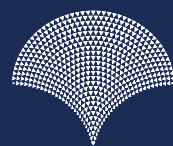


הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה

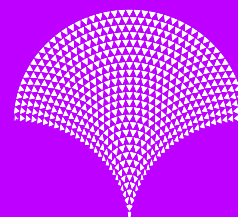
דוח מעקב

אפריל 2025



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובר. בשבילנו.

CECI



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד, בשבילנו.

CECI

אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הוא ארגון חברה אזרחית הפועל בתחומי הממשל, ועוסק באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את סיוע עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

עריכה גרפית: מיכל סמוֹקובץ | המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דוח מעקב

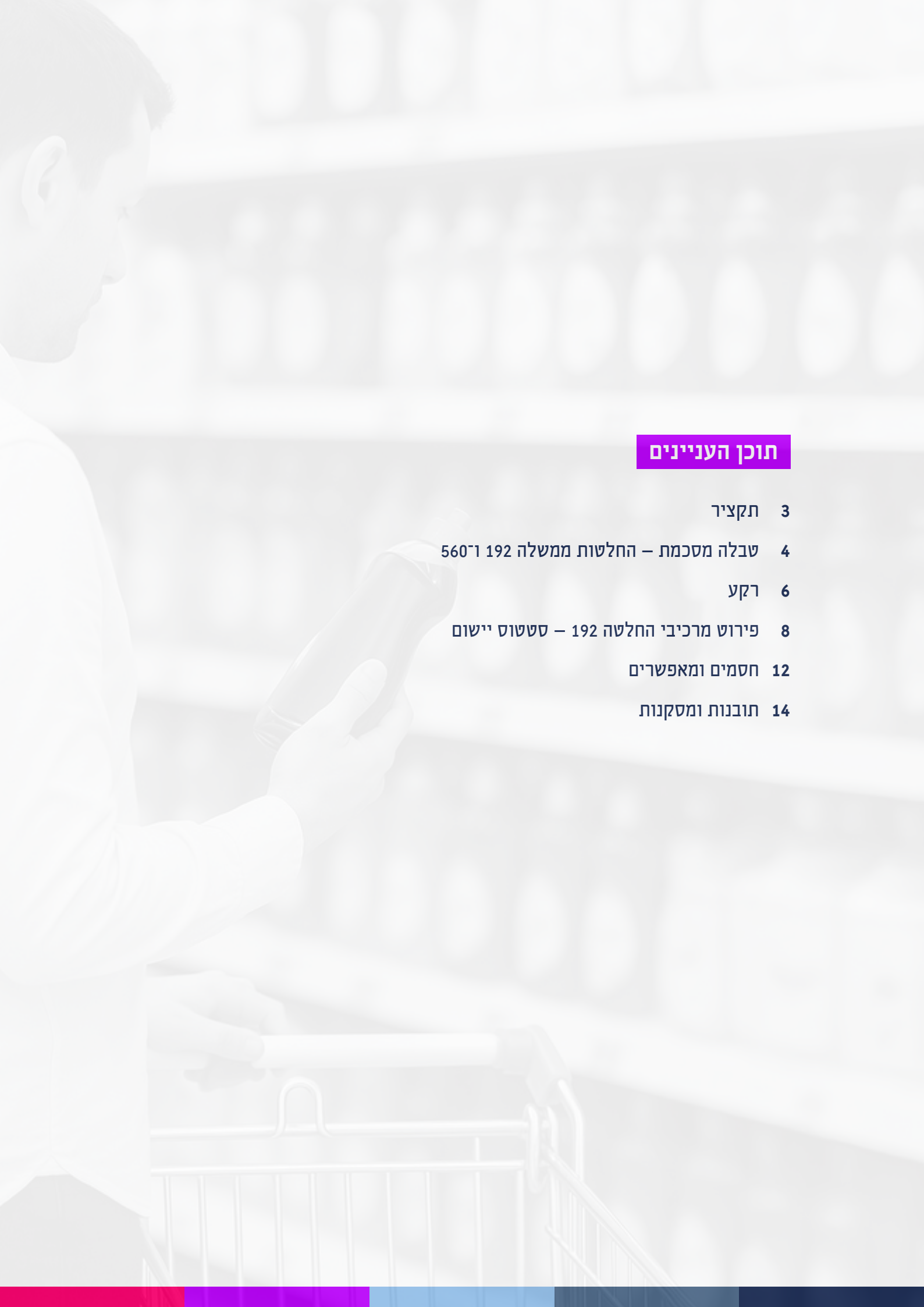
אפריל 2025

הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והסואלטיקה

על בסיס החלטות ממשלה 192, פברואר 2023 ו-560, מאי 2023

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום מדיניות הממשלה

הדוח נכתב ע"י אביטל שטרן ויובל ציפריס, בהנחיית מיכל בן משה, סמנכ"לית מדיניות,
המרכז להעצמת האזרח



תוכן העניינים

3 תקציר

4 טבלה מסכמת – החלטות ממשלה 192 ו־560

6 רקע

8 פירוש מרכיבי החלטה 192 – סטטוס יישום

12 חסמים ומאפשרים

14 תובנות ומסקנות

תקציר

מן הצד השני, מבנה ההחלטות עצמן עם חלוקת אחריות ברורה וניסוח אופרטיבי של הסעיפים מאפשר מעקב אפקטיבי ויישום ממוקד, וניתן לממשו אם תהיה מחויבות פוליטית וניהולית מספקת.

הדו"ח מעלה מסקנה ברורה: כדי להוריד את יוקר המחיה, אין די בהצהרות – נדרש יישום רציף, שקוף ומתואם. הציבור הישראלי מתמודד כיום עם עלייה ביוקר המחיה על רקע מלחמה, עליית מחירים, והעלאת המע"מ. דווקא בעת הזו, יישום החלטות 192 ו-560 הוא חיוני. האחריות היא גם על המדינה – לפעול – וגם על האזרחים – לעקוב, להתעניין ולהשפיע.

