

בחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה השוטפת

טיוטת דו"ח

4 ביוני, 2012

Copyright © 2012 by Monitor Company Group, L.P.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means — electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise — without the permission of Monitor Company Group, L.P.

This document is a draft only and may not be relied upon for any purpose, including but not limited to policy setting. This report retains only to the competitiveness dimensions mandated by the committee and does not purport to provide any information or express opinions regarding other aspects not within scope. While the report tries to reflect the consensus view of data collected, and the opinion of those experts interviewed and surveyed, it also attempts to be concise. As such, this document is incomplete without the accompanying oral commentary and discussion. In addition, this report utilizes publically available data from well-known third party sources, including private data vendors, official multilateral agencies, official government agencies, and data collected directly by the Kedmi Committee. Therefore, the authors of this report make no representation or claim on the accuracy and completeness of the data compiled and disseminated in this report. While best efforts were made to utilize the data accurately, it is possible that errors occurred in the original data sources. As such, the data presented in this report in some cases relies on this broader set of data and analysis.

תוכן העניינים

6	תקציר	
20	1. התפתחות המחירים בישראל	
20	1.1 הערכת מחירי המזון ומוצרי הצריכה השוטפת	1.1
20	1.1.1 השוואה בינלאומית של רמת מחירי המזון	1.1.1
27	1.1.2 רמת מחירי מוצרי הצריכה שוטפת בין השנים 2008 ל-2010	1.1.2
28	1.1.3 השפעת מס ערך מוסף על רמת המחירים בישראל	1.1.3
29	1.2 היסטוריית התפתחות מחירי מזון בישראל	1.2
29	1.2.1 גורמים אפשריים להתייקרות מחירים	1.2.1
30	1.2.2 ההשפעה על מחירי המזון בישראל	1.2.2
34	1.2.3 "חמשת השלבים" של התפתחות מחירי המזון בישראל משנת 2000	1.2.3
39	1.2.4 רמות המחירים בתת קטגוריות המזון	1.2.4
40	1.2.5 סיכום התפתחות מחירי מזון בישראל מאז שנת 2000	1.2.5
41	2 אספקה מקומית: החקלאות ותעשיית המזון המעובד	2
41	2.1 סקירת החקלאות בישראל	2.1
41	2.1.1 הקדמה	2.1.1
43	2.1.2 מבנה שוק החקלאות בישראל	2.1.2
46	2.1.3 הרגולציה הקיימת והשוואתה אל אמות מידה בינלאומיות	2.1.3
51	2.2 מבנה שוק תעשיית עיבוד המזון והשוואתו לאמות מידה בינלאומיות	2.2
51	2.2.1 ניתוח מבנה שוק עיבוד המזון בישראל	2.2.1
53	2.2.2 השוואת חברות עיבוד מזון בינלאומיות	2.2.2
55	2.3 כלי מדיניות רלוונטיים שיושמו במדינות שונות	2.3
55	2.3.1 מגבלות על מחירי מכירה חוזרת (Restrictions on Resale Prices)	2.3.1
57	2.3.2 התמיכה בעסקים קטנים לעיבוד מזון	2.3.2
60	2.3.3 מערכות היחסים שבין הספקים לקמעונאים	2.3.3
64	3 אספקה מיובאת	3
64	3.1 המזון המיובא בישראל	3.1
64	3.1.1 היקף יבוא המזון	3.1.1
65	3.1.2 המסחר במזון בישראל בין השנים 2005 ל-2011	3.1.2
68	3.2 חסמי הסחר והשפעתם על רמת התחרות	3.2
68	3.2.1 הקדמה: השפעת חסמי הסחר המכסיים וחסמי הסחר שאינם מכסיים	3.2.1
70	3.2.2 חסמי סחר שאינם מכסיים	3.2.2
82	4 שיווק והפצה: הרשתות הקמעונאיות	4
82	4.1 מבוא: מגזר קמעונאות המזון בישראל	4.1
84	4.2 התפתחות מבנה שוק קמעונאות המזון	4.2
88	4.3 חסמי תחרות אפשריים	4.3
88	4.3.1 מבנה השוק ברמה הארצית	4.3.1

91.....	ריכוזיות מקומית.....	4.3.2
94.....	כלי מדיניות רלוונטיים שיושמו במדינות שונות	4.4
94.....	פעולת רשויות התחרות ב- OECD.....	4.4.1
94.....	תכנון קמעונאי.....	4.4.2
98.....	עידוד פורמטים של הנחות (Discounter Formats).....	4.4.3
105.....	עידוד סוגים חדשים של שחקנים.....	4.4.4
108.....	5 צד הביקוש: הצרכן.....	5
108.....	דפוסי הצריכה בישראל	5.1
108.....	הוצאות משק הבית בישראל בין השנים 2000 ל-2010.....	5.1.1
110.....	הרגלי הצריכה של הצרכן הישראלי והמחירים הקמעונאיים	5.2
110.....	דפוסי הקניה.....	5.2.1
112.....	השפעת המשבר הכלכלי על דפוסי הקניה.....	5.2.2
112.....	העדפות הצרכן וטעמו האישי.....	5.2.3
113.....	שקיפות המחירים ומניעת פרקטיקות בלתי הוגנות.....	5.2.4
114.....	כלי מדיניות רלוונטים שיושמו במדינות שונות	5.3
114.....	המע"מ ופיקוח על המחירים.....	5.3.1
117.....	הגדלת שקיפות המחירים.....	5.3.2
123.....	6 מקורות.....	6

טבלת תרשימים

Figure 1-1. Consumer Food Price Index (at current prices), Israel and OECD Averages (Index 2000 = 100), 2000–2011	20
Figure 1-2. Change in Food Price Index (2000=100), 2000–2011 and 2005-2011	21
Figure 1-3. GDP Per Capita / Price Level Matrix by Country Groups, 2005	22
Figure 1-4. GDP Per Capita / Price Level Matrix by Country Groups, 2008	23
Figure 1-5. Assessment of Expected Food Price Levels, 2008	24
Figure 1-6. Assessment of Expected Food Price Levels, 2005	24
Figure 1-7. Assessment of Expected Food Price Levels, 2010	25
Figure 1-8. Food Index Evolution in Israel vs. OECD	26
Figure 1-9. Non-Durable Goods — 2008 Price Comparison	27
Figure 1-10. FMCG Price Indices in Israel (Index 100 = January 2008), 2008 – 2011	28
Figure 1-11. VAT Rate for Food Products in 33 OECD Countries, 2010	28
Figure 1-12. Food Prices Levels Extrapolation and VAT Analysis, 2010	29
Figure 1-13. Evolution of Prices of Global Inputs to Food Processing (Index 100 = Jan. 2000), 2000-2012 (nominal)	31
Table 1-1. Evolution of Prices of Select Domestic Inputs to Food Processing, 2000-2008	32
Table 1-2. Economic Manufacturing Account for Food Processing Industry, 2005 – 2008 (NIS M)	33
Table 1-3. Gross Margins of Leading Food Suppliers (%), 2005, 2008 and 2010	33
Figure 1-14. Consumer Food Price Index (at current prices), Israel and OECD Averages, 2000–2011 (June 2011)	34
Figure 1-15. Phase 1: Israel vs. OECD Price Indices, 2000Q1-2002Q4	35
Figure 1-16. Phase 2: Israel vs. OECD Price Indices, 2003Q1–2005Q3	35
Figure 1-17. Phase 3: Israel vs. OECD Price Indices, 2005Q4–2008Q3	36
Figure 1-18. Phase 4a: Israel vs. OECD Price Indices, 2008Q4–2010Q1	37
Figure 1-19. Phase 4b: Israel vs. OECD Price Indices, 2010Q2–2011Q2	38
Figure 1-20. Israel Relative Price Level and Price Trends for Food Subcategories, 2005 and 2008	39
Figure 1-21. Evolution of Food Price Index in Israel and in the OECD, 2011Q3 – 2012Q1 (Jun 2011 = 100)	40
Figure 2-1. Agricultural Production Value in Israel by Year (NIS MM), 2000 – 2010	41
Figure 2-2. Share of Agriculture in GDP, Employment and Efficiency Rate (%), 2000 - 2010	42
Figure 2-3. Fresh Agriculture Goods Value Chain	43
Figure 2-4. Average Farm Size (ha) in Various OECD Countries, 1995-2007	44
Figure 2-5. Evolution of Agricultural Terms of Trade EU27 and in Israel (index 2000 = 100), 2000 - 2008	45
Figure 2-6. Evolution of Agricultural Inputs Prices by Categories (index 2000 = 100), 2000-2008	45
Figure 2-7. Retail Intermediation Gap Fruits and Vegetables (%), 2006 – 2011	46
Figure 2-8. Percentage Producer Support Estimate for Israel and the OECD (%), 2000 - 2010	47
Figure 2-9. Percentage Total Support Estimate for Israel and the OECD (%), 2000 - 2010	48
Figure 2-10. . Level (\$Bn) and Composition of PSE in Israel, 2000-2008	49
Figure 2-11. Changing Composition of PSE in US, the EU, OECD, Canada, New Zealand and Japan, 1986 – 2009 (%)	49

Figure 2-12. Number of Farmers' Markets in the US, 1994 - 2011	50
Figure 2-13. Five Forces Analysis - Food Processors	51
Figure 2-14. Packaged Foods and Non-Alcoholic Drinks Processing Concentration (CR3) in 2010	52
Figure 2-15. Food Industry Concentration in Israel at Category Level (HHI), 2010	53
Figure 2-16. Total Sales (€ MM) and EBITDA Margins (%), 2010	54
Figure 2-17. Total Sales (€ MM) and EBITDA Margins (%), 2011	54
Figure 2-18. Evolution of Prices of Food Products in / out of Groceries Order Scheme	56
Figure 2-19. Challenges Faced by Small and Medium Enterprises in Israel	57
Figure 2-20. Unfair Practices Affecting Suppliers	61
Figure 2-21. Unfair Practices Affecting Retailers	61
Figure 3-1. Global Food Imports (% of GDP), 2010	64
Figure 3-2. Global Food Imports per Capita (\$ '000), 2010	65
Figure 3-3. Israel Food Imports and Exports in Value (\$US Million), 2008 - 2011	65
Figure 3-4. Israel's Food Imports of Raw Materials and Finished Goods in Value (\$US Million), 2008 – 2011	66
Figure 3-5. Israel's Food Imports and Exports by Category in Value (\$US Million), 2011	66
Figure 3-6. Israel's Food Imports by Categories in Value (\$US Million), 2008 - 2011	67
Figure 3-7. Israel's Import Dependency Ratio, 2010	68
Figure 3-8. Assessment of Non-Tariff Barriers in Israel	71
Figure 3-9. Food Import Process in the US	72
Figure 3-10. Food Import Process in the EU (Extra-Community Imports)	74
Figure 3-11. Food Import Process in Israel	75
Figure 3-12. Regulation Applying to Parallel Imports in Israel, the US and the EU	77
Figure 3-13. Comparison of Labeling Requirements, 2011	79
Figure 3-14. Number of Notifications of Alerts for New Amended Food Standards in Various OECD Countries, 1995–2010	80
Figure 3-15. Food / Agriculture Products Anti Dumping Procedures Initiations (1995 to 2011) and Food Imports (\$MM, 1995–2010 Average)	81
Figure 4-1. Israeli Food Sector Evolution (NIS Bn), 2003 - 2010	82
Figure 4-2. Breakdown of Household Expenditure on Food by Store Type (% of total Household Expenditure), 2003 - 2010	83
Figure 4-3. Food Retailers Market Share Evolution (% of Retail Chain Market), 2002 - 2010	84
Figure 4-4. Shufersal and Blue Square Growth in Same Store Sales (%), 2000–2005	85
Figure 4-5. Leaders vs. Main Independent Chains (Challangers) Market Share (% of total Retail Chain Market Share), 2005 - 2006	85
Figure 4-6. Shufersal and Blue Square Growth in Same Store Sales (%), 2005–2010	86
Figure 4-7. Financials of Major Retailers, 2000-2010	87
Figure 4-8. International Retailers EBITDA Margin Benchmark (%), 2010 - 2011	88
Figure 4-9. CR3 / CR2 of Grocery Retailers in Selected OECD Countries (%), 2009	89
Figure 4-10. Five Forces Analysis — Food Retailers	90
Table 4-1. Retail Planning Policies and their Effect on Competition	95
Figure 4-11. Lidl's Price Differential vs Total Country Average, All Categories (%)	99
Figure 4-12. Impact of Lidl Entrance in the Finnish Market, 2001 - 2010 (base 100 = 2001)	100

Figure 4-13. Global: Private Label sales of Top 20 Grocery Retailers (US\$ Bn), 2010	101
Figure 4-14. Market Share of Private Labels in Europe and in Selected Countries, 2009 (% of Total Market Value)	101
Figure 4-15. Private Label Price Levels vs. National Brands (Food + FMCG), 2010–2011	102
Figure 4-16. Evolution of Private Label Market Share in France (%), 1997–2012	103
Figure 5-1. Breakdown of Average Monthly Household Expenditure by Category in Israel (%), 2000–2010	108
Figure 5-2. Breakdown of Household Expenditure in Israel (%), 2010	109
Figure 5-3. Breakdown of Food & Consumer Goods Expenditure in Israel (%), 2010	109
Figure 5-4. Purchasing Distribution by Store Type (%), 2010	110
Figure 5-5. Breakdown of Store Type Preferences by Products (%), 2009	111
Figure 5-6. Purchasing Distribution Throughout the Week (%), 2010	111
Figure 5-7. Example of Data Provided in the NCA Grocery Price Survey	120
Figure 5-8. Unique Visitors of ZPS Website, 2007–2008	121
Figure 5-9. Price Movement of Minced Meat in Slovenia, October 2007–February 2008	122

תקציר

הדו"ח שלהלן בוחן מגוון דינמיקות ומאפייני מחירים של שווקי המזון ומוצרי הצריכה השוטפת בישראל ובמדינות החברות ב-OECD. הדו"ח כולל הערכה של הגורמים המשפיעים על רמת מחירי המזון ואופן התפתחותם בישראל, ומביא דוגמאות של כלי מדיניות ושיטות פעולה בינלאומיות לשמירה על רמות מחירים, אותן ניתן לקחת בחשבון ולאמץ בהקשר של השוק הישראלי.

ניתוח דינמיקות התחרות בשוק המזון הישראלי נועד על מנת: א) לאתר כשלי שוק לאורך שרשרת הערך, ככל שאלו קיימים; ב) להציע אפשרויות רלוונטיות למדיניות רגולטורית אשר תחזק את מאמצי הממשלה לשפר את רווחת הצרכן בתחום מוצרי המזון ומוצרי הצריכה השוטפת.

הדו"ח פותח בהקדמה המציגה את הדינמיקה של המחירים בישראל במהלך עשר השנים האחרונות, ממשיך בניתוח החוליות העיקריות בשרשרת הערך בשוק המזון, בסוקרו חקלאים מקומיים, יצרני מזון, יבואנים, קמעונאים, ולבסוף את הצרכנים. בכל חלק, הדו"ח מתייחס לאופי התחרות, מזהה חסמים אפשריים ואפשרויות רלוונטיות למדיניות רגולטורית שיש לבחון.

הדו"ח מתייחס במפורט לשלוש שאלות מרכזיות:

1. האם מחירי מוצרי המזון ומוצרי הצריכה השוטפת האחרים יקרים יחסית בישראל?

2. מהם הגורמים לרמות המחירים הנוכחיות?

3. איזו מדיניות רגולטורית יכולה הממשלה הישראלית ליישם בכדי למנוע עליות או אף להוריד את רמת המחירים?

בניסיון למצוא תשובה לשאלה השלישית השתמשנו במערכת של עקרונות מקיפים. עקרונות אלו כוללים את התפיסה לפיה, לעיתים, פעולות של מדיניות רגולטורית מניבות תוצאות שליליות בלתי רצויות. לפיכך, הפעילויות הרגולטוריות המודגשות בדו"ח זה לבחינה על ידי קובעי המדיניות בישראל הן פעילויות הנחשבות כמכילות מידה פחותה יחסית של התערבות ואשר מפחיתות תוצאות בלתי רצויות, בעודן נותנות מענה לליקויים העיקריים של השוק.

בנוסף, הפעילויות הרגולטוריות המודגשות הינן בעלות השפעות משלימות ותוכנן עקבי זו עם זו, מתוך הבנה סבירה כי אין פעילות אחת שתוכל לשמש כ"תרופת פלא" ואשר באופן עצמאי ואוטומטי "תפתור" בעיות מפתח הנוגעות למחירי המזון. לכן, חשוב לזכור, כאשר אנו מחפשים את התשובות לשאלה השלישית שמוצגת בדו"ח זה, את ההיבט הדינמי המערכתי של המדיניות הממשלתית.

על אף שישנן פעילויות רגולטוריות שיכולות להשפיע על מחירי המזון בטווח הקצר, סביר כי שינויים אלו ישמרו רק במידה ורמת התחרות תעלה גם היא, בעיקר באמצעות פעילויות רגולטוריות אחרות המשמשות להגברת התחרות לאורך שרשרת הערך.

לאור כל זה, דו"ח זה מתייחס לשלושת שאלות המפתח:

1. האם מחירי מוצרי המזון ומוצרי הצריכה השוטפת האחרים יקרים יחסית בישראל?

השוואה בינלאומית של רמת מחירי המזון מראה כי על אף שמדינות רבות חוו עלייה במחירי המזון במהלך העשור שחלף, בשנת 2008 מחירי המזון בישראל היו גבוהים מכפי שניתן לצפות בהינתן התמ"ג לנפש בישראל (כ- 10%

עד 20% מעל רמת המחיר המצופה ביחס לתמ"ג לנפש בשקלול שווי כח הקניה), כאשר פער המחירים נותר באותו טווח בשנת 2010. נתון זה עומד בניגוד בולט לשנת 2005 בה מחירי המזון בישראל היו בשיעור של 20% - 10% מתחת לרמת המחיר המצופה בהינתן התמ"ג לנפש של ישראל בשנה זו.

הבדלי המע"מ יכולים אומנם להסביר חלק מהפער (להערכתנו כ- 3% (נקודות אחוז) מתוך פער המחירים בשנים 2008 ו-2010), אך אינם יכולים להסביר את השינוי במגמות המחירים. נראה כי רובו של הפער נגרם משיעור גבוה יותר של עליית מחירים כאשר משווים זאת למדינות אחרות החברות ב-OECD בתקופה שבין 2005 – 2008 (כלומר, גידול רמת מחירים שנתי של כ- 7% בישראל לעומת כ- 4% במדינות ה-OECD). בנוסף לגידול ברמת המחירים, הייסוף בשקל בשנים אלו תרם להתהוות פער המחירים.¹

כאשר ניתוח דומה מתבצע בנפרד עבור קטגוריות עיקריות של מוצרי המזון ניתן להבחין בתבנית דומה, ברוב הקטגוריות המחירים היו מתחת לרמה המצופה ביחס לתמ"ג לנפש מתואם לכוח הקניה בשנת 2005, ומעל לרמה המצופה שלהם ב- 2008. היוצאים מן הכלל לכך הם הפירות והירקות אשר היו מתחת לרמה המצופה בשתי התקופות, כמו גם מוצרי החלב והמשקאות הלא אלכוהוליים, שהיו מעל לרמה המצופה הן בשנת 2005 והן בשנת 2008.

בחינה דומה נערכה לגבי מוצרי צריכה שוטפת שאינם מזון, אך במקרה זה נראה כי פער המחירים אינו משמעותי ורמת מחיריהם נאמדה בקירוב לרמה הצפויה שלהם בשנת 2008.

יש לציין כי התופעה של עליה ברמות המחירים בשנים האחרונות אינה ייחודית לשוק המזון בישראל שכן נראה שהיא התרחשה גם בקטגוריות נוספות של הוצאות משק הבית, כגון דיור, תחבורה, בריאות וחינוך.

2. מהם הגורמים לרמות המחירים הנוכחיות?

בהתחשב בכך שמחירי המזון בישראל הינם יקרים יותר במידת מה, הדו"ח מבקש לעמוד על כלל הגורמים המשפיעים על רמת המחירים. בכדי לבצע זאת באופן יעיל, בכל חלק של שרשרת הערך נבחנו מספר גורמים פוטנציאליים, כולל, גורמים שעומדים בבסיס **מבנה השוק** (לדוגמא גודל השוק, ריכוזיות, אופי השחקנים), הגורמים שעומדים מאחורי **המדיניות הממשלתית** (לדוגמא, מכסים וחסימים לא מכסיים – הגבלות יבוא, פיקוח על התחרות) ו**גורמי מאקרו** (לדוגמא, עלויות גלובליות ומקומיות של מחירי התשומות, צמיחה כלכלית גלובלית ומקומית).

במונחים של השינוי בעלויות הגלובליות של התשומות לייצור המזון, מחיריהן של כמה מהסחורות העיקריות בהן משתמשת תעשיית המזון, כגון סוכר ונפט גולמי, עלו בין השנים 2005-2008, ירדו במהלך המשבר של 2008, ושוב לרמות גבוהות יחסית בשנת 2011. עלויות התשומות המקומיות, כגון שכר עבודה, חשמל, דלק, מים ומיסי עירייה עלו גם הם במהלך התקופה. ככלל, העלויות של רוב התשומות המקומיות בישראל התפתחו באופן דומה או מהיר במקצת בישראל מאשר באיחוד האירופאי.

נראה כי העלייה במחירי הסחורות השפיעה על שרשרת הערך בכללותה, ובמיוחד על היצרנים. השיעור של עלות חומרי הגלם מתוך הכנסות יצרני המזון גדל במהלך התקופה, אולם רמת הריווחיות הייתה יציבה יחסית בין השנים 2005-2010. נתונים אלו בנוסף לניתוח רמות המחירים, מצביעים על כך שההתייקרות בעלויות הועברה, לפחות באופן חלקי, במורד שרשרת הערך כעליית מחירים.

¹ Please see page 22 (chapter I) for description of the Price Level Index and the potential impact of currency appreciation / depreciation.

לפיכך, הניתוח של התפתחות המחירים ודינמיקת השוק במהלך העשור האחרון מרמז על כך שסביר כי לגורמים שעומדים בבסיס מבנה השוק יש תפקיד משמעותי בעליית מחירי המזון, היות שהם מאפשרים למשתתפים בשוק להעביר הלאה לאורך שרשרת הערך את ההתייקרות בעלויות אל הצרכן. נראה כי השינויים המצומצמים יחסית בגורמי המדיניות הממשלתית בשנים אלו לא מנעו את עליות המחירים.

בפרט יש לציין כי רוב שווקי אספקת מוצרי המזון השונים היו כבר ריכוזיים במידה רבה בסוף שנת 2005 והמשיכו להפגין ריכוזיות גבוהה יחסית בהשוואה למדינות החברות ב-OECD. באופן דומה, המגזר הקמעונאי הפך לריכוזי יותר, יחסית, בעקבות התמוטטות קלאבמרקט ורכישתה באותה שנה על ידי אחד מהקמעונאים המובילים.

מאז סוף 2005 נראה כי השינויים במבנה השוק הובילו לשתי דינמיקות עיקריות, שלהן הייתה השפעה על מחירי המזון: **העברת מחירים אסימטרית – (Asymmetric price transmission)**, כאשר ההתייקרות בעלויות התשומות הועברה באופן חלקי למחירים הקמעונאיים (ובאופן דומה לצרכן) בעוד שהירידות לא הועברו כלל (או פחות במידה ניכרת); **ותנאים אוליגופוליים – (Oligopolistic conditions)**, מצב שוק שבו קיימים מספר קטן של שחקנים המתחרים ביניהם, אשר התרחש כאשר חוליות שרשרת הערך של הקמעונאים והיצרנים היו מרוכזות במקביל בשווקי מוצרי המזון הרלוונטיים השונים.

שינויים אלו ייצרו שיווי משקל חדש במבנה השוק, בו כוחם היחסי של החקלאים והצרכנים ירד. ניתן לראות את הירידה בכוח החקלאים בירידה בתנאי הסחר (כלומר, כ- 5% ירידה בתנאי הסחר בין השנים 2005-2008), בעוד שאת הירידה בכוח הצרכני ניתן לראות בהתייקרות המחירים לצרכן במהלך אותה תקופה (כלומר, עליה שנתית של כ- 6.7% בישראל לעומת עליה שנתית של כ- 4.3% במדינות ה-OECD בין הרבעון הרביעי של 2005 לרבעון השלישי של 2008). כתוצאה מכך, נראה כי, במסגרת שיווי המשקל החדש, לא היה לחץ תחרותי משמעותי שיכל לרסן את עליית רמת המחירים לצרכן.

ניתוח שיווי המשקל הקיים ברמת תתי קטגוריות המוצרים מראה כי שבשנת 2010 רמת הריכוזיות של חברות עיבוד המזון בישראל (המכונה לרוב CR3, נתח השוק של שלושת הספקים המובילים) היתה גבוהה ביותר. ניתוח 22 תתי קטגוריות מוצרים עיקריות בהשוואה למספר מדינות רלוונטיות החברות ב-OECD (כולל מדינות בעלות כלכלות גדולות כגון ארה"ב, צרפת, בריטניה וגם כאלו בעלות כלכלות קטנות יותר יחסית כגון פינלנד, פורטוגל או ניו זילנד), מראה כי ישראל הינה בעלת CR3 הגבוה ביותר ב-11 תתי קטגוריות והיא השניה ב-5 תתי קטגוריות.

נראה כי בשנת 2010 הריווחיות הטיפעולית (EBITDA) של חברות ייצור המזון הציבוריות הישראליות תאמה לזו של חברות ייצור המזון בגודל דומה במדינות OECD אחרות, כאשר שיעורי הרווחיות הטיפעולית של שטראוס ותנובה ירדו בשנת 2011 ואילו זו של אוסם נותרה ללא שינוי בפועל.

במונחים של יבוא מזון, נראה כי שיעור יבוא המזון של ישראל היה נמוך ב- 2010 יחסית למוצע ה-OECD. למרות שנראה כי היבוא של חומרי הגלם והתוצרת המוגמרת צמח באופן מהיר בשנים האחרונות, כשקטגוריות היבוא העיקריות הן דגנים, פירות וירקות, ובשר.

כאשר מנתחים את עשר המדינות הריכוזיות ביותר ב-OECD במונחים של רשתות קמעונאות מזון (בהסתכלות על שוק רשתות קמעונאות המזון בלבד, ללא מכולות, חנויות בתחנות דלק, וחנויות אחרות, במונחי CR3, בשנת 2009), ישראל נמצאת במקום השביעי מבין הריכוזיות ביותר ב-CR3 עם 64% מהשוק, ובמקום החמישי מבין הריכוזיות ביותר ב-CR2 עם 60% מהשוק. יתר על כן, בעוד שהנתונים של שנת 2011 מראים ירידה כוללת ברווחיות הרשתות הקמעונאיות הציבוריות בישראל, נראה כי רמת הרווחיות הטיפעולית (EBITDA) של הרשתות הקמעונאיות המובילות תואמת לקבוצת ההשוואה הבינלאומית.

מספר חסמי תחרות לאורך שרשרת הערך הינם בעלי חשיבות רבה כגורמים שמסבירים את העלויות במחירי המזון. חסמי תחרות אלו מתמקדים בעיקר בחוליות היבואן, היצרן והקמעונאי. החסמים המרכזיים כוללים:

- **ברמת היבואן**, תעריפי מכס גבוהים יחסית לכמה ממוצרי המזון, כמו גם כמה חסמים לא מכסיים, הקשורים בעיקר לנהלים של הליכי יבוא, כאשר חלקם חסמים המשפיעים על יבוא מקביל;
- **ברמת היצרן**, ריכוזיות ברמת שווקי המוצרים השונים, יחסי קמעונאי ויצרן המשפיעים על התחרות, וחסמים לעסקים קטנים ובינוניים;
- **ברמת הקמעונאי**, ריכוזיות בשוק הרשתות הקמעונאיות, ריכוזיות מקומית גאוגרפית, יחסי קמעונאי ויצרן המשפיעים על התחרות, מחסור יחסי בשקיפות המחיר, וחדירה מועטה יחסית של מותגים פרטיים.

הדו"ח מפרט מספר אפשרויות למדיניות רגולטורית שייתכן והיו רלוונטיות בכדי לתת מענה לחסמים אלו.

3. איזו מדיניות רגולטורית יכולה הממשלה הישראלית ליישם בכדי למנוע עליות ואף להוריד את רמת המחירים?

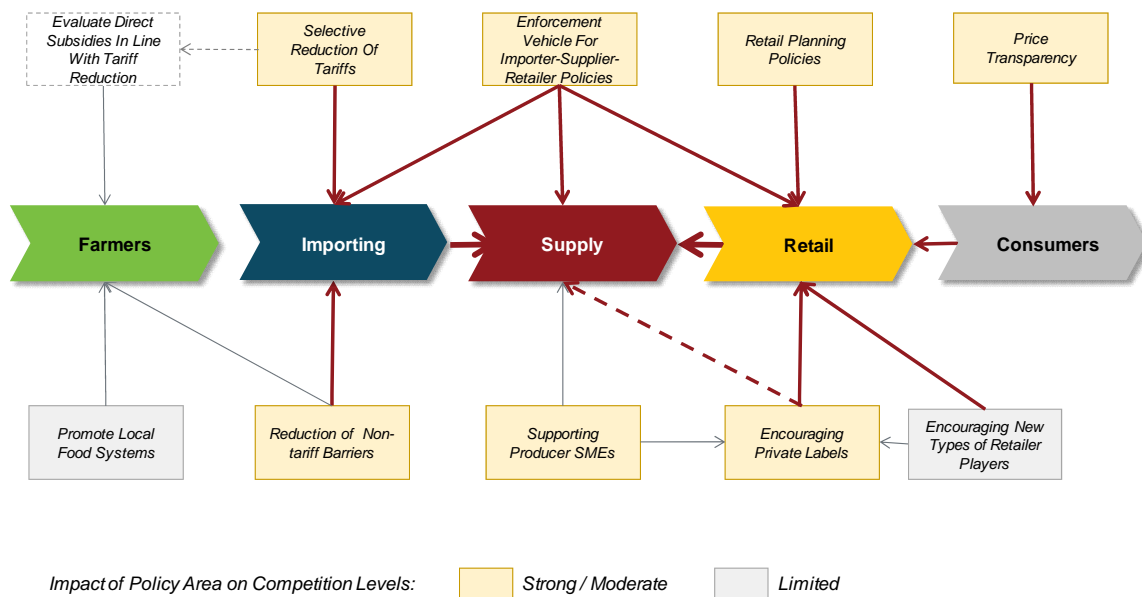
מבחינה תיאורטית, יש מגוון רחב של אפשרויות לפעולות רגולטוריות שניתן ליישם במגזר המזון ומוצרי הצריכה השוטפת, למרות שלא כולן בעלות פוטנציאל להיות רלוונטיות בהקשר הישראלי ולתת מענה פרטני לחסמי התחרות העיקריים וכשלי השוק לאורך שרשרת הערך בשוק המזון.

לאור העקרונות המנחים שהוזכרו לעיל לגבי אפשרויות אלו, סביר להניח כי נקיטת גישה של דינמיקה מערכתית בניסיון להניע רמות גבוהות יותר של תחרות לאורך שרשרת הערך תוכיח עצמה כיעילה לקובעי המדיניות בישראל.

באופן ספציפי יותר, חלק מהאפשרויות שייתכן ותהיה להן השפעה משמעותית על רמת התחרות הן פעולויות הקשורות לשקיפות המחירים, לתכנון הקמעונאי, לעידוד מותגים פרטיים, לתמיכה ביצרנים שהינם עסקים קטנים ובינוניים, ליצירת כלי אכיפה טובים יותר למדיניות בדבר יחסי ספק-קמעונאי, ולהורדה סלקטיבית של מכסי יבוא והפחתת חסמים לא מכסיים.

ישנן עוד מספר אפשרויות נוספות למדיניות, שייתכן ותהיה להן השפעה יותר מצומצמת על רמת התחרותיות, אך יש לקחת אותן בחשבון בהינתן ההשפעות המערכתיות כשהן מצטרפות אל פעולות רגולטוריות אחרות. אלו כוללות אפשרויות מדיניות בנוגע לעידוד סוגי קמעונאות חדשים וקידום שווקים מקומיים.

בתרשים שלהלן מופיע סיכום של אפשרויות המדיניות המרכזיות שמודגשות בדו"ח זה:



1.1 שקיפות המחירים: נראה כי הפילוח הרב של המוצרים, יחד עם התחכום של מדיניות התמחור (Multi-, e.g., level promotions, loyalty programs) הורידו את רמת שקיפות המחירים עבור הצרכן הישראלי. למחסור זה בשקיפות יכולות להיות השפעות שליליות על התחרות. כך, הגברת שקיפות המחירים ואכיפה אפקטיבית למניעת פרקטיקות בלתי הוגנות, עשויים לקדם את התחרות ולעודד נהלי תמחור הוגנים לאורך שרשרת הערך.

המחסור בשקיפות מחירים מהווה בעיה במספר רב של מדינות, ובמיוחד היכולת להשוות מחירים בין הקמעונאים השונים הינה בעייתית. יכולת השוואה בין קמעונאים מגבירה את מודעות הצרכן למחיר, כתוצאה מכך, הרגלי הצריכה משתנים ומשפיעים על רמת התחרות. מספר איגודי צרכנים ורשויות ציבוריות ברחבי העולם מפרסמים סקרי מחירים או כלים להשוואות מחירים שניתן להתאימם לשימוש בישראל בכדי לענות על המגבלות בשקיפות מחירי המזון. במסגרת תכנון הסקרים וכלי ההשוואה היה על מדינות למצוא איזון בין רמה גדולה יותר של שקיפות מחירים לבין סיכון של תיאום מחירים. המנגנונים שבהם נעשה שימוש כוללים: פערי זמנים בין איסוף הנתונים והפרסומים של נתוני המחירים; מחירים המסופקים כסכום סלי מוצרים; ופרסום מחירים של מספר מצומצם (מדגם משתנה) של חנויות. ישנו גם מספר רב של כלים פרטיים מקוונים להשוואת מחירים, אשר לרוב מבוססים על מחירים המפורסמים בחנויות המקוונות של הקמעונאים. הדו"ח מפרט מספר מקרי מבחן של כלי מדיניות אשר יושמו באירלנד, סלובניה ואוסטרליה אשר נותחו ונלמדו כך שניתן להתאימם להקשר הישראלי.

לפיכך, בישראל, עריכת סקרי מחירים בצורה קבועה ושימוש בכלים להשוואת מחירים יכולים להגדיל את שקיפות המחירים לנקודה שבה סביר כי הם יובילו למידה מסויימת של לחץ תחרותי להורדת המחירים. להלן שתי פעילויות ספציפיות לבחינה:

א. **ניתן לבחון הקמת מאגר מחירים מקוון** לאיסוף יעיל של נתוני המחירים ישירות מנקודות המכירה הקמעונאיות. יש לאפשר גישה לנתונים באמצעות ממשק מקוון או לנתונים גולמיים שניתן להורידם ושהיו ידידותיים למשתמש. הרשויות יכולות לקדם פיתוח של כלים מקוונים להשוואת מחירים, אשר יאפשרו גישה נוחה לצרכן לאותו מאגר נתונים. ניתן לשקול לעודד חברות פרטיות אשר יפתחו כלים ידידותיים למשתמש; לחילופין אפשר לממן פיתוח וניהול כלי השוואה ע"י המדינה;

ב. הרשויות הישראליות הרלוונטיות יכולות לערוך **סקרים ממשלתיים תקופתיים של המחירים** ברמת המוצר והחנות הבודדת ולאפשר גישה קלה של הציבור אל נתוני המחירים. פרסום תקופתי של הנתונים בהתאם לפרק הזמן שיקבע, יאפשר השוואת מחירים על פני מדגם של נקודות מכירה שונות. הסקרים יכולים להיות אזורים וניתן לארגנם לפי הפורמטים השונים של החנויות. חשוב לבצע את הסקרים עם מרווחי זמן סבירים ביניהם, ולבחור את החנויות בכל אזור ופורמט על בסיס אקראי. כל אלו יסייעו לשמור על כך שהשימוש בכלים אלו לא יוביל לתיאום מחירים.

2. תכנון קמעונאי: רמת הריכוזיות הקמעונאית, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית גאוגרפית, מקושרת עם מחירים גבוהים יותר במספר מדינות החברות ב-OECD. בישראל, רמת הריכוזיות של הקמעונאות ברמה הארצית היא בין הגבוהות ביותר בקרב מדינות ה-OECD ונראה כי גם ברמה המקומית הריכוזיות הינה גבוהה ביותר (על פי ניתוח ראשוני שבוצע ברמה המקומית ומפורט בפרק ארבע).

כמה מהמדינות החברות ב-OECD, בעומדן מול אתגרים דומים, יזמו (או שוקלות ליזום) מדיניות באשר לתכנון הקמעונאי בכדי לקדם את התחרות ברמה המקומית. מאז שנות ה-90 המיזוגים בין רשתות הקמעונאות היו תחת זכוכית מגדלת ולעיתים קרובות הרשתות אולצו למכור חניות מסוימות כתנאי למיזוג. כמה ממדינות ה-OECD הפחיתו את חסמי הכניסה המקומיים שעמדו בפני פתיחת חנויות קמעונאיות חדשות (למשל, על ידי הפחתת הדרישות הממושכות לאישור חנויות חדשות למכירת מזון). לבסוף, מספר רשויות מקומיות או לאומיות הגדילו או שוקלות להגדיל את החסמים לפתיחת חנויות חדשות על ידי שחקנים דומיננטיים מקומיים באזורים בהם יש רמה גבוהה יחסית של ריכוזיות, בכדי להגביר את רמת התחרות באותם אזורים. בנוסף למדיניות ולנהלים אלו, מדינות ה-OECD יישמו רגולציה נוקשה יותר הנוגעות להסכמים כובלים למכירת או השכרת שיטחי מסחר קמעונאי ולא קרקע, אשר יכולות לערער את התחרות. הדו"ח מדגיש דוגמאות מצרפת ואוסטרליה, כמו גם מקרה מבחן רלוונטי מרשות התחרות בבריטניה אשר המליצה על אמצעים נרחבים לקידום תחרות קמעונאית מקומית גיאוגרפית באמצעות עידוד פתיחת חנויות חדשות באזורים ריכוזיים והצבת חסמים לפתיחת חנויות חדשות על ידי שחקנים דומיננטיים מקומיים.

בישראל, נקיטת מדיניות בנוגע לתכנון קמעונאי תוכל להביא להגדלת התחרות הקמעונאית. להלן אפשרויות ספציפיות למדיניות:

א. **הפחתת החסמים לפתיחת חנויות באזורים בעלי רמת ריכוזיות גבוהה, באמצעות שני מנגנונים שונים:**

- בדיקת כל אפשרות להסרת או הפחתת חסמים מנהלתיים (כגון, הפחתת משך הזמן הנדרש לאישור פתיחת חנויות מזון קמעונאיות חדשות); ו-
- עבודה עם הרשויות המקומיות המתמודדות עם אתגרים של ריכוזיות קמעונאים, בנוגע להגדלת האזורים המורשים לקמעונאות, על ידי מדיניות הנוגעת לתכנון עירוני (כגון, חוקי תיחום אזורים).

ב. **הצבת חסמים לפתיחת חנויות חדשות שהינן בבעלות קמעונאים דומיננטיים מקומיים באזורים שהם בעלי רמת ריכוזיות גבוהה, על ידי שימוש בבחינה לרמת התחרות המקומית כתנאי לאישור פתיחת חנות חדשה גדולה (יש לקבוע את הסף לגודל החנות – כגון, חנויות חדשות מעל 1,000 מ"ר):**

- ניתן ליישם בחינת תחרות באזורים בעלי רמת ריכוזיות גבוהה (על פי הגדרות HHI מקובלות), בהגבלה על-פי מרחק כפי שתואר בניחוח המוצג בדו"ח זה (כלומר, חנויות מכולת בטווח של 0.5 ק"מ, חנויות שכונתיות וסופרמרקטים רגילים בטווח של 3 ק"מ, וחנויות מוזלות בטווח של 5 ק"מ) או זמן נסיעה (כפי שנעשה בבריטניה, שתחמה גבולות לפי זמן נסיעה של 10 דקות).

- ניתן ליישם בישראל את מבחן התחרות שהוצע על ידי רשות התחרות הבריטית (UK Competition Commission). בכדי לעבור בהצלחה את הבדיקה, על הפונה לעמוד **באחד** מהתנאים הבאים:

1. שחקן חדש באזור זה;

2. מפעיל פחות מ- 60% ממכירות מוצרי מכולת באזור זה (כולל חנות חדשה); ו-

3. הבדיקה לא תידרש באזור בו מופעלות 4 רשתות מתחרות או יותר.

- ניתן לפתח מנגנון שיאפשר לקמעונאים מקומיים דומיננטיים לפתוח חנות חדשה תחת התנאי שיתחייבו לוותר על נכסים קיימים באזור זה, ובשל כך יוכלו לעבור בהצלחה את בחינת התחרות.

- תידרש מעורבות של הרשות ההגבלים העסקיים לגבי מדיניות זו בכל הנוגע למתן אישורים לחנויות גדולות.

ג. **לאכיפת רגולציה נוקשה יותר הנוגעת במכירה ואו השכרה של שיטחי מסחר קמעונאי או הסכמי**

קררע השפעה רבה על רמת התחרות המקומית. אכיפה זו כוללת ביקורת של הסכמים קיימים וחדשים, והערכה של כל מקרה לגופו ע"י הרשות המוסמכת (לדוגמא, פעילות כזו נעשת ע"י רשות התחרות בבריטניה). סביר להניח שבשנים הקרובות רשתות קמעונאיות מובילות יתחרו על שיטחי מסחר קמעונאים קיימים וחדשים, יישום מהיר של רגולציה כזו עשוי לסייע במניעת יצירת חסמים חדשים לתחרות.

3. עידוד מותגים פרטיים: לרוב, מותגים פרטיים (Private Label) מעניקים לצרכנים חלופות זולות יותר (לעיתים חוזלה של 20%-40%) למוצרים ממותגים, וכך נוצר לחץ תחרותי על מחירי המזון ומוצרי הצריכה. שיעורם של המותגים פרטיים באירופה ובצפון אמריקה גדל בצורה ניכרת בשנים האחרונות, בעוד שנראה כי חדירת המותגים הפרטיים בישראל עדיין מועטה יותר (כ- 5%-10%), על אף שגדלה בשנים האחרונות.

לעיתים קרובות, הקמעונאים משתמשים במותגים פרטיים לשם הגדלת הריווחיות, הגברת כוח המיקוח לעומת ספקים גדולים, ויצירת נאמנות בקרב הצרכנים. ישנם כמה פורמטים של חנויות מוזלות (כגון, Aldi, Lidl) המציעות בעיקר מוצרי מותגים פרטיים.

חדירת מותגים פרטיים מונעת בעיקר על ידי החלטות ופעולות עסקיות של השחקנים השונים הפועלים בשוק. אולם, מספר אפשרויות לפעולות ממשלתיות יכולות לתמוך בהגברת שיעור חדירת המותגים הפרטיים באופן ישיר או עקיף. מצד הספקים, ממשלות יכולות: לעודד עסקים קטנים ובינוניים העוסקים בעיבוד מזון, בהינתן התפקיד החשוב שלהם כיצרנים של מוצרי מותגים פרטיים; להסיר חסמי יבוא מכסיים וחסמים לא מכסיים, בהתחשב בעובדה שיהיבוא הינו לרוב מקור חשוב נוסף עבור מותגים פרטיים; וליישם מדיניות לתכנון קמעונאי, שיכולה להוביל לחדירה גדולה יותר של פורמטים מוזלים אשר מוכרים מותגים פרטיים בשיעור גבוה. מצד הביקוש, ממשלות יכולות לעזור

בידוע הצרכנים לגבי האיכות, הבריאות וההשפעה התזונתית של מוצרי המותגים פרטיים על ידי מימון ופירסום בדיקות קפדניות של התועלת התזונתית של מותגים פרטיים ובעלי שם מותג.

יש מספר דוגמאות למדינות המיישמות כלי מדיניות המסייעים לחדירת מותגים פרטיים, כולל צ'ילה (אשר שיפרה את רמת התחרותיות בקרב ספקי מזון קטנים), שוויץ (אשר הפחיתה חסמי יבוא, דבר שהוביל ליבוא גדול יותר של מותגים פרטיים), וצרפת, אשר ערכה ופרסמה בדיקה לאיכות התזונתית של מוצרי מותגים פרטיים במטרה לעודד את הציבור לבחון את החלופות.

בהינתן הדינמיקות המתוארות בדוגמאות אלו, נראה כי חדירה גדולה יותר של מותגים פרטיים תגביר את הלחץ התחרותי על מחירי מוצרי המזון הרלוונטיים. להלן אפשרויות ספציפיות למדיניות:

א. **עידוד פיתוח של עסקים קטנים ובינוניים בתחום עיבוד במזון** באמצעות שלושה מנגנונים שונים: הקלת הגישה להון; הענקת גישה מועדפת של עסקים קטנים ובינוניים לחוזים ממשלתיים (תוך התחשבות במגבלות הסכם ה-GPA); ותמיכה שיווקית ביצואני מזון קטנים ובינוניים (בכפוף למגבלות הסכמי הסחר של ישראל). לפרטים נוספים ראו למטה את סעיף מספר 5;

ב. **הסרת חסמים מכסיים וחסמים לא מכסיים** (לפרטים נוספים ראו למטה את סעיף מספר 6);

ג. **יישום מדיניות התומכת בתכנון קמעונאי**. הפחתת חסמי הכניסה עבור שחקנים חדשים במקביל להגדלת החסמים להתרחבות לשחקנים מקומיים דומיננטיים. סביר כי מדיניות זו תעודד את התחרות ברמה המקומית ותוכל לתמוך בכניסת פורמטים מוזלים (חנויות המציעות מחירים מוזלים) אשר לעיתים קרובות מובילים לחדירה גדולה יותר של מוצרי מותגים פרטיים; וכן

ד. **פרסום מידע לצרכנים בנוגע לבריאות / לאיכויות התזונתיות של מוצרי המותגים הפרטיים** באמצעות בדיקה במימון ציבורי שתוכל לסייע לשפר את בטחונו של הצרכן הישראלי וההיכרות שלו עם האיכות היחסית של מוצרים מעין אלו, בהשוואה למוצרים ממותגים.

4. כלי אכיפה עבור מדיניות של קשרי ספק-קמעונאי: הקשרים בין קמעונאים וספקי המזון נחקרו במספר מדינות. נהלי מסחר בלתי הוגנים שהובילו לכשלי שוק אותרו במספר מדינות החברות ב-OECD. דוגמאות לפעולות קמעונאים אשר משפיעות באופן שלילי הן: דרישות מספקים להתחייבות להגביל את הפעילות עם רשתות אחרות; וקמעונאים המחרימים ספקים או מגבילים את רכישת מוצריהם באופן כזה המחליש את העמדה התחרותית של הספק. דוגמאות לפעולות ספקים המשפיעות באופן שלילי הן: ספקים המציעים תמריצים לרשתות סופרמרקטים בכדי למנוע מהם להציע מוצרים מיבוא מקביל; וספקים המונעים את כניסתם של שחקנים חדשים מקומיים או זרים על ידי איום על הקמעונאים כי יפחיתו את מתן ההנחות ואף יפסיקו את האספקה של המוצרים שלהם.

מדינות רבות החברות ב-OECD ניסו ליצור סביבת שוק בריאה יותר ותחרותית יותר על ידי ויסות יחסי הספק-קמעונאי באמצעות קוד התנהגות (על פי חוק או על פי הסכם), ועל ידי פיתוח מנגנונים לאכיפת ההנחיות הקיימות. באוסטרליה (קוד על פי הסכם) ובבריטניה (קוד על פי חוק), אכפו את קוד התנהגות באמצעות מנגנונים המפוקחים על ידי מגשר, לצד מנגנונים לטיפול במקרים חמורים יותר של הפרת חוק, והצליחו להפחית את ההתנהלות הלא הוגנת בין הקמעונאים לספקים. בנוסף, על מנת ליישם את קוד התנהגות, בריטניה אף חיזקה את הרשות לתחרות בתקציבים ומשאבי כח אדם שעזרו במתן מענה לחסם תחרות ייחודי זה.

בישראל, רשות ההגבלים העסקיים ערכה חקירה בעבר לאחר שזיהתה מספר נהלי מסחר בלתי הוגנים בין הקמעונאים לספקים והוציאה הנחיות ברורות כדי לתת מענה לנהלי מסחר אלו. דו"ח זה לא ערך חקירה עצמאית עלמנת לבדוק אם התנהגות כזו ממשיכה להתרחש ואם לאו. אולם, על קובעי המדיניות בישראל לשקול ליישם קוד

התנהגות ברור ובר אכיפה על פי חוק ליחסי ספק-קמעונאי, בעזרת המנגנונים שמופיעים בדוגמאות של שיטות העבודה המומלצות. בו בזמן יש לחזק את רשות ההגבלים העסקיים בישראל כך שתוכל לפקח ולאכוף את המדיניות המוגדרת. להלן אפשרויות ספציפיות למדיניות:

- א. **אכיפת קוד התנהגות כחובה (Mandatory Code)** אשר עוסק ביחסי ספק-קמעונאי. מגשר מוגדר על-ידי רשות ההגבלים יכול לפקח על יישום ההנחיות הקיימות. ניתן להציג מנגנון לטיפול במקרים חמורים יותר במידה והמקרה אינו מיושב על ידי המגשר, ובנקודה זו יהיה ניתן להטיל סנקציות או להעלות במדרג ולהביא את העניין לבירור משפטי; וכן
- ב. **חיזוק הגוף לבחינת התחרות, ברשות ההגבלים העסקיים** על ידי הגדלת המנדט שבידיה כדי לאפשר לה לחקור את יחסי הספק-קמעונאי. חיזוק הגוף לבחינת התחרות ברשות ההגבלים העסקיים תאפשר עיסוק בגדרת מדיניות, בחקירות חדשות, זיהוי כשלים, הגדרת פעילויות, ואכיפה של קוד ההתנהגות במקרים המתאימים.

5. תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים של יצרני מזון: עסקים קטנים ובינוניים (SME) בתחום עיבוד המזון נפוצים במדינות רבות החברות ב-OECD. לעסקים קטנים ובינוניים יש תפקיד חשוב בתחרות תחת המותגים המסחריים שלהם וכן כיצרנים חשובים של מוצרי מותגים פרטיים עבור הקמעונאים.

כלי מדיניות לתמיכה בעסקים קטנים ובינוניים יכולים לכלול מדיניות כללית לכלל העסקים הקטנים והבינוניים או מדיניות פרטנית להגברת התחרותיות של עסקים קטנים ובינוניים בתעשיית המזון. ככלל, מדינות ה-OECD מתמקדות ב: שיפור גישה להון, גישה מועדפת לחוזים ממשלתיים, ותמיכה בפעילויות יצוא באמצעות מתן סיוע פיננסי או עידוד יצוא. בשנת 2011, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל בדקה את חסמי ההתפתחות אשר עומדים בפני העסקים קטנים ובינוניים בישראל וזיהתה ארבעה כשלי שוק עיקריים: חוסר בנגישות מספקת לאשראי; חוסר ביכולת לשנות מעמד כלכלי באמצעות יזמות; חוסר בידע של בעלי העסקים לגבי אופן שיפור התפעול של העסק והבאתו למלוא הפוטנציאל הטמון בו; וחסרונות לקוטן.

ישנן שלוש קטגוריות ספציפיות של אפשרויות מדיניות שעל קובעי המדיניות בישראל לשקול, אשר ייתכן ויסייעו בהקשר של האתגרים הספציפיים מולם ניצבים העסקים קטנים ובינוניים במגזר המזון:

א. **הקלת הגישה להון** – אשר תחזק באמצעות תמיכה ממשלתית פרטנית, כולל:

- העמדת פתרונות אשראי כמו למשל, "קרן למען עסקים קטנים ובינוניים" של הממשלה (הגדלת משאבים בקרן לעסקים קטנים ובינוניים בוצעה בשנת 2012);
- עידוד השקעות הון פרטיות בעסקים קטנים (למשל לפי המודל של תכנית חברת ההשקעות עבור עסקים קטנים בארה"ב (Small Business Investment Company Program in the US));
- פיתוח רגולציה למגזר הפיננסי שתעודד בנקים לתת אשראי רב יותר לעסקים קטנים הקשורים למזון;
- מינוי "מגשר בנושאי אשראי" (גורם בעל סמכות גישור ליישוב סיכסוכים בין מוסדות פיננסיים ועסקים קטנים); ו-
- מתן סיוע בהקלת הדרישות המנהלתיות לקבלת גישה לאשראי (למשל, כמות המסמכים הנדרשת).

ב. **הענקת גישה מועדפת לחוזים ממשלתיים לעסקים קטנים ובינוניים.** עבור העוסקים בעיבוד מזון וחקלאים, מדיניות כזו תוכל להבטיח אפשרויות צמיחה כאשר המגזר הציבורי והפארא-ציבורי (לדוגמה, קנייני המזון עבור הצבא, בתי הכלא) מייצגים שיעור ניכר מצריכת המזון בישראל. יש לבחון היטב מדיניות זו בהיבט המשפטי לבדיקת היתכנות למול הסכם ה-GPA. ייתכן כי ניתן ליישם מדיניות זו רק עבור משרדים אשר אינם כפופים להסכם ה-GPA (כגון, משרד הביטחון בארץ וכן המשרד לביטחון פנים). ישנם שני סוגי מדיניות אפשריים:

- הקלת הדרישות המנהלתיות בחוזים ממשלתיים לעידוד השתתפות של עסקים קטנים ובינוניים;
- הענקת גישה מועדפת לחוזים ממשלתיים לעסקים קטנים (למשל, בדומה לחוק העסקים הקטנים בארה"ב (Small Business Act in the US)).

ג. **סיוע בפעילויות שיווק של עסקים קטנים ובינוניים המייצאים מזון** יכולה לסייע לשחקנים קטנים לפנות לשווקים נוספים גדולים יותר בחו"ל. תמיכה פרטנית יכולה לכלול למשל תמיכה מסחרית גיאוגרפית, תמיכה בהשתתפות בירידי מסחר, וביצוע מחקרי שוק (יש לציין שתמיכה שיווקית אינה כוללת סיבסוד הייצוא המוגבל בהסכמי ה-WTO).

מדיניות נוספת אשר לא ייושמה עדיין במדינות ה-OECD, וישומה נראה בעייתי לכותבי דו"ח זה, הינה דרישה מהקמעונאים לשמור על רמה מינימלית של שטח מדף למוצרים של עסקים קטנים ובינוניים. אחד האתגרים הגדולים ביותר מולם ניצבים העסקים הקטנים והבינוניים בתחום המזון הוא הצורך להתגבר לעיתים תכופות על חסרונות הנובעים מפאת גודלם, שמונעים מהם לקבל מקום על המדף של הקמעונאי. נראה כי באף מדינה החברה ב-OECD עדיין לא נעשה שימוש במדיניות אשר תחייב שמירת רמה מינימלית של מקום על המדף עבור מוצרים המגיעים מעסקים קטנים ובינוניים. בהודו, ניתן לראות דוגמה למדיניות המחייבת קמעונאים להקצות אחוז מינימלי ממכירותיהם לטובת מוצרים של עסקים קטנים ובינוניים. כפיצוי על פתיחה נוספת של שוק הקמעונאות ההודי להשקעה זרה ישירה (ראו פרק 2). יש לבחון מדיניות זו תחת מגבלות הסכמי ה-WTO ולבדוק את היתכנותה המישפטית (כולל בדיקה של החלת החוק על עסקים קטנים ובינוניים מכל מקור – מקומי או יבוא). אף כי מדיניות כזו תוכל לחזק את העסקים הקטנים והבינוניים, ישומה נראה בעייתי לכותבי דו"ח זה.

בארה"ב ובאיחוד האירופי יש דוגמאות רבות למדיניות רלוונטית לגבי שיטות העבודה המועדפות להקלת הגישה להון והענקת גישה מועדפת לחוזים ממשלתיים. כמו כן הדו"ח מתאר את פעילויות הסוכנות לעידוד הייצוא של צ'ילה, ProChile, כדוגמה לשיטת עבודה במונחים של תמיכה ביצואני מזון קטנים ובינוניים.

6. הפחתת מכסים וחסימים לא מכסיים: עבודת הוועדה כיסתה את מדיניות הפחתת המכסים וזיהוי חסימים לא מכסיים. הגדלת חשיפת השוק ליבוא הינה גורם מכריע במערכת המדיניות הרגולטורית המוצעת בדו"ח זה. נושא המכסים מפורט בפרק ניפרד בדו"ח הוועדה. דו"ח זה מתמקד בזיהוי פעולות רגולטוריות הנוגעות לחסימים לא מכסיים בישראל. סקירה של החסימים הלא מכסיים בישראל זיהתה מספר תחומים, כגון התקנים היחודיים לישראל, ניהול מכסות זכאות למכס מופחת, ומספר מאפיינים של הליכי יבוא אשר מהווים חסם ליבוא מקביל.

המושג יבוא מקביל מתייחס למכירה של מוצרי מותגים מקוריים דרך ערוצי השוק, ללא קבלת האישור מהבעלים של הסימן המסחרי. בחלק מהמדינות, הליך זה הינו חוקי, אך כפוף למגבלות, ובאחרות הוא אינו חוקי.

החקיקה בדבר היבוא המקביל עשויה לעסוק בשני צדדים שונים:

- **תקנות העוסקות בסימנים מסחריים** - ההבדלים בין הגרסאות השונות של מדיניות יבוא מקביל ("exhaustion of rights" doctrine) שאותה מאמצת מדינה מסוימת קובעים באילו נסיבות

היבוא המקביל יחשב (או לא יחשב) בתור הפרת ההגנה על סימנים מסחריים. בישראל היבוא המקביל חוקי מכל מדינה ("international exhaustion regime");

- **תקנות העוסקות בבריאות** – ההבדלים בגישות הפיקוח השונות בין המדינות משפיעים גם הם על רמת היבוא המקביל במדינה.

היבוא המקביל עומד בפני מספר חסמים רגולטוריים ותחרותיים. על אף שהיבוא המקביל מהווה נתח קטן מכלל יבוא המזון, נראה כי הוא יותר משמעותי בקטגוריות מסויימות (כגון, משקאות, ממתקים), נמכר בהנחה משמעותית ברוב המקרים ויכול להוות תחרות ליבוא בלעדי של מותגים נבחרים.

