



רשות ההגבלים העסקיים

- טיוטה להערות הציבור -

בחינה של ענף בשר הבקר הטרי

ירושלים, 3 במאי 2016, כה' ניסן תשע"ו

רח' עם ועולמו 4, ת.ד. 34281, ירושלים 9134102 | טלפון: 02-5458503 | פקס: 02-5458555

Am V'Olam St., P.O.B 34281, Jerusalem, 9134102 Israel | Tel: +972-2-5458500 | Fax: +972-2-5458555

www.antitrust.gov.il | lishka@aa.gov.il

תוכן עניינים

1.	מבוא	3
2.	תיאור ענף בשר הבקר הטרי בישראל	3
2.1	מקטע האספקה	4
2.2	מקטע הפיטום	6
2.3	מקטע השחיטה	6
2.4	מקטע השיווק	8
3.	מבנה התחרות בענף	9
3.1	מוצרי בשר בקר כשר טרי הם מוצרים מבודלים ביחס למוצרי בשר אחרים המשווקים בישראל	9
3.2	מוצרי בשר מפורק הם מוצרים מבודלים ביחס למוצרי בשר לא מפורק	10
3.3	קיומה של אינטגרציה אנכית	11
4.	חששות תחרותיים	12
4.1	כללי	12
4.2	חסמי כניסה והתרחבות – שחיטה מקומית ושיווק של בשר מפורק	13
4.3	חסמי כניסה והתרחבות - יבוא	14
5.	המלצות	16
5.1	המלצות בעניין יבוא בשר בקר טרי	16
5.2	עידוד השקעות בבתי מטבחים בינוניים וקטנים	17
6.	סיכום	17

1. מבוא

בשר בקר הוא אחד מהמזונות מן החי המשווקים בישראל. מזון מן החי כולל, בין היתר, בשר עוף, בשר בקר, בשר צאן, בשר חזיר, דגי מאכל, חלב, ביצים ודבש.

על פי נתוני המועצה לענף החלב בישראל, ייצור ושיווק (חל"צ) (להלן: "מועצת החלב") לשנת 2014, סך הצריכה השנתית של בשר בקר בישראל מוערכת בכ- 123 אלף טון.¹ מתוכם כ-53 אלף טון בשר טרי, המהווה כ-43% מסך צריכת בשר הבקר בישראל, והיתרה, בסך של כ-70 אלף טון, היא בשר שהוקפא קודם לשיווקו.² עוד עולה מנתוני מועצת החלב כי בשנת 2014, הצריכה השנתית הממוצעת לנפש של בשר בקר טרי בישראל עמדה על כ-6.48 ק"ג והצריכה הממוצעת לנפש של בשר בקר שהוקפא קודם לשיווקו הסתכמה בכ-8.52 ק"ג.

דוח זה יעסוק בייצור ושיווק של בשר בקר טרי. הבדיקה העלתה כי מזונות אחרים מן החי או בשר בקר שהוקפא קודם לשיווקו אינם מהווים תחליף קרוב לבשר הבקר הטרי, ולפיכך אינם נידונים במסגרת דוח זה.³ הדוח מתפרסם בעקבות בדיקה של ענף בשר הבקר הטרי שערכה חטיבת התחרותיות ברשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות"). הבדיקה נערכה מכוח סמכותו של הממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "הממונה") לערוך בדיקות אודות רמת התחרות בענפי משיק שונים, לדבות בחינת קיומם של כשלים בתחרות וחסימים לתחרות.

סמכותו של הממונה לערוך בדיקות שוק בייצור קבועה בסעיף 44א לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק"), סמכות אשר נוספה ב"תיאור החלב" המנהלי העומד לרשות הממונה במסגרת תיקון מספר 15 לחוק.⁴

בטרם יתגבש הדוח הסופי, מופץ מסמך זה להערות הציבור.

בפרק הבא יוצג תיאור כללי של ענף הבשר הטרי בישראל (פרק 2) ולאחר מכן יבחן מבנה הענף (פרק 3); יתוארו החששות התחרותיים הנובעים ממבנה זה (פרק 4); ויוצגו המלצות לעתיד לצורך הגברת התחרותיות (פרק 5).

2. תיאור ענף בשר הבקר הטרי בישראל

תהליך הייצור של בשר בקר טרי לשם שיווקו לצרכן מורכב ממספר שלבים. ניתן לחלק את התהליך לארבעה מקטעים עיקריים: אספקה, פיטום, שחיטה ושיווק.

מקטע האספקה מתייחס לשלב היבוא של עגלים או גידולם של עגלים מקומיים בחודשים הראשונים של חייהם. מקטע הפיטום מתייחס לשלב הפיטום של העגלים עד להגעתם למשקל המתאים לשחיטה, בדרך כלל בטרם הגיעם לגיל שנה. פיטום העגלים נעשה במתחמים המכונים מפטמות. בשלב הבא, מועברים העגלים אל בית מטבחים, בהם העגל נשחט ובשרו מפורק. השלב האחרון הוא מקטע השיווק של בשר טרי לקמעונאים, אטלזים, מפעלים לייצור מוצרי בשר או ללקוחות מוסדיים.

בפרק זה יוצגו בהרחבה המקטעים השונים בשרשרת הערך של ענף בשר הבקר הטרי, על מאפייניהם.

¹ ר' הסקירה השנתית של ענף החלב לשנת 2014 (http://www.halavi.org.il/info/idb/idb_year/shnaton2014_WEB.pdf).

² הכולל בשר קפוא ובשר מופשר (בשר שעבר הקפאה ולאחר מכן הופשר).

³ בחלק 3.1 נסקור את התחליפים האפשריים השונים של בשר בקר טרי ונראה כי אינם מהווים תחליפים קרובים עבורו.

⁴ חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 15), התשע"ד-2014, ס"ח 2449.

2.1 מקטע האספקה

ראשי הבקר בישראל הם ראשי בקר מגידול מקומי וכן ראשי בקר מיובאים. נהוג לחלק את ראשי הבקר לעדר הבשר ועדר החלב. ככלל, עדר החלב מאופיין בתפוקת חלב גבוהה יותר של הפרות ואילו עדר הבשר מאופיין באחוז גבוה יותר של תפוקת בשר.

עגלים מעדר החלב וכן עגלים ועגלות מעדר הבשר מופנים ברובם בסוף הליך הפיטום לשחיטה. לעומת זאת, עגלות מעדר החלב מופנות ברובן למשק החלב. פרות מבוגרות מעדר החלב אשר אינן משמשות עוד לייצור חלב מועברות גם הן לשחיטה.

קיימים פערי מחיר בשער בית המטבחים בין עגלים ועגלות השייכים לעדרים השונים. ככלל, עגלים ועגלות מעדר הבשר יקרים יותר מאשר עגלים ועגלות מעדר החלב. כמו כן, עגלים ועגלות מעדר החלב יקרים יותר מפרות בוגרות מעדר החלב.⁵

עגלים מעדר החלב מגודלים ברפתות, בעוד שקיימת העדפה לגדל עגלים מעדר הבשר בתנאי מרעה. בישראל פועלים קרוב לאלף משקים העוסקים בגידול ראשי בקר מעדר החלב. לעומת זאת, בשל מחסור בשטחי מרעה, קיים מספר מצומצם יחסית של משקים העוסקים בגידול ראשי בקר מעדר הבשר; משקים אלה מאוגדים בארגון מגדלי בקר לבשר ("אמב"ל").

לצד ראשי בקר מקומיים, כולל היצע ראשי הבקר עגלים מיובאים. עגלים המיובאים לישראל מועברים לתחנת הסגר או מקום הסגר ("קריט-נה") ב"ק זמן קצר לאחר שמונה ימים עד שלושה שבועות,⁶ במהלכו הם נבדקים על ידי השירותים הווטרינריים, ולאחר מכן מועברים לפיטום.

בשנים האחרונות קיימת מגמה ברורה של עלייה בוא העגלים לישראל. מגמה זו התחזקה לאחר ביטול המכס בגין יבוא עגלים לישראל.⁷ ההחלטה בעניין הנקבלה במהלך חודש מאי 2014, במסגרת אימוץ המלצותיה של הוועדה הבין-משרדית המשותפת למשרדי האוצר, החקלאות ופיתוח הכפר, הכלכלה והתעשייה (להלן: "משרד הכלכלה") ורשות ההגבלים העסקיים, בראשות הגברת יעל גולן (להלן: "צוות אנדרון") לבחינת המחירים בשוק החלב ושוק הבשר. על פי נתוני השירותים הווטרינריים לשנים 2013 - 2015, כמחצית מן היבוא מקורו באוסטרליה והיתר במדינות אירופה (כגון פורטוגל, ליטא, רומניה והונגריה). עגלים מיובאים מאוסטרליה הם עגלים מעדר הבשר ואילו עגלים המיובאים מאירופה הם ברובם עגלים מעדר החלב.

במקטע יבוא העגלים פועלים בישראל למעלה מעשרה יבואנים המייבאים עגלים מאוסטרליה וממדינות אירופה. השחקנים הבולטים במקטע זה הם פר-אור בע"מ, המייבא עגלים מאוסטרליה, וכן עגלי תל שווק בקר בע"מ ודה-לוי תוצרת חקלאית בע"מ, אשר מייבאים עגלים מאירופה.