לאורך השנים, ובמיוחד מאז המחאה החברתית של 2011, ממשלות ישראל ניסו להתמודד עם יוקר המחיה באמצעות הקמת ועדות וגיבוש רפורמות – בהן ועדות סרכסנברג, קדמי ולנג. אף שהמלצותיהן הובילו לחקיקה ולמדיניות ממשלתית בתחום המזון והיבוא, מחירי המזון בישראל המשיכו לעלות באופן משמעותי. לפי דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בין ינואר 2022 לאוקטובר 2024 מחירי המזון לצרכן בישראל עלו ב-15.1%, בזמן שמחירי המזון בעולם ירדו ב-6.5%.

בתגובה לכך, התקבלו בתחילת 2023 שתי החלטות ממשלה: החלטה 192, ולאחריה תיקון 560. החלטות אלו ביקשו לצמצם את הריכוזיות בשוק המזון והטואלטיקה, להגביר את התחרות, ולווסת את כוחם של הספקים והקמעונאים הגדולים. צעדים אלו כללו תיקוני חקיקה, הגבלות על מיזוגים והנחות בין ספקים לקמעונאים גדולים, והקמת צוותים ייעודיים במשרד האוצר: ועדה ציבורית וצוות בין-משרדי לבחינת המשך המדיניות. החלטות אלו נועדו ליישם בפועל את מסקנות ועדת לנג, ולהבטיח מעקב רציף והמלצות לעדכון עתידי.

דו"ח זה עוקב אחר יישום 14 סעיפים אופרטיביים שנקבעו בהחלטות. מתוכם, 8 סעיפים יושמו במלואם (57%), סעיף 1 יושם חלקית (7%) וחמישה סעיפים לא יושמו כלל (36%). משרדי ממשלה כמו משרד הכלכלה והאוצר ביצעו את תיקוני החקיקה הנדרשים באופן מדויק. עם זאת, הסעיפים הקשורים בהקמת צוותים, מעקב שוטף והמלצות עתידיות – לא יושמו. הוועדה הציבורית התכנסה רק פעם אחת, הצוות הבין-משרדי כלל לא הוקם, והקול הקורא לציבור לא הניב פעולות המשך.

חסמים משמעותיים שתרמו לכשל ביישום כוללים את השפעת מלחמת חרבות ברזל, שקטעה את עבודת הוועדה הציבורית ושינתה את סדרי העדיפויות במשרדים; אנמיה ניהולית, שבאה לידי ביטוי באי הקמה של הצוות הבין-משרדי; וחוסר תכנון כולל, שהתבטא בקבלת החלטה שלישית (591) להקמת ועדת שרים חדשה, מבלי לבטל או לעדכן את ההחלטות הקודמות – מה שיצר בלבול וחוסר עקביות.

בנוסף לכך, בתקופת המלחמה נרשמו עליות מחירים חדות במיוחד, כמו מדד מחירי המזון שעלה ב-4.3%, מחירי הירקות השריים שזינקו ב-17.7%, וכן ההחלטה להעלות את המע"מ באחוז, מה שהחריף עוד יותר את הפגיעה ביוקר המחיה והדגיש את הדחיפות ביישום ההחלטות.

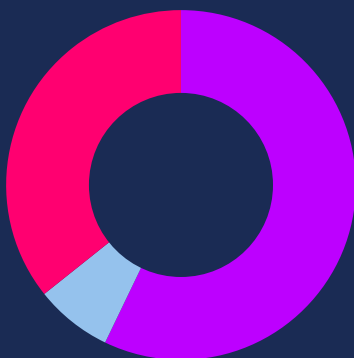
החלטות ממשלה 192 | פברואר 2023 ו-560 | מאי 2023

שם ההחלטה: הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה

מטרה במילים "רגילות": לצמצם את הריכוזיות בשוק המזון והטואלטיקה, להגביר את התחרות, ולווסת את כוחם של הספקים והקמעונאים הגדולים במטרה להתמודד עם יוקר המחיה.

הסבר: החלטה 192 גובשה על רקע העלייה המתמשכת ביוקר המחיה, ובעקבות המלצות ועדת לנג והביקורת הציבורית שהתחזקה מאז המחאה החברתית של 2011. צעד זה חיוני נוכח הפער בין מחירי המזון בישראל לעומת העולם, שהחריף בזמן המלחמה.

גורם אחראי: משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר.



יִשָּׁם לא יִשָּׁם יִשָּׁם חלקית

שבילה מסכמת – החלטות ממשלה 192 ו־560

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
צמצום כוח השוק של הספקים				
1.	תיקון חוק התחרות במזון בהוראת שעה ל־3 שנים	שר הכלכלה והתעשייה	חוק קידום התחרות בענף המזון תוקן ב־22.5.2023 ¹	✓
א.1	תיקון חוק התחרות במזון – איסור על מיזוגים בין ספקים גדולים	משרד הכלכלה והתעשייה	חוק קידום התחרות בענף המזון תוקן ב־22.5.2023 ²	✓
ב.1	תיקון חוק התחרות – איסור על הנחות מותנות בין ספק לקמעונאי גדולים	משרד הכלכלה והתעשייה	חוק קידום התחרות בענף המזון תוקן ב־22.5.2023 ³	✓
ג.1	תיקון חוק התחרות והקלה בפתיחת סניף נוסף	משרד הכלכלה והתעשייה	חוק קידום התחרות בענף המזון תוקן ב־22.5.2023 ⁴	✓
ד.1	קביעת כללים לאכיפה ולענישה במקרה של הפרת ההוראות החדשות	משרד הכלכלה והתעשייה	חוק קידום התחרות בענף המזון תוקן ב־1.7.2024 ⁵	✓
ה.1	קביעת מועד התחלה מאוחר להוראה שבסעיף 1(ב)	משרד הכלכלה והתעשייה	נקבע כי התיקון לחוק קידום התחרות, תקף החל מה־1 בינואר 2024 ⁶	✓
2.	הקמת וועדה ציבורית וצוות בין משרדי להפחתת הריכוזיות במזון	משרד האוצר	ב־3.9.2023 התכנסה לראשונה הוועדה הציבורית להפחתת הריכוזיות ⁷ , ולא הוקם צוות בין משרדי	
א.2	הצוות יבצע מעקב אחר יישום הוראת השעה	הצוות הבין משרדי	לא הוקם צוות בין משרדי שיעסוק בצמצום יוקר המחייה, אך הוקמה ועדת שרים בנושא ⁸	✗

