

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 בממוצע) במידה ניכרת (משך הזמן מתקצר ב-86%) בהשוואה לעדכון שוטף המצריך חתימה של השרים על צו (232 ימי עבודה בממוצע).

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.

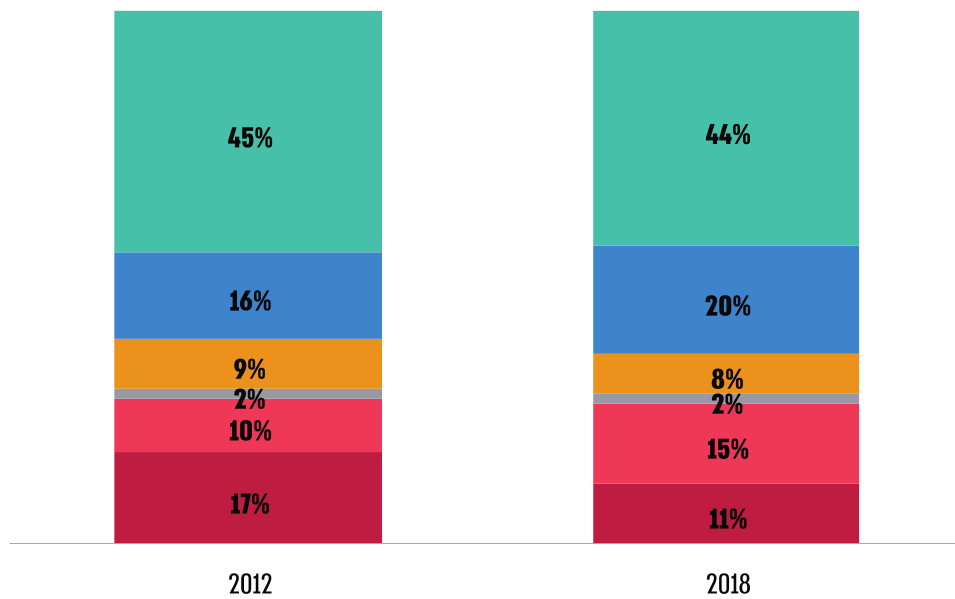
על המפקח במשרד הכלכלה לעקוב באופן סדור אחר פעילות המפוקחים במוצרים השונים ולדרוש דיווחים כספיים על אודות העלויות והרווחיות, לפי נוהלי ועדות המחירים בענף המזון, כפי שהדבר נעשה על ידי המפקח במשרד החקלאות.

מומלץ כי ועדות המחירים בענף המזון יבחנו מפעם לפעם את הצורך להכניס מוצרי מזון חדשים לפיקוח מחירים "רך" (לפי פרק ז') על מוצרים מסוימים שייתכן 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

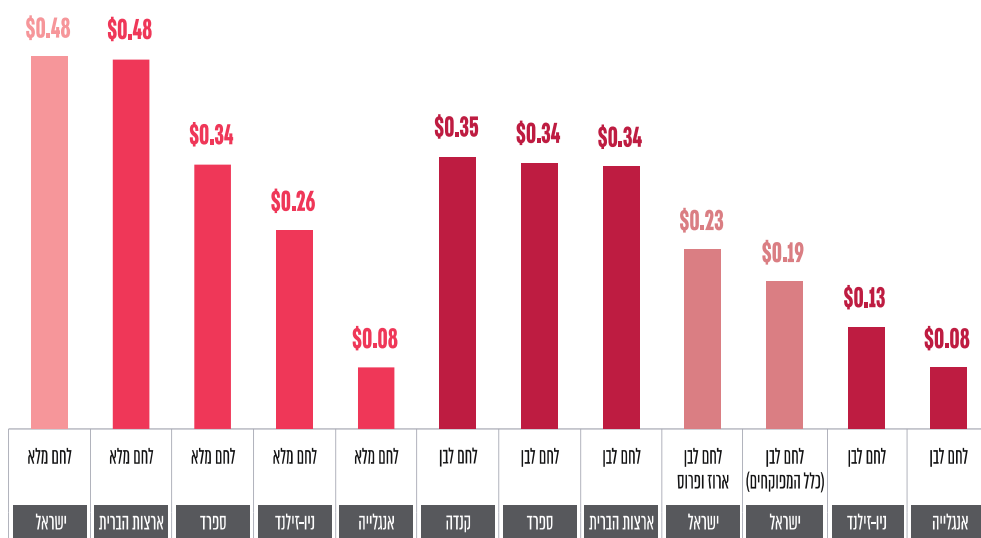


■ פיתות ■ לחמניות וכעכים ■ חלה רגילה ומתוקה ■ לחם קל ■ לחם מיוחד ■ לחמים מפוקחים

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).



הפיקוח על המחירים בענף המזון

מבוא

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, היא ההוצאה השלישית בגודלה בסל הצריכה של משק בית ממוצע (כ-18%)⁶. תכליתו העיקרית של הפיקוח על המחירים בכלל ובענף המזון בפרט היא מניעת גריפת רווחים עודפים ופגיעה ברווחת הצרכנים, בעיקר כתוצאה מהיעדר תחרות, תוך שמירה על תשואה הוגנת למפוקחים, בעיקר תעשיינים וחקלאים בענף המזון בישראל.

לפי בדיקה שערך צוות בין-משרדי בהובלת משרד האוצר בשנת 2021 לצורך קידום רפורמה ביבוא, בין השאר בענף המזון, רמת המחירים בישראל (במונחי כוח קנייה) גבוהה ב-27% בהשוואה לממוצע מדינות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (להלן - OECD) והפער בענף המזון אף גבוה יותר ועומד על 37% (בהשוואה למדינות ה-OECD) ועל 51% בהשוואה למדינות האיחוד האירופי⁷. עוד עלה מסקירות שערך אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר לאורך השנים 2015 - 2022⁸, כי יש רווחיות חריגה של יבואני המזון והטואלטיקה בישראל ובייחוד בקרב עשרת היבואנים הגדולים.

ממצאים אלה עקביים לאורך השנים האחרונות ולכל המאוחר מאז שנת 2011, אז התעוררה בישראל מחאה חברתית על רקע יוקר המחיה הגואה במגוון תחומים וגם בענף המזון. הוועדה המרכזית שעסקה בהתמודדות הממשלתית עם יוקר המחיה היא הוועדה "לשינוי חברתי כלכלי", בראשות הפרופסור מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג), והיא התכנסה בשנת 2011. מסקנות ועדת טרכטנברג היו הבסיס לתוכניות ממשלתיות שהובילו ממשלות ישראל לצורך התמודדות עם יוקר המחיה בענף המזון. אולם לפי דוח ביקורת של משרד מבקר המדינה משנת 2021⁹, הריכוזיות בענף המזון, שעליה הצביעה ועדת טרכטנברג כאחד ממחוללי יוקר המחיה בענף המזון, נותרה גבוהה בקבוצות מוצרים מסוימות גם בשנת 2021.

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 עשרת היבואנים הגדולים בענף

6 אחרי ההוצאה על שירותי דיור ושירותי תחבורה ותקשורת, בהתאמה. בשנת 2019 שיעור ההוצאה על מזון, כולל פירות וירקות, היה 17.6% מההוצאה לתצרוכת בשנת 2019 (כ-2,818 ש"ח) בהשוואה ל-17.5% בשנת 2018 (כ-2,753 ש"ח). הלמ"ס, סקר הוצאות הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2019 (יולי 2022).

7 השוואת המחירים נערכה על פי השוואת המחירים לפי שוויין כוח קנייה שערך ה-OECD בשנת 2017. השוואה לפי שוויין כח קניה עלולה לייצר הטיות, בין השאר בשל שינויים בשערי המטבע המקומי מול מטבעות זרים שמקורם לאו דווקא בהבדלים בכח הקנייה ומהבדלים בסלי הצריכה בכל מדינה. אולם לפי שעה אין מדד מקובל אחר המשמש להשוואת רמות מחירים בין מדינות שונות.

8 אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, רווחיות יבואני המזון והטואלטיקה ויוקר המחיה (פברואר 2022).

9 מבקר המדינה, דוח 171 (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון", עמ' 23.

המזון והטואלטיקה לפי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר), ולא רק בשל תנאיו הייחודיים של המשק הישראלי כגון גודל המשק ומיקומו הגיאוגרפי.

המדיניות הרצויה לטיפול בהיעדר תחרות - שאחת מתוצאותיו עלולה להיות רווחיות חריגה שמובילה להאמרת מחירים - היא באמצעות קידום פתרונות מבניים המגבירים את התחרות בטווח הארוך¹⁰. אולם בשווקים מסוימים שבהם לא ניתן לקדם שינויים מבניים או שאי אפשר לחולל שינויים בפרק הזמן הנחוץ עד להבשלתם, החלופות הן מצומצמות ובין השאר אפשר להפעיל את כלי הפיקוח על המחירים. פיקוח על המחירים עשוי לפתור תוצר אחד של בעיית היעדר התחרות, הפקעת המחירים, עם זאת הוא מוגבל ביעילותו בין השאר בגלל פערי מידע ומורכבות אמידת העלויות והרווחיות.

משנקבע מנגנון פיקוח "הדוק" (קביעת רמת מחיר והיתר לשינויו) לפי חוק הפיקוח חשוב להבטיח תשואה הוגנת למפוקחים, שכן אלמלא הבטחת תשואה הוגנת למפוקחים עלולה להתרחש תופעה הפוכה שתביא לגרעת מתחרים בטווח הארוך ובכך לצמצום התחרות, שאחת מתוצאותיה היא העלאת מחירים.

הפיקוח על מחיריהם של מצרכים ושירותים עוגן בחקיקה החל מתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל, עבר התאמות ועוגן בחוק הישראלי לאחר קום המדינה בשנת 1957, והוא מבוצע נכון לשנת 2023 מכוח חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח). ממשלת ישראל מפקחת על מחיריהם של מצרכים ושירותים בתחומים שונים: אנרגיה, תחבורה, בריאות, חינוך ומזון. נכון לשנת 2023 משרדי האוצר, הכלכלה והחקלאות מפקחים יחד על מחיריהם של 46 מוצרי מזון ברמות פיקוח שונות.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2022 - פברואר 2023 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את עבודת ועדת המחירים המשותפת של משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) ושל משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), את עבודת המפקחים על המחירים במשרדי הכלכלה והחקלאות ואת פעילות האכיפה והפיקוח על מחירים מרביים שנקבעו מתוקף חוק הפיקוח 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.

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

¹⁰ דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ספטמבר 2011), עמ' 166; דוח הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה (יולי 2012), עמ' 24; "הצוות מאמין כי הדרך לתיקון כשלי שוק היא באמצעות קידום תחרות ואילו פיקוח על המחירים הוא פתרון מומלץ רק כאשר הוא זמני בלבד עד להשלמת כלל הפעולות אשר הומלצו ע"י הצוות".



מדיניות הפיקוח על המחירים

הפיקוח על המחירים ותכליתו

הפיקוח על המחירים עד שנת 1996

הפיקוח על המחירים בישראל החל בשנות השלושים של המאה העשרים. כך, פקודת צרכי אוכל ומצרכים הכרחיים, (פיקוח), מס' 34 לשנת 1939 (להלן - פקודת הפיקוח) התירה לנציב העליון להטיל פיקוח בצו על כל "צורך אוכל" או "מצרך הכרחי"¹² בארץ ישראל או בחלקים ממנה אם שורר או עלול לשרור בהם מחסור או בשל חשש להפקעה בלתי צודקת במחיריהם¹³.

תקנות ההגנה (מניעת רווחים מופקעים), 1942 (להלן - תקנות מניעת רווחים)¹⁴, השלימו את פקודת הפיקוח, והן כללו בין השאר איסור על קמעונאי לסרב למכור במחיר המוצג ואיסור למוכר למכור מצרך במחיר המותר למוכר "יותר מכדי רווח הוגן על אותה מכירה"¹⁵. בדברי ההסבר לתקנות נכתב כי עד לחקיקתן נועדו תקנות ופקודות קודמות שהטיל השלטון הבריטי בארץ לצורך פיקוח על מחירי המצרכים הכרחיים ביותר, ואילו בתקנות אלה קבע השלטון הבריטי "כי במכירתו של מצרך אסור לו למוכר להרוויח רווח מופקע".

בשנת 1957 נחקק בכנסת חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ז-1957 (להלן - חוק הפיקוח הישן), והוא החליף את החקיקה המנדטורית. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי פקודת הפיקוח וסעיפים מתקנות ההגנה¹⁶ "הן הבסיס המשפטי לפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים. תכליתן למנוע הפקת רווח בלתי הוגן במכירת מצרכים או בשירותים".

- 11 מוגדר בפקודת הפיקוח כ"כולל כל מצרך או בעל חי המשמשים למאכל וכל מצרך המשמש לשייח לבני אדם, וכל סמי רפואה וכל חומר שנהגים לכלול אותו בהרכבו של מצרך אוכל לבני אדם, והוא כולל גם חומרים ותבלין נותני טעם, וכל גידולי קרקע במחובר או בתלוש, אך אין הוא כולל מים שאינם מסוג מי-סודה ומים מינרליים מלאכותיים".
- 12 הוגדר ככל מצרך המפורט ברשימה של "פקודת המצרכים הכרחיים (מלאי), מס' 35 לשנת 1939", כפי שהכריז הנציב העליון.
- 13 הנציב העליון הוסמך למנות מפקחים לצורך יישום פקודת הפיקוח ואכיפתה, והם היו רשאים, בין היתר, לקבוע מחיר מרבי שבו מותר למכור מוצר בר-פיקוח, אם בסיטונאות ואם בקמעונאות; לאסור את המסחר במצרך בר-פיקוח שצו חל עליו ולהגבילו; לצמצם את המסחר הסיטונאי והקמעונאי בכל מצרך בר-פיקוח באמצעות רישיונות.
- 14 חקיקה ראשית מנדטורית שעם הקמתה של מדינת ישראל הפכה לחלק מהמשפט הישראלי.
- 15 סעיף 7 בתקנות מניעת רווחים. בדברי ההסבר לתקנות מניעת רווחים צוין כי מחיריהם של מצרכים הנחוצים לציבור "לצורכי היום-יום", שלא הוטל עליהם פיקוח, עלו בשיעור ניכר, ולא רק בשל עלייה בעלויות ייצורם או הבאתם, אלא גם בשל "הרצון להרוויח רווחים מופקעים".
- 16 לרבות תקנות ההגנה (מניעת רווחים מופקעים), 1944.



חוק הפיקוח הישן הוחל על מצרכים¹⁷ ועל שירותים¹⁸, כאשר תחולתו¹⁹ הוגבלה לתקופה שבה שורר במדינה מצב חירום מתוקף הכרזה לפי הוראת סעיף 9(א) בפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948²⁰.

בשנת 1972 נערך תיקון בחוק הפיקוח הישן - (תיקון מס' 3) - במסגרתו נוסף לחוק פרק שני - יציבות מחירים. במסגרת התיקון הורחבה העילה להטלת הפיקוח לצורך "פעולה חיונית" ולהגדרת מונח זה בחוק נוספה מטרה נוספת: "לקיום יציבות של מחירים או של שכר שירותים". תכלית תיקון החוק הייתה להסדיר את הפיקוח על יציבות מחיריהם של מצרכים ושירותים חיוניים, בשל הלחצים האינפלציוניים שפקדו את המשק באותם ימים, או על מצרכים בשווקים מונופוליסטיים וריכוזיים המונעים תחרות חופשית בשוק²¹. לשם כך ניתנו לשר²² שתי סמכויות נוספות: (א) לאסור בצו העלאת מחירים של מצרכים ושירותים אשר יפורטו בצו, זולת אם ינתן היתר להעלאה; (ב) לקבוע בצו רשימת מוצרים ושירותים שאין איסור להעלות את מחיריהם, אך חובה להודיע על כך מראש למשרד האחראי (היתר העלאה בהודעה מראש).

בעקבות האינפלציה הגבוהה שהייתה בישראל בתחילת שנות השמונים של המאה העשרים, ב-1985 החליטה הממשלה על תוכנית לייצוב המשק²³ ולשם כך התקינה תקנות²⁴ שאיפשרו להקפיא את מחירי כל המצרכים והשירותים, כך שהיה ניתן להעלות את מחירם רק בהיתר של שר האוצר ושר המשרד האחראי לתחום. באוקטובר 1985 נכנס לתוקף חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985 (להלן - חוק היציבות). בחוק צוי²⁵ כי "הוראות חוק זה באות להוסיף על חוק הפיקוח [הישן], והן יחולו על אף האמור בכל דין אחר". בסעיף 11 לחוק היציבות נקבע כי "לעניין חוק הפיקוח [הישן], כל מצרך הוא מצרך בר פיקוח וכל שירות הוא שירות בר פיקוח", ובתוספת השנייה והשלישית לחוק נקבעה רשימת מוצרים ושירותים שהוחרגו מהחוק. תוקף החוק נקבע בתחילה עד יוני 1986, אולם הוא הוארך מפעם לפעם עד לשנת 1996.

- 17 "כל חי, דומם או צומח, בין תלוש ובין מחובר, לרבות מים ומחצבים ולמעט קרקעות ובניינים וכל דבר שדיני הפיקוח על מטבע חוץ חלים עליו".
- 18 "לרבות כל שירות לזולת, וכן שעשוע ציבורי כמשמעותו בפקודת השעשועים הציבוריים, 1935, וכל עשייה במצרכים למען הזולת, לרבות בנייה, בין לצורך עצמי ובין לצרכים אחרים, אך עבודתו של עובד שכיר אינה בגדר שירות למעבידו".
- 19 סעיף 2 בחוק הפיקוח הישן.
- 20 לפי סעיף 9(א) לפקודה, "אם ייראה הדבר למועצת המדינה הזמנית, רשאית היא להכריז כי קיים במדינה מצב של חירום, ומשנתפרסמה ההכרזה בעתון הרשמי, רשאית הממשלה הזמנית למלא ידי ראש הממשלה או כל שר אחר להתקין תקנות לשעת חירום ככל אשר ייראה לו לטובת הגנת המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים".
- 21 בדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק נכתב: "הכוונה היא שמפעל בעל מחזור שנתי גדול, או שהשפעתו על השוק רבה, אף אם אינו בעל מונופולין או צד להסדר כובל, יחויב למסור הודעה מראש על כוונתו להעלות את מחירי מוצריו. אם השר הנוגע בדבר יהיה בדעה שהעלאת המחיר אינה מוצדקת, או שהיא עלולה להשפיע לרעה על ענפי משק חיוניים, יהיה הוא רשאי לאסור בצו את העלאת המחיר".
- 22 כל אחד משרי הממשלה שהוסמך על ידה לצורך ביצוע החוק.
- 23 תוכנית שהנהיגה ממשלת ישראל ב-1985 להתמודדות עם משבר האינפלציה שהגיעה בשנת 1984 ל-400%.
- 24 תקנות שעת חירום (יציבות מחירים במצרכים ובשירותים) (מס' 3), התשמ"ה-1985.
- 25 סעיף 18 בחוק היציבות - "עדיפות החוק".



הפיקוח על המחירים משנת 1996 ועד היום

בשנת 1996 נחקק חוק הפיקוח²⁶. בהצעת החוק נכתב כי חוק הפיקוח הישן החליף דינים קודמים בלי לשנות מהותית את ההסדרים שנקבעו בהם. חוק הפיקוח הישן אפשר לכאורה להכריז על כל מצרך ועל כל שירות כנתונים לפיקוח מחירים בכפוף להוראותיו, והדבר הביא לשימוש נרחב בחוק. כך גם חוק היציבות חל על מוצרים רבים, למעט אלה שהורגו. עוד נכתב בהצעת החוק כי החוקים הקודמים לא התאימו עוד לצורכי הפיקוח על המחירים בשנות התשעים, משום שהם לא הגבילו את העילות להטלת הפיקוח ובכך לא עלו בקנה אחד עם תפיסות החקיקה שהתפתחו מאז שלפיהן חוקים מסוג זה נדרשים לשם השגת תכלית ראויה והתערבות ממשלתית שאינה עולה על הנדרש.

