

**מבקר המדינה**

**חוות דעת**

**הפיקוח על מחירי המזון**

**והפיקוח על מחירי מוצרי חלב**





# מבקר המדינה

חוות דעת

## הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי חלב

לפי סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]



ירושלים, אלול התשע"ב, ספטמבר 2012

מס' קטלוגי 005-2012

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה בכתובת  
[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

סדר : אונית שירותי מחשב בע"מ  
דפוס : כתר בע"מ

**המזון הוא צורך בסיסי וקיומי של האדם.** במדינת ישראל של שנות האלפיים קיימת, למגינת הלב, אוכלוסייה גדולה המתקשה להתקיים בכבוד ובכלל זה להבטיח לעצמה את צריכת מוצרי המזון הנדרשים לה. מספרם של המשתייכים לאוכלוסיות החלשות במדינה גדל בשנים האחרונות בשיעור ניכר.

שיעור ההוצאה הממוצע על מזון בשנת 2010 היה כ-19% מסך ההוצאה החודשית הממוצעת לתצרוכת של משק הבית הישראלי. בשנים 2005-2011 עלו מחירי המזון בשיעור ריאלי של כ-8%, בעוד ההכנסה הריאלית נטו למשק בית בשישה משבעת העשירונים התחתונים ירדה בשנים 2007-2010. מכאן שעליית מחירי המזון בשנים האחרונות, נוכח כשלי שוק בחלק מהשווקים של מוצרי מזון חיוניים, הרעה משמעותית את מצבן של השכבות החלשות.

חוות דעת זו, שהיא הראשונה שעליה אני חותם מאז כניסתי לתפקידי כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, נתבקשה על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, והיא עוסקת בנושא כלכלי וחברתי חשוב ורלוונטי מאוד בימים אלה.

החלק הראשון של חוות הדעת עוסק בפיקוח על מחירי המזון. הועלה, כי שוק המזון מאופיין בריכוזיות גבוהה ובכשלי שוק משמעותיים שיש בהם כדי לפגוע בצרכן. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת) ומשרד האוצר לא ביצעו כראוי את תפקידם בפיקוח על מוצרי המזון שבאחריותם: הם לא פעלו לזיהוי מוצרים שיש להחיל עליהם פיקוח; לא פעלו באופן שיטתי בשעה שבחנו את האפשרות להסיר את הפיקוח; לא התייחסו לשיקולים חברתיים ובריאותיים בקבלת ההחלטות; לא פעלו לפי אמות המידה שקבע משרד התמ"ת לעדכון מחירי המוצרים שבפיקוח; ולא כללו בשיקוליהם את רווחת הצרכנים והאינטרסים שלהם. יתר על כן, מרגע שהורדה רמת הפיקוח על מחירו של מוצר, לא עקבו אחר מחירו ואחר התוצאות של הסרת הפיקוח.

חלקה השני של חוות הדעת עוסק בפיקוח על מחירי המוצרים בענף החלב, שהוא ענף כלכלי רב חשיבות אך ריכוזי ביותר. ערך הייצור של ענף החלב במונחי המחיר לצרכן הוא כ-9 מיליארד ש"ח בשנה. ההוצאה על מוצרי החלב הייתה ב-2009 כ-2.4% מסך ההוצאה החודשית הממוצעת לתצרוכת. נמצא, כי משרד החקלאות ומשרד האוצר הובילו להורדת רמת הפיקוח על מחיריהם של תשעה מעשרת המוצרים שהיו בפיקוח ברמה גבוהה ללא ביסוס והנמקה מתאימים ובלי שבדקו בפירוט לגבי כל מוצר אם שוררים תנאי תחרות המאפשרים את הורדת רמת הפיקוח על מחירו, ואם המהלך אכן יתרום להגברת התחרות במשק ולהורדת מחירים. התוצאה הייתה עליית מחירים ניכרת של רוב המוצרים שרמת הפיקוח על מחיריהם הורדה, ושיעור הרווחיות שלהם

עלה ב-30%-20% במחירים שוטפים. הגורמים האחראים לנושא לא נתנו את הדעת בצורה ראויה להגנה על האינטרס של ציבור הצרכנים.

הורדת רמת הפיקוח על מחיריהם של מוצרי חלב לרמה הנמוכה ביותר בשוק ריכוזי, בלא שבשלו תנאי תחרות של ממש, פגעה קשות באינטרסים הכלכליים של ציבור הצרכנים ובאמון שלו באופן קבלת ההחלטות על ידי גופי השלטון.

נוכח הליקויים המשמעותיים שהועלו בחוות דעת זו, על הממשלה, ובייחוד על משרדי האוצר, התמ"ת והחקלאות ופיתוח הכפר, כל אחד בתחומו, לתקן את הליקויים ולנקוט את הצעדים המתחייבים כדי לקיים פיקוח ממשי על מחיריהם של מוצרי המזון החיוניים. במצב השוק הקיים של מוצרי החלב, יש מקום לקבוע סל מוצרי מזון חיוניים שעל מחיריהם יתקיים פיקוח הדוק. במסגרת זו יש מקום לבחון את הצורך בחידוש הפיקוח ברמה הגבוהה ביותר על מוצרי חלב בסיסיים. יש למצוא את הדרך להבטיח שבתהליך קבלת ההחלטות יובא בחשבון גם האינטרס של ציבור הצרכנים, אולי באמצעות שיתוף נציגיהם בתהליך זה, וזאת על מנת להגביר את אמון הציבור במהלכי הממשלה ואת מעורבותו בהם, וכדי להבטיח קיום בכבוד לצרכנים מקרב השכבות מעוטות היכולת.

צדק חברתי אינו ססמה ריקה, וראוי שיבוא לידי ביטוי בהתנהלות שוויונית של מקבלי ההחלטות, שבה יובאו בחשבון צורכי כלל האוכלוסייה ובתוכה שכבות מעוטי היכולת. מוצרי המזון בכלל ומוצרי החלב בפרט הינם חלק משמעותי בביטחון התזונתי שנדרשת המדינה לספק לכלל תושביה. אולם האמרת מחיריהם של מוצרים אלה בשיעורים שלא היו בהכרח מחויבי המציאות, פגעה קשות באוכלוסייה ובראש ובראשונה במעוטי האמצעים בחברה. חובתה של הממשלה לפעול לתיקון הליקויים ולהביא להגברת הביטחון התזונתי של האוכלוסייה בכלל ושל השכבות החלשות בפרט.

בכוונת משרד מבקר המדינה לשים בשנים הקרובות דגש מיוחד על חיזוק זכויות הפרט וזכויותיהן של האוכלוסיות החלשות בחברה. חוות דעת זו היא חוליה ראשונה בשרשרת זו.



**יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')**  
מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אלול התשע"ב  
ספטמבר 2012

## הפיקוח על מחירי המזון

### תקציר

בשנת 2010 נאמד שיעור ההוצאה הממוצע של משק בית על מזון בישראל בכ-19% מסך ההוצאה החדשית לתצרוכת. בחמישון התחתון הוא עמד על כ-22% מסך ההוצאה לתצרוכת<sup>1</sup>. משנת 2005 ועד דצמבר 2011 עלו מחירי המזון בישראל בשיעור ריאלי של כ-8%<sup>2</sup>. ההכנסה הריאלית נטו למשק בית ירדה בשנים 2007-2010 בשישה משבעת העשירונים התחתונים. בשני העשירונים התחתונים חלה ירידה של כ-18% (עשירון 1) וכ-15% (עשירון 2)<sup>3</sup>. מכאן שעליית מחירי המזון בשנים האחרונות הרעה משמעותית את מצבן של השכבות החלשות.

לרשות הממשלה עומדים כמה כלים רגולטוריים שיש בהם כדי להשפיע על מחירים של מוצרי המזון, ביניהם כלים המצויים ביחידות הפיקוח על המחירים במשרדי הממשלה השונים ובוועדות המחירים המשותפות לנציגי משרד האוצר ולנציגי המשרד שהמוצר או השירות המפוקח נמצאים באחריותו.

הפיקוח על מחירים של מוצרי מזון מתבצע בהתאם לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - החוק), על ידי יחידה במינהל סחר פנים (להלן - יחידת הפיקוח) של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת)<sup>4</sup>, בראשות המפקח על המחירים. נוסף על כך פועלת ועדת מחירים בראשות נציג משרד האוצר, שמשותפים בה חבר נוסף ממשרד האוצר ונציגי יחידת הפיקוח (להלן - ועדת המחירים).

### פעולות הביקורת

ביום 20.6.11 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון על התייקרות מוצרי החלב שהפיקוח על מחירים הוסר. בסיומו החליטה הוועדה לפנות למבקר המדינה, על פי סמכותה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בבקשה להכין חוות דעת על תפקוד ועדות המחירים המשותפות למשרד האוצר ולמשרד החקלאות, ולמשרד האוצר ולמשרד התמ"ת. בחודשים יולי עד דצמבר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על מחירי המזון המצויים בתחום אחריותם של משרדי התמ"ת והאוצר. בדיקות השלמה נעשו ברשות ההגבלים

1 מתוך סקר הוצאות משקי בית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לשנת 2010.  
2 מתוך נתוני הלמ"ס. בתקופה זו מדד המחירים לצרכן עלה בכ-20%, ומדד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) עלה בכ-30% - משקלו במדד המחירים לצרכן עומד על כ-17%.  
3 מבוסס על עיבוד נתוני סקר הכנסות של הלמ"ס לשנים 2007-2010.  
4 סמכות הפיקוח על מחירי המזון נחלקת בין משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ובין משרד התמ"ת. משרד החקלאות מפקח על מחיריהם של מוצרי חקלאות טריים, ומשרד התמ"ת מפקח על מחיריהם של מוצרי מזון מעובדים.

העסקיים, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, במשרד הבריאות, במשרד החקלאות ובמועצה הישראלית לצרכנות.

## עיקרי הממצאים

1. בהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ופסיקת בג"ץ<sup>5</sup>, על המדינה מוטלת האחריות להבטיח "רשת מגן" למעוטי האמצעים בחברה, ובכלל זה להעניק להם ביטחון תזונתי. בשנת 2008 הכין משרד הבריאות סל מוצרים בסיסי העונה על הצורך המינימלי של אדם לתזונה הולמת. אולם משרדי הממשלה הרלוונטיים לא השתמשו בסל זה כבסיס להבטחת הביטחון התזונתי לתושבי המדינה.

2. יחידת הפיקוח וועדת המחירים אינן מתחשבות בציבור הצרכנים. תלונות צרכנים על מחירים לא מוצדקים לכאורה של מוצרי מזון שאינם בפיקוח אינן מרוכזות או נרשמות במאגר מידע כלשהו ואינן מובאות בחשבון בהליך קבלת ההחלטות בנוגע להחלת פיקוח; ועדת המחירים אינה בוחנת מהן עמדותיו של ציבור הצרכנים, שהוא המושפע העיקרי מהפיקוח על מוצרי המזון, ואינה מביאה בחשבון את השפעת השינוי במחיר, ההחלה או ההסרה של הפיקוח על מחיר המוצר או השינוי ברמת הפיקוח עליו על רווחת הצרכנים בהליך קבלת ההחלטות.

3. יחידת הפיקוח לא ביצעה בחינה יזומה של שוק המזון ולא קבעה אמות מידה כלכליות, חברתיות ובריאותיות שלפיהן ייקבעו מוצרי המזון שאחר מחירים יבוצע מעקב שוטף, ובאילו מקרים יוחל פיקוח על מחיריהם.

4. ליחידת הפיקוח אין אמות מידה אחידות או שיטה סדורה לבחינה ולהחלטה על הסרת פיקוח ממחירי מוצרים או על הורדת רמת הפיקוח. במקרים שבהם נדרשת יחידת הפיקוח לגבש חוות דעת מקצועית על החלת פיקוח על מחיר מוצר מסוים או על הסרתו, היא פונה למינהל הצריכה במשרד התמ"ת או לרשות ההגבלים העסקיים, או לשניהם, בבקשה לקבל את חוות דעתם. נמצא כי לא הוגדרה חלוקת האחריות בין הגופים המשתתפים בהכנתה של חוות הדעת המקצועית. נמצא גם כי לא הייתה אחידות בפנייה לגופים השונים; ולא נוסחו שיטה, מדדים ומאפיינים כלכליים וחברתיים לצורך גיבוש חוות הדעת. זאת ועוד, לאחר שהוסר הפיקוח מעל מחירו של מוצר, לא ביצעה יחידת הפיקוח מעקב אחר התפתחות השוק או אחר מחירו של המוצר.

5. פיקוח על מחיר מוצר לפי פרק ז' לחוק הוא פיקוח ברמה הנמוכה ביותר, המחייב את החברה המפוקחת בדיווחי רווחיות ובדיווחי מחירים. הביקורת העלתה כי יחידת הפיקוח לא פרסמה בצו מועדים לדיווח על מחירים וגם לא פרסמה את מתכונת הדיווח; לא הקפידה על קבלת דיווח רווחיות אחת לשנה ולא הגדירה בנוהל מה עליה לעשות עם הנתונים המדווחים. כמו כן, נמצאו מוצרים שמחירים הריאלי עלה מעל מדד מחירי המזון הריאלי בתוך תקופת הפיקוח על פי פרק ז' לחוק. במקרים אלו לא בחנה יחידת הפיקוח את עליות המחירים החריגות בצורה יסודית ועקבית, והסתפקה בבחינת שינויי המחירים של חומרי הגלם. יחידת הפיקוח הסירה מעל מוצרים אלה

5 בג"ץ 366/03 ואח', עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי ואח' נ' שר האוצר ואח', פ"ד (ס) 464.



את הפיקוח בלי ששינויי המחיר הוצגו לוועדת המחירים וללא בחינת השוק על פי נתונים עדכניים.

6. נמצאו ליקויים בשימוש במנגנוני קביעת המחירים המפוקחים: לא בוצע עדכון במועדים שנקבעו; לא בוצעו בדיקות מעמיקות בחברות המפוקחות; סלי התשומות של המוצרים בפיקוח הורכבו מפרמטרים כלליים שאינם מייצגים את השינויים בכל חברה מפוקחת; והמרווח הקמעונאי לא נבחן מחדש זה שנים רבות.

## סיכום והמלצות

מזון הוא צורך בסיסי לקיומו של האדם. כפי שעולה מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ופסיקת בג"ץ, על המדינה חלה החובה להבטיח לכלל האוכלוסייה, ולשכבות החלשות בפרט, ביטחון תזונתי. הביקורת העלתה כי הממשלה לא מילאה חובה זו כנדרש, ומשרדי הממשלה הרלוונטיים לא השתמשו בסל מוצרים בסיסי כלשהו כבסיס לקידום אספקת הביטחון התזונתי לתושבי המדינה.

שוק המזון מאופיין בריכוזיות גבוהה ובכשלי שוק משמעותיים, שיש בהם כדי לפגוע בצרכן. לפיכך, במקרים מסוימים נדרש פיקוח על מחירי המזון. נמצא כי משרדי התמ"ת והאוצר לא ביצעו כראוי את תפקידם בפיקוח על מחירי מוצרי המזון שבאחריותם: הם לא פעלו לזיהוי מוצרים שיש להחיל עליהם פיקוח; לא פעלו באופן שיטתי על פי מדדים ומאפיינים קבועים מראש בשעה שבחנו את האפשרות להסיר את הפיקוח; לא התייחסו לשיקולים חברתיים ובריאותיים בקבלת ההחלטות; לא פעלו לפי אמות המידה לעדכון המחיר המפוקח שקבע משרד התמ"ת; לא כללו בשיקוליהם את רווחת הצרכנים והתעלמו מהאינטרסים של ציבור הצרכנים. זאת ועוד, מרגע שהוסר הפיקוח על מוצר, לא ניהלו מעקב אחר מחירו ואחר תוצאות הסרת הפיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הממשלה בכלל ועל משרדי האוצר והתמ"ת בפרט, לדון בממצאי דוח זה, לתקן את הליקויים שהצביע עליהם ולנקוט את הצעדים המתחייבים ממנו כדי לנהל פיקוח ממשי על מחיריהם של מוצרי המזון החיוניים. זאת כדי להקל על הצרכנים בכלל, ועל השכבות החלשות בפרט, את נטל ההוצאות.



## מבוא

משנת 2005 ועד דצמבר 2011 עלו מחירי המזון בישראל בשיעור ריאלי של כ-8%. בחינת המחירים בענף המזון מראה כי העליות העיקריות במחירים הן במוצרי הלחם והדגנים, הבשר והעופות, מוצרי השמן ומוצרי חלב. מחירי המזון בגוש האירו ובמדינות האיחוד האירופי עלו באותה תקופה

6 מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). בתקופה זו מדד המחירים לצרכן עלה בכ-20%, ומדד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) עלה בכ-30% - משקלו במדד המחירים לצרכן עומד על כ-17%.

בשיעור ריאלי של 1.1% ו-3.6% בהתאמה בלבד<sup>7</sup>. בנק ישראל מצא כי "מחירי המזון בישראל בשנת 2008 היו גבוהים בכ-15% מממוצע מדינות ה-OECD... [ו] בקרוב ל-20% בהשוואה למצופה במשק עם הכנסה לנפש דומה לישראל... בין השנים 2008 ו-2011, ניתן להעריך כי מחירי המזון בישראל המשיכו והתייקרו בהשוואה למדינות גוש האירו... בכ-10 אחוזים נוספים"<sup>8</sup>.

שוק המזון בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה, וחמש חברות מזון שולטות בכ-44% ממנו. בענפי מזון ספציפיים כגון מוצרי חלב, לחם ודגנים ופסטרות, קיימת ריכוזיות גבוהה אף יותר, וחברה אחת או שתיים בלבד מחזיקות בנתח שוק העולה על 50%. ענף קמעונאות המזון מאופיין אף הוא בריכוזיות גבוהה: נתח השוק של שתי רשתות שיווק מובילות בו עולה על 50%. זאת ועוד, על יבוא מוצרי מזון לישראל קיימות מגבלות מכסיות ומגבלות לא מכסיות וקיים מספר מצומצם של יבואנים.

בשנת 2010 נאמד סך הוצאת משקי הבית על מזון בישראל בכ-86.7 מיליארד ש"ח, ושיעור ההוצאה הממוצע על מזון היה כ-19% מסך ההוצאה החודשית לתצרוכת. בחמישון התחתון הוא עמד על כ-22% מסך ההוצאה לתצרוכת לעומת כ-14% בחמישון העליון<sup>9</sup>. עוד נמצא כי בשנים 2007-2010 ירדה ההכנסה הריאלית נטו למשק בית בשישה משבעת העשירונים התחתונים. בשני העשירונים התחתונים חלה ירידה של כ-18% (בעשירון 1) וכ-15% (בעשירון 2)<sup>10</sup>. מכאן שעליית מחירי המזון בשנים האחרונות הרעה משמעותית את מצבן של השכבות החלשות.

בעקבות גל עליית מחירי המזון במדינה התארגנה ביוני 2011 קבוצת אנשים באמצעות רשת חברתית באינטרנט וקראה להטיל חרם צרכנים על גבינת הקוטג' במחירה הנוכחי ("מחאת הקוטג'"). המחאה הובילה לדיון ציבורי רחב בנושא יוקר המחיה בישראל, ולאחריה, בקיץ 2011, התקיימו הפגנות ופעולות מחאה בדרישה לשינוי סדר היום החברתי-כלכלי ("המחאה החברתית").

הממשלה מינתה שתי ועדות שעסקו, בין היתר, בבחינת נושא יוקר מחירי המזון: ביוני 2011 מינו שר האוצר מר יובל שטייניץ, ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה מר שלום שמחון, צוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה. בראש הצוות עמד מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) מר שרון קדמי (להלן - ועדת קדמי). בנובמבר 2011 הגישה ועדת קדמי דוח עם מסקנות ביניים וביולי 2012 פרסמה את המלצותיה הסופיות<sup>11</sup>. באוגוסט 2011 מינה ראש הממשלה ועדה לשינוי כלכלי-חברתי. מטרתה הייתה לגבש צעדים להקלת נטל המחיה בישראל, ובראשה עמד הפרופ' מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג). בספטמבר 2011 הגישה ועדת טרכטנברג את המלצותיה.

ממצאי ועדת טרכטנברג העלו כי "ענף [המזון] הוא אחד הענפים בהם ניתוח יוקר המחיה... מגלה את כשלי התחרות הגדולים ביותר". זאת "בין היתר, בשל ריכוזיות גבוהה במקטע הייצור/הייבוא... ובהגנות מפני תחרות... שמעניקה המדינה לענף מזה שנים רבות". ועדת טרכטנברג המליצה להעביר מידיה את הטיפול בסוגיית מחירי המזון לבחינתה של ועדת קדמי וכן המליצה לחשוף את הענף ליבוא מתחרה - כל זאת תוך הפחתת הריכוזיות הקיימת במקטע הייצור והיבוא. כמו כן המליצה על שורה של צעדים הנוגעים למנגנון הפיקוח על המחירים.

מסקנות ועדת קדמי מחלקות את הגורמים ליוקר מחירי המזון לשלושה סוגים: גורמי מבנה השוק, גורמי מדיניות ממשלתית וגורמי מאקרו. הדוח שפרסמה הוועדה כולל שורה של המלצות ובהן:

- 7 "עליית מחירי מוצרי מזון בישראל", הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי, יולי 2011. הדוח נכתב עבור ועדת הכלכלה של הכנסת.
- 8 "פער המחירים בין ישראל למדינות המפותחות", בנק ישראל, הודעה לעיתונות, ינואר 2012.
- 9 מתוך סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2010.
- 10 מבוסס על עיבוד נתוני סקר הכנסות של הלמ"ס לשנים 2007-2010.
- 11 נוסף על כך, באוגוסט 2011 הגישה ועדת משנה לבדיקת שוק מוצרי החלב את המלצותיה, ובפברואר 2012 הגישה ועדת קדמי את המלצותיה בתחום הצרכנות.

הפחתת מכסים והסרת חסמים לא מכסיים, תמיכה ביצרני מזון קטנים ובינוניים, שיפור החקיקה ושיפור כלי האכיפה במטרה לחזק את מעמדו של הצרכן, שינויים במנגנון הפיקוח על המחירים וקידום התחרות בשיווק הקמעונאי.

לרשות הממשלה עומדים כמה כלים רגולטוריים שיכולים להשפיע על יוקר המחיה בכלל, ועל מחירים של מחירי המזון בפרט. כלים אלה מצויים בין היתר ברשות ההגבלים העסקיים, ברשות המסים וביחידות הפיקוח על המחירים במשרדי הממשלה השונים.

ביום 20.6.11 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון על התייקרות מוצרי החלב שהפיקוח הוסר מעליהם. בסיומו היא החליטה, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], לפנות למשרד מבקר המדינה בבקשה להכין חוות דעת על תפקוד ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). כן ביקשה שבמידת הצורך ייבדק גם תפקוד הוועדה המקבילה, המשותפת למשרד האוצר ולמשרד התמ"ת.

בחודשים יולי 2011 עד דצמבר 2011 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על מחירי המזון המצויים בתחום אחריותם של משרדי האוצר והתמ"ת<sup>12</sup>. בדיקות השלמה נעשו ברשות ההגבלים העסקיים, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד הבריאות, במשרד החקלאות ובמועצה הישראלית לצרכנות.

## התשתית הנורמטיבית

חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, החליף את החקיקה המנדטורית והסדיר את הפיקוח על המחירים, אולם נקבע כי תוקפו מוגבל לתקופת מצב החירום במדינה. בהתאם לתכנית החירום לייצוב המשק, הותקנו בשנת 1985 תקנות שעת חירום (יציבות מחירים במצרכים ובשירותים), ומכוחן הוקפאו מחירי כל המצרכים והשירותים. באותה שנה הוסדרו בחוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ה-1985 (להלן - חוק הוראת שעה), ההוראות הרלוונטיות לנושא, שקבעו מהם המוצרים והשירותים אשר עליהם לא יחול החוק. השרים הממונים על המשרדים הרלוונטיים הוסמכו להסיר את הפיקוח ממוצרים ומשירותים נוספים, וכך עשו ברבות השנים.

חוק הוראת השעה שתוקפו הוגבל מלכתחילה בזמן, הוארך ונותר על כנו עד שנת 1996, שבה נחקק חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח או החוק), התקף עד היום. הוראות החוק<sup>13</sup> קובעות כי החלת פיקוח על מחירי מוצרים תוגבל למקרים האלה: מוצרים או שירותים המסופקים על ידי מונופול<sup>14</sup> המנצל את כוחו להפקת רווחים באמצעות מחירים גבוהים מן המחירים שהיו נקבעים בשוק משוכלל; מוצרים בתמיכה תקציבית; מוצרים חיוניים, או שמתקיים בהם מחסור, או לצורכי בלימת אינפלציה.

12 סמכות הפיקוח על מחירי המזון נחלקת בין משרד החקלאות למשרד התמ"ת. משרד החקלאות מפקח על מחירים של מוצרי חקלאות טריים, ומשרד התמ"ת מפקח על מחירים של מוצרי מזון מעובדים. חוות דעת נוספת עוסקת בפיקוח משרד החקלאות על מחירים של מוצרי חלב שבאחריותו, ראו עמוד 33.

13 מתוך דברי ההסבר לחוק הפיקוח, הצעת חוק 2436, ו' בחשון התשנ"ו, 30.10.1995, עמ' 154-144.

14 חוק הפיקוח אינו מתייחס רק למונופול מוכרז (על פי חוק ההגבלים העסקיים), אלא גם לשוק נעדר מונופול שסובל מריכוזיות או מתחרות מועטה.

