



# מי הזיז את הגבינה שלי ?

קרן הראל-הררי

07/2011

מכון ירושלים לחקר שווקים

[WWW.JIMS-ISRAEL.ORG](http://WWW.JIMS-ISRAEL.ORG)

## מי הזיז את הגבינה שלי?

### קרן הראל-הררי

אנו לא מעוניינים בפתרון שיביא להוזלת הקוטג' מחד גיסא, אך ייקר מוצרים מאידך גיסא. ייתכן כי הגיע העת לבצע מהפכה שתגדיל את כוח הקנייה של הציבור... אנחנו נכונים לבצע מהפכה בכל מקום שבו יתגלה כשל שוק הנובע מריכוזיות, היעדר תחרות מספקת או פערי תיווך.

- שר התמ"ת, שלום שמחון, 23 ביוני 2011<sup>1</sup>

האזרח הקטן המעיין בשורות אלו נמלא אופטימיות. מסתמן כי ישנו שינוי במגמה. שינוי חיובי למען הוזלת מחירי הקוטג', מחירי החלב והמזון, ובכלל, בכל מקום בו יתגלה 'כשל שוק הנובע מריכוזיות'. כך נאמר לדבריו של שמחון.

בנייר זה נבחן את הריכוזיות המאפיינת את שוק המזון בכלל, ושוק החלב בפרט. מחאת צרכני הקוטג' שצברה תאוצה לאחרונה שינתה את פני הדברים. למעשה, חרם הקוטג' הבהיר כי מדובר בבעיה חמורה ומורכבת הרבה מעבר למחיר מופרז של מוצר בסיסי מסוים, אשר מחירו עלה בעשרות אחוזים תוך חמש שנים - מדובר בקרטל שלם המכונה "שוק החלב" המתנהל ככזה לאורך עשרות שנים, עם גיבוי ממשלתי מלא.

הנייר סוקר בתחילה את תופעת הקרטליזציה המאפיינת את שוק החלב בישראל. כמו-כן, מפורט 'חוק תכנון משק החלב' שעבר לאחרונה אישור בממשלה, חוק המקבע את חוסר התחרות הקיים בשוק זה, את אי פתיחת השוק ליבוא ואת הפלייתם לטובה של המגזר החקלאי, המוגן מפני חוק ההגבלים העסקיים. בנוסף, הנייר בוחן את העלייה שחלה במחיר הקוטג' ובמחירים נוספים, ומשווה זאת למחירי מוצרים אחרים במדינות אירופה וארה"ב. לבסוף, מפורטת שורת המלצות לפתיחת שוק החלב והמזון ליבוא מחו"ל, ושורת צעדים שהממשלה יכולה לנקוט למען הפחתת הריכוזיות והקרטליזציה המאפיינת שווקים אלה.

למרות ההתרשמות הראשונה מדבריו של השר שמחון לעיל, הממשיך לקרוא בעיון את המלצות משרד התמ"ת אודות הצעדים אותם יש לנקוט על מנת להביא לשינוי המיחול, נתקל גם בשורות הבאות:

לדברי שמחון, יבוא מוצרי חלב לכשעצמו לא יפתור את בעיית מחירי הקוטג', מאחר ששינוי המכסים מחייב הגעה להסכמות עם המדינות שמהן מייבאים, מהלך שעלול להימשך זמן רב... בעיה נוספת בפתיחת שוק מוצרי החלב ליבוא מתחרה מגיעה מהעובדה שמחירי המוצרים בישראל אינם גבוהים מאוד....<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> "משרד התמ"ת: המחיר הגבוה של מוצרי החלב נובע מריכוזיות ומפערי תיווך", דה-מרקר, 23 ביוני 2011.  
<sup>2</sup> ש.ם.

למעשה הפתרון שמספק שמחון הוא הימנעות מייבוא מוצרי חלב, אבקת חלב וגבינות ארצה, והפתרונות העיקריים שהינו מציע הם הטלת פיקוח על המחירים: "לא צריך לחסל את שוק החלב בישראל, אבל היכן שיש בעיה לא צריך להתבייש ויש להחזיר את הפיקוח".<sup>3</sup>

זאת למרות שמספר ימים קודם לכן (ב-16 ביוני) פורסם מחקר של הכנסת שהוצג בוועדת הכלכלה, לפיו הטלת פיקוח על מוצרי מזון לא מבטיחה את הוזלתם. לפי המחקר, החזרת מחירי הקוטג' לפיקוח לא תבטיח מחיר הוגן לצרכן, שכן, בשנים האחרונות חלה עליה בשיעור ניכר גם במחירי חלק מהמוצרים שנמצאים בפיקוח, כגון החמאה, שמחירה מאז 2005 עלה בלמעלה מ-39%.<sup>4</sup> עוד עולה, כי פיקוח על מחירים מביא להקטנת ההיצע של המוצרים ולפגיעה בשירות שניתן ללקוחות, או בעלויות הייצור, דברים העלולים להביא לעליית מחירים. מסקנת המחקר העיקרית הינה: "פיקוח אינו בהכרח הדרך היעילה ביותר להבטיח רמת מחירים סבירים בהשוואה לדרכים אחרות, כגון רפורמות להגדלת התחרותיות".<sup>5</sup>

הירתעות שר התמ"ת לפתיחת השוק לייבוא הינה מנוגדת לעמדת ראש הממשלה ושר האוצר. כותרות עיתוני ימי סערת הקוטג' ציינו לא אחת כי ראש הממשלה ושר האוצר מבקשים "להערך לייבוא מחו"ל". נתניהו ביקש משרי האוצר, התמ"ת והחקלאות לגבש המלצות לפתיחת שוק החלב לייבוא, שכן לדבריו מהשוואת מחירי רשימת מוצרים,<sup>6</sup> ביחס למדד המחירים לצרכן, שנעשתה מדצמבר 2006 עד יוני 2009 - המחירים שהיו פתוחים לתחרות של יבוא (כגון הלבשה והנעלה, ריהוט וציוד לבית) ירדו באופן משמעותי מתחת למדד המחירים, ואלה שאינם חשופים עלו מעל למדד, כאשר במקום גבוה ברשימה נמצאים מוצרי החלב.<sup>7</sup>

עם זאת, נראה כי למרות רצון ראש הממשלה לפתוח את שוק החלב לתחרות וליבוא, הוא נתקל בהססנות מצד שר התמ"ת שלום שמחון ושרת החקלאות אורית נוקד המתנגדים לצעד זה. הסבר אפשרי לכך ניתן אולי בכתבה שהתפרסמה בדה-מרקר:

שטייניץ יתאם עמדות עם שמחון ועם שרת החקלאות, אורית נוקד. עם זאת, שטייניץ מודע לעובדה כי שמחון הוא נציג תנועת המושבים בכנסת ונוקד היא נציגת הקיבוצים וכי הם ינסו להגן על האינטרסים של החקלאים שולחיהם.<sup>8</sup>

ההתנגדות לפתיחת שוק החלב לייבוא מזכירה התנגדויות נוספות שהיו שגורות בעברה הרחוק של מדינת ישראל. בזמנו, ניתנו סיבות שונות ומשונות לאיסור הייבוא על מוצרים שונים, אשר נועדו להגן בראש וראשונה על החברות הגדולות ולא על הצרכן הסופי. חלקן כיום, במבט לאחור, נראות תמוהות, מוזרות ולא מוצדקות.

