

י"ד אייר תשפ"א
26 באפריל 2021

סיכום דיון ועדת המחירים – הפיקוח על מחיר החמאה

מועדי הדיון

20.1.2021
2.2.2021 – בהשתתפות נציגי רשות התחרות

רקע

חמאה רגילה בחבילה מפוקחת לפי פרק ה' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק הפיקוח או החוק**), ומחירה קבוע בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצריו), התשע"ט-2019 (להלן – **צו הפיקוח**).

ביום 26.2.2020 חתם שר האוצר על צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 3), התש"ף-2020 (להלן – **הוראת השעה הקודמת**), שהביא להסרת המכס על חמאה מיובאת למשך שנת 2020. זאת, בהמשך להגדלה של מכסות הייבוא הפטורות ממס לחמאה שולחנית בשנת 2019, שאושרה על ידי שר האוצר בתמיכת משרד החקלאות.

יצוין כי בחודש מרץ 2020 הודיע המפקח על המחירים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן – **משרד החקלאות**) כי החל מיום 1.5.2020 חמאה בחפיסה שמקורה ביבוא היא מצרך דומה לפי חוק הפיקוח, ועל כן לא ניתן למכור אותה במחיר העולה על המחיר המפוקח.

לאור האמור, ביום 15.11.2020 פרסמה ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (לעיל ולהלן – **ועדת המחירים או הוועדה**) המלצה לשר האוצר ולשר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן – **השרים**) להעביר את הפיקוח על מחיר החמאה בחפיסה מפיקוח לפי פרק ה' לחוק (קביעת מחיר), לפיקוח לפי פרק ז' לחוק (דיווח על רווחיות ומחירים) (להלן – **החלטת הוועדה**; [קישור לסיכום הדיון](#)).

כפי שמפורט בהחלטת הוועדה, הסרת המכס על חמאה מיובאת ופתיחת השוק לייבוא חופשי הביאו לשינויים בשוק החמאה, ובפרט לירידה ניכרת בנתח השוק של החמאה המקומית, ולעליה מקבילה בנתח השוק של החמאות המיובאות. בשוק החמאה בחפיסה (כלומר, ללא חמאה שנמכרת בגביע, דוגמת חמאה למריחה), הכוללת גם את החמאות המפוקחות, ירד נתח השוק של המוצרים המקומיים מכ- 93% בשנת 2018 לכ- 56% בשנת 2020.

בהחלטת הוועדה ציינו חברי הוועדה כי הסרת המכס על חמאה מיובאת ופתיחת השוק לייבוא חופשי, גם אם למשך תקופה מוגבלת, צפויה להגביר את התחרות בענף ולהוביל לירידה בנתח השוק ובכוח השוק של חברת תנובה בשוק החמאה. במצב זה, החשש כי היצרנים בשוק החמאה ישיגו רווחיות עודפת נחלש, וכך מצטמצם הצורך בקביעת מחיר מפוקח. לצד זה, הותרת המחיר המפוקח גם תקשה על השוק להגיע לשווי משקל תחרותי אמיתי, שכן היא תצמצם את יכולתם של היבואנים לייבא מגוון של מוצרים בטווחי מחיר שונים, באופן שיאפשר לציבור הצרכנים ליהנות מהיצע רחב ומחופש בחירה.

לאור זאת המליצה הוועדה לשנות את אופן הפיקוח מפיקוח על פי פרק ה' לחוק לפיקוח על פי פרק ז' לחוק, בהוראת שעה לתקופה שבה מבוטל המכס. עם זאת, לא נחתם צו בנדון על ידי השרים, המשקף את המלצת הוועדה, כך שבפועל לא הועבר הפיקוח מפרק ה' לחוק לפרק ז' לחוק לשנת 2020.



ועדת המחירים

במסגרת החלטת הוועדה נכתב גם שככל שביטול המכס יוארך, הוועדה סברה כי יהיה מקום לבחון את הארכת שינוי אופן הפיקוח:

"הוועדה ממליצה כי תוקף השינוי יהיה עד לביטול הפטור ממכס על חמאה, כפי שנקבע בצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 3), התש"ף-2020. במידה שהפטור ממכס יוארך, הוועדה תשקול להמליץ על הארכת שינוי אופן הפיקוח. עם תפוגת הוראת השעה יחזור הפיקוח לרמת "קביעת מחיר" לפי פרק ה' לחוק [...]."

ביום 17.12.2020 חתם שר האוצר על צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 3), התש"ף-2020 (תיקון), התשפ"א-2020 (להלן – הוראת השעה), אשר האריך את תוקף הוראה השעה הקודמת עד לסוף שנת 2021. נוכח הארכת הוראה השעה הקודמת לשנה נוספת, ובהתאם להחלטת הוועדה, התכנסה ועדת המחירים לשקול המלצה על שינוי אופן הפיקוח על החמאה מפרק ה' לחוק לפרק ז' לחוק למשך תקופת הוראת השעה.