בהתאם להוראות חוק הפיקוח, שר שבתחום סמכותו מצרך או שירות שהחוק חל עליו (להלן - השר הרלוונטי) ממנה במשרדו מפקח על מחירים. מנכ"ל המשרד הרלוונטי יחד עם מנכ"ל משרד האוצר ממנים חברים לוועדת מחירים, בראשות נציג משרד האוצר, שאחד מחבריה הוא המפקח על המחירים. חוק הפיקוח מגדיר את חלוקת הסמכויות בין המפקח על המחירים ובין ועדת המחירים, וקובע שלוש רמות פיקוח על מחירים:

1. קביעת מחירים (פרק ה' לחוק) - רמת פיקוח הדוקה האוסרת שינוי מחירים ללא קבלת היתר.
  2. בקשה להעלאת מחירים (פרק ו' לחוק) - החברה המפוקחת מגישה בקשה לשינוי מחיר, ואם המפקח על המחירים לא דוחה את הבקשה תוך פרק הזמן הקבוע בחוק, אזי המחיר שביקשה הוא המחיר הקובע.
  3. דיווח על רווחיות (פרק ז' לחוק) - החברה המפוקחת מנהלת באופן שוטף את מדיניות המחירים שלה תוך דיווח למפקח על המחירים על רווחיות ומחירים. יצוין כי זו רמת הפיקוח הנמוכה ביותר.
- לפי החוק, שר האוצר והשר הרלוונטי קובעים יחד את רמת הפיקוח שתחול על מצרך או על שירות שהחוק הוחל עליהם.

בהתאם להוראות חוק הפיקוח ניתן לקבוע מחיר למצרך או לשירות (מחיר מרבי או קבוע), אולם לא קיימת חובה של היצרן לייצר את המוצרים או למכור אותם, וגם לא קיימת חובה של נותן השירות לספק אותם. הפיקוח על המחירים מתחלק בין המפקחים במשרדים השונים, בהתאם לסוג המצרך או השירות.<sup>15</sup>

בדצמבר 2011, בהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג, קיבלה הממשלה החלטה<sup>16</sup> ולפיה: "הפיקוח על המחירים הוא פתרון זמני, חלקי ולא יעיל להפגת פגיעתם של כשלים תחרותיים, ולפיכך יש לפעול על מנת לצמצם את השימוש בו ככל שניתן, ולהפעילו רק במקרים שבהם אין אפשרות לפעול בדרכים אחרות להגברת התחרות במוצרי הקצרה". בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, ציינה יחידת הפיקוח (ראו להלן) כי "ניסיון השנים מראה כי פיקוח מחירים אינו גורם להורדת מחירים והשימוש בפיקוח הינו רק כמוצא אחרון במקרים של כשל שוק". בדוח שפרסמה ועדת קדמי ביולי 2012 נקבע כי "פיקוח על מוצרי מזון יכול להוות כלי מדיניות יעיל לטווח הקצר", והומלץ כי הפיקוח על מחירו של כל מוצר יוגבל לשנתיים בלבד.

**לדעת משרד מבקר המדינה, הסרת הפיקוח מעל מחירי המוצרים צריך שתיעשה רק לאחר בחינת תנאי השוק ולכן, אין להגביל את הפיקוח לפרק זמן קבוע מראש.**

### פיקוח על המחירים במשרד התמ"ת

מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת הוא הגוף האמון על מניעת רווחיות יתר מבעלי כוח שוק ועל מניעת ניצול כוח ריכוזי של חברות תעשייתיות, בכללן יצרניות מזון. הפיקוח על מחירים של מוצרים תעשייתיים ומוצרי מזון במשרד התמ"ת מבוצע על ידי יחידה במינהל סחר פנים (להלן - יחידת הפיקוח). היחידה מורכבת מהמפקח על המחירים (להלן - המפקח) ומכלכלן הכפוף לו. במהלך הביקורת ועד ליום 31.12.11 שימשה כמפקחת מנהלת מינהל סחר פנים, הגב' צביה דורי (להלן -

15 עוד בנושא מנגנון הפיקוח על המחירים, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2004, בפרק "הפיקוח על המחירים", עמ' 793 ואילך.

16 החלטה מס' 3985 מ-18.12.11, בנושא בחינת עלויות ייצור ושיווק במוצרים המפוקחים על ידי הממשלה.

המפקחת לשעבר). ביום 1.1.12 החליף אותה מר דוד שטיינמיץ, המשמש גם כמפקח על מחירי מעונות היום. במועד סיום הביקורת שימש מר אנואר חילף, עוזר מנכ"ל משרד האוצר, כיו"ר ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והתמ"ת (להלן - ועדת המחירים).

במועד סיום הביקורת פיקח משרד התמ"ת על מחירים של תשעה מוצרי מזון המיועדים לצריכה פרטית - חמישה סוגי לחם (לחם אחיד, לחם לבן, חלה, לחם אחיד פרוס ולחם לבן פרוס) וארבעה סוגי מלח (מלח מטבח רגיל, מלח מטבח מעולה, מלח שולחן מעולה ומלח שולחן מעולה גס). נוסף על כך פיקח משרד התמ"ת על כמה חומרי גלם לתעשיית המזון, ובהם: קמח חיטה (רגיל וכשר לפסח) ושמרים לתעשייה.

משנת 1985 ועד למועד סיום הביקורת הוסר הפיקוח או הורדה רמת הפיקוח ממחירים של מוצרי מזון רבים. משנת 1996, מועד כניסתו לתוקף של חוק הפיקוח, ועד מועד סיום הביקורת, הוסר הפיקוח ממחירים של 12 מוצרי מזון, הוחל פיקוח על מוצר מזון אחד ונבחנה האפשרות להחיל פיקוח על שני מוצרי מזון נוספים.

## החלה והסרה של פיקוח על מחיר מוצרי מזון

### גיבוש חוות דעת מקצועיות

נמצא כי יחידת הפיקוח לא מבצעת בעצמה סקירות שוק לצורך בחינת החלת חוק הפיקוח על מוצרי מזון, הסרת הפיקוח או הורדת רמתו. במקרים שבהם היא נזקקת לגבש חוות דעת מקצועיות בנוגע להחלה או להסרה של פיקוח על מחירי מוצר מסוים, היא פונה למינהל הצריכה במשרד התמ"ת (להלן - מינהל הצריכה) או לרשות ההגבלים העסקיים או לשניהם, בבקשה לקבל את חוות דעתם. מינהל הצריכה הוא שעוסק באיסוף מידע בתחום המזון. רשות ההגבלים העסקיים אמונה, בין היתר, על מניעת הסדרים כובלים ועל צמצום כוחם של מונופולים.

הביקורת העלתה כי האחריות לביצוע הסקירות והצגת חוות דעת מקצועיות אינה מוטלת על שני הגופים האמורים ולא מעוגנת בנהל. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012 כתבה רשות ההגבלים העסקיים כי "הרשות איננה נושאת באחריות או תפקיד כלשהו במערכת הפיקוח על המחירים, ועל כן אין לה סמכות לאסוף נתונים מהשוק במטרה לתת המלצות למערך הפיקוח על המחירים... הרשות אף איננה במעמד של קובעת המלצות". מבדיקת חוות הדעת שהוגשו לוועדת המחירים על ידי יחידת הפיקוח עולה כי אין שיטתיות וסדירות בפנייה לבצע את הסקירות המקצועיות. במקרים מסוימים בוצעה פנייה לשני הגופים, במקרים אחרים לאחד מהם, לעתים לא בוצעה פנייה לאף אחד מהם, וישנם מקרים שבהם בוצעה פנייה כאמור אך לא התקבלה תגובת הגופים.

עוד העלתה הביקורת כי אמות המידה לגיבוש חוות הדעת אינן אחידות: אין שיטה סדורה הקובעת את אופן בחינת המוצרים, את המדדים הכלכליים לריכוזיות השוק, את אופן מדידת ניצול כוח השוק, את רווחיות היתר ועוד. למרות שהמבחנים הכלכליים הם השיקולים העיקריים לפיקוח, הם לא הוגדרו ולא נקבעו קריטריונים לביסוס ההחלטה לגבי המוצרים השונים.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התמ"ת לקבוע את זהות הגופים המשתתפים בהכנת חוות הדעת המקצועיות בדבר הצורך בהחלה או בהסרה של פיקוח על מחירי מוצרים ולהגדיר את חלוקת תחומי האחריות ביניהם. כמו כן, עליו לגבש שיטה סדורה, פרמטרים קבועים וקריטריונים כלכליים לצורך גיבוש חוות הדעת ולעגנם בנהלים.**

### החלת הפיקוח על מוצרים חדשים

לפי החוק, וכפי שעולה גם מההמלצות בדוח ועדת טרכטנברג, פיקוח על מחירים נועד בין היתר לשמש כמצבים של שוק ריכוזי או כתמחור מוצרים חיוניים. מאפייני שוק המזון בישראל מצביעים כאמור על קיומן של בעיות ריכוזיות ועל עליית מחירים משמעותית גם במוצרים חיוניים. לפיכך, על המפקח ועל ועדת המחירים - הגורמים המקצועיים האחראים מטעם שרי התמ"ת והאוצר לביצוע החוק בנוגע למוצרי מזון - לפעול לזיהוי מקרים שבהם קיים צורך בהחלת פיקוח על מחירי מוצרים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי יחידת הפיקוח לא ביצעה בחינה יזומה של שוק מוצרי המזון לבדיקת הצורך בהחלת חוק הפיקוח על מוצרים חדשים<sup>17</sup>, וזו נבחנה רק בעקבות תלונות צרכנים אשר הגיעו ישירות אליה.

משקי הבית בישראל הם הנפגעים העיקריים מניצול כוח השוק לרעה בענף המזון: הם אינם מאוגדים ואינם מהווים כוח משמעותי כיחידים, ולכן יכולתם להשפיע על פעילות הפיקוח היא מועטה. מרבית תלונות הצרכנים על מחירים לא מוצדקים לכאורה של מוצרים אינן מגיעות ליחידת הפיקוח עצמה, אלא למחוזות משרד התמ"ת. במחוזות אלו פועלים מפקחים האחראים על אכיפת חוק הפיקוח (ראו להלן, בפרק "אכיפת חוק הפיקוח"), וכן מטופלות תלונות על הפרת חוק הפיקוח. במקרים בהן מתקבלות תלונות על מחירי מוצרים שאינם בפיקוח, הן אינן מטופלות במחוזות, כיוון שלמעשה לא מתקיימת הפרה של חוק הפיקוח. זאת ועוד, תלונות אלו אינן מרוכזות או נרשמות במאגר מידע כלשהו, וממילא אינן מועברות ליחידת הפיקוח - גם אם מגיעות תלונות ממספר רב של צרכנים על מוצר שמחירו אינו מוצדק לכאורה.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי הנחק בין יחידת הפיקוח לציבור הצרכנים פוגע בהתנהלות הכוללת של שוק המזון. על יחידת הפיקוח לפעול להגברת זרימת המידע מהצרכנים אליה. כמו כן, עליה ליזום בחינה של שוק המזון ולקבוע אמות מידה כגון עליית מחיר ריאלית<sup>18</sup>, חסמי כניסה, רמת תחליפיות המוצרים, קשיחות הביקוש, מידת ריכוזיות השוק, השוואה למחירי חוץ לארץ, שינויים בנתח השוק, חיוניות ורמת צריכה. בהסתמך על אמות המידה שתקבע, על יחידת הפיקוח לשקול את הצורך במעקב שוטף אחר מחירי המוצרים או בהחלת חוק הפיקוח עליהם.**

משרד מבקר המדינה בחן שינויים במחירם הריאלי של כמה מוצרי מזון אשר קיימת ריכוזיות באספקתם - ביחס למדד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) בניכוי מדד המחירים לצרכן (להלן - מדד מחירי המזון הריאלי) - שיש בהם כדי להצביע על היתכנותו של צורך בהחלת פיקוח מחירים. הבחינה נעשתה לגבי מוצרים שנמצא עבורם מידע בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). יודגש כי אין בתוצאות הבדיקה כדי להצביע על המלצה של משרד מבקר המדינה לצורך מוצרים אלה או אחרים, אלא להדגים ולהמחיש את האפשרות שצריך להחיל פיקוח מחירים - צורך אשר לא נבדק על ידי יחידת הפיקוח. להלן טבלה המציגה ארבעה מוצרים אשר לגביהם נמצאו עליות מחיר חריגות:

17 מוצר חדש הוא מוצר שלא הוחל פיקוח על מחירו בהתאם להוראות חוק הפיקוח משנת 1996.  
18 המפקחת לשעבר קבעה בחוות דעתה על מחירי תרכובות מזון לתינוקות מיום 3.4.11, כי עליית מחיר ריאלית יש בה להצביע על ניצול כוח ריכוזי לרעה.

### טבלה מס' 1: עליית מחירים של מוצרים חדשים

העלייה במדד מחירי המזון הריאלי	עליית המחיר הריאלית	התקופה הנבדקת	המוצר
4%	65%	פברואר 91* - יולי 11	קפה שחור
11%	139%	דצמבר 92* - יולי 11	אבקת קקאו
8%	73%	אפריל 92* - יולי 11	שוקולד
9%	20%	ינואר 06 - יולי 11	משקה תוסס

\* התקופה הנבדקת היא ממועד הסרת הפיקוח על המוצר (טרם כניסת חוק הפיקוח לתוקף).

נתוני הטבלה מצביעים על עליית מחירים ריאלית הגבוהה ממדד מחירי המזון הריאלי בתקופות שונות. הביקורת העלתה שיחידת הפיקוח לא בדקה את הסיבות שהביאו לעלייה החריגה במחירי המוצרים, וממילא לא בחנה את החלת הפיקוח עליהם.

בהחלטת הממשלה מדצמבר 2011<sup>19</sup> הומלץ לוועדת המחירים לשקול - באותם מקרים שבהם מתגלה הצורך להחיל פיקוח על מחירים - להפעיל מנגנון דו-שלבי להחלת הפיקוח על המוצר הספציפי: בשלב הראשון החלת הפיקוח לפי פרק ז' לחוק, ואחר כך העברתו לפיקוח לפי פרקים ה' או ו' לחוק אם וכאשר יתעורר הצורך בכך. כל זאת תוך הקפדה על אי-פגיעה באינטרס הציבורי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, ציינה יחידת הפיקוח כי תבדוק את האפשרות לביצוע בחינה יוזמה של שוק מוצרי המזון.

### מעקב והסרת הפיקוח ממחירי מוצרים

הסרת הפיקוח נעשית באישור ועדת המחירים, אשר בידיה עומדת האפשרות להמליץ על הסרת הפיקוח לחלוטין או על הורדת רמת הפיקוח והעברתו לפיקוח לפי פרק ז' לחוק, לאחר דיון בנושא.

יחידת הפיקוח וועדת המחירים ממליצות על יישום הפיקוח לפי פרק ז' לחוק במקרים שבהם נבחנת האפשרות להסיר את הפיקוח כליל. כך לדוגמה הורדה רמת הפיקוח על מחירי הפסטה, האטריות, המרגרינה והמיונית, ומוצרים אלה הועברו לפיקוח לפי פרק ז' לחוק למשך כמה שנים, טרם הוסר מעליהם הפיקוח. במועד סיום הביקורת פיקוח משרד התמ"ת על מוצר אחד בלבד לפי פרק ז' לחוק.

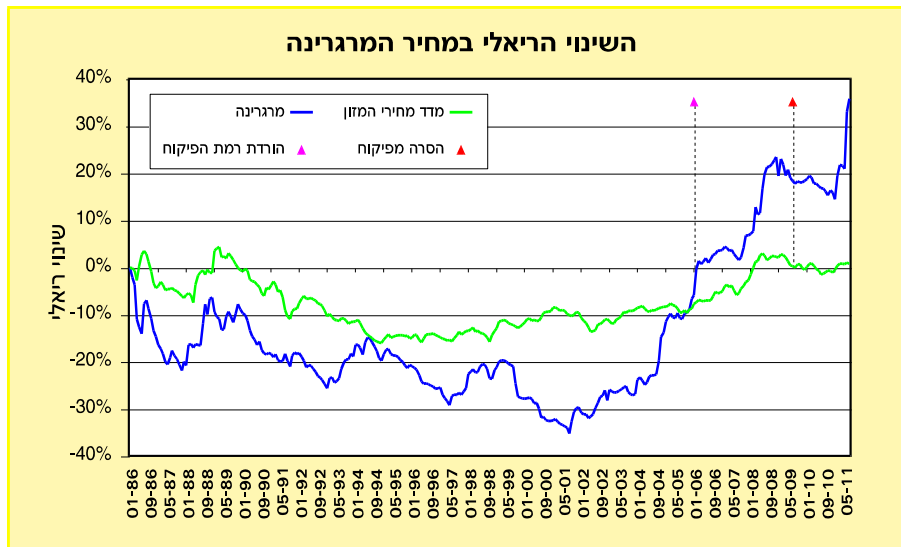
1. בפרק ז' לחוק נקבע כי על חברה אשר ברשותה מוצר המפוקח לפי פרק זה תחול חובת דיווח על רווחיות אחת לשנה, וכן חובת דיווח על מחירים אחת לתקופה אשר תיקבע בצו. הדיווח ייעשה במתכונת שהמפקח רשאי לקבוע ולפרסם ברשומות.

**הביקורת העלתה כי משרד התמ"ת לא פרסם בצו את מתכונת הדיווח ואת המועדים לדיווח על המחירים. כן הועלה כי יחידת הפיקוח לא הקפידה לקבל דיווח על רווחיות אחת לשנה, ואף לא הגדירה בנוהל כלשהו מה עליה לעשות עם הנתונים המדווחים.**

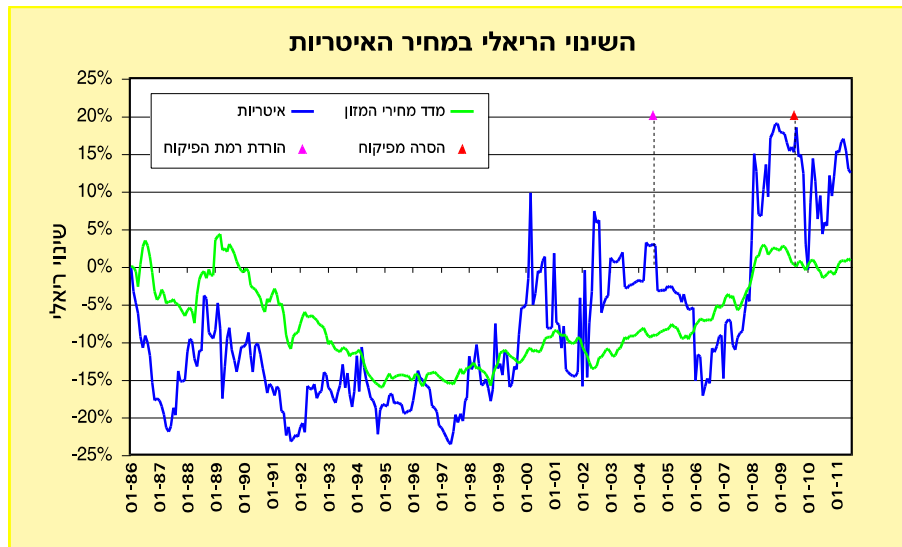
2. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בדומה להחלת פיקוח על מוצרים, אין ליחידת הפיקוח נוהל הקובע אילו מדדים ומאפיינים ייבחנו לצורך קבלת החלטה בדבר הסרת הפיקוח ממחירי מוצרים, וכן אין לה אמות מידה ברורות הקובעות באילו מקרים יוסר הפיקוח ממחירו של מוצר ובאלו מקרים תורד רמת הפיקוח. לאחר שהוסר הפיקוח מעל מחירו של מוצר, יחידת הפיקוח לא מבצעת מעקב אחר התפתחות השוק או אחר מחירו של המוצר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, ציינה יחידת הפיקוח כי בחינתה של הסרת הפיקוח מעל מוצר כלשהו התקיימה לגבי מוצרים שבהם התפתחה בשוק תחרות, כפי שעלה מחוות הדעת שגובשו על ידי רשות ההגבלים העסקיים ומינהל הצריכה.

להלן תרשימים המציגים דוגמאות למוצרים אשר שהפיקוח הוסר מעליהם:







התרשימים מראים כי כשהיו מוצרי המרגרינה והאטריות בפיקוח לפי פרק ז' לחוק, עלה מחירם הריאלי באופן ניכר מעל מדד מחירי המזון הריאלי. מחירה הריאלי של מרגרינה עלה בכ-31% בעוד מדד מחירי המזון הריאלי באותה תקופה עלה רק בכ-11%. מחירן הריאלי של אטריות עלה בכ-36% בעוד מדד מחירי המזון הריאלי עלה רק בכ-9%.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה יחידת הפיקוח כי הדוגמאות המוזכרות אינן משקפות התנהגות שוק רגילה, אלא מעידות על זעזוע שנגרם על ידי גורמים בלתי תלויים: מעבר לייצור מרגרינה נטולת שומן טרנס והתייקרות החיטה.

הביקורת העלתה כי אף שמחירים הריאלי של המוצרים הללו חרג מעל מדד מחירי המזון הריאלי בתוך תקופת הפיקוח לפי פרק ז' לחוק, לא פעלה יחידת הפיקוח לבחון חריגות אלה בצורה יסודית ועקבית והסתפקה בבחינת שינויי המחירים של חומרי הגלם. יחידת הפיקוח הסירה את הפיקוח בלי ששינויי המחיר הוצגו בפני ועדת המחירים וללא בחינת השוק על פי נתונים עדכניים.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על יחידת הפיקוח לבצע בדיקה של השינויים בשוק לאורך כמה שנים לאחר שהוסר הפיקוח או הורדה רמתו. זאת כדי לבחון אם תנאי השוק שחוות הדעת הצביעו עליהם ושהובילו להסרת הפיקוח או להורדת רמתו אכן מתקיימים הלכה למעשה ולא נוצר צורך חדש בהחלת הפיקוח על המחירים או בהעלאת רמתו. על יחידת הפיקוח וועדת המחירים לשקול לקבוע בנוהל את הפרמטרים והקריטריונים הרלוונטיים להסרת הפיקוח או להורדת רמתו, ואת אופן המעקב אחר מוצרים שהפיקוח הוסר מהם.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, ציינה יחידת הפיקוח כי משרד התמ"ת רואה לנכון לגבש נהלים להסרת הפיקוח על מוצרים, אשר יכללו אמות מידה לגיבוש חוות הדעת וכן את אופן המעקב אחר מוצרים שונים.

### בחירת החלת הפיקוח על תחליף חלב אם

1. בשנת 1999 הורדה רמת הפיקוח מעל תחליף חלב אם והוא הועבר לפיקוח לפי פרק ז' לחוק. בשנת 2001 הוסר כליל הפיקוח מעל מחירו. בשנת 2003 אירע משבר "רמדיה", שבעקבותיו הצטמצם חלקה של אחת המתחרות העיקריות בשוק לממדים שוליים והשוק הפך ריכוזי מאוד. למרות זאת לא נעשתה בשנים שלאחר מכן בדיקה מטעם יחידת הפיקוח לבחינת התחרותיות בשוק ומחירי המוצרים. רק בסוף שנת 2008, בעקבות תלונה שהוגשה לשר התמ"ת דאז, ביצעה יחידת הפיקוח בדיקה של השוק. היחידה פנתה לרשות ההגבלים העסקיים ולמינהל הצריכה בבקשה לקבל את חוות הדעת בנוגע לרמת התחרותיות בשוק, קיום מונופול וכדאיות החלת הפיקוח על מחיר המוצר. אלה הכינו חוות דעת ובה פרטים על נתח השוק של החברה המקומית המייצרת את המוצר הנבדק, רווחיות החברה, נתח היבוא בשוק, וחסמי כניסה רגולטוריים וכלכליים. רשות ההגבלים העסקיים בחנה גם את עליית מחירי תחליף חלב האם אל מול מדד מחירי החלב בישראל, וקבעה כי הוא מהווה את חומר הגלם העיקרי בייצור תחליף החלב. מינהל הצריכה ורשות ההגבלים העסקיים סברו כי תנאי השוק אינם מצדיקים החלת פיקוח על מחירי תחליפי החלב.

בהתבסס על חוות דעת אלו המליצה המפקחת לשעבר שלא להחיל פיקוח על תחליף חלב האם. עיקרי השיקולים היו קיומו של מתחרה ונתח שוק הנמוך מ-50%<sup>20</sup>, כוונה של מתחרים נוספים להיכנס לשוק, עליית מחיר תחליפי חלב האם שהייתה נמוכה מעליית מחיר החלב<sup>21</sup> והעובדה כי אין מגבלות על יבוא.

מתשובתה של רשות ההגבלים העסקיים למשרד מבקר המדינה עולה כי היא ניסתה לסייע למפקחת לשעבר נוכח פנייתה. אך לטענתה, אין במענה לבקשה נקודתית של משרד ממשלתי לסיוע כדי להטיל עליה סמכות או חובה אשר לא היו בידיה קודם לכן. עוד ציינה כי המסמך שהעבירה בנושא לידי המפקחת לשעבר נועד לשמש סקירה כללית ובלתי ממצה של התחום ותו לא, לא כל שכן חוות דעת או המלצות לעניין ההצדקה להחיל פיקוח על מחירים. הסקירה שהועברה לא הייתה (ולא יכלה להיות) פרי של בדיקה לשאלה ייעודית זו, אלא התבססה על מידע שהיה קיים ממילא ברשות ההגבלים העסקיים. סקירה זו, לדבריה, נועדה לתת אינדיקציה בנוגע לשני נושאים עיקריים: לענות אם אכן התקיים מונופול בשוק הרלוונטי, ולהצביע על התנהגות המחירים בשוק.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובתה של רשות ההגבלים העסקיים - שלפיה חוות הדעת שלה היא סקירה כללית ובלתי ממצה של התחום, שנעשתה ללא בדיקה ייעודית לנושא - אינה מתיישבת עם המלצתה החד-משמעית בסיכומה של חוות הדעת ולפיה "נראה כי תנאי השוק הקיימים אינם מצדיקים הטלת פיקוח על המחירים במגזר החרדי או בכלל". לכל הפחות היה עליה לסייג את חוות הדעת ולציין את מגבלותיה.**

2. יצרניות תחליפי חלב האם משתתפות במכרז שמפרסמים בתי החולים. החברה הזוכה מציעה לבית החולים את התשלום הגבוה ביותר והיא שמספקת לו באופן בלעדי וללא תמורה את תצרוכת תחליפי החלב הנדרשת לו. הסדר מסוג זה משפיע על העדפותיהם של הצרכנים בהמשך השימוש בתחליף החלב שסופק בבית החולים. למרות שהיה לרשות ההגבלים העסקיים מידע בנוגע להסדרים אלו, אשר להם השפעה על התחרותיות בענף זה, לא הועלה נושא זה בסקירת השוק שהעבירה למפקחת לשעבר.

