

לכבוד
 הצוות לבדיקה ולגיבוש המלצות בעניין פערי התיווך לצרכן בנושא תוצרת חקלאית
משרדי הכלכלה, החקלאות והאוצר

שלום רב,

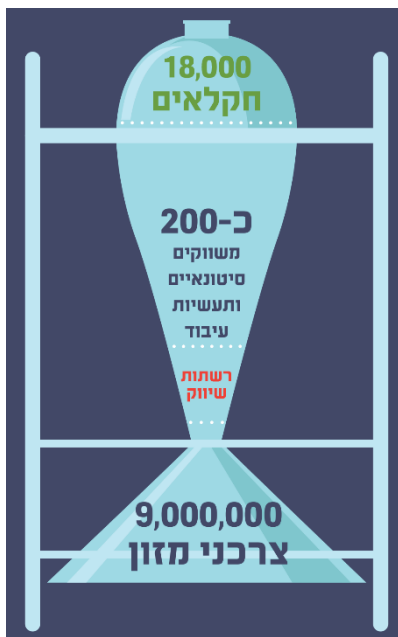
הנדון: גיבוש המלצות בעניין פערי התיווך לצרכן בנושא תוצרת חקלאית

התייחסות לפנייה לקבל את עמדות הציבור

להלן נציג את הממצאים העיקריים שלדעתנו מצביעים על בעיה חמורה של פערי תיווך בענפי הפירות והירקות הטריים בישראל, בעיה שעל הממשלה לגבש כלפיה מדיניות עדכנית, שיוצאת מגבולות קופסת צעדי המדיניות הרגילים בהם נעשה שימוש בשנים האחרונות.

1. רקע - הריכוזיות בשרשרת הערך

האתגר המרכזי של החקלאים, בישראל ובעולם כולו, הוא חוסר הסימטריה בגודל, המתבטא בחוסר איזון



בין החקלאים לצינורות השיווק ומביא לאי-יציבות בקרב העוסקים בענף ולפערי תיווך משמעותיים, שבהם נושא הציבור הישראלי בכללותו. אספקת המזון בשוק הישראלי, כמו במרבית המדינות בעולם, מאופיינת בחוסר איזון: בתווך שבין היצרנים הרבים (כ-18,000 חקלאים בישראל) לצרכנים הרבים (כ-9,000,000 אזרחים), עומד מספר קטן של מתווכים: רשתות שיווק, משווקים סיטונאיים של פירות וירקות (כ-200 בלבד), ותעשיות עיבוד של מוצרי הבשר והחלב (משחטות ומחלבות).

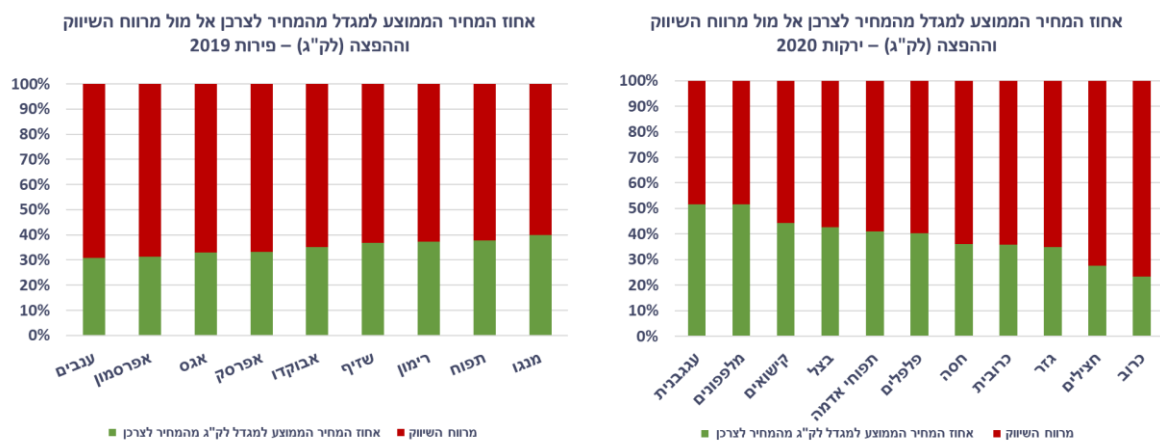
מצב זה מחליש את כוח העמידה של החקלאים מול גורמי העיבוד והשיווק. הדבר בולט במיוחד במוצרים החקלאיים הטריים (פירות וירקות, ביצים וחלב), שבהם, בגלל חיי מדף קצרים מאוד, לחקלאי כמעט שאין כוח מיקוח (הברירה שלו היא למכור "בכל מחיר" או להשליך את המוצר לפח). כך, החקלאים נאלצים להסתפק במחירים נמוכים (שלעיתים אף אינם מכסים את עלויות הגידול), וחלקם אף נאלצים לצאת מהענף. במצב זה התחרותיות בענף קטנה, וגורמי העיבוד והשיווק מגדילים את כוחם על חשבון החקלאים. מספרם של החקלאים בארץ, שעודנו גבוה ביחס לריכוזיות הרבה של גורמי השיווק, הוא למעשה המנוף והתקווה לשינוי המצב הריכוזי

