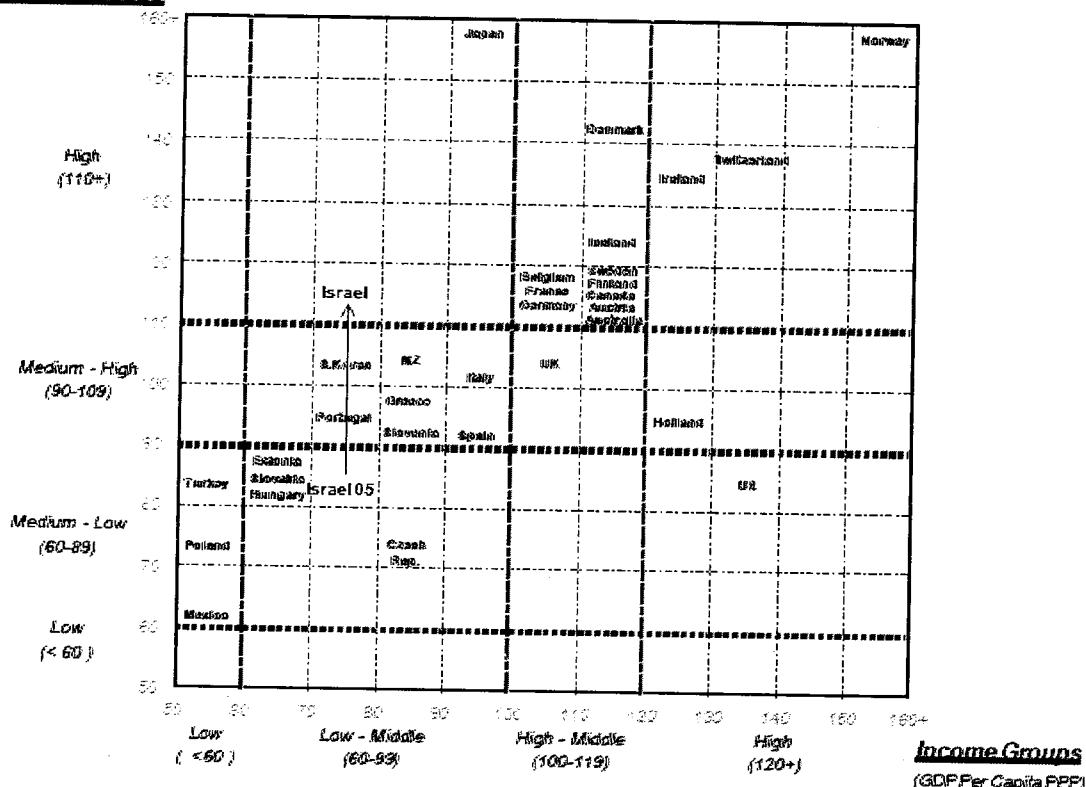
פרק זה מפרט את תמצית הממצאים של הצוות, המפורטים לעומק בדו"ח ההתקדמות של הצוות ובדו"ח חברת הייעוץ "מוניטור" שייעצה לצוות.

### האם מחירי מוצרי המזון והצריכה יקרים ביחס לעולם?

ניתוח השינויים במחירי המזון בעשור האחרון בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD מראה כי בשנת 2005 היו מחירי המזון בישראל נמוכים ב-10%-20% מהמחיר המצופה בהינתן התוצר המקומי הגולמי לנפש. לעומת זאת, ההשוואה המקבילה בשנת 2008 ובשנת 2010 מראה כי מחירי המזון בישראל היו גבוהים מכפי שניתן לצפות ב-10%-20% מהמחיר המצופה.

### השוואת רמות המחירים בהתאם לתמ"ג לנפש 2008

#### Price Level Groups



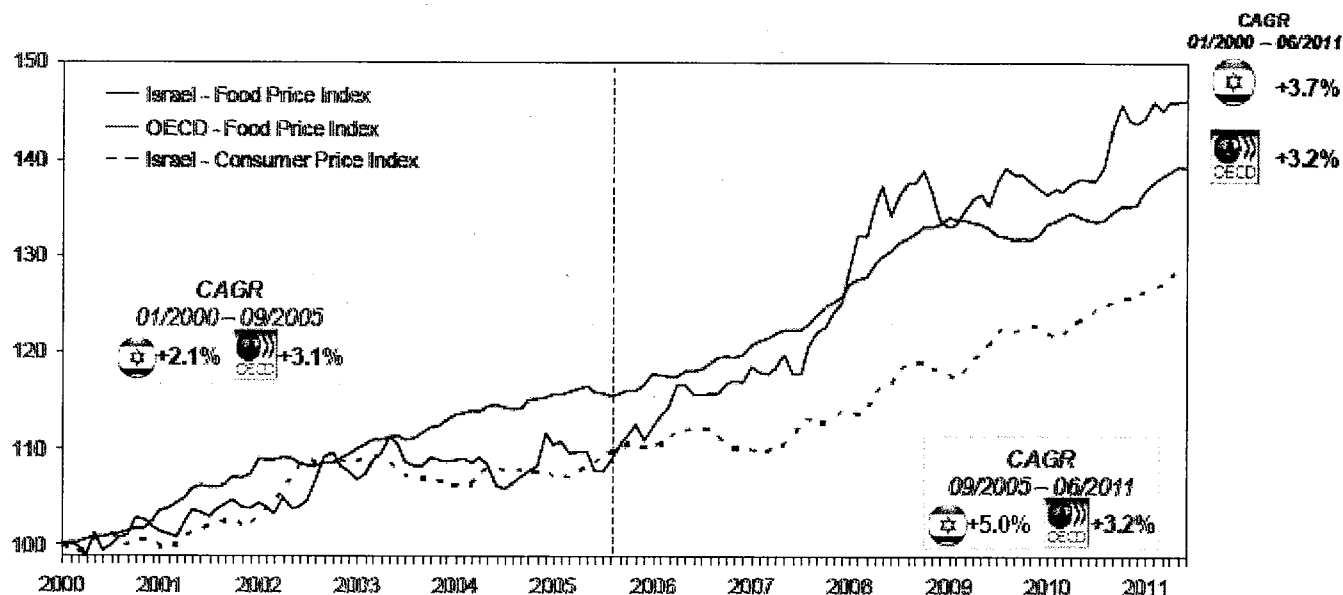
את רוב הפער ניתן להסביר באמצעות השוואת הנתונים על השינויים ברמת המחירים בישראל בהשוואה לעולם, כיון שבשנים 2005-2011 עמד שיעור גידול רמת מחירים השנתי על כ-5% בישראל, לעומת כ-3.2% במדינות ה-OECD.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



## השוואת מדד מחירי המזון בישראל וה-OECD בשנים 2000-2011



### הגורמים לרמות המחירים הנוכחיות:

ניתן לחלק את המניעים האפשריים להתייקרות המחירים בשוק המזון בישראל לשלוש קבוצות: גורמי מבנה השוק, גורמי מדיניות ממשלתית וגורמי מאקרו.

#### גורמי מבנה השוק:

גורמים הקשורים לסביבה התחרותית ולדינמיקות השוק וביניהם: גודל השוק, ריכוזיות אנכית ואופקית (אינטגרציה אנכית וריכוזיות בתוך שוק המוצר), מגבלות דתיות, נתח השוק של מותגים פרטיים, זמינות ונתח שוק של שחקנים המתחרים על מחיר, שקיפות מידע בנוגע למחיר והתנהגות הרכישה של הצרכנים.

#### גורמי מדיניות ממשלתית:

כתוצאה מהרגולציה והשפעתה על השוק: התערבות ישירה: הגבלות (כגון הגבלות על ייבוא ועל ייבוא מקביל), הגבלות בטיחות מזון, מיסים (מע"מ, מסי קנייה וכו') מכסים ומכסות יבוא, הגבלות לא מכסיות, תמיכות ישירות, ופיקוח על מחיר או על כמות (מכסות ייצור). התערבות עקיפה: כגון רגולציה סביבתית ופיקוח על התחרות.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



#### **גורמי מאקרו:**

גורמים הקשורים לתנאי המאקרו המקומיים והבינלאומיים המשפיעים על הסביבה הכלכלית, על מחירי המוצרים וכדומה: כגון, תנאי קרקע ואקלים, צמיחה כלכלית גלובלית ומקומית, עלויות תשומות מקומיות ( כגון עלויות מים ואנרגיה, תחבורה ועבודה ) , עלויות תשומות גלובליות (דלק, גז ומוצרי מזון) ושינויים בשערי החליפין.

ניתוח התפתחות המחירים ודינמיקות השוק שבוצע על ידי חברת הייעוץ ושעיקריו מובאים להלן, מצביע על כך שלגורמי מבנה השוק, לריכוזיות ולהעדר התחרותיות היה תפקיד מרכזי בהתייקרות המחירים, בכך שאפשרו לכלל השחקנים בשוק להעביר במידה רבה את ההתייקרות בעלויות התשומות ( גורמי מאקרו) לאורך שרשרת הערך עד לצרכן הסופי מחד , ולא להעביר את ירידות המחירים בעלויות התשומה לצרכנים מאידך. בנוסף, בתקופה שנבחנה על ידי צוות המזון כמעט שלא היו שינויים במדיניות הממשלתית שהשפיעו באופן משמעותי על התייקרות המחירים.