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf 1

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf 2

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf 3

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf 4

https://www.nevo.co.il/law_html/law01/501_017.htm#hed23 5

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf 6

https://www.gov.il/he/pages/press_03092023_b 7

<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf> 8

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
ב.2	גיבוש המלצה לשר האוצר ולשר הכלכלה והתעשייה בנוגע לתיקונים נדרשים בהוראת השעה	הצוות הבין משרדי	לא הוקם צוות בין משרדי שיעסוק בצמצום יוקר המחייה ⁹	לא יושם
ג.2	בחירת צמצום כוחם של הספקים הגדולים מבחינת הייצור וההפצה וגיבוש המלצות	הוועדה הציבורית	ב-3.9.2023 התכנסה לראשונה הוועדה להפחתת הריכוזיות, אך לא התכנסה מאז פעם נוספת ונושא זה לא נבחן ¹⁰	
ד.2	איתור הסדרים כובלים בחקלאות	הוועדה הציבורית	הוועדה הציבורית הקפידה את עבודתה בשל מלחמת חרבות ברזל ¹¹	
3	הגשת המלצות הוועדה עד 1 בספטמבר 2023 והגשת המלצות הצוות עד 95 ימים לפני פקיעת הוראות השעה	הוועדה הציבורית והצוות הבין משרדי	לא הוקם צוות בין משרדי והוועדה הציבורית הקפידה את עבודתה בשל מלחמת חרבות ברזל ¹²	
חיזוק התחרות והורדת יוקר המחייה בתחום העופות				
א.4	מניעת ריכוז כוח בשוק העופות – איסור על הסדרים בין מגדלים שמחזיקים גם משחטה	משרד החקלאות, משרד האוצר	חוק קידום התחרות בענף המזון תוקן ב-22.5.2023 ¹³	
ב.4	להסמך את שרי האוצר והחקלאות להתאים את נוסח החקיקה בסעיף א.4 בהסכמה ביניהם	משרד החקלאות, משרד האוצר	חוק קידום התחרות בענף המזון תוקן ב-22.5.2023 ¹⁴	

<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf> 9

<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf> 10

<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf> 11

<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf> 12

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf 13

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf 14

רקע

באותה תקופה, הוקמה ועדה נוספת ע"י שר האוצר דאז משה כחלון, שמטרתה הייתה לבחון את רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה.²⁰ כמסקנה מוועדת קדמי, הכנסת חוקקה ב-2014 את חוק המזון, על בסיס החלטת ממשלה 5176 שיישמה את רוב מסקנותיה של הוועדה. החוק למעשה קובע 3 פעולות מרכזיות – הוא מחייב רשתות קמעונאיות גדולות לפרסם את מחירי המוצרים באמצעים אלקטרוניים, עם עדכון מחירים תוך שעה מהשינוי בקופה. בנוסף, הוא מסדיר את היחסים בין קמעונאים לספקים, ואוסר עליהם להתערב בתחומים שאינם יעדי רכישה, כגון סידור ותמחור מוצרים, וגם מבקש למנוע ריכוזיות גיאוגרפית באמצעות הגבלת פתיחת סניפים גדולים באזורי ביקוש, במטרה לעודד תחרות מקומית.²¹

בהמשך לכך, התקבלה החלטת ממשלה 243 משנת 2021 אשר נועדה להפחית את יוקר המחיה באמצעות פתיחת המשק ליבוא, אימוץ תקינה בינלאומית והסרת חסמים רגולטוריים לעידוד התחרות²² אך למרות שלל הוועדות שהוקמו לטיפול בנושא או החלטות ממשלה שהתקבלו מחירי המזון רק זינקו במהלך השנים.

על פי דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מדצמבר 2024, מינואר 2022 עד אוקטובר 2024, מחירי המזון בעולם ירדו ב-6.5%, בעוד שבישראל נרשמה עלייה של 13.2% במחירי תפוקת תעשיית המזון, עלייה של 15.1% במחירי המזון לצרכן, ועלייה של 6.4% במחירי התשומות בענף החקלאות. הנתונים מעידים על כך שמחירי המזון בישראל עלו באופן חריג ביחס לעולם, מה שמצביע על בעיות מבניות בשוק המקומי כמו ריכוזיות וחסמים תחרותיים.²³

לכן, בתחילת 2023 התקבלה החלטת ממשלה 192, שנחקרת בדו"ח זה, אשר נועדה ליישם בפועל המלצות מוועדות קדמי ולג ולנקוט בצעדים קונקרטיים להפחתת הריכוזיות והגברת התחרות. ההחלטה כוללת תיקוני חקיקה נרחבים לחוק המזון, קביעת הוראת שעה לתיקונים, הגבלות על

המחאה החברתית ההמונית בשנת 2011, שהתמקדה ביוקר המחיה בישראל (העלות הממוצעת של צריכה של משקי בית הנדרשת בשביל שמירה על רמת חיים מסוימת), הייתה נקודת מפנה ביחס של הממשלה לנושא יוקר המחיה. בעקבות המחאה, החליטה הממשלה להקים מספר ועדות בין משרדיות לבחינת התחרותיות בענף המזון ומוצרי הצריכה.¹⁵

הראשונה ועדת סרכסנברג, או בשמה האמיתי הוועדה לשינוי חברתי כלכלי הוקמה ע"י רה"מ נתניהו בשנת 2011 על מנת לגבש המלצות לטיפול ביוקר המחיה בישראל. מסקנותיה של הוועדה נגעו במגוון רחב של נושאים – חינוך; שיטת המיסוי בישראל; ענף הרכב וגם בהגברת התחרות במשק. הוועדה סימנה את מדיניות היבוא של מדינת ישראל כגורם משמעותי המשפיע על יוקר המחיה בישראל.¹⁶