בישראל, החסמים ליבוא מקביל כוללים:

- הדרישה לייצור של מוצרי היבוא המקביל באותו מפעל הייצור של המוצר המקורי המיובא; וכן
- במקרה של מפעלים שונים, היבוא אינו מוגדר כמקביל, ויעשה תוך רישום מלא ליבוא של המוצר (כולל אישור מהיצרן, אשר יבואן מקביל יתקשה לקבלו מתוך הגדרה);
- בדיקות מעבדה לפני מתן ההיתר ליבוא.

השוואה של תהליכי היבוא בארה"ב ומדינות האיחוד האירופי לישראל מראה כי גישות הפיקוח שונות בין המדינות. כאשר עיקר ההבדל טמון בכך כי בישראל הפיקוח מושתת על עקרון עמידת המוצר בדרישות החקיקה (בין השאר, בתהליך רישום המוצר ליבוא). בארה"ב ובאיחוד האירופי, נראה כי הצורך בקבלת רישיון יבוא למוצר מוגבל למספר קטגוריות ספציפיות של מוצרים, בעיקר למוצרים מן הצומח וצמחים. ומושתת על ביקורת ברמת מדינת הייצור ואתרי הייצור. הבדלים אלו מהווים חסם ליבוא מקביל, שכן היבואן המקביל יתקשה להציג את המידע הנדרש לרישום המוצר ליבוא ללא אישור היצרן.

לפיכך, שתי אפשרויות מובאות לבחינה של קובעי המדיניות בישראל:

- א. הרחבת ההגדרה של יבוא מקביל למוצרים אשר מיוצרים בכל מפעל של בעל הסימן המסחרי המקורי** (ובהתאם לתנאי יצור נאותים), כל עוד מוצרים אלו אינם חולקים הבדל משמעותי עם המוצרים המקוריים המיובאים. יתכן כי ניתן ליישם הרחבה זו רק בקטגוריות מוצר מסויימות וסביר להניח שפעולה זו תדרוש שינוי בשלב רישום היבוא למוצר המזון במסגרת ההליך הכללי של היבוא, להכללת כל אתרי הייצור; או
- ב. לחילופין, אימוץ מערכת הקרובה יותר למערכות פיקוח היבוא של ארה"ב למזון שאינו רגיש.** במקרה זה, יהיה צורך לבטל את שלב רישום היבוא למוצר עבור מוצרים שאינם רגישים. סביר להניח שיהיה צורך לקבל אישור על רישום של מפעל ייצור ואכסנת המזון (Food facility registration). לשם כך יהיה צורך ברישום היצרן הזר, ולאו קבלת רשימת מפעלים המאושרים על ידי רשויות הבריאות של המדינה המיצאת. בנוסף, היבואנים יצטרכו למלא טפסי אישורי כניסה מראש (Prior Notice). **אופציה זו בעייתית יותר שכן היא דורשת מהפכה בשיטת השקעות המשאבים וניהול הסיכונים.**

בעת הערכת אפשרויות אלו, על קובעי המדיניות בישראל לשקול את העלויות והסיכונים הבריאותיים הנוספים הקשורים לאפשרויות השונות.

נראה כי חסמים לא מכסיים אחרים שזוהו על ידי הצוות, כגון התאמה לתקני בטיחות, מקבלים מענה על ידי היוזמות הקיימות (למשל, באמצעות המהלך שנעשה להתאמת התקנים הישראליים לתקנים בינלאומיים).

שתי אפשרויות פעילות רגולטורית נוספות המוצגות להלן, עידוד סוגי קמעונאות חדשים וקידום שווקים מקומיים, הינן בעלות השפעה צפויה מצומצמת יותר על רמת התחרות, אך יש לקחת אותן בחשבון בהינתן ההשפעות המערכתיות שיייתכן ותהיינה להן כשהן מצטרפות אל פעולות רגולטוריות אחרות.

7. עידוד סוגים חדשים של קמעונאי מזון: בהינתן הצורך בנקודות מכירה קמעונאיות נוספות לצרכנים, במסגרת העירונית שבה באופן מסורתי קמעונאי המזון המוזל מתקשים לפעול, יש לשקול נקיטת מדיניות ליצירת סוגים חדשים של קמעונאי מזון. על אף שאין למדיניות זו את אותה רמת ההשפעה של כמה מכלי המדיניות שצוינו קודם לכן בדו"ח זה, ההשפעות המצטברות של מדיניות זו (בהתבסס על דינמיקת המערכת) הופכות אותה לראויה לבחינה.

ישנן שתי קטגוריות אפשריות לסוגים חדשים של קמעונאים: קמעונאים מקוונים ("click and mortar") וקמעונאים מסורתיים שאינם מתחום המזון אך מקבלים עידוד לספק מוצרי מזון כחלק מההיצע שלהם.

לקמעונאים המקוונים יש מודלים עסקיים הכוללים חנויות מקוונות לאספקת המוצרים לצרכנים באמצעות שרשרת אספקה חדשנית, כולל מוצרי מזון טרי. מספר מדינות החברות ב-OECD, אבל בייחוד הממשלות האזוריות והמקומיות בארה"ב, העניקו תמיכה כלכלית בצורה של מענקים או תמריצי מיסוי לסוגים אלו של קמעונאים חדשים על מנת שיתמקמו באזורים גיאוגרפיים ספציפיים שבהם אפשרויות קמעונאות המזון מוגבלות. אחת הדוגמאות לכך הינה הפחתות המס והמענקים שניתנו על ידי הרשות המקומית של ניו ג'רזי בארה"ב לחנות הקמעונאות המקוונת "Fresh Direct". חשוב להבדיל בין שחקנים קיימים אשר מפעילים מודל מקוון ובין שחקנים חדשים מחוללי תחרות אשר פועלים במודל זה.

קמעונאים מסורתיים שאינם מתחום המזון, כגון בתי מרקחת בארה"ב, החלו לטשטש לאחרונה את ההבחנה הקיימת של ערוץ תפוצה ייחודי למזון בכך שהגבירו את המכירות של פריטים הקשורים במזון, כולל פירות וירקות טריים ומזון קר. קמעונאים אלו מציעים מבחר של מוצרי מזון של מותגים פרטיים, והרחבה ניכרת של אפשרות הבחירה של הצרכן לא רק מבחינת מספר נקודות המכירה של מוצרי המזון, אלא גם מבחינת הנוחות והמחיר.

בארה"ב, התכנית של מישל אובמה "food oasis" (נווה המדבר של המזון) שיתפה פעולה עם בתי מרקחת מובילים כדי להמיר או לפתוח 1,000 חנויות של התכנית ברחבי המדינה בחמש השנים הקרובות ולסייע לשרת כ-9.5 מיליון איש המשתייכים לקהילות עירוניות. בד בבד, ערים כגון שיקאגו יצרו רשת הטבות לחקלאים עירוניים מקומיים שיעבדו עם בתי המרקחת האלו, בדמות תכניות פרסום וקידום בתוך החנויות.

בהינתן הקלות שבה ניתן ליישם סוג מסויים זה של מדיניות, כמו גם הקשר של מדיניות כזו למדיניות של תכנון קמעונאי ומותגים פרטיים, יש לשקול ליישם פעילויות אלו. להלן אפשרויות ספציפיות למדיניות:

א. מתן תמריצי מיסוי ומענקים לקמעונאים מקוונים חדשים, במיוחד על מנת לסייע להם להשקיע במרכזים לוגסטיים למתן שירות למרכזים עירוניים, הכל במטרה ליצור מבחר גדול יותר של נקודות מכירה לצרכנים; וכן

ב. עידוד קמעונאים מסורתיים שאינם מתחום המזון למכור מוצרי מזון על ידי הבטחה של הליך רישום מהיר ויעיל יותר לקבלת היתר לעיסוק בתחום המזון וכן סבסוד הרישום לקבלת רישון מכירת מזון. בנוסף, הרשויות המקומיות יכולות גם לחבר למאמצי הקידום הללו חקלאיים מקומיים, ובכך להפחית אף יותר את המחירים באזורים עירוניים מרכזיים.

8. קידום שווקים מקומיים למזון: שווקים מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים) מהוות ערוץ חלופי שדרכו החקלאים יכולים למכור את תוצרתם. על ידי קיצור שרשרת האספקה, המכירה הישירה נותנת לחקלאים את האפשרות לרווחיות גבוהה יותר.

נראה כי עיקר ההשפעה על מחירי המזון בשווקים אחרים בעולם הינה ביצירת נקודות מכירה נוספות עבור הצרכנים, אשר הובילו את הקמעונאים המסורתיים להתחרות בדרכים שונות, לעיתים במחיר.

בארה"ב, המכירות הישירות ממשקים גדלו פי שלוש בין השנים 1992 עד 2007 עם יישום מגוון תכניות ממשלתיות שהדגישו וזרזו את הפעילות בשווקים מקומיים. יותר מ- 7,100 שווקי איכרים, שבהם פעלו כ-110,000 חקלאים ב-170 מרכזי מזון, הניבו מכירות של מעל 5 מיליארד דולר וגרמו לקמעונאים המסורתיים להוסיף אפשרויות דומות של מזון מוזל להיצע שלהם.

בהשוואה למדינות אחרות, המאפיינים של ישראל (למשל, הגעת התוצרת החקלאית מאזורים גיאוגרפיים קרובים, ייצור מקומי נרחב של פירות וירקות מסויימים) יכולים לגרום לשווקים מקומיים להוות תחרות לערוצי הפצת המזון המסורתיים. על אף שאין לה את אותו סוג ההשפעה כשל כלי המדיניות הקודמים שצוינו בדו"ח זה, ההשפעות המצטברות של מדיניות זו הופכות אותה לראויה לבחינה. להלן אפשרויות ספציפיות למדיניות:

א. קיום הליך **מזורז למתן אישורים מקומיים לחקלאים**, על מנת לסייע להם להקים ולתפעל שווקי איכרים רווחיים ויעילים במקום שיצטרכו לעבור הליך ארוך ויקר או לצאת למקומות מחוץ לתחום המוניציפאלי (למשל, במגרשי חניה או בפארקים ציבוריים);

ב. **תכניות לתמיכה ביוזמות שווקים מקומיים של מזון** – למשל, פיתוח מרכזי מכירת מזון בצורה סיטונאית בקרבת ערים. הדו"ח מציין דוגמאות שונות הכוללות תמיכה ממשלתית המקדמת את הגעת השווקים המקומיים אל הצרכנים.

מדיניות לטווח הקצר: על אף שכלי מדיניות אשר אינם מיועדים להגברת רמת התחרות הינם מחוץ לטווח הסיקור של הדו"ח הנוכחי, יש מספר כלי מדיניות ספציפיים שהינם קצרי טווח ואשר ראוי לציין אותם לאור החשיבות שלהם ומהירות יישומם, כולל הפחתת מע"מ ופיקוח על המחירים.

הפחתת מע"מ:

א. במדינות רבות בעולם קיימים תעריפי מע"מ מופחתים על מוצרי מזון מסויימים ושירותים חיוניים אחרים. בישראל, שיעור המע"מ על מזון הינו גבוה יותר ממוצע ה-OECD. שיעור המע"מ בישראל הינו 16% - למעט פירות וירקות הפטורים ממע"מ. בסה"כ, שיעור המע"מ הממוצע המשוקלל על מזון בישראל (כולל ירקות ופירות, וללא משקאות אלכוהולים וארוחות מחוץ לבית), הינו 12% לעומת 8.9% בממוצע מדינות ה-OECD.

ב. מחקר של הפחתות מע"מ בחלק ממדינות ה-OECD, מראה כי הורדה של שיעור המע"מ למוצרי מזון (רוחבי או מוצרים ספציפיים) תקל על הצרכן במידה בטווח הקצר. ואולם, יש לקחת בחשבון מספר גורמים בטרם מחליטים על מדיניות קצרת טווח מעין זו:

- ראשית, מהלך הורדת מע"מ יוריד את הכנסות המדינה. המע"מ על מכירה קמעונאית של מזון מוערך ב- 5.2 מיליארד שקלים בשנה. מעבר לכך, על מנת לפצות על ההפסדים בהכנסות,

ממשלות לעיתים שוקלות הורדת ההוצאות הציבוריות או הגדלת מקורות אחרים (לדוגמא, העלת מיסים). לפעולות אלו יש לעיתים השפעה שלילית על תחרותיות המשק.

- שנית, מחקרים על השפעת הורדת המע"מ בארצות אחרות מראים כי הורדת שיעור המע"מ לא הועברה במלואה למחיר לצרכן, בעוד שהעלאת שיעור מע"מ עברה במלואה (ולעיתים בשיעור גבוה יותר) אל הצרכן.
- שלישית, סביר כי ההשפעה של הורדת המע"מ על שמירת רמת המחירים תהיה זמנית בלבד (ככל הנראה מוגבלת ל- 12-24 חודשים), בעוד שההשפעה על הכנסות המדינה תשמר.

פיקוח על מחירי מוצרי המזון:

א. מספר מדינות בעולם מפקחות על המחירים של מוצרים שונים על מנת לשמור על יכולת הצרכן לרכוש מוצרים בסיסיים. בעוד שפיקוח מחירים נפוץ יחסית במדינות מתפתחות, הוא הרבה פחות נפוץ במדינות מפותחות החברות ב-OECD. הסבר אפשרי לכך הינו שפיקוח מחירים נועד לטפל בשווקים בהן התחרות מתהווה ואינה יעילה דיה.

ב. פיקוח מחירים יכול להוות כלי מדיניות יעיל בטווח הקצר, במידה ולא ניתן לעודד תחרות מספקת או בתקופת משברי מזון, אם כי לעיתים קרובות יש קשר בין הפיקוח על המחירים לבין מספר תוצאות בלתי רצויות, כגון:

- הפעלת מנגנון קבוע של העברת עליות במחירי התשומות לעליות במחיר לצרכן, כאשר מנגנון הפיקוח על המחירים קשור למחירי התשומות.
- מצב שבו הפיקוח מוריד את הכדאיות הכלכלית להרחבת הייצור בעוד הביקוש גדל, עשוי להוביל למחסור. במדינות מסוימות נוצר שוק שחור בסחרות מפוקחות מחיר אשר היו במחסור.
- ערעור התחרות בטווח הבינוני \ ארוך, על ידי הורדת המוטיבציה הכלכלית להשקעות ולחדשנות.
- לעיתים פיקוח במוצרים מסויימים מעודדים את היצרנים להעלות את המחירים על מוצרים אחרים שאינם בפיקוח.

בכל מקרה, חשוב לציין כי אפשרויות אלו למדיניות קצרת טווח אינן יעילות בהגדלת רמת התחרות בשוק, השפעתן על רמת המחירים היא לרוב קצרה והמחיר ליישומן עלול להיות יקר.

1. התפתחות המחירים בישראל

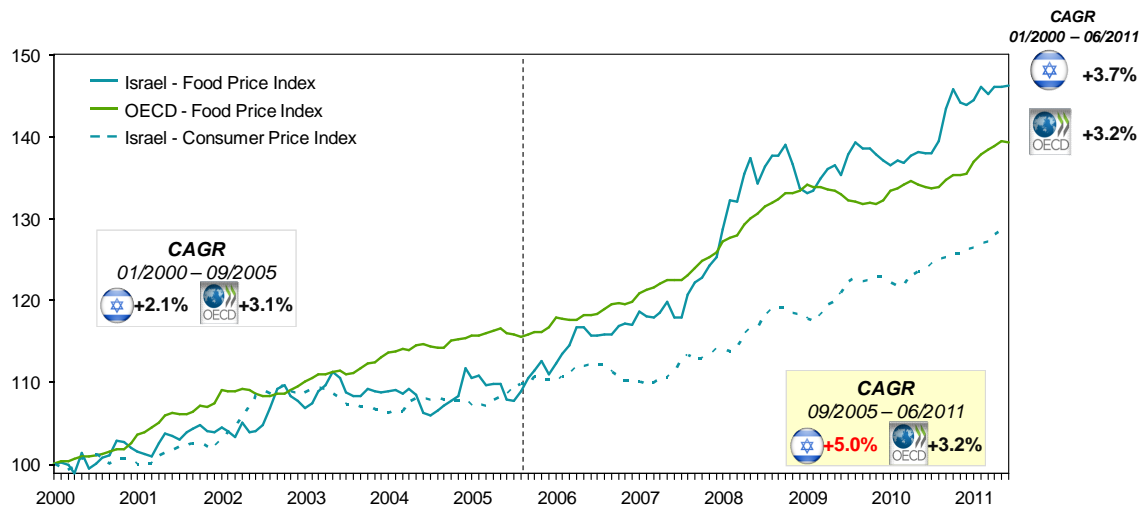
1.1 הערכת מחירי המזון ומוצרי הצריכה השוטפת

1.1.1 השוואה בינלאומית של רמת מחירי המזון

לצורך השוואת מחירים בין מדינות נדרש ניתוח דינמי של התפתחות מחירים לאורך זמן כמו גם ניתוח סטטי של הבדלי מחירים בנקודת זמן נתונה.

בחינה של התפתחות מחירי המזון בישראל לעומת מדינות ה-OECD מאז שנת 2000 חושפת שהחל משנת 2005 (Q4) ואילך, נראה כי מחירי המזון התייקרו בישראל במהירות רבה יותר מאשר ב-OECD (תרשים 1-1).

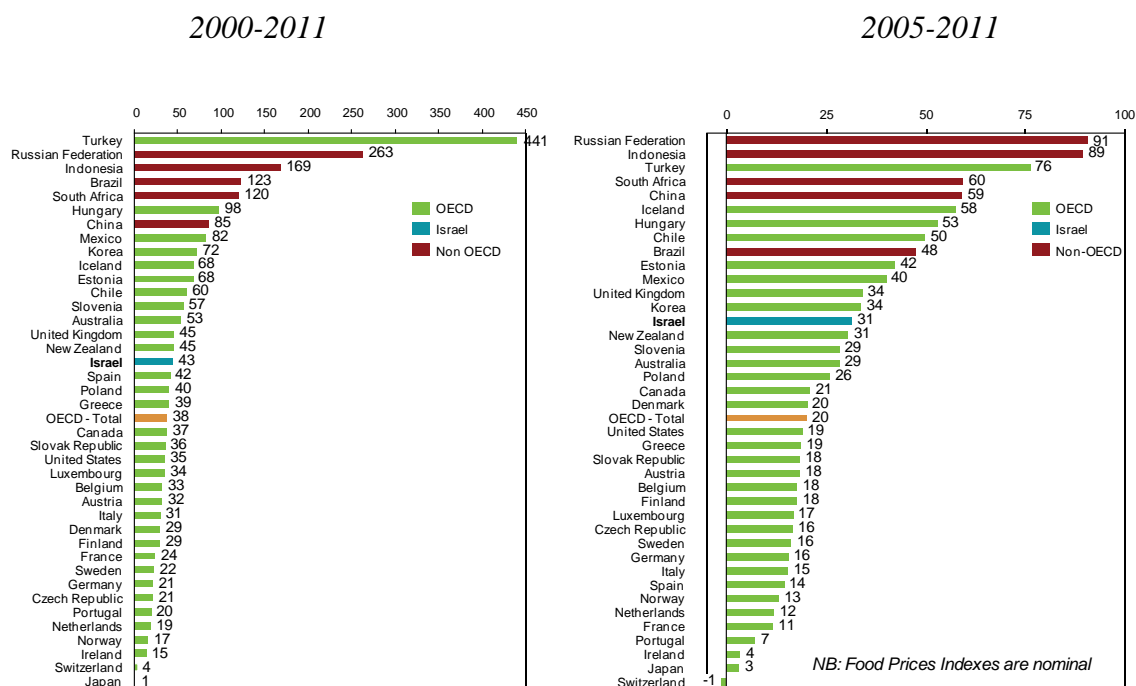
Figure 1-1. Consumer Food Price Index (at current prices), Israel and OECD Averages (Index 2000 = 100), 2000–2011



Source: OECD

במדינות נוספות התרחשה צמיחה גבוהה במחירי המזון במהלך התקופה הנבחנת. (תרשים 1-2) מציג את הצמיחה במחיר בין השנים 2000 ועד 2011 ומשנת 2005 ועד 2011. נראה כי המדינות המפגינות את הצמיחה הרבה ביותר במחירים חוו צמיחה כלכלית מהירה ו/או שיעורי אינפלציה גבוהים.

Figure 1-2. Change in Food Price Index (2000=100), 2000–2011 and 2005–2011



Source: OECD

בכדי לבצע השוואה בינלאומית יעילה, מחירי מזון נאמדים לרוב ביחס לכוח הקנייה במדינות השונות. בהתאם, הניתוח שבצענו מבוסס על ממצאי התוכנית להשוואת שווי כוח הקנייה של ה-Eurostat-OECD המתבססת על 46 המדינות המשתתפות בתכנית (Eurostat-OECD Purchasing Power Parity Program).

בהינתן המגבלות המובנות של השוואת מחירים סטטיסטית של סלי מוצרים במדינות שונות, נחשב מדד שווי כוח הקנייה (PPP) כבסיס מקובל למחקרי השוואת מחירים בעולם, ונעשה בו שימוש בהקשר דומה במספר פרסומים אקדמיים ובינלאומיים כולל מחקרים של ה-Eurostat-OECD וכן על ידי בנק ישראל. הניתוח המוצג בדו"ח זה מתבסס על המתודולוגיה של ה-Eurostat-OECD², ובהתאם להמלצות² המפורטות במדריך לשימוש בנתוני ה-Eurostat-OECD PPP להשוואת מחירים (Eurostat-OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities).

כפי שמצוין במדריך המתודולוגי של ה-Eurostat-OECD, מדד שווי כוח הקנייה נבנה באופן סטטיסטי, ועל אף שהוא מספק את האומדן הזמין הטוב ביותר של גודל הכלכלה של מדינה, הרווחה הכלכלית של תושביה, ורמות המחירים הכלליות בה, הנתונים הינם, ככל הסטטיסטיקות, למעשה אומדנים.³

בצורתו הפשוטה ביותר שווי כוח הקנייה אינו יותר מאשר יחס המחירים במטבעות לאומיים של "אותה סחורה או שירות" במדינות שונות אולם חשוב לציין כי בעת השוואת רמות המחירים של מוצרי מזון בין מדינות המשמעות של רכיבת "כמות זהה של סחורות ושירותים" אינה בהכרח שירכשו סלי סחורות ושירותים זהים לחלוטין במדינות

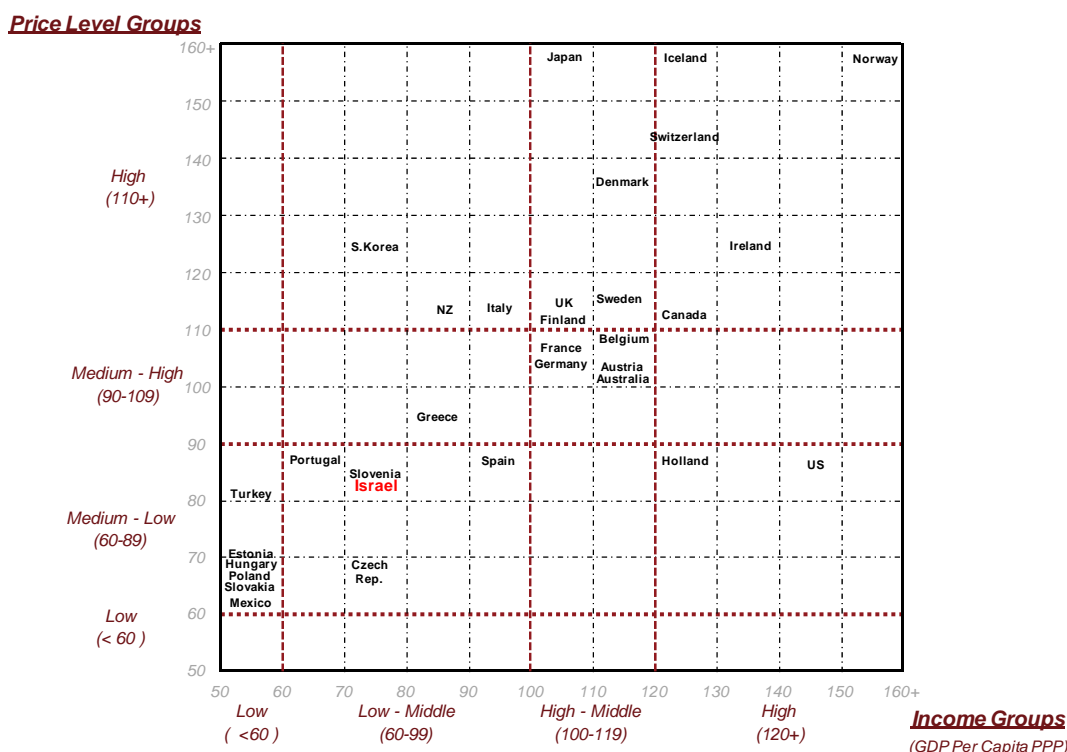
² OECD Manual Page 33, box 1.8

³ OECD Manual Page 31, paragraph 1.37

שונות, אלא שמרכיבי סלי הקניה ישתנו בין מדינות על מנת לשקף הבדלי טעם, תרבויות, אקלים, מבני מחיר, זמינות מוצרים ורמות הכנסה, אך שני הסלים, מבחינה עקרונית, יספקו איכות או שביעות רצון שווים ערך.⁴

בהתאם להמלצות ה-OECD בכדי להשוות רמות מחיר, קובצו מדינות,⁵ בהתאם לתמ"ג לנפש שלהן ורמת המחיר.⁶ בהתבסס על הקורלציה החיובית המבוססת היטב במחקרים בין תמ"ג לנפש ורמות מחירים,⁷ ערך הנתונים של שווי כוח הקניה הוצג בצורת מטריצה עבור השנים בהן נמדדו הנתונים.

Figure 1-3. GDP Per Capita / Price Level Matrix by Country Groups, 2005



Source: OECD, Monitor Analysis

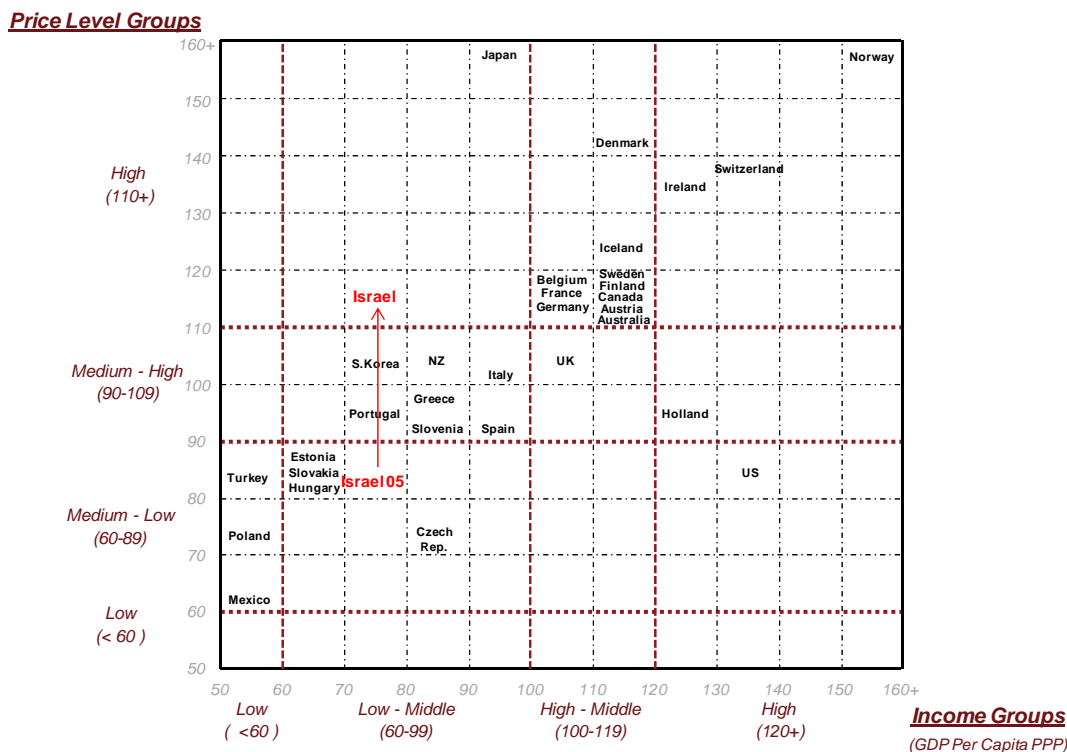
⁴ OECD Manual Page 29, paragraph 1.23

⁵ According to the Eurostat-OECD PPP Methodological Manual (Page 31, paragraph 1.38), a broad and arbitrary rule of thumb is that the differences between countries in their indices of real final expenditure and comparative price levels needs to be at least 5 percentage points to be considered as statistically significant. Out of conservatism the examination of the relative price levels was done in groups of 10%

⁶ The Price Level Index for a given country is calculated by dividing the purchasing power parity (PPP) by its annual average exchange rate. For example: If the price of a hamburger in France is 2.84 euro and the price of a hamburger in the UK is 2.20 pounds, the PPP for hamburgers between France and the United Kingdom is 2.84 euro to 2.20 pounds or 1.29 euro to the pound. In other words, for every pound spent on hamburgers in the United Kingdom, 1.29 euro would have to be spent in France in order to obtain the same quantity of hamburgers. If the annual average exchange rate is 1.20 euro to the pound, the Price Level Index (PLI) for hamburgers between France and the United Kingdom would then be 1.29/1.20=1.08, meaning that a hamburger was 8% more expensive in France than in the United Kingdom. In this example, higher hamburger price growth rate in France vs. the UK and appreciation of the Euro relative to the Pound would increase the price gap between France and the UK.

⁷ The relationship between income levels and prices is long-established, based on the seminal work of B. Balassa (1964), "The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal", Journal of Political Economy 72(6). GDP per capita are an acceptable proxy for income levels. Other important references includes Samuelson P.A. (1964), "Theoretical Notes on Trade Problems" Review of Economics and Statistics 46, May, pp. 144-155; Paul Schreyer and Francette Koechlin (2002) "Purchasing power parities – measurement and uses", OECD Statistical brief, March 2002.

Figure 1-4. GDP Per Capita / Price Level Matrix by Country Groups, 2008



Source: OECD, Monitor Analysis

כפי שמוצג לעיל, בשנים 2005 ו-2008 ישראל נותרה בקבוצת ההכנסה הנמוכה בינונית (תמ"ג לנפש מותאם לשוויון כוח הקנייה, ביחס לממוצע ה-OECD) אך טיפסה מהקבוצה הנמוכה-בינונית לגבוהה ברמת המחירים למזון (בהתאם לרמת המחירים להוצאה על מזון, ביחס לממוצע ה-OECD⁸). הגורמים האפשריים לשינוי זה ברמות מחירי המזון יידונו בהמשך הדו"ח.

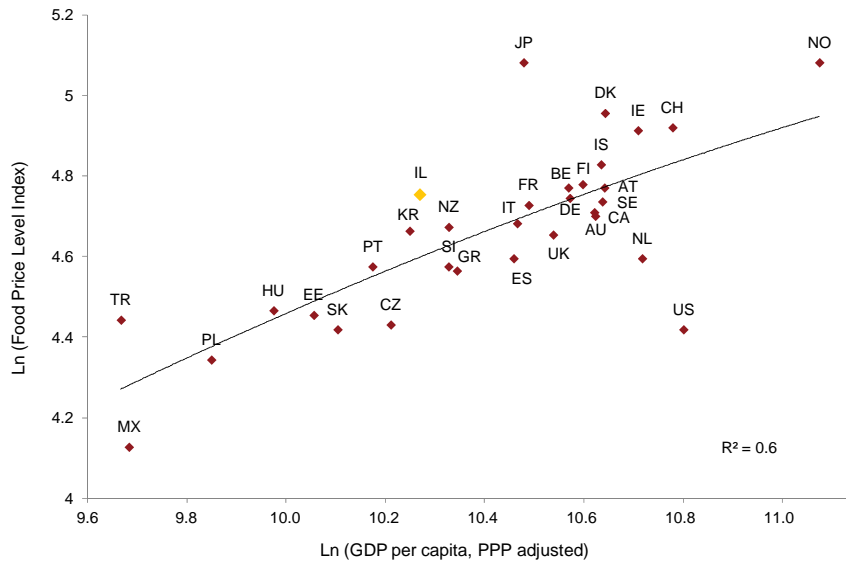
בהתבסס על מחקרים רלבנטיים ובהינתן שהמטריצה שהורכבה מציגה קשר חיובי בין רמת ההכנסה ורמות המחיר, בוצעה רגרסיה⁹ עם התמ"ג לנפש כמשתנה בלתי תלוי ורמת מחירי המזון היחסית כמשתנה תלוי בכדי לאמוד את מחירי המזון הצפויים עבור רמת תמ"ג לנפש נתונה.¹⁰

⁸ Source: 2005 and 2008 PPP benchmark results of the OECD.

⁹ Polynomial regression was calculated on the natural Logarithm of the data in order to improve the statistical correlation

¹⁰ methodology developed and validated in consultancy with the Bank of Israel

Figure 1-5. Assessment of Expected Food Price Levels, 2008



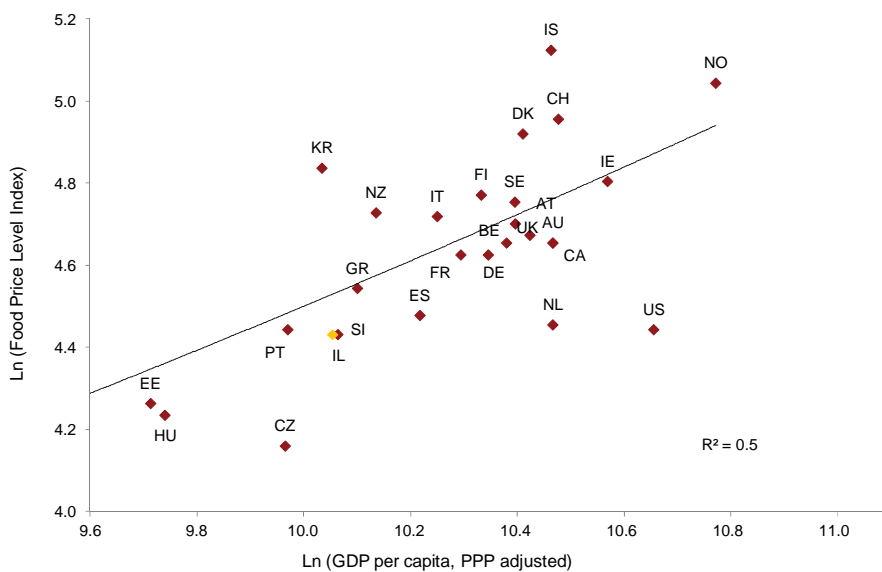
Source: OECD, Monitor Analysis

ההבדל בין המיקום הממשי של ישראל לקו הרגרסיה חושב כדי לתת אומדן של רמת המחיר היחסית של ישראל לעומת רמת המחיר הצפויה בהינתן רמת התמ"ג לנפש. בהתבסס על ניתוח הרגרסיה, הרמה היחסית של מחירי המזון בישראל בשנת 2008 אשר נאמדה על ידי המרחק שלה מקו הרגרסיה נאמדה בטווח ה- 10% - 20% מעל הרמה הצפויה עבור מדינה בעלת תמ"ג לנפש דומה.

יש לציין כי היות והניתוח המוצג לעיל משווה את רמת המחיר של ישראל לממוצע ה-OECD ולא למדינה בודדת, יורדת הסבירות להטיה הנובעת מהשוואה למדינה ספציפית.

בחינה דומה נעשתה ביחס לסקר מחירי מזון של OECD לשנת 2005, ונראה כי בשנת 2005 רמת המחירים בישראל הייתה מתחת לרמת המחירים הצפויה בהתאם לקו הרגרסיה של כלל מדינות ה-OECD (תרשים 1-6)

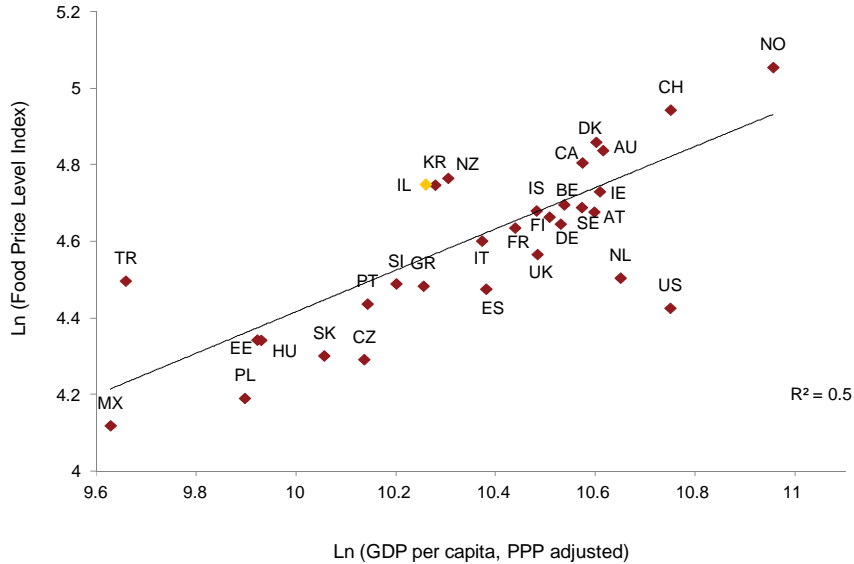
Figure 1-6. Assessment of Expected Food Price Levels, 2005



Source: OECD, Monitor Analysis

על ידי אקסטרפולציה של נתוני 2008 חושב קו רגרסיה דומה עבור 2010¹¹. לפי הניתוח המוצג, רמת מחירי המזון היחסית, כפי שנאמדה בהתאם למרחק מקו הרגרסיה, נותרה ב-2010 בטווח ה- 10%-20% מעל רמת המחירים הצפויה בהתאם לתל"ג לנפש.

Figure 1-7. Assessment of Expected Food Price Levels, 2010



Source: OECD, Monitor Analysis

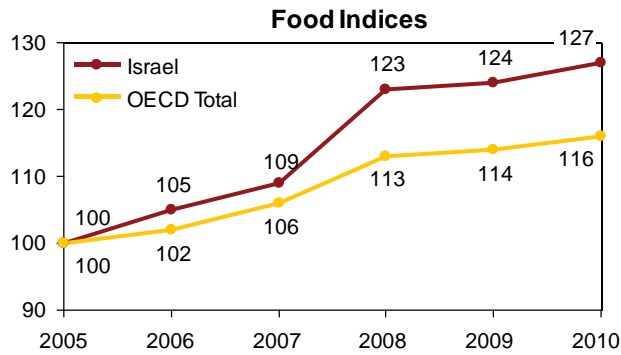
ישנם מספר גורמים שסביר כי תרמו להיווצרות פער במחירי המזון בין ישראל וה- OECD בין השנים 2005 עד 2010. גורמים אלו מסוכמים בתרשים 1-8.

- חלק 1 מראה שמדד המזון בישראל צמח בקצב מהיר יותר מהמדד של ממוצע מדינות ה-OECD. בין השנים 2005 עד 2010 מחירי המזון של ממוצע מדינות ה-OECD התייקרו ב-16%, בעוד שמחירי המזון בישראל התייקרו ב-27%.
- חלק 2 מדגיש את התפקיד של שערי החליפין. בין השנים 2005 ל-2010 חל ייסוף ברוב מטבעות ה-OECD (כגון האירו) לעומת הדולר האמריקאי במידה פחותה יותר מאשר השקל הישראלי, וכפי הנראה גרם לפער בין ישראל וקו הרגרסיה של ה-OECD להתרחב.
- לבסוף, חלק 3 מציג שמשנת 2005 עד 2010 התמ"ג לנפש של ישראל צמח ב-23% לעומת 15% של ממוצע ה-OECD, וכפי הנראה גרם לישראל להתקרב לקו הרגרסיה של ה-OECD.

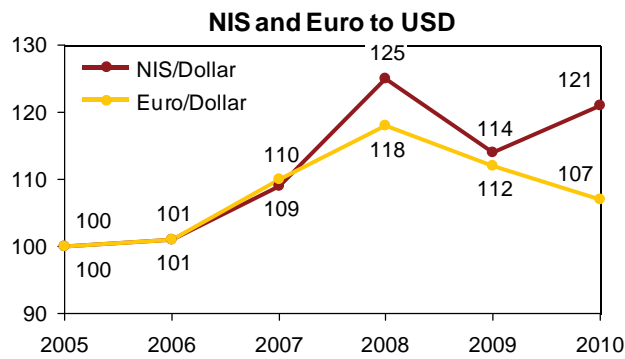
¹¹ 2008 analysis was extrapolated using each sample country's food index development (source: OECD) and each country's exchange rate to the dollar (source: Oanda). 2010 GDP per capita (PPP adjusted) was used as the independent variable. It should be noted that the extrapolation results needs to be examined carefully and were performed merely as a method of assessing the trend of price levels.

Figure 1-8. Food Index Evolution in Israel vs. OECD

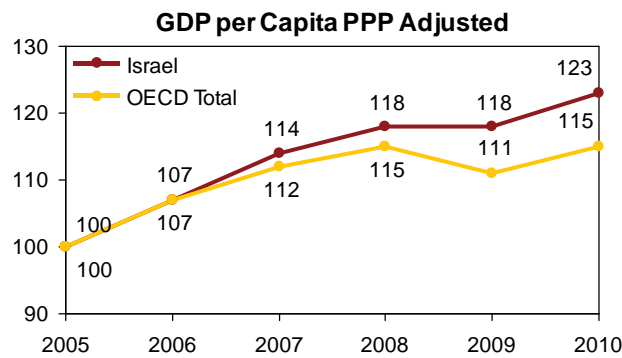
Part 1 - Food Index Evolution in Israel vs. OECD, 2005 - 2010



Part 2 - Exchange Rate vs. US\$ in Israel vs. Eurozone, 2005 – 2010



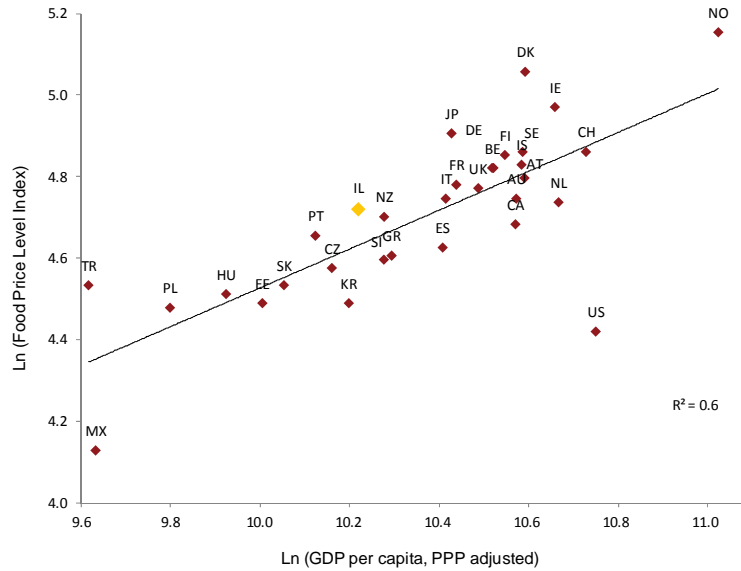
Part 3 - GDP per Capita (PPP-adjusted) in Israel vs. OECD, 2005 - 2010



Source: OECD, Oanda, Israel Central Bureau of Statistics

בכדי לאמוד את רמת המחירים המזון של כלל מוצרי הצריכה השוטפת בישראל לעומת מדינות ה-OECD, נבנתה הרגסיה בין התמ"ג לנפש מתואם לכוח הקניה ובין מדד מחירי המוצרים המתכלים (Non-Durable Goods) ¹² עבור מדינות שונות של ה-OECD

Figure 1-9. Non-Durable Goods — 2008 Price Comparison

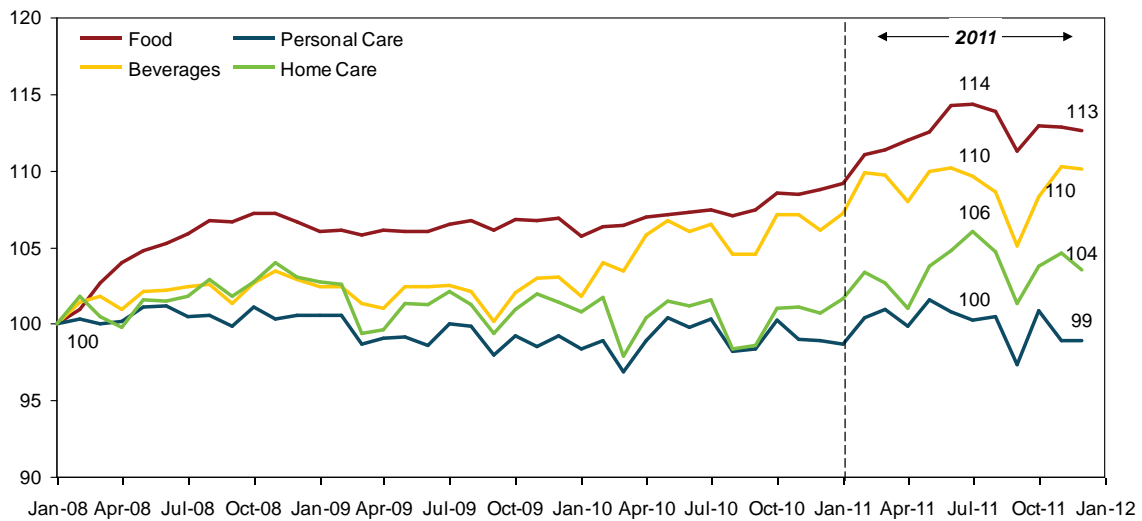


Source: OECD, Monitor Analysis

התוצאות (תרשים 1-9) מראות שישראל נמצאת מעל קו הרגסיה, בטווח ה-10% - 0% מעל רמת המחירים הצפויה. היות ומזון מייצג כ-54% מהסחורות המתכלות, ובהתחשב בניתוח המחירים שהוצג בדפים הקודמים, נראה כי מחירי מוצרים מתכלים שאינם מזון נמצאים בקירוב לנקודת המחיר הצפויה שלהם. תרשים 1-10 מדגיש אף יותר את ההבדלים בשיעורי הצמיחה של קטגוריות המזון ומוצרים שאינם מזון משנת 2008 עד 2011. ניתן לראות כי מחירי מזון ומשקאות התייקרו ב-12.6% ו-10.1% בהתאמה בתקופה המוצגת לעומת מוצרי טיפוח אישי שירדו ב-1% ומוצרים לבית שעלו ב-3.5% בלבד בתקופה זו.

¹² The OECD defines non-durable goods as a good that can be used only once and are usually consumed in a period of less than one year. This includes food and non-food items such as cleaning and maintenance products.

Figure 1-10. FMCG Price Indices in Israel (Index 100 = January 2008), 2008 – 2011

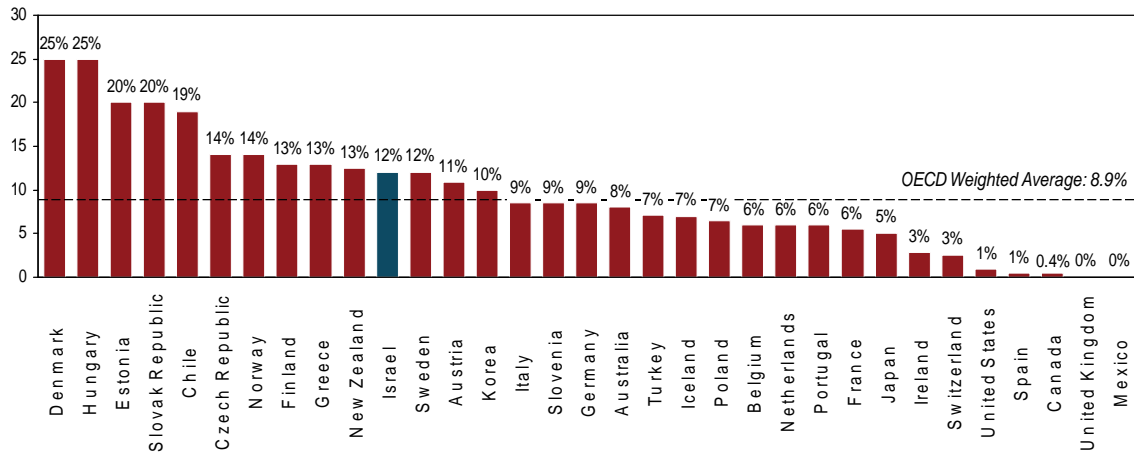


Source: Storenext

1.1.3 השפעת מס ערך מוסף על רמת המחירים בישראל

מדינות רבות בעולם אכפו שיעורי מע"מ מופחתים על מוצרי מזון ומוצרים חיוניים אחרים מעין אלו. שיעורי המע"מ המשוקלים למזון מוצגים בתרשים 1-11. שיעור המע"מ על מזון (ללא ירקות ופירות אשר פטורים ממע"מ) בישראל הוא 16 אחוז. שיעור המע"מ המשוקלל (על פי המע"מ בקטגוריות הוצאה השונות) על מזון בישראל (כולל ירקות ופירות, וללא משקאות אלכוהולים וארוחות מחוץ לבית) הינו 12% לעומת שיעור ממוצע משוקלל של 8.9% במדינות ה-OECD (בהגדת שוק זהה).

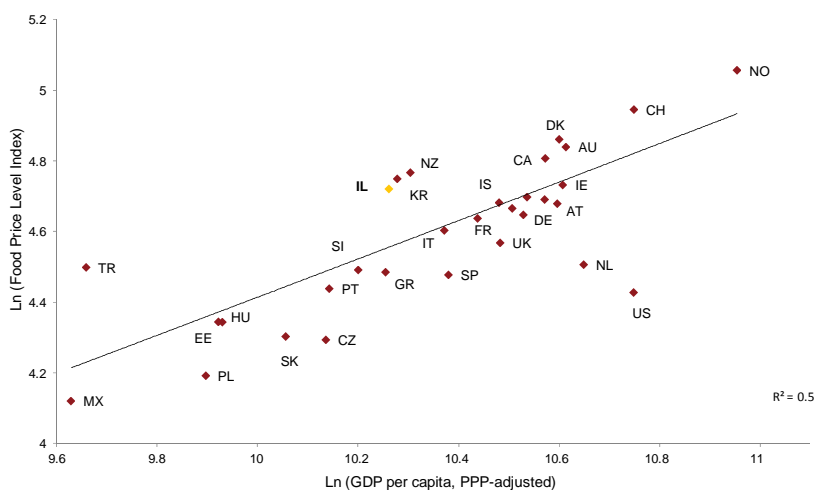
Figure 1-11. VAT Rate for Food Products in 33 OECD Countries, 2010



Note: Specific adjustments have been made to account for different rates amongst key product groups by calculating the effective VAT rate based on household consumption in 2010 ; Includes equivalent taxes, e.g., sales tax in the United States and Harmonized Sales Tax in Canada. The average for OECD is formed by giving each country a weight according to its GDP per capita (PPP adjusted). Source: OECD, European Commission.

השוואת מחירי המזון בניטרול הבדלי המע"מ (הורדת מע"מ ישראל לממוצע ה-OECD) מראה כי הבדלי המע"מ מהווים כ- 3% בנקודות מהבדלי המחירים (לעומת רמת המחירים הצפויה) שנמצאו בשנת 2008 ו-2010. יש לציין כי גם לאחר ניטרול הבדלי המע"מ, רמות המחירים נותרו בטווח של 10%-20% מעל הרמה הצפויה.

Figure 1-12. Food Prices Levels Extrapolation and VAT Analysis, 2010



Source: OECD, Monitor Analysis

כפי שניתן לראות בנימוח לעיל, הבדלי המע"מ יכולים להסביר חלק מהפער (להערכתנו כ- 3% (נקודות אחוז) מתוך פער המחירים בשנים 2008 ו- 2010), אך נראה כי רובו של הפער מוסבר משיעור גבוה יותר של העלאת מחירים בישראל לעומת מדינות אחרות החברות ב- OECD בתקופה שבין 2005 – 2008 (כלומר, גידול רמת מחירים שנתי של כ- 7% בישראל לעומת כ- 4% במדינות ה-OECD).

יש לציין כי התופעה של עליה ברמת המחירים בשנים האחרונות אינה ייחודית לשוק המזון בישראל שכן נראה שהיא מתבטאת בקטגוריות של הוצאות עיקריות אחרות של משק הבית, כגון דיור, תחבורה, בריאות וחינוך.

1.2 היסטוריית התפתחות מחירי מזון בישראל

1.2.1 גורמים אפשריים להתייקרות מחירים

ישנם גורמים אפשריים רבים להתייקרות המחירים בשוק המזון בישראל. ניתן לסווג גורמים אלו לשלוש קבוצות: גורמים הקשורים במבנה שוק, גורמים הקשורים למדיניות ממשלתית וגורמי מאקרו.

גורמי מבנה שוק הינם גורמים הקשורים לסביבה התחרותית ודינמיקות השוק. קבוצה זו כוללת גורמים כגון:

- גודל שוק;
- אינטגרציה ורטיקלית;
- ריכוזיות בתוך שוק מוצר;
- הגבלות דתיות;
- הגבלות בטיחות מזון;
- נתח של מותגים פרטיים;

- זמינות ונתח של שחקנים המיישמים אסטרטגיית מכירה במחירים נמוכים (Discounters);
- שקיפות של מידע בנוגע למחיר;
- פיקוח על יבוא וזמינות מוצרים מיובאים;
- התנהגות הרכישה של הצרכנים.

גורמים הקשורים למדיניות ממשלתית נובעים מאווירת הרגולציה והשפעתה על השוק. אלו כוללים:

- **גורמי התערבות ישירה** כגון הגבלות, מיסי מכס, הגבלים לא מכסיים, סובסידיות ישירות, בקרת מחיר או כמות (מכסות ייצור) ומיסים (כגון אגרות ותשלומי חובה, מע"מ);
- **התערבות עקיפה** כגון רגולציה סביבתית ופיקוח תחרות.

גורמי מאקרו נוגעים לתנאי המאקרו המקומיים והבינלאומיים המשפיעים על הסביבה הכלכלית, ערך המוצרים וכו'. קבוצה זו כוללת גורמים כגון:

- תנאי קרקע ואקלים;
- צמיחה כלכלית גלובלית;
- צמיחה כלכלית מקומית;
- עלויות תשומות מקומיות (כגון עלויות מים ואנרגיה, תחבורה, עבודה);
- עלויות תשומות גלובליות (כגון דלק וגז, מחירי מצרכי מזון);
- שערי החליפין.

הניתוח שלהלן מתאר את התפתחות המחירים ודינמיקות השוק במהלך העשור האחרון ומראה שסביר כי **לגורמי מבנה השוק** היה תפקיד חשוב בהתייקרות המחירים, כאשר אלו אפשרו למשתתפים בשוק להעביר את התייקרויות עלויות התשומות (**גורמי מאקרו**) לאורך שרשרת הערך עד למחיר לצרכן. נראה כי שינויים מוגבלים יחסית **בגורמים הקשורים למדיניות הממשלתית** בתקופה לא מנעו או האטו באופן משמעותי את התייקרות המחירים.

1.2.2 ההשפעה על מחירי המזון בישראל

הבנת ההשפעה של גורמי המאקרו הינה חיונית. היא כוללת התמקדות בהתפתחות של עלויות התשומות לייצור ולחלקאות. עלויות אלו יכולות להיות מסווגות לשתי קטגוריות:

- עלויות המונעות בעיקר **מגורמים מקומיים** כגון עלויות מים, אנרגיה, שכר, מיסים ועלויות הגנה סביבתית;¹³ -

¹³ Some costs of factors produced locally may also be impacted by global factors, but are ultimately country-specific. This is particularly the case for fuel or electricity – e.g., while energy may be traded in the form of oil & gas, its final cost for producers is also heavily impacted by domestic subsidies, taxes, and potentially preferential agreements negotiated with suppliers .

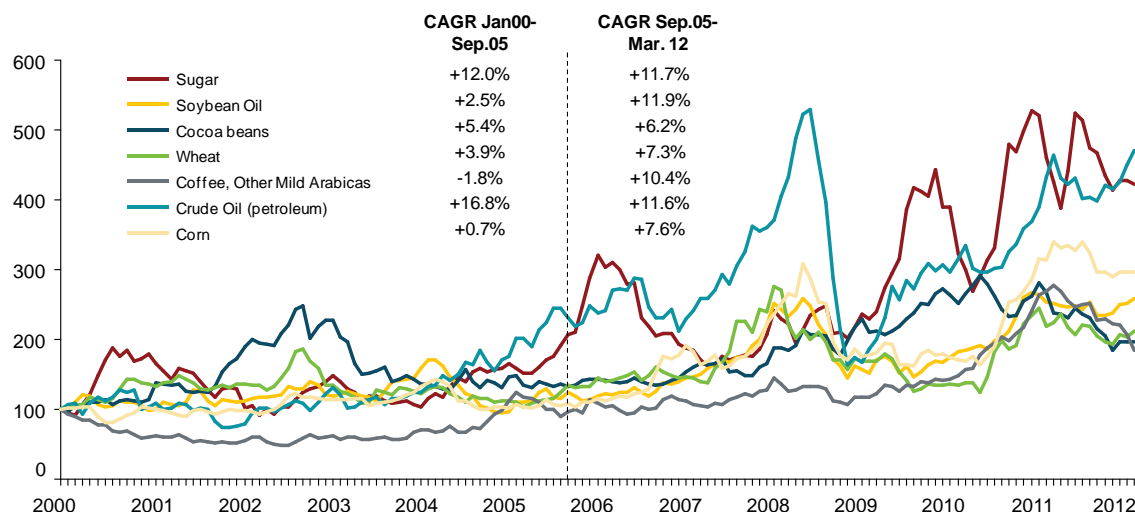
- עלויות המונעות בעיקר מגורמים גלובליים, כגון מחירי חומרי הגלם והסחורות הנסחרות בשווקים בינלאומיים.

גורמים גלובליים: חומרי גלם

עלויות חומרי גלם (בעיקר תוצרים חקלאיים ומרכיבי מזון) נוטים להכלל בקטגוריית הגורמים הגלובליים (סחורות הנסחרות בשווקים בינלאומיים).

התשומות הגלובליות לעיבוד מזון חוו עליה עקבית במהלך שש עד שבע השנים האחרונות. הגרף שלהלן (תרשים 1-13) מציג את התפתחות העלויות של מספר תשומות ייצור גלובליות עיקריות מאז שנת 2000. נראה כי משנת 2000 עד סוף שנת 2005 מחירי התשומות עלו בקצבים שונים, הסוכר חווה עליה מהירה, דגנים עלו במקצת במהלך התקופה, כמו גם הקפה עם שיעור צמיחה שנתי של כ- 1.8% במהלך התקופה שבין השנים 2000 עד 2005.