20 על פי נתוני מינהל הצריכה, נתח השוק של היצרנית העיקרית באותו מועד עמד על 49.5%.

21 נתון זה מצביע על שחיקה ברווחיות. במקרה של מונופול המנצל את כוחו היינו מצפים לתוצאה הפוכה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה רשות ההגבלים העסקיים, כי בסקירתה הצביעה על שורה ארוכה ומשמעותית של חסמים תחרותיים בשוק זה, ובפרט על תחושת נאמנות גבוהה בקרב הצרכנים.

3. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מדד מחירי החלב שעליו נשענה חוות הדעת של רשות ההגבלים העסקיים מבוסס על מחיר החלב המיוצר בישראל, אשר נקבע לו מחיר על פי נוסחה שהתקבלה בהסכמות בין משרד החקלאות למועצת החלב (מחיר מטרה). ואולם לצורך ייצור תחליף חלב האם מייבאת החברה המייצרת אבקת חלב<sup>22,23</sup>.

**משרד מבקר המדינה מעיר לרשות ההגבלים העסקיים כי משביקשה לבחון את מוצר תחליף חלב האם, היה עליה לבדוק את השינויים במחירים של חומרי הגלם הרלוונטיים המשמשים לייצורו בטרם תקבע את המלצותיה על החלת הפיקוח.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה רשות ההגבלים העסקיים שידוע לה כי תחליפי חלב האם מיוצרים מאבקת חלב המיוצרת בחוץ לארץ, אך בהיעדר מחירון כלשהו לאבקת חלב ישראל המיובא מחוץ לארץ היא סברה כי מדד מחירי החלב מהווה אומדן קרוב למחיר זה. לכך יש להוסיף את העובדה שמי הגבינה והלקטוז המרכיבים את חלב האם נקנים מתוצרת מקומית. לכן אפוא אין להעדיף את בדיקתו של משרד מבקר המדינה בעניין זה. זאת ועוד, ישנה חשיבות מיוחדת לשינוי מחירי החלב בישראל ביחס למחירי תחליפי חלב האם בכשרות מהדרין, אשר לגביהם התעורר חשש קונקרטי לניצול כוח שוק. עוד ציינה רשות ההגבלים העסקיים כי מסקנתה הייתה כי תנאי השוק אינם מצדיקים הטלת פיקוח דווקא על מחירי תחליפי החלב בכשרות מהדרין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד התמ"ת ביקש מרשות ההגבלים העסקיים חוות דעת על כלל תחליפי החלב, בכשרות רגילה המיוצרים מאבקת חלב נוכרי ובכשרות מהדרין המיוצרים מאבקת חלב ישראל. מחוות הדעת של רשות ההגבלים העסקיים עולה כי היא בחנה ונתנה המלצה המתאימה לכלל המוצרים בכשרויות שונות. זאת ועוד, לפי נתוני החברה המייצרת, חומרי הגלם לייצור תחליפי חלב האם הם אבקת חלב, לקטוז, חומצות שומן, מי גבינה, מינרלים וויטמינים. חלק ניכר מחומרי הגלם הנ"ל מיובאים מחוץ לארץ.

**משרד מבקר המדינה מעיר ליחידת הפיקוח, כי אף על פי שהיו בידיה נתוני סל התשומות של תחליף חלב האם ומידע מפורט מהדוחות הכספיים של החברה המייצרת, היא התבססה על חוות הדעת החסרה של רשות ההגבלים העסקיים כשהחליטה לא להחיל פיקוח על תחליף חלב האם.**

4. בשנים 2009-2011 נשלחו כמה תלונות ונעשו כמה פניות ליחידת הפיקוח בנושא עליית מחירי תחליפי החלב. במרץ 2011 נדרשה היחידה להכין חוות דעת לצורך דיון בוועדה לפניות הציבור של הכנסת, שבו דנו במחירי תחליפי החלב. באפריל 2011 קבעה המפקחת לשעבר בחוות דעת שמסרה לשר התמ"ת, כי השיקולים להכנסת מוצר לפיקוח אינם הכרוה על מונופול או על

22 החברה מייבאת שני סוגים של אבקת חלב: אבקת חלב נוכרי המיועדת ליצור תחליפי חלב בכשרות רגילה - מיוצרת מחלב שנחלב על ידי אדם שאינו יהודי, כאשר לאורך כל תהליך החליבה לא נמצא יהודי בשטח החליבה; אבקת חלב ישראל המיועדת ליצור תחליפי חלב בכשרות מהדרין - מיוצרת מחלב שיהודי שומר תורה ומצוות נכח לכל אורך תהליך הייצור משעת החליבה ועד לסיום התהליך. הדוח אינו דן בהבחנה בין חלב רגיל לחלב בכשרות מהדרין אלא בהשוואה לא מתאימה של השתנות מחירי תחליף חלב האם למחירי החלב בישראל שהערכה רשות ההגבלים העסקיים.

23 משרד מבקר המדינה בחן את השינוי במדד מחירי החלב אל מול השינוי במחירי אבקת החלב הנוכרי בעולם, ולא מצא מתאם בין השניים.

קבוצת ריכוז, אלא בדיקה אם ליצרן או למשווק "יש כוח שוק המאפשר להם לנצל לרעה את מעמדם". לטענתה, עליית מדד המחירים לצרכן מעל מחיר המוצר מצביעה על אי-ניצול לרעה של כוח השוק. ביוני 2011 נערכה ישיבת מעקב של הוועדה לפניות הציבור של הכנסת, ונעשתה פנייה לשר התמ"ת ולרשות ההגבלים העסקיים לבצע בדיקה מחודשת. ביולי 2011 נמסרה חוות דעת של המפקחת לשעבר, שבה צוין כי נתח השוק של החברה המייצרת את תחליף החלב הוא 58%, אך מתקיימת תחרות המתבטאת ברמת מחירים הנמוכה ב-1% ממדד המחירים לצרכן.

הביקורת העלתה כי בשתי חוות הדעת משנת 2011 המשיכה המפקחת לשעבר להסתמך בהמלצותיה שלא להחיל פיקוח על תחליפי החלב על חוות הדעת של רשות ההגבלים העסקיים ומינהל הצריכה משנת 2008, ועל שינויים במחירי מדד המחירים לצרכן.

**לנוכח הפניות שנעשו למשרד התמ"ת, היה על יחידת הפיקוח לבחון מחדש ולעומק את מצב השוק ואת ניתוח מאפייני התחרות או האי-תחרות. בחינת ניצול כוח השוק אינה יכולה להתבסס רק על עליית מחיר ריאלית, ועליה להתייחס בין היתר לשינוי מחירים של חומרי הגלם העיקריים וכן לרווחיות היצרנים. לפיכך, מן הראוי שיחידת הפיקוח תבצע בדיקה מחודשת של מחיר תחליפי חלב האם.**

בתשובת יחידת הפיקוח למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, נמסר כי גם אחרי משבר "רמדיה" עדיין מתקיימת תחרות בין שתי החברות הגדולות שנותרו בתחום תחליפי החלב, בשוק בכלל ובשוק החרדי (הצרכן הגדול) בפרט. עוד ציינה בתשובתה כי גם ועדת המחירים התייחסה לנושא והתנגדה להשבת הפיקוח, כדי לאפשר לתחרות להתפתח ולמתחרות נוספות להיכנס לשוק.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי יחידת הפיקוח לא המציאה ביסוס לתשובתה בנוגע לתחרות בתחום תחליפי חלב האם. זאת ועוד, בבדיקת פרוטוקולים של ועדת המחירים לא נמצא תיעוד לדין שנערך בנושא החזרת תחליפי החלב לפיקוח.**

בתשובתה של רשות ההגבלים העסקיים למשרד מבקר המדינה נמסר, כי בעת האחרונה החלה בבחינה מקיפה של שוק תחליפי חלב האם בישראל כדי לנסות ולאתר את הכשלים התחרותיים המאפיינים אותו ולבחון מהם כלי ההסדרה העומדים לרשותה לטיפול בכשלים אלו. כן היא מעורבת בהליכי חקיקה של הצעת חוק פרטית בעניין תחליפי החלב<sup>24</sup>.

## היבטים צרכניים

### ביטחון תזונתי

ביטחון תזונתי מוגדר כ"מצב שבו לכל אדם יש כל הזמן נגישות פיזית וכלכלית לכמות מספקת של מזון בריא ומזין אשר מתאים להעדפותיו וצרכיו התזונתיים ומאפשר קיום חיים פעילים ובריאים"<sup>25</sup>.

24 הצעת חוק (להלן - ה"ח) לעידוד הנקה ושמירה על אופן הזנת תינוקות, התשע"א-2011 (3109/18), של חבר הכנסת דני דנון, ממרץ 2011. ה"ח עוסקת, בין היתר, בביטול האפשרות של יצרניות תחליפי החלב לשלם לבתי החולים עבור שיווק מוצריהן ולשווקם בחינם.

25 מתוך הגדרה של פסגת המזון העולמית (World Food Summit) ברומא, משנת 1996.

בשנת 2005 קבע בית המשפט העליון כי "ניתן להניח, בלא לקבוע מסמרות בדבר, כי מחובת המדינה על פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה, כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים...; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות..."<sup>26</sup>.

בשנת 2007 הגיש ארגון "לתת" עתירה לבג"ץ<sup>27</sup> וביקש להכיר בזכות לביטחון תזונתי כזכות יסוד, ובחובתה של הממשלה לדאוג לביטחונם התזונתי המינימלי של אזרחיה. העתירה נמחקה עקב נכונותה של המדינה להקים ועדה בין-משרדית לבחינת הנושא. במאי 2007 הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת אחריות הממשלה בנושא, בראשות מנכ"ל משרד הרווחה מר נחום איצקוביץ (להלן - ועדת איצקוביץ), שהגישה את המלצותיה לשר הרווחה דאז, חבר הכנסת יצחק הרצוג, במרץ 2008.

ועדת איצקוביץ מצאה כי הזכות לביטחון תזונתי הוכרה בכמה אמנות ומסמכים בין-לאומיים, ואף מעוגנת בחוקותיהן של עשרות מדינות. עוד קבעה הוועדה כי אף שבישראל הזכות למזון אינה מעוגנת בחוק במפורש, הרי יש הרואים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו חוק שמקנה לכל אדם בישראל את הזכות לתנאי חיים נאותים.

ועדת איצקוביץ מצאה כי מאז ומתמיד הכירה מדינת ישראל באחריותה של הממשלה לדאוג לצרכיו של מי שאינו מסוגל להשתלב בשוק העבודה, או מי ששוק העבודה אינו מעניק לו הכנסה ברמה מספקת. הוועדה מצאה כי בשנות השמונים של המאה העשרים הלכה והתבססה מדיניות ממשלתית של מעבר מסובסדיה למצרך לסובסדיה לנצרך. במקביל, נסוגו המדינה והרשויות המקומיות מאחריותן להפעלת מוסדות רווחה והעבירו את האחריות לגורמים פרטיים ולמגזר השלישי. במהלך שנות התשעים חלה עלייה בהיקף האוכלוסייה הנזקקת, ובשנת 2001 החלו קיצוצים נרחבים במערכת הביטחון הסוציאלי, מה שהביא להעמקת המצוקה של שכבות רחבות בציבור. עוד קבעה ועדת איצקוביץ בסקירתה, כי הקיצוץ בקצבאות השונות (הבטחת הכנסה, ילדים, זקנה, אבטלה ומזונות) ושחיקתן הביאו לכך שמקבלי הקצבאות מתקשים לשמור על רמת חיים בסיסית ולספק מזון למשפחתם בצורה סדירה ומספקת.

ועדת איצקוביץ קבעה כי ויתור על מזון חיוני המבוסס על הסל הבסיסי, שנחשב למינימלי והולם, מבטא מצוקה כלכלית. עוד קבעה כי הממשלה יכולה לפעול במגוון דרכים למימוש זכותם של האזרחים למזון: חלוקת מזון לנזקקים, תמיכה כספית ישירה לנזקקים, תמיכה כספית עקיפה באמצעות מערכת המס, סבסוד מוצרי מזון בסיסיים ופיקוח על המחירים.

בשנת 2008 הכין משרד הבריאות סל מוצרים בסיסי (להלן - הסל הבסיסי) העונה על הצורך המינימלי של אדם לתזונה הולמת, ואמור לספק את מלוא התצרוכת של רכיבי תזונה שונים. הסל הבסיסי כולל רשימה של קבוצות מזונות (דגנים, ירקות, פירות, חלב ומוצריו, בשר) ואת מספר המנות שיש לצרוך מכל אחת מהקבוצות בחלוקה לפי קבוצות גיל. כל אחת מקבוצות המזונות כוללת רשימה של מוצרי מזון אפשריים לצריכה.

**נמצא כי משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובהם משרדי הרווחה, החקלאות, התמ"ת והאוצר, לא השתמשו בסל הבסיסי או בכל רשימה חלופית אחרת כבסיס לקידום אספקת הביטחון התזונתי לתושבי המדינה.**

26 בג"ץ 366/03 ואח' עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי ואח' נ' שר האוצר ואח', פ"ד ס(3), 464.

27 בג"ץ 1925/07 ארגון לתת-סיוע הומניטרי ישראלי ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח'.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה והמשרדים הרלוונטיים לשקול לגבש רשימה של מוצרי מזון חיוניים, שיוגדרו בהתאם לסל הבסיסי שהכין משרד הבריאות או בהתאם לרשימה חלופית מתאימה אחרת. על המשרדים הרלוונטיים לבצע מעקב שוטף אחר השינויים במחיריהם של מוצרים אלו, בהתאם לפרמטרים שייקבעו. אם יתברר כי חלה עליית מחירים חריגה או בלתי מוסברת, שיש בה כדי לפגוע בביטחון התזונתי של השכבות החלשות, יש לשקול שימוש בכלים המתאימים - כדוגמת הפיקוח על מחירים - למניעת הפגיעה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, ציין משרד הרווחה כי בהתאם למתווה שהוסכם עם משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, התקשר המשרד עם ארגון "הג'וינט" לביצוע הפעולות הבאות: קביעת דירוג איכות לעמותות; איגוד ותיאום בין עמותות בכל הנוגע לאיסוף מזון וחלוקתו; הפעלת מנגנון להבטחת הקצאה יעילה של מזון; והקמת מערך מחשוב מסייע. משרד החקלאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, כי מעבר למוצרי החלב והביצים, הגדרת סל מוצרי מזון בסיסי למוצרים שבאחריות משרד החקלאות היא בעייתית בענפים שבהם קיימים תחרות מלאה, תנודות בשל ייצור עונתי או ריבוי שחקנים, וכי פיקוח על מחירים של מוצרים אלו כמענה לביטחון התזונתי לא נראה כפתרון מתאים.

בדוח שפרסמה ועדת קדמי ביולי 2012, הומלץ לקבוע רשימת מוצרים שהפיקוח עליהם ייעשה לפי פרק ז' לחוק. בגין מוצרים אלו יידרש דיווח של היצרן על רווחיות אחת לרבעון, ומוצרים שהרווח עליהם אינו סביר יוחל עליהם פיקוח לפי פרק ה' לחוק.

באוגוסט 2011 עבר בכנסת חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011, שנכנס לתוקפו בפברואר 2012.<sup>28</sup> החוק מסדיר את הקמתה של מועצה ארצית לביטחון תזונתי,<sup>29</sup> אשר תפקידה לייעץ לשר הרווחה כיצד לקדם את הביטחון התזונתי של תושבי ישראל וכיצד לתכנן מדיניות בנושא זה. ייתכן שמועצה כזאת תוכל לסייע למשרדי הממשלה הרלוונטיים ביישום ההמלצות הנוכרות לעיל.

משרד הרווחה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בימים אלו הוא עוסק בכינונה של המועצה הארצית לביטחון תזונתי ואיתור הנציגים ממשרדי הממשלה השונים והגופים האחרים, כנדרש בחוק.

### שיקולים חברתיים ובריאותיים בפיקוח על המחירים

1. **שיקולים חברתיים:** אחד הטעמים להחלת פיקוח על מחירי מוצרים מסוימים הוא "היותם מוצרים חיוניים ובסיסיים, ושלגביהם ישנה מדיניות חברתית של המדינה..."<sup>30</sup>. בחוק הפיקוח נקבע כי "השרים רשאים, בצו באישור הממשלה, להחיל חוק זה על מצרך או שירות, שלדעת השרים מתקיים בו אחד מאלה: (1) הוא חיוני ויש צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור..."<sup>31</sup>. ביטוי לרציונל זה העומד בבסיסו של החוק, ניתן למצוא בטיעונים לעונש שמעלים התובעים המחוזיים של משרד התמ"ת בהליך המשפטי המתקיים נגד בעלי עסקים המואשמים בהפקעת מחירים (ראו להלן בפרק "אכיפת חוק הפיקוח"). התובעים מציינים כי הפיקוח חל על מחירים של מוצרי יסוד, וכי חוק הפיקוח נועד להגן על הציבור מבחינה כלכלית.

28 בסעיף 22 לחוק נקבע כי מועד תחילתו הוא שישה חודשים מיום פרסומו.  
 29 המועצה תמנה 13 חברים ממשרדי ממשלה שונים, מהשלטון המקומי, מהמגזר השלישי ועוד.  
 30 מתוך דברי ההסבר לחוק הפיקוח, הצעת חוק 2436, ר' בחשון התשנ"ו, 30.10.95 עמ' 154-144.  
 31 סעיף 6(ב)(1) לחוק הפיקוח.

ואולם, המפקחת לשעבר ראתה את הרציונל העומד בבסיס החוק ככלכלי גרידא (ניצול כוח שוק לרעה על ידי חברות הפועלות בשוק ריכוזי), ולא ייחסה להחלה או להסרה של פיקוח על מוצרי מזון שיקולים חברתיים. כך לדוגמה, פרוטוקולים של ועדת המחירים מראים כי לאורך השנים המליצה יחידת הפיקוח על הסרת הפיקוח ממוצרי הלחם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012 ציינה יחידת הפיקוח כי בצד הטעמים הכלכליים, משרד התמ"ת רואה לנגד עיניו את טובת הציבור. היא מביאה כדוגמה את הפיקוח על מחירי הלחם: על אף ששוק זה הנו תחרותי, ובדיקות שוק שנעשו המליצו על הסרת הפיקוח מעל מחירי הלחם, ממשיך משרד התמ"ת לפקח על מחירו בשל היותו מוצר בסיסי וחיוני.

**2. שיקולים בריאותיים:** כבר בשנת 2003 פנה משרד הבריאות למפקחת לשעבר בבקשה לפקח על מחירי לחם מקמח מלא, היות שהקמח הלכן הנו דל ברכיבים חיוניים לבריאות. בפנייה צוין כי מסקר שערכו בנושא "מצב בריאות ותזונה לאומי ראשון", עולה כי האוכלוסייה הענייה הצורכת לחם ופיתות כמזון בסיסי סובלת מעודף משקל והשמנה מחד גיסא, ומחוסרים תזונתיים מאידך גיסא. פנייה זו לא הובילה לבחינת הנושא על ידי יחידת הפיקוח או על ידי ועדת המחירים.

בשנת 2011, במסגרת דוח ממצאי מעקב בנושא "מניעת השמנה"<sup>32</sup>, סקר משרד מבקר המדינה את המלצות הוועדה שהקים משרד הבריאות (להלן - כוח המשימה). בשנת 2006 המליץ כוח המשימה על נקיטת צעדים רב-תחומיים למניעת השמנה, ובהם פיקוח על מחיריהם של כמה מוצרי מזון בריאים בעלי ערך קלורי נמוך, כדי לאפשר תזונה נאותה לכלל אזרחי המדינה. אף על פי שמשרד התמ"ת השיב לממצאי הדוח ואמר שמזון בריא אינו עומד בתנאי חוק הפיקוח, מצא לנכון משרד מבקר המדינה להעיר כי על המשרדים הרלוונטיים לשקול את המלצות ועדת כוח המשימה.

הדרישה לפיקוח על מוצרי יסוד ומוצרים בריאותיים מקבלת ביטוי גם על ידי מספר רב של הצעות חוק פרטיות שהוגשו בכנסת בין השנים 2005-2011, ועניינן הדרישה לפקח על רשימה של מוצרי יסוד כלחם אחד, מוצרי יסוד נוספים, מוצרי מזון בריאותיים כלחם מלא ומוצרים אחרים, כפי שייקבעו על ידי ועדה של משרד הבריאות. אולם הליך החקיקה של שום הצעה מהצעות החוק הללו לא הושלם.

**לדעת משרד מבקר המדינה, בשעה שבוחנים החלה או הסרה של פיקוח על מחירים של מוצרי מזון מסוימים, אין לשקול רק שיקולים כלכליים, אלא יש לתת למונחים המופיעים בחוק הפיקוח - כמו "מצרך חיוני" ו"טובת הציבור" - פרשנות תכליתית, המשקפת גם יעדים חברתיים ובריאותיים. זאת כדי להתחשב בציבור בכלל ובשכבות החלשות בפרט.**

יחידת הפיקוח ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, כי השיקולים של משרד התמ"ת הם כלכליים מטבע הדברים, וכי בשוק המוצרים "הבריאים" מתקיימת תחרות. לדבריה, התערבות ממשלתית תגרום להקפאת השוק ולהקטנת התחרות ותהווה גושפנקא ממשלתית להעלאת מחירים. עוד ציינה יחידת הפיקוח כי הפיקוח על הלחמים העממיים הבסיסיים מספיק, וכי לחמים המיוצרים מקמח אחיד או לבן עומדים בבדיקות התקן של משרד הבריאות. אולם משרד הבריאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, כי הוא סבור שהיבטים בריאותיים צריכים להיות חלק ממכלול השיקולים להחלת פיקוח על מוצר, וכי הוא ניסה לקדם את הנושא אך נתקל בהתנגדות של גורמי המקצוע במשרד התמ"ת והאוצר. עוד ציין משרד הבריאות כי נושא הפיקוח על מחירי מוצרי המזון הבריאים נכלל בטיטת החלטת הממשלה בנושא "אורח חיים פעיל

32 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), בפרק "מניעת השמנה - ממצאי מעקב", עמ' 791 ואילך.

ובריא" שהתקבלה בדצמבר 2011, אך סעיף זה נמחק בשל התנגדות משרד האוצר להחלת פיקוח על מוצרים נוספים.

המועצה הישראלית לצרכנות מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2012, כי היא תומכת בהגדלת מספר המוצרים הבסיסיים שמחירם מפוקח, על מנת לאפשר לכל צרכן לרכוש סל מוצרים בסיסי. היא גם סבורה כי קביעת מחיר מפוקח למוצר בסיסי בקטגוריה תסייע ביצירת "עוגן" לתמחור מוצרים נוספים באותה קטגוריה, והדבר יספק אלטרנטיבה זולה וזמינה. לדבריה, עמדתה זו הובאה לפני ועדת קדמי.

**לדעת משרד מבקר המדינה, לאור התשובות שלעיל, על משרד התמ"ת והאוצר, בשיתוף משרד הבריאות, לשקול גם הוספה מפורשת, ככל שתידרש, של אמות מידה המתייחסות לשיקולים חברתיים ובריאותיים בתהליך קבלת ההחלטות.**

### ייצוג ציבור הצרכנים לפני ועדת המחירים

כאמור, חוק הפיקוח מורה על מינויה של ועדת מחירים בראשות נציג משרד האוצר, אשר משתתפים בה חברים נוספים ממשרד האוצר וממשרד התמ"ת, וש אחד מהם הוא המפקח על המחירים. תפקידי ועדת המחירים הם כדלהלן: לייעץ לשר טרם החלת פיקוח על מוצר וטרם קביעת מחיר של מוצר לפי פרק ה' לחוק, ולדון ולהחליט בבקשה להעלות מחיר לפי פרק ו' לחוק כאשר העניין מובא בפנייה על ידי המפקח על המחירים<sup>33</sup>. מבדיקת הפרוטוקולים של דיוני ועדת המחירים עולה כי הם נוגעים להחלת הפיקוח, לעדכון מחירים, לשינוי ברמת הפיקוח ולהסרת הפיקוח.

הביקורת העלתה כי כאשר ועדת המחירים מקבלת החלטות עקרוניות בנוגע למוצריהן של החברות המפוקחות, היא מעבירה אותן קודם לעיון של החברות המושפעות מהחלטות אלו ואף מבצעת שימוע. חלק מהדיונים מתקיימים בעקבות בקשה של החברות המפוקחות, ומתבססים על נתונים שהן מספקות. אולם ועדת המחירים אינה בוחנת את עמדותיו של ציבור הצרכנים, שהוא המושפע המרכזי מן ההחלטות בדבר הפיקוח על מוצרי המזון. היא גם אינה מציגה את השפעת השינוי במחיר, ההחלה, ההסרה או השינוי ברמת הפיקוח על רווחת הצרכנים. עמדת הצרכנים והאינטרסים שלהם אינם מובאים בחשבון בעת שהיא מקבלת את החלטותיה.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התמ"ת וועדת המחירים לבחון אימון כלים נוספים ובכלל זה שינויי חקיקה, בין היתר, על מנת להבטיח כי ארגוני צרכנים יוכלו להציג לוועדה את עמדתם בנוגע להצעה העומדת על הפרק, כדי שתהליך קבלת ההחלטות ייעשה בצורה תקינה ושקופה יותר. זאת ועוד, יש לבחון את ההשפעה הצפויה של ההצעה העומדת על הפרק על ציבור הצרכנים, ולהוסיף שיקול זה למערכת השיקולים בקבלת ההחלטות.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, ציין מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת (להלן - מינהל מחקר וכלכלה) כי ניתן יהיה לבחון את ההשפעה הצפויה של ההצעה העומדת בפני ועדת המחירים באמצעות סקרים עתידיים.