הנוכחי בענף המזון. ככל שייחלש כוחם של החקלאים ומספרם יקטן, אנו עלולים להגיע למצב שבו הריכוזיות תאפיין גם את חוליית ייצור המזון, מצב שממנו יהיה קשה לחזור אל שוק תחרותי והוגן.

2. פערי התיווך – תמונת מצב

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמדים, שחלקם של החקלאים במחיר לצרכן קטן מזה של החוליות הבאות בשרשרת הערך. בשנת 2019 חלקם של החקלאים במחירי הירקות עמד על כ-40% במוצא ובפירות על כ-30%.

איור 2: המחיר הממוצע לחקלאי מתוך המחיר לצרכן (2019,2020)¹

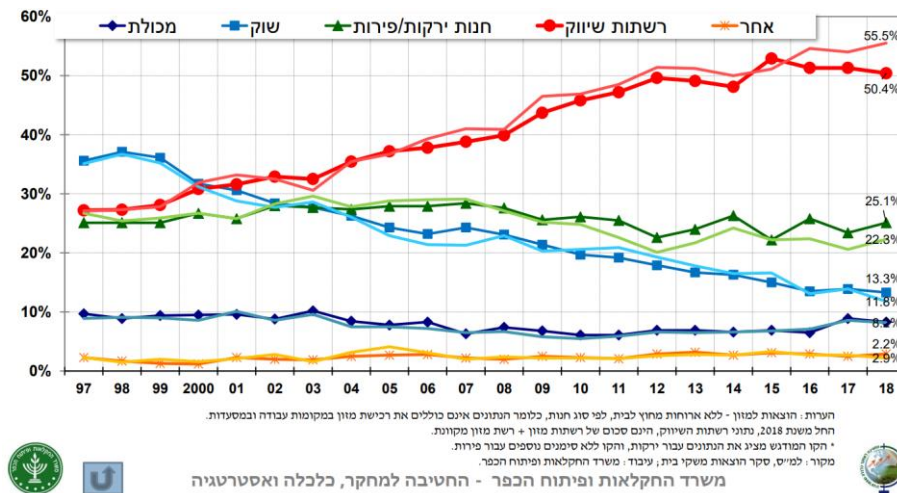


נתונים אלה אינם מעידים, כמוכח, על פער תיווך חריג, אלא מצביעים על הצורך בטיפול בכל המקטעים בשרשרת הערך.

באיור 3 ניתן לראות את ההתפתחות של נתח רשתות השיווק בענפי הפירות והירקות. כבר למעלה משני עשורים קיימת מגמה ברורה בשוק זה: בעוד שנתח השוק של המכולות, השווקים וחנויות הפירות והירקות העצמאיות קטן או נותר קבוע, נתח השוק של רשתות השיווק נמצא במגמת עלייה מתמדת ובשנים האחרונות חצה את רף ה-50%.

