

הערכת השפעות החלת חוק המזון על התחרות בשוק הפארם

כתיבה: בת חן רוטנברג, כלכלנית | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לביקוח תקציבי

תאריך: ז' באדר ב' תשפ"ד, 17 במרץ 2024

סקירה כלכלית

תוכן עניינים

1	תמצית	1
2	סחר בינלאומי	1.1
2	1.1 חשיבות היבוא לרווחה החברתית	
3	1.2 מדדי מחירים של מוצרים ושירותים סחירים לעומת לא סחירים	
4	2. חוק קידום התחרות בענף המזון ("חוק המזון") ויישמו	2
4	2.1 עיקרי החוק	
5	2.2 יישום חוק המזון והתחרות בענף הקמעונאי	
9	2.2.1 פרסום אזורי ביקוש	
11	2.3 דו"ח מבקר המדינה	
12	3. הרפורמה בענף ההלבשה לעומת הרפורמה בשוק המזון	3
13	4. תחרות בשוק הפארם	4
13	4.1 מתודולוגיות לבחינת ריכוזיות ותחרותיות ענפית	
14	4.2 שוק הפארם בישראל	
17	5. סיכום	5
17	5.1 הצעת החוק	
17	5.2 מסקנות	

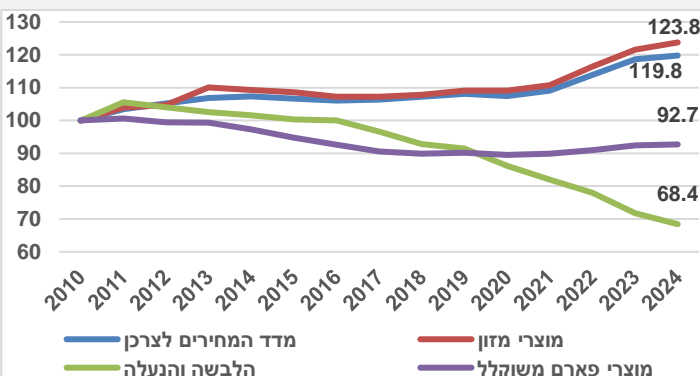
תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר ועדת הכלכלה, חה"כ דוד ביטן, לקראת דיון בוועדה ב-18 במרץ 2024 בהצעת חוק קידום התחרות בענף המזון (תיקון מס' 8) (החלה על ענף התמרוקים ומוצרי הניקיון), התשפ"ד-2024, לפיה חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (להלן: חוק המזון) יוחל גם על שוק הפארם. המסמך כולל ניתוח של השפעות היבוא על רמת התחרותיות במשק ועל הרווחה החברתית, תיאור של יישום חוק המזון, השוואה בין הרפורמה בשוק ההלבשה וההנעלה לרפורמות בשוק המזון ותיאור התחרות בשוק הפארם.

חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 אושר ב-19 במרס 2014, במטרה להגביר את התחרותיות בענף המזון ומוצרי הצריכה ולהפחית מחירים, לרבות על-ידי: הסדרת הפעילות בין ספקים לקמעונאים, הגברת תחרות גאוגרפית ושקיפות המחירים. בעת הצגת הצעת החוק בוועדה המשתפת לוועדת הכלכלה ולוועדת הכספים שדנה בנושא, הציגה הממשלה מטרות להפחתת מדד מחירי המזון ב-15%, ולהפחתת רמת המחירים במונחי PPP לממוצע ה-OECD. בחלוף עשור נראה כי המטרות לא הושגו: נתחי שוק של הספקים הגדולים נותרו גבוהים ולא חלה ירידה חדה במדד מחירי המזון. עם זאת, חלה ירידה בריכוזיות בקמעונאות המזון ברמה הארצית והאזורית, אולם לא ניתן לומר אם בשל חוק המזון. בשנת 2021 פרסם מבקר המדינה דו"ח בנושא הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון ובו הוא מצביע על ריכוזיות גבוהה של ספקי מזון בקטגוריות מסוימות בענף המזון ועל ריכוזיות גיאוגרפית.

בהשוואת בין הרפורמה בענף הטקסטיל וההלבשה לרפורמה בענף המזון עולה כי הרפורמה להסרת מכסים על מוצרי הלבשה והנעלה הובילה לירידה חדה במחירים, לירידה בתעסוקה המקומית בענף (אולם במקביל חלה ירידה באבטלה בערים עם מפעלי טקסטיל), ולעלייה חדה בפריון העבודה. לעומת זאת, רפורמות חלקיות בענף המזון שעסקו ביחסים בין הספקים לקמעונאים ובשקיפות מחירים, ללא הסרה מלאה של חסמי יבוא מכסיים ולא מכסיים וללא ביטול של מכסות ייצור בענף החקלאות (חלב, ביצים ודבש), הובילו לתוצאות חלקיות.

ענף רשתות הפארם בישראל כולל שלוש רשתות מרכזיות, סופר פארם, רשת בי מקבוצת שופרסל ורשת גוד פארם מקבוצת רמי לוי. המכר בענף הפארם בישראל מחולק לקטגוריות שונות: בית מרקחת, קוסמטיקה, וטואלטיקה. הצעת חוק קידום התחרות בענף המזון (תיקון – החלת החוק על ענף מוצרי הצריכה), התשפ"ג-2023 הועלתה לדיון בוועדת הכלכלה ב-5 בפברואר 2024 ועברה בקריאה ראשונה. בעת תיקון חוק המזון בשנת 2016 הוחלט להחיל על



רשתות הפארם את הפרק הנוגע לשקיפות מחירים והן אינן כפופות ליתר הפרקים בחוק המזון. הצעת החוק מבקשת לתקן את החוק כך שיחול במלואו על רשתות הפארם. אפשר לראות בתרשים כי בשנים 2010 עד 2024 מדד המחירים לצרכן עלה ב-19.8%, מדד מוצרי מזון עלה ב-23.8%, מדד מוצרי פארם משוקלל ירד ב-7.3% ומדד הלבשה והנעלה ירד ב-

31.6%. השאלה העיקרית העולה מהצעת החוק היא מה תהיה השפעתו על שוק הפארם, על המחירים לצרכן ויוקר המחיייה. נראה כי יעילות רפורמות להסרת חסמי יבוא גבוהה יותר מרפורמות שהונהגו בחוק המזון.

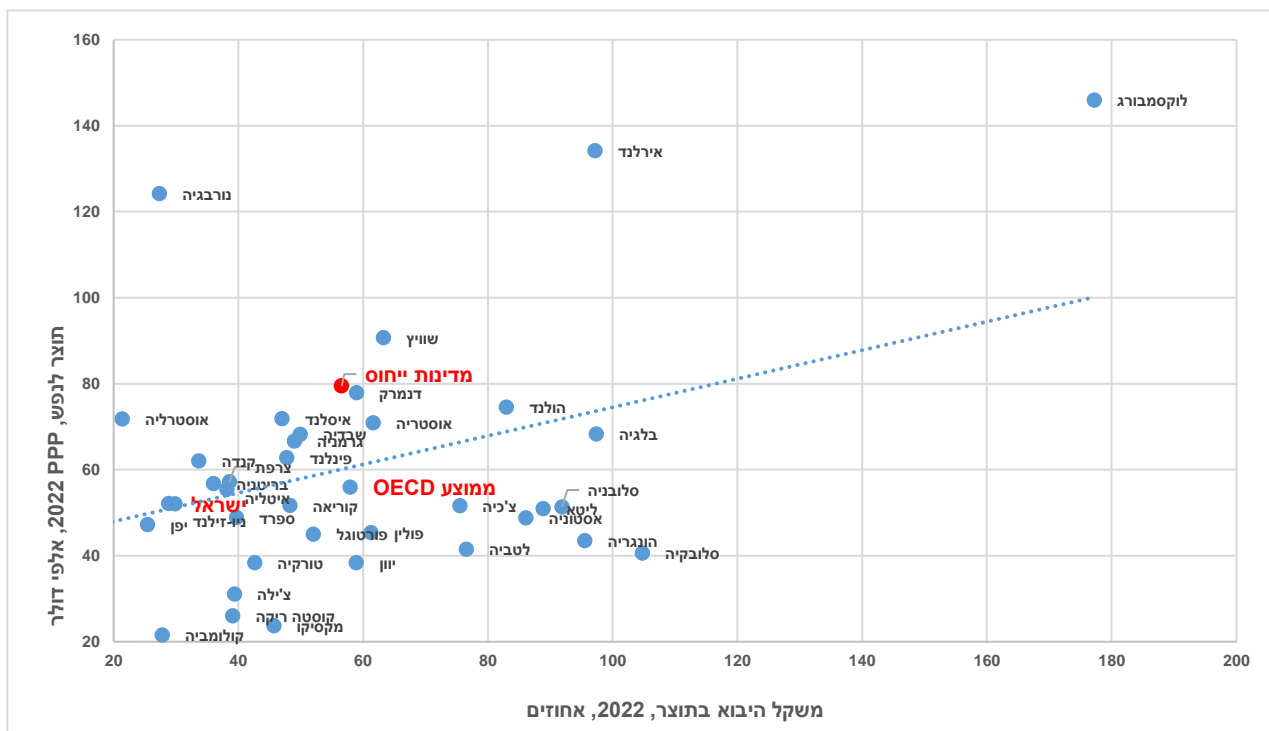
1. סחר בינלאומי

1.1 חשיבות היבוא לרווחה החברתית

מחקרים כלכליים מלמדים כי ליבוא ללא חסמים מכסיים או חסמים לא מכסיים (כמו תקנים ייחודיים) יש תרומה רבה לרווחה החברתית, להגברת התחרות בשווקים המקומיים, לרמות פרויקט עבודה ושכר גבוהות, לרמות מחירים נמוכות יחסית ולקצב עליית מחירים נמוך יחסית. סחר ללא חסמים מוביל להתמקדות בענפים בהם יש למשק יתרונות יחסיים.

בהינתן סחר ללא חסמים בין מדינות רמת המחירים בהן צפויה להיות דומה, אך לא כל המוצרים והשירותים סחירים ולעיתים יש חסמי יבוא. לכן, הפערים ברמות המחירים בין המדינות נובעים מפערי מחירים בין מוצרים ושירותים **לא-סחירים** ומחסמי יבוא על מוצרים ושירותים סחירים. בתרשים 1 להלן נתונים על התוצר לנפש ומשקל היבוא בתוצר בשנת 2022.

תרשים 1: נתונים על התוצר לנפש ומשקל היבוא בתוצר (2022, אלפי דולר, PPP)¹



אפשר לראות כי קיים מתאם חיובי בין התוצר לנפש לבין משקל היבוא בתוצר, בהתאם למחקרים הכלכליים. בשנת 2022 משקל היבוא בתוצר בישראל היה **29%**, בהשוואה ל-**58%** בממוצע פשוט של ה-OECD ול-**57%** בממוצע מדינות הייחוס, התוצר נפש בישראל בשנת 2022 היה כ-**52 אלף דולר**, בהשוואה לכ-**56 אלף דולר** ב-OECD ול-**79 אלף דולר** במדינות הייחוס. כמו כן, בשנים 2012 עד 2022 משקל היבוא בישראל **ירד** ב-**6.6** נקודות אחוז, לעומת עלייה של **2.4** נקודות אחוז בממוצע ה-OECD ועלייה של **7.1** נקודות אחוז במדינות הייחוס.