---

<sup>3</sup> "דרוש פתרון נוסח כחלון", ישראל היום, 20 ביוני 2011.  
<sup>4</sup> אליעזר שוורץ ותמיר אגמון, *בחינה של החזרת הפיקוח על מחירי מוצרי החלב* (מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי, הכנסת, 19 ביוני 2011), <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02867.pdf> (כניסה לאתר: 21 ביוני 2011); חדשות ערוץ 2, "דו"ח של הכנסת: פיקוח על מחירי הקוטג' לא יעזור", לירן דנש, 16 ביוני 2011.  
<sup>5</sup> <http://www.mako.co.il/news-money/consumer/Article-82ffb3320f89031004.htm> (כניסה לאתר: 22 ביוני 2011). שוורץ ותמיר, *בחינה*.  
<sup>6</sup> הלבשה והנעלה, ריהוט וציוד לבית, חשמל, שירותי טלפון ואינטרנט, מזון ללא ירקות ופירות, חלב ומוצרי חלב, לחם, דיור.  
<sup>7</sup> "נתניהו לשרים: גבשו המלצות לפתיחת שוק החלב לייבוא", דה-מרקר, 21 ביוני 2011; "להיערך לייבוא מחו"ל", ישראל היום, 21 ביוני 2011.  
<sup>8</sup> "משרד התמ"ת", דה-מרקר.

דוגמא לכך הינו ייבוא התה, שהיה מוצר נוסף שעליו הגנה מדינת ישראל במשך שנים. מדינת ישראל קבעה באמצע שנות ה-90 תקן לפיהו לא ניתן לייבא שקיות תה המהודקות בסיכות מתכת, דבר הנהוג בעולם כולו. המדינה תירצה דרישה זו בדאגה לבריאות הצרכנים. אולם, למעשה התקן הגן בזמנו על המונופול הישראלי – תה ויסוצקי. לא לחינם קבע בג"צ כי: "...בנסיבות דנן לא הניחה העותרת (של ויסוצקי) תשתית עובדתית לטענה, כי האיסור להדק שקיות תה נועד להגן על בריאות הצרכנים".<sup>9</sup>

### קרטליזציה

הקוטג' הפך לאחרונה לסמלו של המעמד הבינוני הנשחק ופינה את מקומו לשיח בוגר יותר ובעל אופי שונה, שיח שחורג מתחומי מחיר מוצר כזה או אחר ועובר לדבר גדול הרבה יותר – שיח על ריכוזיות במשק, החלטות ממשלה, סבסוד, עושק צרכנים וקרטלים. ננסה לענות האם שוק החלב בישראל אכן מאופיין בקרטליזציה.

### מהו קרטל?

לפי ההגדרה המקצועית, קרטל הוא מצב בו לא מתקיימים תנאים של תחרות משוכללת, כאשר כל היצרנים בענף מתאגדים ופועלים במשותף לקביעת מחירים וכמויות. לכן, יש להם השפעה על המחיר והם מודעים להשפעתם זו. מטרת ההתארגנות לקרטל היא לפעול במשותף להגדלת סך הרווחים של היצרנים על-ידי פעולה משותפת להעלת מחיר המוצר מעל מחיר שיווי המשקל התחרותי.<sup>10</sup>

במילים אחרות, קרטל הוא קבוצה של מוכרים שקובעים במשותף מדיניות שיווק ומחלקים ביניהם את התפוקה כפי שנקבע בהסכמה. מטרת ההתארגנות היא להגדיל את הרווח התפעולי של היצרנים, לעומת מצב תחרותי. רווחים אלו מחולקים בין חברי הקרטל באופן שוויוני או בכל דרך אחרת שנקבעה בהסכמה.

בפועל, במציאות היום-יומית, מדובר בקבוצת עסקים המסכימים בינם לבין עצמם לתבוע מחיר גבוה יותר או להימנע בדרך אחרת מתחרות ביניהם.

כדי שמונופול או קרטל יצליחו בשמירה על רווחים שמעל לרמת התחרות, הם מחפשים דרכים למנוע מן הזולת את הכניסה לענף. אחת הדרכים למנוע חדירה של מתחרים פוטנציאליים היא להניע את הממשלה לאסור בחוק את כניסתם של אחרים לענפים מסויימים.

מעולם לא חסרו צידוקים פוליטיים להגבלות אלו, אבל השפעתן הכלכלית בסופו של דבר היא הגנה על עסקים קיימים מפני מתחרים פוטנציאליים נוספים, זאת כדי לקיים את המחירים ברמה מלאכותית גבוהה יותר. אי יעילות זו פוגעת בעושרו של המשק כולו, ביחס למצבו במקרה של תחרות.<sup>11</sup>

בהצעת התקציב למשרד החקלאות 2009-2010 מצויין כי חוק ההגבלים העסקיים (התשמ"ח-1988), לעניין הסדרים כובלים, אינו חל על המגדלים והמשווקים הסיטונאיים של תוצרת חקלאית. בהצעת התקציב נאמר

<sup>9</sup> מוריה כץ, *הגנה על התוצרת המקומית בישראל* (ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, החטיבה למחקר ומדיניות כלכלית, מרץ 2002), עמ' 15-16.

<sup>10</sup> יצחק אורון, נילי מארק, גליה עופר, *מבוא לכלכלה, מיקרו כלכלה*, מהדורה שניה מורחבת, עמ' 322-324.

<sup>11</sup> תומס סואל, *יסודות הכלכלה*, מודרך לאזרח, 2006, עמ' 122-131.

