

התקווה הגדולה להורדת מחירי המזון בישראל

ד"ר טל מופקדי וד"ר רועי שלם



כאשר מדברים על יוקר המחייה בישראל, הרי שמעבר למחירי הדיור, הנושא הבולט ביותר הוא לרוב מחירי המזון בישראל. מזון, כמובן, משפיע באופן גורף על כלל הפרטים במשק. זוהי ההוצאה השלישית בגודלה למשק הבית, שמסתכמת בממוצע בלמעלה מ- 2,000 ש"ח למשק בית בממוצע בכל חודש.

כאשר מדברים על יוקר המחייה בישראל, הרי שמעבר למחירי הדיור, הנושא הבולט ביותר הוא לרוב מחירי המזון בישראל. מזון, כמובן, משפיע באופן גורף על כלל הפרטים במשק. זוהי ההוצאה השלישית בגודלה למשק הבית, שמסתכמת בממוצע בלמעלה מ- 2,000 ש"ח למשק בית בממוצע בכל חודש. מעבר לכך, משקל המזון בהוצאה גדול יותר אצל השכבות החלשות באוכלוסייה. כפי שקבעה ועדת טרכטנברג, "ענף זה הוא אחד הענפים בהם ניתוח יוקר המחיה לעיל מגלה את כשלי התחרות הגדולים ביותר" וכן "האשם הוא בהחלטות המדינה שנותנות מעטפת הגנה תחרותית למספר מצומצם של יצרנים ויבואנים מקומיים". אחרי שנים של אסדרה מורכבת בענף המזון, חוקק בתחילת שנת 2014 "חוק קידום התחרות בענף המזון", אשר מתיימר, באמצעות שורה של צעדים, שחלקם קיצוניים יחסית, להביא אחת ולתמיד מזור בתחום החשוב הזה. האם אכן צפויים מחירי המזון בישראל לרדת?

כלל הצעדים שננקטו בשנים האחרונות לא מייתרים את חוק המזון

בחודש נובמבר 2014 נדונו לעומק המשמעויות הכלכליות והמשפטיות של חוק המזון ושל צעדי רגולציה אחרים שהופעלו לאחרונה בענף המזון – זאת במסגרת כנס שערך פורום הגבלים עסקיים ורגולציה. הפורום פועל במסגרת במכון אלי הורביץ לניהול אסטרטגיה בפקולטה לניהול באוניברסיטת תל-אביב. יש לציין כי בשנת 2014 קיים פורום הגבלים עסקיים ורגולציה מפגשים מקצועיים בשישה נושאי רגולציה כלכלית: רגולציה בשוק הפנסיה, יחסים אנכיים בין פירמות, פיקוח מחירים, קביעת מחיר מופרז, רגולציה במשק החשמל וכעת, כאמור, גם בנושא רגולציה בענף המזון. במפגשים אלו נוטלים חלק רגולטורים, אנשי אקדמיה, מנהלי חברות ומומחי רגולציה מהשוק הפרטי.

המושג הראשון בכנס עסק באופן כללי יותר בנושא רגולציה בענף המזון ובחן צעדי אסדרה שונים שנעשו בענף בשנים האחרונות, אשר חלקם משלימים לחוק המזון וחלקם עשויים לשמש כתחליף לו. סיכומו של הדין הוא שכלל הצעדים שננקטו בשנים האחרונות לא מייתרים את חוק המזון.

מחייב קמעונאים שאינם קטנים לפרסם באופן רציף את כל מחירי המוצרים שלהם בכל אחד מהסניפים ובכל נקודת זמן בצורה אלקטרונית – אשר תאפשר לצרכנים לבצע השוואות מורכבות של רמת המחירים בין סניפים שונים

משרד החקלאות, רואה בפיקוח המחירים ככלי משלים אבל לא ככלי העיקרי למלחמה ביוקר המחיה.

