

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 2012-005

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה בכתובת
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 תלוות 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-20%-30% 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, התמיית 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 הכוללת לתצרוכת. בחמישון התחתון הוא עמד על כ-22% מסך ההוצאה לתצרוכת¹. משנת 2005 ועד דצמבר 2011 עלו מחירי המזון בישראל בשיעור ריאלי של כ-8%². 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)³. 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 במשרד 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)⁴, 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 מודד 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"ץ⁵, 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 עליה 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(3), 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. כל 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 מרד המחירים לצרכן עלה בכ-20%, ומרד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) עלה בכ-30% - משקלו במרד המחירים לצרכן עומד על כ-17%.

בשיעור ריאלי של 1.1% ו-3.6% בהתאמה בלבד⁷. בנק ישראל מצא כי "מחירי המזון בישראל בשנת 2008 היו גבוהים בכ-15% ממוצע 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"⁸.

שוק המזון בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה, וחמש חברות מזון שולטות בכ-44% ממנו. בענפי מזון ספציפיים כגון מוצרי חלב, לחם ודגנים ופסטות, 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. בחמישן התחתון הוא עמד על כ-22% מסך ההוצאה לתצרוכת לעומת כ-14% בחמישן העליון⁹. 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)¹⁰. 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 הסופיות¹¹. 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 "פערי 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 שבמירת 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"ת¹². 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 החוק¹³ קובעות כי החלת פיקוח על מחירי מוצרים תוגבל למקרים האלה: מוצרים או שירותים המסופקים על ידי מונופול¹⁴ 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' 144-154.
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 מצריך 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 השירות¹⁵.

בדצמבר 2011, בהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג, קיבלה הממשלה החלטה¹⁶ 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 בטווח הקצר". 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 54ב (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 במצבים של שוק ריכוזי או בתמחור 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 חדשים¹⁷, 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 הנתק 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 מחירי ריאלית¹⁸, 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 המפקח 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 במדרד 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 ממדרד 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 2011¹⁹ 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 יזומה 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.

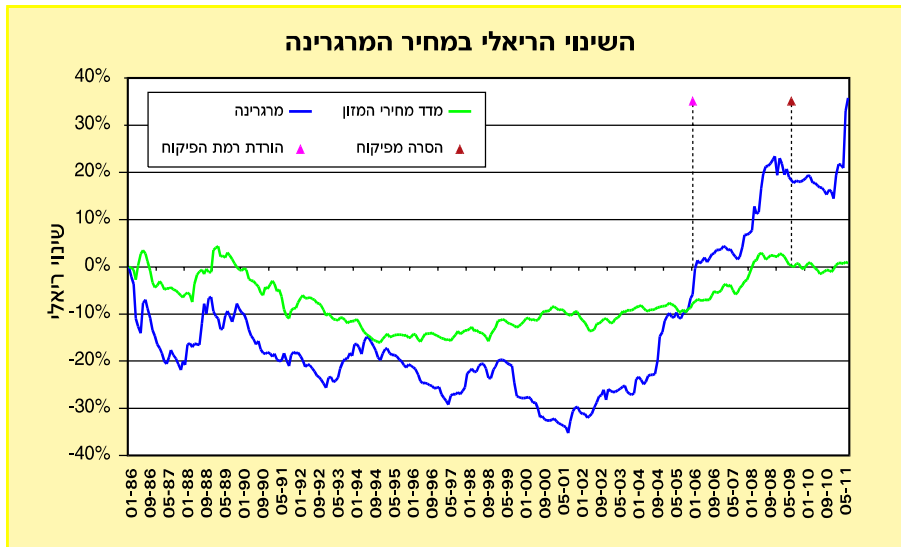
1. בפרק ז' לחוק נקבע כי על חברה אשר ברשותה מוצר המפוקח לפי פרק זה תחול חובת דיווח על רווחיות אחת לשנה, וכן חובת דיווח על מחירים אחת לתקופה אשר תיקבע בצו. הדיווח ייעשה במתכונת שהמפקח רשאי לקבוע ולפרסם ברשומות.