**להלן ניתוח דינמיקות מבנה השוק העיקריות בין השנים 2000-2011 והשפעתן האפשרית על מחירי המוצרים:**

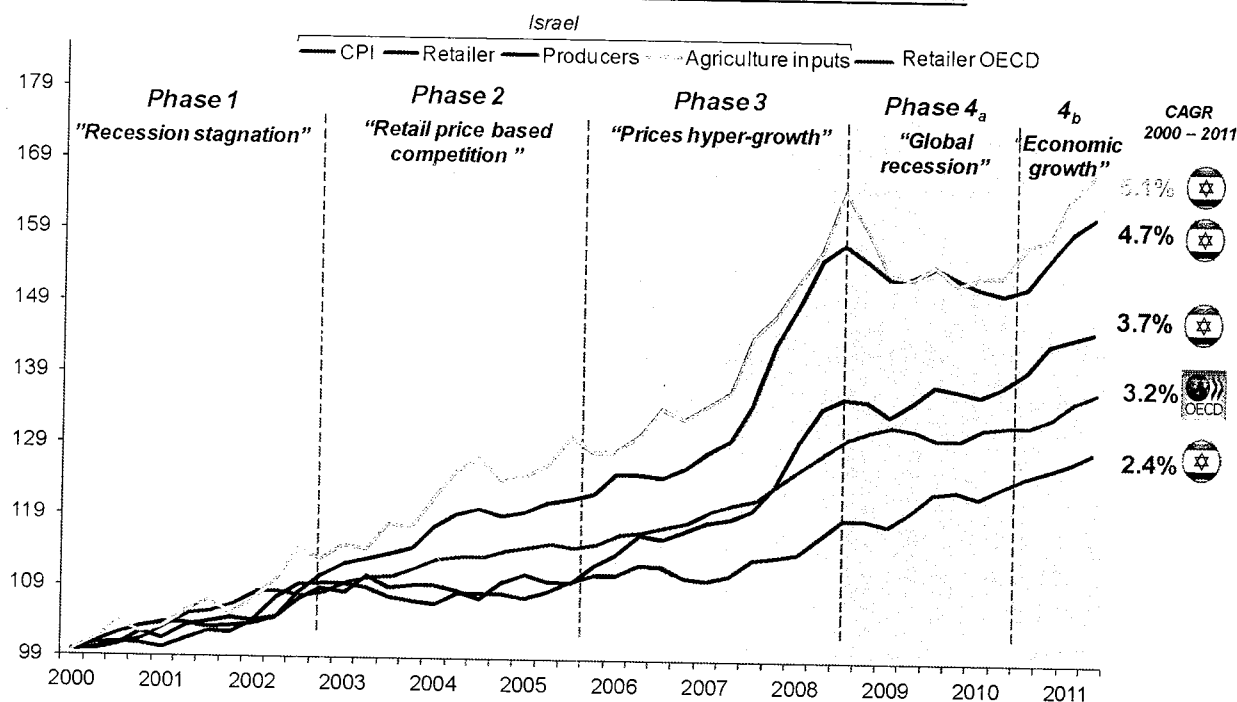
ניתוח התפתחות המחירים בישראל וב-OECD, בשנים 2000-2011 מתחלק לחמש תקופות. נקודות המעבר בין התקופות משקפות שינוי במגמת מחירי המזון וכן שינויים במבנה השוק:



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



### התפתחות מדד המחירים לצרכן – 2000-2011



**שלב 1 – 2000Q1-2002Q4 :** השלב הראשון התאפיין במיתון גלובלי והאטה בצמיחה הכלכלית של ישראל, שריסנו את עליית המחירים לצרכן. מחירי התשומות החקלאיות ומחירי היצרנים עלו במידה מועטה ושיעור העלייה השנתי במדד המחירים הקמעונאיים לצרכן היה זהה להתפתחויות המחירים לצרכן במדינות ה-OECD.

**שלב 2 – 2003Q1-2005Q3 :** השלב השני התאפיין בתחילתה של התאוששות וחזרה לצמיחה של הכלכלה הישראלית. שלב זה התאפיין בעלייה במחירי התשומות החקלאיות ובמחירי היצרנים, אשר לא התבטאו בעלויות במדד המחירים לצרכן. מדד המחירים לצרכן עלה ב-0.6% לעומת 1.7% ב-OECD. התנהגות מאתגרי שוק (רמי לוי, חצי חינם, קלאב מרקט וכדומה) הובילה לתחרות מוגברת במקטע הקמעונאי אשר מנעה העלאת מחירים לצרכנים והרשתות המובילות שמרו על רמות מחירים נמוכות בכדי לשמור על נתח השוק שלהן.

**שלב 3 – 2005Q4-2008Q3 :** שלב זה התאפיין בעלויות מחירים דרמטיות, הן במקטע הספקים והן במקטע הקמעונאי. כתוצאה מהתמוטטות קלאבמרקט ורכישתה על ידי שופרסל, גדל נתח השוק של שני הקמעונאים הגדולים באופן משמעותי וגדלה הריכוזיות



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



במקטע הקמעונאי, בעוד שנתח השוק המצרפי של הרשתות הקטנות, "מאתגרות השוק" ירד בחדות.

סביר להניח, כי הגדלת הריכוזיות במקטע הקמעונאי והריכוזיות הגבוהה שהייתה קיימת כבר קודם לכן במקטע היצרנים בשווקי המוצרים השונים, יחד עם הצמיחה הכלכלית והגידול בתוצר לנפש באותה תקופה, יצרו את התנאים הנוחים להעלאת המחירים לצרכן בשוק לא תחרותי. כתוצאה מכך, ניתן לראות כי העלויות במחירי חומרי הגלם, הועברו ברובם לצרכנים. בתקופה זו עלו המחירים בישראל בשיעור שנתי של 6.7% לעומת 4.3% במדינות ה-OECD.

**שלב 4- 2008Q4-2010Q1 :** שלב זה התאפיין במיתון פיננסי גלובלי אשר האט את הצמיחה בישראל והגביר את פסימיות הצרכנים. התפתחות מדד מחירי המזון לצרכן בישראל היה דומה למדד במדינות ה-OECD, כאשר המחירים לצרכן כמעט שנותרו קבועים, עם שיעור גידול שנתי של 0.3%. בתקופה זו ירדו הן עלויות התשומות חקלאיות והן מחירי היצרנים, אך הקמעונאים נמנעו מהעברת הירידה בעלויות למחירים לצרכן הסופי.

**שלב 5- 2010Q2-2011Q2 :** שלב זה התאפיין בהתאוששות מהמיתון הגלובלי, הן בישראל והן בעולם. התקופה התאפיינה בשיעורי צמיחה גבוהים ובעלייה במחירים. ישראל חוותה צמיחה מחודשת בתמ"ג לנפש, אופטימיות הצרכנים גברה וגם ההוצאה הפרטית. בתקופה זו נראה כי ההתייקרויות במחירי התשומות הועברו באופן מלא לאורך שרשרת הערך למחירי יצרנים וקמעונאים גבוהים יותר. תקופה זו הסתיימה עם פרוץ המחאה. בתקופה זו עלו המחירים בישראל בשיעור שנתי של 4.5% לעומת 2.9% במדינות ה-OECD.

#### **סיכום התפתחות המחירים בשנים 2000-2011 :**

כאמור לעיל, רוב שווקי המוצרים של ספקי המזון הינם ריכוזיים במידה רבה מאוד ביחס לעולם, בנוסף, בשנת 2005 גדלה הריכוזיות במגזר הקמעונאי בעקבות התמוטטות רשת "קלאבמרקט" ורכישתה ע"י רשת שופרסל. מאז סוף שנת 2005 נראה כי ההתייקרויות בעלויות תשומות גלובליות ומקומיות הועברו במידה רבה הלאה לצרכנים בעוד ירידות במחירי התשומות לא הועברו לצרכנים. ניתן לומר ששינויים אלו במבנה השוק, הובילו לשתי תופעות:



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



א. **העברה אסימטרית של המחיר** - התייקרות בעלויות התשומות מועברות למחירים לקמעונאים ולצרכן, בעוד שירידות במחירי התשומות אינן מועברות לצרכנים (או במידה פחותה באופן ניכר).

ב. **תנאים אוליגופוליסטים**: כאשר מקטעי האספקה והשיווק בשווקי המוצרים השונים בשרשרת הערך הינם ריכוזיים, פוחת כוח הקנייה של החוליות המבוזרות, כלומר הצרכנים.

בשווי משקל מעין זה, שבו יש רמות ריכוזיות גבוהות בשווקי המוצר הרלבנטיים ובמגזר הקמעונאי, ובמקביל, מודעות ורגישות נמוכה יחסית למחיר של הצרכנים, נראה כי לא התקיים לחץ תחרותי משמעותי להורדת המחירים.





**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



## **המלצות הצוות**

מבחינה תיאורטית ובהשוואה לכלים הקיימים בעולם, קיים מגוון רחב של אפשרויות לפעולות רגולטוריות שניתן ליישם בתחום המזון ומוצרי הצריכה השוטפת. עם זאת, לא כל הכלים הינם רלוונטיים למשק הישראלי ובעלי השפעה על חסמי התחרות העיקריים וכשלי השוק לאורך שרשרת הערך.

הצוות סבור כי לא קיים פתרון אחד ויחיד לנושא זה, אשר בתקופה קצרה יניע את המשק לתחרות גבוהה יותר ולהפחתת המחירים לצרכן. לפיכך, המלצות הצוות על כל פרקיהן ועל הכלים השונים המוצעים בהן מבטאות פתרון משולב המשפיע על כל אחד מהשחקנים בשרשרת הערך ואשר ביישום כולל ומהיר יגבירו את התחרות לאורך השרשרת כולה ויביאו לירידת מחירים לצרכנים.

### **המלצות הצוות להפחתת המכסים במוצרים חקלאיים ומזון תעשייתי**

ביום 16 באוגוסט 2011 פרסם הצוות הודעה על כוונתו לבחון אפשרות לחולל ירידת מחירים של מוצרי מזון, לרבות מוצרים חקלאיים, ומחירים של מוצרי צריכה בדרך של הפחתת מכסים ומסי קניה, ובקשה לשמוע את עמדת הציבור בכללותו ואת עמדתם של גופים הנוגעים לעניין. בסעיף 13 בהחלטת הממשלה מס' 3783 בנושא "שינויים במערכת המס" מיום 30 באוקטובר 2011, שאימצה את המלצות הועדה לשינוי חברתי-כלכלי (להלן "ועדת טרכטנברג"), הוחלט על מתווה הפחתת המכסים במוצרים התעשייתיים וכן הוטל על הצוות להמליץ בפני שר האוצר על רמת המכסים שיחולו על טובין חקלאיים ועל מוצרי מזון הממוינים בפרקי המכס 1-24 בצו תעריף המכס.