¹ OECD.stat, [GDP per head, current PPP, Imports, % of GDP](https://data.oecd.org/gdp/gdp-per-head-current-PPP-imports-gdp/), accessed: 14 March 2024.

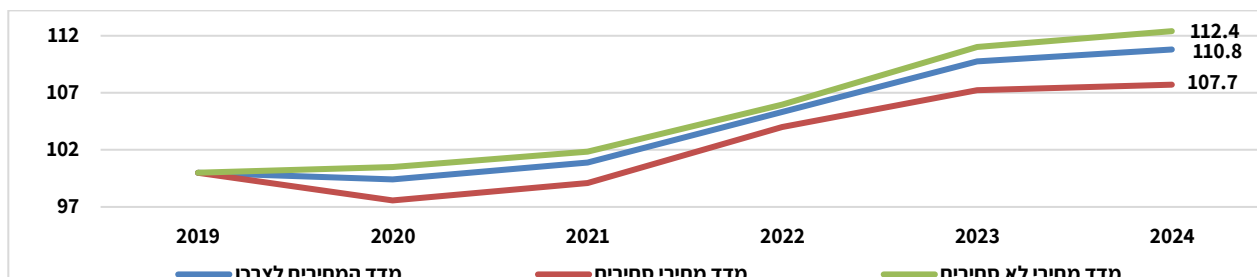
מדינות הייחוס: בעלות מטבעי עצמאי, בעלות תוצר לנפש דומה או גבוה מישראל, צ'כיה, דנמרק, קוריאה, שבדיה ושוויץ.

הפערים ברמות המחירים בין המדינות נובעים מפערי מחירים בין מוצרים ושירותים לא-סחירים ומחסמי יבוא על מוצרים ושירותים סחירים.

1.2 מדדי מחירים של מוצרים ושירותים סחירים לעומת לא סחירים

את המוצרים והשירותים בישראל ניתן לסווג בכמה דרכים, כמו רמת סחירותם (קרי, היכולת לייבאם). בתרשים 2 להלן מוצגים מדד המחירים לצרכן, מדד מחירים של מוצרים ושירותים סחירים ומדד מחירים של מוצרים ושירותים לא סחירים בשנים 2019 עד 2024.

תרשים 2: שינוי במדד המחירים של מוצרים ושירותים סחירים ולא סחירים (2019-2024)²



אפשר לראות כי בשנים 2019 עד תחילת 2024 מדד המחירים לצרכן עלה בשיעור מצטבר של כ-10.8%; מדד מחירים של מוצרים ושירותים סחירים עלה בכ-7.7% ומדד מחירים של מוצרים ושירותים לא סחירים עלה בכ-12.4%. ממצאים אלו נשמרים לאורך זמן ומעידים כי בדרך כלל ככל שמוצרים ושירותים פתוחים יותר ליבוא כך העלייה במדד המחירים שלהם נמוכה יותר.

בשנים הראשונות להקמת מדינת ישראל, מדיניות הסחר שלה עודדה היווצרות **מונופולין ביבוא** - יבואנים נדרשו לקבל רישיונות, והדבר גרם לכך שהם קיבלו **זכות יבוא בלעדית**. בהמשך, בשנת 1962, עם הצטרפות ישראל להסכם הסחר העולמי GATT,³ ניסו יבואנים אשר היה להם רישיון יבוא בלעדי, למסד את קשריהם עם היצרן בחו"ל, כך שהם יוותרו יבואנים בלעדיים.

הגבלות לא מכסיות (Non-Tariff Barriers) הנהוגות בישראל (כגון תקנים ייחודיים ומכסות יבוא), הובילו להוצאות קבועות גבוהות בעבור יצרנים מחו"ל שרצו למכור את מוצריהם ישירות בארץ, ונוצר תמריץ כלכלי למכירה דרך יבואנים בלעדיים שנשארו בנטל ההוצאות. לעיתים, העלויות הגבוהות הקשו על כניסת יבואנים אחרים, בעיקר במוצרים הנדרשים לעמוד בתקנים מחמירים (מזון, תרופות, קוסמטיקה וטואלטיקה), וכך ריכוזיות היבוא גדלה. דרישה רגולטורית למסמכי יצרן מקוריים הקשתה על יבוא מקביל, שכן רק היבואן הרשמי יכול להנפיק מסמכים אלו.

בתחילת שנות ה-90 חלה ירידה בשיעור המכס העיקרי על מוצרי הלבשה מ-33% בשנת 1993 ל-0% בשנת 2018. עקב כך חל גידול חד ביבוא, מדדי המחירים לצרכן בענף הלבשה ירדו במידה ניכרת, מספר עובדי הייצור בענף ירד, אולם לא הייתה עלייה בשיעור האבטלה במשק,

הגבלות לא מכסיות (Non-Tariff Barriers) הנהוגות בישראל (כגון תקנים ייחודיים), הובילו להוצאות קבועות גבוהות בעבור יצרנים מחו"ל שרצו למכור את מוצריהם ישירות בארץ, ונוצר תמריץ כלכלי למכירה דרך יבואנים בלעדיים שנשארו בנטל ההוצאות.

² בנק ישראל, אינפלציה ומדיניות מוניטרית, [האינפלציה בפועל](#), לוח ה'-1: מדדי מחירים נבחרים (נתונים מקוריים), בשנת 2024 משקל סחירים: 36.6%, משקל לא סחירים: 63.4%, כניסה: 17 במרץ 2024. שנת 2024: חודשים ינואר ופברואר.

³ הסכם GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) משנת 1947 נועד להביא להפחתת מכסים ולעידוד הסחר הבין-לאומי, בשנת 1992 הוקם ארגון הסחר העולמי (WTO) על בסיס הסכם GATT.

World Trade Organization, [The General Agreement on Tariffs and Trade \(GATT 1947\)](#), accessed: March 23rd 2022.

כי התעסוקה בענפי משק אחרים גדלה. שינויים אלה הביאו להתמקדות ישראל בענפים בהם יש לה יתרונות יחסיים, לירידת מחירים, לעלייה בפריון העבודה ולגידול ברווחה החברתית.⁴

בעשור האחרון ממשיך תהליך של הפחתת מכסים והגמשת התקינה המקומית. כך, יצאה אל הפועל רפורמת היבוא, בפרק כ"ג בחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021 – יבוא. הרפורמה מתמקדת בהקטנת חסמי יבוא, בשינוי שיטות פיקוח על יבוא ובהגברת האכיפה בשווקים. יישומה החל בתחום התקינה ביוני 2022; בתחום האנרגיה בספטמבר 2022; בתחום המזון בינואר 2023; בתחום התמרוקים באפריל 2023 (למעט מסלול יבוא מקביל שנכנס לתוקף בינואר 2023).⁵

ב-7 במרץ 2024 פורסמו ארבעה תזכירים של הצעות חוק על ידי משרדי הכלכלה, האנרגיה והבריאות במסגרת הרפורמה "מה שטוב באירופה טוב לישראל". לפי ההצעות, תיערך הקלה ביבוא לישראל של מוצרי תמרוקים, מזון וחשמל, בשני היבטים: אפשרות לייבא על בסיס התקינה האירופית, כך שניתן לייבא לישראל כל מוצר המשווק באירופה לפי הצהרת היבואן ולא לפי בדיקת פרטנית; ביטול הדרישה למסמכי יצרן מקוריים, אשר הקשתה על יבוא מקביל.⁶

2. חוק קידום התחרות בענף המזון ("חוק המזון") ויישומו

2.1 עיקרי החוק

חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 אושר ב-19 במרס 2014, במטרה להגביר את התחרותיות בענף המזון ומוצרי הצריכה ולהפחית מחירים, לרבות על-ידי: הסדרת הפעילות בין ספקים לקמעונאים, הגברת תחרות גאוגרפית ושקיפות המחירים, כמוצג בלוח 1 להלן.

לוח 1: הכלים העיקריים בחוק המזון

כלי	צעדי מדיניות
פעילות בין ספקים לקמעונאים	איסור התערבות של ספק במחירים או בתנאים בהם קמעונאי מוכר מוצרים של ספק אחר, ושל קמעונאי אצל ספק במחירים או בתנאים בהם קמעונאי אחר מוכר מוצרים.
	ספק גדול ⁷ לא יעסוק בסידור מוצרים בחנות של קמעונאי גדול ⁸ ; קמעונאי גדול לא יהיה צד להסדר עם ספק גדול בנוגע לסידור מוצרים בחנות.
	איסור על ספק גדול להתנות רכישת מוצר אחד ברכישת מוצר אחר ועל ספק להעביר לקמעונאי גדול תשלומים.

⁴ להרחבה ראו: מאיר אזנקוט, [תיאור וניתוח ענפי ההלבשה והטקסטיל בעשורים האחרונים](#), אוקטובר 2018; נעם בוטוש, [ניתוח השפעת הפחתת מכסי יבוא על מדדי מחירים לצרכן בענפי ההלבשה וההנעלה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2022.

⁵ משרד הכלכלה והתעשייה, [רפורמת היבוא](#), כניסה: 5 במרץ 2023.

⁶ [אתר החקיקה הממשלתי](#), תזכיר חוק התקנים (עמידה בדרישות אסדרה אירופית)(תיקון מס' 5), התשפ"ד-2024. תזכיר חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) (תיקון מס' 5 והוראות שעה) (הרחבת אימוץ הדין האירופי וייעולו והסרת חסמים ביבוא מזון במסלול האירופי), התשפ"ד-2024. תזכיר חוק לתיקון פקודת הרוקחים (תיקון מס' 5), התשפ"ד-2024. תזכיר חוק מקורות אנרגיה (תיקון), התשפ"ד-2024.

⁷ **ספק גדול**: ספק שמחזור המכירות שלו לקמעונאים בישראל עולה על **300 מיליון ש"ח** או ספק שהוא **מונופול** (לעניין מוצרים שבהם הוא מונופול). לרשימת הספקים הגדולים ראה לוח 8 במסמך זה.

⁸ **קמעונאי גדול**: קמעונאי המחזיק **בשלוש חנויות** לפחות (או בעל חנות מקוונת), בעלות מחזור מכירות כולל של מעל **250 מיליון ש"ח**. לרשימת הקמעונאיים הגדולים ראה לוח 7 במסמך זה.

