

מבקר המדינה | היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה |
טבת התשפ"ד | ינואר 2024



משרד הכלכלה

הפיקוח על המחירים בענף המזון



הפיקוח על המחירים בענף המזון

רקע

רמת המחירים בישראל (במונחי כוח קנייה) גבוהה ב-27% בהשוואה לממוצע מדינות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD), והפער בענף המזון אף גבוה יותר ועומד על 37% (בהשוואה למדינות ה-OECD) ועל 51% בהשוואה למדינות האיחוד האירופי¹.

מסקירות שערך אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר במשך השנים 2015 - 2022², עלה כי יש רווחיות חריגה של יבואני המזון והטואלטיקה בישראל, ובייחוד בקרב עשרת היבואנים הגדולים. משרד מבקר המדינה מצא בשנת 2021 כי הריכוזיות בקבוצות מוצרים מסוימים בענף המזון היא גבוהה³. כל אלה יחד מצביעים על כך שמחיריהם של מוצרי מזון רבים בישראל, לרבות מוצרי מזון חיוניים, גבוהים בהשוואה למדינות אחרות בעולם, וכי פער המחירים נובע, בחלקו לפחות, מרווחיות חריגה כתוצאה מהיעדר תחרות מספקת (כך לדוגמה בקרב יבואני המזון והטואלטיקה הגדולים בישראל), ולא רק בשל תנאים ייחודיים של המשק הישראלי כגון גודל המשק ומיקומו הגיאוגרפי.

המדיניות הרצויה לטיפול בהיעדר תחרות - שאחת מתוצאותיו עלולה להיות רווחיות חריגה וגריפת רווחים עודפים - היא באמצעות קידום פתרונות מבניים המגבירים את התחרות בטווח הארוך. אולם בשוקים מסוימים שבהם לא ניתן לקדם שינויים מבניים או בפרק הזמן הנחוץ עד להבשלתם, החלופות הן מצומצמות. אחת החלופות היא הפעלת כלי הפיקוח על המחירים.

התכלית העיקרית לפיקוח על מחיריהם של מוצרים ושירותים בישראל היא למנוע הפקעת מחירים וגריפת רווחים עודפים. אלו מתאפשרים בשוקי מוצרים שאינם תחרותיים. בישראל מוטל פיקוח מכוח חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, על מחיריהם של מצרכים ושירותים בתחומים האלה: אנרגיה, תחבורה, בריאות, חינוך ומזון. נכון לשנת 2023 משרדי האוצר, הכלכלה והחקלאות מפקחים יחד על מחיריהם של 46 מוצרי מזון ברמות פיקוח שונות.

הפיקוח על המחירים מוטל מכוחם של צווים של השרים הרלוונטיים, כאשר קביעת רמות הפיקוח והמחירים המרביים (בהתאם לרמת הפיקוח) נקבעים לאחר שהשרים התייעצו עם ועדת המחירים, המורכבת מנציגי משרד האוצר ונציגי המשרד הרלוונטי. ועדות המחירים בענף המזון הן הוועדות המשותפות למשרדי האוצר והכלכלה ולמשרדי האוצר והחקלאות.

1 דברי ההסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, ה"ח 1443.
2 אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, רווחיות יבואני המזון והטואלטיקה ויוקר המחיה (פברואר 2022).
3 מבקר המדינה, דוח 71 (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון", עמ' 23.