Figure 1-13. Evolution of Prices of Global Inputs to Food Processing (Index 100 = Jan. 2000), 2000-2012 (nominal)



Note: Sugar, Free Market, Coffee Sugar and Cocoa Exchange (CSCE) contract no.11 nearest future position; Soybean Oil, Chicago Soybean Oil Futures (first contract forward) exchange approved grades; Cocoa beans, International Cocoa Organization cash price; Wheat, No.1 Hard Red Winter, ordinary protein, FOB Gulf of Mexico; CIF US and European ports; Crude Oil (petroleum), simple average of three spot prices; Dated Brent, West Texas Intermediate, and Dubai Fateh; Coffee, Other Mild Arabicas, New York cash price, ex-dock New York; Maize (corn), U.S. No.2 Yellow, FOB Gulf of Mexico, U.S. price
Source: Index Mundi





נראה כי משנת 2006 עד 2011 מחירים עלו בקצב מהיר יותר. מתחילת 2007 לסוף 2008 (Q4) התרחש "משבר הסחורות" הגלובלי. המשבר הפיננסי שהיכה את שווקי העולם ברבעון האחרון של 2008 הביא לירידה חדה במחירי הסחורות, אך ניתן לראות כי בשנה האחרונה מחיריהן של סחורות רבות חזרו לרמת השיא שלהן.

גורמים מקומיים: שכר ותשומות אחרות

במקביל לעלויות הגלובליות, עלו גם עלויות מקומיות בישראל במהלך עשר השנים האחרונות. ככלל, עלות רוב התשומות המקומיות בישראל התפתחו באופן דומה או מהיר במקצת בישראל מאשר באיחוד האירופאי (לדוגמה,

הגז והארנונה בין 2000 עד 2008, השכר, והארנונה בין השנים 2008-2010). מספר עלויות מקומיות ירדו בין השנים 2008-2010, רובן בשיעור ירידה נמוך יותר משיעור הירידה באיחוד האירופאי, מחירי החשמל לתעשייה ירדו בישראל ועלו במדינות האיחוד.

Table 1-1. Evolution of Prices of Select Domestic Inputs to Food Processing, 2000-2008

Inputs	Description	CAGR 00-08		CAGR 08-10	
		Israel 	EU27 	Israel 	EU27 
<i>Labor Costs</i>	Paid Hourly Labor Cost – Overall Manufacturing (current prices)	3.4%	3.5%	4.0%	3.4%
<i>Electricity</i>	Average price of electricity to manufacturing (current prices)	5.4%	5.5%	-8.4%	2.7%
<i>Fuels</i>	Heating Gas	12.0%	9.5%	-3.2%	-6.2%
	Fuel Oil (Israel: mazut, EU: Residual Fuel Oil Sulfur ≥ 1% ¹)	15.3%	16.1%	-5.7%	-6.4%
<i>Water</i>	Fresh water for industry without VAT	2.7% ²	4.5% ²	52.2%	NA
<i>Local Taxes</i>	Local Business Taxes - Municipal property tax (e.g. Arnona in Israel) and other regional taxes ³	1.7%	-2.2%	3.3%	0%

Note: ¹Israel: Mazut (Heavy Fuel Oil with 2% sulfur until 2005, 1.7% between 2005 and 2007, and 1.4% in 2008), US: Residual Fuel Oil Sulfur Greater Than 1%. ²Israel: 2001 – 2008. EU: simple average of CAGR of water prices in 10 EU countries for consumption of more than 10 000 m3 per year from 2001 to 2008. ³Average of: standard rate of regional / local / municipal tax in select EU countries. Average is weighted by GDP of respective countries. Israel: Arnona Tax. Source: Eurostat, CBS, US Energy Information Administration, Israeli Ministry of Energy and Water Resources, Manufacturer's Association, NUS Consulting, OECD

טבלה 2 המוצגת להלן מציגה את טבלת החשבון הכלכלי של תעשיית המזון אשר מעניקה אומדנים של תפוקה גולמית ותשומות. ניתן לראות את עליית שיעור עלות חומרי הגלם מהתפוקה הגולמית. אולם נראה כי הריבויים נשמרה במהלך התקופה, ובהמשך לניתוח המחירים שהוצג בתחילת הפרק, ניתן להניח כי התייקרות בעלויות התשומות גולמה לפחות באופן חלקי כהתייקרות במחיר.

Table 1-2. Economic Manufacturing Account for Food Processing Industry, 2005 – 2008 (NIS M)

Inputs	2005	2006	2007	2008
Gross Output	29,990	31,257	35,468	40,680
Total Input	22,858 (76%)	23,408 (75%)	27,210 (77%)	31,316 (77%)
<i>Consumption of materials</i>	<i>17,107 (57%)</i>	<i>17,769 (57%)</i>	<i>21,036 (59%)</i>	<i>24,885 (61%)</i>
<i>Other input in production process</i>	<i>3,042 (10%)</i>	<i>2,904 (10%)</i>	<i>3,134 (9%)</i>	<i>3,637 (9%)</i>
<i>General input net</i>	<i>2,708 (9%)</i>	<i>2,736 (9%)</i>	<i>3,040 (9%)</i>	<i>2,794 (7%)</i>
Gross Value Added	7,132 (24%)	7,849 (25%)	8,258 (23%)	9,365 (23%)
<i>Compensation</i>	<i>4,713 (16%)</i>	<i>4,973 (16%)</i>	<i>5,128 (14%)</i>	<i>5,499 (14%)</i>
<i>Net financing</i>	<i>334 (1%)</i>	<i>375 (1%)</i>	<i>330 (1%)</i>	<i>508 (1%)</i>
<i>Profit, depreciation & amortization</i>	<i>1,995 (6.7%)</i>	<i>2,424 (7.8%)</i>	<i>2,751 (7.8%)</i>	<i>3,206 (7.9%)</i>

Source: CBS

סימן נוסף לשמירה על רמות הריווחיות מוצגת בהשוואה של הרווח הגולמי של כמה מהחברות הציבוריות המובילות בעיבוד מזון. כפי שטבלה 3 מציגה, באופן כללי הספקים שמרו על רמת הרווח הגולמי שלהם בין השנים 2005 ל-2010.

Table 1-3. Gross Margins of Leading Food Suppliers (%), 2005, 2008 and 2010

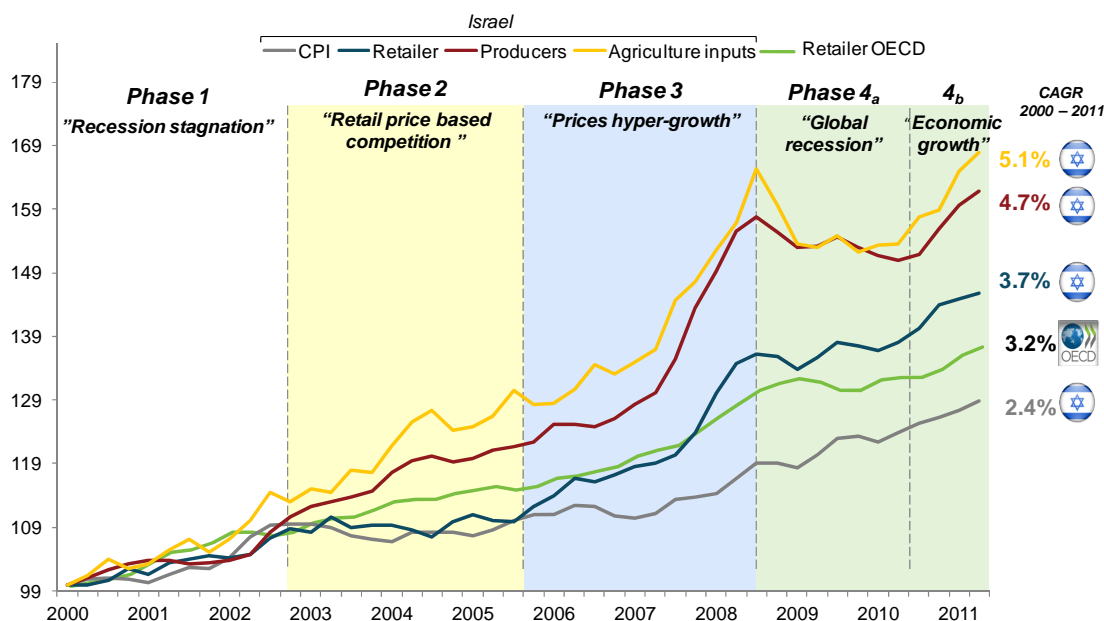
Inputs	2005	2008	2010
Strauss	39.9%	36.5%	37.8%
<i>Strauss Israel¹</i>	40.5%	40.4%	41.4%
Osem	42.8%	40.5%	43.2%
Tnuva	N/A	25.2%	29.2%
Neto Holdings	18.3%	17.5%	18.0%

Note: Tnuva: No data available for 2005; ¹Excluding coffee, water and Max Brenner operations
Source: CBS, Annual Reports

העמודים הבאים מספקים נקודת מבט על דינמיקות מבנה שוק עיקריות בין השנים 2000 – 2011 וההשפעה האפשרית שלהן על המחירים.

ניתן לחלק את ההתפתחות המחירים בישראל¹⁴ וב-OECD¹⁵ במהלך העשור האחרון לחמש תקופות נבדלות (תרשים 1-14). נקודות המעבר בין התקופות משקפות תנודות במגמות מחירי המזון, כמו גם שינויים במבנה השוק. בעמודים הבאים נתאר את השלבים השונים המתוארים להלן. בכל אחד מהשלבים ננתח את מדדי המחיר הקמעונאי לצרכן, מדד מחירי היצרנים ואת מדד מחירי התשומות לחקלאים.

Figure 1-14. Consumer Food Price Index (at current prices), Israel and OECD Averages, 2000–2011 (June 2011)



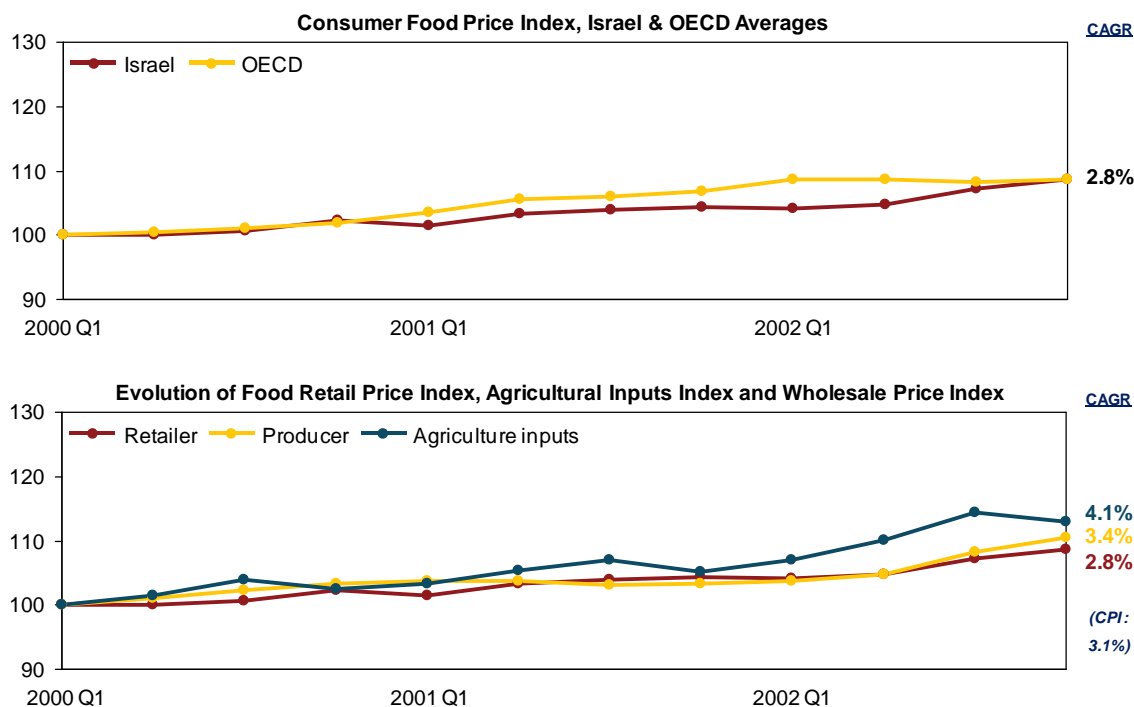
Source: Israel Central Bureau of Statistics

שלב 1: "Recession Stagnation" – 2000Q1-2002Q4

השלב הראשון מאופיין במיתון הגלובלי ובהאטה בצמיחה הכלכלית של ישראל שנראה כי ריסנה את עליות המחירים לצרכן. במהלך שלב 1 מחירי התשומות החקלאיות ומחירי היצרנים עלו במידה מועטה ושיעור הצמיחה השנתי של המחירים הקמעונאים לצרכן היה זהה להתפתחויות המחיר לצרכן ב-OECD.

¹⁴ Source: Israel Central Bureau of Statistics
¹⁵ Source: OECD

Figure 1-15. Phase 1: Israel vs. OECD Price Indices, 2000Q1-2002Q4

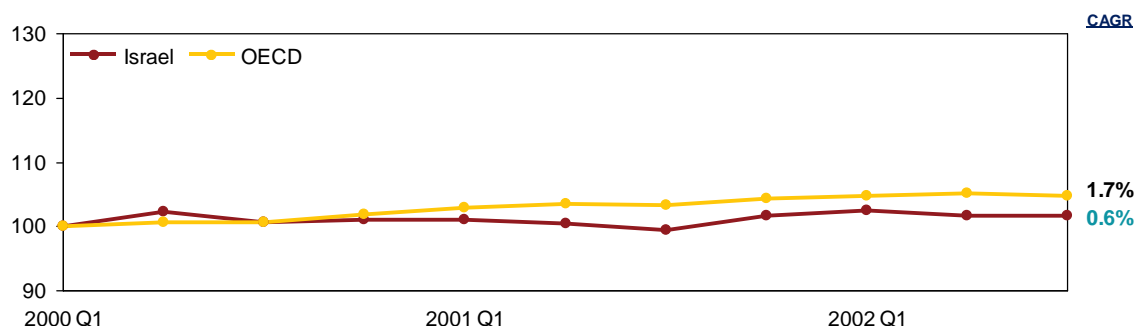


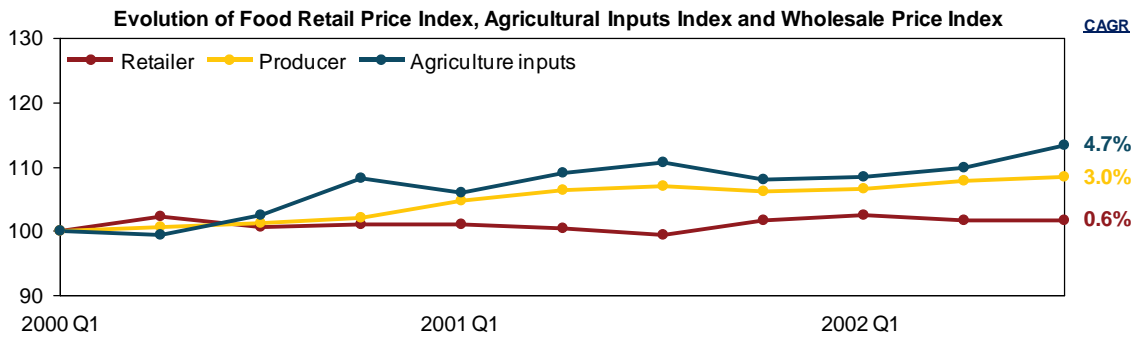
Source: Israel Central Bureau of Statistics

"Retail Price Based Competition" – 2003Q1-2005Q3 : שלב 2

בשלב 2 הכלכלה הישראלית מתחילה להתאושש וחוזרת לצמיחה. שלב זה מאופיין בעליה של מחירי תשומות חקלאיות ועליה במחירי היצרנים אשר אינן מועברות לעלויות במדד המחירים הקמעונאים. המחירים הקמעונאים לצרכן מראים צמיחה שולית (0.6%) הממקמת את ישראל מתחת למגמה של מדינות ה-OECD המראות צמיחה במחירים קמעונאים של 1.7%. תקופה זו מתאפיינת ברמת תחרות גבוהה בין הקמעונאים, כאשר הרשתות הקטנות (כגון, רמי לוי, חצי חיים) וקלאבמרקט מובילות לתחרות על בסיס מחיר בפורמטים מוזלים. בעקבות כך, הרשתות המובילות גם הן משנות את הפורמטים הקיימים ופותחות פורמטים מוזלים שלהן.

Figure 1-16. Phase 2: Israel vs. OECD Price Indices, 2003Q1–2005Q3





Source: Israel Central Bureau of Statistics

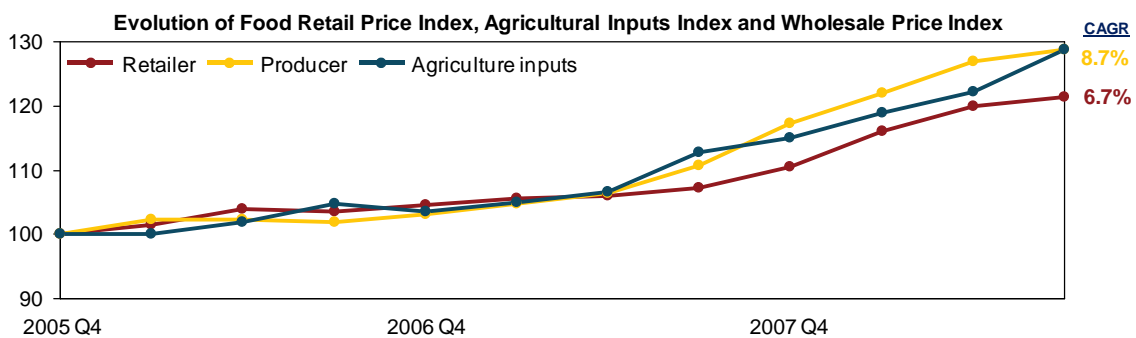
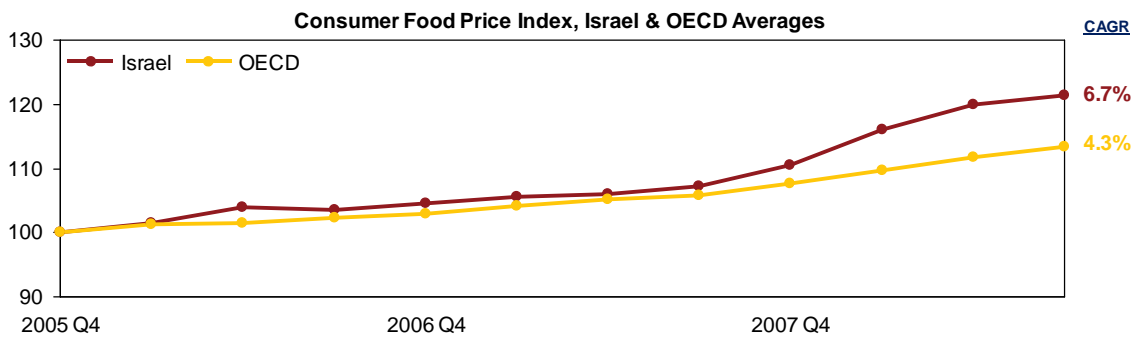
נראה כי ליצרנים יש כוח מיקוח רב יותר לעומת הקמעונאים בשלב זה. כך, נראה שהיצרנים מעבירים, לפחות באופן חלקי, את העליה בעלויות התשומות למחירי יצרנים גבוהים יותר.

כמו כן, נראה כי התחרות בצד הקמעונאי מונעת העלאת המחיר לצרכנים. התנהגות הרשתות "מאתגרות התחרות" (קלאבמרקט, השחקן השלישי בזמן זה, וקבוצה קטנה של רשתות קמעונאות פרטיות מוזלות, אשר אימצו אסטרגיית מכירה במחירים נמוכים), מובילה לתחרות מוגברת בצד הקמעונאי – הרשתות המובילות שומרות על רמות מחיר נמוכות בכדי להגן על נתח השוק שלהם.

"Prices Hyper-Growth" – 2005Q4-2008Q3 : שלב 3

השלב השלישי מאופיין בעלויות מחירים דרמטיות הן ברמת היצרנים והן ברמת הקמעונאים.

Figure 1-17. Phase 3: Israel vs. OECD Price Indices, 2005Q4–2008Q3



Source: Israel Central Bureau of Statistics

שלב זה מתחיל בהתמוטטותה ורכישתה של קלאבמרקט על ידי שופרסל שהותירו את השוק הקמעונאי עם שני שחקנים קמעונאים גדולים המחזיקים בכ- 60% משוק הרשתות הקמעונאיות. בנוסף, הצמיחה הכלכלית טובה,¹⁶ עם עליות בתמ"ג לנפש ובאמון הצרכנים.

נראה כי המיזוג בצד הקמעונאי והריכוזיות הקיימת מצד היצרנים בשוקי המוצרים השונים, יחד עם הצמיחה הכלכלית, יצרו שוק בעל אילוצי תחרות מוגבלים.

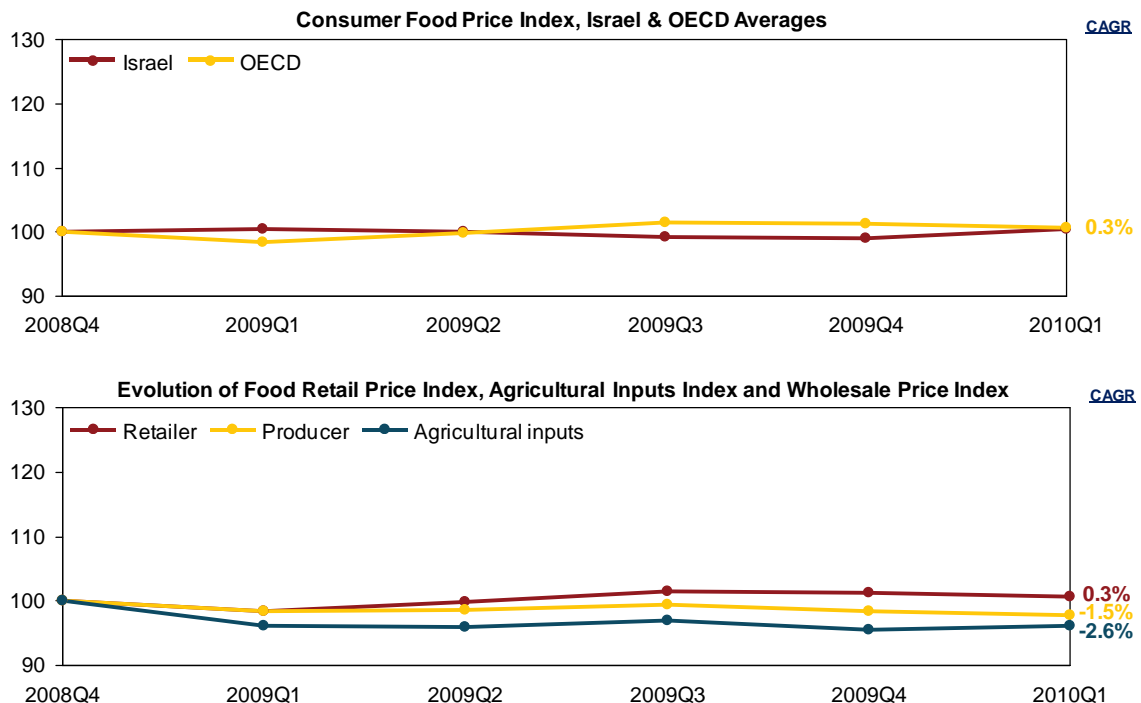
כתוצאה מכך, נראה כי עליות במחירי תשומות חומרי הגלם עקב משבר הסחורות הגלובלי הועברו הלאה לצרכנים והתבטאו בעליה במחיר (נראה כי כל שחקני שרשרת המזון העלו את מחיריהם).

המגמה מגיעה לשיאה בשנת 2007 בעליה של 10.3% במחירים הקמעונאים לצרכן ושל 16% במחירי היצרנים. במהלך תקופה זו ישראל מתרחקת מהמגמה של ה-OECD, כאשר התוצאה הנובעת מכך היא פער המחירים שהוצג בתרשים 1-5.

שלב 4א: "Global Recession" – 2008Q4-2010Q1

שלב 4א מאופיין במיתון הפיננסי הגלובלי, אשר השפיע על ישראל באופן של האטה בצמיחה והתגברות פסימיות¹⁷ הצרכנים. במהלך התקופה, נראה כי המחירים לצרכן נותרו יחסית קבועים. במהלך שלב זה, התפתחות מדד מחירי המזון לצרכן של ישראל הינה דומה לזו של ה-OECD, עם התפתחות שיעור צמיחה שנתי (CAGR) של 0.3% בלבד.

Figure 1-18. Phase 4a: Israel vs. OECD Price Indices, 2008Q4–2010Q1



Source: Israel Central Bureau of Statistics

¹⁶ Israel CBS

¹⁷ Consumers' confidence survey, Globes

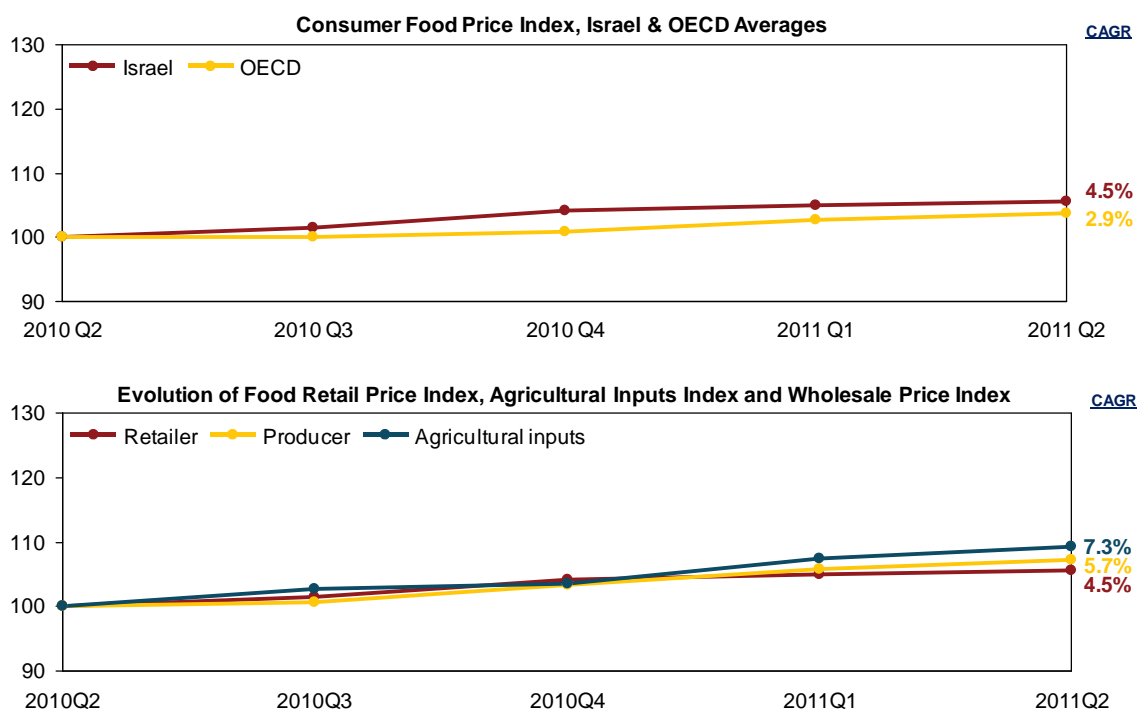
ברבעון האחרון של 2008 ישראל חשה בהשפעות של המשבר הפיננסי העולמי: מחירי סחורות בעולם צנחו והבורסה של תל אביב הגיבה בירידות חדות. במהלך תקופה זו, הצריכה הפרטית נותרה קבועה, בעוד שהאחוז שלה בהכנסה המגולמת ירד.

במהלך תקופה זו, נראה כי הן תשומות חקלאיות והן מחירי הייצרנים פחתו. קמעונאים נמנעו מהעלאת המחירים, אך למעשה נראה כי לא העבירו את הירידה בעלויות התשומות הלאה לצרכנים.

שלב 4b: "Economic Growth" – 2010Q2-2011Q2

שלב 4b מתרחש כאשר נראה שישראל מתאוששת מהמיתון הגלובלי. הוא מאופיין בשיעורי צמיחה גבוהים בישראל, ועלייה במחירים.

Figure 1-19. Phase 4b: Israel vs. OECD Price Indices, 2010Q2–2011Q2



Source: Israel Central Bureau of Statistics

בשנת 2010 כאשר הכלכלה הגלובלית החלה להתאושש מהמיתון, ישראל חוותה צמיחה מחודשת בתמ"ג לנפש, אופטימיות¹⁸ הצרכנים גברה כמו גם ההוצאה הפרטית.

במהלך התקופה, נראה כי התייקרויות במחירי התשומות הועברו לאורך שרשרת הערך למחירי יצרנים וקמעונאים גבוהים יותר. התקופה מסתיימת עם מחאת הקיץ ב- 2011.

¹⁸ Consumers' confidence survey, Globes

אותה מתודולוגיה אשר שימשה לחישוב מחירי המזון היחסיים בישראל בשנים 2005 ו-2008, שימשה לניתוח רמת מחירי המזון של מספר תתי קטגוריות עיקריות של מוצרי מזון.¹⁹ תרשים 1-20 מראה את ההבדלי המחירים בישראל מרמתם הצפויה (עבור רמת התמ"ג לנפש) ברמת תתי קטגוריות המוצרים עבור השנים 2005 ו-2008, כמו גם את מגמות צמיחת המחירים לאורך השנים.

Figure 1-20. Israel Relative Price Level and Price Trends for Food Subcategories, 2005 and 2008

Analytical Categories	Israel's Gap from Expected Price Level		Price CAGR in Israel				
	2005	2008	00'-05'	05'-08'	08'-10'	10'-11'	00'-11'
Total Individual Consumption	90%-100%	110%-120%	2%	2%	3%	3%	2%
Food and Beverages	90%-100%	110%-120%	2%	7%	2%	3%	3%
Bread and Cereals	80%-90%	110%-120%	3%	8%	0%	4%	4%
Meat	90%-100%	110%-120%	2%	8%	2%	2%	3%
Fish	80%-90%	120%-130%					
Milk, Cheese and Eggs	100%-110%	130%-140%	2%	6%	3%	2%	3%
Oils and Fats	90%-100%	110%-120%	2%	11%	0%	7%	5%
Fruits, Vegetables, Potatoes	60%-70%	90%-100%	1%	9%	2%	2%	3%
Non-alcoholic Beverages	100%-110%	120%-130%	0%	3%	1%	4%	1%

Note: Price CAGR evolution in Israel: Milk and cheese only
Source: OECD, Israel Central Bureau of Statistics, Monitor Analysis

מהניתוח עולים מספר ממצאים :

- נראה כי רמות המחירים עבור רוב תתי קטגוריות המוצרים עוקבות אחר תבנית הדומה לזו שהוצגה קודם לכן בנוגע לכלל מחירי המזון והמשקאות.
- נראה כי עבור רוב תתי הקטגוריות המחירים היו מתחת לרמות הצפויות בשנת 2005, ובשנת 2008 קטגוריות אלו נמצאו מעל לרמות הצפויות שלהם.
- בין 2005 – 2008 ניתן לראות צמיחת מחירים גבוהה עבור רוב קטגוריות המוצרים כמו לכלל המזון והמשקאות.
- ניתן לראות את ההתפתחות יוצאת הדופן של מספר תתי קטגוריות מוצר:
 - פירות וירקות, אשר נראה כי היו ב-40%-30% מתחת לרמת המחיר הצפויה בשנת 2005 היו עדין כ-10%-0% מתחת לרמת המחיר הצפויה בשנת 2008, עם עליית מחירים של 9% בין השנים 2005 ו-2008.
 - נראה כי התייקרות מחירי המשקאות הלא אלכוהוליים היתה מועטה מההתייקרות הכוללת של מדד המחירים לצרכן משנת 2000 עד שנת 2011. הקטגוריה נמדדה בכ- 10%-20%

¹⁹ As recommended by the OECD, the price level comparison was done only at the aggregate categories presented at the OECD Benchmark results.

מעל רמת המחיר הצפויה בשנת 2005, וב- 20%-30% מעל הרמה הצפויה בשנת 2008, עם עליית מחירים של 3% בין השנים 2005 – 2008;

– נראה כי חלב, גבינות וביצים נמדדו בכ- 10%-20% מעל רמת המחיר הצפויה בשנת 2005, וב- 30%-40% מעל הרמה הצפויה בשנת 2008, עם עליית מחירים של 6% בין השנים 2005 ו- 2008.

1.2.5 סיכום התפתחות מחירי מזון בישראל מאז שנת 2000

הניתוח של התפתחות המחירים ודינמיקות השוק במהלך העשור האחרון מצביע על כך שסביר כי לגורמים הקשורים למבנה השוק תפקיד ניכר בהתייקרות המחירים, באפשרם למשתתפים בשוק להעביר במידה רבה את ההתייקרויות בעלויות התשומות (גורמי מאקרו) לאורך שרשרת הערך עד למחיר לצרכן. נראה כי שינויים מוגבלים במדיניות הממשלתית לא מנעו או האטו את התייקרות המחירים.

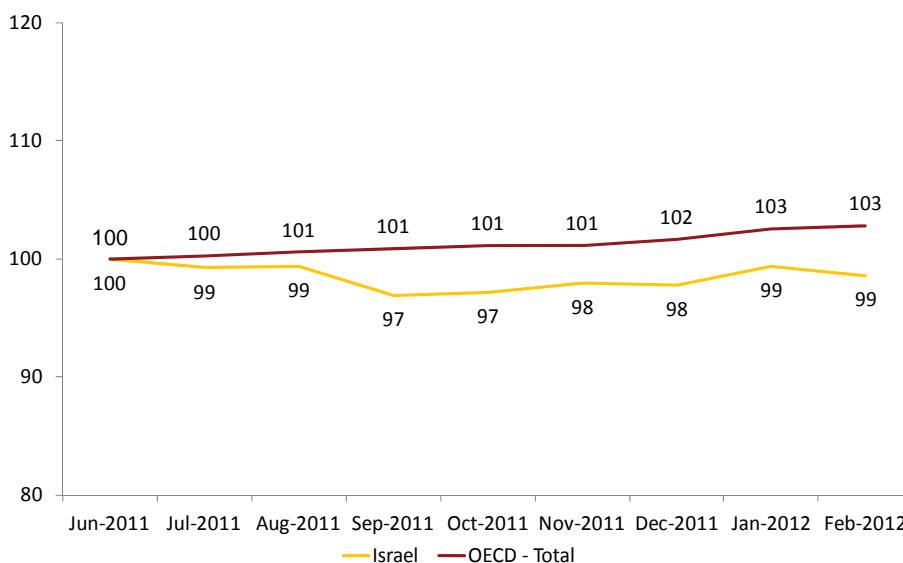
רוב שווקי המוצרים של ספקי המזון היו ריכוזיים במידה רבה מלכתחילה ועד סוף שנת 2005 המגזר הקמעונאי הפך לריכוזי יותר בעקבות התמוטטות קלאבמרקט ורכישתה. מאז סוף שנת 2005 נראה כי התייקרויות משמעותיות בעלויות תשומות גלובליות ומקומיות הועברו במידה רבה הלאה לצרכנים. מנקודת מבט של רמת המחירים, סביר כי שינויים אלו במבנה השוק הובילו ל:

- **העברה אסימטרית של המחיר (Asymmetric price transmission)** – התייקרויות בעלויות התשומות מועברות, לפחות באופן חלקי, למחירים לקמעונאים ולצרכן, בעוד שירידות במחירי התשומות אינן מועברות לירידה במחירים (או במידה פחותה באופן ניכר); ו-
- **תנאים אוליגופוליטיים (Oligopolistic conditions)** – כאשר מקטעי הקמעונאים והיצרנים (בשווקי המוצר השונים) בשרשרת הערך הינם מרוכזים שניהם בתוך שווקי המוצרים הרלבנטיים, נוצרים תנאים נוחים לעליית מחירים.

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

כהערת סיכום לתיאור של התפתחות מחירי המזון חשוב לציין שמאז המחאה בקיץ 2011, נראה כי מחירי המזון בישראל ירדו במידה מועטה, בעוד שממוצע ה- OECD הראה עליה מסוימת. לא ברור האם מגמה זו תמשך. אולם, נראה כי מודעות הצרכנים למחירים ולכוחם תורגמו לחץ להפחתת המחירים.

Figure 1-21. Evolution of Food Price Index in Israel and in the OECD, 2011Q3 – 2012Q1 (Jun 2011 = 100)



Source: OECD

2 אספקה מקומית: החקלאות ותעשיית המזון המעובד

2.1 סקירת החקלאות בישראל

2.1.1 הקדמה

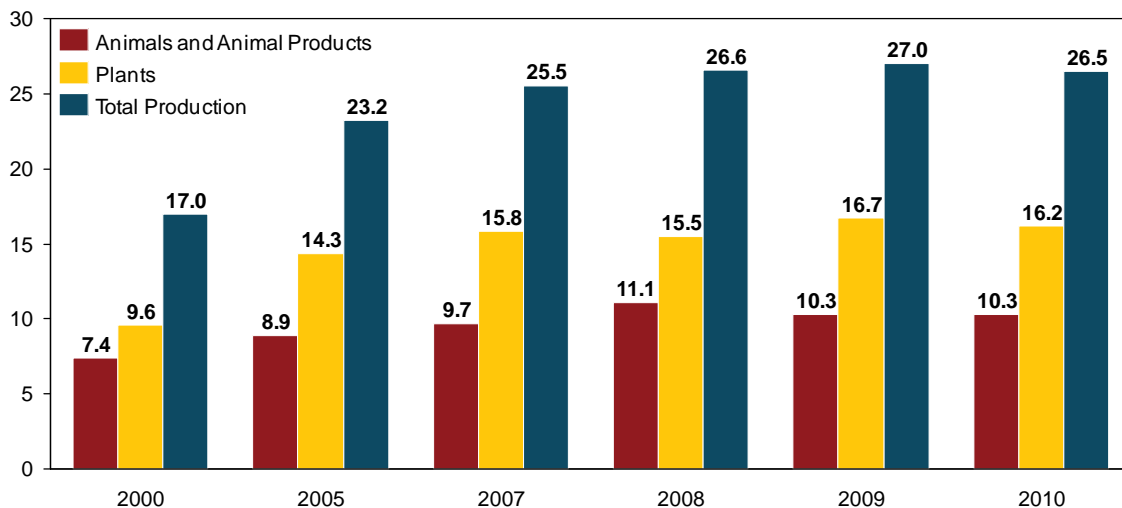
למגזר החקלאי בישראל מספר מאפיינים ייחודיים ביחס לשאר המדינות המפותחות, שלושה מתוכם בולטים במיוחד לנוכח מטרתו של דו"ח זה:

- האדמות אשר ראויות לעיבוד חקלאי ומקורות המים הינם משאב נדיר יחסית;
- חלק גדול מהאדמות אשר ראויות לעיבוד חקלאי הינם בבעלות המדינה;
- המגזר החקלאי נשלט על ידי קהילות שיתופיות, כגון מושבים וקיבוצים²⁰ האחראים על כ-80% מהתפוקה החקלאית.

שטח האדמה החקלאית של ישראל מוערך ב-2.996 מיליון דונמים, כאשר 1.6 מיליון מתוכם הם שטחים בהשקיה. קרוב ל-94% מהאדמה החקלאית הינה בבעלות המדינה או מנוהלת על ידי מנהל מקרקעי ישראל.²¹

נוסף על כך, ישנם כ-270 קיבוצים ועוד כ-51 מושבים שיתופיים בישראל להם פעילויות המכסות מספר מגזרים חקלאיים (ל-59% מתוכם יש פעילויות המכסות יותר מחמישה מגזרים), ועוד כ-14,000 משקים, מרביתם במושבים ובישובים אשר מתמחים במגזר חקלאי בודד. הערך הכולל של התוצרת החקלאית שלהם היתה 26,486 מיליון ש"ח ב-2010, ירידה של 2.1% מאז שנת 2009.²²

Figure 2-1. Agricultural Production Value in Israel by Year (NIS MM), 2000 – 2010



Source: Israeli Ministry of Agriculture

²⁰ Source: OECD, Agriculture Policy Review

²¹ Source: OECD, Agriculture Policy Review

²² Ministry of Agriculture

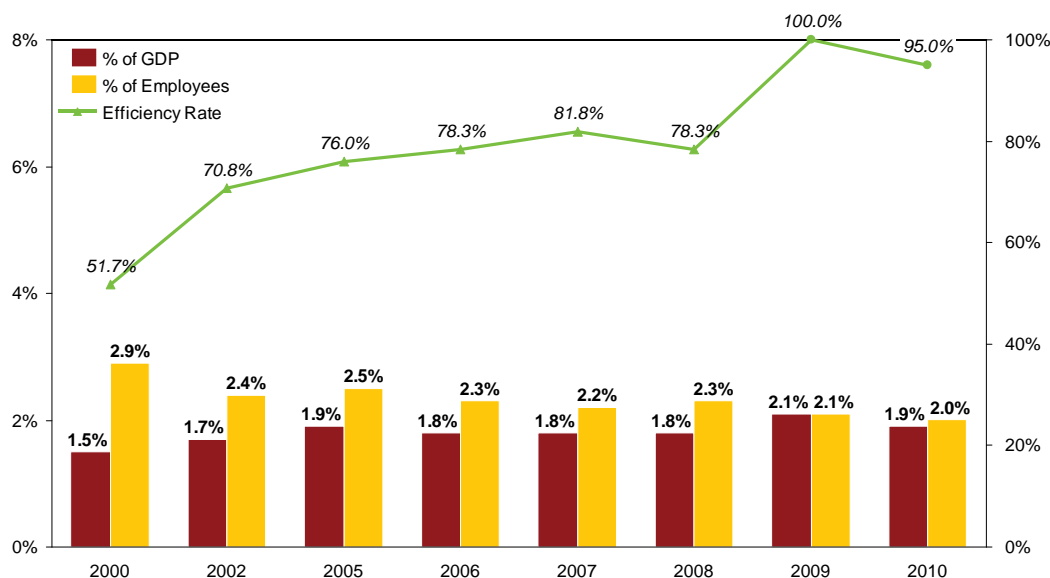
כפי שמוצג באיור 2-1, בעשור האחרון חלה עלייה בערך של התוצרת החקלאית בישראל. בין השנים 2000 ל-2010, הערך של סך כל התוצרת צמח ב-56%. הגורם המרכזי לצמיחה זו הינו הגידול בתוצרת מן הצומח (עליה של 69%) בעוד שהתוצרת מן החי עלתה ב-40%.

המגזר החקלאי בישראל מורכב ברובו ממשקים בגודל קטן עד בינוני ואינו נהנה מיתרונות לגודל אשר מאפיינים משקים במדינות מפותחות אחרות. עם זאת, לישראל יש מספר יתרונות בדמותם של תנאי אקלים נוחים במיוחד (לפירות וירקות בחורף), טכנולוגיות מתקדמות וכן מומחיות ניכרת בניהול משקים. המגזר החקלאי נהנה מרמה גבוהה של השקעות במחקר ובפיתוח, ממערכת חינוך מפותחת היטב ומשירותי תמיכה נלווים בעלי יכולות גבוהות. הצמיחה המתמשכת בכושר הייצור נבעה ככל הנראה מהגורמים הללו, לצד היכולת לאמץ במהירות וביעילות טכנולוגיות חדישות. ישראל היא אחת מהמדינות המובילות בעולם בהיבטים רבים של טכנולוגיה חקלאית, במיוחד זו הקשורה לחקלאות בתנאים מדבריים.²³

למרות שחלקה של החקלאות בתמ"ג פחת משמעותית בעשורים האחרונים (כפי שקורה בדרך כלל בכלכלות מפותחות), הוא התייצב בעשר השנים האחרונות סביב שיעור של כ-2%, (1.9% בשנת 2010). בד בבד, חלה ירידה חדה יותר בחלקו של המגזר החקלאי בשיעור התעסוקה הכללי. כתוצאה מכך, מדד היעילות, אשר מקורו ביחס בין שני החלקים, נמצא במגמה כללית של שיפור מאז שנת 2000.

העלייה במדד היעילות משקפת את השיפור המתמשך בכושר הייצור של כח העבודה. בהחלט ניתן לומר שמדד היעילות של ישראל לפי ה-OECD כמעט והוכפל בעשור האחרון (תרשים 2-2) כאשר הגורמים העיקריים לכך הם שימוש מושכל יותר במקורות שאינם כח העבודה, בראש ובראשונה מים (נפח הגידולים למטר מעוקב של מים גדל בשיעור של 400% מאז שנות ה-50²⁴ כתוצאה מתמריצים כלכליים ובזכות פיתוחים טכנולוגיים. למשל, שימוש בטפטפות או גידולים סלקטיביים).

Figure 2-2. Share of Agriculture in GDP, Employment and Efficiency Rate (%), 2000 - 2010



Source: Israel Central Bureau of Statistics, OECD

²³ OECD, Agriculture Policy Review

²⁴ *Ibid.*

לצד רמת כושר הייצור, גם מרבית מחירי התשומות בחקלאות (כגון דשנים, דלקים, מזון בעלי החיים) עלו במהירות במהלך עשר השנים האחרונות. השפעתן של מגמות אלו על החקלאים ועל החקלאות בישראל, והמידה שבה עליית מחירי התשומות הועברה הלאה אל תעשיית עיבוד המזון ואל הקמעונאים נידונות בהרחבה בסעיף 2.6.

החקלאים לא היו הספק היחיד לאורך שרשרת ערך המזון שנאלץ להתמודד עם העליה במחירי התשומות. כך גם המקרה עבור שחקני תעשיית עיבוד המזון וספקי מוצרי הצריכה בעלי חיי המדף הקצרים (FMCG) שאינם מזון - לרבות היצרנים המקומיים והיבואנים.

2.1.2 מבנה שוק החקלאות בישראל

כפי שמוצג באיור 2-3, שרשרת ערך התוצרת החקלאית הטרייה כוללת ממספר חוליות מרכזיות, לרבות:

החקלאים – חוליית שוק מבוצרת יחסית עם משקים רבים בגודל קטן-ובינוני ומספר מצומצם של משקים גדולים. החקלאים הינם לעיתים חלק מקואופרטיבים, המוכרים את תוצרתם יחד עם המשקים החקלאיים האחרים בתוך אותו הקואופרטיב.

חברות השיווק - חברות העוסקות באריזה ובשיווק רוכשות את התוצרת החקלאית מהחקלאים ומוכרות אותה אל הסיטונאים. לרוב, חברות אלו מתמחות בסוג אחד של תוצרת חקלאית ולעיתים הן נמצאות בבעלותם של קואופרטיבים גדולים. כ-130 חקלאים או קואופרטיבים גדולים משווקים ומוכרים את תוצרתם ישירות אל הסיטונאים, מבלי לעבור דרך חברות השיווק (תחת תעודת סיטונאי).²⁵

חברות סיטונאיות – חברות אלו רוכשות את התוצרת החקלאית מהחקלאים או מחברות השיווק ומוכרות אותה אל הקמעונאים – ירקנים, סופרמרקטים וכו'. בישראל קיימים כ-200 סיטונאים פעילים של ירקות ופירות ומחציתם פועלים באחד מארבעת השווקים הסיטונאיים המרכזיים (צריפין, חיפה, ירושלים, רחובות).²⁶ לחלק מהרשתות הקמעונאיות הגדולות יש חברות סיטונאיות בבעלותן, המאפשרות להם לשמור על ערוץ תקשורת ישיר עם החקלאים.

קמעונאים – לרוב, הקמעונאים רוכשים את התוצרת החקלאית מהסיטונאים על בסיס מחיר יומי שנקבע בשוק הסיטונאי. על-פי תרשים 2-7 נראה כי הקמעונאים מוסיפים מרווח בשיעור של כ-50-60%.²⁷

הצרכנים - לעיתים קרובות, ללקוחות הקצה של התוצרת החקלאית אין את מלוא המידע אודות איכות המוצר שנרכש. יש לציין כי בעקבות חקיקת חוק הפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו ("חוק הסטנדרטים") ביולי 2011 אשר מחייב את המשווקים והמגדלים לשמור על סטנדרטים של איכות ובטיחות נושא זה הולך להשתנות, כך שלצרכן תהיה אינפורמציה רבה יותר על איכות ומקור המוצר אותו הוא רוכש.

Figure 2-3. Fresh Agriculture Goods Value Chain



²⁵ Source: Bank of Israel

²⁶ Source: OECD

²⁷ Source: Ministry of Agriculture

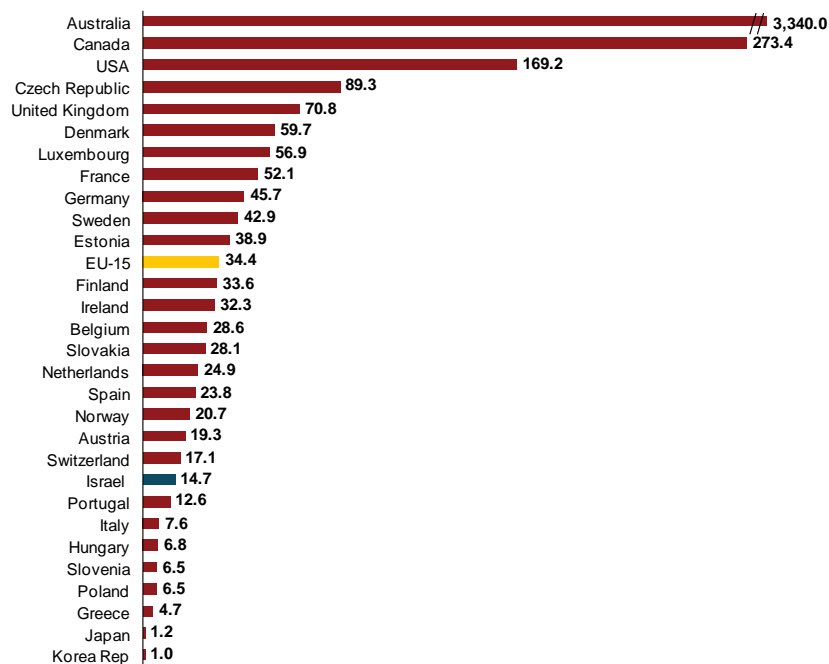
בתרשים 2-4 ניתן לראות כי גודלו הממוצע של משק בישראל דומה בקירוב לגודל הממוצע במדינות הקטנות של האיחוד האירופי. חשוב לשים לב למתאם שקיים בין גודל המשק הממוצע²⁸ לבין גודל הכלכלה ורמת הפיתוח של המדינה.

עם זאת, הקשר שבין גודל המשק לבין כושר הייצור (productivity) עדיין אינו ברור דיו. בעוד שהמשקים האמריקאים נהנים מקנה מידה ומכושר ייצור גדולים, מחקרים רבים בנושא מצביעים על קיומו של יחס הפוך בין שני המדדים הללו,²⁹ במיוחד במדינות אסיה ואמריקה הלטינית. בישראל, על תנאיה המיוחדים, ניתן לראות כי במשק החי קיימים יתרונות ברורים לגודל³⁰.

על פי ארגון המזון והחקלאות (FAO), ישנו קונצנזוס הולך וגדל לגבי הקשר ההפוך שקיים בין גודל המשק לבין כושר הייצור שלו. קשר הפוך זה מתייחס לאבחנה החוזרת ונשנית שבאופן כללי, כושר ייצור מזון בר קיימא גבוה יותר בעסקים אשר נמצאים בניהול משפחתי וכן כי משקים קטנים עדיפים על פני משקים גדולים, משקים תעשייתיים ומטעים³¹. יחד עם זאת, ישנם מחקרים המראים נתונים אחרים (למשל, מחקרם של יובל דולב ואייל קמחי מהפקולטה לחקלאות על הישרדות וגידול של משקים משפחתיים ישראלים³² הראה כי יש יתרונות לגודל במשק המשפחתי בישראל) והמסקנה אינה חד משמעית.

בהתחשב בכושר הייצור הגבוה של המשקים בישראל (כפי שנדון בסעיף 2.4) והמחקרים השונים, אין הכרח שמעבר ליחידות ייצור גדולות יותר בכלל המשקים החקלאיים ישפר את יעילות המגזר.

Figure 2-4. Average Farm Size (ha) in Various OECD Countries, 1995-2007



Note: Various years from 1995 to 2007 (EU countries are 2007 only). Farm sizes are assessed in agricultural censuses, which are not carried out on a regular basis; Source: Eurostat, USDA, Syngenta foundation

²⁸ *The Size Distribution of Farms and International Productivity Differences* - Tasso Adamopoulos (York University), Diego Restuccia (University of Toronto), April 2011

²⁹ The Inverse Relationship between Productivity and Farm Size: A Test Using Regional Data from India, Anil B. Deolalikar, American Journal of Agricultural Economics

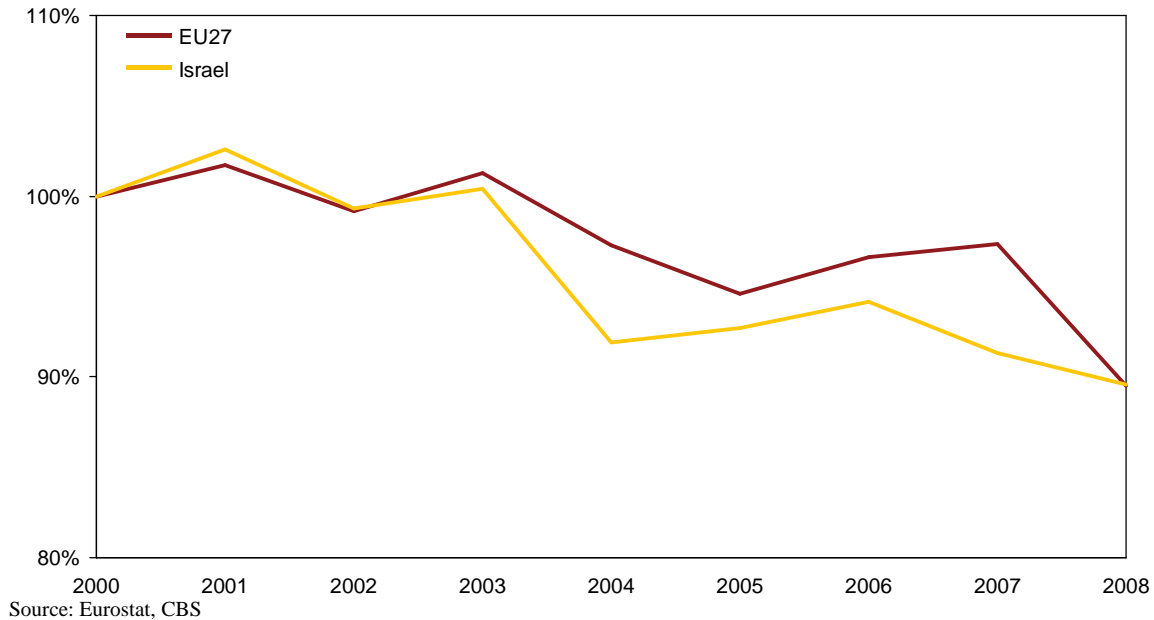
³⁰ Source: Ministry of Agriculture, Ministry of Finance.

³¹ Riddell J. (2000), "Contemporary thinking on land reform", FAO

³² Yuval Dolev and Ayal Kimhi, Survival and Growth of Family Farms in Israel: 1971-1995, Discussion Paper No. 3.06. 2006

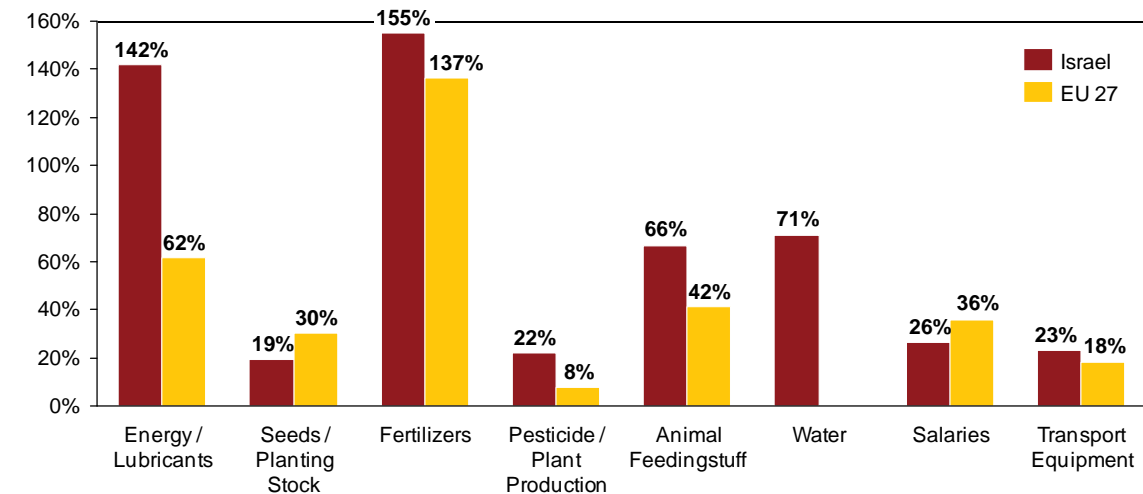
על מנת להבין את השינוי שחל בתוצאות האופרטיביות של החקלאים מאז שנת 2000, חשוב לנתח את עלויות התשומה והתפוקה ואת השינוי בתנאי הסחר החקלאי כתוצאה מכך (מדד מחירי התפוקה חלקי מדד מחירי התשומה) כפי שמוצג בתרשים 2-5 להלן.

Figure 2-5. Evolution of Agricultural Terms of Trade EU27 and in Israel (index 2000 = 100), 2000 - 2008



ניתן לראות כי בין השנים 2000-2008 חלה ירידה בתנאי הסחר של החקלאים הישראליים. מגמה זו מצביעה על היחלשות מעמדם לאור העובדה שהעלייה במחירי התשומה לא באה לידי ביטוי באופן מלא במחירי התפוקה. בעוד שתנאי הסחר החקלאיים השתנו פחות או יותר בצורה דומה הן בישראל והן במדינות האיחוד האירופי, ישנם הבדלים בשינויים במחירי תשומה שונים, כפי שמוצג בתרשים 2-6 להלן.