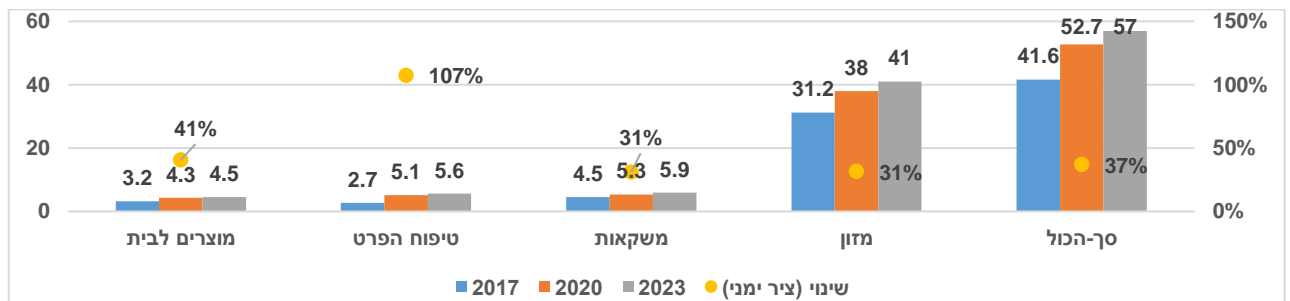
בעשור האחרון ממשיך תהליך של הפחתת מכסים והגמשת התקינה המקומית. הרפורמה מתמקדת בהקטנת חסמי יבוא, בשינוי שיטות פיקוח על יבוא ובהגברת האכיפה בשווקים.

כלי	צעדי מדיניות
	<ul style="list-style-type: none"> ספק גדול לא יכתיב, ימליץ או יתערב במחיר לצרכן שגובה קמעונאי; בהקצאת שטח מכירה; בשיעור הרכישה של מוצר מסך הרכישות בקטגוריה; ברכישת מוצר שספק אחר מספק לקמעונאי, לרבות כמויות, יעדי רכישה ושטח מכירה. איסור על קמעונאי גדול וספק גדול להתקשר בהסדר למכירת מוצרים שתוצאתם תמחור אסור, כמו מכירת סל מוצרים בו חלק מהמוצרים נמכר במחיר נמוך מעלותם השולית.
תחרות גיאוגרפית במקטע הקמעונאי	<ul style="list-style-type: none"> רשות התחרות תמפה את הארץ לפי אזורי ביקוש, ותחשב את נתח השוק של כל חנות גדולה⁹ ושל קמעונאי גדול¹⁰. אחת לשנתיים תמסור רשות התחרות לקמעונאי גדול רשימה של אותם אזורים גיאוגרפיים בהם הוא מחזיק בנתח שוק העולה על 30% או על 50%. באזורים אלו ייאסר על אותן רשתות לפתוח חנויות גדולות חדשות, ללא אישור הרשות. בשש השנים הראשונות שלאחר תחילת החוק, בית-הדין לתחרות רשאי, בעקבות פנייה של הממונה על התחרות, להורות לקמעונאי גדול בעל נתח שוק של יותר מ-50% ולפחות שלוש חנויות גדולות באזור הביקוש להפסיק פעילות, להעביר זכויות, למכור או כל פעולה אחרת בנוגע לחנות באזור זה. הוראת שעה זו פגה ב-27 במרץ 2020. לקמעונאי גדול אסור לכלול בהסכמים הסדרי בלעדיות בקרקע של חנות מתחרה באזור בו הוא מחזיק מעל 30%.
שקיפות מחירים	<ul style="list-style-type: none"> קמעונאי גדול (גודל חנויות ממוצע של מעל 120 מ"ר) יפרסם לציבור, באינטרנט, את המחירים של כל מוצר שהוא מוכר בחנות בעדכון של לפחות שעה. הפרסום יעשה באופן שיאפשר השוואה של סלי המוצרים בין קמעונאים.

2.2 יישום חוק המזון והתחרות בענף הקמעונאי

שוק קמעונאות המזון (FMCG)¹¹ כולל רשתות סופרמרקטים, מכולות, חנויות נוחות ושווקים פתוחים. חברת סטורנקסט עוסקת במדידת מכירות על בסיס מידע המתקבל מכ-2,500 חנויות, המשדרות נתוני אמת ישירות מהקופות, ומהוות כ-85% ממסך המכירות בשוק המבורקד. לפי נתוני החברה, בשנת 2023 סך המכירות היה כ-57 מיליארד ש"ח, והתחלק כמוצג בתרשים 3.

תרשים 3: שוק קמעונאות המזון (FMCG) לפי סוג¹²



סך המכירות בשנת 2023 היה כ-**57 מיליארד ש"ח**, גידול של **37%** לעומת 2017, מכירות מזון היו כ-41 מיליארד ש"ח, גידול של כ-**31%**, מכירות משקאות היו כ-5.9 מיליארד ש"ח, גידול של **31%** ומכירות טיפוח הפרט היו 5.6 מיליארד ש"ח, גידול של **107%** לעומת 2017.

⁹ חנות גדולה: חנות עם שטח מכירה של לפחות **250 מ"ר**.

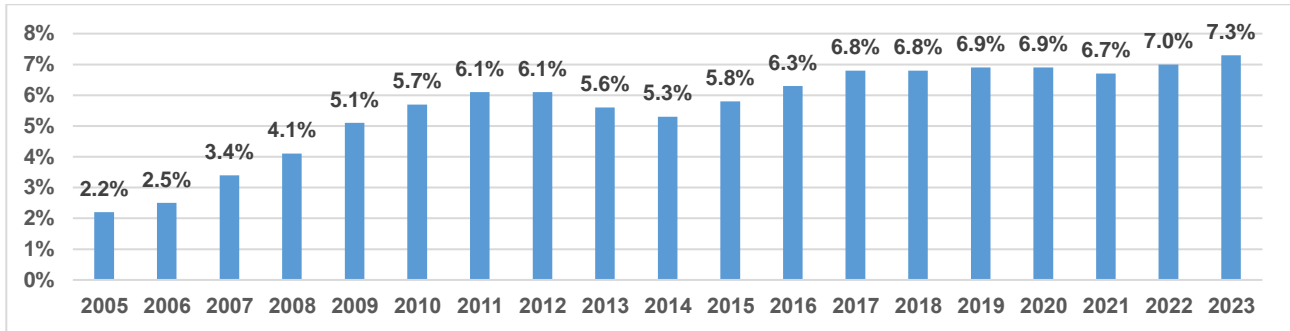
¹⁰ בסעיף זה קמעונאי גדול כולל גם קמעונאי בעל חנות אחת עם מחזור של מעל 100 מיליון ש"ח בשנה.

¹¹ **Fast Moving Consumer Goods**, הנתונים אינם כוללים קצביות, מאפיות, פירות וירקות וסיגריות.

¹² סטורנקסט, **סיכום שנת 2020**, **סיכום שנת 2017**, **סיכום שנת 2023**, כניסה: 5 במרץ 2024.

מותגים פרטיים הם מוצרי צריכה הנמכרים במותג של הרשת הקמעונאית, ולא של היצרן, במחיר נמוך יחסית. לפי דוח ועדת קדמי, נתח השוק של מותגים פרטיים בישראל נמוך יחסית. בתרשים 4 מוצג נתח השוק של מותגים פרטיים בחנויות המזון בשנים האחרונות.

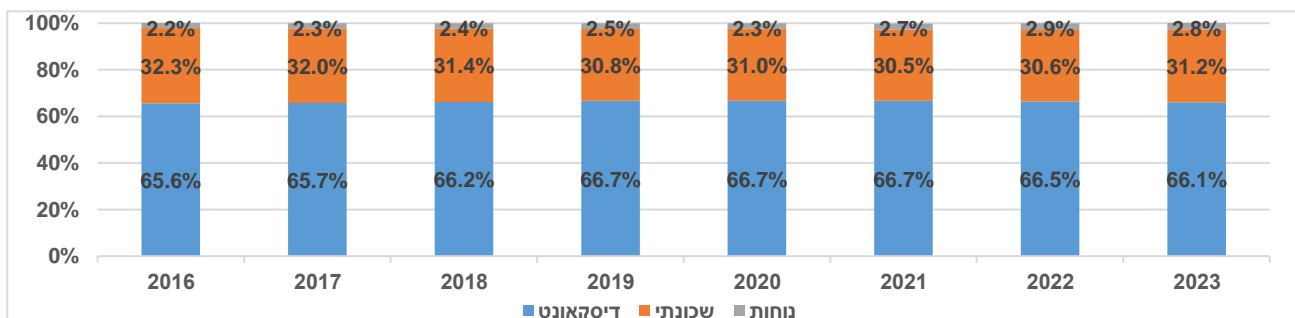
תרשים 4: נתח השוק של מותגים פרטיים בחנויות המזון בשנים 2017 עד 2023¹³



בשנת 2023 נתח השוק של מותגים פרטיים היה 7.3% בשנים 2005 עד 2015 לפני חוק המזון נתח השוק עלה בשיעור שנתי ממוצע של 10.2%, ובשנים 2016 עד 2023 לאחר חוק המזון נתח השוק עלה בשיעור שנתי ממוצע של 2.1%.

אפשר לראות כי בשנת 2023 נתח השוק של מותגים פרטיים היה 7.3% בהשוואה ל-2.2% בשנת 2005. בשנים 2005 עד 2015 לפני חוק המזון נתח השוק עלה בשיעור שנתי ממוצע של 10.2%, ובשנים 2016 עד 2023 לאחר חוק המזון נתח השוק עלה בשיעור שנתי ממוצע של 2.1%. ועדת קדמי המליצה לעודד מותגים פרטיים באמצעות פעילות ממשלתית להגדלת חשיפתם, בין השאר על-ידי פרסום ממצאים המעידים על איכותם כדי להפריך חששות הנובעים מחוסר ידע; עידוד עסקים קטנים ובינוניים; הסרת חסמים מכסיים; עידוד כניסת רשתות דיסקאונט; ייצור מותג פרטי לרשתות פרטיות לעסקים קטנים ובינוניים. עם זאת, בחוק המזון קיימת רק הגדלת הפיקוח על מותגים פרטיים כדי למנוע ניצול לרעה של כוחם של הקמעונאים, ולא עידוד חדירת מותגים פרטיים. תרשים 5 מציג את התחלקות המכירות לפי ערוצי מכירה.

תרשים 5: ערוצי המכר בקמעונאות מזון בשנים 2016 עד 2023¹⁴



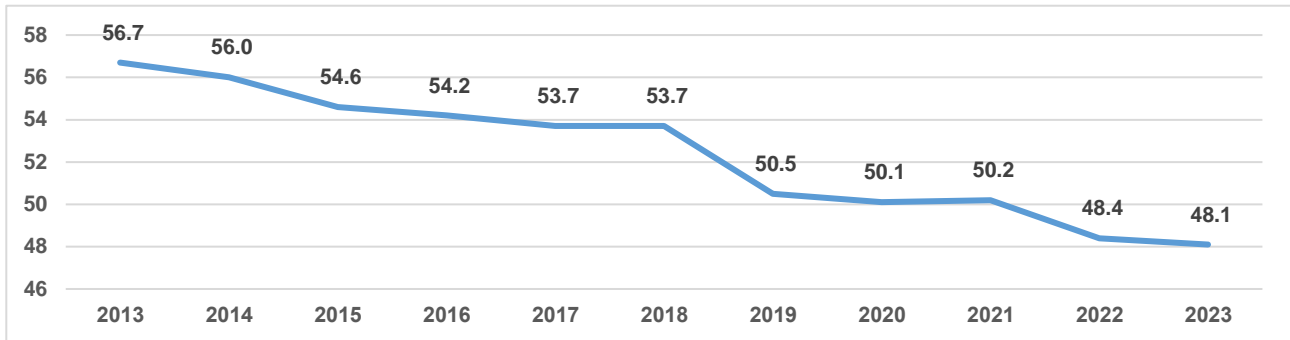
אפשר לראות כי נתח חנויות הדיסקאונט יציב בשנים האחרונות, כ-66% מסך המכר, ולא חלה עלייה לאחר חוק המזון. ענף המזון ומוצרי צריכה מהירה מורכב מכמה ענפי משנה, לרבות חלב ומוצרי, בשר וטואלטיקה. הספקים פועלים לרוב בענף משנה אחד, או בכמה ענפי משנה,

¹³ סטורנקסט, **סיכום שנת 2023**, שנים שונות, כניסה: 5 במרץ 2024.