נתוני מפתח

<p>8 - 9 שנים</p> <p>פרק הזמן שוועדות המחירים בענף המזון לא עדכנו את מחירי הבסיס (קביעת רמת מחיר וסל תשומות) למוצרי הלחם והחלב שבפיקוח (16 מוצרים שהם כ-52% ממוצרי המזון שבפיקוח "הדוק")</p>	<p>82% פער במחיר הלחם המלא</p> <p>בישראל (9.3 ש"ח) ל-500 גרם לעומת מחירו הממוצע בארבע מדינות השוואה (5.1 ש"ח) (ארה"ב, אנגליה, ניו-זילנד וספרד). מחיר הלחם מקמח מלא (חיטה מלאה), במונחי שוויון כוח קנייה, בישראל זהה למחירו בארצות הברית ויקר בכ-66% מממוצע המחירים בשלוש המדינות האחרות (אנגליה, ניו-זילנד וספרד), נכון לינואר 2021</p>	<p>46 מוצרי מזון בישראל</p> <p>נתונים לפיקוח מחירים ברמות שונות. מהם 20 מוצרים בפיקוח של משרד הכלכלה והתעשייה (מתוכם 13 מוצרים המשמשים כתשומה, בין השאר לענף המזון) ו-26 מוצרים בפיקוח של משרד החקלאות</p>	<p>51% 37% פער רמת המחירים</p> <p>של מוצרי מזון בישראל (במונחי כוח קנייה) בהשוואה למדינות האיחוד האירופי ולממוצע מדינות ה-OECD בהתאמה</p>
---	---	--	--



רק 2.5 מיליון ש"ח סך קנסות הכופר	8% בלבד	60% עלייה במחיר הממוצע של החמאה המיובאת	253%
שהטילה ועדת הכופר בגין 333 מקרי הפקעת מחיריהם המרביים של מוצרי מזון שהוטל עליהם פיקוח "הדוק", חלף להליך פלילי בשנים 2018 - 2021, כ-7,600 ש"ח לתיק כופר ממוצע בשנים אלו שהוא כ-0.8%-2.5% מהפדיון החודשי של קמעונאי מזון קטן	שיעור בתי העסק שמינהל אכיפה, מסחר ומדידה במשרד הכלכלה בחן בתחום הפקעת המחירים בענף המזון בשנת 2021 (1,200 מתוך 15,000)	מאז הסרת הפיקוח ה"הדוק" (קביעת מחיר) בסוף שנת 2021 ועד לסוף שנת 2022 (בממוצע עלייה של כ-21.5 ש"ח בממוצע לק"ג) ⁴ . זאת בהשוואה להתייקרות מתונה במחיר החמאה המקומית שעלה בכ-5.7% בלבד	פער המחירים הממוצע בין מחירי לחם מקמח חיטה מלא (2.17 ש"ח ל-100 גרם) למחירי הלחמים מקמח רגיל המפוקחים (0.84 ש"ח ל-100 גרם)

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2022 - פברואר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את עבודת ועדת המחירים המשותפת של משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה ושל משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, את עבודת המפקחים על המחירים במשרדי הכלכלה והחקלאות ואת פעילות האכיפה והפיקוח על מחירים מרביים שנקבעו מתוקף חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 במשרד הכלכלה וברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. בין השאר נבחנו הנושאים האלה: מדיניות הפיקוח על המחירים בענף המזון, יעילות הפיקוח על המחירים, שיקולי ועדת המחירים בהטלה, הסרה או שינוי רמת הפיקוח ויעילות האכיפה והפיקוח על החלטות וצווי הפיקוח.

4 לפי סקירה שפרסם משרד החקלאות בפברואר 2023, שינוי במחיר הממוצע (ולא שינוי מחירים בהשוואה לסל מוצרים קבוע), כך שהשינויים במחיר הממוצע לצרכן כוללים שינוי מחיר ושינויים בכמויות ובהרכב המוצרים.



בדיקות השלמה נעשו ברשות התחרות, במשרד הבריאות, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכן נערכו פגישות עם איגוד יצרני המזון בהתאחדות התעשיינים, עם יצרנים ומשווקים שמוצריהם נתונים לפיקוח מחירים ועם מומחה אקדמי בתחומי המשפטים והכלכלה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



מעקב אחר רווחיות ועלויות המוצרים המפוקחים - המפקח במשרד הכלכלה לא קיים מעקב סדור אחר פעילות המפוקחים (מאפיות הלחם, יצרן העמילן והגלוקו ויצרן המלח למשל) בהתאם לנוהלי ועדת המחירים, לא ביקש ולא קיבל דיווחי עלויות ורווחיות, כפי שהוגדרו בנוהלי עבודתו עבור כלל המוצרים המפוקחים בשנים 2018 - 2021. זאת ועוד, נכון לשנת 2023 הדוח האחרון בנושא הרווחיות והעלויות של מאפיות הלחם המפוקחות, הנמצא בידי המפקח במשרד הכלכלה, מעודכן לשנת 2017.