הצוות בחן את הנושא ארוכות, וכן קיים מפגשים לשמיעת עמדותיהם של הנציגים השונים בשרשרת הערך. חברי הצוות ראו לנגד עיניהם בדיונים הרבים שהוקדשו לנושא את כל השיקולים הנלווים להורדת המכסים – תועלות חיצוניות בתחום החקלאות, שיקולים הנוגעים להסכמי סחר, ושיקולי ההשפעה על תעסוקה ופיתוח הענפים המקומיים. מנגד, עמד לנגד עיני חברי הצוות נושא יוקר מחירי המזון בארץ. שיקולי הצוות מפורטים בדו"ח המכסים מיום 3 במאי 2012 המצורף כנספח.

לאחר שמיצה את בחינת הנושא, המליץ הצוות לשרים, ביום 29 בינואר 2012, על הפחתת מכסים במוצרי חקלאות שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור בהם זניחים וכן במוצרים בהם שיעור המכס גבוה במיוחד, ומהווה חסם סחר: בשר בקר טרי, עגלים, בשר כבש ופטם (בשר עוף). גם במוצרי מזון תעשייתי מעובד ממליץ הצוות על הפחתות מכסים משמעותיות, לרבות במוצרים בהם המכס גבוה במיוחד: שימורי טונה, רכזים למיצי פירות ונקניקים ומוצרי בשר.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



הצוות בחן לעומק את נושא הפחתת המכסים בתחום המזון, כולל כאמור, פרסום "קול קורא" לציבור להביע את עמדתו ושמיעת עמדות הנציגים השונים בשרשרת הערך.

### **מתווה להפחתת מכסים במוצרים חקלאיים**

1.1 מוצרים שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור בהם זניחים – הצוות המליץ על הפחתת מכסים של בין 40%-ל-100% משיעור המכס הקיים.

1.2 מוצרים חקלאיים בהם שיעורי מכס מהווה חסם סחר:

1.2.1 בשר בקר טרי – שיעור המכס כיום עומד על 190%. הצוות המליץ להפחית את המכס במתווה של 4 שנים עד ל-12% ועוד 13 שם לק"ג. נוסף על כך, המליץ הצוות על פתיחת מכסה כמותית שנתית של 1000 טון פטורה ממכס מכל מדינות העולם.

1.2.2 עגלים – המכס כיום עומד על 1.15 שם לק"ג על עגלים שמשקלם מעל 250 ק"ג. הצוות ממליץ כי משרד החקלאות יפעל לפתיחת מתקני הסגר נוספים תוך שישה חודשים. פתיחה זו מותנית בהסכמה בין משרד החקלאות לאגף התקציבים שבמשרד האוצר בנושא הקצאת התקנים של הרופאים הווטרינרים לתפעול מתקני ההסגר.

כמו כן, לאחר פתיחת מתקני ההסגר, כאמור, יופחת המכס על עגלים שמשקלם מעל 250 ק"ג ב-50%, ולאחר שלושה חודשים יבוטל המכס לחלוטין. זאת, בכפוף להסכמה בין אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד החקלאות בנושא מתן תמיכה למגדלים המקומיים של העגלים למרעה.

1.2.3 בשר כבש – שיעור המכס כיום ביבוא בשר כבש קפוא וטרי הינו - 50%. הצוות המליץ להפחית את המכס בהדרגה לשיעור של 30%, בשתי פעימות, במשך שנתיים.

1.2.4 פטם (בשר עוף למאכל) – הצוות המליץ להפחית את שיעורי המכס ביבוא פטם קפוא ב-50% ואת שיעורי המכס ביבוא פטם טרי ב-25%.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



## 2. מתווה להפחתת מכסים במוצרי מזון תעשייתי

- 2.1 שימורי טונה – שיעור המכס כיום עומד על כ-30%. הצוות המליץ להפחית את המכס לשיעור של 12%, במתווה של 4 שנים.
- 2.2 נקניקים ומוצרי בשר – שיעור המכס כיום עומד על כ-50%. הצוות המליץ להפחית את המכס לשיעור של 22% במתווה של 4 שנים.
- 2.3 מיצי פירות (רכזים למיצי פירות) – שיעורי המכס כיום נעים בין 12% ל-45%. הצוות המליץ להפחית את המכס לשיעור של 12%, במתווה של 4 שנים.
- 2.4 יתר מוצרי המזון המעובד – הצוות המליץ על הפחתה של 75% משיעור המכס הנוכחי, על פני 3 שנים (למשל, מכס של 12% יופחת בתקופה של שלוש שנים ל-3%), שבסופן יקבע שר האוצר את המשך יישום מתווה ההפחתה.

הצוות המליץ כי עיתוי ההפחתה והיקפה במשך התקופה, ייקבע בשים לב להסכמי הסחר הבינלאומיים ולמגעים שמדינת ישראל מקיימת בנושא הסכמי סחר עם מדינות אחרות. במקביל להורדת המכסים המליץ הצוות להעמיד תכניות הסתגלות למפעלים שעלולים להיות מושפעים מהמהלך לשם ביצוע השקעות בטכנולוגיה, בחדשנות ובהעסקת עובדים.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



### המלצות הצוות בתחום הצרכנות

מורכבות שווקי המזון ומוצרי הצריכה, הגיוון הרב של המוצרים והמניפולציות השיווקיות שמפעילים ספקים ורשתות המזון גדולות באמצעים שונים, עלולים להקשות על הצרכן לקבל החלטות צרכניות באופן המושכל ביותר להשאת תועלתו. חוסר הסימטריה במידע בין הספקים והרשתות לבין הצרכן גורמים לכך שבמערכת היחסים צרכן-ספק הצרכן הוא הצד החלש והוא חסר את הכלים המאפשרים לו לקבל את ההחלטות הנכונות ביותר מבחינה צרכנית. מציאות זו מחייבת יצירת שכבת הגנה אשר תתרום לחיזוק הצרכן, להגדלת כוח המיקוח שלו ולמניעת הטעייתו.

החקיקה בתחום הגנת הצרכן במדינת ישראל ענפה ומתקדמת ומטרתה לייצר את שכבת ההגנה המיוחדת לציבור הצרכנים. החקיקה עוסקת במגוון היבטים ביחסי עוסק צרכן ובעיקרה, מטילה על עוסקים חובות מוגברות כלפי צרכנים, ביניהן : איסור הטעייה, חובות גילוי, סימון טובין, הצגת מחירים ואי ניצול מצוקת צרכן. באמצעות חוקי מגן אלה בחרו המחוקק הראשי ומחוקק המשנה, להגן על האינטרסים של הצרכנים במקום שבו חופש החוזים לא יכול לספק את ההגנה הנדרשת.

האינטרס ביצירת שכבת הגנה זו ובקיומם של דיני הגנת הצרכן אינו מצטמצם רק להגנה על ציבור הצרכנים, אלא רחב הרבה יותר ובעל השלכות כלל משקיות הנוגעות בחלוקת המשאבים במשק ובצדק חלוקתי.

הגדלת השקיפות של העוסקים ומניעת פרקטיקות מטעות כלפי ציבור הצרכנים, תמנע מציאות בה צרכנים מבזבזים את כספם על קניה בלתי מושכלת אם לרכישת מוצרים או שירותים מיותרים, או רכישת מוצרים או שירותים נחותים ולקויים. סחר הוגן יתרום לקניה מודעת של צרכנים, על בסיס מידע מלא ונטול לחצים אגרסיביים של ספקים ובכך יתרום לניהול כלכלי נכון של המשק. אכיפה הולמת של חוקי הגנת צרכן מביאה גם לשימוש נכון יותר של הספקים במשאבים שלהם : לא תחרות על בסיס פיתוי, לחץ והטעיית צרכנים, אלא הפניית המשאבים לצורך יצירת מוצרים טובים וזולים יותר. הם גורמים לספקים להתחרות, על האטרקטיביות של המוצרים, מחירים ואיכותם, ולא על שיבוש דעתם של הצרכנים והבאתם לרכישות שאין הם מעוניינים בהן באמת. מצב דברים זה מקבל משנה תוקף במבנה של המשק הישראלי והוא מחייב התמודדות מערכתית, רב תחומית ויצירתית מצד ממשלת ישראל.

קיומו של חוק הגבלים עסקיים אינו עונה על הצורך בהגנת הצרכן במשא ומתן החוזי שלו עם הספק ולעתים אין חוק ההגבלים העסקיים מכסה כלל את ההסכמים הנכרתים בין ספק ללקוח. מול ערכים ומטרות אלה עליהם עמל המחוקק, תוך ציפייה שיתמלאו, נדרשת מערכת אכיפה אשר תבטיח את יישומן ומימושם של הנורמות והחוקים. בפועל קיימת במדינת ישראל תופעה מתמשכת ואף מתרחבת של אי ציות לנורמות וחוקי מגן אלה. העדרה של מערכת אכיפה הולמת



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



לא רק שאינה מבטיחה את יישומה של החקיקה הענפה בתחום הצרכנות, יתרה מכך חולשתה מזינה לכשעצמה את הליך אי הציות לחוק. חיזוק מעמדו של הצרכן, כאמור לעיל יאפשר שימוש יעיל ומושכל במשאבים העומדים לרשות ציבור הצרכנים, לקידום מסחר הוגן, לעידוד התחרות בין עוסקים ולמיקסום הרווחה הכלכלית. המלצות הצוות גובשו מתוך מטרה להעצים את הצרכנים בישראל ולהגמשת הביקוש למוצרים, זאת תוך התייחסות לשיפור החקיקה, שיפור כלי האכיפה הצרכניים וכלי האכיפה של חוק הגנת הצרכן וחיזוק המודעות הצרכנית.

