

ביטול הדרגתי של יבוא מקנה והסרת חסמי יבוא על בשר מצונן – ניתוח כלכלי

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

תאריך: כ"ט בתמוז תשפ"ב, 28 ביולי 2022

סקירה כלכלית

תוכן עניינים

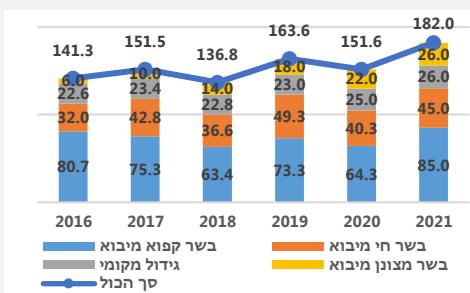
1	תמצית	1
2	1. שוק בשר בקר בישראל	1
2	1.1 שרשרת שיווק הבקר בישראל ומקורותיו	1.1
2	1.1.1 גידול בקר מקומי	1.1.1
3	1.1.2 יבוא מקנה ("משלוחים חיים")	1.1.2
5	1.1.3 מפטמות	1.1.3
7	1.1.4 משחטות	1.1.4
8	1.1.5 שיווק	1.1.5
8	1.2 נתח שוק לפי מקור הבשר	1.2
10	1.3 יבוא בשר בקר	1.3
12	1.4 הוצאות משק הבית על בשר בקר	1.4
13	1.5 מחיר בשר טרי לצרכן	1.5
15	1.6 מחירי בשר בישראל ובאירופה	1.6
16	1.7 צריכה לנפש במדינות שונות	1.7
18	2. רגולציה על שוק הבשר	2
19	3. עמדות הצדדים	3
21	4. סיכום	4

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ יסמין פרידמן בנושא ניתוח כלכלי של הצעה לביטול הדרגתי של יבוא מקנה ("משלוחים חיים") והסרת חסמי יבוא על בשר מצונן. המסמך כולל נתונים על שוק בשר הבקר והצאן לפי מקור (גידול מקומי, יבוא מקנה, יבוא בשר מצונן ויבוא בשר קפוא), הרגולציה המוטלת על הענף וניתוח השפעת הפסקת יבוא משלוחים חיים והסרת חסמי יבוא על יבוא בשר מצונן על המחיר לצרכן.

המקורות של בשר בקר בישראל הן: גידול מקומי (רפתות ומרעה), יבוא עגלים חיים, יבוא בשר מצונן ויבוא בשר קפוא.

בתרשים אפשר לראות את התפלגות מקורות בשר בקר בשנים 2016 עד 2021. אפשר לראות כי בשנת 2021 היה גידול של כ-28.8% לעומת 2016. בשר קפוא מיבוא עלה ב-5.3%, בשר חי מיבוא עלה ב-40.6%, הגידול המקומי עלה ב-15% ובשר מצונן מיבוא עלה בכ-33.3%.



שרשרת השיווק של הבשר כוללת פיטום עגלים (יבוא עגלים חיים ומהמרעה המקומי), שחיטה (יבוא עגלים חיים המגיעים ישר לשחיטה ועגלים מהמפטמות) ושיווק קמעונאי, מוסדי ותעשייתי. לחברת תנובה ולחברת דבאח נתחי שוק משמעותיים בכל אחד משלבי שרשרת הייצור והשיווק כך שנוצרת **אינטגרציה אנכית**, אשר עשויה מצד אחד לייעל את שרשרת הייצור והשיווק ומצד שני עשויה להוביל לעלייה בריכוזיות ולרמת מחירים גבוהה לצרכן בהשוואה לשוק תחרותי.

יבוא מקנה מתייחס לבעלי חיים המובלים ממדינה למדינה למטרות פיטום ושחיטה, בדרך יבשתית, אווירית או ימית. מטרת יבוא המקנה היא לספק את הביקוש לבשר טרי במדינות המייבאות. המדינות המייבאות מקנה לישראל הן אוסטרליה, רומניה, פורטוגל, צרפת, סרביה, ליטא והונגריה. ליבוא מקנה לישראל יש שלוש מטרות: שחיטה מיידית, פיטום (לשחיטה עתידית) ורבייה. בין השנים 2013-2021 חלה עלייה של 88.3% ביבוא הבקר ובשנת 2021 הסתכם בכ-294 אלף ראשי בקר ובכ-465 אלף ראשי צאן. **דו"ח מבקר המדינה** בנושא פיקוח משרד החקלאות על יבוא של בקר וצאן, המליץ **שמשרד החקלאות ימשיך לקדם את תיעדוף בשר מצונן מחו"ל חלף יבוא מקנה חי**, כדי לתת מענה לאלו המבקשים לצרוך בשר טרי, בלי לגרום סבל לבעלי החיים בעת הובלות ימיות.

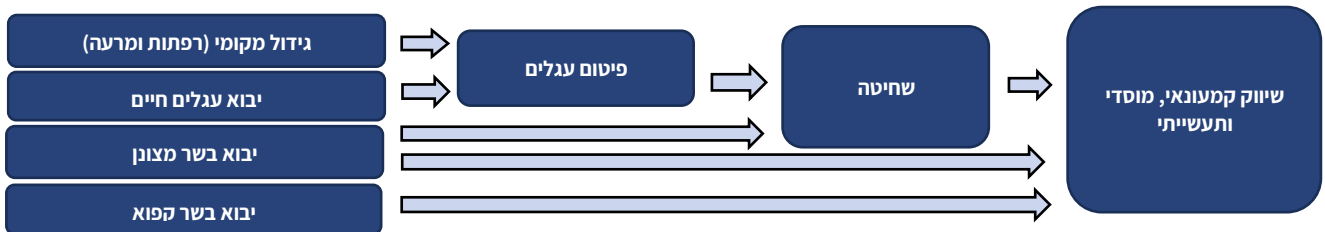
קיימת **תחליפיות גבוהה** בין בשר טרי מקומי לבשר טרי מיבוא (מקנה חי), קיימת **תחליפיות גבוהה אך לא מלאה** בין בשר טרי (מקומי או מיבוא) לבין בשר מצונן מיבוא, ו**תחליפיות מועטה** בין בשר טרי או מצונן לבין בשר קפוא מיבוא. איסור יבוא מקנה חי עשוי להביא **לעלייה במחיר לצרכן של בשר טרי הנשחט בארץ בטווח הקצר**, בתלות במידת התחליפיות בין בשר טרי לבשר מצונן, שכן ההיצע המקומי של בשר טרי (רפתות ומרעה) קשיח יחסית ויש לו מגבלות צמיחה ובתלות בחסמים ומגבלות על הגדלה ניכרת של יבוא בשר מצונן, כגון ביצוע שחיטה בחו"ל על ידי גורמים מקומיים במדינות המקור. ביטול של יבוא מקנה חי עשוי להקטין את היצע הבשר הלא כשר, בהיעדר אפשרות לייבוא בשר מצונן לא כשר, ועל כן עשוי להוביל לעלייה במחירו.

1. שוק בשר בקר בישראל

1.1 שרשרת שיווק הבקר בישראל ומקורותיו

המקורות של בשר בקר בישראל הן: גידול מקומי (רפתות ומרעה), יבוא עגלים חיים, יבוא בשר מצונן ויבוא בשר קפוא, כמוצג בתרשים 1 להלן.

תרשים 1: שרשרת השיווק בשוק הבקר



1.1.1 גידול בקר מקומי

בשנת 2017 היו בישראל 2,095 מגדלי בקר, לרבות מגדלי בקר לבשר, בעלי רפתות חלב ובעלי מפטמות.¹ מתוך 351 מגדלי פרות לבשר, 301 היו במחוזות חיפה והצפון (86%). בשנת 2021 גודלו במרעה המקומי 51.5 אלף פרות ("אימהות"), כ-34.2 אלף פרי הרבעה ועגלים ובסך הכול כ-85.7 אלף ראשי בקר במרעה.² בנוסף, פרות מרפתות נשלחות מעת לעת לשחיטה. מגדלי הבקר מקבלים עבור כל עגל הנמכר למפטמה 30-32 ש"ח לק"ג ל-100 הק"ג הראשונים, ולאחריהן כ-8 ש"ח לכל ק"ג נוסף. קרי, עבור עגל במשקל של 100 ק"ג התשלום הוא כ-32 ש"ח לק"ג, ועבור עגל במשקל של 200 ק"ג התשלום הוא כ-20 ש"ח לק"ג. העגלים שוהים במפטמה 2-8 חודשים, תלוי במשקל בו הם נכנסו ועד שמגיעים למשקל שחיטה של 500 עד 600 ק"ג.³

מרבית הפרות באירופה ניזונות ממרעה בשטחים פתוחים (בנוסף למזון מרוכז) בעוד בישראל מרבית התזונה היא ממזון מיובא. כך, עלויות ההזנה בישראל גבוהות פי שניים ויותר מהעלויות באירופה בגין הצורך לרכוש מזון מיובא ומעט שטחי מרעה. עקב כך, בשנת 2011 עלות הזנה בישראל הייתה כ-65% ממחיר חלב גולמי לעומת כ-27% באירופה, פער של 38 נקודות אחוז.⁴

לגידול בקר במרעה יכולות להיות השפעות חיצוניות שליליות על הסביבה, לרבות פליטות גזי חממה וזיהום אפשרי של מים וקרקע באזורי המרעה.⁵ מאידך, לפי משרד החקלאות, המרעה עשוי לתרום לשמירה על שטחים בפני פלישות ולצמצום הסיכון לשריפות. החסם העיקרי בהגדלת הבקר במרעה המקומי הוא הקצאת שטחים נוספים למרעה וכח אדם.⁶

¹ משרד החקלאות, השירותים הווטרינריים, התקבל בדואר אלקטרוני כמענה לשאלת מרכז המחקר והמידע, 13 בפברואר 2022.

² יונתן הירשפלד, ארגון מגדלי הבקר למרעה, שיחת טלפון, 25 בינואר 2022.

³ אודי תמיר, מגדל ויבואן בקר, שיחת טלפון, 2 בפברואר 2022.

⁴ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר כלכלה ואסטרטגיה, [The Dairy Sector in Israel](#), 18-19 במאי 2016.

⁵ FAO, [Livestock's Long Shadow](#), 29th November 2006

⁶ משרד החקלאות, [תמיכה בשטחים פתוחים באמצעות רעיית בעלי חיים](#), 14 במרץ 2021.

1.1.2 יבוא מקנה ("משלוחים חיים")

יבוא מקנה מתייחס לבעלי חיים המובלים ממדינה למדינה למטרות פיטום ושחיטה,⁷ בדרך יבשתית (במשאיות הובלה ייעודיות), אווירית או ימית (מכונה "משלוחים חיים").⁸ מטרת יבוא מקנה היא אספקת הביקוש לבשר טרי (בעיקר בקר או צאן) במדינות המייבאות.⁹ תנאי ההובלה, כמות וסוג יבוא המקנה, משך המסע וכדומה, משתנים לפי הנסיבות, ובהן: המרחק ממדינת המוצא למדינת היעד, גודל כלי התחבורה ותקנות ההובלה הנהוגות בארצות המוצא.¹⁰

היצוא העולמי של מקנה בשנת 2016 הוערך ביותר מ-18 מיליארד דולר. **היצואניות** הגדולות ביותר של מקנה הן אוסטרליה, צרפת, הולנד, קנדה, גרמניה, ברזיל וסין. שלוש **היבואניות** הגדולות הן ארצות הברית, גרמניה ואיטליה. יותר מ-50 מדינות מייבאות מדי שנה בעלי חיים לצרכי שחיטה, בשווי מוערך של יותר מ-50 מיליון דולר לכל מדינה.¹¹

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: המשרד החקלאות) מופקד על פיקוח של יבוא מקנה לישראל ועל הטיפול בהם, באמצעות אגף השירותים הווטרינריים (להלן: השו"ט). האגף מפקח על השלבים השונים של הטיפול בבהמות, לרבות מתן מזון וחיסונים, הובלת בקר חי (מחו"ל ובראץ), שחיטת הבהמות, אריזת הבשר, הובלתו לרשתות השיווק ואחסונו בהן.¹²

כאמור, בתהליך יבוא המקנה לישראל יש שלושה שלבים עיקריים:¹³

אספקה: יבוא הבקר או הצאן באוניות ממדינות אירופה ומאוסטרליה;

פיטום ושחיטה: העברה לאחד מתשעת **מתקני הסגר** (קרנטינות) לצורך בדיקות בריאותיות או ישירות לשחיטה, ומשם **לפיטום** במפטמות או **לשחיטה** בבתי המטבחים;

שיווק: הבשר משווק ללקוחות קמעונאיים, מוסדיים ותעשייתיים.

יבוא מקנה לישראל לצרכי פיטום ושחיטה מיידית מגיע רק ממדינות אשר יחידת יבוא-יצוא בשו"ט של משרד החקלאות העניקה להן אישורי יבוא. המדינות המייבאות מקנה לישראל הן אוסטרליה, רומניה, פורטוגל, צרפת, סרביה, ליטא והונגריה.¹⁴ ליבוא מקנה לישראל יש שלוש מטרות: פיטום (לשחיטה עתידית), שחיטה מיידית ורבייה. בתרשים 2 להלן מוצגים נתונים בדבר היקף יבוא ראשי הבקר חי לישראל, בפילוח על פי מדינות.

⁷ משרד החקלאות, [משלוחי בעלי חיים באוניות](#), 28 במאי 2015.

⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב: [הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות](#), מאי 2020.