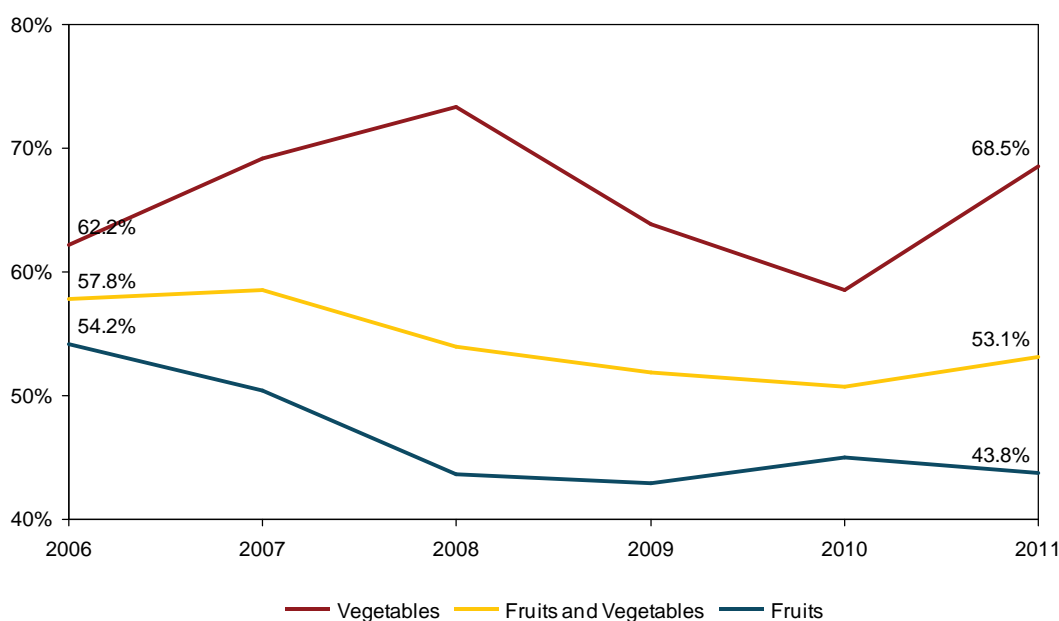
Figure 2-6. Evolution of Agricultural Inputs Prices by Categories (index 2000 = 100), 2000-2008



משרד החקלאות של ישראל מנהל מעקב אחרי המחירים הסיטונאיים, ובכך מאפשר לחשב את פער התיווך הקמעונאי כלומר, ההפרש שבין הערך הקמעונאי לבין הערך הסיטונאי, חלקי הערך הסיטונאי. למעשה, ערך זה מייצג את ההפרש שבין הערך ללקוח לבין הערך לסיטונאי.

כפי שמוצג בתרשים 2-7, פער התיווך של הפירות ירד מאז שנת 2006 לפער תיווך קמעונאי של 43.8%. פער התיווך של ירקות טריים עלה ב-6.3% נקודות אחוז בין השנים 2006 ו-2011. בסך הכל, פער התיווך של מחירי הפירות והירקות ירד מרמה של 57.8% בשנת 2006 לרמה של 53.1% בשנת 2011.

Figure 2-7. Retail Intermediation Gap Fruits and Vegetables (%), 2006 – 2011



Source: Ministry of Agriculture

השינוי שחל לאורך השנים בתנאי הסחר החקלאי ובפער התיווך הקמעונאי, כפי שהוא תואר לעיל, מסביר במידה מסוימת את התפתחות המחירים הקמעונאיים של הפירות והירקות שתוארו בפרק אחד. למעשה, ניתוח של מחירי הפירות והירקות לשנת 2008 מצביע על כך שמחירים אלו עדיין היו בשיעור של 0-10% מתחת לרמה הצפויה לשנת 2008.

2.1.3 הרגולציה הקיימת והשוואתה אל אמות מידה בינלאומיות

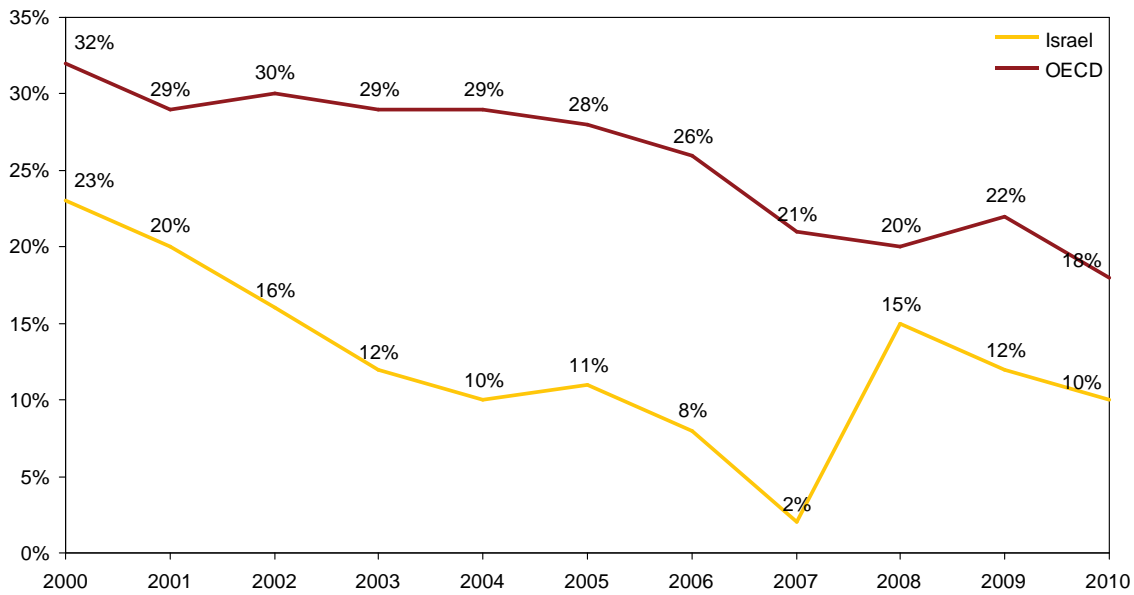
מאז הקמתה של מדינת ישראל, לחקלאות היה תפקיד מפתח בהתפתחותה של הכלכלה הישראלית והיא זכתה לעדיפות ממשלתית גבוהה. עד לראשית שנות ה-80, המגזר החקלאי בישראל היה אחד המגזרים המסובסדים ביותר בעולם, תוך שהוא עוקף את הרמות הגבוהות של התמיכה הכספית שהייתה קיימת במדינות אירופה ובארה"ב.

כיום, הממשלה מעורבת באופן נרחב בתעשייה החקלאית באמצעות הקצאת גורמי היצור לענף: הקרקעות, מקורות המים והעובדים הזרים. יחד עם זאת, מעורבותה של הממשלה במגזר החקלאי ירדה לאורך שני העשורים

האחרונים. למשל, הממשלה החלה לצמצם בהדרגתיות את המדיניות המבוססת על מכסות ייצור, מתן תמיכה כספית, שליטה במחירים והגנה על הייבוא.

שיעור התמיכה ביצרן (PSE)³³ הינו מדד המציין את הערך הכספי השנתי הגולמי של הכסף שמועבר מהצרכנים וממשלמי המיסים ומושקע בתמיכה ביצרנים החקלאיים. כפי שמוצג בתרשים 2-8, חלה ירידה, מ-23% ל-10%, במדד ה-PSE בין השנים 2000 ל-2010. כך, ניתן ללמוד על כך שהתמיכה הממשלתית במגזר החקלאי ירדה לאורך תקופה זו. כפי שניתן לראות, אחוז מדד ה-PSE בישראל נמוך בצורה משמעותית ממוצע ה-OECD.

Figure 2-8. Percentage Producer Support Estimate for Israel and the OECD (%), 2000 - 2010



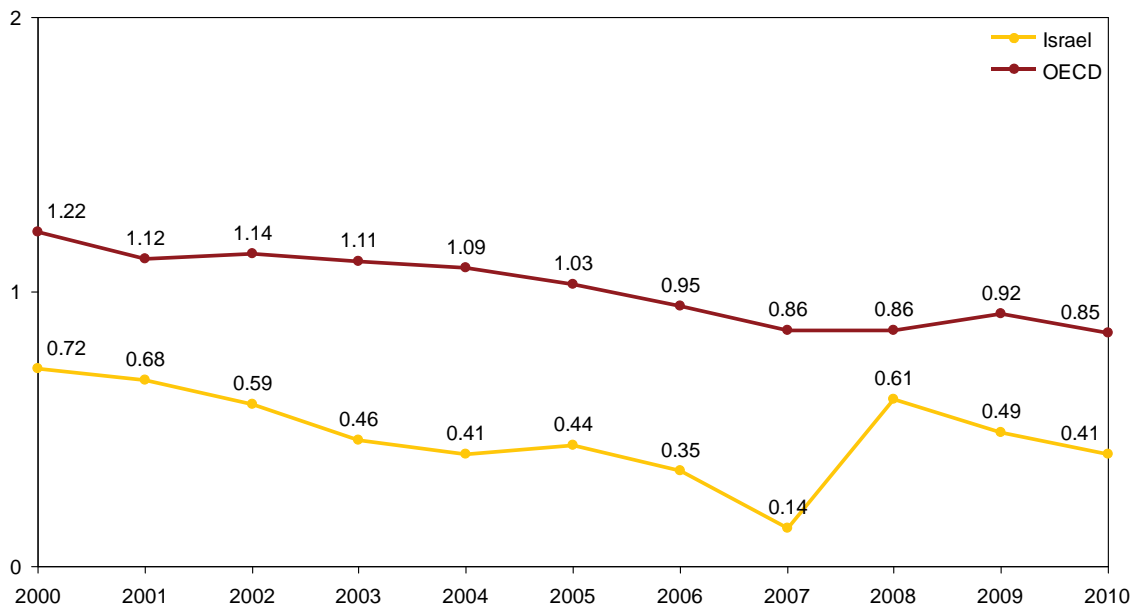
Source: OECD

שיעור התמיכה הכולל (TSE)³⁴ באחוזים מתוך התמ"ג, הינו מדד המציין את הערך הכספי השנתי הגולמי של העברות מהצרכנים וממשלמי המיסים המושקעות בתמיכה בפעילויות חקלאיות. כפי שמוצג בתרשים 2-9, ישראל נמצאת מתחת לממוצע ה-OECD באחוז מדד ה-TSE מתוך התמ"ג.

³³ Definition: The percentage PSE is the ratio of the PSE to the value of total gross farm receipts, measured by the value of total farm production plus budgetary support.

³⁴ Definition: The TSE measures the overall transfers associated with agricultural support, financed by consumers and taxpayers net of import receipts; The percentage TSE is the ratio of the TSE to the GDP

Figure 2-9. Percentage Total Support Estimate for Israel and the OECD (%), 2000 - 2010

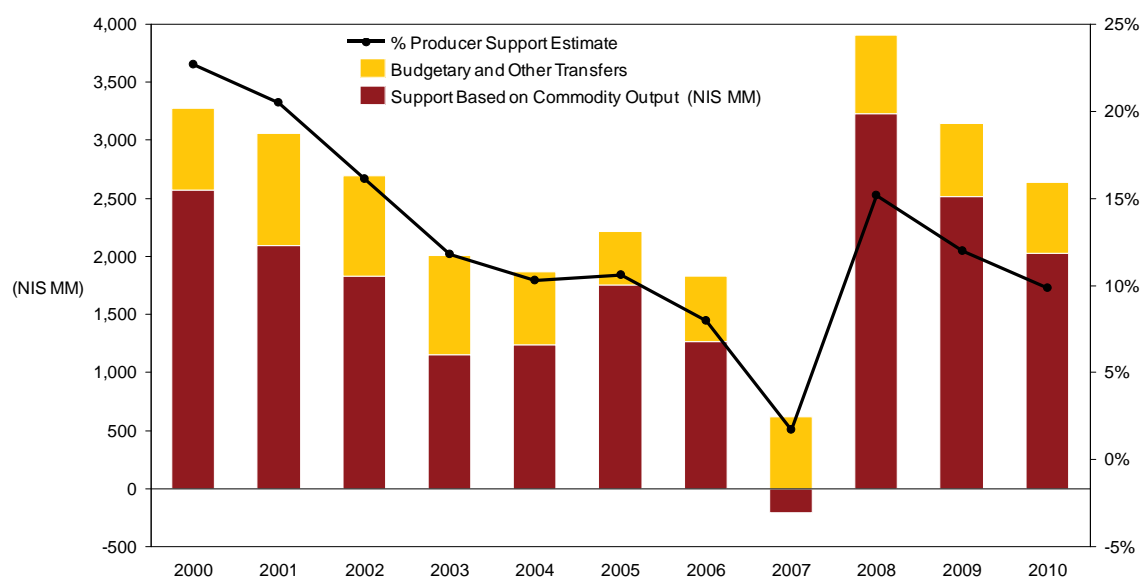


Source: OECD

ממשלות יכולות לתמוך בחקלאות באמצעות מגוון כלי מדיניות. ה-PSE כולל את: **התמיכה במחיר השוק (MPS:Market Price Support)** - הכסף שמועבר מהצרכנים וממשלמי המיסים ומושקע בתמיכה ביצרנים החקלאיים דרך אמצעי מדיניות אשר יוצרים פער בין מחירי השוק המקומי לבין מחירי היבוא של סחורה חקלאית (למעשה, בישראל הדבר מתבטא במחירים מפוקחים על החלב והביצים למגדל ובמכסים גבוהים על כלל התוצרת החקלאית); ובנוסף, **העברת תקציבים** אשר כוללת העברת כספי תקציבים בדמות תשלום ישיר לחקלאים, בהתאם או שלא בהתאם לרמות הייצור; כמו-כן, קימים גם כלי מדיניות אשר מטרתם להוריד את מחירי התשומה.

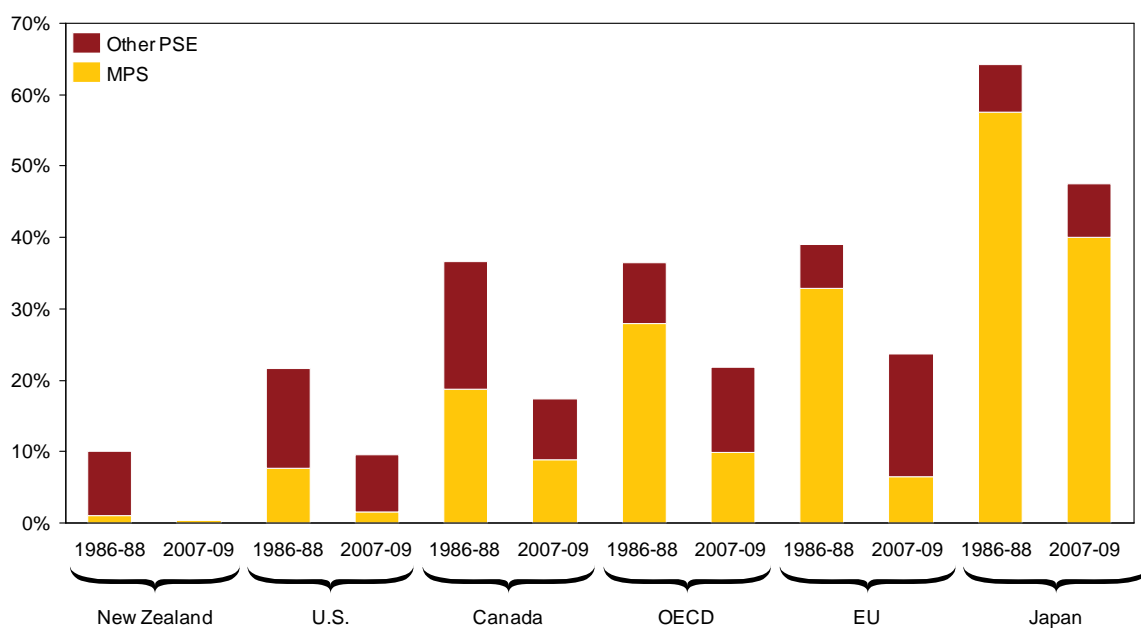
כפי שמוצג בתרשים 2-10 מדיניות התמיכה של ישראל הינה בעיקרה תמיכה במחיר השוק. דבר העומד בניגוד למבנה התמיכה שאימצו מרבית מדינות ה-OECD בשנים האחרונות, ראה תרשים 2-11. הערכת מדיניות של תמיכה ישירה עשויה להיות נכונה; כמובן שמעבר לתמיכה ישירה להיות כרוך בעלות תקציבית משמעותית.

Figure 2-10.³⁵ Level (\$Bn) and Composition of PSE in Israel, 2000-2008



Source: OECD, PSE database for Israel, 2012

Figure 2-11. Changing Composition of PSE in US, the EU, OECD, Canada, New Zealand and Japan, 1986 – 2009 (%)



Source: OECD

שווקים מקומיים

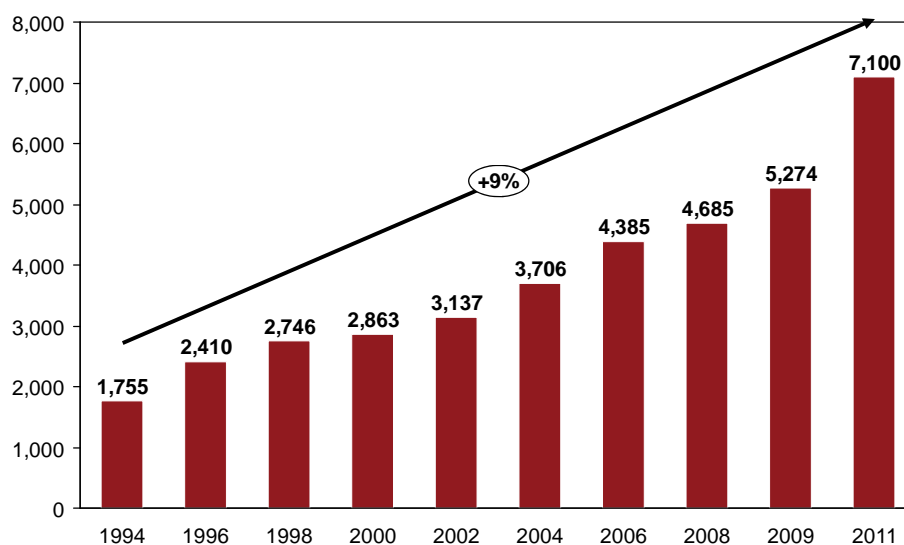
שווקים מקומיים (מכירות ישירות מהחקלאים אל הצרכנים) מהוות ערוץ חליפי שדרכו החקלאים יכולים לספק את התוצרת שלהם. על ידי קיצור שרשרת האספקה, המכירות הישירות מאפשרות לחקלאים לזכות בפוטנציאל רווחיות גבוה יותר.

³⁵ Source: OECD Review of Agricultural Policies- Israel

ההשפעה שלהן על מחירי המזון הינה בעיקרה ביצירת נקודות מכירה נוספות עבור הלקוחות. יצירת אפשרויות חלופיות לנקודות מכירת מזון לצרכנים, יכולה לגרום לקמעונאים להתחרות בדרכים נוספות, כולל הורדת המחירים. ההתפתחות של המכירות הישירות של המשקים אינה רק מושג תיאורטי, לפחות במספר מקומות בעולם. בארה"ב, המכירות הישירות של המשקים צמחו פי שלוש בין השנים 1992 ל-2007. הגורמים להתפתחות זו היו יישומן של מספר תכניות ממשלתיות שונות. בשנת 2010 היו לפחות 27 תכניות של מתן מענקים, הלוואות או ערבויות הלוואות אשר משרד החקלאות האמריקאי אישר על מנת לתמוך בעבודה בתעשיית המזון המקומית והאזורית. תכניות ממשלתיות אלו המריצו את הפעילות במערכות המזון המקומיות, לצד מספר יוזמות פרטיות.³⁶

יותר מ-7,100 שווקי איכרים שונים שבהם לקחו חלק כ-110,000 חקלאים ב-170 מרכזי מזון יצרו מכירות של כ-5 מיליארד דולר, והראו צמיחה שנתית של 8.2% בין השנים 1997 לבין 2007. הצלחת שווקי האיכרים בארה"ב גרמה לקמעונאים להוסיף להיצע שלהם אפשרויות מזון דומות בעלויות נמוכות. האיור להלן מראה את צמיחת מספר שווקי האיכרים בארה"ב בין השנים 1994 לבין 2011 (תרשים 2-12).

Figure 2-12. Number of Farmers' Markets in the US, 1994 - 2011



Source: USDA

בהשוואה למדינות אחרות, המאפיינים של ישראל (למשל, רכישת מזון מקומי בשטחים גיאוגרפיים קטנים, הגנה על הייבוא של מספר פירות וירקות) עשויים להפוך את השווקים המקומיים לתחרותיים יחסית אל מול ערוצי הפצת המזון המסורתיים. על אף שהיא אינה גורמת לאותה ההשפעה כמו מספר כלי מדיניות אחרים שצוינו קודם לכן במסגרת דו"ח זה, אין לזלזל בהשפעה המצטברת של מדיניות זו. כלי מדיניות ספציפיים הינם:

- א. קיום הליך **מזורז למתן אישורים מקומיים לחקלאים**, על מנת לסייע להם להקים ולתפעל שווקי איכרים הווחיים ויעילים במקום שיצטרכו לעבור הליך ארוך ויקר או לצאת למקומות מחוץ לתחום המוניציפאלי (למשל, במגרשי חניה או בפארקים ציבוריים);
- ב. **תכניות לתמיכה ביוזמות שווקים מקומיים של מזון** – למשל, פיתוח מרכזי מכירת מזון בצורה סיטונאית בקרבת ערים. דוגמה לכך היא תוכנית, "מהמשק היישר לבית הספר" בארה"ב שבמסגרתה המזוננים בבתי הספר השונים זוכים לקבל סיוע כספי על מנת להגדיל את הרכש המקומי וכן מענקים ממשלתיים אחרים אשר מקדמים את הגעת השווקים המקומיים אל הצרכנים.

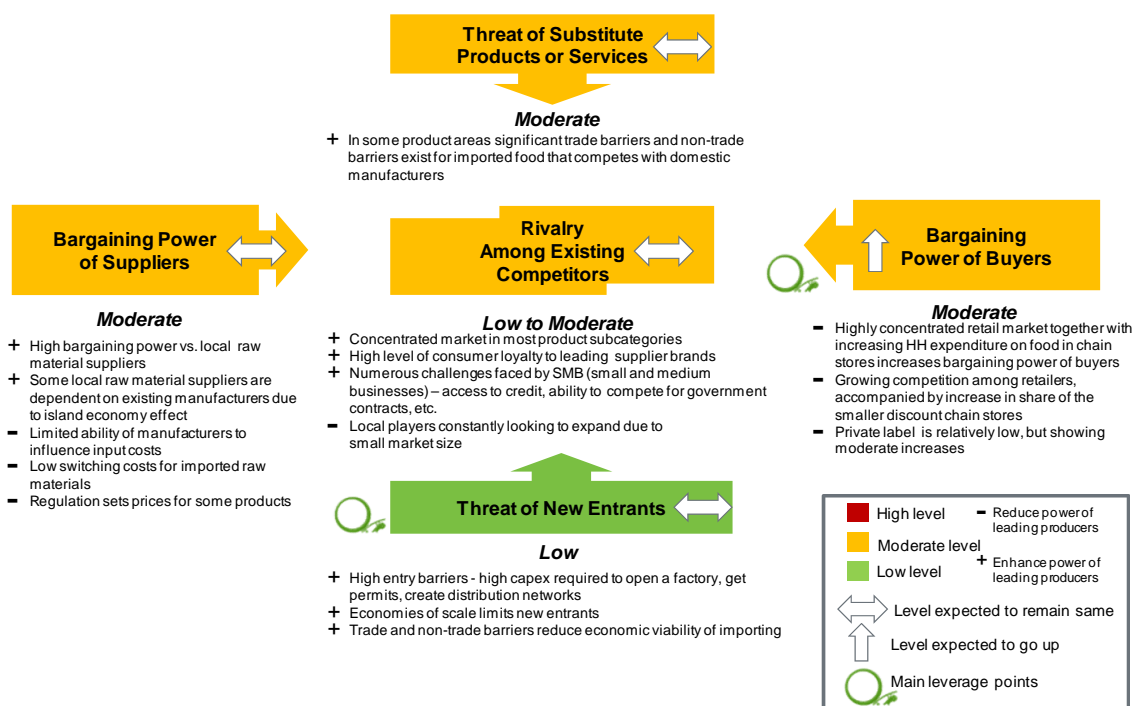
³⁶ For example, Walmart announced in 2008 it planned to spend \$400 MM on locally grown produce

2.2 מבנה שוק תעשיית עיבוד המזון והשוואתו לאמות מידה בינלאומיות

2.2.1 ניתוח מבנה שוק עיבוד המזון בישראל

בתרשים שלהלן מוצגת הערכה של חמשת הכוחות אשר משפיעים על המבנה התחרותי של מגזר הספקים בישראל.

Figure 2-13. Five Forces Analysis - Food Processors



Source: Monitor Analysis

היריבות שבין המתחרים הקיימים מאופיינת על ידי רמה גבוהה של ריכוזיות ברמת שוקי קטגורית המוצר, עם רמה גבוהה של נאמנות למותגים מובילים ושיעור חדירה נמוך יחסית של המותגים הפרטיים. לאור הרמה הגבוהה של הריכוזיות בצד הקמעונאי, וחוזקן של הרשתות הקמעונאיות המובילות, כח המיקוח של הקונים הינו מתון יחסית. מוצרים מיובאים מהווים תחלופה למוצרים המקומיים ומתחרים מולם על נתח השוק המקומי. הכח התחרותי של המוצרים המיובאים גדל בשנים האחרונות כפי שהדבר בא לידי ביטוי על ידי הצמיחה הגבוהה במוצרים המיובאים (ראו תרשים 3-3 בפרק 3). האיום של כניסת מתחרים חדשים הוא נמוך יחסית, בהתחשב בחסמי הכניסה וביתרון לגודל של מגזר ייצור המזון. כח המיקוח של ספקי חומרי הגלם ליצרנים הוא יחסית מתון, אומנם השחקנים המקומיים בשוק החקלאות הם יחסית מבוזרים, וספקי חומרי הגלם המקומיים תלויים ביצרנים הגדולים, אך ליצרנים המקומיים יש יכולת מוגבלת להשפיע על מחירי הסחורות הבינלאומיות.

ניתוח רמת התחרות מול מגזר הספקים נעשה ברמת הקטגוריה. בהשוואה למספר מדינות נבחרות אשר חברות ב-OECD, כולל כמה מדינות גדולות כגון ארה"ב, צרפת ובריטניה, וכן כמה כלכלות קטנות יותר עם רמות גבוהות של ריכוזיות כגון ניו זילנד, פינלנד ופורטוגל, תעשיית עיבוד המזון הישראלית הינה ריכוזית יחסית בחלוקה לפי תתי קטגוריות של מוצרים, כאשר שלושת השחקנים המרכזיים מחזיקים ביותר מ-80% בחלק מהשוקים של תתי קטגוריות אלו (תרשים 2-14).

Figure 2-14. Packaged Foods and Non-Alcoholic Drinks Processing Concentration (CR3) in 2010

Category	Israel	USA	France	UK	Finland	Portugal	New Zealand
Dairy	90%	27%	33%	15%	86%	40%	72%
Bakery	28%	22%	11%	23%	70%	16%	64%
Carbonates	90%	85%	84%	75%	44%	70%	39%
Savoury Snacks	56%	51%	42%	45%	28%	46%	69%
Confectionery	64%	61%	39%	70%	57%	39%	48%
Frozen Processed Food	67%	27%	17%	25%	68%	32%	72%
Sauces and Dressings	52%	28%	41%	39%	77%	35%	71%
Ice Cream	79%	52%	57%	42%	25%	69%	49%
Dried Processed Food	57%	27%	48%	39%	31%	28%	42%
Chilled Processed Food	40%	30%	20%	6%	84%	29%	78%
Oils and Fats	45%	34%	36%	54%	49%	52%	76%
Bottled Water	71%	54%	68%	44%	80%	34%	64%
Fruit/Vegetable Juice	79%	39%	40%	30%	47%	57%	57%
Canned/Preserved Food	53%	30%	20%	42%	43%	25%	47%
Coffee	83%	35%	75%	67%	60%	75%	60%
Spreads	54%	52%	57%	40%	42%	26%	73%
Pasta	69%	35%	55%	32%	41%	42%	45%
Tea	80%	51%	55%	58%	53%	53%	68%
Snack Bars	75%	55%	50%	46%	73%	56%	77%
Soup	91%	64%	81%	58%	71%	72%	87%
Concentrates	91%	74%	49%	55%	53%	76%	67%
Noodles	57%	43%	54%	70%	56%	59%	88%

Note: Categories listed above represent 97.2% of sales volume of packaged foods and non-alcoholic drinks in Israel in 2010
Source: Euromonitor

Highest CR3 2nd Highest CR3

מדד **Herfindahl-Hirschman Index (HHI)** הינו מדד מקובל המשמש למדידת רמת הריכוזיות. מדד זה מחושב על פי הנוסחה שלהלן:

$$HHI^{37} = \sum_{i=1}^N (player's\ market\ share)^2$$

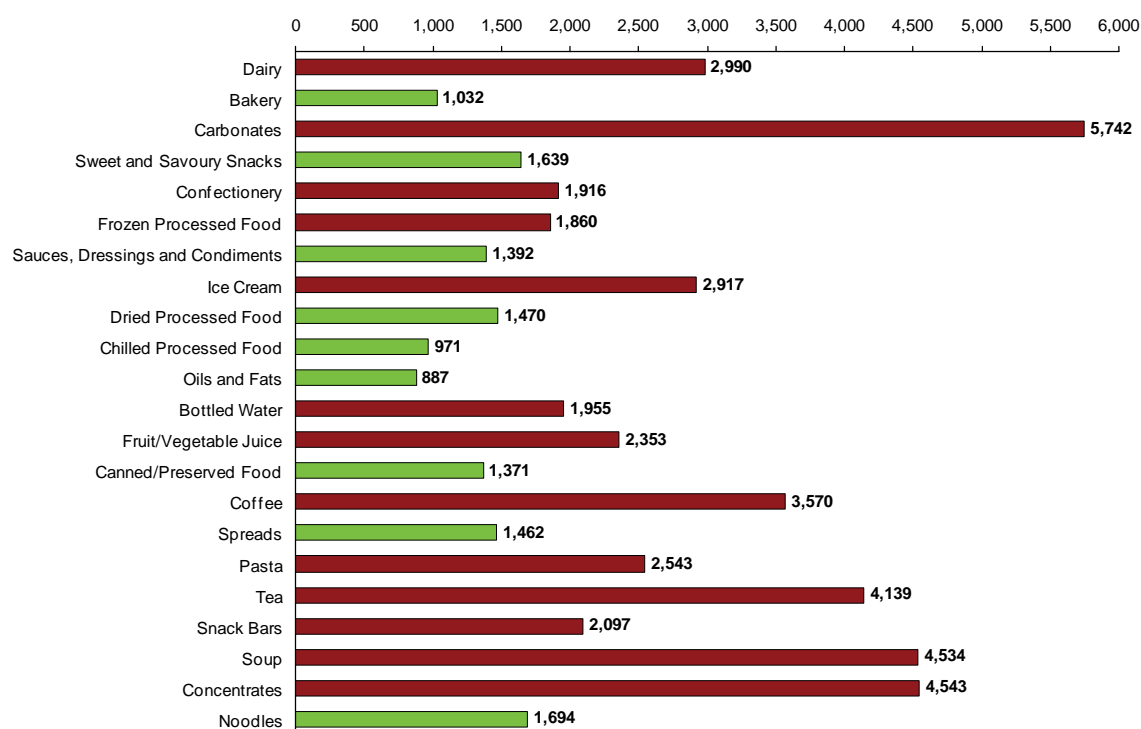
המדד יכול לקבל כל ערך שבין אפס לבין 10,000. אם, לצורך הדוגמה, הייתה קיימת רק חברה אחת בתעשייה, חברה זו הייתה מחזיקה ב-100% מנתח השוק ומדד ה-HHI היה שווה ל-10,000 (100²), כלומר מונופול. או, אם היו 1,000 חברות המתחרות זו בזו, כל אחד מהן הייתה מחזיקה בקרוב ל-0% מנתח השוק, מדד ה-HHI היה קרוב לאפס, כלומר תחרות כמעט מושלמת.

כאשר משרד המשפטים האמריקאי בוחן אפשרות למיזוג, הוא מתייחס לערך מתחת ל-1,000 כאל שוק תחרותי ואילו ערך שהוא גבוה מ-1,800 פירושו שוק ריכוזי או אוליגופוליטי.

בתרשים 2-15 ניתן לראות את ערכי ה-HHI של חלק מקטגוריות המזון בישראל.

³⁷ N being the number of players in the market

Figure 2-15. Food Industry Concentration in Israel at Category Level (HHI), 2010



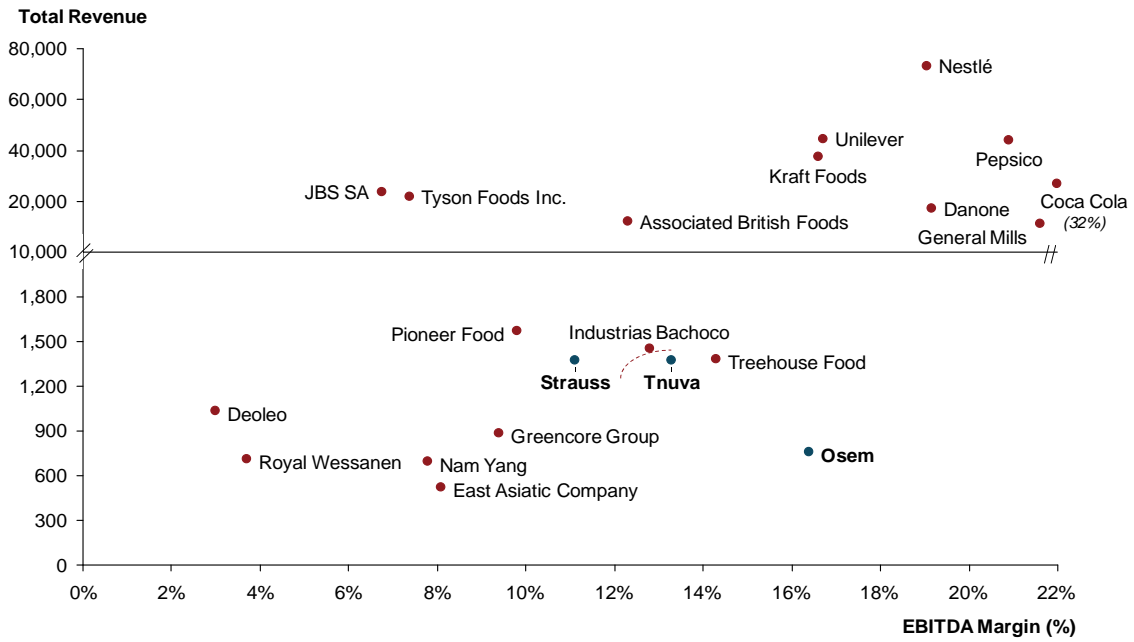
Source: Euromonitor, Monitor Analysis

2.2.2 השוואת חברות עיבוד מזון בינלאומיות

תעשיית ייצור המזון מאופיינת על ידי יתרון לגודל. כתוצאה מכך, חברות גדולות יותר מציגות לרוב רמת רווחיות גבוהה יותר מאשר חברות קטנות יותר.

בהקשר הזה, נראה כי הרווחיות התיפעולית של חברות המזון הציבוריות המובילות הינה דומה לקבוצת החברות בגדלים דומים (תרשימים 2-16 ו-2-17).

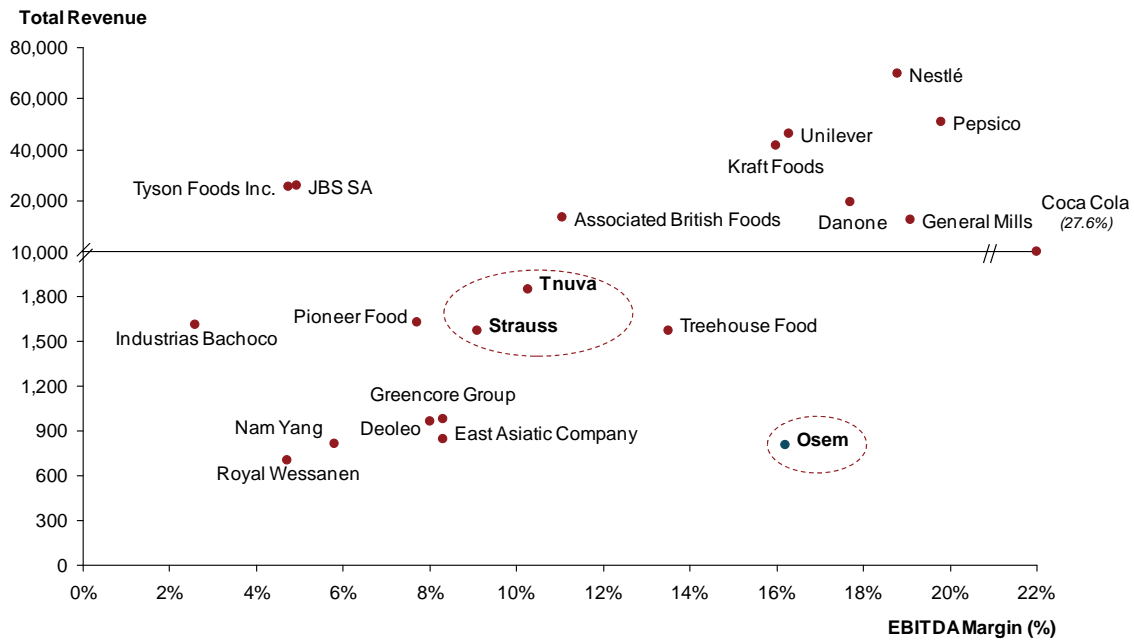
Figure 2-16. Total Sales (€ MM) and EBITDA Margins (%), 2010



Source: Capital IQ

בשנת 2011 נראתה ירידה ברווחים הטיפעוליים של החברות שטראוס ותנובה בעוד שאוסם שמרה על הרווחיות הטיפעולית שלה.

Figure 2-17. Total Sales (€ MM) and EBITDA Margins (%), 2011



Source: Capital IQ

2.3 כלי מדיניות רלוונטיים שישומו במדינות שונות

2.3.1 מגבלות על מחירי מכירה חוזרת (Restrictions on Resale Prices)

המגבלות שקיימות במדינות ה-OECD

קיימים שני סוגים עיקריים של מגבלות אשר חלות על מחירי המכירה החוזרת (מחיר המכירה הקמעונאי) לשם מניעת התנהגות בלתי תחרותית מצד יצרני המזון ו/או הקמעונאים. הן מדורגות לפי הרמה שבה הן עשויות להגביל את המחירים, והן כוללות:

- **חוקים נגד תמחור טורפני (Predatory Foreclosure Laws):** תמחור טורפני הינו תמחור לטווח קצר ברמה נמוכה ולא ריאלית, על מנת להשיג מטרת תחרותיות ארוכות טווח (כגון דחיקת היריבים מחוץ לשוק, או מניעת כניסה של מתחרים פוטנציאליים). על מנת למנוע התנהגות כזו, החוקים נגד התמחור הטורפני מאפשרים לממשלות לקבוע ולאכוף תקנים לתמחור טורפני. לרוב, הם כוללים בדיקה של יכולתו של הנבדק בחשד לתמחור טורפני לכסות את ההפסדים שנגרמו לו כתוצאה מהשקעתו בתמחור שהוא מתחת למחירי העלות;
- **חוקים נגד מכירה חוזרת מתחת למחיר העלות (Resale-Below-Cost - RBC):** החוקים נגד מכירה חוזרת מתחת למחיר העלות אוסרים על מכירת מוצרים או שירותים מתחת למחירים מוגדרים אשר נקבעים על ידי הרשויות הממשלתיות ע"פ העלות של רכישת המוצר מן הספק ע"י הקמעונאי. בפועל חוקים אלו אינם מאפשרים מכירות קמעונאיות בהפסד. מדיניות זו לעיתים קרובות גם מקטינה את השונות שבין המחירים של הקמעונאיים השונים.

בעוד שהחוקים נגד תמחור טורפני הינם נפוצים בקרב מדינות ה-OECD, המגבלות על מכירה חוזרת מתחת למחיר העלות הן פחות נפוצות.

מגבלות על מכירה חוזרת מתחת למחיר העלות (RBC) עשויות להוריד את רמת התחרותיות ואף לגרום לעליית מחירים לצרכן. בישראל אין רגולציה האוסרת על מכירה חוזרת מתחת למחיר העלות, על אף שישנה רגולציה המונעת אפשרות של מכירה במחירי היצף (anti-dumping regulation). יחד עם זאת, החוקים נגד התמחור הטורפני נכללים במסגרת חוקי ההגבלים העסקיים.

החוסן הכלכלי היחסי של מרבית הקמעונאים הישראליים (תרשים 4-8 בפרק 4) מצביע על כך שלנוכח המידע הקיים כרגע, אין צורך, בנקודת הזמן הנוכחית, במדיניות האוסרת על מכירה מתחת למחיר העלות.

ניתוח מקרה: ביטולו של חוק המצרכים באירלנד

רשות ההגבלים העסקיים באירלנד קידמה את ביטול האיסור על מכירה מתחת למחיר העלות.

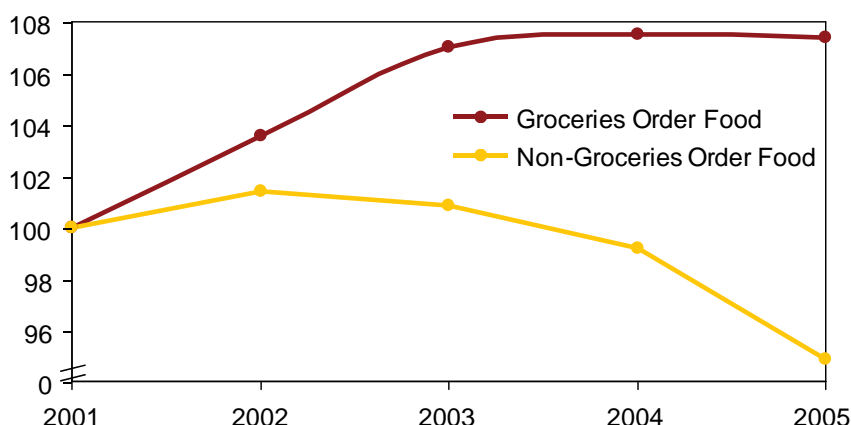
ממשלת אירלנד החילה את " חוק המצרכים (Groceries Order) " בשנת 1987. מטרתו של החוק הייתה למנוע מכירה מתחת למחירי העלות. החוק ייושם על מנת למנוע מלחמה נוספת של מחירים קמעונאיים, לאחר שמלחמת מחירים קודמת הובילה להתמוטטות רשת הסופרמרקטים H.Williams. חוק המצרכים אוסר על מכירת מספר מוצרי צריכה מתחת למחיר מחירון מסוים.

אולם, מחיר המחירון אינו לוקח בחשבון הנחות שניתנות "מחוץ לחשבונית" על ידי הספקים לקמעונאים. חוק המצרכים למעשה מנע מהקמעונאים להעביר את ההנחות שניתנות מחוץ לחשבונית הלאה אל הצרכנים. כך,

המערכת שהוחלה היתה שוות ערך לשמירה על המחיר הקמעונאי, תוך שהיא גרמה לקמעונאים ללחוץ על קבלת הנחות גדולות מחוץ למחירון.

נראה כי חוק המצרכים דחף מלאכותית את המחירים הקמעונאיים כלפי מעלה; הגדרת מחיר מינימלי מנעה התפתחות של תחרות מבוססת מחיר במוצרים הכלולים בחוק, ראה תרשים 2-18. מאז יוני 2001, מחיריהם של פריטי המזון שנכללו במסגרת חוק המצרכים עלו ב-7.4% בעוד שמחיריהם של פריטי המזון שלא נכללו במסגרת חוק המצרכים ירדו ב-5.1% - שנת 2001 נלקחה כנקודת ההשוואה מאחר ובשנה זו נכנסו לשוק האירי הרשתות הזולות הגרמניות Aldi ו-Lidl, אשר הגדילו את רמת התחרות בשוק בכללי.

Figure 2-18. Evolution of Prices of Food Products in / out of Groceries Order Scheme



Source: CSO Data (Central Statistics Office Ireland)

מרבית המומחים הגיעו למסקנה שלחוק המצרכים היה חלק ניכר בהשפעה על רמת התחרות סביב הסחורות הנכללות תחת חוק זה החל משנת 2001 ואילך. רשות ההגבלים העסקיים של אירלנד העריכה כי בשנת 2006 חוק המצרכים העלה את התשלום הממוצע של משפחה על מזון בכמעט 500 אירו בשנה. רשות ההגבלים העסקיים של אירלנד עוד הסבירה, כי כניסתן לשוק של הרשתות הזולות Aldi ו-Lidl ייצבה את המחירים אך המחירים של הפריטים שנכללו במסגרת חוק המצרכים המשיכו לעלות, בעוד שהמחירים של אלו שהחוק התיר תחרות סביבם, ירדו.³⁸

סביב הקשר זה, **ממשלת אירלנד החליטה לבטל את חוק המצרכים בשנת 2006**.³⁹ על פי מייקל מרטין - (Micheal Martin TD), שר התעשייה, המסחר והתעסוקה "פשוט מאוד, חוק המצרכים פעל בניגוד לאינטרס של הצרכנים במשך כמעט 18 שנים. הסיבה המרכזית והחשובה ביותר לביטולו של החוק היא שהוא שמר על מחירי המצרכים באירלנד ברמה גבוהה מלאכותית בכך שהוא איפשר לספקים להגדיר מחירי מינימום שמתחתיהם לא היה ניתן למכור את המוצרים."

³⁸ The Competition Authority - News Release of 13th September 2005

³⁹ The Order was revoked via the enactment of the Competition (Amendment) Act 2006 in March 2006, section 4 of which explicitly repealed the Order.

עסקים קטנים ובינוניים לעיבוד מזון משמעותיים במספרם במדינות רבות. יתר על כן, לעסקים הקטנים והבינוניים יש תפקיד חשוב בהשפעה על הדינמיקה של השוק כיוון שלעיתים קרובות הם מייצרים עבור מותגים פרטיים המוצעים ברשתות קמעונאיות מוזלות, דינמיקת שוק שנוטה לדחוף את מחירי המזון כלפי מטה. למעשה, הספקים הגדולים, במיוחד כאשר הם מחזיקים בעמדת מפתח בשוק, אינם מוכנים לעיתים לייצר עבור מותגים פרטיים של הקמעונאים. על כן, בשוק שבו רמת הייבוא נמוכה, רמת הריכוזיות של ספקי המזון היא יחסית גבוהה בשווקי המוצר, והשחקנים הקטנים והבינוניים חלשים יותר, ישנו נתח שוק קטן יותר של המותגים הפרטיים. מחקר על גישת הצרכנים למותגים פרטיים בדרום אפריקה מתאר דוגמא רלוונטית: "מערכת היחסים שבין היצרן לקמעונאי התגלתה כחסם בפני הצמיחה בפועל של מותגים פרטיים בשוק הדרום אפריקאי. כתוצאה ממספר מצומצם מאוד של ספקים גדולים בדרום אפריקה (...), לקמעונאים היה כח מיקוח מוגבל שבאמצעותו הם יכלו לשכנע את היצרנים לספק להם מוצרים עבור מותגים פרטיים."⁴⁰

לעיתים קרובות יצרני המזון הקטנים נתקלים בחסמי כניסה או פיתוח. בנוסף לקשיים האינהרנטיים הרגילים בהם נתקלים העסקים הקטנים והבינוניים, כגון גישה לאשראי, משיכת עובדים מוכשרים או יכולת התחרות מול חברות גדולות, הם גם נוטים להיות יותר פגיעים בפני נהלי מסחר בלתי הוגנים מצד קמעונאים גדולים. יחד עם זאת, עסקים קטנים ובינוניים עשויים גם ליהנות מיתרונות תחרותיים מסוימים אחרים, כגון גמישות ויכולת מהירה לשינוי כיוון בתגובה לשינויים בסביבת השוק.

מדיניות התמיכה בעסקים קטנים ובינוניים לעיבוד המזון

ניתוח החסמים שמולם ניצבים העסקים הקטנים והבינוניים בישראל בוצע לאחרונה על ידי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (תרשים 2-19)

Figure 2-19. Challenges Faced by Small and Medium Enterprises in Israel



ישנן שלוש קטגוריות ספציפיות של אפשרויות מדיניות שעל קובעי המדיניות בישראל לשקול, אשר ייתכן ויסייעו בהקשר של האתגרים הספציפיים מולם ניצבים העסקים קטנים ובינוניים במגזר המזון:

א. **הקלת הגישה להון** – אשר תחזק באמצעות תמיכה ממשלתית פרטנית, כולל:

⁴⁰ Beneke, J. (February 2010). "Consumer perceptions of private label brands within the retail grocery sector of South Africa" African Journal of Business Management Vol. 4(2)

- העמדת מקורות אשראי, כמו למשל בקרן לעסקים קטנים ובינוניים של הממשלה (הגדלת משאבים בקרן לעסקים קטנים ובינוניים בוצעה בשנת 2012);
- עידוד השקעות הון פרטיות בעסקים קטנים (למשל לפי המודל של תכנית חברת ההשקעות עבור עסקים קטנים בארה"ב (Small Business Investment Company Program in the US));
- פיתוח רגולציה למגזר הפיננסי שתעודד בנקים לתת אשראי רב יותר לעסקים קטנים הקשורים למזון;
- מינוי "מגשר בנושאי אשראי" (גורם בעל סמכות גישור ליישוב סיכסוכים בין מוסדות פיננסיים ועסקים קטנים); ו-
- מתן סיוע בהקלת הדרישות המנהלתיות לקבלת גישה לאשראי (למשל, כמות המסמכים הנדרשת).

ב. **הענקת גישה מועדפת לחוזים ממשלתיים לעסקים קטנים ובינוניים.** עבור העוסקים בעיבוד מזון וחקלאים, מדיניות כזו תוכל להבטיח אפשרויות צמיחה כאשר המגזר הציבורי והפארא-ציבורי (לדוגמא, קנייני המזון עבור הצבא, בתי הכלא) מייצגים שיעור ניכר מצריכת המזון בישראל. יש לבחון היטב מדיניות זו בהיבט המשפטי לבדיקת היתכנות למול הסכם ה-GPA. ייתכן כי ניתן ליישם מדיניות זו רק עבור משרדים אשר אינם כפופים להסכם ה-GPA (כגון, משרד הביטחון בארץ וכן המשרד לביטחון פנים). ישנם שני סוגים אפשריים של מדיניות:

- הקלת הדרישות המנהלתיות בחוזים ממשלתיים לעידוד השתתפות של עסקים קטנים ובינוניים;
- הענקת גישה מועדפת לחוזים ממשלתיים לעסקים קטנים (למשל, בדומה לחוק העסקים הקטנים בארה"ב (Small Business Act in the US) – תיבה 1 בעמוד הבא.

ג. **תמיכה בפעילויות שיווק של עסקים קטנים ובינוניים המייצאים מזון** יכולה לסייע לשחקנים קטנים לפנות לשווקים נוספים גדולים יותר בחו"ל. תמיכה פרטנית יכולה לכלול למשל תמיכה מסחרית גיאוגרפית, תמיכה בהשתתפות בירידי מסחר, וביצוע מחקרי שוק (יש לציין שתמיכה שיווקית אינה כוללת סיבסוד הייצוא המוגבל בהסכמי ה-WTO).

מדיניות נוספת אשר לא ייושמה עדיין במדינות ה-OECD, וישומה נראה בעייתי לכותבי דו"ח זה, הינה דרישה מהקמעונאים לשמור על רמה מינימלית של שטח מדף למוצרים של עסקים קטנים ובינוניים. אחד האתגרים הגדולים ביותר מולם ניצבים העסקים הקטנים והבינוניים בתחום המזון הוא הצורך להתגבר לעיתים תכופות על חסרונות הנובעים מפאת גודלם, שמונעים מהם לקבל מקום על המדף של הקמעונאי. נראה כי באף מדינה החברה ב-OECD עדיין לא נעשה שימוש במדיניות אשר תחייב שמירת רמה מינימלית של מקום על המדף עבור מוצרים המגיעים מעסקים קטנים ובינוניים. בהודו, ניתן לראות דוגמא למדיניות המחייבת קמעונאים להקצות אחוז מינימלי ממכירותיהם לטובת מוצרים של עסקים קטנים ובינוניים. כפיצוי על פתיחה נוספת של שוק הקמעונאות ההודי להשקעה זרה ישירה (תיבה 2). יש לבחון מדיניות זו תחת מגבלות הסכמי ה-WTO ולבדוק את היתכנותה המישפטית (כולל בדיקה של החלת החוק על עסקים קטנים ובינוניים מכל מקור – מקומי או יבוא). אף כי מדיניות כזו תוכל לחזק את העסקים הקטנים והבינוניים, ישומה נראה בעייתי לכותבי דו"ח זה.

Box 1. Small Business Act in the United States

In the US, food-related SMEs also experience challenges in growing and competing with larger companies. From the 1950s onwards, the US implemented a series of laws to support SMEs (across all sectors), starting with The Small Business Act in 1953. Additional laws were passed to support small-scale businesses since then (e.g, SBIC Berry Amendment and the Buy American Act of 1933, which reserved a share of public markets to American companies).

The *Small Business Act*, first enacted in 1953 but modified several times since its creation, aims to support SMEs, including those in the food industry with a number of measures:

- Creation of the Small Business Administration (SBA), providing management assistance to small businesses (Counseling and technical assistance, training)
- Preferred access for SMEs in public markets (which currently represents ~23% to 40% of spending depending on the state)
 - Eased access to loans with Loan Guarantee Program
 - Eased access to information
 - Creation of an Office of Advocacy to defend SMEs

Small Business Administration (SBA) also provides support to small businesses through Small Business Development Centers – essentially management assistance (counseling, training and technical assistance) to current and prospective small-business owners.

The *Small Business Investment Corporation (SBIC) Program* is also a notable effort provided by the US authorities to encourage small and medium enterprises. It was created in 1958 to “bridge the gap between entrepreneurs’ need for capital and traditional financing sources”. The SBIC Program acts as a fully small business-oriented “fund of funds”:

- Privately owned funds may be licensed as SBICs by SBA, if they abide by selected criteria (e.g., share of capital invested in SMEs)
- They may then benefit from preferential leverage from SBA (i.e., with below-market cost)

The impact of SBIC is far from negligible:

- Since 1958, SBICs have provided over \$50.6 billion of funding to over 100,000 small businesses.
- In May 2009, the SBA had over \$6.8 billion invested in 328 funds, plus another \$1.3 billion in outstanding commitments SBICs. Meanwhile, in this same year, private capital committed to those 328 funds topped \$8.7 billion.

Box 2. Requiring Retailers to Source a Minimum Share of their Products from Local SMEs in India

One of the key challenges facing a food SME is often overcoming sub-scale disadvantages that prevent it from securing retail shelf space, especially if it is not equipped to address international markets and is thus limited to the domestic market. A policy of requiring a minimum level of SME-dedicated product shelf space appears to have not been deployed yet in other OECD countries. However, India has recently enacted a policy forcing retailers to source a minimum percentage of SME products.

Foreign Direct Investment (FDI) in retail is extremely limited in India. In fact, the market is closed to foreign-owned “multi-brand” retailers (which means, within the grocery sector, any supermarket format. Meanwhile, FDI in cash and carry wholesale and in single-brand retailing – up to 51% ownership - is authorized). In November 2011, the government prepared a controversial project to authorize foreign investors to own up to 51% of multi-brand retailers and up to 100% of single-brand retailers. To alleviate concerns that such opening could be harmful to Indian farmers and manufacturers (whose productivity levels lag far behind their OECD counterparts), the government proposed that FDI-backed retailers will have to source 30% of their supplies from Indian small and medium enterprises (SMEs). While the policy still has to be enacted as of May 2012, after a first setback in the end of 2011, its details have been already laid out by the government:

“In respect of proposals involving FDI beyond 51% (Note: for single-brand retailing – likely dispositions would apply for multi-brand retailers owned at up to 51%), mandatory sourcing of at least 30% of the value of products sold would have to be done from Indian 'small industries/ village and cottage industries, artisans and craftsmen'. 'Small industries' would be defined as industries which have a total investment in plant & machinery not exceeding US \$ 1.00 million (...) The compliance of this condition will be ensured through self-certification by the company, to be subsequently checked, by statutory auditors, from the duly certified accounts, which the company will be required to maintain.”

While this policy has been warmly welcomed by Indian SMEs, it was not the case for international retailers. Swedish home products retailers IKEA has held back its plans to open shops in India, unless a grace period is granted for complying with this sourcing clause.

2.3.3 מערכות היחסים שבין הספקים לקמעונאים







מערכות היחסים שבין הספקים לקמעונאים

מערכות היחסים שבין הספקים לקמעונאים נחקרו במספר מדינות בעשור האחרון, במיוחד במסגרת חקירות שהובילו רשויות ההגבלים העסקיים בתחום שוק המצרכים (למשל, בבריטניה או אוסטרליה). במקרים אחדים, נהלי מסחר בלתי הוגנים הובילו לכשלים בשוק שתועדו במספר מדינות החברות ב-OECD. נהלי המסחר הבלתי הוגנים משפיעים על הקמעונאים ועל הספקים כאחד.

להלן מספר דוגמאות שכיחות עם השפעות שליליות על הספקים:

- תנאי תשלום בלתי הוגנים - כגון עיכוב תשלום למשך פרק זמן ארוך;
- ספקים הנדרשים לבצע ויתורים משמעותיים בנוגע למכירה או לתנאי המכירה לרשתות אחרות;
- הקניינים מחרימים ספק או מגבילים את הרכישה ממנו בצורה מסוימת על מנת להחליש את העמדה התחרותית של אותו הספק.