33 יצוין שהחלטת המפקח לאשר העלאת מחיר טעונה אישור של ועדת המחירים; עם זאת, כאשר המפקח אינו מודיע על דחיית הבקשה בתוך 30 ימי עבודה (או 14 ימי עבודה ממועד קבלת פרטים נוספים מהמבקש), אזי הבקשה להעלאת המחיר נחשבת כמאושרת ללא כל החלטה של המפקח או של ועדת המחירים.



בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2012 כתבה המועצה הישראלית לצרכנות, כי ההחלטות המתקבלות בוועדת המחירים הן משמעותיות ומשפיעות על יכולתו של ציבור הצרכנים לרכוש מוצרים. לפיכך, טרם קבלת ההחלטות יש צורך לקיים סיעור מוחות ממצה ועקרונות הכולל את כלל ההיבטים, לרבות אלו של הצרכנים, וההשפעה שתהיה להחלטות שיתקבלו. לדבריה, ניסיון העבר מראה כי בהיעדרם של הצרכנים, לא תמיד באים לידי ביטוי שיקולים כבדי משקל המושפעים ומשפיעים על מטרת הפיקוח, ולפיכך אינם נשקלים, וכי רק הכללת נציגי הצרכנים לכל אורך ההליך תאפשר לוודא כי נשקלו כל השיקולים וננקטו כל האיזונים להחלטה ראויה והוגנת. לפיכך רואה המועצה הישראלית לצרכנות צורך בהכללת נציג מטעמה בוועדת המחירים<sup>34</sup>. בתשובתה היא מדגישה כי שיתופה בדיוני ועדת המחירים מתחייב בין היתר מן ההיבטים והמנגנונים היישומיים הקשורים לפיקוח על מחירים, כמו: יידוע הצרכנים במוצרים הנמצאים בפיקוח, אופן בידולם ממוצרים שמחירים אינו מפוקח, מחירים ואופן הצגתם בנקודות המכירה.

### מודעות צרכנית

על פי חוק הפיקוח, משרדי התמ"ת והחקלאות מפרסמים בעיתונות וברשומות כל החלה, הסרה או הורדה של רמת הפיקוח על מוצרי מזון, וכן שינויים במחיר המפוקח<sup>35</sup>. נוסף לכך מפרסם משרד התמ"ת באתר האינטרנט שלו את רשימת מוצרי המזון שחל עליהם פיקוח.

בפסק דין של בית משפט השלום<sup>36</sup> משנת 2008, שהרשיע נאשם בהפקעת מחיר של מוצרי מזון, קבעה השופטת כך: "ההגנה שהמחוקק מעניק לצרכנים יכולה להיות יעילה ואפקטיבית אם הציבור יקבל מידע שוטף ונגיש באשר למחיריהם של מוצרי יסוד. הפרסום החד פעמי בעיתון וברשומות בלבד לא מבטיח אינפורמציה נגישה ועדכנית... ראוי ורצוי שהמחוקק יחייב את בעלי העסקים לתלות במקום גלוי בעסק העתק המחירים הרשמיים שפורסמו ברשומות, פעולה שלכשעצמה תרתיע את הסוחרים מביצוע העבירות ותאפשר לצרכנים הרוצים בכך, להתלונן במקרה של גילוי עבירה". בעקבות פסק הדין הודיעה התובעת המחוזית של משרד התמ"ת כי המלצת בית המשפט תיבחן ותטופל במשרד, אך עד למועד סיום הביקורת, כארבע שנים אחרי מתן פסק הדין, טרם נעשה כן.

סקר שערך מינהל מחקר וכלכלה בשנת 2009<sup>37</sup> הראה כי מתקיים "חוסר מודעות של חלק ניכר מהצרכנים בנוגע לקיומו או העדרו של פיקוח על מחירי מוצרים בתחום המזון, לרבות מוצרי יסוד". סקר אחר שנערך על ידי מכון מחקר בסוף שנת 2010<sup>38</sup> העלה ממצאים דומים.

באוקטובר 2011 הגישה קבוצה של חברי כנסת הצעת חוק שעניינה חיוב בעלי עסקים להציג מודעה ולפרט בה את המוצרים בפיקוח הנמכרים בבית העסק ואת מחירם, וכן חיוב היצרן לסמן את המוצרים בפיקוח במילים: "במחיר מפוקח על ידי הממשלה"<sup>39</sup>. ב-22.1.12 קיימה ועדת השרים לענייני חקיקה דיון בהצעת החוק והחליטה להתנגד לה<sup>40</sup>.

- 
- |    |  |
|----|--|
| 34 | המועצה הישראלית לצרכנות אמונה על ייצוג ציבור הצרכנים מכוח חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008.            |
| 35 | תחילתו של צו או היתר תהיה עם פרסומו על פי סעיף 23 לחוק הפיקוח.   |
| 36 | תפ 2037/08 (ת"א) <b>מדינת ישראל נ' רובינוב</b> , פדאור (2008).   |
| 37 | "עד כמה יודע הציבור אילו מוצרים בפיקוח מחירים", מינהל מחקר וכלכלה - משרד התמ"ת, יוני 2009.                     |
| 38 | "גיאוקרטוגרפיה", דצמבר 2010. הסקר בוצע עבור המועצה הישראלית לצרכנות.   |
| 39 | ה"ח הגנת הצרכן (תיקון-חובת מודעה וסימון מצרכים בפיקוח), התשע"ב-2011 (3592/18), של חבר הכנסת רוברט טיבייב ואח'. |
| 40 | החלטה מס' חק/2366.   |

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התמ"ת, החקלאות והאוצר שהגברת המודעות של הצרכן בנוגע למוצרי המזון שבפיקוח ובנוגע למחירים המרביים שניתן לגבות בגינם היא נדבך חשוב ביותר באכיפת הוראות חוק הפיקוח ובהגנה על האינטרס הציבורי המגולם בהן. מן הראוי שהמשרדים הרלוונטיים והגורמים המוסמכים יעשו שימוש בכלים השונים העומדים לרשותם על מנת להגביר את מודעות הציבור בנושא. יצוין כי חוק הפיקוח מסמך את השרים הרלוונטיים להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, אולם טרם הותקנו תקנות כאלה.

מינהל מחקר וכלכלה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לערוך סקר ייעודי על הפיקוח על המחירים, שיבדוק את מכלול הנושאים והעמדות של הציבור בנושא הנדון, וישם בו דגש על מוצרי המזון. יחידת הפיקוח ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, כי משרד התמ"ת יבחן צעדים להגברת מודעות הציבור למוצרים המפוקחים ולמחירים.

בפברואר 2012 הגישה ועדת קדמי את המלצותיה בתחום הצרכנות, ובהן המלצה על חיוב הבלטת מוצרים בפיקוח: הקניית שטח מדף בולט למוצרים אלו במסגרת חוק הפיקוח, והצבת שלט בסמוך להם במסגרת תקנות הגנת הצרכן. בתשובתו של יועץ מנכ"ל משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה מאפריל 2012, נכתב כי יישום ההמלצות החל וכי כיוון שמדובר בחקיקה ראשית מקווה המשרד כי יישומן יסתיים מהר ככל הניתן. במאי 2012 פורסמו תקנות הגנת הצרכן (חובת גילוי מזון בפיקוח), התשע"ב-2012. התקנות מחייבות את העוסקים להציב החל מאמצע חודש יולי 2012 שלט הכולל את רשימת המוצרים שבפיקוח ומחירים. כמו כן מחייבות התקנות את היצרנים להטביע החל מאמצע חודש נובמבר 2012 על גבי המוצרים שבפיקוח את הכיתוב "מחיר בפיקוח ממשלתי".

## קביעת המחירים שבפיקוח

בשנת 2009 ביצע מינהל מחקר וכלכלה סקירה של המוצרים והשירותים שמחירים בפיקוח, וניתוח השפעת הפיקוח על הוצאות משק הבית<sup>41</sup>. בסקר נמצא כי ההוצאה של משקי בית על מוצרים ושירותים שמחירים בפיקוח מהווה כ-11% בממוצע מההוצאה לתצרוכת. בחמישון התחתון, אחוז ההוצאה על מוצרים ושירותים בפיקוח עומד על כ-14.1%. מכאן שלקביעת המחירים המפוקחים יש השפעה משמעותית על הצרכן בכלל, ועל השכבות החלשות בפרט.

בהתאם להוראות סעיף 27 לחוק הפיקוח נקבעו עבור ועדת המחירים אמות מידה לבחינת הצורך בשינוי מחירים. באמות המידה נקבע כי מחירי המוצרים שבפיקוח יעודכנו באמצעות שני מנגנונים, בהתאם לעקרונות שנקבעו בדוח לבדיקת רווחיות חברות הנמצאות בפיקוח מחירים לצורך תיקון מחיר בסיסי (להלן - דוח סוארי)<sup>42</sup> משנת 1996:

1. עדכון בסיסי - שיטה זו מחשבת את שיעור הרווחיות של החברה המפוקחת ממכירת מוצרים מפוקחים, כאחוז מנכסי הון החברה המשמשים לאותה פעילות. שיעור זה נבחן אל מול טווח שיעורי תשואה ממוצעים שנקבעו בדוח סוארי (להלן - שיעורי תשואה נורמטיביים). אם שיעור

41 "המוצרים והשירותים בפיקוח מחירים, סקירה וניתוח ההשפעה על הוצאות משק בית", מינהל מחקר וכלכלה - משרד התמ"ת, מאי 2009. המחקר עוסק במוצרים ושירותים שמחירים מפוקח על ידי משרדי ממשלה שונים, ובכללם משרד התמ"ת.

42 נכתב על ידי פרופ' יצחק סוארי. באמות המידה לבחינת הצורך בשינוי מחירים נקבע כי דוח סוארי מהווה חלק בלתי נפרד מהן.

התשואה של החברה חורג מטווח שיעורי התשואה הנורמטיביים המקסימלי, יבוצע תיקון מחיר כלפי מטה או לפי הצורך כלפי מעלה.

2. עדכון שוטף - נעשה בהתאם לשינויים בסל התשומות של החברה המפוקחת. סל זה כולל בתוכו מרכיבים המשמשים לייצור המוצר המפוקח והוא נקבע על ידי המפקח על המחירים באמצעות רואה חשבון מטעמו ובאישור ועדת המחירים. עדכון שוטף הוא תהליך חלקי, קצר ומזורז אשר מטרתו לפצות על עליית מחירים בסל התשומות הספציפי של החברה בתקופה שבין העדכונים הבסיסיים.

ההנחה העומדת בבסיס השיטה היא כי חוסר הדיוק בעדכון השוטף יתוקן בעדכון הבסיסי. עדכון המחירים נעשה אם שיעור השינוי המצטבר בסל התשומות הוא לפחות 3% ובלבד שחלף חודש אחד ממועד העדכון האחרון, או אם שיעור השינוי נמוך מ-3% בתנאי שחלפה שנה ממועד העדכון הקודם.

### עדכון בסיסי

על פי דוח סוארי יש לסווג את החברות שמוצריהן בפיקוח לאחת משלוש קבוצות, בהתאם ליחס מחזור המכירות של המוצרים המפוקחים מסך כל מחזור מכירות החברה באותה שנה. בהתאם לכך נקבעת הגישה לחישוב שיעור השינוי במחיר המוצר המפוקח: (1) הגישה הכוללת - כאשר היחס בין המחזור ממכירות המוצרים המפוקחים לבין סך כל מחזור החברה גבוה מ-70%, ייקבע עדכון המחיר על פי שיעור רווחיות החברה מהפעילות הכוללת כאחוז מנכסי החברה המשמשים לכלל פעילותה; (2) הגישה התמחירית - כאשר היחס בין המחזור ממכירות המוצרים המפוקחים לבין סך כל מחזור החברה נמוך מ-30%, ייקבע עדכון המחירים על פי שיעור הרווחיות של החברה ממכירת מוצרים מפוקחים כאחוז מנכסי החברה המשמשים לאותה פעילות; (3) הגישה המשולבת - כאשר היחס בין המחזור ממכירות המוצרים המפוקחים לבין סך כל מחזור החברה הוא בין 70%-30%, תינקט גישה ביניים המשלבת את שתי הגישות דלעיל. העדכון הבסיסי ייערך על פי דרישת המפקח, אחת לשנה, בגין השנה הקודמת.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי בניגוד לקבוע בדוח סוארי, לא ביצע משרד התמ"ת עדכון בסיסי אחת לשנה אלא אחת לכמה שנים בלבד. על פי רוב בוצע העדכון הבסיסי רק כאשר הגיעה דרישה להעלאת מחירים מן החברות המפוקחות עצמן.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, ציינה יחידת הפיקוח כי מעת לעת היא מבצעת עדכון בסיסי לחברות המייצרות את המוצרים שבפיקוח. לדבריה, עדכון זה מתבצע על פי דוח סוארי שנכתב על ידי גורמי כלכלה בכירים ואנשי אקדמיה. העדכון מתבצע בעיקר במקרים האלה: החברות המפוקחות טוענות לרווחיות נמוכה; משרד התמ"ת מעריך כי רווחיות החברות חורגת מהמקסימום המותר; יש צורך בעדכון מחירי התשומות או בעדכון שוטף במחיר תשומה משמעותית שאין לה מחיר בפרסום בין-לאומי או בלמ"ס. יחידת הפיקוח אינה רואה מקום לבצע בדיקות שיאשרו לה כי הרווחיות היא בתחום המותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמות המידה, שדוח סוארי מהווה חלק בלתי נפרד מהן, מחייבות את יחידת הפיקוח, ועל פיהן יש לבצע עדכון בסיסי אחת לשנה בגין השנה הקודמת. מטרת העדכון הבסיסי לפצות על חוסר הדיוק בעדכון השוטף. יודגש כי העדכון הבסיסי מחשב את התשואה להון פעיל רק בגין שנה ספציפית. לפיכך, אם בשנה מסוימת הייתה התשואה על ההון הפעיל גבוהה מהרווח הנורמטיבי ובשנה לאחריה הייתה נמוכה מהרווח הנורמטיבי, תקבל החברה פיצוי בגין השנה השנייה, אם תבקש עדכון בסיסי בגינה, ללא התחשבות בשנה שקדמה לה. דבר זה יגרום

לפגיעה בצרכנים. משרד מבקר המדינה מעיר גם כי אי אפשר לדעת אם הרווחיות נמצאת בתחום המותר ללא ביצוע העדכון הבסיסי כאמור לעיל.

### בדיקת דיווחי החברות המפוקחות

לפי דוח סוארי על החברות המפוקחות להמציא למשרד התמ"ת את המסמכים האלה: דוחות כספיים מבוקרים על ידי רואי חשבון, דוחות תמחיר מפורטים, פירוט נכסי ההון, מסמכים רלוונטיים לתמחיר ועוד. כן עליהן להגיש טופס דיווח לתיקון מחיר הבסיס, שבו יימסרו נתונים על מחזור החברות, מחזור ממכירת מוצרים בפיקוח, סך נכסי ההון של החברות, נכסי ההון ששימשו לייצור המוצרים המפוקחים, עלויות החברות ועלויות המשויכות לייצור המוצרים המפוקחים. מנתונים אלו מחשבות החברות את שיעור הרווחיות ואת שינוי המחיר הנגזר בהתאם לשיעורי התשואה הנורמטיבית.

משרד התמ"ת בוחר במכרז רואה חשבון מבקר מטעמו, לבדוק את חישובי החברות לתיקון מחיר. היקף העבודה שנקבע במכרז זה לרואה החשבון המבקר עומד על 20 שעות עבודה לכל חברה שמוצריה בפיקוח. במסגרת בדיקה זו רואה החשבון סוקר את טופסי הבקשה, את הדוחות הכספיים ואת התמחירים שמגישות החברות. עיקר תפקידו לבדוק את התאמת החישובים והנתונים שהוצגו על ידי החברות לדוח סוארי.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רואה החשבון המבקר מטעם משרד התמ"ת מסתמך בבדיקתו על מידע שהוכן לו על ידי החברות ועל דוחותיהן. הבדיקה אינה כוללת את אימות הנתונים; לא נעשה ניתוח פרטני ברמת הנכסים הבודדים ושיוכם על פי שימושם לייצור מוצרים מפוקחים ולא מפוקחים; ולא נעשה ניתוח פרטני בסיווג העלויות בהתאם לשימוש המוצרים. אין ביכולתו של רואה החשבון המבקר, בכפוף למספר שעות העבודה המוקצות לו, לבצע בדיקה מעמיקה הכוללת העמסת עלויות, סיווג הוצאות הנהלה וכלליות, פיצול נכסים, קווי מוצר ועצי מוצר, על מנת להבטיח אי-הסטה של עלויות והון בין המוצרים המפוקחים למוצרים הלא מפוקחים. בלי כל אלה, אין הוא יכול לקבוע את שיעור הרווחיות האמיתי מייצור מוצרים מפוקחים ולא מפוקחים.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח ההשפעה הכלכלית הרבה שיש לקביעת המחיר על רווחת הצרכנים, על יחידת הפיקוח וועדת המחירים לבצע בדיקות מעמיקות למוצרים שבפיקוח, אחת לתקופה שתקבע.**

### עדכון דוח סוארי

יחידת הפיקוח פועלת בהתאם לדוח סוארי משנת 1996. משרד התמ"ת הכיר בצורך לבצע עדכון בדוח סוארי, בין היתר בעקבות השינויים בבסיס הדיווח החשבונאי בדוחות הכספיים והמעבר לדיווח בשקלים נומינליים משנת 2004 ואילך. בספטמבר 2004 בחר משרד התמ"ת רואה חשבון חיצוני על מנת שיעץ לו בנושא, והקצה לטובת הבדיקה 70 שעות עבודה למשך שלושה חודשים. בסוף שנת 2005 הציג רואה החשבון את הנוסחה המתוקנת בפני מפקחי המחירים מהמשרדים השונים, בפורום רחב של ועדת המחירים. בעקבות הערות שהתקבלו בדיון הוא הכין נוסחה סופית הכוללת שינויים רבים, ובהם: התאמת שיעורי התשואה הנורמטיבית מתשואה ריאלית לתשואה נומינלית; קביעת מדדים לביצוע שערון רכוש קבוע; נטרול הפחתת נכסים בגין ירידת ערכם מהרווח התפעולי.

הביקורת העלתה כי לאחר שלושה דיונים שקיימה ועדת המחירים בעקבות גיבוש הנוסחה הסופית - במרץ 2006, בפברואר 2008 וביוני 2008 - היא החליטה לדחות את הדיון בנושא עדכון דוח סוארי, לא דנה בכך עד למועד סיום הביקורת, וממילא לא קיבלה כל החלטה בנושא.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על יחידת הפיקוח וועדת המחירים לקיים דיון בהמלצות רואה החשבון החיצוני, קל וחומר לאור המלצותיו המשמעותיות לשינויים והשפעתם הצפויה על מנגנון עדכון המחירים שבפיקוח.**

בהחלטת הממשלה מדצמבר 2011<sup>43</sup> נקבע כי לאור החשש כי תקרות שיעורי התשואה על ההון הפעיל בדוח סוארי, שלא עודכנו משנת 1996, גבוהות מדי, ולאור השינוי בכללי התקינה החשבונאית, יש להנחות את ועדת המחירים לשכור מומחים לצורך עדכון דוח סוארי. עוד נקבע בה כי על המומחים להגיש דוח מעודכן בתוך שישה חודשים, וכי בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת הדוח המעודכן יהיה על ועדת המחירים לקיים דיון בנושא החלתו על המוצרים המפוקחים.

### עדכון שוטף

בדוח סוארי נקבע כי לצורך ביצוע העדכון השוטף ימוינו הוצאות הייצור לשלוש קטגוריות בסיסיות: חומרים, עבודה והוצאות הנהלה וכלליות. החברות המפוקחות יפרטו את שינויי המחירים בכל אחד מהפריטים הכלולים בכל אחת מהקטגוריות. משקל מרכיבי סל התשומות של כל חברה שבפיקוח ייבדק על ידי המפקח לפחות אחת לשלוש שנים, באמצעות רואי חשבון הבודקים את החברות בעת הכנת דוח סוארי השנתי. עדכון חומרי הגלם הכלולים בסל התשומות יתבצע, במידת האפשר, בהתאם להתפתחויות שיחולו במדדים המייצגים את מחיר חומרי הגלם. לחלופין, מחיר המוצר הסופי יעודכן בהתאם להתפתחויות שיחולו במחירים הבין-לאומיים של המוצרים, ובהתאם לפרסומים שיוכרו על ידי המפקח.

### סל תשומות

1. מבדיקת סלי התשומות של המוצרים השונים שבפיקוח נמצא כי העדכון השוטף נקבע על פי שינויים במדדים כלליים לייצוג השינויים בהוצאות העבודה ובהוצאות הנהלה וכלליות. כך למשל: מדדי הלמ"ס לגבי שכר עבודה מייצגים את נתוני שכר העבודה בכל התקופות בכל המוצרים שנבדקו, מדדי המחירים מייצגים את הוצאות הנהלה וכלליות בכל התקופות בכל המוצרים שנבדקו, חומרי גלם מיכוא מייצגים לעתים על ידי מדד שער חליפין. זאת למרות שאמות המידה קובעות כי יש להסתמך על פירוט שנתנו החברות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, ציינה יחידת הפיקוח כי תמחיר התשומות ומשקלותיהן נקבעו זה מכבר, נבדקו ואושרו על ידי ועדת המחירים לצורך עדכון שוטף.

**משרד מבקר המדינה מעיר ליחידת הפיקוח כי עליה לבחון את הצורך להסתמך על שינויים במדדים ספציפיים יותר לגבי כל חברה, ולא להסתמך על נתונים כלליים שאינם משקפים שינויים פרטניים במחירי המוצרים המפוקחים.**

2. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי משקלות המוצרים שבפיקוח נקבעו לפני שנים. יחידת הפיקוח לא ביצעה בדיקה תקופתית לבחינת המשקלות והרלוונטיות שלהם, למרות שדוח סוארי קובע כי יש לבצע לפחות אחת לשלוש שנים.

יחידת הפיקוח ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי מדי פעם היא ביצעה בדיקה לצורך שינוי משקלות מרכיבי סל התשומות, וכמעט בכל הפעמים נמצא כי לא היה צורך בשינוי.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות בקשותיו לא המציאה לו יחידת הפיקוח אסמכתאות על ביצוע הבדיקות כאמור. זאת ועוד, לאור השיפורים הטכנולוגיים ולאור שינויים החלים בשיטות העבודה, על יחידת הפיקוח לבחון את משקל מרכיבי סל התשומות בפרק הזמן הקבוע באמות המידה.**

**בשל המשמעות הכספית הניכרת שיש לשינויי המחיר על ההכנסה הפנויה של הצרכן, ומכיוון שיחידת הפיקוח לא יוזמת עדכון בסיסי בכל שנה, ישנה משמעות יתרה לחריגות מחיר. לכן יש לבחון אפשרות להתאים את סל התשומות למציאות באופן מיטבי.**

### מרווח קמעונאי

בצווים שמוציאים שרי התמ"ת והאוצר בנוגע למוצרי מזון שמחיריהם מפוקחים ומיועדים למכירה לצרכן - לחם ומלח - קבועים שני מחירים: מחיר סיטונאי ומחיר לצרכן. המרווח הקמעונאי הוא ההפרש בין המחיר הסיטונאי למחיר לצרכן. מרווח זה נע בין 11.6%-15.7%, ובממוצע הוא עומד על 13.2%.

הביקורת העלתה כי המרווח הקמעונאי נקבע לפני שנים רבות, בלי שנקבע פרק זמן לבחינתו מחדש והתאמתו לתנאי השוק הנוכחיים. רק במאי 2006, על פי בקשתו של שר התמ"ת דאז, מר אליהו ישי, התקיים דיון בוועדת המחירים שנועד לבחון את מרווח השיווק הקמעונאי בלחמים שבפיקוח. מסיכום הדיון עולה כי ועדת המחירים לא מצאה תימוכין כלכליים לשינוי. עם זאת, משרד התמ"ת לא המציא למשרד מבקר המדינה אסמכתאות כלשהן בנוגע לבדיקות שביצע ואשר עליהן מבוססת מסקנת הוועדה. משנת 2006 ועד היום לא בוצעה במשרד התמ"ת, או במסגרת ועדת המחירים, כל בדיקה בנוגע למרווח הקמעונאי.

**לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היקף מכירת מוצרי המזון המפוקחים והשפעתו הרבה על רווחת הצרכנים, על משרד התמ"ת וועדת המחירים לבחון את המרווח הקמעונאי לעתים תכופות יותר ולקבוע בנהל כלשהו פרקי זמן קבועים ואמות מידה לבחינתו.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, ציינה יחידת הפיקוח כי המרווח הקמעונאי שנקבע למוצרים המפוקחים נמוך משמעותית מהמרווח המקובל בשוק החופשי, וזאת על מנת לאפשר מחיר נמוך ככל האפשר לצרכן. עם זאת, ציינה יחידת הפיקוח כי תבדוק את האפשרות לבחון מחדש את המרווח הקמעונאי, את השפעותיו ואת השלכותיו על המשק.

## אכיפת חוק הפיקוח

חוק הפיקוח קובע כי אין למכור מוצר או שירות בפיקוח במחיר העולה על המחיר שנקבע (להלן - הפקעת מחירים), וכי מי שעובר על כך דינו מאסר שלוש שנים או קנס של כ-200,000 ש"ח.<sup>44</sup> משרד התמ"ת אחראי על אכיפתו של חוק הפיקוח בכל הנוגע לאיסור הפקעת מחירים של מוצרי מזון בפיקוח, כולל אלו הנמצאים בפיקוחו של משרד החקלאות.