¹ מקור הנתונים: למ"ס, עיבוד: התאחדות חקלאי ישראל

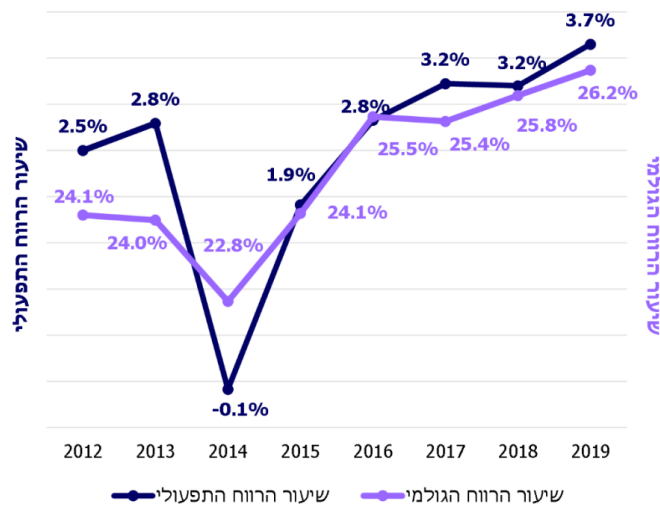
איור 3: ירקות ופירות טריים – הוצאות משקי הבית לפי סוג חנות, 1997-2018²



מצב בו מספר מצומצם של רשתות שיווק אחראיות לנתח שוק כה משמעותי של מכירת מזון בסיסיים מחייב תשומת לב מיוחדת, גיבוש, עיצוב ויישום מדיניות מתאימה למניעת שימוש לרעה בכוח השוק שלהן. בנוסף לעלייה בנתח השוק של רשתות השיווק, אנו עדים גם לעלייה מתמדת בממוצע שיעורי הרווח הגולמיים והתפעוליים של קמעונאי המזון הגדולים - אלה שנסחרים בבורסה:

איור 4: ממוצע שיעורי רווח גולמי ורווח תפעולי בקרב קמעונאי המזון שנסחרים בבורסה

2012-2019³



עדות נוספת למגמת העלייה בשיעורי רווחי הרשתות הקמעוניות ניתן למצוא בדוח שהוכן עבור ועדת המחירים המשותפת למשרד החקלאות ומשרד האוצר. הנתונים שנאספו באופן מיוחד עבור בדיקה זו, כפי שניתן לראות בטבלה 1, מצביעים על שיעורי רווח תפעולי חריגים על פירות וירקות: בעוד שהרווח התפעולי

² ענף החקלאות בישראל – תמונת מצב כלכלית לשנת 2019, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2020
³ הטיפול במנופולין ובריכוזיות בענף המזון, דוח ביקורת שנתי 71ג, מבקר המדינה, 2021

של הקמעונאיות הגדולות על כלל פעילותן עמד בשנת 2017 על 3.4%, עמדו שיעורי הרווח התפעולי על פירות וירקות על 7% (יותר מפי שניים), כשעל פירות בלבד עמד הרווח התפעולי על 13.9%. הדו"ח גם מצביע על מגמת עלייה בנתונים אלה לאורך שלוש השנים שנבדקו.

טבלה 1: רווחיות הרשתות הקמעונאיות – רווח גולמי ורווח תפעולי בפעילות שיווק הירקות, הפירות, הפירות והירקות וכלל הפעילות⁴

פעילות	2017			2016			2015		
	שיעור הרווח התפעולי	שיעור הרווח הגולמי (במקטע הקמעונאי**)	מחזור במיליארדי ₪	שיעור הרווח התפעולי	שיעור הרווח הגולמי (במקטע הקמעונאי**)	מחזור במיליארדי ₪	שיעור הרווח התפעולי	שיעור הרווח הגולמי (במקטע הקמעונאי**)	מחזור במיליארדי ₪
ירקות	2.1%	25.9%	2.23	(2.2%)	23.0%	1.80	(9.4%)	15.9%	1.69
פירות	13.9%	31.3%	1.72	9.5%	27.7%	1.24	8.1%	26.7%	1.27
ירקות ופירות	7.0%	28.1%	3.95	2.6%	24.9%	3.04	(1.7%)	20.6%	2.97
כלל הפעילות	3.4%	25.4%	32.44	2.3%	24.2%	31.83	2.5%	23.6%	28.16

כפי שניתן לראות בטבלה 2, הרווחיות חריגה עוד יותר היכן שהקמעונאים מפעילים גם מרכז לוגיסטי (מרלוג'ג): בשנת 2017 שיעור הרווח התפעולי עמד על 16% בפירות, 4% בירקות, ועל פירות וירקות יחד עמד על 9%.