#### **א. פעולות באמצעות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן**

##### **1. חקיקה:**

- 1.1 קידום הצעת חוק הגנת הצרכן – עיצומים כספיים (הגברת האכיפה): יאפשר הגברת האכיפה של הוראות הגנת הצרכן ע"י הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.
- 1.2 חובת הבלטת מוצרים בפיקוח - חיוב עוסקים להקנות שטח מדף בולט לטובת מוצרים בפיקוח במסגרת חוק הפיקוח על המצרכים והשירותים והצבת שלט בסמוך למוצרים בפיקוח במסגרת תקנות הגנת הצרכן.
- 1.3 חובת היוועצות - חובת היוועצות עם הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן בנושאים בעלי השפעה על ציבור הצרכנים.
- 1.4 הרחבת סמכויות הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן גם לפיקוח על מחירים מרביים לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים. האכיפה על הפקעת מחיר מרבי תעבור ממשרד התמ"ת לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.
- 1.5 חובת הקצאת שטח מדף לעסקים קטנים ברשתות דומיננטיות – הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן תבצע את האכיפה לעניין להקצות שטח מדף לספקים קטנים, ככל שתקבע חובה כזו.

##### **2. עידוד אכיפה עצמית:**

- 2.1. עידוד אכיפה עצמית של עוסקים באמצעות מנגנוני אכיפה פנימיים (פנים חברתיים וענפיים).
  - 2.2. גיבוש תו חברתי לעניין קיום זכויות צרכנים אשר יסייע לעוסקים באכיפה עצמית. תו החברתי הצרכני יהיה וולונטרי, יעיד על קיום אכיפה עצמית וייעשה באמצעות הרגולטור.
- ב. פעילות באמצעות המועצה לצרכנות – הפעלה של שני פרויקטים ניסויים:**
1. נאמני צרכנות – סיירי המועצה לצרכנות יבחנו את התנהלות בתי העסק כלפי הצרכנים בהיבטים השונים של זכויות הצרכן ושל יוקר מחירי מוצרים.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



2. הגברת סיוע אזרחי לצרכנים והגשת תביעות – העצמתו של הצרכן הבודד ביכולת לפעול מול בעל העסק באמצעות פנייה לבית המשפט לתביעות קטנות, תוך ייצור הרתעה צרכנית.
- ג. מידע לציבור הצרכנים :
1. פיתוח כלי לשיתוף הצרכנים במידע על מחירים בבתי עסק. המלצה זו הורחבה בפרק הרגולציה והתחרותיות.
2. הגברת מודעות ציבור הצרכנים והעוסקים לעניין הזכויות והחובות החקיקה הצרכנית, באמצעות הנגשת המידע לגבי הכלים וההליכים העומדים לטובת מימוש זכויות הצרכנים.
3. חינוך לצרכנות נבונה בבתי הספר ובאמצעות פרסומים שונים לציבור.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



## המלצות הצוות בתחום הרגולציה והתחרותיות

### **מקטע החקלאות**

המקטע החקלאי בישראל פועל תחת רגולציה והינו מסודר ומנוהל. הצוות סבור כי יש לפעול לצמצום היקפו של הפטור החקלאי המאפשר לבצע הסדרים כובלים. המגזר החקלאי בישראל מורכב ברובו ממשקים בגודל קטן עד בינוני, המשקים אינם תמיד ממצים את היתרונות לגודל, ואינם תמיד יכולים ליהנות מיתרונותיו של שוק מקומי נרחב אשר מאפיינים משקים במדינות מפותחות אחרות. עם זאת, למדינת ישראל מספר יתרונות כמו, תנאי אקלים נוח במיוחד לגידולים רבים, טכנולוגיות מתקדמות וכן מומחיות ניכרת בניהול משקים. המגזר החקלאי נהנה מרמה גבוהה של השקעות במחקר ופיתוח וישראל הינה אחת מהמדינות המובילות בעולם בהיבטים רבים של טכנולוגיה חקלאית. לחקלאות תפקיד מרכזי מאז הקמתה של המדינה וככזה היה אחד מהמגזרים המסובסדים ביותר בהשוואה עולמית. על אף הפחתת המעורבות הממשלתית בתחום, קיימת מעורבות נרחבת של הממשלה בענפי החקלאות, בעיקר בשל הבעלות על גורמי הייצור. הממשלה מקצה את הקרקעות, מקורות המים והעובדים הזרים לכלל ענפי החקלאות ואת מכסות הייצור בענפי החלב וההטלה.

### **מקטע היצרנים**

הצוות מצא כי מקטע יצרני המזון הוא הריכוזי ביותר מכל שרשרת הערך בשוק המזון בישראל כך שבכל קטגוריית מוצרים ישנם שניים או שלושה ספקים מובילים (מדד CR3 גבוה מ-80%)<sup>4</sup>. בהשוואה בין מספר מדינות נמצא כי ברוב הקטגוריות מדורגת ישראל במקום הראשון או השני בריכוזיות הספקים. בנוסף, הצוות מצא כי קיימת ריכוזיות אופקית בעקבות מיזוגים ורכישות בשוק המזון והיווצרותם של ספקים דומיננטיים המייצרים מגוון גדול של מוצרים.

נראה כי קיימת רמת ריכוזיות גבוהה בשווקים ובקטגוריות מוצרים המאופיינים ברמה גבוהה של נאמנות למותגים מובילים ושיעור חדירה יחסית נמוך של מוצרי עסקים קטנים ובינוניים ומותגים פרטיים. בחלק מן הקטגוריות מהווים מוצרים מיובאים חלופה למוצרים המקומיים ומתחרים מולם על נתח השוק המקומי, אך בחלק מן הקטגוריות ישנם חסמי יבוא המגבילים את התחרות. כניסת מתחרים חדשים למקטע זה הינה נמוכה בשל חסמי הכניסה והיתרון לגודל המאפיינים את מקטע ייצור המזון.

<sup>4</sup> מדד ה-CR3 מבטא את נתח השוק של שלושת השחקנים הגדולים בשוק מסוים.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



## המקטע הקמעונאי ויחסי ספקים-קמעונאים

הצוות מצא כי מתקיימת ריכוזיות גם במקטע הקמעונאי. במדד ה-CR3 מדורגת ישראל במקום השביעי בהשוואה למדינות ה-OECD ובמדד ה-CR2 ישראל מדורגת במקום החמישי.

בדו"ח ההתקדמות של הצוות, המצורף כנספח, נדונו שורה של קשרים, הסדרים ונוהגים העלולים לחזק את מעמדם של הגורמים הדומיננטיים בענפים השונים ולהפחית את התחרות בין הספק לבין ספקים מתחרים או הקמעונאי לבין קמעונאים מתחרים. בדו"ח זה ציין הצוות, בהמשך לחקירה שניהלה הרשות להגבלים עסקיים בין השנים 2000-2002 ולצו המוסכם שאושר בשנת 2006 על ידי בית הדין להגבלים עסקיים, כי ספקים ורשתות דומיננטיים פועלים במגוון הסדרים המגבילים את התחרות, כגון בלעדיות במבצעים וסדרנות המוצרים על המדפים. מערכות היחסים בין הספקים לקמעונאים והסדרים מסוג זה נבחנו בעשור האחרון על ידי מספר מדינות בארגון ה-OECD, ובמקרים מסוימים נקבע כי הסדרי סחר מעין אלו פוגעים בתחרות וגורמים להעלאת מחירים לצרכנים.

## להלן המלצות הצוות לנושא הרגולציה והתחרותיות:

### א. מקטע האספקה:

1. **הגברת הרגולציה על קשרי ספק-קמעונאי:** הצוות מצא כי לעיתים מתקיימים קשרים חוזיים ועסקיים בלתי הוגנים שהגבילו את התחרותיות. קשרים מסוג זה נחקרו בכמה ממדינות ה-OECD, והתגלו הסדרים מסחריים בלתי הוגנים שהובילו לכשלי שוק ולפגיעה בתחרותיות. בישראל, ניהלה הרשות להגבלים עסקיים חקירה בין השנים 2000-2002 בעניין יחסי הסחר שבין הספקים הדומיננטיים לרשתות השיווק הגדולות. בעקבות הממצאים של חקירה זו אושר בשנת 2006 צו מוסכם ע"י בית הדין להגבלים עסקיים, אשר מטרתו הייתה להביא להפסקתם, בצו שיפוטי, של חלק מההסדרים שנמצאו כמסוכנים לתחרות ופסולים. הצוות מצא כי לאורך השנים לא נאכף הצו באופן מספק. על כן, ממליץ הצוות להכין חקיקה על בסיס עקרונות הצו המוסכם והניסיון שנצבר בשנים עברו, לרבות מעבר מיידי לסידור מדפים ע"י הרשתות, בדגש על איסור של סידור מדפים הנעשה על ידי ספקים. כמו כן, מוצע להקנות סמכויות אכיפה מנהלתיות ו/או פליליות במסגרת אותה החקיקה.





**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



2. **מיזוגים ורכישות:** הצוות מצא כי בשנים האחרונות קיימת מגמה של מיזוגים ורכישות בשוק המזון וקיומם של ספקים דומיננטיים המייצרים מגוון גדול של מוצרים. מגמה זו מאפשרת לספקים הגדולים בשוק לחדור לשווקים חדשים בהם לא היה להם כוח שוק ובכך, להגביר את הריכוזיות בשוק המזון. על כן, הצוות ממליץ לרשות להגבלים עסקיים לבחון האם ספקים דומיננטיים שרכשו יצרני מזון קטנים גרמו לשינוי לרעה בתחרות בענף.