פעולות הביקורת והאכיפה מתבצעות על ידי מפקחים של מינהל סחר פנים, הפועלים בארבעת המחוזות של משרד התמ"ת, בשיתוף עם התובעים המחוזיים והתובעת הראשית של המשרד. אולם אכיפתו של חוק הפיקוח איננה מתבצעת כדבר שבשגרה, אלא אגב תלונות המתקבלות מאזרחים, או במסגרת ביקורות בבתי עסק הבודקות את העמידה בהוראות חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981. צרכן המתלונן על הפקעת מחירים נדרש להגיש תלונה ולהגיע למשרדי המחוז לצורך מתן עדות. לאחר קבלת העדות, במרבית המקרים מתבצעות ביקורת יזומה של מפקחי התמ"ת בבית העסק וקניית ניסיון של המוצרים המפוקחים, ולאחריהן מתקבלת החלטה בדבר פעולת האכיפה.

מנתוני משרד התמ"ת עולה כי מתחילת שנת 2006 עד אמצע שנת 2011 התקבלו במחוזות השונים 1,258 תלונות בנושא הפקעת מחירים לכאורה. מתוכן נפתחו 725 תיקי תלונה שנבדקו.<sup>45</sup> באותה תקופה נערכו גם 272 ביקורות יזומות על ידי מפקחי המחוז. תוצאותיהן של הביקורות היזומות והתלונות שנבדקו מועברות לתובעים המחוזיים ולתובעת הראשית לשם החלטה על המשך הטיפול.

בשונה מעברות מסוימות בתחום הצרכנות, כמו למשל אי-הצגת מחירים<sup>46</sup>, הפקעת מחירים איננה עברה שניתן להטיל בגינה קנס מינהלי.<sup>47</sup> כך שאם נמצא כי נעברה עברה של הפקעת מחירים, כי אז בפני התובע של משרד התמ"ת עומדת אפשרות למתן התראה, הטלת כופר<sup>48</sup> או הגשת כתב אישום. הביקורת העלתה כי מתחילת שנת 2006 ועד אמצע שנת 2011 נפתחו בלשכות המשפטיות במחוזות כ-500 תיקים על הפקעת מחירים, ובכ-120 מהם הוגשו כתבי אישום לבתי משפט. בין השנים 2000 ועד אפריל 2011 הוטל כופר ב-120 תיקי הפקעת מחירים.

בשנים 2007-2011 ניתנו כ-110 פסקי דין בבתי משפט בנוגע להפקעת מחירים<sup>49</sup>. במרבית כתבי האישום שהוגשו, הרשיע בית המשפט את הנאשמים, ובכל המקרים שהייתה בהם הרשעה נגזרו על הנאשמים קנסות של אלפי שקלים בודדים. הקנס הממוצע עמד על כ-5,000 ש"ח. בחלק מהמקרים חייב בית המשפט את מי שהורשע לחתום על התחייבות בסכום כספי מסוים, כדי למנוע ממנו לעבור את אותה העברה במהלך השנים הבאות.

- 
- 44 בהתאם לסעיף 61 (א) (4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
- 45 התלונות הנבדקות הן אלה הנוגעות למחירים מופקעים של מוצרי המזון המפוקחים בלבד, ולא תלונות על מחירים לא מוצדקים לכאורה של מוצרי מזון בכלל.
- 46 בהתאם להוראות סעיף 17 ב(א) לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.
- 47 בהתאם לתקנות העבירות המנהליות (קנס-מינהלי - חיקוקי צרכנות), התשמ"ח-1988. קנס זה מייטר את העלויות ואת משך ההליך הפלילי, ומאפשר נקיטת אמצעים במספר רב יותר של הפרות. כך הוא מסייע ביצירת הרתעה.
- 48 בהתאם להוראות סעיף 38 לחוק הפיקוח. סכום הכופר לא יעלה על הקנס הגבוה ביותר שניתן להטיל וקבלת הכופר מן החשוד מותנית בעיכוב הליכי המשפט או חזרה מן האישום.
- 49 זהו המספר המינימלי של פסקי הדין בנושא וייתכן שקיימים פסקי דין נוספים בעברה של הפקעת מחירים. זאת כיוון שלדברי התובעת הראשית במשרד התמ"ת, קיימות תקלות הנובעות בין השאר מבעיות הקלדה במערכת הממוחשבת. ייתכן שקיימים כתבי אישום הכוללים כמה עברות ולא רק עברה של הפקעת מחירים, אך נתונים בגינם לא הומצאו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאור המודעות הצרכנית הנמוכה למוצרי המזון שבפיקוח ולאור המוטיבציה הנמוכה של הצרכן להתלונן,<sup>50</sup> על משרד התמ"ת לשקול להגביר את מאמצי הביקורת היזומה בתחום הפקעת המחירים. נוסף לכך, על משרד התמ"ת לשקול ליזום תיקון חקיקה שיאפשר החלת קנסות מינהליים בגין עברה זו, בדומה לעברות אחרות בתחום הצרכנות - מה שעשוי לסייע בהעמקת פעילות האכיפה ובהגברת ההרתעה.

בפברואר 2012, במסגרת המלצותיה בתחום הצרכנות, המליצה ועדת קדמי להעביר את סמכות האכיפה של עברות הפקעת מחירים ממשרד התמ"ת לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן<sup>51</sup>.

- 50 בעברה של הפקעת מחירים, הפגיעה בכל צרכן בפני עצמו היא נמוכה, אולם הפגיעה המצטברת בכלל הצרכנים היא גבוהה.
- 51 הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הוקמה מתוקף שינוי שבוצע בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, בשנת 2006. הקמת הרשות נועדה, בין היתר, לייעל את הטיפול בהגנת הצרכן.

## הפיקוח על מחירי מוצרי חלב

### תקציר

ענף החלב בישראל הוא ענף כלכלי רב-חשיבות. הענף נתון להתערבות ממשלתית עמוקה המתבטאת בקביעת מכסות לייצור חלב, בקביעת מחיר לחלב הגולמי<sup>51</sup> (להלן - מחיר המטרה<sup>51</sup>), בקביעת מחיר לחלב החריג (החורג מהמכסות), בפיקוח על המחירים לצרכן, בהגנה על תוצרת הארץ ועוד. ערך הייצור של ענף החלב, במונחי מחיר לצרכן, הוא כ-9 מיליארד ש"ח בשנה.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור ההוצאה הממוצע על מזון בשנת 2010 היה כ-19% מסך ההוצאה החודשית הממוצעת לתצרוכת של משק הבית הישראלי<sup>51</sup>. ההוצאה הממוצעת על מוצרי החלב לבדם הייתה ב-2009 כ-2.4% מסך ההוצאה החודשית הממוצעת לתצרוכת. הממשלה מפקחת על המחירים מכוח חוק



הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח או החוק). במאי 2011 החלה מחאת צרכנים שעסקה בין היתר בעליית המחירים של מוצרי המזון בכלל ושל מוצרי חלב בפרט, ועל כן נקראה "מחאת הקוטג'".

## פעולות הביקורת

ב-20.6.11 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לפנות למבקר המדינה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בבקשה להכין חוות דעת על תפקוד הוועדה המשותפת למשרד האוצר ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) לפיקוח על המחירים (להלן - ועדת המחירים), ובמידת הצורך גם על תפקוד הוועדה המקבילה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). בחודשים יולי 2011 - ינואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד ועדת המחירים בנושא מוצרי חלב. הנושא נבדק גם במשרד החקלאות, שבו נבחן בעיקר תפקודו של המפקח על המחירים, וכן במשרד התמ"ת ובמועצה לענף החלב בישראל, ייצור ושיווק (להלן - מועצת החלב). בד בבד בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על מחירי המזון שבתחום אחריותם של משרדי התמ"ת והאוצר.<sup>51</sup>

## עיקרי הממצאים

- עד מאי 2006 היו מחיריהם של 20 מוצרי חלב נתונים בפיקוח ברמה הגבוהה ביותר (להלן - פיקוח פעיל)<sup>51</sup>. מיולי 2006 ועד יוני 2009 הסירו שר האוצר ושר החקלאות את הפיקוח ממחיריהם של עשרה מוצרי חלב בארבע פעימות על פי המלצת ועדת המחירים. מקצת המוצרים הללו הם מוצרים בסיסיים שצורכת רוב האוכלוסייה, ובייצורם לא מתקיימת מידה נאותה של תחרות. הורדת רמת הפיקוח הביאה אפוא לפגיעה בצרכנים, והם נאלצו לשלם מחיר גבוה בעבור מוצרי חלב אלה.
- ביולי 2006 המליצה ועדת המחירים לשרים להוריד את רמת הפיקוח על מחירי גבינות הקוטג' (להלן - קוטג'), לרבות קוטג' 5% שומן, בניגוד להחלטת הממשלה מאוגוסט 2005<sup>51</sup>, שבה נקבע שמחירו של קוטג' 5% שומן יישאר בפיקוח פעיל. כתוצאה מכך לא נשארה אף לא גבינה לבנה רכה אחת בפיקוח פעיל, אף שמדובר בשוק ששולט בו מונופול<sup>51</sup>. ואכן, בתוך זמן קצר עלה מחיר הקוטג' בשיעור חריג: ממועד הסרת הפיקוח הפעיל על מחיריו ביולי 2006 ועד סוף אוקטובר 2010 התייקר קוטג' 9% שומן (250 גרם) ב-34%, וקוטג' 5% שומן (250 גרם) התייקר ב-35.5% במחירים שוטפים<sup>51</sup> (בתקופה זו עלה מדד המחירים לצרכן בכ-12%). מוצרים אחרים שרמת הפיקוח על מחיריהם הורדה התייקרו גם הם בשיעור חריג שבין 33.1% (מעדן חלב בטעמים "דני") ובין 37.7% (גבינה קשה מסוג "גלבווע" פרוסה, 200 גרם). יצוין שבאותה התקופה התייקרו מחיריהם של מוצרי החלב שבפיקוח פעיל בשיעור ממוצע של כ-10% בלבד. בנוסף, מינואר 2009 ועד ספטמבר 2010 חלה ירידה הדרגתית של כ-11% במחיר החלב הגולמי<sup>51</sup>, אך לא הייתה כל הוזלה במחירי מוצרי החלב לצרכנים.

3. מר שלום שמחון פעל בתקופות כהונתו כשר החקלאות<sup>51</sup> להסדרת ענף החלב באמצעות חקיקתו של חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן - חוק תכנון משק החלב). המכסות לייצור חלב ומחיר המטרה שנקבעו בחוק זה מבטיחים את הייצור המקומי, ובצדם נקבע מכס גבוה כדי למנוע ייבוא. בהגבלות האלה יש משום תמיכה בענף החלב והגנה עליו, גם במחיר של הכבדה על הצרכן הישראלי, שולא ההגנה האמורה היה נדרש ככל הנראה לשלם מחיר נמוך יותר על מוצרי החלב.

ממסמכי משרד החקלאות וועדת המחירים עולה שמשרד החקלאות פעל על סמך סיכום עם משרד האוצר שלפיו משרד האוצר יתמוך בחקיקת חוק תכנון משק החלב, אף שהתנגד בעבר לחוק חוק שיסדיר את משק החלב, ובתמורה יסכים משרד החקלאות להסיר את הפיקוח הפעיל ממחיריהם של רוב מוצרי החלב. בבדיקה שעשה משרד החקלאות ב-2011 נמצא שלא חלה ירידה של ממש בריכוזיות השוק של

המוצרים שהוסר הפיקוח ממחיריהם, וכן שהמחירים של מוצרים אלה עלו בשיעור ניכר בהשוואה למחירים של המוצרים הנתונים בפיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי האוצר והחקלאות שעל ועדת המחירים מוטלת חובה לבחון את ההשפעה האפשרית של הסרת הפיקוח הפעיל ממחירו של מוצר מסוים - ועל אחת כמה וכמה כשמדובר במוצרים שמשרד החקלאות בעצמו הגדיר מוצרים בסיסיים<sup>51</sup> - גם כשנשקלות רפורמות כוללניות, כגון חקיקת חוק תכנון משק החלב. גם במקרים כאלה יש להעמיד לרשות מקבלי ההחלטות, לרבות השרים, ניתוח ענייני מקצועי שמבוסס על נתונים בדוקים, ובייחוד נתונים המלמדים על פגיעה פוטנציאלית באינטרסים ציבוריים, כדי שיתקבלו ההחלטות המקצועיות, המושכלות והראויות ביותר. ניתוח כזה לא נעשה.

4. מכוח חוק הפיקוח רשאים שרים להוציא צווי פיקוח רק לאחר התייעצות עם הוועדה הרלוונטית לפיקוח על מחירים. לפי נוהלי העבודה של הוועדות לפיקוח על מחירים, היה אמור המפקח הקודם על המחירים במשרד החקלאות, מר יצחק בן דוד (להלן - המפקח הקודם), לעשות את כל עבודת המטה המקדימה ולהניע את עבודתה של ועדת המחירים. בשנת 2005 הוא התנגד בוועדת המחירים להסרת הפיקוח הפעיל ממחיריהם של רוב המוצרים בשל היעדר תחרות, ולכן לא שונה הפיקוח על מוצרים אלה. ואולם, בישיבות של ועדת המחירים משנת 2006 ואילך הציג עמדה שונה ותמך בהורדת רמת הפיקוח, אף שלא חלו בשוק החלב שינויים מבניים כלשהם, ולא נמצאו נימוקים הולמים ששימשו ביסוס להמלצתה של ועדת המחירים להוריד את רמת הפיקוח. מכאן שהמלצות ועדת המחירים להוריד את רמת הפיקוח לא נעשו על סמך עבודת מטה מסודרת ומבוססת.

5. משנת 2007 ועד סוף שנת 2010 לא דרש המפקח הקודם דיווח שנתי מהמחלבות על רווחיות המוצרים שהועברו מפיקוח פעיל לפיקוח ברמה נמוכה יותר, כנדרש בחוק הפיקוח. רק בפברואר 2011 דרש המפקח החדש על המחירים במשרד החקלאות, מר אורי צוק בר (להלן - המפקח החדש), דיווח כזה. מנתונים שמסר משרד החקלאות על סמך דוחות שקיבל בחודשים אפריל-מאי 2011 מרוב המחלבות התברר ששיעורי הרווחיות ברוב המוצרים שרמת הפיקוח על מחיריהם הורדה נעו בשנת 2010 בין 20% ל-30%, במחירי ינואר 2011.

6. משנת 2005 ועד מועד סיום הביקורת בינואר 2012 לא נבדקו בידי רואה חשבון חיצוני הדוחות הכספיים של חברה המוגדרת מונופול בשוק החלב. סל התשומות כיום מבטא אפוא את עלות רכיבי הייצור של המונופול בשנת 2004, לאחר הצמדתם למדדי

המחירים הרלוונטיים לכל רכיב בסל בתוספת שיעור הרווח שנקבע לכל מוצר, על פי הנוהלים. המרווח הקמעונאי<sup>51</sup> במחירי מוצרים הנתונים בפיקוח פעיל נקבע במסגרת הפיקוח. מרווח זה נקבע לפני שנים רבות ונע בין 10% ל-15%, וועדת המחירים לא דנה בכך ולא בדקה אם נדרש לעדכנו. רק בעקבות הגשת דוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג) עלה הנושא לדיון בוועדת המחירים.

בשנים 2007-2010 לא מילא המפקח הקודם את תפקידו כנדרש, וועדת המחירים גם היא לא עקבה אחר ביצוע החלטותיה: היא לא דרשה ולא קיבלה דיווחים שנתיים על הרווחיות של המוצרים שרמת הפיקוח על מחיריהם הורדה ולא בדקה את הרכב סל התשומות משנת 2005 ועד מועד סיום הביקורת. משרד החקלאות ומשרד האוצר כשלו אפוא בכך שלא בדקו בזמן אמת את השפעתה של הורדת רמת הפיקוח על מוצרי החלב, כנדרש לפי חוק הפיקוח. היעדר בחינה מעמיקה של האינטרסים של הצרכנים על ידי האחראים לפיקוח על מחירי מוצרי החלב הביא לפגיעה בכלל הציבור, ובעיקר בשכבות החלשות הצורכות יותר מוצרים אלה.

7. ועדת המחירים לא קבעה אמות מידה לחידוש הפיקוח הפעיל על מחירו של מוצר ולא דנה בנושא כלל. המפקח החדש הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 שהמליץ לשרת החקלאות, הגב' אורית נוקד, שלא להוריד לפי שעה את רמת הפיקוח על מוצרים נוספים. משרד האוצר הביע התנגדות לחידוש הפיקוח הפעיל על מחירי מוצרים ואף המליץ להמשיך בתהליך הסרת הפיקוח ממחיריהם של מוצרים נוספים.

8. קביעת מחיר המטרה לפי עלות הייצור הממוצעת של ליטר חלב גולמי בכלל הרפתות במשק, שמביאה בחשבון גם את הרפתות שיעילותן היא הנמוכה מכולן, בהתאם לשיטת המכסות, מעלה את מחיר המטרה. העלאת מחיר המטרה משפיעה על ערכו של סל התשומות על פיו נקבע מחירו של המוצר המצוי בפיקוח לפי פרק ה.

## סיכום והמלצות

משרד החקלאות המליץ להוריד את רמת הפיקוח על מחיריהם של תשעה מתוך עשרה מוצרים שמחיריהם היו בפיקוח פעיל בלא ביסוס והנמקה ראויים ובלי שבדק בפירוט לגבי כל אחד מהם אם שוררים בשוק תנאי תחרות המאפשרים את הורדת רמת הפיקוח, ואם המהלך אכן יתרום להגברת התחרות במשק ולהורדת מחירים. גם משרד האוצר, שנציגו מכהן כיו"ר ועדת המחירים הממשלתית, לא דרש בדיקה כזאת. התוצאה הייתה עלייה ניכרת במחיריהם של רוב המוצרים שרמת הפיקוח על מחיריהם הורדה. בשנת 2010 נעו שיעורי הרווחיות של המוצרים שבפיקוח פעיל בין הפסד של אחוזים אחדים לרווח הנמוך מ-10% (במחירי יוני 2011). לעומתם, שיעורי הרווחיות של מרבית המוצרים שהוסר ממחיריהם הפיקוח הפעיל והוחל עליהם פיקוח ברמה הנמוכה ביותר (חובת דיווח על רווחיות ומחירים), היו 20%-30% (במחירי ינואר 2011). הבדיקה העלתה שבשנים 2006-2011, שבהן פעל משרד החקלאות נמרצות לקדם את חקיקת חוק תכנון משק החלב, לא ניתנה הדעת בצורה מספקת גם להגנה על האינטרס של ציבור הצרכנים. גם לאחר שאושר החוק בכנסת באפריל 2011 היו גורמים במשרד החקלאות שביקשו להסיר את הפיקוח הפעיל ממחיריהם של מוצרים נוספים, משום שמשרד החקלאות התחייב לפני משרד האוצר שיעשה זאת כשהליך משלים לחקיקת החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, הורדת רמת הפיקוח על מחיריהם של מוצרי חלב לרמה הנמוכה ביותר בשוק ריכוזי, בלא שבשלו תנאי תחרות ממשניים, פגעה קשות באינטרסים הכלכליים של ציבור הצרכנים ובאמון שלו באופן קבלת החלטות על ידי גופי השלטון. יש לתקן קודם כול, במידת האפשר, את הכשלים בשוק, ורק אחר כך

לבחון את האפשרות להוריד את רמת הפיקוח על מוצרים נוספים. אמנם הפיקוח על המחירים הוא פתרון ביניים, חלקי ולא יעיל להסרת פגיעתם של כשלים תחרותיים<sup>51</sup>, אולם במצב השוק הקיים של מוצרי החלב בישראל ונוכח הליקויים שהועלו בחוות דעת זו, יש לבחון, בין היתר, את הצורך בחידוש הפיקוח ברמה הגבוהה ביותר על מוצרי חלב בסיסיים, כדי להבטיח קיום בכבוד לצרכנים מקרב השכבות מעוטות היכולת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי החקלאות והאוצר לבחון מציאת דרך שבה תינתן הזדמנות לנציגי צרכנים להופיע בפני ועדת המחירים, כדי שיוכלו להביע את דעתם קודם קבלת החלטות בעלות השפעה של ממש על כלל הצרכנים במדינה. כל זאת כדי להגביר את אמון הציבור במהלכים ואת מעורבותו בהם.



## מבוא

ענף החלב בישראל הוא ענף כלכלי רב-חשיבות. הייצור בענף זה כולל את ייצור החלב הגולמי ברפתות ואת עיבודו לצורך צריכה על ידי הצרכן הסופי, לרבות ייצור של מגוון מוצרי חלב. הענף נתון להתערבות ממשלתית עמוקה המתבטאת בקביעת מכסות לייצור החלב, בקביעת מחיר לחלב הגולמי (להלן - מחיר מטרה<sup>51</sup>), בקביעת מחיר לחלב החריג (החורג מהמכסות), בפיקוח על המחירים לצרכן, בהגנה על תוצרת הארץ ועוד. ערך הייצור של ענף החלב, במונחי מחיר לצרכן, הוא כ-9 מיליארד ש"ח בשנה.

לפי נתוני המועצה לענף החלב בישראל, ייצור ושיווק (להלן - מועצת החלב), תפוקתו הכוללת של ענף החלב הישראלי הייתה בשנת 2010 כ-1,273 מיליון ליטר<sup>51</sup>. במגזר המשפחתי פעלו 773 רפתות, שייצרו כ-520 מיליון ליטר חלב (41.5% מתפוקת חלב הברק), ובמגזר השיתופי פעלו 163 רפתות, שייצרו כ-718 מיליון ליטר חלב (57.5% מתפוקת חלב הברק). לזה מתוסף יבוא של כ-3,000 טונות אבקת חלב (שווה ערך ל-30 מיליון ליטר); 1,000 טון חמאה (המיובאת בעיקר על ידי מחלבות ולשימושן); וכ-2,000 טון גבינות קשות. היבוא של מוצרי חלב וחומרי גלם חלביים הסתכם בשנת 2010 בכ-250 מיליון ליטר במונחי חלב גולמי, שהם כ-16.5% מסך הצריכה הארצית של חלב ומוצרי, שהסתכמה בכ-1,523 מיליון ליטר במונחי חלב גולמי.

בשנת 2010 נאמד סך הוצאת משקי הבית על מזון בישראל בכ-86.7 מיליארד ש"ח, ושיעור ההוצאה הממוצע על מזון היה כ-19% מסך ההוצאה החודשית הממוצעת לתצרוכת של משק הבית הישראלי<sup>51</sup>. ההוצאה הממוצעת על מוצרי החלב לבדם הייתה ב-2009 כ-2.4% מסך ההוצאה החודשית הממוצעת לתצרוכת, וכ-60% ממנה היו על קנייה ברשתות השיווק הגדולות. מאפיין מרכזי של מוצרי יסוד בסיסיים כמו מוצרי המזון הוא ששיעור ההוצאה עליהם מסך ההוצאות של משקי בית גבוה יותר בשכבות האוכלוסייה החלשות: בשנת 2010 הוא היה כ-22% מסך ההוצאה

לתצרוכת בחמישון התחתון, לעומת כ-14% בחמישון העליון<sup>51</sup>. לכן עליות מחירים הנובעות

מהיעדר תחרות בשוקים המספקים מוצרי מזון עלולות להביא להרחבת פערים חברתיים-כלכליים. במאי 2011 החלה מחאת צרכנים שהתמקדה בעליית מחיריהם של מוצרי המזון, ובעיקר בעליית מחיריהם של מוצרי החלב, ועל כן כונתה "מחאת הקוטג'".

ב-20.6.11 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לפנות למבקר המדינה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בבקשה להכין חוות דעת על תפקוד הוועדה המשותפת למשרד האוצר ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) לפיקוח על המחירים<sup>51</sup>, ובמידת הצורך גם על תפקוד הוועדה המקבילה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ח).

בחודשים יולי 2011 - ינואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד הוועדה המשותפת לפיקוח על מחירים בנושא מוצרי חלב. הנושא נבדק גם במשרד החקלאות, שבו נבחן בעיקר תפקודו של המפקח על המחירים, וכן במשרד התמ"ח ובמועצת החלב. בד בבד בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על מחירי המזון המצויים בתחום אחריותם של משרדי התמ"ח והאוצר<sup>51</sup>.

## התשתית הנורמטיבית<sup>51</sup>

על פי התאוריה הכלכלית הרווחת, במקום שמתקיימת תחרות משוכללת עם מידע מלא ועם ריבוי של קונים ומוכרים, אין בידי איש מהשחקנים יכולת של ממש להשפיע על מחיר המוצר, על הכמות הנמכרת ממנו או על איכותו. לעומת זאת, בשוק מונופוליסטי בכוחו של בעל המונופול להפחית את כמות המוצרים המוצעים בשוק, להביא להעלאת מחירים או לפגום באיכותם. פעולות אלה יפגעו בציבור הצרכנים וברווחה החברתית. חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק ההגבלים העסקיים), אינו אוסר את עצם רכישת המעמד של בעל מונופול בדרך של גידול עצמי, אלא קובע מנגנון פיקוח על הדרך שבה משתמש בעל המונופול במעמדו הייחודי בשוק, כדי להבטיח שלא ינצל לרעה את כוחו כמונופול ולא ינסה לשמרו בדרכים שאינן תחרותיות. על בעל מונופול נאסר להגביל את כושר התחרות של מתחרים בפועל ובכוח<sup>51</sup>.

מאז קום המדינה, ואף קודם לכן, פועל בישראל מנגנון של פיקוח על מחירי מוצרים ושירותים מסוימים<sup>51</sup>, ובכמה תקופות הונהג פיקוח על מחירים של מצרכים. בשנת 1996, עם פקיעת תוקפו של חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985, נכנס לתוקפו חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשמ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח או החוק).