בחינת החלה של פיקוח על מחירי מוצרי מזון - נכון למועד סיום הביקורת (פברואר 2023) עלה כי שווקים ומקטעים שונים בענף המזון עדיין ריכוזיים למדי (נתח השוק המצרפי שהחזיקו עשרת הספקים הגדולים בענף המזון היה יותר מ-50% מכלל ענף המזון ומוצרי הצריכה), וכי יש פערי מחירים גדולים בענף בהשוואה למחירים במדינות המפותחות ובמדינות האיחוד האירופי (37%-51%, בהתאמה). עם זאת, בשנים 2018 - 2022 לא בחנו ועדות המחירים בענף המזון הכנסה של מוצרים חדשים לפיקוח⁵, למעט בחינה של רמת התחרות בשוק הלחם המלא. משכך, הן לא המליצו להטיל פיקוח מחירים "הדוק" (קביעת מחיר מרבי) או "רך" (מעקב ללא קביעת מחיר מרבי) על מוצרי מזון חדשים. נכון למועד סיום הביקורת אין מוצרים בענף המזון שהוכנסו לפיקוח "רך" (לפי פרק ז'), ואילו 15 מוצרים שהוחל עליהם פיקוח "הדוק" בעבר הורדו לפיקוח "רך", לצורך בחינת הרווחיות ומעקב. נוסף על כך משרד החקלאות צפוי לערוך בחינה בשנת 2023 בעניין הצורך בהמשך הפיקוח ההדוק על מוצרי החלב והביצים שבפיקוח (12 מתוך 26 המוצרים שבפיקוח המשרד).



היעדר נהלים ותבחינים להחלת פיקוח מתוקף העילות המנויות בסעיף 6(ב) לחוק הפיקוח - נוהלי ועדות המחירים בענף המזון אינם כוללים הנחיות ותבחינים מפורשים לצורך החלת כל אחד מתנאי סעיף 6(ב) לחוק הפיקוח: מוצר חיוני שיש צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור; מחסור במוצר עקב נסיבות יוצאות דופן; לשם בלימת האינפלציה או לשם השגת יעדי המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה. עוד עולה כי לא הוגדר בחקיקה, בהחלטות של משרדי הממשלה השונים או במסגרת נוהלי ועדות המחירים בענף המזון, רשימת מוצרים ושירותים חיוניים בענפים רבים במשק בכלל ובענף המזון בפרט, אף על פי שחלק ממוצרי המזון בסיסיים וחיוניים לכל אדם.

5 הכוונה למוצרים שנבחנו לראשונה בחלון הזמן שבין ינואר 2018 לדצמבר 2022, ולא למוצרים שהועדה המשיכה לדון בעניינם בהמשך לבחינות שהחלו בשנת 2016, כגון מרווח השיווק על פירות וירקות ומחירי תרכובות מזון לתינוקות ושהסתיימו במהלך שנת 2019 בהמלצה שלא להטיל פיקוח כלשהו.



פערים בביצוע מחקרים ומעקבים אחר רמות התחרות ומחירי מוצרים בפיקוח, שראויים לפיקוח או שהוצאו מפיקוח - נמצא כי בשנים 2016 – 2022 ערך המפקח במשרד החקלאות בחינות שוק, כמוגדר בנהלים של ועדות המחירים בענף המזון, באופן עצמאי ושלא במסגרת ועדת המחירים, הן על מוצרים שבפיקוח והן על אלה שאינם בפיקוח. מנגד, המפקח במשרד הכלכלה (דאז) לא ביצע ניתוח עיתי במהלך השנים הללו לצורך איתור מחירי מוצרים שנמצאים בפיקוח, ניתוחם ומעקב אחריהם (למעט בחינה עצמאית של מחירי השמרים שלא במסגרת עבודת הוועדה) או כאלה שראויים לפיקוח (למעט בחינה יחידה בשנת 2019 בשיתוף אגף אסטרטגיה במשרד הכלכלה).