3. **עידוד "מותגים פרטיים":** הצוות מצא כי לרוב, מחירי המותגים הפרטיים של הרשתות הקמעונאיות מהווים חלופות זולות יותר מהמותגים הגדולים ובכך תורמים לתחרות ולהגברת הלחץ להפחתת מחירים בתחום המזון ומוצרי הצריכה. השוואה בינלאומית שנעשתה, מראה כי בעוד שיעורם של המותגים הפרטיים באירופה וצפון אמריקה גדל בצורה ניכרת בשנים האחרונות ובמקרים מסוימים הוא אף עלה על 40% (כמו למשל בשווייץ ובבריטניה) בישראל שיעור חדירת המותגים הפרטיים הוא נמוך ביותר (5%-10%). נתח השוק אותו תופסים המותגים פרטיים תלוי בעיקר בהחלטות העסקיות של הקמעונאיים הגדולים בשוק ובהעדפות ציבור הצרכנים. אולם, הצוות בחן מספר אפשרויות פעולה אשר יש בהן כדי להגביר את רמת התחרותיות בשוק באמצעות המותגים הפרטיים ובכך להניע תהליך של הפחתת מחירים של כלל המוצרים:

- א. עידוד פיתוח של עסקים קטנים ובינוניים בתחום עיבוד המזון: ראה סעיף 5 להלן.
- ב. הסרת חסמים מכסיים (כמפורט בהחלטת הצוות מיום 29.1.12) וחסמים לא מכסיים: ראה סעיף 4 להלן.
- ג. עידוד כניסה של שחקנים המבדלים את עצמם באמצעות אסטרטגיה של מחיר נמוך לצרכן: קיימות דוגמאות לרשתות מוזלות שעיקר המכירות שלהן הן של מותגים פרטיים (בשוק הגרמני פועלות למשל באסטרטגיה זו רשתות מוזלות כמו Aldi ו-Lidl).
- ד. הגבלת יצור מותג פרטי עבור רשתות קמעונאיות: ייצור מותג פרטי עבור רשתות פרטיות יותר לעסקים קטנים ובינוניים בלבד.
- ה. ייצור מותג פרטי עבור רשתות יותר לעסקים קטנים ובינוניים בלבד הגדלת החשיפה של הציבור והפתיחות שלו לצורך מותגים פרטיים ומוצרים של יצרנים קטנים: הצוות ממליץ כי הממשלה תיזום פעילות להגדלת החשיפה של הציבור והפתיחות שלו לצורך מותגים פרטיים ומוצרים של יצרנים קטנים. דרך אחת אפשרית לפרסם ממצאים המעידים על איכות מוצרי המותגים הפרטיים ומוצרי היצרנים הקטנים בהשוואה למוצרים ממותגים דומים. הצוות סבור כי פרסום כזה יפריך חששות הנובעים מפערי מידע בעת קניית מוצר לא ממותג ובכך יסייע להגדלת נתח המותגים



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



הפרטיים ומוצרי היצרנים הקטנים בישראל ולהגברת התחרות בתחום מוצרי המזון ומוצרי הצריכה בישראל.

הצוות סבור כי הגדלת נתח המותגים הפרטיים תחזק את מעמד הקמעונאיים אל מול הספקים הדומיננטיים ותאפשר להם לדרוש הפחתה של מחירים, אולם באמצעות המהלכים המשלימים להגברת התחרות במקטע הקמעונאי, אפשר יהיה להעביר לידי הצרכנים חלק משמעותי מההוזלות שיושגו על ידי הקמעונאים.

4. **הפחתת מכסים וחסמים לא מכסיים:** נושא הפחתת המכסים נדון בפרק נפרד של הצוות אשר הוגש ביום 29.1.12 לשר האוצר ולשר התמ"ת. מסקירה של החסמים הלא מכסים עולה כי לצד גודל השוק בישראל ומגבלות כשרות, קיימים מספר קשיים מנהליים אשר אינם קיימים בארה"ב ובאיחוד האירופי.

בין היתר, נמצא כי הליכי ייבוא מסובכים (בניהם, הליך רישום יבואן, והליך רישום יבוא למזון או למוצר) וכן רגולציה החוסמת אפשרות ליבוא מקביל בתחום המזון הינם חסמים לא מכסיים המקטינים את רמת התחרותיות בישראל. בין היתר, נמצא כי בארצות הברית ובאיחוד האירופאי לא נדרש רישום היבוא למזון עבור מוצר וכן, לא נדרש לחדש מידי שנה את רישום היבואן (יחד עם זאת, במסגרת הסכמי הסחר העולמיים ניתן מעמד מיוחד להגנה על בריאות הציבור, הצמח והחי ובמסגרת זו כל מדינה רשאית לקבוע דרישות להגנות שאינן דווקא הגנות מכסיות).

א. הצוות דן באיזון הראוי שיש ליצור בין אפשרות לפגיעה בבריאות הציבור לבין הפגיעה הנובעת מייקור מוצרי הצריכה ופגיעה בתחרותיות בשוק המזון. הצוות ממליץ על אימוץ מערכת הדומה יותר למערכת הפיקוח על היבוא של ארה"ב או האיחוד האירופי למזון שאינו רגיש. הצוות ממליץ לבטל את הרישום למוצרי מזון שאינם רגישים בהתבסס על ניתוח סיכונים. יש לציין כי שירות המזון במשרד הבריאות השקיע בהקמת מערכת מחשוב לשיפור השירות ליבואנים.

ב. מכסות ייבוא: יש למצות את הדרכים שבאמצעותן ניתן להקצות באופן יעיל יותר את המכסות על מנת להגביר את התחרותיות בקרב תעשיית המזון. הצוות ממליץ על ישום ההמלצות הבאות:

1. ייעול תהליך הקצאת מכסות היבוא ותהליך חלוקת רישיונות היבוא באופן שיביא לניצול מקסימלי של המכסות, תוך מתן עדיפות לשחקנים לא דומיננטיים בשווקים לרבות העדפת יבואנים קטנים ובינוניים על פני יבואנים גדולים.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



2. קביעת איסור על סחר במכסות: על מנת להימנע ממצב שבו מדיניות ההקצאה לא תיושם בפועל, ייקבע כי הקצאה מכסה תותנה בכך שמקבל המכסה לא יוכל להעבירה לרבות לחברה קשורה.

5. **תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים של יצרני המזון:** כאמור, הצוות סבור כי לעסקים קטנים ובינוניים יש תפקיד חשוב בהגברת רמת התחרותיות בשוק המזון בכלל ובפרט כיצרנים של מוצרי מותגים פרטיים עבור הקמעונאים (סעיף 3ה' למסמך). על כן, הצוות ממליץ על יישום ההמלצות הבאות:

א. הגדרת שטח מדף קמעונאי שיובטח למוצרים של עסקים קטנים ובינוניים שאינם משווקים במסגרת המותג הפרטי של הקמעונאי.

ב. הקלת הגישה להון:

1. פיתוח רגולציה, או לחילופין, עידוד המגזר הפיננסי להגדיל את היצע האשראי לעסקים קטנים.

2. הקלת הגישה של עסקים קטנים ובינוניים לחוזים ממשלתיים באמצעות ייעוץ לעסקים המעוניינים לגשת למכרזי ממשלה באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התמ"ת.

3. הקלת הדרישות המנהלתיות בחוזים ממשלתיים לעידוד השתתפות עסקים קטנים ובינוניים.

ג. לבחון את הדרכים לעודד צמיחת עסקים קטנים בענף המזון, לרבות בדרך של מתן עדיפות במכרזים ממשלתיים, במסגרת המגבלות המותרות באמנות שאליהן מחויבת מדינת ישראל, וכן תמיכה ביצואני מזון קטנים ובינוניים בדרך של עידוד השיווק בארץ ובחו"ל.

ד. מתן התמיכה לפעילות מסחרית: סבסוד השתתפות בתערוכות, ביצוע מחקרי שוק ומיתוג באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התמ"ת.

6. **פיקוח על מחירי מוצרי מזון בשווקים ריכוזיים:** הצוות סבור כי במוצרים בהם קיימת ריכוזיות משמעותית במקטע הספקים, פיקוח על מחירי מוצרי מזון יכול להוות כלי מדיניות יעיל לטווח הקצר. על כן, ומתוך הערכה כי ההשפעה של חלק מהמלצות הצוות תהיה רק לאחר תקופת זמן של כשנתיים ממליץ הצוות על:

א. קביעת רשימת מוצרים ע"י שרי התמ"ת והאוצר, עליהם יינתן דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו - 1996. הדיווח יינתן לפחות אחת לרבעון בשנה הראשונה. לאחר בחינת הרווחיות, מוצר שהרווח עליו אינו סביר יוכנס לפיקוח לפי פרק ה' לחוק.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



הצוות ממליץ שפיקוח על כל מוצר יוגבל לשנתיים בלבד: הצוות מאמין כי הדרך לתיקון כשלי שוק היא באמצעות קידום תחרות ואילו פיקוח על המחירים הוא פתרון מומלץ רק כאשר הוא זמני בלבד עד להשלמת כלל הפעולות אשר הומלצו ע"י הצוות.

ב. חובת הקצאת שטח מדף ובולטות למוצרים המפוקחים: הצוות סבור כי החשיפה של הצרכנים למוצרים שמחירים מפוקח ע"י הממשלה הינה מועטה ביותר מסיבות כגון: כמות בלתי מספקת המוצעת ע"י הקמעונאי ונראות לקויה של האזור בו נמכרים המוצרים המפוקחים. הצוות ממליץ כי כל קמעונאי המוכר מוצרים מפוקחים יהיה חייב להקצות שטח מדף אשר יהיה ברור ונבדל משאר המוצרים לטובת המוצרים המפוקחים.

7. **השוואה בין לאומית של מחירי מוצרים מיובאים ריכוזיים:** הצוות מצא כי ישנם מוצרים מיובאים בהם ישנה השפעה על המחיר בשל ריכוזיות משמעותית במקטע האספקה. על מנת להגביר את השקיפות ולזהות ספקים מחו"ל ויבואנים המנצלים לרעה את כוחם כספקים בלעדיים, ממליץ הצוות כי הממשלה תבצע סקרים ובדיקות תקופתיים של מחירי מוצרים מיובאים ריכוזיים בהשוואה בין לאומית ותפרסם לציבור.