¹⁴ ש.ם.

אך לא בכולם, ולכן לא מדובר בשוק מובחן אחד שאפשר למדוד בו את מדדי הריכוזיות באופן מלא וממדד CR (נתחי שוק) משמש אינדיקציה בלבד. בתרשים 6 מוצג מדד ריכוזיות CR10 בשוק ספקיות המזון והצריכה המהירה בשנים 2013-2023.

תרשים 6: מדד ריכוזיות בשוק ספקיות המזון (2013-2023)¹⁵



אפשר לראות כי בשנת 2023 נתח השוק של עשר ספקיות המזון הגדולות היה **48.1%** בהשוואה ל-**56.7%** בשנת 2013. בשנים 2013 עד 2015 לפני חוק המזון נתח השוק ירד בשיעור שנתי ממוצע של **1.9%**, ובשנים 2016 עד 2023 לאחר חוק המזון נתח השוק ירד בשיעור שנתי ממוצע של **1.7%**. מהנתונים אפשר ללמוד כי מדובר על ירידה מתונה לנוכח מאמצי הממשלה בעשור האחרון מאז המחאה החברתית בנושא מחירי מוצרי מזון, בעיקר באמצעות חוק המזון. כאמור, מדובר בשוק לא מובחן שנכללים בו ענפי משנה רבים, וייתכן שרמת הריכוזיות בהם עלתה. בלוח 2 נתונים על נתחי שוק של קטגוריות מזון וצריכה מהירה של 12 ספקים בעשור האחרון.

לוח 2: נתחי שוק של קטגוריות מזון וצריכה מהירה בעשור האחרון¹⁶

חברה	מוצר	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	שינוי
נטו מ.ע. אחזקות	בשר מעובד וטחון	33%	35%	40%	40%	40%	36%	29%	30%	27%	28%	29%	25%	27%	-
	דגים טריים	33%	35%	40%	40%	40%	36%	29%	30%	27%	28%	29%	25%	27%	+
	דגים מעושנים וכבושים	33%	35%	40%	40%	40%	36%	29%	30%	27%	28%	29%	25%	27%	-
	דגים קפואים	25%	25%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	+
שלמה א. אנג'ל	מוצרי מאפה קפואים	25%	25%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	-
	מוצרי קצפת	25%	25%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	+
	שימורי טונה	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	=
קרור אחזקות	לחם	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	-
	סוגנים	65%	63%	46%	54%	40%	38%	35%	37%	33%	31%	37%	38%	48%	-
	משקאות קלים	33%	27%	27%	27%	26%	26%	26%	26%	26%	24%	24%	24%	23%	-
	יוגורטים	44%	43%	43%	45%	45%	44%	44%	46%	46%	47%	49%	51%	52%	+
שטראוס גרופ (פעילות ישראל)	גבינות	22%	23%	24%	24%	24%	23%	30%	23%	23%	23%	25%	25%	11%	-
	מעדני חלב	66%	65%	66%	68%	68%	68%	60%	63%	61%	69%	70%	72%	72%	+
	חלב בטעמים/משקאות חלב	63%	63%	65%	62%	63%	59%	61%	61%	65%	70%	72%	73%	70%	+
	חלב טרי לשתיה	14%	15%	13%	12%	11%	11%	12%	12%	13%	14%	15%	17%	17%	+
	סלטים ארוזים	27%	27%	28%	32%	34%	33%	35%	38%	39%	39%	44%	44%	46%	+
	ירקות שטופים וארוזים	61%	55%	50%	43%	45%	41%	40%	42%	43%	44%	41%	36%	34%	-
	דבש	61%	61%	59%	59%	62%	59%	60%	56%	54%	55%	57%	55%	56%	-
	שמן זית	24%	24%	25%	24%	25%	25%	25%	25%	23%	23%	20%	18%	18%	-

¹⁵ סטורנקסט, **סקירות ומחקרים**, שנים שונות, כניסה: 4 במרץ 2024. הנתונים המוצגים לפי נתח שוק מהכנסות FMCG, ללא נתוני קצביה, מאפיות, פירות, ירקות וסיגריות.

¹⁶ הבורסה לני"ע, מאי"ה, **דוחות כספיים**, כניסה: 3 באפריל 2022. מדובר רק על חברות ציבוריות המפרסמות נתונים על נתחי שוק בדוחות הכספיים, יש גם חברות פרטיות שלא נכללות בלוח. שטראוס: החל ממצאת אפריל 2022 לא מייצרת מוצרים בקטגוריית מאפים מתוקים. בסוף אפריל 2022 בעקבות הריקול של מוצרי מפעל הממתקים חלה ירידה בנתח שוק בקטגוריית הממתקים. טמפו: בשנת 2020 שונתה הצגת הנתונים עבור משקאות חריפיים.

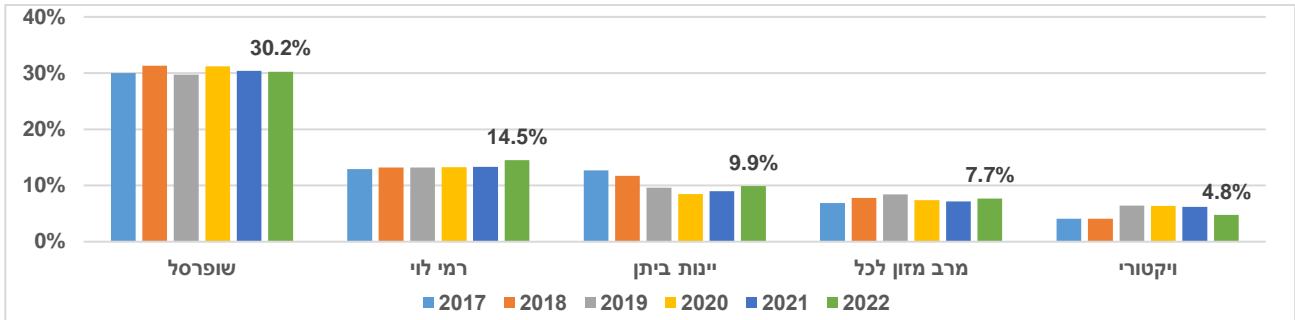
שינוי	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	מוצר	חברה	
-	63%	62%	66%	65%	65%	65%	65%	64%	63%	63%	63%	78%	77%	קפה קלוי	אסם השקעות	
-	32%	33%	34%	36%	38%	38%	38%	38%	40%	42%	44%	46%	45%	קפה נמס		
-					31%	31%	46%	47%	44%	46%	46%	51%	51%	שוקולד		
-	19%	27%	30%	29%	31%	31%	28%	28%	31%	30%	29%	31%	33%	גומי לעיסה		
-	16%	27%	26%	28%	28%	28%	29%	31%	29%	30%	33%	34%	30%	וופלים		
-	10%	16%	17%	16%	19%	19%	13%	11%						מאפים מתוקים		
+	39%	38%	37%	37%	35%	35%	35%	34%	35%	35%	34%	33%	33%	מלוחים		
=			10%	10%										שוקולד לילדים		
+	25%	52%	53%	52%										טבלאות שוקולד		
+	23%	42%	43%	42%										חטיפים מתוקים		
								54%	54%	56%	56%	55%	56%	פסטה		אסם השקעות
								44%	40%	40%	40%	39%	42%	מרקום ותבשילים		
								34%	34%	34%	36%	35%	35%	רטבים ותבול		
								33%	37%	36%	36%	37%	39%	חמוצים		
								57%	56%	55%	56%	59%	61%	מזון מן הצומח		
								35%	37%	38%	39%	40%	40%	סלטים		
								38%	38%	38%	39%	40%	47%	חטיפים		
								26%	25%	25%	26%	26%	26%	דגני בוקר		
								43%	42%	40%	41%	41%	43%	עוגות		
								38%	38%	42%	41%	38%	38%	קרקרים		
								19%	19%					עוגיות וביסקויטים		
								57%	55%	56%	57%	55%	51%	תרכיזים לשתייה		
								45%	44%	42%	42%	41%	43%	קפה נמס		
-	40%	40%	44%	44%	45%	45%	45%	47%	50%	51%	49%	51%	51%	בירה	טמפו משקאות	
+	24%	24%	27%	26%	25%	25%	24%	21%	21%	18%	17%	18%	20%	יין		
+	9%	8%	10%	8%	11%	15%	11%	5%						תירוש ויינות מתוקים		
+		17%	17%	17%	16%	16%	16%	16%	15%	14%	14%	15%	13%	משקאות קלים		
+	22%	14%	17%	31%	33%	34%	33%	39%	40%	39%				משקאות חריפים	החברה המרכזית למשקאות	
-		41%	42%	41%	41%	41%	43%	40%	40%	39%	43%	44%	43%	משקאות קלים		
-		38%	38%	38%	38%	38%	38%	38%	40%	41%	40%	39%	42%	משקאות קלים		
-	26%	24%	22%	22%	19%	21%	24%	25%	27%	27%	30%	31%	31%	יין	יקבי כרמל	
-	38%	42%	39%											שימורי דגים	דיפלומט אחזקות	
+	22%	18%	18%											מתוקים וחטיפים		
+	15%	14%	14%											מזון אחר		
-	21%	23%	23%											שימורים וקפה		
-	31%	33%	33%											טיפוח אישי		
+	29%	28%	27%											כביסה		
-	42%	42%	43%											ניקיון בית- כללי		
-	22%	27%	30%											חשמל וסוללות		
+	27%	26%	26%											מוצרי נייר		
+	39%	39%	38%	38%	38%	37%	36%	35%	35%	33%	34%	34%	35%	ניקיו ואחזקת הבית	סנו-מפעלי ברונס	
+	25%	23%	25%	24%	22%	14%	14%	15%	15%	15%	15%	16%	16%	מוצרי נייר		
-	11%	13%	14%	14%	17%	18%	18%	19%	19%	18%	18%	18%	19%	טואלטיקה וקוסמטיקה		
=	58%	55%	56%	53%	54%	52%	56%	55%	54%	53%	54%	55%	58%	מיצים טבעיים מקוררים	גן שמואל מזון	
-	3%	3%	3%	5%	6%	3%	2%	11%	8%	10%	8%	8%	11%	נקטרים		

אפשר לראות כי בעשור האחרון קיימת תמונה מעורבת לגבי השינוי בנתח השוק. ב-12 קטגוריות (ללא חברת אוסם) נתח השוק של מתחרה יחיד הוא 40% ומעלה, לרבות חלב בטעמים (70%), מעדני חלב (72%), קפה קלוי (63%), דבש (56%), מיצים טבעיים (58%), יוגורטים (52%), סוגנים (48%), משקאות קלים (41%) ובירה (40%). מתוך 51 קטגוריות שיש עליהם נתונים בשנת 2022, ב-27 קטגוריות נתח השוק ירד וב-24 קטגוריות נתח השוק עלה או נותר זהה.