שחור על גבי לבן כי: "בניגוד לכוונת המחוקק... הפטור במתכונתו הנוכחית מאפשר למשווקי התוצרת החקלאית... ליצור התארגנויות קרטליסטיות, לתאם את פעולותיהם ולהפעיל כוח שוק, ובכך לגרום לעליית מחירי התוצרת לצרכנים".<sup>12</sup>

בהתאם לזאת, בעקבות חוק זה הוחמרו ההגבלות האדמיניסטרטיביות על מניעת יבוא. היבוא הינו תחת מכסי מגן גבוהים, שאינם מאפשרים יבוא משמעותי ורציף של תוצרת חקלאית טרייה לישראל. זאת למעט מספר מצומצם של מוצרים המיובאים במסגרת מכסות פטורות ממכס כמתחייב מהסכמים בינלאומיים. חסימת היבוא על ידי מכסים גבוהים מהווה תמיכה בחקלאים המקומיים שכן היא מצמצמת את התחרות בענפי התוצרת החקלאית המקומית ומונעת הורדת מחירים לצרכן על כלל המוצרים החקלאיים, לרבות מוצרי החלב והגבינות.<sup>13</sup>

### שוק החלב

גם בשוק החלב והגבינות מעולם לא חסרו צידוקים פוליטיים למניעת יבוא וכניסת מתחרים חדשים לשוק. דבר זה מנציח את הריכוזיות הגבוהה בה מאופיין ענף החלב בארץ. בהשוואה בינלאומית שנערכה באגף הכלכלה והמחקר במשרד האוצר עולה כי בישראל רמת הריכוזיות בענף מוצרי החלב היא מהגבוהות בעולם, וכי יצרני החלב מאוגדים כקרטל וולונטרי באמצעות מועצת החלב.<sup>14</sup>

גם בתחום העיבוד התעשייתי של החלב הריכוזיות היא גבוהה ומתקיים מצב של "תחרות בין מעטים". שלוש החברות המובילות הינן תנובה, טרה ושטראוס המחזיקות למעלה מ-90 אחוזים מהשוק במונחי ליטר חלב. תנובה הינה הפירמה המובילה, המהווה מונופול מוכרז במוצרי חלב (קולטת כ-72% מהחלב, משווקת כ-65% ממנו) כאשר שטראוס וטרה אינן מהוות איום על מעמדה הדומיננטי (כ-12 אחוזים כל אחת).<sup>15</sup> את כוחה המונופוליסטי מנצלת תנובה להעברת רווח לרפתנים ולמניעת כניסת מתחרים פוטנציאליים למקטע התעשייתי. במקביל, מחלבות שטראוס הוכרזו כמונופול בשוק מעדני החלב.<sup>16</sup>

זאת ועוד, המכסים על חומרי גלם לתעשיית החלב (אבקת חלב וחמאה) ועל מוצרי חלב סופיים הם בשיעורים גבוהים מאוד (150%-200%) ומונעים יבוא אפקטיבי של אותם מוצרים (למעט כמויות המיובאות ללא מכס או בשיעור מכס מופחת כמתחייב מהסכמים בינלאומיים).<sup>17</sup>

<sup>12</sup> הצעת תקציב – משרד החקלאות, פרק א' - דגשים מרכזיים בהצעת התקציב לשנים 2009 ו 2010, עמ' 33-34. <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/MinisteriesBudget/Economy/Lists/List1/Attachments/2/haklaut.pdf> (כניסה לאתר: 23 ביוני 2011).

<sup>13</sup> שם.

<sup>14</sup> ד"ר אלדד שידלובסקי, אגף כלכלה ומחקר במשרד האוצר, "אומדן הנזקים למשק מהעדר תחרות במספר ענפים עיקריים", 11 בנובמבר 2003, עמ' 11-12, BIC4CBC87A7/0/20031789.doc (כניסה לאתר: 23 ביוני 2011). <http://www.dover.mof.gov.il/NR/rdonlyres/10C98848-6BBF-430B-BECD->

<sup>15</sup> שם.

<sup>16</sup> הצעת תקציב – משרד החקלאות, פרק א' - דגשים מרכזיים בהצעת התקציב לשנים 2009 ו-2010, עמ' 46-47.

<sup>17</sup> שם.

ככלל, בשוק החלב, יבוא בהיקף גבוה אינו אפשרי עקב הגנות מכסיות גבוהות (לעיתים מעל 100 אחוז), ומגיעה לארץ רק כמות קטנה של מוצרי חלב (בעיקר גבינות) במסגרת הסכמי סחר הבינ"ל עליהם חתומה ישראל. מחירי הייבוא של מוצרים אלו נמוכים משמעותית (בכ-30 אחוזים) ממחירי מוצרים מקבילים המיוצרים לשוק המקומי.<sup>18</sup>

כתוצאה ממבנה זה, כמות החלב המיוצרת בארץ נמוכה מהכמות שהייתה מיוצרת בתנאי תחרות, ושוק החלב מתאפיין ברמת מחירים גבוהה: מחיר החלב ליצרנים גבוה משמעותית מהמחיר שהיה נקבע בתחרות וכפועל יוצא מזה גם המחירים לצרכן גבוהים בעשרות אחוזים מהמחירים המקובלים בעולם (30-60% יותר ממדינות שונות באירופה וארה"ב).<sup>19</sup>

בשורה התחתונה, המבנה הלא תחרותי של שוק החלב גורם לעיוות בהקצאת מקורות, לחוסר יעילות בפונקציה הייצור, לעיוותים בחלוקת ההכנסות בין מספר מצומצם של יצרנים לבין כלל הצרכנים (רמת מחירים גבוהה) ולפגיעה קשה בצמיחת הענף. ביטול שיטת המכסות, ביטול ההיתר החוקי להתאגדות קרטליסטית ובעיקר פתיחת השוק לייבוא חופשי של גורמי ייצור ומוצרים סופיים יובילו באומדן זהיר לחיסכון רציני, שבפעם האחרונה שנמדד, הוערך בעשרות עד מאות מיליוני דולרים לשנה.

#### חוק החלב:

פיקוח על מחירי מוצרי החלב לצרכן נעשה על פי צו פיקוח מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, והוא חל לגבי 10 מוצרים אשר מהווים פחות מ-30% מפדיון הענף. במסגרת אישור התקציב לשנת 2006, החליטה הממשלה על הסרת הפיקוח ממרבית מוצרי החלב והשארת הפיקוח על ארבעה מוצרי חלב בלבד שהם מוצרי יסוד. תהליך זה המשיך בשנים 2008-2011 במשולב עם קידום חקיקת חוק החלב. הוחלט בממשלה שהפיקוח יחול רק על מי שבידו נתח השוק הגדול ביותר בייצור כל אחד מהמוצרים.<sup>20</sup>

המעין בדברי הכנסת ימצא את התיאור הבא על הצעת חוק תכנון משק החלב: "חוק המעגן בחקיקה מודרנית, כוללת ומקיפה, את הסמכויות הנדרשות לצורך תכנון והסדרה של משק החלב.... מטרתו...: לפתח, לייעל ולבסס את משק החלב בישראל... תוך הבטחת מחירים נאותים ליצרנים, למחלבות ולציבור ותנאים הולמים לפעילות היצרנים והמחלבות".<sup>21</sup> עם זאת, מסתמן כי מטרת החוק להשיג "מחירים נאותים לציבור" לא הושגה במלואה, לעומת "התנאים ההולמים" שהושגו ליצרנים ולמחלבות.

