

ירושלים, כ"ה כסלו, תשפ"ב
29 נובמבר, 2021

לכבוד

אורנה ברביבאי ד"ר רון מלכא
שרת הכלכלה והתעשייה מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה

שלום רב,

הנדון: עמדת רשות התחרות ביחס להצעה לאסור משלוחים של עגלים חיים

1. רשות התחרות (להלן גם **הרשות**) נתבקשה לבחון את ההשפעה האפשרית של הצעת חוק שתאסור משלוחים של בעלי חיים (לצורך תעשיית הבשר) על התחרות ויוקר המחיה (להלן **משלוחי עגלים**). במסמך זה נציג את עמדת הרשות ביחס להשפעה האפשרית של איסור כאמור.¹
2. בקצירת האומר, אנו סבורים כי במצב הקיים בישראל, ומבלי שהוסרו חסמי היבוא שיפורטו להלן, איסור על משלוחי עגלים יגרום לירידה בהיצע הבשר הטרי בישראל ויעלה את מחיר הבשר לצרכן. זאת, ראשית, מפני שכיום מרבית מראשי הבקר הנשחטים בישראל מיובאים כעגלים חיים מאוסטרליה ואירופה ולכן הגבלת היצע העגלים תגרום לירידה בהיצע הבשר הטרי.² בנוסף, הגבלת היצע העגלים ופגיעה בשוק הבשר הטרי הכשר תתורגם לפגיעה בשוק הבשר הטרי הלא כשר ובצרכני הבשר הטרי הלא כשר.
3. על מנת להימנע מפגיעה בתחרות בשוק הבשר הטרי בישראל ובצרכן אנו סבורים כי יש לנקוט במספר צעדים שמטרתם הסרת חסמי יבוא: ביטול המכס על ייבוא בקר טרי; בחינת הארכת חיי המדף של בשר טרי; הכשרת שוחטים מוסמכים אשר יוכלו לבצע שחיטה כשרה בחו"ל. בחינת הקלות ברגולציה על יבוא בשר טרי (זאת נוכח העובדה שהרפורמה ביבוא לא תחול על בשר טרי) וביטול האיסור על יבוא בשר בקר לא כשר לישראל.

¹ מסמך זה אינו מתייחס להשפעת איסור משלוחים לצאן.

² בשר בקר טרי כשר.

הכל כפי שיתואר להלן.

תיאור שרשרת האספקה בענף הבשר הטרי בישראל

4. כפי שעלה מבדיקות שערכה רשות התחרות בעבר, עופות ודגים אינם מהווים תחליף קרוב למי שמעוניין לרכוש בשר בקר. עוד עלה כי גם בשר בקר מוקפא מיובא אינו מהווה תחליף קרוב עבור מי שמעוניין לרכוש בשר בקר טרי.³
5. בעניין זה כפי שכבר הובהר בעבר על ידי רשות התחרות בדוח הבקר: מוצרי בקר טרי נתפסים כאיכותיים יותר. מוצרי בקר טרי יקרים בעשרות אחוזים ממוצרי בשר בקר קפוא וקיימים פערים פונקציונאליים בין המוצרים. כך למשל, חיי המדף של בשר בקר קפוא ארוכים לאין שיעור מחיי המדף של בשר בקר טרי; הבשר הקפוא נמכר בחנות במחלקת הקפואים באריזות מוכנות מראש בעוד שהבשר הטרי נמכר בחנות במחלקת הקצביה; רכישת מוצרי בשר בקצביה מאפשרת לצרכן לרכוש כמות מדויקת ועוד.
6. אינדיקציות נוספות להעדר תחליפיות בין בשר קפוא לבשר טרי עולה מתפיסת הנפשות הפועלות בענף לפיהן בשר קפוא אינו מהווה תחליף לבשר טרי ומעצם העובדה שעל ייבוא של בשר קפוא לא מוטל מכס כלל וניתן לייבא בשר קפוא לארץ ללא כל הגבלה. אילו בשר קפוא היה מהווה תחליף לבשר טרי, היה נדרש לקבוע מכס מגן על יבוא כל מוצרי הבשר ולא יבוא בשר טרי בלבד אחרת המכס לא היה אפקטיבי. בעניין זה גם הליך מכסות היבוא בפטור ממס (להלן **המכסות**) ורצון השחקנים לזכות במכסה, יחד עם העובדה שעיקר בשר הבקר הטרי מיובא לישראל בפטור ממכס, מלמדים על העדר תחליפיות בין בשר קפוא לבשר טרי.
7. תהליך הייצור בישראל של בשר בקר טרי לשיווק מורכב ממספר שלבים: אספקה, פיטום, שחיטה ושיווק.
8. **מקטע האספקה** מתייחס לשלב היבוא של עגלים או גידולם של עגלים מקומיים בחודשים הראשונים של חייהם.