בטרשים 7 להלן מוצג נתח חמש קמעונאיות המזון הגדולות בשנים 2017 עד 2022.

17 **טרשים 7: נתח חמש קמעונאיות המזון הגדולות בשנים 2017 עד 2022**

¹⁷ BDI, דירוג רשתות שיווק מזון של BDI-Code 2023, כניסה: 6 במרץ 2024.



נראה כי בענף קמעונאיות המזון לעיתים מתגברת התחרות ומביאה לקריסת חלק מהרשתות, אשר נמכרות לרשתות אחרות ולעיתים מביאה לירידה בתחרות וכן הלאה.

אפשר לראות כי נתח השוק של חמש קמעונאיות המזון הגדולות בשנת 2022 היה כ-**67.1%**, בהשוואה ל-**66.6%** בשנת 2017. בשנת 2022 נתח השוק של שופרסל היה כ-**30.2%** ונתח השוק של רשת רמי לוי היה כ-**14.5%**, עלייה של **1.6 נקודות אחוז** בהשוואה לשנת 2017.

הגידול של הרשתות הבינוניות נבע מרכישה של רשתות שנסגרו במהלך השנים. כך, בעוד סגירת רשת **קלאבמרקט** בשנת 2005 הביאה לרכישת רוב סניפיה על ידי שופרסל, בהסכמת רשות התחרות, ולגידול בנתח השוק של שופרסל ולגידול חד בריכוזיות, הרי סגירת רשת **מגה** בשנת 2016 וסגירת רשת **קואופ שופ** בשנת 2018, הביאו לרכישת חלק מהסניפים על ידי רשתות בינוניות (סניפי מגה נמכרו ליינות ביתן, יוחננוף, ויקטורי, רמי לוי ועוד, סניפי קואופ שופ נמכרו למחסני שוק). התגברות התחרות בענף הביאה לקשיים כספיים של רשת יינות ביתן למכירת חלק מסניפיה לרשתות אחרות (ויקטורי, יוחננוף ועוד).¹⁸ נראה כי בענף קמעונאיות המזון לעיתים מתגברת התחרות ומביאה לקריסת חלק מהרשתות, אשר נמכרות לרשתות אחרות ולעיתים מביאה לירידה בתחרות וכן הלאה. על כן, קיים אינטרס ציבורי למניעת רכישת סניפים של רשתות שנסגרות על ידי רשתות גדולות יחסית.

2.2.1 פרסום אזורי ביקוש

רשות התחרות הגדירה את אזורי הביקוש והשיעור המחושב (נתח שוק של חנות באזור סטטיסטי לפי הלמ"ס) של חנויות קמעונאים גדולים. בלוח 3 להלן, פירוט של מספר החנויות בעלות נתח שוק של **30% ומעלה**, עבור כל רשת, משקל כל רשת בסך החנויות בעלות נתח שוק של מעל 30% ומשקל החנויות בעלות נתח שוק של 30% במספר חנויות הרשת.

לוח 3: חנויות בעלות נתח שוק של מעל ל-30% באזור הסטטיסטי (2020)¹⁹

שם הרשת	חנויות עם נתח שוק מעל 30%	% מחנויות עם נתח שוק מעל 30%	% מסך החנויות של הרשת
שופרסל	141	72.7%	47.8%
כ.ב מחסני השוק	10	5.2%	15.4%
רמי לוי	9	4.6%	17.3%
יינות ביתן	8	4.1%	4.7%
אלמשדהאוי קינג סטור	6	3.1%	46.2%
ויקטורי	6	3.1%	10.3%

¹⁸ מידרוג, **ענף קמעונאות המזון בישראל**, אוקטובר 2020.

¹⁹ **נתונים:** רשות התחרות, **מתודולוגיה ליישום פרק התחרות הגאוגרפית בין קמעונאים על פי חוק קידום התחרות בענף המזון**, 25 בנובמבר 2014. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת; BDI, **רשתות המזון הגדולות לשנת 2020**, גישה: 29 בספטמבר 2021.

שם הרשת	חנויות עם נתח שוק מעל 30%	% מחנויות עם נתח שוק מעל 30%	% מסך החנויות של הרשת
מ. יוחננוף	5	2.6%	18.5%
מרב מזון לכל	2	1.0%	10.0%
מרכז המזון	2	1.0%	
סלאח דאבח ובניו	2	1.0%	66.7%
דור אלון	1	0.5%	
פוליצר חדרה	1	0.5%	16.7%
טיב טעם	1	0.5%	2.3%
סך-הכול	194	100%	

אפשר לראות כי נמצאו **194 חנויות** בעלות נתח שוק של מעל 30% באזור הסטטיסטי בו הן נמצאות. הרשת בעלת המספר הגבוה ביותר של חנויות בעלות שיעור מחושב של מעל ל-30% היא רשת שופרסל לה **141** חנויות בעלות נתח שוק גבוה, המהוות כ-**72.7%** מסך החנויות בעלות נתח שוק גבוה וכ-**47.8%** מכלל החנויות שלה.

יש לציין כי לפי בדיקת הרשות בשנת 2019 היו **53 חנויות** בעלות נתח שוק של מעל ל-50% באזור הסטטיסטי, ובחלק קטן מהן היו 3 חנויות גדולות באותו אזור ביקוש. לפי החוק, בהוראת שעה שפקעה, במידה והרשות סבורה כי ישנה פגיעה בתחרות, יכלה לפנות לבית דין לתחרות בבקשה לסגור סניפים עם נתח שוק של מעל 50% ו-3 חנויות גדולות באותו אזור ביקוש, בטרם פקעה הוראת השעה, **לא פנתה הרשות לבית הדין לתחרות.**

כמו כן, רשות התחרות נדרשת לאשר או לסרב לבקשת קמעונאי גדול לפתיחת חנות חדשה, על פי סעיף 17 לחוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד-2014. החל משנת 2015 הוגשו לרשות התחרות 15 בקשות לפתיחת סניף נוסף לרשת, 12 מתוכם של שופרסל, אחת של יינות ביתן, אחת של רמי לוי ואחת של קינג סטור. **למעט בקשה אחת של שופרסל אושרו כל הבקשות.**²⁰ יש לציין כי בשנת 2021 הממונה על התחרות הודיעה לשופרסל כי היא שוקלת להתנגד לבקשת פתיחת חנות חדשה בעיר רעננה שהוגשה על ידה לפי סעיף 17 לחוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד-2014. ושופרסל משכה את הבקשה במהלך הליך שמיעת שופרסל לאחר שנודע שבעל המקרקעין חתם על הסכם שכירות עם גורם אחר.²¹

לאורך השנים חלה ירידה בהיקף החנויות בעלות נתח שוק של מעל 30% מתוך כלל החנויות הגדולות שדווחו לרשות התחרות. לוח 4 להלן מציג את השינוי שהתרחשו בשנים האחרונות.

לוח 4: חנויות בעלות שיעור מחושב של מעל ל-30% ומעל 50% (2019 ו-2021)²²

חנויות	2013	2017	2019	2021	שיעור שינוי
סך החנויות הגדולות שדווחו לרשות	761	759	810	803	5.5%
חנויות בעלות נתח שוק בין 30% - 50%	232	134	141	142	-38.8%
חנויות בעלות נתח שוק מעל 50%	64	61	53	47	-26.6%
חנויות בעלות נתח שוק מעל 30%	296	195	194	189	-36.1%

²⁰ רשות התחרות, מענה בדואר אלקטרוני לבקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בספטמבר 2021.

²¹ רשות התחרות, דו"ח רשות התחרות לשנת 2022, 12 ביולי 2023.

²² רשות התחרות, דו"ח פעילות הרשות בתחום המזון לשנת 2022, דואר אלקטרוני, 13 במרץ 2024.

שנת	2021	2019	2017	2013	חנייות
שיעור שינוי	24%	24%	26%	39%	אחוז החנויות בעלות נתח שוק מעל 30% מתוך כלל החנויות הגדולות שדיווחו
	-38.5%				מספר הקמעונאים המדווחים
	9.5%	23	26	25	21

אפשר לראות כי סך החנויות של הקמעונאים שדיווחו לרשות התחרות עלה בשנים 2013 עד 2021 ב-5.5% ואחוז החנויות בעלות נתח שוק בין 30% - 50% ירד ב-38.8% ואחוז החנויות בעלות נתח שוק מעל 50% ירד ב-26.6%.

לסיכום, בעת הצגת הצעת החוק בוועדה המשתפת לוועדת הכלכלה ולוועדת הכספים שדנה בנושא, הציגה הממשלה מטרות להפחתת מדד מחירי המזון ב-15%, ולהפחתת רמת המחירים במונחי PPP לממוצע ה-OECD, באמצעות שלושת מרכיבי החוק - הקטנת הריכוזיות בקרב הספקים והקמעונאים ושקיפות מחירים. בדיון הוצגו נתחי שוק של שלושת הספקים הגדולים במרקים (91%), מוצרי חלב (90%), קפה (83%) ותה (80%), ונתח שוק של שני הקמעונאים הגדולים דאז שופרסל ומגה (60%).²³ בחלוף עשור נראה כי המטרות לא הושגו: נתחי שוק של הספקים הגדולים נותרו גבוהים ולא חלה ירידה חדה במדד מחירי המזון. עם זאת, חלה ירידה בריכוזיות בקמעונאות המזון ברמה הארצית והאזורית, אולם לא ניתן לומר אם בשל חוק המזון.

2.3 דו"ח מבקר המדינה²⁴

בשנת 2021 פרסם מבקר המדינה דו"ח בנושא הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון ובו הוא מצביע על ריכוזיות גבוהה של ספקי מזון בקטגוריות מסוימות בענף המזון - עשרת ספקי המזון הגדולים מחזיקים יחד בנתח שוק של כ-54% מכלל שוק המזון ומוצרי הצריכה. קיימת ריכוזיות גיאוגרפית - ב-2019 היו 810 חנויות גדולות, מתוכן 194 חנויות גדולות בעלות שיעור מחושב של יותר מ-30%, ומתוכן 53 בעלות שיעור מחושב מעל 50%. כשש שנים מיום כניסתו לתוקף של חוק המזון, לא בחנו רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן, כל אחת בתחומה, את השפעתו הכוללת על הגברת התחרות בשוק ועל השינויים במחירים ולא בחנו דרכים נוספות לקידום מטרות החוק. בשנת 2020 במהלך הביקורת של מבקר המדינה, פרסמה רשות התחרות שני מחקרים הבוחנים את השפעתו של חוק המזון במספר מצומצם של נושאים מתוך כלל הנושאים שבהם דן החוק. לפי דו"ח המבקר "רשות התחרות לא בחנה את השפעתו של החוק על הריכוזיות הגיאוגרפית ועל מחירי המצרכים באזורים אלו. עד לפקיעתה של הוראת השעה במרץ 2020 לא עשתה רשות התחרות שימוש בכלים שהעניק לה המחוקק בעניין קמעונאי גדול שיש לו באותו אזור ביקוש לפחות שלוש חנויות והוא בעל שיעור מחושב העולה על 50%".²⁵

²³ הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, [הצעת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ג](#), 2013, 9 בדצמבר 2013.