בחוק הפיקוח נקבעו תנאים שלפיהם רשאים השרים (לענייננו - שר האוצר ושר החקלאות) להחיל צו פיקוח על מצרך או על שירות. למשל, אם הוכרז כי יצרן או ספק הוא מונופול לפי סעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים<sup>51</sup>; אם אדם אחד או יותר מרכזים בידיהם את האספקה או הרכישה של מצרך או שירות במידה שמשפיעה השפעה ניכרת בשוק; אם בין הספקים או הרוכשים אין תחרות או שקיימת ביניהם תחרות מועטה בלבד; אם המצרך או השירות חיוני, ויש צורך לפקח על מחירו משיקולים של טובת הציבור ועוד. יש הסוברים כי תכלית החקיקה היא, בין היתר, להבטיח שמוצרי יסוד יסופקו לצרכן במחיר סביר<sup>51</sup>.

החוק קובע שלוש רמות אפשריות של פיקוח על מחירו של מוצר או שירות: קביעת מחירים לפי פרק ה' לחוק הפיקוח (הרמה הגבוהה ביותר; להלן - פיקוח פעיל), התניית העלאת מחירים בהגשת בקשה לפי פרק ו' לחוק; או חובת דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק (הרמה הנמוכה ביותר). בחוק נקבע ששר שבתחום סמכותו מצרך או שירות שחוק זה חל עליו, ימנה מפקח על המחירים מקרב עובדי משרדו. רמת הפיקוח על מוצר נקבעת כאמור בצו. עוד נקבע בחוק שתוקפם

של סוגים מסוימים של צווים מוגבל לשנה אחת. ביטול הפיקוח הפעיל<sup>51</sup> צריך להיעשות כשהתנאים שהביאו להחלתו אינם קיימים עוד<sup>51</sup>.

בשנת 1998 הוחלט לבטל את הפיקוח הפעיל על מחירי רוב המוצרים לנוכח המגוון הרחב שהוצע לציבור. ב-1999 בוטל הפיקוח הפעיל על מחירי הגבינות הלבנות, ומאז ועד שנת 2006 לא בוטל הפיקוח על מחיריהם של מוצרים נוספים.

במאי 2006 היו מחיריהם של 20 מוצרי חלב נתונים בפיקוח פעיל. המוצרים חולקו לשש קטגוריות<sup>51</sup>, ומחיריהם התעדכנו לפי כללי חוק הפיקוח. מוצרים אלו היו כ-30% מסל מוצרי החלב בשוק וכללו את הרוב המכריע של מוצרי החלב הבסיסיים<sup>51</sup>, בהם חלב לשתייה בשקית ובקרטון, גבינת קוטג' (להלן - קוטג'), גבינה קשה, תוצרת ניגרת (אשל, גיל ושמנת), וכן שני סוגים של מעדני חלב בסיסיים<sup>51</sup>. רובם יוצרו על ידי חברה א המוגדרת מונופול בשוק החלב לשתייה וכמה מוצרי חלב אחרים<sup>51</sup> (להלן - המונופול). מיולי 2006 ועד יוני 2009, בד בבד עם הכנת חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (ראו להלן), בוטל הפיקוח הפעיל על מחיריהם של עוד עשרה מוצרי חלב בארבע פעימות, וכיום נותרו בפיקוח מחיריהם של עשרה מוצרים בלבד<sup>51</sup>. ערך המכירות הקמעונאיות של מוצרים מפוקחים ב-2009 וב-2010 היה כ-23% מערך המכירות הכולל של מוצרי

חלב<sup>51</sup>. לפי נתוני משרד החקלאות, ערך המכירות הקמעונאיות של עשרת המוצרים שבפיקוח פעיל הוא 20%-25% מהיקף המכירות של המונופול.

תעשיית החלב היא תעשייה שרמת הסיכון בה נמוכה במיוחד, משום שהביקוש למוצרים רבים קשיח. כמו כן, הענף נתון לפיקוח כמותי: ייצור החלב, חומר הגלם המרכזי, מוגבל כאמור במכסות, והן מחושבות מדי שנה בשנה לפי תחזית מתעדכנת של צריכת המוצרים בפועל. כך מצטמצמים פוטנציאל התחרותיות והסיכון העסקי, בעיקר למחלבות המעבדות את חומר הגלם, שהרי הביקוש למוצר הסופי כמעט מובטח.

**השיטה הנוהגת לפיקוח על המחירים:** הפיקוח על מחירים במשק נעשה על ידי הגבלת התשואה של החברה המפוקחת ובדיקתה על ידי גורמים מפקחים: המפקח על המחירים וועדה לפיקוח על מחירים. התשואה נמדדת לפי הגדרות חשבונאיות, והפיקוח מבוסס בפועל על הדוחות הכספיים המבוקרים ועל מידע משלים.

הנתונים שלפיהם נקבעים מחירי מוצרי החלב המיוצרים בכל המחלבות בישראל הם נתוני המונופול. קביעת המחיר מתבססת על מחירו של סל התשומות בייצור לעומת רווחיותו הכוללת של המונופול מכל מגזרי פעילותו בענף החלב. המחיר מתעדכן לפי השוואה של התשואה על ההון הפעיל הכולל של החברה המפוקחת (המונופול) בייצור מוצרי החלב בפועל לעומת תחום תשואות נורמטיביות. לפי עקרונות שנקבעו בדו"ח שהגיש רו"ח יצחק סוארי ב-1996 (להלן - דוח סוארי)<sup>51</sup>, התשואה ההולמת על ההון הפעיל בייצור חלב היא 6%-12%, והתשואה על ההון הפעיל במגזר ייבוש החלב, המתאפיין ברמת סיכון נמוכה עוד יותר, היא בשיעור של 6%. אם נדרש עדכון מחירים, הוא חל על כל המוצרים שבפיקוח בענף. שיטת פיקוח זו בוחנת את הצד היצרני ומתעלמת ממבנה ההון ומפעילויות אחרות של החברה שלא נועדו לייצור המוצרים שבפיקוח. לפי דוח סוארי, אם חרגה התשואה בפועל מתחום התשואה הנורמטיבית, תתורגם חריגה זו לשינוי במחירים: כשהרווח נמוך מהתשואה הנורמטיבית המזערית, מתבקשת העלאת מחירים שתביא להגדלת הרווח עד לגבול התחתון של תחום התשואה הנורמטיבית, ואילו כשהרווח גבוה מהתשואה הנורמטיבית המרבית, מתבקשת הורדת מחירים עד לגבול העליון של תחום התשואה הנורמטיבית.

## הוועדה לפיקוח על מחירים

בכל ועדה לפיקוח על מחירים שפועלת מכוח חוק הפיקוח יושבים שני חברים ממושרד האוצר, בהם יו"ר הוועדה<sup>51</sup>, ושני חברים מהמשרד שהמזכיר או השירות נמצאים בתחום סמכותו, בהם המפקח על המחירים. לפחות שניים מחברי הוועדה חייבים להיות בעלי השכלה בכלכלה, בחשבונאות או

במינהל עסקים. לפי נוהל שקבעו ועדות לפיקוח על מחירים, מפעם לפעם מתקיים שימוע לחברות המושפעות במישרין מהחלטות עקרוניות של הוועדה הנוגעות לתעריפים<sup>51</sup>.

כאמור, שר האוצר והשר שהמוצר או השירות הוא בתחום אחריותו הם בעלי הסמכות להוציא צווי פיקוח לקביעת רמת הפיקוח, וכן צווים לקביעת מחירים ולשינוי מחירים. להמלצותיהן של הוועדות לפיקוח על מחירים יש חשיבות רבה, משום שעל פי החוק השרים אמורים לתתם על צווים רק לאחר שהובאה בפניהם המלצה של ועדה לפיקוח על מחירים. מנוהל עבודה של הוועדות לפיקוח על מחירים מספטמבר 2009 עולה שהוועדות דנות בשלוש סוגיות: החלה או הסרה של פיקוח פעיל על מחירי מוצרים; עדכון מחירים כתוצאה משינוי בעלויות התשומות; שינוי בסל התשומות. המפקח על המחירים במשרד הנוגע בדבר עושה את כל עבודת המטה המקדימה, והוא המניע את עבודתן של הוועדות לפיקוח על המחירים.

**אמות מידה לבחינת הצורך בשינוי מחירים:** כנדרש בסעיף 27 לחוק הפיקוח קבעה הוועדה המשותפת לפיקוח על מחירים של משרד האוצר ומשרד החקלאות (להלן - ועדת המחירים) אמות מידה לבחינת הצורך בשינוי מחירים של מצרכים ושירותים (להלן - נוהל לעדכון מחירי מוצרים)<sup>51</sup>. בנוהל נקבע בין היתר שעדכון מחירים שוטף ייעשה לנוכח שינוי בסל התשומות של החברה המפוקחת או שינוי במחירים בין-לאומיים של המוצר ולפי פרסומים מוכרים שאישר המפקח על המחירים. המחירים יעודכנו אם עברו לפחות 12 חודשים ממועד העדכון הקודם, ולחלופין אם שיעור השינוי המצטבר בסל התשומות מאז העדכון הקודם (ירידה או עלייה<sup>51</sup>) הוא לפחות 3%.

## ביטול של פיקוח פעיל על מחירי מוצרים או שירותים

### החלטת הממשלה 4096

באוגוסט 2005 קיבלה הממשלה החלטה על "שינוי משטר הפיקוח על מחירים בענף החלב" (להלן - החלטה 4096)<sup>51</sup>, ובה הוטל על שר האוצר ושר החקלאות לפרסם עד 15.9.05 צו שיבטל את הפיקוח הפעיל על מחיריהם של כל מוצרי החלב למעט ארבעה: חלב 3% שומן בשקית של 1 ליטר; חריץ גבינה קשה מסוג "עמק" במשקל 1 ק"ג; חמאה במשקל 100 גרם; וקוטג' 5% שומן בגביע של 250 גרם.

בספטמבר 2005 כונסו שתי ישיבות בנושא הפיקוח על המחירים בענף החלב בהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), משרד החקלאות ומועצת החלב, ובדצמבר 2005 התכנסה ועדת המחירים כדי לקבל החלטות לאור החלטת הממשלה. יו"ר ועדת המחירים (נציג משרד האוצר) טען שעל אף האמור בהחלטת הממשלה, השיקול המקצועי מורה להשאיר

מוצר עוגן<sup>51</sup> גם בקטגוריית התוצרת הניגרת, שמקצת המוצרים הנכללים בה נחשבים מוצרי מזון בסיסיים לאוכלוסיות מסוימות. לפיכך הציע להשאיר בפיקוח פעיל גם את מחירו של אשל 4.5% שומן בגביע של 200 מ"ל.

לפי פרוטוקול ישיבת הוועדה שהתקיימה בדצמבר 2005, נציג אגף התקציבים טען ששחרור השוק מפיקוח פעיל יאפשר הרחבת התחרות. לעומתו, המפקח על המחירים במשרד החקלאות, מר יצחק בן דוד (להלן - המפקח הקודם), ציין שלדעתו רמת התחרות של שוק מוצרי החלב במדינת ישראל אינה נבחנת רק על פי נתוני המחירים, ושהסרת פיקוח מרוב מוצרי החלב לא תגרור שום תחרות נוספת בשוק זה, וודאי שלא תביא לכניסת גורם יצרני חדש. הוא סבר כי מחירי המוצרים שיוסר מהם הפיקוח יעלו, על כל המשתמע מכך לגבי סך הצריכה של מוצרי החלב וההשלכות על היקף הייצור של חלב גולמי על ידי היצרנים. עמדתו הייתה שיש להשאיר פיקוח פעיל על סל המוצרים הקיים למעט שמונה מוצרים<sup>51</sup>. עוד ציין ש"החלטה על הרחבת הרשימה שתוצא מפיקוח בעתיד תהיה מותנה במעקב שיערך לגבי התנהלות מחירי המוצרים הנ"ל בפרק זמן של שנה לפחות ומן המסקנות שיופקו ממעקב זה".

באותה הישיבה הוסכם שיש להשאיר פיקוח פעיל על חמישה מוצרים, לרבות קוטג' 5% שומן<sup>51</sup>, ולבטל את הפיקוח הפעיל על שמונת המוצרים שעליהם הסכים המפקח על המחירים כאמור. לעומת זאת, שבעה מוצרים נותרו שנויים במחלוקת, משום שלפי עמדת משרד החקלאות היה מקום להשאירם בפיקוח פעיל, ולפי עמדת משרד האוצר היה מקום להוריד את רמת הפיקוח עליהם<sup>51</sup>.

לפי חוק הפיקוח, החלטה של ועדה לפיקוח על מחירים מותנית בתמיכה של נציג ממשרד האוצר ושל נציג ממשרד החקלאות. לפי סעיף 8 לחוק, אם לא הושגה תמיכה כזאת, תעבור סמכותה של הוועדה לוועדת ערר<sup>51</sup>. לנוכח המחלוקת בין משרד החקלאות למשרד האוצר החליטה ועדת המחירים להעביר את הדיון בעניין לוועדת הערר.

בביקורת נמצא שהעניין לא הובא בפני ועדת הערר כנדרש, וממילא היא לא קיימה דיון בנושא ולא קיבלה החלטות בדבר המוצרים שיש להוריד את רמת הפיקוח על מחיריהם לרמה הנמוכה ביותר. ועדת המחירים לא עקבה אחר ביצוע ההחלטה. במאי 2006 החלה לכהן הממשלה ה-31, והשר שלום שמחון החל לכהן כשר החקלאות.

**בישיבת ועדת המחירים שהתכנסה כחצי שנה לאחר ישיבתה הקודמת, ביולי 2006, אחרי היבחרה של הממשלה ה-31 ואחרי שהחלו המגעים לחקיקת חוק תכנון משק החלב התשע"א-2011 (להלן - חוק תכנון משק החלב), הציג המפקח הקודם עמדה שונה מזו שהציג בעבר ותמך בהורדת רמת הפיקוח ממחירו של קוטג' 5%, שלה התנגד בסוף שנת 2005. יצוין שלא חלו בשוק החלב שינויים מבניים כלשהם בתקופה שבין שתי הישיבות, ולא נמצאו נימוקים הולמים ששימשו ביסוס להורדת רמת הפיקוח.**

#### הורדת רמת הפיקוח על מחיר הקוטג'

כאמור, במאי 2006 מונה מר שלום שמחון לשר החקלאות בממשלה החדשה שהוקמה בעקבות הבחירות לכנסת ה-17 והחל לפעול בשיתוף משרד האוצר כדי להביא לחקיקת חוק שיסדיר את משק החלב.

באותו החודש, בישיבה שכינס השר שמחון בנוגע לקוטג', "השר הודיע כי הוא מקבל את טענת המחלבות והנחה את [המפקח על המחירים] לפעול בכיוון"<sup>51</sup>.

כחודשיים לאחר מכן, בישיבה של ועדת המחירים ביולי 2006, שלפי הפרוטוקול "זומנה לבקשת [המפקח על המחירים], עקב טעות שנתגלתה בתחשיב שהוצג בישיבה הקודמת", דנה הוועדה בין היתר בהצעה שהעלה המפקח הקודם, מר יצחק בן דוד, להסיר את הפיקוח הפעיל ממחירו של הקוטג' (5% שומן ו-9% שומן). מפרוטוקול הישיבה עולה כי הוא טען שבידיו נתונים המלמדים שייצור הקוטג' מסב למונופול הפסדים שנמשכו גם בשנת 2005, כלומר שייצור המוצר אינו רווחי לו. המפקח הקודם הציע אפוא להסיר את הפיקוח הפעיל ממחירי הקוטג' "לאור העובדה, שקוטג' מייצר כיום על ידי שלוש המחלבות הגדולות, ופוטנציאל התחרות בייצורו הוא רב. הדבר תואם גם



את מדיניות הממשלה בעניין התחרות במקטע התעשייתי של ענף החלב, כפי שקיבלה ביטוי בהחלטת הממשלה מס' 4096 מיום 9 באוגוסט 2005. נציג משרד האוצר הבהיר בישיבה שהתחשב של מחיר הקוטג' בוצע לפי הכללים שנקבעו בדוח סוארי, ואין מקום להביא בחשבון נתונים כספיים לא סופיים של שנת 2005 המורים לכאורה על הפסדים בייצור הקוטג'. למרות הסתייגות נציג משרד האוצר מדברי המפקח הוא תמך בהורדת רמת הפיקוח על מחיר הקוטג'. החלטתה של ועדת המחירים הייתה להמליץ לשרים להסיר את הפיקוח הפעיל ממחיר הקוטג' ולחייב את היצרנים רק בדיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז לחוק. כעבור שמונה ימים חתמו השרים על צו להורדת רמת הפיקוח על מחירי הקוטג' לרמה הנמוכה ביותר (להלן - צו הסרת הפיקוח)<sup>51</sup>. לאחר החלטה זו לא נותרה אף לא גבינה לבנה רכה אחת בפיקוח פעיל, ואין מוצר עוגן בקטגוריה זו.

**בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים בהליכים שהביאו לביטול הפיקוח הפעיל על מחירי הקוטג', ובייחוד על מחירו של קוטג' 5% שומן, כמפורט להלן:**

1. ההמלצה לבטל את הפיקוח הפעיל על מחיריהם של שני סוגי הקוטג' וצו הסרת הפיקוח הנובע מהמלצה זו סותרים את החלטת הממשלה 4096, שבה נקבע במפורש שקוטג' 5% שומן בגביע של 250 גרם יישאר בפיקוח. מכאן, שלא היה מקום לטעון בפני ועדת המחירים שההצעה להסיר את הפיקוח הפעיל ממחירו של קוטג' 5% מתיישבת עם מדיניות הממשלה המשתקפת בהחלטה 4096.

2. שוק הקוטג' מתאפיין בריכוזיות גבוהה וכולל יצרנית אחת שהוכרזה ופועלת כמונופול בתחום זה שנים רבות ושתי יצרניות קטנות יחסית. לפני שהוסר הפיקוח הפעיל על מחירי הקוטג' היא ייצרה כ-70% מגבינה זו, ומכאן שמדובר בשוק שבו שלט, ועדיין שולט, מונופול, ושאינו תחרות של ממש. לכן לא נמצא, לכאורה, ביסוס לטענה שהעלה המפקח הקודם שלפיה "פוטנציאל התחרות בייצורו [של הקוטג'] הוא רב"; טענה שלפי הפרוטוקול הייתה הבסיס להמלצתה של ועדת המחירים להסיר את הפיקוח הפעיל ממחירי הקוטג'. יצוין שהמפקח הקודם לא הציג לוועדת המחירים ממצאים של עבודת מטה או נתונים המלמדים על הדרכים שבהן יכולה התחרות

להתממש. יש לראות בחומרה את אימוץ ההצעה על ידי ועדת המחירים בלא להישען על נתונים כלשהם ובלא דיון של ממש בנושא.

3. ההחלטה של ועדת המחירים להמליץ על הסרת הפיקוח הפעיל ממחירי הקוטג' התקבלה בניגוד לעמדה שנקט עד אז המפקח הקודם ובניגוד להסכמות בין המשרדים להותיר את מחירו של הקוטג' 5% שומן בפיקוח פעיל.

**עולה שהסרת הפיקוח הפעיל ממחירי הקוטג', ובייחוד קוטג' 5% שומן, נעשתה בניגוד להחלטה ברורה של הממשלה, שאף הוזכרה במפורש בדיון עצמו, ובניגוד לעמדות שהביעו עד אז כל הגופים שבחנו את הנושא, בלא הנחת תשתית ראויה ובלא דיון של ממש. מתיאור הדברים עולה חשש שהגופים האמונים על התחום לא מילאו את חובתם לבחון את כל השיקולים שמן העניין, ובכלל זה גם את טובתו של ציבור הצרכנים, שעלול להיפגע מההחלטה לאפשר העלאת מחירים בלתי מבוקרת של מוצרים כגון אלה.**

באוגוסט 2006, כשלושה שבועות לאחר שהמליצה ועדת המחירים להוריד את רמת הפיקוח על מחירי הקוטג', קיבל המפקח הקודם ממינהל סחר פנים במשרד התמ"ת תלונה שלפיה באפריל 2006 הפסיקה אחת מהחברות הקטנות יחסית לשווק את הקוטג' הרגיל שייצרה ושהיה בפיקוח והחלה לשווק תחתיו במחיר גבוה יותר קוטג' מועשר בסידן שאינו בפיקוח. כאמור, כשלושה שבועות לפני כן, בישיבה של ועדת המחירים, ציין המפקח הקודם במפורש כי "קוטג' מיוצר כיום על ידי שלוש המחלבות הגדולות". ועדת המחירים לא עודכנה במידע על צמצום היצרנים.

בנובמבר 2006, ארבעה חודשים בלבד לאחר שהורדה רמת הפיקוח על מחיר הקוטג', עלה מחירו בכ-6%. מנכ"ל רשות ההסתדרות לצרכנות<sup>51</sup>, עו"ד ירון לוינסון, כתב על כך מיד למפקח הקודם והעיר כי "הוכח שוב שהמדיניות הממשלתית הדוגלת בהסרת הפיקוח מהמוצרים הבסיסיים דווקא מביאה לעליית מחירים ואין תחרות אמיתית בין החברות על הורדת המחיר לצרכן".

גם באוגוסט 2007, בעקבות המלצה של ועדת המחירים להוריד את רמת הפיקוח על מחיריהם של עוד כמה מוצרי חלב<sup>51</sup>, טען מנכ"ל רשות ההסתדרות לצרכנות שהמדיניות הממשלתית בדבר הסרת הפיקוח אינה עומדת במבחן המציאות ומביאה לעליית מחירים ולפגיעה בציבור. המפקח הקודם השיב לו וכתב כך: "ההוצאה המבוקרת של מוצרי מזון מפיקוח נעשית מתוך כוונה שבטוח הבינוני והארוך, הדבר יעודד את התחרות וכניסת יזמים חדשים למעגל הייצור, עובדה שתביא להוזלת המוצרים. כמו כן ההחלטה על הוצאת מוצרים מפיקוח מתבצעת בהתאם לבחינת רמת התחרות הקיימת לגבי אותו מוצר כמו גם לגבי רמת 'בסיסיותו' ביחס לאוכלוסיות מעוטות הכנסה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות שדבריו של המפקח הקודם אינם מתיישבים עם היעדר הבדיקה של שוק הקוטג' לפני השינוי ברמת הפיקוח על מחירו, הן מבחינת רמת התחרותיות והן מבחינת המידה שבה הוא נחשב מוצר בסיסי בקרב אוכלוסיות חלשות, שהרי אחרי הסרת הפיקוח ממנו לא נותר מוצר עוגן בקטגוריית הגבינות הרכות. כמו כן, הביקוש לחלב לשתייה, לקוטג' ולשמנת חמוצה כמעט אינו משתנה גם כשחל שינוי במחיר, ולכן היצרן יכול להעלות את מחיריהם בלי לחשוש מירידה בביקוש<sup>51</sup>. ואכן, הנתונים שהגיעו מהשווקים הורו על כך שהיצרנים העלו את מחירי הקוטג' בשיעור חריג.

בראשית שנת 2008 היו בידי המפקח הקודם נתונים על התפלגות שוק הקוטג' בשנים 2005-2007 (לפי רבעונים). מנתונים אלה עולה שהחברה המונופוליסטית נותרה מונופול בשוק הקוטג', וכן שברבעון השני של 2006, ערב הורדת רמת הפיקוח על הקוטג', היה חלקה כ-69% מהשוק, ואילו ברבעון הרביעי של שנת 2007 הגיע חלקה לכ-72% מנתח השוק, שהוא דומה לחלקה בשנת 2005. אף שנתונים אלה היו ידועים למפקח הקודם, לא נעשה דבר כדי להביאם בפני ועדת המחירים כדי שתבחן אם יש מקום להמליץ לשרים לחדש את הפיקוח הפעיל על מחירי הקוטג' לטובת הצרכנים.

ביוני 2008 פנה שוב מנכ"ל רשות ההסתדרות לצרכנות למפקח הקודם וציין בפניו שמחירי הקוטג' האמיר בחדות ונע בין 6.19 ש"ח ל-7.15 ש"ח לגביע, כלומר עלייה של 28%-48% מהמחיר ערב הסרת הפיקוח (מחירו של קוטג' 5% שומן ערב הסרת הפיקוח היה 4.82 ש"ח). לדעתו של מנכ"ל רשות ההסתדרות לצרכנות מדובר בעלייה לא סבירה שמצדיקה בחינה מחודשת של כל נושא הסרת הפיקוח ממחיריהם של מוצרי חלב.

המפקח הקודם לא הביא את המידע לידיעתה של ועדת המחירים, כפי שאפשר היה לצפות לנוכח תפקידו ותפקידה של הוועדה, כדי שזו תשקול מחדש את המלצתה בדבר הסרת הפיקוח הפעיל לאור הנתונים החדשים.

מינואר 2009 ועד ספטמבר 2010 חלה ירידה הדרגתית של כ-11% במחיר החלב הגולמי<sup>51</sup>, אך לא הייתה כל הוזלה במחירי מוצרי החלב לצרכנים. מיולי 2006, אז הוסר הפיקוח ממחירי הקוטג', ועד סוף אוקטובר 2010 התייקר קוטג' 9% שומן (250 גרם) ב-34% וקוטג' 5% שומן (250 גרם) התייקר ב-35.5%<sup>51</sup>. גם מעדן חלב בטעמים שהפיקוח על מחירו הוסר באוגוסט 2007 התייקר ב-33.1%, וגבינה קשה פרוסה (200 גרם) שהפיקוח על מחירה הוסר באוגוסט 2007 התייקרה בשיעור של 37.7% אחרי שהוסר הפיקוח הפעיל ממחיריהם<sup>51</sup>. באותה התקופה התייקרו מחיריהם של מוצרי החלב שבפיקוח פעיל בשיעור ממוצע של כ-10% בלבד.