⁹ משרד החקלאות, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [יבוא ויצוא בין-לאומי של בעלי חיים לשחיטה \(בקר, צאן וכבשים\)](#), אוגוסט 2018.

¹⁰ European Commission, Directorate general for health and food safety, [Overview Report on welfare of animals Exported by sea](#), April 24th 2020.

¹¹ משרד החקלאות, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [יבוא ויצוא בינלאומי של בעלי חיים לשחיטה \(בקר, צאן וכבשים\)](#), אוגוסט 2018.

¹² משרד החקלאות, [תחומי פעילות השירותים הווטרינריים](#), 7 במרץ 2017.

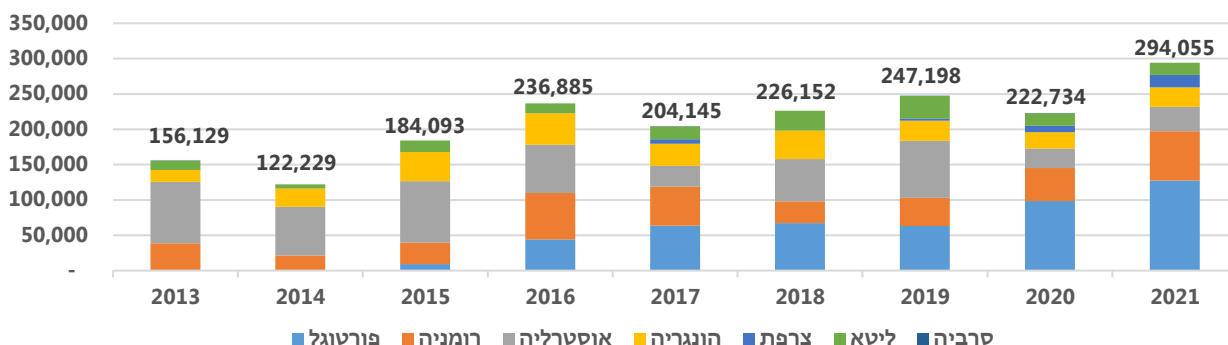
¹³ מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב, [הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות](#), מאי 2020.

¹⁴ משרד החקלאות, אגף השירותים הווטרינריים, [דוחות יבוא מקנה](#), כניסה: 30 בינואר 2022.

יבוא מקנה מתייחס לבעלי חיים המובלים ממדינה למדינה למטרות פיטום ושחיטה, בדרך יבשתית, אווירית או ימית. מטרת יבוא מקנה היא לספק את הביקוש לבשר טרי (בעיקר בקר או צאן) במדינות המייבאות.

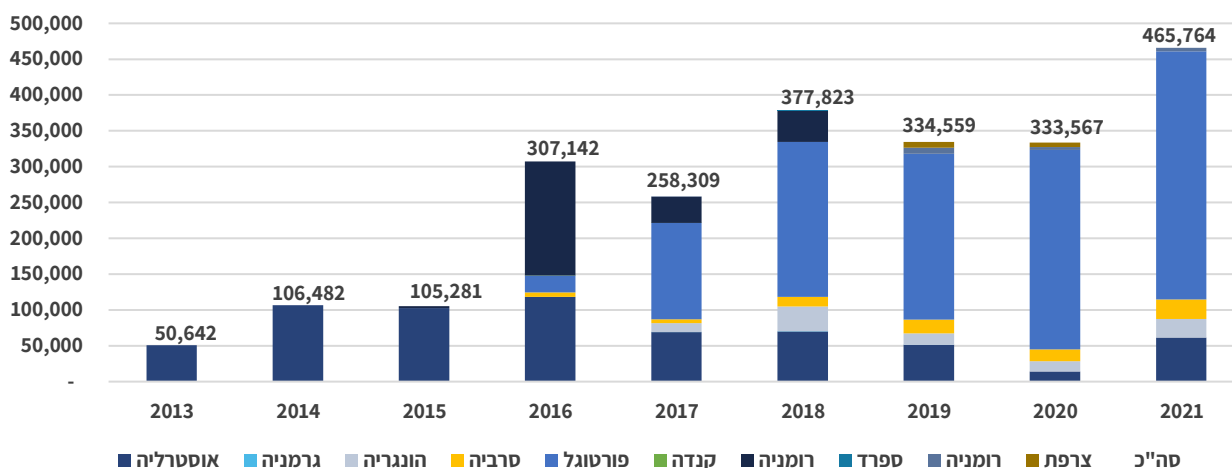
בתהליך יבוא המקנה לישראל יש שלושה שלבים עיקריים: אספקה, פיטום ושחיטה ושיווק.

תרשים 2: מספר ראשי בקר חי שיובאו לישראל לפי מדינות (2013-2021)¹⁵



אפשר לראות כי בשנים 2013-2021 חלה עלייה של 88.3% ביבוא ראשי בקר חי, בהשוואה לגידול של 16.3% באוכלוסייה. יבוא מקנה ממדינות אירופה נפרק בנמלי אשדוד וחיפה ויבוא מקנה מאוסטרליה נפרק בנמל אילת.¹⁷ נכון לשנת 2022, מצויים בישראל כ-20 חברות המייבאות ראשי בקר לבשר. בשנת 2021 חברת דבאח ייבאה כ-68.4 אלף ראשי בקר (23.3% מהיבוא),¹⁸ וחברת תנובה ייבאה 34.2 אלף ראשי בקר (11.6%).¹⁹ בתרשים 3 להלן מוצגים נתונים בדבר היקף יבוא ראשי צאן חי לישראל, בפילוח לפי מדינות.

תרשים 3: מספר ראשי הצאן שיובאו לישראל לפי מדינות (2013-2021)²⁰



אפשר לראות כי בשנים 2013-2021 חלה עלייה של 819.7% ביבוא ראשי הצאן. משרד החקלאות אישר בשנים האחרונות יבוא צאן ממדינות נוספות, ומדינת המקור העיקרית היא פורטוגל ולא אוסטרליה, כפי שהיה בעבר (עד שנת 2015 אוסטרליה הייתה הספקית הכמעט בלעדית של ראשי צאן שיובאו לישראל).

¹⁵ שם. ללא כמות מקנה שיובא לרש"פ באותן שנים.

¹⁶ שם.

¹⁷ משרד החקלאות, [משלוחי בעלי חיים באוניות, הובלת בעלי חיים בים באוניות דרך הים](#), 28 במאי 2015.

¹⁸ חאתם דבאח, משנה למנכ"ל באסם דבאח בע"מ, שיחה, 7 בפברואר 2022.

¹⁹ נועה גונן טל, מנהלת רגולציה וקשרי ממשל בחברת תנובה, שיחה, 15 בפברואר 2022.

²⁰ משרד החקלאות, אגף השירותים הווטרינריים, [דוחות יבוא מקנה](#), כניסה: 30 בינואר 2022. ללא כמות מקנה שיובא לרש"פ באותן שנים.

כמו בתחום יבוא הבקר, בשנים 2017–2019 צומצם יבוא צאן מרומניה במידה ניכרת לעומת שנת 2016, וב-2019 כמעט לא יובא צאן מרומניה.²¹

בשנים האחרונות מתנהל בזירה הבין-לאומית ובזירה המקומית בישראל דיון על היבטים הקשורים ליבוא מקנה, בכללם ההיבט הכלכלי, ההיבט המשפטי-חקיקתי, ההיבט הבריאותי, ההיבט הסביבתי וההיבט ההומני.²²

בשנת 2018 משרד החקלאות פרסם הוראות להובלת מקנה, המחייבות את היבואנים לדאוג לצמצום הפגיעה ברווחת בעלי החיים ככל האפשר במהלך הובלתם לארץ. בהוראות מפורטים, בין היתר, תנאים כלליים הקשורים למתקנים הנדרשים להובלה, אופן הטיפול בבעלי החיים, כולל אספקת מספוא ומים ודרישות בנייה וציוד בעבור כלי השיט.²³

בחודשים פברואר-אוגוסט 2019 בדק מבקר המדינה היבטים של פיקוח משרד החקלאות, ובפרט השירותים הווטרינריים, על יבוא של בקר וצאן לבשר ומניעת מחלות. במסגרת הבדיקה נבחנו תהליך אישור מדינות ליבוא מקנה ו**אופן פיקוח המשרד על יבוא המקנה וגידולו**. בין היתר, נבחן אופן הפיקוח של המשרד על **התנאים להובלת בעלי החיים** מחו"ל, על מזון לבעלי חיים המיובא מחו"ל ועל פעולות המשרד למניעת התפשטות מחלות בקרב בעלי החיים.²⁴

ממצאי הביקורת העיקריים בעניין יבוא בעלי החיים כללו ביקורת על השו"ט שלא קיימו ביקורים סדירים במדינות שאושר מהן יבוא מקנה; ביקורים אלו נדרשים לשם פיקוח על מידת עמידתן בתנאי תעודות הבריאות שעליהן חתמו. בביקורת עלו גם ממצאים המשקפים תחזוקה ירודה של האוניות המובילות מקנה מחו"ל עד כדי סכנות ממשיכות לבעלי החיים ופגיעה בתנאי מחייתם באופן הגורם להם סבל רב. למרות זאת, **משרד החקלאות לא נקט סנקציות כלפי יבואנים או בעלי אוניות שלא עמדו בהנחיות המשרד**, למעט במקרים חריגים. המבקר המליץ כי בגין הפגיעה הרווחת בבעלי החיים בהובלות אלו, **ראוי שהמשרד ימשיך לקדם את תיעודף הבשר המצונן מחו"ל על פני יבוא מקנה חי**, כדי לתת מענה לאלו המבקשים לצרוך בשר טרי, בלי לגרום סבל נוסף לבעלי החיים בעת הובלות ימיות של יבוא מקנה.

1.1.3 מפטמות

במפטמות מגדלים עגלים מגידול מקומי, מרפתות ומיבוא במשך מספר חודשים עד שנה בכדי להגיע למשקל של 400 עד 600 ק"ג. בשנת 2017 היו 618 מפטמות (עם 251 אלף פרות), 71.8% מהן במחוזות חיפה והצפון. בתרשים 4 מחירים למפטמים מהמשחטות עבור עגלים שחור-לבן.

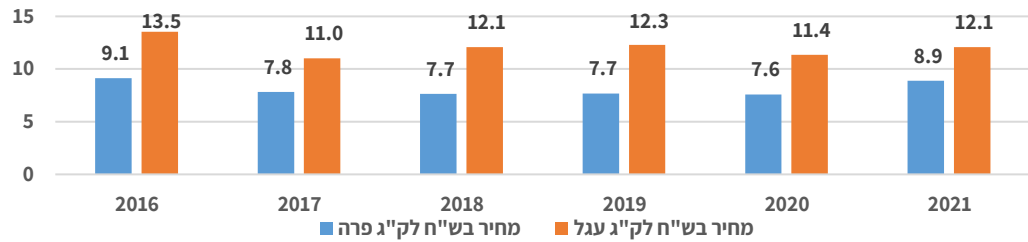
²¹ מבקר המדינה: דוח שנתי 70ב: [הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות](#). פיקוח משרד החקלאות על מחלות בעלי חיים, עמ' 1193-1221, מאי 2020.

²² ראו: אסנת אלגום מזרחי, [משלוחים חיים של בעלי חיים המיועדים לשחיטה – מבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2020.

²³ משרד החקלאות, האגף לשירותים וטרינריים, [הוראות בנושא רווחת בעלי חיים בהובלה ימית ואווירית של בקר וצאן](#), 7 בינואר 2018.

²⁴ מבקר המדינה: דוח שנתי 70ב: [הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות](#), מאי 2020.

תרשים 4: מחירים עבור בשר בקר למפטמים (ש"ח לק"ג בשר, 2016-2021)²⁵



אפשר לראות כי בשנת 2021 מחיר ממוצע לעגל היה כ-12.1 ש"ח לק"ג, ירידה של כ-2.9% בהשוואה למחיר הממוצע בשנת 2016, והמחיר הממוצע לפרה היה כ-8.9 ש"ח לק"ג, ירידה של כ-10.8% בהשוואה למחיר הממוצע בשנת 2016.

לפי חברת דבאח, בבעלותה 3 מפטמות, והחברה משתמשת בכ-30 מפטמות נוספות.²⁶ לפי חברת תנובה, אין בבעלותה מפטמות והיא משתמשת במפטמות באמצעות מיקור חוץ.²⁷

לפי חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967, קרקע המוגדרת כחקלאית נועדה לשמש לייצור תוצרת חקלאית, לגידול פרחים, למשתלה, לגידול בעלי חיים או להחזקתם או למרעה להם, להחזקת ציוד חקלאי או מלאי חקלאי.²⁸ במידה והחקלאי מעוניין להיכנס לשותפות עם גורם נוסף, לפי נוהל חוק ההתיישבות ומדיניות משרד החקלאות, במפטמות שבהן עד 300 ראשי בקר או צאן, יתיר הממונה את השותפות במצב בו לפחות 50% מהמקנה הינו של בעל הנחלה או של בעל זכויות בקרקע והיתר של גורמים חיצוניים. במפטמות בהן מעל 300 ראשי בקר, יתיר הממונה את השותפות במצב בו לפחות 26% מראשי המקנה הם בבעלות המחזיק ויתרתם של גורמים חיצוניים.²⁹

בשנת 2016 הוגשה עתירה לבג"ץ מטעם ארגון מפטמי הבקר נגד שר החקלאות והממונה על חוק ההתיישבות. בעתירה נטען כי הם אינם אוכפים את הוראות חוק ההתיישבות החקלאית וכי מתבצע שימוש חורג במפטמות, הממוקמות בשטחים חקלאיים. עוד נטען כי חקלאים משתפים פעולה עם גופים עתירי הון שהשתלטו על היבוא, הפיטום, השחיטה והשיווק של בקר, ומפירים את החוק. לדבריהם, יש בידי משרד החקלאות מידע על זהות החקלאים, אך אינו אוכף את החוק. לפי העתירה, התנהלות המפטמות פוגעת בהם, שכן החברות השולטות בשוק הבשר בשרשרת הייצור, תנובה ודבאח, חדלו לקנות מהם עגלים. בית המשפט ביקש מהעותרים למשוך את העתירה כיוון שלא פנו ראשית לגורמי האכיפה, משרד החקלאות והממונה על חוק ההתיישבות.³⁰

²⁵ אגודת בני בקר, [מחירון וסיכום מכירות](#), מחיר ממוצע שנתי. בני בקר היא אגודה שיתופית שקמה במטרה לסייע לרפתנים.