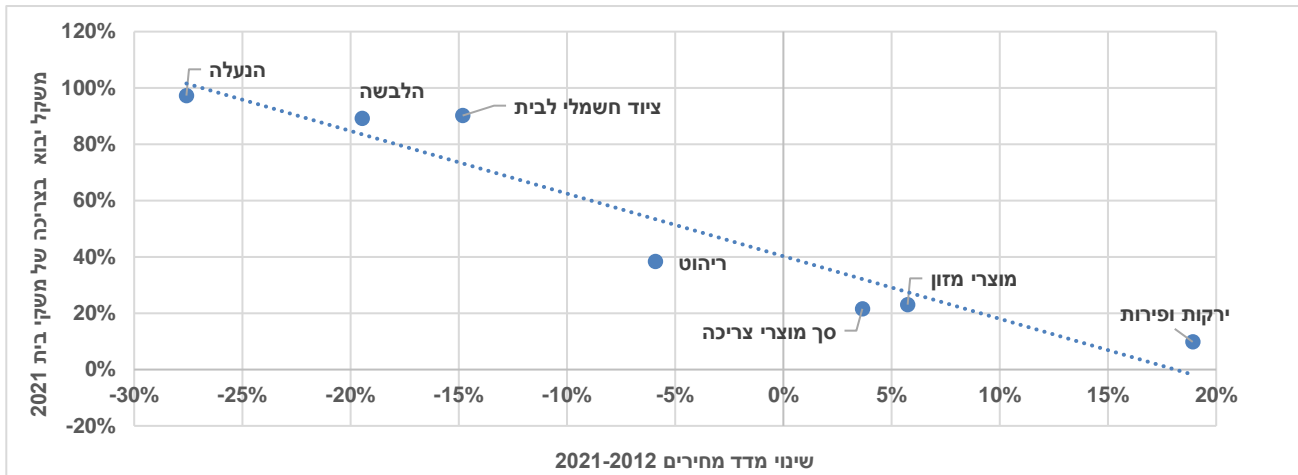
²⁴ מבקר המדינה, [הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון](#), 18 במאי 2021.

²⁵ מבקר המדינה, [הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון](#), 18 במאי 2021.

3. הרפורמה בענף ההלבשה לעומת הרפורמה בשוק המזון

לפי סקירה של מרכז המחקר והמידע משנת 2018, בעשורים האחרונים חלו בענף שינויים רבים, בעיקר הפחתת מכסים ופתיחה ליבוא שהובילו לירידת מחירים לצרכן, ירידה במספר העובדים ועלייה בפריון העבודה.²⁶ בתרשים 8 להלן משקל יבוא בהוצאה לצריכה של משקי בית בשנת 2021 ושיעור שינוי מדד מחירים בשנים 2012 עד 2021.

תרשים 8: משקל יבוא בהוצאה לצריכה של משקי בית (2021) ושיעור שינוי מדד מחירים (2021-2012)²⁷



בתחילת שנות ה-90 החלה מדיניות של הפחתת שיעורי המכס בענף ההלבשה ובענפים אחרים (ריהוט, ציוד חשמלי וכלי הבית). כתוצאה מכך חלו שינויים רבים בענפים שנפתחו ליבוא, לרבות ירידת מחירים של מוצרי צריכה במספר העובדים לצד עלייה בפריון.

אפשר לראות כי קיים מתאם שלילי בין משקל היבוא בצריכה של משקי בית לבין שיעור עליית מדדי המחירים, בהתאם למחקרים הכלכליים (ראו סעיף 1). בשנת 2021 משקל היבוא בצריכה של פירות וירקות היה 9.8% ומדד המחירים עלה ב-18.9%, משקל היבוא בצריכה של מוצרי מזון היה 23.1% ומדד המחירים עלה ב-5.7%, מנגד - משקל יבוא בצריכה של הלבשה והנעלה היה 81.2% ו-97.3% בהתאמה, ומדדי המחירים ירדו ב-19.5% וב-27.6%, בהתאמה.

בתחילת שנות ה-90 החלה מדיניות של הפחתת שיעורי המכס בענף ההלבשה ובענפים אחרים (ריהוט, ציוד חשמלי וכלי הבית). כתוצאה מכך חלו שינויים רבים בענפים שנפתחו ליבוא, לרבות ירידת מחירים של מוצרי צריכה וירידה במספר העובדים לצד עלייה בפריון. בשנת 2013 הופחת שיעור המכס על יבוא רוב פריטי הלבוש מ-12% ל-28.6%²⁸ בשנים האחרונות הופחתו שיעורי מכס על מוצרי טקסטיל והלבשה עד לכדי פטור מלא²⁹. בלוח 5 להלן מוצגים נתונים עיקריים על ענפי הטקסטיל וההלבשה והמזון בשנים 1995 ו-2023.

²⁶ להרחבה ראו: מאיר אזנקוט, [תיאור וניתוח ענפי ההלבשה והטקסטיל בעשורים האחרונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2018; נעם בוטוש, [ניתוח השפעת הפחתת מכסי יבוא על מדדי מחירים לצרכן בענפי ההלבשה והנעלה](#), 24 במרץ 2022.

²⁷ הלמ"ס, [ההוצאה לצריכה פרטית לפי ענף כלכלי](#), 20 במרץ 2023. מאגר מדדי מחירים, כניסה: 14 במרץ 2024.

²⁸ רשות המיסים, הודעה לעיתונות, [מכס אחיד בשיעור 6% על מוצרי הטקסטיל](#), 30 באפריל 2013.

²⁹ להרחבה ראו: מאיר אזנקוט, [תיאור וניתוח ענפי ההלבשה והטקסטיל בעשורים האחרונים](#), אוקטובר 2018; נעם בוטוש, [ניתוח השפעת הפחתת מכסי יבוא על מדדי מחירים לצרכן בענפי ההלבשה והנעלה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2022.

לוח 5: נתונים על ענפי הטקסטיל והלבשה בשנים 1995 ו-2023³⁰

שנה	מספר עובדים		מדד עלות שעת עבודה		מדד מחירים לצרכן	
	מזון ומשקאות	הלבשה	מזון משקאות	הלבשה	מזון משקאות	הלבשה
1995	55,006	44,871	100	100	100	100
2023	69,300	7,000	387.1	462.8	239	54
שינוי	26%	-84%	287%	363%	139%	-46%

הרפורמה להסרת מכסים על מוצרי הלבשה והנעלה הובילה לירידה חדה במחירים, לירידה בתעסוקה המקומית בענף (אולם במקביל חלה ירידה באבטלה בערים עם מפעלי טקסטיל), ולעלייה חדה בפריון העבודה. לעומת זאת, רפורמות חלקיות בענף המזון שעסקו ביחסים בין הספקים לקמעונאים ובשקיפות מחירים, ללא הסרה מלאה של חסמי יבוא מכסיים ולא מכסיים וללא ביטול של מכסות ייצור בענף החקלאות (חלב, ביצים ודבש), הובילו לתוצאות חלקיות.

4. תחרות בשוק הפארם

4.1 מתודולוגיות לבחינת ריכוזיות ותחרותיות ענפית

במדידה של רמת הריכוזיות ותחרותיות בשוק מסוים יש להגדיר, ראשית, את גבולות השוק. באמצעות הגדרה של גבולות השוק אפשר למדוד את נתח השוק של הספקים הגדולים, את חסמי הכניסה של ספקים חדשים לשוק ואת מידת היכולת של גורמים מחוץ לשוק להציע מוצרים, שירותים ומשתנים נוספים. יש שתי גישות עיקריות למדידת רמת תחרותיות ענפית:

גישת המבנה (Structural): הקשר בין מבנה השוק לרווחיות הספקים. לפי גישה זו, יש מתאם הפוך בין רמת הריכוזיות בשוק נתון לרמת התחרותיות בו והממדים העיקריים הם **מדד CR_n**: משקל באחוזים של מספר (n) השחקנים הגדולים בשוק. ככל שהמדד גבוה יותר, כך רמת הריכוזיות גבוהה יותר. **ומדד הרפינדל-הירשמן (HHI):**³¹ סכום הריבועים של נתחי שוק של כל יצרן; ככל שהמדד גבוה יותר, כך הריכוזיות גבוהה יותר.

גישת האיום התחרותי (Contestability): פוטנציאל התחרות מחוץ לשוק. לפי גישה זו, ייתכן מצב שבו השוק מאופיין בריכוזיות גבוהה, ועם זאת גם רמת התחרותיות בו תהיה גבוהה. ואולם, רמת תחרותיות גבוהה בשוק ריכוזי (כמו בישראל) תושג רק אם יתקיימו תנאים אלו: מחסומי כניסה נמוכים לספקים מחוץ לשוק; מדיניות פיקוח גמישה בכל הקשור לכניסת ספקים חדשים; שיתוף פעולה בין המפקחים (רגולטורים) כך שיתאפשר איום מבחוץ על השוק.

³⁰ רשות המיסים בישראל, **ספר המכס**, פרקי מנעלים, טקסטיל ומוצרי טקסטיל, כניסה: 12 במרץ 2024; הלמ"ס, **השנתון הסטטיסטי 2023**, לוח 16.3: מפעלים, משרות, פדיון, עלות עבודה, **שנתון 1997, לוח 14.3**, כניסה: 11 במרץ 2024.

³¹ אם פועלות שלוש חברות בענף מסוים, ואחת מחזיקה ב-60% מנתח השוק ושתי החברות האחרות מחזיקות כל אחת ב-20%, חישוב המדד יהיה: $0.44 = 0.6^2 + 0.2^2 + 0.2^2$. על פי משרד המשפטים האמריקאי, רמת ריכוזיות לפי מדד HHI בענף מוגדרת בשלושה טווחים: 0-0.15 - **ריכוזיות נמוכה**; 0.15-0.25 - **ריכוזיות מתונה/בינונית**; מעל 0.25 - **ריכוזיות גבוהה**.

4.2 שוק הפארם בישראל

ענף רשתות הפארם בישראל כולל שלוש רשתות: סופר פארם, רשת בי מקבוצת שופרסל ורשת גוד פארם מקבוצת רמי לוי.

ענף רשתות הפארם בישראל כולל שלוש רשתות: סופר פארם הוותיקה שהוקמה בשנת 1978 ומאז גדלה באופן חד הן באמצעות הקמת חנויות חדשות והן באמצעות רכישת חנויות קיימות, רשת בי מקבוצת שופרסל ורשת גוד פארם מקבוצת רמי לוי. המכר בענף הפארם בישראל מחולק לארבע קטגוריות שונות:

בית מרקחת: תרופות, ויטמינים ותוספי מזון, מוצרים פרא-רפואיים, מכשור רפואי ומוצרי קורונה (כפפות, בדיקות אנטיגן ביתיות, שירות PCR ואנטיגן, מוצרי חיטוי ומסכות).