8. **צמצום הפטור מהסדר כובל שקיים בחוק ההגבלים העסקיים לענפי החקלאות:** לשם הגברת התחרות במגזר החקלאי, הצוות ממליץ לצמצם פטור ולהנחות את הממונה על ההגבלים לפרסם בתוך 4 חודשים טיוטת תזכיר חוק לצמצום הפטור החקלאי מחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"א, 1988, אשר חל כיום גם על משווקי תוצרת חקלאית.

#### **ב. המקטע הקמעונאי:**

1. **קידום תחרות בשיווק הקמעונאי:** הצוות מצא כי רמת הריכוזיות בתחום הקמעונאות ברמה הלאומית בישראל היא מהגבוהות ביותר בקרב מדיניות ה-OECD. הצוות, בסיוע חברת הייעוץ, ביצע השוואה בינלאומית לבחינת כלי המדיניות הקיימים במדינות שונות להתמודדות עם ההשפעות השליליות של ריכוזיות בתחום הקמעונאות ולמד את תועלתן בשיפור רווחת הצרכן. על כן, הצוות ממליץ על יישום ההמלצות הבאות:

א. **הפחתת החסמים לפתיחת חנויות באזורים בעלי רמת ריכוזיות גבוהה, באמצעות**

**שני מגגנונים שונים:**

1. הפחתת/הסרת חסמים מנהלתיים כגון קיצור משך הזמן הנדרש לקבלת האישורים הנדרשים לפתיחת חנויות מזון קמעונאיות חדשות.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



2. מתן הקלות ברישוי לעסקים חדשים לשם הרחבת ההיצע הקמעונאי והגברת התחרות.

ב. **יישום מדיניות בתחום התכנון והבניה וכן במסגרת רישוי העסקים לצורך הקטנת הריכוזיות והגברת התחרות במגזר הקמעונאי, באזורים בהם קיימת רמת ריכוזיות גבוהה:**

1. הגדלת זמינות הקרקע המאושרת לקמעונאות ברשויות המקומיות ע"י שינוי המדיניות הנוגעת לתכנון העירוני תוך מתן עדיפות בהקצאת שטחי מסחר לשחקנים קמעונאיים חדשים באזור.

2. הצעת חוק לקידום תחרות בשיווק קמעונאי - התניית פתיחת מרכולים של רשתות שכבר פועלות באזור מסוים עם נתח שוק משמעותי, בבחינת רמת התחרות המקומית והשפעת פתיחת המרכול על רמה זו. הבחינה (על פי הגדרות מקובלות) תבוצע על ידי הרשות להגבלים עסקיים.

ג. **מניעת הסדרים המונעים את זמינות הקרקע למתחרים בתחום הקמעונאות:**  
הקשחת הרגולציה בנוגע למכירה ו/או השכרה של שטחי מסחר קמעונאים או הסכמי קרקע לרבות ביקורת של הסכמים קיימים וחדשים.  
מסקירה השוואתית שערכה חברת הייעוץ עולה כי הרשויות באוסטרליה ובבריטניה זיהו כי הסדרים כובלים בהסכמי הקרקע הקשו על התחרות המקומית. לעיתים, דרשו הקמעונאים להגביל שימוש בקרקע ובשטחי מסחר באופן שימנע שימוש על ידי מתחרה וכן הגבלות בהסכמי מכירה שאינן מאפשרות מכירה של קרקע סמוכה למתחרה. הצוות ממליץ לשקול בחינה של ההסכמים באזורים שזוהו כבעייתיים במיוחד לפי סעיף ב'2.

2. **עידוד סוגים חדשים של קמעונאי מזון:** הצוות ממליץ על נקיטת מדיניות שתעודד הקמה של סוגים חדשים של קמעונאי מזון מתוך הבנת התרומה של ריבוי נקודות מכירה קמעונאיות לתחרות. הצוות סבור כי לדבר תהיה השפעה על מחירי המזון בשווקים בדרך של הגברת התחרות ועל כן הצוות ממליץ על התייחסות לשתי קטגוריות אפשריות לסוגים חדשים של קמעונאים: קמעונאים מקוונים, וכניסה של קמעונאים קיימים בענפים מסורתיים שאינם מתחום המזון.

א. קמעונאים מקוונים: הצוות ממליץ על מתן תמריצים לקמעונאים מקוונים, על מנת לסייע להקמתם.

ב. קמעונאים מסורתיים שאינם מתחום המזון: הצוות ממליץ על יצירת הליך רישום מזורז לקבלת היתר לעיסוק בתחום המזון.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



3. **קידום שווקי מזון מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים):** כאמור, הצוות סבור כי להגדלת מספר נקודות המכירה עשויה להיות תרומה רבה לתחרות. על כן, שווקי מזון מקומיים יכולים להוות תחליף לערוצי הפצת המזון המסורתיים. הצוות ממליץ על יישום הצעדים הבאים:

א. קיום הליך מזורז למתן אישורים מקומיים לחקלאיים – לטובת הקמה ותפעול של שווקי איכרים רווחים ויעילים.

ב. יצירת תוכנית לעידוד יוזמות מקומיות של שווקי מזון.

ג. השלמת התהליכים שהחלו לשם כינון שוק סיטונאי בגוש דן, אשר יכלול פיקוח ממשלתי על זירת מסחר מרוכזת ושקופה, תוך כינון מערך אמין של דיווח על מחירים, וכן מערכי לוגיסטיקה מתקדמים שיובילו להפחתת רמת הפחתים של התוצרת החקלאית והקמעונאית, באמצעות שיתוף של יזם פרטי

4. **שקיפות מחירים:** הצוות מצא כי קיימת רמת מורכבות גבוהה בתחום התמחור בשוק המזון בישראל ובאופן הצגת המוצר ומחירו, לרבות מבצעים, גדלים, משקלים וכו', כמו גם חוסר השקיפות של המידע המועבר לצרכן לגבי המוצר ומחירו והקושי לבצע השוואת מחירים בין נקודות מכירה שמיקומן הפיסי שונה. כפועל יוצא מכך, רמת שקיפות המחירים ויכולת השוואת המחירים של הצרכן הישראלי הינה נמוכה. תופעה זו פוגעת ברמת התחרות בשוק. הצוות סבור כי יש בהגברת השקיפות ובמניעת פרקטיקות בלתי הוגנות של העוסקים כדי לקדם את התחרות ולהניע תהליך של הפחתת מחירים לצרכן. על כן, הצוות ממליץ על יישום ההמלצות הבאות:

א. **חיזוקו של הצרכן והגברת האכיפה בתחום הגנת הצרכן ע"י הרגולטור (הרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן) –** חיזוק הרשות ויצירת מערך הרתעה יסייעו למיגור הפרקטיקות המטעות וחוסר השקיפות שהן מהוות חלק מהעבירות הפליליות היותר חמורות בחוק הגנת הצרכן. ראה לעניין זה, בנוסף, המלצות בפרק הצרכנות אשר הוגש לשרי התמ"ת והאוצר ביום 20.2.12 (מצורפות כנספח)

ב. **מאגר מחירים מקוון:** על מנת לאפשר גישה קלה ופשוטה של ציבור הצרכנים אל נתוני המחירים הקמעונאיים ולאפשר לו לבצע השוואת מחירים, הצוות ממליץ על הקמה של מאגר מידע זמין ונגיש לציבור הצרכנים. מאגר זה יאפשר השוואת מחירים רחבה על פני נקודות מכירה שונות, באזורים שונים ובאמצעות ממשק מקוון ובצורה ידידותית למשתמש.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



ג. **מיזמים טכנולוגיים להשוואת מחירים:** הצוות ממליץ לממשלה להפעיל את כלי הסיוע שבידה, כדוגמת כלי הסיוע של המדען הראשי והסוכנות לעסקים קטנים במשרד התמ"ת כדי לקדם פיתוח ויוזמות של גורמים אובייקטיביים שונים אשר יקלו על הצרכן בהשוואת מחירים ואשר יש בהן כדי להגדיל את שקיפות המחירים לצרכן.

הצוות ממליץ לשרים להקצות את המשאבים הנדרשים לשם יישום המלצות לרבות תגבור האכיפה בהסדרים מגבילי תחרות באמצעות גופי הממשלה הרלוונטיים.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



### המלצות צוות המשנה לנושא משק החלב

במהלך עבודתו, עמד צוות המשנה לנושא משק החלב על שורה של כשלים אשר מאפיינים את כל שרשרת הערך- ממקטע הרפתות, מקטע המחלבות, שהן יצרניות מוצרי החלב, והמקטע הקמעונאי.

יש לציין כי רוב ענפי שוק המזון מאופיינים בקיומם של המקטעים התעשייתיים והקמעונאיים וכי המלצות ועדת המזון על צוותיה השונים, שפורטו לעיל, נוגעות לתעשיית המזון בכללה. לפיכך, על אף שצוות החלב עסק בעבודתו בצעדים שיש לנקוט על מנת להביא לירידת מחירי מוצרי החלב בכל המקטעים, הרי שמקטע הרפתות הינו ייחודי למשק החלב ולפיכך המלצות הצוות מתמקדות בו. ההמלצות אשר מובאות בדו"ח הצוות הכולל, הנוגעות לשאר המקטעים ייושמו כמובן גם עבור שוק החלב. יצוין כי חלק מההמלצות אינן מקובלות על נציגי משרד החקלאות.