²⁶ אתם דבאח, משנה למנכ"ל באסם דבאח בע"מ, שיחה, 7 בפברואר 2022.

²⁷ נועה גונן טל, מנהלת רגולציה וקשרי ממשל חברת תנובה, שיחה, 15 בפברואר 2022.

²⁸ הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, [חוק ההתיישבות החקלאית \(סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים\)](#), התשכ"ז-1967, 10 באוגוסט 1967.

²⁹ חגית ברנר, הממונה על חוק ההתיישבות, משרד החקלאות, שיחת טלפון, 9 בפברואר 2022.

³⁰ אודי תמיר, מגדל ויבואן בקר, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2022.

לפי משרד החקלאות, קיים קושי באכיפת חוק ההתיישבות, בעיקר בענפים עתירי הון (דוגמת קנאביס) ובענפים נוספים שלאורך השנים לא נאכף בהם החוק באופן גורף כגון מפטמות ולולים (הטלה ופטם).

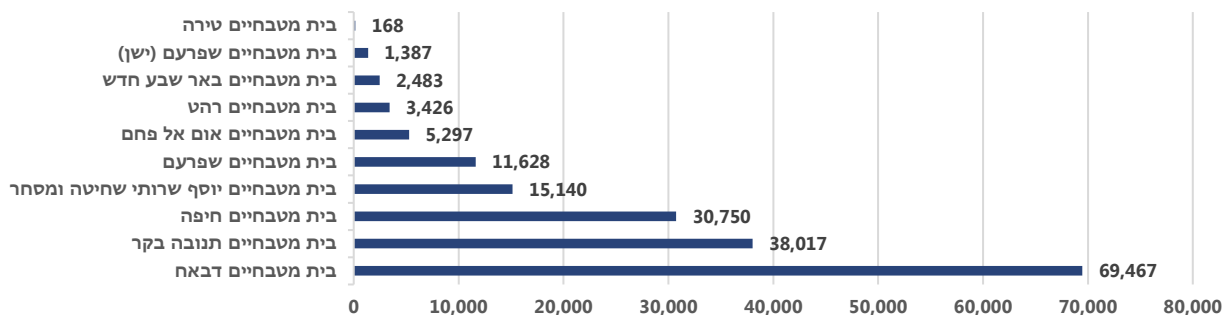
לפי משרד החקלאות, קיים קושי באכיפת חוק ההתיישבות, בעיקר בענפים עתירי הון (דוגמת קנאביס) ובענפים נוספים שלאורך השנים לא נאכף בהם החוק באופן גורף כגון מפטמות ולולים (הטלה ופטם). חלק ניכר מבעלי הקרקע החקלאית המגדלים עגלים במפטמות אינם פועלים בהיתר הממונה על חוק ההתיישבות. בתכניות העבודה לשנים הקרובות מתכנן המשרד להציע תבחינים שמחד יגנו על החקלאים ומאידך יאפשרו את המשך קיומו של שוק הבשר.³¹

מרבית משקי הצאן, העדרים והמרעה ממוקמים בפריפריה, בעיקר בצפון ובדרום. כ-41% מהצאן בישראל מחוסן בנגב (רובו במגזר הבדואי).

1.1.4 משחטות

בישראל קיימים חמישה בתי מטבחים כשרים וחמישה בתי מטבחים השוחטים מדי שנה כ-300 אלף ראשי בקר, בשניים מתוכם מתבצע תהליך "ניקור".³² בתי מטבחים אלו נמצאים בבעלות תנובה ודבאח. תרשים 5 להלן מציג את מספר השחיטות מידי שנה בכל אחד מבתי המטבחים.

תרשים 5: מספר השחיטות בכל אחד מבתי המטבחים בישראל (2021)³³



אפשר לראות כי בשנת 2021 נשחטו 177,763 ראשי בקר. משקל השחיטות בחברת דבאח היה 39.1% ובתנובה היה 21.4%. לוח 1 מציג את משקל השחיטות בבתי מטבחים מרכזיים.

לוח 1: משקל השחיטות הכשרות בבתי המטבחים הגדולים בישראל³⁴

יצרן	2017	2018	2019	2021	שינוי בנ.א.
דבאח	54%	53%	51%	45%	-9
תנובה	27%	24%	27%	25%	-2
בקרנה	11%	11%	10%	20%	9
ירכא	2%	6%	6%	10%	8
טירה	7%	6%	6%	0.1%	-7

אפשר לראות כי בשנים האחרונות נתח שוק השחיטות בקרב היצרניות המרכזיות הצטמצם, ונתח השוק של השחקניות הקטנות יותר עלה.

³¹ חגית ברנר, הממונה על חוק ההתיישבות, משרד החקלאות, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2022.

³² הרבנות הראשית, בתי מטבחים, כניסה: 27 בינואר 2021. "ניקור": תהליך שחיטה מורכב המכשיר גם את החלקים האחוריים של הבהמה.

³³ משרד החקלאות, השירותים הווטרינריים, התקבל בדואר אלקטרוני כמענה לשאלת מרכז המחקר והמידע, 13 בפברואר 2022.

³⁴ שם, ורשות התחרות, שוק הבשר, הוצג בדיון בוועדה מטעם משרד ראש הממשלה בנושא משלוחים חיים.

לוח 2 להלן מציג את אומדן משקל השחיטות שבפיקוח בין השנים 2016 ל- 2020.

לוח 2: אומדן משקל השחיטות שבפיקוח (ראשי בקר)³⁵

שנה	ראשי הבקר	העברה לרש"פ	ביו-אקולוגיה	יתרה לצריכה בישראל	שחיטות	משקל שחיטות בפיקוח
2016	375,456	132,062	23,186	220,208	143,049	65%
2017	345,476	139,337	25,073	181,066	144,920	80%
2018	374,079	129,488	28,575	216,016	161,410	75%
2019	404,858	122,496	28,688	253,674	167,432	66%
2020	374,293	130,383	25,643	218,267	145,167	67%

אפשר לראות כי משקל השחיטות בפיקוח נע בין 65% ל-80% ובשנת 2020 מוערך בכ-67%. ניתן להסביר את מרבית הפער בשחיטה שאינה בפיקוח, המכונה "שחיטת חצרות" או "שחיטה שחורה". כל ראש בקר היוצא מהקרנטינות מקבל מספר, נרשם למשק אליו הוא עובר ומידע זה מדווח לשירותים הווטרינריים, ועל כן עולה השאלה מדוע לא נעשה פיקוח על ראשי הבקר שלא הגיעו לבתי המטבחים שבפיקוח.

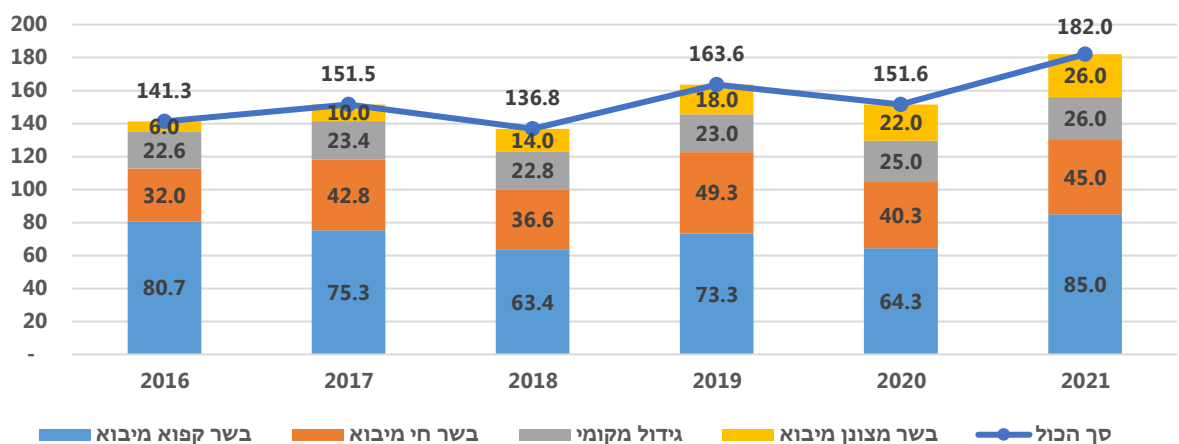
1.1.5 שיווק

מקטע השיווק מורכב מבתי המטבחים, סוחרי יבואני בשר המוכרים לרשתות השיווק ולתעשייה. לתנובה ודבאח נתחי שוק משמעותיים בכל אחד משלבי שרשרת הייצור והשיווק כך שנוצרת אינטגרציה אנכית, אשר עשויה מצד אחד לייעל את שרשרת הייצור והשיווק ומצד שני עשויה להוביל לרמת מחירים גבוהה לצרכן בהשוואה לשוק תחרותי.

1.2 נתח שוק לפי מקור הבשר

בשר בקר יכול להיות משווק בארבע צורות שיווק שונות: גידול מקומי, יבוא מקנה, יבוא בשר מצונן ויבוא בשר קפוא, אם כי לא מדובר באותו שוק והמוצרים אינם תחליפיים לחלוטין. תרשים 6 להלן מציג את התפלגות נתח הבשר בישראל בשנים 2016 עד 2021.

תרשים 6: מקורות בשר הבקר בישראל (אלפי טון, 2016-2021)³⁶



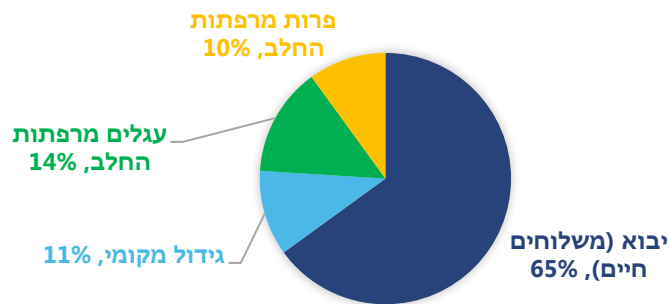
³⁵ לירון תמיר, כלכלן מועצת החלב, דואר אלקטרוני, 24 בינואר 2022. יתרת שחיטה בישראל=ראשי בקר מגידול מקומי ומיבוא-העברה לרש"פ-ביו אקולוגיה (פרות המושמדות מסיבות שונות במקומות המיועדים לכך).

³⁶ משרד החקלאות, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [שוק בשר הבקר בישראל - סיכום שנת 2021](#), פברואר 2022.

אפשר לראות כי בשנת 2021 שווקו בישראל כ-182 אלף טון, גידול של כ-28.8% לעומת 2016. מתוך זה, כ-85 אלף טון בשר קפוא מיבוא, גידול של 5.3% משנת 2016, כ-45 אלף טון בשר חי מיבוא, גידול של 40.6% משנת 2016, 26 אלף טון גידול מקומי, גידול של 15% משנת 2016 ו-26 אלף טון בשר מצונן מיבוא, גידול של כ-333% לעומת 2016. כתוצאה מכך, חל שינוי במשקל מקורות האספקה, משקל בשר קפוא מיבוא ירד בשנים 2016 עד 2021 בכ-10.4 נקודות אחוז, ומשקל בשר מצונן מיבוא עלה בשנים אלו ב-10 נקודות אחוז.

בתרשים 7 מקורות הבשר הטרי בלבד בשנת 2021.

תרשים 7: מקורות בקר הבשר הטרי (אחוזים, 2021)³⁷



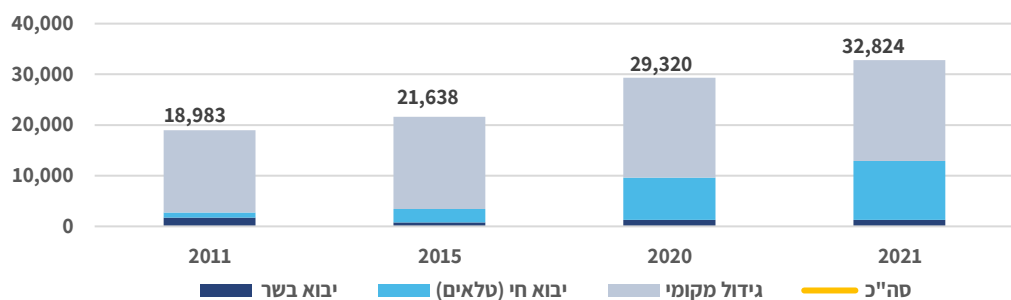
בשנת 2021 כ-65% מהבשר הטרי הינו יבוא מקנה, כ-24% מרפתות וכ-11% מגידול מקומי במרעה.