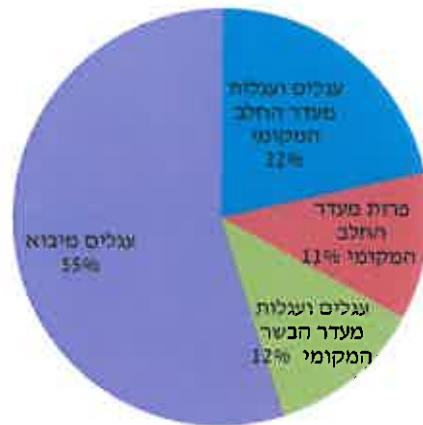
מנתוני מועצת החלב לשנת 2014 עולה כי כ-55% מההיצע הקיים בישראל של ראשי בקר מיועדים לשחיטה מקורו ביבוא, והיתר ראשי בקר מגידול מקומי ופרות מעדר החלב. תרשים 1 מפרט את התפלגות היצע ראשי הבקר המיועדים לשחיטה. התרשים מתייחס לשחיטה כשרה ולשחיטה לא-כשרה.

⁵ על פי שנתון מועצת החלב לשנת 2014 - http://www.halavi.org.il/info/idb/idb_year/shnaton2014_WEB.pdf

⁶ ראו תקנה 11 לתקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי-חיים), תשל"ד-1974.

⁷ קודם לביטול המכס על יבוא עגלים, הוטל מכס על יבוא עגלים במשקל של 240 ק"ג ומעלה.

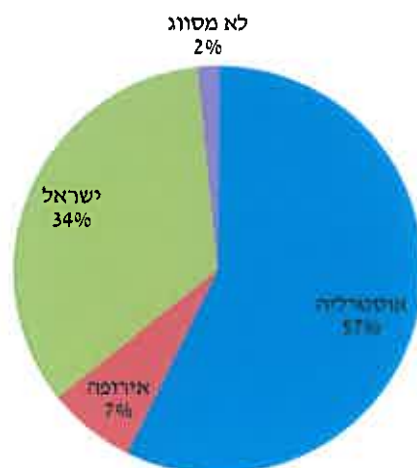
תרשים 1 - התפלגות היצע ראשי הבקר לשחיטה
(נתוני מועצת החלב, 2014)



למעלה ממוחצית מהעגלים בישראל מופנים לשחיטה, לא כשרה (ברשות הפלסטינית ובמגזר הערבי בישראל) או לשחיטה לא מפקחת ("שחיטה שחורה")⁸. היתר מופנה לשחיטה כשרה מפקחת בישראל.

עיון בהתפלגות היצע הבקר לשחיטה כשרה (תרשים 2) מלמד כי חלקם של העגלים מיבוא, בפרט עגלים וזמיראים מאוסטרליה, מסך ההיצע המופנה לשוק הכשר גדול משמעותית מהלקם בהיצע לשוק הכשר וחלא כשר יחד. על פי הערכות שחקנים בענף, הסכום לכך הוא שאחוז הבשר שניתן להפיק מהעגל וההסתברות שהבשר יימצא כשר לאחר השחיטה גדולים יותר אצל עגלים הזמיראים מאוסטרליה לעומת עגלים הזמיראים מאירופה ולעומת מרבית העגלים המגודלים בישראל.

תרשים 2 - התפלגות מקורות היצע ראשי הבקר לשוק הכשר
(נתונים שהתקבלו מהשירותים הווטרינריים, שנים 2013-2014 ; 2014 עד ספטמבר)



⁸ בהתאם לאומדן של מאסדרים שונים, היקף השחיטה השחורה הוא כ-20% עד 40% מסך השחיטה בישראל.

על רקע ההעדפה הברורה לעגלים אוסטרליים לצורך שחיטה כשרה, מרביתם של העגלים האירופיים וגם חלק ניכר מהעגלים הישראליים מופנים לשחיטה לא כשרה.

ראוי לציין כי חרף קיומם של יתרונות מסוימים לעגלים המיובאים מאוסטרליה, לא ניתן להצביע על כך שעגלים מקומיים או עגלים המיובאים ממדינות אירופה לא מהווים תחליף קרוב לעגלים המיובאים מאוסטרליה.

2.2 מקטע הפיטום

המקטע השני בשרשרת הערך של ענף בשר הבקר הטרי הוא מקטע הפיטום.

מספר שבועות עד מספר חודשים לאחר לידתו, העגל מועבר אל מתחם ייעודי הקרוי "מפטמה" לשם המשך גידולו ופיטומו עד להגעה למשקל מתאים לשחיטה (400 עד 600 ק"ג). שלב הפיטום אורך בין מספר חודשים לשנה, בהתאם למשקל העגל בעת הגעתו למפטמה.

מקטע הפיטום מאופיין בריבוי מתחרים. בישראל פועלות כמה מאות מפטמות עצמאיות, אשר רוכשות עגלים ממגדלים מקומיים או מיבואנים, מפטמות את העגלים ומוכרות אותם לאחר מכן לבתי מטבחים או לסוחרי בשר.

לצד מפטמות עצמאיות, פועלות בשוק מפטמות הנמצאות בקשרי בעלות משותפת (אינטגרציה אנכית) עם גורמים הפועלים במעלה או במורד שרשרת הייצור. בואני עגלים, מגדלי עדר הבשר המקומי, משקי עדר החלב המקומי, בתי מטבחים או סוחרי בשר פעילות מפטמות אלו אינה שונה מפעילתן של מפטמות עצמאיות.

מחיר העגלים המפוטמים נקבע על ידי המפוטמות תוך בחשבות במחירוניהם המפורסמים על ידי מועצת החלב ואמב"ל. מועצת החלב מפרסמת אחת לשבעה עד חצי ימים מחירון הידוע בשם "התקליט" של מחירי עגלים מפוטמים מעדר החלב המקומי. המחירון נערך בסיס וזומך למחיר הממוצע שבו נמכרו עגלים מפוטמים מעדר החלב המקומי במהלך התקופה שמאז פרסום "מחיר התקליט" הקודם. האומדן מבוסס על סקר מחירים שנערך בקרב מפטמות וסוחרים משמעותיים. בנוסף, אמב"ל מפרסם אחת לחודש מחירון מומלץ של עגלים מעדר הבשר המקומי.

המחירוניהם האמורים מתייחסים למחיר של עגלים מגידול מקומי אולם הדעת נותנת להם מהווים נקודת ייחוס לתמחור העגלים המיובאים. ראוי לציין כי המחירוניהם אינם רלוונטיים לעסקאות שמתבצעות בין שחקנים שביניהם מתקיימת אינטגרציה אנכית (בתי מטבחים או סוחרים המחזיקים מפטמות).

2.3 מקטע השחיטה

המקטע השלישי בשרשרת הערך של ענף בשר הבקר הטרי הוא מקטע השחיטה של ראשי בקר.

תקנות מחלות בעלי-חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964 מחייבות כי שחיטת בהמה למאכל תיעשה בבית מטבחים בלבד. פעילות השחיטה בבתי המטבחים מתבצעת תחת פיקוח של השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הבריאות והרשויות המקומיות. כאמור, בהתאם להערכות של גורמים הפועלים בענף, לצד בתי המטבחים המפוקחים קיימת שחיטה לא מפוקחת שאינה חוקית בהיקף שאינו זניח.⁹

חלק מבתי המטבחים מייצרים מוצרי בשר בקר לשוק הכשר ולשוק הלא כשר, וחלק מבתי המטבחים מייצרים מוצרי בקר לשוק הלא כשר בלבד. על מנת שבשר בקר יחשב כשר עליו להישחט שחיטה כשרה. תנאי און בלתו

⁹ דוח זה עוסק בשחיטה מפוקחת בלבד.

לשחיטה כשרה הוא שהיא תבצע על ידי שוחט ומשגיח מוסמכים מטעם הרבנות הראשית.¹⁰ בסיומה של השחיטה נקבעת דרגת הכשרות של הבשר – בשר כשר, בשר כשר "חלקי" (דרגת הכשרות הגבוהה ביותר) או בשר שאינו כשר (המכונה בשר טרף).

החלק האחורי של הבקר נחשב לא כשר גם אם זה נשחט בשחיטה כשרה, אלא אם בוצע בחלקים האחוריים תהליך שנקרא "ניקור". תהליך זה מורכב ויקר באופן יחסי.

נוסף להבחנה בין בתי מטבחים אשר מוסמכים לבצע שחיטה כשרה לבין בתי מטבחים אשר אינם מוסמכים לכך, קיימת הבחנה בין בתי המטבחים הכשרים השונים הנובעת מסוג המוצרים אשר הם מוסמכים או מסוגלים לייצר.