כאמור, החלק המרכזי בחוק מסדיר את מערכת היחסים בין הספקים לקמעונאים. כפי שהסביר זאת הכלכלן הראשי ברשות ההגבלים העסקיים, החלק הזה שונה מחוק ההגבלים העסקיים, אשר מנסה להבין האם הגבלים ספציפיים הם טובים או רעים. לרוב בדיני ההגבלים העסקיים אין איסורים גורפים על הסדרים אנכיים בענפים שונים. חוק המזון בא לשנות את כללי המשחק בענף המזון. הסיבה לכך היא שהרגולטורים והמחוקק השתכנעו כי יש יחסים מורכבים ובעייתיים בין קמעונאים גדולים לספקים גדולים, אשר עשויים לפעול לטובתם ולא לטובת הצרכן. החוק עולה עוד מדרגה ומבצע מהלך חד בכך שמפסיק את המרדף אחרי ההסדרים הרבים. התפיסה היא שהשחקנים בשוק הזה יודעים לעשות את ההסדרים שמיטיבים איתם אבל עשויים לפגוע בצרכן וביכולת של ספקים קטנים להיכנס לשוק. החוק בא לבטל את מערכות היחסים האלה באופן גורף. על פי החוק החדש, מעתה היחסים בין קמעונאים לבין ספקים יהיו ספציפיים וידברו על המחיר ליחידת מוצר בלבד. לא עוד בונסים שונים והנחות מטרה שדוחקות את רגלי הספקים הקטנים מזירת התחרות. הזעזוע לענף הזה מטרתו לשבור אחת ולתמיד את היחסים הארוכים והבעייתיים הללו בין הקמעונאים לספקים הגדולים.

כך למשל, כפי שהבהיר זאת בכנס המפקח על המחירים במשרד החקלאות, לפיקוח מחירים פוטנציאל לא גבוה להורדת מחירי המזון בישראל מעבר לרמתם היום. על פי הנתונים שהציג, בענף הביצים והחלב רמת הפיקוח גבוהה מאוד – 95% ו-80% בהתאמה (כולל דומים ומוצרים נלווים למוצרי עוגן). שוק חופשי ותחרות בונה הם היסודות להתפתחות כלכלית נכונה ונבונה. הרגולטור עוקב אחר מחירים שונים ובוחן חריגות הדורשות התערבות. למרות זאת, ההתערבות הטובה ביותר היא זו של הצרכן. כך למשל, "משנת 2008 ועד 2011 החלה להתפתח עליה של מחירים במוצרי החלב שהגיעה לפער מחירים של 20% ביחס לרצוי. אז הדבר הכי טוב קרה, הצרכן קם על הרגליים, וזה הרבה יותר טוב מכל רגולטור. בתגובה לכך, מחיר הקוטג' ירד בעשרות אחוזים ומאז לא השתנה." משרד החקלאות, אם כך, רואה בפיקוח המחירים ככלי משלים אבל לא ככלי העיקרי למלחמה ביוקר המחיה.

לפיקוח מחירים פוטנציאל לא גבוה להורדת מחירי המזון בישראל מעבר לרמתם היום

המושב השני של הכנס עסק בצורה פרטנית בחוק המזון. לחוק שלושה מרכיבים עיקריים. הראשון, והמרכזי שבהם, מסדיר את מערכת יחסי הספקים והקמעונאים – מערכת אשר החשש של המחוקק היה כי היא התפתחה לאורך השנים ככזאת המשמרת את כוחם של הספקים הגדולים ודוחקת מתחרים קטנים מזירת התחרות. הפרק שני מתייחס למגבלות על קמעונאים גדולים מלהתרחב באזורים גיאוגרפיים בהם הם דומיננטיים ואף במקרים מסויימים לאלץ אותם למכור או לסגור סניפים באזורים כאלו. הפרק השלישי

מיותר לציין שלא ניכר מאמץ מצד החנויות לעשות את השוואה הזאת בעבר. הוא ציין כי הממשלה לא הקימה אתר אינטרנט שיעשה השוואה זו, אלא התקווה היא שהמגזר הפרטי יעשה זאת באופן טוב יותר. כרגע המצב יבחן לתקופה של שנתיים ואם ימצא לנכון, הרעיון של אתר השוואה ממשלתי יחזור לשולחן הדיונים.

בכנס גם הוזכרה לא מעט ביקורת על חוק המזון וחששות מתופעות הלוואי שלו. ראשית, דובר על כך שבחוק המזון האסדרה מבוססת על היקף מכירות, בניגוד לנהוג בתחום ההגבלים העסקיים שם הפיקוח הוא על כוח שוק במקטע מסוים ולא על גודל כלכלי. המשמעות היא שהאסדרה בחוק המזון עשוי מחד למנוע מספק גדול עם נתח שוק של 5% מלרכוש מדפים ולתמרץ את הרשת למכור את מוצריו, ומאידך להתיר לספק קטן עם נתח שוק של 95% לקנות מדף ולעשות בדיוק את זה. המשמעות היא שחוק המזון עשוי דווקא להגן ולבצר מונופולים (במידה והם ספקים קטנים). שנית, בעוד שחוק ההגבלים העסקיים פוגע באופן ממוקד בכוח השוק מבלי לפגוע בהתנהגות שהיא חלק מתחרות בריאה, חוק המזון קובע בחלק מהמקרים איסורים גורפים יותר. זה בולט במיוחד בהסדרים אנכיים שיכולים במקרים רבים לקדם את התחרות בשוק ולא לפגוע בה. דוגמת חברה מקומית רוצה להיכנס ולהתקשר עם ספק בחו"ל, אשר תוכל לקבל ממנו מחירים מוזלים שתוכל לגלגל לצרכן בתמורה להתחייבות למכור את מוצריו במחיר זול יותר מהמתחרים.