יבוא בשר לישראל ניתן לעשות בשלושה אפיקים, יבוא מקנה, יבוא של בשר מצונן ויבוא של בשר קפוא.

אפשר לראות כי בשנת 2021 כ-65% מהבשר הטרי הינו יבוא מקנה, כ-24% מרפתות וכ-11% מגידול מקומי במרעה. יש לציין כי לא צפוי גידול מהותי בכמות העגלים והפרות מרפתות החלב כיון שמספרם גדל באופן איטי, בין היתר, בשל מכסות ייצור ותכנון מרכזי בשוק החלב.³⁸

תרשים 8 להלן מציג את התפלגות נתח בשר הצאן בישראל בשנים 2011, 2015, 2020 ו-2021.

תרשים 8: מקורות בשר צאן בישראל (אלפי טון, 2011, 2015, 2020 ו-2021)³⁹



מהנתונים אפשר לראות כי בשנת 2021 חלקו של הגידול המקומי של הצאן היה כ-61%, חלקו של יבוא המקנה היה 35% ויבוא הבשר המצונן היה 4%. בשנת 2011 חלקו של הגידול המקומי של הצאן היה 86%, חלקו של יבוא המקנה היה 5% ויבוא הבשר המצונן היה 9%.

³⁷ שם.

³⁸ להרחבה: בת חן רוטנברג, [תיאור וניתוח משק החלב בישראל ובמדינות המפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 בינואר 2020.

³⁹ דורית כבביה, משרד החקלאות, דוא"ל, מענה לשאלת מרכז המחקר והמידע, 12 במאי 2022.

1.3 יבוא בשר בקר

יבוא בשר לישראל ניתן לעשות בשלושה אפיקים, מקנה, בשר טרי מצונן⁴⁰ ובשר קפוא. לפי תקנות משרד הבריאות, ניתן לייבא בשר מצונן עד **85 יום** מהשחיטה ובשר מצונן עם עצם עד 45 יום מהשחיטה.⁴¹ לפי חוק בשר ומוצריו, התשנ"ד-1994, ניתן לייבא לישראל רק בשר שקיבל **תעודת הכשר**.⁴² ניתן לייבא בשר מצונן לארץ רק אם קיבל תעודת הכשר של הרבנות הראשית לישראל. בשר שקיבל תעודת כשרות מרבנות מקומית, כלומר השגחה שאינה של הרבנות הראשית או שאינה מוכרת על ידי הרבנות לא תקבל תעודת הכשר ולא ניתן יהיה לייבאה.⁴³ בענפי המזון והחקלאות, לרבות ענפי הפטם וביצי המאכל, קיימים מכסים גבוהים המקטינים את כדאיות היבוא. כאמור, בשנים האחרונות משרדי החקלאות והכלכלה עורכים מעת לעת מכרזים ליבוא מוצרים במכסות יבוא בפטור מלא או חלקי ממכס.⁴⁴ לוח 3 להלן מציג את חלוקת מכסות היבוא לפי כמות ומחיר הנקבע במכרז לשנת 2020.

לוח 3: חלוקת מכסות היבוא, כמות ומחיר לצרכן (2020)⁴⁵

החברה הזוכה במכרז	כמות (בטון)	כמות (ב-%)	מחיר בשר טחון לצרכן (ש"ח לק"ג)
נטו	7,000	40.9%	32
ח.י מעדני גורמה	3,600	21.0%	31
רמי לוי	3,500	20.4%	29
עוף הארץ	1,250	7.3%	32
בסט מייסטר	970	5.7%	32
אושר עד	800	4.7%	30
סך הכול / ממוצע משוקלל	17,120	100.0%	31

אפשר לראות כי חברת נטו זכתה בכ-**40.9%** מהמכסות בשנת 2020, חברת ח.י. מעדני גורמה בכ-**21%** וחברת רמי לוי בכ-**20.4%**. המחיר הממוצע של בשר טחון לצרכן לפי מכסות יבוא היה כ-**31 ש"ח לק"ג**.

יבואני הבשר טוענים כי ישראל היא המדינה היחידה בעולם עם תוקף של 85 יום, וכי מרבית מדינות העולם נוהגות לאשר יבוא בשר מצונן עד **120 יום** וכי במרבית בתי המטבחיים ניתן תוקף שימוש בבשר המצונן לאחר שחיטתו לפי 150 אמות מידה ותבחינים, הכוללים את זן הבהמה, ניקיון עור הבהמה, האם הבהמה היא זכר או נקבה, מידת המנוחה לפני השחיטה, רמת ניקיון המפעל, חומרי הגלם של האריזה ועוד.⁴⁶

⁴⁰ הבשר המצונן הינו בשר טרי הנשחט בחו"ל, נארז בוואקום ונשלח לישראל.

⁴¹ משרד הבריאות ומשרד החקלאות, [קווים מנחים לעניין חיי מדף של בשר בעלי-חיים גולמי \(מצונן או קפוא\)](#), 6 דצמבר 2017.

⁴² נבו, [חוק בשר ומוצריו, תשנ"ד-1994](#), 22 במרץ 1994.

⁴³ רפי יוחאי, מנהל מחלקת הונאה בכשרות, הרבנות הראשית לישראל, שיחת טלפון, 10 במאי 2022.

⁴⁴ משרד הכלכלה, מינהל יבוא, [הוראת מנכ"ל 2.7 ל- חלוקת מכסות ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת](#), 14 באוקטובר 2021.

⁴⁵ רשות התחרות, שוק הבשר, הוצג בדיון בוועדת ראש הממשלה בנושא משלוחים חיים.

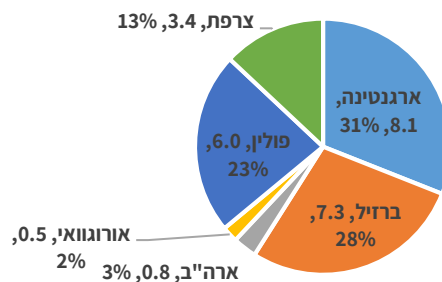
⁴⁶ ארז קורנפלד, מנכ"ל חברת היבוא רד מיט, שיחת טלפון, 30 בינואר 2022.

ניתן לומר כי שיטת מכסות יבוא בפטור חלקי או מלא ממכסים מעת עת אינה מובילה לירידת במחיר לצרכן במלוא הפחתת המכס, וכי מדובר במעין תכנון שוק ורק חלק מהפחתת המכס מגיעה לצרכנים, בתלות בתחרות בצינורות השיווק.⁴⁷ מנגד, הפחתה ניכרת במכסים או ביטולם המוחלט ללא מכסות ולאורך זמן צפויה להוביל לירידה מתמשכת במחירים לצרכן.⁴⁸

אחד החסמים הנוספים האפשריים להגדלת נתח יבוא הבשר המצונן עשוי להיות מספר בתי המטבחיים הכשרים בחו"ל ומספר משגיחי הכשרות המפקחים על השחיטה.⁴⁹ בנוסף, ישנן מדינות בהם קיימות הגבלות על שחיטה כשרה של בשר למטרות יצוא. בשנת 2020 בית הדין האירופי לצדק אישר, לאחר עירעור, את החוק הבלגי האוסר לשחוט שחיטה כשרה. בעת כתיבת המסמך בלגיה לא היוותה מקור ליבוא, אולם פסק זה עשוי להיות תקדים למדינות נוספות המהוות מקור יבוא לישראל.⁵⁰

ב-29 באוגוסט 2017 פרסמו משרד הבריאות ומשרד החקלאות הצעה להערום ציבור להארכת שינוי הרגולציה להארכת תוקף חיי מדף של בשר מצונן מ-45 יום ל-75 יום.⁵¹ ובמחצית 2018 החל יבוא של בשר מצונן גם ממדינות דרום אמריקה ולא רק ממדינות אירופה. בתרשים 9 להלן נתונים על יבוא בשר מצונן לפי מדינה.

תרשים 9: יבוא בשר מצונן לפי מדינה בשנת 2021⁵²



אפשר לראות כי בשנת 2021 כ-64% מיבוא בשר מצונן הגיע ממדינות אמריקה, בעיקר ארגנטינה (31%) וברזיל (28%), ו-36% הגיע ממדינות אירופה, פולין (23%) וצרפת (13%). ניתן לומר כי הארכת חיי מדף של בשר מצונן בשנת 2017 הובילה לגידול חד ביבוא ממדינות אמריקה בשיעור של אלפי אחוזים בשנים 2018 עד 2021.

⁴⁷ איתמר מילרד, [השפעת הסכם מכסות פטורות ממכס לקראת חג הפסח 2016 על מחירי המוצרים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2016.

⁴⁸ מאיר אזנקוט, [תיאור וניתוח ענפי ההלבשה והטקסטיל בעשורים האחרונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2018.

⁴⁹ רשות התחרות, עמדת רשות התחרות ביחס להצעה לאסור משלוחים חיים, 29 בנובמבר 2021.

⁵⁰ BBC News, [EU Court backs ban on animal slaughter without stunning](#), 17th December 2020.

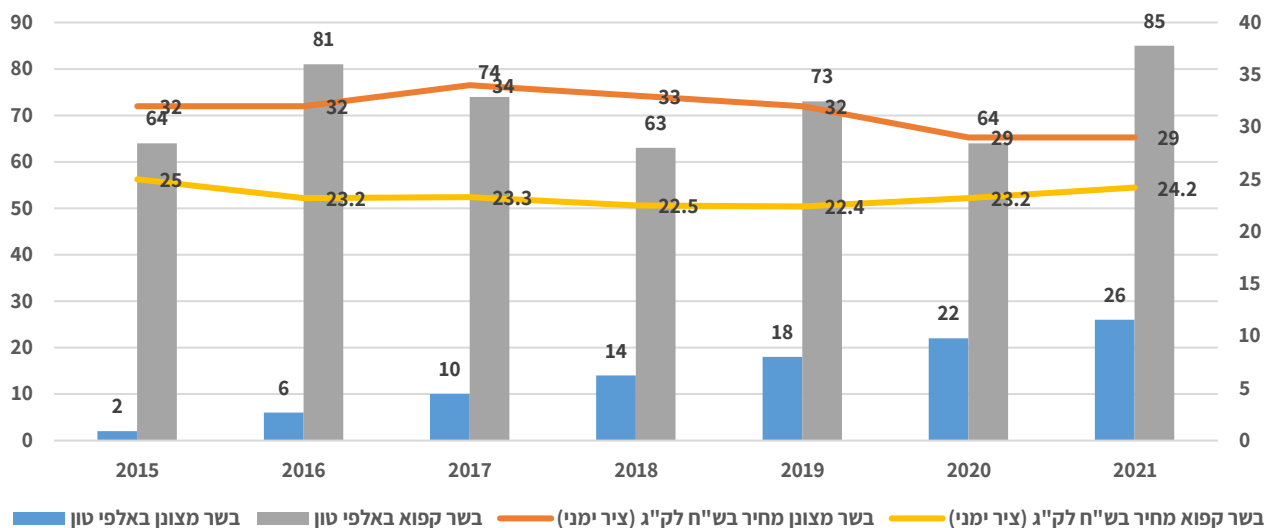
⁵¹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [משרד החקלאות ומשרד הבריאות מפרסמים להערום ציבור הצעה לשינוי הרגולציה בקביעת תוקף חיי מדף של בשר מצונן](#), 29 באוגוסט 2017.

⁵² משרד החקלאות, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [שוק בשר הבקר בישראל – סיכום שנת 2021](#), עמוד 15, פברואר 2022.

שיטת מכסות יבוא בפטור חלקי או מלא ממכסים מעת עת אינה מובילה לירידה במחיר לצרכן במלוא הפחתת המכס, ומדובר במעין תכנון שוק ורק חלק מהפחתת המכס מגיעה לצרכנים, בתלות בתחרות בצינורות השיווק. מנגד, הפחתה ניכרת במכסים או ביטולם המוחלט ללא מכסות ולאורך זמן צפויה להוביל לירידה מתמשכת במחיר לצרכן.

לגידול החד ביבוא בשר מצונן בשנים האחרונות, בין היתר בעקבות מכסות פטורות ממס והארכת חיי המדף, היתה השפעה על מחירי מוצרי הבשר. בתרשים 10 להלן יבוא בשר מצונן ובשק קפוא בשנים 2015 עד 2021 ומחיר בש"ח לק"ג.

תרשים 10: יבוא בשר מצונן ובשק קפוא בשנים 2015 עד 2021 ומחיר בש"ח לק"ג⁵³



אפשר לראות כי בשנים 2015 עד 2021 יבוא בשר מצונן עלה ב-1200% ומחירו ירד ב-9%, יבוא בשר קפוא עלה ב-33% ומחירו ירד ב-3%.

1.4 הוצאות משק הבית על בשר בקר

לוח 4 להלן מציג את ההוצאה החודשית של משק בית על בשר וחלקיו בשנים 2013 ו-2018.