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 כי "בפרק הזמן שקדם לחקיקת חוק הפיקוח, התגבשה הסכמה בקרב קובעי מדיניות ובספרות הכלכלית כי הפיקוח על המחירים הוא כלי מוגבל וכי לו חסרונות רבים".

נוסף על כך חל שינוי גם בנסיבות להפעלת החוקים הקודמים - חוק הפיקוח הישן - מכוח הכרזה על מצב חירום עם קום המדינה, וחוק היציבות שהוגבל בזמן בהתאם לפרק הזמן שבו הוא נחקק. עם בלימת האינפלציה ובמשך השנים שחלפו מאז כניסת חוק היציבות לתוקף הוחרגו רוב המצרכים והשירותים ממנו. למרות החרגת מוצרים רבים מפיקוח, נכון לשנת 1995, חוק הפיקוח הישן וחוק היציבות חלו על מאות מצרכים ושירותים בתחומים שונים, ובהם כ-70 מצרכים ושירותים מתחומי התעשייה, התרופות, ימי אשפוז, תעריפי נסיעה, חשמל ומוצרי דלק, חלב ומוצריו וביצי מאכל.

בהצעת חוק הפיקוח הוגדרו התכליות להטלת פיקוח מחירים:

1. בשווקים שבהם אין תחרות משוכללת יוטל פיקוח מחירים על מוצרים בשל החשש שמחיריהם יהיו גבוהים לעומת המחירים שהיו נקבעים אילו הייתה מתקיימת בשווקים אלה תחרות. היעדר תחרות עלול לפגוע ביעילות הכלכלית במשק וברוחות הציבור, "בייחוד כאשר מדובר במוצרים או שירותים שחיוניותם גבוהה"²⁷. אם כן, הפיקוח נועד לצמצם את הרווח העודף שממנו נהנה היצרן, רווח עודף שבפועל בא על חשבון הצרכן.
2. פיקוח על מוצרים אחדים הנחשבים לחיוניים ולבסיסיים ושיש מדיניות חברתית של הממשלה בפיקוח על מחיריהם, וכן לצורך מניעת האמרת מחיריהם של מוצרים ושירותים שבהם חל מחסור לפרק זמן מסוים.

26 חקיקת חוק הפיקוח כללה את תיקונו של חוק הפיקוח הישן (תיקון מס' 20) באמצעות סעיף 41 לחוק הפיקוח. ההצעה המקורית הייתה פרק בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1996, אולם לבסוף הופרד חוק הפיקוח מהחוק האמור בשל מורכבותו ובשל הרצון להעמיק בו ללא לחץ של זמן.

27 "פגיעה זו ברווחת הציבור מתבטאת הן במחירים גבוהים עבור מוצר או שירות, הן באיכותם הירודה והן בכמותם הנמוכה לעומת מצב אופטימלי של שוק משוכלל. המטרה העיקרית של הפיקוח על מחירי מונופול או על מחירי מוצר שלגביו קיימת ריכוזיות בשוק, הינה למנוע פגיעה בהקצאה יעילה של משאבי המשק בכללותו. זאת על ידי פיקוח המונע את הרווח העודף ממנו נהנה היצרן, רווח עודף אשר בא למעשה על חשבון הצרכן" (מתוך דברי הסבר להצעת חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1995, ה"ח הממשלה 2436, 145).



3. השגת יעדי המדיניות המקרו-כלכלית של הממשלה לריסון האינפלציה בתקופות שבהן שיעורי האינפלציה גבוהים או לשם מניעת התפרצות שכזו, מפני ששליטה על שינויי המחירים במשק היא כלי חשוב לייצוב המחירים;
4. מניעת הגדלת תקציב המדינה בשל העלאת מחיריהם של מוצרים המסובסדים מהתקציב ולצורך בקרה על השגת יעדי הסבסוד ועל היקפיו.

עילות הפיקוח על המחירים

להלן התנאים להחלת חוק הפיקוח על מצרך או שירות בהתאם להוראות סעיף 6(א) לחוק הפיקוח, לפיהם השרים רשאים להטיל פיקוח באמצעות צו על מצרך או על שירות, כתוצאה מהיעדר תחרות באספקתם או בשל תמיכה מתקציב המדינה (להלן - סעיף 6(א)):

1. הוכרז לגביו מונופולין לפי סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק התחרות). לפי הצעת חוק הפיקוח, ניתן להטיל פיקוח מחירים על מוצרים או על שירותים שניתנים (נרכשים) על ידי מונופול (מונופסון) שהוכרז על ידי הממונה על התחרות (להלן - הממונה), ואם לא הוכרז על ידו, אף במקרה של נתח שוק נמוך מ-50% באספקה או ברכישת המוצר, אם נמצא כי יש בידי השפעה מכרעת בשוק²⁸;
2. קיים לגבי המוצר או השירות ריכוז באספקה או ברכישה בידי אדם אחד או בידי שני בני אדם או יותר, במידה שבשלה יש לריכוז כאמור השפעה ניכרת בשוק; בדברי ההסבר לסעיף 6(א)(2) נכתב כי יש אפשרות שהממונה יכריז על ריכוז באספקה או ברכישה של מוצר או שירות בידי יותר מאדם אחד כעל מונופולין²⁹;
3. בין ספקי המוצר או השירות או בין רוכשי המוצר או השירות אין תחרות או שקיימת ביניהם תחרות מועטה בלבד. סעיף זה מרחיב את העילות להטלת הפיקוח גם לשוקים שבהם פועלים ספקים רבים, אם אין ביניהם תחרות ממשית בפועל, ולא רק למקרים ייחודיים של שווקים מונופוליסטיים או ריכוזיים;
4. ניתנת לגבי המוצר או השירות תמיכה מתקציב המדינה. סעיף זה נועד לאפשר בקרה על השגת יעדי התמיכה מתקציב המדינה³⁰.

28 בשנת 2019 נוספה חלופה לנתח השוק בהגדרת המונח מונופולין בחוק התחרות, והיא כוללת גם "אדם המחזיק כוח שוק משמעותי [ראו פרק ניתוח רמת התחרות בשוק מסוים להלן] ביחס לאספקת נכסים או רכישתם, או ביחס למתן שירותים או רכישתם".

29 בשנת 2011 נוסף פרק חדש לחוק התחרות שיוחד לטיפול בריכוז באספקה של מוצרים ושירותים או ברכישתם מאת יותר מאדם אחד - קבוצות ריכוז. במסגרת זו ניתנה לממונה על התחרות הסמכות להכריז על קבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים ושבידיהם ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים או מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם, כקבוצת ריכוז ועל כל אחד מחבריה כחבר בקבוצת ריכוז, בהתקיים התנאים המפורטים בחוק התחרות.

30 עוד נקבע כי הפיקוח יכול לחול על מצרך או על שירות שהממונה על התחרות קבעה כי התקיים בו הסדר כובל. כמו כן, הפיקוח יכול לחול על חלק מהמדינה, אם נמצא כי שוררים בו תנאים ייחודיים. עוד נכתב בהצעת החוק כי במקרים רבים מתקיימת יותר מעילה אחת להטלת הפיקוח. לדוגמה, הצורך בפיקוח על המחירים במעונות יום נובע מכך ששלושה ארגונים הפעילו (נכון למועד הצעת החוק) חלק גדול ממעונות היום באופן שמאפשר ריכוזיות גבוהה בענף וכן מכך שהתעריפים מסובסדים על ידי המדינה.



בסעיף 6(ב) לחוק הפיקוח מנויים תנאים נוספים לפיהם רשאים השרים להחיל צו פיקוח מחירים, באישור הממשלה, על מוצר או על שירות (להלן - סעיף 6(ב)):

1. הוא חיוני ויש צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור. בדברי ההסבר לחוק נכתב כי יש מקרים שבהם המצרך או השירות הוא חיוני במידה שלא ניתן או שקשה להימנע מצריכתו, ושבנסיבות אלה יכול הספק להעלות מחירים מעבר למוצדק ולפגוע ברווחת הציבור³¹;
2. יש צורך בפיקוח על מחירו בשל מחסור בו עקב נסיבות יוצאות דופן;
3. יש צורך בפיקוח על מחירו מטעמים של בלימת אינפלציה או השגת יעדי המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה.

חוק הפיקוח ריכז את התנאים להטלת פיקוח מחירים שלא הוגדרו בחוק הפיקוח הישן והחליף חלק מסעיפיו, אולם סעיפים מסוימים בחוק הפיקוח הישן נותרו בתוקף, בין השאר בכל הקשור לאכיפת חוק הפיקוח כפי שיורחב בפרק פיקוח ואכיפת חוק הפיקוח.

מינוי מפקחים על המחירים ותפקידי ועדות המחירים בחוק הפיקוח

לפי הוראת סעיף 2(א) בחוק הפיקוח, בכל משרד שבתחום אחריותו מוצרים או שירותים שהחוק הוחל עליהם, ימנה השר האחראי מפקח על המחירים (להלן - המפקח). היה ואין שר אחראי לתחום שבו הוטל פיקוח, יהיה המפקח על המחירים במשרד הכלכלה אחראי גם לתחום זה. ועדת המחירים מורכבת משני עובדי משרד האוצר, אחד מהם ממונה ליושב ראש הוועדה³², ומשני עובדי המשרד שבתחום אחריותו נמצא המוצר או השירות, אחד מהם הוא המפקח. בכל דיון של הוועדה ישתתף נציג אחד לפחות מכל משרד ובכל החלטה חייב לתמוך נציג אחד לפחות מכל משרד (משרד האוצר והמשרד השותף לוועדה). הקשר של הוועדה עם המפקחים יהיה באמצעות המפקחים. בענף המזון פועלות שתי ועדות: ועדת המחירים המשותפת של משרדי האוצר והכלכלה (להלן - ועדת המחירים - כלכלה) וועדת המחירים המשותפת של משרדי האוצר והחקלאות (להלן - ועדת המחירים - חקלאות) (שתי הוועדות ייקראו להלן - ועדות המחירים בענף המזון).

תפקידה העיקרי של ועדת המחירים (כלל הוועדות, לרבות בענף המזון) להמליץ לשרים הרלוונטיים על רמת הפיקוח מתוקף העילות המנויות בחוק הפיקוח, לרבות הכנסה והוצאה מפיקוח.

31 לדוגמה, בהצעת חוק הפיקוח נכתב כי נהוג (או וגם נכון למועד סיום הביקורת) לפקח על המחירים בגני הילדים, שכן זהו שירות שחיוניותו גבוהה ולכן המדינה מפקחת על מחיריהם.

32 סעיף 3 בחוק הפיקוח. מהצעת חוק הפיקוח עולה כי המעורבות הרבה של שר האוצר ואנשי משרדו נדרשת משום שבפיקוח על המחירים יש לבחון שיקולים של תועלת כלכלית כלל-משקית, לרבות השפעות אינפלציוניות אפשריות, ולא דווקא תועלת בענף מסוים. אם הבקשה הועברה לדיון בוועדת המחירים, במסגרת זו תינתן החלטה בתוך 20 ימי עבודה ממועד ההודעה על דיון בוועדת המחירים או בתוך 20 ימי עבודה נוספים אם התבקשו נתונים נוספים.



בחוק הפיקוח נקבעו שלוש רמות של פיקוח על המחירים:

1. פרק ה' בחוק הפיקוח: קביעת מחירים (להלן - פרק ה') - קביעת מחירים ועדכונם תהיה בצווים חתומים על ידי השרים (שר האוצר והשר הרלוונטי), לאחר שהתייעצו עם ועדת המחירים. השרים רשאים שלא לקבל את המלצת הוועדה, אך עליהם לנמק זאת בכתב. מפוקח שנקבע מחיר למוצרו רשאי להגיש בקשה לשינוי המחיר. ועדת המחירים תדון בבקשה ותעביר את המלצתה לשרים בתוך 45 ימי עבודה מיום הגשתה. לדוגמה, מחירי הביצים ומוצרי החלב שבפיקוח מפוקחים לפי פרק זה של החוק.
 2. פרק ו' בחוק הפיקוח: בקשה להעלאת מחירים (להלן - פרק ו') - ספק המוצר (או השירות) המבקש להעלות את מחירו של המוצר (או השירות) המפוקח יודיע למפקח על כוונתו. אם המפקח אינו מתנגד לשינוי, אזי יוכל הספק להעלות את מחיר המוצר (או השירות) אחרי פרקי הזמן שהוגדרו בחוק. בתוך פרקי הזמן הנקובים רשאי המפקח להודיע שהוא מבקש לדון בבקשה של הספק לשינוי מחיר בוועדה³³. היה והמפקח לא הודיע על כוונתו לדון בבקשה בוועדה, הוא רשאי להתיר העלאת מחיר בשיעור נמוך מזה שהתבקש או להתנגד לבקשה. לפי פרק זה, על החלטת המפקח או על החלטת ועדת המחירים רשאי המפוקח לערור בפני ועדת הערר³⁴. לדוגמה, מחירי הלחמים שבפיקוח מפוקחים לפי פרק זה של החוק.
 3. פרק ז' בחוק הפיקוח: דיווח על רווחיות ומחירים (להלן - פרק ז') - ספק המוצר או השירות מחויב בדיווח על הרווחיות למפקח. דיווח כאמור יאפשר למפקח לעקוב אחר הרווחיות והמחירים באותו תחום, ואם יתברר כי הרווחיות והמחירים עולים מעבר למוצדק, הוא יוכל להמליץ לשרים להעביר את המוצר או את השירות לרמת פיקוח הדוקה יותר, לפי פרק ה' או פרק ו'. לדוגמה, מחירי החמאה "הרגילה" הועברו מפיקוח "הדוק" לפיקוח "רך" בשנת 2021.
- קביעת רמת הפיקוח תיעשה בצו של השרים הרלוונטיים לנושא, לאחר התייעצות עם ועדת המחירים. אם לא התקבלה ההמלצה של הוועדה ברוב הדרוש בחוק, תעבור הסמכות בעניין לוועדת הערר לפרק זמן שנקבע בחוק, ובחלוף פרק זמן זה יהיו רשאים השרים להפעיל את סמכותם בלי לקבל את ההמלצה של הוועדה.
- שר האוצר והשר הממונה על התחום הוסמכו בחוק הפיקוח לקבוע את המחיר או המחיר המרבי למוצר או לשירות, את שיעורי השינוי המותרים במחירים, או את הרווח המרבי שמוותר להפיק ממכירת המוצר או השירות לאחר קבלת המלצת ועדת המחירים או בהיוועצות עימה. שר האוצר ושר הכלכלה הוסמכו אף לקבוע שיעור העלאה אחיד לכל המוצרים והשירותים שבפיקוח או למרביתם, לדוגמה כשגובר החשש להתפרצות אינפלציונית.

33 אם הבקשה הועברה לדיון בוועדת המחירים, במסגרת זו תינתן החלטה בתוך 20 ימי עבודה ממועד ההודעה על דיון בוועדת המחירים או בתוך 20 ימי עבודה נוספים אם התבקשו נתונים נוספים.

34 לפי חוק הפיקוח, ועדת הערר מורכבת משלושה חברים: מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל המשרד שבתחום אחריותו הוטל הפיקוח וחבר בסגל האקדמי בחוג לכלכלה של מוסד להשכלה גבוהה שמינה שר האוצר.



עילת המחיר המופרז בחוק התחרות

חוק התחרות העמיד לרשות התחרות כלי אכיפה שונים על פעולותיהם של בעלי מונופולין וקבוצות ריכוז, בין השאר בתחום המחירים³⁵.

הוראת סעיף 29א(א) בחוק התחרות קובעת איסור לפיו בעל מונופולין לא ינצל לרעה את מעמדו בשוק באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור. סעיף 29א(ב)(1) קובע בין היתר, כי קביעה של רמת מחירי קניה או מכירה בלתי הוגנים של הנכס או של השירות שבמונופולין היא ניצול מעמד לרעה³⁶ סעיף זה נוסף בתיקון לחוק התחרות משנת 1996 (בסמוך לחקיקת חוק הפיקוח), אך לא הוגדר בו מהו מחיר בלתי הוגן. בשנים 2014 - 2017 פרסמה רשות התחרות שני גילויי דעת³⁷ בעניין האיסור על גביית מחיר בלתי הוגן כלפי מעלה (להלן - מחיר מופרז) - הפקעת מחירים וגריפת רווחים עודפים בידי מונופול.

בשנת 2014 פרסם הממונה דאז לראשונה גילוי דעת בנושא גביית מחיר מופרז שבו נכתב כי "האיסור על גביית מחיר מופרז היא בין הנורמות המרכזיות החלות על בעל מונופולין, הנובעות ממעמדו הייחודי בשוק שמטרתן מניעת פגיעה בציבור הצרכנים וליבוי בעיית יוקר המחיה"³⁸. עוד נכתב כי משמעות אכיפת האיסור על גביית מחיר מופרז אינה זניחת קידום התחרות לטובת משטר של פיקוח מחירים, שכן לפיקוח מחירים יש תכליות נוספות מלבד הטיפול בכשלי תחרות והוא נעשה מראש, ואילו אכיפת המחיר המופרז נעשית בדיעבד. לפי גילוי הדעת, מלאכת ההוכחה של גביית מחיר מופרז היא מורכבת ומצריכה משאבים רבים. לכן בבואו לאכוף את האיסור ישקול הממונה בין היתר את נסיבות היווצרות המונופול; את סיכויי האכיפה, לדוגמה סיכויי האכיפה גבוהים יותר כשגביית המחיר המופרז מתרחשת לאורך תקופה ארוכה וכשהנזק לצרכנים גדול יותר; את מאפייני המוצר - מוצר שבמונופולין משתייך לקבוצת מוצרי הבסיס שבסל מוצריו של הצרכן הפרטי או מוצר אשר חשיבותו בחיי היום-יום של הצרכן הפרטי גבוהה יותר.

בשנת 2017 פרסמה הממונה דאז³⁹ גילוי דעת מעודכן בעניין האיסור על גביית מחיר מופרז⁴⁰. בפתח גילוי הדעת ציינה הממונה כי האיסור על גביית מחיר מופרז משתייך לחשש מפני ניצול לרעה⁴¹, חשש שאין הסכמה גורפת לגבי אכיפתו בדיני התחרות בעולם. לדעת הממונה דאז,

35 לדוגמה, לפי סעיף 30.א לחוק התחרות - הסדרת פעולות מונופולין - "ראה הממונה כי כתוצאה מקיומו של מונופולין או מהתנהגותו של בעל מונופולין, נפגעת התחרות בעסקים או נפגע הציבור, רשאי הוא לתת לבעל המונופולין הוראות בדבר הצעדים שעליו לנקוט כדי למנוע את הפגיעה". לפי החוק, פגיעה בתחרות בעסקים ובציבור היא כל פגיעה הנוגעת בין השאר למחיר של נכס (מוצר) או של שירות.

36 חוק התחרות מונה בסעיף 29א(ב) ארבע חזקות חלוטות שהן בגדר ניצול מעמד לרעה של בעל מונופולין.

37 גילויי הדעת פורסמו על ידי שני ממונים שונים. גילויי הדעת הם כללים מנחים, אך הם אינם מחייבים את הממונה בכל מקרה פרטי.

38 רשות התחרות, גילוי דעת 1/14: האיסור על גביית מחיר מופרז על ידי בעל מונופולין (אפריל 2014), עמ' 6.

39 הממונה החליפה את הממונה שפרסם את גילויי הדעת בעניין המחיר המופרז בשנת 2014.

40 רשות התחרות, גילוי דעת 1/17: שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים באכיפת האיסור על גביית מחיר בלתי הוגן גבוה (פברואר 2017). גילוי הדעת הזה החליף את גילויי הדעת של הממונה משנת 2014.

41 סעיף 29א(ב)(1) יכול להתפרש בשני אופנים: מחיר בלתי הוגן כלפי מעלה (מחיר מופרז) או מחיר בלתי הוגן כלפי מטה (מחיר טורפני). האיסור על גביית מחיר טורפני מעלה חשש לדחיקת מתחרים, והוא משתייך לחששות מפני הדרת מתחרים, ואילו מחיר מופרז משתייך לחששות מסוג ניצול.