³ ראו: "בחינה של של ענף בשר הבקר הטרי" (1.8.2017) רשות התחרות. (להלן דו"ח הבקר).

9. מאז הורדת המכס על יבוא עגלים בשנת 2014 עלה באופן משמעותי חלקם של עגלים שמקורם ביבוא ביחס לכלל הבשר המיועד לשחיטה. על פי הנתונים שבפני הרשות, בעוד בעבר מקורם של כמחצית מראשי הבקר לשחיטה היה ביבוא, כיום כ-70% מראשי הבקר לשחיטה מקורם ביבוא. בהקשר זה ברי כי הורדת המכס על יבוא עגלים העלתה, בצפוי, משמעותית את חלקו של היבוא מסך היצור המקומי של עגלים ואת כמות ראשי הבקר המיובאים (עליה של כ-100% בהיקף ראשי הבקר המיובאים). ודוק, כחלק מיישום המלצות ועדת אנדורן⁴ בוטל המכס על יבוא ראשי בקר והחל משנת 2015 ניתן לראות עליה משמעותית בהיקף ראשי הבקר שמקורם מיבוא: בשנת 2014 יובאו לישראל כ-120 אלף ראשי בקר ובשנת 2020 יובאו כ-240 אלף ראשי בקר.⁵

10. נתוני יבוא ראשי הבקר לישראל וחלקם מסך ראשי הבקר לשחיטה מלמדים כי **הטלת איסור על משלוחי בקר צפויה להביא לירידה משמעותית בהיקף היצע ראשי הבקר לשחיטה בישראל**. בחינה ראשונית שביצעה רשות התחרות בהקשר זה העלתה כי קיימת מגבלת כושר יצור לגידול ראשי בקר לבשר בישראל שלא תאפשר לייצר את הכמות של ראשי הבקר המיועדים לשחיטה כיום. במדינת ישראל אין די שטחי מרעה ומקום לגדל את הכמות הנדרשת כיום ובכל אופן הגדלת מספר עדרי הבקר צפויה לאורך פרק זמן ארוך ולא יהיה בהגדלת ההיצע המקומי כדי לענות על מלוא הביקוש. אינדיקציה נוספת לקיומה של מגבלת כושר ייצור ניתן לשאוב מן העובדה שגם בטרם הסרת המכס על יבוא עגלים לישראל, בשנת 2014, עמד חלקו של הייבוא, במכס מלא, על כ-55% מסך יצור בשר הבקר הטרי בישראל. נראה כי די בעובדה זו כדי ללמד על מגבלת כושר היצור ועל הירידה הצפויה בהיצע ראשי הבקר שתתרחש כתוצאה מכך. על השפעת הירידה בהיצע ראשי הבקר לשחיטה נרחיב בהמשך.

11. **מקטע הפיטום** מתייחס לשלב הפיטום של העגלים עד להגעתם למשקל המתאים לשחיטה. בדרך כלל אורך שלב הפיטום נע בין מספר חודשים ועד לחצי שנה ונעשה במתחמים ייעודיים המכונים

⁴ להמלצות הצוות הבין משרדי להורדת מחירי החלב והבשר המשותף למשרדי האוצר, הכלכלה, החקלאות ופיתוח הכפר והממונה על הגבלים עסקיים בראשות גב' יעל אנדורן (להלן **ועדת אנדורן**).

⁵ ראו דו"ח מחלקת המחקר של הכנסת: **משלוחים חיים של בעלי חיים המיועדים לשחיטה – מבט משווה** (22.7.2020); דוחות שנתיים של מועצת החלב לשנים 2020 ו-2014.

מפטמות. **במקטע השחיטה**, מועברים העגלים אל בתי מטבחים, בהם העגל נשחט, עובר תהליך הכשרה וקיצוב. השלב האחרון הוא **מקטע השיווק** של בשר טרי לקמעונאים, אטליזים, מפעלים לייצור מוצרי בשר או ללקוחות מוסדיים.