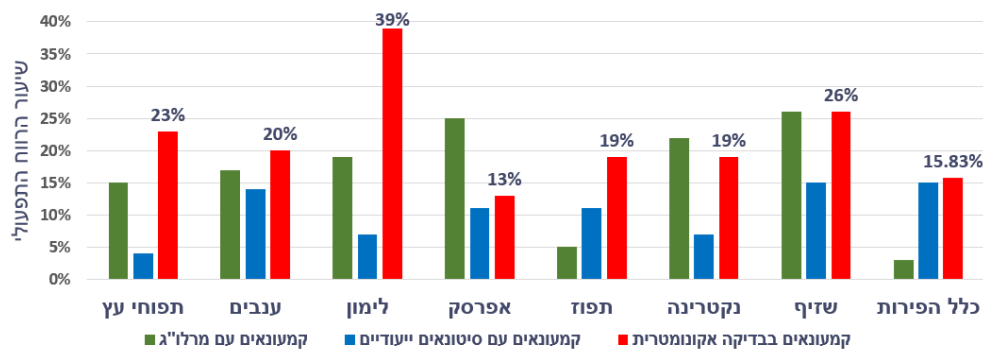
⁴ דוח לבחינת הרווחיות בשווקי ירקות ופירות טריים בשנת 2017, אברמזון יורם ושות' רואי חשבון, 2019

טבלה 2: תמחור קמעונאים המפעילים מרלו"ג לשנת 2017 – מחירים, עלויות ורווחיות לק"ג⁵

מוצר	מחיר מכירה לצרכן	מחיר רכישה מבית האריזה	פחת	עלות מכר	רווח גולמי	שיעור רווח גולמי	עלויות מרלו"ג	עלויות הפעלה קמעונאית	רווח תפעולי (הפסד)	שיעור רווח תפעולי
	A	B	C	D=B+C	E=A-D	E/A	S	F	G=E-S-F	G/A
ירקות										
ענביות	3.93	4.06	0.64	4.69	(0.76)	19%	0.28	1.14	(2.18)	56%
תפוחי אדמה	3.85	2.13	0.18	2.31	1.53	40%	0.28	1.13	0.12	3%
פלפל	7.83	5.51	0.68	6.19	1.64	21%	0.28	1.20	0.15	2%
מלפפון	4.20	3.11	0.40	3.50	0.69	17%	0.28	1.17	(0.76)	18%
בצל	2.88	1.46	0.08	1.54	1.34	47%	0.28	1.11	(0.05)	2%
פטריות	31.74	22.40	1.00	23.40	8.34	26%	0.28	1.62	6.44	20%
בטטה	7.43	3.99	0.30	4.29	3.14	42%	0.28	1.23	1.62	22%
חצילים	4.88	3.02	0.37	3.39	1.49	30%	0.28	1.11	0.09	2%
קישוא	7.32	3.85	0.60	4.44	2.88	39%	0.28	1.25	1.34	18%
כרוב	3.29	1.61	0.27	1.89	1.40	43%	0.28	1.11	0.00	0%
שום	11.48	10.42	0.02	10.44	1.04	9%	0.28	0.99	(0.23)	2%
גור	3.19	1.60	0.09	1.68	1.50	47%	0.28	1.11	0.11	3%
ירקות אחרים	6.90	3.40	0.16	3.55	3.35	49%	0.28	1.33	1.73	25%
סה"כ ירקות	5.14	3.15	0.30	3.44	1.70	33%	0.28	1.20	0.22	4%
פירות										
תפוחי עץ	8.59	5.42	0.58	5.99	2.60	30%	0.28	1.16	1.16	13%
בננה	7.68	4.42	0.46	4.88	2.80	37%	0.28	1.31	1.21	16%
ענבים	12.85	8.21	0.70	8.91	3.94	31%	0.28	1.39	2.27	18%
אבטיח	2.51	1.35	0.06	1.41	1.10	44%	0.28	1.11	(0.30)	12%
אבוקדו	11.28	6.92	0.53	7.45	3.82	34%	0.28	1.38	2.16	19%
לימון	7.17	3.84	0.26	4.10	3.07	43%	0.28	1.25	1.53	21%
אפרסק	9.06	4.98	0.58	5.57	3.49	39%	0.28	1.32	1.88	21%
תפוז	4.34	2.52	0.21	2.73	1.61	37%	0.28	1.15	0.18	4%
אנסיים	9.22	5.28	0.89	6.17	3.05	33%	0.28	1.26	1.50	16%
נקטרינה	9.61	4.88	0.74	5.63	3.98	41%	0.28	1.32	2.38	25%
שזיף	10.26	5.58	0.52	6.10	4.16	41%	0.28	1.33	2.55	25%
מנגו	8.82	5.53	0.42	5.96	2.86	32%	0.28	1.24	1.33	15%
פירות אחרים	9.40	5.14	0.43	5.57	3.83	41%	0.28	1.50	2.04	22%
סה"כ פירות	7.47	4.28	0.40	4.68	2.79	37%	0.28	1.29	1.22	16%
סה"כ ירקות ופירות	5.89	3.51	0.33	3.84	2.05	35%	0.28	1.23	0.54	9%