התערבות ישירה במחיר גבוה שנגבה על ידי בעל מונופולין אינה מונעת פגיעה בתחרות או מקדמת תחרות, אך היא מצמצמת את הפגיעה ברווחת הצרכן הנובעת מהיעדר תחרות.

בגילוי הדעת משנת 2017 הפנתה הממונה דאו לדין האירופאי האוסר על גביית מחיר מופרז, אך ציינה כי אכיפת האיסור מתבצעת לעיתים רחוקות ובאופן מרוסן, וזאת בשל מתן עדיפות לאכיפה מוכוונת תחרות ובשל הקשיים שבאכיפת איסור זה. עוד הוסיפה הממונה כי התרופות המקובלות בדיני התחרות לפגיעה ברווחת הצרכן וברווחה המצרפית הן מניעת היווצרותן של מכשלות לתחרות, למשל באמצעות צמצום חסמי הכניסה או המעבר בשווקים אלו. עם זאת, הממונה הכירה באפשרות שבמקרים מסוימים פתרונות אלה אינם אפשריים בישראל וכי ניתן לרפא חלק מהפגיעה באמצעות אכיפת האיסור.

עוד צוין בגילוי הדעת כי לאיסור על גביית מחיר מופרז, שהוא פיקוח מחירים בדיעבד, חסרונות שיש לתת להם משקל בעיצוב מדיניות האכיפה, בין השאר בצד המהותי פיקוח מחירים מצנן תמריצים להשקעה וחדשנות; בצד המעשי אכיפת האיסור מצריכה משאבים רבים וסיכויי ההצלחה שלה אינם גבוהים; בצד המוסדי ספק אם רשות התחרות היא הגורם המתאים ביותר לפקח על מחירים, זאת בהשוואה לוועדות המחירים הפועלות מתוקף חוק הפיקוח כמו גם מאסדרים ענפיים בעלי סמכויות פיקוח על המחירים. נוסף על כך, אכיפת האיסור פותרת את עניין המחיר בלבד, בשעה שבעל המונופולין יכול להפחית את איכות המוצרים, לדוגמה.

הממונה סיכמה את עמדתה כי נוכח כל אלה ובצד ההכרה בקיומו של האיסור על גביית מחיר מופרז על ידי בעל מונופולין, תיעשה אכיפת האיסור בזירות ובמקרים ייחודיים, לפי המדרג שלהלן: בשוק שבו מתקיימת תחרות מעטה ושנשלט על ידי חברה מונופוליסטית תיבחן תחילה האפשרות לתקן את המצב באמצעות תהליך תחרותי, בין השאר בעזרת מתן יעוץ בנושא תחרות למשרדי הממשלה. אם הרשות לתחרות לא תמצא פתרון תחרותי ואם היא תמצא כי התערבותה במחיר לא תפגע בתחרות, היא תבחן האם המחיר הוא מופרז בהשוואה למחיר שהיה נגבה בתנאי תחרות. שיקול מרכזי באכיפת האיסור על גביית מחיר מופרז יהיה הנזק הישיר שעשוי להיגרם לצרכנים, לדוגמה אם בעל מונופולין יגבה מחיר מופרז לאורך זמן ואם המוצר משתייך לקבוצת מוצרים חיוניים בעיני הצרכנים או כשמדובר בתשומה חיונית לכמות גדולה של מצרכים ושירותים אחרים.

פיקוח על מחירים מתוקף חוקים ותקנות אחרים

ממשלת ישראל ורשויותיה מפקחות על מחיריהם (תעריפיהם) של מספר שירותים חיוניים, בעיקר בתחום התשתיות והאנרגיה, מתוקף חוקים ייעודיים ולא במסגרת חוק הפיקוח, להלן כמה מהם:

1. תעריפי החשמל, לרבות תעריפי שירותים חד-פעמיים, נקבעים על ידי רשות החשמל שהוסמכה לכך בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.
2. תעריפי המים והביוב נקבעים על ידי רשות המים מתוקף חוק המים, התשי"ט-1959.
3. רשות הגז הטבעי במשרד האנרגיה קובעת את המחירים שבעל רישיון הולכת גז טבעי ראשי לגבות בגין שירותי ההולכה (סעיף 36(א) בחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002).
4. חלק מתעריפי שירותי התקשורת הנייחים נקבעים על ידי משרד התקשורת בתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שימוש ברשת בזק ציבורית של מפ"א), התשע"ה-2014.



5. שרי האוצר והחקלאות קובעים את מחיר חלב בקר גולמי, בשער הרפת, שהמחלבות משלמות ליצרני החלב המיוצר במסגרת מכסת הייצור שנקבעה להם (להלן - מחיר המטרה). עקרון חישוב מחיר המטרה של החלב הגולמי (ומכסת הייצור) נקבע בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011. קביעת מחיר המטרה הוחרגה מחוק הפיקוח לתקופת מעבר של שמונה שנים עד לשנת 2019, אשר הוארכה עד לסוף שנת 2023. מחיר המטרה הוא מחיר מזערי, ואילו מחירים שנקבעים מתוקף חוק הפיקוח והחוקים שפורטו לעיל הם תעריפי שירותים שונים, והם מחירים מרביים או מחירים קבועים.

מלבד הפיקוח על מחיריהם של שירותים שונים בתחומי האנרגיה, החשמל והמים במסגרת חוקים אחרים, הוגדרו כמה שירותים בתחומי האנרגיה, התחבורה, התקשורת והפיננסיים בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן - חוק הריכוזיות) כ"תחומי תשתית חיונית".

הפיקוח על המחירים בכלל ועל מחירי המזון בפרט בישראל החל עוד בימי המנדט הבריטי (שנות השלושים), נמשך בתקופת החירום ששררה במדינת ישראל עם הקמתה (שנות הארבעים), הורחב בהמשך בעקבות ההתפרצות האינפלציונית בשנות השמונים וצומצם עם הירידה בשיעורי האינפלציה באמצע שנות התשעים במסגרת חוק הפיקוח. מהסקירה עולה כי התכלית העיקרית של חוק הפיקוח, כפי שצוינה בחוק הפיקוח הישן, היא מניעת השאת רווח בלתי הוגן, ובחוק הפיקוח נוספו עילות ותכליות שנבעו בין השאר מהאינפלציה החריגה שפקדה את מדינת ישראל בעשור שקדם לחקיקתו, מהצורך בפיקוח על מוצרים שחיוניים לציבור ומהצורך בפיקוח על מוצרים ושירותים שלהם השפעה על תקציב המדינה. נוסף על כך, לחשש מגריפת רווחים בלתי הוגנים בשווקים נעדרי תחרות יחודה התייחסות גם בחוק התחרות. לקבוצה של שוקי המוצרים נעדרי התחרות שהם מוצרים חיוניים ניתן דגש בחוקי הפיקוח (מ-1957 ומ-1996), בגילויי הדעת של רשות התחרות ובחוקים אחרים שבאמצעותם מפקחת ממשלת ישראל על מחיריהם של שירותים חיוניים.

נכון למועד סיום הביקורת, מוטל פיקוח מחירים ברמות שונות מכח חוק הפיקוח על מחיריהם של כ-69 מוצרים ושירותים⁴² בתחומי האנרגיה, הבריאות, החינוך, התחבורה ו-46 מוצרי מזון, בין השאר מוצרי מזון הנחשבים למוצרי יסוד כגון: ביצי מאכל, חלב ולחם.

42 שנבחנו בהחלטות של ועדת המחירים בתקופה שבין ינואר 2018-אוגוסט 2022. זהו קירוב למספר המוצרים והשירותים הכולל אך איננו הנתון הכולל המדויק, שכן שירותים שונים בענפים מסוימים קובצו יחד וכן יש מוצרים ושירותים שבפיקוח שלא נבחנו על ידי ועדת המחירים בתקופה זאת, מלח מאכל למשל. מספר מוצרי המזון שבפיקוח הוא מספר סופי שנאסף ממשרדי החקלאות והכלכלה.

ועדת המחירים והמפקחים על המחירים בענף המזון

הצורך בפיקוח מחירים: פיקוח מחירים, קידום התחרות ובעיית יוקר המחיה בענף המזון

בהוראות סעיף 6(א) בחוק הפיקוח רוכזו כמה מבני שוק שהם נעדרי תחרות (מונופולין וקבוצות ריכוז) שבגין כל אחד מהם רשאים השרים להטיל פיקוח מחירים לאחר שהתייעצו עם ועדת המחירים. היעדר התחרות בשווקים עלול לאפשר לגבות מחירים "על-תחרותיים"⁴³ ובכך להשיא רווחיות עודפת ביחס לעלויות. לתופעת יוקר המחיה בכלל ובענף המזון בפרט השפעות שליליות על רמת החיים ועל סוגיות חברתיות-כלכליות כמו עוני ואי-שוויון, שכן נוכח העובדה שמזון הוא צורך קיומי-בסיסי שלא ניתן להימנע מצריכתו ברמה מסוימת, עליית מחירי המזון משפיעה יותר על השכבות ברמה כלכלית-חברתית נמוכה באוכלוסייה, כי הן מוציאות יותר על מזון מהכנסתן הפנויה באופן יחסי⁴⁴. היעדר התחרות, שאחת מתוצאותיו היא האמרת מחירים, הוא מהגורמים שמלבים את בעיית יוקר המחיה בישראל זה שנים רבות במגוון תחומים וגם בענף המזון.

בשנת 2011 התעוררה בישראל מחאה חברתית על רקע יוקר המחיה. בעקבות המחאה מינתה ממשלת ישראל ועדות שונות שבחנו ענפים מסוימים, לרבות ענף המזון, המשפיעים באופן מהותי על יוקר המחיה, והמרכזית שבהן הייתה ועדת טרכטנברג. בדוח ועדת טרכטנברג נכתב כי "ענף זה [המזון] הוא אחד הענפים [ש]בהם ניתוח יוקר המחיה לעיל מגלה את כשלי התחרות הגדולים ביותר... ההסבר לממצאים אלו מצוי, בין היתר, ברמת הריכוזיות הגבוהה במקטע היצור/היבוא של מוצרי המזון במשק הישראלי ובהגנות מפני תחרות, הן הגנות מכסיות והן הגנות אחרות, שמעניקה המדינה לענף מזה שנים רבות"⁴⁵. בהמשך לוועדת טרכטנברג, בשנת 2012 הגיש מנכ"ל משרד הכלכלה דאז את דוח הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בענף מוצרי המזון והצריכה (להלן - ועדת קדמי). המלצות ועדות טרכטנברג וקדמי הפכו לתוכנית-על לקידום חקיקה נרחבת כגון חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (להלן - חוק המזון), לשינוי חקיקה בחוק התחרות, ולבסיס של החלטות ממשלה שכרכו בין קידום התחרות בענף המזון לפיקוח מחירים כפי שמפורט להלן.

43 מחיר תחרותי הוא המחיר שהיה נגבה בשווקים שבהם שוררת תחרות משוכללת, ולפי הספרות הכלכלית מדובר בשוויון בין העלות השולית לייצור יחידת מוצר נוספת למחיר המוצר.

44 בשנת 2019 הייתה ההוצאה היחסית של משק בית בחמישון ההכנסה התחתון (20% ממשקי הבית עם ההכנסה הנמוכה ביותר) 2,400 ש"ח, כ-23.3% מסך הוצאותיו, ואילו ההוצאה על מזון בחמישון ההכנסה העליון (20% ממשקי הבית עם ההכנסה הגבוהה ביותר) הייתה 3,520 ש"ח, כ-14.8% מסך הוצאותיו. נתוני שנת 2019 הם הנתונים העדכניים ביותר שפרסמה הלמ"ס נכון לינואר 2023. הלמ"ס, סקר הוצאות הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2019 (יולי 2022).

45 דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ספטמבר 2011), עמ' 187.



להלן עיקרי המלצות ועדת טרכטנברג בנושא פיקוח מחירים (סעיף 2.3.1 בדוח ועדת טרכטנברג):

1. לקבוע ולהצהיר כי פיקוח מחירים אינו אלא פתרון זמני, חלקי ולא יעיל להפגת פגיעתם של כשלים תחרותיים ולפיכך יש לפעול על מנת לצמצם את השימוש בו ולהפעילו רק כשאין אפשרות אחרת להגברת התחרות בטווח הקצר;
2. להקצות משאבים לתמיכה מקצועית, אם הם נדרשים לעבודת הפיקוח, לרבות באמצעות תקצוב ספקים חיצוניים;
3. לחדד את ההנחיות למפקחים במשרדים השונים אשר לחובתם לבחון באופן תדיר וקבוע את השוק שעליו הם אמונים ובכלל זה את מחירי המוצרים שהיו בפיקוח או שהם בני פיקוח, על פי הוראות החוק;
4. לחייב מונופולים מוכרזים שעיקר פעילותם בישראל לפרסם את הדוחות הכספיים במתכונת הנוהגת על ידי חברות ציבוריות, כולל פילוח לפי מוצרים, בהתאם לכללים שייקבעו ובשים לב לפגיעה אפשרית בפעילותם בשווקים בחו"ל;
5. להמליץ לוועדת המחירים על מנגנון תלת-שלבי שבמסגרתו מוצרים שמחירים או שינוי במחירים יצדיקו בדיקה קפדנית והם יוכנסו לדיווח, לפי פרק ז' לחוק. לאחר מכן, אם יעלה הצורך, תחויב החברה לפרסם את דוחותיה הכספיים, ולבסוף יוטל פיקוח ישיר על המחירים.

אגף התקציבים במשרד האוצר ורשות התחרות מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 כי הפיקוח על המחירים הוא פתרון חלקי גם בשווקים שבהם לא ניתן לחולל פתרונות מבניים-תחרותיים בטווח הקצר. עוד הם מסרו כי לפיקוח על המחירים חסרונות רבים, ובהם פערי מידע בין המפוקחים למפקחים (הממשלה) שעלולים להביא לסטיות בקביעת המחיר; יצירת נקודת שיווי משקל לתיאום מחירים (בנצ'מרק) סביב המחיר המפוקח ובפרט בשווקים שאינם תחרותיים; מנגנון הפיקוח נשען על כיסוי עלויות הייצור בפועל ובכך פוגע בתמריץ של היצרנים להתייעל. כמו כן צוין כי הפיקוח על המחירים עלול להביא לעלייה בעלויות הייצור, לפגוע בחדשנות ובאיכות המוצר בטווח הארוך.

מבדיקת משרד מבקר המדינה את יישום עיקרי ההמלצות של ועדת טרכטנברג בנוגע לפיקוח מחירים עלה כי עיקרי ההמלצות בסעיפים 1-2 ו-5 לעיל עוגנו במלואם או בהתאמות בהחלטת הממשלה 3985 משנת 2011⁴⁶. המנגנון שהומלץ בסעיף 5 לעיל נקבע לבסוף כמנגנון דו-שלבי (להלן - המנגנון הדו-שלבי) שלפיו בשלב הבחינה של הכנסה לפיקוח יוכנס המוצר תחילה לפיקוח לפי פרק ז' (דיווח), ואם יימצא שיש מקום לפקח ולקבוע את המחיר הוא יעבור לפיקוח "הדוק" לפי פרקים ה' או ו'. סעיף 3 בהמלצות לא עוגן בהחלטת ממשלה, אך תפקידי המפקחים חודדו בנוהלי עבודת הוועדות. שלב הביניים במנגנון התלת-שלבי (בסעיף 5) שלפיו יפורסמו הדוחות הכספיים (סעיף 4 בהמלצות) לא יושם.

46 החלטת הממשלה 3985, "בחינת עלויות ייצור ושיווק במוצרים המפוקחים על ידי הממשלה" (דצמבר 2011).

בהחלטת הממשלה 473984 משנת 2011 הוטל על שר הכלכלה למנות צוות בראשות מנכ"ל משרדו לבחינת הצורך של הפצת תזכיר חוק שיטיל חובה על בעל מונופולין שהוכרז לפי חוק התחרות, שיעקר פעילותו בישראל, לפרסם את דוחותיו הכספיים במתכונת שתיקבע בצו של השר. בשנת 2022 הועלתה הצעת חוק (פרטית) בעניין פרסום דוחות כספיים של מונופולים שאינם ציבוריים לציבור, ובמסגרת הדיונים על אודותיה בכנסת צוין כי "בשנים האחרונות אנו עדים לכך שחברות בעלות מונופול [מונופוליסטיות] בישראל משתמשות בכוחן כדי להפקיע מחירים ונוקטות דרכי פעולה עסקיות לא ראויות - הכול על מנת להגדיל את הרווח על חשבון ציבור הצרכנים, על חשבון המתחרים הקטנים, בעיקר בשוק המזון אך גם, כמובן, בענפים נוספים"⁴⁸.

ממשלת ישראל (2022) החליטה לתמוך בהצעת החוק בקריאה טרומית. במסגרת הצעת החוק הוחלט כי התיקון לחוק יחול על "ספקי מזון גדולים"⁴⁹ (להלן - ספקי מזון גדולים) כהגדרתם בחוק המזון ולא דווקא על מונופול מוכר, וכי המשך הליך החקיקה יקודם בהסכמת משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות התחרות.⁵⁰

נכון למועד סיום הביקורת, יש בישראל ספקי מזון גדולים, כהגדרתם בחוק המזון, שלהם פעילות מהותית המשליכה על יוקר המחיה בישראל. מקצתם אף מונופולים מוכרים שאינם מפרסמים את דוחותיהם הכספיים לציבור, ביניהם מונופול מוכר המייצר מוצרי חלב שבפיקוח מחירים, מונופול מוכר המייצר מלח למאכל שבפיקוח ויבואנים גדולים המשווקים מוצרי מזון וטואלטיקה.

בסקירה שפרסמה הכלכלנית הראשית במשרד האוצר על הרווחיות של יבואני המזון והטואלטיקה בשנת 2022 היא ציינה כי מרבית יבואני המזון והטואלטיקה הן חברות פרטיות וכי זה "מקשה על הציבור להבין באיזו מידה פערי המחיר בין מוצרים אלו בישראל למחיריהם במדינות מערביות, משקפים עלויות גבוהות יותר בישראל או מבטאים רמת תחרותיות נמוכה יותר"⁵¹. עוד ציינה כי שיעור הרווח לפני מס של היבואנים הגדולים שנסקרו על ידה בענף המזון והטואלטיקה עמדה על כ-12.5% בשנת 2019, "שיעור רווחיות חריג לענף שהוא מסחר סיטונאי".

בתשובת רשות התחרות צוין כי חלופת פרסום דוחות כספיים של ספקי מזון גדולים היא חלופה עדיפה על פני פרסום דוחות של מונופולים. אולם במסגרת עבודה שנעשתה לצורך קידום חלופת פרסום הדוחות הכספיים עם משרד האוצר ורשות ניירות ערך, עלו קשיים מהותיים בקידום

47 החלטת הממשלה 3984, "אכיפה בתחום ההגבלים העסקיים" (דצמבר 2011).

48 דברי חה"כ ולדימיר בליאק. הצעת החוק לתיקון חוק החברות (פרסום דוחות כספיים של מונופולים), התשפ"ב-2022, ד"כ חוברת כ"ו (מאי 2022), עמ' 79.

49 ספק מזון גדול מוגדר בחוק המזון כ"ספק שמחזור המכירות שלו לקמעונאים, או באמצעות קמעונאים, בישראל, בשנת הכספים הקודמת, עלה על 307,476,374.74 שקלים חדשים, או ספק שהוא בעל מונופולין כמשמעותו בסעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית, לגבי מצרך מסוים שבשלו הוכרז מונופולין".

50 בשנת 2015 קודמה הצעת חוק פרטית, חוק החברות (תיקון - פרסום דוחות כספיים של מונופול), התשע"ה-2015, שתכליתה פרסום דוחות כספיים של חברות מונופוליסטיות שאינן ציבוריות. ההצעה הונחה לדיון בכנסת ולא קודמה מאז.

51 אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, רווחיות יבואני המזון והטואלטיקה ויוקר המחיה (פברואר 2022), עמ' 2.



החקיקה במתכונתה. כמו כן, הניסיון בנוגע לפרסום דוחות כספיים על ידי חברות ציבוריות שהן בעלות מונופולין מעלה ספק האם פרסום הדוחות הועיל לקידום האכיפה הפרטית.