דיון

ועדת המחירים בחנה נתונים עדכניים על שוק החמאה, ובהם התפתחות היקף המכר הכספי והכמותי ונתחי השוק של סוגי מוצרים ויצרנים. הניתוח המוצג להלן מתבסס על נתוני חברת "סטורנקסט" על השוק המבורקד,¹ לתקופה שבין ינואר 2016 עד דצמבר 2020.

במסגרת הניתוח שערכה הוועדה ניתנה תשומת הלב לנקודת הזמן בה הודיע המפקח על המחירים במשרד החקלאות, בחודש מרץ 2020, כי חמאה בחפיסה שמקורה ביבוא היא מצרך דומה לפי חוק הפיקוח.

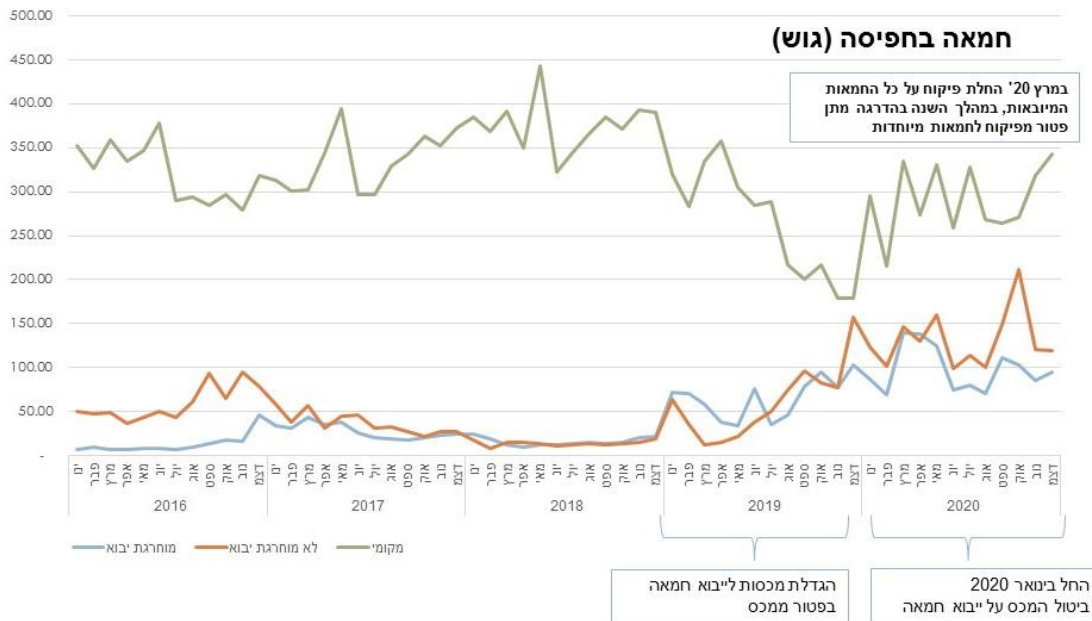
מניתוח נתוני המכר הכמותי של חמאה בחפיסה (כלומר, ללא חמאה שנמכרת בגביע דוגמת חמאה למריחה, שאינה בפיקוח) עולה כי בשנת 2019 חלה ירידה במכר של המוצרים המקומיים, ובמקביל חלה עלייה במכר של חמאות מיובאות. בשנת 2020 חל גידול משמעותי בכמות הנמכרת של חמאות בחפיסה. בזמן שהמכר הכמותי של החמאות המיובאות המשיך לעלות, חזר בהדרגה גם היקף המכר הכמותי של המוצרים המקומיים לרמתו לפני 2019. בסה"כ, לפי נתוני "סטורנקסט" המכר הכמותי של חמאות גדל בכ-29% בין 2018-2020. זאת, בהשוואה לגידול של 14% בלבד בשוק החלב בכללותו. הגידול עשוי לנבוע מעלייה בביקוש בעקבות הגדלת מגוון המוצרים במהלך שנת 2020 כמו גם מהגידול בכלל המכר הקמעונאי בהשפעת מגפת הקורונה. בנוסף, לעמדת גורמי המקצוע במשרד האוצר, הגידול עשוי לנבוע גם מהיצע נמוך ומחסור במוצרי חמאה אשר התקיים במהלך השנים 2018-2019.

¹ נתוני מכר שמקורם בקופות של מרבית רשתות השיווק. הנתונים מייצרים אומדני מכר ברמת דיוק גבוהה לכלל המכר של חמאה ברשתות השיווק ובחנותיות שבמגזר הקמעונאי המבורקד.