במחקר שנערך באוניברסיטה העברית על סמך נתוני סטורנקסט לשנים 2011-2014 נאמד המרקאפ/פער האוליגופוליסטי באמצעות שיטות אקונומטריות מקובלות.⁶ המחקר נערך עבור שוק הפירות והממצאים מצביעים על שיעורי רווח שולי גבוהים, בסדרי גודל דומים לרווח התפעולי שחושב על ידי אברמזון יורם ושות' עבור ועדת המחירים:

איור 5: שיעור הרווח התפעולי על פירות וירקות – קמעונאים עם סיטונאים ייעודיים, קמעונאים עם מרלו"ג וקמעונאים בבדיקה אקונומטרית, 2011-2014⁷



⁵ שם

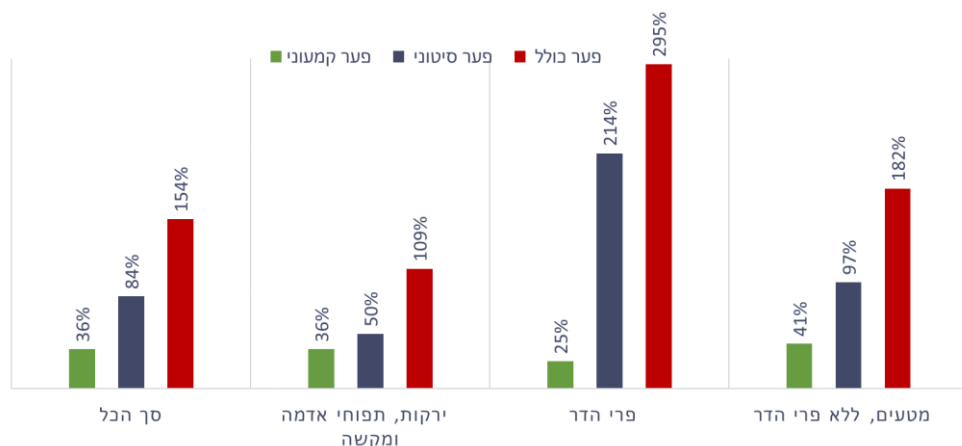
⁶ מדובר על מדד לרנר: ההפרש בין המחיר לעלות השולית כאחוז מן העלות השולית. סטייה ניכרת מ-0 מעידה על מימוש של כוח שוק.

⁷ מורג יאירוב, פער התייווך הקמעונאי בשוק הפירות בישראל, המחלקה לכלכלת סביבה וניהול בפקולטה לחקלאות, מזון וסביבה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 2017

באותה עבודה גם נבחן הפוטנציאל של שינוי בשוק המזון במידה ויהפוך לתחרותי יותר. הבדיקה העלתה, שקיים פוטנציאל להפחתת מחירי הפירות בכ-14.5% באמצעות הגברת התחרות בין הקמעונאים. כלומר, מבנה השוק אינו אופטימלי ופערי התיווך גדולים ממה שהם צריכים להיות במצב של תחרות אמיתית. במחקר נוסף המתקיים בימים אלה ע"י אותם חוקרים נמצא, כי ירידת מחירים בשיעור דומה תוכל להתקבל באמצעות ביטול מוחלט של ההגנה המכסית על פירות, שתגרוור אחריה פגיעה משמעותית בבטחון המזון של ישראל.

ולבסוף, נתונים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על בסיס מפקד החקלאות 2017 מצביעים על פערי תיווך חריגים מאד על פירות וירקות, שעמדו על 154% בסה"כ, ומגיעים לעתים עד ל-295%.