שר האוצר השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי אגף התקציבים בחן בשנה האחרונה את האפשרות להטיל חובה על חברות בעלות כוח שוק לפרסם את דוחותיהן הכספיים ואף קיים פגישות עם רשות ניירות ערך בעניין. נמצא כי החסרונות שבמהלך עולים על היתרונות שבו. החסרונות הם העלויות הרגולטוריות הניכרות, היקף הנתונים שיפורסם שאינו נדרש, העובדה שהמהלך עלול לייצר תמריץ לחברות להציג רווחיות נמוכה יותר וכן קשיים ביישום ואכיפה. היתרונות במהלך הם שיח ציבורי מבוסס נתונים וכן העמקת הידע של מקבלי ההחלטות על השוקים.

נכון למועד סיום הביקורת ובחלוף יותר מעשור מפרסום המלצות ועדת טרכטנברג והחלטת הממשלה 3984 (משנת 2011), אמנם שר הכלכלה 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 המזון⁵², שאינן ציבוריות.

פרסום הדוחות הכספיים של ספקים גדולים אלה עשוי להגביר את השקיפות על אודות פעילותם, להרחיב את הידע המצוי ברשות הציבור ולסייע לו בקידום הליכים משפטיים-אזרחיים, לדוגמה באמצעות תביעות ייצוגיות ובאמצעות קידום פעולות מול המאסדרים האחראים.

מומלץ כי משרד האוצר, משרד המשפטים ורשות התחרות יחד עם משרד הכלכלה, שעליו הוטל לבחון בהחלטת הממשלה משנת 2011 את הצורך בפרסום דוחות כספיים של חברות מונופוליסטיות שאינן ציבוריות, ישלימו את בחינת נושא פרסום דוחותיהם הכספיים של ספקי מזון גדולים⁵³ שיש להם פעילות כספית מהותית בענף המזון ובהתאם יקדמו ההסדרה.

בשנת 2012 הגיש מנכ"ל משרד הכלכלה דאז את מסקנות ועדת קדמי. חלק ממסקנות הוועדה עסקו בפיקוח מחירים ובסעיפים מחוק התחרות. מחברי הדוח ציינו כי במוצרי מזון שבהם קיימת ריכוזיות גבוהה במקטע הספקים הפיקוח על המחירים הוא כלי יעיל בטווח הקצר. בנושאי הפיקוח על המחירים והתחרות המליצה ועדת קדמי⁵⁴:

1. לקבוע רשימת מוצרים על ידי שרי הכלכלה והאוצר שעליהם יינתן דיווח רווחיות לפי פרק ז' לחוק הפיקוח. מוצר שהרווח עליו יימצא לא סביר ייכנס לפיקוח לפי פרק ה' לחוק. עוד הומלץ להגביל את הפיקוח על כל מוצר לשנתיים, שכן הדרך לתיקון כשלי שוק היא באמצעות קידום תחרות, ואילו הפיקוח מומלץ רק כאשר הוא זמני בלבד עד להשלמת הפעולות שהומלצו על ידי הצוות.

2. להקצות שטח מדף למוצרים בפיקוח, לאחר שנמצא שחשיפתם לציבור נמוכה.

52 רשות התחרות, "רשימה של ספקים גדולים" (29.5.22).

53 מקצת הספקים האלה הוכרו גם כמונופולים על ידי הממונה על התחרות.

54 סעיפים 6, א, ב.6 ו-7 בנושא "רגולציה ותחרות" וסעיף 2. ב בנושא "משק החלב" בדוח ועדת קדמי בהתאמה.

3. לבצע השוואה בין-לאומית של מחירי מוצרים מיובאים ריכוזיים במטרה להגביר את השקיפות ולזהות ספקים מחו"ל ויבואנים המנצלים לרעה את כוחם כספקים בלעדיים.
4. ממצאים והמלצות לענף החלב: מקטע המחלבה - נמצאה ריכוזיות הגורמת להיעדר תחרות על המחיר. עוד נמצא כי הפיקוח על מחירי המוצרים במקטע זה לא הביא לשיפור התחרות או לשיפור רווחת הצרכן בטווח הארוך וכי היעדר חשיפה ליבוא מאפשרת הפעלת כוח שוק וגביית מחירים על-תחרותיים.

סעיף 1 בהמלצות ועדת קדמי עוגן בחלקו במנגנון הדו-שלבי שנקבע בהחלטת הממשלה 3985 משנת 2015. ההמלצה להגביל מראש את משך הפיקוח לשנתיים לא עוגנה בהחלטות הממשלה השונות או בנוהלי הוועדות. יישום המלצות 1 (חלקו) - 3 בעניין ביצוע מעקב, לרבות עריכת השוואות בין-לאומיות והכנסת מוצרים לפיקוח מקדים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח, מוצג להלן בפרק "פיקוח 'רך' על המחירים לפי פרק ז' לצורכי מעקב אחר מחירים ורווחיות" ובפרק "מקרי בוחן - הפיקוח על מחירי הלחם ועל מחיר החמאה". סעיף 2 בהמלצות עוגן בתיקון לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן), ובתקנות שנקבעו מכוחו בשנת 2012.

כעשור לאחר פרסום דוחות טרכטנברג וקדמי (2011 - 2012), בשנת 2021⁵⁵, מצא מבקר המדינה כי אף על פי שהתוכניות שקדמה ממשלת ישראל להתמודדות עם בעיית יוקר המחיה ולהגברת התחרות בענפים ובמקטעים מסוימים⁵⁶, הריכוזיות בענף המזון נותרה גבוהה⁵⁷.

כמו כן, בסקירה בנושא רווחיות יבואני המזון והטואלטיקה ויוקר המחיה משנת 2022 הצביעה הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, בהמשך לדוחות קודמים שפרסם אגפה בנושא החל משנת 2015, על רווחיות חריגה של יבואני המזון והטואלטיקה בישראל ובייחוד בקרב עשרת היבואנים, הגדולים (שיעור רווח לפני מס של 12.5%), "שיעור רווחיות חריג לענף שהוא מסחר סיטונאי". הרווחיות החריגה של אותם היבואנים נשמרה למרות הירידה המסוימת ברווחיותם בשנתיים שקדמו לשנת הברדיקה. הירידה ברווחיותם יוחסה להקלה ביבוא מוצרי מזון לא רגיש בשנת 2016 (מ-14.6% בשנת 2016 ל-12.5% בשנת 2019⁵⁸), הידועה בשם "רפורמת הקורנפלקס".

בהמשך לבדיקות העיתיות שערך אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר בשנים 2015 - 2016, בעבר השווה משרד הכלכלה בין מחירי כמה מוצרים מיובאים בענף הטואלטיקה למחיריהם הממוצעים בעולם. ההשוואה העלתה פערים של עשרות אחוזים ויותר. ביולי 2017 פרסם שר הכלכלה דאז את צו הגנת הצרכן (סימון טובין במחיריהם הממוצע במדינות מחוץ לישראל) (הוראת שעה), התשע"ז-2017 (שפקע בשנת 2021). הצו חייב קמעונאי גדול⁵⁹ להציג את המחיר הממוצע של רשימת מוצרים מיובאים בענף הטואלטיקה שנקבעו בצו במדינות ההשוואה. בצו הראשון שפורסם הוגדרו שבעה מוצרים, ובשנת 2018 הוצע להרחיב את הרשימה ל-16 מוצרים.

55 מבקר המדינה, **דוח 171** (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון", עמ' 23.

56 לדוגמה, הגבלות על יחסי קמעונאים וספקים גדולים בענף בין השאר בעניין סדרנות מוצרים והקצאת שטח מדף במסגרת חוק המזון.

57 נתח השוק המצרפי שהחזיקו עשרת הספקים הגדולים בענף המזון היה יותר מ-50% מכלל ענף המזון ומוצרי הצריכה.

58 שיעור הרווח לפני מס.

59 כהגדרתו בסעיף 2 או 29, לפי העניין, לחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014.



בשנת 2018 מההצעה לתיקון הצו עלה כי המחיר הממוצע של כל אחד מ-16 המוצרים שבצו המוצע היה גבוה בכ-49% - 127% בהשוואה לממוצע המחירים של כל אחד מהמוצרים שנבדקו במדינות ההשוואה. עוד עלה מנתוני משרד הכלכלה כי מחירי שבעת המוצרים הראשונים שעליהם חלה חובת הסימון רשמו ירידה ממוצעת של 8% מאז החלת הצו⁶⁰.

נכון למועד סיום הביקורת, מקדמים משרדי הכלכלה והאוצר בשיתוף עם משרדי הבריאות והאנרגיה רפורמה ביבוא שעיקרה אימוץ שיטות הנהוגות בשווקים המפותחים בעולם, שינוי שיטות הפיקוח והגברת הפיקוח על יבוא של מאות מוצרים. הרפורמה תחול בתחום התקינה במוצרי אנרגיה, מזון ותמרוקים (להלן - רפורמת היבוא), זאת במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022)⁶¹. בשנת 2021 בחן צוות בין-משרדי את חסמי היבוא ומצא כי רמת המחירים בישראל (במונחי כוח קנייה) גבוהה ב-27% ביחס לממוצע מדינות ה-OECD וכי הפער בתחום המזון אף גבוה יותר ושיעורו 37% ו-51% בהשוואה למדינות האיחוד האירופי. נוסף על כך, הצוות הצביע על התכווצות חלקו של היבוא (במונחי אחוזי תוצר) משנת 2005 ועד לשנת 2021 מ-45% ל-27%. בעניין משטר האכיפה בתחום המזון עלה כי 50% ממוצרי המזון בישראל מוגדרים כ"רגישים" ונדרשים לאישורים ולבדיקות מראש, בשונה ממזון לא רגיש שלצורך הבאתו יש למלא הצהרה בלבד. לצד תיקונים נוספים נועדה רפורמת היבוא לצמצם את מספר מוצרי המזון שמוגדרים כרגישים, להרחיב את היבוא של מוצרי מזון נוספים לישראל ולהוזיל את עלות הבאתם ארצה.

בתשובת איגוד יצרני המזון למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 צוין כי דוח הכלכלנית הראשית במשרד האוצר עסק ברווחיות של יבואני מזון וטואלטיקה ולא ברווחיותם של יצרני מזון מקומיים. עוד הוסיף האיגוד כי פעילות יצרני המזון שונה מפעילותם של יבואני המזון נוכח ההבדל בסיכונים ביניהם וכפועל יוצא גם בשיעורי הרווחיות.

עוד הוסיף האיגוד כי מנגנון השוואת המחירים לפי שוויון כוח קנייה למחירים במדינות ה-OECD שגוי מהבחינה המתודולוגית, וכי שימוש במנגנון זה אינו מביא בחשבון שינויים בסלי הצריכה בין מדינות שונות, הבדלים באיכות המוצרים ובגודלם ושינויים בשערי החליפין⁶². נוסף על כך, השוואת המחירים שעל בסיסה גיבש משרד האוצר את הרפורמה ביבוא משנת 2021 שנענת על עבודה שנעשתה בארגון ה-OECD על בסיס נתוני 2017.

זאת ועוד, האיגוד ציין כי אחד הכלים שנוקטות המדינות המפותחות להקלת יוקר המחיה הוא הטלת מע"ם בשיעור משתנה ואף ביטול המע"ם על מוצרים שונים. כך שיעור המע"ם המוטל על מוצרי מזון בישראל, ללא פירות וירקות, עומד על כ-17% בהשוואה ל-9% במדינות ה-OECD בממוצע לפי תחשיבי איגוד יצרני המזון.

משרד הבריאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 כי במסגרת הרפורמה ביבוא נפתח מסלול הצהרתי עבור יבוא ממדינות אירופה של חלק ניכר ממוצרי המזון שהוגדרו רגישים. במסגרת מסלול זה היבואנים נדרשים להירשם כיבואנים "נאותים" ולקחת אחריות מלאה על

60 משרד הכלכלה, "פורסם צו סימון מוצרים מעודכן לשימוע הציבור" (26.8.18).

61 דברי ההסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, ה"ח 1443.

62 לדוגמה כתוצאה מתנועות הון בשווקים פיננסיים. בין השנים 2010 - 2021 חל ייסוף בערכו של השקל אל מול הדולר האמריקאי ומטבע האירו בשיעור של 13% ו-22% בהתאמה (שינוי בשער השנתי היציג לפי נתוני בנק ישראל).

בטיחות המזון בכל שרשרת היבוא והשיווק של המוצר, וכן להצהיר כי אלה עומדים בדרישות חוקי המזון באירופה⁶³. מסלול יבואנים נאותים נכנס לתוקף בינואר 2023, ובמסגרתו נרשמו 220 יבואנים נאותים ויבואו לישראל 1,338 משלוחי מזון. שירות המזון במשרד הבריאות צופה כי מסלול זה יצמצם באופן משמעותי את ימי ההמתנה לשחרור של מזונות רגישים אחרים בתחנות ההסגר, יביא לגידול במספר מוצרי המזון המיובאים ולגידול במגוון המוצרים המיובאים, וכן להגברת המודעות של היבואנים לנושא הבטיחות מזון.

בשנים 2011 - 2012 מצאו ועדות טרכטנברג וקדמי כי שווקים רבים בענף המזון ריכוזיים ואינם תחרותיים. שתי הוועדות המליצו על שימוש במנגנון הפיקוח על המחירים כפתרון ביניים, אף על פי שהוא אינו יעיל, עד להשלמת פתרונות מבניים ויישום, כגון הסרת חסמים על היבוא בדמות מכסים והקלה באסדרה הנדרשת על יבוא מוצרי מזון רגיש, כדי להגביר את רמת התחרות בשווקים אלה.

רשות התחרות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 כי מנגנון הפיקוח על המחירים שואף להתחקות אחר רמות המחיר שייקבעו בתנאי תחרות, אולם בפועל הוא מתקשה לדמות תנאי תחרות באופן יעיל שכן מדובר בתנאים שמשתנים באופן תדיר. עוד ציינה הרשות כי למפוקחים יש תמריץ לנפח את עלויותיהם, כך לדוגמה בשוק החלב וההטלה (ביצים למאכל) חלק ניכר מתשומות הגידול בעלויות מיוחס לתערובות המזון שמשווקים מכוני התערובות, שחלקם מוחזקים על ידי כמה מהגורמים שנתונים לפיקוח מחירים ולכן יש להם תמריץ להעלות את מחיר התערובות.

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 הצריכה⁶⁴) וכי יש פערי מחירים גדולים בענף בהשוואה למחירים במדינות המפותחות ובמדינות האיחוד האירופי (37%-ו-51%, בהתאמה). בין השאר פערים אלה עלולים לנבוע מרווחיות חריגה, כפי שמצאה הכלכלנית הראשית בקרב עשרת היבואנים הגדולים בענף המזון והטואלטיקה (12.5% לפני מס).

מומלץ שמשרד האוצר, משרד החקלאות ומשרד הכלכלה יחד עם רשות התחרות יבחנו 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).

63 משרד הבריאות פירט מספר מוצרי מזון שהוגדרו רגישים שהועברו למסלול זה, בין השאר: מוצרי חלב מפוסטר, דבש ומוצרי, מוצרים המכילים ג'לטין או קולגן או את שניהם ומוצרי מזון המאוחסנים ומובלים בטמפרטורה מבוקרת או מוגדרת (מתחת לשמונה מעלות צלסיוס).

64 מבקר המדינה, **דוח 171** (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון".



בשווקים ריכוזיים ומונופוליסטיים שבהם לא ניתן להרחיב את התחרות, מומלץ לבחון יישום פיקוח מחירים גם לטווח ארוך (מתוקף חוק הפיקוח או במסגרת חוקים אחרים), לדוגמה בשירותים שאינם סחירים כגון אספקת מים וחשמל לאזרחים או במוצרי מזון שאורך חיי המדף שלהם קצר במיוחד, שאין כדאיות כלכלית לייבאם ארצה או שהם ייחודיים למשק הישראלי (הקמח הכשר לפסח למשל).

שיקולי ועדת המחירים בהמלצותיה להטיל פיקוח מחירים וקביעת רמת הפיקוח

ועדות המחירים בענף המזון קבעו נהלים⁶⁵ לשם קביעת סדרי עבודת הוועדה בעת קבלת החלטות בנושאים שוטפים ובנושאים עקרוניים; הגדרת ממשקי העבודה של הוועדה עם גורמים נוספים בממשלה הנוגעים לעניין; השיקולים שהוועדה מוסמכת ורשאית לשקול, לפי חוק הפיקוח, בעת קבלת החלטותיה וגיבוש המלצותיה לשרים. בנהלים⁶⁶ נקבעו הוראות המסדירות בין השאר את תדירות כינוס הוועדה, אופן תיעוד הדיונים וזימון משתתפים נוספים מלבד חברי הוועדה באישור יושב הראש שלה. עוד נקבע בנהלים כי עיקרי החלטות ועדות המחירים יפורסמו לציבור ויתבצע הליך שיתוף ציבור בהחלטות מהותיות, בהתאם לשיקול דעת יושב ראש הוועדה. פרוטוקול סופי של הדיונים יאושר על ידי יושב ראש ועדת המחירים (ממשרד האוצר) והמפקח שהוא חבר הוועדה (מהמשרד הרלוונטי), והוא יופץ למשתתפים עד שלושה שבועות ממועד הדיון.

בנוהלי שתי ועדות המחירים בענף המזון נכתב כי "החוק [הפיקוח] מונה את העילות להחלת פיקוח על ידי השרים בצו [סעיף 6(א)], כאשר העילה העיקרית היא היעדר תחרות". זאת ועוד, בנוהלי שתי ועדות המחירים מפורטים השיקולים שעל חברי הוועדות לשקול טרם מתן המלצה על הכנסת מוצר לפיקוח, שינוי רמת הפיקוח או הוצאתו מהפיקוח, ומוטל עליהן לבצע "בדיקת שוק המוצר" תוך התייחסות לתיאור הסביבה העסקית וסקירה ומניה של מספר הספקים/הרוכשים; בחינת הריכוזיות (נתחי שוק, מדדי ריכוזיות וכדומה); איסוף נתוני הרווחיות וניתוחם; מהות המוצר ומאפייניו. נוסף על כך, לפי הנהלים, ועדות המחירים צריכות להביא בחשבון את הנתונים האלה: ריכוזיות יתר בשוק הרלוונטי; רווחיות מעל לסביר לפי דיווחי החברה; מגוון המוצרים בקטגוריה - האם קיימים תחליפים, קיומם של מוצרים מפקחים נוספים בקטגוריה; נתח השוק של המוצר בקטגוריה ובסל הצרכני ("מוצר עוגן"); ההשפעה על כלל השוק, על ציבור הצרכנים ועל החברות הפועלות בענף. לפי הנהלים, טרם הכנסה של מוצר לפיקוח או שינוי ברמת הפיקוח על מוצר, הוועדה רשאית להיוועץ עם הרשות התחרות, אך המלצת הרשות לתחרות אינה מחייבת את הוועדה בהחלטתה.

65 ועדת המחירים - כלכלה, "נהלי עבודה" (1.6.16); ועדת המחירים - חקלאות, "נהלי עבודה" (14.5.15).

66 נעשתה הכללה בסעיפים דומים בנהלים של שתי הוועדות. בסעיפים שנמצא לנכון להבליט את השונות בין שתי הוועדות יודגשו שינויים אלו.

אף על פי שבנוהלי ועדות המחירים העילה המוצגת כ"עיקרית" להחלת פיקוח או לשינוי רמת הפיקוח היא היעדר תחרות, נוהליהן העוסקים בניתוח רמת התחרות מצומצמים ומציגים קווים מנחים כלליים, ללא הנחיות מפורטות לניתוח שוקי מוצר בעלי מאפיינים שונים וללא תבחינים כמותיים. למשל אחד המדדים שנכתבו בנוהלים הוא "רווחיות מעל הסביר לפי דיווחי החברה" ללא התייחסות למדדי רווחיות שיש לבחון או לעלויות שיש להכיר בהן בבדיקת הרווחיות.