ניתן לחלק את מוצרי הבשר אשר מיוצרים בבתי מטבחים כשרים לשלושה סוגים עיקריים:

(א) מוצרי בשר לא מפורקים ולא ארוזים, כגון רבעים או שמיניות ("בשר לא מפורק"). מדובר במוצר בסיסי אשר דורש פירוק נוסף של הבשר לנתחים על מנת לשווק את הבשר לצרכן הסופי. בית מטבחים אשר מייצר מוצרים לא מפורקים בלבד נדרש לקבל רישיון-עסק מהרשות המקומית וכן רישיון הפעלה מהשירותים הווטרנריים מכוח תקנות מחלות בעלי-חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964 ("תקנות בעלי חיים").

(ב) מוצרי בשר מפורקים לנתחים וארוזים. אקום ("בשר מפורק"). מדובר במוצרי בשר מחולקים לנתחים, ארוזים ומוכנים לשיווק לצרכן הסופי. מפורק מוכר בדרך כלל במארז הכולל מספר נתחים המכונה "קיט". קיט עשוי לכלול נתחים מסוג אחד, כגון קיט מטה או קיט אנטרקוט) או נתחים מסוגים שונים (למשל קיט קדמי, המכיל את כל הנתחים שפורקו מהרבע הקדמי, הבקר). על מנת לייצר מוצרי בשר מפורקים, על בית מטבחים לקבל רישיון יצרן ממשרד הבריאות והיתר פירוק מהשירותים הווטרנריים. לשם כך, על בית המטבחים להקצות מבנה נפרד לפירוק ולארגון של בשר, להחזיק ציוד מתאים ולהעסיק עובדים בעלי מיומנות בפירוק בשר. דרישות אלה הן דרישות מצטברות על אלה המפורטות בלייצור בשר לא מפורק.

(ג) מוצרי בשר כשרים מהחלקים האחוריים של הבקר. על מנת לייצר מוצרים אלה, בית מטבחים נדרש לעמוד בתנאים המצטברים המפורטים לעיל וכן להקצות צוות ניקור המוסמך על ידי רשות.

במקטע השחיטה פועלים כיום בישראל עשרה בתי מטבחים לשחיטת בקר (לשחיטה כשרה ולשוק הלא כשר), מתוכם חמישה בלבד מוסמכים לבצע שחיטה כשרה.

בתי המטבחים בעלי נתח השוק הגדול ביותר הם בקר תנובה שאן מוצרים אזוריים (להלן: "תנובה") ובית מטבחים דבאח בע"מ (להלן: "דבאח"). מנתונים של השירותים הווטרנריים לשנת 2015, עולה כי נתח השוק המשותף של תנובה ודבאח בשחיטה כשרה הוא כ-77%. לצדן של תנובה ודבאח פועל בית מטבחים ש.ח. שינוע בע"מ (להלן: "בית מטבחים חיפה") אשר נתח השוק שלו עמד על כ-18% ובית מטבחים בקר טירה אשר נתח השוק שלו נמוך מאד. בית מטבחים הצפון ירכא (להלן: "בית מטבחים ירכא") מוסמך לבצע שחיטה כשרה אך אינו פעיל כיום.¹¹

¹⁰ בפועל, רוב בתי המטבחים הכשרים נתונים תחת פיקוח נוסף של משגיחי כשרות פרטיים (בד"צ).

¹¹ נתחי השוק מבוססים על היקף השחיטות של בתי המטבחים הכשרים, על פי נתוני שחיטות של השירותים הווטרנריים. בנתוני השירותים הווטרנריים אינם מבחינים בין שחיטות כשרות לבין שחיטות לא-כשרות. עם זאת, הבדיקה העלתה כי כמעט כל השחיטות של בתי המטבחים הכשרים (ואצל חלקם – כל השחיטות) הן שחיטות כשרות.

כפי שתואר לעיל, בין בתי המטבחיים המוסמכים לבצע שחיטה כשרה ישנו בידול המתבטא בסוג המוצרים שביכולתו של בית המטבחיים לייצר. הבידול נובע בעיקר מן התשתיות בהן מחזיק בית המטבחיים וכפועל יוצא מהרישיונות שבידיו.

מתוך ארבעת בתי המטבחיים הכשרים הפעילים כיום, שלושה בתי מטבחיים בלבד (תנובה, דבאח וחיפה) מחזיקים ברישיון בית מטבחיים תעשייתי ומוסמכים לייצר מוצרי בשר הפטורים מבדיקות משנה.¹² מתוכם, שני בתי מטבחיים בלבד (תנובה ודבאח) מוסמכים ומסוגלים לייצר בשר מפורק, כלומר מוצרים הדומים ביותר למוצר הסופי אותו רוכש הצרכן ואשר לא דורשים פעולות פירוק נוספות טרם שיווקם.¹³ תנובה ודבאח הם גם בתי המטבחיים היחידים אשר מסוגלים לייצר מוצרי בשר כשרים מחלקי בקר אחוריים (למשל נתחי סינטה או פילה), שכן תהליך "הניקור" מחייב כאמור פירוק מקדים של הבשר.

2.4 מקטע השיווק

המקטע האחרון בשרשרת הערך של ענף בשר הבקר הטרי הוא מקטע השיווק.

השחקנים הפועלים במקטע השיווק הם בתי מטבחיים, סוחרי בשר ויבואני בשר. סוחרי בשר קונים ראשי בקר, בדרך כלל עגלים מפוטמים, ויוצאים את ראשי הבקר בבתי מטבחיים תמורת תשלום ומשווקים את הבשר לקוחות. יבואנים של בשר טרי לישראל מאים את מרבית הבשר ממספר מצומצם של מדינות באירופה ובדרום אמריקה. כפי שפורט בהמשך, מכס יבוא המוטל על יבוא בשר טרי, היקף יבוא הבשר לישראל מוגבל, הלכה למעשה, לכמות שניתנת במסגרת מכסות פטורות ממכס.

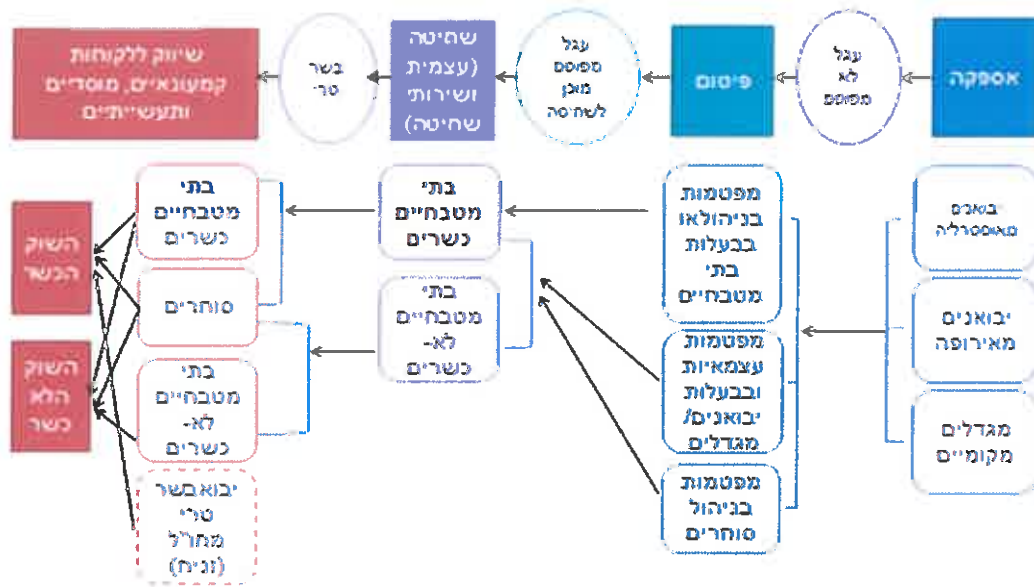
הלקוחות העיקריים של בשר הבקר הטרי הם לקוחות קמעונאיים, איטליזים, לקוחות מוסדיים ולקוחות תעשייתיים (מפעלים המייצרים מוצרי בשר מעובדים). למשל, איטליזים אי מפעלים המייצרים מוצרי בשר מעובדים, רוכשים על פי רוב בשר לא מפורק ומבצעים את הפירוק בעצמם. לעומת זאת, ישנה קהילה, ובכלל זה חלק מהקמעונאים, אשר מעדיפים או נאלצים משיקולים שונים לרכוש מוצרי בשר מפורקים. במקטע השיווק קיימים שחקנים רבים באופן יחסי אשר משווקים בשר לא מפורק. אלה כוללים את בתי המטבחיים הגדולים (תנובה, דבאח ובית מטבחיים חיפה) ולצדם עשרות סוחרי בשר, אשר רוכשים שירותי שחיטה מבתי המטבחיים ולא פעילים בעצמם בשלבי הייצור.

לעומת זאת, בשיווק של בשר מפורק פועלים כיום רק שני ספקים מקומיים – תנובה ודבאח. כלומר, שני אלה הם השחקנים היחידים שמשווקים מוצרי בשר מפורק משחיטה מקומית והם היחידים אשר משווקים נתחים כשרים משחיטה מקומית המיוצרים מהחלק האחורי של העגל. לצד שיווק מוצרי בשר מפורק משחיטה מקומית, במהלך 2015 החל שיווק של בשר טרי מפורק מיובא. היקף היבוא צפוי לגדול בשנת 2016, אך נכון לסוף שנת 2015 מדובר בהיקף זניח בלבד.