איור 6: פער התיווך במחירי הפירות והירקות, 2017-2018*

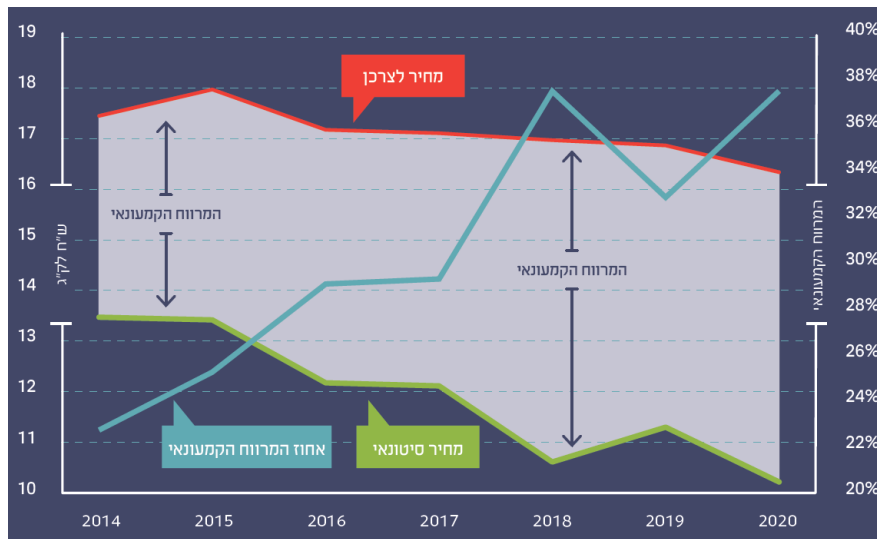


3. השפעת הריכוזיות על פערי התיווך והמחיר לצרכן

בענף המזון הישראלי ישנן דוגמאות נוספות, שממחישות כיצד מבנה השוק הריכוזי מונע את גלגולה של ירידת מחירים עבור החקלאים להגיע אל הצרכנים הסופיים. כך למשל, בענף הפטם, בו נערכו שינויי חקיקה בשנת 2015, אשר אסרו על המשך תיאום כמויות ייצור בין המגדלים ובמקביל הנגישו באמצעות אתר אינטרנט ממשלתי ייעודי את המחירים למגדל. התוצאה של מהלך זה הביאה לפגיעה ביצרנים ובצרכנים: העלייה בכמויות המיוצרות גרמה לירידת מחירים לחקלאים (מחיר סיטוני), שלא שורשרה על ידי הקמעונאים לצרכנים הסופיים ונותבה להגדלת המרווח הקמעונאי. כך, בשנים 2014-2020 המחיר הסיטוני ירד ב-24%, המחיר לצרכן ירד ב-6% ואילו המרווח הקמעונאי גדל ב-54%:

⁸ פער התיווך במחירי הפירות והירקות – מפקד החקלאות 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2021

איור 7: מחיר עוף שלם לצרכן ולסיטונאי ואחוז הפער הקמעונאי, ממוצע שנתי⁹



4. השפעת הריכוזיות על פערי התיווך והמחיר ליצרן

הריכוזיות בחוליות העיבוד והשיווק מאפשר, כפי שהראינו, ניצול כוח שוק אוליגופוליסטי שגורם בסופו של דבר להתייקרות המוצרים והגדלת פער התיווך מעל הנורמלי. אולם ההשפעה על הגדלת פער התיווך מתרחשת גם דרך ערוץ נוסף: מחירים ליצרנים הנמוכים מאלה שהיו מתקבלים בשוק תחרותי. ניצול כוח שוק מול היצרנים מכונה בעגה הכלכלית התנהגות מונופסונויסטית. להלן ממצאים מטרידים ביותר המוצגים בדוח ועדת המחירים:

⁹ על כרעי תרנגולת - מהם האתגרים של ענף הפטם בישראל וכיצד ניתן להתמודד איתם?, שלומית ארבל, מכון יסודות, טרם פורסם