קוסמטיקה: מוצרי איפור וטיפוח.

טואלטיקה: מוצרי נוחות וצריכה לרבות היגיינה, טיפוח, שיער, מוצרים לתינוקות ומוצרי ניקיון.

מוצרים אלו נמכרים גם ברשתות ובחנויות אחרות, תרופות ומוצרים נילווים נמכרים גם בתי מרקחת של קופות החולים ובתי מרקחת פרטיים, ומוצרי קוסמטיקה נמכרים גם בחנויות מתמחות ומוצרי טואלטיקה נמכרים גם ברשתות המזון ובחנויות מתמחות.

לפי הערכת חברת מחקרי השווקים BDI, בשנת 2021 הסתכמו הכנסות רשתות הפארם בכ-6.7 מיליארד ש"ח. בתרשים 9 הלהן הערכת נתחי השוק הכספי וסניפים של שלוש הרשתות הפארם.

תרשים 9: הערכת נתח שוק של שלוש רשתות הפארם³²



ניתן לראות כי בשנת 2021 סופר פארם עם נתח שוק כספי מוערך של 85%, קרי כ-5.7 מיליארד ש"ח, רשת בי מקבוצת שופרסל עם נתח שוק של 12%, קרי כ-800 מיליוני ש"ח, ורשת גוד פארם שנרכשה על ידי רמי לוי במהלך 2018 עם נתח שוק 3%, קרי כ-200 מיליוני ש"ח. מספר הסניפים של רשתות הפארם היא כ-370, מתוכם, כ-72% של סופר פארם, 22% של רשת בי ו-6% של גוד פארם. בבחינת התפלגות לפי אזורים, כ-38% מהסניפים ממוקמים באזור המרכז.

בשנת 2021 דיווחה שופרסל כי לרשת בי יש 90 סניפים, ובדו"ח רבעון שלישי בשנת 2023 צויין כי מספר הסניפים עלה ל-93.³³ לפי דיווח הרשת, בשנים הקרובות מתעתדת להתרחב לכ-130

³² BDI, מאמרים, COFACE BDI: הכנסות רשתות הפארם ב-2020 הגיעו לכ-6.7 מיליארד ש"ח, 21 באפריל 2021.
³³ שופרסל, דו"ח תקופתי לשנת 2021, 22 במרץ 2022; דו"ח תקופתי לשנת 2022, 21 במרץ 2023.

סניפים ולצידם כ-25 מתחמים בסניפי שופרסל דיל.³⁴ בשנת 2021 דיווחה רשת רמי לוי כי לרשת גוד פארם 45 סניפים ובשנת 2022 עלה מספרם ל-53.³⁵

בשנת 2022 הכנסות רשת בי היו 1 מיליארד ש"ח, עליה של 8% לעומת 2021.³⁶ להערכת שופרסל, בשנת 2022 היקף שוק הפארם היה כ-18-20 מיליארד ש"ח. הכנסות רשת גוד פארם היו 368 מיליוני ש"ח, עליה של 302% לעומת 2021.³⁷ הרקע לגידול החד בהכנסות וברווח הוא זכיית גוד פארם במכרזים של משרד הבריאות בספטמבר 2021 ובינואר 2022 למכירה והפצה של בדיקות אנטיגן לזיהוי נגיף הקורונה, והפעילות שקידמה גוד פארם באופן עצמאי. פעילות גוד פארם מבוצעת בשני תחומים: קמעונאות בסניפי גוד פארם וסיטונאות למוסדות ולתאגידיים.

לפי מחקרים של משרד האוצר שנעשו בעבר, רמת הריכוזיות בענף הפארם גבוהה יחסית. כך, לפי דוח כספי של חברת דיפלומט הפועלת בכמה מדינות, שיעור הריווחיות בישראל גבוה מהשיעור במדינות אחרות. בתי המרקחת הפועלים ברשתות הן בעלות רווחיות נמוכה יחסית, ומהווים עוגן למשיכת לקוחות הרוכשים מוצרים אחרים (תרופות ללא מרשם, ויטמינים ומוצרים רפואיים, טואלטיקה וקוסמטיקה). לפי הסקירה, שיעור בתי מרקחת למאה אלף תושבים בישראל נמוך יחסית לממוצע במדינות המפותחות.³⁸

בשנים האחרונות הוחלו על הענף שתי רגולציות להגברת התחרות – בשנת 2017 צו מוסכם על רשת סופר פארם כך שלא תוכל להתנות פעילות במתחמי קניות בבלעדיות, לפי בדיקה של הצו המוסכם בשנת 2020, לאחר החלתו נכנסו חמישה מתחרים למתחמי קניות בהן היתה בלעדיות לסופר פארם;³⁹ בשנת 2016 נעשה תיקון לחוק המזון לשם החלת שקיפות מחירים על רשתות הפארם. מנגד, קופות החולים התנגדו להכללת רשת גוד פארם באספקת תרופות מרשם, ובכך הובילו להקטנת התחרות בשוק.

מוצרי צריכה של טיפוח אישי נרכשים גם ברשתות הקמעונאיות ובמכולות. תרשים 10 להלן מציג את היקף המכר הכספי בתחום טיפוח הפרט ברשתות הקמעונאיות בין השנים 2019 ל-2023.

³⁴ שופרסל, [דו"ח תקופתי לשנת 2022](#), 21 במרץ 2023.

³⁵ רמי לוי, [דו"ח שנתי תקופתי לשנת 2021](#), 29 במרץ 2022; [דו"ח תקופתי לשנת 2022](#), 28 במרץ 2023.

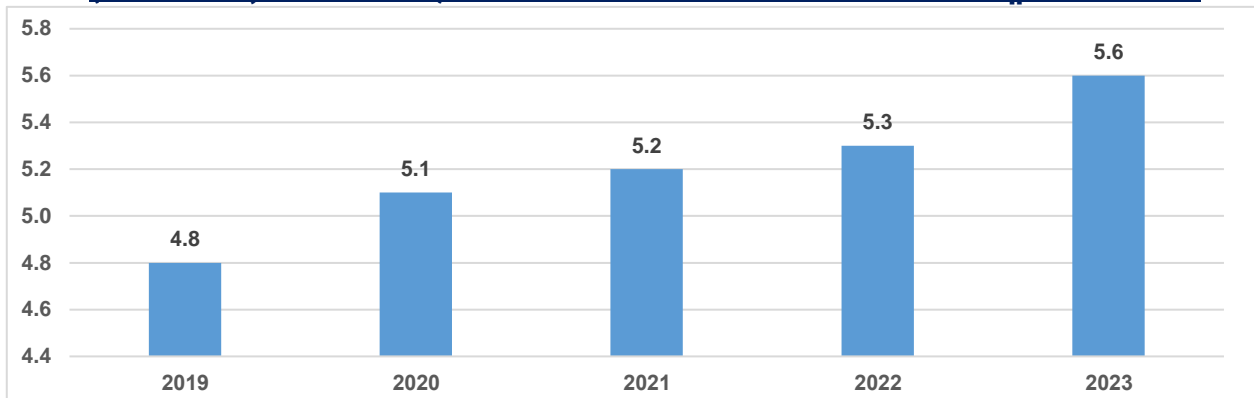
³⁶ שופרסל, [דו"ח תקופתי לשנת 2022](#), 21 במרץ 2023.

³⁷ רמי לוי, [דו"ח תקופתי לשנת 2022](#), 28 במרץ 2023.

³⁸ משרד האוצר, הכלכלן הראשי, [הרווחיות והריכוזיות של ענף רשתות הפארם ובתי המרקחת](#), 18 ביוני 2017. [רמת הרווחיות בענף מוצרי הטיפוח והטואלטיקה](#), 3 באפריל 2016.

³⁹ רשות התחרות, [בחינה רטרוספקטיבית של הצו המוסכם בין הממונה על התחרות לבין סופר-פארם \(ישראל\) בע"מ](#), ינואר 2021.

**לפי מחקרים של
משרד האוצר
שנעשו בעבר, רמת
הריכוזיות בענף
הפארם גבוהה
יחסית.**

תרשים 10: היקף המכר של מוצרי הצריכה בתחום טיפוח הפרט (מיליארדי ש"ח, 2019-2023)⁴⁰

ניתן לראות כי שנת 2023 מכירות טיפוח הפרט היו כ-5.6 מיליארדי ש"ח, עלייה של 16.7% לעומת 2019. לפי נתוני סטורנקסט, הנתח של המותג הפרטי בתחום טיפוח הפרט עלה מ-0.9% בשנת 2022 ל-1.1% בשנת 2023, עלייה של 15%. בהכללה של מכירות מוצרי ניקיון וטואלטיקה בקמעונאיות המזון, נתחי השוק של רשתות הפארם נמוכים יותר. בלוח 6 הוצאות משקי בית על מוצרי קוסמטיקה וטואלטיקה, לפי חמישוני הכנסה בשנת 2021.

לוח 6: הוצאות משקי בית על קוסמטיקה וטואלטיקה לפי חמישוני הכנסה (ש"ח בחודש)⁴¹

5	4	3	2	1	סך הכול	נתון
61	29	46	48	57	48	תרופות בבית מרקחת
32	23	21	20	18	23	תרופות ללא מקום קנייה
13	11	9	8	8	10	צמר גפן, טמפונים ותחבושות
10	5	2	3	15	7	חומרי רפואה אחרים (פלסטרים, קסמי אוזניים, מדחום)
22	13	13	11	~	13	ויטמינים ללא מרשם רופא
14	16	12	12	9	12	מוצרים לבריאות הפה והשיניים
113	110	97	110	115	109	צורכי משק בית שונים (מוצרי ניקוי, כביסה וכדומה)ם
198	179	144	133	100	149	מוצרים אישיים וקוסמטיקה ⁴²
462	377	343	346	321	372	סך הוצאה על מוצרי קוסמטיקה וטואלטיקה
22,011	16,970	14,256	12,273	10,093	15,122	סך הכול הוצאה לתצרוכת
2.1%	2.2%	2.4%	2.8%	3.2%	2.5%	משקל מסך הצריכה

ניתן לראות כי הוצאה חודשית ממוצעת של משק בית על מוצרי פארם הינה כ-372 ש"ח ומהווה 2.5% מסך ההוצאה. משקל ההוצאה של משק בית בחמישון ההכנסה הנמוך הוא כ-3.2% לעומת כ-2.1% בחמישון ההכנסה הגבוה. התחלקות ההוצאה של משקי בית הינה 31% תרופות ומוצרים נילוויים, 29% חומרי ניקיון ו-40% מוצרים קוסמטיקה ומוצרים אישיים.

לסיכום, שוק רשתות הפארם בהגדרה הצרה בעל רמת ריכוזיות גבוהה. אולם קיימים איומים חיצוניים מחוץ לשוק רשתות הפארם, בתרופות מרשם מצד קופות חולים ובתי מרקחת פרטיים,

⁴⁰ סטורנקסט, **סיכום שנת 2023**, 4 בפברואר 2024.