תרשים 3 – מבנה שרשרת הערך בענף הבשר

¹² בית מטבחיים שמחזיק ברישיון בית מטבחיים תעשייתי מכוח תקנה 75 לתקנות בעלי החיים פטור מבדיקות משנה. בדיקות משנה הן בדיקות שנערכות לכל סוגי המזון מן החי בכניסה למדינת ישראל ובמעבר בין ישובים. מטרת בדיקות המשנה היא, בין היתר, לוודא שלא שבשר אשר אינו ראוי למאכל אדם, בשל פגם בייצור או בהובלה, ישווק לצרכן. בהתאם, על משווק הבשר מוטלת חובה מכוח תקנות שחיטת בהמות להגיע פיזית עם הבשר לרופא הווטרינרי הרשותי בכל אחת מהרשויות המקומיות שבהן הוא מעוניין לשווק את הבשר לצורך בדיקתו. בגין בדיקות המשנה נגבית אגרה.

¹³ עם זאת, קמעונאים ואיטליזים מציעים לצרכן שירותי חיתוך ופירוק נוספים על פי דרישה.



3. מבנה התחרות בענף

פרק זה עוסק במבנה התחרות בענף בשר הבקר הטרי. תחילה נראה כי מוצרי מזון אחרים מן החי אינם מהווים תחליפים קרובים לבשר בקר וכי בשר בקר משווק כשהוא קפוא או מופשר (בשר שעבר הקפאה ולאחר מכן הופשר) לא מהווה תחליף קרוב לבשר בקר המשווק כשהוא טרי. כמו כן, נראה כי קיים בידול בין בשר בקר טרי לא מפורק לבין בשר בקר טרי מפורק. לאחר מכן, נסקור את מבנה התחרות במקטעים השונים שתוארו לעיל.

3.1 מוצרי בשר בקר טרי הם מוצרים מבודלים ביחס למוצרי בשר אחרים המשווקים בישראל

בשר בקר אינו מהווה מבחינת הצרכן תחליף קרוב לסוגים אחרים של מזונות נהתי ובכלל זה סוגים אחרים של בשר (עוף, צאן או חזיר). בין בשר בקר לבין המזונות האחרים מן החי קיים ידני ניכר המתבטא בטעם, בערכים תזונתיים, במרקם, בשימוש ובאופן ההכנה. זו גם התפיסה של השחקנים בפועלים בשוק.

בשר בקר לא כשר לא מהווה תחליף לבשר כשר, עבור צרכן שומר כשרות. מרבית הקמעונאים הגדולים הפועלים בישראל מחזיקים בתעודת כשרות ועל כן בשר לא כשר לא נמכר כלל בחנויותיהם. בדומה, בשר לא כשר לא מהווה תחליף לבשר כשר עבור איטליזים, לקוחות מוסדיים ולקוחות תעשייתיים אשר מחזיקים בתעודת כשרות. עם זאת, לא מן הנמנע כי בשר כשר יכול להיות תחליפי לבשר לא כשר. דוח זה בוחן את ענף הבשר הבקר הטרי הכשר בלבד, ולפיכך, בחינת תחליפיות זו חורגת מגדרי העבודה. בהתאם, ולשם הנוחות, מכאן ואילך ההתייחסות היא לבשר כשר בלבד, אלא אם צוין אחרת.

בשר בקר משווק כשהוא טרי, כלומר בשר שלא עבר עיבוד כלשהו למעט צינון ("בשר טרי"), או כשהוא קפוא, כלומר בשר אשר עבר הקפאה ומשווק כשהוא קפוא ("בשר קפוא"). בנוסף, בישראל נהוג לשווק בשר בקר מופשר,

כלומר בשר שעבר הקפאה ולאחר מכן הופשר ("בשר מופשר"). חלק ממוצרי הבשר המשווקים בישראל כשהם קפואים עברו עיבוד נוסף מלבד הקפאה.¹⁴

בשר קפוא או בשר מופשר לא מהווים תחליף קרוב לבשר טרי. קיימות מספר סיבות לכך.

ראשית, התפיסה של גורמים הפועלים בענף היא שבשר טרי נחשב לאיכותי יותר באופן ניכר מבשר קפוא או מבשר מופשר. בהתאם, רוב הגורמים הפועלים בענף לא רואים בבשר קפוא או מופשר תחליף קרוב לבשר טרי.

שנית, משיחות עם גורמים בענף עולה כי מוצרי בשר טרי (משחיטה מקומית) נמכרים במחיר ממוצע הגבוה ביותר מ-50% ממחיר מוצרי בשר קפוא מקבילים.¹⁵ עוד עולה כי מחיריהם של מוצרי בשר טרי גבוהים גם ממחירי מוצרי הבשר המופשר המקבילים. להערכת גורמים בענף, פער המחירים בין בשר טרי משחיטה מקומית לבשר מופשר עומד על כמה עשרות אחוזים.

שלישית, קיימים פערים פונקציונליים בין בשר בקר טרי לקפוא. חיי המדף של בשר קפוא ארוכים לאין שיעור לעומת חיי המדף של בשר טרי או מופשר. הבשר הקפוא נמכר בחנות במחלקת הקפואים באריזות מוכנות מראש בעוד שהבשר הטרי נמכר בחנות במחלקת הקצביה. רכישת מוצרי בשר בקצביה מאפשרת לצרכן לרכוש כמות מדויקת ולבחור צורת חיתוך, אריזה או תכולה המתאימה לצרכיו, דבר אשר לא מתאפשר בנוגע למוצרים ארוזים מראש. כמו כן, לכל הפחות חלק מהמוצרים המשווקים בישראל בתחום הבשר הקפוא הם מוצרים מעובדים (מוצרים להם נוספו בתהליך הייצור מים, מלח או חומרים נוספים).

לעניין ההבחנה בין בשר טרי לבשר מופשר, ראוי לזכור שגורמים רבים גם להוראות חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015 אשר צפוי להיכנס לתוקף ביום 30 במאי 2017. סעיף 9(ה) לחוק זה קובע כך: "עוסק במזון לא ייצר, ייבא או ימכור מוצר בשר קפוא שהופשר אלא אם כן הוא יהיה מראש ומסומן במילים 'מוצר בשר מעובד מופשר'. כלומר, עם כניסת החוק לתוקף יחייב הבדל בין בשר טרי, אשר ימשיך להיות משווק לצרכן כמו שהוא משווק היום, לבין בשר מופשר אשר ישווק ארוז מראש (ולא בקטיגורי) ויסומן כבשר מעובד.

עוד יש לציין כי על יבוא של בשר טרי מוטל מכס בשיעור לא מרבי בעוד שעל יבוא של בשר קפוא (אשר ניתן גם להפשירו ולשווקו כבשר מופשר) לא מוטל מכס כלל. הטלת מכס על יבוא בשר טרי יגביל עשויה אף היא להצביע שלא מדובר בסוגי מוצרים תחליפיים, שכן אחרת לא היה כל טעם להטיל מכס רק על בשר טרי ולא על הבשר הקפוא.

3.2 מוצרי בשר מפורק הם מוצרים מבודלים ביחס למוצרי בשר לא מפורק

עמדנו לעיל על כך שמוצרי בשר בקר טרי נמכרים ללקוחות קמעונאים, תעשייתיים ולקוחות מוסדיים, כמוצרי בשר בקר לא מפורקים (כלומר רבעים או שמיניות) או כמוצרי בשר מפורקים (כלומר נתחי בשר מפורקים וארוזים בוואקום, המוכנים לשיווק). מוצרי בשר לא מפורק אינם מהווים תחליף קרוב למוצרי בשר מפורק, ובמקרים מסוימים אינם מהווים תחליף כלל, מבחינת לקוחות מסוימים, ובין היתר, מבחינת חלק מהקמעונאים הגדולים.

לקוחות הרוכשים מוצרי בשר לא מפורק נדרשים להקצות לשם פירוק הבשר שטח עבודה, להחזיק ציוד ייעודי לפירוק הבשר ואריזתו ולהעסיק קצבים המיומנים בפירוק של בשר. לדברי גורמים הפועלים בענף, קיים מחסור

¹⁴ לפי סעיף 9 לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015, בשר מעובד הוא בשר שעבר עיבוד מכל סוג שהוא, לרבות הוספת מים, תבלינים, חומרי כבישה או חומרים אחרים, וכן הפשרה וכבישה. העדפות הצרכנים עשויות להיות מושפעות מן ההבחנה בין מוצרי בשר מעובדים ללא-מעובדים.

¹⁵ כאמור לעיל, נכון למועד עריכת הבדיקה יבוא בשר טרי בישראל נעשה בהיקפים זניחים בלבד.

בקצבים מיומנים בפירוק בשר. בחנויות אשר אין בהן די שטח על מנת להקצות מקום לצרכי פירוק בשר או ללקוחות שאין ביכולתם להשקיע את התשומות הנדרשות לצורך פירוק בשר, מוצרי בשר לא מפורק לא מהווים תחליף למוצרי בשר מפורק.