12. ענף ייצור בשר בקר טרי בישראל מתאפיין בריכוזיות גבוהה. הענף נשלט למעשה על ידי שני גורמים: בקר תנובה שאן מפעלים אזוריים (להלן **תנובה**) ובית מטבחים דבאח בע"מ (להלן **דבאח**).⁶ בפרט, תנובה ודבאח הם שני השחקנים היחידים בענף הבקר אשר פעילים בכל מקטעיו (אספקה, פיטום, שחיטה ושיווק) ומחזיקים בנתח שוק משמעותי במקטע השיווק.

13. לצד ייצור בשר בקר טרי, מתקיים ייבוא לישראל של בשר בקר טרי. ניתן לייבא את הבשר כשהוא ארוז בוואקום או מיובא ביחד עם עצם. מן המידע שבידי הרשות עולה כי מרבית בשר הבקר שמגיע לישראל הוא בשר טרי (ללא עצם) ארוז בשקיות ואקום.

חסמים ליבוא בשר לישראל

14. **מכס על יבוא בשר לישראל**. כיום ניתן ליבא בשר בקר לישראל במכס בשיעור של 12%. מן המידע שיש בידי הרשות מרבית הבשר הטרי המיובא לישראל הוא בשר טרי ארוז בוואקום שמגיע לישראל במסגרת מכסות לייבוא בפטור ממכס – במסגרת הליך חלוקת מכסות שמתקיים בוועדת המכסות של משרד הכלכלה.

15. כיום, הסך הכולל של מכסת יבוא הבשר לישראל בפטור ממכס עומד על 17.5 אלף טון (להלן **מכסת היבוא**) – שהם מעט פחות ממחצית מצריכת הבשר השנתית בישראל. יתר צריכת הבשר מקורה ביצור בשר בישראל. מן המידע שבידנו עולה כי מכסת היבוא מנוצלת במלואה על ידי היבואנים אולם אין בה כדי לענות על מלוא הביקוש לבשר בקר טרי בישראל ולכן אין בבשר המיובא במסגרת מכסות היבוא כדי לממש באופן מלא את הפוטנציאל התחרותי הגלום בו.

16. בנוסף, שיטת חלוקת מכסות היבוא מחייבת, הלכה למעשה, כי מרבית המכסה תשווק לקמעונאים (על מנת שתגיע לצרכן הסופי ולא לתעשייה) ומרבית הבשר הטרי המקומי מסופק לשוק המוסדי

⁶ דו"ח הבקר.

וקצביות. זאת ועוד, בחינת הרשות העלתה כי המחיר הסיטונאי של בשר טרי מייבוא נמוך מבשר טרי מייצור מקומי.

17. **חיי המדף של בשר טרי בישראל.** חיי המדף של בשר בקר טרי בוואקום הוארכו בשנת 2017 מ-45 ימים ל-85 ימים. הארכת חיי המדף של בשר טרי בוואקום היא מבורכת ואפשרה יבוא של בשר טרי בהובלה ימית (זולה יותר מהטסה) גם מדרום אמריקה. עם זאת נראה כי בעולם ניתן לשווק בשר בקר טרי גם לתקופה של עד כ-120 ימים. באשר לחיי המדף של בשר טרי עם עצם – כאמור מדובר במוצר בעל חיי מדף קצרים משמעותית מאלו של בשר בקר בוואקום – 45 ימים. כפי שהוסבר לעיל, מפני שחיי המדף של בשר עם עצם קצרים יותר, הבשר המיובא לישראל במסגרת מכסות היבוא הוא בשר ארוז בוואקום (יבואנים מעדיפים לא להסתכן ברכישה של מוצר בעל חיי מדף קצרים יותר).

18. **חסם נוסף** שעשוי להקשות על יבוא בשר בקר טרי לישראל הוא מספרם הנמוך של **צוותי השחיטה**. ככל שכמויות הייבוא יגדלו, אין די בצוותי השחיטה המוכשרים כיום ליציאה במסגרת משלחות לחו"ל לצורך שחיטה. בנוסף, צוותי השחיטה שבים ארצה בזמן חגי ישראל וכך גם עשוי להיווצר מחסור בהיצע מוצרים בזמן החגים ולאחריהם. כמו כן, לא קיימת הכשרה מקצועית מסודרת בעניין ולכן עשוי להתעורר קושי בהגדלת צוותי השחיטה.