Figure 2-20. Unfair Practices Affecting Suppliers

Category	Description	Examples
Conditional Purchase Requirements	Supplier required to provide significant concessions concerning trading partners or conditions of purchase	 Foreclosure - Coop pressured its suppliers to prevent them supplying Lidl <i>Swi.</i>
Additional Payment Requirements	Supplier required to pay to gain/retain access to a key distribution system or compensate the buyer for any failings	 Carrefour condemned for obtaining in supply contracts off-invoice rebate corresponding to «services» - without indicating their nature <i>Fra.</i>
Discriminatory Clauses	Supplier pressured to ensure that it does not offer better terms or products to other purchasers	 Right of first refusal: Toys'R'US pressured its suppliers to propose all their new toys to them first <i>US</i>
Refusal to Buy	Purchaser boycotts a supplier or limits its purchases in such a way as to weaken the supplier's competitive position	 Prodim (Carrefour) forced to cease buying from a provider of packaged meat, forcing it out of business <i>Fra.</i>
Deliberate Risk Shifting	Purchaser pushes on to its supplier the financial risk that it faces from uncertainty over its own performance (e.g. payments to cover wastage on unused/unsold items)	 Identified as a common practice by a survey from the Korean Federation of Small and Medium Businesses <i>Korea</i>
Service Or Input Requirements	The purchaser requires a supplier to provide particular services or to use particular inputs	 Farmers in the UK complained they were pressured by supermarkets to use a more expensive packaging company <i>UK</i>

להלן מספר דוגמאות עם השפעות שליליות על הקמעונאים:

- ספקים המציעים תמריצים לרשתות סופרמרקטים בכדי למנוע מהם להציע מוצרים מיבוא מקביל; וכן
- ספקים מונעים חדירת שחקנים חדשים / שחקנים זרים לשוק על ידי איום על הרשתות הקמעונאיות בביטול הנחות ובמקרים מסוימים אף על ידי סירוב לספק את מוצריהם.

Figure 2-21. Unfair Practices Affecting Retailers

Category	Description	Examples
Discriminatory Pricing Abuse	Dominant suppliers leverage seller power to impose directly or indirectly unfair purchasing or selling prices to retailers	 Market power abuse by United Brands Co. (Chiquita), who sold similar bananas at different prices to different distributors depending on the final market <i>EU.</i>
Blocking Parallel Exports	Suppliers offered incentives to supermarket chains to prevent them from engaging in parallel imports of competing products	 In Greece, Nestle Hellas was fined €30M for threatening supermarket chains to cut all discounts if Nestle products were bought from another supplier <i>Gre.</i>
Non-Compete Obligation	Some suppliers required distributors to report favorable offers made by competitors, and prevented them from accepting these offers unless they were not matched	 In Greece, Nestle Hellas imposed such obligations on its distributors, and also required them to disclose any available information on competitors' marketing strategy <i>Gre.</i>
Refusal to Supply	Suppliers prevent entry of new players / foreign players by refusing to sell their products	 Coca-Cola subsidiary in Mexico was found guilty of threatening retailers to cancel discounts and even to cut supply of Coca-Cola if they refused to delist a rival Cola brand <i>Mex.</i>

המדיניות שנקטת במדינות אחרות על מנת לשמור על יחסים הוגנים בין הספקים לבין הקמעונאים

מדינות רבות החברות ב-OECD ניסו ליצור סביבת שוק בריאה יותר ותחרותית יותר על ידי ויסות יחסי הספק-קמעונאי באמצעות קוד התנהגות (על פי חוק או על פי הסכם), ועל ידי פיתוח מנגנונים לאכיפת ההנחיות הקיימות. באוסטרליה (קוד על פי הסכם) ובבריטניה (קוד על פי חוק), אכפו את קוד ההתנהגות באמצעות מנגנונים המפוקחים על ידי מגשר, לצד מנגנונים לטיפול במקרים חמורים יותר של הפרת חוק, והצליחו להפחית את ההתנהלות הלא הוגנת בין הקמעונאים לספקים. בנוסף, על מנת ליישם את קוד התנהגות, בריטניה אף חיזקה את הרשות לתחרותיות בתקציבים ומשאבי כח אדם שסייעו במתן מענה לחסם תחרות ייחודי זה.

בישראל, רשות ההגבלים העסקיים ערכה חקירה בעבר לאחר שזיהתה מספר נהלי מסחר בלתי הוגנים בין הקמעונאים לספקים והוציאה הנחיות ברורות כדי לתת מענה לנהלי מסחר אלו. דו"ח זה לא ערך חקירה עצמאית על מנת לבדוק אם התנהגות כזו ממשיכה להתרחש ואם לאו.

חיזוק רשויות התחרות וההגבלים העסקיים

על אף שנוהלי המסחר מוגדרים כחלק מתקנות התחרות, הדבר אינו תמיד מונע מקמעונאים או מספקים לנצל את כח הרכישה החזק שלהם. שחקנים חדשים עשויים להסס או להימנע מלגרור חברות מובילות אל מאבקים משפטיים ארוכים שעשויים להיות אף יקרים. בנוסף, הניסיון לפרש במדויק את חוקי התחרות בהקשר של המכירה הקמעונאית המודרנית עלול להיות סבוך או שנוי במחלוקת.

הענקת סמכות לרשויות התחרותיות וההגבלים העסקיים יכולה להוות מנוף נוסף שבאמצעותו ניתן לסכל את נהלי המסחר הבלתי הוגנים שהוזכרו לעיל. יש לציין כי הממשלה הגדילה את המשאבים לרשות להגבלים עסקיים בהתאם להמלצות טרכטנברג.

קודי התנהגות

על מנת להגן על ספקים וקמעונאים כאחד, ניתן להגדיר קוד התנהגות שיארגן טוב יותר את מערכת היחסים שבין השחקנים וימנע או יגביל נהלי מסחר בלתי הוגנים.

הממשלות יכולות לעודד את תעשיית הקמעונאות וייצור המזון להגדיר קוד התנהגות על פי הסכם, כמו במקרה של אוסטרליה, שבו הוגדר קוד ההתנהגות של תעשיית המזון. קודים הנכתבים על פי הסכם נהנים מכך שהם גורמים למשתתפים שונים בתעשייה לנהל דיאלוג ביניהם על נהלי המסחר ולהבהיר את אופן היישום של התקנות הקיימות. עם זאת, הדבר אינו דורש מהצדדים להתחייב לנקוט פעולות מסוימות. כתוצאה מכך, לעיתים קרובות, ההשפעה ארוכת הטווח של קודים הנכתבים מבחירה היא מצומצמת מאוד.

במקרים אחרים, קודי התנהגות נאכפים על פי חוק, כמו קוד ההתנהגות של תעשיית המזון בבריטניה. מגשר ממונה לפקח על יישום הקוד והוא רשאי להטיל סנקציות על כל הפרה של הקוד, כך שקוד זה יכול להוות כלי מדיניות יעיל יותר מאשר קודים הנאכפים מתוך הסכם.

Box 3. Case Study: Groceries Supply Code of Practice in the UK

The UK Groceries Market Investigation Order implemented the Groceries Supply Code of Practice in 2009 to address unfair practices. The rationale of the Competition Commission was to prevent practices which could result in consumer harm: *“The Competition Commission analyzed the evidence carefully and concluded that certain of the supply chain practices of grocery retailers would have an adverse impact on the willingness of suppliers to invest in new capacity, products and production processes and this would, if left unchecked, ultimately have a detrimental effect on consumers”*¹

The GSCOP forces retailers to deal fairly and lawfully with suppliers, and not to vary supply agreements retrospectively, except in defined circumstances. It forces them to pay suppliers within a reasonable time. It also limits large retailers’ power to delist suppliers, or make them change supply chain procedures or pay a number of additional costs (promotions, resolving customer complaints, stocking their products, marketing costs, compensation for wastage).

The UK Groceries Supply Code of Practice was hailed as a major improvement by farmers and by the food manufacturing industry, since it defined precisely the scope of unfair trade practices. However, the enforcement of this code has been somewhat controversial. For example, the major retailers refused to offer suitable undertakings to commit to this new Code of Practice. The Competition Commission thus recommended the creation of an Ombudsman in charge of enforcing the Code, acknowledging that the top retailers were not ready to make commitments regarding the application of the code - a view shared by industry players: *“Until we have an adjudicator in place, there is no efficient monitoring or regulation of GSCOP”*, explained Susan Dole, Head of Corporate Finance and Head of Code and Compliance Officer for Groceries Supply Code of Practice at Waitrose (a UK retailer).

Since the Commission was not entitled to set up an Ombudsman, it asked the Department for Business, Innovation and Skills (BIS) to do so, and gave them the power to monitor and enforce the Groceries Supply Code of Practice, and to also impose fines on retailers for noncompliance with the Code: *“It is further recommended that the Ombudsman be given the power to levy significant monetary penalties on retailers for noncompliance with the GSCOP”*. In May 2011, the Draft Groceries Code Adjudicator Bill was published,¹ making this policy all the more effective.

3 אספקה מיובאת

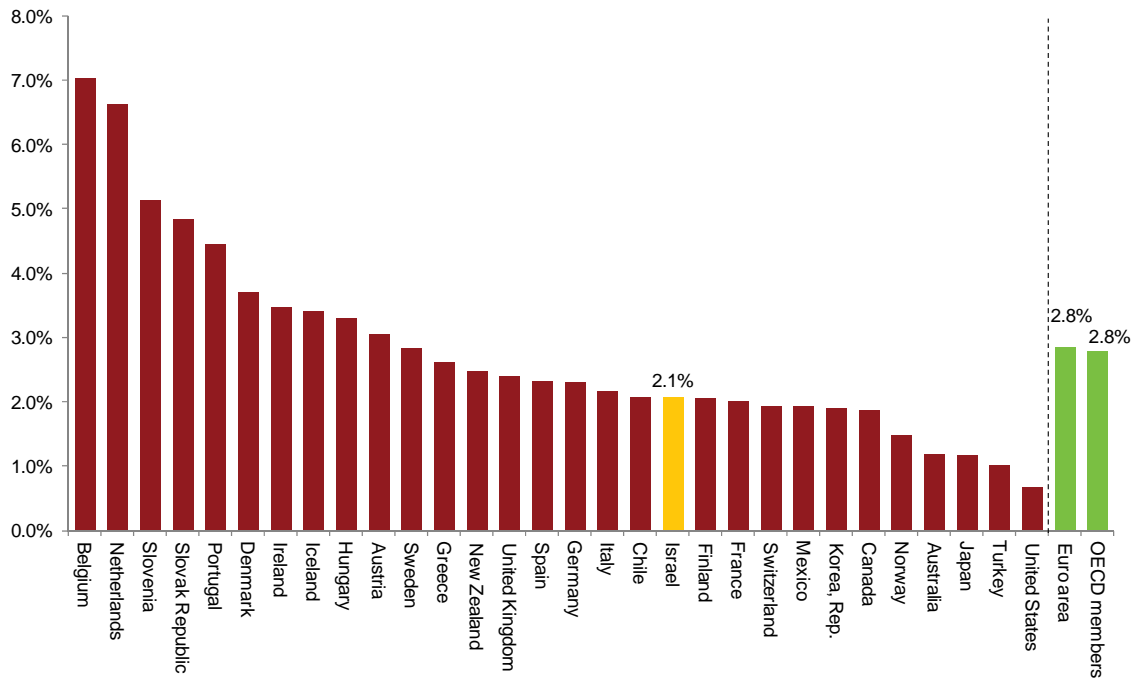
3.1 המזון המיובא בישראל

3.1.1 היקף יבוא המזון

המסחר במוצרי מזון מעניק לצרכנים מבחר גדול יותר של מוצרים חליפיים וכך מגדיל את רמת התחרות. לעיתים קרובות, כלכלה שהיא יחסית פתוחה יותר מאלצת את הספקים המקומיים להשקיע בפעילויות התייעלות ו/או באסטרטגיות של בידול כגון מיתוג מוצרים ו/או פיתוח מוצרים חדשניים.

כפי שמוצג להלן, יבוא המזון של ישראל, כאחוז מתוך התמ"ג, היה 2.1% בשנת 2010, מתחת למוצעים של ה-OECD ושל אזור האיחוד האירופי (שניהם עומדים על כ-2.8%). מבין מדינות ה-OECD, ישראל נמצאת ברבעון שלישי בבחינה של רמת היבוא מתוך התמ"ג.

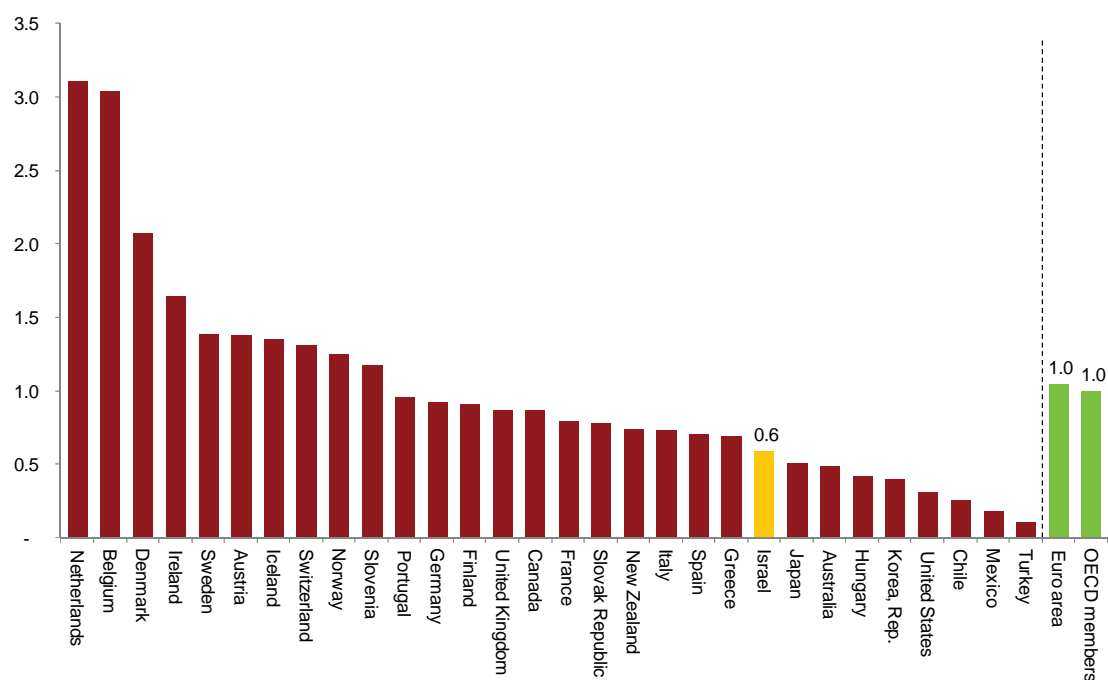
Figure 3-1. Global Food Imports (% of GDP), 2010



Source: World Bank

תוצאות דומות מתקבלות כאשר משווים את רמת הייבוא של מוצרי מזון בחלוקה לנפש (תרשים 2-3).

Figure 3-2. Global Food Imports per Capita (\$ '000), 2010

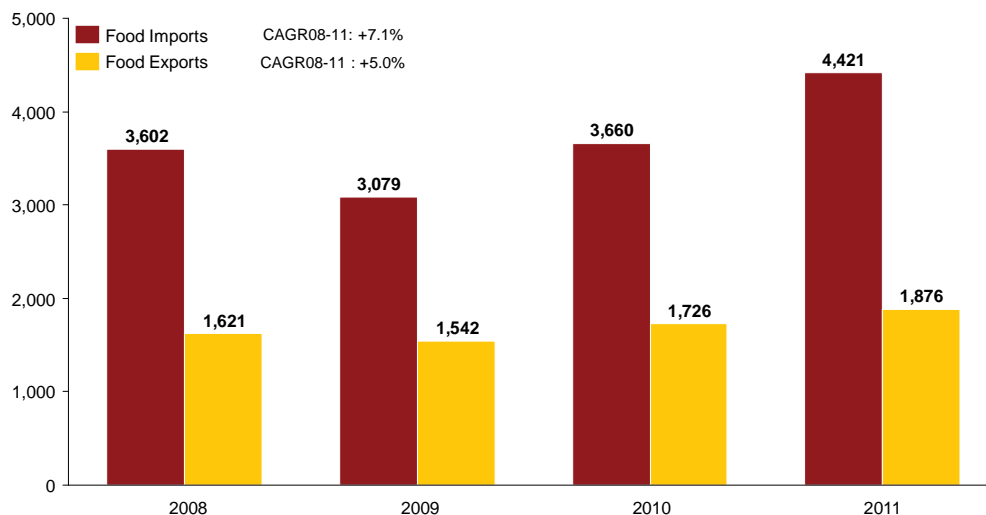


Source: World Bank

3.1.2 המסחר במזון בישראל בין השנים 2005 ל-2011

בכל הקשור למזון, ישראל מייבאת יותר מאשר היא מייצאת, עם צמיחה יציבה ביבוא וביצוא בשנים האחרונות. בין השנים 2008 ו-2011 יצוא המזון גדל ב-5% בשנה בעוד שיבוא המזון גדל ב-7.1% (תרשים 3-3).

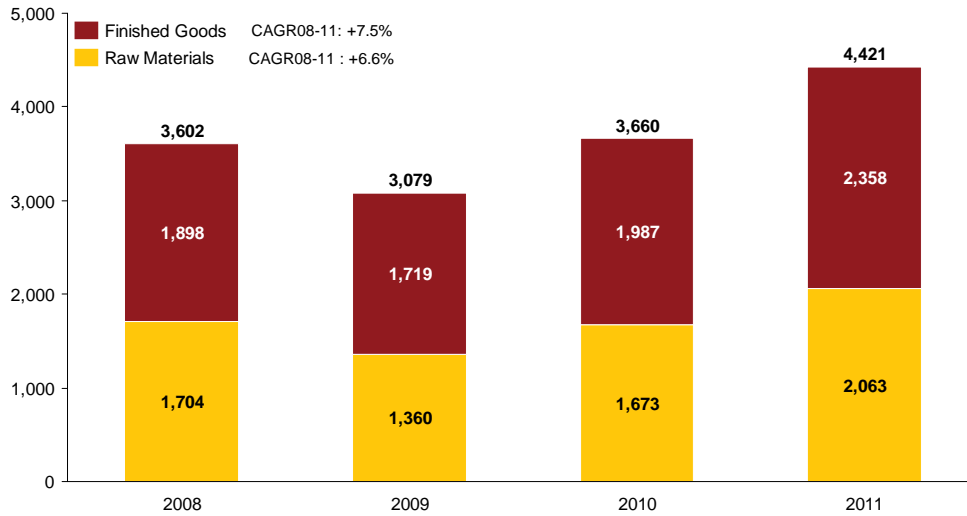
Figure 3-3. Israel Food Imports and Exports in Value (\$US Million), 2008 - 2011



Source: Israel Central Bureau of Statistics

בתרשים 3-4 מוצגים ההבדלים שבין חומרי הגלם לבין תוצרת המזון המוגמרת מתוך סך כל המזון המיובא. חומרי הגלם היוו בעקביות שיעור של כ-47% מתוך סך כל המזון המיובא. ניתן לראות כי במהלך 4 השנים האחרונות חלה עליה מהירה ביבוא המזון, כאשר יבוא התוצרת המוגמרת עלה בקצב מעט יותר מהיר מאשר יבוא חומרי הגלם.

Figure 3-4. Israel's Food Imports of Raw Materials and Finished Goods in Value (\$US Million), 2008 – 2011

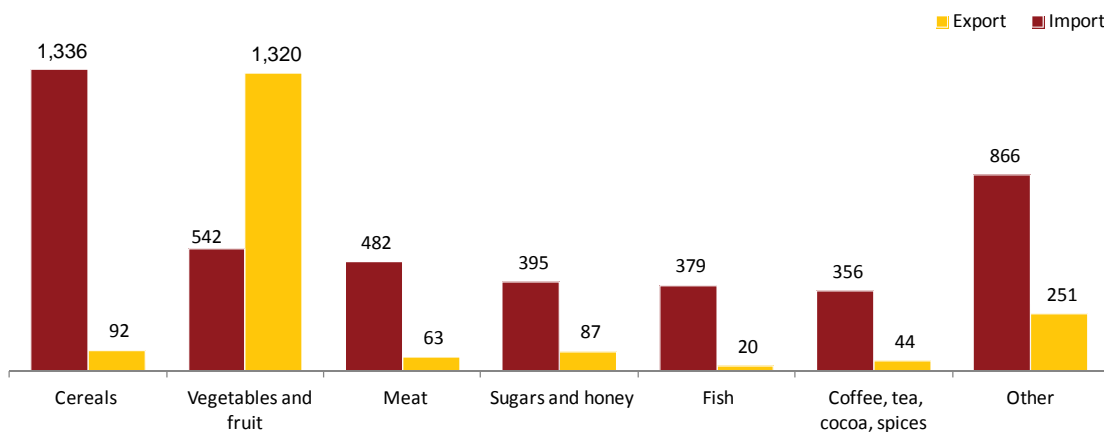


Source: Israel Central Bureau of Statistics

כפי שניתן לראות בתרשים 3-4, בין השנים 2008 ל-2009 חלה ירידה של 15% ברמת יבוא המזון, ככל הנראה כתוצאה מההשפעה של המשבר הכלכלי העולמי. ניתן להסביר חלק מירידה זו גם עקב ירידת הערך של השקל לעומת הדולר, כך שיתכן כי יבוא מוצרי מזון הפך לפחות אטרקטיבי באופן יחסי בתוקפה זו.⁴¹

ניתן לנתח את האיזון שבין היבוא לבין היצוא בקרב מספר קטגוריות מוצר שונות על מנת לציין תחומים שבהם ישראל תלויה יותר באופן יחסי ביבוא, לעומת תחומי יצוא משמעותיים יותר שבהם ישראל מתחרה ברמה הבינלאומית.

Figure 3-5. Israel's Food Imports and Exports by Category in Value (\$US Million), 2011

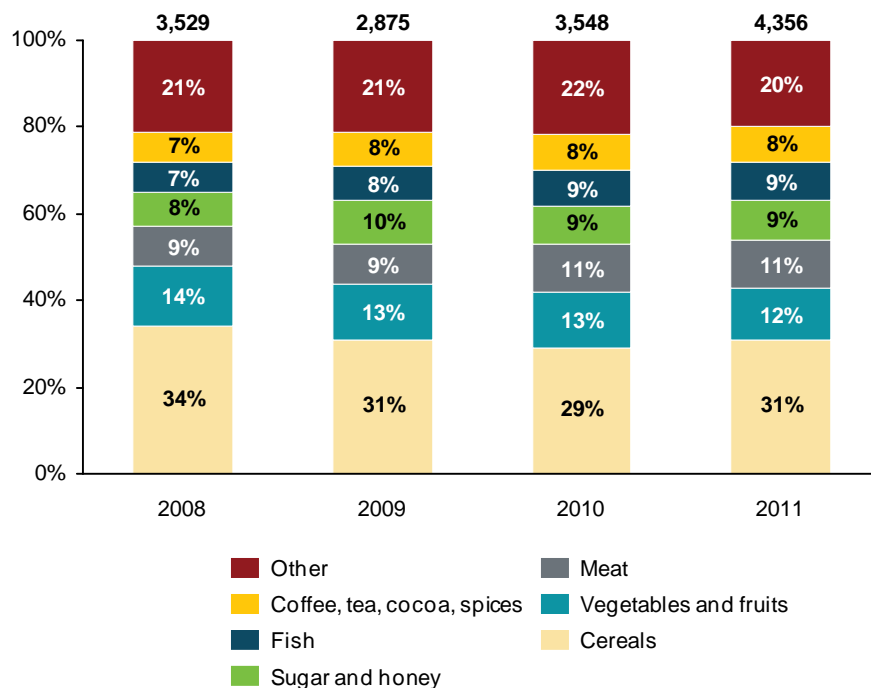


Source: Israel Central Bureau of Statistics

⁴¹ As seen by the academic Article: A.C Arzie (1998), "The Effects of Exchange Rate Volatility on US Imports: An Empirical Investigation", International Economic Journal, volume 12, number 3

בתרשים 3-5 ניתן לראות את החשיבות של הפירות והירקות כתחום יצוא. בקטגוריות אחרות, ישראל מייבאת יותר מאשר היא מייצאת. כפי שניתן לראות בתרשים 3-6, בשנת 2011 יותר מ-50% מיבוא המזון היה של דגנים, בשר, פירות וירקות.

Figure 3-6. Israel's Food Imports by Categories in Value (\$US Million), 2008 - 2011



Source: Israel Central Bureau of Statistics

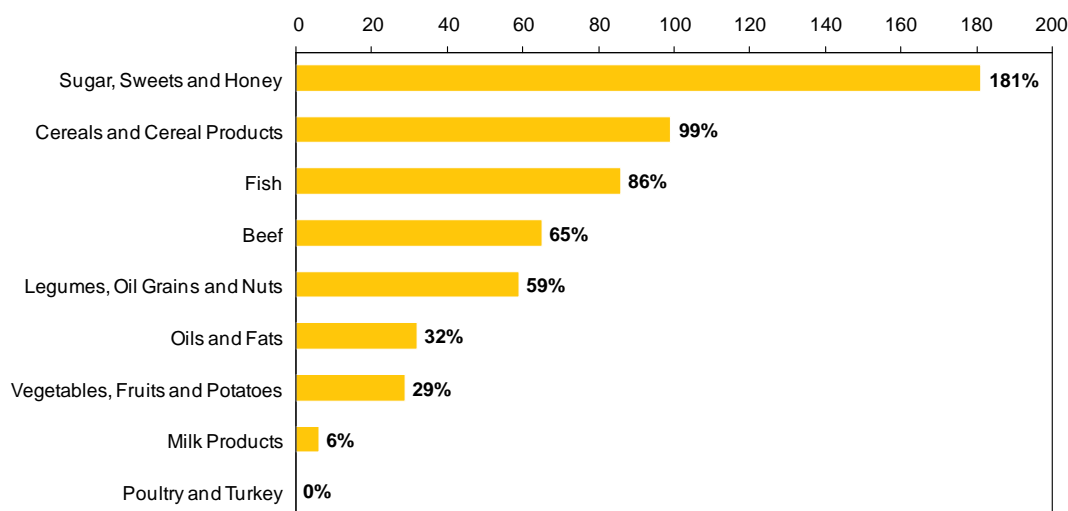
יבוא המזון והתוצרת המקומית בשנת 2010

ניתן להגדיר את רמת התלות של מדינה מסוימת ביבוא על ידי יחס התלות ביבוא, אשר מחושב על פי הנוסחה הבאה:

$$\text{Import Dependency Ratio} = \text{Imports} / (\text{Domestic Production} + \text{Imports} - \text{Exports})$$

מדד זה מודד את חשיבות של היבוא לעומת התוצרת המקומית (כולל יצוא מחדש).

Figure 3-7. Israel's Import Dependency Ratio, 2010



Source: Israel Central Bureau of Statistics

כפי שניתן לראות לעיל לישראל יש תלות נמוכה יחסית ביבוא של עופות ומוצרי חלב. מנגד, לישראל יש יחס תלות גבוה יחסית בסוכרים בדבש ובדגנים. יחד עם זאת, חשוב לזכור כי יחס התלות ביבוא כולל גם יצוא, אשר עלול להגדיל את היחס הנצפה.

3.2 חסמי הסחר והשפעתם על רמת התחרות

3.2.1 הקדמה: השפעת חסמי הסחר המכסיים וחסמי הסחר שאינם מכסיים

כפי שמוצג בסעיף 3.1, רמות יבוא המזון בישראל היו יחסית נמוכות יותר בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD. חשיפה לשיעור גבוה יותר של מזון מיובא עשויה להוביל ללחץ תחרותי אשר יוריד את מחירי המזון.

חסמים אשר מגבילים את כניסתן של סחורות זרות, בין אם כתוצאה מרגולציה או מהדינמיקה התחרותית, ואשר אינם מיטיבים עם הצרכן עלולים להיחשב לעיתים ככשל שוק אשר פוגע ברמת התחרותיות ויתכן שאף בצרכנים, דרך רמות מחירים גבוהות.

רמת יבוא המזון בכל מדינה ומדינה תלויה במספר רב של משתנים חשובים:

- תנאים גאוגרפיים ותנאי אקלים, אשר קובעים את אופיה ואת הפוטנציאל של התוצרת החקלאית;
- גודל השוק והאטרקטיביות שלו, אשר בעיקרם קשורים לגודל האוכלוסייה, וכח הרכישה שלה;
- החשיבות והתחרותיות של תעשיית המזון המקומית;

- שינוי בטעמים בשוק (שינויים בטעמים בשוק עשויים להגדיל את הצורך ביבוא במידה ושיעור הצריכה של מוצרי המזון הנדרשים אינם במדינה בכמות מספקת)⁴²
- מדיניות היבוא, כולל רמות המכס, מכסות היבוא, הסכמי סחר חופשי וחסימי מסחר שאינם מכסיים, כגון:
 - תקני בטיחות המזון ודרישות ההתוויה והסימון;
 - תהליכי יבוא וביצוע בדיקות בריאותיות;
 - זמני טיפול במוצרים חדשים, אשר עשויים לשחק תפקיד אפילו עוד לפני שהיבוא מתרחש בפועל; וכן
 - גולוציה ביבוא – כגון צווים להגנה על התוצרת המקומית, למשל מפני טענת היצרן.

הסרת חסימי היבוא תלויה, לעיתים קרובות, במדיניות רמות התמיכה שהחברה רוצה להעניק לחקלאים ולספקים המקומיים שלה. תמיכה כזו עשויה לכלול שיקולים לאיזון בין רמת ההגנה על החקלאים והספקים לבין השפעת הגברת החשיפה ליבוא על הצרכן.

השפעות הסרת חסימי מסכיים וחסימי שאינם מכסיים

מכסי יבוא וחסימי מסחר שאינם מכסיים⁴³ מהווים מנופים מרכזיים ליישום מדיניות ממשלתית להגנה על תעשיות מקומיות קיימות או מתפתחות מפני התחרות הזרה.

כפי שצוין קודם לכן, מכסי היבוא וחסימי המסחר שאינם מכסיים בדרך כלל מובילים לעליית המחיר לצרכן מאחר שהם מהווים חסימי תחרות לכניסת מתחרים בינלאומיים שהינם לעיתים גדולים ויעילים יותר. הדבר נכון במיוחד במדינות אשר בהן קיים שוק מקומי בגודל בינוני או שוק מקומי מוגבל.

מכסי היבוא וחסימי המסחר שאינם מכסיים חלים על מגוון רחב של מוצרים, כולל:

- חומרי גלם ומוצרים חצי-מוגמרים, אשר כוללים מוצרי תשומה לחברות עיבוד המזון, אותם ניתן למכור גם ישירות אל הצרכנים (כגון סוכר, דגים, בשר, חלב); וכן
- מוצרים מוגמרים, אשר כוללים תוצרת שנמכרת ישירות אל הצרכנים.

הרמה שבה החיסכון (הנובע מהורדת מכסים וחסימי שאינם מכסיים) יועבר הלאה תלויה בעיקר בהשפעת החשיפה ליבוא על רמת התחרות בכל אחת מחוליות שרשרת הערך, ובמידה פחותה יותר במשתנים הרגולטוריים. לפיכך, חשוב יהיה להשלים את הפחתת מכסי היבוא וחסימי המסחר שאינם מכסיים בעזרת אפשרויות מדיניות נוספות שמטרתן תהיה להגדיל את התחרות במורד שרשרת הערך.

עבור היבואנים הקיימים, הסרת מכסי היבוא וחסימי המסחר שאינם מכסיים תגרום להורדת עלויות אך גם להקלה אפשרית ביכולת חדירתם של שחקנים חדשים לשוק ולהגדלת רמת התחרות. לשם כך, חשוב לזהות ולטפל בחסימי המסחר שאינם מכסיים.

⁴² A case in point is Japan. Japan was mostly auto-sufficient in terms of rice production from 1960 to 2000, as rice production increased, keeping in line with demand. However, the “westernization” of diets resulted in a fast increase in consumption of animal protein and lipids. Rice accounted for 44% of daily caloric intake in 1965 and only 26% in 1991. This is the main reason why the overall food auto-sufficiency ratio dropped from 73% in 1965 to 48% in 1991, despite the increasing domestic rice production.

⁴³ E.g., Lengthy customs procedures, restrictive licenses, quotas, safety / quality standards, intellectual property laws, labeling conditions, anti-dumping procedures. Many of these Non-Tariff Barriers (but not all) are related to administrative food import processes (cf *infra*).

עבודת הוועדה כיסתה את מדיניות הפחתת המכסים וזיהוי חסמים לא מכסיים. הגדלת חשיפת השוק ליבוא הינה גורם מכריע במערכת המדיניות הרגולטורית המוצעת בד"ח זה. נושא המכסים מפורט בפרק ניפרד בדו"ח הוועדה. דו"ח זה מתמקד בזיהוי פעולות רגולטוריות הנוגעת לחסמים לא מכסיים בישראל.

מכסות זכאות למכס מופחת

ב-66 מדינות החברות בארגון הסחר העולמי⁴⁴, מתוך 147 מדינות, נהוגה מדיניות של מכסות זכאות למכס מופחת כחלק מהסכמי סיבוב אורגואי. נראה כי ישראל משתמשת במידה מועטה יותר במכסות הזכאות למכס מופחת. קיימות מכסות זכאות למכס מופחת אשר מוטמעות בהסכמים הרב-צדדיים של 1994 (עבור 12 סוגים של סחורות חקלאיות) ומכסות זכאות למכס מופחת נוספות רבות אשר הוגדרו כחלק מהסכמי הסחר החופשי עם ארה"ב, קנדה, מקסיקו, ועם האיחוד האירופי. מכסות אלו כוללות מספר רב של סחורות חקלאיות, אך הן גם כוללות מספר מוצרי מזון מעובד כגון גבינה או יין.

שיעור ניצול מכסות אלו נע בין 30% ל-40% בשנים האחרונות. שיעור הנחשב כנמוך מהרמות המקובלות, לרוב מכסות ממולאות בשיעור גבוה בהרבה, כגון 60-70% בממוצע העולמי, 72% עבור ארה"ב ב-2009.⁴⁵

יש להניח כי לעיתים הסיבות לניצול הנמוך יחסית של המכסות נובע מגורמי שוק, כגון טעמי השוק, או רמת מחירים. אך יש לתת את הדעת לתלונות של יצואנים אמריקאים שדיווחו על מספר בעיות.⁴⁶ על פי יצואנים אלו, האופן שבו פועלים בישראל הליכי ההקצאה של מכסות הזכאות למכס מופחת אינו אופטימלי (לדוגמה, הקצאת מכסות שאינן חיוניות מבחינה מסחרית, או קשיים מנהלתיים בעת קבלת רשיונות היבוא במסגרת המכסות). כמו כן, המחסור בשקיפות מהווה מכשול נוסף, שכן הנתונים אודות שיעור מילוי המכסות אינם ניתנים על בסיס שוטף.

3.2.2 חסמי סחר שאינם מכסיים

כפי שצוין קודם לכן, ניתן לסווג את חסמי המסחר שאינם מכסיים ל-4 קטגוריות:

- עמידה בדרישות התקנים (בעיקר בנוגע לבטיחות המזון ולאופן ההתוויה והסימון שלו), שעליה אחראים היבואנים;
- חסמי מסחר שאינם מכסיים הקשורים לדרישות מנהלתיות לפני תהליך היבוא;
- בדיקות בריאותיות ונהלי שחרור היבוא מהמכס;
- הליכים נגד היצף פוטנציאלי, אשר מתרחשים לרוב לאחר שהליך היבוא כבר בוצע.

התרשים הבא מתאר את סקירת חסמי המסחר שאינם מכסיים:

⁴⁴ Counting each of the European Union 27 members. EU has a common trade policy

⁴⁵ Lack of quota utilization is also linked to the evolution of agriculture specialization patterns.

⁴⁶ Source: United States Trade Representative report on Foreign Trade Barriers, 2011. Interviews with US representatives.

Figure 3-8. Assessment of Non-Tariff Barriers in Israel

Process	Steps (= Potential Non-Tariff Barriers)	Relative Importance of Barrier	Comments
Food Safety & Labeling standards	Compliance with safety standards	Medium	Ongoing harmonization with international standards should remove barrier over time
	Import Bans	Low	Few bans enforced (e.g., non-kosher meat)
	Compliance with labeling requirements	Low	Requirements appear to be generally aligned with the US / EU
Administrative Requirements Prior to Import	TRQ allocation process	Medium	Low quota fill rates; Issues highlighted by some US exporters re quota allocation process.
	Import process (e.g., Product Registration)	High	Import process approach different vs. US / EU's; creates a barrier for parallel imports.
	Parallel imports regulation	High	A number of key process barriers for parallel imports
Health checks & Clearance	Sampling & Health inspections	Low	Sampling rate in line with US's, no issue reported on length of inspections
Anti-dumping	Anti-Dumping Procedures	Low	Very few procedures initiated in the food industry

סקירה של החסמים הלא מכסיים של ישראל זיהתה מספר מכשולים עיקריים, כגון התקנים היחודיים לישראל, ניהול מכסות זכאות למכס מופחת, ומספר מאפיינים של הליכי יבוא אשר מהווים חסם ליבוא מקביל.

היבוא המקביל עומד בפני מספר חסמים רגולטוריים ותחרותיים. על אף שהיבוא המקביל מהווה נתח קטן מכלל יבוא המזון, נראה כי הוא יותר משמעותי בקטגוריות מסוימות (כגון, משקאות, ממתקים), נמכר בהנחה משמעותית ברוב המקרים ויכול להוות תחרות ליבוא בלעדי של מותגים נבחרים.

בישראל, החסמים ליבוא מקביל כוללים:

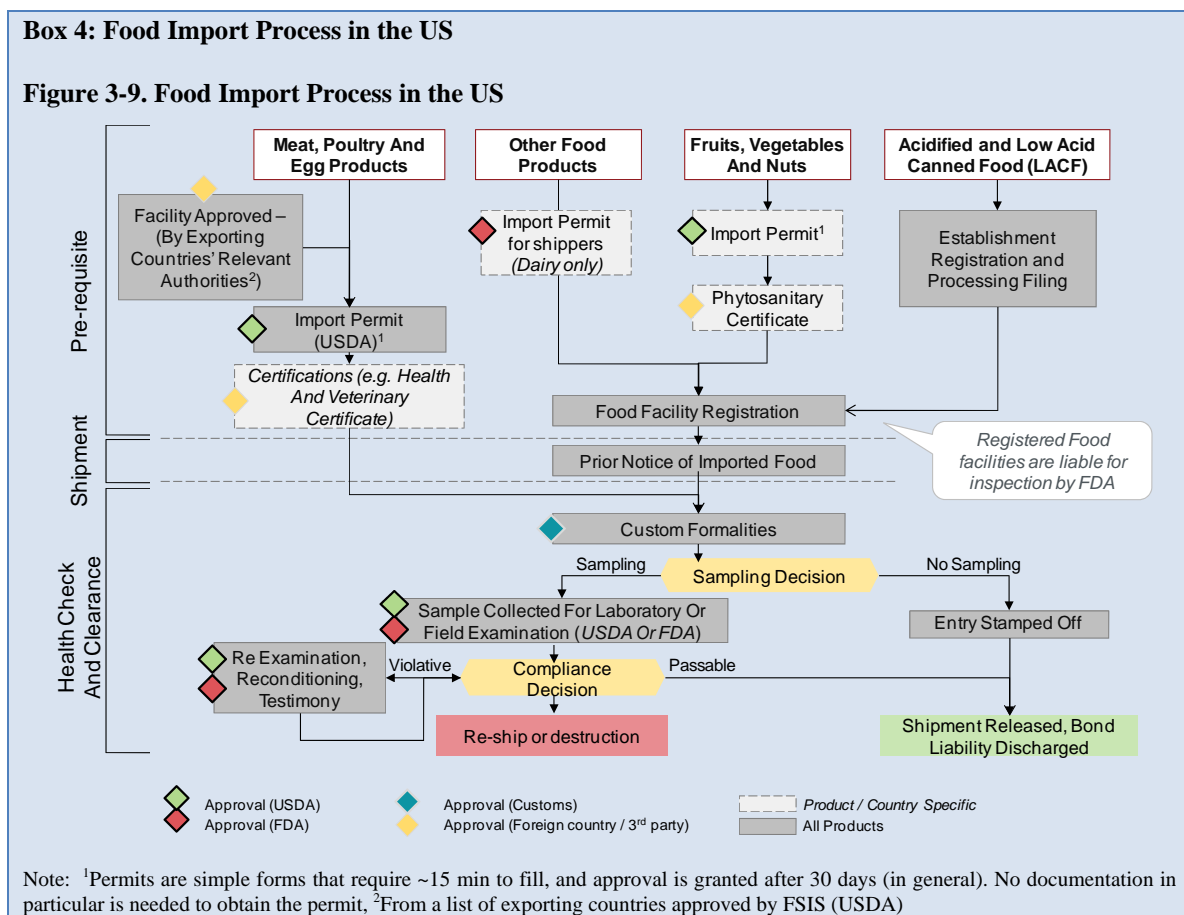
- i. הדרישה לייצור של מוצרי היבוא המקביל באותו מפעל הייצור של המוצר המקורי המיובא; וכן
- ii. במקרה של מפעלים שונים, היבוא אינו מוגדר כמקביל, ויעשה תוך רישום מלא ליבוא של המוצר (כולל אישור מהיצרן, אשר יבואן מקביל יתקשה לקבלו מתוך הגדרה);
- iii. בדיקות מעבדה לפני מתן ההיתר ליבוא;

השוואה של תהליכי היבוא בארה"ב ומדינות האיחוד האירופי לישראל מראה כי גישות הפיקוח שונות בין המדינות. כאשר עיקר ההבדל טמון בכך כי בישראל הפיקוח מושתת על עקרון עמידת המוצר בדרישות החקיקה (בין השאר, בתהליך רישום המוצר ליבוא). בארה"ב ובאיחוד האירופי, נראה כי הצורך בקבלת רישיון יבוא למוצר מוגבל למספר קטגוריות ספציפיות של מוצרים, בעיקר למוצרים מן הצומח וצמחים. ומושתת על ביקורת ברמת מדינת הייצור ואתרי הייצור. הבדלים אלו מהווים חסם ליבוא מקביל, שכן היבואן המקביל יתקשה להציג את המידע הנדרש לרישום המוצר ליבוא ללא אישור היצרן.

הליך היבוא בארה"ב, באיחוד האירופי ובישראל

עבור מרבית מוצרי המזון, הליכי היבוא הם יחסית פשוטים כשמדובר ביבואנים ממדינות מפותחות. מלבד הליכי המכס, אשר אותם נדרש לעבור כל יבואן עבור כל יבוא של סחורות, חלות כמה דרישות נוספות עבור מוצרי מזון :

- היבואנים הינם האחראים מבחינה חוקית עבור העמידה בדרישות של התקנות המקומיות, עבור כל המוצרים שהם מייבאים למדינתם – כלומר, תנאי ייצור נאותים, תקני בטיחות מזון ותקני סימונו;⁴⁷
 - עבור קטגוריות מזון מסוימות, יבואנים עשויים להידרש לרישיונות יבוא ספציפיים (בדרך כלל עבור מוצרי מזון טריים או רגישים);
 - לעיתים, נדרשים אישורים נוספים הקשורים לבטיחות עבור מוצרים מן הצומח (phytosanitary) או מן החי (veterinary) במקרה כזה, יש להמציאם על מנת לשחרר את המוצרים מהמכס; וכן
 - מוצרי מזון נדגמים אקראית לבדיקות בריאותיות. אם המוצרים נכשלים בבדיקות הבריאותיות הללו, הדבר עשוי להוביל למשלוח חוזר או להשמדת מוצרי המזון המיובאים. רק חלק קטן מהמוצרים המיובאים נבדק על ידי רשויות בטיחות המזון,⁴⁸ בשל העלויות הכבדות של הבדיקות.
- הליכי יבוא המזון של ארה"ב, של האיחוד האירופי ושל ישראל. מוצגים להלן:



⁴⁷ "Importers of food products [...] are responsible for ensuring that the products are safe, sanitary, and labeled according to U.S. requirements" – FDA; "When importing food of non-animal origin, it is incumbent upon the importer to ensure compliance with the relevant requirements of food law or with conditions recognized equivalent thereto by the Community" – European Commission.

⁴⁸ In the US, FDA samples and inspects about 1.5 to 2% of imported food. In Israel about 3% of imported food is inspected.

For **Meat, Poultry and Egg products**, importers must complete an import permit and submit it to the US Department of Agriculture¹. Permit usually takes 30 days or more to be delivered.

The permit describes the imported goods, their mode of transportation and US port of entry, information about the importer, the treatment of material prior to importation and the method of final disposition of imported material. The products must also be sourced from a predefined list of approved facilities provided by exporting countries. For some products within these categories, presenting health and veterinary certificates at customs is also required. After a sampling decision, products may either get through custom clearance or be subject to health inspections. For example, the US Department of Agriculture inspected 16% of meat, poultry and egg shipments in 2010.

Other food products – such as most packaged foods - are regulated by the Food and Drug Administration (FDA). There are two steps to be completed prior to import²:

- Step 1: All food facilities involved in the manufacturing, storage and packing process must be registered with the FDA. Once registered with the FDA, any facility –either domestic or abroad³ - may be inspected. Facility registration include information about the facility, its owners / operator, type of activity conducted at the facility, type of storage and general product categories handled by the facility. Facility registration requires completing an online form, which is not subject to any approval by the FDA. It has mainly two purposes: first, in the event of a food-related emergency, it allows to determine the source of the event and communicate quickly with affected facilities; second, it enables the FDA to identify which facilities to inspect. In 2011 there were 254,088 registered foreign facilities. In 2010 the FDA inspected 357 foreign food facilities (i.e. 0.1% of facilities abroad). The Food Safety Modernization Act, enacted in January 2011, requires the FDA to double number of inspections of foreign facilities every year.
- Step 2: Any shipment for these food products must be subject to a prior notice of entry, which include information about the country of origin, product information (FDA Product Code), product identifiers (production lot codes or production batch identifiers), quantity and packaging, information on the manufacturer, related facilities (contact, registration number), information on shipper, owner (address, contact information) and Food Facility Registration Number. The prior notice helps the FDA to plan health control procedures and sampling decision. Prior notices require filling documents between 2 and 8 hours prior to arrival (depending on products and route). No approval is needed, as it is only a registration, however, it has to be done for every shipment.
- Once these two steps are done, the shipments may enter into ports to undergo custom formalities. Once again, a small portion (1.5% - 2%) of these shipments will be sampled for health inspection by the FDA.

Fruits, vegetables and nuts constitute a hybrid category: some of these products, depending on geography and exact nature, may be subject to import permits. Providing phytosanitary certificates may also be required for some of these products. All fruits, vegetables and nuts are subject to food facility registration as well as prior notice of entry.

In addition to these general categories some specific products have special requirements. For example, for Infant Formula, the manufacturer must register with FDA and submit notification (information on formulation) as well as provide test results demonstrating that the formula complies with standards (FD&C Act).

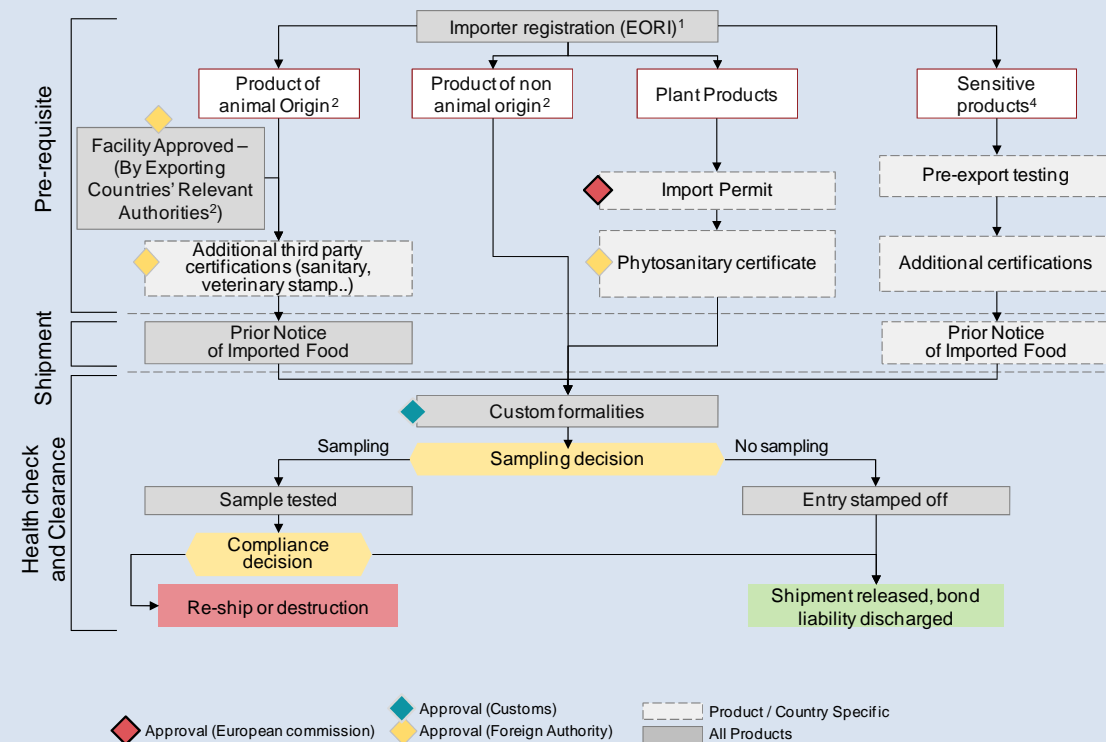
¹ Permit is generally issued if: permit is asked for authorized items, food items come from authorized countries, and if form is properly filled and signed by a US importer.

² There are also some minor variations: e.g., for dairy products, the shipper must apply for an import permit. For Acidified and Low Acid Canned Food, a specific additional facility registration must be filed.

³ However, there are few international facilities inspected. In 2010, FDA inspected less than 0.1% of the 254,088 registered foreign facilities.

Box 5: Food Import Process in the EU (Extra-Community Imports)

Figure 3-10. Food Import Process in the EU (Extra-Community Imports)



Note: ¹Registration number delivered automatically after filling a Registration Form, ²Ingredients containing both products of animal and non-animal origin must meet both requirements, ³Country with equivalent safety system (*EU determination*) sends list of establishments, ⁴Specific products / ingredients from specific countries (e.g. Japan after Fukushima's nuclear incident)

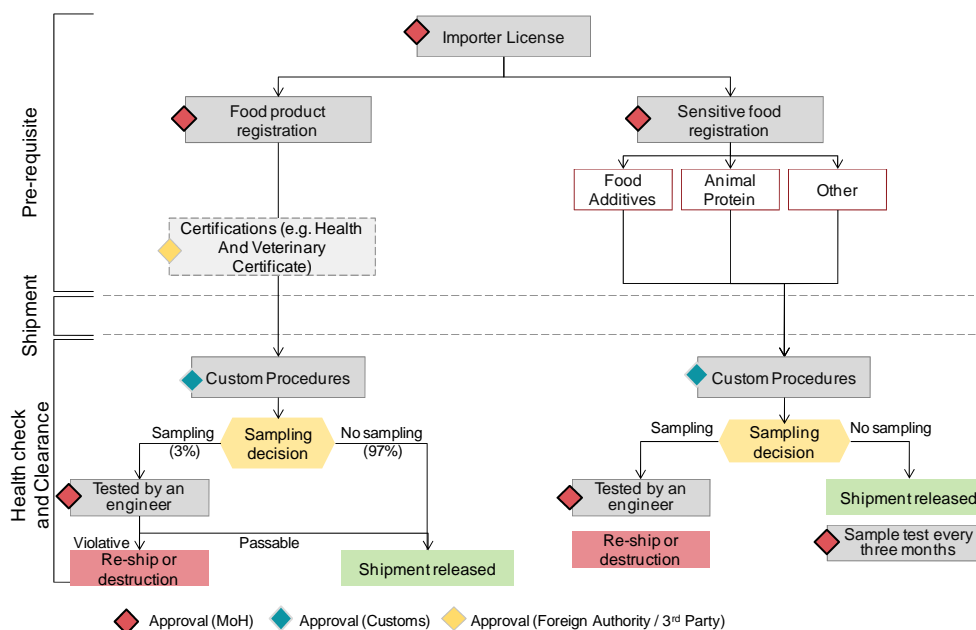
The food import process in the EU is relatively similar as the US's, with a few minor differences:

- In the first place, importers must undergo importer registration and obtain an EORI number. These numbers are usually delivered quickly (from 1 day to 2 weeks depending on member states). EORI numbers have no validity limit.
- **Products of animal origin** (e.g., meat, dairy products, eggs), must be sourced from facilities approved by exporting countries. In this case, the shipments will have to be subject to prior notices of entry similar to the US's. Additional third party certifications (such as veterinary certificates) may also be required to be provided for custom clearance, depending on the product. As in the US, shipments will be sampled – a small proportion of this shipment will undergo compliance tests (delivered by each of EU member states' health administration).
- **Products of non-animal origin** face to simpler requirements, since they do not differ from non-food imports – they are just subject to custom formalities and health inspections.
- The situation is different for **plant products** – to import some of these products (but not all), an import permit must be delivered. Phytosanitary certificates may also be required for custom clearance.
- **Sensitive products** / ingredients from specific countries (e.g. Japan after Fukushima's nuclear incident) require pre-export testing, other certification and prior notice.

כאשר משווים את הליך יבוא המזון בישראל לזה שבארה"ב או באיחוד האירופי, ניתן למצוא מספר הבדלים בגישות הפיקוח השונות:

- ראשית, על היבואנים להגיש בקשה מסודרת לרישום יבואן. על אף שהוא ניתן במהירות רבה יחסית (7 ימי עבודה), יש לחדש אותו אחת לשנה. נראה כי הצורך ברישיונות ליבואנים קיים רק בישראל, בארה"ב קיימת מערכת אחרת, כגון רישום של מפעל וכל אתר איכסון המזון⁴⁹ (מדיניות אשר מחייבת לרשום הן את מפעל המזון המקומי והן את המפעל הזר, ומנהל המזון והתרופות האמריקאי רשאי לבדוק אותם);
- שנית, יש לבצע הליך רישום יבוא לכל מוצרי המזון המיובאים. בארה"ב ובאיחוד האירופי, נראה כי הצורך בקבלת רישיון מוגבל למספר קטגוריות ספציפיות של מוצרים, בעיקר למוצרים מן הצומח וצמחים. במסגרת השלב הזה, צריך להעביר מסמכים מפורטים מהיצרן אל היבואן, המפרטים את המזון שהוא מבקש לייבא. בנוסף צריך להמציא מסמכים נוספים מרשות מוכרת אשר מצהירה על כך שהמפעל נמצא בפיקוח. אישור רישום המוצר, אשר ניתן תוך 30 ימים,⁵⁰ תקף לשנה אחת אך ניתן להאריך אותו ל-4 שנים בהינתן שאין שינויים בהליך הייצור;
- בארה"ב (וחלקית באיחוד) קיימת מערכת ממוחשבת של הודעה מוקדמת לכניסת מזון למדינה, כדי לסייע לרשויות בטיחות המזון לקבל החלטות אפטימליות בדבר הדגימה לבדיקות הבריאותיות. בישראל, הליך קבלת ההחלטות לדגימה מתבצע בנמל הכניסה;
- הליך היבוא בישראל יוצר חסם משמעותי בפני יבוא מקביל כפי שמתואר בפרק הבא. יחד עם זאת יש לקחת בחשבון שמטרת הדרישות למוצרים ביבוא מקביל הינה להבטיח יכולת שמירת אוטנטיות המוצרים ובטיחות שיווקם (לרבות ביצוע החזרות יזומות על ידי היצרן המקורי בחו"ל).

Figure 3-11. Food Import Process in Israel



⁴⁹ In the US, filling a facility registration takes up to 4 hours, and a prior notice from 30 minutes to 2 hours.

⁵⁰ 45 days for sensitive products.

הגדרת יבוא מקביל

המושג יבוא מקביל מתייחס למכירה של מוצרי מותגים מקוריים דרך ערוצי השוק, ללא קבלת האישור מהבעלים של הסימן המסחרי. בחלק מהמדינות, הליך זה הינו חוקי, אך כפוף למגבלות, ובאחרות הוא אינו חוקי.

בשוק המזון, היבוא המקביל אינו נרחב בדרך כלל, למעט במספר קטגוריות מזון כגון ממתקים ומשקאות. בדרך כלל אלו מוצרים שיש להם זהות מותג חזקה, חיי מדף ארוכים המוצעים ע"י הספקים במחירים שונים בין מדינות.⁵¹

בזכות ההרשאה לקיום יבוא מקביל, רמת התחרותיות נוטה לגדול הן עבור היצרנים המקומיים והן עבור היבואנים האחרים. לעיתים קרובות יבוא מקביל מעניק אלטרנטיבה ליבואן בודד אשר יש לו בלעדיות מאותו היצרן. מאחר שהיבואן המקביל מנצל את רמת המחירים השונה בין השווקים השונים בעולם, הוא יכול לעיתים להציע הנחות משמעותיות על המוצר הזהה הקיים בשוק.

היבוא המקביל של מוצרי מזון אושר במספר מדינות שונות כאמצעי להפחתת המחירים הקמעונאיים וכדי לאלץ את היבואנים המקומיים להנהיג מחירים הוגנים. מבקרי השיטה של היבוא המקביל מעלים לעיתים את הטענה שליבוא המקביל יש חלק בהסטת כח הרכישה אל הקמעונאים, על חשבונם של הספקים, וכן את הטענה שהוא מניא השקעות בשיווק ובקידום, מאחר ולעיתים קרובות היבואנים המקבילים נהנים מהוצאות השיווק והקידום של היבואנים הבלעדיים. היבוא המקביל עשוי גם להטעות את הצרכנים, אם המוצרים המיובאים במקביל אינם זהים למותגים, אשר לעיתים מותאמים לצרכים הספציפיים של השוק המקומי.