במקביל קמה ועדת קדמי, אשר עסקה בבחינת הגורמים ליוקר המחיה בתחום המזון בישראל, ובמיוחד בריכוזיות בשרשרת האספקה, והציעה המלצות להגברת התחרות והורדת מחירים לצרכן.¹⁷ על כן, בהמשך הוחלט על הקמת ועדה אשר תעסוק בהגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא, הידועה כוועדת לנג. מטרת הוועדה הייתה למפות את הליכי היבוא בשווקים בינלאומיים (ארה"ב ואירופה) ולאתר כשלי שוק וחסמי תחרות ממשלתיים ומסחריים ולגבש המלצות לצורך הגברת התחרות וסיוע להורדת יוקר המחיה. המלצות הועדה התקבלו על ידי הממשלה ואושרה רפורמת אימוץ התקינה הבינלאומית וביטול כל התקינה הייחודית לישראל.¹⁸ כלומר, יבואנים יכולים להכניס לישראל בקלות ובמהירות סחורה שתייצר לצרכן הישראלי מגוון, ותאלץ את היבואנים והיצרנים הגדולים, השולטים היום בשוק, להיות תחרותיים יותר. עם זאת, לפי דו"ח מוניטור בנושא, מסקנות הוועדה יושמו בצורה חלקית בלבד.¹⁹

¹⁵ <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001444337>

¹⁶ https://www.gov.il/he/pages/2011_des3756

¹⁷ https://www.gov.il/BlobFolder/reports/food_products_prices_kedmi_report_2012/he/kedmi-report2012.pdf

¹⁸ https://www.gov.il/BlobFolder/reports/competition_and_barriers_removal_import_committee_report/he/committeeconclusionsreport.pdf

¹⁹ <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001444337>

²⁰ https://www.gov.il/he/pages/press_11092016

²¹ https://www.gov.il/he/pages/2012_des5176

²² https://www.gov.il/he/pages/dec243_2021

²³ https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a6b4adb1-50b6-ef11-a855-005056aa1f91/2_a6b4adb1-50b6-ef11-a855-005056aa1f91_11_20738.pdf?utm_source=chatgpt.com

192 ו-560 מתמקדות בדיוק בו. עם זאת, בהחלטה 591 לא בוסלו או עודכנו ההחלטות הקודמות, כך שתוקפן ממשיך להתקיים, דבר שעלול ליצור כפילויות וחוסר בהירות לגבי האחריות והביצועים בפועל.

למרות המאמצים של הממשלה להוריד את יוקר המחיה, מתחילת מלחמת חרבות ברזל (אוקטובר 2023 עד אוקטובר 2024), נרשמו עליות מחירים בשוק המזון, כאשר מדד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) עלה ב-4.3%, לעומת 4.1% בתקופה המקבילה אשתקד. מחירי הירקות הטרריים זינקו ב-17.7% (לעומת 10.5% קודם לכן), והפירות הטרריים עלו ב-7.2% (לעומת 5.4%). עליות חדות במיוחד נרשמו במוצרי בשר ושמנים. עם זאת, בתחומים כמו מוצרי חלב וביצים העלייה הייתה מתונה יותר מהתקופה המקבילה. העליות מוסברות בין היתר בשיבושים בשרשרת האספקה, עלויות הובלה ואי-ודאות תפקודית של שוקי החקלאות בזמן לחימה.²⁷ יתרה מזאת, השיא נרשם בעליית המע"מ מ-17% ל-18% לאחר עשור ללא שינויים במע"מ, אמנם מדובר בעלייה של אחוז אחד, אך הוא מסתכם בעלייה של אלפי שקלים בהוצאות הצרכן.²⁸

נתונים אלו ממחישים את הצורך הדחוף ביישום החלטות הממשלה 192 ו-560, במטרה להתמודד עם האתגרים המתמשכים בשוק המזון ולהפחית את יוקר המחיה עבור הצרכנים בישראל.

מיזוגים והסדרי הנחות בין ספקים וקמעונאים גדולים, וכן הקמה של צוות בראשות האוצר לבחינת המשך המדיניות.²⁴

שלושה חודשים לאחר מכן, תוקנה ההחלטה במסגרת החלטת ממשלה 560, תוך פיצול הצוות הבוחן לשני צוותים, הראשון – ועדה ציבורית אשר תבחן את הצורך בהגבלת כוחם של ספקים גדולים לאורך שרשרת האספקה, איתור הסדרים הפוגעים בתחרות בענף החקלאות וגיבוש המלצות לצעדים נדרשים למניעתם, והשני – צוות בין משרדי, אשר יערוך מעקב אחר יישום הוראת השעה, לצד גיבוש המלצות לשר האוצר ולשר הכלכלה על תיקונים נדרשים להארכת תוקף ההוראה.²⁵

אך, חודש לאחר מכן, התקבלה החלטה חדשה 591 הקובעת את הקמתה של ועדת שרים לטיפול ביוקר המחיה בראשות ראש הממשלה. תפקידה להוביל מדיניות ממשלתית אחידה לטיפול ביוקר המחיה, תוך תיאום בין משרדי הממשלה. מטרתה לקדם צעדים כמו הגברת התחרות, הפחתת הריכוזיות, הסרת מגבלות על יבוא והפחתת רגולציה. בנוסף, הוועדה תבחן את ההסדרים החוקיים והרגולטורים הקיימים, תגבש רפורמות נדרשות ותפקח על יישום החלטות ורפורמות בתחום.²⁶

אמנם, ההחלטה אינה מתייחסת ישירות לחוק לקידום התחרות בענף המזון, אך יש לה זיקה לנושא, מאחר שתחום המזון מהווה רכיב מרכזי ביוקר המחיה, והחלטות הממשלה

²⁷ https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a6b4adb1-50b6-ef11-a855-005056aa1f91/2_a6b4adb1-50b6-ef11-a855-005056aa1f91_11_20738.pdf?utm_source=chatgpt.com
²⁸ <https://www.ynet.co.il/economy/article/hyl9qwlbyg>

²⁴ <https://www.gov.il/he/pages/dec192-2023>
²⁵ <https://www.gov.il/he/pages/dec560-2023>
²⁶ <https://www.gov.il/he/pages/dec591-2023>

פירוש מרכיבי החלטה 192 – סטטוס יישום

אותו ספק, מה שמחזק את הספקים הגדולים ודוחק החוצה יצרנים קטנים. כך שומרים על תחרות הוגנת, מגוון מוצרים ומחירים טובים יותר לצרכנים.

סטטוס יישום

התיקון לחוק קידום התחרות בענף המזון התבצע ומופיע ברשומות ספר החוקים החל מתאריך 22.5.2023.³¹

1.1 תיקון חוק התחרות והקלה בפתיחת סניף נוסף

הוחלט לתקן את חוק המזון ולקבוע כי קמעונאי גדול יהיה פטור מקבלת אישור הממונה על התחרות לפתיחת חנות גדולה נוספת, אם במהלך כל אחד מששת החודשים שקדמו למועד החתימה על החוזה, 55% מהיקף המכירות של הקמעונאי הגדול בישראל לא היו של ספקים גדולים. הדרישה תעלה ב-1% כל שנה. במטרה לעודד את הרשתות לעבוד עם ספקים קטנים ובכך לחזק את התחרות בשוק המזון.