מומלץ כי ועדות המחירים בענף המזון יפעלו יחד עם רשות התחרות, שהיא הגורם הממשלתי האמון על קידום התחרות במשק הישראלי ובעלת מומחיות רבה בניתוח תחרותי, לצורך הרחבת נוהליהן לניתוח רמות התחרות ובכלל זה לקביעת תבחינים כמותיים שימשו מדדים למיקוד ולתעדוף בחינת השווקים השונים.

פיקוח על המחירים מכוח סעיף 6(ב)

מלבד עילות היעדר התחרות בסעיף 6(א) בחוק הפיקוח יש עילות המנויות בסעיף 6(ב) לשם התמודדות עם התפרצות אינפלציונית, משיקולים של טובת הציבור ומוצרים חיוניים ומחסור עקב נסיבות יוצאות דופן.

נוסף על האזכור בנוהלי ועדות המחירים כי העילות העיקריות להחלת הפיקוח הן העילות המפורטות בסעיף 6(א), ניתן ללמוד מכמה החלטות של ועדות המחירים בענף המזון בשנים 2020 - 2022 על יחסן ליתר העילות המנויות בחוק הפיקוח ובייחוד על העילות המנויות בסעיף 6(ב).

טובת הציבור ומוצרים חיוניים⁶⁷: בשני שימועים שערכה ועדת המחירים - כלכלה בשנים 2021 - 2022 בנושא רמת הפיקוח ורמת המחירים של הלחמים שבפיקוח עלתה דרישה מהציבור "להכניס לפחות סוג אחד של לחם מקמח מלא לפיקוח, לצורך קידום בריאות הציבור, צמצום פערים חברתיים והפחתה בעלויות החיצוניות הכבדות הנלוות לתזונה לקויה". במענה לטענות אלה השיבה הוועדה כי "התנאי המרכזי להחלת פיקוח מחירים הוא קיומה של רמת תחרות נמוכה, בין כתוצאה ממאפייני שוק המקשים על התחרות כמו חסמי מעבר או חסמי כניסה, ובין אם כתוצאה מקיומו של גורם או גורמים דומיננטיים בשוק"⁶⁸. כמו כן "סעיף קטן [6](ב) מוסיף מספר תנאים הנוגעים לאינטרסים ציבוריים שונים. על מנת להחיל פיקוח מחירים בהתקיים התנאים המנויים בסעיף קטן [6](ב), נדרש מלבד החלטת השרים וחתימתם על צו פיקוח, גם אישור של הממשלה"⁶⁹.

67 סעיף 6(ב)(1) בחוק הפיקוח.

68 ועדת המחירים - כלכלה, סיכום דיון ועדת המחירים - בדיקת בסיס מוצרי הלחם המפוקחים (יולי 2021), עמ' 12; ועדת המחירים, סיכום דיון ועדת המחירים - בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים (מאי 2022), עמ' 2.

69 ועדת המחירים - כלכלה, סיכום דיון ועדת המחירים - בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים (יולי 2021), עמ' 12.



עולה כי 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 דופן⁷⁰; לשם בלימת האינפלציה או לשם השגת יעדי המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה⁷¹.

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. למשל דוח ועדת טרכטנברג הגדיר כמה מוצרי מזון שנמצאים בפיקוח מחירים כמוצרים "בסיסיים": גבינות, חלב וביצים⁷². בדוח שפרסמה המועצה הלאומית לביטחון תזונתי בשנת 2017 היא הגדירה קבוצות מוצרים שהם "חיוניים ביותר [נ] שיש להרבות באכילתם": דגנים, ירקות ופירות⁷³.

עילת היעדר התחרות שעלולה להביא לגריפת רווחים עודפים היא העילה העיקרית להטלת פיקוח מחירים, שכן אילו התקיימה תחרות משוכללת סביר שזו הייתה מתבטאת במחירי המוצרים ומייתרת את הצורך בפיקוח מחירים גם בשוקי מוצר חיוניים. היעדר תחרות בשוקי מוצר חיוניים עלול להגביר את יכולתם של ספקי המוצרים לגרוף רווחים עודפים בשל הביקוש "הקשיח"⁷⁴ למוצרים אלה, בהשוואה לשוקי מוצר לא חיוניים.

מומלץ כי משרדי האוצר, הכלכלה, הבריאות והחקלאות בשיתוף עם רשות התחרות יבחנו את הצורך בגיבוש רשימת מוצרים ושירותים חיוניים בענף המזון, שבהם רמת התחרות יכולה להצדיק פיקוח וכן אם מסתמנות עדויות לרווחיות חריגה במוצרים אלה. בקביעת רשימת המוצרים והשירותים החיוניים אפשר להביא בחשבון את השיקולים האלה: תרומה לבריאות הציבור ורווחתו, ביטחון תזונתי, היעדר תחליפים לקבוצות מסוימות באוכלוסייה, בחינה האם המוצרים הם תשומה הנחוצה לייצור מוצרי מזון רבים ושיקולים נוספים לפי שיקול דעתם של משרדי ממשלה אלה.

עוד מומלץ כי רשימה שכזו תשמש לשם קביעת סדרי העדיפות בדיוני ועדות המחירים בענף המזון תוך מיקוד במוצרים שיש להם חשיבות רבה יותר לציבור ובחינת רמת התחרות בהם, בין היתר לשם בחינת הצורך בפיקוח על מחיריהם.

70 סעיף 6(ב)(2) בחוק הפיקוח.

71 סעיף 6(ב)(3).

72 שלושת המוצרים האלו הוזכרו כמוצרי מזון "בסיסיים" לצד מוצרים אחרים בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ספטמבר 2011), עמ' 159.

73 המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, מדיניות מחירי מזון בישראל: אמצעי אסטרטגי (נובמבר 2017).

74 כלומר במוצרים חיוניים, לדוגמה בשל רגישות למוצרים מסוימים או מטעמים אידיאולוגיים שלא מאפשרים צריכת מגוון רחב כמו שאר האוכלוסייה, מספר התחליפים בעיני קבוצות צרכנים מסוימות הוא מצומצם יותר ואלה ירכשו מהמוצר החיוני להן כמות מסוימת שתפחת, אם בכלל, בשיעור נמוך משיעור העלאת מחיר המוצר במקרה של התייקרותו.

היקף התחומים שבהם עוסקת ועדת המחירים (מהשנים 2018 - 2022⁷⁵)

נוכח ריבוי התחומים שבהם עוסקת ועדת המחירים, שהיא אוסף של ועדות שונות המחולקות לפי תחומי הפיקוח במשרדים השונים יחד עם משרד האוצר, בחן משרד מבקר המדינה את החלטות ועדות המחירים השונות, לרבות בענף המזון, בין החודשים ינואר 2018 לאוגוסט 2022. להרחבה בעניין מדגם החלטות וסיווג המוצרים (להלן - המדגם) ראו נספח ג'.

לפי הפרסומים של ועדת המחירים במרשתת (אינטרנט), בין ינואר 2018⁷⁶ לאוגוסט 2022 פרסמה הוועדה 200 החלטות בשבעה נושאים שונים (כפי שסווגו באתר ועדת המחירים)⁷⁷: דלק ומוצרי אנרגייה (במסגרת הוועדה המשותפת עם משרד האנרגייה), מוצרי מזון (במסגרת ועדות המחירים בענף המזון), פסולת והגנת הסביבה (במסגרת הוועדה המשותפת עם המשרד להגנת הסביבה), ספרי לימוד (במסגרת הוועדה המשותפת עם משרד החינוך), שירותי בריאות (במסגרת הוועדה המשותפת עם משרד הבריאות) ונושאים אחרים⁷⁸ (בעיקר במסגרת הוועדה המשותפת עם משרד החינוך - משפחתונים ומעונות יום). בלוח שלהלן מוצגים נושאי הדיון בוועדות המחירים השונות בחלוקה לתחומי משנה, על פי סיווגם באתר ועדת המחירים.

לוח 1: נושאי הדיון שעלו בוועדות המחירים, ינואר 2018 - אוגוסט 2022

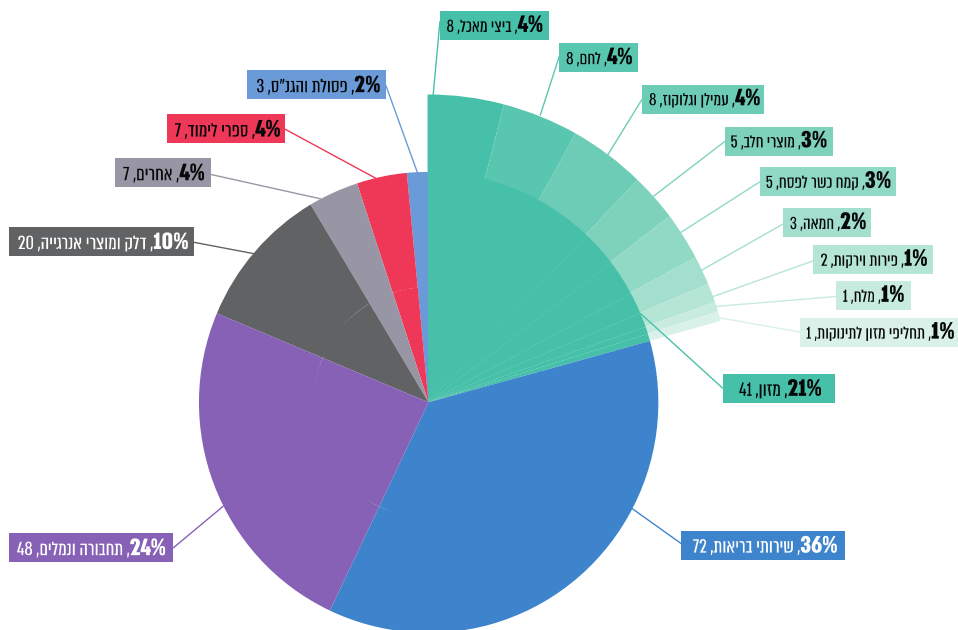
מזון	חלב וביצים	לחם	מלח	עמילן וגלוקוז	פירות וירקות	קמח כשר לפסח	תחליפי מזון לתינוקות
דלק ומוצרי אנרגייה	גז טבעי	גפ"ם	דלק וסולר	תערופי תשתיות במשק הדלק			
תחבורה ונמלים	מכוני רישוי	מסוף מטענים בנתב"ג	שירותי נמל	תחבורה ציבורית ומוניות			
שירותי בריאות	אשפוז	שירותי בריאות אחרים	תרופות				
ספרי לימוד	ספרי לימוד						
פסולת והגנת הסביבה	פסולת מסוכנת						
אחרים	מעונות היום						

על פי נתוני ועדת המחירים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

75 אוגוסט 2022.
76 תחילת פרסום החלטות ועדת המחירים במרשתת.
77 נוסף על אלה, בתקופה זו התקבלו שתי החלטות רחב ששקפו בהקפאת השכר במשק בתקופת הקורונה.
78 בספטמבר 2022 פרסמה החלטה בעניין מחירי חומרי נפץ במסגרת ועדת המחירים - כלכלה. החלטה זו לא נכללה במדגם.



תרשים 1: פילוח החלטות ועדות המחירים לפי נושאים ומוצרים בתחום המזון⁷⁹ (מספר החלטות ושיעורן), ינואר 2018 - אוגוסט 2022⁸⁰



על פי נתוני ועדת המחירים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

21% מההחלטות (41 החלטות מתוך 198 החלטות) היו בתחום המזון ובכלל זה התשומות לייצור, והן עסקו בתשעה מוצרים שונים, ובהם תחליפי מזון לתינוקות, מלח, קמח כשר לפסח, לחם, עמילן וגלוקוז.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בתחילת תקופת המדגם (ינואר 2018) דנה הוועדה בשבעה מוצרי מזון שונים ובסוף שנת 2021 היה מספרם חמישה. כמו כן, בתקופת התפרצות מגפת הקורונה בשנת 2020 מספר המוצרים בתחום שירותי הבריאות שהוועדה דנה בעניינם עלה ל-12 בהשוואה לחמישה ב-2018, אך זה מספרם ירד לשבעה מוצרים בסוף תקופת המדגם. מגמה דומה נצפתה בתחום האנרגיה באותה התקופה⁸¹.

בתקופת המדגם דנו ועדות המחירים בענף המזון גם בצורך בפיקוח על מחירי מוצרים נוספים שלא בפיקוח נכון למועד סיום הביקורת (מוצרים אלה אינם מפורטים בנספח א'): תחליפי מזון

79 התקבלו שתי החלטות נוספות שסווגו כרוחביות בקשר לשכר במשק בתקופת הקורונה.

80 בשל עיגולי ספרות למספרים שלמים, מסתכם סכום השיעורים הכולל ל-101%, ושיעורם של מוצרי המזון מסתכם ל-23%.

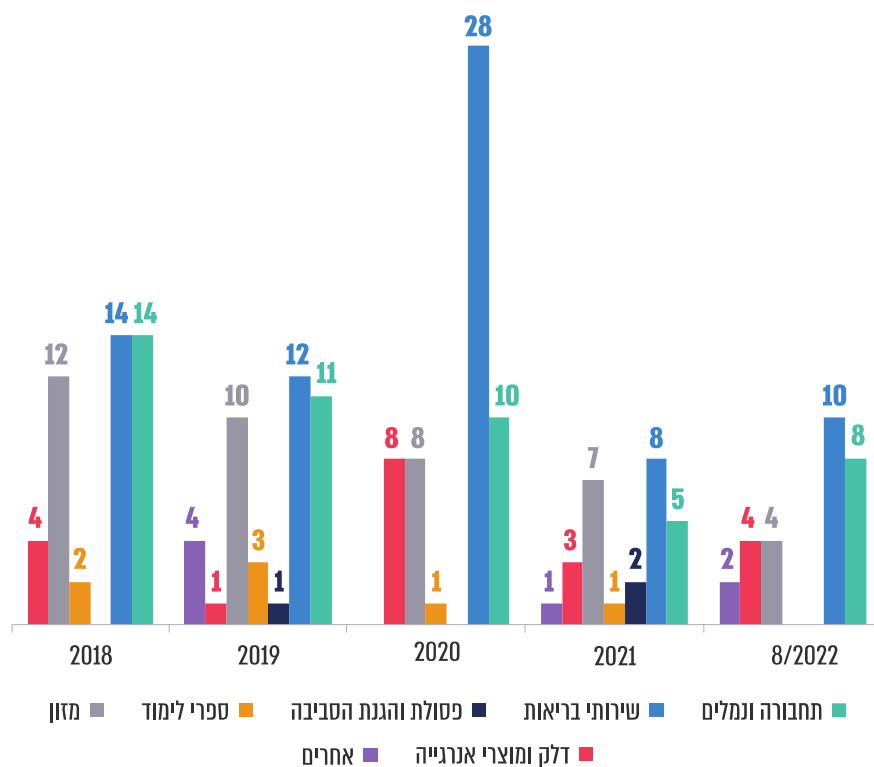
81 מספר ההחלטות בסוף התקופה נכון לחלק מהשנה (שמונה חודשים בהשוואה ל-12 חודשים בתחילת התקופה), כדי להימנע מהטיה עונתית נערכה השוואה לשנה מלאה מאוחרת (2021). עם זאת, שנת 2021 עשויה להטות את הנתונים, שכן בתקופה זו עדיין הייתה מגפת הקורונה בשיאה.

לתינוקות שהיו בפיקוח עד לתחילת שנות ה-2000⁸² וירקות ופירות שמחיריהם היו בפיקוח בעבר לפי פרק ז' (החלטה אחת ושתי החלטות, בהתאמה). בשנת 2019 ובתום בדיקה שארכה שלוש שנים המליצה ועדת המחירים - חקלאות שלא להטיל פיקוח על מרווח השיווק של פירות וירקות. בשנת 2021 קמה ועדה בין-משרדית שכללה נציגים ממשרדי האוצר, הכלכלה, החקלאות ומרשות התחרות במטרה לבחון את החסמים ואת כשלי השוק שעלולים להביא לפגיעה בצרכן בענף הפירות והירקות, ואם הם קיימים, להמליץ לשרים על הפעולות הנדרשות לשיפור התחרות.

הוועדה פרסמה ממצאי ביניים בנוגע לרווחיות במקטעי האספקה והשיווק בשנת 2022. בשנים 2016 - 2019 בחנה ועדת - המחירים כלכלה את רמת התחרות והרווחיות בחלק מתחליפי המזון לתינוקות והמליצה בשנת 2019 שלא להטיל פיקוח עליהם.

התרשים שלהלן מפרט את מספר ההחלטות של ועדות המחירים לפי נושאי הפיקוח בין ינואר 2018 לאוגוסט 2022.

תרשים 2: מספר ההחלטות של ועדות המחירים, 2018 - 2022



על פי נתוני ועדת המחירים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

82 נתוני החברות הועברו מרצון ולא במסגרת החלת פיקוח לפי פרק ז'. ראו ועדת המחירים, "סיכום דיון ועדת המחירים כלכלה מיום 20/07/2017 בנושא תחליפי מזון לתינוקות" (20.7.17).



בתרשים לעיל ניתן לראות את העלייה במספר ההחלטות שקיבלה ועדת המחירים עם התפרצות מגפת הקורונה בשנת 2020 בתחומי הבריאות והאנרגיה (133% ו-700% בהתאמה, בהשוואה לשנת 2019). בד בבד הייתה ירידה עקבית במספר ההחלטות בתחום המזון לאורך תקופת המדגם (ירידה של 67% בין ינואר 2018 לאוגוסט 2022).

מניתוח מדגם ההחלטות של ועדת המחירים עולה כי הוועדה עסקה בשבעה נושאים שונים המתפלגים ל-21 תחומי משנה ול-69 מוצרים ושירותים שונים. באוגוסט 2022 ציין יושב ראש ועדת המחירים בשיחה עם נציגי משרד מבקר המדינה כי אין בעולם דוגמה נוספת לוועדת מחירים שחולשת על תחומים כה רבים ומגוונים.

ממדגם החלטות של ועדת המחירים שבחן משרד מבקר המדינה עולה כי קיימת שונות גבוהה בין המוצרים המפוקחים בחלוקה לנושאים השונים. לדוגמה, כל מוצרי המזון שבפיקוח מיוצרים על ידי המגזר הפרטי ללא תמיכה ישירה מתקציב המדינה, בשונה משירותי הבריאות המסופקים לרוב על ידי המגזר הממשלתי; מוצרי המזון הם מוצרים סחירים כך שהיכולת להרחיב את התחרות בהם היא גדולה יותר בהשוואה למוצרים ולשירותים שאינם סחירים כגון שירותי תשתית בתחום האנרגיה והתחבורה; חלק מהשירותים במשק האנרגיה מפוקחים על ידי ועדת המחירים, ואילו מחירי שירותים דומים אחרים במשק זה מפוקחים על ידי מאסדר ענפי⁸³.

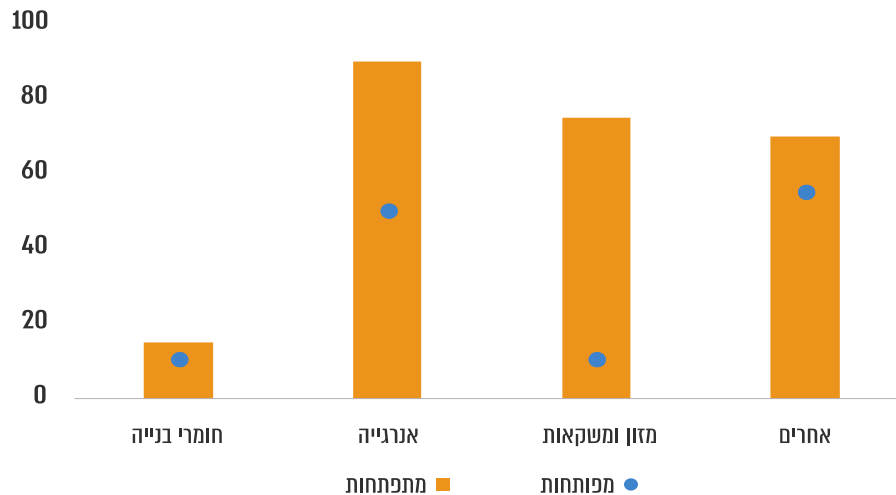
באוגוסט 2022, משיחה שקיים משרד מבקר המדינה עם יושב ראש ועדת המחירים במשרד האוצר, עלה כי אין שיטה סדורה לאיסוף מידע על מוצרים או על שירותים שיש לבחון האם להחיל עליהם פיקוח. יושב ראש הוועדה ציין כי ככלל המידע מתקבל מהמשרדים השותפים בוועדות המחירים ומנושאים שנמצאים על הפרק באותה העת. לדברי בעלי עניין בפיקוח מחירים על מוצרי מזון, לדוגמה המועצה הארצית לביטחון תזונתי ומשרד הבריאות, שביקשו להחיל פיקוח מחירים על מוצרי מזון בשנים האחרונות, אין קשר רציף עם ועדות המחירים או עם המפקחים.