החקיקה הקיימת בדבר היבוא המקביל

החקיקה בדבר היבוא המקביל עשויה לעסוק בשני צדדים שונים (תרשים 12-3):

- **תקנות העוסקות בסימנים מסחריים** - ההבדלים בין הגרסאות השונות של מדיניות יבוא מקביל ("exhaustion of rights" doctrine) שאותה מאמצת מדינה מסוימת קובעים באילו נסיבות היבוא המקביל יחשב (או לא יחשב) בתור הפרת ההגנה על סימנים מסחריים. בישראל היבוא המקביל חוקי מכל מדינה ("international exhaustion regime");
- **תקנות העוסקות בבריאות** – ההבדלים בגישות הפיקוח השונות בין המדינות משפיעים גם הם על רמת היבוא המקביל במדינה. בישראל הפיקוח המושתת על עקרון עמידת המוצר בדרישות החקיקה (בין השאר, בתהליך רישום המוצר ליבוא), יוצר מגבלה ליבוא מקביל כפי שמפורט להלן:
 - הדרישה לייצור של מוצרי היבוא המקביל באותו מפעל הייצור של המוצר המקורי המיובא; וכן
 - במקרה של מפעלים שונים, היבוא אינו מוגדר כמקביל, ויעשה תוך רישום מלא ליבוא של המוצר (כולל אישור מהיצרן, אשר יבואן מקביל יתקשה לקבלו מתוך הגדרה);
 - בדיקות מעבדה לפני מתן ההיתר ליבוא;

⁵¹ High value per SKU also explains the relatively high shares of parallel imports amongst some cosmetics (e.g. perfumes) and alcoholic beverages

Figure 3-12. Regulation Applying to Parallel Imports in Israel, the US and the EU

Regulation Applying to Parallel Imports			
Trademark Regulation ("Exhaustion Regime")	International Exhaustion: PI from any country do not infringe trademarks rights	Regional Exhaustion: PI do not infringe trademarks rights within member countries only	International Exhaustion (with some reservations)
Health-Related Regulation	Specific requirements & provisions: <ul style="list-style-type: none"> PI products need to be sourced from same manufacturing site than original trademarked good Additional limitations: non-eligibility of sensitive foods, all shipments must be inspected (vs. Sampling approach for other products), intense laboratory tests prior to import permission 	No specific requirements (PI manufacturers operating within the single market)	PI products must bear no « material differences » with original trademarked good

נראה כי דרישה הראשונה המוזכרת לעיל הינה בעייתית במיוחד, אם היבואן המקביל אינו מסוגל להוכיח שהמוצרים יוצרו באותו מפעל ייצור, יהיה עליו לנסות ולעבור את השלב המסורתי של רישום המוצר ליבוא, אך סביר כי הוא לא יוכל לספק את האישורים הנדרשים מהיצרנים המקוריים שכן הוא מיבא את המוצר ללא אישורם. במדינות רבות, כגון במדינות החברות באיחוד האירופי או בארה"ב, הליך יבוא המזון של מרבית מוצרי המזון אינו מחייב המצאת מסמכים מיצרן המוצרים.⁵² על כן, במדינות אלו, היבוא המקביל אינו נתקל בקושי שנובע מרישום המוצר, כפי שתואר לעיל.

היבוא המקביל בארה"ב: קיימת "גישה היברידי" (Hybrid Approach) שבמסגרתה בעלי הסימנים המסחריים יכולים לחסום את היבוא המקביל, אם קיימים "הבדלים משמעותיים" (material differences) בין המוצרים שמיובאים ביבוא מקביל ובין המוצרים שמשווקים באופן מקומי. הבעלים של הסימנים המסחריים יכולים לרשום את הסימנים המסחריים שלהם במסגרת ההגנה על המכס והגבולות (CBP - Customs and Border Protection), במקרה כזה, רשות ההגנה על המכס והגבולות יכולה לחסום את המוצרים המיובאים ביבוא מקביל לפי בקשתם לבדיקת שונות:

- הבעלים של הסימנים המסחריים יצטרכו להוכיח שהמוצרים שמיובאים ביבוא מקביל שונים, הן מבחינה הצורה והן מבחינת התוכן מהמוצרים הממותגים שמאשרים ליבוא לשוק בארה"ב, על מנת שהמוצרים יחסמו לכניסה.
- במידה והמוצרים ביבוא מקביל נושאים תוויות מסודרות המציינות שהמוצרים אינם מאושרים ליבוא ולמכירה בארה"ב על ידי בעלי הסימן המסחרי (כלומר, מסמנים אותן כמוצרים ביבוא מקביל), אין אפשרות לעצור אותם במכס.
- אם רשות ההגנה על המכס והגבולות לא תחסום את המוצרים המיובאים ביבוא מקביל, או שידבקו תוויות מסודרות על המוצרים, הבעלים של הסימן המסחרי עדיין יוכלו להגיש בקשה לבית משפט מחוזי בארה"ב

⁵² Fresh products (e.g. dairy, meat & meat products, fruits & vegetables) are subject to import licenses (equivalent to product registrations). However, unlike packaged foods, they are mostly non-trademarked.

נגד היבואן המקביל. יהיה עליהם להוכיח לבית המשפט שהמוצרים שמיובאים ביבוא מקביל שונים, הן מבחינת הצורה והן מבחינת התוכן, על מנת לחסום את יבוא המוצרים ביבוא מקביל.

באיחוד האירופי: הבעלים של הסימנים המסחריים אינם יכולים לחסום יבוא של מוצרים ביבוא מקביל ממדינות החברות באזור הכלכלי האירופי (האיחוד האירופי + איסלנד + נורווגיה + ליכטנשטיין). הדרך היחידה שבה הם יכולים לעשות זאת, היא אם קיימות "סיבות לגיטימיות" להתנגדות הבעלים של הקניין לביצוע המסחר במוצרים, לדוגמא:

- אם המצב של המוצר שונה או שהוא נפגם;
- אם האריזה של המוצר השתנתה;
- אם אמצעי הפרסום שבו השתמש המפיץ אינו עולה בקנה אחד עם הערכים והסטטוס של הסימן המסחרי.

הבעלים של הסימנים המסחריים יכולים לחסום באופן שיטתי יבוא מקביל בלתי מורשה של מוצרים ממדינות שאינן חברות באזור הכלכלי האירופי. ללא קבלת האישור מהבעלים של הסימנים המסחריים, יבוא מקביל של מוצרים המוגנים על ידי סימנים מסחריים מחוץ לאיחוד האירופי עשוי להפר את ההגנה של הסימנים המסחריים - וכך המכס יהיה ראשי להחרים את המוצרים.

לפיכך, שתי אפשרויות מובאות לבחינה של קובעי המדיניות בישראל:

































- א. הרחבת ההגדרה של יבוא מקביל למוצרים שאינם חולקים הבדל משמעותי עם המוצרים המקוריים**
המיובאים ואשר מיוצרים בכל מפעל של בעל הסימן המסחרי המקורי (ובהתאם לתנאי יצור נאותים). יתכן כי ניתן ליישם הרחבה זו רק בקטגוריות מוצר מסוימות וסביר להניח שפעולה זו תדרוש שינוי בשלב רישום היבוא למוצר המזון במסגרת ההליך הכללי של היבוא, להכללת כל אתרי הייצור; או
- ב. לחילופין, אימוץ מערכת הקרובה יותר למערכות פיקוח היבוא של ארה"ב למזון שאינו רגיש.** במקרה זה, יהיה צורך לבטל את שלב רישום היבוא למוצר עבור מוצרים שאינם רגישים. סביר להניח שיהיה צורך לקבל אישור על רישום של מפעל ייצור ואכסנת המזון (Food facility registration). לשם כך יהיה צורך ברישום היצרן הזר, ולאו קבלת רשימת מפעלים המאושרים על ידי רשויות הבריאות של המדינה המיצאת. בנוסף, היבואנים יצטרכו למלא טפסי אישורי כניסה מראש (Prior Notice). אופציה זו בעייתית יותר שכן היא דורשת מהפכה בשיטת השקעות המשאבים וניהול הסיכונים.

בעת הערכת אפשרויות אלו, על קובעי המדיניות בישראל לשקול את העלויות והסיכונים הבריאותיים הנוספים הקשורים לאפשרויות השונות.

נראה כי לישראל יש דרישות התוויה וסימון מעט מחמירות יותר מאשר אלו של מדינות אחרות⁵³ אך יחד עם זאת, הצורך בהתוויה ובסימון אינו מהווה חסם משמעותי. ישנן מספר דרישות מרכזיות אשר כוללות את:

- הצורך לכלול מידע ספציפי על התוויות, כולל מידע על היבואן;
 - חובת תוויות בשפה העברית (לעיתים גם בערבית); וכן,
 - דרישות סימון ספציפיות לחלק מהמוצרים, כגון יין, לצד דרישות כשרות מחמירות.
- נראה כי הדרישה הראשונה הינה ייחודית לישראל ואינה מופיעה תמיד במדינות אחרות. באשר לדרישה השנייה, מרבית המדינות כופות סימון באחת מהשפות הרשמיות שלהן.

Figure 3-13. Comparison of Labeling Requirements, 2011

	Hong Kong	US	Israel	UK
• Name of the food				
• Ingredients (incl. food additives and allergen risks)		 ⁴		
• Amount of an ingredient which is named or associated with the food				
• Durability period				
• Special condition for storage or instruction for use				
• Count, weight or volume of food				
• Name and address of manufacturer or the packer		 ³		
• Country of origin				
• Name and address of importer		 ³		
• Nutritional Labeling				
• Mandatory use of local language other than English ¹		N/A		
• Special packaging requirements ²				
• Claims (Nutrient, health, structure/function)				

Note: ¹English allowed provided printed letters are no larger than those in Hebrew, ²for fruit, plants, nuts and meat. ³"Name and address of the manufacturer, packer or distributor" is required, ⁴Except for infant formula

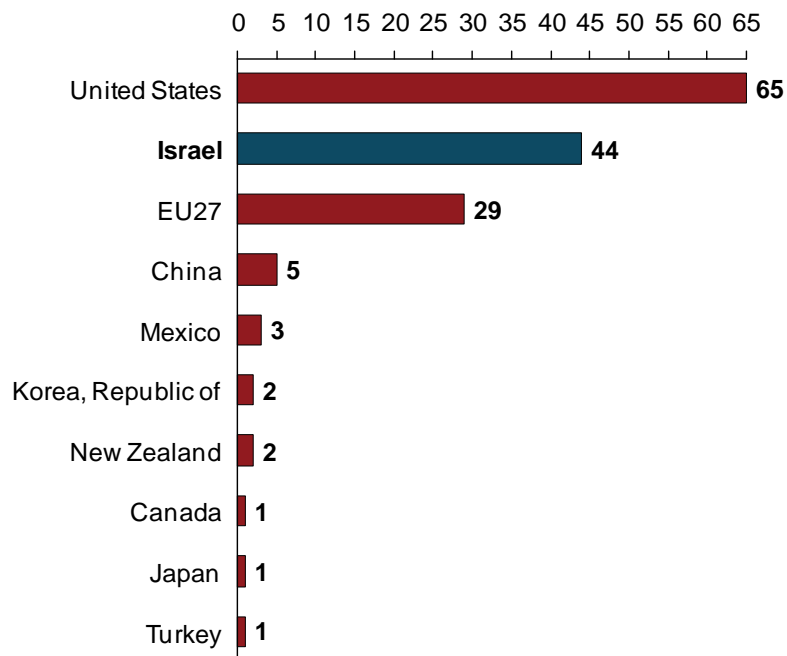
תקני בריאות המזון

על אף שישראל שותפה ל- Codex Alimentarius (ועדת היגוי בינלאומית אשר מגדירה תקנים אוניברסליים למוצרי מזון), תקני המזון הם לעיתים ייחודיים לישראל. עם זאת, לאחרונה, ישראל החלה לאמץ תקינה בינלאומית. בתרשים להלן ניתן לראות השוואה בין העדכונים על תקני הבטיחות שהתקבלו בארגון הסחר העולמי מישראל וממדינות אחרות החברות ב-OECD (Technical Barriers to Trade Database). נראה כי רשויות התקינה והבריאות של ישראל פעילות יחסית בהתווייתם של תקני מזון. עם זאת, יש לפרש את הנתונים בהירות. מדינות לא בהכרח מדווחות לארגון הסחר העולמי על כל השינויים שהן מבצעות בתקינת המזון שהן אוכפות. יתר על כן, מסד הנתונים כולל התרעות חדשות רק החל מ-1995, כך שלא ניתן לשתמש בו על מנת להעריך את מצבור תקני המזון.

⁵³ Ibid.

בהתחשב בפעילות הנוכחית להתאמת התקנים בישראל לתקנים בינלאומיים (אם כי קיים סיכון שיישור הקו הוא לא מלא ועשויים להישמר פערים), ניתן לומר כי, ככלל, חסמים שמקורם בתקני בטיחות המזון יוסרו עם הזמן.

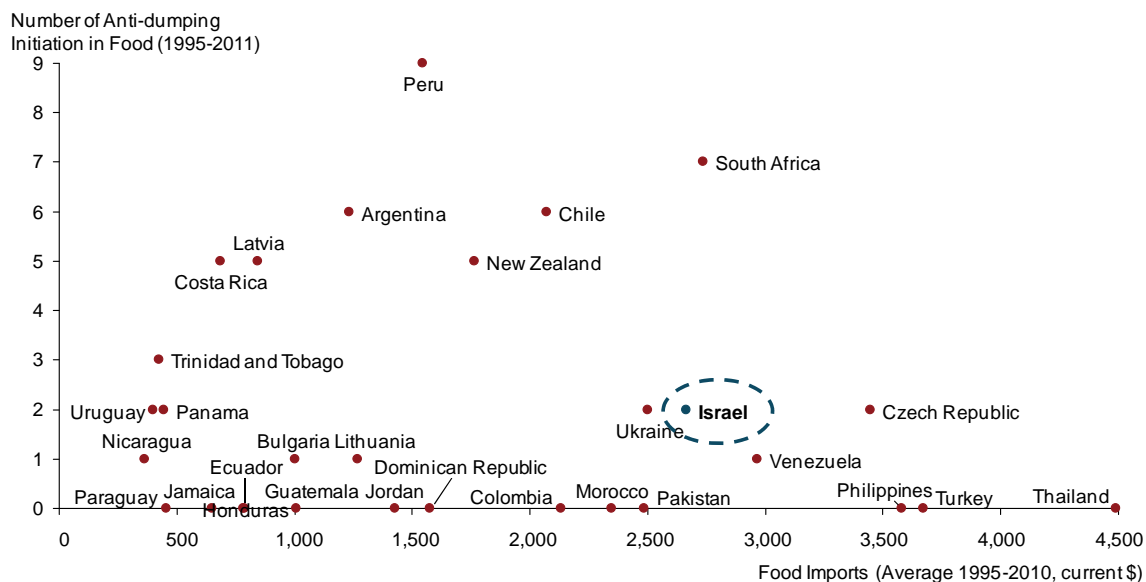
Figure 3-14. Number of Notifications of Alerts for New Amended Food Standards in Various OECD Countries, 1995–2010



Source: WTO, Technical Barriers to Trade Database

ישראל נחשבת בעיני רבים כמדינה שיש בה שימוש מועט יחסית בהליכים נגד היצף, בכל הקשור למגזר החקלאי ולחברות עיבוד המזון. בין השנים 1995 ל-2011, רק שני הליכים כאלו התרחשו. נתון זה עולה בקנה אחד עם מדינות אחרות בעלות שוק בגודל דומה (תרשים 3-15).

Figure 3-15. Food / Agriculture Products Anti Dumping Procedures Initiations (1995 to 2011) and Food Imports (\$MM, 1995–2010 Average)



Source: WTO, World Bank

יתר על כן, ההליכים שבהם ישראל נוקטת נגד היצף התקרבו לאחרונה יותר אל התקנים המקובלים בעולם. למשל, פורסמה המתודולוגיה המשמשת לבדיקת פגיעה לכאורה, והיא קרובה יותר אל התקנים המקובלים בעולם. בנוסף, המסים על תנאי, שמוטלים על חברות שנחשדות בהפרת התקינה נגד היצף, מוטלים לפי הכלל של "ההיטל הנמוך יותר" כלומר, סכום המסים לא יכול לחרוג ממתח הרווחים של ההיצף.

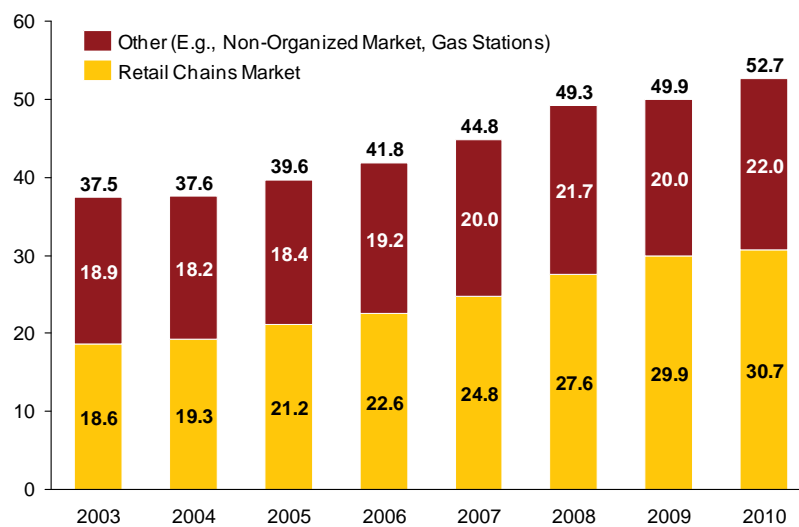
בהקשר זה יש לציין כי ההליכים נגד היצף בתחום המזון שנהוגים בישראל אינם מהווים חסם משמעותי בפני המסחר.

4 שיווק והפצה: הרשתות הקמעונאיות

4.1 מבוא: מגזר קמעונאות המזון בישראל

בשנת 2010 עמדו הוצאות משקי הבית על מזון, משקאות, טבק ופריטים אחרים הקרובים לתחום המזון (near-food⁵⁴) על כ- 52 מיליארד שקלים. ערך זה גדל בקצב שנתי של כ- 5% בין השנים 2003 ל-2010, כפי שניתן לראות בתרשים 4-1.

Figure 4-1. Israeli Food Sector Evolution (NIS Bn), 2003 - 2010

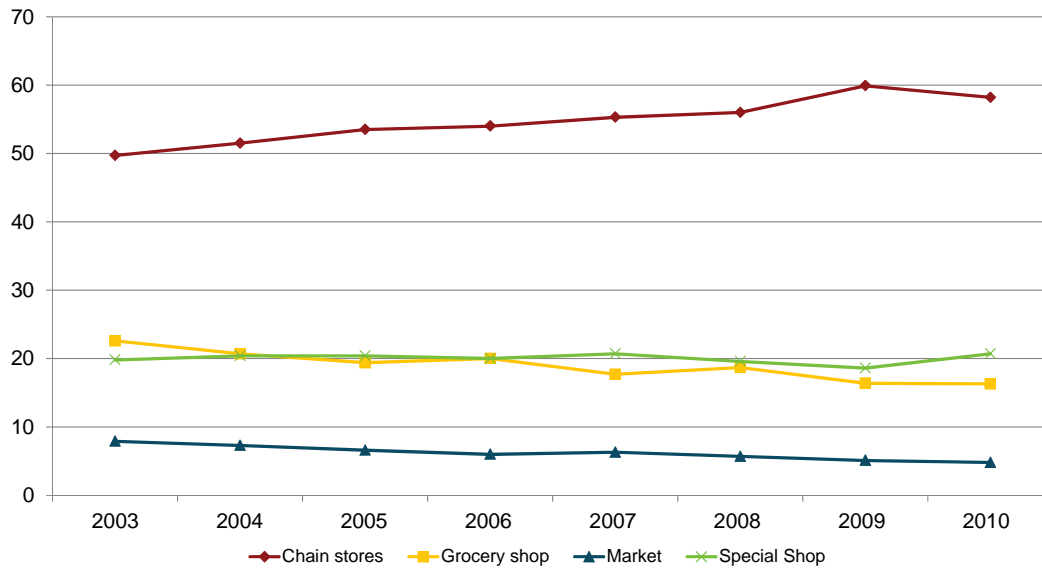


Source: Israeli Central Bureau of Statistics

ניתן לחלק את שוק המזון לשני מקטעים עיקריים – רשתות סופרמרקט קמעונאיות וחנויות שאינן-סופרמרקטים (למשל, מכולות, קיוסקים, חנויות נוחות). מרבית הסופרמרקטים בישראל שייכים לאחת משתי הרשתות המובילות. על פי נתוני הלמ"ס, קרוב ל- 60% מהוצאות המזון של משקי הבית בישראל נעשות ברשתות. בין השנים-2003 2010 צמח שוק הרשתות הקמעונאיות ביותר מ- 7.4%. במשך אותה התקופה גדל נתח השוק של הרשתות הקמעונאיות בכ – 10% בעיקר על חשבון המכולות והשווקים (תרשים 4-2).

⁵⁴ House care and personal care

Figure 4-2. Breakdown of Household Expenditure on Food by Store Type (% of total Household Expenditure), 2003 - 2010



Source: Israel Central Bureau of Statistics — Expenditure on Food by Type of Shop

מגזר הרשתות מוביל על ידי שתי רשתות בפריסה ארצית: שופרסל והריבוע הכחול. יחד מפעילות שתי הקמעונאיות הללו מעל 500 חנויות בפורמטים שונים ברחבי ישראל. בנוסף לרשתות אלו, ישנן מספר רשתות עצמאיות (המכונות לעתים "השוק הפרטי" או "הרשת הרביעית"); בין רשתות אלו ניתן למצוא את רמי לוי, כמעט חיים, חצי חיים ואחרות. כל אחת מרשתות עצמאיות אלו מפעילה בין מספר חנויות עד עשרות, בעיקר באזורים מאוכלסים בצפיפות. בסך הכל ישנן כ- 600 חנויות סופרמרקט ברשתות בישראל (לא כולל חנויות שכונתיות), ומעל 3,500 נקודות מזון קמעונאיות שאינן סופרמרקטים ברשתות במתכונות שונות. המתכונות העיקריות של הרשתות הן:

- **חנויות הנחה ('דיסקאונט')** – פועלת על פי קונספט ה- "מחירים נמוכים בכל עת (EDLP)⁵⁵". יש כ- 430 חנויות בפורמט זה.
 - **סופרמרקטים רגילים** – חנויות המספקות מגוון מוצרים כמו גם היצע גדול של מוצרים שאינם מוצרי מזון, ומאופיינות בשטח חנות גדול. המגמות מעידות על כך שחנויות אלו מוחלפות בחלקן בידי חנויות בפורמט "דיסקאונט". ישנן כ- 160-180 חנויות מסוג זה.
 - **חנויות שכונתיות** – חנויות קטנות יותר הממוקמות בעיקר בתוך או לצד מרכזי הערים. משקי הבית משתמשים בהם כמקום קניות עיקרי (למרות המחירים הגבוהים יותר, לעיתים קרובות) או כמקום נוסף לקניות שבועיות. ישנן כ- 400 חנויות שכונתיות בישראל.
- ישנם מספר פורמטים אחרים המשמשים את משקי הבית במידה פחותה לקניית מזון, כולל: חנויות נוחות בתחנות דלק, בתי מרקחת וחנויות מתמחות (למשל, קצביות, מאפיות וכדומה).

⁵⁵ Every day low pricing (EDLP) - Pricing strategy that promises consumers the lowest available price without coupon clipping, waiting for discount promotions, or comparison shopping.

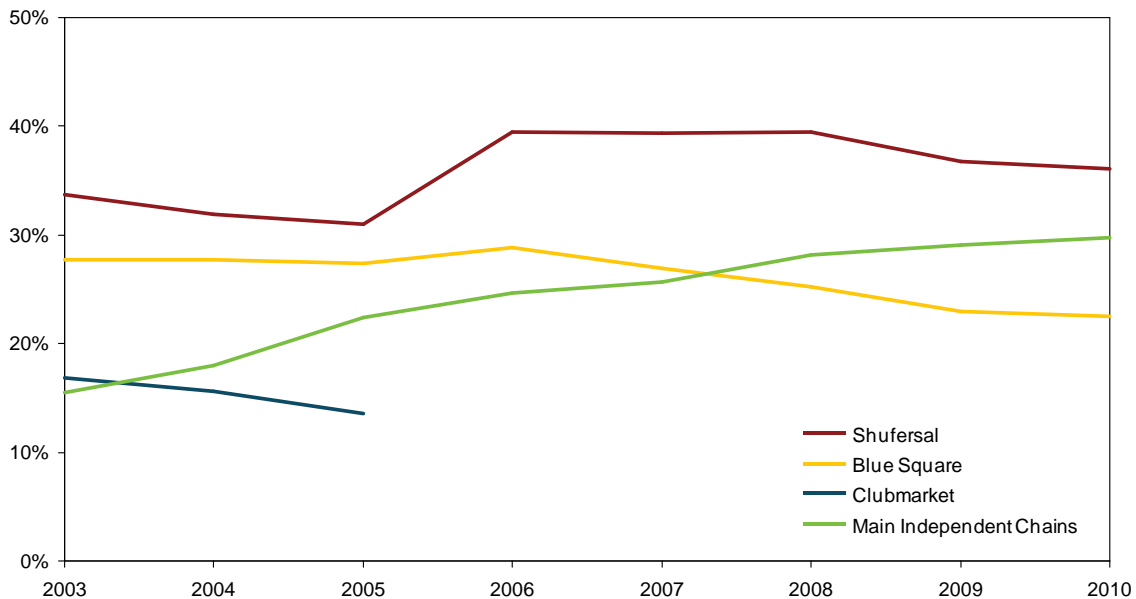
4.2 התפתחות מבנה שוק קמעונאות המזון

התפתחות המגזר הקמעונאי מאז שנת 2000 אופיינה במספר אירועים מרכזיים שהשפיעו על מבנה התעשייה ועל הדינמיקה התחרותית של חלק זה בשרשרת הערך. התקופה שקדמה להתמוטטות קלאבמרקט ורכישתה בשנת 2005 הייתה שונה באופן משמעותי מן התקופה שלאחר 2005.

שוק קמעונאות המזון מ-2000 ועד 2005

כפי בהוצג בפרק אחד, תקופה זו מחולקת לשני שלבים. השלב הראשון (2000-2002) מאופיין במיתון עולמי ובהאטה בצמיחה הכלכלית בישראל, שריסנו, ככל הנראה, את עליית המחירים. במהלך השלב השני (2003-2005) החלה הכלכלה להתאושש מן המיתון ונצפתה בישראל צמיחה מחודשת. במגזר הקמעונאי הייתה רמת תחרות גבוהה, והשחקנים "מאתגרי התחרות (challengers)" הפעילו לחץ על הרשתות הארציות המובילות ה"מנהיגים (leaders)" אשר הוביל לשמירה על רמת המחירים. בנוסף, שנים אלו אופיינו בהתרחבות ופתיחת חנויות חדשות בפורמט דיסקאונט של הרשתות העצמאיות, ובפתיחת פורמטים מוזלים של הרשתות המובילות. בין השנים 2003-2005 איבדו בהדרגה שתי הרשתות המובילות נחתי שוק לרשתות הקמעונאיות העצמאיות הקטנות יותר. הרשת הקמעונאית השלישית בגודלה, קלאבמרקט, ירדה בנתח השוק עד שהתמוטטה ונרכשה על ידי שופרסל בשנת 2005 (תרשים 4-3).

Figure 4-3. Food Retailers Market Share Evolution (% of Retail Chain Market), 2002 - 2010



Note: Blue Square: includes only supermarket sales.

Source: A.C. Nielsen, CBS, Monitor Analysis

צמיחת המכירות בחנויות זהות⁵⁶ בקרב שני מובילי השוק הייתה שלילית בין השנים 2000-2003 (תרשים 4-4). תוצאות אלו מספקות אנדיקציה נוספת להשפעת המיתון הכלכלי בישראל וללחץ התחרותי שהופעל על הרשתות הקמעונאיות במהלך תקופה זו.

⁵⁶ Growth in same store sales used to determine what portion of new sales has come from sales growth and what portion from the opening of new stores.

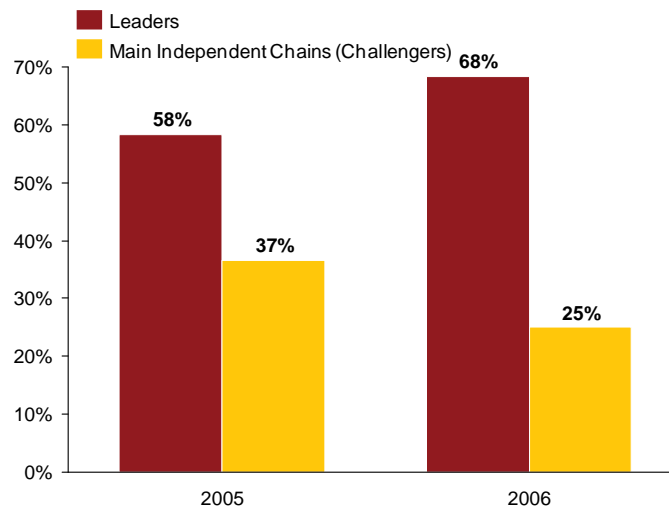
Figure 4-4. Shufersal and Blue Square Growth in Same Store Sales (%), 2000–2005



Source: Annual Reports

התחרות הקמעונאית החזקה שהתקיימה בתקופה שתוארה קודם לכן פחתה משמעותית עם התמוטטות ורכישת קלאבמרקט על ידי שופרסל. נראה כי הרכישה שינתה באופן משמעותי את הנוף התחרותי של המגזר הקמעונאי, כפי שניתן לראות מסקירה של נתח השוק של שני המנהיגים בהשוואה לנתח השוק של הרשתות העצמאיות העיקריות (כולל קלאבמרקט) לפני ולאחר הרכישה (תרשים 4-5).

Figure 4-5. Leaders vs. Main Independent Chains (Challengers) Market Share (% of total Retail Chain Market Share), 2005 - 2006



Source: A.C. Nielsen, CBS, Monitor Analysis

שוק קמעונאות המזון בין 2006-2011

כתוצאה מרכישת קלאבמרקט על ידי שופרסל גדל נתח השוק של שני הקמעונאים העיקריים בשוק הרשתות באופן משמעותי, והגיע לכ- 68% בשנת 2006, בעוד שנתח השוק של קבוצת "מאתגרי התחרות" ירד בחדות. בשנים שלאחר הרכישה נראה כי היתה סביבה תחרותית נוחה יותר במגזר הקמעונאי, יחד עם צמיחה כלכלית בישראל, אשר אפשרו לשופרסל ולריבוע הכחול לשפר את מכירותיהן בחנויות זהות ולשפר את הביצועים הכלכליים הכוללים שלהן (תרשימים 4-6, 4-7).

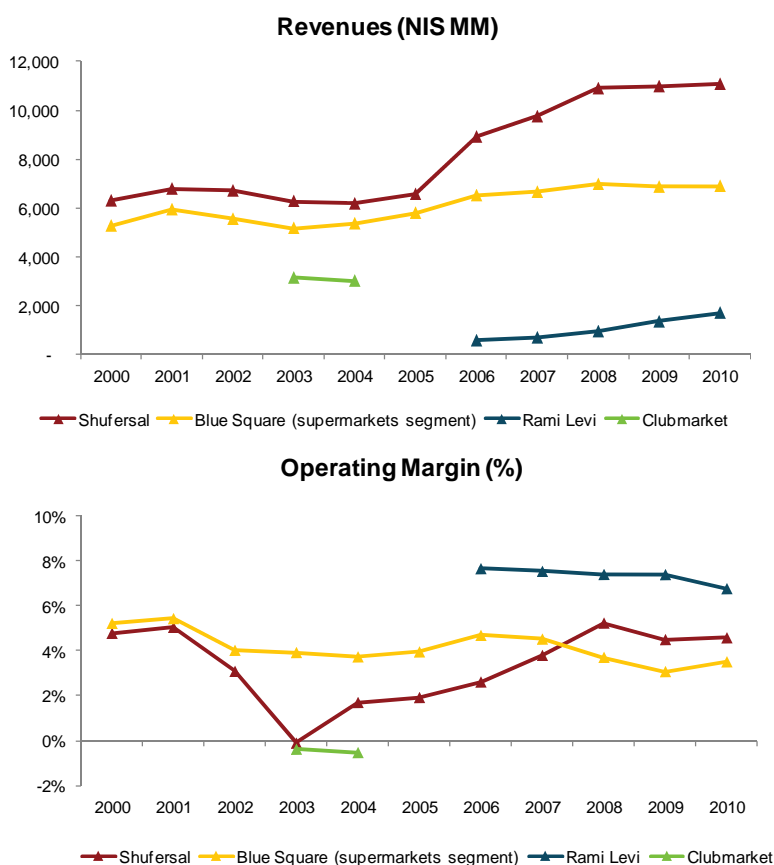
Figure 4-6. Shufersal and Blue Square Growth in Same Store Sales (%), 2005–2010



Source: Annual Reports

כפי שניתן לראות בתרשימים 4-7, נראה כי המכירות של שתי הקמעונאיות העיקריות היו במגמת עלייה בין השנים 2005-2010. שופרסל הראתה מגמת שיפור ברווח התפעולי החל מ-2005, ואילו רשת הריבוע הכחול הראתה רווח תפעולי יחסית יציב לאורך תקופה זו. ניתן לראות את רמת הרווחיות התיפעולית הגבוהה יחסית של רמי לוי. סביר להניח שהרווחים התפעוליים הגבוהים יחסית של רמי לוי נובעים ממבנה העלויות היעיל (הוצאות מכירות הנהלה וכלליות נמוכות).

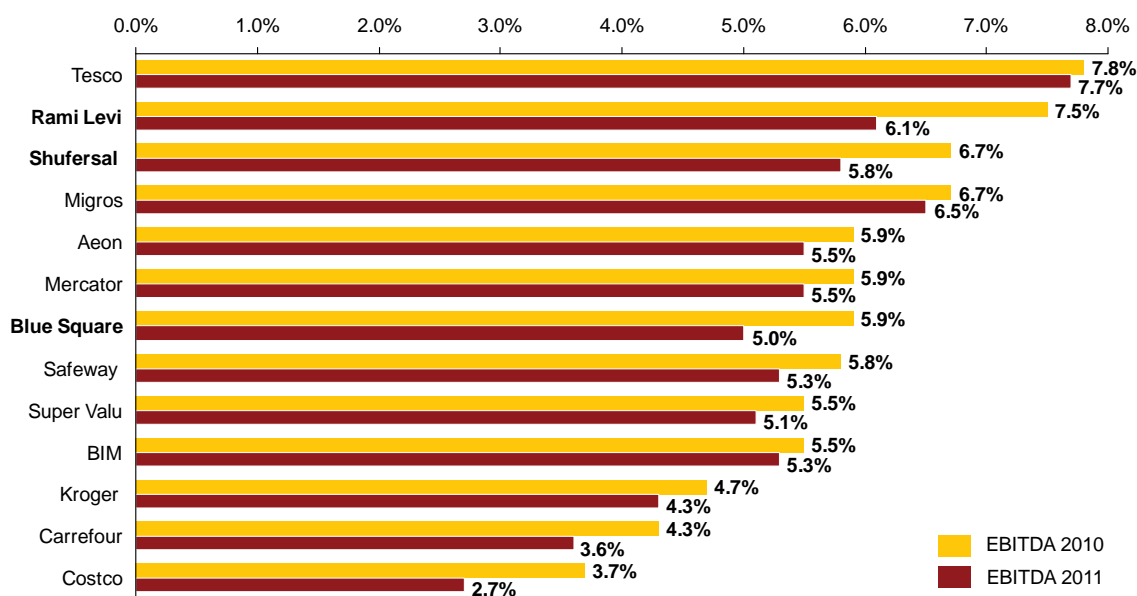
Figure 4-7. Financials of Major Retailers, 2000-2010



Note: Blue Square: Supermarkets segment only.
Source: Annual Reports

ניתן להשוות את רמות הרווח של הריבוע הכחול, שופרסל ורמי לוי למבחר של קמעונאים בין-לאומיים מובילים, כפי שניתן לראות בתרשים 4-8. הקמעונאים הבין-לאומיים כוללים קמעונאים בפורמטים שונים. ההשוואה מעידה על כך שבשנת 2010 דיווחה שופרסל על רווחי EBITDA נמוכים מאלו שהציגו קמעונאים מובילים כדוגמת Tesco וגבוהים מאלו של עמיתים בין-לאומיים כדוגמת Krogers בארה"ב ו Carrefour-בצרפת. נראה כי הריבוע הכחול קרוב יותר לעמיתיו הבין-לאומיים. כמו כן, נראה כי רמי לוי מציג ביצועים יוצאי דופן. ניתן להסביר ביצועים אלו בעובדה כי הוא פועל באמצעות מודל עסקי ייחודי, בעל תקורה נמוכה מאוד וקנה מידה נמוך בהרבה (למשל, בהשוואה לרשת ההנחה הקמעונאית Costco בארה"ב). ב- 2011 ניתן לראות ירידה כוללת ברווחיהם של הקמעונאים הציבוריים המובילים. באופן כללי נראה כי רווחיות הקמעונאים המובילים בישראל תואמת את רווחיות הקמעונאים הבין-לאומיים.

Figure 4-8. International Retailers EBITDA Margin Benchmark (%), 2010 - 2011



Note: Blue Square: Supermarkets segment only.

Source: Capital IQ, Annual Reports

4.3 חסמי תחרות אפשריים

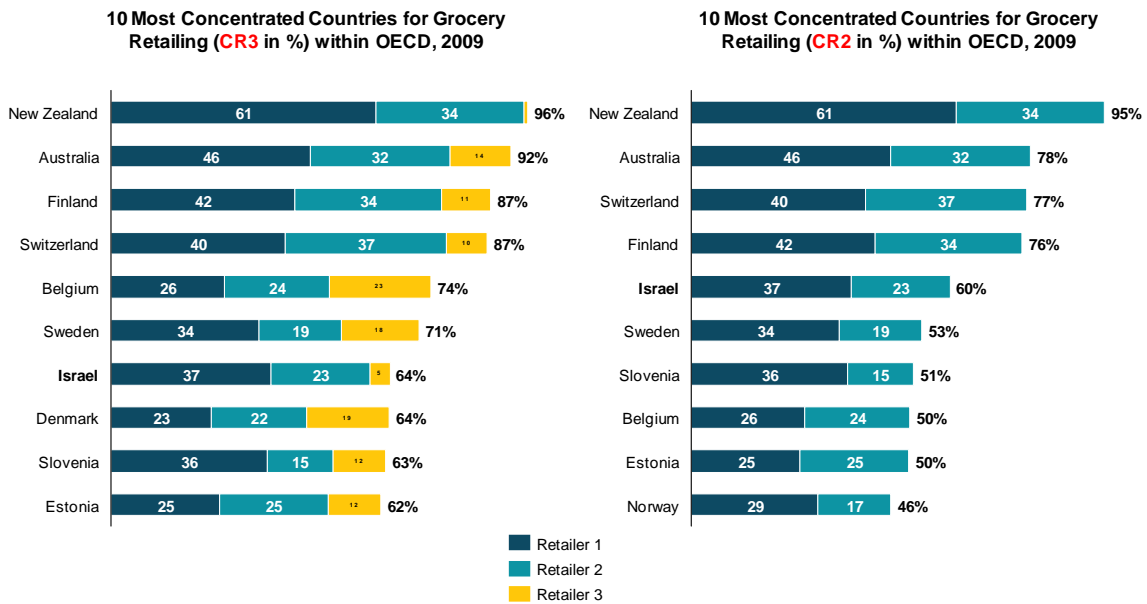
4.3.1 מבנה השוק ברמה הארצית

רמת הריכוזיות הקמעונאית, אותה ניתן למדוד באמצעות מדד $Herfindahl-Hirschman Index$ ⁵⁷ או באמצעות נתח השוק המצטבר של שלושת (CR3) הקמעונאים המובילים, משתנה באופן משמעותי בין מדינות ה-OECD. בישראל נראה כי ריכוזיות השוק גבוהה באופן יחסי בהשוואה למדינות OECD אחרות (ישראל דורגה במקום השביעי מבין 32 המדינות החברות במונחים של CR3⁵⁸ בשנת 2009). עם זאת, אחד מן המאפיינים היחודיים של השוק הקמעונאי בישראל הוא שנתח השוק מוחזק על ידי שני הקמעונאים העיקריים (כלומר CR2) הינו גבוה יחסית (בשנת 2009 הגיעה ה-CR2 בישראל לכ- 60%, במקום החמישי מבין 32 מדינות ה-OECD).

⁵⁷Defined as the sum of the squares of the market shares of the 50 largest firms (or summed over all the firms if there are fewer than 50) within the industry.

⁵⁸All OECD countries, excluding Luxemburg and Iceland (small countries counting less than a million inhabitants). In 2006, the CR3 for Iceland was roughly 87% (hence above Israel) according to the Icelandic Competition Authority.

Figure 4-9. CR3 / CR2 of Grocery Retailers in Selected OECD Countries (%), 2009



Note: 2009 data except New Zealand, Finland, Denmark, Norway (2008) and Estonia (2007)
 Source: Planet Retail, GfK, Kesko, CIAA, Monitor Analysis

כפי שתואר לעיל, שוק קמעונאות המזון ריכוזי למדי ברמה הלאומית. עם זאת, הרמה הלאומית של הריכוז הקמעונאי בעצמה אינה מהווה בהכרח חסם משמעותי בפני התחרות. יש להעריך את רמות הריכוזיות הקמעונאית בהקשר של נתוני שוק אחרים, הקשורים למבנה שוק ודינמיקה. גורמים המשפיעים על רמת התחרות הקמעונאית כוללים גם:

- **מדיניות המחירים של הקמעונאים המובילים** כדוגמת מדיניות מחירים לאומית;
- **מדיניות תחרותית** כדוגמת הגבלים על מחירי מכירות חוזרות (שעלולות להוריד את רמת התחרות אף במגזר קמעונאי מבוצר);
- **טבע השחקנים המערביים** כדוגמת נוכחות רשתות הנחה ו/או "מאתגרי תחרות" אחרים שעלולים לגרום לתחרות מוגברת אפילו כאשר הם מחזיקים בנתח שוק קטן יחסית;
- **עוצמת היבואנים ותקנות רלוונטיות.**

לשוק הקמעונאי בפינלנד, למשל, יש את אחד ה- CR2 הגבוהים ביותר ב-OECD אך הוא נחשב לשוק תחרותי במיוחד, בעיקר מאז כניסת רשת ההנחות הגרמנית Lidl (תרשים 4-12). חשיבות **השחקנים מאתגרי התחרות (Disruptive Challengers)** בעיצוב רמת התחרות אינה מוגבלת על ידי נתח השוק בו הם מחזיקים. התנהגותם יכולה להוביל לתגובות תחרותיות שונות משחקנים נוכחיים, המועילות בדרך כלל לצרכנים. למשל, התפתחות או הרחבת היצע המותגים הפרטיים או פתיחת רשת חנויות הנחה חדשה, מובילות לעתים קרובות לירידה במחירים. תרומתו של "מאתגר התחרות" לרווחת הצרכן גדולה מההשפעה הישירה של המחירים הזולים שהוא מציע, משום שהוא נוטה גם לגרום לרמת תחרות גבוהה יותר כאשר חנויותיו נפתחות בקרבת חנויות של הרשתות המובילות. השפעה זו תוארה בדו"ח מחלקת החקלאות של ארה"ב (US Department of Agriculture):

"A nontraditional store's entry into a new geographic market creates a direct price effect by offering a lower price option to consumers and an indirect price effect by causing traditional supermarkets to lower their prices because of the increased competition"⁵⁹.

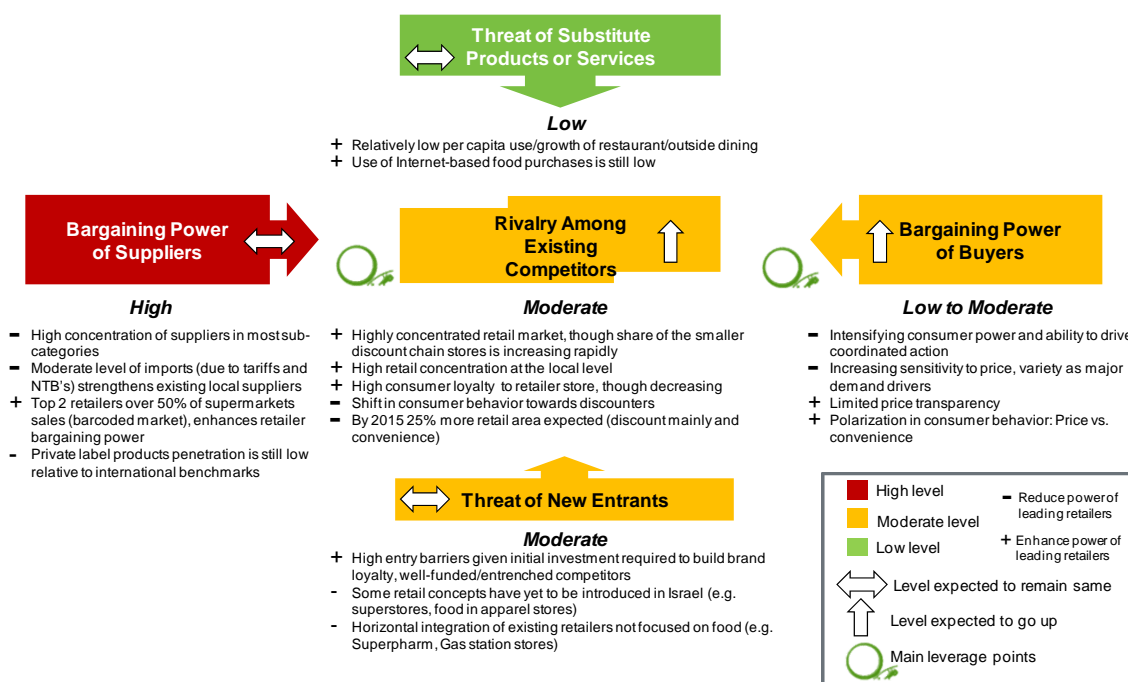
⁵⁹ E. Leibtag (2006), "The impact of big-box stores on retail food prices and the Consumer Price Index", ERS, USDA

מאתגרי התחרות מאופיינים במודל עסקי מסוים שעליו הם מתבססים ובעמדה תחרותית בשוק. לעתים משמעות עמדה זו היא שעזיבתם את השוק יכולה להגביל את התחרות. כפי שמצוין במפורש ב"הנחיות למיזוג אופקי" של ועדת המסחר הפדרלית בארה"ב (US Federal Trade Commission "Horizontal Merger Guidelines"): *"The Agencies consider whether a merger may lessen competition by eliminating a "maverick" firm, i.e., a firm that plays a disruptive role in the market to the benefit of customers"*.

בשנת 2005 התקרבה קלאבמרקט לפשיטת רגל ונרכשה על ידי שופרסל תחת תנאים מסוימים (למשל, סגירה של חלק מהחנות). לאחר רכישת קלאבמרקט נראה כי השוק הפך לריכוזי יותר ומבנה השוק השתנה כשקבוצת "מאתגרי התחרות" נחלשה בשל אובדן שחקן משמעותי המתחרה ברמה הארצית (אשר סייע להתהוות תחרות מחירים בתקופה הקודמת). על אף שרמי לוי ורשתות הנחה אחרות נכחו בשוק, הם עדיין היו שחקנים מקומיים וקטנים יחסית באותה העת. נראה שרמת התחרות ירדה במידת מה לאחר עסקת קלאבמרקט, למרות שעליית נתח השוק של הרשתות העצמאיות במהלך השנים שלאחר מכן ומחאת הצרכנים של 2011 הובילו ללחץ תחרותי גובר במגזר הקמעונאי בשנים האחרונות.

לקבלת תובנות נוספות בנוגע לדינמיקה התחרותית המתרחשת במגזר הקמעונאי ניתן ליישם את גישת חמשת הכוחות של פורטר, המאפשרת להבין טוב יותר את הגורמים השונים של התחרותיות בתעשייה. ניתוח חמשת הכוחות של פורטר מאפשר למנתחים לבחון את רמת התחרות בתעשייה באמצעות הערכת הגורמים השונים המשפיעים על התחרות. כפי שמפורט בתרשים 4-10, כוחות שוק שונים – כולל המודעות הצרכנית הגוברת, האימונים הנמוכים של כניסת מתחרים חדשים לשוק, הכוח היחסי של הספקים והרמות הגוברות של התחרות בין הקמעונאים הנוכחיים – מעידים על רמה מתונה אך גוברת של תחרות כוללת בשוק קמעונאות המזון בישראל. יתרה מכך, רמה מתונה זו של תחרות צפויה לגדול בשנים הבאות.

Figure 4-10. Five Forces Analysis — Food Retailers



בנוסף להשפעת הריכוזיות הקמעונאית על התחרות הלאומית, מספר מחקרים⁶⁰ מצאו מתאם חיובי בין רמת מחירים, רווחיות, וריכוזיות ברמה המקומית.

בישראל נראה כי רמת הריכוזיות הקמעונאית משתנה על פי אזור גיאוגרפי, וניתן והיא משפיעה על מחירי המזון הקמעונאיים באזורים אלו. על מנת לנתח את הריכוזיות הקמעונאית האזורית בשוק המזון נוצל מאגר מידע גאוגרפי המפרט את הבעלות, המיקום והסוג (מכולת, סופרמרקט שכונתי, סופרמרקט רגיל, חנות הנחה או חנות מתמחה) של כל חנויות המזון הקמעונאיות בישראל.

חשוב לציין כי הניתוח המפורט מטה אינדיקטיבי בלבד. אין להתייחס אליו כהערכה מדויקת של הריכוזיות המקומית, אותה ניתן להשוות לניתוחים דומים שבוצעו על ידי רשויות לתחרותיות במספר מדינות כחלק מבחינת שוק מצרי המזון במדינות אלו (לרשויות התחרותיות במדינות שונות מידע מדויק על היקף מכירות, מחירים ורווחיות על פי חנות ולפיכך ביכולתם להגיע להערכה מדויקת של הריכוזיות המקומית והשפעתה).

על מנת לקבל מושג ראשוני על הריכוזיות הקמעונאית המקומית חולק שטח ישראל לכ- 3,000 אזורים גיאוגרפיים סטטיסטיים (SGR), לאחר מכן קובצו אזורים אלו ל- 520 אזורים קמעונאות (RA). בכל אזור קמעונאות חולקו החנויות על פי סוג החנות והמרחק שלה ממרכז האזור. בהתאם לכך, נוצרה מפה לכל אזור המפרטת את כל החנויות בהן סביר כי יקנו הלקוחות. מפה זו מורכבת מכל חנויות המכולת הנמצאות ברדיוס של 0.5 ק"מ, החנויות השכונתיות והסופרמרקטים הרגילים ברדיוס של 3 ק"מ, וחנויות הנחה/חנויות מתמחות ברדיוס של 5 ק"מ. לצורך חישוב ה-HHI נקבעו משקלים מייצגים לכל סוג של חנות קמעונאית (מאחר שלא הייתה גישה לנתונים חסויים בנוגע לנפח המכירות הממשי של כל חנות). הניתוח הראשוני הראה את התוצאות הבאות:

- נראה כי מעל 40% מן האזורים הגיאוגרפיים הקמעונאיים ריכוזיים מאוד ($HHI > 1800$);
- בנוסף, נראה כי היחס בין הקמעונאים המובילים (leaders) והרשתות המתחרות (challengers) גבוה בחלק מן האזורים (במספר אזורים נראה כי למובילים הקמעונאים היה נתח שוק גדול פי שניים מזה של המתחרים);
- חשוב לציין כי ניתוח ראשוני זה הוא אינדיקטיבי בלבד משום שהוא מבוסס על משקלים מייצגים – מדיניות תכנון קמעונאי מקומי תדרוש ניתוח של אזורים קמעונאים באמצעות מידע ממשי על היקף המכירות של החנויות.

המפה בדפים הבאים מציגה ארבע דוגמאות של אזורים קמעונאיים ואת חנויות המזון הקמעונאיות הנמצאות בקרבתם, על פי רדיוס (חנויות המכולת הנמצאות ברדיוס של 0.5 ק"מ, החנויות השכונתיות והסופרמרקטים הרגילים ברדיוס של 3 ק"מ, וחנויות הנחה/חנויות מתמחות ברדיוס של 5 ק"מ). הדו"ח מציג כדוגמאות שני אזורים בעלי רמת ריכוזיות גבוהה ושני אזורים בעלי רמת ריכוזיות נמוכה.

אזור 1908 - המרינה, העיר ושכונה י, אשדוד

אזור זה מאופיין בנוכחות שחקנים רבים בפורמטים שונים. זהו אזור מאוכלס בצפיפות יחסית, בו נוכחים כל הקמעונאים העיקריים בנוסף לקמעונאים מקומיים קטנים. מספר חנויות דיסקאונט של רשתות שונות (המסומנות באדום) נמצאות במרחקים שונים מן האיזור הקמעונאי. נראה כי אזור זה מאופיין בריכוזיות קמעונאית נמוכה ולכן גם בתחרות גבוהה יותר ברמה המקומית.

⁶⁰ Asplund and Friberg (1999), Yu and Connor (2002), Barros et al. (2006) and ECB (2011).

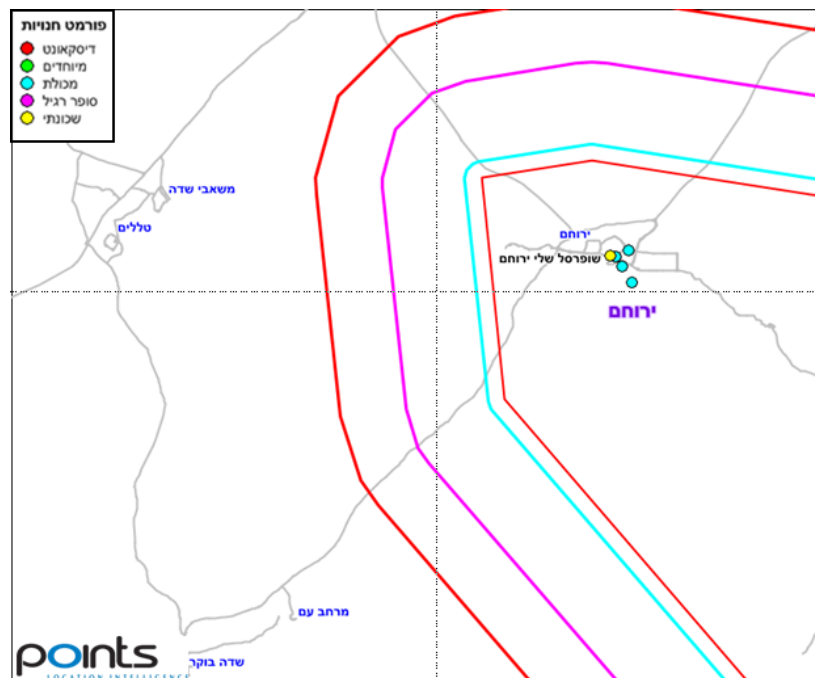
אזור – 1611 בת גלים חיפה

אזור זה מאופיין במכולות ומספר חנויות שכונתיות בבעלות הרשתות המובילות במרחק של 3 ק"מ. נראה כי יש מספר חנויות דיסקאונט ברדיוס של 5 ק"מ, אך אלו בבעלות הרשתות המובילות. נראה כי אזור זה מאופיין בריכוזיות קמעונאית גבוה ולכן בתחרות נמוכה יותר ברמה המקומית.



אזור – 1975 ירוחם

בעיר ירוחם ובסביבתה הקרובה ישנן מספר מכולות וחנויות רשת אחת בפורמט שכונתי הנמצאת בבעלות רשת מובילה. נראה כי אזור זה, בו האוכלוסייה קטנה יותר, מאופיין בריכוזיות קמעונאית גבוהה ולכן בתחרות נמוכה יותר ברמה המקומית.



דוגמאות אלו מדגישות את העובדה כי ישנם הבדלים משמעותיים בנוף התחרותי בין האזורים השונים. הבדלים אלו קשורים למספר השחקנים, לרמת ה-HHI ולרשתות הפועלות באזור (Challengers vs. Leaders). יש לציין כי בשל המחסור במידע על רמת הרווחיות והמכירים של החנויות השונות בכל איזור קומעונאי לא נותח את הקשר בין הריכוזיות המקומית ובין רמת המחירים ולרווחיות.

בהקשר הניתוח המוצג של ריכוזיות מקומית יש לציין כי הגישה והזמינות של שטחי מסחר מהווים חסמים עיקריים לכניסה לשוק קמעונאות המזון בישראל,⁶¹ בעיקר במרכזי הערים ובשכונות מאוכלסות בצפיפות. חסם נוסף נובע מהצורך ברישיונות ובהיתרים מתאימים ממגוון רשויות, לאומיות ומקומיות גם יחד. חשיבות המיקום גדולה, בהתחשבות בהתנהגות הצרכנים (כפי שמפורט בפרק חמש).

4.4 כלי מדיניות רלוונטיים שיושמו במדינות שונות

4.4.1 פעולת רשויות התחרות ב-OECD

בשני העשורים האחרונים תרמו הקמעונאים המרכזיים להתפתחות הכלכלה באופן משמעותי באמצעות שיפורים ביעילות וחדשנות לצרכנים, ובתהליכים ושירות טובים יותר. עם זאת, הריכוזיות הגוברת של השווקים הקמעונאיים וההשפעה של ריכוזיות זו על המחירים לצרכן ועל היחסים המסחריים עם הספקים העלו מספר חששות כמעט בכל מדינות ה-OECD. הדבר הוביל לפיקוח מוגבר על מבנה והתפתחות השוק הקמעונאי.⁶²

בהקשר זה, הפעולות שמבצעות רשויות התחרות באירופה ובארה"ב מיועדות לעתים קרובות לצורך:

- ביצוע ניתוח קפדני של הריכוזיות ושל רמת התחרות;
 - מניעת יצירה של מונופולים/אוליגופולים מקומיים העלולים לפגוע ברמת התחרות;
 - פיקוח על מונופולים/אוליגופולים קיימים;
 - פיקוח ומניעת פעולות של שימוש לרעה בכוח תחרותי (abusive practices).
- פעולות אלו שואפות לשמור על שיווי משקל תחרותי המיועד להפיק את הרווחה המרבית עבור הצרכנים.

4.4.2 תכנון קמעונאי

מדיניות תכנון קמעונאית ב-OECD

מדיניות התכנון הקמעונאית ממנפת מידע לגבי רכוזיות מקומית ואת המידע הנמצא במערכת התכנון לשימושי קרקע לקמעונאות. מערכת זו מקבלת מידע נוסף מהנחיות רשויות מקומיות או לאומיות בניסיון לנהל את התפתחות המרחב הקמעונאי בארץ או באזור. מספר מטרות נלקחות בחשבון בדרך כלל בעת התייחסות להנחיות אלו, לחלקן השפעות מעודדות או נוגדות תחרותיות (טבלה 4-1).