לוח 4: הוצאה חודשית של משק בית על בשר בשנים 2013 ו-2018 (בש"ח לחודש)⁵⁴

מוצר	2018		2013		שינוי
	הוצאה	ב-%	הוצאה	ב-%	
בשר בקר טרי	104.5	49.8%	75.2	48.0%	39.0%
בשר בקר קפוא	20.2	9.6%	14.8	9.4%	36.5%
בשר בקר טחון קפוא	6.2	3.0%	2.7	1.7%	129.6%
בשר בקר טחון טרי	21.6	10.3%	15.3	9.8%	41.2%
בשר בקר טחון (לא ידוע אם טרי או קפוא)	5	2.4%	11.9	7.6%	-58.0%
בשר כבש וגדי	41.1	19.6%	24.3	15.5%	69.1%
כבד בקר וחלקים פנימיים	3.4	1.6%	3.7	2.4%	-8.1%
בשר ועוף מעושן	0.4	0.2%	0.7	0.8%	-69.2%
מוצרי בשר ועוף קפואים	6.6	3.1%	7.2	9.1%	-53.8%
מוצרי בשר ועוף מוכנים	0.8	0.4%	1.1	1.3%	-61.9%
סך הכול בשר	209.8	100.0%	156.8	100.0%	33.8%
סך הוצאה על מזון	2,282	13.85%	1,974	13.61%	15.6%
סך הוצאה על צריכה	16,475		14,501		13.6%
אוכלוסייה	2,608.90		2,321.90		12.4%

⁵³ משרד החקלאות, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [שוק בשר הבקר בישראל – סיכום שנת 2021](#), עמוד 16, פברואר 2022.

⁵⁴ הלמ"ס, [סקר הוצאות משק הבית 2018](#), לוח 1.1: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת (מוצרים בודדים) בחמישונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית. ההוצאה לבשר כוללת את המוצרים בלוח וכן מחצית מההוצאה על מוצרי בשר ועוף קפואים ומוכנים.

אפשר לראות כי בשנת 2018 ההוצאה של משק בית על בשר היתה 209.8 ש"ח, עלייה נומינלית של **33.8%** בהשוואה ל-2013, בהשוואה לעלייה של **15.6%** בהוצאה על מזון, עלייה של **13.6%** בהוצאה על צריכה ועלייה של 12.4% במספר משקי בית. באותן שנים חלה עליה בצריכת הבשר לנפש בכ-17.5%.⁵⁵ בלוח 5 הוצאה חודשית של משק בית על בשר לפי חמישוני הכנסה.

לוח 5: הוצאות משקי בית על בשר לפי חמישוני הכנסה (בש"ח לחודש)

5	4	3	2	1	ממוצע	הוצאה
23,838	18,584	15,767	13,188	11,007	16,475	הוצאה לתצרוכת
3,506	2,888	2,735	2,493	2,570	2,838	הוצאה למזון (כולל פירות וירקות)
14.7%	15.5%	17.3%	18.9%	23.3%	17.2%	הוצאה למזון מסך ההוצאה לתצרוכת
188.0	161.2	199.6	223.7	275.9	209.8	הוצאה לבשר
0.8%	0.9%	1.3%	1.7%	2.5%	1.3%	הוצאה לבשר מסך ההוצאה לתצרוכת

משקל ההוצאה של החמישון הנמוך על בשר היה **2.5%** בהשוואה לכ-**0.8%** בחמישון הגבוה.

1.5 מחיר בשר טרי לצרכן

בחודש יוני 2011 הוקמה ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוקי מוצרי המזון והצריכה (ראו בהרחבה סעיף 2 להלן). הוועדה מצאה כי מקטע יצרני המזון הוא הריכוזי ביותר בכל שרשרת הערך בשוק המזון בישראל, וכי ניתן לייבא חלק ממוצרי המזון על מנת ליצור חלופה תחרותית למוצרים המקומיים. בעקבות זאת, אחת מהמלצות הוועדה הייתה מיצוי הדרכים להקצאה יעילה יותר של מכסות היבוא, כדי להגביר את התחרותיות בתעשיית המזון ולצמצם חסמי יבוא. בעקבות המלצות הוועדה, נקטה הממשלה פעולות להפחתת יוקר המחיה במגוון אפיקים, בין היתר, על ידי הסרת חסמים מכסיים ולא-מכסיים במגוון ערוצי היבוא.

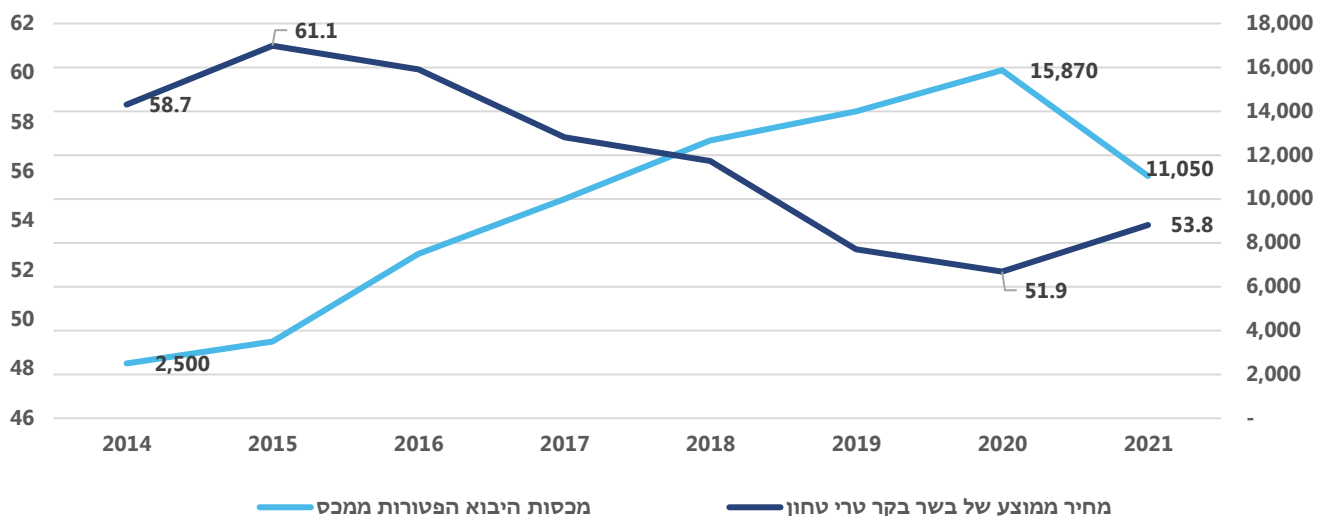
בשנים האחרונות ננקטו כמה צעדים לפתיחת ענף בשר בקר טרי ליבוא – הפחתת המכס הקצוב מ-13 ש"ח לק"ג ל-6.5 ש"ח לק"ג והפחתה נוספת ל-0 ש"ח עד 2020, בתוספת למכס אחוזי בגובה 12% שהיה נהוג עוד בטרם חל המכס הקצוב. לפי ניתוח הכלכלן הראשי במשרד האוצר, הצעדים הובילו לגידול ניכר ביבוא בשר טרי: בספטמבר 2017 משקל היבוא היה כ-44% מהשוק, לעומת 7.5% בשנת 2015 וכמעט אפס בשנת 2014. הגידול ביבוא לווה בירידה בשיעור של 7% עד 17% במחירים לצרכן.⁵⁶ נוסף על השפעות אפשריות על המחיר, פתיחת השוק ליבוא עשויה גם להגדיל את מגוון המוצרים המוצעים לצרכנים.

בתרשים 11 להלן מתוארים השינוי במכסות יבוא הפטורות ממכס לבשר בקר והשינוי במחיר הממוצע לצרכן של הבשר בין השנים 2014 לנובמבר 2021.

⁵⁵ משרד החקלאות, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [סקירת שוק בשר הבקר בישראל](#), פברואר 2022.

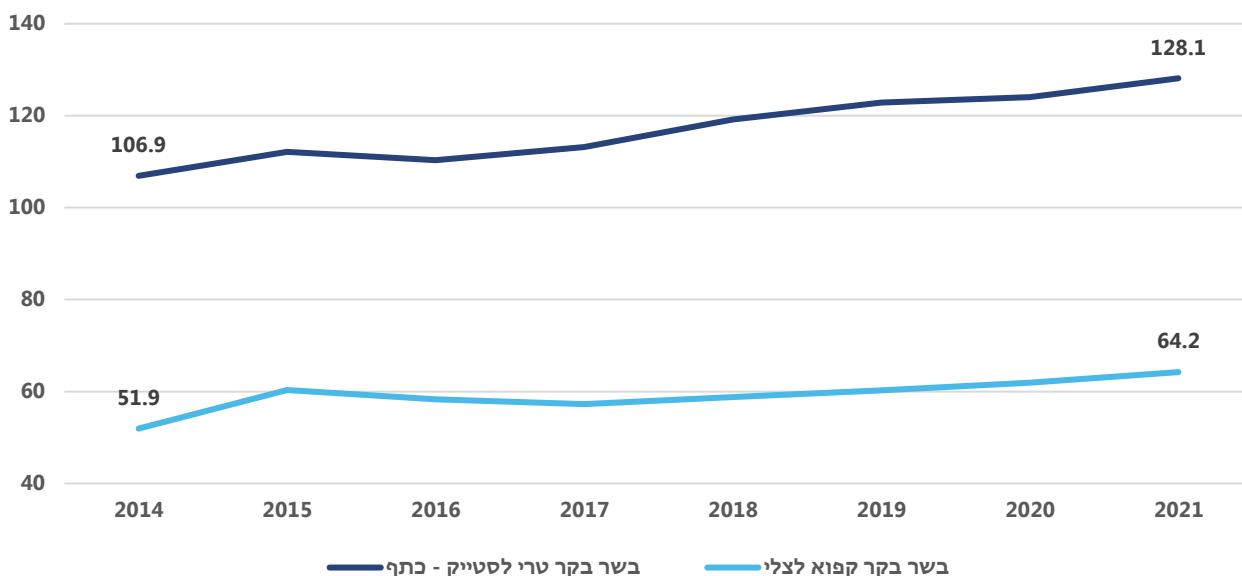
⁵⁶ אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, [סקירה כלכלית שבועית](#), 3 בדצמבר 2017.

תרשים 11: השינויים במכסות ליבוא בשר ובמחיר הממוצע של הבשר (מחיר לק"ג)⁵⁷



אפשר לראות כי בשנים 2014 עד 2021, חל גידול של כ-342% במכסות היבוא וירידה של כ-8.3% במחיר הממוצע של בשר בקר טרי טחון. בתרשים 12 להלן מחירי ק"ג בשר כתף טרי.

תרשים 12: מחיר כתף בקר טרי לסטייק ובשר קפוא לצלי (ש"ח לק"ג, 2014-2021)⁵⁸

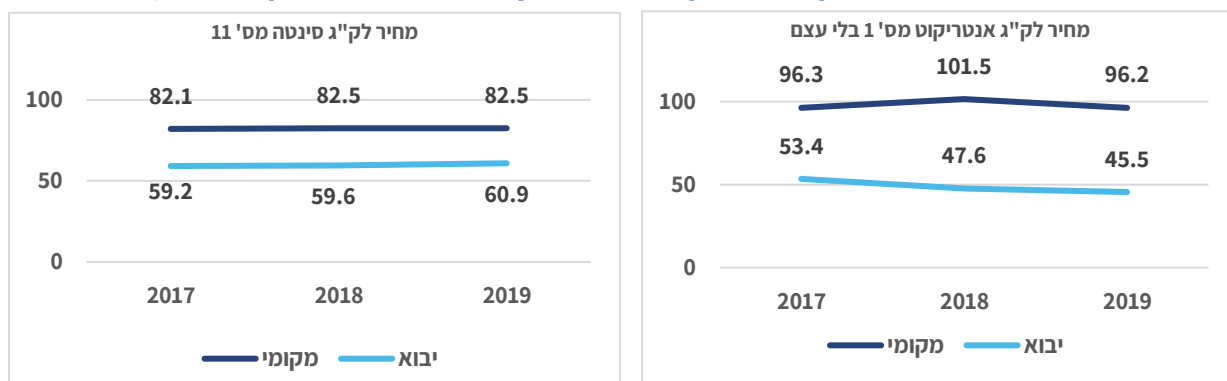


אפשר לראות כי מחיר הבשר הטרי עלה בשנים 2014 עד 2021 ב-19.8%, ומחיר הבשר הקפוא עלה באותן שנים ב-23.7%. תרשים 13 להלן מציג את מחירי ק"ג אנטריקוט בלי עצם, וק"ג סינטה, מייצור מקומי ומיבוא בין השנים 2017 ל-2019.

⁵⁷ **מכסות יבוא:** משרד הכלכלה והתעשייה, **חדשות**, משרד האוצר, אגף הכלכלית הראשית, סקירות תקופתיות, **על ההשפעה של פתיחת שוק הבשר הטרי לתחרות בינלאומית**, 3 בדצמבר 2017. **מחירים:** הלמ"ס, **מחירי בשר בקר טחון טרי**, כניסה: 4 בינואר 2021. המחירים מהווים אינדיקציה בלבד שכן אינם כוללים שינויים בתנאי תשלום ואשראי הנלווים אליהם ומשקפים שינויים אפשריים בהרכב המדווחים.