בשל מחאת הצרכנים אודות המחיר הגבוה של הקוטג', בכירי ממשלת ישראל יוצאים חדשות לבקרים בהכרזות כי יש בכונתם לנקוט בשורת צעדים למען הגברת התחרות במשק החלב. אולם, נראה כי הממשלה פעלה רק לאחרונה בצורה ההפוכה, שכן במסגרת חוק תכנון משק החלב שאושר בממשלה ב-23 במרץ, אושרו מספר סעיפים המקבעים את חוסר התחרות בתחום ייצור החלב. יש לציין כי הצביעו בכנסת בעד חוק זה רוב

<sup>18</sup> שידלובסקי, "אומדן".

<sup>19</sup> שם; אפרת נוימן, "סוזוקי אלטו בישראל = גיפ ענקי באמריקה", דה-מרקר, 21 ביוני 2011.

<sup>20</sup> הצעת תקציב – משרד החקלאות, עמ' 46-47.

<sup>21</sup> הצעת חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011, אישור החוק, 28 במרץ 2011, מאתר הכנסת: <http://oknesset.org/vote/3370>

מוחלט של 50 חכמים ושרים, לרבות שר התמ"ת שלום שמחון ושרת החקלאות אורית נוקד. מספר המתנגדים היה אפס.<sup>22</sup>

הסעיף העיקרי בחוק קובע ששיווק חלב ומוצריו בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד (או מייבוא שהותר על ידי שר התמ"ת, בכפוף להוראות כל אמנה בין-לאומית שמדינת ישראל חתומה עליה). בנוסף, חוזקו היסודות לקרטליזציה בשוק זה, שכן לפי החוק היקף ייצור החלב המקומי הכולל בכל שנה ייקבע על-ידי שר החקלאות, וועדת המכסות - שחבריה יהיו מנכ"ל מועצת החלב ושני נציגים של שר החקלאות, ואשר תחלק את היקף הייצור הכולל למכסות ייצור חלב, לכל יצרן.<sup>23</sup>

נשאה פרצה אחת בחוק לאפשר ייבוא, שיותר על-ידי שר התמ"ת. עם זאת, נראה כי שר התמ"ת לא מתכוון לנצלה. שכן, לדבריו: "ייבוא מוצרי חלב לכשעצמו לא יפתור את בעיית מחירי הקוטג', מאחר ששינוי המכסים מחייב הגעה להסכמות עם המדינות שמהן מייבאים (הסכמים בלאטראלים), מהלך שעלול להימשך זמן רב".<sup>24</sup>

דבריו של שמחון הינם תמוהים, שכן התרת יבוא אינה פעולה שאמורה לקחת זמן רב, שכן אינטרס המדינות האחרות בעולם הוא התרת ייצוא מוצריהם לישראל והגדלת רווחיהם הכלכליים. כמו-כן, ניתן להתיר יבוא מוגבר מחו"ל, ורק לאחר מכן לנהל את המו"מ הסופי מול המדינות האחרות. למעשה, דברי השר כנגד התרת יבוא בשל אורך התהליך, הינם מטעים וזורים חול בעיני הציבור.

החוק מסדיר גם את מנגנון הפיקוח על מחירים במשק החלב בכלל, ועל "מחיר המטרה" בפרט (המחיר המזערי שמשלמות המחלבות בעבור ליטר חלב גולמי): "שרי החקלאות והאוצר יקבעו בצו את מחיר המטרה לפי ההסדרים הקבועים בחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, במספר שינויים, וללא צורך באישור הממשלה, החל מבעוד שמונה שנים".<sup>25</sup>

זאת ועוד, בחוק עצמו ישנה מגבלה נוספת על סוג מוצרי החלב שניתן לייבא ארצה. לפי החוק מוצר חלב שניתן ליבוא מוגדר בצורה הבאה: "מוצר שאינו חומרי גלם חלביים, המכיל חלב גולמי או חומרי גלם חלביים בשיעור העולה על 50 אחוזים ממשקלו".<sup>26</sup>

## מקרה הקוטג':

מאז הוצאת הקוטג' מפיקוח התייקר המוצר ב-51.4%. המוצרים שבפיקוח מהווים כ-30% משווי שוק מוצרי החלב בישראל – כ-2.6 מיליארד שקל. המוצרים שאינם בפיקוח מהווים כ-70% משווי שוק מוצרי החלב בישראל – כ-6 מיליארד שקל.<sup>27</sup> שווי כלל מוצרי החלב בישראל מסתכם בכ-8.6 מיליארד שקל.

<sup>22</sup> לרשימה המלאה של הח"כים והשרים שהצביעו בעד חוק זה ר' הקישור הבא לאתר הכנסת: [/http://okneset.org/vote/3370](http://okneset.org/vote/3370)

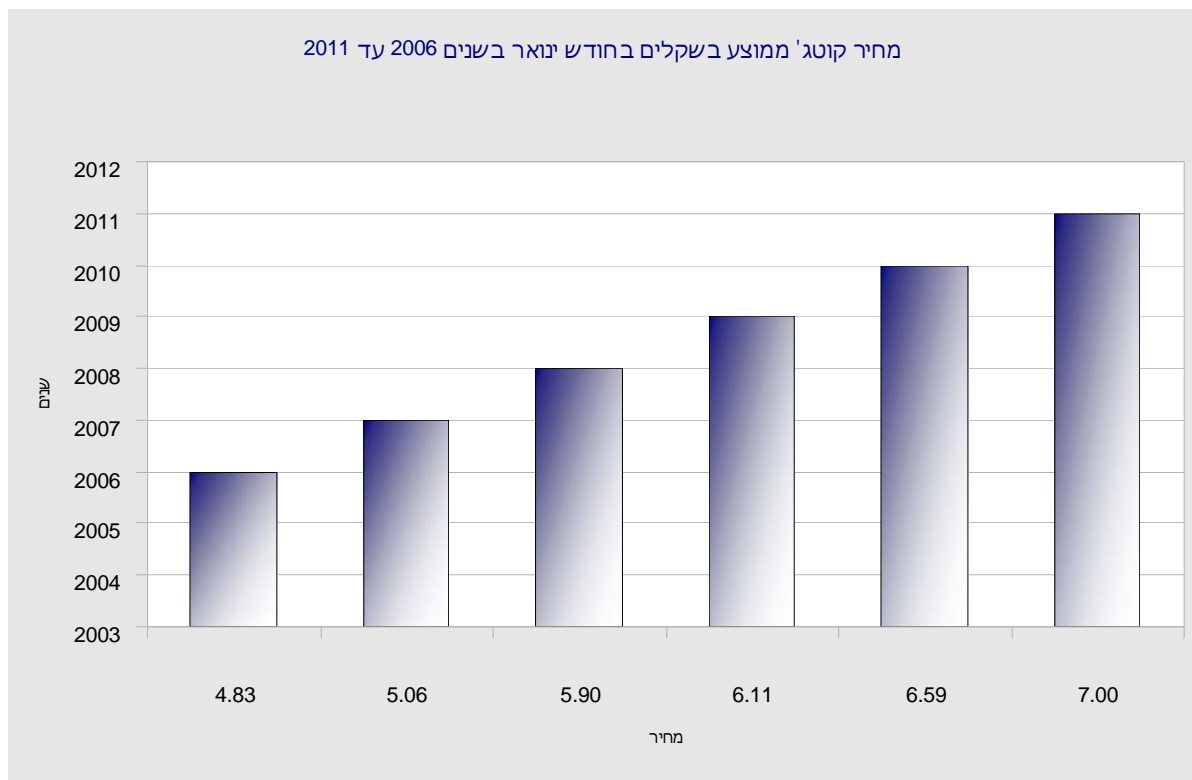
<sup>23</sup> שם.