פרסום דוחות של בעלי מונופולין בענף המזון - נכון למועד סיום הביקורת ובחלוף יותר מעשור מפרסום המלצות ועדת טרכטנברג והחלטת הממשלה 3984 (משנת 2011), שר הכלכלה אומנם מינה צוות לבחינת פרסום דוחות של חברה שהיא מונופול מוכרז שאיננה ציבורית, אך הצוות לא פרסם תזכיר חוק ולא הוטלה חובת פרסום דוחות כספיים על חברות מונופוליסטיות בכלל המשק ולא על ספקיות מזון גדולות, כהגדרתן בחוק המזון, שאינן ציבוריות.

ביצוע בדיקות לעדכון רמות המחירים וקביעת סל התשומות למוצרים המפוקחים (בדיקות בסיס) - עולה כי ועדות המחירים בענף המזון לא ביצעו בדיקות בסיס (רמות המחירים וסל תשומות) בהתאם לפרקי הזמן שנקבעו בנהלים ובמתודולוגיית הפיקוח. הועלה כי הבדיקות בעניין מוצרי החלב והלחמים המפוקחים לא עודכנו במשך 8 - 9 שנים בהתאמה לעומת שנתיים עד חמש שנים כמוגדר במתודולוגיית הפיקוח ובנהלי עבודת הוועדות בענף המזון (מוצרי החלב והלחמים המפוקחים הם כ-52% מהמוצרים שבפיקוח "הדוק" - 16 מוצרים מ-31 מוצרים). כמו כן, נכון למועד סיום הביקורת חלפו כחמש שנים ממועד עריכת בדיקת בסיס למחירי מוצרי החלב שבפיקוח, שלא אושרה ולא פורסמה לציבור, וכשש שנים מהפעילות הכספית שעליה היא נשענת, כך שקיים ספק רב אם בדיקה זו עוד משקפת נכונה את עלויות המחלבות שמייצרות את המוצרים המפוקחים.

פרקי הזמן לביצוע עדכון שוטף למחירי המוצרים המפוקחים (הצמדה) - עלה כי עדכון שוטף של מחירי מוצרי החלב וביצי המאכל בשנים 2021 - 2022 התבצע בפרקי זמן ממושכים (בין 153 ל-280 ימי עבודה) ממועד פניית המפוקחים או ממועד הדיון הראשון בוועדת המחירים - חקלאות ועד להיתר העלאה בצו על ידי שרי האוצר והחקלאות. ועדת המחירים - חקלאות הגישה את המלצותיה בתוך פרק הזמן שהוקצב לה בחוק או בחריגה קלה (4 ימי עבודה), והעיכוב חל בשלב שבין העברת המלצת הוועדה לשרים ועד לחתימת השרים על צווי העדכון. פרק הזמן מהמלצת הוועדה ועד להיתר העלאה בצו על ידי שרי האוצר והחקלאות ארוך פי 2.4 - 5.2 מפרק הזמן שהוקצב לוועדת המחירים לגבש את המלצתה לשרים (45 ימי עבודה). עוד עלה כי עדכון שוטף ללא הצורך בחתימה על צו של השרים נעשה בפרקי הזמן הקבועים בחוק ובפרק זמן קצר (30 ימי עבודה במוצע) במידה ניכרת (משך הזמן מתקצר ב-86%) בהשוואה לעדכון שוטף המצריך חתימה של השרים על צו (232 ימי עבודה במוצע).


החלת פיקוח על מחיר הלחם המלא - הגם שכבר בשנת 2014 משרד הבריאות העלה את הצורך בצריכת לחם מלא על פני לחם רגיל לשם הקטנת תחלואה ושיפור הבריאות, ועדת המחירים - כלכלה פרסמה בשנת 2021 את המלצתה שלא להטיל פיקוח כלשהו על מחירי הלחם המלא, בלי שהתייעצה עם רשות התחרות ובלי שנעשתה בחינה מלווה על

ידי יועץ חיצוני בדבר רמת התחרות והריכוזיות בשוק הלחם מקמח מלא. נכון למועד סיום הביקורת, לא קיים פיקוח על מחירו של הלחם המלא, והוא עומד בממוצע על פי 2.58 ממחירו של לחם רגיל בפיקוח (0.84 ש"ח לעומת 2.17 ש"ח ל-100 גרם, ללא מע"ם).