השפעת הצעת החוק והצעות רשות התחרות

19. כפי שהוסבר לעיל, ראשי הבקר בתחום הבשר בישראל מקורם ביבוא ולכן איסור על משלוחי עגלים לישראל יגרום לירידה בהיצע הבשר לישראל – ולעליה במחיר הבשר הטרי לצרכן. בפרט, לעדר הבקר המקומי מגבלת כושר יצור ולכן איסור על משלוחי עגלים יקטין את כמות ראשי הבקר לשחיטה בישראל. הירידה המשמעותית בהיצע העגלים תגרום, בתורה, לעליה במחיר העגלים מגידול מקומי והגדלה משמעותית בעלויות היצרנים. הגדלת עלויות היצור של היצרנים, או מחסור בהיצע עגלים לשחיטה, עלולים להביא לכך שהם לא יוכלו להתחרות בבשר הטרי המיובא ואף יחדלו מלפעול ביצרנים.

20. כפי שיוסבר להלן, תחת התנאים מטה הרשות סבורה כי ניתן למנוע פגיעה בתחרות או בציבור בשוק הכשר של בשר בקר טרי באמצעות יבוא בשר בקר טרי. עם זאת, המצב בשוק הבשר בקר הלא כשר אינו דומה ויש חשש לפגיעה יתרה בצרכנים בשוק זה, אם לא יבוטל האיסור על יבוא בשר בקר לא כשר. ויוסבר. יציאתם האפשרית של היצרנים המקומיים או פגיעה בהם נושאת עימה פוטנציאל לפגיעה ממשית בתחרות ובציבור בשוק הבשר הלא כשר. כיום, היצרנים המקומיים מייצרים בשר כשר ובשר לא כשר ומשווקים את שניהם. החלק האחורי של הבקר נחשב לא כשר גם אם זה נשחט בשחיטה כשרה, אלא אם בוצע בחלקים האחוריים תהליך שנקרא "ניקור". תהליך זה מורכב ויקר באופן יחסי ולכן מרבית החלקים האחוריים של בשר בקר טרי נמכרים בשוק הלא כשר.

21. להלן יפורטו הצעדים הדרושים להסרת חסמי היבוא:

21.1. **ביטול המכס על יבוא בשר בקר טרי לישראל.** כך יתאפשר ייבוא חופשי של בשר

טרי ללא צורך בהליך מכסות הייבוא.⁷ מצב זה ייתן מענה לבעיית ההיצע ועשוי גם להגדיל את מגוון הספקים.⁸ בחינה ראשונית שערכה הרשות מלמדת כי אלמלא יוסר המכס והיבואנים יאלצו לייבא את כל הכמות המיוצרת כיום בארץ במכס מלא (כ-20 אלף טון) הדבר יביא לעליה של כ-80 מיליון ש"ח במחיר הבשר ליבואנים (ביחס לבשר שהם מייבאים במסגרת המכסה), עליית המחיר ליבואנים תביא, מטבע הדברים, לעליה במחיר הבשר לצרכן.

21.2. **ביטול האיסור על יבוא בשר בקר לא כשר לישראל.** נוכח החשש לפגיעה בשוק

הבשר הלא כשר – שעשויה להיגרם כתוצאה מירידה בהיצע העגלים בישראל – יש לבטל את האיסור על יבוא בשר לא כשר על מנת למנוע עליית מחירים בשוק הבשר הלא כשר.

⁷ כיום שיטת חלוקת המכסות נעשית פעם השנה, רק חלק מן המתמודדים זוכים ולא ניתן לתכנן כניסה לשוק לאורך זמן. הדברים עשויים להקשות על כניסת שחקנים לשוק.

⁸ ראו: "בחינה של השפעת הטיפול הממשלתי במחסור בחמאה על הזמינות, המגוון, המחירים והריכוזיות הענפית" (19.7.2021) רשות התחרות.

21.3. יש לבחון את הארכת חיי המדף של בשר טרי. הארכת חיי המדף תקל עוד יותר על היבואנים לייבא בשר טרי בכלל ובשר טרי עם עצם בפרט. הארכת חיי המדף עשויה להגדיל את היצע ספקי הבשר ולאפשר ריבוי מקורות אספקה.