<sup>24</sup> "משרד התמ"ת: המחיר הגבוה של מוצרי החלב נובע מריכוזיות ומפערי תיווך", דה-מרקר, 23 ביוני 2011.

<sup>25</sup> הצעת חוק תכנון משק החלב.

<sup>26</sup> שם.

### גרף מס' 1 :



עיבוד ל: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, מתוך: מחירים ממוצעים של מוצרים ושירותים נבחרים לצרכן, סדרה: 160305 - גבינת קוטג', תקופה: ינואר 2006 - מאי 2011, מטבע: שקלים חדשים, יחידת מידה: 250 גרם

[http://www.cbs.gov.il/reader/?Mival=%2Fprices\\_db%2FPricePrice\\_M\\_OneSeries\\_H.html&Separated=11160305&MyCode=11160305&DataTy pe=Price&Years\\_1=2006&Years\\_2=2011&Months\\_1=1&Months\\_2=5&Subjects=42&MyPeriod=m&Radio1=2\\_1&FileType=1](http://www.cbs.gov.il/reader/?Mival=%2Fprices_db%2FPricePrice_M_OneSeries_H.html&Separated=11160305&MyCode=11160305&DataTy pe=Price&Years_1=2006&Years_2=2011&Months_1=1&Months_2=5&Subjects=42&MyPeriod=m&Radio1=2_1&FileType=1)

מגרף 1 ניתן לראות את העלייה הרצופה שחלה במחיר הקוטג' משנת 2006, השנה בה החליטו להוריד את הפיקוח על מחיר המוצר ועד היום. למעשה, מחיר הקוטג' של תנובה, הנמכר לכ-70% מנתח השוק (השאר מתחלק בעיקר בין טרה ושטראוס), עלה מינואר 2006 עד ינואר 2011 מ-4.83 ש"ח לגביע ל-7 ש"ח לגביע, וסך הכל עלה בכ-45%.<sup>28</sup> בשלוש וחצי השנים האחרונות החל מינואר 2008 עד יוני 2011 המחיר עלה ב-39%, כאשר המחיר שמשלמות המחלבות על החלב ("מחיר המטרה") עלה בתקופה זאת רק ב-3.8%.<sup>29</sup> מכאן שהעלייה במחיר לצרכן הסופי גדלה פי עשר מהעלייה שחלה במחיר החלב לכלל המחלבות (כאשר העיקריות שבהן תנובה, שטראוס וטרה).

<sup>27</sup> עמירם כהן, "איך עוקפים את הפיקוח על המחירים", דה-מרקר, 19 ביוני 2011.

<sup>28</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתוך: מחירים ממוצעים של מוצרים ושירותים נבחרים לצרכן, סדרה: 160305 - גבינת קוטג', תקופה: ינואר 2006 - מאי 2011, מטבע: שקלים חדשים, יחידת מידה: 250 גרם,

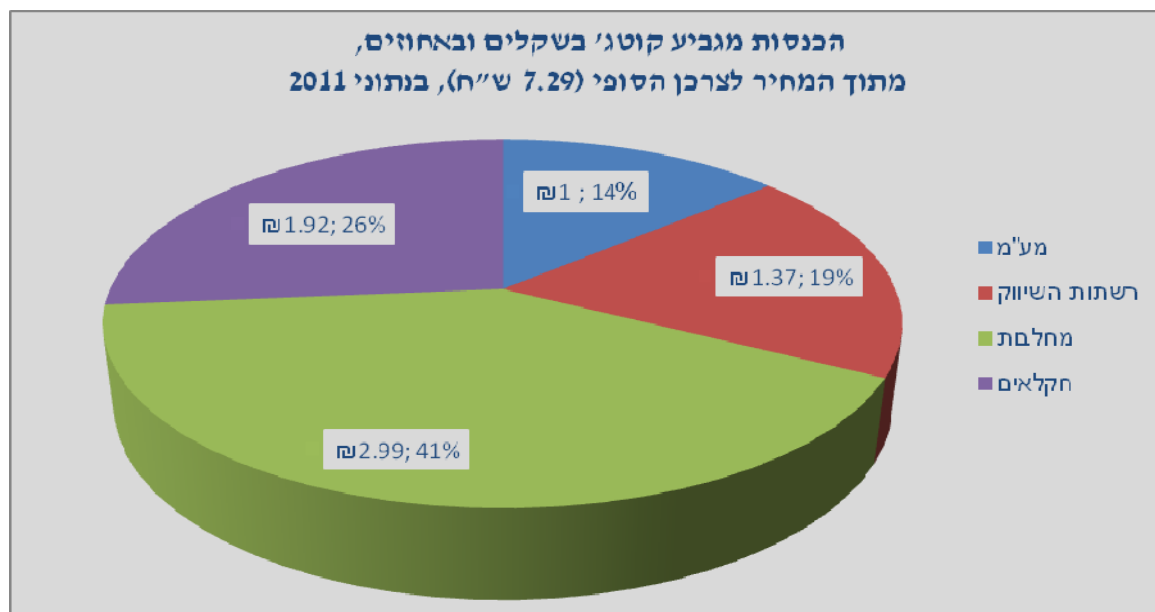
[http://www.cbs.gov.il/reader/?Mival=%2Fprices\\_db%2FPricePrice\\_M\\_OneSeries\\_H.html&Separated=11160305&MyCode=11160305&DataTy pe=Price&Years\\_1=2006&Years\\_2=2011&Months\\_1=1&Months\\_2=5&Subjects=42&MyPeriod=m&Radio1=2\\_1&FileType=1](http://www.cbs.gov.il/reader/?Mival=%2Fprices_db%2FPricePrice_M_OneSeries_H.html&Separated=11160305&MyCode=11160305&DataTy pe=Price&Years_1=2006&Years_2=2011&Months_1=1&Months_2=5&Subjects=42&MyPeriod=m&Radio1=2_1&FileType=1)

<sup>29</sup> יורם גביוון (מצטטת סיון קלינגבייל), עיתון דה-מרקר, "הגבינה, הבית ובעלת הבית", 19 ביוני 2011.