ועדת המחירים

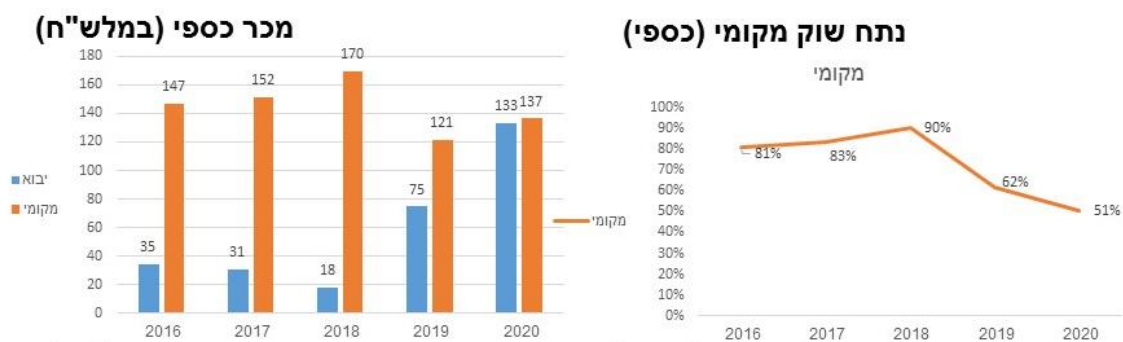
תרשים 1 – מכר כמותי בטונות, חמאה בחפיסה, 2016-2020



מקור: סטורנקסט.

בהמשך לנתונים קודמים שבחנה הוועדה, מגמת הירידה בנתח השוק של המוצרים המקומיים המשיכה בשנת 2020, כאשר נתח השוק הכמותי ירד מכ-93% בשנת 2018 לכ-56% בשנת 2020, ונתח השוק הכספי ירד מכ-90% בשנת 2018 לכ-51% בשנת 2020.

תרשים 2 – מכר כספי (במיליון ש"ח) ונתח שוק כספי, חמאה בחפיסה, 2016-2020

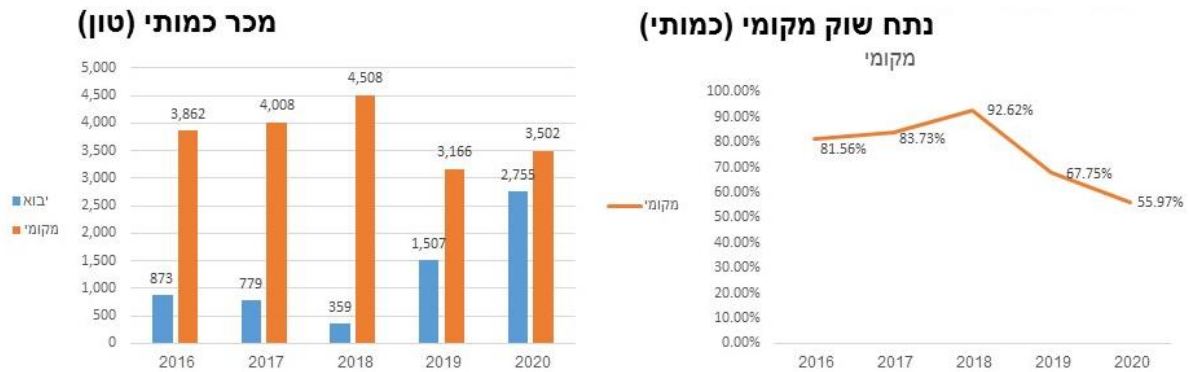


מקור: סטורנקסט.