מעבר לכך, רכישה של בשר מפורק מגלמת יתרונות שונים. רכישה של מוצרי בשר מפורק מאפשרת גמישות בקביעת כמויות הרכישה של חלקי בקר שונים, בהתאם למידת הביקוש שלהם בקרב הצרכנים. לקוח שרוכש, לדוגמה, רבע בקר קדמי לא מפורק יכול לפרק את הרבע לנתחים שונים כגון פילה מדומה, כתף, אנטרקוט, שפונדרה, חזה וכדומה (נתח אחד מכל סוג). אולם, ככל שחלק מהנתחים מבוקשים יותר בקרב הצרכנים של אותו לקוח וחלק פחות, רכישה של מוצרי בשר מפורק מאפשרת להתאים את הנתחים הנרכשים לביקוש (למשל להזמין כמות גדולה יותר של נתחי אנטרקוט וכמות קטנה יותר של נתחים אחרים, שהביקוש להם נמוך יותר). מעבר לכך, מוצרי בשר כשרים מחלקי הבקר האחוריים, ובכלל זה חלקים שהביקוש להם גבוה (למשל סינטה או פילה) ניתנים לרכישה רק כמוצרי בשר מפורק, שכן הליך הניקור (תהליך המבוצע על מנת להכשיר נתחים מהחלקים האחוריים של הבקר) מחייב פירוק מקדים של הבשר. כלומר, נתחים מחלקי הבקר האחוריים משווקים כמוצרי בשר מפורק בלבד. לבסוף, רכישה של מוצרי בשר מפורק מאפשרת ללקוח חיסכון בפחת (בשל חלקים בלתי אכילים) שנותר כתוצאה מפירוק בשר. העצם. ראוי לציין שחיסכון זה לא מתבטא בהכרח בהפחתת עלות ללקוח, שכן ייתכן שחיסכון זהות מגולם במחיר הבשר המפורק.

לאור כל אלה, מוצרי בשר לא מפורק מהווים יצרן מבחינת לקוחות מסוימים, תחליף קרוב למוצרי בשר מפורק.

3.3 קיומה של אינטגרציה אנכית

חלק מן השחקנים הפועלים בענף הבשר הטרי. גלים במספר מקומות שונים, תוך קיומה של אינטגרציה אנכית בין המקטעים. שני השחקנים העיקריים בענף, תנופה ודבאח, פועלים באינטגרציה אנכית מלאה, כלומר הם פועלים, בעצמם או באמצעות חברות קשורות, בכל אחד מן המוקדים המפורטים לעיל - יבוא עגלים, פיטום, שחיטה ושיווק.

במסגרת בדיקת הרשות נמצא כי לאינטגרציה האנכית מספר יעילות. ראשית, האינטגרציה האנכית מאפשרת מיטוב ניהול שרשרת האספקה. תנודתיות בביקושים לאורך השנה (למשל בגלל תקופות חגים) מחייבת תכנון מוקדם לאורך שרשרת האספקה (החל מיבוא העגלים, עובר לפיטום, שחיטה ושיווק) על מנת לאפשר רציפות באספקת הבשר הטרי ועמידה בביקושים. שנית, קיומה של אינטגרציה אנכית מאפשר להתגבר על חסם כניסה לפעילות יבוא עגלים. תהליך היבוא, במיוחד יבוא עגלים מאוסטרליה, הוא תהליך מורכב, יקר ובעל יתרונות לגודל, לפיכך, קיומה של אינטגרציה עם מקטעים אחרים בהמשך שרשרת האספקה מקטין את הסיכון הכלכלי הכרוך ביבוא עגלים. בנוסף, אינטגרציה בין הייצור (בית מטבחים) לבין השיווק מאפשרת, בנסיבות העניין, להפנים יתרונות מניהול יעיל ושוטף של המידע בין המקטעים, לדוגמה בכל הכרוך ביכולת לנטר תקלות בטיחות מזון ולטפל בהן.

לבסוף, ככלל, אינטגרציה אנכית מובילה לביטול מרווחים כפולים וחיסכון בעלויות. כך למשל, פעילות במסגרת אינטגרציה אנכית מאפשרת לחסך בדמי ביול בסך 45 ש"ח לעגל שנגיבת כיום בגין העברת בעלות על העגל לאורך המקטעים השונים של שרשרת האספקה.

מנגד, אינטגרציה אנכית לאורך שרשרת האספקה יכולה להוות חסם כניסה בפני שחקן חדש המבקש להתחיל לפעול או מבקש להרחיב את פעילותו בייצור או בשיווק. חסמי הכניסה יידונו בפירוט בפרק הבא.

4. חששות תחרותיים

4.1 כללי

בספרות הכלכלית מקובלת ההנחה כי מבנה שוק אוליגופולי, כלומר שוק המאופיין במספר מועט של מתחרים, מביא לכך שכל שחקן בשוק פועל מתוך הבנה שהתנהגותו משפיעה על התנהגותם של השחקנים האחרים בשוק. על כן, בתהליך קבלת החלטות עסקיות וגיבוש אסטרטגיה עסקית הנכונה מבחינתו, כל שחקן בשוק מפנים גם את תגובת מתחריו.¹⁶ מקובל להניח כי ההפנמה של השחקנים בשוק שהתנהגותם משפיעה בהכרח על התנהגותם של השחקנים האחרים עשויה להביא להפחתת עוצמת התחרות ביניהם.

מיעוט מתחרים כשלעצמו אינו מעיד בהכרח על קיומה של בעיה תחרותית. דיני ההגבלים העסקיים – באופן כללי ובהקשר האוליגופולי – אינם עוסקים ב"ספירת ראשים", אלא בטיפול בתופעה הכלכלית המכונה כוח שוק. כוח שוק עלול להתפתח בשווקים בהם פועלים מעט מתחרים, ואשר מתקיימים בהם תנאים או תכונות נוספים המאפשרים השגתו של שיווי משקל מתואם ושימורו. קיומם של תנאים אלו תורם ליכולתם של השחקנים בשוק להגיע לתאום, לזהות, תוך פרק זמן סביר, התרחשותן של סטיות משיווי המשקל המתואם, ולנקוט צעדי תגובה "עונשיים" אשר יש בהם להחזית את התמוצעים לסטות משיווי המשקל האמור. מבין התנאים הכלכליים השכיחים המאפשרים תאום משתמע מקובל למנות קיומם של חסמי כניסה לשוק, חסמי מעבר, שקיפות עסקאות וכדומה.¹⁷ במצב שכזה הפחתת התחרות בשוק אוליגופולי אינה נובעת בהכרח מתאום מפורש בין מתחרים או מהסכמה מפורשת ביניהם אלא ממבנה השוק עצמו.¹⁸

התנהלות מעין זו מכונה בספרות גם 'תיאום משותף' ("Tacit Collusion"). כתוצאה מהתנהלות מתואמת, עשויות להיקבע בשוק רמות מחיר, כמות או איכות, ושונות מאלו שהן רות בהיעדר תיאום, וכך נפגעת משמעותית הרווחה החברתית.¹⁹

מקטעי הייצור והשיווק של בשר בקר טרי מפורק הם בעלי מאפיינים אוליגופוליים מובהקים. תנובה ודבאח הם הגורמים היחידים אשר מייצרים בישראל בשר בקר טרי מפורק והיחידים שניתן להם בשר בקר טרי מפורק משחיטה מקומית. נכון לסוף שנת 2015, היקף יבוא של בשר בקר טרי הוא זניח ולא מהווה רסן תחרותי משמעותי. כמו כן, במקטעים אלה מתקיימים, על פני הדברים, תנאים לקיומו של תיאום משתמע – חסמי כניסה משמעותיים, חסמי התרחבות ודמיון בין המוצרים המיוצרים ומשווקים על ידי השחקנים השונים.

¹⁶ RICHARD WHISH & DAVID BAILEY, COMPETITION LAW 561 (7th ed., 2012);
Nicolas Petit, The Oligopoly Problem in EU Competition Law in RESEARCH HANDBOOK IN EUROPEAN COMPETITION LAW 259 (Ioannis Lianos & Damien Geradin ed., 2013). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1999829>
¹⁷ GEORGE J. STIGLER, A THEORY OF OLIGOPOLY, J. Pol. Econ (1964) reprinted in 6(2) Competition Pol'y Int'l at 253 (2010);
¹⁸ JEAN TIROLE, THE THEORY OF INDUSTRIAL ORGANIZATION §6.1 (1992)
ר' גילוי דעת מאת הממונה על הגבלים עסקיים: הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים, סעיף ד(2)(נ) לגילוי הדעת, 5001710 הגבלים עסקיים 2011.
¹⁹ RICHARD WHISH & DAVID BAILEY, בעמוד 561, מיכל (שיצר) גל, מנחם פרלמן וטליה סולומון, "הכרזה על קבוצת ריכוז – פתרון חלקי לבעיית ההתאמה האוליגופוליסטית", משפטים לו תשס"ו 13, 15.
¹⁹ RICHARD WHISH & DAVID BAILEY, עמודים 561-559. כן ר' מיכל (שיצר) גל, מהו "קסדר"? קו הגבול בין תיאום לבין התאמה בחוק ההגבלים העסקיים, עיוני משפט כט(3), 606.