מגרף 2 עולה, כי מההכנסות המתקבלות ממכירת גביע קוטג', הנהנות העיקריות הן המחלבות, דוג' תנובה, שטראוס וטרה, להן החלק הגדול ביותר ממחיר הקוטג', 2.99 ש"ח המהווים 41%, מתוך המחיר הסופי לצרכן - 7.29 ש"ח.

גרף מס' 2 :



עיבוד ל: "המרוויחות הגדולות מהתייקרות מוצרי החלב: רשתות השיווק", דה-מרקר, גרף "כיצד מתחלקות ההכנסות ממכירת גביע קוטג'", 22 ביוני 2011.

האזרח הקטן הוא שמשלם את הרווחים שגורפים בדרך הן המחלבות והן רשתות השיווק והחקלאים. לפי ד"ר מיכאל שראל, ר' אגף הכלכלה והמחקר בקבוצת הראל, הסיבות העיקריות לעליית המחירים הינה היעדר תחרות הולמת בין רשתות השיווק הגדולות בישראל ועליית מחירי הסחורות החקלאיות בעולם.<sup>30</sup> מסתמן כי המחירים המופרזים שגובים רשתות השיווק הינם בשל מצב השוק, המאופיין בקרטליזציה, וחוסר תחרות משווע, המקובע בחוק.

לראיה, הכנסותיהן של רשתות השיווק מגביע בודד אכן זינקו בצורה קיצונית בשש השנים האחרונות. בין השנים 2005 ל-2011, הכנסות רשתות השיווק וחנויות המזון עלו ב-154% ממכירת גביע קוטג', זאת בהשוואה להכנסות המחלבות שעלו ב-41%, והכנסות החקלאיים ובעלי משק החלב שעלו ב-29%.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> ד"ר מיכאל שראל, ר' אגף כלכלה ומחקר בקב' הראל, מצוטט בעיתון דה-מרקר, 19 ביוני 2011.  
<sup>31</sup> "המרוויחות הגדולות מהתייקרות מוצרי החלב: רשתות השיווק", דה-מרקר, 22 ביוני 2011.

מבדיקה שנעשתה על-ידי דה-מרקר עולה כי הצרכן הישראלי משלם על חלב כ-6 שקלים לליטר יותר ממה שמשלם הצרכן הצרפתי, האמריקאי, והבריטי. ככלל, החלב בארץ עולה ב-60% יותר מבבריטניה (וכאמור, 30-60% יותר ממדינות שונות באירופה וארה"ב). ביחס לתוצר לנפש, ישראל יקרה ב-60 עד 80 אחוז לעומת ארה"ב, בריטניה, ואוסטרליה, וב-45% לעומת צרפת. כלומר, בישראל אנחנו גם משלמים יותר, וגם מרוויחים פחות.<sup>32</sup>

בעיית המחירים הגבוהים אינה רק במוצר הקוטג'. מוצרים רבים באירופה וארה"ב עולים בארץ בעשרות אחוזים יותר: לדוגמא, הצרכן בישראל משלם בממוצע כ-50% יותר מאשר בארה"ב על מחשבים ניידים, כלי רכב, ונעלי ספורט; 50% יותר מבצרפת על משחת שיניים<sup>33</sup>; 84% יותר על תחליפי חלב לתינוקות; וכ-40% יותר על מספר מוצרי מזון הנמכרים גם בארץ וגם במדינות המערב, אירופה, וארה"ב.<sup>34</sup>

#### המלצות:

1. הורדת מכסים והתרת ייבוא
2. הגדלת הסכמי סחר בינ"ל
3. ביטול הפיקוח הממשלתי
4. שינויי חקיקה
5. יישום חוק ההגבלים העסקיים
6. הורדת מסים על מוצרי מזון

אין סיבה שמחיר הקוטג' יהיה כפול מאשר באירופה. אם עיוות שכזה אכן קיים, צריך לראות איך ניתן לתקנו. - שר האוצר, יובל שטייניץ, 20 יוני 2011.<sup>35</sup>

אכן יש מקום להוזלת מחיר הקוטג', הממחיש את הבעיה של מוצרים רבים אחרים הסובלים מריכוזיות בכל שלבי שרשרת הייצור שלהם. על מנת להביא להוזלת מחירים יש לפעול בשלושה שלבים: בשלב ייצור חומרי הגלם, שלב הפיכתם למוצר סופי ושלב מכירתם לציבור. בהתאם לכך, האחרייות מוטלת על שלושה גורמים עיקריים: הממשלה, המחלבות ורשתות השיווק.

כיום, הממשלה מאפשרת חוקים המקבעים את הקרטליזציה, המונעים מהרפתנים להתחרות האחד בשני, והמגבילים את כמויות החלב ואת מחירים מראש. המחלבות גם הן מאופיינות בריכוזיות, שכן ישנן שלוש מחלבות גדולות – תנובה שטראוס וטרה, הרוכשות 90% מהחלב במשק.<sup>36</sup> כמו-כן, שלב מכירת המוצר לציבור ברשתות השיווק מאופיין אף הוא בחוסר תחרותיות, כאשר חברות שופרסל ומגה הן המחזיקות במרבית נתח השוק בישראל. כל אלה מעלים את מחיר הקוטג' ואת מחירים של מוצרי החלב האחרים והצרכן הסופי הוא שסופג את העלויות המיותרות.

<sup>32</sup> נוימן, "סוזוקי"; חגי עמית, "הזהב הלבן: הכשרות מייקרת פעילות המחלבות בישראל", דה-מרקר, 21 ביוני 2011.

<sup>33</sup> נוימן, "סוזוקי".

<sup>34</sup> גלית אבישי, מנכ"לית ארגון אמון הציבור, צוטט ב-, "אסור לעצור במחאת הקוטג'", ישראל היום, 20 ביוני 2011.

<sup>35</sup> שר האוצר יובל שטייניץ, ב-"דרוש פתרון נוסח כחלון", ישראל היום, 20 ביוני 2011.

<sup>36</sup> מירב ארלוזורוב, "מחיר מופקע לקוטג': חוסר תחרות בשלושה רבדים", דה-מרקר, 30 ביוני 2011.

כל אחד מהצדדים האחראים לריכוזיות זו יצטרך ליטול חלק בפיתרון על מנת להביא לרפורמה המיוחלת. עם זאת, כאן התמקדנו בשורת המלצות לשינוי המדיניות הממשלתית הקיימת כיום, ולפעולות שעל הממשלה לנקוט על מנת להביא לשינוי הריכוזיות הגבוהה בשוק המזון בכלל ושוק החלב בפרט.