### להלן הכשלים אשר עמדה עליהן הועדה:

#### **א. מקטע הרפת:**

1. ישנו פער גדול בין היעילות ביצור של הרפתות היעילות לרפתות הלא יעילות. פער זה מצביע על קיומם של שוליים רחבים ולא יעילים בענף.
2. מערך התכנון בשוק יצור החלב הגולמי בישראל הינו חריג ברמת השליטה שלו ביצור בהשוואה לעולם. המערך אינו מספק תמריצים אמיתיים להתייעלות בשוק ומקבע את מבנה השוק כך שאין גמישות להתייעלות בטווח הקצר. קביעת מחיר המטרה, כמחיר הממוצע של כלל הרפתות במשק, אשר לוקח בחשבון גם רפתות לא יעילות, מהווה תמריץ לחוסר יעילות.
3. אופן פריסת הרפתות ברחבי הארץ מונעת משיקולי פריסת התיישבות ותעסוקה בפריפריה. כך נוצר מצב שיש מספר רב מאד של רפתות (קרוב ל-1000) אשר חלק לא מבוטל מתוכן לא ממצה יתרונות לגודל ולא מייצר באופן יעיל.
4. אופן עריכת סקר הרפת וקביעת המחיר מהווים תמריץ לניפוח עלויות הרפתות המשתתפות בסקר. מעורבותה של מועצת החלב ונציגי המגדלים בעריכה ופיקוח על הסקר ועל עדכון המחיר מטים את המחיר למעלה לטובת היצרנים. לדוגמא, מרכיב העלות של שכר ליום עבודה, המחושב על פי חלוקת שכר עבודה במספר ימי העבודה בחודש, מחושב על פי חלוקה ב-19 ימי עבודה. מספר ימי העבודה בחודש אשר על פיהם מחושב שכר ליום עבודה בביטוח לאומי הינם 25 ימי עבודה בחודש, במקומות אחרים





מקובל לחשב לפי 22 ימי עבודה בחודש, אולם 19 יום הינו מספר נמוך אשר מעלה את עלות השכר ליום עבודה.

5. המדדים אליהם מוצמד מחיר המטרה הינם רבים מאד והועדה לא זיהתה בכך כל צורך אמיתי, חלק מהמדדים אינם מדדי למ"ס בלתי תלויים אלא מבוססים על מחירונים המפורסמים ומעודכנים באמצעות החקלאים. נוהל העדכון, המעוגן בתקנות מכח חוק החלב, אינו מאפשר מעקב שקוף ובהיר אחרי עדכון המחיר.
6. מערך חלוקת המכסות וניוד המכסות אינו מונע ממטרות התייעלות בענף אלא ממטרות אחרות שבעיקרן עומדת מטרת פיזור התיישבות ושמירה על החלוקה הקבועה בין המושבים לקיבוצים בסך יצור החלב (מושבים 42% וקיבוצים 58%). לפיכך, החסמים על התרחבות רפת אשר מפעילים משרד החקלאות ומועצת החלב בניוד, בחלוקת מכסות וביצירת שותפויות מקשים על מיצוי יתרונות לגודל והתייעלות הענף.
7. על אף השיפור בתנובת החלב לרפת בעקבות הרפורמה ברפת, יש מקום רב להתייעלות. בחלק קטן מהרפתות ישנה תופעה של תת ביצוע- יצור כמות פחותה מגודל המכסה המוקצה, אשר הינו מתמשך ונכון לטפל בו.
8. חוק החלב אשר נכנס לתוקפו באוקטובר 2011 מקבע את אופן התכנון בענף, ולא מאפשר פתח לשינויים בכיוון של תחרות אף בשולי הייצור.
9. מועצת החלב גובה היטל של כ-5 אגורות לכל ליטר חלב. אין צורך בכל התקציב הנצבר במועצה על מנת לבצע את הפעילויות החיוניות התומכות בענף והמועצה מבצעת גם פעילויות שאינן בליבת תפקידיה, בכספי היטלים שמתגלגלים בסופו של דבר על היצרן, המחלבה והצרכן, כגון פעילויות שיווק גנרי בהיקפים הולכים וגדלים ועיסוק במחקרים בעוד ישנם תקציבים ממשלתיים ניכרים המוקדשים למחקרים בתחומי החקלאות.
10. עלויות המזון לבהמות הינן מרכיב חשוב בעלות ייצור החלב הגולמי. ככל שישנם רווחים עודפים בשוק זה הם משפיעים על עלויות ייצור החלב וגם על עלויות יצור כל מוצרי משק החי (דגים, עופות, בקר). יש לבחון שווקים אלו ולפעול על מנת להקל על שרשרת הייצור.
11. ישנו פטור מאיסור על הסדר כובל במקטע היצרני, כך שגם אם תיכנס אפשרות לתחרות בין היצרנים, כל עוד אין רסן תחרותי חיצוני כגון יבוא, היצרנים יוכלו להמשיך לתכנן את השוק ולתאם ביניהם כמויות ומחירים באופן שלא יאפשר תחרות.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



## ב. מקטע המחלבה:

1. הריכוזיות הגבוהה בתחום יצור מוצרי החלב גורמת להעדר תחרות אמיתית על המחיר לצרכן.
2. הפיקוח על מחירי מוצרים לא הביא לשיפור התחרות או לשיפור רווחת הצרכן בטווח הארוך.
3. היעדר אלטרנטיבה אמיתית מיבוא (מרבית מוצרי החלב אשר כן מיובאים לארץ מיובאים כחומרי גלם לתעשייה והיבואנים שלהן בפועל הן המחלבות הגדולות) מאפשר לחברות להפעיל כוח שוק, לגבות מחירים מעל רמה תחרותית ולחסום מתחרים חדשים.
4. ישנם חסמי כניסה כבדים לענף, המונעים כניסת מתחרים חדשים:
  - ההשקעות ההוניות הכבדות להקמת מפעל לקליטת חלב גולמי, פיסטור, אריזה והובלה מקוררת לנקודות הצריכה הן גבוהות, מקשה על כניסת מחלבות קטנות לענף.
  - חסמי כניסה בצורת עסקאות ארוכות טווח של המחלבות עם הרפתנים. כאמור, תנובה קולטת כ-75% מהחלב הניגר. במידה ותיכנס מחלבה חדשה היא תתקשה בהעברת הרפתנות לסחור עמה בלעדית או אף להעביר לה חלק מהמכסה. נוכח הקושי בגיוס הלוואות במגזר החקלאי, נוהג מקובל הוא כי המחלבות מלוות כסף לרפתנים (דבר זה מצוין במפורש בדו"חות הכספיים של שטראוס), מקור נוסף לתלות הרפתן במחלבה עמה הוא קשור בחוזה.

## ג. המקטע הקמעונאי:

- יש לציין כי ממצאים נרחבים לגבי הכשלים במקטע הקמעונאי מצוינים בדו"ח ועדת המזון.
1. ריכוזיות גבוהה ומרווחי שיווק גבוהים במוצרים אליהם יש ביקוש קשיח יותר מצד הצרכנים.
  2. ישנה בעיה במידע החשוף לצרכן- אינו יודע בהכרח מהם המוצרים המפוקחים, כאשר יש תחליף מפוקח למוצר דומה הצרכן לא בהכרח ידע לבקש אותו (למשל, גבינה פרוסה במעדניה למול גבינה ארוזה במדף) הצרכן אינו מודע למרווחים לאורך שרשרת הערך ואינו מודע לשינויים במחירים.
  3. מערכת הקשרים בין הספק לקמעונאי מובילה לחסימת מתחרים חדשים וקטנים באמצעות דחיקה משטחי מדף.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



4. במקטע השיווק הסיטונאי- חל פטור מאיסור על הסדר כובל בחוק ההגבלים העסקיים על משווקי תוצרת חקלאית. פטור זה מאפשר לא רק ליצרנים אלא גם למשווקים לתאם ביניהם הסדרים בנוגע לשוק.

נוסף על כשלים אלו, צוות הרגולציה עמד על כשלים נוספים במקטע הקמעונאי, אשר לו נגיעה לשוק כלל מוצרי המזון והצריכה, וגיבש המלצות נוספות לגביו.

**לאור הכשלים אשר הובאו לעיל, להלן המלצות צוות החלב ( המלצות הצוות המלאות מופיעות בנספח ) :**

**א. מקטע הרפתות**

1. **מחיר המטרה:** הצוות ממליץ על החלת מתווה התייעלות במחיר המטרה, על פני 8 שנים, כך שלא ילקחו בחשבון לצורך החישוב הרפתות הלא יעילות באופן הבא מחד, ויובטח אחוז התייעלות נורמטיבי מאידך. במתווה הדרגתי על פני שלוש שנים יחושב מחיר המטרה כך שבתום השנה השלישית ילקחו בחשבון רק 70% הרפתות היעילות. בנוסף, יובטח אחוז התייעלות נורמטיבי מינימלי העומד על 2% בשנה. סך ההתייעלות הצפויה מכך מוערכת בלפחות-15% במצטבר על פני שמונה שנים.
2. **עידוד גידול ברפתות הקטנות:** הצוות ממליץ כי לצורך השגת מטרה זו יוקצה כלל הגידול הטבעי במכסה לרפתות הקטנות, כך שהרפתות הקטנות יוכלו לצמות, במשך שנות ההסדר, עד לגובה מכסה של 700 אלף ליטר. החל משנת 2018 תקבע מכסת המינימום על 700 אלף ליטר. בנוסף, הצוות מציע להחמיר את נוהל תת ביצוע שמופעל על ידי מועצת החלב כך שיהיה תמריץ לרפתות המייצרות כמות פחותה ממכסתן ליצר במלוא המכסה או לפנותה לאחרות.
3. **שיפור במערך קביעת מחיר המטרה:** הצוות ממליץ להפוך את השתתפות בסקר הרפת לחובה ולייצר שקיפות בנוהל עדכון מחיר המטרה כך שיצומצמו כמות המדדים אשר אליהם מוצמדים רכיבי המחיר.
4. **ניוד מכסות:** הצוות ממליץ כי מכסות החלב יוכלו להיסחר באופן חופשי ללא התערבות. פורש שירצה למכור את מכסתו במלואה לקונה יוכל לעשות כן מבלי שיאלץ לחלק אותה לחלקים קטנים ולמכרה לעשרות קונים. ככל שיהיה ביקוש לחלקים מהמכסה יתאפשר לעשות כן, כל עוד לא תהיה התערבות. בנוסף, תינתן זכות סירוב לקניית מכסה לחבר המגזר



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



(שיתופי, משפחתי), לאחר מכן תהיה המכסה מוצעת למכירה לכל בעל רפת וככל שלא יהיו קונים בשלב זה תוצע המכסה למכירה לכל בעל זכויות בקרקע חקלאית. כמו כן, בשנים 2013-2015 רפת קטנה (בעלת מכסה נמוכה מ-550 אלף ליטר) אשר תהיה מעוניינת לפרוש מהענף תוכל להציע למכירה את כל מכסתה בפועל, כמו גם מכסות נוספות עד לסך של 550 אלף ליטר. מכסות נוספות אלו יועברו לקונה על ידי מועצת החלב בשנים העוקבות למכירה, כחלק מהמכסות שייועדו להקצאה בגין הגידול הטבעי לרפתות הקטנות.