4.2 חסמי כניסה והתרחבות – שחיטה מקומית ושיווק של בשר מפורק

קיימים חסמי כניסה והתרחבות משמעותיים למקטע השחיטה. חסמים אלה נובעים מקיומה של אסדרה ממשלתית, מהצורך בהשקעות הון משמעותיות, מיתרונות לגודל ומעצם קיומה של אינטגרציה אנכית אצל השחקנים המרכזיים הפועלים בענף.

הפעלה של בית מטבחים נתונה תחת אסדרה קפדנית שנועדה להבטיח שמירה על בריאות הציבור. ההפעלה מותנית בקבלת אישורים רגולטוריים מהשירותים הווטרinariים ומהרשות המקומית. התנאים לקבלת האישורים כוללים מציאת מיקום מתאים לבית המטבחים ועמידה בסטנדרטים בסיסיים של תשתיות ייצור. כמו כן, לשם ביצוע שחיטה כשרה, על בית המטבחים לקבל תעודת כשרות מהרבנות.

ראוי לציין כי במסגרת חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015 צפויים לחול שינויים משמעותיים באופי הפיקוח על ייצור בשר בישראל. בין היתר, במסגרת החוק נקבעה החובה על בתי המטבחים לקבל אישור ייצור נאות או ליישם תכנית בטיחות מזון. כמו כן, נקבעו הוראות בדבר פיקוח וטרינרי על הליכי ייצור של בשר והוראות מתמירות לגבי הובלת הבשר מבית מטבחים. לאחר כניסתו של החוק האמור לתוקף, דרישות רגולטוריות להן כפופה פעילות בתי המטבחים צפויות להיות מחמירות יותר ביחס למצב כיום, דבר המשליך גם על חסמי הכניסה לענף. בנוסף לממצאי הדיקה של הרשות, לפי שעה, רק תנובה ודבאח קרובים לעמוד בדרישות המחמירות כאמור. דבר המקנה לכבר הינם יתרון תחרותי על בתי המטבחים האחרים.

הקמה של בית מטבחים כשר ברמת טיפוסית של תשתיות פירוק ואריזה) כרוכה בהשקעת הון ניכרת להקמת תשתית לביצוע השחיטה, חדרי קירור וכן חלל המלח. הדרושים להכשרת הבשר לאחר שחיטתו וכן לרכישת ציוד הדרוש לצרכי שחיטה, הכשרה, אחסנה וקירור.

כאמור, בית מטבחים בסיסי נדרש לבצע בדיקת משנה כלומר לקבל אישור וטרינרי לכל משלוח בשר בכל רשות מקומית בנפרד טרם שיווקו. הדרישה לבצע בדיקות משנה מאטה את קצב אספקת הבשר וכרוכה בעלויות. על מנת לקבל פטור מביצוע בדיקות משנה, בית מטבחים נדרש לקבל רישיון בית מטבחים תעשייתי. על מנת לקבל רישיון כאמור, בית המטבחים נדרש להשקיע בתשתיות מתקדמות יותר. דבר הכרוך מטבע הדברים בהשקעת הון משמעותית. בית מטבחים אשר אין בידיו רישיון בית מטבחים תעשייתי עשוי למצוא עצמו בנחיתות תחרותית אל מול בית מטבחים המחזיק ברישיון כאמור. כפי שצוין, כיום רק בית מטבחים אחד (חיפה) מלבד תנובה ודבאח מחזיק ברישיון בית מטבחים תעשייתי.

בית מטבחים אשר מעוניין לייצר מוצרי בשר מפורק נדרש להחזיק באישורים רגולטוריים לכך ממשרד הבריאות ומהשירותים הווטרinariים. לצורך קבלתם, נדרשת הקמה של תשתיות פירוק ואריזה, הכוללות בין היתר הקצאת מבנה ייעודי לפירוק בשר ורכישת ציוד לפירוק הבשר ואריזתו בוואקום. כמו כן, בית המטבחים נדרש להעסיק כוח אדם נוסף מיומן בפירוק בשר. כאמור, תנובה ודבאח הם בתי המטבחים היחידים כיום שמוסמכים לפרק ולארוז בשר.²⁰

לבסוף, חסמי כניסה לשוק מתבטאים גם בקיומם של יתרונות לגודל. בפעילותו של בית מטבחים מעורבות תקורות קבועות משמעותיות כך שבית מטבחים הפועל דרך קבע ושוחט כמות גדולה של ראשי בקר נהנה מעלות ממוצעת נמוכה יותר.

²⁰ שימוש בשירותי פירוק ואריזה על ידי גוף חיצוני כמו מפעל עיבוד בשר מהווים חלופה נחותה לאור הצורך בחובלה כפולה בקירור – מבית המטבחים למפעל העיבוד ומשם ללקוח – תהליך הכרוך בעלויות ובהגברת הסיכון לפגיעה באיכות ותקינות הבשר ובשל כך מצמצם את הכדאיות הכלכלית. כמו כן, משיחות עם גורמים בשוק עולה כי כיום קיים מספר מצומצם מאד (אם בכלל) של מפעלי פירוק בשר בכשרות מהודרת הזמינים למתן שירותי פירוק ללקוחות חיצוניים.

גם בכל הנוגע לשיווק של בשר כשר, קיימים חסמי כניסה משמעותיים. פעילות במקטע השיווק מחייבת הקמה של מערך הפצה בקירור בפריסה רחבה, דבר אשר כרוך בעלויות ניכרות. חסם כניסה נוסף מתבטא בקיומו של מוניטין. בשר טרי הוא מוצר רגיש מבחינה בריאותית ותברואתית. לפיכך, לקוחות מעדיפים להתקשר עם ספק בשר בעל מוניטין. הדבר מקנה יתרון לשחקנים הוותיקים בתחום ומקשה על שחקנים חדשים.

בית מטבחים אשר מבקש לפעול גם בשיווק תוצרתו, לעומת מתן שירותי שחיטה בלבד למשווקים, עומד גם בפני חסם הנובע מן הצורך בהשקעת הון לצורך רכישה ראשונית של ראשי בקר לשחיטה. לקוחות רבים דורשים מבית מטבחים להוכיח יכולת שחיטה ואספקה רציפה, דבר המחייב את בית המטבחים להשקיע הון משמעותי ברכישת כמות מספקת של ראשי בקר לצורך תחילת הפעילות.

מספר בתי המטבחים הכשרים נמצא במגמת ירידה בשנים האחרונות, לאחר שכמה בתי מטבחים כשרים נסגרו.²¹ עודף כושר הייצור הנוכחי של בתי המטבחים הכשרים שעדיין מתחרים בתנובה ודבאח מוגבל יחסית להיקף הייצור של שני השחקנים הגדולים, ומכל מקום אין ביכולתם לייצר בשר מפורק. לפיכך, האיום התחרותי על מעמדם של תנובה ודבאח במקטע השחיטה והשיווק בענף הוא מצומצם.

4.3 חסמי כניסה והתרחבות

נוסף על חסמי הכניסה וההתרחבות שמונתי, כניסה של מתחרים חדשים או הרחבת פעילות של השחקנים הקיימים בייצור ושיווק של בשר בקר טרי מורק, קיימים גם חסמי כניסה והתרחבות ליבוא של בשר טרי (לרבות בשר מפורק) לישראל.

חסמי הכניסה וההתרחבות ביבוא בשר בקר טרי נובעים מקיומו של מכס על יבוא, ריבוי דרישות רגולטוריות, דרישות כשרות ומורכבות לוגיסטית אשר משפיעות כדאיות.

על יבוא בשר טרי לישראל מוטל מכס שער הירו עומד כיום על כ-12% ממחיר הרכישה, בתוספת 13 ש"ח לקילוגרם. היעדר יבוא של בשר בקר טרי לישראל, הלה למעשה, אינו במסגרת מכסות פטורות ממכס מצביע על כך שיעור המכס הנוכחי פוגע באופן דרמטי בכדאיות הכלכלית.

במסגרת מכסות מנדטוריות, המחולקות על ידי הוועדה לחלוקת מכסות במשרד הכלכלה,²² בהתאם להסכמי הסחר הבינלאומיים עליהם חתומה מדינת ישראל, בשנת 2016 עומדות לחלוקה מכסות ליבוא בשר טרי מארה"ב (בסך 1,424 טון), האיחוד האירופי (1,120 טון), אורוגוואי (400 טון) ופרו (600 טון) (להלן: "המכסות המנדטוריות"). כמו כן, במהלך שנת 2016 צפויות להיות מחולקות מכסות וולונטריות ליבוא בפטור ממכס ממדינות החברות בארגון הסחר העולמי בסך 5,000 טון (להלן: "המכסה הוולונטרית"). המכסה הוולונטרית הוגדלה בהתאם להמלצות צוות אנדורן, אשר בחן מספר צעדים להגברת התחרות בשווקי התלב והבשר במטרה להזויל את המחיר לצרכן והמליץ בין היתר על הגדלת המכסה ליבוא בשר טרי בפטור ממכס.²³ המלצות צוות

²¹ בתי המטבחים הכשרים שנסגרו הם – בית מטבחים שפעל בחדרה (נסגר בסוף 2012), בית מטבחים שפעל בחולון (נסגר באפריל 2013) וכרדי ובניו בע"מ (נסגר בסוף 2015). כמו כן, בית מטבחים ירכא אינו פעיל החל מסוף שנת 2015, על אף שהוא מחזיק ברישיון לפעילות מהשירותים הווטרינריים עבור שנת 2016.