## 1. הורדת מכסים והתרת יבוא

בסקירה זו הוזכרו הכשלים של השוק הנובעים מהעדר תחרות, ומשורת חסמים ומכשולים שמערימים החקלאים והממשלה על התרת יבוא מוצרי חלב וגבינה ארצה. בסקירה גם הוזכרה העובדה, שהמחירים של המוצרים שהיו חשופים לתחרות של יבוא ירדו מתחת למדד, והמחירים של המוצרים שלא היו חשופים לתחרות של יבוא – עלו מעל למדד. בראש הרשימה ניצבים גם מוצרי החלב.

בדומה להמלצת השר שטייניץ לפתוח את משק החלב ליבוא ולתמוך בהמשך התחרות, גישה התואמת את תמיכתו של סטנלי פישר, נגיד בנק ישראל, בהרחבת היקף היבוא למשק,<sup>37</sup> אנו סבורים כי יש להגביר את התחרותיות בשוק המזון הישראלי בכלל ובשוק החלב בפרט, לרבות פתיחת שוק החלב ליבוא מחו"ל.

כיום ישנם מכסי מגן המגינים על התוצרת הישראלית מפני יבוא מתחרה הכולל את מרבית מוצרי החקלאות הטריים והמעובדים, כולל מוצרי חלב וגבינות, חלק ממוצרי הבשר, פירות וירקות, ביצי מאכל, ומוצרי מזון נוספים. על הממשלה להסיר את המכסים הקיימים על מוצרים רבים הגורמים לחוסר כדאיות ביבוא. שווקים רבים כמו שוק החלב והגבינות הקשות ניתן לפתוח ליבוא מחו"ל, ולהפכם לשוק משוכלל ותחרותי. יש לאפשר יבוא בהיקף גבוה ולפעול למען צמצום ההגנות המכסיות הגבוהות.

ניתן לפעול למען ביטול המכסים הללו אשר מעוותים את התחרות ומונעים הפחתת מחירי המזון בארץ. אם הממשלה מעוניינת בסבסוד החקלאים, באפשרותה לעבור לשיטת הסובסידיה הישירה לחקלאי או לצרכן הקיימת כיום בעולם, שתסייע לחקלאי מבלי לעוות את מחירי המוצרים, ושתגביר את השקיפות במדיניותה ותאפשר לציבור לדעת מה עלותו של סבסוד זה.

## 2. הגדלת הסכמי סחר בינ"ל

הלובי החקלאי בישראל היה חזק במיוחד כל השנים... כך קרה, שבעוד שחלק מהמדינות נפתחו ליצוא חקלאי ישראלי, המשק הישראלי נותר סגור במידה רבה עבור... התוצאה הייתה שהתעשייה נפתחה במידה רבה לתחרות מיבוא, בעוד שמוצרי החקלאות נותרו מוגנים מאחורי חומה בצורה.

- זהר פרי, ראש מינהל סחר החוץ לשעבר, 29 ביוני 2011<sup>38</sup>

לדברי פרי, למרות הרצון של מדינות האיחוד האירופי, ומדינות נוספות כארה"ב וקנדה, לייצא לישראל שורת מוצרים כמו גבינות, פירות, יין, בשר כשר ועוד, לא הותר היבוא ארצה בשל התנגדויות קשות מצד הלובי החזק שהיה קיים במשרד החקלאות ובמשרד התמ"ת.

<sup>37</sup> זאב קליין, מתי טוכפלד, גדעון אלון וחזי שטרנליכט, "להיערך לייבוא מחו"ל, ישראל היום, 21 ביוני 2011.  
<sup>38</sup> זהר פרי, "צריך לעשות מה שחלון עשה בסלולר: לעודד כניסת יצרני חלב חדשים", דה-מרקר, 29 ביוני 2011.

כיום, במיוחד לאור מחאת הצרכנים סביב סוגיית הקוטג', משרדים אלו צריכים לנצל את ההזדמנות לשינוי המדיניות ולפעול למען הגדלת הסכמי הסחר הבינ"ל עליהם ישראל חתומה, דבר שיאפשר את הגדלת הכמות של מוצרי החלב והגבינות המגיעה לארץ.

הוכח כי מחירי היבוא של המוצרים המיובאים הינם נמוכים משמעותית ממחירי המוצרים המקבילים המיוצרים בארץ בשוק המקומי. הגדלת הסכמי הסחר תביא בסופו של יום להוזלת מחירים כללית במוצרי החלב בישראל ובמוצרים נוספים.

על מנת למזער הפגיעה בחקלאים ובמחלבות יש לבצע את השינוי במדיניות היבוא בצורה הדרגתית, לפיה ילך ויקטן מספר המוצרים שיש עליהם מכס ומכסות. במקביל, מומלץ להביא לפתיחת והגדלת שוקי היעד של ישראל ליצוא, כדי לפצותם בפתיחת אפשרויות יצוא על חשבון אובדן נתח שוק במשק הישראלי.

### **3. ביטול הפיקוח הממשלתי**

ככלל, פיקוח ממשלתי נועד למוצרים שמחיריהם אינם נקבעים במחיר השוק התחרותי, כתוצאה מתופעת ריכוזיות של קרטליזציה או מונופול. הפיקוח נדרש רק במקומות בהם יש חשש לניצול לרעה של הכח המונופוליסטי מול הצרכן. עם זאת, מחקרים הוכיחו שהפיקוח הממשלתי על מוצרי חלב לא היה יעיל במהלך השנים האחרונות. כנזכר לעיל, במקרים רבים מחיר המוצר המפוקח דווקא עלה.

כמו-כן, שיטת הפיקוח נמצאה במרבית המקרים לא אפקטיבית, אשר בסופו של התהליך גורמת לעלייה במחיר מוצרים אחרים. היצרניות עוקפות את הפיקוח בכך שמייצרות את אותו המוצר באריזה יותר גדולה, או עם תוספת כלשהי, וכך המוצר יוצא מפיקוח. הצעת בכירי הממשלה והמשק לפתור את משבר הקוטג' באמצעות פיקוח מחירים מחטיאה את מטרתה ואין ביכולתה להביא לתוצאות הרצויות. יש ליישם דרכים אחרות אשר תבאנה להורדת מחירים.

### **4. שינויי חקיקה**

אחת הדרכים הינה ביצוע שינויים בחוק החלב שאושר לאחרונה המונע את הוזלת מוצרי החלב בארץ, והמקבע את מדיניות קרטול משק החלב. לפי החוק הממשלה קובעת את מכסות הייצור הקיימות לכל רפתן, ואת המחיר והכמות שבו הרפתן ימכור את החלב למחלבה, כמו גם את המחלבות המסוימות שתהיינה רשאיות לקנות את החלב. כפועל יוצא מזה, הקצאת מכסות החלב לרפתות השונות נגועה באינטרסים פוליטיים ומערכת העדפות.