במאמר שפרסם הבנק העולמי בנושא הפיקוח על המחירים בשנת 2020 הוצגו שני תרשימים: תרשים שבו חלוקה לתחומים המפוקחים ואחוז הכלכלות המפוקחות על מוצרים בתחומים אלה בחלוקה למדינות מתפתחות⁸⁴ ולמדינות מפותחות ותרשים שבו פילוח של המוצרים והשירותים השכיחים ביותר שנתונים לפיקוח מחירים במדינות מפותחות. להלן שני התרשימים.

83 לדוגמה, הוועדה המשותפת בתחום האנרגיה דנה בפיקוח על מחירי הגז הטבעי (מחירי השיוק) ועל מחירי שירותי תשתיות התדלוק של חברת תשתיות אנרגיה ממשלתית, בשעה שמחירי תשתיות הולכת הגז הטבעי מפוקחים על ידי רשות הגז הטבעי ומועצת הגז הטבעי.

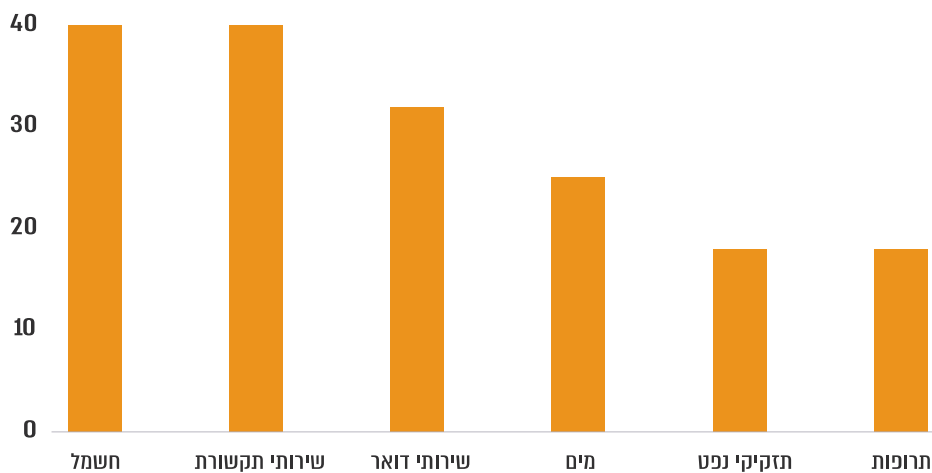
84 Emerging markets and developing economies (EMDEs)

תרשים 3: הפיקוח על המחירים לפי תחומים נבחרים במדינות מפותחות ומתפתחות, 2020 (באחוזים)



המקור: Justin-Damien Guénette, Price Controls: Good Intentions, Bad Outcomes. Policy Research Working Paper; No. 9212 (World Bank, Washington, DC. © World Bank, 2020). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33606> License: CC BY 3.0 IGO.

תרשים 4: המוצרים והשירותים השכיחים ביותר שמחיריהם מפוקחים במדינות מפותחות, 2020 (באחוזים)



המקור: Justin-Damien Guénette, Price Controls: Good Intentions, Bad Outcomes. Policy Research Working Paper; No. 9212 (World Bank, Washington, DC. © World Bank, 2020). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33606> License: CC BY 3.0 IGO.



מהתרשימים לעיל עולה כי פיקוח מחירים בעולם רווח יותר במדינות מתפתחות מאשר במדינות מפותחות⁸⁵. עוד עולה כי המוצרים והשירותים השכיחים ביותר שעל מחיריהם מפקחות ממשלות במדינות מפותחות הם בתחומי החשמל, התקשורת והדואר (30% - 40%), מים (כ-20%) מוצרי דלק ונפט (כ-15%) ותרופות (כ-10%).

מנתוני הבנק העולמי עולה כי השירותים השכיחים ביותר שעל מחיריהם מפקחות ממשלות במדינות מפותחות בעולם הם שירותי החשמל והתקשורת, ואילו בישראל שירותים אלה אינם מפקחים על ידי ועדת המחירים, אלא על ידי מאסדרים ענפיים. עם זאת, ועדת המחירים בישראל מפקחת על קשת רחבה של שירותים ומחירים אחרים ששכיחות הפיקוח עליהם במדינות המפותחות אינה רבה, אם קיים פיקוח, כגון מוצרי מזון, שירותי בריאות מלבד תרופות, שירותי תחבורה ציבורית ושירותים בתחום החינוך.

נוכח המספר הרב של הנושאים המפוקחים על ידי ועדת המחירים ובהיעדר שיטה סדורה לתייעודף ולהקצאת משאבי הוועדה, קיים חשש כי אין ביכולתה של הוועדה לתת מענה הולם למגוון הנושאים העומדים לפתחה בו-זמנית. כמו כן, בחלק מהתחומים עליהם מפקחת הוועדה יש מאסדרים ענפיים שקובעים תעריפים מפוקחים לשירותים דומים (לדוגמה במשק האנרגיה).

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו כי הרכבה וסמכויותיה של ועדת המחירים קבועים בחוק הפיקוח. עוד הוסיף האגף כי כל החלטה שמקבלת ועדת המחירים בנושאים משמעותיים מתקבלת לאחר הליך סדור שכולל שימוע ציבורי, שבו כל משרד או כל בעל עניין יכול לחוות את דעתו. כמו כן, ועדת המחירים אינה ועדה אחת, אלא סדרה של ועדות משותפות למשרד האוצר ולמשרד המוסמך, ולכן כל משרד רלוונטי ראוי ליזום דיון בוועדה המשותפת לו ולמשרד האוצר. אין כל מגבלה על כל משרד או גורם ממשלתי לפנות לוועדה בנוגע לנושאים שלדעתו הוועדה צריכה לבחון, כפי שעשה בעבר משרד הבריאות בבקשתו לבחון הטלת פיקוח מחירים על לחם מלא.

JUSTIN-DAMIEN GUÉNETTE, PRICE CONTROLS: GOOD INTENTIONS, BAD OUTCOMES. POLICY RESEARCH 85 WORKING PAPER; NO. 9212 (World Bank, Washington, DC. © World Bank, 2020), pp.5 [.https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33606](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33606) License: CC BY 3.0 IGO



מומלץ כי נציגי משרד האוצר בוועדת המחירים, המשתתפים בדיוני הוועדה בכל נושאי הפיקוח בשיתוף עם נציגי משרדי הממשלה האחרים ששותפים בוועדת המחירים, יקבעו נהלים לסדרי העדיפות בדיוני הוועדה בנושאים השונים, כך שאלה לא ייקבעו באופן שרירותי לפי סדר העלאתם, אלא לפי מדדי איכות כמו מידת היעדר התחרות או חיוניות המוצר. זאת ועוד, מומלץ כי ועדת המחירים תתמקד בנושאי מהות ובמוצרים ובשירותים שאין גורם ממשלתי אחר שמפקח עליהם. עוד מומלץ כי ועדת המחירים בענף המזון תשתף באופן עיתי את משרדי הממשלה שמקדמים מדיניות בתחום המזון כגון משרדי הבריאות והרווחה שאינם חברים בוועדות המחירים, כדי לקבל את התייחסותם לנושאים השונים הנדונים בוועדה. כך לדוגמה, במקרה שבו - בשל היעדר תחרות - הוטל פיקוח על מוצר מזון שרמת התחרות בו דומה לרמת התחרות במוצר מזון אחר שאינו בפיקוח אך יש לו תועלות בריאותיות עדיפות, מומלץ לבחון בהסתכלות רחבה את המשך הפיקוח על המוצר הראשון במקום על המוצר השני.

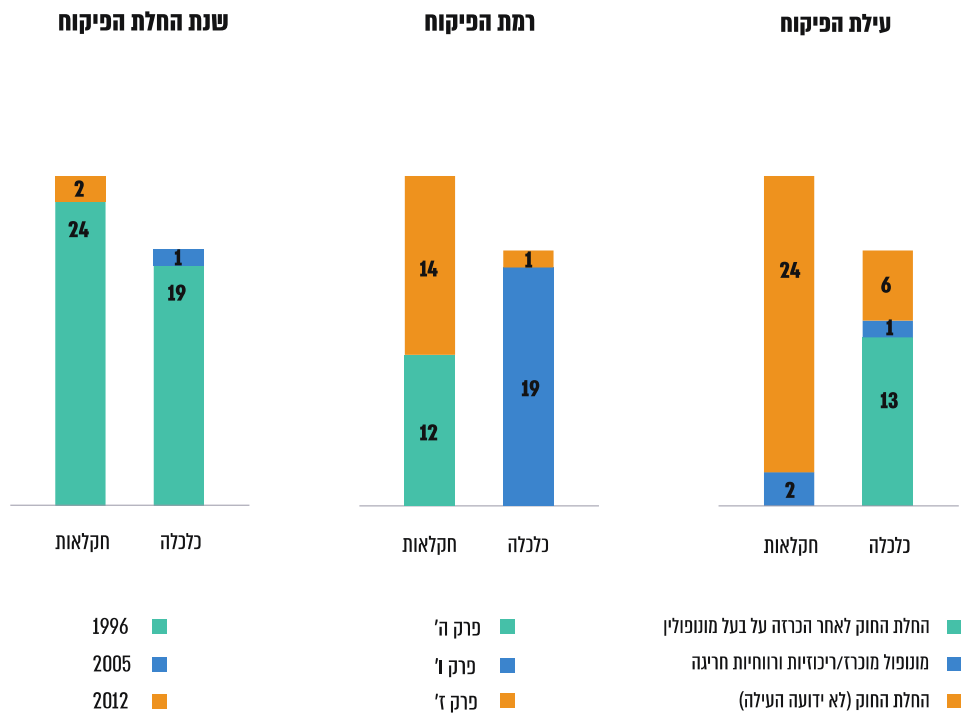
זאת ועוד, נוכח העובדה שהעילה העיקרית להטלת פיקוח מחירים היא היעדר תחרות, מומלץ כי משרדים שהם בעלי עניין בפיקוח מחירים בכלל ובענף המזון בפרט, כגון משרד הבריאות והמועצה הארצית לביטחון תזונתי, יבחנו מפעם לפעם את רמת התחרות בשוקי מוצר בתחומי אחרותם לצורך פנייה לוועדת המחירים, כדי שזו תבחן מוצרים שמעלים חשד לרווחיות חריגה כתוצאה מהיעדר תחרות (למשל, מוצרים שיש להם גם תועלת בריאותית או חברתית, בהתאם למטרות שמקדמים המשרדים האמורים לעיל).

המוצרים המפוקחים - המלצות ועדות המחירים בענף המזון על רמת הפיקוח

רשימת מוצרי המזון שבפיקוח מחירים מתוקף צווים של שרי הכלכלה, החקלאות והאוצר כוללת בין היתר: לחמים, ביצים, מלח, חלב ומוצריהם (לרשימת המוצרים המלאה ראו נספח א'). להלן תרשים המרכז את הנתונים העיקריים על מוצרי המזון המפוקחים בחלוקה לפי רמות הפיקוח, עילות הפיקוח ומועד ההכנסה לפיקוח, ובחלוקה לפיקוח של משרדי החקלאות והכלכלה, נכון לאוקטובר 2022.



תרשים 5: רמות הפיקוח, עילות הפיקוח⁸⁶ ומועד ההכנסה לפיקוח של המוצרים שבפיקוח בענף המזון, על פי חלוקה למשרדי החקלאות והכלכלה, אוקטובר 2022



על פי נתוני המפקחים על המחירים במשרדי הכלכלה והחקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

86 נוכח העובדה שעילות הפיקוח המוגדרות נוספו בחוק הפיקוח משנת 1996 ונוכח העובדה שמרבית המוצרים המפוקחים נכון למועד הסיום הפיקוח הוכנסו לפיקוח טרם החלת החוק, עילת הפיקוח היא כפי שמסרו המפקחים על המחירים במשרדי הכלכלה והחקלאות ולמיטב ידיעתם.



מהתרשים עולה כי נכון למועד סיום הביקורת 46 מוצרים נמצאים בפיקוח מתוקף צווים של שרי האוצר, החקלאות והכלכלה, מהם 20 באחריות משרד הכלכלה⁸⁷ ו-26 באחריות משרד החקלאות. הפיקוח על 43 מוצרים מהמוצרים המפוקחים בענף המזון (93%) הוטל טרם חקיקת חוק הפיקוח ונמשך עם חקיקתו בשנת 1996 (החלת החוק). עילת הפיקוח על שני המוצרים האחרונים⁸⁸ שהוכנסו לפיקוח לפי המלצת ועדת המחירים - חקלאות (שמנת מתוקה 38% שומן וגבינה לבנה 5% שומן) בשנת 2012 היא "ריכוזיות ורווחיות חריגה". מוצר נוסף שבפיקוח של משרד הכלכלה (קמח כשר לפסח) הוכנס לפיקוח בשנת 2005, לאחר שהוכרז מונופול בייצורו על ידי הממונה על התחרות (הכרזה שבוטלה בשנת 2019). עילת הפיקוח על מחיריהם של 14 מתוך 20 המוצרים שבאחריות משרד הכלכלה היא קיומו של מונופול שהוכרז על ידי הממונה (70% מהמוצרים שמפוקחים על ידי המשרד).

בדוח מבקר המדינה משנת 2021⁸⁹ עלה כי יותר מ-20 שנים לא הכריזה רשות התחרות על בעל מונופולין בענף המזון, ומסוף שנות השמונים (כ-30 שנים) כלל לא הוכרז בעל מונופולין בתחום מוצרי הצריכה. עוד עלה כי משנת 2016 ועד לשנת 2021 לא הכריזה רשות התחרות על בעלי מונופולין וכי רק במקרה אחד קבעה הממונה על התחרות כי מונופול (שהוכרז בעבר) ניצל את מעמדו המונופוליסטי לרעה⁹⁰. משרד מבקר המדינה המליץ לרשות התחרות לבצע בחינה עיתית של הצורך בבחינת בעלי מונופולין והכרזה עליהם במקרים המתאימים כדי לרסן את כוחם.

בתגובה לדוח הביקורת משנת 2021 ציינה רשות התחרות כי תהליך הוכחת קיומו של מונופולין וההכרזה עליו מורכבים. עוד הוסיפה רשות התחרות כי בעלי המונופולין המוכרזים מערערים לא אחת על ההכרזה לבית הדין לתחרות, והתהליך כולו דורש משאבים רבים מרשות התחרות ואף עלול לארוך שנים, וכי היא מעדיפה להתרכז בפעילותה באכיפת עבירות על האיסורים של הסדר כובל ובביצוע פעולות נוספות לקידום התחרות. עוד הוסיפה רשות התחרות, תחת הממונה דאז, כי היא סבורה שמדיניותה לרכז מאמצים בטיפול במצבים שבהם בעלי מונופולין מנצלים את כוחם לרעה עדיפה על הטיפול בהם באמצעות הכרזות הצהרתיות וכי כך נהגו הממונים בכל השנים האחרונות.

נמצא כי הכרזות הרשות על בעלי מונופולין בענף המזון בעבר סייעו לוועדות המחירים בענף המזון להטיל פיקוח על מחירי מוצרים.

ביוני 2023 הכריזה הממונה על התחרות על חברה מסוימת בתחום המזון כמונופול⁹¹, באספקה של שקיקי תה במגזר הקמעונאי בשוק התה הירוק, בשוק חליטות הצמחים, בשוק התה השחור ובשוק התה השחור בטעמים. זאת ועוד, בדצמבר 2022 לראשונה הטילה רשות התחרות עיצומים

87 שלושה עשר מהמוצרים שבפיקוח מתוקף צווים של שרי הכלכלה והאוצר משמשים תשומות (מוצרי עמילן וגלוקוז, שמרים לתעשייה, קמח וקמח כשר לפסח), בין השאר לתעשיית ייצור המזון ועשרה מוצרים נמכרים לצרכן הסופי.

88 המוצרים נמצאים בפיקוח נכון למועד סיום הביקורת.

89 מבקר המדינה, **דוח 171** (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון", עמ' 23.

90 במרץ 2017 מסרה הממונה על התחרות ליצרן מזון הודעה על כוונת חיוב בסך 62 מיליון ש"ח בגין הפרות לכאורה של האיסור על ניצול מעמד מונופוליסטי לרעה של הוראות לבעל מונופולין, של צו מוסכם ושל תנאי מיזוג. לאחר הליכי שימוע, בדצמבר 2019, הטילה הממונה עיצום כספי בסך של כ-39 מיליון ש"ח על היצרן. במרץ 2020 הגיש היצרן לבית הדין לתחרות ערר על החלטת הממונה. נכון למועד סיום הביקורת, הערר תלוי ועומד.

91 רשות התחרות, "הממונה על התחרות קבעה: חבקה א' היא בעלת מונופולין בשוק התה הירוק ובשוק חליטות הצמחים" (26.6.23).



כספיים⁹² בסך של שמונה מיליון ש"ח על אחת מחברות התרופות בישראל שהיא מונופול בתחומה בגין קביעת מחיר מופרז ובלתי הוגן לתרופה למחלה חשוכת מרפא⁹³.

בתשובת רשות התחרות צוין כי היא עוסקת בשנים האחרונות באופן נמרץ בייעוץ למשרדי ממשלה בדבר הצעדים הנדרשים כדי להפוך את השווקים הריכזיים במשק, לרבות ענף המזון, לשווקים שיאפשרו כניסת מתחרים חדשים והתפתחות מהירה יותר של תחרות. בין השאר עסקה הרשות במיפוי חסמי יבוא, כגון מכסים ואסדרה, לצורך הגברת התחרות במקטע ספקי המזון בישראל, הידוע בריכוזיותו. כך, ענף מוצרי החלב שנסקר על ידי משרד מבקר המדינה הוא ענף מתוכנן, רווי במכסים וחסמי יבוא ונראה שאין חולק כי יש לפתוח שוק זה לתחרות - כעולה מדוח מבקר המדינה משנת 2021 בנושא "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון". זאת ועוד, ענפי חקלאות שונים נהנים מרווחים על-תחרותיים בשל קיומם של קרטלים בין המגדלים, המותרים על פי חוק התחרות הכלכלית, שכן הם הוחרגו באופן מפורש מהאיסור הקבוע בחוק התחרות על הסדרים כובלים. אלו משפיעים באופן ישיר על מחיריהם של גידולים ותוצרת חקלאית (כגון ביצים, חלב, עוף, בקר, פירות וירקות, דבש), ובאופן עקיף על מחירים של מזון אחר.

רשות התחרות הוסיפה בתשובתה כי היא מייעצת כדבר שבשגרה לכלל גורמי הממשלה - בין אם הדבר נעשה על בסיס פנייה אליה מכוח דין ובין אם לאו, כך גם לעניין ועדת המחירים. במהלך השנים הזמינה ועדת המחירים את נציגי הרשות לכמה דיונים בתחומי פיקוח שונים (למשל בעניין הלחם והפירות וירקות) וקיימה התייעצות עם נציגי הרשות בשאלות תחרותיות שעלו במסגרת דיוני הוועדה. לדברי הרשות, היא תמשיך ותייעץ מניסיונה בניית שווקים והיא אף פרסמה מסמכים אשר מהם ניתן ללמוד כיצד יש לנתח שווקים ואת רמות התחרות בהם, וכיצד יש לערוך בחינה תחרותית בהתאם לאמור בהם.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיה האחרונות של רשות התחרות בשנת 2022 - להכרה, בכפוף לשימוע, על מונופול בענף המזון (מגוון מוצרי תה במגזר הקמעונאי) ואכיפת עילת המחיר המופרז בדרך של הטלת עיצום כספי בסך שלשמונה מיליון ש"ח לפי חוק התחרות, לראשונה משנת 1996⁹⁴ 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.