סטטוס יישום

התיקון לחוק קידום התחרות בענף המזון התבצע ומופיע ברשומות ספר החוקים החל מתאריך 22.5.2023.³²

1.1 ד. קביעת כללים לאכיפה ולענישה במקרה של הפרת ההוראות החדשות

יש לקבוע כללים ברורים לאכיפה ולענישה במקרה של הפרת ההוראות החדשות, בהתאם להסדרי האכיפה הקיימים בחוק המזון. כדי לוודא שההוראות החדשות בחוק המזון ייושמו בפועל, יש לקבוע כללי אכיפה ברורים. אכיפה אפקטיבית מונעת הפרות, יוצרת הרתעה ושומרת על תחרות הוגנת בשוק. האחריות לכך מוטלת על רשות התחרות, שמוסמכת לפקח, לקנוס ולנקוט צעדים במקרה של הפרה.

סטטוס יישום

התיקון לחוק קידום התחרות בענף המזון התבצע ומופיע ברשומות ספר החוקים החל מתאריך 1.7.2024.³³ בנוסף

³¹ https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf

³² https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf

³³ https://www.nevo.co.il/law_html/law01/501_017.htm#hed23

1. תיקון חוק התחרות במזון בהוראת שעה ל-3 שנים

על משרד הכלכלה והתעשייה לתקן את חוק קידום התחרות בענף המזון ולקבוע בו הוראת שעה ל-3 שנים, עם אפשרות להארכה בצו השר ל-3 שנים נוספות. כלומר, שינוי זמני שיאפשר לבחון את השפעתו לפני קביעה קבועה בחוק. הוראת שעה נותנת לממשלה גמישות, היא מאפשרת ליישם מדיניות במהירות, להגיב לצורך דחוף, ולבחון האם השינוי משיג את מטרותיו. אם יתברר שהשינוי אינו מועיל, ניתן לסיים אותו ללא צורך בתהליך חקיקה נוסף.

סטטוס יישום

התיקון לחוק קידום התחרות בענף המזון התבצע ומופיע ברשומות ספר החוקים החל מתאריך 22.5.2023.²⁹ שרם תם תקופה של הוראת השעה לעת כתיבת דו"ח זה.

1.1 א. תיקון חוק התחרות במזון – איסור על מיזוגים בין ספקים גדולים

על משרד הכלכלה והתעשייה לתקן את חוק קידום התחרות במזון כך שיהיה איסור על יצרן גדול או ספק גדול לתאחד עם יצרן גדול או בינוני או ספק גדול, במטרה למנוע ריכוזיות בענף המזון, לשמור על שוק תחרותי ולהגן על הצרכנים. מיזוגים כאלה יוצרים גופים עם כוח שוק גדול שיכולים להכתיב מחירים ותנאים, לדחוק מתחרים קטנים ולהביא לעליית מחירים ולהוריד את המגוון. ההגבלה נועדה לשמור על מחירים נמוכים יותר ושירות טוב יותר לצרכן.

סטטוס יישום

התיקון לחוק קידום התחרות בענף המזון התבצע ומופיע ברשומות ספר החוקים החל מתאריך 22.5.2023.³⁰

1.1 ב. תיקון חוק התחרות – איסור על הנחות מותנות בין ספק לקמעונאי גדולים

יש לאסור על ספק גדול וקמעונאי גדול להתערב בהנחות הניתנות לקמעונאי גדול על מוצר, אם ההנחה תלויה ברכישה של כמות או סכום הקנייה של מוצר אחר מאותו ספק. האיסור נועד למנוע מצב שבו רשתות גדולות מקבלות הנחות שמבוססות על רכישות גדולות ממוצר אחר של

²⁹ https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf

³⁰ https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf

בוועדה חברים נציגים בכירים ממשרד האוצר, משרד הכלכלה, רשות התחרות, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה ונציגת ציבור.³⁷ לא נמצאו נתונים לגבי הקמת צוות בין משרדי. אך, הוקמה וועדת שרים למאבק ביוקר המחיה מתוקף החלטת ממשלה 591 מיוני 2023.³⁸

2. הצוות יבצע מעקב אחר יישום הוראת השעה

בהחלטה 560 הוחלט כי ביצוע הסעיף נמצא תחת אחריות הצוות הבין משרדי ושעל הצוות לבצע מעקב שוטף אחר יישום הוראת השעה והשגת מטרותיה.³⁹ המעקב חשוב כדי לוודא שהשינויים מיושמים בפועל ומשיגים את מטרותיהם, כמו הפחתת ריכוזיות והגברת תחרות. המעקב מאפשר לזהות בעיות בזמן אמת, לבצע התאמות נדרשות ולספק למקבלי ההחלטות תמונת מצב עדכנית. בכך הוא תורם לניהול אחראי ולחיוזק האמון הציבורי.

סטטוס לא יושם

על פי דו"ח מבקר המדינה מנובמבר 2024 לא הוקם צוות בין משרדי, אלא רק הוועדה להפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק המזון והטואלטיקה.⁴⁰ לעומת זאת, וועדת השרים למאבק ביוקר המחיה, על פי דו"ח מבקר המדינה, התכנסה 7 פעמים (נכון לנובמבר 2024) ודנה בצעדים לצמצום יוקר המחיה, בדגש על תחום המזון ומוצרי הצריכה. משרד הכלכלה הציג מהלכים להגדלת היבוא, הפחתת ריכוזיות והקלות לצרכנים, ומשרד הבריאות הציג רפורמות בתחום המזון, התמרוקים והמכשירים הרפואיים. בנוסף, נקבע יעד לצמצום הבירוקרטיה ביבוא באמצעות רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שנועדה להתאים את הרגולציה בישראל לסטנדרטים האירופיים, ואשר חקיקתה הושלמה ביולי 2024. כל זאת, למרות עליות מחירים משמעותיות מצד יבואנים וספקים, ועל אף השלכות כלכליות כבדות שמציבה מלחמת חרבות ברזל בפני הציבור.⁴¹

לכך, שונה שם החוק לקידום התחרות בענפי המזון והפארם בכך החל באופן רשמי את חוקי התחרות של ענף המזון על ענף הפארם. על פי החוק, בגין הפרת הוראות התקנות שנוספו העונש יהיה עד 3 שנות מאסר או קנס גבוה (פי 10 מהקנס הרגיל).