הפיקוח על מחירי הלחם הרגיל (לחם מפוקח) - ועדת המחירים - כלכלה לא בחנה  את רמת התחרות בשוק הלחמים המפוקחים יותר מ-20 שנים מאז החלת חוק הפיקוח בשנת 1996 ועד לשנת 2019. עוד עלה כי במסגרת בדיקת עדכון שוטף למחירי הלחם המפוקחים בשנת 2022, ועדת המחירים מצאה כי יש צורך להפחית את מחיר הלחם הלבן ב-0.7%. אולם הפחתת מחיר של מוצר שבפיקוח לפי פרק ו' איננה בסמכותה והיא רשאית להמליץ לשרים על העברת המוצר לפיקוח לפי פרק ה' לפרק זמן קצר לצורך כך. הוועדה לא המליצה על הידוק רמת הפיקוח לצורך הפחתת המחיר, בין היתר כי קיימת מגמה מתמשכת של צמצום צריכת לחם לבן מפוקח בכלל האוכלוסייה (היקף הייצור של לחם לבן פרוס וארוז מתוך הייצור של כלל הלחמים המפוקחים פחת מ-0.8% בשנת 2015 ל-0.4% בשנת 2017).

השפעת הוצאת מחירי החמאה מפיקוח "הדוק" - לפי סקירה שפרסם משרד  החקלאות, המחיר הממוצע של חמאה מיובאת עלה בכ-60% מאז הוצאתה מפיקוח "הדוק" בנובמבר 2021 ועד דצמבר 2022. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי באנגליה עלה המחיר הממוצע לצרכן של חמאה בחפיסה במשקל 250 גרם בכ-29% מיוני 2019 עד סוף שנת 2022 (כ-31% בשנת 2022 לבדה); בארצות הברית עלה המחיר הממוצע לצרכן של חמאה בחפיסה במשקל כ-450 גרם בכ-23%, מיוני 2019 עד סוף שנת 2022 (כ-38% בשנת 2022 לבדה). לצד זאת, יש לציין כי מאז יוני 2022 ועד לפברואר 2023 חלה ירידה מתמשכת במחיר הסיטונאי של חמאה במערב אירופה (לרבות אנגליה) מחיר זה ירד בכ-16%.

ביקורות ואכיפת המחירים המפוקחים - חלה ירידה במספר תיקי האכיפה שנפתחו  בשנת 2021 (127) לעומת מספר התיקים שנפתחו בשנים 2018-2019 (1,574); מספר תיקי הכופר הצטמצם מ-118 בממוצע בכל שנה בין 2018 - 2019 ל-32 תיקים בשנת 2021 (ירידה של כ-73%); בשנים 2018 - 2021 רק 27% מתוך תיקי הביקורת שבהם נמצאו הפרות של מחירי הפיקוח שהועברו ממינהל אכיפה, מסחר ומדידה במשרד הכלכלה אל מחלקת התביעות במשרד הכלכלה הבשילו לכדי צעדי ענישה (609 תיקים, מהם 68 תיקים שהסתיימו בהתראה, 208 כתבי אישום שהוגשו ו-333 תיקי כופר); כ-90% מתיקי החקירה שלא הבשילו לכדי צעדי ענישה שהעביר המינהל למחלקת התביעות בשנים 2018 - 2019 התבררו במחלקת התביעות ונסגרו בעילה של היעדר אשמה; בביקורת הפנימית שנערכה במשרד הכלכלה על עבודת המינהל בשנת 2021 נמצא שבשנת 2019 בכ-78% מתיקי החקירה שהועברו למחלקת התביעות נדרשו השלמות חקירה מהותיות. נתונים אלו עשויים להעיד על היעדר אפקטיביות באכיפה.