ועדת המחירים

תרשים 3 – מכר כמותי (בטון) ונתח שוק כמותי, חמאה בחפיסה, 2016-2020

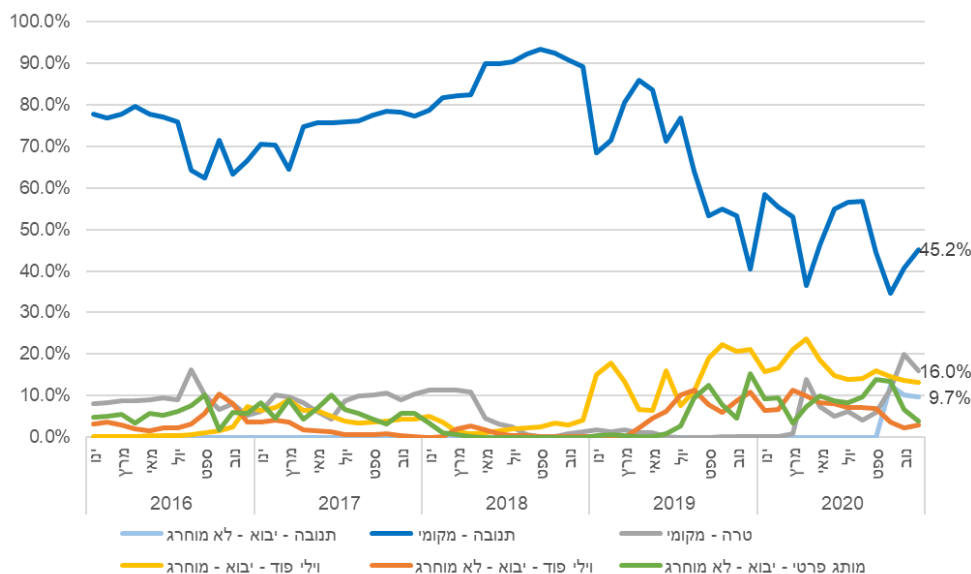


מקור: סטורנקסט

בחינה של נתחי השוק לפי ספקים בשוק החמאה בחפיסה מעלה כי בשנת 2019 חלה ירידה משמעותית בנתח השוק של חברת תנובה, המשווקת את המוצר בעל נתח השוק הגדול ביותר בשוק החמאה בכללותו, מכ-88% בממוצע בשנת 2018, לכ-67% בממוצע בשנת 2019, כאשר בסוף שנה זו עמד נתח השוק של תנובה על פחות מ-50%. בשנת 2020 מגמה זו נעצרה, ונתח השוק של חברת תנובה שב ועלה. במקביל, ברבעון האחרון של שנת 2020 החלה תנובה לשווק גם מוצר שמקורו ביבוא, אשר הגיע לנתח שוק של כ-10% תוך זמן קצר מאוד. בסך הכל, בשנת 2020 עמד נתח השוק של כלל מוצרי תנובה על כ-51%.

לצד זאת ספקים אחרים בשוק הגדילו את נתחי השוק שלהם. חברת טרה, אשר הקטינה משמעותית את ייצור החמאה לשוק הקמעונאי במחצית השנייה של שנת 2018, חזרה בראשית שנת 2020 לשווק חמאה בחפיסה במחיר מפוקח, ובסוף שנה זו עמד נתח השוק של מוצר זה על כ-16%. בנוסף, נתח השוק של מוצרים מיובאים הנמכרים כמותגים פרטיים במחיר מפוקח גדל החל משנת 2019, וכך גם נתח השוק של מוצרים המיובאים על ידי חברת וילי פוד.