**מהאמור לעיל עולה שמולי 2006 ועד יוני 2009 החליטו השרים הנוגעים בדבר<sup>51</sup> להוריד את רמת הפיקוח על מחיריהם של עשרה מוצרי חלב בארבע פעימות. יצוין שאף שהוסר הפיקוח הפעיל ממחירי הקוטג' ומוצרי החלב האחרים, היצרניות חייבות לדווח על רווחיותן ועל**

המחירים שהן גובות על פי פרק ז לחוק הפיקוח, כדי לאפשר לגופים האמונים על הנושא לנקוט צעדים אם ניכרת חריגה בהעלאת המחירים (עוד בעניין זה ראו בפרק הבא). ואולם, אף שהמפקח הקודם, מר יצחק בן דוד, קיבל מידע בזמן אמת על העליות במחירי מוצרי החלב שהוצאו מפיקוח וידע שהן גבוהות בשיעור ניכר מעליות המחירים של מוצרי חלב אחרים, הוא לא הביא את הנושא לדיון בוועדת המחירים. הצרכנים נאלצו להוסיף ולשלם מחירים גבוהים בעבור מוצרי חלב שרמת הפיקוח על מחיריהם הורדה.

**עבודת מטה לפני הסרת פיקוח ממחירי מוצרים:** ממסמכי אגף התקציבים מנובמבר 2005 וממרס 2008 שהופנו למפקח הקודם עולה שעמדתו היא שיש לצמצם את האסדרה

(רגולציה) במקומות שאין בה צורך. עם זאת, על פי עמדתו, לעתים אסדרה כזו היא מחויבת המציאות, ופיקוח ממשלתי על מחירי מוצרים נובע משתי סיבות מרכזיות: (א) היות המוצר המפוקח מוצר יסוד; (ב) היעדר תחרות בענף. היעדר פיקוח על מוצר המיוצר בשוק לא תחרותי יכול להביא לידי העלאה ניכרת במחירו ולפגיעה לא רצויה בצרכנים. אגף התקציבים גרס שיש לבחון לעומק את ההשפעות הצפויות עקב הורדת רמת הפיקוח על מחירו של מוצר כלשהו ומעבר מפיקוח על המחיר לפיקוח על רווחיות. כמו כן, הוא המליץ שלפני הסרת הפיקוח הפעיל ממחירו של מוצר ייבדקו ההיבטים האלה: מיהם היצרנים הקיימים בשוק ומהו נתח השוק של כל יצרן; מהי כמות המוצר שנמכרה ערב הסרת הפיקוח ובאיזה מחיר; האם נאמדה גמישות הביקוש למוצר; מהם חסמי הייבוא (מכס, תקינה); מהי עלות הכניסה של מחלבות אחרות לייצור מוצרים בפיקוח (טכנולוגיה חדשה וכדומה); אילו חסמי כניסה עומדים בפניהן; ומה התחזית של משרד החקלאות בדבר מחיר המוצר והכמות שתמכר אם יוסר הפיקוח.

ועדת המחירים לא קבעה אילו היבטים עליה לבחון לפני שתמליץ להסיר את הפיקוח הפעיל ממחירו של מוצר, כפי שהמליץ אגף התקציבים לעשות.

בביקורת נמצא שבשנים 2006-2009 לא נעשתה עבודת מטה כזו לפני שהציע המפקח הקודם לוועדת המחירים להוריד את רמת הפיקוח על מחיריהם של מוצרי החלב, למעט בדיקה בעניין החלב העמיד שנעשתה ב-2008 משום שאגף התקציבים עמד על כך בתוקף. ועדת המחירים לא דרשה אף היא לבחון את הנתונים האלה לפני שקיבלה את החלטותיה. יוצא אפוא שבעת קבלת ההחלטות להוריד את רמת הפיקוח על מחיריהם של מוצרי החלב לא היו בפני מקבלי ההחלטות מלוא הנתונים הנדרשים כדי לקבל החלטות מושכלות בנושא, לרבות נתונים בדבר הפגיעה האפשרית בציבור. התוצאה הסופית של ההתנהלות בשנים אלה הייתה, במשתמע, העדר התחשבות ראויה באינטרס של הצרכנים.

בחוק הפיקוח ובנוהלי העבודה של הוועדות לפיקוח על מחירים לא נקבעו במפורט כל התהליכים הנדרשים לצורך הסרת פיקוח פעיל ממחירי מוצרים ושירותים ולצורך גיבוש המלצה של הוועדה לשרים להוריד את רמת הפיקוח מהרמה הגבוהה ביותר של קביעת מחירים לרמות הפיקוח הנמוכות יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם תעלה על סדר יומה של ועדת המחירים הצעה להמליץ לשרים להסיר (או להטיל) פיקוח פעיל על מחירי מוצרים או שירותים, על משרד החקלאות לפעול בשיתוף משרד האוצר להצגת מסד הנתונים הבסיסי שוועדת המחירים חייבת לשקול לפני קבלת החלטה כזו. כמו כן, עליהם לבחון מציאת דרך שבה תינתן הזדמנות לנציגי צרכנים להופיע בפני ועדת המחירים, כדי שיביעו את דעתם קודם קבלת החלטות בעלות השפעה של ממש על כלל הצרכנים במדינה כדי להגביר את אמון הציבור במהלכים ואת מעורבותו בהם. כל זאת כדי להבטיח שתהליך קבלת ההחלטות יהיה תקין ושקוף ככל האפשר ושיתקבלו ההחלטות הראויות.

## חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011

מר שלום שמחון פעל בתקופות כהונתו כשר החקלאות<sup>51</sup> להסדרת ענף החלב באמצעות חקיקתו של חוק תכנון משק החלב. הצעת חוק תכנון משק החלב הוגשה לכנסת ביולי 2008. הכנסת אישרה את החוק במרס 2011, והוא נכנס לתוקף באוקטובר באותה השנה.

### עיקרי החוק

1. חוק תכנון משק החלב מעגן את ההסדרים שהיו נהוגים בתכנון משק החלב במשך שנים רבות (קביעת מכסות, קביעת מחיר מטרה, מעמדה של מועצת החלב והסמכתה לבצע את תפקידיה). ייצור חלב לפי מכסות בלבד ותשלום מחיר המטרה בעבור חלב שמיוצר במסגרת המכסה מבטיחים את הייצור המקומי, ובצדם נקבע מכס גבוה כדי למנוע ייבוא. בהגבלות אלה יש משום תמיכה בענף החלב והגנה עליו, גם במחיר של הכבדה אפשרית על הצרכן הישראלי, שלולא הגנה זו היה נדרש ככל הנראה לשלם מחיר נמוך יותר על מוצרי החלב.

במדינות המפותחות שיש בהן משק חלב פועלים מנגנוני תמיכה ממשלתיים מקיפים בחקלאות בכלל ובמשק החלב בפרט<sup>51</sup>. במדינות האיחוד האירופי התמיכה בחקלאות היא ישירה (לרפתן), ואילו בישראל התמיכה ביצרני החלב נעשית באמצעות מכסות. תמיכה באמצעות מכסות נחשבת מעוותת סחר ופוגעת בעקרון הסחר החופשי ובתחרותיות. האיחוד האירופי מתח ביקורת על ישראל בעניין זה<sup>51</sup>.

2. במהלך הכנת חוק תכנון משק החלב בנובמבר 2008 העירה הממונה על ההגבלים העסקיים שבסעיף 1 להצעת החוק, הוא סעיף המטרות, לא צוינה התחרות כאחת מתכליות החוק (בין התכליות המצוינות בחוק: הבטחת האיכות והבטיחות בייצור החלב, אספקה סדירה, מחירים נאותים ליצרנים, למחלבות ולציבור ועוד). הממונה על ההגבלים העסקיים סברה שאפילו בשוק מתוכנן כמו שוק החלב חובה על המאסדר (הרגולטור) לשקול שיקולי תחרותיות בכל החלטה שהוא מקבל הנוגעת להסדרת השוק. עמדת הממונה על ההגבלים העסקיים לא התקבלה, והתחרות אינה מניית על מטרותיו של חוק תכנון משק החלב.

### היזמה לחקיקת חוק תכנון משק החלב

שר החקלאות, מר שלום שמחון, יזם את הכנת החוק ופעל לאישורו בכנסת. אנשי משרד החקלאות - ובעיקר סמנכ"ל בכיר לייצור והמפקח הקודם על המחירים, היועץ המשפטי ואנשי הלשכה המשפטית - ליוו את הליך החקיקה מראשיתו.

בישיבה שכינס השר שלום שמחון במאי 2006 בנושא מחירי החלב, הודיע השר שבכוונתו "להוביל עסקת חבילה לענף החלב שתסדירו לעשור הבא, שתבצע רפורמה עד סוף שנת 2006, תכניס את מחיר המטרה לפיקוח ותוציא את רוב המוצרים מפיקוח". באוקטובר 2007 הצהיר השר שהמהלכים שנקט בתחום החלב - ובראשם היזמה לחקיקת חוק תכנון משק החלב - נועדו לחזק ולשמר את מסגרות התכנון בענף החלב לשנים רבות, כפי שלא נעשה במשך שנים.

### הבנות בין משרד החקלאות למשרד האוצר

ממסמכי משרד החקלאות וועדת המחירים עולה שמשרד החקלאות פעל על סמך סיכום עם משרד האוצר שלפיו יתמוך משרד האוצר בחקיקת חוק תכנון משק החלב, אף שבעבר התנגד לחקיקת חוק שיסדיר את משק החלב, ובתמורה יסכים משרד החקלאות להסיר את הפיקוח הפעיל ממחיריהם של רוב מוצרי החלב. לא נמצא שטובת הצרכנים נבחנה לעומק, אם בכלל, בהבנות שהושגו בין המשרדים.

בפברואר 2008 כתב המפקח הקודם לסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי "שר החקלאות, מר שלום שמחון, סמוך לכניסתו לתפקיד, סיכם עם הממונה על התקציבים, מר קובי הבר<sup>51</sup>, על מתווה לרפורמה בענף החלב שעיקרה גיבוש חוק תכנון משק החלב שמטרתו הסדרת הענף על בסיס תשתית חוקית יציבה מחד, והוצאה הדרגתית של מירב מוצרי החלב מפיקוח במקביל להתקדמות בתהליך חקיקת החוק - מאידך. נרמה לי שלא יקשה עליך לנחש איזה מ-2 המשרדים תומך באיזה צד של המשוואה הזו. למרות שלצערנו טרם החילונו בהנעת תהליך החקיקה עצמו של חוק החלב, שר החקלאות הוכיח מצדו 'דמי רצינות' משמעותיים ביחס לעמידה במשוואה הנ"ל, והסכים בשנתיים האחרונות להקדים את עמידת המשרד בתנאי המשוואה ולהוציא מפיקוח 5 מוצרי חלב שלדעת כולם אינם מוגדרים כמוצרים בסיסיים כמו קוטג' 5%, שני מעדני חלב ו-שתי אריזות של גבינות קשות"<sup>51</sup>.

אגף התקציבים אמנם דרש במרץ 2008, לפני הורדת רמת הפיקוח על החלב העמיד, לעשות עבודת מטה יסודית לפני כל שינוי ברמת הפיקוח על מוצרים, אך גם הוא ויתר על דרישה זו ונתן את הסכמתו להוריד את רמת הפיקוח על מוצרי חלב בלא עבודת מטה.

כבר לאחר הדיון בהצעת החוק בוועדת הכלכלה של הכנסת בנובמבר 2008 התריעה המועצה הישראלית לצרכנות בפני המפקח הקודם שהסרת הפיקוח ממחירי החלב ומוצריו תוביל להתייקרות ניכרת של מוצרים אלה בניגוד לתכליתו של חוק הפיקוח, שהרי רמת הריכוזיות במשק החלב בישראל, שבו פועל מונופול, היא מהגבוהות בעולם. התרעה לא התקבלה.

מר שלום שמחון, כיום שר התמ"ת, כתב בתשובתו למבקר המדינה ממרץ 2012 כי "אם אני ואנשי המקצוע במשרד החקלאות שכנענו את האוצר להסדיר את ענף החלב בחקיקה זה פסול?... לצורך הסדרת משק החלב וקידום הרפורמה בענף, הושגו הסכמות בין משרדי הממשלה השונים, בעיקר משפטים, וחקלאות, (האוצר לא היה גורם עיקרי בהכנת החוק), כנהוג, כמתחייב מפעילות תקינה ומתואמת של משרדי ממשלה, בעבודת מטה יסודית, מורכבת ומרובת דעות... במקביל וכצעד משלים לרפורמה, הסכימו משרדי החקלאות והאוצר, להסיר את הפיקוח על מוצרי החלב, מתוך תפיסה שהוצאת המחירים מפיקוח תייצר תחרות ותגדיל את הצריכה, תעשיר את מגוון המוצרים, והחשוב ביותר, תזיל את המוצרים לצרכן... הכוונה הייתה שקופה, הוצגה בפני הכנסת, ומשרדי הממשלה הנוגעים לעניין".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי ההנחה שהסרת הפיקוח ממחיר מוצרי החלב תגביר את התחרות ותזיל את מחירי המוצרים לצרכן, ספק אם היה לה על מה שתסמוך בגלל מבנה שוק החלב והריכוזיות הגבוהה הקיימת בו<sup>51</sup>. נתונים אלה היו ידועים לפני שהחל תהליך הסרת הפיקוח הפעיל ממחיריהם של מוצרי החלב.

עוד מדגיש משרד מבקר המדינה שעל ועדת המחירים לבסס את עמדתה על סמך נתונים בדוקים ועל עבודת מטה מקצועית מקיפה לפני שתמליץ להסיר את הפיקוח ממחירי מוצרים.

בתשעה מתוך עשרה מקרים שבהם הוסר הפיקוח הפעיל ממחיריהם של מוצרי חלב, עבודת המטה לא נעשתה. לדעת משרד מבקר המדינה, החובה המוטלת על ועדת המחירים לבחון את ההשפעה האפשרית של הסרת הפיקוח הפעיל ממחירו של מוצר מסוים בעינה עומדת, גם כשנשקלות רפורמות כוללניות כגון חקיקת חוק תכנון משק החלב. גם במקרים כאלה יש להעמיד לרשות מקבלי ההחלטות, לרבות השרים, ניתוח ענייני מקצועי שמבוסס על נתונים בדוקים, ובייחוד נתונים המלמדים על פגיעה פוטנציאלית באינטרסים ציבוריים, כדי שיתקבלו ההחלטות המקצועיות, המושכלות והראויות ביותר.

בישיבת ועדת המחירים במאי 2011, שבה אושרה ההעלאה האחרונה במחירי מוצרי החלב שבפיקוח בשיעור ממוצע של 6.5%, "סוכם כי משרד החקלאות יבחן את האפשרות להמליץ לפני הוועדה על 4 מוצרים נוספים להוצאה מפיקוח, כך שיישאר 5 מוצרים בלבד". בפרוטוקול הדיון נרשם כי "לאור התחייבות קודמת של משרד החקלאות, תוך זמן סביר בשבועות הקרובים ייערכו דיונים בין משרד החקלאות למשרד האוצר באשר להוצאת מוצרים נוספים מרשימת המוצרים המפוקחים". סוכם כי "משרד החקלאות יזמן דיון אצל שרת החקלאות בשיתוף אגף התקציבים בנושא רשימת המוצרים להוצאה מפיקוח מחירים ויוגשו המלצות בנדון לוועדת המחירים לא יאוחר ממועד כניסת חוק החלב לתוקף (המטרה לסיים תהליך הדיון בתקופה של כחודש ימים)".

ועדת המחירים קיבלה את הסיכום הזה, אף שבאותה הישיבה ממש נדונה עבודה שנעשתה במשרד החקלאות וסוכמה במאי 2011, המציגה ניתוח של מחירי מוצרי החלב ושל הריכוזיות בשיווקם. בעבודה זו נאמר בין היתר כי "ענף מוצרי החלב מאופיין על ידי ריכוזיות גבוהה מאוד. ברוב קבוצות המוצרים נתח השוק של 2 המחלבות המובילות מגיע ל-80% ויותר. התפתחות הריכוזיות בענף מוצרי חלב מראה שלא די בביטול הפיקוח כדי לגרום לירידה בריכוזיות: ריכוזיות ההספקה לא השתנתה או אף עלתה בכל קבוצות המוצרים בהן צומצם הפיקוח בעשור האחרון על-ידי ביטול קביעת מחירים בצו עבור מוצר/מוצרים מרכזיים בקבוצה. גם התפתחות המחירים לצרכן של מוצרי חלב מצביעה על כך שביטול הפיקוח לא הצליח ליצור תחרות מחירים מספקת בין המחלבות: מחירי המוצרים שהוצאו מפיקוח בעשור האחרון מאופיינים לרוב על-ידי עליות מחירים גדולות יותר (או ירידות קטנות יותר) ממוצרים דומים שעדיין בפיקוח, או שהוצאו מהפיקוח לפני זמן רב".

בפרוטוקול הישיבה האמורה של ועדת המחירים ממאי 2011 צוין גם כי "לאור בדיקת הרווחיות לא נמצא בשלב זה כי קיימת הצדקה להחזרת הפיקוח לפי פרק ה על מוצרים מסוימים אך בהחלט יש מקום להמשיך ולעקוב אחר המחירים והעלויות במסגרת פרק ז לחוק הפיקוח". כמו שיפורט להלן, מדיווחי המחלבות בחודשים אפריל-מאי 2011 עולה ששיעורי הרווחיות של רוב המוצרים שהוסר מהם הפיקוח לפי פרק ה והוחל עליהם פיקוח לפי פרק ז נעו בשנת 2010 בין 20% ל-30% (במחירי ינואר 2011). אף ששיעורי הרווחיות הגבוהים הללו היו ידועים למר אורי צוק בר, המפקח החדש על המחירים (להלן - המפקח החדש)<sup>51</sup>, הוא לא דיווח על כך לוועדת המחירים כשקיבל את המידע כדי שתדון בהם ותבחן אם יש מקום להמליץ לשרים לחדש את הפיקוח הפעיל על מחיריהם של מוצרים מסוימים.

המפקח החדש ביקש לעמוד בהתחייבותו של משרד החקלאות ולהסיר את הפיקוח הפעיל ממחיריהם של חמישה מוצרים נוספים. דבריו אלה נאמרו בישיבה שהתקיימה עם שרת החקלאות, גב' אורית נוקד, במאי 2011, אך שרת החקלאות התנגדה לכך לנוכח המגמה הברורה של עליית מחירים של מוצרים שהוסר מהם הפיקוח ולא מצאה סיבה להסיר את הפיקוח ממחיריהם של מוצרים נוספים. להפך, היא סברה שיש להחזיר את הפיקוח הפעיל

**על מחיריהם של מוצרי יסוד כמו קוטג' וגבינה לבנה. הממונה על ענף החלב במשרד החקלאות ויו"ר מועצת החלב אמרה באותה הישיבה שלמשרד החקלאות יש מחויבות להסיר את הפיקוח ממחיריהם של מוצרי חלב, משום שאגף התקציבים תמך בחוק תכנון משק החלב.**

תהליך הסרת הפיקוח ממחיריהם של מוצרי חלב נעצר, ועד מועד סיום הביקורת בינואר 2012 לא התקבלו החלטות להסיר את הפיקוח הפעיל ממחיריהם של מוצרי חלב נוספים.

בוועדת הכלכלה של הכנסת, שבחנה את החזרת הפיקוח הפעיל על מחיריהם של מוצרי חלב ביוני 2011, חזרה והביעה שרת החקלאות את עמדתה ואמרה כי "בחודשים האחרונים מאז כניסתי לתפקיד, קיימתי מספר דיונים בנושא הפיקוח על המחירים. עמדתי בדיונים האלה הייתה אז, וגם היום, שהוצאת מוצרי חלב מפיקוח לא הוכיחה את עצמה בשנים האחרונות ויש לפעול להחזרת מוצרים מסוימים לפיקוח ובוודאי שלא להוציא מוצרים נוספים". השרה הוסיפה שהיא הובילה עמדה זו בוועדת קדמי<sup>51</sup>.

המפקח הקודם, מר יצחק בן דוד, המכהן כיום כסמנכ"ל בכיר לסחר חוץ במשרד החקלאות, השיב למשרד מבקר המדינה במרץ 2012 כי "כרקע לחקיקת החוק, שהינו לדעת רבים אחד מהחוקים החשובים ביותר בענף החקלאות, הושגה הסכמה בין שר החקלאות לממונה על התקציבים שהליך חקיקת החוק ילווה בהוצאה של מוצרים מפיקוח... עוד ראוי לציין שגם ממשלת ישראל וגם כנסת ישראל השתכנעו בדבר חשיבות החוק לא רק לציבור הרפתנים אלא גם לציבור הצרכנים בכך שהחוק מבטיח ייצור שוטף ובכמויות תואמות של מלוא צריכת מוצרי חלב במדינת ישראל, וללא תלות בתנודות חריפות שהיו בשנים האחרונות במחירי מוצרי חלב בשוק העולמי וכן במגוון תרומותיו הנוספות של ענף חלב מוסדר ומאורגן כגון בטחון מזון, פריסה התיישבותית, יישוב הפריפריה, ותועלות אקולוגיות".

משרד מבקר המדינה מציין, כי לפי הפרוטוקולים של הדיונים בתקופה הרלוונטית, בין השיקולים שמנה המפקח הקודם בדיונים אלה לא הוזכר במפורש שיקול של שמירה על האינטרסים של הצרכנים.

מר קובי הבר, הממונה על התקציבים באותה עת, כתב למשרד מבקר המדינה במרץ 2012, בין היתר: "למיטב זכרוני, במסגרת תפקידי כממונה על התקציבים לא הגעתי להסכם/סיכום עם השר שמחון הקובע כי משרד האוצר יסכים לחקיקת חוק תכנון משק החלב. מעבר לזאת אינני חושב כי בתקופת כהונתי (עד סוף 2007) נחקק, או קודם חוק תכנון משק החלב".

המפקח החדש, מר אורי צוק בר, השיב למשרד מבקר המדינה כי "מטרת הוצאת המוצרים מפיקוח הייתה דווקא פיתוח תחרות בונה אשר תביא להורדת מחירים לצרכן בטווח הארוך והבינוני, יש לציין כי תהליכים של הגברת תחרות וכניסת שחקנים חדשים לשוק המחלבות הינו תהליך רב שנים ולא ניתן למדוד אותו בשנים ספורות". הוא הוסיף כי "תהליך פתיחת הפער שנצפה בעיקר משנת 2008 היה בעיקר לאור שינוי מבני של הבעלות על המחלבות שחל בשנים אלו אשר כלל אינו קשור לפיקוח על המחירים". עוד כתב כי "נושא ההסכמה בין משרד האוצר למשרד החקלאות להוצאת מוצרים מפיקוח הוצגה כעסקה בלתי שקופה. [אולם זו הצגה מטעה] של הדברים, משום שההסכמות בעניין זה מתוארות במפורש בדברי ההסבר לחוק, ולא נפל בהן כל פגם".

משרד מבקר המדינה מעיר למפקח החדש שדבריו אינם מדויקים, שכן כפי שעולה ממסמכי משרד החקלאות, שבועות אחדים אחרי שהחל תהליך הסרת הפיקוח הפעיל ממחירי המוצרים קיבל המפקח הקודם נתונים על שיעור עלייה גבוה של מחירי מוצרי החלב. נתונים כאלה הוסיפו להתקבל אצלו ב-2007. נוסף על כך, הוא לא דרש דיווחים על רווחיות המוצרים לפי פרק 2 לחוק (ראו להלן). דווקא העברת הבעלות על המונופול לידיים פרטיות בשנת 2008 הייתה צריכה לדרבן אותו לבחון בקפדנות את הנעשה בשוק מוצרי החלב, והוא לא עשה כן. יתרה מזאת, משרד האוצר ומשרד החקלאות לא בדקו כלל כיצד תיווצר תחרות בונה בשוק ריכוזי. אדרבה, בדצמבר 2005 טען

המפקח הקודם שאין סיכוי שייפתחו מחלבות חדשות. גם בחינת הפרוטוקולים של ישיבות ועדת המחירים בשנים 2006-2011 מלמדת שבתהליכי קבלת ההחלטות על השינוי ברמת הפיקוח לא זכה האינטרס של הצרכן להתייחסות ממשית כפי שהיה מצופה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הורדת רמת הפיקוח על מחירי מוצרים היא נושא בעל חשיבות יתרה והשפעה על המשק כולו ועל כלל הציבור, ולפיכך כל החלטה בעניין זה מחייבת בחינה מעמיקה ומפורטת של מאפייני השוק, הענף והמוצר המסוים ושל התוצאות הצפויות של השינוי ברמת הפיקוח על מחירו. חובה זו חלה על כל השותפים לתהליך. הפיקוח על המחירים מעוגן בחוק הפיקוח ואינו קשור לחוק תכנון משק החלב. כריכת רמת הפיקוח על מחיריהם של מוצרי חלב בחקיקת חוק תכנון משק החלב, בלא שמשרדי החקלאות והאוצר בחנו כיאות את האינטרסים של הצרכנים, אינה מתיישבת עם החובות המוטלות על השותפים לתהליך, ובהם בעלי התפקידים הסטטוטוריים שבידיהם הופקדו סמכויות ההחלטה והאחריות להבטיח את האינטרס הציבורי. התוצאות של תהליכים אלה הביאו לפגיעה בכלל הציבור, ובעיקר בשכבות החלשות הצורכות את המוצרים שהיו בפיקוח, שמוציאים נתח גדול יחסית מהכנסתם לצריכת מוצרי מזון, ולכן כל העלאה במחיריהם פוגעת בהן במישורן, מבלי שניתנה על כך הדעת כראוי.

#### אי-מילוי של חובת הדיווח לפי פרק ז לחוק הפיקוח

כאמור, לפי חוק הפיקוח, השרים הנוגעים בדבר קובעים בצו אם רמת הפיקוח שתחול על מוצר או שירות מסוים תהיה קביעת מחירים לפי פרק ה לחוק הפיקוח, בקשה להעלאת מחירים לפי פרק ו' או דיווח על הרווחיות ועל המחירים לפי פרק ז. על עשרת מוצרי החלב שהוסר הפיקוח הפעיל ממחיריהם בשנים 2006-2009 הוחל פיקוח לפי פרק ז. לפיכך המחלבות שנמנו בצו צריכות למסור למפקח על המחירים אחת לשנה דיווח על הרווחיות של מוצרים אלה, וכן על מחיריהם אחת לתקופה שתקבע בצו. לכן חלה על המפקח ועל ועדת המחירים חובה לדרוש דיווח כזה.