הרתעה בענישה בגין הפקעת מחירים - הכופר החיצוני והשכיח במדגם (3,900 ש"ח)  והכופר הממוצע לשנים 2018 - 2021 (7,600 ש"ח) נמוכים הן ביחס לתקרת הקנס בחוק סדר הדין הפלילי (13% - 26%, בהתאמה) והן ביחס לפדיון של העוסקים בענף (0.4% - 2.5%). שיעור הכופר הנמוך ביחס לתקרה שנקבעה בחוקי העונשין וסדר הדין הפלילי (226,000 ו-29,200 ש"ח, בהתאמה) וביחס לפדיונות של עסקים קטנים בענף המזון (304,000 - 954,000 ש"ח) עלול שלא להרתיע את העוסקים בענף מלהפר את החוק ולהביא לפגיעה בצרכנים.



הכרזה על מונופולין ואכיפת "עילת המחיר המופרז" בחוק התחרות - רשות התחרות
הכריזה בשנת 2023, על מונופול בענף המזון (מגוון מוצרי תה במגזר הקמעונאי) ואכפה את עילת המחיר המופרז בדרך של הטלת עיצום כספי בסך של 8 מיליון ש"ח לפי חוק התחרות, לראשונה משנת 1996 ומאז גילוי הדעת בעניין זה משנת 2014, על חברה שפועלת מחוץ לענף המזון. אכיפה זו עשויה לתרום לריסון כוחם ורווחיותם של בעלי מונופולין בכלל הענפים, לרבות בענף המזון.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שמשרד האוצר, משרד החקלאות ומשרד הכלכלה יבחנו עם רשות התחרות שימוש בכל הכלים העומדים לרשותם לצורך התמודדות עם בעיית יוקר המחיה באמצעות פתרונות מבניים כגון הרחבת היבוא ובמידת הצורך יבחנו שילוב פיקוח מחירים כפתרון ביניים עד שפתרונות מבניים אלו יבואו לידי ביטוי בדמות הרחבת התחרות (מספר השחקנים בענף המזון).

מומלץ כי משרד האוצר, משרד המשפטים ורשות התחרות ישלימו עם משרד הכלכלה, שעליו הוטל לבחון בהחלטת הממשלה משנת 2011 את הצורך בפרסום דוחות כספיים של חברות מונופוליסטיות שאינן ציבוריות, את בחינת נושא פרסום הדוחות הכספיים של ספקי מזון גדולים שיש להם פעילות כספית מהותית בענף המזון ובהתאם לכך יקדמו הסדרה.

מומלץ כי לצורך קביעת רמת הפיקוח על מוצרי מזון, ועדות המחירים בענף המזון ייוועצו ברשות התחרות, בייחוד בבחינת רמת התחרות בשוקי מוצרי מזון שיש להם חשיבות בכלל ולבריאות הציבור בפרט כמו הלחם המלא.

מומלץ כי ועדת המחירים - חקלאות תבחן עם רשות התחרות אם יש רווחיות חריגה ביבוא החמאה ואת המקור לרווחיות, אם היא קיימת, במקטע השיווק/היבוא (מכירה לקמעונאי) או במקטע הקמעונאי (המכירה לצרכן הסופי), ובהתאם לכך יפעלו להדק את הפיקוח.

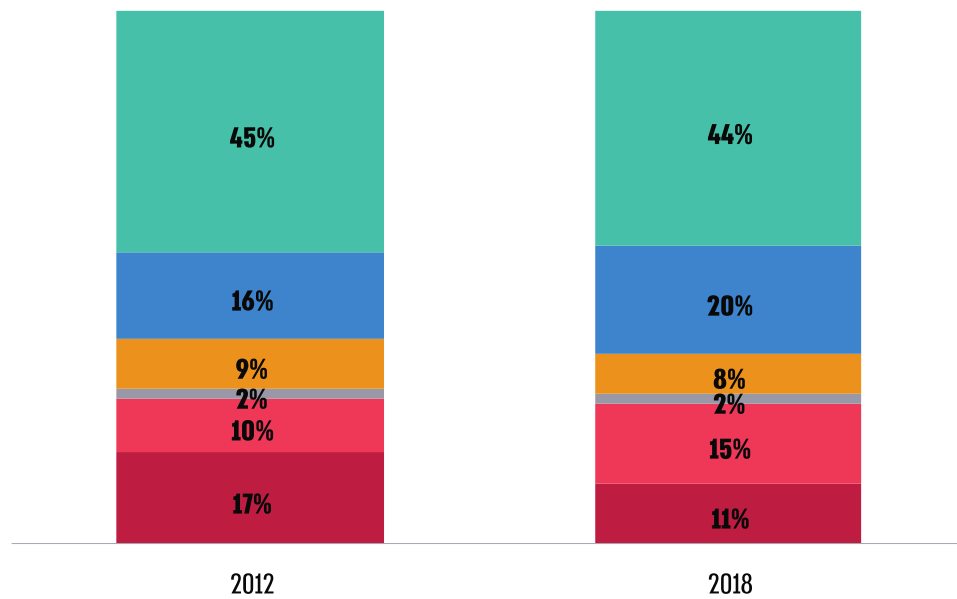
על המפקח במשרד הכלכלה לעקוב באופן סדור אחר פעילות המפוקחים במוצרים השונים ולדרוש דיווחים כספיים על אודות העלויות והרווחיות, לפי נוהלי ועדות המחירים בענף המזון, כפי שהדבר נעשה על ידי המפקח במשרד החקלאות.