1. קביעת מועד התחלה מאוחר להוראה שבסעיף 1(ב)

קביעת מועד תחילה מאוחר להוראה מאפשר לגורמים הרלוונטיים – כמו ספקים, קמעונאים ורשויות פיקוח – זמן להיערך ליישומה בצורה מסודרת. ההגבלה על מתן הנחות – סעיף קטן 1(ב), דורשת זמן נוסף, מאחר שהיא משנה חוזים קיימים, משפיעה על תמחור ודורשת התאמות תפעוליות. בשונה מאיסור על מיזוגים או פתיחת סניפים, שניתן ליישם מיידית, מדובר בצעד מורכב שמחייב הסתגלות רחבה והנחיות רגולטוריות ברורות.

סטטוס יושם

התיקון לחוק קידום התחרות בענף המזון התבצע ומופיע ברשומות ספר החוקים החל מתאריך 1.7.2024.³⁴ נקבע כי התיקון לחוק תקף החל מה-1 בינואר 2024.

2. הקמת וועדה ציבורית וצוות בין משרדי להפחתת הריכוזיות במזון

בהחלטה 560 תוכן הסעיף והוחלט להחליף את הצוות הממשלתי שנקבע בהחלטה 192 בוועדה ציבורית ובצוות בין-משרדי.³⁵ ועדה זו משלבת נציגי ציבור עם גורמים מקצועיים מהממשלה, ותמליץ על צעדים לצמצום ריכוזיות והגברת תחרות בשוק המזון והטואלטיקה. השינוי נועד לחזק את השקיפות, לאפשר בחינה מעמיקה ובלתי תלויה, ולגבש המלצות מבוססות ואמינות יותר להתמודדות עם כוחם של הקמעונאים הגדולים.

סטטוס יושם חלקית

על פי דו"ח מבקר המדינה מנובמבר 2024 דיווח הוועדה הציבורית להפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק המזון והטואלטיקה התכנסה לראשונה ב-3.9.2023.³⁶

³⁴ https://www.nevo.co.il/law_html/law01/501_017.htm#hed23

³⁵ <https://www.gov.il/he/pages/dec560-2023>

³⁶ <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf>

³⁷ https://www.gov.il/he/pages/press_03092023_b

³⁸ <https://www.gov.il/he/pages/dec591-2023>

³⁹ <https://www.gov.il/he/pages/dec560-2023>

⁴⁰ <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf>

⁴¹ <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf>

לקבלת התייחסויות בנושא. הוועדה הקפידה את פעילותה בשל מלחמת חרבות ברזל.⁴⁶

2.2 איתור הסדרים כובלים בחקלאות

בהחלטה 560 הוחלט כי ביצוע הסעיף נמצא תחת אחריות הוועדה הציבורית.⁴⁷ על הוועדה לאתר הסדרים שפוגעים בתחרות בענף החקלאות ולתת המלצות לצעדים למניעתם. הסדרים אלה עלולים לחזק עוד יותר את החזקים ולפגוע ביצרנים קטנים, לצמצם גיוון ולהוביל לעליית מחירים. המלצות למניעת הסדרים כאלה יאפשרו לשמור על שוק תחרותי, לעודד חדשנות ולהבטיח מחירים הוגנים לצרכנים לצד תנאי תחרות הוגנים לחקלאים.

סטטוס לא יושם

בהתאם לסעיף הקודם, הוועדה הציבורית הקפידה את עבודתה בשל מלחמת חרבות ברזל⁴⁸ ועל כן לא אותרו ההסדרים הנ"ל.

3. הגשת המלצות הוועדה עד 1 בספטמבר 2023 והגשת המלצות הצוות עד 95 ימים לפני פקיעת הוראות השעה

על פי החלטת ממשלה 560 סעיף 3 תוקן כך שהוועדה הציבורית נדרשת להגיש את המלצותיה עד 1 בספטמבר 2023, והמלצות הצוות הבין משרדי בעניין הארכת הוראות השעה יוגשו עד 95 ימים לפני פקיעתן.⁴⁹ קביעת לוחות זמנים ברורים מבטיחה תהליך עבודה מסודר, מאפשרת זמן סביר לבחינה מקצועית ולהיערכות ממשלתית, ומונעת מצב שבו הוראות החוק פוקעות ללא תחליף או הארכה מתאימה.

סטטוס לא יושם

כאמור, לא הוקם צוות בין משרדי והוועדה הציבורית הקפידה את עבודתה בשל מלחמת חרבות ברזל.⁵⁰

⁴⁶ <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf>

⁴⁷ <https://www.gov.il/he/pages/dec560-2023>
⁴⁸ <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf>

⁴⁹ <https://www.gov.il/he/pages/dec560-2023>
⁵⁰ <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf>

2.2 גיבוש המלצה לשר האוצר ולשר הכלכלה והתעשייה בנוגע לתיקונים בהוראת השעה

בהחלטה 560 הוחלט כי ביצוע הסעיף נמצא תחת אחריות הצוות הבין משרדי.⁴² הצוות ידרש לגבש המלצה לשר האוצר ולשר הכלכלה והתעשייה לגבי תיקונים נדרשים בהוראת השעה, אם יתבררו כאלה, וכן לגבי הצורך בהארכת תוקפה. זהו מהלך חשוב כדי להבטיח שההוראות אכן משיגות את מטרותיהן, להתאים אותן למציאות המשתנה, ולשמר צעדים יעילים שמקדמים תחרות ומפחיתים ריכוזיות בשוק המזון.