²² ר' הוראה 2.7 של המנהל הכללי של משרד הכלכלה והתעשייה "חלוקת מכסות ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת" (09.10.2015).

²³ המכסה הוולונטרית לחלוקה בשנת 2016 עמדה במקור על 3,500 טון, בהתאם למתווה הרב שנתי שגובש על ידי צוות אנדורן. ברבעון הראשון של 2016 הוגדלה מכסה זו ב-1,500 טון נוספים (500 טון לחלוקה באופן מידי ועוד 1,000 טון לחלוקה החל מתאריך 1.6.16).

טיוטה לעיון הציבור

אנדורן אף אומצו בהחלטת ממשלה.²⁴ מכל מקום, יבוא בשר בקר טרי לישראל אפשרי, הלכה למעשה, רק במסגרת מכסות כאמור.²⁵

חסם נוסף נובע מדרישות הכשרות. על פי הוראות סעיף 2 לחוק בשר ומוצריו, תשנ"ד-1994 ניתן לייבא לישראל בשר כשר בלבד. הרבנות הראשית אינה מכירה בכשרות המוענקת מחוץ לגבולות ישראל ודורשת שהבשר המיובא יהיה בהשגחתה, כתנאי למתן אישור הכשרות. בהתאם, יבוא בשר מחוץ לארץ מחייב גם קבלת אישור הרבנות הראשית, ולצורך כך נדרש כי בבית המטבחים ינכח באופן קבוע צוות שוחטים ומשגיחי כשרות מוסמכים מטעם הרבנות הראשית. כתוצאה, היבואן נדרש לממן את עלויות ההטסה והמחיה של צוות השוחטים והמשגיחים.²⁶

בנוסף, יבואן המבקש לייבא בשר טרי מחויב לקבל את אישור השירותים הווטרינריים לבית המטבחים ממנו הוא מבקש לרכוש בשר. תהליך אישורו של בית מטבחים הינו תהליך מורכב באופן יחסי, האורך פרק זמן של מספר חודשים עד למעלה משנה ומחייב כי נציגים של השירותים הווטרינריים יבקרו פיזית בבית המטבחים, יבדקו אותו ויאשרו אותו.²⁷ נוכח כל אלה, בפני יבואן המבקש לייבא לישראל בשר בקר טרי עומדים חסמים משמעותיים הכרוכים במגבלות רגולטוריות. מעבר לכך, איתור של בית מטבחים מתאים מחוץ לגבולות ישראל אינו משימה פשוטה. בחלק מהמדינות, מחירי הבקר ועלויות השחיטה גבוהים, ואין כלל כדאיות כלכלית לייבא מהן בשר בקר לישראל. בחלק ממדינות אחרות, רופה יש איסור על שחיטה כשרה מטעמים שונים. במדינות בהן ניתן על פי דין לשחוט שחיטה כשרה יש לאתר בית מטבחים ברמת שירות מספקת על מנת לעמוד בדרישות השירותים הווטרינריים. לבסוף, על בית המטבח להתייחס את מערכתיו לשחיטה כשרה, דבר הכרוך בהשקעה משמעותית מצדו. ניתן להניח כי בית המטבח לא ישקיע את הנדרש אלא אם ישתכנע כי קיימת ודאות לרציפות אספקה בכמות משמעותית.

עלויות נוספות בהן כרוך יבוא של בשר לישראל, עלויות הובלה. בהתאם להנחיות השירותים הווטרינריים והמחלקה הווטרינרית של שירות המזון הישראלי, במשך הבריאות חיי המדף של בשר טרי כשר ארוז בוואקום הוא כ-45 יום.²⁸ חיי המדף הקצרים באופן יחסי נקשים באופן מעותי על יבוא בשר כשר טרי מדרום אמריקה.²⁹ יבוא בהובלה ימית אינו מעשי שכן משך הזמן שנדרש להובלה לא משאיר פרק זמן ארוך דיו לשיווק הבשר. כתוצאה מכך, יבוא בשר מדרום אמריקה מתאפשר בהובלה אווירית בלבד וכרוך בעלות הובלה גבוהה משמעותית מעלות הובלה ימית ממדינות מהן הדבר מתאפשר.

כמו כן, כל משלוח בשר מיובא נדרש לעבור מספר בדיקות ווטרינריות - במדורת המקור, בנמל, במחסני המכס ובתחנות נוספות בארץ). ריבוי הבדיקות בשרשרת האספקה מגדיל את הפחיתות לייקר את עלויות היבוא.

²⁴ החלטה מספר 1584 של הממשלה ה-33 "הגברת התחרות בשוקי החלב ובשר הבקר" (04.05.2014) ("החלטת הממשלה"). המלצות ברוח זו נכללו גם בדוח של הצוות הבין-משרדי לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה, בראשות מר שרון קדמי ("ועדת קדמי").

²⁵ יש לציין כי חלק מהמכסות הוולונטריות והמנדטוריות לשנת 2016 (כ-3,000 טון במצטבר) חולקו על ידי משרד הכלכלה בהליך תחרותי שהסתיים במהלך ינואר 2016. תוקפן של המכסות שחולקו הוא למחצית השנה הראשונה כאשר צפוי להתקיים הליך נוסף אשר במסגרתו יועמדו לחלוקה שארית המכסות.

²⁶ בשל מדיניות הרבנות, הלכה למעשה לא קיימת ליבואן אופציה להשתמש בצוות שחיטה והשגחה מקומי. לפיכך, מדובר בעלות עודפת של כשרות הבשר המיובא על עלות הכשרות של בשר כשר משחיטה מקומית.

²⁷ למעט מקרים בהם לשירותים הווטרינריים קיים הסדר עם הרשות המקבילה בארץ היעד - לפיו הפיקוח על בתי המטבחים יעשה על ידי הרשות בארץ היעד עבור השירותים הווטרינריים.

²⁸ לשם השוואה, התקופה המקובלת של חיי המדף של בשר טרי לא-מוכשר ארוז בוואקום בעולם היא בין 70-120 יום (בתלות בטמפרטורה שבה הוא מאוחסן). חלק מהגורמים בענף גורסים כי חיי המדף של בשר כשר מתקצרים בשל דרישות ההכשרה (המלחה). מכל מקום, השירותים הווטרינריים בוחנים כיום אפשרות להאריך את חיי המדף המאושרים לבשר טרי כשר ארוז בוואקום מעבר ל-45 יום המתירים כיום.

²⁹ היבוא מארה"ב אינו כדאי כלכלית בשל מחירי הבשר הגבוהים בארץ המקור.

5. המלצות

עמדנו לעיל על כך שענף הבשר הבקר הטרי הוא ענף אוליגופולי, ולמעשה מדובר בשוק אשר ניתן לשקול בו שימוש בסמכות הממונה על הגבלים עסקיים לקבוע כי מתקיימת בו קבוצת ריכוז. עם זאת, נמצא כי אין מקום לעשות שימוש בסמכות זו אלא להעדיף לעת הזו את פרסומו של דוח זה. זאת משום שלא נמצאו הוראות אפקטיביות שניתן ליתן בדבר צעדים שעל השחקנים בשוק לנקוט כדי למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים או כדי להגביר באופן משמעותי את התחרות או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות.³⁰

נציין כי קודם לתחילת בדיקה זו בידי הרשות התקבלו מספר פניות במסגרתם הרשות נתבקשה לבחון אפשרות לפירוק האינטגרציה האנכית בין מקטעים שונים בשרשרת הייצור. במסגרת הבדיקה התברר כי עיקר החששות התחרותיים מתרכזים במקטע השחיטה וכפועל יוצא מכך במקטע השיווק. בשל כך, ובהתחשב ביתרונות מסוימים של האינטגרציה עם מקטעים שונים במעלה שרשרת הייצור, לא נמצא בשלב זה כי קיימת הצדקה לבחינה מעמיקה יותר של סעד זה, אלא זוהו צעדים להסרת חסמים לתחרות.

בפרק זה מפורטות שתי המלצות אשר יבשו כתוצאה מן הבדיקה שערכה הרשות. המלצה ראשונה מתייחסת ליבוא של בשר בקר טרי לישראל ונמסרה לרשות המכסות במשרד הכלכלה, לקראת דיוני ועדת המכסות בדבר חלוקת מכסות יבוא בשר בקר טרי לשנת 2015. המלצה השנייה נוגעת לעידוד השקעות בבתי מטבחים בינוניים וקטנים ונמסרה למרכז החקיקות במשרד הכלכלה.

5.1 המלצות בעניין יבוא בשר בקר טרי

עמדנו לעיל על כך שבשר בקר טרי כשר המשויך לישראל הוא, ברובו המכריע, בשר משחיטה מקומית ועל כך ששיעור המכס מהווה חסם משמעותי ליבוא הבשר. המכס פוגע באופן משמעותי בכדאיות הכלכלית של יבוא בשר הבקר הטרי.