תרשים 4 – נתחי שוק לפי ספק וסוג מוצר, חמאה בחפיסה, 2016-2020



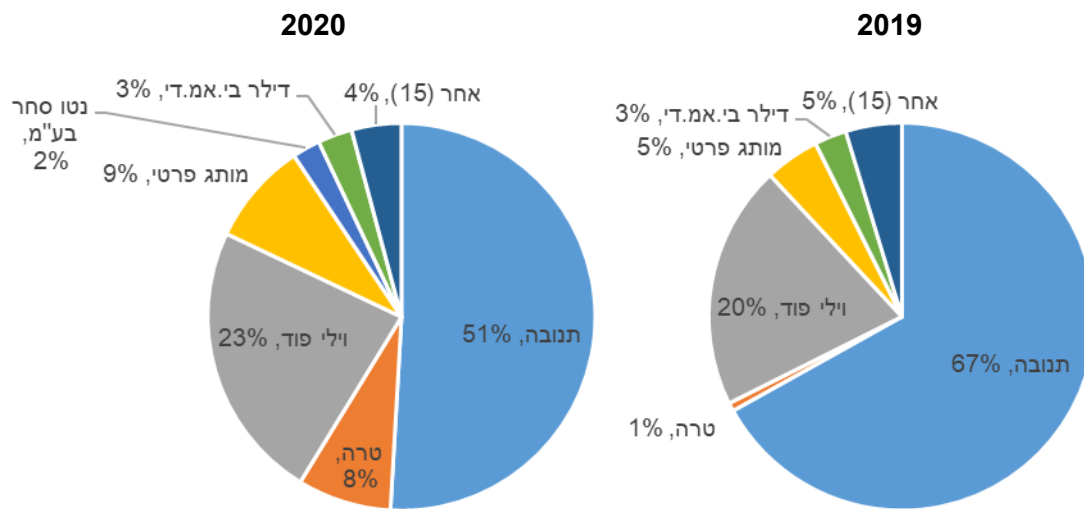
מקור: סטורנקסט



משרד האוצר

ועדת המחירים

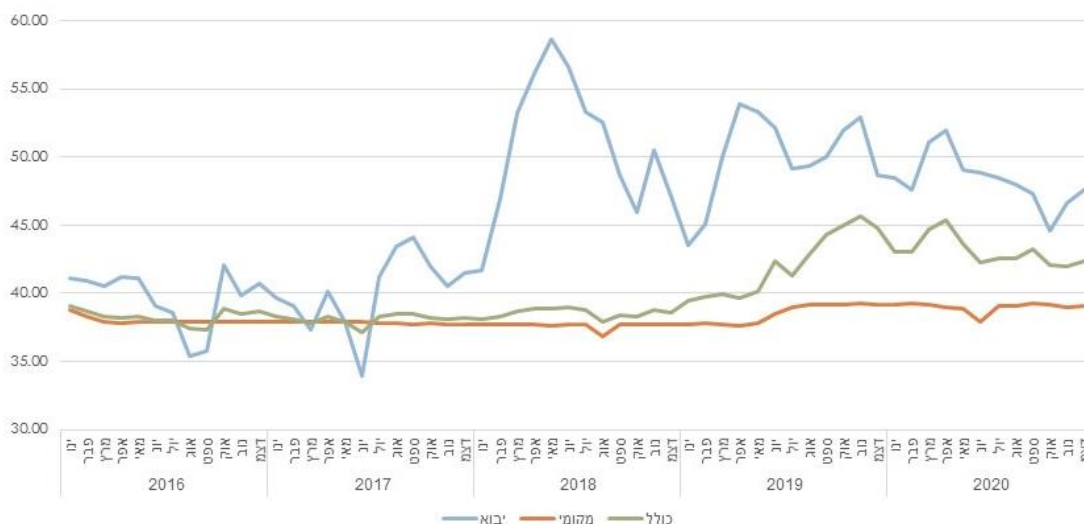
תרשים 5 – נתחי שוק לפי ספק, חמאה בחפיסה



מקור: סטורנקסט

באשר לרמת המחירים, מהנתונים ניכרת מגמת ירידה במחירי המוצרים המיובאים החל מהרבעון השני של 2019, לאחר עלייה במחיר בראשית אותה שנה. בסך הכל, בשנת 2019 עמד המחיר של המוצרים המיובאים על כ-4.97 ש"ח ל-100 גרם, ובשנת 2020 ירד לכ-4.83 ש"ח ל-100 גרם, כאשר מחיר המוצר המקומי עמד על 3.9 ש"ח ל-100 גרם, פער של פחות מ-1 ש"ח. יובהר כי המוצרים המיובאים כוללים הן חמאות שהוחרגו מפיקוח והן חמאות המוגדרות מוצר דומה ונמכרות במחיר המפוקח. נזכיר כי כפי שהוזכר לעיל, בחודש מרץ 2020 הודיע המפקח על המחירים במשרד החקלאות כי החל מיום 1.5.2020 חמאה בחפיסה שמקורה ביבוא היא לעמדתו "מצרך דומה" לפי חוק הפיקוח, ועל כן לא ניתן למכור אותה במחיר העולה על המחיר המפוקח, למעט חמאות מיוחדות שלא עונות להגדרת "מצרך דומה".

תרשים 6 – מחיר חמאה בחפיסה לצרכן (ש"ח לק"ג) בחלוקה למקומי וייבוא, 2016-2020



מקור: סטורנקסט

במטרה להרחיב ולחזק את התשתית העובדתית שעומדת בפניה, ועדת המחירים ערכה התייעצות עם גורמי המקצוע ברשות התחרות. רשות התחרות הציגה בפני חברי הוועדה ניתוח שערכה על השינויים בשוק החמאה בעקבות פתיחת



משרד האוצר

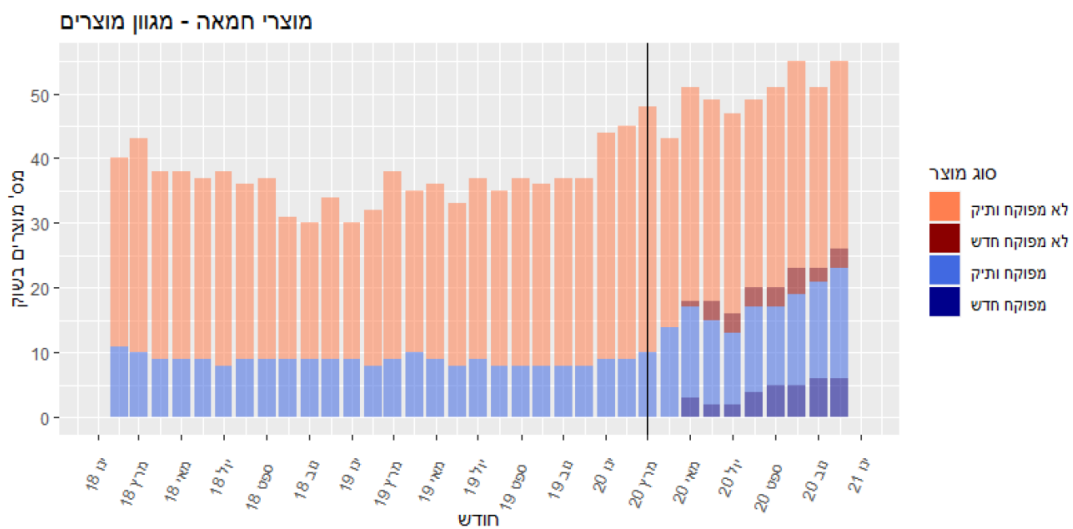
ועדת המחירים

השוק לייבוא, המתבסס על נתוני חברת "סטורנקסט" על השוק המבורקד ועל מערכת "פרייסז". להלן הממצאים המרכזיים:

• **מגוון המוצרים**

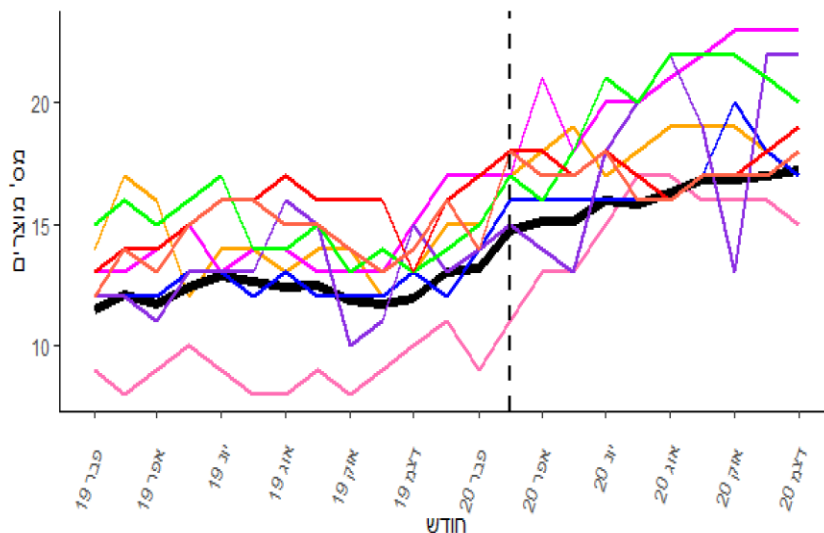
- לאחר ביטול המכס על חמאות מיובאות נרשמה עלייה במגוון המוצרים בכלל שוק החמאה. היצע המוצרים בשוק גדל בממוצע מ- 38 ל- 50 (עלייה של כ- 32%; על פי השוואה בין 10 חודשים לפני ואחרי ביטול המכס) (תרשים 7).
- ברמת הרשת, עיקר העלייה במגוון מקורה בהוספה על המדף של מוצרים שכבר היו קיימים בשוק הישראלי (תרשים 8).

תרשים 7 – היצע המוצרים בשוק החמאה



מקור: עיבודי רשות התחרות לנתוני סטורנקסט.

תרשים 8 – מגוון מוצרי החמאה על המדף, לפי רשת (כל צבע מייצג רשת אחרת)



מקור: עיבודי רשות התחרות לנתוני מערכת "פרייסז".

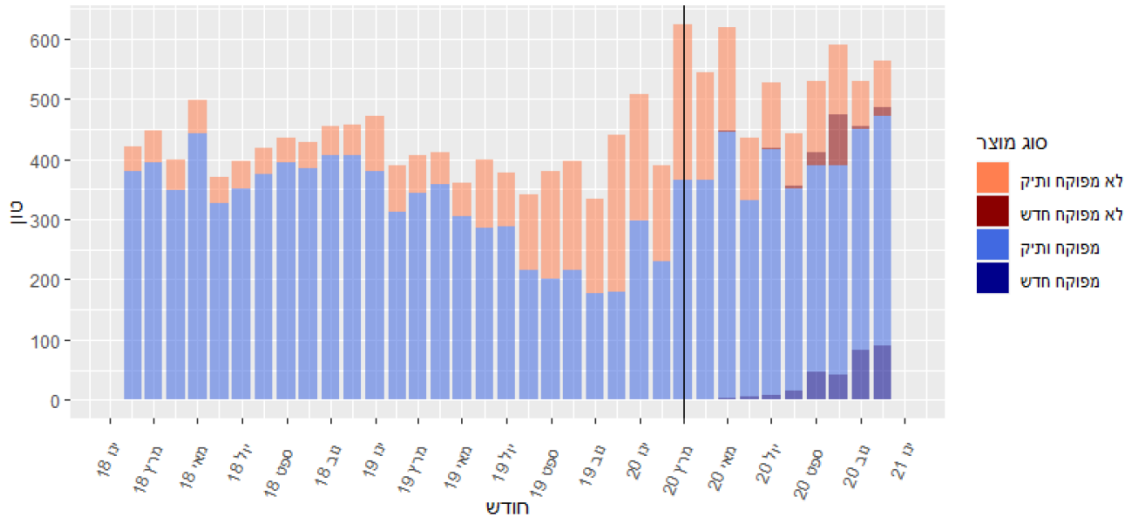


ועדת המחירים

• **כמות המוצרים**

- כמות החמאה שנמכרת בשוק עלתה משמעותית.
- הגידול בכמות נובע בעיקר ממוצרים מפוקחים (ותיקים וחדשים).