הקרטל הקיים מתנהל באופן לא יעיל מבחינת המשק והצרכנים. הואיל וקשה לקבוע קריטריונים ברורים למי להגדיל את המכסה, ישנם מצבים בו רפתן אחד מקבל מכסה מוגדלת אך שכנו נדחה באופן תמוה ולא מוצדק. יצרנים יכולים לכאורה להקים רפת פרטית משלהם, אך לא אחת הם נתקלים בבעיה שלא מוקצות להם

מכסות ייצור לחלב.<sup>39</sup> כאמור, תנובה מהווה מונופול מוכרז במוצרי חלב כאשר שטראוס וטרה אינן מהוות איום על מעמדה.

יש לבטל את ההתערבות הממשלתית הקיימת בשוק זה, אחרת משק החלב לא יתייעל, היקפי החלב המיוצרים לא יגדלו, מחלבות חדשות לא ייכנסו לשוק ובהכרח מחירי החלב לא ירדו. על הממשלה לעודד חברות קטנות חדשות להיכנס לשוק מול שלוש המחלבות הגדולות.

עליה לעודד יצרנים קטנים, לרבות אלו שעוד לא קיימים, להתחרות במחלבות הקיימות. הורדת חסמי הכניסה לשוק, ומתן הטבות מס מוגדלות בחוק עידוד השקעות הון לכלל העסקים הקטנים במשק, תסייענה לעידוד פתיחת מחלבות חדשות. עם קץ הקרטל הקיים, תיווצר אפשרות למכור למחלבות הקטנות שתוכלנה לייצר ולהתחרות במקביליהן, מחירי החלב ירדו, ולא יהיה כל צורך בפיקוח ממשלתי על מוצרים אלו.

#### **5. יישום חוק ההגבלים העסקיים**

מעבר לכך, משום שהממשלה פטרה את המגזר הזה בכוונה תחילה כדי למנוע יבוא ולמנוע תחרות, והתכוונה ליצור קרטל אשר אשכך נוצר, יש צורך לבטל את האישור הממשלתי ליצירת קרטל ועידודו. כדי להשיג יעד זה יש לפחות כשלב ראשון ליישם את חוק ההגבלים העסקיים גם בקרב המגדלים והמשווקים הסיטונאים של תוצרת חקלאית. כאמור, בהצעת התקציב למשרד החקלאות 2009-2010 צוין שחור על גבי לבן כי: "בניגוד לכוונת המחוקק... הפטור במתכונתו הנוכחית מאפשר למשווקי התוצרת החקלאית... ליצור התארגנויות קרטליסטיות, לתאם את פעולותיהם ולהפעיל כוח שוק, ובכך לגרום לעליית מחירי התוצרת לצרכנים".

יש לפעול למען ביטול סעיף זה בחוק, המפלה לטובה אוכלוסיה מסוימת על חשבון אוכלוסיות אחרות והמאפשר לממשלה למנוע תחרות, וזאת תוך כדי פגיעה בטובתו של הצרכן הסופי. הממונה על ההגבלים העסקיים יוכל לבחון לעומק את ההתנהגות המונופוליסטית והקרטליזיציה המאפיינות את שוק מוצרי המזון בכלל ושוק החלב בפרט, הנובעות ממניעת תחרות ויבוא.

#### **6. הורדת מיסים על מוצרי מזון**

ככלל, רכישות שבוצעו על-ידי שופרסל (רכישת שקם וקלאבמרקט) הם שהגבירו בין היתר את חוסר התחרות הקיים כיום בשוק המזון כולו, המאופיין בקרטל, בו החברות הגדולות השולטות בשוק זה הינן שופרסל, מגה ורשת הרבוע הכחול. הממשלה נדרשת לתמרץ מכולות קטנות הנלחמות ברשתות המעטות והגדולות, דוגמת הנחות והקלות בארנונה ובמס הנלקח על הוצאות נוספות כמו מים לעסקים ולתעשייה.

במקביל, בשל המחירים הגבוהים והלא פרופורציונאליים במבחר מוצרים הנמכרים בארץ לעומת מחיריהם המקבילים בארצות אירופה וארה"ב, נדרשת הורדת מיסים על מוצרים אלו, דוגמת מוצרי מזון, מוצרים לטואלטיקה וניקיון הבית, ועוד. כמו-כן, נדרש כי הממשלה תבחן את חוסר התחרות הקיימת גם בשווקים אחרים. ככלל, ממליצים כי משרד האוצר וממשלת ישראל ינצלו את ההזדמנות של חרם הצרכנים על מנת

<sup>39</sup> קורין מלול, משק החלב בישראל (ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, 1994), מתוך אתר 'קו ישר' (כניסה לאתר, 30 ביוני 2011), <http://www.kav.org.il/100994/667>

להוציא לפועל רפורמה מקיפה יותר שתביא להורדת מחירי מוצרים נוספים מעבר לקוטג', למען הגברת התחרותיות הכללית במשק.

כדי להימנע ממחאות דומות למחאת הקוטג', על האוצר והממשלה לצמצם את המיסוי הקיים היום על מגוון מוצרי מזון ומוצרים נוספים, במיוחד כאשר מדובר במוצרים בסיסיים אשר לא נחשבים למוצרי מותרות. הממשלה נדרשת להפחית את המע"מ על אותו סל מוצרים בסיסי או לבטלו כליל ולקזזו אל מול עודפי גביית המסים במשק הישראלי. ביטול המע"מ יקרב את מחיר המוצר לעלות האמיתית שנדרשת לייצרו.

בניגוד להמלצות שמופיעות בתקשורת מצד אישים שונים אודות הצורך בהקמת ועדת חקירה בנושא, אנו רואים בהקמת ועדת חקירה דבר שימשך זמן רב ולמעשה לא יביא את התוצאות המיוחלות ואת הרווחה האמיתית לצרכן. עם זאת, אנו ממליצים לבצע בחינה מקיפה נוספת מטעם משרד האוצר אודות שוק החלב המתנהל כקרטל על חשבון האזרח הקטן המשלם מחיר גבוה ממחיר שיווי המשקל שהיה קיים בשוק תחרותי.

מעבר לבחינת מוצרים נוספים בשוק, המאופיינים בקרטליזציה ואשר גם בהם נדרשת בחינה מקיפה להגברת התחרותיות, מומלץ כי משרד האוצר ושאר משרדי הממשלה יקחו לתשומת ליבם את תופעת חרם הצרכנים כאות וסימן לכך שישנה בעיה אמיתית ומקיפה יותר בשוק הישראלי. נגמרו ימי הפנתרים השחורים היוצאים להפגין ברחובות לאות מחאה. היום, הצרכנים מצביעים ומשפיעים הישר מביתם, ממסך המחשב. בעידן של ימינו, לאזרח יש הרבה יותר כח ושליטה.