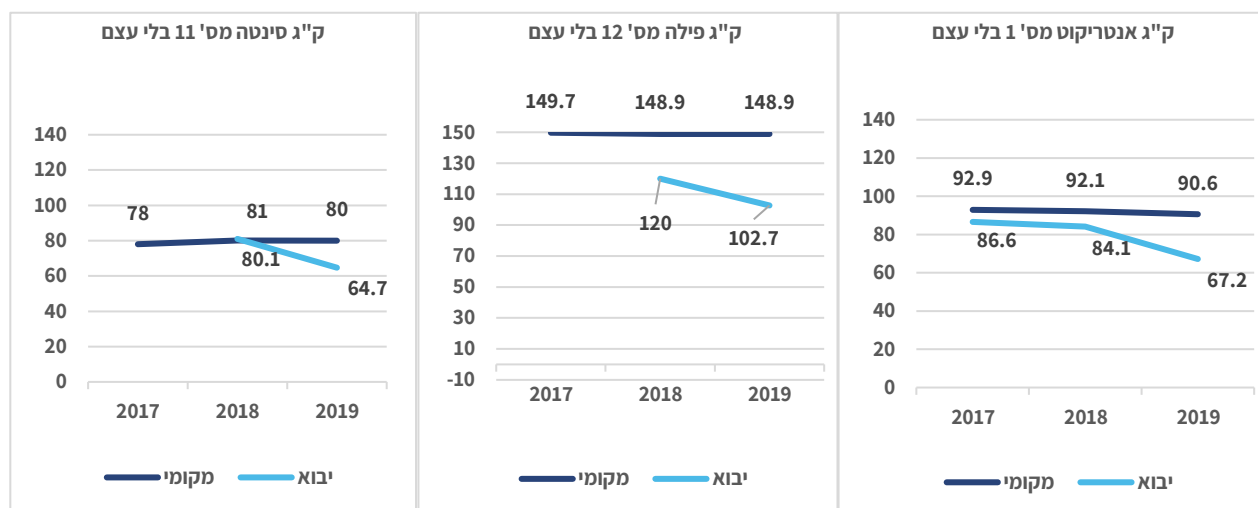
⁵⁸ הלמ"ס, **מחירי בשר בקר כתף טרי**, כניסה: 4 בינואר 2021. יש לציין כי המחירים מהווים אינדיקציה בלבד כיוון שאינם כוללים שינויים בתנאי תשלום ואשראי הנלווים אליהם, והם משקפים שינויים אפשריים בהרכב המדווחים.

תרשים 13: מחירים סיטונאיים לק"ג אנטריקוט בלי עצם וק"ג סינטה מגידול מקומי ויבוא, 2017-2019⁵⁹



מהנתונים אפשר לראות כי בין השנים 2017 ל-2019 מחירי הבשר בסיטונאות מיבוא היו נמוכים ממחירי הייצור המקומי. בתרשים 14 מחירי הבשר לקמעונאי לק"ג אנטריקוט בלי עצם, ק"ג סינטה בלי עצם וק"ג פילה בלי עצם, מייצור מקומי ומיבוא, בין השנים 2017 ל-2019.

תרשים 14: מחירים קמעונאיים לק"ג אנטריקוט בלי עצם וק"ג סינטה מגידול מקומי ויבוא, 2017-2019⁶⁰



אפשר לראות כי גם מחירי הבשר הקמעונאיים של נתחים אלו מייצור מקומי גבוהים מהמחירים הקמעונאיים של הנתחים מיבוא. יש לציין כי במחירי האנטריקוט עם העצם מחירי היבוא גבוהים ממחירי הייצור המקומי אולם יש כמות הבשר עם העצם המגיעה מיבוא קטנה באופן משמעותי מכמות הבשר המיובאת ללא עצם, משיקולי כדאיות כלכלית כיון שרוב הבשר הטרי מיובא במסגרת מכסות פטורות ממכס המחולקות לפי ק"ג, היבואנים לא רוצים לבזבז משקל על העצם המהווה כ-30% ממשקל הנתח.

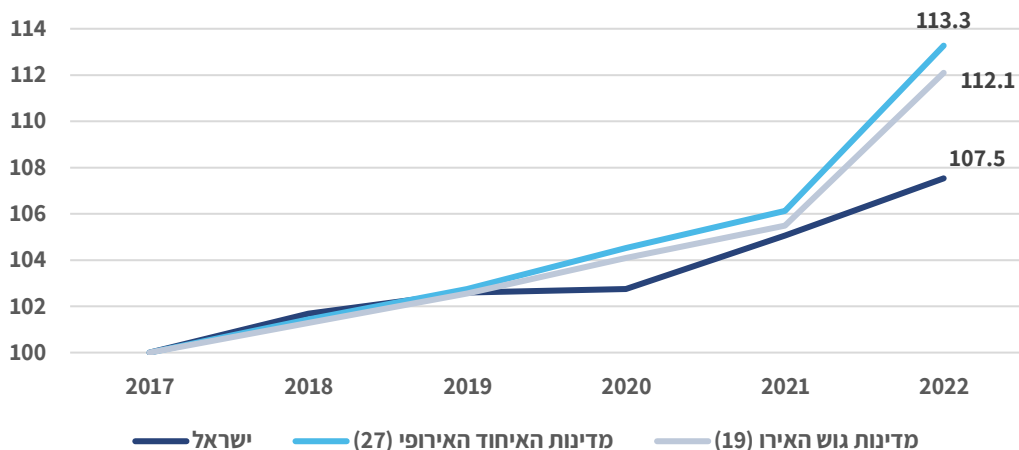
1.6 מחירי בשר בישראל ובאירופה

תרשים 15 להלן מציג את מדד מחירי בשר בקר בישראל ובאירופה בשנים 2017 עד 2022.

⁵⁹ רשות התחרות, שוק הבשר, הוצג בדיון בוועדת ראש הממשלה בנושא משלוחים חיים.

⁶⁰ שם.

תרשים 15: מדד מחירי בשר בקר בישראל ובמדינות אירופה, 2017-2022⁶¹



אפשר לראות כי בשנים 2017 עד 2022 מדד מחירי בשר בקר בישראל עלה בכ-7.5%, באיחוד האירופי ב-13.3% ובגוש האירו ב-12.1%. אפשר לראות כי בשנים 2017 עד 2021 המדד עלה בשיעור דומה בישראל ובממוצע האיחוד האירופי, ובשנת 2022 חלה התבדרות - המדד עלה בישראל בשיעור של 2.4%, באיחוד האירופי ב-6.7% ובגוש האירו ב-6.3%.

נתוני שוויון כוח קנייה או PPP⁶² של המיזם המשותף של ה-OECD והאיחוד האירופי משמשים כלי להשוואה בין מחירי המוצרים במדינות המפותחות. לפי נתוני ה-PPP רמת מחיר הבשר בישראל גבוהה ב-43% לעומת ממוצע ה-OECD וב-45% לעומת ממוצע האיחוד האירופי.⁶³

בהשוואה בין מחירי הבשר בישראל למחירי הבשר במדינות אחרות יש לקחת בחשבון את **עלויות הכשרות**, הן את המשגיחים והן את פחת הבשר, כלומר לכל ראש בקר כמות הבשר אותה ניתן להפיק קטנה בעשרות אחוזים מכמות הבשר שניתן להפיק בשחיטה לא כשרה.⁶⁴ בנוסף, מיקומה הגיאוגרפי של ישראל וחוסר יכולתה לספק בעצמה את רמת הביקוש, ומתוך כך הישענותה על יבוא, מעלה את המחיר הסופי לצרכן לבשר בישראל בהשוואה לאירופה.

1.7 צריכה לנפש במדינות שונות

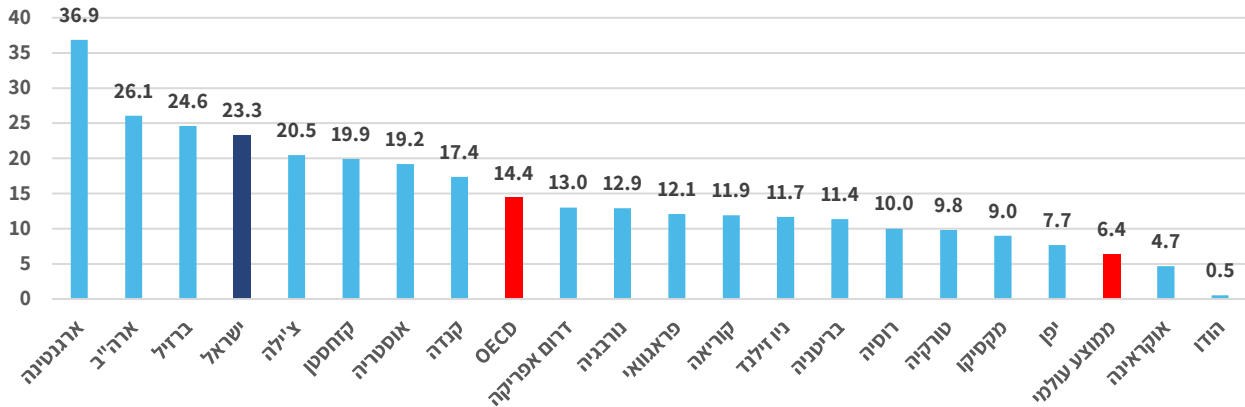
בתרשים 16 מוצגים נתונים על צריכה שנתית של בשר לנפש ב-18 המדינות בעלות הצריכה הגבוהה ביותר לנפש.

⁶¹ הלמ"ס, **מדדי מחירים**, מדד מחיר בשר בקר; Eurostat: [HICP](#), Beef and veal, כניסה: 30 ביוני 2022. שנת 2022: חודשים ינואר-מאי.
⁶² Purchasing Power Parity. הנתונים מתקבלים מהשוואת מחירים של מעל 3,000 מוצרים ושירותים בכל מדינה. רמת המחירים היא היחס בין שווי הקנייה לבין שער החליפין. מחקר ה-PPP נעשה מדי שלוש שנים, והמחקר המעודכן ביותר נערך לשנת 2017 ופורסם בתחילת 2020. לשינוי בשער הקל יש השפעה רבה על השינוי במדד, במדינות השונות דפוסי הצריכה הם שונים ולכן יש לסייג את ממצאי ההשוואה של רמות מחירים לפי קטגוריות מוצרים. להרחבה בנושא ההסתייגויות: איתמר מילרד, [ניתוח עליית מחירי מוצרי המזון ובחינת הצעת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ג-2013](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2014.

⁶³ OECD, [2017 PPP Benchmark results](#), 8 May 2022.

⁶⁴ יונתן הירשפלד, ארגון מגדלי הבקר למרעה, שיחת טלפון, 25 בינואר 2022.

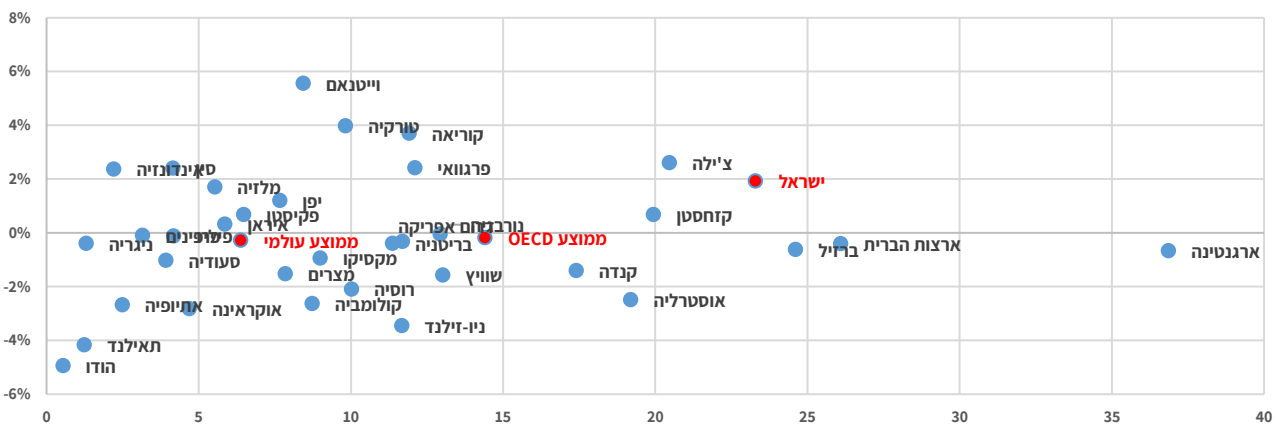
תרשים 16: צריכת בשר לנפש במדינות מפותחות (2021, קילוגרם לנפש)⁶⁵



אפשר לראות כי בשנת 2021 ארבע המדינות המובילות בעולם בצריכת בשר בקר היו **ארגנטינה** (36.9 ק"ג לנפש), **ארצות הברית** (26.1 ק"ג לנפש), **ברזיל** (24.6 ק"ג לנפש) ו**ישראל** (23.2 ק"ג לנפש). על פי תחזית של ה-OECD, צריכת הבשר לנפש צפויה לגדול בעשור הקרוב ב-0.24% בשנה במדינות המפותחות, קצב **הנמוך פי ארבעה** מקצב הגידול בעשור האחרון. לעומת זאת, במדינות המתפתחות הצריכה צפויה לגדול ב-0.8% בשנה, **קצב גידול כפול** מהקצב בעשור האחרון. מכלל הגידול הצפוי בצריכת הבשר בעשור הקרוב, 16% מקורם בצריכת בשר בקר. יש לציין כי בישראל היחס בין צריכת הבקר **הצפויה** לנפש ב-2029 לצריכה הממוצעת לנפש ב-2019-2017 הוא במקום השלישי הגבוה בעולם.⁶⁶ כלומר, **בישראל צריכת בשר לנפש היא מהגבוהות בעולם, והירידה הצפויה בקצב הגידול עד 2029 היא מהאיטיות בעולם.**

בתרשים 17 להלן הצריכה לנפש בשנת 2021 והשינוי בצריכה לנפש בשנים 2010 עד 2021 ב-10 המדינות בעלות הצריכה לנפש הגבוהה ביותר.