תרשים 9 – מכר כמותי חודשי בטון, כלל שוק החמאה

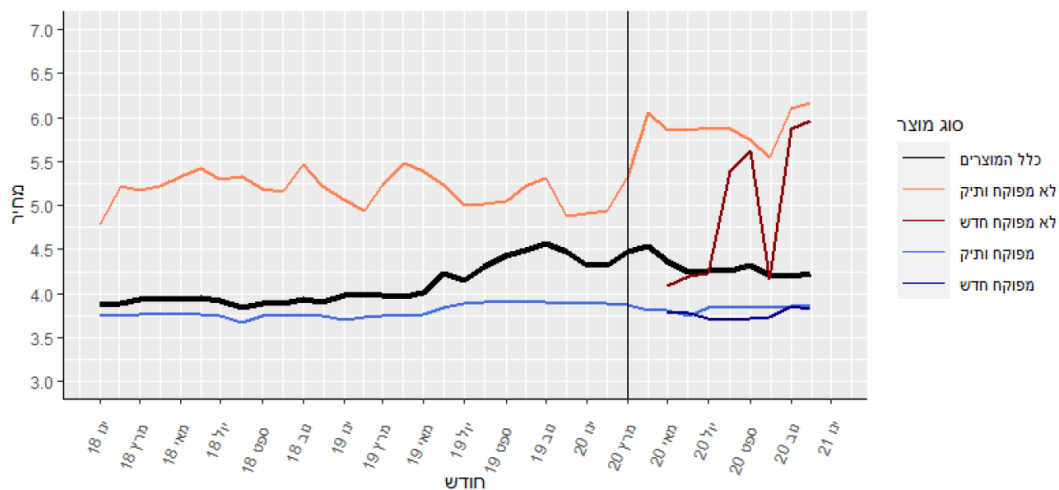


מקור: עיבודי רשות התחרות לנתוני סטורנקסט.

• **מחיר**

- נרשמה ירידה מתונה במחיר הממוצע של כלל מוצרי החמאה בעקבות ההקלה ביבוא.
- ככלל, מחיר המוצרים החדשים (כלומר, מוצרים שלפני ההקלות ביבוא לא נמכרו בישראל) נמוך יותר מאשר מחיר המוצרים הוותיקים.

תרשים 10 – מחיר ממוצע ל-100 גרם, כלל שוק החמאה



מקור: עיבודי רשות התחרות לנתוני סטורנקסט.

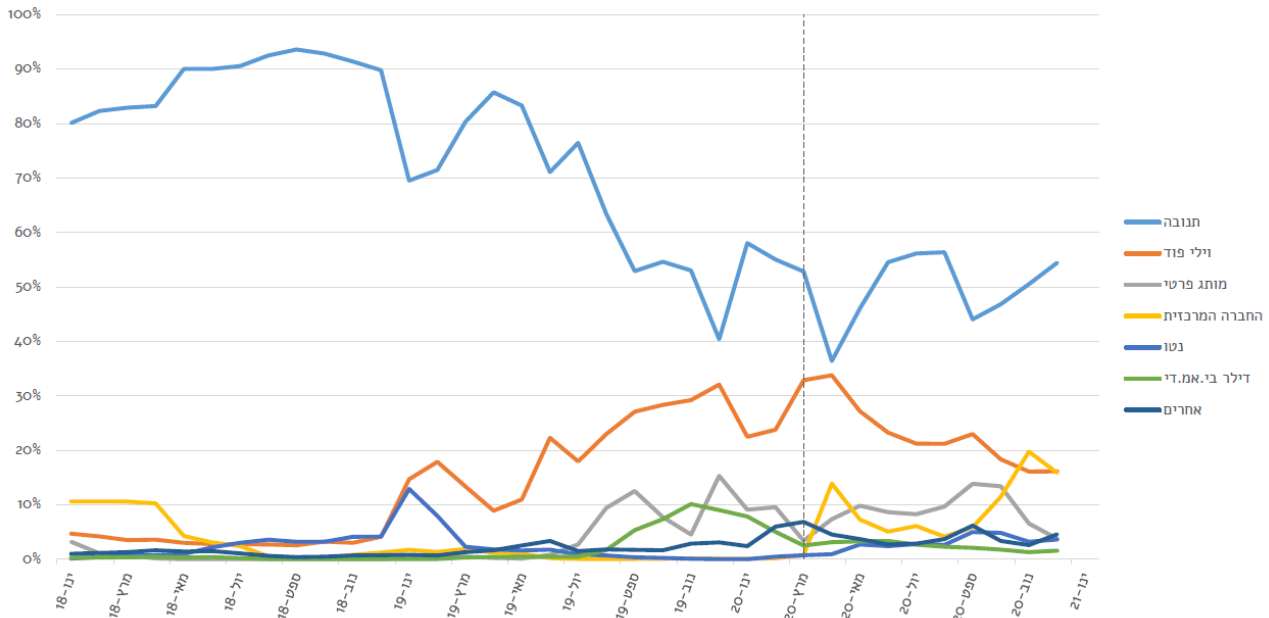


ועדת המחירים

ריכוזיות

במהלך שנת 2019 נתח השוק של חברת תנובה קטן, בעוד שנתח השוק של המוצרים המיובאים על ידי חברת וילי פוד גדל. מגמות אלו נעזרו בשנת 2020.