סטטוס לא יושם

על פי דו"ח מבקר המדינה מנובמבר 2024 לא הוקם צוות בין משרדי.⁴³

2.2 בחינת צמצום כוחם של הספקים הגדולים מבחינת הייצור וההפצה וגיבוש המלצות

בהחלטה 560 הוחלט כי ביצוע הסעיף נמצא תחת אחריות הוועדה הציבורית.⁴⁴ עליה לבחון האם יש צורך לקבוע הוראות נוספות לצמצום כוחם של ספקים גדולים, לרבות במקסע הייצור וההפצה, ותמליץ על צעדים מתאימים ככל שיידרשו. מהלך זה חשוב כדי לטפל בריכוזיות לא רק ברמת הקמעונאות, אלא גם בשלבים מוקדמים יותר בשרשרת האספקה, וכך להבטיח תחרות אמיתית, מגוון רחב יותר לצרכנים ומחירים הוגנים.

סטטוס לא יושם

על פי דו"ח מבקר המדינה מנובמבר 2024 התכנסה לראשונה הוועדה להפחתת הריכוזיות ב-3.9.2023, אף לא התכנסה מאז פעם נוספת ונושא זה לא נבחן.⁴⁵ הוועדה ביקשה מרשות התחרות לפנות בדרישת נתונים לספקיות ולקמעונאות המרכזיות בענף, לצורך ניתוח בעיות לאורך שרשרת הערך. בנוסף החליטה לפרסם קול קורא לציבור

⁴² <https://www.gov.il/he/pages/dec560-2023>

⁴³ <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf>

⁴⁴ <https://www.gov.il/he/pages/dec560-2023>

⁴⁵ <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.11-75A-PartB/2024.11-75A-PartB-101-Mazon.pdf>

4.א מניעת ריכוז כוח בשוק העופות – איסור על הסדרים בין מגדלים שמחזיקים גם משחטה

הוחלט לתקן את סעיף 3. לחוק התחרות בכך שכל הסכם לשיווק סיטונאי של עופות בין מגדלים, ייחשב להסדר כובל (אסור) אם אחד הצדדים הוא גם בעל משחטה (או קשור לבעל משחטה). מטרת התיקון היא למנוע מצב שבו גורם אחד שולט גם בייצור וגם בעיבוד, מה שמעניק לו כוח שוק מופרז, פוגע בתחרות ומקשה על מגדלים קטנים להתחרות. מהלך זה חשוב לשמירה על שוק פתוח והוגן, לטובת המגדלים הקטנים והצרכנים כאחד.

סטטוס יושם

התיקון לחוק קידום התחרות בענף המזון התבצע ומופיע ברשומות ספר החוקים החל מתאריך 22.5.2023.⁵¹

4.ב להסמיך את שרי האוצר והחקלאות להתאים את נוסח החקיקה בסעיף 4.א בהסכמה ביניהם

הסעיף מסמיך את שר האוצר ושר החקלאות לבצע, בהסכמה ביניהם, שינויים והתאמות בנוסח החקיקה לפני שהיא מוגשת לאישור ועדת השרים לחקיקה. הסמכה זו מאפשרת גמישות בתהליך החקיקה, כדי לדייק את הנוסח ולהתאים אותו לצרכים מקצועיים ומעשיים מבלי לעכב את קידום המהלך כולו.

סטטוס יושם

התיקון לחוק קידום התחרות בענף המזון התבצע ומופיע ברשומות ספר החוקים החל מתאריך 22.5.2023.⁵² נקבע כי השרים (האוצר והחקלאות), בהתייעצות עם המועצה לענף הלול והממונה על התחרות, ובאישור ועדת הכלכלה, יכולים לקבוע בצו שהסדר מסוים בגידול ושיווק עופות לא ייחשב להסדר כובל, לתקופה של עד שישה חודשים. כלומר, הם יכולים לתת פטור זמני מהאיסור, במקרים מיוחדים ובהליך מסודר.

⁵² https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf

⁵¹ https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_2620741.pdf

חסמים ומאפשרים

חסמים

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על 3 חסמים מרכזיים:



כוח עליון – מלחמת חרבות ברזל

המציאות הביטחונית מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל שיבשה את פעילותם של גופים רבים, ובהם גם הוועדה הציבורית שהוקמה לטיפול ביוקר המחיה, בכך ששינתה את סדרי העדיפויות בקרב משרדי הממשלה. בשל הנסיבות, עבודת הוועדה הוקפאה – דווקא בתקופה שבה תפקידה חיוני מתמיד. המלחמה החמירה את יוקר המחיה בארץ, המחירים עלו, המע"מ הוגדל, ומשקי הבית בישראל מתמודדים עם קושי כלכלי גובר.



אנמיה ניהולית

אנמיה ניהולית מתארת מצב שבו על אף שלגורמי הביצוע יש סמכויות, משאבים וזמן – בפועל המשימות הממשלתיות לא מתבצעות. בהחלטה זו הצוות הבין-משרדי כלל לא הוקם, והוועדה הציבורית שהתכנסה פעם אחת בלבד חדלה מלפעול. פורסם קול קורא לציבור, אך לא נותחו התגובות, לא גובשו מסקנות, ולא ננקטו צעדים חלופיים. נושא יוקר המחיה נמצא כבר שנים בכותרות. היו אינספור ועדות, החלטות ממשלה והצהרות פומביות, אך שוב ושוב הנושא נדחק לשולי סדר העדיפויות הממשלתי. הדחיות החוזרות ונשנות מחריפות את הבעיה ומעמיקות את תחושת חוסר האמון הציבורי.



תכנון וניהול

קשיים בתכנון וניהול ההחלטה במקרה זה באו לידי ביטוי בחוסר ההמשכיות שלה וחוסר התאימות לצעדי המדיניות שננקטו בהמשך. לאחר שהתקבלה החלטה 192, היא תוקנה תוך זמן קצר בהחלטה נוספת 560, ולאחר מכן התקבלה החלטה אחרת (591) אשר קבעה להקים ועדת שרים חדשה – מבלי לבטל או לעדכן את ההחלטות הקודמות. במקרה והוועדה הציבורית תחזור לפעול יפעלו כמה גופים במקביל והשינויים התכופים בין ההחלטות והבירוקרטיה הרבה רק מעכבים את המטרה העיקרית שהיא צמצום יוקר המחיה.