תרשים 17: הצריכה לנפש בשנת 2021 והשינוי בצריכה לנפש בשנים 2010 עד 2021⁶⁷



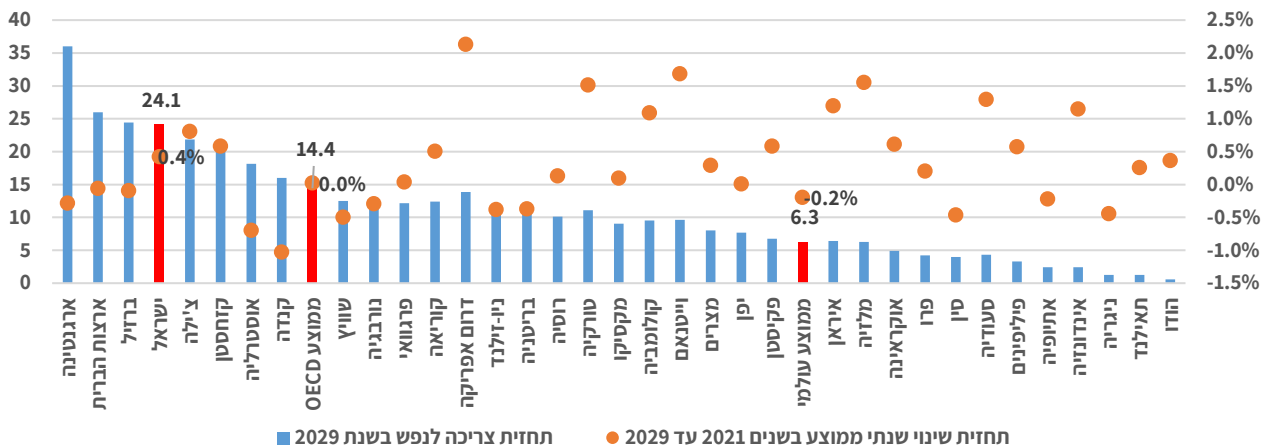
⁶⁵ OECD Data, [Meat Consumption](#), 2019. Accessed: January 30th 2022.

⁶⁶ OECD-iLibrary, [OECD-FAO Agricultural outlook 2020-2029](#), page 170, Access: January 30th 2022.

⁶⁷ OECD, [Meat consumption](#), accessed: July 24, 2022.

אפשר לראות כי הצריכה לנפש בישראל בשנת 2021 היתה **23.3 ק"ג** (מקום רביעי בעולם, ושני ב-OECD) והגידול השנתי הממוצע בשנים 2010-2021 היה **1.9%** (מקום שמיני בעולם ורביעי ב-OECD), בהשוואה לצריכה לנפש של **14.4 ק"ג** ב-OECD ושינוי של **-0.2%** וצריכה לנפש של **6.5 ק"ג** בעולם ושינוי של **-0.3%**. בתרשים 18 תחזית שינוי בצריכה לנפש במדינות השונות.

תרשים 18: תחזית שינוי בצריכה לנפש במדינות השונות⁶⁸



אפשר לראות כי לפי תחזית ה-OECD, גם בשנת 2029 הצריכה לנפש של בשר בקר בישראל תהיה הרביעית בגודלה בעולם, כ-**24.1 ק"ג** וגידול שנתי ממוצע של **0.4%** בשנים 2021 עד 2029, בהשוואה לצריכה לנפש של **14.4 ק"ג** ב-OECD וגידול ממוצע של **0%**, וצריכה לנפש של **6.3 ק"ג** בממוצע העולמי וירידה של **0.2%**.

2. רגולציה על שוק הבשר

בסוף שנות התשעים החל יבוא מקנה של עגלים וטלאים. **בשנת 2011**, בעקבות המחאה החברתית, הוקמה ועדת טרכטנברג, שעסקה בצעדים להקלת הנטל הכלכלי על אזרחי ישראל ולהגברת התחרותיות והיעילות בשווקים של מוצרים ושירותים שונים. אחת מהמלצות הועדה הייתה הפחתת מכסים על יבוא בשר בקר, בשר כבש, פטם, טונה ובשר מעובד.⁶⁹

בשנת 2012 פורסם דוח ועדת תחרותיות ויוקר המחיה (ועדת "קדמיי") את המלצותיה. הוועדה המליצה על הפחתת המכסים במוצרים חקלאיים, הבשר הטרי היה אחד מהסעיפים המרכזיים. הוועדה המליצה על הפחתת שיעור המכס על בשר טרי מ-190% ל-12% ועוד 13 ש"ח לק"ג בתוך 4 שנים, ועל הוספת מכסה פטורה ממכס בהיקף של 1,000 טון.

בשנת 2013 הוחלט על מכס על יבוא עגלים חיים מעל 240 ק"ג ועל מכס על יבוא בשר בקר טרי.⁷⁰ בהמשך להחלטת ממשלה 5177 מאוקטובר 2012,⁷¹ אשר קבעה מתווה להפחתת מכסים

⁶⁸ שם.

⁶⁹ ועדת טרכטנברג, [ז'ין וחשבון](#), משרד ראש הממשלה, ספטמבר 2011.

⁷⁰ משרד החקלאות, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [שוק בשר הבקר בישראל - סיכום שנת 2018](#).

⁷¹ משרד ראש הממשלה, [החלטת ממשלה 5177, התייעלות במשק החלב](#), 21 באוקטובר 2012.

ופתיחת מכסות במוצרי חלב, הוקמה ועדה נוספת שמטרתה הגברת התחרות מצד היבוא בענפי החלב והבשר. **בשנת 2014** הוקמה ועדת אנדרון לעניין יבוא גבינות קשות, עגלים ובשר. בעקבות המלצות הוועדה בוטלו המכסים על יבוא גבינות במסגרת מכסות היבוא הקיימות. במקביל, בוטל המכס ביבוא עגלים חיים ונפתחה מכסת יבוא בפטור ממכס ביבוא בשר טרי. כמו כן, נפתחה מכסה פטורה ממכס (0%) בהיקף של 5,700 טון לייבוא בשר בקר טרי. בנוסף, נמצא כי אין מידע מספק לצרכנים מצד רשתות השיווק בנוגע לאבחנה בין בשר טרי ובשר קפוא שהופשר (המכונה בשר מיושן). על כן, קודמו תקנות לגבי סימון הבשר הנמכר ברשתות תוך אבחנה בין קפוא לטרי בכדי לעודד את התחרות במקטע זה ולהגן על הצרכנים מהטעיה. בעקבות המלצות הוועדה, הוחלט **בשנת 2014** על ביטול המכס בגין יבוא עגלים לישראל והותרתו על יבוא צאן.

בשנת 2016 בעקבות ועדת קדמי הוחלט על רפורמה ביבוא בשר בקר טרי נפתחו מכסות נוספות פטורות ממכס והורדת המכס הקצוב; כמו כן, הפחיתו את המכס הקצוב מ-13 ש"ח לק"ג ל-6.5 ש"ח לק"ג, והפחתה נוספת ל-0 ש"ח עד 2020. לפי בדיקת הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המהלך הביא לירידה במחיר של 7%-17%⁷²; הארכת תוקף חיי המדף של בשר מצונן ל-85 יום מרגע השחיטה עד לשיווק, בעקבותיה החל יבוא של מכולות בשר מצונן מדרום אמריקה לישראל.⁷³ כאמור, יבוא הבשר המצונן עלה בין השנים 2016 ל-2021 ב-333% משנת 2016 לשנת 2021. מקביל הוחלט על חובת סימון מוצרי בשר מופשרים.

ב-14 במרץ 2022, כחלק מרפורמה להורדת יוקר המחיה וביטול מכסים נוספים, פרסם שר האוצר צו להערוך הציבור המבטל את המכס על יבוא בשר בקר טרי, נקניקים, ומוצרי בשר נוספים. לטענתו, ביטול המכס על בשר בקר טרי ומוצרי בשר נוספים צפוי להפחית את המחיר לצרכן ולהגדיל את הצריכה. כמו כן, ביטול המכס יגדיל את מגוון המוצרים המיובאים לישראל, כך שהצרכן הישראלי יוכל ליהנות ממבחר רחב יותר.⁷⁴

ב-23 ביוני 2022 פרסם משרד החקלאות הודעה על הסכם בין הממשלה לארגון מגדלי הבקר לפיו המכס על יבוא בשר בקר יבוטל והוראת השעה הקיימת כיום לפטור ממכס על יבוא מקנה תהפוך לקבועה, לצד הגדלת התמיכה במגדלי הבקר בעשור הקרוב.⁷⁵

3. עמדות הצדדים

רשות התחרות. במידה ויאסר יבוא מקנה בטרם הוסרו חסמי היבוא, הירידה בהיצע הבשר הטרי תעלה את מחיר הבשר לצרכן. במקרה של איסור על יבוא מקנה, על מנת לא לפגוע בצרכנים,

⁷² משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [סקירה כלכלית שבועית](#), 3 בדצמבר 2017.

⁷³ משרד החקלאות, [הגיע לישראל המשלוח הראשון של בשר טרי מצונן בוואקום](#), 24 במאי 2018.

⁷⁴ משרד האוצר, חדשות, [שר האוצר פרסם צו לביטול המכס על יבוא בשר ופתיחת מכסה פטורה ממכס לשמן זית](#), 14 במרץ 2022.

⁷⁵ משרד החקלאות, [משרדי החקלאות והאוצר הגיעו להסכמות עם ארגון מגדלי הבקר: המכס על יבוא בקר יבוטל; יושקעו בענף למעלה מ-420 מיליון ש"ח התמיכה במגדלי הבקר תגדל, ותגיע עד ל-54 מיליון ש"ח בשנה](#), 23 ביוני 2022.

רשות התחרות ממליצה לבטל את המכס על יבוא בשר מצונן, להאריך את חיי המדף של הבשר המצונן, להכשיר שוחטים נוספים לשחיטה כשרה בחו"ל, לבחון הקלות ברגולציה על יבוא בשר טרי ולבטל את איסור היבוא של בשר בקר לא כשר לישראל. בנייר עמדה שפרסמה הרשות, טענה הרשות כי אף אם המחיר יעלה בטווח הקצר, במידה ויוסרו החסמים שהוזכרו לעיל, בטווח הארוך יתכן והגברת היבוא תיטיב עם הצרכן כך שהמחיר לצרכן אף ירד.

מגדלי הבקר למרעה. יבוא מקנה מחליש את הגידול המקומי ופוגע ביכולות לגדל בקר בארץ. לעומת זאת, לטענתם, יבוא בשר מצונן לארץ אינו מהווה תחרות כי הוא לא מהווה מוצר חלופי וגם אם היקף יבוא הבשר המצונן יגדל, עדיין יהיה ביקוש לבשר טרי לא מצונן. כיום לא ניתן לייבא בשר לא כשר ולגידול המקומי יש יכולת לשווק בשר בשוק הלא כשר. עגלים המגיעים מיבוא משווקים פעמים רבות כבשר ישראלי כיון שפוטמו, ולעיתים רק נשחטו, בארץ. אולם לטענתם מדובר בהטעיית ציבור הצרכנים ובשר ישראלי הוא בשר עגלים שנולדו, גדלו ונשחטו בישראל.

יבואני בשר מצונן. הארכת חי המדף של בשר מצונן מ-85 יום ל-120 תוריד את מחיר הבשר בלפחות 10%. הירידה במחיר יכולה לנבוע משתי סיבות עיקריות: א) ירידה בעלויות היבוא ליבואן. על מנת לייבא את הבשר המצונן מדרום אמריקה ולהספיק לשווק את הבשר לפני חלוף התוקף יש צורך בתהליך יבוא יעיל. במידה ומתקרבים לפגות התוקף, היבואן משמיד את הבשר או מקפיא אותו, עם עלות גבוהה ליבואן. כיוון שבדרך כלל מחירי הבשר הקפוא בארץ נמוכים ממחירי הבשר הטרי, היבואן ישית את עלויות ההקפאה על הבשר המצונן; ב) כניסת שחקנים נוספים לשוק היבוא. במידה ויארילו את תוקף הבשר, שחקנים נוספים יוכלו להיכנס ולהתחרות בשוק. הארכת התוקף מגדילה את הסיכוי לרווח ומקטינה את הסיכון במידה ומשלוח הבשר המצונן מתקרב ל-85 ימים. להערכתם, ברגע שישחררו את חסמי היבוא על בשר טרי ויארילו את חיי המדף שלו כמות היבוא של הבשר המצונן תכפיל את עצמה.

יבואני מקנה. בשר הנשחט בצורה כשרה עובר, כחלק מתהליך ההכשרה, תהליך של המלחה המקצרת לו את חיי המדף מרגע השחיטה, על אף האריזה בווקום. בנוסף, כיון שכיום לא ניתן לייבא בשר לא כשר לישראל, אם ייפסק יבוא המקנה, מחירי בשר עגלים מרפתות החלב ומחירי עגלים מקומיים יעלה באופן חד, כולל בשוק הלא כשר.