מומלץ כי ועדות המחירים בענף המזון יבחנו מפעם לפעם את הצורך להכניס מוצרי מזון חדשים לפיקוח מחירים "רך" (לפי פרק ז') על מוצרים מסוימים שיתכן שיש לפקח עליהם מתוקף העילות המנויות בחוק הפיקוח, משיקולי היעדר תחרות וריכוזיות בכלל ובשל היעדר תחרות במוצרים חיוניים בפרט.

מומלץ כי משרד הכלכלה יבחן צעדים להגברת יעילות הפיקוח וההרתעה, בין השאר באמצעות ייזום הליכי תיקון חוק הפיקוח והוספת כלי אכיפה מינהליים בהתאם להחלטת

הממשלה 1898 משנת 2014, כפי שהדבר נעשה בעבר בחוק התחרות ובחוק הגנת הצרכן. עוד מומלץ כי ועדת הכופר תבחן את אפקטיביות סכומי הכופר שהיא מטילה.

ההוצאה היחסית על לחמים של משקי בית המשתייכים לחמישון ההכנסה התחתון (הנמוך ביותר), 2012 ו-2018

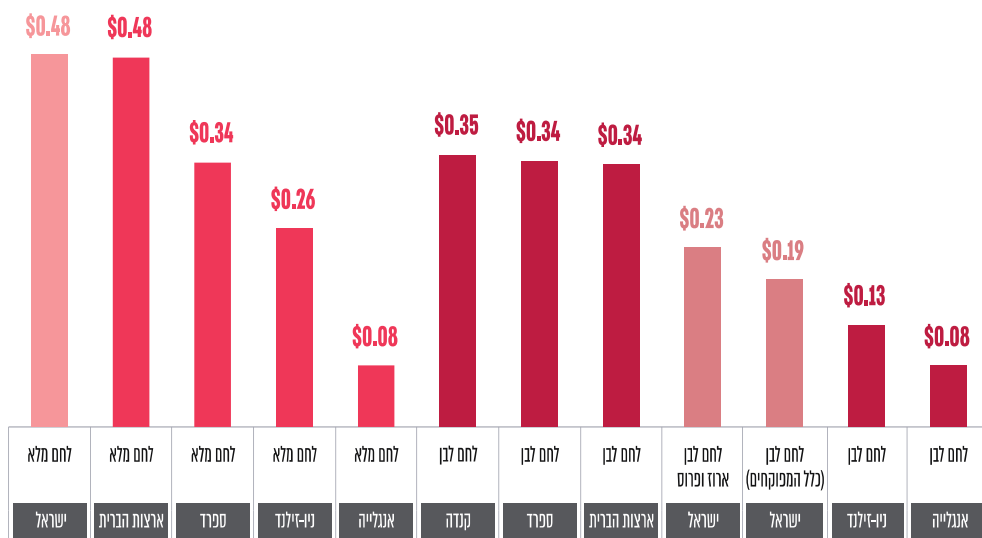


■ פיתות ■ לחמניות וכעכים ■ חלה רגילה ומתוקה ■ לחם קל ■ לחם מיוחד ■ לחמים מפוקחים

על פי החלטת ועדת המחירים - כלכלה בנושא בדיקת בסיס למחירי הלחם המפוקחים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מחירי הלחמים מקמח מלא והלחמים המפוקחים בישראל ובכמה מדינות בעולם, ללא מיסים עקיפים, בהתאמה ל-100 גרם ובמונחי שוויון כוח קנייה, ינואר 2021