⁴¹ הלמ"ס, **סקר הוצאות משקי בית 2021**, לוח 1.1- הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת (מוצרים בודדים) בחמישוני של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, 31 בדצמבר 2023.

⁴² סבון רחצה, תכשירים לשיער, כלי גילוח ומשחת גילוח, מוצרי קוסמטיקה, נייר טואלט, ממחטות, אביזרים לשיער, מסיכות לפנים.

הצעת חוק קידום
התחרות בענף
המזון (תיקון –
החלת החוק על ענף
מוצרי הצריכה),
התשפ"ג–2023
מבקשת לתקן את
החוק כך שיחול על
רשתות הפארם.
ההצעה הועלתה
לדיון בוועדת
הכלכלה ב-5
בפברואר 2024
ועברה בקריאה
ראשונה.

במוצרי קוסמטיקה, חנויות מתמחות רבות, במוצרי ניקיון וטואלטיקה רשתות המזון. בנוסף, באוגוסט 2022 הכריז משרד הכלכלה על כוונה של רשת הפארמה Chemist Warehouse מאוסטרליה להיכנס לפעילות בישראל, צעד שאם יקרה עשוי להגדיל את התחרות בענף.⁴³

5. סיכום

5.1 הצעת החוק

הצעת חוק קידום התחרות בענף המזון (תיקון – החלת החוק על ענף מוצרי הצריכה), התשפ"ג–2023 הועלתה לדיון בוועדת הכלכלה ב-5 בפברואר 2024 ועברה בקריאה ראשונה. כאמור, החוק קבע מגבלות על ההתנהלות המסחרית בין ספק גדול לקמעונאי גדול ובכלל זה איסור התערבות של הספק בקביעת המחיר לצרכן, חיוב לרכז את ההנחות למחיר המוצר במקום הפניית חלקן למענקים לקמעונאי, איסור התערבות במיקומי מוצרים בחנויות ועוד. בנוסף, החוק כולל פרק הקובע מגבלות גיאוגרפיות הנוגעות ליכולת הרשת לפתוח סניפים נוספים, וכן פרק העוסק בשקיפות המחירים, המחייב פרסומם של מחירי המוצרים ברשת.

כאמור לעיל, בעת תיקון חוק המזון בשנת 2016 הוחלט להחיל על רשתות הפארם את הפרק הנוגע לשקיפות מחירים. כיום רשתות הפארם אינן כפופות ליתר הפרקים בחוק המזון, והן יכולות להמשיך לאפשר לספקים לרכוש שטחי מדף ופרסום בעלון הרשת ללא מגבלות ואינן כפופות למגבלות הגאוגרפיות הקבועות בחוק.

הצעת החוק מבקשת לתקן את החוק כך שיחול על רשתות הפארם. יש לציין כי בדיון בוועדת הכלכלה אמר נציג רשות התחרות כי הם הרשות אינה יודעת להעריך מה תהיה ההשפעה של הצעת החוק על המחירים.

5.2 מסקנות

השאלה העיקרית העולה מהצעת החוק היא מה תהיה השפעתו על שוק הפארם, על מידת התחרותיות בשוק זה ועל המחירים לצרכן ויוקר המחייבה. לחוק המזון, כאמור, 3 מרכיבים: יחסי קמעונאי-ספק, ריכוזיות גאוגרפית של קמעונאים ושקיפות מחירים. שקיפות המחירים חלה כיום על שוק הפארם ולכן נשאלת השאלה מה תהיה השפעתם של שני המרכיבים האחרים.

בפקודת הרוקחות התשמ"א-1981 נקבע כי: "לא יפתח בית מרקחת אלא במרחק של חמש מאות מטרים לפחות מבית מרקחת קיים, אולם רשאי המנהל לפתוח בית מרקחת בתוך המרחק האמור, אם נראה לו שהדבר חיוני להבטחת הספקה סדירה של תרופות."⁴⁴ בשנת 1993 בוטל סעיף זה בחוק לתיקון פקודת הרוקחים (מס' 3) התשנ"ג-1993.⁴⁵ הצעת החוק מבקשת לצמצם את כוחם של השחקנים בעלי נתח שוק גדול באזור הרישום ולהכניס מתחרים נוספים לאזור.

⁴³ משרד הכלכלה, [התחרות בשוק הישראלי מתגברת גם בתחום הפארמה](#), 15 באוגוסט 2022.

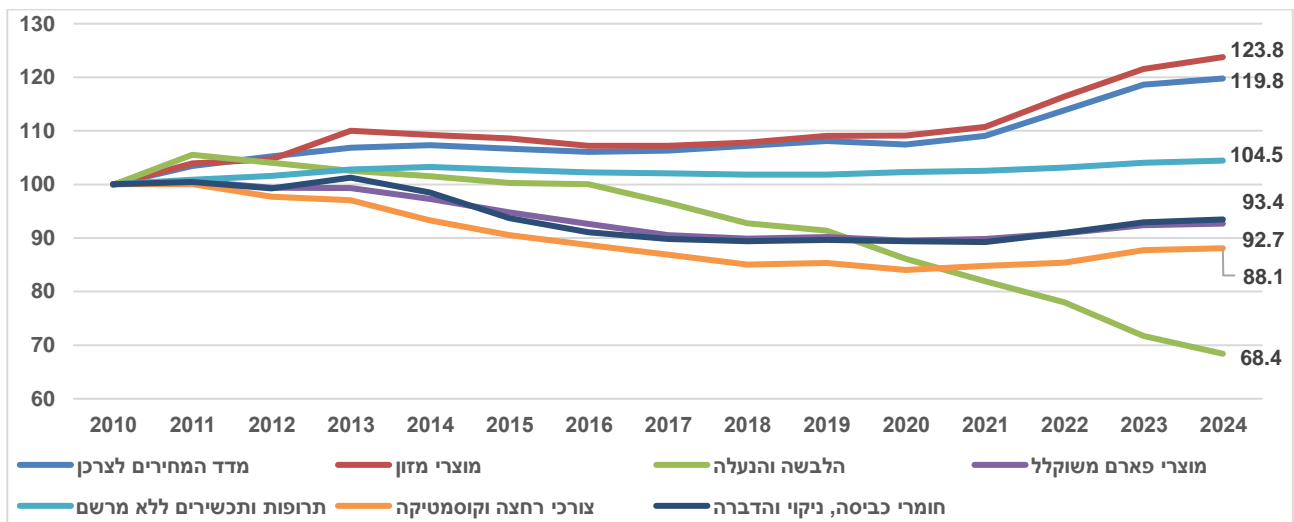
⁴⁴ [פקודת הרוקחות](#), תשמ"א 1981, סעיף 20(א).

⁴⁵ [חוק לתיקון פקודת הרוקחים](#), תשנ"ג-1993, סעיף 2.

בבחינת יחסי ספק וקמעונאי עולה שאלת התעסוקה של דיילות היופי. כיום נהוג כי בחנויות הפארם הגדולות ישנם מדפים ייעודיים של ספקים, בעיקר בתחום הקוסמטיקה. הספק מעסיק עובדים אשר מוכרים את מוצרי הספק. עובדים אלו הם מועסקים של הספק ולא של רשת הפארם. במידה ולא יורשה הספק לסדר את מרכולו בחנות הפארם, יתכן ואותם עובדים יפוטרו. לפי נייר עמדה של איגוד לשכות המסחר מדובר בכ-4,000 יועצות יופי.

שאלה נוספת היא שאלת ההשפעה על המחירים. בתרשים 11 להלן שינוי מדד המחירים לצרכן, מדד מוצרי מזון (ללא פירות ירקות), מדד הלבשה והנעלה, מדד תרופות ותכשירים ללא מרשם, מדד טואלטיקה ורחצה, מדד מוצרי ניקוי ומדד מוצרי פארם משוקלל (ללא תרופות מרשם) בשנים 2010 עד 2024.

46 **תרשים 11: מדד המחירים לצרכן, מדד מוצרי מזון, מדד הלבשה והנעלה ומדד מוצרי פארם**



הנסיין מלמד כי רפורמות לביטול מוחלט או בהיקף רחב של חסמי יבוא מכסיים ולא מכסיים השפעות רחבות יותר על המחירים ועל יוקר המחייה, בהשוואה לרפורמות שעוסקות בהסדרת יחסית בין ספקים לקמעונאים ושקיפות מחירים.

אפשר לראות כי בשנים 2010 עד 2024 מדד המחירים לצרכן עלה ב-19.8%, מדד מוצרי מזון עלה ב-23.8%, מדד מוצרי פארם משוקלל ירד ב-7.3% ומדד הלבשה והנעלה ירד ב-31.6%. על בסיס הנתונים שהוצגו בסעיף 3 לעיל, השוואה בין הרפורמה בין הרפורמה בענף הלבשה לבין הרפורמה בשוק המזון, עולה השאלה על מידת השפעת הרפורמה על מחירי המזון ומידת כדאיות ההחלה על ענף הפארם. יתכן וחוק המזון השפיע, אולם לא נעשתה עד כה בחינה מעמיקה של תוצאות הרפורמה ומחירי המזון לא ירדו באופן חד, כפי שירדו מחירי הלבשה והנעלה. יש לציין כי שוק המזון הינו מורכב ומושפע גם מגורמים עולמיים ויתכן וללא חוק המזון היו המחירים אף גבוהים יותר, אולם כאמור הדבר לא נבדק.

קיימות שתי דרכים אפשריות להפחתת יוקר המחייה בענפי המשק: הורדת מכסים ופתיחת חסמי סחר כפי שיושם בענף הלבשה, או כלי מדיניות של הסדרת היחסים בין ספקים לקמעונאים

46 הלמ"ס, [מאגר מדדי מחירים](#), כניסה: 17 במרץ 2024. מדד פארם מורכב מתרופות ותכשירים ללא מרשם, טיפולים אישיים ומוצרי קוסמטיקה וחומרי כביסה וניקוי לפי משקלות הלמ"ס. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ושקיפות מחירים ללא הסרת חסמי יבוא, כפי שיושם בענף המזון. ענף המזון כפוף לחוק המזון, אולם עדיין ישנם חסמי יבוא מכסיים ולא מכסיים בחלק מהמוצרים, פיקוח על המחירים באמצעות ועדות מחירים ומכסות ייצור בחלק מענפי החקלאות (חלב, ביצים, דבש) אשר מגבילות היצע ותורמות לרמת מחירים גבוהה יחסית בישראל.

הנסיון מלמד כי רפורמות לביטול מוחלט או בהיקף רחב של חסמי יבוא מכסיים ולא מכסיים השפעות רחבות יותר על המחירים ועל יוקר המחייה, בהשוואה לרפורמות שעוסקות בהסדרת יחסית בין ספקים לקמעונאים ושקיפות מחירים. פתיחת שוק הפארם ליבוא ללא מגבלות עשויה להשפיע הן את התחרות בקרב הספקים, והן על התחרות בקרב הקמעונאים, כפי קרה בעבר בשוק ההלבשה וההנעלה.