מאפשרים

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על 2 מאפשרים מרכזיים:



צוות מתכלל

בהחלטה נקבעו שני גורמים מתכללים: ועדה ציבורית וצוות בין-משרדי. הוועדה הציבורית מיועדת לבטא את קול הציבור ולהביא זווית ראייה חיצונית ובלתי תלויה, בעוד שהצוות הבין-משרדי מרכז את עבודת משרדי הממשלה ומבטיח תיאום ויישום אפקטיבי של ההחלטות. שילוב שני הגופים מאפשר גם ראייה רחבה ומעמיקה של האתגרים, וגם קידום מעשי של הביצוע. כל אחד מהם יכול לתרום מיכולתו הייחודית – הציבורית או הממשלתית – לשובת מעקב שוטף והתקדמות ממשית ביישום ההחלטה. מכאן עולה אף יותר החשיבות שבחידוש המחויבות לכינוס הוועדה הציבורית והקמת הצוות הבין משרדי.



מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה

כל סעיף בגוף ההחלטה מגדיר משימה ממשלתית ממוקדת, כולל הגדרת הגורם האחראי לביצועה. מרבית הסעיפים עוסקים בתיקוני חקיקה, כאשר כל אחד מהם מפרט באופן ברור מהו התיקון הנדרש. כך נוצרת חלוקה מסודרת וברורה של המשימות, המאפשרת מעקב אפקטיבי ויישום מדויק של ההחלטה.

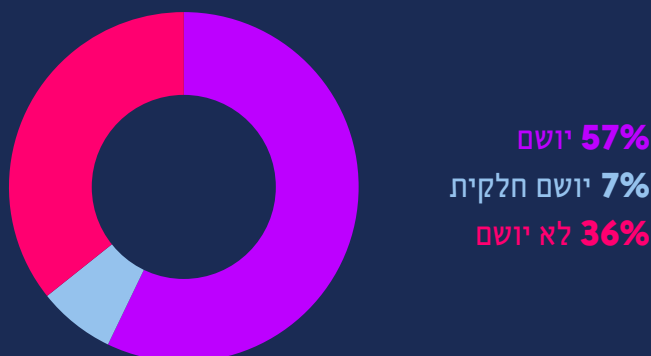
תובנות ומסקנות

עבר יותר מעשור מהמחאה החברתית של 2011, שהתמקדה ביוקר המחיה ובריכוזיות בשוק המזון, ונדמה שהממשלה טרם הפנימה את גודל הבעיה, או לפחות כך משתמע מצעדיה בפועל. ועדת לנג, שהוקמה בשנת 2022, סיכמה תהליך ארוך של מחקר, דיונים, וועדות שונות והחלטות ממשלה אשר קידמו ניסיון להבין את שורשי הכשל. הדו"ח שפרסמה הצביע על כשלים עמוקים ברגולציה, ביבוא, בתחרות בשוק הקמעונאות ובשרשרת האספקה – והציעה שורת צעדים לתיקון.

למרות ההמלצות הברורות, ולמרות שהבעיה נותרה בעינה ואף החריפה במשך השנים – המלצות רבות לא יושמו בפועל. במקום לעבור משלב האבחון לשלב הביצוע, המדינה שקעה שוב בדפוסי פעולה מוכרים – ועדות שמסתיימות בהמלצות, אך ללא אחריות ביצועית מחייבת.

בשנת 2023 התקבלו החלטות הממשלה 192 ו-560, שניסו לראשונה לגבש מענה ישיר, חד וברור יותר. במקום המלצות כלליות – מדובר בשורת צעדים ממשלתיים הכוללים תיקוני חקיקה, איסורים מפורשים על התנהלות אנטי-תחרותית, סמכויות פיקוח ואכיפה, ומנגנוני פטור בתנאים תחרותיים.

אולם גם הפעם, חרף הנחישות בניסוח, הביצוע נשאר מאחור. התמונה שעולה מהדו"ח היא שהחלטות הממשלה 192 ו-560 יושמו בצורה חלקית בלבד. מתוך 14 סעיפים לביצוע, 8 סעיפים יושמו במלואם (57%), סעיף 1 יושם באופן חלקי ו-5 סעיפים לא יושמו כלל (36%). מרבית הסעיפים שיושמו היו תיקוני חקיקה חשובים, אך דווקא סעיפים שאמורים ליצור המשכיות להחלטה, בהקמת וועדות אשר אמונות על יישום הוראת השעה, בחינה מחודשת אם נדרשים תיקונים נוספים במטרה לוודא אפקטיביות מירבית של ההחלטה, אלה סעיפים מהותיים שלא בוצעו. היישום התבצע על הנייר עם חקיקה חד פעמית המבוצעת מיד, אך לא בשטח.



הוועדה הציבורית שהתכנסה פעם אחת בלבד, הצוות הבין-משרדי שלא הוקם, והקול הקורא לציבור שנשאר ללא מענה – מעידים על פער ניהולי מתמשך בין כוונה ליישום. מדובר לא רק בכשל ביורוקרטי, אלא בפספוס של הזדמנות ציבורית וכלכלית. במיוחד לאור השלכות מלחמת חרבות ברזל, שהחמירה את יוקר המחיה והכבידה על משקי הבית, ודווקא עכשיו שנדרשת פעולה ממשית יותר מאי פעם. אם זה לא מספיק, במקום לחזק את הוועדות הקיימות, הקמת ועדת שרים חדשה על פי החלטה 591, יצרה חוסר בהירות וניטרול עקיף של החלטות 192 ו-560, מבלי שהתקבלה החלטה רשמית לבטלן ובכך סרבלה את התהליך.

מאז קבלת ההחלטות ב-2023, נעשו צעדים חשובים אך חלקיים בלבד. בעוד שהציבור מתמודד עם יוקר מחיה שהולך ומחמיר, צעדים שמטרתם לווסת את כוח השוק של הספקים והקמעונאים טרם מומשו במלואם. מימוש ההחלטות 192 ו-560 אינו רק מהלך כלכלי, אלא אקט חברתי שמאותת לציבור כי הממשלה פועלת באמת למען האזרחים ולא רק מכריזה על כך. אך ההזדמנות לשינוי קיימת, גם במוכנות של המדינה לפעול ולא רק להצהיר, וגם באחריות שלנו האזרחים להיות מעורבים בסדר היום הממשלתי. כשהציבור עוקב, מתעניין ומשמיד את קולו, גם קובעי המדיניות שמים לב ופועלים בהתאם, בוודאי כשמדובר על נושא שמשפיע על חיי כלל האזרחים ברמה יומיומית וישירה.