יבוא של בשר טרי יכול להביא להפחתת התלות בשחקנים העניים הפועלים כיום בשוק בישראל, הדומיננטיים מאד גם בשחיטה המקומית וגם בשיווק, ויכול להביא לפתיחת הענף לתחרות. במהלך שנת 2015 חלו תמורות חשובות אשר משפיעות על כדאיות יבוא בשר בקר טרי: הוגדלה המכסה הוולונטרית ליבוא בשר טרי בפטור ממכס, בהתאם להמלצות צוות אנדורן וכן הבשילו התנאים ליבוא בשר בקר טרי מאירופה.³¹ אפשרות של יבוא בשר טרי במסגרת מכסות פטורות ממכס, ובפרט בהתחשב בהיקפים המעורריים באופן יחסי של המכסות המיועדות לחלוקה, מהווה חלון הזדמנויות חשוב לכניסת מתחרים חדשים לשוק ולהתפתחותה של תחרות.

רשות ההגבלים העסקיים המליצה לוועדת המכסות להימנע מהקצאת מכסות יבוא בפטור ממכס לשחקנים הדומיננטיים בענף הבשר הטרי (תנובה ודבאח). זאת, לאור החשש כי הקצאת מכסות יבוא בשר טרי בפטור ממכס לשחקנים הדומיננטיים עשויה לסייע להם לשמר על מעמדם ועשויה לפגוע באפשרות כי פתיחת המכסות תביא לכניסת שחקנים חדשים לענף זה ולפתיחת הענף לתחרות.

כמו כן, הרשות המליצה לוועדת המכסות להקצות למספר מצומצם של שחקנים חדשים מכסות בסדר גודל משמעותי מספיק על מנת להצדיק כניסה לשוק והשקעה של המשאבים הנדרשים לשם כך ועל מנת לאפשר לאותם שחקנים לבנות קשרים עסקיים יציבים עם בתי מטבחים בחו"ל ולבסס את מעמדם בשוק. לבסוף,

³⁰ ראו סעיף 31ב(א) לחוק ההגבלים העסקיים.

³¹ ניתן לציין בפרט שינוי חקיקתי בפולין אשר הביא לביטול האיסור על שחיטה כשרה במדינה, אשר בה היצע נרחב של בקר ומחירי הבקר נוחים.

הרשות המליצה להעדיף להקצות מכסות לאותם גורמים אשר בידם יכולת לייבא בשר טרי באופן עצמאי ולשווקו ללקוחות שונים בישראל. הקצאת מכסות באופן זה תבטיח קיום של תנאים מיטביים מבחינה תחרותית. עם זאת, הרשות הציעה גם לשקול הקצאת חלק מצומצם מהמכסה העומדת לחלוקה (עד 25%) לטובת שחקנים קטנים אשר יוכלו להוות תחרות פוטנציאלית לעתיד ולמנוע ריכוזיות יתר במקטע היבוא, כאשר גם כאן, המליצה הרשות להימנע מחלוקה של מכסות בהיקף קטן מדי וזאת מתוך הנחה ששחקנים קטנים לא יהוו רסן תחרותי לשחקנים הפועלים כיום בשוק.

בהתאם לפרסומי ועדת המכסות, המלצות הרשות נלקחו על ידה בחשבון במסגרת החלטותיה בדבר הקצאת המכסות.

מלבד היבטי הקצאת המכסות, הרשות ממליצה לנקוט בצעדים נוספים להסרת חסמים ביבוא הבשר הטרי, לרבות הפחתת מכסים או הגדלה נוספת של המכסות וכן בכל הנוגע לייעול וזירוז הליכי אישור בתי מטבחים בחו"ל. זאת במטרה להביא לכדי שיפור ממשי בתחרות בענף.

5.2 עידוד השקעות בבתי מטבחים בינוניים וקטנים

במסגרת הבדיקה נמצא כי תנובה ודבאח נהנות מיתרונות תחרותיים על פני בתי מטבחים אחרים, הנובעים בין היתר מקיומם של יתרונות למדל בשחיטה היכולת לייצר מגוון רחב של מוצרי בשר ובכלל זה מוצרי בשר מפורק, מאחזקתם במערך הפצה בקירור, פריסה ארצית וממוניטין טוב. בנוסף, האינטגרציה האנכית המלאה של גורמים אלו תורמת להסכון בעל

לאור היתרונות התחרותיים המובנים מהם נהנות תנובה ודבאח אל מול בתי המטבחים האחרים, הרשות רואה במתן תמיכה ממשלתית לבתי מטבחים קטנים ובינוניים צעד לצמצום הפער ביכולת ובתשתיות בינם לבין תנובה ודבאח, אשר יכול לתרום לשיפור המצב התחרותי. הרשות טבורה כי תמיכה כאמור תוכל לסייע לבתי מטבחים אלו להתחרות באופן אפקטיבי יותר בתנובה ודבאח, לצל את כושר הצורך העודף שלהם, להגדילו וייתכן שאף להיכנס לתחום שיווק בשר טרי מפורק, ובכך להקטין את החשש מצד דבאח ותנובה.

בהתאם, הרשות המליצה למרכז ההשקעות במשרד הכלכלה כחון את כדאיות השקעה בבתי מטבחים שאינם נמנים על שני בתי המטבחים הגדולים (תנובה ודבאח) לשם הובלת התחרותיות בשוק מוצרי הבשר הטרי בישראל.

בפרט, הרשות המליצה לתמוך בבתי המטבחים לשם השגת המטרות הבאות:

- א. שדרוג תשתית הייצור באופן שיאפשר לבית המטבחים לקבל רישיון בית מטבחים תעשייתי.
 - ב. פיתוח או שדרוג מערכות בטיחות מזון ובקרה עצמית לקראת כניסתו לתוקף של חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015.
 - ג. פיתוח תשתיות פירוק בשר ואריזתו בוואקום.
 - ד. רכישת מלאי עגלים ראשוני – לשם כניסה של בתי מטבחים גם למקטע השיווק.
 - ה. הקמת מערך ארצי של הפצה בקירור.
- ההמלצות האמורות נשקלות על ידי מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה במסגרת הליך תחרותי שהחל בינואר 2016.

6. סיכום

מחקר השוק על ענף הבשר הטרי הכשר בישראל העלה כי הענף מתאפיין בריכוזיות גבוהה בשל שליטה של שני גורמים, תנובה ודבאח, במקטע השחיטה הכשרה. תנובה ודבאח הם שני השחקנים היחידים בענף הבקר אשר

- טיוטה לעיון הציבור -

פעילים בכל מקטעיו (אספקה, פיטום, שחיטה ושיווק) והם בתי המטבחים היחידים אשר באפשרותם לייצר מוצרי בשר מפורק, כלומר מוצרי בשר מפורקים לנתחים וארוזים בוואקום אשר שיווקם מאפשר לקמעונאי למוכרם כמעט מבלי לבצע פעולות פירוק נוספות. הם גם הגורמים היחידים כיום שמשווקים מוצרי בשר מפורק משחיטה מקומית.

בחינת המבנה התחרותי של המקטעים השונים מצאה כי מקטעי השחיטה ושיווק מוצרי בשר מפורק מאופיינים בחסמי כניסה והתרחבות משמעותיים מאד. בין אלה, ניתן להצביע על הצורך בהשקעה הונית משמעותית לשם הקמת בית מטבחים כשר (בעל תשתית בסיסית), הקמת מתקן פירוק ואריזה, הקמת מערך הפצה בקירור בפריסה ארצית, רכישת מלאי ראשוני של ראשי בקר, וכן על הצורך בקבלת אישורים רגולטוריים של השירותים הווטרינריים, משרד הבריאות, הרבנות הראשית ונותני כשרות אחרים והרשות המקומית. בחינה של השחקנים הפעילים בשוק מצאה כי עודף כושר הייצור הנוכחי של בתי המטבחים הכשרים שעדיין מתחרים בתנובה ודבאח מוגבל יחסית, ומכל מקום אין ביכולתם לייצר מוצרי בשר מפורק.

עוד נמצא כי בשר בקר טרי כשר המשווק בישראל הוא, ברובו המכריע, בשר משחיטה מקומית. שיעור המכס המוטל על יבוא בשר בקר טרי מהווה חסם משמעותי ליבוא וזאת בנוסף לעלויות הנוספות הכרוכות בהובלת הבשר הטרי לישראל ועלויות ההכשרה של בתי מטבחים מחוץ לגבולות ישראל. עם זאת, לאור מספר מהלכים רגולטוריים שקודמו בתקופה האחרונה, וזאת היתכנות כלכלית לכך שיבוא בשר בקר טרי יהווה כבר בעתיד הקרוב רסן תחרותי משמעותי.

לאור ממצאים אלו הרשות תומכת בהרחבת מכסות היצוא ממוכס ליבוא והמליצה למשרד הכלכלה להימנע בשלב זה מהקצאת מכסות ליבוא בשר בקר טרי בפני ממוכס לשני השחקנים הדומיננטיים בענף.

במקביל, הרשות המליצה לקדם מסגרת מתאימה לבחינה של הקמת משאבים לבתי מטבחים קטנים ובינוניים במטרה לצמצם את הפער ביכולת ובתשתיות בינם לבתי המטבחים הגדולים ודבאח