⁶¹ Antitrust arguments in Shufersal-Clubmarket deal, November 2005, p.4

⁶² Distribution Of Daily Consumer Goods: Competition, Oligopoly And Tacit Collusion, April 2009, Tribunal Vasco de la Defensa de la Competencia

Table 4-1. Retail Planning Policies and their Effect on Competition

Select Retail Planning Policies Potentially Leading to Anti-Competitive Effects	Select Retail Planning Policies Potentially Leading to Pro-Competitive Effects
Favoring town centers over out-of-town (e.g., Planning Policy Statement 6 in the UK) to encourage urban regeneration, or reduce travel distance to shops (for ecological motives). ⁶³	Lowering existing entry barriers for retailers (e.g. Store authorization procedures – such as the lifting of the restrictions in France in 2008 for stores between 300 and 1000 m ²)
Protecting small groceries from competition from supermarkets (e.g., Loi Royer in France)	Increasing entry barriers for locally dominant retailers (e.g., recommendations from the Grocery Market Investigation in the UK)
Favoring small shops over supermarkets to preserve vitality and diversity of the retail ecosystem	Regulating land agreements (e.g., recommendations from the Grocery Market Investigation in the UK)
	Imposing store divestitures

המסגרת הבאה מספקת סקירה של מדיניות התכנון הקמעונאית שנשקלה ו/או הופעלה במדינות נבחרות:

Lowering Entry Barriers for New Retailers	Raising Entry Barriers for Locally Dominant Retailers	Regulating Land / Retail Space Agreements	Imposing Store Divestitures
<ul style="list-style-type: none"> Entry barriers (e.g., authorization procedures for new stores) limit extension of existing stores or creation of new stores Impact is even more detrimental when there is low ratio of challengers to leaders Authorities may: <ul style="list-style-type: none"> Lift or soften administrative barriers Increase eligible retail sites via urban planning-related policies 	<ul style="list-style-type: none"> Authorities may apply a competition test to the approval of new stores openings by dominant retailers: <ul style="list-style-type: none"> Requiring National Competition Commission approval for new large stores by dominant retailers (for what is usually a local decision) Denying authorization for a new store opening by dominant retailer if applicant fails a competition test 	<ul style="list-style-type: none"> Retailers may sell land or retail space they own to third parties under certain restrictive agreements <ul style="list-style-type: none"> E.g., commitment not to open a retail store on that particular site Restrictive land / retail space agreements sometimes undermine competition and may be regulated, prohibited or released by authorities 	<ul style="list-style-type: none"> Store divestiture may be imposed to foster local competition <i>Ex ante:</i> <ul style="list-style-type: none"> For merger / acquisition approval Such policy is commonly used¹ <i>Ex post:</i> <ul style="list-style-type: none"> Imposing divestiture to a retailer which is already locally dominant position Competition Commissions in selected countries (e.g., UK, France) have the authority to apply such policy, but have mostly refrained from doing so

הסרת חסמי הכניסה הקיימים בפני הקמעונאים

כפי שמודגם ב-טבלה 4-1, לחלק מסוגי מדיניות התכנון הקמעונאית יכולות להיות השפעות נגודות תחרות. ממספר סיבות, הקשורות בעיקר בהגנה על קמעונאים קטנים במרכזי הערים, יתכן והרשויות העלו את חסמי הכניסה בפני הקמעונאים ובכך האטו את פתיחת החנויות החדשות ומנעו עלייה אפשרית בתחרות המקומית. לדוגמא, בצרפת (עד 2008) חלק מן הרשויות כפו הליכים ארוכים ומסורבלים לאישור פתיחת חנויות במרכזי ערים שגודלן עולה על

⁶³ Impact of such a policy is ambiguous; it may redirect retail developments to inner cities rather than out-of-town locations. Since larger stores are difficult to open in city centers, it may result in lowering the average size of new stores and reduce the number of large stores – which would negatively impact retail competition.

רף מסויים. בבריטניה לדוגמא, נכפה בזמנו "מבחן רצף" על מנת להבטיח שרשויות התכנון המקומיות יעדיפו את מרכזי הערים על פני מיקומים שמחוץ לעיר. התוצאות הבלתי-מכוונות של סוגי מדיניות כאלו מתועדות היטב. כפי שהוזכר בסעיף הקודם, למחסור בתחרות מקומית יכולה להיות השפעה מהותית על רמת המחירים.⁶⁴ מסיבה זו, מדיניות מובהקת אחת המסייעת בהגברת התחרות הקמעונאית המקומית היא **התאמת ההנחיות הקיימות על מנת להרים או להוריד את חסמי הכניסה המקומיים**. מדיניות כזו יושמה לאחרונה בצרפת (ראה תיבה 6).

Box 6: Case Study: *Loi de Modernisation de l'Economie in France in 2008*

Context: To curb the uncontrolled growth of modern supermarkets and protect small retail stores, the French government introduced regulatory barriers as early as 1973 (*Loi Royer*, which established local planning commissions entitled to deliver special authorizations for new stores which area exceeded 1000 m²). In 1996, these restrictions were toughened by the *Loi Raffarin*, which lowered the threshold above which stores must be granted special authorization from 1000 m² to 300 m². It is nowadays generally admitted that this policy resulted in anti-competitive effects, having supported the emergence of local retail monopolies and duopolies.

Action: In early 2008, a government task force in charge of investigating how to reduce consumer prices¹ proposed to revise this policy. In the summer of 2008, the government followed this recommendation with the *Loi de Modernisation de l'Economie*, which softened the administrative burden for new store openings. As per this law:

- For stores of 300m² to 1000m², the special authorization is no longer required;
- For stores above 1000m², the special authorization remains compulsory. However, the composition of the local planning commission is changed in order to favor new store developments; in effect these commissions no longer includes representatives of incumbent local retailers, which tended to oppose rather systematically increased competition from new entrants.

העלאת חסמי הכניסה לקמעונאים דומיננטיים מבחינה מקומית

קמעונאים הנהנים מעמדה דומיננטית על בסיס מקומי מנסים לעתים קרובות לפתח אתרים קמעונאיים נוספים בקרבת חנויותיהם, על מנת לבסס את נתח השוק המקומי שלהם וליהנות מיתרונות הגודל ומיעילות ההפצה הקשורה בכך. הדבר נוטה להתרחש בעיקר במקומות בהם הנדל"ן מועט או יקר באופן יחסי. על מנת להימנע ממצבים כאלו יצרו מספר מדינות סוגי מדיניות הקשורים לפתיחת חנויות חדשות. באופן ספציפי, יתכן ולא יתקבל אישור לפתיחת חנויות חדשות אם המועמד נכשל במבחן התחרות המקומית שהוגדר. מדיניות כזו, לדוגמא, הומלצה על ידי ועדת התחרותיות בבריטניה (UK Competition Commission).

בריטניה:

בשנת 2006 החליט המשרד לסחר הוגן (Office of Fair Trading - OFT) בבריטניה להנחות את ועדת התחרותיות להוביל את חקירת שוק מצרכי המזון. באותה העת נראה כי ה-OFT הודאג מ"עדויות להתפתחויות ולמאפייני שוק העלולים למנוע, להגביל או לעוות את התחרות ובכך לפגוע בצרכנים". בדו"ח הסופי אישרה ועדת התחרותיות כי מספר גורמים אכן פגעו ברמות התחרות.

⁶⁴ It must be noted that the approval of most mergers between leading grocery chains in the OECD were conditioned to store divestitures, in order to preserve local competition

מלבד פעולות שאינן הוגנות, ועדת התחרותיות מצאה כי מספר קמעונאים בתחום מצרכי המזון החזיקו בעמדות חזקות במספר שווקים מקומיים. על פי הוועדה, 11% עד 27% מחנויות המצרכים הגדולות ביותר, ו- 10% עד 22% מחנויות המצרכים הגדולות והבינוניות היו ממוקמות בשווקים מקומיים ריכוזיים מאוד. הדינמיקה הקיימת הייתה מבוססת על מערכת תכנון קמעונאית אשר הקלה על קמעונאים גדולים קיימים. בנוסף, מחסור בקרקע זמינה לשטחי מסחר חדשים, ושליטה יעילה של הקמעונאים הקיימים בכמות גדולה של הקרקע הזמינה, פעלו כחסמי כניסה והשפיעו באופן שלילי על התחרות (בשווקים ריכוזיים במיוחד). בהתחשב בחסמי כניסה אלו, ועדת התחרות המליצה על סוגי מדיניות התכנון הבאים:

1. יישום מבחן תחרות לפתיחת חנויות חדשות שגודלן עולה על 1000 מ' רבוע, על מנת ליצור חסם בפני התרחבות הקמעונאים הדומיננטיים באזורים ריכוזיים. כדי לעבור את המבחן על המועמד (בשטח הנמצא ברדיוס של 10 דקות נסיעה) לעמוד באחד מן הקריטריונים הבאים:
 - שחקן חדש באזור זה;
 - אחראי לפחות מ- 60% ממכירות המצרכים באזור זה (כולל החנות החדשה);
 - באזור בו פועלות 4 רשתות או יותר אין צורך במבחן תחרות. המדיניות דורשת את מעורבות הוועדה במתן אישורים לחנויות חדשות גדולות.
2. מניעה מן הקמעונאים הקיימים ליצור חסמי כניסה באמצעות הסכמי קרקע (כלומר, הגבלת יכולתם של הקמעונאים למנוע שימוש בקרקע על ידי מתחריהם בעתיד); ו-
3. דרישה מן הקמעונאים בתחום מצרכי המזון לוותר על שליטה באתרי קרקע בשווקים ריכוזיים במיוחד, שליטה שזוהתה כמעכבת כניסת קמעונאים מתחריים.

באוסטרליה:

לאחר סקירה של התחרות בתחום הסופרמרקטים שבוצעה בשנת 2008 ברמה הלאומית, הגדירה אחת הטריטוריות של אוסטרליה (אזור קנברה) תוכנית ביצוע מקומית משלה. התוכנית כללה החלטות של תכנון קמעונאי עבור ארבעה אתרים ראשיים, על בסיס אתר-לאחר, למשל,

- הרשויות לא אפשרו לקמעונאים הדומיננטיים Woolworths ו-Coles להציע הצעות עבור פתיחת חנות חדשה (Amaroo);
- הצעתו של קמעונאי הנחות Aldi לחנות החדשה זכתה על בסיס הגברת התחרות המקומית;
- כל השחקנים מלבד Woolworths יוכלו להציע הצעות לפתיחת חנות חדשה ב-Dickson, אתר סופרמרקט בפורמט גדול.

באופן כללי, החלטות לאישור פתיחת חנויות קמעונאיות מתקבלות בדרך כלל בידי הרשויות המקומיות, גם אם על פי הנחיות לאומיות. מצב זה יכול להוביל ליישום לא-עקבי של הנחיות לאומיות כאלו, כאשר חלק מן הרשויות המקומיות שולטות באופן רופף יותר באישורים לפתיחת חנויות, וכתוצאה מכך, גם לשונות בתחרות הקמעונאית המקומית. התערבות הוועדה הלאומית לתחרות (או רשות ההגבלים) באישור חנויות גדולות מסייעת להבטיח כי האינטרס הכללי יגבר וכי המדיניות הלאומית תיושם באופן עקבי בעת הצורך. סוגי מדיניות כאלו הומלצו לאחרונה גם בצרפת ובבריטניה.

רגולציה של הסכמי קרקע ושטח קמעונאי

באוסטרליה ובבריטניה זיהו רשויות התחרות כי תקנות כובלות על הסכמי קרקע הקשו על התחרות המקומית. תקנות כאלו על הסכמי קרקע ושטחי מסחר, שדורשים הקמעונאים לעתים, מגבילות את הפעילות המסחרית של

בעל הבית או של הדייר. במקרים מסויימים נמצאו הגבלות בהסכמי המכירה שאינן מאפשרות למכור קרקע סמוכה למתחרה.

לדוגמא, בשנת 2011 תיקנה בריטניה את חוק התחרות שלה כך שכלול גם הסכמים אלו (בעבר לא נכללו הסכמי קרקע כאלו באיסורים הכלליים על הסכמים המגבילים את התחרות). הסכמי הקרקע החדשים והקיימים יעמדו כעת לביקורת של הרשויות. הדבר אינו בהכרח מעיד על כך שהסכמי הקרקע אינם חוקיים. במקום זאת, הוא מעיד על כך שעל רשויות התחרות להעריך את ההשפעות נוגדות התחרות של הסכמים אלו על בסיס פרטני.

סגירת חנויות

פעולה נוספת אותה שוקלות רשויות התחרות היא כפיית סגירת חנויות. סגירה כזו נדרשת במקרים של (*ex ante* לאישור מיזוג/רכישה) או (*ex post* עבור עסקים קיימים). סגירת חנויות *ex ante* נדרשת לעתים קרובות כחלק מתהליך אישור מיזוג (למשל, שופרסל/קלאבמרקט בישראל, Carrefour/Promodes בצרפת, Royal Ahold/Stop & Shop בארה"ב). התקנות לכפיית סגירת חנויות *ex post* קיימות במספר מדינות (למשל, צרפת, בריטניה ויוון – בתוך ה-OECD) אך נראה כי השימוש בהן **מוגבל ביותר**. בהתבסס על הנתונים הזמינים **לא נמצאו** מקרים של כפיית סגירת חנויות בצרפת, יוון או בריטניה. מסיבה זו, האפשרויות המוגבלות ליישום סגירת חנויות *ex post* מצדיקות פיקוח רב יותר על המיזוגים הקמעונאיים *ex ante*.

4.4.3 עידוד פורמטים של הנחות (Discounter Formats)

רשתות הנחות קמעונאיות קיימות כבר כמה עשורים במספר מדינות OECD. עם זאת, ניכרת עלייה משמעותית בתופעה זו במדינות רבות של ה-OECD בשנים האחרונות. נראה כי עלייה זו קשורה גם לעלייה בשימוש במוצגים פרטיים באותן ארצות (ראו סעיף 4.4.4).

קמעונאים מובילים נוטים להתחרות במספר דרכים: מחיר, איכות מוצר, גודל ומגוון מוצרים, תוכניות ושירותי נאמנות, תפיסת המותג הקמעונאי וכדומה. קמעונאי הנחות (Discounters) מיקמו את עצמם באופן אסטרטגי כמתמודדים בעלות נמוכה, המתחרים בקטגוריית המחיר תוך שמירה על מודל עסקי רווחי באמצעות מגוון מוצרים (SKUs- Stock Keeping Units) נמוך ומוגבל במיוחד, שירותים מוגבלים וגודל המסייע לרווחיות.

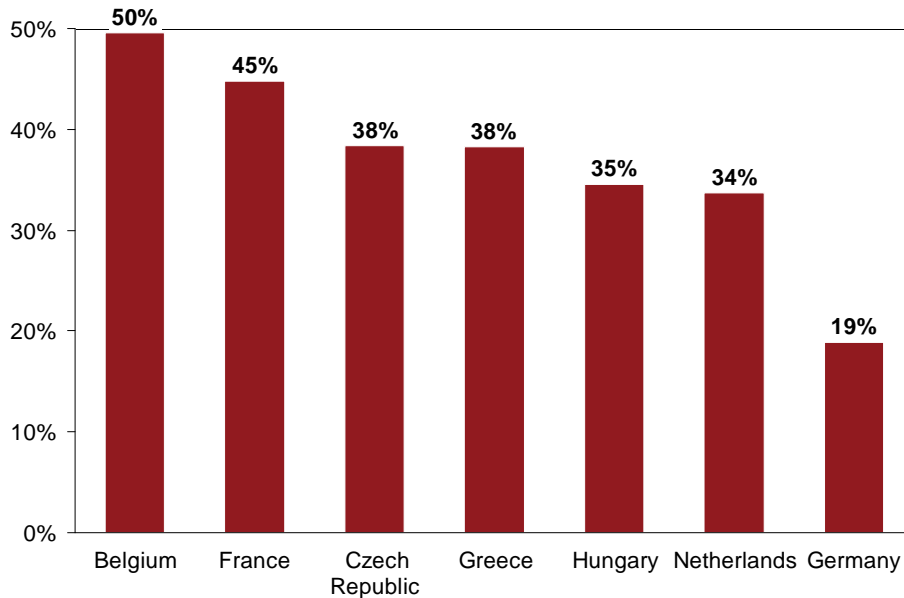
המיקוד במספר מוגבל של SKUs והשפעות העלויות הנמוכות הם המבדילים בין קמעונאי הנחות השונים. למשל, חנויות Aldi ו-Lidi מציעות בדרך כלל 700 עד 1,200 SKUs – בהשוואה ל 28,000 ו-125,000 SKUs בפורמטים השונים של רשת Wal-Mart⁶⁵. כתוצאה מכך, כוח הקנייה של Aldi ו-Lidi ל-SKU יכול להיות גדול באופן משמעותי בהשוואה לקמעונאים הרגילים, למרות שהרשת קטנה יותר. קמעונאים רגילים פיתחו פורמטים של חנויות הנחה משלהם, לעתים על מנת למנוע כניסה או להגיב לצמחת קמעונאי ההנחה העצמאים.

משום שהמחירים בחנויות ההנחה נוטים להיות נמוכים יותר מן המחירים בסופרמרקטים הרגילים (בדרך כלל ב-30%-40%, כפי שניתן לראות בתרשים 4-11, ובהינתן העובדה שפורמטים אלו נוטים להוביל ללחץ להורדת מחירים על פורמטים אחרים) (בעיקר באמצעות הרחבת מותגים פרטיים), מדינות הסובלות ממחירי מזון גבוהים יכולות להרוויח מעידוד התפתחות פורמט ההנחה. אפילו עם נתח שוק נמוך, נראה כי חנויות אלו מגבירות את

⁶⁵ Ibid

התחרות באופן משמעותי, כפי שניתן לראות בדוגמא של Lidi בפינלנד (Box 8), בהינתן ההשפעות על המחירים שיש לכניסת מתמודדים כאלו על הקמעונאים הקיימים.

Figure 4-11. Lidl's Price Differential vs Total Country Average, All Categories (%)



Source: A.C. Nielsen

חשוב לציין כי נראה שהתפתחות וחדירת פורמטי ההנחה מונעים בעיקר מכוחות שוק חופשי, וכי מדובר בפורמט שהפך נפוץ יותר בישראל במהלך השנים האחרונות ללא התערבות ממשלתית ישירה. משום שהקמת פורמט ההנחה מונע מן השוק, קיימות מעט אפשרויות מדיניות ממשלתית אשר יתמכו בקמעונאי ההנחה באופן ישיר. למשל, קבוצת המשימה של הממשלה הצרפתית שעסקה בהורדת המחירים ב-2008 הגיעה למסקנה מפורש כי הדבר היחיד שניתן לעשות על מנת למשוך את קמעונאי ההנחה הוא להוריד את חסמי הכניסה עבור כל הקמעונאים. הדו"ח של קבוצת המשימה הצהיר:

“It is difficult to conceive setting up a regulatory framework which objective would explicitly be to favor the development of low cost offers, which could be perceived as a factor of competition distort by the promoters of other offer concepts. The objective is therefore to identify and lift obstacles to the deployment of all new offer concepts (low cost and others), allowing them to face market test and consumer verdict”⁶⁶.

הורדת חסמי הכניסה בפני הקמעונאים יכולה להועיל גם היא לחנויות ההנחה, אך הרשויות הממשלתיות יכולות להרחיק לכת אף יותר. סוגים של מדיניות תכנון קמעונאית המונעים בפירוש מקמעונאים להגיש בקשות לפתיחת חנויות חדשות באזורים בהם הם דומיננטיים מבחינה מקומית (כפי שהוזכר קודם לכן) תתמוך באופן עקיף בחנויות ההנחה, בעיקר אם החנויות הקיימות הן בפורמט רגיל ורשתות ההנחה נוכחות בארץ ומרחיבות את היקף פעולתן. עם זאת, סוגים אחרים של מדיניות יכולים להשפיע באופן מועט אך חיובי על התפתחות חנויות ההנחה. לדוגמא, משום שמותגים פרטיים דומיננטיים למדי בחנויות אלו, סוגי מדיניות התומכים בפיתוח מותגים פרטיים יתמכו גם הם בחנויות ההנחה.

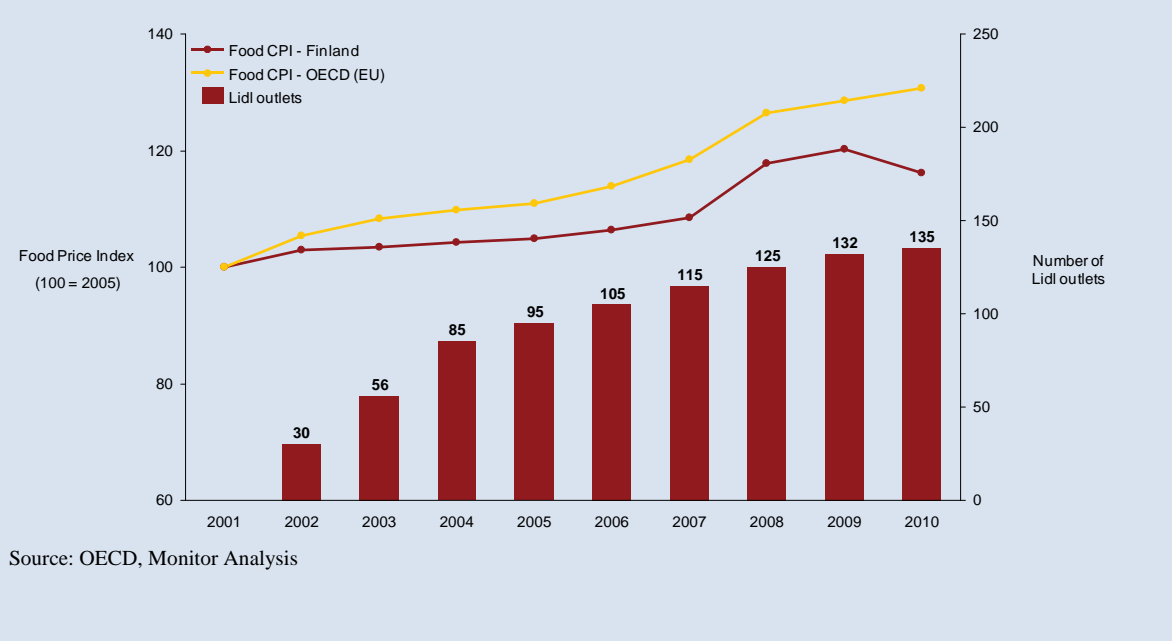
⁶⁶ The group was investigating all low cost offers, including discounter stores, but also low-cost carriers in air transport, etc.

Box 7: Case Study: Lidl Entry in Finland

Lidl is a German-based discounter. The impact of Lidl's entry in the Finnish market, with an aggressive pricing strategy (generally 10% to 15% cheaper than regular supermarkets¹), has led both to overall price decreases in Finland and an increase in the share of cheaper private labels products (Figure 4-12). Private labels accounted for 80% of Lidl's SKUs. In the vicinity of Lidl stores, food prices were found to decline or to increase slower than the average. This was especially the case for the products of lower quality, while the prices of high quality products (most of them not sold by Lidl) were generally maintained¹.

Of note, the 135 stores Lidl operated in 2010 accounted for only 5% of the Finnish retail market share. The aforementioned indirect effect of a challenger on competition was therefore likely at play in the Finnish case.

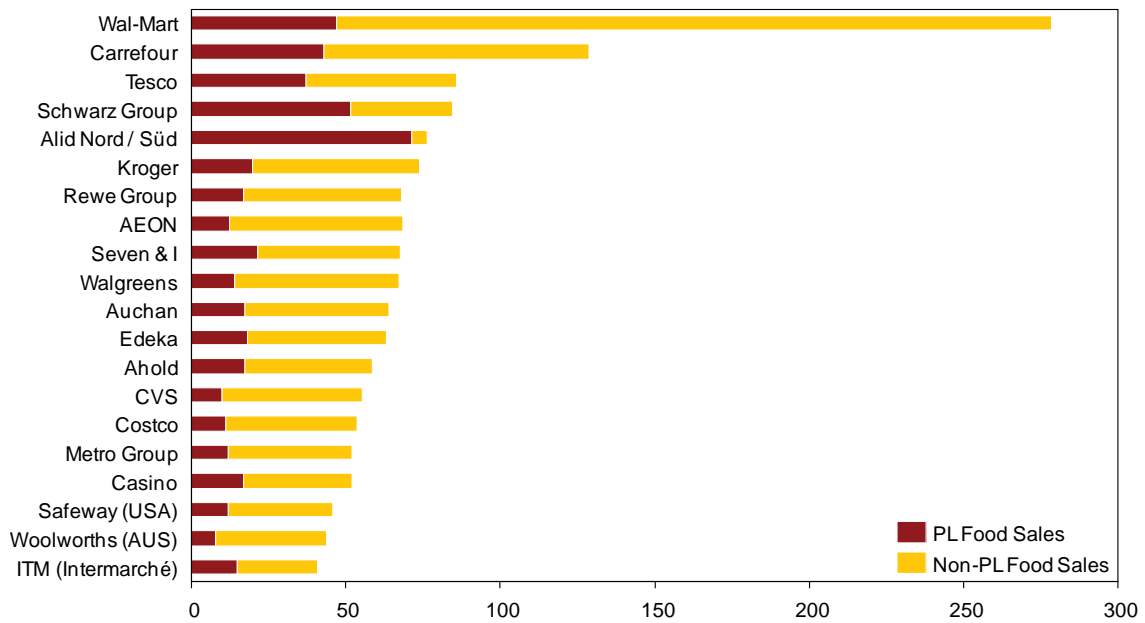
Figure 4-12. Impact of Lidl Entrance in the Finnish Market, 2001 - 2010 (base 100 = 2001)



עידוד מותגים פרטיים

מותגים פרטיים התקיימו כבר עשורים מספר בכמה ארצות, וכמותם עלתה באופן משמעותי במדינות רבות של ה-OECD בשנים האחרונות. תופעות חדירת קמעונאי ההנחה וחדירת המותגים הפרטיים קשורות, משום שהמותגים הפרטיים של חנויות ההנחות בדרך כלל מייצג נתח גדול מאוד ממכירותיהן (עד 95% בחנויות Aldi), כפי שמציג תרשים 4-13. כתוצאה מכך, הקמעונאים הרגילים מגיבים בהרחבת מותגיהם הפרטיים.

Figure 4-13. Global: Private Label sales of Top 20 Grocery Retailers (US\$ Bn), 2010

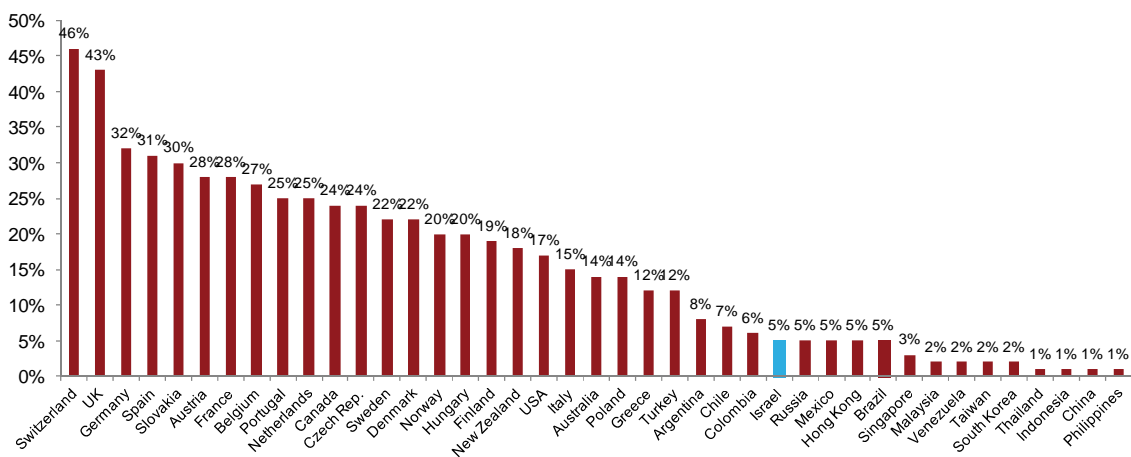


Source: Planet Retail

סקירה של מותגים פרטיים

מותגים פרטיים הופיעו לראשונה בסוף המאה ה-19, אך נותרו בשוליים עד לשנות ה-80, מלבד בגרמניה, שווייץ ובריטניה, שם הם צברו תאוצה כבר בשנות ה-50 וה-60. מאז חוו מדינות רבות צמיחה עיקבית במותגים הפרטיים. כיום מייצגים המותגים הפרטיים בין 20% ל-30% מנתח השוק הקמעונאי בערך במרבית המדינות האירופאיות, ועד 46% בשווייץ. בינתיים, המותגים הפרטיים התפתחו במידה מתונה יותר בצפון אמריקה, ולהם ניתחי שוק קטנים או זניחים באסיה ובאמריקה הלטינית (תרשים 4-14).

Figure 4-14. Market Share of Private Labels in Europe and in Selected Countries, 2009 (% of Total Market Value)



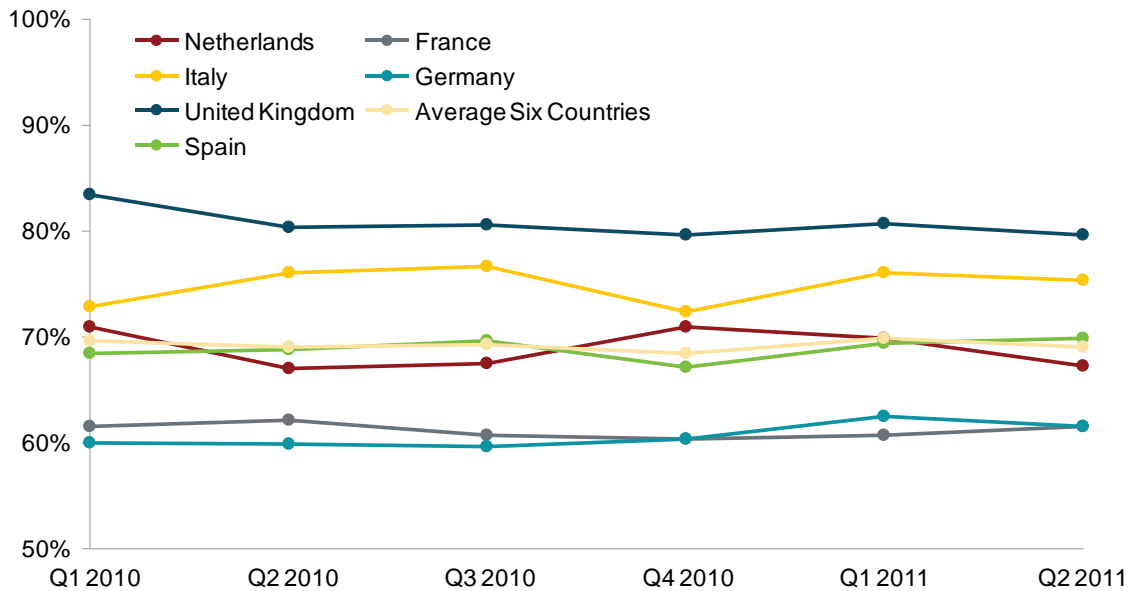
Source: Nielsen

המותגים הפרטיים מיוצרים או משווקים בדרך כלל על ידי הקמעונאים, משלוש סיבות עיקריות:

- הגברת נאמנות הלקוח;
- לכידת הערך (משום שהקמעונאים משיגים בדרך כלל רווחיות גבוהה יותר על מותגים פרטיים מאשר על מוצרים ממותגים);
- כמנוף תחרותי.

חדירת מותגים פרטיים גוברת גם כאשר מתקיימת דינמיקה צרכנית נוחה. תקופות מיתון בדרך כלל מובילות לעלייה באימוץ מותגים פרטיים על ידי הצרכנים, בעוד כוח הקנייה פוחת והצרכנים הופכים רגישים יותר למחירים. מרגע שתקופת המיתון מסתיימת, נראה כי הצרכן ממשיך בהרגל קניית המותג הפרטי, משום שהוא הופך מוכר יותר. הפחתת זמן הקניה מסייעת גם היא למותגים הפרטיים, משום שהצרכנים אינם מעוניינים לבלות זמן בהשוואה בין מותגים, לעיתים המותגים הפרטיים של הקמעונאי, שנמצאים בקטגוריות רבות תחת אותו שם מותג באריזה דומה, נראים כבחירה הפשוטה ביותר.

Figure 4-15. Private Label Price Levels vs. National Brands (Food + FMCG), 2010–2011



Source: SymphonyIRI Infoscan; 12 weeks ending 4/9/2011 versus same period prior years

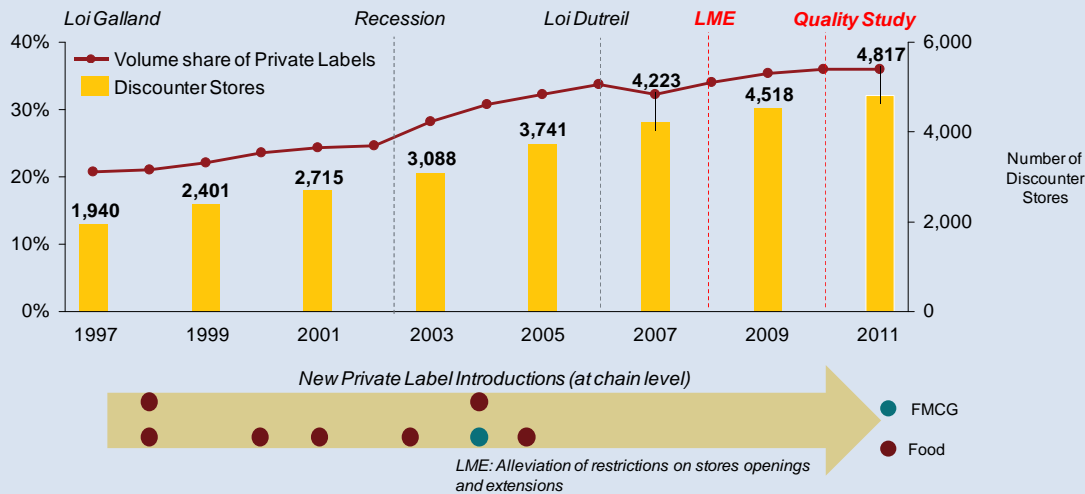
Box 8: Case Study: Private Labels in France

Private Label penetration in France increased significantly over the last decade. For example, private label market share nearly doubled in the last 15 years, from 20% to 36%. This increase was driven by three partly inter-related dynamics: weaker retail price competition on branded products due to ban on below-cost selling regulation, development of discounter stores, and shift in consumer habits. The first two dynamics were triggered in turn by a strict ban on below-cost selling.

In effect, the ban on below-cost selling, made stricter in 1996 (via the Loi Galland), prevented direct price competition among retailers and led to a general alignment of prices across retailers. Private labels thus emerged as an alternative way for traditional retailers to compete on price. Most retail chains introduced their private labels or exclusive brands within a few years between 1997 and 2005.

In the meantime, discounters, which entered timidly the French market at the end of the 1980s, continued and accelerated their development. Loi Galland resulted in a higher price of brands (a common effect with outright bans on below-cost selling). This reinforced market attractiveness for international discounters (e.g., German retailers Aldi and Lidl) and encouraged traditional retailers to expand their own discounter stores network. As a result, market share of discounters in value doubled in 10 years (~7% in 1997 vs. 14% in 2007), along with the number of discounter stores (Figure 4-16).

Figure 4-16. Evolution of Private Label Market Share in France (%), 1997–2012



Note: Loi Galland: Strengthening of ban on below cost selling; Loi Dutreil: Alleviation of ban on below cost selling; LME: Alleviation of restrictions on stores openings and extensions.
 Source: LSA, Trade Dimensions, Monitor Analysis

Consumers also played a role in this adoption of private label products. Pressure upon household spending increase has accumulated since 2000, due to stagnation of income (resulting partly from the move to a 35h-week in 2000) and rising cost of housing and energy. Whilst this made the cost advantage of private label increasingly relevant for households, the perception of private label products' quality also improved. The National Food Council made public a positive assessment of the nutritional quality of the cheapest private label (hard-discount) products, but only in 2010. Improvement of customer perception was mostly driven by retailers' efforts to put forward their private labels, sophisticated copycat behavior from private label manufacturers and potentially an improvement of production processes.

התפתחות המותגים הפרטיים נובעת מדיניקה של השוק והרשויות בדרך כלל אינן מתערבות בהאצת תופעה זו. עם זאת, ישנם מספר סוגי מדיניות שעלולים לחזק את חדירת המותגים הפרטיים. ראו מטה סקירה של סוגי מדיניות נבחרים התומכים במותגים פרטיים:

Improve Competitiveness of Food Processing SMEs	Reduce Import Barriers	Investigation of Private Labels' Nutritional Quality
<ul style="list-style-type: none"> In most countries, SMEs are the main manufacturers of Private Label products <ul style="list-style-type: none"> In some cases, large suppliers are reluctant to provide Private Label products (especially as private labels are emerging) Food processing SMEs have benefitted from a variety of public policies, including: <ul style="list-style-type: none"> Eased access to capital Preferential access to government contracts Extensive export support 	<ul style="list-style-type: none"> Reducing import barriers allow retailers to source their products from greater number of small importers worldwide These barriers include tariff barriers or Non-Tariff Barriers (NTBs), including: <ul style="list-style-type: none"> Tariffs and quotas Import procedures Safety standards 	<ul style="list-style-type: none"> Consumers who are still relatively unfamiliar with Private Labels are more likely to consider PL's product quality as lower Informing consumers on their health / nutritional qualities through a publically-sponsored investigation helps improve consumer confidence and familiarity with Private Labels

ראשית, הרשויות יכולות לתמוך בחברות עיבוד מזון קטנות ובינוניות. למרות שיצרנים של מוצרי צריכה ממותגים יכולים לספק מקבילות פרטיות למוצריהם, יצרנים קטנים ובינוניים הם בדרך כלל הספקים העיקריים למוצרים כאלו. רשימת פעולות מדיניות פוטנציאליות לעידוד יצרנים קטנים ובינוניים מתוארת בפרק 2. פעולות אלו מתאימות בבירור לספקים קטנים ובינוניים המספקים מותגים פרטיים ואו מוצרים ממותגים.

שנית, הפחתת חסמי היבוא יכולה לאפשר לקמעונאים לייבא את מוצריהם ממספר רב יותר של ספקים בעלות נמוכה יותר. חסמים מכסיים ושאנים מכסיים וסוגי מדיניות רלוונטיים מתוארים בפרק 3.

לבסוף, גוף רשמי לאומי הקשור בבטיחות ובבריאות מזון יכול לבצע ולפרסם חקירה בנוגע לתכונות התזונתיות של מוצרי מותגים פרטיים. הדבר נדרש בעיקר עבור המותגים הפרטיים הזולים ביותר, המתוארים לעתים קרובות כ-"hard-discount" ("הנחות קשות"). חקירה כזו תוכל לספק הנחייה שימושית ללקוחות הנמנעים מלאמץ את המוצרים הללו, על אף היתרון במחיר, משום שהם חוששים מאיכות נמוכה. לדוגמא, מועצת המזון הלאומית בצרפת פרסמה ב-2010 מחקר המשווה בין הערכים התזונתיים של מותגי ההנחות הקשות ומוצרים ממותגים. בהינתן הקשר בין נתח השוק של חנויות ההנחות ובין נתח השוק של המותגים הפרטיים סביר כי כל סוגי המדיניות התומכים בחנויות ההנחות ובפורמט ההנחות יתמכו גם במותגים פרטיים. סוגי מדיניות כאלו קשורים בעיקר למדיניות תכנון קמעונאית (ראו סעיף 4.4.2).

מותגים פרטיים בישראל

מותגים פרטיים הושקו לראשונה בישראל בשנות ה-80, אך הם לא השיגו הצלחה רבה. כתוצאה מכך נותר נתח השוק שלהם שולי עד לשנת 2006, כשהם התחילו לצבור פופולריות רבה יותר. נתח השוק של המותגים הפרטיים

עלה באופן משמעותי כאשר שופרסל השיקה את המותג הפרטי שלה. "הרשת הרביעית" (קבוצה של שישה קמעונאים קטנים⁶⁷) השיקה את "המותג" בשנת 2008, והריבוע הכחול וקו-אופ ישראל השיקו מותג פרטי משלהן בשנת 2009. כיום מהווים המותגים הפרטיים כ-10%-5% מן המכירות הקמעונאיות הכוללות ברשתות השונות. עלפי נתוני Euromonitor נתח זה נע מ-16%-0% בקטגוריות המוצרים השונות.

מגבלות אספקה

מגזר ייצור המזון הישראלי ריכוזי באופן יחסי בשווקי המוצר השונים, תופעה המובילה לאיזון כוחות שונה מזה שנמצא במרבית מדינות ה-OECD, בהן כוח המכירה של הספקים בדרך כלל אינו שקול כנגד כוח הקנייה החזק של הקמעונאים. נראה כי יצרנים עצמאיים קטנים ובינוניים בתעשיית המזון הישראלית משחקים תפקיד מרכזי באספקת המוצרים למותגים פרטיים, למרות שחלקם עלולים להתקשות להתאים לסטנדרטים שדורשים הקמעונאים. עם זאת, ניתן כמובן גם לייבא מוצרים עבור מותגים פרטיים. כתוצאה מכך, אחוז משמעותי מן המותגים הפרטיים בארץ מיוצרים בחו"ל. ועדיין, יש לציין כי חלק מן הקמעונאים המובילים הכריזו על מדיניות של העדפת מוצרים בתוצרת הארץ.

מגבלות ביקוש

העלייה במותגים הפרטיים תלויה ביכולות הקמעונאים וספקיהם לייצר ולקדם מוצרים זולים באיכות טובה, אך גם במוכנות הצרכן לרכוש אותם על בסיס קבוע. בהקשר זה, רגישות המחירים הגוברת של הצרכן הישראלי תהווה מניע טבעי לחדירה מוגברת של המותגים הפרטיים; בעוד שחוסר היכרות עם המותגים הפרטיים ודאגות בנוגע לאיכותם יפעלו כחסם זמני.

אירופה הייתה עדה לעליה משמעותית בנתח השוק של המותגים הפרטיים יחד עם קיפאון של המותגים המובילים בין השנים 2001 ו-2009. בניגוד לכך, מותגים משניים הציגו ירידה משמעותית בנתח השוק, המעידה על כך שהמותגים הפרטיים גדלו על חשבונם וכי הם נוטים להתחרות על נתח שוק שונה מזה של המותגים המובילים⁶⁸. נראה כי המותגים הפרטיים בישראל, לפחות לעת עתה, מושכים קבוצת צרכנים מוגבלת יותר (כלומר, בעיקר אלו שרגישותם למחירים גבוהה). על מנת להמשיך ולגדול צריכים המותגים הפרטיים להתקבל בקרב פלח שוק גדול יותר באוכלוסייה, דבר הדורש ככל הנראה התבססות על איכות וחדשנות בנוסף לתחרות בגזרת המחירים.

4.4.4 עידוד סוגים חדשים של שחקנים

ישנם שני סוגים חדשים של שחקנים שיוכלו להתחרות בעתיד בשוק מצרכי המזון הקמעונאי, אם תנאי השוק יהיו נוחים:

- קמעונאי "Click-and-mortar" (המשלבים בין חנויות מקוונות לחנויות פיזיות), כדוגמת Freshdirect בארה"ב או mon-marché.fr בצרפת;
- קמעונאים בתחום שאינו-מזון (למשל, בתי מרקחת או חנויות בגדים) המציעים מבחר של מוצרי מזון, כפי שמתרחש לאחרונה בארה"ב.

⁶⁷ Rami Levy Shivuk Hashikma, ABA Victory, Machsanei Lahav, MMN, Super Dosh and Machsanei Hashuk

⁶⁸ Source: "Structural Features of the Distributive Trade Sectors and Their Impact on Euro Area Price Developments", ECB Monthly Bulletin, October 2011

קמעונאי "Click-and-mortar"

קמעונאי "Click-and-mortar" יכולים להגיע לנתח שוק בלתי מבוטל של קמעונאות מזון, בעיקר באזורים מאוכלסים בצפיפות. מרבית שחקנים אלו יבדלו את עצמם על בסיס חווית קניות פשוטה ושירותים נוספים (כדוגמת אחסון רשימת קניות לשימוש עתידי) ולא על בסיס מחיר. עם זאת, חלק מן הדוגמאות, כדוגמת FreshDirect (ראו מטה) מעידות על כך ששחקנים חדשים יכולים להשתתף בהצלחה בתחרות המחירים, אפילו אם ברמה שולית. ניתן לתמוך בשחקנים מקוונים חדשים באמצעות יישום סביבה עסקית נוחה או סובסידיות ישירות. בנוסף, הם יפיקו תועלת רבה תקציבים לפיתוח תשתיות קריטיות (למשל, בניית מחסנים גדולים לצד שוקי צרכנים). בפועל, הקמעונאים המקוונים הם חברות "Click-and-mortar" המפעילות בדרך כלל תשתיות פיזיות ווירטואליות גם יחד. עבור קמעונאים חדשים אלו, עלות המחסן ורשת ההפצה מייצגות השקעות גדולות. לכן, ממשלות יכולות להציע מענקים או הטבות מס על מנת להקל על ההשקעה בתשתיות קריטיות לשחקנים מקוונים. לבסוף, קמעונאים מקוונים אלו יכולים להפיק תועלת מחדירת אינטרנט ושירותי אינטרנט ניידים, כמו גם מפלטפורמה לתשלום מאובטח באינטרנט – שירותים המבוססים היטב בישראל.

Box 9: Case Study: FreshDirect

FreshDirect is an online retailer which delivers food and meals in the New York City metropolitan area. It was launched in 2002, and is considered by many observers to be a relatively successful business. In 2007, FreshDirect reached \$200 MM revenues.

FreshDirect specifically focuses on fresh foods, most of them supplied locally, and has developed a "Made-to-order" model that includes:

- Raw materials stocked in a large warehouse, supplied just-in-time;
- Food processed in-house, and prepared after it has been ordered; and,
- Some packaged foods (eg. beverages) also available online

This model is therefore "restricted" in terms of product offering, and is heavily skewed towards perishable goods. A conventional grocery store in New York City typically proposes about 25,000 different packaged goods - vs. 3,000 for FreshDirect. However, this limitation also appears as a benefit, since the retailers' margins on perishable foods are also higher than for packaged foods. FreshDirect is thus strategically positioned on a higher-end of the grocery retailing.

This business model is beneficial for FreshDirect, but potentially also for farmers and consumers. In effect, it was claimed that this approach avoids accumulating waste along the supply chain, and that it also reduces the length of transit through the chain (on average, FreshDirect saves 7-10 days in transit between farms & consumers vs. traditional grocers). More importantly, it may also result in lower costs for some fresh products, as revealed by the example of coffee; according to The Entrepreneurship Institute, "By importing green coffee beans and roasting them in-house, FreshDirect is able to make a 60% gross profit - and still sell coffee for about half the price of traditional groceries".

Coffee is not the only good that is cheaper if purchased through FreshDirect. According to a press investigation, prices were 15% cheaper than a typical Manhattan supermarket such as Food Emporium.

FreshDirect is a private company, which disrupted the grocery retail sector in New York by developing a new business model based on the Internet. However, it does benefit from the support of local authorities. In 2012, New York City offered Freshdirect \$83 MM city tax cuts, and up to \$128 MM subsidies to build a new 500,000 m² facility. A similar type of policy constitutes yet another option to consider in the overarching effort to lure more price-challenging food retailers to Israel.

קמעונאים בתחום שאינו-מזון

הקמעונאים המסורתיים בתחומים שאינם מזון בארה"ב, כדוגמת בתי מרקחת, טשטשו לאחרונה את ערוץ ההפצה למזון באמצעות הגדלת כמות פריטי המזון שהם מציעים למכירה, כולל פירות וירקות טריים ומזון מקורר. קמעונאים אלו מציעים מבחר מוצרי המזון המורכב בעיקר ממוצרי מותגים פרטיים, מספר רב של נקודות המכירה של מוצרי המזון, נוחות ומחיר. לדוגמא, בחלק מרשתות בתי המרקחת העיקריות, כדוגמת Walgreens, מהווים מוצרי מותגים פרטיים כ-18% מכלל המכירות, כאשר מעל 100 מוצרי מזון מוצעים למכירה ביותר מ-6,000 חנויות. מיקום בתי המרקחת המוכרים מזון נוטה להיות במרכזי הערים, שם לסופרמרקטים אין תמיד כיוסי כה טוב – דבר המגביר עוד יותר את אפשרות הבחירה של הצרכן. לדוגמא, 45% מחנויות רשת Walgreens ממוקמות בתוך או מסביב לאזורים בהם לא קיימת גישה למזון טרי.

בארה"ב, התכנית של מישל אובמה "food oasis" (נווה המדבר של המזון) שיתפה פעולה עם בתי מרקחת מובילים כדי להמיר או לפתוח 1,000 חנויות של התכנית ברחבי המדינה בחמש השנים הקרובות ולסייע לשרת כ-9.5 מיליון איש המשתייכים לקהילות עירוניות. בד בבד, ערים כגון שיקאגו יצרו רשת הטבות לחקלאים עירוניים מקומיים שיעבדו עם בתי המרקחת האלו, ע"י תכניות פרסום וקידום בתוך החנויות.

בהינתן הקלות שבה ניתן ליישם סוג מסויים זה של מדיניות, כמו גם הקשר של מדיניות כזו למדיניות של תכנון קמעונאי ומותגים פרטיים, יש לשקול ליישם פעילויות אלו. להלן אפשרויות ספציפיות למדיניות:

א. מתן תמריצי מיסוי ומענקים לקמעונאים מקוונים חדשים, במיוחד על מנת לסייע להם להשקיע במרכזים לוגסטיים למתן שירות למרכזים עירוניים, הכל במטרה ליצור מבחר גדול יותר של נקודות מכירה לצרכנים; וכן

ב. עידוד קמעונאים מסורתיים שאינם מתחום המזון למכור מוצרי מזון על ידי הבטחה של הליך רישום מהיר ויעיל יותר לקבלת היתר לעיסוק בתחום המזון וכן סבסוד הרישום לקבלת רישיון מכירת מזון. בנוסף, הרשויות המקומיות יכולות גם לחבר למאמצי הקידום הללו את הרשתות חקלאיות השונות, ובכך להפחית אף יותר את המחירים באזורים עירוניים מרכזיים.

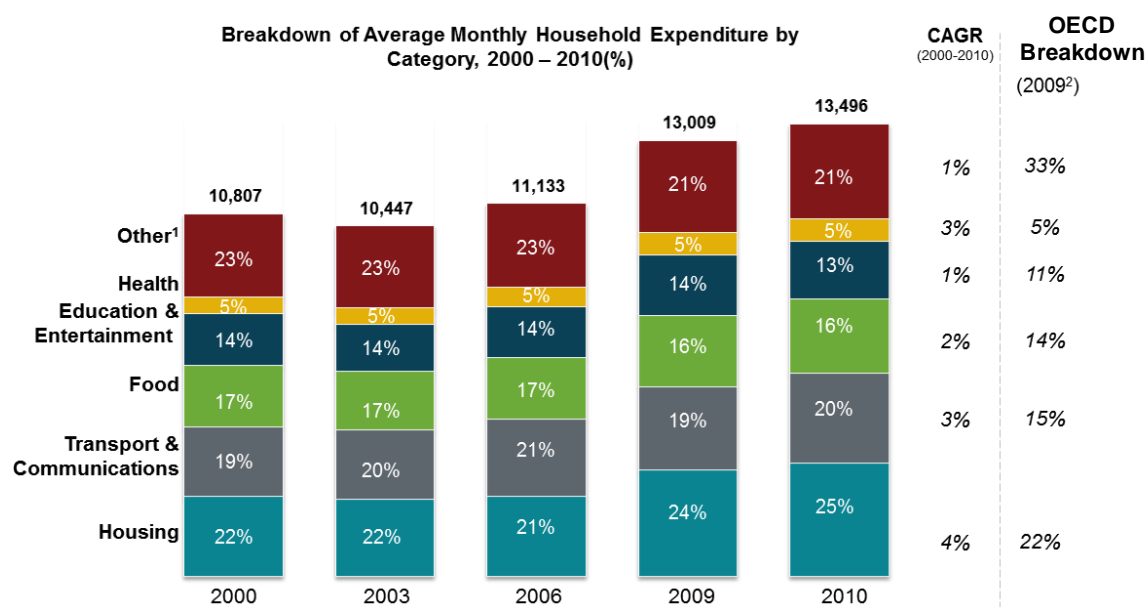
5 צד הביקוש: הצרכן

5.1 דפוסי הצריכה בישראל

5.1.1 הוצאות משק הבית בישראל בין השנים 2000 ל-2010

בהשוואה למדינות ה-OECD נראה כי, בממוצע, הישראלי מוציא אחוז גדול יותר מההכנסה הפנויה שלו (16%) על מזון מאשר הצרכנים ממדינות ה-OECD (כ-14%). ניתן להסביר נתון זה על ידי כך שרמת ההכנסה הכוללת בישראל נמוכה יותר בהשוואה לממוצע של מדינות ה-OECD, וכן שההוצאות על המזון קבועות יחסית, תרשים 5-1.

Figure 5-1. Breakdown of Average Monthly Household Expenditure by Category in Israel (%), 2000–2010



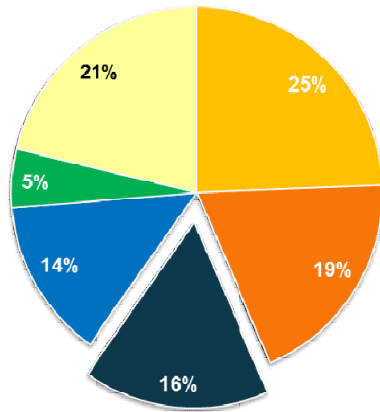
Source: Israel Central Bureau of Statistics (CBS), OECD

ניתן להמשיך ולנתח את ההבדלים בהעדפות ובהרגלי הצריכה על ידי חלוקת הצרכנים הישראליים לחמישונים בהתאם להכנסה הפנויה שלהם. בכל אחד מהחמישונים הכלכליים הללו נראה העדפות שונות לגבי ההוצאות. כפי שניתן לצפות, החמישון העליון (בעל רמת ההכנסה הפנויה הגבוהה ביותר) מקדיש חלק גדול יותר מההוצאות שלו לטובת מוצרי בחירה מאשר הממוצע, ואילו החמישון התחתון רוכש בעיקר מוצרים חיוניים. בהתאמה, שיעור ההוצאות של משק הבית על מזון הוא הגבוה ביותר בקרב החמישון התחתון (תרשים 5-2).

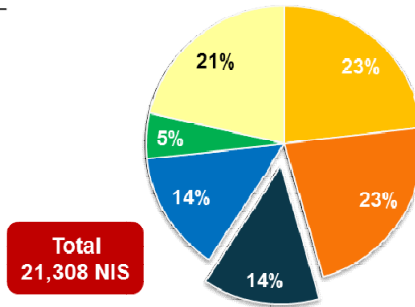
Figure 5-2. Breakdown of Household Expenditure in Israel (%), 2010

Breakdown of Israeli HH Private Expenditure, 2010 (%)

- Housing
- Food
- Health
- Transport & communication
- Education & entertainment
- Other

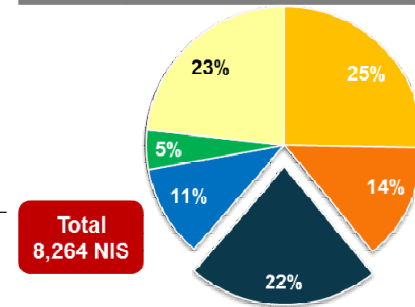


Highest Quintile Expenditure Break Down



Total
21,308 NIS

Lowest Quintile Expenditure Break Down



Total
8,264 NIS

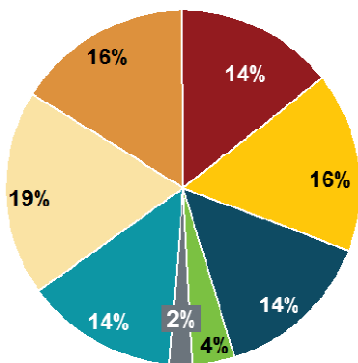
Source: Israel Central Bureau of Statistics

פירוט ההוצאות על המזון מתואר להלן בתרשים 5-3.

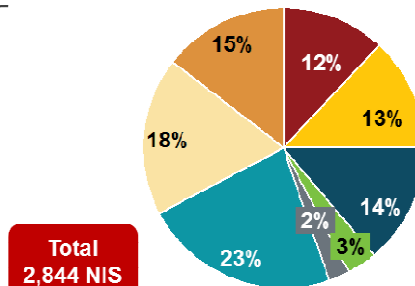
Figure 5-3. Breakdown of Food & Consumer Goods Expenditure in Israel (%), 2010

Breakdown of Food & Consumer Goods Expenditure, 2010 (%)

- Vegetables and fruit
- Meat and poultry
- Milk, milk products and eggs
- Soft drinks
- Alcoholic beverages
- Meals away from home
- Bread, cereals and pastry products
- Other

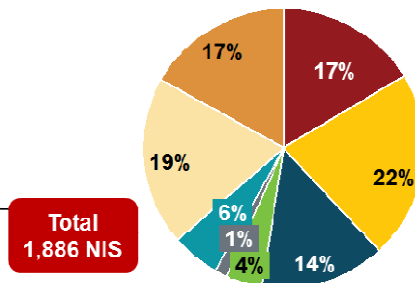


Highest Quintile Expenditure Break Down



Total
2,844 NIS

Lowest Quintile Expenditure Break Down



Total
1,886 NIS

Source: Israel Central Bureau of Statistics

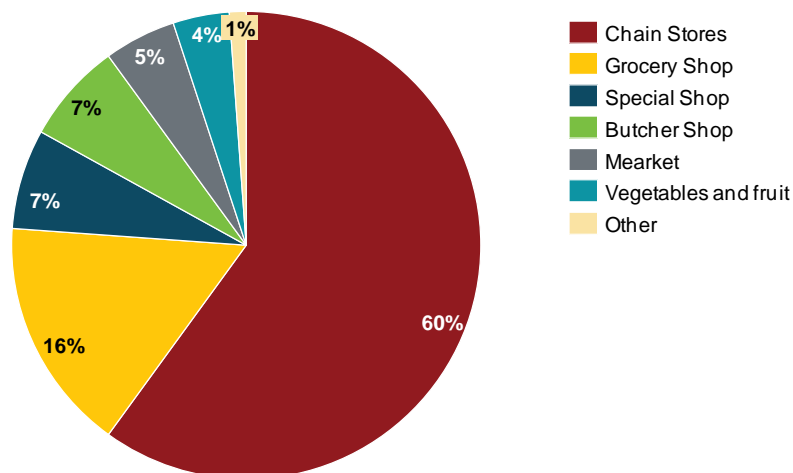
נראה כי יותר מ-50% מההוצאות על המזון בישראל הן על ירקות ופירות, בשר ועופות, חלב ומוצרי חלב. החמישון העליון מוציא אחוז גדול יותר על ארוחות מחוץ לבית מאשר החמישון התחתון, נתון אשר מדגיש את הרגישות הגבוהה למחירים בקטגוריה זו. החמישון העליון מוציא אחוז קטן יותר על הקטגוריות של המאפים ומוצרי הבשר והעופות מאשר החמישון התחתון, נתון אשר מדגיש את העובדה שמוצרים אלו נחשבים כמוצרים חיוניים.