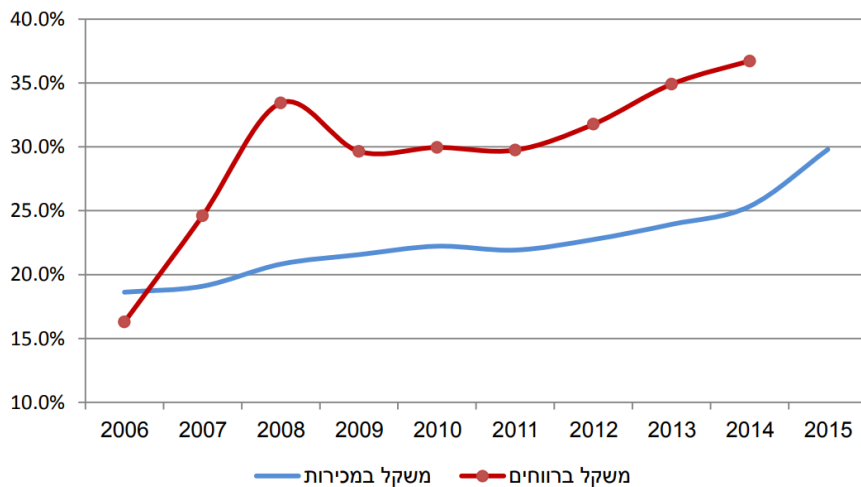
טבלה 3: השוואת מחירי הרכישה מהמגדלים לפי דיווחי החברות למחירים לפי סקר מחירים בשווקים הסיטוניים (נתונים לשנת 2017)¹⁰

מוצר	מחירים לק"ג				
	סקר מחירים בניכוי עמלה ביחס ל -	קמעונאים עם גדולים	קמעונאים עם מרלוג	סיטונאים גדולים	סקר מחירים בניכוי עמלה
ירקות					
עגבניות	3%	15%	4.06	3.44	3.95
תפוחי אדמה	37%	51%	2.13	1.94	2.92
פלפל	15%	34%	5.51	4.71	6.32
מלפפון	3%	19%	3.11	2.70	3.21
בצל	12%	6%	1.46	1.55	1.64
חצילים	3%	40%	3.02	2.22	3.12
קישוא	7%	22%	3.85	3.39	4.12
כרוב	20%	7%	1.61	1.81	1.93
גור	44%	53%	1.60	1.50	2.29
סה"כ ירקות¹¹	19%	34%	2.93	2.59	3.48
פירות					
תפוחי עץ	4%	21%	5.42	4.66	5.65
בננה	12%	18%	4.42	4.20	4.96
ענבים	21%	32%	8.21	7.53	9.97
אבטיח	6%	1%	1.35	1.43	1.44
אבוקדו	27%	45%	6.92	6.06	8.77
לימון	36%	55%	3.84	3.36	5.20
אפרסק	21%	29%	4.98	4.64	6.01
תפוז	35%	39%	2.52	2.44	3.40
אגסים	35%	27%	5.28	5.60	7.12
שזיף	31%	41%	5.58	5.19	7.31
מנגו	28%	40%	5.53	5.06	7.06
סה"כ פירות¹¹	47%	58%	4.04	3.78	5.96
סה"כ ירקות ופירות	38%	57%	3.30	2.90	4.57

בטבלה 3 ניתן לראות, כי מחירי הרכישה של ירקות ופירות ע"י סיטונאים גדולים ורשתות שיווק בעלות מרלוג נמוכים ב-19%-34% ו-38%-57%, בהתאמה, מהמחירים המשולמים לחקלאים בשוק הסיטוני. השוק הסיטוני מכיל עשרות סיטונאים וכתוצאה מכך, על פי הטבלה, התחרות בו גדולה בהשוואה לשוק של סיטונאות שמחוץ לשוק הסיטוני, והבדלי המחירים עצומים. זוהי תרומה עצומה להגדלת פער התיווך הכולל בחקלאות, להקטנת רווחי החקלאים לצמצום הכמויות המיוצרות ונסחרות ולרווחה הכלכלית. גם בענפי הפירות והירקות המצב דומה. במקביל לעלייה חדה שהתרחשה במחירי הפירות והירקות ניתן לזהות מגמה מקבילה של עלייה חדה במשקל המכירות של החברות הגדולות בענף השיווק הסיטוני וכן במשקלן ברווח המצרפי של הענף:

¹⁰ דוח לבחינת הרווחיות בשווקי ירקות ופירות טריים בשנת 2017, אברמזון יורם ושות' רואי חשבון, 2019

איור 8: חמש החברות הגדולות בענף השיווק הסיטוני של תוצרת חקלאית, משקלן היחסי ברווח המצרפי ובסך המכירות בענף¹¹