על פי נתוני ועדת המחירים ונתונים בין-לאומיים כמפורט בנספח ב', בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

מזון הוא צורך חיוני ויש לו השפעה מכרעת על רווחת הפרט ובריאותו ועל ההוצאה הממשלתית על שירותי הרווחה והבריאות. ההוצאה של משק בית ממוצע בישראל על מזון, כולל פירות וירקות (2,818 ש"ח מתוך ההוצאה הכוללת על תצרוכת - 15,990 ש"ח), היא ההוצאה השלישית בגודלה בסל הצריכה של משק בית ממוצע (כ-18%). חלק ממוצרי המזון שבפיקוח הם מוצרי בסיס שהאוכלוסיות הראויות לקידום בחברה צורכות אותו ויש לוודא כי הקמעונאים לא מפיקעים את מחיריהם.

תכליתו העיקרית של חוק הפיקוח על המחירים בכלל ובענף המזון בפרט היא מניעת הפקעת מחירים ופגיעה ברווחת הצרכנים, בעיקר כתוצאה מהיעדר תחרות, תוך שמירה על תשואה הוגנת למפוקחים, בעיקר תעשיינים וחקלאים בענף המזון בישראל. לאחר קביעת מחירים המרבי של המוצרים, מינהל אכיפה, מסחר ומדידה במשרד הכלכלה אוכף את קיומם בשווקים (המחיר לצרכן).

בחינה של עבודות ועדות המחירים והמפקחים על המחירים בענף המזון הצביעה על שתי מגמות עיקריות: האחת צמצום הפיקוח "ההדוק" (לפי פרקים ה' - ו') על מוצרי מזון שהיו מפוקחים זה שנים, והאחרת אי-בחינת הטלת פיקוח על מחירי מוצרים חדשים באמצעות פיקוח "רך" לצורכי מעקב ובקרה (פרק ז'). מגמות אלו התרחשו למרות העדויות על ריכוזיות גבוהה בענף המזון בישראל, על רווחיות חריגה במקטעים מסוימים בענף המזון ובפרט בקרב עשרת היבואנים הגדולים בענף המזון והטואלטיקה ועל פערי מחירים גדולים בישראל בהשוואה לעולם במוצרי מזון (37% (בהשוואה למדינות ה-OECD) ועל 51% בהשוואה למדינות האיחוד האירופי) ובתוכם גם מוצרי מזון כגון לחמים מקמח מלא.

מבדיקה של אכיפת המחירים המרביים בקרב הקמעונאים נמצא שבשנים 2018 - 2021 רוב תיקי האכיפה (61% - 93%) שהעביר המינהל למחלקת התביעות נסגרו מחוסר אשמה. עוד נמצא כי הכופר הממוצע שהוטל בשנים 2018 - 2021 (7,600 ש"ח) נמוך ביחס לתקרה שנקבעה בחוקי העונשין וסדר הדין הפלילי וביחס לפדיונות של עסקים קטנים בענף המזון, וכי הוא עלול שלא להרתיע את העוסקים בענף מלהפר את החוק ולהביא לפגיעה בצרכנים.

המשק הישראלי עודנו ריכוזי ולא תחרותי בשוקי מוצר רבים ובייחוד בענף המזון. מומלץ כי ועדות המחירים והמפקחים בענף המזון יגבירו את המעקב אחר השווקים השונים (בעבודתם השוטפת בשלב המקדים להטלת פיקוח "רך" או "הדוק"), בשים לב לשינויים בהעדפות הצרכנים בשנים האחרונות, וכי בתוך שוקי המוצר נעדרי התחרות שמסתמנת בהם רווחיות חריגה יתמקדו במוצרים חיוניים עם תועלות חיוביות לצרכן ולחברה, כגון תועלות בריאותיות וחיוק הביטחון התזונתי (למשל לחם מלא).