5.2 הרגלי הצריכה של הצרכן הישראלי והמחירים הקמעונאיים

5.2.1 דפוסי הקניה

על ידי בחינת דפוסי הקנייה בסוגים השונים של החנויות, נראה כי העדפות הצרכן משתנות משמעותית בהתאם ליום בשבוע. במהלך ימי השבוע, הצרכנים נוטים לקנות בחנויות מכולת ובגרסאות עירוניות של רשתות קמעונאיות, לרוב בקרבת ביתם, בעוד שבסופי השבוע הם נוטים לנסוע מעט רחוק יותר מהשכונה שלהם אל רשתות קמעונאיות גדולות המציעות מגוון רחב יותר של מוצרים, לעיתים גם במחירים נמוכים יותר.

Figure 5-4. Purchasing Distribution by Store Type (%), 2010



Source: Israel Central Bureau of Statistics, 2010

כפי שמוצג בתרשים 5-4, כ-60% מהקניות של הצרכן הישראלי מתרחשות ברשתות קמעונאיות, לאחר מכן בחנויות מכולת, אשר מהוות 16% מקניות המזון. בתרשים 2-4 (פרק 4) ניתן לראות מגמה כללית, לפיה חנויות של רשתות קמעונאיות הופכות להיות חשובות יותר ויותר לאורך הזמן; השווקים המסורתיים, אשר היו פופולאריים בעבר, מהווים כיום רק 5% מתוך הקניות של הצרכן הישראלי.

בהסתכלות על מוצרים ספציפיים, ניתן לראות בתרשים 5-5 כי מוצרי החלב נקנים כמעט לחלוטין ברשתות (70%) ובחנויות מכולת (25%) בעוד שכרבע מהקניות של הפירות והירקות מתבצעות בחנויות מתמחות ועוד כ-20% בשווקים. באשר לבשר ולעופות, כ-35% מהקניות מתבצעות באטליזים.

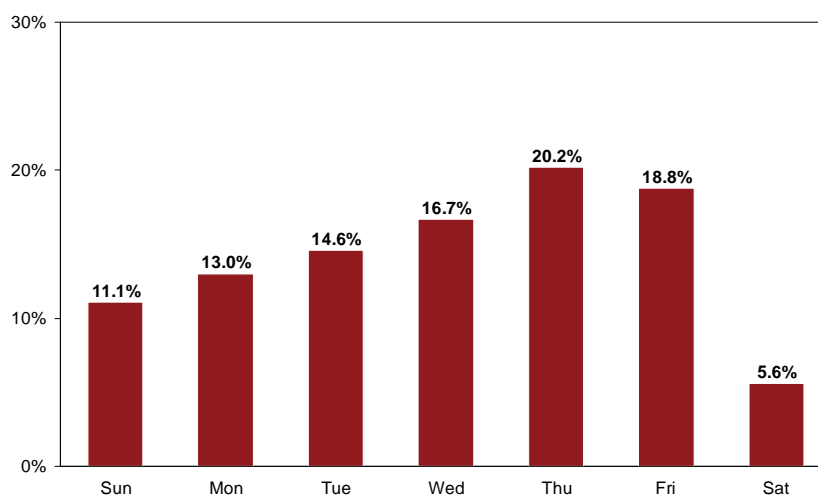
Figure 5-5. Breakdown of Store Type Preferences by Products (%), 2009

	Other	Special shop	Butcher shop	Vegetables and fruit shop	Chain stores	Market	Grocery shop	Total
Total	0.4	7.2	6.8	4.2	59.9	5.1	16.4	100.0
Bread, cereals and pastry products	0.3	18.2	0.2	0.2	60.0	1.5	19.6	100.0
Vegetable oils and products	0.2	7.8	0.3	0.5	67.6	2.5	21.1	100.0
Meat and poultry	0.0	1.9	34.3	0.2	51.4	2.8	9.4	100.0
Fish	0.0	17.8	6.4	0.3	56.2	7.2	12.1	100.0
Milk, milk products and eggs	0.1	2.2	0.0	0.6	70.1	1.3	25.7	100.0
Sugar and sugar products	1.1	9.8	0.0	0.2	66.8	2.2	19.9	100.0
Soft drinks	0.1	4.0	0.1	0.3	68.5	1.2	25.8	100.0
Alcoholic beverages	7.4	17.4	0.2	0.3	56.8	0.8	17.1	100.0
Miscellaneous food products	0.9	11.0	0.3	0.4	67.9	1.5	18.0	100.0
Vegetables, fresh	0.0	2.4	0.1	25.6	43.7	21.4	6.8	100.0
Fruit, fresh	0.0	2.2	0.0	25.2	46.5	20.3	5.8	100.0
Vegetables, frozen & pickled	0.0	1.6	0.7	1.0	77.2	2.1	17.4	100.0
Fruit, dried	0.3	12.1	0.1	4.0	53.3	15.6	14.6	100.0
Fruit juices, natural	0.0	4.1	0.0	0.7	80.3	1.0	13.9	100.0

Source: Israel Central Bureau of Statistics

הצרכן הישראלי נוטה לפזר את הקניות שלו לאורך השבוע, כאשר ההוצאות מגיעות לשיא לפני סוף השבוע. בתרשים 5-6 ניתן לראות כי כ-20% מהקניות מתבצעות בימי חמישי וכ-19% בימי שישי.

Figure 5-6. Purchasing Distribution Throughout the Week (%), 2010



Source: Israel Central Bureau of Statistics, 2010

5.2.2 השפעת המשבר הכלכלי על דפוסי הקניה

במהלך האטה כלכלית, הרגלי הצריכה של הצרכנים נוטים להשתנות, ודפוסי הקניה והעדיפויות נוטים להפוך להיות יותר רגישים למחיר.

לאחרונה, המועצה הישראלית לצרכנות ערכה סקר שחשף כי במהלך ההאטה הכלכלית האחרונה (הרבעון הרביעי של 2008 - 2009), הצרכנים הישראלים הפכו להיות מודעים הרבה יותר למחירים. לדוגמה, כ- 67% מהצרכנים אמרו שהם העדיפו לקנות מזון בחנויות מזון מוזלות וכ- 62% אמרו שהם החלו ללכת לקניות עם רשימת קניות מסודרת מראש. צרכנים רבים השוו את המחירים לעיתים קרובות יותר מאשר התדירות שבה הם עשו זאת לפני המיתון. כתוצאה מכך, נתח השוק של רשתות המזון המוזלות עלה משמעותית בין השנים 2007 ו-2010.

במבט מקרוב יותר על קטגוריות מזון ספציפיות ניתן לראות תמונה מגוונת יותר. נראה כי בכמה קטגוריות, השפעתו של המיתון על המכירות הייתה מצומצמת מאוד (במילים אחרות, נראה כי הביקוש לקטגוריות אלו לא היה גמיש). למשל, הביקוש למוצרים של מותגים פרטיים בקטגוריות בסיסיות כגון אטריות, פסטה, קופסאות שימורים / מזון משומר ומזון יבש מעובד עלה במהלך תקופה זו⁶⁹. בד בבד, בקטגוריות כגון ממתקים, מאפים וממרחים חלה ירידה בנפח המכירות בין השנים 2008 ל-2009.

5.2.3 העדפות הצרכן וטעמו האישי

מזון כשר

מרבית היהודים בישראל אוכלים מזון כשר, בין אם כבחירה מודעת, או פשוט מכיוון שמרבית החנויות הקמעונאיות בישראל מוכרות רק מזון כשר (למעט מספר מועט של רשתות ספציפיות). יש לציין כי הכשרות מבטאת, בחלק מן המקרים, את העדפת הצרכנים. יחד עם זאת, קשה לכמת את ההשפעה של דרישות הכשרות על המחירים לצרכן.

במסגרת החוק הישראלי, יצרן אשר רוצה לקבל תעודת כשרות צריך שקווי היצור שלו יפוקחו על ידי משגיח או הרבנות המקומית, עובדה שטומנת בחובה עלויות מסוימות. לשם קבלת תעודות "כשרות" נוספות צריך לשלם תעריפים שונים. בנוסף, ישנה העלות של סגירת המפעל במשך יומיים בשבוע וכן של קניית חומרי גלם מסויימים כשרים בלבד.

ללא ספק, דרישות "הכשרות" משקפות עלויות משמעותיות ליצרן, אשר לעיתים מתורגמות למחירים גבוהים יותר לקימעונאי ולבסוף לצרכן. נוסף על כך, דרישות אלו יוצרות חסמים בפני היבואנים, כיוון שלא לכל היצרנים הזרים יש קווי ייצור כשרים או את התעודות הנדרשות. יחד עם זאת, עלויות "הכשרות" חלו לכל אורך התקופה הנבדקת, הן כאשר מחירי המזון היו מתחת לרמות החזויות והן כאשר הם היו מעליהן, כך שעלויות אלו לבדן אינן מסבירות את השינוי היחסי שחל ברמת המחירים בשנים האחרונות.

ביקוש גבוה יותר למוצרים אורגניים וטבעיים

נראה כי הצרכנים בישראל נהיים יותר ויותר מודעים לחשיבות של שמירה על אורח חיים בריא, עובדה שהובילה לגידול מהיר בביקוש למוצרים אורגניים ומוצרים טבעיים אחרים.⁷⁰ המחיר ליחידה של המוצרים האלו הינו גבוה יחסית, ועל כן הביקוש להם הואט משמעותית במהלך המיתון הכלכלי. כאשר השוק התאושש, כך גם העניין של

⁶⁹ Euromonitor 2010, press 2011

⁷⁰ Euromonitor, 2010

הצרכנים הישראלים במוצרים אלו חודש, ובהתאם הביקוש עלה. הגידול המהיר שנצפה במגזרים האורגניים דחף את קמעונאי המזון המרכזיים להיכנס לשווקים האלו, על ידי פתיחת מחלקות נפרדות למוצרים אורגניים בחנויות הרשת.

5.2.4 שקיפות המחירים ומניעת פרקטיקות בלתי הוגנות

בדומה למדינות אחרות, הצרכן הישראלי סובל ממחסור בשקיפות, וחווה קושי בעריכת השוואות יעילות בין מחירי המזון. עובדה זו תועדה בדו"ח משנת 2007 של המועצה הישראלית לצרכנות⁷¹. על פי דו"ח זה, אשר איגד את כל התלונות מהצרכנים אודות נהלי המסחר הקמעונאיים (בנוגע למחירים וכן בנוגע למידע על המוצרים, לשירותים ולפגמים במוצרים), 27% מהתלונות היו לגבי פרסום מטעה ו-20% לגבי הטעייה של המחירים המסומנים על גבי המוצרים.

מידע עדכני יותר מהרשות להגנת הצרכן ולסחר ההוגן אודות היקף פניות/תלונות ציבור בגין הפרות חוק הגנת הצרכן (אשר באחריות הטיפול של הרשות), לשנים 2011 עד שלישי ראשון של 2012, מראה על צמיחה של למעלה מ-180% בכמות הפניות (בחישוב שנתי).

להלן נתוני סקר⁷² אותו ערכה הרשות בתחילת שנת 2012 לגבי שנת 2011, אודות פילוח טענות להטעיות הצרכנים בהתאם לענף או סוג הפרה הרלוונטים לתחום המזון:

- פרסום מטעה על מבצעי הוזלה 48.2%;
- חיוב בקופה במחיר גבוה מזה שרשום על המוצר 37.6%;
- הטעייה בסייגים בפרסום 25.9%;
- שני מוצרים דומים ומחיר זהה אך משקל שונה 16.4%.

עלפי ממצאי סקר זה, כ-76.4% ממשקי הבית היהודים בישראל (74.9% במגזר הערבי) דיווחו שהוטעו לפחות פעם אחת שבצעו עסקאות קניה של שירותים ומוצרים⁷³ במהלך 2011.

לפיכך, הגברת שקיפות המחירים ואכיפה אפקטיבית למניעת פרקטיקות בלתי הוגנות, עשויים לקדם את התחרות ולעודד נהלי תמחור הוגנים לאורך שרשרת הערך.

⁷¹ Source: Israel Consumer Council website

⁷² Survey included 1000 phone interviews, representative sample of Israeli HH adult population, conducted in the first half of 2012

⁷³ Not limited to food products

5.3 כלי מדיניות רלוונטים שיושמו במדינות שונות

בסעיף זה נתמקד בכלי המדיניות המרכזיים הבאים אשר מכוונים ישירות כלפי הצרכנים:

- המע"מ ופיקוח על המחירים
- הגדלת שקיפות המחירים

השימוש בכלי מדיניות שמטרתן לתמוך באופן ישיר בצרכנים בעזרת העברת כספים או מנגנוני פיקוח על המחירים נפוץ במדינות מתפתחות (וקיים גם במספר מדינות מפותחות, כגון תכנית ההשלמה והסיוע לתזונה בארה"ב)⁷⁴. כלי מדיניות כאלו רלוונטיים במיוחד בעיתות של משברים כלכליים.

5.3.1 המע"מ ופיקוח על המחירים

מע"מ

במדינות רבות בעולם קיימים תעריפי מע"מ מופחתים על מוצרי מזון מסויימים ושירותים חיוניים אחרים. בישראל, שיעור המע"מ על מזון הינו גבוה יותר ממוצע ה-OECD. שיעור המע"מ בישראל הינו 16% - למעט פירות וירקות הפטורים ממע"מ. בסה"כ, שיעור המע"מ הממוצע המשוקלל על מזון בישראל (כולל ירקות ופירות, וללא משקאות אלכוהולים וארוחות מחוץ לבית), הינו 12% לעומת 8.9% במדינות ה-OECD.

בפרק אחד ראינו כי השוואת מחירי המזון בניטרול הבדלי המע"מ (הורדת מע"מ ישראל לממוצע ה-OECD) מראה כי הבדלי המע"מ מהווים להערכתנו כ-3% בנקודות מפערי המחירים (לעומת רמת המחירים הצפויה) שנמצאו בשנת 2008 ו-2010. גם לאחר ניטרול הבדלי המע"מ, רמות המחירים נותרו בטווח של 10%-20% מעל הרמה הצפויה.

מחקרים⁷⁵ של הפחתות מע"מ בחלק ממדינות ה-OECD, מראים כי הורדה של שיעור המע"מ למוצרי מזון (רוחבי או מוצרים ספציפיים) תקל על הצרכן במידה בטווח הקצר. ואולם, יש לקחת בחשבון מספר גורמים בטרם מחליטים על מדיניות קצרת טווח מעין זו:

- ראשית, מהלך הורדת מע"מ יוריד את הכנסות המדינה. המע"מ על מכירה קמעונאית של מזון מוערך ב-5.2 מיליארד שקלים בשנה. מעבר לכך, על מנת לפצות על ההפסדים בהכנסות, ממשלות לעיתים שוקלות הורדת ההוצאות הציבוריות או הגדלת מקורות אחרים (כלומר, העלת מיסים אחרים). לפעולות אלו יש לעיתים השפעה שלילית על תחרותיות המשק;
- שנית, מחקרים על השפעת הורדת המע"מ בארצות מראים כי הורדת שיעור המע"מ לא הועברה במלואה לצרכנים, בעוד שהעלאת שיעור מע"מ עברה במלואה (ולעיתים בשיעור גבוה יותר) אל הצרכן;
- שלישית, סביר כי ההשפעה של הורדת המע"מ על שמירת רמת המחירים תהיה זמנית בלבד (ככל הנראה מוגבלת ל-12-24 חודשים), בעוד שההשפעה על הכנסות המדינה תשמר.

⁷⁴ Commonly known as "Food Stamp Program".

⁷⁵ Copenhagen Economics (2007), "Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union"; T. Slobodnitsky, L. Drucker (2008): "VAT Revenue Forecasting in Israel"; Ibid

מדיניות מע"מ מיושמת בכ- 120 מדינות בעולם, כאשר המע"מ משקף כ- 25% מההכנסות הפיסקליות העולמיות ע"פ ה- IMF וכ- 20% מהכנסות האיחוד האירופי ע"פ ה- European Commission.

מאמצים להתאמת רמת המע"מ באירופה קיימים מאז שנות ה- 90. כל הורדת שיעור מע"מ צריכה להיות מאושרת ע"י האיחוד האירופי (EU Council). כחצי ממדינות ה- EU27 אמצו שיעור מע"מ מופחת עבור מוצרי מזון בכלל או עבור מוצרי מזון מסויימים.

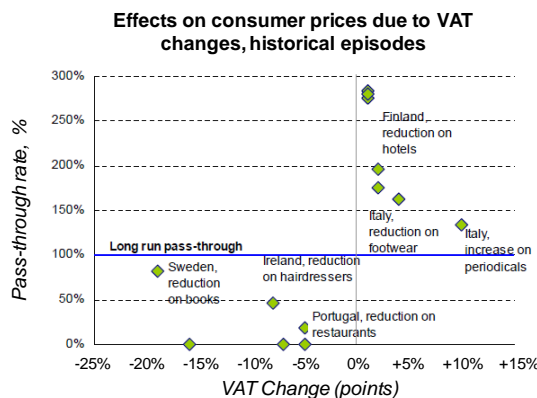
במדינות מסוימות, כגון ארה"ב, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד, אין מע"מ אך יש מיסי קניה⁷⁶ ארציים ומקומיים, לעיתים גם וגם. כמו באירופה, מוצרי מזון לרוב נהנים ממיסים מופחתים (לדוגמא, 0% בקנדה עבור רוב מוצרי המזון, ובאוסטרליה 0% עבור מוצרים טריים). ניתן לראות את השפעת הורדת המע"מ על מוצרים מסויימים, מהשוואת רמות המע"מ על מזון בין המדינות (פרק 1, תרשים 1-11).

מחקרים מראים כי השפעת שינויים בשיעורי מע"מ על רמת המחירים לצרכן קשורה לרמת התחרות בשווקים הרלוונטיים. ניתן לראות כי:

- שיעורי ההעברה למחירים (pass through rates) של העלאת מע"מ הינם גבוהים בהרבה ממקרים של הורדת מע"מ;
- ניתן לראות כי שיעורי ההעברה גדולים יותר כאשר שינוי המע"מ גבוה יותר;
- במצב בו השוק הרלוונטי נמצא במגמת החלשות (לדוגמא, רווחיות במגמת ירידה) שיעורי ההעברה נמוכים יותר;
- האפקט של הורדת מע"מ הינו זמני, במקרים רבים לאחר שנה עד שנתיים המחירים חזרו לרמתם הקודמת.

ראה סיכום שני מחקרים, באירופה ובישראל להלן:

Europe	Israel
<ul style="list-style-type: none"> • A study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union suggests that pass through rates of VAT increase are higher than VAT decrease • The report suggest that in sectors with limited competition, pass-through to prices may be less than full 	<ul style="list-style-type: none"> • A recent study in Israel on VAT change from 1987-2006 suggested that VAT increases were passed through at 91% rate, while VAT decreases were passed through at 49% rate



Source: Copenhagen Economics (2007), "Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union"; T. Slobodnitsky, L. Drucker (2008): "VAT Revenue Forecasting in Israel"

⁷⁶ מס קנייה הוא מס שמטרתו הפגמת עלויות חיצוניות שליליות במחיר ולכן הוא מוטל על מוצרים כמו דלק, אלכוהול וטבק. בניגוד למכסים, מס הקניה מוטל הן על היבוא והן על היצור המקומי.

כמו כן ניתן ללמוד מנסיונם של מדינות אחרות אשר יישמו הורדת מע"מ. להלן סיכום מקרה הורדת שיעור מע"מ עבור שירותי מזון במלונות, מסעדות ובתי קפה בצרפת.

Box 10: Case Study: Impact on Prices of Selected VAT Cuts in France

French government obtained from Council of the EU the right to lower VAT for cafés, hotels and restaurants (CHR) – this was applied in July 2009

- VAT rate of 19.6% for food service activities in cafés, hotels, restaurants was cut to 5.5%
- Fast-Food chains already benefited from a 5.5% reduced VAT rate

In exchange, it formally agreed with relevant industry trade groups on 3 objectives:

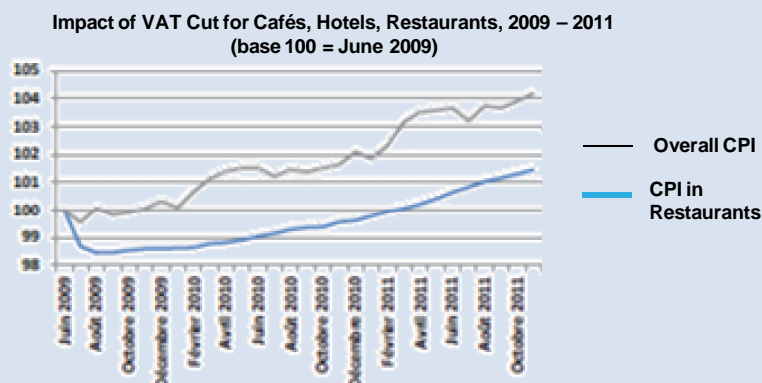
- A full pass-through of VAT cut (of 14.1 points) to customers on key products¹. Since not all products in CHR CPI were covered, and since fast-food chains already had a lower rate, the expected impact on this indicator would have been a decrease of ~7.5%
- The creation of 40,000 jobs per year in the 2 years following VAT cut (half of them full-time) and improvement of employee compensation
- Increase investments (no quantified objectives)

Later on, government & industry groups communicated that they informally agreed that the VAT cut should be equally reflected in the 3 objectives: therefore, expected price decrease would account for a 1/3rd of the full pass-through. This represented a global price reduction of 2.5% in nominal terms of CPI in CHR

Price reduction objective was far from being reached

- After 1 year, price decrease reached only ~1% in nominal terms
- After 20 months, prices in restaurants returned to their previous levels

VAT cut of ~14% points was passed through as ~1%-2% price cut on nominal terms; After 20 months, prices in restaurants returned to their previous levels. Although, Government & industry trade groups argued that objective was reached as price decreases in real terms (including avoided inflation) was 2.4% by June 2010 (1 year after the cut)



Source: Eurogroup, Monitor Analysis

מספר ממשלות בעולם מפקחות על המחירים (מחירי ריצפה או תקרה) על מנת לשמור על היכולת לרכוש מוצרים בסיסיים. בעוד שפיקוח על המחירים די נפוץ במרבית המדינות המתפתחות, הוא הרבה פחות נפוץ בקרב המדינות החברות ב-OECD (הסבר אפשרי לכך הינו שבמדינות המתפתחות השוק פחות יעיל, כתוצאה מתחרות בלתי מושלמת).

באופן כללי, הכלכלנים מסכימים על כך שלפיקוח מחירים יש גם מספר השלכות בלתי רצויות:

- הפעלת מנגנון קבוע של העברת העלויות במחירים לעלויות במחירים לצרכן, כאשר אמצעי הפיקוח על המחירים קשור גם לעלויות בעלויות התשומות;
- אפשרות פוטנציאלית של יצירת מחסור בטווח הארוך:
 - על ידי שמירת רמת המחירים נמוכה, רמת הביקוש עולה; בד בבד, ליצרנים יש חוסר עניין כלכלי להגדיל ולהשקיע בייצור;
 - לעיתים, כאשר מתעורר מחסור, הסיטונאים והקמעונאים "מתחמקים" מהפיקוח על המחירים על ידי מכירה בשוק השחור.
- ערעור התחרות, כיוון שהספקים אינם יכולים לבדל במחיר ויש להם חוסר עניין כלכלי בהשקעה בחדשנות;
- לעיתים נוצר תמריץ ליצרנים להעלות את המחירים על המוצרים האחרים שאינם בפיקוח, כדי לשמור על רמת הרווחיות;
- לבסוף, לעיתים, הפיקוח על המחירים משולב עם אמצעי הגנה על התעשייה מפני יבוא, הפוגעים בתחרות.

קימות מספר דוגמאות ממדינות שונות אשר מציגות את ההשלכות הבלתי רצויות של פיקוח מחירים. לדוגמא, בונצואלה פיקוח מחירים על מוצרי מזון גרם למחסור חמור והוביל ליצירת שוק שחור למוצרי בסיס. הממשל נאלץ להתערב ולהעלות את מחירי המזון מיוזמתו על מנת להגביל את המחסור.

יחד עם זאת, בתנאים מסוימים מאוד, הפיקוח על המחירים יכול להוות כלי מדיניות יעיל בטווח הקצר. למשל, בתקופות של משברי מזון חריפים או במידה ולא ניתן לעודד תחרות מספקת והפיקוח על המחירים הוא זמני (וכאשר הדבר מועבר לידיעת הציבור בצורה מפורשת - למעשה, גישות השומרות על זמניות פיקוח המחירים עשויות לעודד את היצרנים לשמור על רמת ההשקעה שלהם בתקופת הפיקוח).

בכל מקרה, חשוב לציין כי אפשרויות אלו למדיניות קצרת טווח אינן יעילות בהגדלת רמת התחרות בשוק, השפעתן על רמת המחירים היא לרוב קצרה והמחיר ליישומן עלול להיות יקר.

5.3.2 הגדלת שקיפות המחירים

החשיבות של שקיפות המחירים

המחסור בשקיפות המחירים מהווה בעיה במספר רב של מדינות. הפילוח הרב של המוצרים, יחד עם התחכום של מדיניות התמחור (למשל החזרים, תוכניות נאמנות) הוריד את רמת השקיפות של המחירים עבור הצרכנים⁷⁷. למשל, באירופה על פי דו"ח שפורסם לאחרונה על ידי הנציבות האירופית: "מרבית הצרכנים באיחוד האירופי מסכימים עם הטענה שקל להשוות את המחירים בין המוצרים אצל הקמעונאים שלהם (71% עבור משקאות לא

⁷⁷ "Working group report « Mechanisms of Price Reduction » », French Ministry of Economy, Finance and Employment (2008)

אלכוהוליים, 65% עבור פירות וירקות ו-67% עבור תחום הבשר). עם זאת, היכולת להשוות את המחירים בין הקמעונאים השונים הינה בעייתית⁷⁸.

מחסור זה בשקיפות עלול להוביל להשפעות שליליות על התחרות. באירופה, בהתאם לדו"ח הנ"ל של הנציבות האירופית, הדבר "הוביל לעיוותים בשוק עם השפעות שליליות על רמת התחרותיות של שרשרת אספקת המזון"⁷⁹. למעשה, הגדלת שקיפות המחירים מעלה את רמת המודעות של הצרכנים כלפי המחירים, כתוצאה מכך, הרגלי הצריכה משתנים ומשפיעים על רמת התחרות שבין הקמעונאים. שקיפות מוגברת אף עשויה לעודד שימוש בנהלי מסחר הוגנים לאורך שרשרת הערך ולצמצם את העיוותים בשוק.

מדינות שונות תמכו בהגדלת שקיפות המחירים הקמעונאיים על ידי העברת סקרי מחירים או תמיכה בכלי השוואת מחירים מקוונים (עם רמות שונות של ירידה לפרטים והיקף בשני המקרים). נראה כי הרשויות הצליחו להגיע לאיזון בין שמירה על שקיפות המחירים לבין הסיכון של תיאום המחירים, תוך שימוש בשיטות שונות, כולל עיכוב בזמן העברת המידע על המחירים, תמחור סלי מוצרים לעומת מוצרים בודדים, ו/או על ידי דגימת חנויות מייצגות. נראה כי אין דוגמאות למדינות אחרות בהם ניתנים נתונים בזמן אמת על המחירים ברמת המוצר או החנות הבודדת (לכל החנויות). כלי כזה יכול להוביל לתוצאות בלתי רצויות, כיוון שהוא יוצר סיכון של תיאום מחירים במקומות שהם פחות תחרותיים.

מנגנונים המשמשים להגדלת רמת שקיפות המחירים

בדרך כלל, רמת שקיפות המחירים גדלה כאשר נתוני המחירים מועברים לרשות הציבור. יחד עם זאת, יש שני סוגים עיקריים של נתוני מחירים, אשר לכל אחד מהם מטרות שונות.

1. **סטטיסטיקות מחירים לאומיות / אזוריות:** מרבית המוסדות הסטטיסטיים הלאומיים יכולים לספק נתונים היסטוריים על השינויים הלאומיים (ולעיתים האזוריים) במחירים, עבור קטגוריות מוצרים עיקריות (מזון ולא מזון, עם פירוט רחב יותר לעיתים של תתי הקטגוריות של המוצרים). מדינות ה-OECD וכן הלשכה לסטטיסטיקה של האיחוד האירופי, יכולות לתת גם נתוני השוואה בין המדינות השונות. נתונים אלו יכולים לסייע לקובעי המדינות להבין טוב יותר את הדינמיקות במחירים ולהעריך את השפעת המדיניות. נתונים אלו גם משפרים את רמת המודעות של הצרכנים כלפי השינויים שחלים ברמות המחירים המקומיים לעומת מדינות דומות, אך הם אינם מהווים כלי השוואתי לשיפור הרכישה.
2. **סקרים וכלים להשוואת מחירים:** על מנת לתמוך בצרכנים ולשפר את יכולת הרכישה שלהם, תוך שהם יוכלו להשוות בין מוצרים בקרב קמעונאים שונים, צריך לקבל נתונים מפורטים יותר. קיימות מספר דוגמאות שבהן רשויות צרכניות ערכו סקרי מחירים מפורטים, עם מרווחי זמן שונים בין איסוף הנתונים לבין פרסומם, וכן הבדלים שונים בהיקפם (מספר החנויות שנסקרו) וברמת העומק שלהם (מספר המוצרים שנסקרו). בנוסף, קיימות דוגמאות לחברות פרטיות אשר נותנות כלי השוואה צרכניים מקוונים ואשר מתמקדות בזמינות הציבורית של הנתונים (לרוב, באתרים המקוונים של הקמעונאים). במקרים אחדים הממשלות מעניקות תמריצים לחברות הפרטיות הללו, אשר מסייעים להן לערוך את סקרי המחירים ולבנות את כלי ההשוואה. במקרה של סלובניה למשל, ניתן מענק ציבורי לארגון צרכנים לטובת ערכת פרויקט השוואת מחירים בן שנתיים.

⁷⁸ "A better functioning food supply chain in Europe", Commission of the European Union Communities (2009)

⁷⁹ Ibid.

קיימים שני מנגנונים מרכזיים לבניית כלי השוואת מחירים, אשר שניהם מפחיתים מפורשות את הסיכון לתיאום מחירים:

- עריכת סקירת מחירים תקופתית של סל מוצרים לאורך מספר חנויות, מבלי לציין את המחירים של מוצרים ספציפיים. לרוב, בסקירות אלו יש פער בזמנים בין איסוף המחירים לבין פרסום הסקירה. למשל, משרד האוצר של טריטוריית הבירה האוסטרלית (ATC) יזם בשנת 2009 סקר בסופרמרקטים אשר כלל את מחירי סל המזון של כמעט כל הסופרמרקטים הגדולים שבשטח סמכותו;
- עריכת סקירת מחירים תקופתית ברמת המוצר הבודד עבור מספר חנויות נבחרות. סקירות מחירים כאלו מתמקדות במספר מוצרי מפתח במספר חנויות מייצגות, כולל פורמטים שונים. מדיניות כזו יושמה בסלובניה ובאירלנד. שוב, ישנו פער בזמנים בין איסוף הנתונים לבין פרסומם, אשר עשוי להשתנות משמעותית (למשל - נתונים דו-שנתיים באירלנד לעומת נתונים דו-חודשיים בסלובניה).

גם ארגונים פרטיים, או ארגונים לא ממשלתיים (כגון איגודי צרכנים) יכולים להעניק שירותי השוואת מחירים.

- השימוש בכלי השוואה פרטיים נפוץ בקרב המדינות השונות החברות ב-OECD, אך הוא לא כל כך נפוץ עבור השוואה בין מוצרי מזון, ואכן לרוב כלים כאלו פותחו עבור השוואה בין מוצרי חשמל יקרים. על פי סקר שערך האיחוד האירופי, רק 4% מהצרכנים האירופאיים השתמשו באינטרנט על מנת להשוות בין מחירי בשר, פירות וירקות טריים⁸⁰. כלי השוואה מקוונים למחירי המזון מתמקדים יותר במחירי החנויות המקוונות ופחות בחנויות הממשיות - לפיכך, הם משמשים למעשה כמתווכים של מידע הזמין לרשות הציבור. אתרים שונים מאפשרים לצרכנים ליצור סל מוצרים ולבדוק באיזו רשת קמעונאית (לפי המחירים המקוונים) ניתן לקבל את הצעת המחיר הטובה ביותר.
- איגודי צרכנים עורכים מפעם לפעם סקרי מחירים ברמת החנות הבודדת, על ידי דגימת החנויות. הם מפרסמים את התוצאות באינטרנט או דרך מגזינים שבעלות חלקם. הסקרים לא נערכים בהכרח על בסיס קבוע. בין הדוגמאות הקיימות, יש את קבוצת הצרכנים האוסטרלית CHOICE, אשר בשנת 2009 שלחה קונים ל-145 סופרמרקטים ב-24 ערים ברחבי אוסטרליה על מנת להעריך את המחיר של סל הכולל 35 מוצרי מזון; יוזמה דומה נערכה קודם לכן בשנת 2007. דוגמאות אחרות של מדינות החברות ב-OECD כוללות סקרי מחירים שנתיים שנערכים על ידי קבוצת הצרכנים הבלגית Test-Achats וכן השותפות שלה מהולנד (Consumentenbond) ומצרפת (Que Choisir-UFC).

להלן פרטים על מספר יוזמות מרכזיות להשוואת מחירים שנתמכו או יוזמו על ידי רשויות ממשלתיות:

מבט על סקר מחירי המזון של אירלנד

מאז יוני 2007, הרשות הלאומית של אירלנד לצרכנות (NCA) מפרסמת נתונים מפורטים על מחירים ברמת המוצר הבודד עבור מספר חנויות נבחרות, אחת לשישה חודשים. הנתונים נאספים על ידי מכון מחקר חיצוני בשם ה-NCA במשך יום או יומיים במהלך תקופת הדיווח - ועל כן הוא אינו מייצג בהכרח את כלל התקופה.

⁸⁰ "Survey on consumer satisfaction with the retail distribution of goods", IPSOS Belgium for the European Union Commission, Health and consumer Protection Directorate-General", March 2009

ההיקף (מספר החנויות שנבדקות) והעומק (מספר המוצרים שנבדקים) משתנה מפעם לפעם. הדו"ח מפברואר 2008 כלל 19 חנויות במספר ערים, כולל חנויות מוזלות, רשתות וסופרמרקטים (ל-12 מתוך החנויות יש מוצרים ממותגים ואילו ל-7 חנויות יש מותגים פרטיים). הדו"ח מיולי 2011, אשר התמקד אך ורק במוצרים ממותגים, כלל רק 5 חנויות. לכאורה, הייתה פשרה כלשהי בין ההיקף לבין עומק המחקר. למעשה, הדו"ח מיולי 2011 כלל את מחיריהם של 146 מוצרים ממותגים לעומת 61 מוצרים בדו"ח מפברואר 2008 (אשר כלל גם את מחיריהם של מוצרים ממותגים פרטיים).

בכל הגרסאות השונות של הסקר, הנתונים מסתכמים ברמת סל המוצרים, אך נתוני הגלם נכללים גם בתבנית של קובץ Excel- ניתן להוריד הן את הדו"ח והן את מסד הנתונים של קובץ ה-Excel בחינם מהאינטרנט.

Figure 5-7. Example of Data Provided in the NCA Grocery Price Survey

Table 1 Returns for December 4th & 5th 2007 13 Branded products available in all 19 Stores (Green 0% difference; Orange 5%+ difference)												
Products	Cheapest	Dearest	€ Difference	Percentage Difference	Dunnes Stores	Tesco	Superquinn	Supervalu Nth Dublin	Supervalu Limerick	Supervalu 5th Dublin	Supervalu Cork	Spar Nth Dublin
Brennans White Pan Sliced (800 Gram)	1,59	2,00	0,41	25,8%	1,59	1,59	1,59	1,59	1,59	1,59	1,59	1,90
Pringles Regular Sour Cream & Onion (170 Gram)	1,95	2,89	0,94	48,2%	1,95	1,95	1,99	1,95	1,95	1,95	1,95	2,79
Pampers Nappies Baby Dry 3 Midi (4-9kg/9-20lb) (38 Piece)	9,99	12,69	2,70	27,0%	9,99	9,99	9,99	9,99	9,99	9,99	9,99	12,69
Coca Cola (2 Litre)	1,81	2,30	0,49	27,1%	1,81	1,81	1,81	1,81	1,81	1,81	1,81	2,15
Dairygold Spread (454 Gram)	2,09	2,95	0,86	41,1%	2,09	2,09	2,09	2,09	2,09	2,09	2,09	2,55
Muller Crunch Corner (150 Gram)	0,85	1,15	0,30	35,3%	0,85	0,85	0,88	0,92	0,92	0,92	0,92	0,99
Danone Actimel Drink Original 4pk (400 Gram)	2,49	3,00	0,51	20,5%	2,49	2,49	2,55	2,49	2,49	2,49	2,49	2,65
HB Ice Cream Vanilla (568ml)	2,09	2,45	0,36	17,2%	2,09	2,22	2,22	2,22	2,22	2,22	2,22	2,30
Pedigree Dog Food - Tin 400g	0,94	1,20	0,26	27,7%	0,97	0,97	0,99	0,97	1,04	0,97	0,97	1,20
Whiskas Cat Food - Tin 390g	0,96	1,30	0,34	35,4%	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	1,20
Dolmio Bolognese Sauce Original (500 Gram)	1,79	2,55	0,76	42,5%	1,79	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	2,33
Roma Spaghetti (500 Gram)	1,05	1,59	0,54	51,4%	1,29	1,29	1,29	1,32	1,32	1,32	1,32	1,50
Knorr Soup Packet (any variety) (64 Gram)	0,96	1,35	0,39	40,6%	0,98	0,98	0,96	0,98	0,98	0,98	0,98	0,96

סקר מחירי המזון של אירלנד נמשך מאז שנת 2008 וזכה לסיקור תקשורתי נרחב, במיוחד בפעם הראשונה שבה הוא פורסם.

סקר כלל ארצי שנערך בשנת 2008 על ידי חברת Amárach Research בשם המועצה הלאומית לצרכנות ביקר את ההשפעה של סקר השוואת מחירי המזון וגילה שמתוך 64% מהאנשים שהיו מודעים לקיומו של הדו"ח, 69% האמינו שסקרים אלו שימושיים עבורם⁸¹. בנוסף, לאור הממצאים של סקר מחירי המזון, 17% כבר שינו את הרגלי הצריכה שלהם ועוד 18% חושבים על שינוי ההרגלים בעקבות כך.

על פי מנכ"ל המועצה הלאומית לצרכנות, אן פיצג'ראלד: "אנו שמחים לראות שהצרכנים כבר משנים את הרגלי הצריכה שלהם. התוצאות של סקר השוואת מחירי המזון של המועצה הלאומית לצרכנות מראות שעל ידי חלוקת סל הקניות השבועי וביצוע הקניות במספר מרכזי קניות, הצרכנים יכולים לחסוך בצורה משמעותית".

מבט על השוואות המחירים לצרכן בסלובניה

איגוד הצרכנים הסלובני (ZPS), ארגון לא ממשלתי וללא כוונות רווח, יחד עם הזרוע המחקרית שלו (המכון הבינלאומי למחקר צרכני – MIPOR) החלו בשני פרויקטים רצופים לפיקוח על המחירים במדגם של מספר חנויות בסלובניה.

שני ארגונים אלו החלו לפקח על המחירים לראשונה בסוף שנת 2005, כהכנה לקראת כניסתו של המטבע האחד של האיחוד האירופי. המטרה הייתה להניע את הצרכנים הסלובניים לבדוק ולהשוות את המחירים לפני שהם

⁸¹ Source: NCA

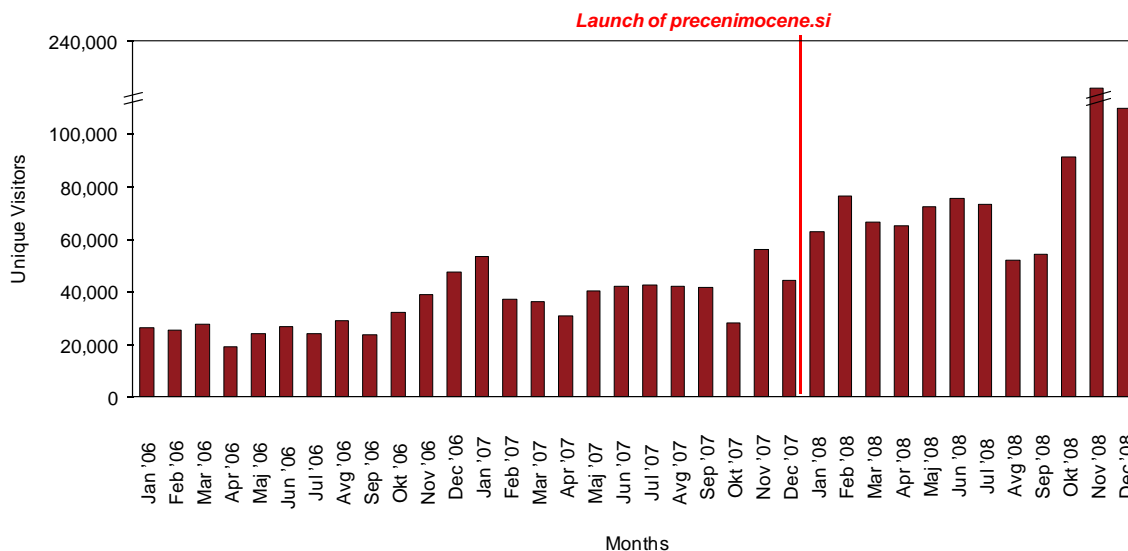
רוכשים מוצרים או שירותים, מתוך חשש שהקמעונאים או הספקים ינצלו את השינוי במטבע על מנת להעלות את המחירים. המחירים של 104 סחורות ושירותים פוקחו אחת ל-3 חודשים על ידי הצרכנים ב-11 חנויות (יותר מ-1800 דו"חות הוגשו על ידי צרכנים), ונבדקו מחדש על ידי הצוות של MIPOR. בדצמבר 2006, חודש לפני אימוץ מטבע האירו, הוכנה רשימה שחורה של ספקי סחורות ושירותים שהעלו את המחירים שלהם. מהלך זה התברר כפופולארי במיוחד: האתר רשם יותר מ-130,000 כניסות ייחודיות באותו החודש.

כיוון שהשירות נחל הצלחה, ארגון הצרכנים הסלובני המשיך בפעילויות שלו לפיקוח על המחירים גם אחרי אימוץ האירו. לשם כך, הוא העלה אתר אינטרנט להשוואת מחירים כפרויקט מחקרי בין פברואר 2008 לדצמבר 2009 (si.precenimocene - שפירושו "בואו נבדוק את המחירים"). פרויקט זה נתמך כלכלית על ידי משרד האוצר הסלובני.

כלי השוואתי זה נתן לצרכנים מסד נתונים שכלל 8 קבוצות ו-59 תתי קבוצות של מוצרי מזון על בסיס דו-חודשי (2008) ולאחר מכן על בסיס חודשי (2009), ובו מחיריהם של יותר מ-1,700 מוצרים על פני מדגם של 8 חנויות⁸² (מתוך 4 חנויות כלבו, סופרמרקט אחד, 3 חנויות מוזלות ו-7 חנויות המשתייכות לרשת קמעונאית). בנוסף, נערכו גם בדיקות למוצרי המזון לבדיקת האיכות שלהם.

היזמה של איגוד הצרכנים הסלובני זכתה לסיקור תקשורתי נרחב בסלובניה. בשלב הראשון, מאוקטובר 2006 ועד לאפריל 2007, הנציגים של ZPS הופיעו 761 פעמים בתקשורת הסלובנית ויותר מ-600 פעמים בתקשורת הזרה. השלב השני זכה אף הוא להצלחה, בהתאם לכמות המבקרים החודשית: השקתו של אתר האינטרנט www.si.precenimocene.si (שאליו ניתן להגיע דרך אתר האינטרנט של ארגון הצרכנים הסלובני) הובילה לגידול משמעותי במספר הכניסות הייחודיות לאתר האינטרנט של ארגון הצרכנים הסלובני.

Figure 5-8. Unique Visitors of ZPS Website, 2007–2008

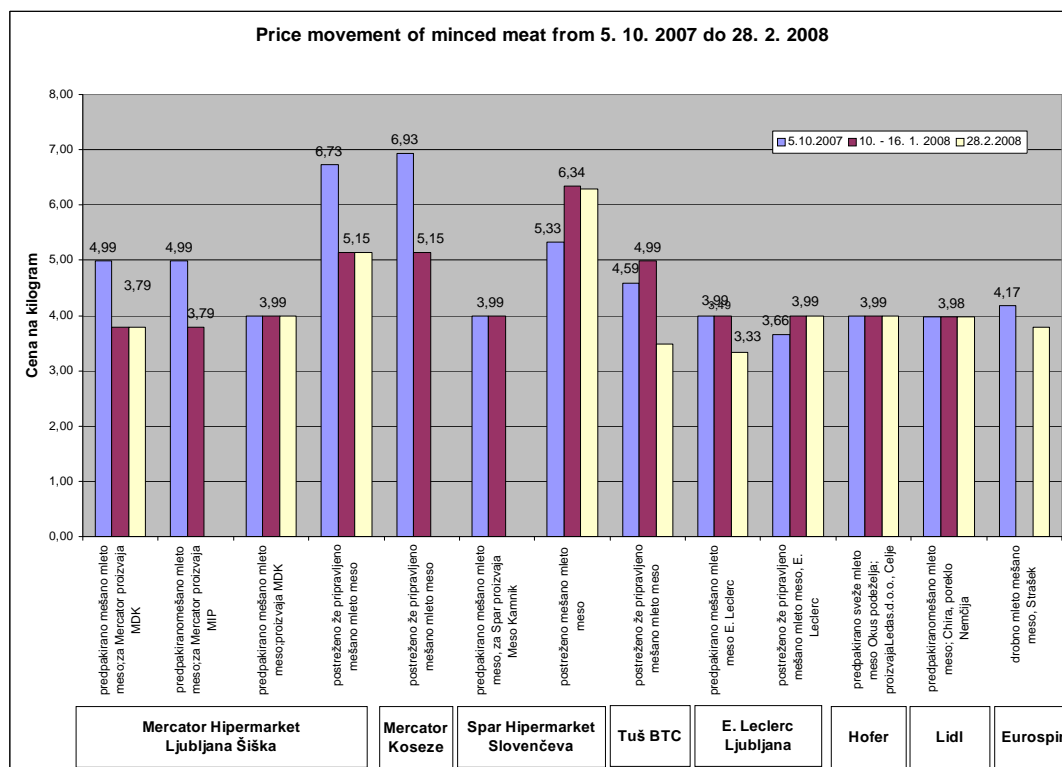


על פי ארגון הצרכנים הסלובני, שני השלבים זכו להצלחה "[הפרויקט] תרם להפחתת לחצי האינפלציה ולהורדת ההבדלים במחירים שנקבעו על ידי סוחרים שונים". לדוגמה, ארגון הצרכנים הסלובני מייחס ירידה חדה במחירי הבשר הטחון אצל הקמעונאים השונים בראשית 2008 לסקר מסוים שהם שחררו, שבדק הן את המחירים והן את האיכות, תרשים 5-9.

⁸² ibid.

נראה כי השפעתו של הסקר לא היתה רק על מחירי הבשר הטחון. "הצרפנים, התקשורת והכלכלנים הבולטים בסלובניה שיבחו את הפעילות שלנו, באומנם שהפעילות שלנו היא אחת מהסיבות החשובות ביותר שבגינן העלויות במחירים ירדו במחצית הראשונה של שנת 2008 והתייצבו בספטמבר".

Figure 5-9. Price Movement of Minced Meat in Slovenia, October 2007–February 2008



לפיכך, בישראל, עריכת סקרי מחירים בצורה קבועה ושימוש בכלים להשוואת מחירים יכולים להגדיל את שקיפות המחירים לנקודה שבה סביר כי הם יובילו למידה מסויימת של לחץ תחרותי להורדת המחירים. להלן שתי פעילויות פופציפיות לבחינה:

ג. **ניתן לבחון הקמת מאגר מחירים מקוון** לאיסוף יעיל של נתוני המחירים ישירות מנקודות המכירה הקומעונאיות. יש לאפשר גישה לנתונים באמצעות ממשק מקוון או לנתונים גולמיים שניתן להורידם ושהיו ידידותיים למשתמש. הרשויות יכולות לקדם פיתוח של כלים מקוונים להשוואת מחירים, אשר יאפשרו גישה נוחה לצרכן לאותו מאגר נתונים. ניתן לשקול לעודד חברות פרטיות אשר יפתחו כלים ידידותיים למשתמש; לחילופין אפשר לממן פיתוח וניהול כלי השוואה ע"י המדינה;

ד. הרשויות הישראליות הרלוונטיות יכולות לערוך סקרים ממשלתיים תקופתיים של המחירים ברמת המוצר והחנות הבודדת ולאפשר גישה קלה של הציבור אל נתוני המחירים. פרסום תקופתי של הנתונים בהתאם לפרק הזמן שיקבע, יאפשר השוואת מחירים על פני מדגם של נקודות מכירה שונות. הסקרים יכולים להיות אזורים וניתן לארגנם לפי הפורמטים השונים של החנויות. חשוב לבצע את הסקרים עם מרווחי זמן סבירים ביניהם, ולבחור את החנויות בכל אזור ופורמט על בסיס אקראי. כל אלו יסייעו לשמור על כך שהשימוש בכלים אלו לא יוביל לתיאום מחירים.

6 מקורות

- Adamopoulos T. (York University), Restuccia D. (University of Toronto), (2011). “*The Size Distribution of Farms and International Productivity Differences*”, Federal Reserve Bank of Philadelphia
- Alston, R., M., Kearn, J.R., and Vaughan M., (1992). “Is There a Consensus Among Economists in the 1990’s?” *American Economic Review* 82: 203–209
- Asplund, M., Friberg, J. (1999). “*Retail price levels and concentration of wholesalers, retailers and hypermarkets*”. Stockholm School of Economics
- Balassa B., (1964). “*The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal*”, *Journal of Political Economy*, 72(6)
- Barros, P.P., Brito, D. and De Lucena, D. (2006), “*Mergers in the food retailing sector: An empirical investigation*”, *European Economic Review*, Vol. 50, No 2
- Beneke, J. (2010). “*Consumer perceptions of private label brands within the retail grocery sector of South Africa*”. *African Journal of Business Management* Vol. 4(2)
- Bonadio E. (2011). “*Parallel Imports in a Global Market: Should a Generalised International Exhaustion be the Next Step?*”, Sweet & Maxwell
- Commission of the European Communities (2009). “*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A better functioning food supply chain in Europe*”
- Copenhagen Economics (2007). “*Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*”
- Deolalikar A., (1981). “*The Inverse Relationship between Productivity and Farm Size: A Test Using Regional Data from India*”, *American Journal of Agricultural Economics*
- European Central Bank Monthly Bulletin (2011). “*Structural Features of the Distributive Trade Sectors and Their Impact on Euro Area Price Developments*”
- Eurogroup Consulting (2012). “*Etude économique sur le secteur de la restauration*”
- Euromonitor International (2011). “*Consumer Lifestyles – Israel*”
- Euromonitor International (2010). “*Country Market Insight – Israel*”
- European Commission, DG Enterprise and Industry, (2011). “*The impact of private labels on the competitiveness of the European food supply chain*”, Publications Office of the European Union
- European Commission (2012). “*VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*”
- Eurostat – OECD, (2006), “*Methodological Manual on Purchasing Power Parities*”
- Food and Drug Administration, Center for Food Safety and Applied Nutrition (2009), “*Guidance for Industry: A Food Labeling Guide*”
- French Republic, Autorité de la Concurrence (2012). “*Avis n° 12-A-01 du 11 janvier 2012 relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de la distribution alimentaire à Paris*”
- French Republic (2008), « *Rapport du groupe de travail « Mécanismes de réduction des prix* »
- Gibbons J., (2006). “*Was The Government Right To Abolish The Groceries Order?*”. *Student Economic Review*, vol. 20
- Government of the Hong Kong Special Administrative Region, Centre for Food Safety (2012), “*Frequently Asked Questions: Food Labeling*”

- Government of India, Ministry of Commerce and Industry, Department of Industrial Policy & Promotion (2012). “*Press Note No.1 (2012 Series): Review of the policy on Foreign Direct Investment-liberalization of the policy in Single-Brand Retail Trading*”.
- Harpaz G., (2006). “*The new Israeli anti-dumping legislation: One more modest step in israel’s gradual advance from unilateralism towards trans-national co-operation*”. Israel Law Review 238-260 (2006)
- Huff & Associates, Vernon Oley Roningen Consulting (2002). “*Impact of the Elimination of Canadian Refined Sugar Tariff on Imports from Guatemala, Honduras, El Salvador and Nicaragua*”
- International Competition Network (prepared by the unilateral conduct working group), (2008). “*Report on Predatory Pricing*”, Presented at the 7th Annual Conference of the ICN, Kyoto, April 2008
- Israel Antitrust Authority (2005). “*Antitrust’s Opinion Regarding Trading Arrangements Between Suppliers and Retailers*”
- Kachel Y., Finkelshtain I., ‘*The Agricultural Exemption from Antitrust Regulation: A License for Cartel or a Necessary Evil for Cooperation?*’, Hebrew University of Jerusalem
- Kimhi A. and H. Rekah (2007), “*Are Changes in Farm Size and Labour Allocation Structurally Related? Dynamic Panel Evidence from Israel*”, Discussion Paper, No. 17.07, Department of Agriculture Economic Management, The Hebrew University of Jerusalem
- Kutin B. (2009). “*Bringing the official statistics closer to consumer research*”, ZPS
- Kutin B. (2009). “*Internet as a Tool for Campaigning*”, ZPS, European Consumer Summit, April 1st, 2009
- Kutin B. (2009). “*Successful consumer organisation in the region: From start-up to today*”, ZPS
- Leibtag E. (2006), “*The impact of big-box stores on retail food prices and the Consumer Price Index*”, ERS, USDA
- Liu X., (2011). “*Horizontal price transmission of the Finnish meat sector with major EU players*”, MTT Agrifood Research Finland.
- Nese G., Straume, O. (2005). “*Industry Concentration and Strategic Trade Policy in Successive Oligopoly*”, CESIFO working paper no. 1439
- Nguyen H., (2011). “*Parallel importation: Comparative analysis of the trademark laws of the United States, the European Union and Japan, and legal implications for developing countries*”, Nagoya University, Graduate School of Law
- Nielsen, Consumer Insight (2007). “*The Hard Discounter Report : An Overview of Aldi and Lidl in Europe*”
- Nielsen (2011). “*The Rise of the Value-Conscious Shopper: A Nielsen Global Private Label Report*”
- NUS Consulting (2006). “*2005-2006 International Water Report & Cost Survey*”
- OECD, Joint Group on Trade and Competition (2002). “*Synthesis Report on Parallel Imports*”, JT00128903
- OECD (2010). “*OECD Review of Agricultural Policies: Israel*”
- OECD (2008). “*OECD Review of Agricultural Policies: Chile*”
- OECD (2008). “*Policy Roundtables: Land Use Restrictions as Barriers to Entry*”
- OECD (2006). “*Resale Below Cost Laws and Regulations*”
- Planet Retail. (2012), *Global Retail Rankings 2011*
- Republic of Ireland, National Consumer Agency. (2010). “*Price Comparison Survey - Branded Grocery Products, August 2010*”

- Republic of Ireland, National Consumer Agency, (2009). “*Price Comparison Survey - Branded Grocery Products, July 2009*”
- Republic of Malta, Ministry of Finance, the Economy and Investment (2009), “*The Impact of a Reduced Rate of VAT on Restaurants*”
- Retail Forward (2008). “*Aldi & Lidl: Europe’s Hard Discount Threat*”
- Riddell J., (2000). “*Contemporary thinking on land reform*”, FAO
- Slobodnitsky T., Drucker L. (2008). “*VAT Revenue Forecasting in Israel*”, Ministry of Finance, State Revenue Administration, State of Israel
- SymphonyIRIGroup (2011). “*Private Label: Brand Positioning in the New World Order*”, Times and Trends
- SymphonyIRIGroup (2011). “*Retail Private Label Brands in Europe: Current and Emerging Trends*”, Special Report
- The Entrepreneurship Institute (2006). Presentation by J. Ackerman (Deputy Chairman and CFO of FreshDirect), The Presidents' Forum of New York
- The Food Institute, Olsson, Frank & Weeda, P.C. (2007). “*Importing Food Into The United States: A Regulatory Guide*”
- Tribunal Vasco de la Defensa de la Competencia, (2009). “*Distribution Of Daily Consumer Goods: Competition, Oligopoly And Tacit Collusion*”
- United Kingdom, Competition Commission (2008). “*The supply of groceries in the UK market investigation*”
- United Kingdom (2011), Draft Groceries Code Adjudicator Bill
- United Kingdom, Office of Fair Trading (2006). “*The Grocery Market: The OFT's reasons for making a reference to the Competition Commission*”, OFT845
- United Nations Conference on Trade and Development (2009). “*World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*”, United Nations
- United States Department of Agriculture, Global Agricultural Information Network (2009). “*Israel: 2009 Quota Utilization – Ministry of Agriculture*”
- United States Department of Agriculture, Global Agricultural Information Network (2009). “*FAIRS Country Report Israel: Food and Agricultural Import Regulations and Standards – Narrative*”
- United States Department of Justice and the Federal Trade Commission (2010). “*Horizontal Merger Guidelines*”
- United States Trade Representative (2011). “*Report on Foreign Trade Barriers*”
- Uusitalo O., Rökman M., (2004). “*First foreign grocery retailer enters the Finnish market - a stakeholder model*”, Journal of Retailing and Consumer Services 11, 195–206
- Wilson T., (2010). “*Forcing prices up: The impact of the ACT government’s supermarkets policy and implementation*”, Institute of Public Affairs
- Yu C., Connor, J., (2002). “*The price-concentration relationship in grocery retailing: Retesting Newmark*”. Agribusiness, Volume 18, Issue 4