תרשים 11 – נתח שוק (כמותי) לפי ספק, כלל שוק החמאה



מקור: עיבודי רשות התחרות לנתוני סטורנקסט.

לסיכום, מהניתוח שערכה רשות התחרות עולה כי פתיחת שוק החמאה לייבוא הביאה לשינויים בשוק החמאה ולהגברת רמת התחרות, המתבטאים בעלייה במגוון המוצרים על המדף; בכך שמחירי המוצרים החדשים (מפוקחים ושאנים מפוקחים) נמוכים יותר מאשר מחירים של המוצרים הוותיקים; ובשינויים בנתחי השוק של השחקנים.

כמו כן, גורמי המקצוע ברשות התחרות סברו כי קיומו של ייבוא חופשי יוצר רסן תחרותי על המתחרים בענף, מה שמפחית את החשש מיכולת של אחד השחקנים לנצל כוח שוק.

נציגי משרד החקלאות בוועדה הציגו נתונים לפיהם קיים פער בין מחיר החמאה המיובאת בכניסה לארץ (להלן – מחיר הייבוא) לבין המחיר הסיטונאי של המוצרים המקומיים, וכן כי בחודשים האחרונים חלה ירידה במחיר הייבוא. עוד צוין כי החל משנת 2018 חלה ירידה במחיר החמאה העולמי. עם זאת, מבחינה של המחירים לצרכן עולה כי הפער במחיר בין המוצרים המיובאים למקומיים לא בא לידי ביטוי במלואו במחירים לצרכן, מה שעשוי להעיד על כך שמרווח השיווק גבוה יותר בחמאות המיובאות. אולם, יש להדגיש כי השוואת מרווח השיווק בין המוצר המקומי למוצר המיובא אינה מדויקת, שכן במוצר המיובא המרווח כולל הן את המרווח של היבואן והן את המרווח של הרשת הקמעונאית, בעוד שבמוצר המקומי המרווח כולל רק את המרווח של הרשת הקמעונאית. מכל מקום, חברי הוועדה וגורמי המקצוע ברשות התחרות סברו כי ניתן להניח שבטווח הבינוני-ארוך, ובהינתן שלשוק תינתן ודאות ביחס לתקופת הייבוא החופשי לטווח ארוך, הפער במרווח צפוי להצטמצם בעקבות כניסת שחקנים נוספים. לצד זאת, יתכן כי בטווח הקצר הסרת פיקוח תביא לעליית מחיר מסוימת, וזאת לאור הצורך בהתארגנות היבואנים ובקיומן של עלויות התחלתיות, אולם נראה שגם אם תתרחש עלייה שכזו ניתן להניח שהיא לא תימשך לאורך זמן לאור היעדר המגבלות על הגדלת הייבוא והמחיר העולמי הנמוך יחסית לישראל.



משרד האוצר

ועדת המחירים

החלטה

לאור האמור לעיל, סבורה הוועדה כי יש להותיר את המלצתה לשרים מיום 15.11.2020 כמפורט להלן:

ועדת המחירים ממליצה לשרים לשנות את אופן הפיקוח על חמאה בחפיסה מפיקוח על פי פרק ה' לחוק הפיקוח וקביעת מחיר מרבי, לפיקוח על פי פרק ז' לחוק הפיקוח (דיווח על רווחיות ומחירים). הוועדה ממליצה כי תוקף השינוי יהיה כל עוד הפטור ממכס על חמאה מבוטל. עם תפוגת הוראת השעה יחזור הפיקוח לרמת "קביעת מחיר" לפי פרק ה' לחוק, בכפוף למנגנון העדכון השוטף למחירי מוצרי החלב ובהתאמות הנדרשות למחיר האחרון שנקבע טרם הוצאתו מפיקוח.

בתקופה האמורה לא יקבע מחיר מרבי לחמאה בחפיסה (מקומית או מיובאת) אך הוועדה תמשיך במעקב אחר רמת הרווחיות ומחירי החמאה בשוק. לאור זאת, הוועדה ממליצה לקבוע כי יצרנים ויבואנים בעלי נתח שוק כספי הגבוה מ-20% ב-12 החודשים שקדמו לדיווח ידווחו לוועדה אחת לשנה נתונים על מחירים ורווחיות, בהתאם לדיווח החל כיום על יצרני מוצרי החלב. יצוין כי על רשתות השיווק הגדולות (כהגדרתן בחוק המזון) חל צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (חובת דיווח על רווחיות של קמעונאי גדול במכירת לחם, חלב ומוצריו, ביצים ומלח), תשע"ז-2017, במסגרתו נקבעה חובת דיווח בעניין רווחיות קמעונאים גדולים ממכירת מוצרי מזון המצויים בפיקוח מחירים, ובהם חמאה.