92 הסמכות להטיל עיצום כספי חלף הליך פלילי ניתנה לממונה על התחרות בשנת 2012 ועילת המחיר המופרז נוספה בחוק התחרות בשנת 1996.

93 רשות התחרות, "על פי החלטת הממונה על התחרות - חברה בתחום הפארמה, משווקת תכשיר מסוים בישראל, תחויב לשלם 8 מיליון ש"ח בגין קביעת מחיר מופרז ובלתי הוגן" (12.12.22). ביולי 2022 קבע בית המשפט העליון הלכה מחייבת בעילת המחיר המופרז. רע"א 1248/19 החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ נ' רונן גפניאל (נבו 26.7.22).

94 בשנת 2011 המליצה ועדת טרכטנברג להעניק לממונה על התחרות סמכות להטיל עיצומים כספיים באופן שיאפשר טיפול יעיל ומהיר בהפרות חוק התחרות שאינן נדרשות לטיפול פלילי. הסמכות להטלת עיצומים כספיים הוקנתה לממונה על התחרות במסגרת תיקון מס' 13 לחוק ההגבלים העסקיים, 2012-התשע"ב.

על פי נוהלי ועדות המחירים בענף המזון, בעת שקילת הכנסה של מוצר או שירות לפיקוח מחירים או הוצאתו מפיקוח, הוועדה רשאית להתייעץ עם רשות התחרות. עם זאת, נמצא כי אין בנהלים הסדרה של שיתוף הפעולה בין ועדות המחירים לרשות התחרות בעת הכנסת מוצרים לפיקוח או הסרתו, ובכלל זה לא מוסדר זימון נציגי רשות התחרות לדיוני הוועדות, החלפת מידע בין הגופים⁹⁵ והעברת עמדת רשות התחרות בקשר לניתוח תחרותי שערכות הוועדות האלה.

מומלץ כי משרדי האוצר, הכלכלה והחקלאות יבחנו עדכון של נוהלי ועדות המחירים כך שהממונה על התחרות או נציגי רשות התחרות ישתתפו בדיונים מהותיים⁹⁶ של ועדות המחירים העוסקים בנייתו רמות התחרות טרם החלת פיקוח או טרם הסרתו, ויגבשו נהלים לשיתוף פעולה סדור ביניהם לצורך איתור שווקים ריכוזיים שבהם מסתמנת רווחיות חריגה והטלת פיקוח מחירים כצעד ביניים עד לגיבוש פתרון מבני ארוך טווח.

בעקבות הכרת הממונה על התחרות ובכפוף לשימוע על מונופול במגוון מוצרי תה מומלץ כי ועדת המחירים - כלכלה תעקוב אחר שווקים אלה ותבחן את רמת התחרות והרווחיות בהם באמצעות פיקוח על המחירים, במידת הצורך, ואם לא יימצאו פתרונות מבניים טובים יותר.

פיקוח "רך" על המחירים לפי פרק ז' לצורכי מעקב אחר מחירים ורווחיות

פיקוח מחירים לפי פרק ז' לצורכי מעקב אחר מחירים ורווחיות נועד למקד את עבודת ועדת המחירים במוצרים ראויים לפיקוח, שייתכן שיש לפקח עליהם בצורה הדוקה בעתיד (קביעת מחיר או היתר לשינוי) (להלן - מוצרים ראויים לפיקוח). זאת ועוד, פיקוח לפי פרק ז' אינו מגביל את קביעת המחיר, אולם הוא עשוי לרסן את כוחם של המפוקחים שנמצאים תחת מעקב של הוועדה ובכך למנוע הפקעת מחירים (להלן - פיקוח "רך"). סעיף 31 בחוק הפיקוח מסמיך את המפוקחים לדרוש מידע "מכל אדם", לרבות "דוחות, פנקס, חשבון או תעודה..." כדי להבטיח ביצועו של חוק זה [הפיקוח], או אם התעורר חשד לעבירה עליו". פיקוח לפי פרק ז' מסדיר את סמכויות המפוקחים לאסוף מידע שאינו גלוי לציבור באופן עיתי על אודות השוק המפוקח, להעמיק את ידיעותיהם על המוצר ובכך לשפר את יכולת קבלת החלטותיהם בדבר הצורך בהידוק הפיקוח על מחירי המוצרים הנבחנים (לפרקים ה' או ו') או הוצאה של מוצרים ושירותים מפיקוח.

יודגש כי המעקב אחר מחירי המוצרים המפוקחים לפי פרק ז' מוטל על מקטע אספקת המוצר לקמעונאי (ייצור המוצר לקמעונאי או שיווקו) ולא על מקטע האספקה מהקמעונאי לצרכן, מאחר שהפיקוח על המחירים של מוצרי המזון המפוקחים, נכון למועד סיום הביקורת, הוטל ככלל, בשל היעדר תחרות במקטע הייצור/השיווק לקמעונאי (עילת הפיקוח). מנגד, כשמוטל פיקוח "הדוק", נקבע גם המחיר הסופי לצרכן תוך הוספת "מרווח השיווק" על עלויות ומרווח

95 בכפוף למגבלות החלות על רשות התחרות מכוח חוק התחרות או על ועדת המחירים מכוח חוק הפיקוח.

96 בשונה מדיונים על עדכון מחירים שוטף.



היצרנים/משווקים (ראו הרחבה להלן בפרק "מתודולוגיית הפיקוח לקביעת המחירים המפוקחים")⁹⁷.

בשנים 1990 - 2021 הורדה רמת הפיקוח על מחירי 15 מוצרים מפוקחים בענף המזון (מוצר אחד באחריות ועדת המחירים - כלכלה ו-14 מוצרים באחריות ועדת המחירים - חקלאות) מפיקוח "הדוק" (לפי פרקים ה' - ו') לפיקוח "רך" (לפי פרק ז'). לדוגמה, מחירי החמאה הועברו מפיקוח לפי פרק ה' לפיקוח לפי פרק ז' בשנת 2021 לאחר שהמכס עליהם בוטל⁹⁸.

כמו כן, בשנת 2014 הועלתה רמת הפיקוח בהמלצת ועדת המחירים - חקלאות על שני מוצרים שפוקחו תחילה (בשנת 2012) לפי פרק ז' לצורכי מעקב (שמנת מתוקה 38% שומן וגבינה לבנה 5% שומן), לפיקוח לפי פרק ה', בהתאם למנגנון הדו-שלבי שנקבע בהחלטת הממשלה 3985.

בשנים 2018 - 2022 לא בחנו ועדות המחירים בענף המזון מוצרים חדשים לפיקוח ולפיכך לא המליצו להטיל פיקוח מחירים "הדוק" על מוצרי מזון חדשים (פרקים ה' - ו' לחוק). כמו כן, נכון למועד סיום הביקורת אין מוצרים בענף המזון שהוכנסו לפיקוח "רך" (לפי פרק ז'), להבדיל ממוצרים שהוחל עליהם פיקוח "הדוק" בעבר והורד לפיקוח "רך", לצורך בחינת רווחיות ומעקב (לפי המנגנון שנקבע בהחלטת ממשלה 3985). נוסף על כך יש מגמה של הורדת רמת הפיקוח, לדוגמה המלצה של ועדת המחירים - חקלאות והמלצה של ועדת המחירים - כלכלה משנת 2022 להעביר את מחיר החמאה ואת המחירים של חמשת מוצרי הלחם מפיקוח "הדוק" לפיקוח "רך". כמו כן משרד החקלאות מסר כי יערוך בחינה בשנת 2023 בעניין הצורך בהמשך הפיקוח על מוצרי החלב והביצים שבפיקוח לפי פרק ה'.

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

משרד הכלכלה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2023 כי בשבועות האחרונים של המפקח במשרד הכלכלה כ-15 מכתבים לחברות שהמפקח סבר שלגביהן נדרשים לו נתונים והבהרות לצורך בחינת הטלת פיקוח על המחירים, לפי ההליך הקבוע בחוק הפיקוח. משרד הכלכלה הוסיף כי על המפקח ועל ועדת המחירים לגלות גישה יותר פרואקטיבית (יוזמת) בשימוש בכלי הפיקוח ולקיים בדיקות וסקירות לרבות ביחס למוצרים שטרם הוחל עליהם פיקוח.

97 יוער כי בשנת 2017, במסגרת צו פיקוח מחירים, הוטלה חובת דיווח על רווחיות על "קמעונאי גדול", כהגדרתו בחוק המזון, בגין שיווק המוצרים האלה: לחם, חלב ומוצרי, ביצים ומלח (דיווח על המרווח הקמעונאי) ומכירתם.

98 למהלך זה קדם מהלך של הגדלת המכסות הפטורות ממכס עד לביטול כולל של המכס על המוצר. זאת ועוד, בשנת 2007 המליצה ועדת המחירים - חקלאות להוריד את רמת הפיקוח על שתי גבינות קשות פרוסות ועל שני מעדנים, "מילקי" ו"דני", לאחר שמחלבות נוספות החלו בייצור מוצרים דומים כך ש"אין יותר חשש לקביעה מונופוליסטית של מחיר המוצר". ועדת המחירים - חקלאות, "עדכון במחירי מוצרי החלב שבפיקוח בשיעור ממוצע של 3.8% והוצאת ארבעה מוצרי חלב נוספים מפיקוח ממשלתי" (7.8.07).

מחקר בנושא מחירי מוצרים בפיקוח או הראויים לפיקוח, מעקב אחר מחירים אלה ופיקוח עליהם

נוהלי ועדות המחירים בענף המזון מסדירים בין השאר את המעקב אחר מחיריהם של מוצרים שונים בענף המזון. בנוהל של ועדת המחירים - כלכלה נקבע כי משרד הכלכלה יבצע מעקב שנתי (רבעוני בנוהל של ועדת המחירים - החקלאות) אחר מחירי מוצרים מפוקחים לפי פרק ז' (מחירי המוצרים המפוקחים בנוהל של ועדת המחירים - חקלאות), ומצאי המעקב יוצגו לחברי ועדת המחירים. עוד נקבע בנוהלי שתי הוועדות כי יבוצע מעקב אחר רמת המחירים של מוצרים שיצאו מפיקוח (בוועדת המחירים - חקלאות יעקבו אחר שווקים שבהם יש חשש לכשל תחרותי חמור, לרבות קיום מעקב אחר רמת מחירי מוצרים שיצאו מפיקוח). לפי חוק הפיקוח⁹⁹, המפקחים אחראים למעקב אחר המחירים של המוצרים המפוקחים לפי פרק ז'.

בסעיף ח' בנוהל של ועדת המחירים - כלכלה - "פעילות פיקוח, מעקב ובקרה של הגופים המפוקחים" נקבע כי "בחודש מרץ מדי שנה תישלח למפקח בקשה לדוחות תמחיר ורווחיות מהשנה הקודמת, לגבי מוצרים הנמצאים בפיקוח מחירים לפי חוק הפיקוח"¹⁰⁰. בנהלים של שתי ועדות המחירים בענף המזון נקבע כי הגופים המפוקחים (בכל רמות הפיקוח) חייבים בדיווח עד 1 ביולי מדי שנה בשנה, גם אם המפקח לא פנה אליהם.

נכון למועד סיום הביקורת, המפקח על המחירים במשרד הכלכלה הוא מנהל אגף התקציבים במשרד¹⁰¹ וכך גם נציג המשרד הנוסף שחבר בוועדת המחירים - כלכלה. עד לשנת 2022 היה המפקח על המחירים במשרד החקלאות מנהל חטיבת מחקר, כלכלה ואסטרטגיה ועובד נוסף בחטיבה מונה לחבר בוועדת המחירים - חקלאות (עודנו מכהן). בשנת 2022 מינה שר החקלאות דאז את מנהלת אגף התקציבים במשרד לתפקיד המפקחת על המחירים.

בינואר 2023 בחן משרד מבקר המדינה את יישום סעיף ח' בנוהל עבודת ועדות המחירים והמפקחים בענף המזון - דרישת דוחות עלויות ורווחיות בשנים 2018 - 2021 וקבלתם.

נמצא כי המפקח במשרד החקלאות (דאז) פעל לפי הנוהל, דרש וקיבל את הדיווחים כנדרש בשנים אלה.

עם זאת, המפקח במשרד הכלכלה (דאז) לא דרש ולא קיבל דיווח כספי בין השנים 2018 - 2021 על עלויות המוצרים המפוקחים ורווחיותם, כפי שנדרש בנוהל עבודתו, ביחס לכלל המוצרים המפוקחים על ידו. נמצא שהדיווח האחרון שיש למפקח על המחירים במשרד הכלכלה בנושא פעילות שלוש מאפיות הלחם המפוקחות (חמישה מוצרים מתוך 20 המוצרים שבאחריותו) הוא משנת 2017.

במענה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 ציינה עובדת יחידת הפיקוח במשרד הכלכלה כי החל משנת 2016 נערכה בדיקת בסיס שהורחבה מפעם לפעם על מחירי הלחם על שנות הפעילות הכספית 2013, 2015, 2016 ו-2017. בתשובת משרד הכלכלה צוין כי בדיקות דומות נערכו באותן השנים גם ביחס למוצרי העמילן והגלוקוז והקמח הכשר לפסח. המשרד ציין, כי

99 סעיפים 18 - 19 בחוק הפיקוח.

100 ועדת המחירים - כלכלה, "נהלי עבודה" (1.6.16);

101 המפקח על המחירים במשרד הכלכלה נכנס לתפקידו באגף התקציבים ומונה למפקח על המחירים על ידי שרת הכלכלה דאז בספטמבר 2022.



בשל בדיקות הבסיס המקיפות שהתקיימו, שבמסגרתן התקבלו גם הדוחות הכספיים (עד שנת 2017), לא דרש המפקח במשרד הכלכלה¹⁰² את דוחות העלויות והרווחיות, לפי סעיף ח' בנהל, ועל כן לא קיבלם.

עלה כי המפקח במשרד הכלכלה לא קיים מעקב סדור אחר פעילות המפוקחים בהתאם לנוהלי ועדת המחירים, לא ביקש ולא קיבל דיווחי עלויות ורווחיות, כפי שהוגדרו בנהלי 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.

קבלת הדיווחים הכספיים מהמפוקחים נדרשת לשם קיום פיקוח מחירים ולמעקב אחר המפוקחים בכלל ולפיקוח "רך" לפי פרק ז'.

בתשובת משרד הכלכלה צוין כי המפקח הנוכחי שנכנס לתפקידו בספטמבר 2022 דרש מהמאפיות מסמכים, לרבות דוחות כספיים, מאזני בוחן, נתוני שכר והוצאות אנרגייה לצורך בחינת בקשתן מדצמבר 2022 להעלאת מחירים. המשרד הוסיף כי המפקח פועל לצורך קבלת נתוני עלויות ורווחיות של המאפיות.

על המפקח במשרד הכלכלה להמשיך 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.

המפקח במשרד הכלכלה (שנכנס לתפקידו בספטמבר 2022) ציין כי בתוכניות העבודה של משרד הכלכלה לשנים 2016 - 2022 הוגדרה משימה אחת בשנת 2019 שעניינה בחינת השימוש במנגנון פיקוח המחירים ב"מוצרי צריכה המתאפיינים בריכוזיות וברמת מחירים גבוהה". משימה זו בוצעה יחד עם אגף אסטרטגיה במשרד הכלכלה כחלק מסקירות שביצע אגף אסטרטגיה על שווקים שונים בנושא יוקר המחיה, בין השאר גם בתחום מוצרי המזון. כך בשנת 2019 נסקרו מוצרי מזון שונים לפי מדדי ריכוזיות ולפי נתוני מכר גבוהים (עשוי להעיד על חשיבותם לצרכנים). ממצאי הסקר הצביעו על צורך בנייתו המשך של מוצרים שונים כגון תה רגיל, משקאות קלים, מזון לתינוקות, ירקות קפואים ודגני בוקר (קורנפלקס), והם לא כללו דיון משלים בנושא הפתרון לכשלי השוק שנמצאו במוצרים אלו, למעט מחקר המשך על הירקות הקפואים.

בנובמבר 2022 מסר אגף התקציבים במשרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה כי הפתרון הרצוי לטיפול במוצרים שהבחינה משנת 2019 העלתה כי אין בהם תחרות מספקת הוא קידום התחרות באמצעות הגדלת מכסות יבוא ותמיכה ועידוד השקעות הון ולא באמצעות פיקוח מחירים. לדוגמה, הועברו המלצות לקידום הליך תחרותי ליבוא בשר בקר, שעועית קפואה ושמן בפטור ממכס; הוצע להקצות סיוע למאפיות תעשייתיות ולעודד תחרות בשוק הלחם המלא באמצעות הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה (להלן - רשות ההשקעות); גובש מסלול לעידוד ולהגדלת כושר הייצור והתחרות בשוק המזון ללא גלוטן באמצעות רשות ההשקעות.

102 לפי סעיף ח(4) בנהל עבודת ועדת המחירים - כלכלה, המפוקח מחויב להעביר דיווח למפקח עד 1.7 בכל שנה, "גם אם המפקח לא פנה אליו לתזכורת" (לפי סעיף ח(1)).

עוד ציין המפקח על המחירים (מנהל אגף התקציבים) במשרד הכלכלה כי סקירות שוקי מוצר שהוטל עליהם פיקוח מתוקף חוק הפיקוח נעשו בין השנים 2016 - 2022 במסגרת עבודת ועדת המחירים לבדיקת מחיר בסיס ולא באופן שוטף באגף, למעט סקירה ומעקב אחר מחירי השמרים שבפיקוח (סקירה שנעשתה באגף). בשנים אלה בוצעו ניתוחי שוק במסגרת עבודת ועדת המחירים - כלכלה במוצרי הלחם, העמילן והגלוקוז והקמח הכשר לפסח.

מתוכניות העבודה של משרד החקלאות עולה כי בכל אחת מהשנים 2018 - 2022 נקבעו משימות ייעודיות בתחום הפיקוח על המחירים, ובשנת 2022 בוצעה התקשרות לצורך בחינת שינוי רמת הפיקוח, לרבות בעניין הוצאת מוצרי החלב והביצים מפיקוח. בין השנים 2017 - 2021 ערך משרד החקלאות בהובלת חטיבת מחקר, כלכלה ואסטרטגיה כמה מחקרים לבחינת מדיניות כוללת במשק החלב, לרבות בקשר לרמת התחרות והמחירים. מחקרים אלה כללו גם ניתוח של מקטעים שונים בייצור החלב ומוצריו. ממצאי המחקרים האלה הצביעו על עדויות לריכוזיות ולרווחיות עודפת בתשומות שונות בייצור החלב שאינן נמצאות בפיקוח. לאחרונה ערכה חטיבת מחקר, כלכלה ואסטרטגיה מחקר נוסף לניתוח מגמות במחירים ובתחרות בתחיליפי החלב שאינם בפיקוח מחירים.

בדוח הביקורת משנת 2015¹⁰³ שבין השאר עסק בפיקוח מחירים, המליץ משרד מבקר המדינה כי המשרדים האחראים על פיקוח המחירים יגדירו עבור עובדי יחידות הפיקוח מהם תחומי הידע הנדרשים לביצוע עבודתם ויפנו משאבים לביצוע הכשרות בנושאים אלו.

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 של 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).

מומלץ כי משרד הכלכלה יקבע משימות ויגדיר יעדים בתוכנית העבודה של המשרד בתחום המעקב אחר מחירי מוצרים שבפיקוח או מוצרים שראויים לפיקוח.

בתשובת משרד הכלכלה צוין כי בתוכנית העבודה לשנת 2023 הוגדרו משימות אלו, וכי הנהלת המשרד מסכימה עם המלצת הביקורת ומנחה כעניין שבמדיניות לאמץ המלצה זו.

הקביעה והעדכון של המחירים המפוקחים בענף המזון

מתודולוגיית הפיקוח לקביעת המחירים המפוקחים

אם השרים האחראים קיבלו את המלצת ועדת המחירים לפקח על מחיריהם של מוצרים ושירותים לפי פרקים ה' - ו' לחוק הפיקוח (להלן - שלב ראשון), על הוועדה להמליץ לשרים גם על רמות המחירים של מוצרים אלה ועל עדכונם מדי פעם בפעם (להלן - שלב שני).