**5. הצוות ממליץ על הפחתת היטל מועצת החלב באגורה אחת.**

6. **מענקי פרישה:** הצוות ממליץ על מתן מענקי פרישה כתמריץ ליציאה מהענף ליצרנים הלא יעילים במתווה מדורג שעומד במוצע על כ-0.7 אג' לליטר, ועל הקמת צוות שחבריו יורכבו מנציגי אגף התקציבים באוצר ומשרד החקלאות אשר יבחן האם ישנם חסמים במימון השקעות הון בהגדלת רפתות. ככל שימצא כי יש צורך בהסרת חסמים יגובש מודל הלוואות במעורבות המדינה לשם עידוד השקעות הון בהגדלת הרפתות כתוצאה מהשינויים שיחולו בענף.

**ב. מקטע המחלבות והקמעונאים**

7. **ייבוא גבינות קשות:** הצוות המליץ לשר האוצר, לאחר סדרת הדיונים הראשוניים שהתקיימו עם הקמתו, להפחית את המכס ביבוא גבינות קשות, על פי המתווה הפורט להלן. שר האוצר חתם על צו יבוא על פי המתווה המומלץ בספטמבר 2011.

מועד התחולה	שיעור המכס
עד סוף שנת 2011	70% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.
1.1.2012 – 31.12.2012	60% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.
1.1.2013 – 31.12.2013	50% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.
1.1.2014 – 31.12.2014	40% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.
1.1.2015 – 31.12.2015	30% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.
1.1.2016 – 31.12.2016	** 20% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



במקביל, בהתאם להוראת השעה, הופחת שיעור המכס החל על יבוא גבינות כאמור לישראל במסגרת מכסה באופן מיידי ל- 20% והכמות שבמכסה תוגדל בהדרגה בפרישה על פני חמש שנים עד לשנת 2016, כמפורט להלן:

מועד התחולה	כמות במכסה (בטון)	שיעור המכס
עד סוף שנת 2011	1,500	20%
31.12.2012 – 1.1.2012	3,000	
31.12.2013 – 1.1.2013	4,500	
31.12.2014 – 1.1.2014	6,500	
31.12.2015 – 1.1.2015	7,500	

8. **הצוות המליץ על הגבלות על יבוא לשחקנים גדולים בשוק** - אי מתן רישיונות ייבוא לגבינות קשות לספקים גדולים, ובייחוד למחלבה אשר לה יותר מ- 30% מהשוק. בנוסף בחינת ייעול מנגנון חלוקת מכסות הייבוא. המלצה זו חוזקה גם בדוח טרכטנברג ועברה החלטת ממשלה בנושא אשר קבעה כי הוועדות לחלוקת מכסות יבוא במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ובמרכז לסחר חוץ במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - הוועדות), ישקלו שיקולי תחרות בהקצאת מכסות יבוא. במרכז שיקולים אלה יהיה על הוועדות לקחת בחשבון את היקף פעילותו וגודלו של הגוף המבקש מכסת יבוא (להלן - המבקש), כך שכל שנתח השוק של המבקש בשוק המקומי במוצר המבוקש גדול יותר, כך הוא יוגבל בהקצאה של מכסות היבוא למוצר. תיקון פקודת היבוא עבר בוועדת השרים לענייני חקיקה בהתאם להמלצות הוועדה בפברואר 2012.

9. **יבוא אבקות חלב** - הצוות ממליץ לקבוע מכסת יבוא שנתית בשיעור מכס מופחת עבור אבקת חלב. המכסה האמורה תיקבע, בתיאום עם רשות המיסים, כך שבשנת 2015 המכסה תהיה בהיקף של לפחות ארבעת אלפים טון (מעבר למכסה המחולקת כיום). כמו כן מומלץ להנחות את הוועדה לחלוקת מכסות יבוא במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, כי בעת חלוקת מכסות אבקת חלב, תעניק עדיפות למחלבות קטנות ביחס למכסות יבוא כך שמחלבות קטנות יוכלו לבחור האם להשתמש באבקה מקומית או מיובאת במחיר יבוא. ההעדפה תינתן רק במקרה שתחשיב הפער כמצוין לעיל יביא להגדלת המכסה מעבר למחוייב בהסכמי הסחר של ישראל כיום.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



10. **בחינה וליווי של מערך השינויים במשק החלב- הצוות ממליץ על הקמת צוות שחברים בו נציגי משרד החקלאות ונציגי משרד האוצר, אשר, שנתיים מחלוף המתווה, יקיים בחינה של אופן יישומו של מתווה ההמלצות המוצע, והשלכותיו על משק החלב.**
  11. **הצוות ממליץ על שימוש בפרק ז' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים: באמצעות ועדת המחירים הבין משרדית החברים בה נציגי משרד החקלאות ומשרד האוצר, לצורך דרישת דוחות כספיים ונתונים נוספים ממחלבות, רפתות וקמעונאים מידי תקופה.**
  12. **הצוות ממליץ כי רשות ההגבלים העסקיים תקיים בחינות של קשרי ספקים וקמעונאיים בשוק החלב וכן תבחן את מקטע המזון לבעלי החיים.**
  13. **סימון מוצרים: הצוות ממליץ על התקנת תקנות המחייבות כל בעל עסק אשר עוסק בממכר מוצרי חלב המפוקחים על פי חוק הפיקוח על המחירים לסמן את מיקומם של מוצרי חלב אשר נמצאים תחת פיקוח באמצעות שלט במקום בולט המיידע את הצרכן כי המוצר הינו מוצר בפיקוח. המלצה זוהי קיימת בהמלצות צוות הצרכנות המצורפות כנספח לגבי כלל המוצרים המפוקחים.**
- קשרי היצרנים עם רשתות השיווק, יבוא, צרכנות-שאר ההמלצות בנושאים אלו, כאמור, מפורטים בהמלצות צוות הרגולציה.**



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



## **סיכום ותהליך יישום ההמלצות:**

עם הגשת המלצות הועדה לשרים, תמה עבודתו של הצוות. עבודת הצוות הינה הבחינה הראשונה של שוק המזון ומוצרי הצריכה שהתבצעה על ידי גורם ממשלתי ולכן הייתה מורכבת וארכה זמן ממושך.

הצוות סבור כי אין פתרון בודד שיגרום להורדת מחירי המוצרים בשווקים אלה וקיים צורך ביישום שורה של כלים משולבים שיחד יהוו פתרון ליוקר המחיה בשוק זה. ההמלצות משקפות מחד את הכוונה לאפשר ולעודד מגמות תחרותיות לאורך שרשרת הערך בשוק המזון ומוצרי הצריכה, אך מאידך, להימנע מהתערבות ממשלתית מוגזמת ולשמור על האיזונים הקיימים בשוק.

**כאמור, הצוות פרסם את המלצותיו בפרקים ולהלן ההמלצות שכבר יושמו:**

### **פרק המכסים:**

שר האוצר חתם על צו הפחתת מכסים ביום 11.7.12 בו אימץ את מרבית המלצות למעט הפחתת מכסים על שימורי טונה, ענף השמנים ויבוא עגלים חיים. בנושאים אלו מתקיימים דיונים נוספים במשרד האוצר להשלמת המהלך.

### **פרק הצרכנות:**

1. הצעת חוק הגנת הצרכן – עיצומים כספיים (הגברת האכיפה): תאפשר הגברת האכיפה של הוראות הגנת הצרכן ע"י הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. אושר בוועדת הכלכלה לקריאה שנייה ושלישית.
2. **תוקנו תקנות הגנת הצרכן (חובת גילוי מוצר בפיקוח) הקובעות חובת גילוי למוצר מזון בפיקוח**
  - א. על העוסק להציב שלט בסמוך למוצר המזון שבפיקוח המגלה לצרכן את רשימת מוצרי המזון שבפיקוח.
  - ב. יצרן יגלה לצרכן מהו מוצר מזון בפיקוח גם באמצעות הכיתוב "מחיר בפיקוח ממשלתי" שיופיע על גבי אריזתו של המוצר בפיקוח.

### **יישום יתר המלצות הצוות:**

עם הגשת ההמלצות לשר האוצר ולשר התמ"ת ובמידה שהן תתקבלנה על ידיהם, מוטל תהליך היישום על ממשלת ישראל ועל הכנסת. ישומן של חלק מההמלצות דורש חקיקה ראשית ולכן סביר להניח כי השלמת העבודה תדרוש זמן. הצוות סבור ומקווה כי כל הגורמים הרלבנטיים יפעלו במהירות לשם יישום ההמלצות וזאת במטרה לשמה מונה הצוות – הורדת יוקר המחיה בתחום מוצרי המזון והצריכה עבור אזרחי מדינת ישראל.



**משרד התמ"ת**  
המנהל הכללי



הניסיון המצטבר ברפורמות בשווקים בישראל בשנים האחרונות מראה שצעדים רגולטוריים מהותיים יכולים לשנות שווי משקל לא-תחרותי בשוק כדוגמת הרפורמה בשוק הסלולר שנעשה בישראל בשנים האחרונות.

הצוות מאמין שיישום המלצותיו כמכלול יביאו לשינוי שווי המשקל בשוק המזון בישראל ולהפחתת מחירי המזון. יחד עם זאת, יש להמשיך ולעקוב אחרי הדינמיקה התחרותית שתיווצר בשוק בעקבות יישום המלצות הצוות ולשקול, במידת הצורך, התערבויות רגולטוריות נוספות ומהותיות על מנת לשנות את שווי המשקל בשוק ולהגביר את התחרותיות.