העיון בצווים מלמד כי לא נקבעה בהם תדירות הדיווח על מחירים.

הבדיקה העלתה גם שמשנת 2007 ועד סוף שנת 2010 לא דרש המפקח הקודם מהמחלבות דיווח שנתי על רווחיות המוצרים שהוסר ממחיריהם הפיקוח הפעיל. גם בנוגע למוצרי חלב שהוחל עליהם פיקוח לפי פרק ז בשנת 1997 ובשנת 1999 לא דרש המפקח הקודם בתקופת כהונתו (בשנים 2000-2010) דיווח שנתי על הרווחיות. ועדת המחירים אף לא קבעה כללים בדבר מתכונת הדיווח הנדרשת. רק בינואר 2012 פנה המפקח החדש לוועדת המחירים וביקש להמליץ לשרים לחתום על צו שיאפשר לפקח על רווחיותם של מוצרי החלב המפוקחים, לרבות אלה הנתונים בפיקוח לפי פרק ז, גם ברשתות השיווק ובחנויות הממכר הקמעונאיות. ועדת המחירים אישרה בישיבתה בינואר 2012 את העברת הצו אל השרים לחתימה לאחר ביצוע כמה תיקונים.

בינואר 2011, בדיון של ועדת המחירים על עליית מחיריהם של מוצרי החלב שאין עליהם פיקוח פעיל, דווח לוועדה שמחיר הקוטג' עלה בכ-40% מאז הוסר הפיקוח ממחירו, אך היא החליטה שלא להמליץ לחדש את הפיקוח הפעיל עליו. בד בבד הטילה הוועדה על משרד החקלאות לברוק ביסודיות את המחירים ואת העלויות של המוצר ולהביא את הנושא לדיון בישיבתה הבאה.

בפברואר 2011, כחודשיים לאחר שנכנסה לתפקידה שרת החקלאות הגב' אורית נוקד והתחלף המפקח על המחירים, פנה המפקח החדש אל המחלבות ודרש מהן להגיש לו דוחות. מהדיווחים



שקיבל משרד החקלאות בחודשים אפריל-מאי 2011 מרוב המחלבות, עולה ששיעורי הרווחיות של המוצרים שבפיקוח פעיל היו בשנת 2010 בין הפסד של אחוזים אחדים לרווח הנמוך מ-10% (במחירי יוני 2011). לעומת זאת שיעורי הרווחיות של רוב המוצרים שהוסר ממחיריהם הפיקוח הפעיל והוחל עליהם פיקוח לפי פרק ז היו בין 20%- ל-30% (במחירי ינואר 2011).

המפקח החדש מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 שבבדיקה שעשה ב-2011 מצא כי "לא הייתה ירידה מספקת בריכוזיות המוצרים הלא מפוקחים וכי המחירים של מוצרים אלו עלו בשיעור ניכר בהשוואה למחירים של המוצרים המפוקחים. הומלץ לשרת החקלאות שלא להוציא בשלב זה מוצרים נוספים מפיקוח, להמשיך ולעקוב אחר המחירים ולדון עם האוצר לגבי החזרה לפיקוח של מוצרים אחדים". צוין, כי תשובתו של המפקח החדש אינה עולה בקנה אחד עם העמדה שהביע בישיבה עם שרת החקלאות במאי 2011.

עוד הודיע המפקח החדש למשרד מבקר המדינה שבדיונים שהתקיימו עם משרד האוצר הביעו ניגוני משרד האוצר התנגדות להחזרת הפיקוח הפעיל על מחירי מוצרים בשלב זה, ואף המליצו שיימשך תהליך הסרת הפיקוח ממחיריהם של מוצרים נוספים.

יוצא אפוא כי ועדת המחירים לא עקבה אחר ביצוע החלטותיה ולא דרשה ולא קיבלה דיווחים שנתיים על הרווחיות של המוצרים שהוחל עליהם פיקוח לפי פרק ז לחוק. מדובר בכשל חמור בתפקודה של ועדת המחירים שטומן בחובו פגיעה קשה בציבור הצרכנים בכלל ובשכבות מעוטות היכולת בפרט, בלא בחינה ראויה כנדרש.

## היבטים של הפיקוח על מוצרים לפי פרק ה לחוק הפיקוח

### אי-עדכון של סל התשומות

כאמור, מחיריהם של עשרה מוצרי חלב עדיין נתונים בפיקוח פעיל לפי פרק ה לחוק הפיקוח. הבסיס לקביעת מחיריהם הוא הכרה בסל תשומות מוסכם המתעדכן מפעם לפעם לפי מדדים מוסכמים, וכן קביעת תשלום תשואה על ההון הפעיל (לפי דוח סוארי, ראו לעיל).

משרד החקלאות אמור לקבל בכל שנה את הדוחות הכספיים של המונופול, שבהם מוצגת תעשיית החלב בנפרד מכל תעשייה אחרת. הדוחות אמורים להציג גם ניתוח תמחירי של הוצאות שמוכרות כעלות בענף החלב. בעת מעבר ממאזן של שנה אחת למאזן של השנה שאחריה אמורים המפקח על המחירים וועדת המחירים לבדוק את השינוי בסל התשומות. בדיון שהתקיים באפריל 2005 בלשכת שר האוצר ובהשתתפות שר החקלאות סוכם שהדוחות הכספיים של המונופול ייבחנו אחת לשנתיים וישמשו בסיס לעדכון עלויות המחלבה.

בבדיקה נמצא שלמרות ההחלטות שהתקבלו, לא נבדקו הדוחות הכספיים של המונופול משנת 2005 ועד מועד סיום הביקורת בינואר 2012. בשנת 2005 בדק רואה חשבון חיצוני את הדוחות של המונופול משנת 2004 ואת עלויות הייצור של המוצרים המפוקחים, ובעקבות הבדיקה עודכן סל התשומות (עקב שינוי בהרכב מחיר המטרה), ועודכנו המדדים שאליהם מוצמדים המרכיבים בסל התשומות. מאז לא נעשתה בדיקה מחודשת של המפתח לחלוקת ההוצאות המשותפות בין המגזרים במונופול<sup>51</sup>, ולא נבדקה סבירות ההוצאות בהשוואה לחברות אחרות באותו הענף. סל התשומות כיום מבטא אפוא את עלות רכיבי הייצור של המונופול בשנת 2004 לאחר הצמדתם למדדי המחירים הרלוונטיים לכל רכיב בסל ובתוספת שיעור הרווח שנקבע לכל מוצר, על פי הנהלים.

מאחר שמשנת 2005 לא נבדקו הדוחות הכספיים של המונופול, למפקח על המחירים ולוועדת המחירים אין מידע מעודכן על מרכיבי סל התשומות, לרבות מידע על עלויות ההון הקבועות, עלויות השיווק וההפצה, עלויות קידום המכירות והעלויות העקיפות (הוצאות המטה והנהלה).

רק בשיבת ועדת המחירים במאי 2011, כשש שנים לאחר הבדיקה האחרונה, הוחלט שלקראת התכנסותה הבאה של הוועדה ישכור משרד החקלאות את שירותיו של רואה חשבון חיצוני לבחינה כזו, בתיאום עם אגף התקציבים. עדכון מחירי המוצרים ייעשה כנדרש בנוהל ולאור תוצאות הבדיקה של רואה החשבון. רק בפברואר 2012 פורסם מכרז לשכירת שירותיו של רואה חשבון חיצוני, אך לא הוגשו הצעות ראויות, ולכן הוא פורסם שוב במאי 2012. יוצא אפוא שכשהגיע מועד עדכון המחירים במאי 2012, שוב לא היו בידי ועדת המחירים נתונים מעודכנים. המפקח החדש אישר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012 ש"צפוי כי עדכון המחיר הבא יבוצע בטרם קבלת דוח רואה חשבון מקיף".

### אי-עדכון של המרווח הקמעונאי

במסגרת הפיקוח על מוצרי מזון לפי פרק ה נקבע גם המרווח הקמעונאי<sup>51</sup>. לאחר אישור ההתייקרות האחרונה במאי 2011 היה שיעור המרווח הקמעונאי במחירי מוצרים אלה 13.47% בממוצע, והוא נע בין 10.45% במחיר חלב טרי 3% שומן (שקית של 1 ליטר) ל-15.57% במחיר גביע אשל 4.5% שומן (200 מ"ל). לשאלת משרד מבקר המדינה כיצד נקבע מרווח זה השיב המפקח החדש

שהמרווח נקבע לפני שנים רבות ונע בין 10% ל-15%, וכן שבעת עדכון המחירים נשמר המרווח הממוצע.

**בביקורת נמצא שוועדת המחירים לא דנה זה שנים רבות בשיעור המרווח הקמעונאי במחירי מוצרי חלב<sup>51</sup>. רק בספטמבר 2011, בעקבות התייחסות לנושא בוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (להלן - ועדת טרכטנברג)<sup>51</sup>, עלה לדיון בוועדת המחירים נושא המרווח הקמעונאי וההנחות במחירים המפוקחים בשוק החלב והביצים (ראו להלן). ועדת המחירים החליטה שיש לבחון את המרווח הקמעונאי במחירי המוצרים המפוקחים לפי המלצות ועדת טרכטנברג או באופן יזום על ידי ועדת המחירים אם הנושא לא ייכלל בהמלצות הוועדה, אך טרם החלה בבדיקה כזו.**

הממונה על התקציבים במשרד האוצר הודיע בתשובתו למבקר המדינה ממרץ 2012 כי בדוח ועדת טרכטנברג הומלץ שוועדת המחירים "תאמץ מנגנון רב שלבי בבחינתה האם יש להכניס מוצרים לפיקוח וכי תעשה בחינה של מרווחי השיווק במוצרים המפוקחים".

### הנחות לרשתות השיווק

הפיקוח הפעיל על מחיריהם של מוצרי חלב, הקובע מחיר מרבי לקמעונאי ומחיר מרבי לצרכן, מכתוב בעצם את המרווח הקמעונאי המרבי המותר. לפי דוח סוארי, המונופול נהג לתת ללקוחותיו הקמעונאיים הנחות בשיעורים משתנים. ההנחות נכללות בסל התשומות במסגרת "מכירות, הפצה ושיווק".

בבדיקה שעשה רואה חשבון חיצוני באוקטובר 2003 על הדוחות של המונופול לשנת 2002 נמצא שניתנו הנחות בשיעור של 4.454% מהמחזור (בדוח סוארי הומלץ על שיעור של 3%). בבדיקת הדוחות הכספיים של מגזר החלב לשנת 2004 לא נותחו הוצאות השיווק וההפצה, ולכן אין מידע

בדוק על שיעור ההנחות שנתן המונופול ללקוחותיו. מאחר שמאז לא נבדקו הדוחות הכספיים של המונופול, אין מידע מעודכן בדבר שיעור ההנחות שהוא מעניק כיום לקמעונאים.

מנתוני משרד החקלאות עולה שתופעת ההנחות שרשתות השיווק מקבלות מהמחלבות מאפיינת הן את ענף מוצרי החלב והן את ענף הביצים. בגלל הנחות אלה, המרווח הקמעונאי בפועל גדול יותר מזה שמדווח, וכך מנצלת רשת השיווק את כוח השוק שלה הן כלפי הספק והן כלפי הצרכן. כשמדובר במוצרים שמחיריהם נתונים בפיקוח פעיל, תופעת ההנחות והגדלת שיעורן אינה מביאה בסופו של דבר להוזלת מחירי המוצרים שמשלמים הצרכנים, ורק רשתות השיווק נהנות ממנה.

**מן הראוי שוועדת המחירים תקבע את שיעור ההנחות הראוי על מוצרי חלב ותבקר אותו לטובת הצרכן וכדי למנוע את דחיקתם של קמעונאים קטנים - שאינם נהנים מההנחות המוענקות לרשתות הגדולות - אל מחוץ לשוק.**

### גבינות קשות

כיום נתונים בפיקוח רק מחיריהן של גבינה קשה מסוג "עמק" בחריץ של 1 ק"ג ושל גבינה קשה מסוג "גלבוץ" בחריץ של 1 ק"ג. באוגוסט 2007 הוסר הפיקוח הפעיל ממחיריהן של הגבינות הקשות הפרוסות ("גוש חלב" ו"גלבוץ") באריות של 200 גרם. דהיינו, כדי ליהנות מגבינה קשה במחיר מפוקח חייב הצרכן לקנות חריץ גבינה של 1 ק"ג, אך מעטים הצרכנים הקונים גבינה קשה בכמות כה גדולה. יתר על כן, כשחריץ הגבינה נקנה במעדניות שברשתות השיווק ונפרס במקום, רשאיות רשתות השיווק לגבות תשלום נוסף בעבור הפריסה, ומחיר זה אינו נתון בפיקוח. לכן הצרכן אינו נהנה תמיד מהמחיר המפוקח.

**משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המחירים שראוי לבחון האם הטלת הפיקוח רק על גבינות קשות במשקל גבוה, יחסית, משיגה את המטרות שלשמן הוטל הפיקוח, וכן את הצורך לקבוע בצו את גובה דמי הפריסה, שכן היעדר צו כזה מונע בפועל אכיפה של הפיקוח על מחיריהן של גבינות קשות.**

### קביעה וחישוב של רווחיות ענף רפת החלב על סמך סקר עלויות

מחיר המטרה הוא המחיר המזערי שמחויבות המחלבות לשלם לרפתנים בעבור ליטר חלב. מחיר המטרה נקבע בין היתר לפי נתוני תכולה (חלבון, שומן) ונתוני איכות (מים בחלב, חיידקים, אנטיביוטיקה). בעבור חלב מעולה משלמות המחלבות בונוסים, ומנגד, הרפתן נקנס על איכות ירודה של החלב. בינואר 2012 היה מחיר המטרה כ-2.14 ש"ח לליטר חלב (כולל דמי שירות)<sup>51</sup>. המחיר נקבע בין היתר על פי חישוב העלות הממוצעת של ייצור החלב בכלל הרפתות. העלות הממוצעת נבדקת פעם בשנתיים בסקר עלויות ענפי שמבצע משרד החקלאות ומעודכנת פעם ברבעון אם השתנו המדדים שאליהם מוצמדות עלויות ייצור החלב.

סקר העלויות בודק את מחירו של סל התשומות לייצור ליטר חלב. סקר כזה הושלם לאחרונה בשנת 2010 על בסיס נתונים שנאספו בשנת 2009 על 129 משקים המייצגים סטטיסטית את כלל ענף רפת החלב בישראל על שני מגזריו, המשפחתי והשיתופי. ממצאיו של הסקר יושמו בתחשיב מחיר המטרה שנעשה בינואר 2011.

הנתונים על רווחיות המגזר השיתופי והמשפחתי בהתפלגות לפי מספר הפרות למשק מורים שכל הרפתות במגזר השיתופי רווחיות, ואילו כל הרפתות במגזר המשפחתי מפסידות. כמו כן, אפשר

לראות במגזר המשפחתי מגמה ברורה של יתרון לגודל, כלומר סכום ההפסד לפרה מצטמצם ככל שהמשק גדול יותר (למעט בקטגוריה של 81-100 פרות). בסקר עלה שהוצאות הייצור לליטר חלב ברפת היעילה ביותר במגזר המשפחתי גבוהות מהוצאות הייצור לליטר חלב של הרפת שיעילותה היא הנמוכה ביותר במגזר השיתופי.

**משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת הלב של משרד האוצר ומשרד החקלאות, כי קביעת מחיר המטרה לפי עלות הייצור הממוצעת של ליטר חלב גולמי בכלל הרפתות במשק, שמביאה בחשבון גם את הרפתות שיעילותן היא הנמוכה מכולן, וזאת בהתאם לשיטת המכסות, מעלה את מחיר המטרה. העלאת מחיר המטרה משפיע על ערכו של סל התשומות על פיו נקבע מחירו של המוצר המצוי בפיקוח לפי פרק ה.**

### מצב התחרות בענף החלב ומוצריו

כאמור, שוק מוצרי החלב מאופיין במיעוט ספקים המספקים מגוון רחב של מוצרים (בשוק של רוב המוצרים, שתיים או שלוש מחלבות מספקות נתח גדול של ההיצע). בנייר עמדה בנושא ייבוא החלב<sup>51</sup> הובאו תוצאות בדיקה של מצב התחרות בענף החלב על שלושת רבדיו: הרפתות המייצרות את החלב הגולמי, המחלבות המפיקות מהחלב הגולמי את המוצרים הנמכרים לצרכן, והמערכת הקמעונאית המתווכת בין המחלבות לצרכנים. בנייר העמדה נקבע שכל רבדיו של ענף החלב מאופיינים בהיעדר תחרות. להלן הממצאים שהועלו בנייר העמדה:

**רפתות החלב:** ייצור החלב הגולמי מוסדר לפי חוק תכנון משק החלב. החוק מונע מענף הרפת להגיע ליעילות המרבית, מאחר שהוא קובע משטר של מכסות המאפשר לרפתנים שאינם יעילים להמשיך ולייצר חלב, ובד בבד מונע מהרפתנים היעילים להרחיב את פעילותם.

**המחלבות:** יש לראות בחברה המונופוליסטית מונופול דו-צדדי לפי חוק ההגבלים העסקיים: היא שולטת ביותר מ-50% הן בשוק רוכשי החלב מהרפתנים והן בשוק ייצור החלב ומוצריו. על כן בשוק הזה אין כל אפשרות לתחרות. יתרה מכך, תהליך הייצור של מוצרי חלב הוא עתיר הון, ולנוכח הסיכון הטמון בשוק קטן כמו ישראל, אין לצפות שיצרנים חדשים ייכנסו לענף בהשקעה כה גדולה.

**רשתות השיווק:** בעיית השליטה של רשתות השיווק בתחום הקמעונאי ידועה כבר זמן רב, ואף שיש מקומות שבהם מתקיימת תחרות לא מבוטלת בין הרשתות, יש אזורים שבהם אין תחרות אמיתית כזו.

מהשוואת מחיריו של החלב בארצות הברית, בבריטניה ובישראל בשנת 2010 עולה שבישראל מחירו של ליטר חלב גולמי גבוה בכ-60 אג' ממחירו בבריטניה ובארצות הברית. מרווח העיבוד והשיווק של ליטר חלב בשקית בישראל היה גבוה ב-74 אג' מזה שבבריטניה וב-95 אג' מזה שבארצות הברית<sup>51</sup>.

**משרד מבקר המדינה מציין שלנוכח כשלי השוק, הנחות זמניות שנותנות המחלבות ורשתות שיווק בעקבות גל המחאה הציבורית ולפי רצונן הטוב אינן יכולות להחליף בחינה מסודרת של תוצאות הסרת הפיקוח על מוצרי עוגן והשפעתן על ציבור הצרכנים. על ועדת המחירים לאסוף ולבחון את כל הנתונים הנדרשים, כפי שפורט לעיל, ולקיים דיון ובחינה של כשלי השוק בתחום החלב במטרה לצמצם את פגיעתם בציבור הצרכנים, ובכלל זאת גם לבחון האפשרות להחזרת הפיקוח ברמה הגבוהה ביותר על מוצרי עוגן בתחום זה.**

## סיכום

החלב הוא מוצר בסיסי וחיוני, אך מחיר החלב הגולמי בישראל גבוה בשיעור ניכר ממחירו במדינות אחרות. רמת ריכוזיות גבוהה בייצור ובייבוא של מוצרי מזון במשק הישראלי וההגנות מפני תחרות - הן הגנות באמצעות מכסות והן הגנות אחרות - שמעניקה המדינה תרמו לכך שמחירי מוצרי המזון בכלל ומוצרי החלב בפרט עלו בשיעור ניכר משנת 2007 ועד היום. השוואה בין-לאומית מלמדת שהמחירים בכל העולם עלו בהדרגה והתייצבו מאמצע שנת 2008 ועד סוף 2010, ואילו המחירים בישראל עלו מהר יותר - בקצב של 2%-4% בשנה - וטרם התייצבו. להתייקרותם של מוצרי חלב, שהם מוצרים חיוניים, יש השפעה רגרסיבית מובהקת על אי-השוויון במשק. משקי הבית העניים מוציאים שיעור גבוה יותר מהכנסתם לצריכה בכלל ולצריכת מוצרי מזון בפרט, ולכן נפגעים יותר (במונחי הכנסה פנויה) מכל עליית מחירים. על כן, מלבד העלייה ביוקר המחיה במונחי הכלכלי הפשוט, עלולות להיות להתייקרות גם השפעות חברתיות עמוקות<sup>51</sup>.

משרד החקלאות המליץ להוריד את רמת הפיקוח מתשעה מתוך עשרה מוצרי חלב שמחיריהם היו בפיקוח פעיל בלא ביסוס והנמקה ראויים, ובלי שבדק בפירוט לגבי כל אחד מהם אם שוררים בשוק תנאי תחרות המאפשרים את הסרת הפיקוח, ואם המהלך יתרום להגברת התחרות במשק ולהורדת מחירים. גם משרד האוצר, שנציגו מכהן כיו"ר ועדת המחירים הממשלתית, לא דרש בדיקה כזאת. התוצאה הייתה עלייה ניכרת במחיריהם של רוב המוצרים שרמת הפיקוח על מחיריהם הורדה ושיעור רווחיות שנע בשנת 2010 בין 20% ל-30%, (במחירי ינואר 2011). הבדיקה העלתה שבשנים 2006-2011, שבהן פעל משרד החקלאות נמרצות לקדם את חקיקת חוק תכנון משק החלב, לא ניתנה הדעת בצורה מספקת גם להגנה על האינטרס של ציבור הצרכנים. גם לאחר אישור החוק בכנסת באפריל 2011 היו גורמים במשרד החקלאות שביקשו להסיר את הפיקוח ממחיריהם של מוצרים נוספים, על אף שיעור העלייה הגבוה במחיריהם של רוב מוצרי החלב שהוסר מהם הפיקוח הפעיל.

אף שהגורמים הנוגעים בדבר במשרד החקלאות ידעו שמחירי המוצרים שהוסר מהם הפיקוח עלו בחדות ובמידה לא סבירה, לא נעשה דבר לבלום את עליית המחירים, והמפקח הקודם על המחירים לא הביא את המידע בפני ועדת המחירים כדי שזו תדון בנושא ותמליץ לשרים, במידת הצורך, להחזיר את הפיקוח על מקצת המוצרים לרמה הגבוהה ביותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הורדת רמת הפיקוח על מחיריהם של מוצרי חלב לרמה הנמוכה ביותר בשוק ריכוזי, בלא שבשלו תנאי תחרות ממשיים, פגעה קשות באינטרסים הכלכליים של ציבור הצרכנים ובאמון שלו באופן קבלת ההחלטות על ידי גופי השלטון. יש לתקן קודם כול, במידת האפשר, את הכשלים בשוק, ורק אחר כך לבחון את האפשרות להוריד את רמת הפיקוח על מוצרים נוספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם הפיקוח על המחירים הוא פתרון ביניים, חלקי ולא יעיל להסרת פגיעתם של כשלים תחרותיים<sup>51</sup>, אולם במצב השוק הקיים של מוצרי החלב בישראל ונוכח הליקויים שהועלו בחוות דעת זו, יש לבחון, בין היתר, את הצורך בחידוש הפיקוח ברמה הגבוהה ביותר על מוצרי חלב בסיסיים, כדי להבטיח קיום בכבוד לצרכנים מקרב השכבות מעוטות היכולת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי החקלאות והאוצר לבחון מציאת דרך שבה תינתן הזדמנות לנציגי צרכנים להופיע בפני ועדת המחירים, כדי שיוכלו להביע את דעתם קודם

**סיכום**

מזון הוא צורך בסיסי לקיומו של האדם. מן הראוי שהמדינה תפעל להגביר את רמת הביטחון התזונתי של האוכלוסייה בכלל, ושל השכבות החלשות בפרט - מטרה המתיישבת עם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ופסיקת בג"ץ. הביקורת העלתה כי הגורמים המוסמכים לכך על פי החוק לא פעלו כנדרש בכיוון זה, ולא השתמשו בסל מוצרים בסיסי כלשהו כבסיס לקידום אספקת הביטחון התזונתי לתושבי המדינה.

שוק המזון בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה ובכשלי שוק משמעותיים שיש בהם כדי לפגוע בצרכן במישור הכלכלי, ולכן במקרים מסוימים נדרש פיקוח על מחירי המזון. נמצא כי משרדי התמ"ת והאוצר לא פיקחו כראוי על מחיריהם של מוצרי המזון שבפיקוחם. בכלל זה הם לא פעלו לזיהוי מוצרים שיש לשקול להחיל עליהם פיקוח, לא פעלו על פי מדדים, מאפיינים ואמות מידה אחידים, וגם לא באופן שיטתי ומקצועי, כשבחנו את האפשרות להסיר כליל את הפיקוח. הם גם לא פעלו לפי אמות המידה לצורך עדכון המחירים שבפיקוח, ולא הביאו בחשבון את האינטרסים של ציבור הצרכנים. זאת ועוד, מרגע שהוסר הפיקוח על מוצר, לא ניהלו מעקב אחר מחירו.

על משרד התמ"ת וועדת המחירים לפעול לאיתור ולבחינת מוצרי מזון אשר יש להחיל עליהם פיקוח; לפעול באופן שיטתי ועל פי אמות מידה כלכליות, חברתיות ובריאותיות בקבלת ההחלטות; ולכלול בשיקוליהם את רווחת הצרכנים. כמו כן, עליהם לפעול בהתאם לאמות המידה שקבע משרד התמ"ת, לעדכן במידת הצורך, ולפעול להגברת מודעותם של הצרכנים בנושא המוצרים שבפיקוח ומחיריהם.

קבלת החלטות בעלות השפעה של ממש על כלל הצרכנים במדינה. כל זאת כדי להגביר את אמון הציבור במהלכים ואת מעורבותו בהם.