5. המלצות

בדיקה מעמיקה של הנתונים במספר שיטות: הנתונים אותם הצגנו מצביעים על חשש ממשי לקיומם של פערי תיווך חריגים בענפי הפירות והירקות בישראל, פערים שפוגעים בחקלאים ובצרכנים כאחד, ועלולים לפגוע באופן משמעותי בבטחון המזון הלאומי בישראל.¹²

על מנת לבחון נתונים אלה באופן יסודי, אנו חושבים שעל הצוות הממשלתי לקבל לידי את נתוני הקמעונאים לשנים 2018-2021, כפי שנעשה על ידי ועדת המחירים עבור השנים 2015-2017, ולהקים מספר צוותי עבודה מקצועיים ובלתי תלויים, שיבחנו וינתחו את הנתונים בשיטות מחקר שונות. למשל, צוות אחד יבחן את הנתונים באותו אופן שנעשה עבור ועדת המחירים, צוות שני יבחן את הנתונים בשיטות אקונומטריות לפי חזית המחקר הכלכלי, צוות שלישי יבחן את הנתונים בהתאם למתודולוגיה של רשות התחרות וכן הלאה. הניתוחים השונים יוגשו לצוות הממשלתי, שיבחן את הממצאים.

בנוסף, אנו חושבים כי על הצוות הממשלתי להורות על איסוף שגרתי וקבוע של הנתונים מהחוליות השונות בשרשרת הערך, על מנת שהבדיקה תיערך באופן שוטף.

עידוד, קידום וחיזוק התארגנויות חקלאים: התארגנויות חקלאים שומרות על התחרותיות בענף המזון מעצם העובדה שהן מספקות רשת ביטחון, המונעת יציאה של חקלאים מהענף, שומרות על מספר גדול של יחידות ייצור ומונעות ריכוזיות¹³. אי הנכונות לאפשר לחקלאים להיות גורם שווה-משקל בשרשרת הייצור תורמת להיפלטות חקלאים מהעיסוק החקלאי (לצד גורמים נוספים). בהמשך, וכפועל יוצא, בעלי

¹¹ ניתוח הריכוזיות והרווחיות בענף המזון בעשור האחרון, משרד האוצר, 2016

¹² בטחון מזון לאומי בישראל - מהם העקרונות ושיקולי היסוד למדיניות אסטרטגית ומה תפקידה של החקלאות

הישראלית?, מכון יסודות, 2020

¹³ יחד, לטובת כולם - כיצד התארגנויות חקלאים פועלות לטובת הצרכנים?, מכון יסודות, 2020

הון נכנסים לייצור החקלאי וגורמים להגברת הריכוזיות גם במקטע זה של השרשרת (לצד הריכוזיות במקטע הסיטונאות והקמעונאות). מנקודת מבטו של הציבור, אין משיגים כך חיזוק של התחרותיות, אלא להפך. יתר על כן, החקלאים יכולים להתארגן בהיבטים מוגדרים של פעילותם, כאשר בהיבטים אחרים הם שומרים על עצמאות ותחרותיות - לטובת הצרכן ולחיזוק הענף וליכולתו לשגשג. אנו חושבים כי על הצוות הממשלתי לקדם תוכניות לעידוד התארגנויות של חקלאים, כפי שנעשה במדינות רבות, וזאת במטרה להבטיח כי ענף המזון בישראל יפעל ביעילות ויבטיח את השגת תועלתיו הלאומיות הרבות.

שוק סיטוני: אנו סבורים שאחת הפעולות הנדרשות היא הרחבת השוק הסיטוני מבחינת לוגיסטיקה או פעולה דחופה למציאת חלופות מקוונות.

אנו מעוניינים להופיע בפני הצוות ולהציג בעל פה את עמדתנו המובאת במסמך זה.

נשמח לעמוד לרשותכם ולהרחיב ככל שיתבקש.

איש קשר: ברוך גורביץ', baruch@yfpp.org.il, 054-7750055.

בכבוד רב,

ברוך גורביץ'

מנהל מחקר ומדיניות
מכון יסודות

עמית בן-צור

מנהל מכון יסודות

פרופ' ישראל פינקלשטיין

מנהל המרכז למחקר בכלכלה
חקלאית,
האוניברסיטה העברית