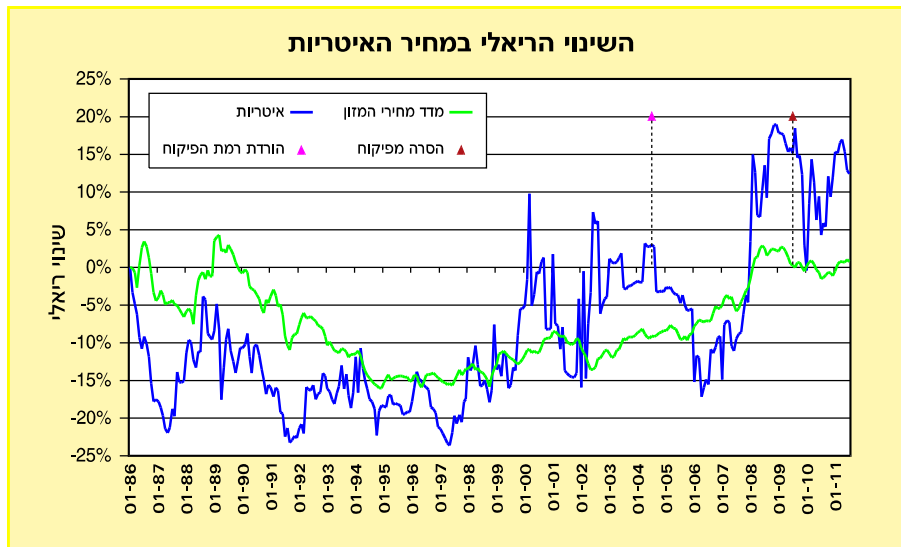
הביקורת העלתה כי משרד התמ"ת לא פרסם בצו את מתכונת הדיווח ואת המועדים לדיווח על המחירים. כן הועלה כי יחידת הפיקוח לא הקפידה לקבל דיווח על רווחיות אחת לשנה, ואף לא הגדירה בנוהל כלשהו מה עליה לעשות עם הנתונים המדווחים.

2. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בדומה להחלת פיקוח על מוצרים, אין ליחידת הפיקוח נהל 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:





התרחימים 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%²⁰, כוונה של מתחרים נוספים להיכנס לשוק, עליית מחיר תחליפי חלב האם שהייתה נמוכה מעליית מחיר החלב²¹ 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^{22,23}.

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 החלב²⁴.

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"²⁵.

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..."²⁶.

בשנת 2007 הגיש ארגון "לתת" עתירה לבג"ץ²⁷ 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 מקבוצת 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, יש 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 2012.²⁸ החוק מסדיר את הקמתה של מועצה ארצית לביטחון תזונתי,²⁹ 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..."³⁰. 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..."³¹. 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, ו' בחשון התשנ"ו, 30.10.95 עמ' 144-154.
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 הלבן 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"³², 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 אחיד, 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 61ב (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 משרדי 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, ושאוחד מהם הוא המפקח על המחירים. תפקידי ועדת המחירים הם כדלהלן: לייצג לשר טרם החלת פיקוח על מוצר וטרם קביעת מחיר של מוצר לפי פרק ה' לחוק, ולדון ולהחליט בבקשה להעלאת מחיר לפי פרק ו' לחוק כאשר העניין מובא בפנייה על ידי המפקח על המחירים על המחירים³³. 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 אימוץ 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 צוין 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 ועקרוני 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 המחירים³⁴. 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 המפוקח³⁵. נוסף לכך מפרסם משרד התמ"ת באתר האינטרנט שלו את רשימת מוצרי המזון שחל עליהם פיקוח.

בפסק דין של בית משפט השלום³⁶ 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 ותתופל במשרד, אך עד למועד סיום הביקורת, כארבע שנים אחרי מתן פסק הדין, טרם נעשה כן.

סקר שערך מינהל מחקר וכלכלה בשנת 2009³⁷ 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 2010³⁸ 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"³⁹. ב-22.1.12 קיימה ועדת השרים לענייני חקיקה דיון בהצעת החוק והחליטה להתנגד לה⁴⁰.

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) מדינת ישראל נ' רובינוב, 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 מסמיך 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, ויושם 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 הבית⁴¹. 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)⁴² 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 30%-70%, תינקט גישת 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 המשויות 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 שימוש 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 שתיקבע.

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 2011⁴³ 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.

ס ל ת שו מו ת

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 מיבוא 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.

43 החלטה מס' 3985 מ-18.12.11, ראו הערה 16.

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 לבצעה 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 להחלטות 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 לשינויו. 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 בנוהל 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 השפעתו 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ באותה תקופה נערכו גם 272 ביקורות יזומות על ידי מפקחי המחוז. תוצאותיהן של הביקורות היוזמות והתלונות שנבדקו מועברות לתובעים המחוזיים ולתובעת הראשית לשם החלטה על המשך הטיפול.

בשונה מעברות מסוימות בתחום הצרכנות, כמו למשל אי-הצגת מחירים⁴⁶, הפקעת מחירים איננה עברה שניתן להטיל בגינה קנס מינהלי⁴⁷. כך שאם נמצא כי נעברה עברה של הפקעת מחירים, כי אז בפני התובע של משרד התמ"ת עומדת אפשרות למתן התראה, הטלת כופר⁴⁸ 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 מחירים⁴⁹. 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(א) לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.

47 בהתאם לתקנות העבירות המנהליות (קנס-מינהלי - חיקוקי צרכנות), התשמ"ח-1988. קנס זה מייתר 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 להתלונן⁵⁰, 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 הוגן⁵¹.

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.

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.