21.4. הגדלת מספר צוותי השחיטה. יש להגדיל את מספר אנשי המקצוע העוסקים בשחיטת בשר באמצעות הסדרת הכשרתם ולבחון גם שימוש בצוותים מקומיים (לא רק בחגים) – למשל באמצעות שימוש בגופי כשרות זרים. פתרון זה עשוי אף להוביל לחסכון משמעותי בעלויות הכשרות (הטסה ושהיה של צוותי השחיטה) ולסייע בהגדלת אפשרויות הייבוא, בנוסף לכך שיש בו כדי למנוע מחסור במהלך חגי ישראל.

21.5. יש לבחון הקלה ברגולציה על יבוא בשר לישראל. נוכח העובדה שהרפורמה ביבוא מוצרים לישראל (פרק כ"ג בתכנית הכלכלית 2021-2022) לא תחול, בין היתר, על מוצרי בשר בקר טרי.

22. לסיכום, איסור על משלוחי עגלים צפוי לצמצם את ההיצע בארץ וכתוצאה מכך להוביל לפגיעה מידית וקרובה בתחרות ובצרכן.

23. רשות התחרות מודעת לקיומם של אינטרסים אחרים העומדים מאחורי האיסור. לפיכך, על מנת לצמצם ככל הניתן את הפגיעה בתחרות ואת ההשפעה על המחיר לצרכן יש להסיר את כל החסמים העומדים בפני יבוא בד בבד עם הגדלת ראשי הבקר מגידול מקומי, ככל הניתן, והכל עוד בטרם תיושם הרפורמה בפועל, שכן גם בהינתן הסרת החסמים האמורים הפגיעה בתחרות ובציבור כתוצאה מהפסקת משלוחי הבקר צפויה להיות קרובה ומידית, בעוד השלכתן המיטיבה של הסרת החסמים שפורטו לעיל עשויה לארוך זמן.

24. כך לדוגמא, הגדלת היצע הבקר המקומי והסרת חסמי כניסה דוגמת הכשרת צוותי שחיטה בהיקף מתאים, עשויה לארוך פרקי זמן ארוכים.

25. בהקשר זה יוער כי נוכח העדר תחליפיות בין בשר קפוא לבשר טרי, לא יהיה ביבוא של בשר בקר קפוא כדי לרסן את עליית המחיר הצפויה כתוצאה מירידה בהיצע בשר בקר טרי.⁹

26. לכן, על מנת למזער את הפגיעה בתחרות ובציבור כתוצאה מהרפורמה, יש ליישם את הרפורמה באופן הדרגתי על פני זמן כך שהאיסור על משלוחי עגלים לא ייכנס לתוקף באופן מיידי, אלא לאחר שניתן פרק זמן מספק לשוק להתארגן להטלת האיסור בד בבד עם הסרת כלל חסמי היבוא.

27. אנו סבורים כי הסרת החסמים הללו אף עשויה להוביל לקידום התחרות בטווח הארוך. יחד עם זאת, ביחס לשוק הבשר הלא כשר, יוער כי אין די בהסרת כלל החסמים שמתוארים במסמך זה כדי להפיג את החשש מעליית מחירים בשוק הבשר הלא כשר כתוצאה מהאיסור על יבוא בשר לא כשר.

בכבוד רב ובברכה,

מיכל כהן
מ"מ הממונה על התחרות

העתק

נעמה קאופמן-פס מנכ"לית משרד החקלאות ופיתוח הכפר

יוגב גרדוס, ראש אגף תקציבים, משרד האוצר

⁹ צרכנים עשויים לעבור לצרוך בשר בקר קפוא כתוצאה מעליית מחיר של בשר בקר טרי אולם נוכח האינדיקציות הקיימות להעדר תחליפיות בין המוצרים מדובר בצרכנים שיעברו לרכוש מוצר בשוק אחר מפני שעליית המחיר ביחד עם מידת גמישות הביקוש שלהם – הביאה אותם לרכוש מוצר זול יותר בשוק אחר. התופעה עשויה גם להתרחש בשווקים בהם קיים מוצר "פרימיום" ומוצר בסיסי. בעניין זה עליית מחיר במוצר הפרימיום ומעבר צרכנים לרכוש את המוצר הבסיסי לא תהווה אידיקציה, כשלעצמה, לתחליפיות בין המוצרים. תופעת זו נודעת, בשינויים המחוייבים, בדיני התחרות כ-"כשל הצלופן".