חברת דבאח. העגלים מיובאים באופן הומניטרי ועומדים בתקני יבוא מחמירים בארץ ובמדינת המקור. ניתן לעיין בדוחות הביקורת של הפיקוח הווטרינרי בנמל הבודק את האוניה, את מצב בעלי החיים ואת תנאי הובלתם. בנוסף להיבט המוסרי בשמירתם רווחת בע"ח, ליבואן אינטרס כלכלי לשמור על המקנה. התשלום עבור יבוא המקנה נעשה בהתאם לסוג, לכמות ולמצב בעל"ח שהועמסו על האוניה בארץ המוצא. מכאן שפגיעה בהם, מהווה פגיעה כלכלית ביבואן. יש להשאיר את יבוא המקנה מטעמי ביטחון תזונתי, גידול באוכלוסייה וגידול בצריכת הבשר לנפש, ומטעמי הצרכנים המעדיפים בשר טרי הנשחט בארץ או בשר לא כשר. כמו כן, לטענתם, אחוז הבשר הכשר מעגלים מרפת חלב הוא נמוך (כ-25%), לעומת אחוז הבשר הכשר מיבוא

עגלים הגבוה בהרבה (כ-90%). כמו כן, יבוא בעלי החיים לא החליש את שוק הגידול המקומי אלא הוא בא לסגור את החסר שבא בעקבות אי היכולת של השוק המקומי לספק את הצרכים. **חברת תנובה.** הפסקת יבוא מקנה תעלה את מחיר הבשר לצרכן באופן חד שכן ההיצע יקטן בכשליש והביקוש לבשר יחסית קשיח. אם הוצים להגדיל את היצע הבשר בדרכים חלופיות, יש להיערך לכך שנים מראש על מנת לבנות מערך לוגיסטי. אם יוחלט להגדיל יבוא בשר מצונן, גם לאחר תקופת הסתגלות המחיר יישאר גבוה בשל מספר סיבות: חיי מדף של בשר מצונן קצרים מבשר השחיטה המקומית; עלויות מחסור אפשרי ביבוא בשר (בתקופות חגים יהודיים ונוצריים בהן אין שחיטות בחו"ל) יוטלו על הצרכנים; טעמי הצרכנים המעדיפים בשר משחיטה מקומית.

4. סיכום

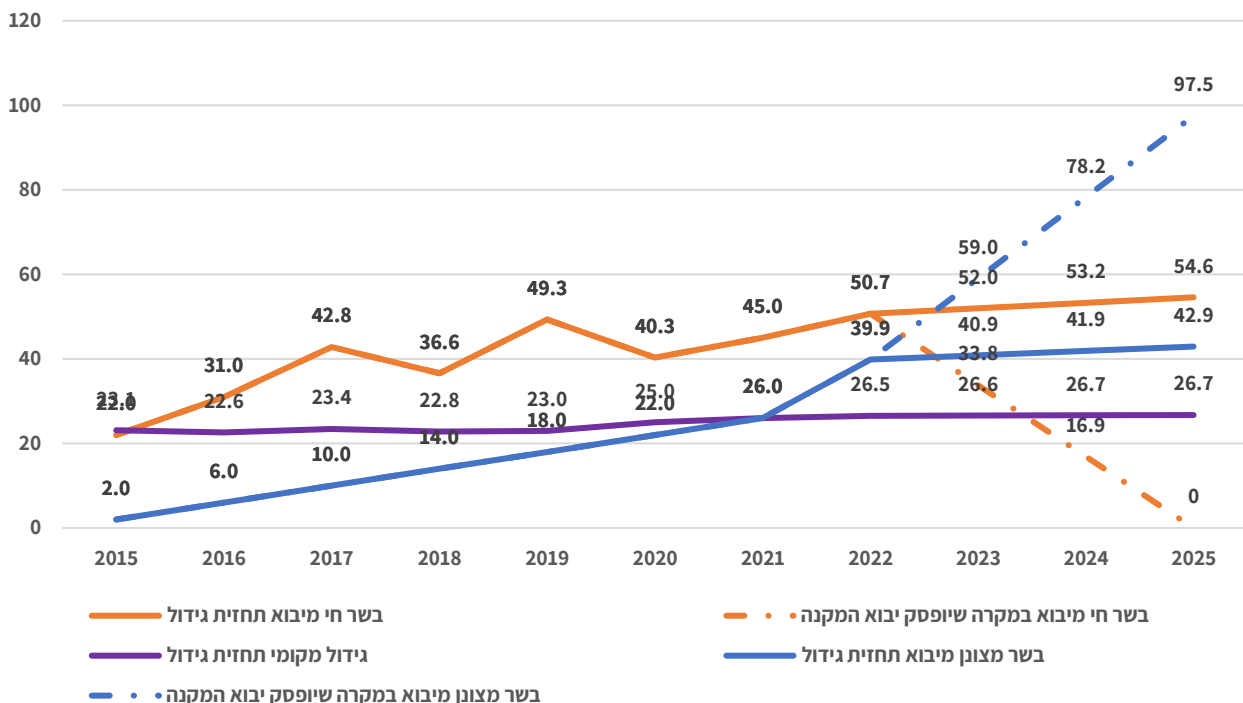
לפי המוצע, יבוטל יבוא מקנה בהדרגה במשך 3 שנים לצד הסרת הגבלות על יבוא בשר מצונן, הארכת חיי המדף של בשר מצונן כך שניתן יהיה לייבא ממדינות מרוחקות וחיזוק מערך הכשרות בחו"ל כך שתתאפשר הגדלה ניכרת של יבוא בשר מצונן.

מהנתונים המוצגים במסמך עולים הדברים הבאים:

- בשנת 2021 אספקת בשר בקר היתה כ-182 אלף טון מארבעה מקורות: בשר קפוא מיובא (85 אלף טון, 46.7%), בשר חי מיובא (45 אלף טון, 24.7%), בשר מגידול מקומי (26 אלף טון, 14.3%) ובשר מצונן מיובא (26 אלף טון, 14.3%).
- מחיר עגל מקומי במשקל 100 ק"ג למפטמה מוערך כ-3,200 ש"ח (32 ש"ח לק"ג), ומחיר עגל לאחר פיטום במשקל 500 ק"ג מוערך בכ-5,700 ש"ח (11.4 ש"ח לק"ג). המחירים בבתי המטבחיים תנודתיים ותלויים בחלק העגל הנמכר ובכשרותו. מחיר בשר טחון מצונן ממכסות היבוא הוא כ-31 ש"ח לק"ג לצרכן.
- בשנים האחרונות חל גידול חד ביבוא בשר מצונן, עקב יבוא במכסות פטורות במכס והערכת חיי המדף, אולם עדיין נתח השוק בשנת 2021 נמוך יחסית. עד למחצית 2022 היה מכס בשיעור של 12% על יבוא בשר מצונן. כאמור לעיל, ב-23 ביוני 2022 פרסם משרד החקלאות הודעה על הסכם בין הממשלה לארגון מגדלי הבקר, לפיו המכס על יבוא בשר בקר יבוטל והוראת השעה הקיימת כיום לפטור ממכס על יבוא מקנה תהפוך לקבועה. מרבית הבשר המצונן המגיע לישראל, מיובא במסגרת מכסות לייבוא פטורות ממכס המחולקות בהליך חלוקת מכסות שמתקיים בוועדת המכסות של משרד הכלכלה.
- יש **תחליפיות גבוהה** בין בשר טרי מקומי לבשר טרי מיובא (משלוחים חיים), יש **תחליפיות גבוהה אך לא מלאה** בין בשר טרי (מקומי או מיובא) לבין בשר מצונן מיובא. התחליפיות לא מלאה מפאת טעמי צרכנים: אוהבי "שחיטה חמה" או בשר עם עצם או אוכלי בשר לא כשר) **ותחליפיות מועטה** בין בשר טרי או מצונן לבין בשר קפוא מיובא.
- ישנם מספר חסמים להגדלת היצע הבשר המקומי, בעיקר מגבלת שטחי המרעה וכמות פרות ועגלים מרפתות החלב הגדלה באופן איטי בשל שוק החלב המתוכנן.

- ייתכן כי קיימים חסמים בהגדלה מהירה של יבוא בשר מצונן בגין מחסור במשגיחי כשרות בבתי מטבחיים כשרים בחו"ל והכרה, לפי חוק הבשר ומוצריו תשנ"ד-1994, רק בהשגחה של הרבנות הראשית היוצרים חסם להגדלת כמויות יבוא הבשר המצונן.⁷⁶
- חסמים אלו יכולים להוביל את הצרכן, במקרה של הגבלות יבוא מקנה, ובמידה ולא יוגבר היבוא של הבשר המצונן, למצוא חלופה בבשר קפוא, אף כי לא מדובר כיום במוצר תחליפי. בעבר הבשר הקפוא היווה נתח מרכזי בצריכה המקומית, אולם טעם הצרכנים השתנה בשנים האחרונות והצרכן הישראלי מעדיף בשר טרי ולכן יתכן שמחירו יעלה בטווח הקצר.
- במידה ולא תעלה כמות הבשר המצונן המיובא ולא יוסרו חסמים נוספים המופרטים לעיל, איסור יבוא עגלים חיים עשוי להביא לעלייה במחיר לצרכן של בשר טרי הנשחט בארץ בתלות במידת התחליפיות בין בשר טרי לבשר מצונן, שכן ההיצע המקומי של בשר טרי (רפתות ומרעה) קשיח יחסית ויש לו מגבלות צמיחה, ובחלק מהנתחים מחירו גבוה יחסית ליבוא. כמו כן, ביטול של יבוא עגלים חיים יקטין את היצע הבשר הלא כשר, בהיעדר אפשרות לייבוא בשר מצונן לא כשר ובשל מגבלת הייצור של הבשר בגידול המקומי, ועשוי להוביל לעליית מחירו.
- בתרשים 19 להלן תחזית גידול שוק הבשר הטרי בשנים 2022 עד 2025, כאשר ליבוא מקנה וליבוא בשר מצונן שתי תחזיות – שינוי לפי תחזית ה-OECD לשנים 2021 עד 2025 (קוו מלא) או הפסקת הדרגתית של יבוא מקנה עד שנת 2025 (קוו מקווקו).

תרשים 19: תחזית גידול שוק הבשר הטרי בשנים 2022 עד 2025 (אלפי טון)⁷⁷



⁷⁶ נבו, חוק בשר ומוצריו, תשנ"ד-1994, 22 במרץ 1994.

⁷⁷ שנים 2015 עד 2021: ראו תרשים 6 לעיל. תחזית 2022 עד 2025: תחזית OECD כמוצג בתרשים 18 לעיל. מדובר בתחזית שמרנית בהשוואה לקוו המגמה בשנים האחרונות.

- מהניתוח עולה כי בהנחה שהשינוי בצריכה בישראל בשנים 2021 עד 2025 יהיה לפי תחזית ה-OECD, וייפסק בהדרגה יבוא המקנה, אזי יהיה צורך בתוספת של כ-18 אלף טון ביבוא בשר מצונן בשנת 2025, כ-36 אלף טון בשנת 2024 וכ-55 אלף טון בשנת 2023. כלומר, פיצוי על כמות הבשר שהייתה אמורה להיות מסופקת באמצעות יבוא המקנה. שיעור הגידול השנתי הממוצע של יבוא בשר מצונן יעלה מרמה של 2.5% (לפי תחזית ה-OECD) לכ-35%.
- בלוח 6 להלן השוואה של פרמטרים שונים בין סוגי הבשר הטרי.

לוח 6: השוואה של משתנים שונים בין סוגי הבשר הטרי⁷⁸

סוג	כמות 2021	גידול שנתי ממוצע 2021-2015	מחיר אנטריקוט בלי עצם (ש"ח לק"ג)	מחיר סינטה (ש"ח לק"ג)	שחיטה	מגבלות
יבוא מקנה	45	12.7%	90.6	80.0	מקומית	
בשר מקומי	26	2.0%	90.6	80.0	מקומית	שטחי מרעה מצומצמים, מגבלת מספר פרות מהשוק המתוכנן של רפתות חלב.
בשר מצונן	26	53.3%	67.2	64.7	בחול"ל	חיי מדף קצרים ליבוא, אפשרות מוגבלת ליבוא בשר עם עצם, איסור יבוא בשר לא כשר, מגבלת מתן כשרות, מלאי מכסי יבוא ללא מכס מוגבל.

- בשנים האחרונות חלו שתי מגמות: החל להתפתח שוק של בשר בקר מתורבת (סינטטי) המיוצר במעבדות ויתכן כי בעתיד היותר רחוק יהווה תחליף מסוים לבשר טרי. מגמה נוספת היא המעבר לצמחונות. בשנים האחרונות ישנה מגמה לצרוך מאכלים מן הצומח על חשבון בשר מן החי ואף גורם זה העשוי להקטין את הביקוש לבשר מן החי. כך, לפי תחזית ה-OECD תהיה ירידה בגידול השנתי הממוצע בצריכת בשר לנפש מ-1.9% בשנים 2010 עד 2021 לכ-0.4% בשנים 2021 עד 2029.
- לדעת גורמים מקצועיים במשרד החקלאות, במידה ויופסקו משלוחי הצאן החיים לישראל, יש ביכולת הגידול המקומי לענות על מידת הביקוש לבשר צאן, כיוון שדרך גידולו של הצאן הוא בדירים ולא במרעה וניתן לבנות דירים נוספים המכילים את הכמות הנדרשת.
- פתיחת שוק בשר מצונן לייבוא באמצעות הפחתה מלאה של המכסים ללא מכסות, הארכת חיי המדף, חיזוק המערך הלוגיסטי (הסמכת משגיחי כשרות וכדומה), ביצוע שחיטה כשרה על ידי גורמים מקומיים במדינות המקור ומתן אפשרות לייבא בשר מצונן לא כשר, עשויים להוביל להמשך הגידול החדד ביבוא בשר מצונן, ולמיתון העלייה האפשרית במחיר הבשר הטרי בגין הפסקת יבוא מקנה בטווח הקצר, כך שבטווח הארוך יתכן ומחירו של הבשר הטרי לצרכן ירד.

⁷⁸ גידול שנתי ממוצע: ראו תרשים 6 לעיל. מחירים: ראו תרשים 15 לעיל. המחירים הם לשנת 2019.