החוק מטיל מגבלות יוצאות דופן דווקא על המקטע הקמעונאי – מקטע אשר שיעור הרווחיות שלו נמוך יחסית, ועל כן לא ברור שהוא שניתן לנצל בו כוח שוק

המרכיב השני בחוק המזון מתייחס למגבלות על קמעונאים גדולים מלהתרחב באזורים גיאוגרפיים בהם הם דומיננטיים ואף במקרים מסויימים לאלץ אותם למכור או לסגור סניפים באזורים כאלו. הכלכלן הראשי ברשות ההגבלים העסקיים הציג בכנס מודל סטטיסטי מורכב, עליו עמלה רשות ההגבלים העסקיים במשך תקופה ארוכה, אשר מאפיין את האזורים הגיאוגרפיים של תחרות בישראל בתחום קמעונאות המזון.

על פי החוק החדש, מעתה היחסים בין קמעונאים לבין ספקים יהיו ספציפיים וידברו על המחיר ליחידת מוצר בלבד.

בהתאם, המודל מחשב את רמת הריכוזיות של כל קמעונאי בכל אזור גיאוגרפי, על מנת להכריע האם יש להטיל עליו את המגבלות האמורות לעיל. רשות ההגבלים העסקיים מתכוונת לעשות שימוש במודל שפותח על מנת לטפל בהיבטים גיאוגרפיים של תחרות גם בענפים אחרים במשק.

המרכיב השלישי בחוק המזון מחייב קמעונאים שאינם קטנים לפרסם באופן רציף את כל מחירי המוצרים שלהם בכל אחד מהסניפים ובכל נקודת זמן בצורה אלקטרונית, אשר תאפשר לצרכנים לבצע השוואות מורכבות של רמת המחירים בין סניפים שונים. כפי שהציג זאת מנכ"ל המועצה הישראלית לצרכנות, הזכות לקבל מידע בר השוואה היא זכות בסיסית שהצרכן זכאי לה.

על פי חוק ההגבלים העסקיים אין לה מניעה, אבל על פי חוק המזון לא תוכל לעשות כן. לעיתים ריבוי מגבלות משמען פחות תחרות. שלישית, החוק מטיל מגבלות יוצאות דופן דווקא על המקטע הקמעונאי – מקטע אשר שיעור הרווחיות שלו נמוך יחסית, ועל כן לא ברור שהוא שניתן לנצל בו כוח שוק. הושמעה גם ביקורת על כך שחוק המזון עשוי למנוע עבור קמעונאים מסויימים את היכולת לצמוח ולהתרחב, מה שעשוי בסופו של דבר לפגוע בצרכן – אם בהיבט מחיר ואם בהיבט התועלת שיש לו מריבוי סניפים. רביעית, הועלה גם החשש שפרסום המחירים של כל המוצרים בכל החנויות באינטרנט, יסייע בחלק מהשווקים בהגעה לשיווי משקל מתואם – כזה בו המחירים דווקא גבוהים מידי. התקווה היא שתיאום כזה, אם יהיה, יהיה שולי, בעוד שהשיפור היכולת ההשוואה של המחירים על ידי הצרכנים תביא להגברה משמעותית של הלחצים התחרותיים על השחקנים בשוק.

האם צעדי הרגולציה הקיצוניים יחסית המופיעים בחוק המזון יביאו סוף סוף לירידת המחירים המיוחלת בענף, או שמא יצרו בו בעיות ועיוותים חדשים.

מרבית מרכיבי החוק יישומו בפועל במחצית הראשונה של שנת 2015. נותר כעת לראות האם צעדי הרגולציה הקיצוניים יחסית המופיעים בחוק המזון יביאו סוף סוף לירידת המחירים המיוחלת בענף, או שמא יצרו בו בעיות ועיוותים חדשים.

לחומר מקצועי נוסף בנושא רגולציה כלכלית בענף המזון ובענפים אחרים כנסו לאתר פורום הגבלים עסקיים ורגולציה באינטרנט:

<http://recanati.tau.ac.il/hurvitz-forum>

הכותבים הם מרצים מן החוץ בפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב, יועצים כלכליים לגופים ממשלתיים ופרטיים ומנהלי פורום הגבלים עסקיים ורגולציה.