103 מבקר המדינה, דוח 66א (2015), "התמודדות הממשלה עם הריכוזיות במשק", עמ' 3.



המלצות ועדות המחירים בתחום המחירים מתקבלות לפי "מתודולוגיה לפיקוח על המחירים - מסמך קווים מנחים כלליים" שנערך בספטמבר 2016 (להלן - מתודולוגיית הפיקוח). מתודולוגיית הפיקוח החליפה את הדוח "לבדיקת רווחיות חברות שנמצאות בפיקוח מחירים, לצורך תיקון בסיסי" (1996) שהוכן ונחתם על ידי פרופסור יצחק סוארי (להלן - דוח סוארי). ועדת המחירים רשאית לסטות מהקווים המנחים שנקבעו במתודולוגיית הפיקוח, עקב שינויים במאפייני השווקים ותוך נימוק הסטייה. כמו כן חוק הפיקוח הסמיך את המפקחים להיענות לבקשת המפוקחים להעלות את מחירי מוצריהם ללא דיון בוועדה וללא צורך בצו של השרים (פרק ו' לחוק הפיקוח).

מתודולוגיית הפיקוח נועדה להתוות קווים רחבים דיים לכל המוצרים והשירותים שבפיקוח, לרבות בענף המזון. משכך המתודולוגיה כוללת בחלקה קווים מנחים בלבד, לדוגמה בעניין שיעור התשואה ורווחיות המפוקחים.

במתודולוגיית הפיקוח נקבעו כללים חשבונאיים לקביעת המחירים של המוצרים המפוקחים בשלוש תחנות עיקריות משלב הכנסת מוצר או שירות לפיקוח לפי פרקים ה' - ו' לחוק:

1. קביעת המחיר הראשוני - המחיר בעת הכנסת המוצר או השירות לפיקוח לראשונה. לפי המתודולוגיה, ככלל ייקבע המחיר בשיטה של תשואה על נכסי ההון המושקע (ההון הפעיל). אולם במקרים חריגים קיימת אפשרות לקבוע מחיר בגישה השוואתית, לפי השוואת המחיר למוצר או לענף אחר שבו אין כשל תחרות. בעת קביעת המחיר הראשוני תספק החברה המפוקחת את הרכב סל התשומות שלה ומדד חיצוני להצמדת כל תשומה. משקל כל תשומה בסל יאושר על ידי הוועדה בעת עדכון מחיר הבסיס.
2. קביעת מחיר בסיס - עדכון מפורט - המתודולוגיה דומה לקביעת המחיר הראשוני. תדירות העדכון תיקבע מראש בטווח שבין שנה לחמש שנים, ומטעמים פרקטיים הוערך כי לרוב הדבר יתבצע בתקופה שבין שנתיים לחמש שנים ולא יותר משבע שנים במקרים חריגים.
3. הצמדה ועדכון שוטף - בין תקופות עדכוני מחיר בסיס תתבצע הצמדה של מחירי הבסיס לסל התשומות כדי לפצות את החברה על התייקרויות שאינן בשליטתה או כדי לגלגל הוצאה בתשומות למחיר לצרכן. תדירות ההצמדה תיקבע לפי החלטת ועדת המחירים. ועדות המחירים בענף המזון קבעו רף מזערי לשינוי בסל התשומות שנבחר (3%) וכן פרק זמן מרבי (שנה) שבחצייתם יש לבצע עדכון שוטף.

להלן תרשים המתאר את עבודת ועדת המחירים.

תרשים 6: שלבי עבודת ועדת המחירים



על פי המפורט בסעיפים 13(א), 15(א) ו-18 בחוק הפיקוח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כמפורט בתרשים לעיל, לאחר המלצת הוועדה על רמת הפיקוח, אם המליצה הוועדה על פיקוח "הדוק", עליה לקבוע את המחיר הראשוני ולעדכנו מפעם לפעם; אם המליצה הוועדה על פיקוח "רך" לצורך מעקב, עליה לבחון את רמת הרווחיות של המוצר הנבחן ואת הצורך בהידוק הפיקוח עליו או את הוצאתו מפיקוח; אם הוטל פיקוח "הדוק" ואם הוטל פיקוח "רך" לצורכי מעקב, על הוועדה לבחון מפעם לפעם אם העילות שבגינן הומלץ להטיל פיקוח מסוג כלשהו ממשכות להתקיים (למשל באמצעות ניתוח רמת התחרות בשוק המוצר).

לפי מתודולוגיית הפיקוח, משום שהפיקוח "ההדוק" על מחירי מוצרים, בעיקר במוצרי מזון בסיסיים כגון חלב ולחם, נקבע לפי עלויות הייצור ו"משורשר" למחיר לצרכן, נקבע גם מרווח שיווק לקמעונאים שמתווסף על המחיר המפוקח מהיצרן לקמעונאי¹⁰⁴.

עדכוני בסיס

נכון למועד סיום הביקורת, 28 מ-31 (90%) המוצרים המפוקחים (לפי פרקים ה' - ו') הוכנסו לפיקוח לפני חקיקת חוק הפיקוח בשנת 1996. בדיקת בסיס אמורה לעדכן ולשקף שינויים בעלויות המכר של המוצרים המפוקחים ובהתאם למתודולוגיית הפיקוח להוסיף על עלויות אלה

104 לדוגמה, במוצרי הלחם המפוקחים נקבעות תחילה עלויות הייצור של המאפיות ותוספת רווח שקובעת ועדת המחירים וזהו המחיר לקמעונאי. על המחיר לקמעונאי מתווספות עלויות שנושא הקמעונאי בגין שיווק המוצר כגון אחסון ועלות עובדי המכירה וזהו המרווח הקמעונאי. המחיר לקמעונאי בתוספת המרווח הקמעונאי הוא המחיר לצרכן הסופי (בתוספת מע"מ).



את שיעור ההון המשוקלל ($WACC^{105}$), קרי שיעור הרווח הנורמטיבי של המפוקח על עלויותיו. מתודולוגיית הפיקוח מתווה קווים מנחים כלליים, חלקם תיאורטיים שניתנים לפרשנות שונה, להכרה ברכיבי עלויות מהותיים ולקביעת שיעורי התשואה, בשונה מהמתודולוגיה הקודמת (דוח סזארי ששימש לקביעת המחירים המפוקחים עד לשנת 2016) שבה נקבע לדוגמה טווח שיעורי תשואה ידועים מראש. בבדיקת הבסיס האחרונה שנערכה למחירים של מוצרי הלחם (2022)¹⁰⁶ ולביצי המאכל (2018)¹⁰⁷ התגלעה מחלוקת בשימועים שערכו הוועדות בעניין ההכרה בהנחות שמעניקים היצרנים/המשווקים לקמעונאים מהמחיר המפוקח שנקבע להם. בשיחות שקיים משרד מבקר המדינה עם מפוקחים בתחומים שונים בענף המזון (לדוגמה, מאפיית לחם ושתי מחלבות) בחודש אוקטובר 2022, נטען שאין שיטה סדורה להכרה בהנחות לקמעונאים בתחומים שונים בענף המזון ובין ענפים שונים הנתונים לפיקוח (לדוגמה, במשק האנגרייה ובענף המזון).

להלן פירוט בדיקות בסיס שנערכו בשלוש קבוצות מוצרים: ביצים, לחם ומוצרי החלב.

לוח 2: מועד עדכון בסיס אחרון למוצרי מזון נבחרים שבפיקוח נכון למועד סיום הביקורת

המוצר	יחידת הפיקוח	תחילת בדיקת הבסיס	סיום בדיקת הבסיס (המלצת הוועדה)	שנות הפעילות הכספית שלפיהן נערכה הבדיקה	אישור הבדיקה בצו על ידי השרים
לחמים	כלכלה	יולי 2014	מאי 2022	2013, 2015, 2017	לא נחתם
ביצים	חקלאות	אפריל 2018 ¹⁰⁸	דצמבר 2018	2015	ינואר 2019
מוצרי חלב	חקלאות	אוגוסט 2013	דצמבר 2013	2011	ינואר 2014

על פי נתוני משרד החקלאות וועדת המחירים - כלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

105 Weighted Average Cost of Capital - שיעור ההון המשוקלל שנקבע במתודולוגיית הפיקוח הוא מדד נורמטיבי המבוסס בחלקו על הנחות תיאורטיות הנוגעות בין השאר ליחס השינוי בתשואה של החברה בהשוואה לסיכון השוק (מקדם הביטא), והוא תלוי בקביעת קבוצת הייחוס ופרמיית הסיכון המתאימה.

106 ועדת המחירים - כלכלה, סיכום דיון ועדת המחירים - בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים (מאי 2022).

107 ועדת המחירים - חקלאות, סיכום דיון ועדת המחירים - סיכום השימוע בנושא בדיקת בסיס למחיר ביצה (2.12.18).

108 מועד פרסום טיוטת הבדיקה לשימוע ציבורי. הבדיקה החלה בשלב מוקדם יותר במהלך שנת 2017 ותוך היערכות ומתן הנחיות למשווקי הביצים על מנת שיוכלו להיערך ולהכין את הדוחות הכספיים לצורך בדיקת בסיס אף בשנת 2015.



מהלוח לעיל עולה שוועדות המחירים בענף המזון לא המליצו על עדכון מחירי בסיס למוצרי החלב והלחם, מוצרי מזון בסיסיים, בתוך פרקי הזמן שנקבעו במתודולוגיית הפיקוח (שנתיים עד חמש שנים, ושבע שנים במקרים חריגים) ובנהלים של ועדות המחירים בענף המזון¹⁰⁹. מוצרי החלב (11 מוצרים) לא עודכנו במשך תשע שנים ומחיריהם, לרבות סל התשומות לעדכוןם, נקבעים לפי פעילות של מחלבה אחת בשנת 2011. ועדת המחירים - כלכלה המליצה על מחירי בסיס ללחמים המפוקחים (חמישה מוצרים) בתום בדיקה שהתחדשה כמה פעמים וארכה במצטבר שמונה שנים, בין היתר בשל בדיקות שנערכו בד בבד עם בחינת המשך הפיקוח על הלחמים ושינוי מתודולוגיית הפיקוח. מוצרי החלב והלחמים המפוקחים הם כ-52% ממוצרי המזון שבפיקוח לפי פרקים ה'ו' (16 מוצרים מ-31 מוצרים).

כמו כן, המלצת ועדת המחירים - חקלאות למחירי בסיס לביצי מאכל מפוקחות ניתנה בדצמבר 2018 בהתבסס על הפעילות של משוקי הביצים בשנת 2015, מאז חלפו שבע שנים נכון למועד סיום הביקורת.

המפקח במשרד החקלאות לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 כי הוא פנה בתחילת שנת 2017 לשתי מחלבות שייצרו מוצרי חלב מפוקחים לצורך עריכת בדיקת בסיס על פעילותן בשנת 2016. במחצית שנת 2019 ולאחר שבדיקת הבסיס הייתה קרובה לסיומה, ביקשו נציגי משרד האוצר בוועדת המחירים - חקלאות להרחיב את הבדיקה ולכלול בה גם את פעילות המחלבות בשנת 2017. בדצמבר 2020 הסתיימה הבדיקה לאחר הערות המחלבות, אולם ממצאיה לא פורסמו לציבור ולא אושרו בצו על ידי שרי החקלאות והאוצר, בין השאר בשל העיסוק של ועדת המחירים - חקלאות בנושאים מורכבים נוספים כגון שינוי רמת הפיקוח על מחירי החמאה ועדכונים שוטפים למחירי הביצים והחלב ובשל החלטת נציגי משרד האוצר לקדם תחילה את יישום מנגנון עדכון שוטף אוטומטי טרם אישור בדיקת הבסיס. על כן מחירי מוצרי החלב נשענים בפועל על בדיקת בסיס קודמת שאושרה בינואר 2014 על פעילות אחת המחלבות בשנת 2011.

בדוח מבקר המדינה משנת 2015¹¹⁰ שעסק בין היתר בפיקוח מחירים עלה כי ועדת המחירים - כלכלה והמפקח על המחירים במשרד הכלכלה לא בדקו את סל התשומות ב"מרבית" המוצרים שבתחום אחריותם. משרד מבקר המדינה המליץ כי ועדת המחירים תבצע בדיקות בסיס מדויקות ככל האפשר ותעדכן את מרכיבי סלי התשומות אשר לא עודכנו שנים רבות. עוד הומלץ לקבוע את תדירות עדכון בדיקת הבסיס, בהתחשב בתועלת שתצמח למשק משמירה על רמת מחירים מדויקת ומתאימה ובהתחשב בעלויות הכרוכות בפעילות זו.

בתשובת משרד הכלכלה צוין כי משנת 2016 נערכו שלוש בדיקות בסיס למחירי הלחם המפוקחים, אולם המחירים לא עודכנו מכיוון שהשרים לא קיבלו את המלצות ועדת המחירים.

109 חמש שנים לפי סעיף 3.1 בנוהל של ועדת המחירים - כלכלה ו-3 - 5 שנים לפי סעיף 3.1 בנוהל של ועדת המחירים חקלאות.

110 מבקר המדינה, דוח 66א (2015), "התמודדות הממשלה עם הריכוזיות במשק", עמ' 3.



עולה כי ועדות המחירים בענף המזון לא ביצעו בדיקות בסיס (רמות המחירים וסל תשומות) בהתאם לפרקי הזמן שנקבעו בנהלים ובמתודולוגיית הפיקוח (מוצרי החלב והלחמים המפוקחים לא עודכנו במשך 8 - 9 שנים בהתאמה (16 מ-31 המוצרים שבפיקוח "הדוק"), וכן משך בדיקות הבסיס התארך יתר על המידה אף מעבר לחלון הזמן שהוגדר לעריכת שתי בדיקות בסיס. 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.

אי-ביצוע בדיקות בסיס בפרקי הזמן שנקבעו והתארכותן מביאים לכך שהמחירים המפוקחים נקבעים שלא לפי העלויות העדכניות של הגורמים המפוקחים. דבר זה עלול להביא לכך שהתייעלות ושיפורים בעלויות הייצור לא ישתקפו במחיר המפוקח לצרכנים (הורדת מחיר) מחד גיסא ואי-ביצוע בדיקות כאמור עלול לפגוע ברווחיות היצרנים ובתמריצים להשקעה ולחדשנות בענפים המפוקחים מאידך גיסא.

ביצוע בדיקות בסיס במועדן יגביר את השקיפות בנוגע ליישום הקווים המנחים במתודולוגיית הפיקוח ויאפשר למפוקחים, על אף השונות בין הענפים והמוצרים השונים שנתונים לפיקוח, ללמוד על אופן חישוב התשואה ולחשב את צעדיהם בהתאם.

מומלץ כי ועדות המחירים בענף המזון יבצעו את בדיקות הבסיס למוצרי המזון בתדירות שנקבעה במתודולוגיית הפיקוח ובנהלים שלהן ויקבעו משך זמן מרבי להשלמת הבדיקות האלה.

עוד מומלץ לבחון האם ממצאי בדיקת הבסיס למוצרי החלב משנת 2020 עשויים לשמש קירוב טוב יותר מאשר מחירי הבסיס שנקבעו ואושרו בשנת 2013, למחירי מוצרי החלב המפוקחים עד להשלמת בדיקת בסיס מעודכנת.

יצוין כי משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022, כי בכוונתו לערוך בדיקת בסיס עדכנית למחירי הביצים בתחילת שנת 2024 בנוגע לפעילות משווקי הביצים בשנים 2022 - 2023, כדי להתגבר על השפעות חריגות של מגפת הקורונה.

עדכונים שוטפים למחירי המוצרים המפוקחים

בחוק הפיקוח, באמות המידה¹¹¹ ובנהלי העבודה של ועדות המחירים בענף המזון, נקבעו לוחות זמנים לגיבוש המלצות הוועדות והעברת המלצותיהן לשרים. לדוגמה, נקבע בחוק¹¹² כי המלצות הוועדות יוגשו לאישור של השרים בתוך 45 ימי עבודה (למוצרים המפוקחים לפי פרק ה') מיום הגשת הבקשה להעלאת מחירים על ידי החברה המפוקחת או מהמועד שבו נמסר מידע נוסף לפי בקשת המפקח. עם זאת, לא נקבעו פרקי זמן מרביים לשלבים מהותיים בתהליך הפיקוח כגון חתימת השרים על הצווים ולהכנת הצווים או לצורך נימוק דחיית המלצות ועדות המחירים. כמו כן, מחיריהם של 19 מ-20 מוצרי המזון שבפיקוח של משרד הכלכלה מפוקחים כיום לפי פרק ו' לחוק. לפי פרק זה, המפוקחים רשאים לבקש "העלאת מחיר", והמפקח רשאי לאשר את

111 ועדת המחירים, "אמות מידה לבחינת הצורך בשינוי מחירים" (אפריל 2019).

112 סעיף 14(ב) בחוק הפיקוח.

הבקשה להעלאת מחיר ללא דיון בוועדה, בהתאם לנסיבות, וללא צורך בצו של השרים¹¹³ בתוך 82 ימי עבודה¹¹⁴.

משרד מבקר המדינה בחן את משך הזמן לעדכוני מחיר שוטפים שבוצעו בשנת 2022 בשלוש קבוצות מוצרי מזון לצריכה (ביצים על סוגיהן, חלב על מוצריו והלחמים המפוקחים)¹¹⁵ ובמחירי העמילן והגלוקוז (תשומות המשמשות בין השאר את ענף המזון), כמפורט בלוח שלהלן.

לוח 3: משך הזמן לעדכון שוטף של מוצרי מזון, עמילן וגלוקוז, 2022

מספר ימי העבודה המצטבר	כניסת העדכון לתוקף (חתימת השרים על הצו או אישור המפקח) ¹¹⁶	מועד המלצת ועדת המחירים	פניית המפוקח	פיקוח לפי	קבוצת המוצרים
153 (49 ימי עבודה עד להמלצת הוועדה)	1.9.22	29.3.22	20.1.22 ¹¹⁷	פרק ה'	חלב
280 (17 ימי עבודה עד להמלצת הוועדה)	10.7.22	9.6.21	18.5.21	פרק ה'	ביצים ¹¹⁸
¹¹⁹ 43	18.7.22	14.7.22	17.5.22	פרק ו'	לחם
¹²⁰ 17	8.5.22	8.5.22	6.4.22	פרק ו'	עמילן וגלוקוז

על פי החלטות ועדת המחירים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- 113 בוועדת המחירים - חקלאות אין כיום מוצרים שמפוקחים לפי פרק ו' לחוק.
- 114 לפי פרק ו' לחוק הפיקוח, המפקח רשאי שלא לדחות את בקשת המפוקח להעלאת מחירים בתוך 30 ימי עבודה או בתוך 14 ימי עבודה נוספים, אם הוא ביקש מידע נוסף לצורך החלטתו. עד יומיים לפני חלוף פרקי הזמן שניתנו למפקח בחוק, הוא רשאי להודיע למפוקח על צורך לדון בבקשה בוועדת המחירים. הוועדה נדרשת לגבש את החלטתה בתוך 20 ימי עבודה ממועד הודעת המפקח על קיום הדיון או בתוך 20 ימי עבודה מהמועד שבו מסר המפוקח מידע נוסף לוועדת המחירים לבקשתה (לכל היותר 84 ימי עבודה).
- 115 אלה 16 מוצרים מתוך 31 מוצרי המזון שמפוקחים לפי פרקים ה' - ו', והם כל מוצרי המזון לצריכה סופית, למעט ארבעה סוגי המלח המפוקחים שמחיריהם לא עודכנו מ-2015.
- 116 מועד חתימת שרי האוצר והחקלאות עבור מוצרים המפוקחים לפי פרק ה'. מועד אישור המפקח במשרד הכלכלה עבור מוצרים המפוקחים לפי פרק ו'.
- 117 בהחלטת ועדת המחירים לא מפורט מועד פניית המפוקחים. המועד המחושב לצורך כך הוא מועד הדיון הראשון בנושא (מועד מאוחר יותר מפניית המפוקח).
- 118 מחירי ביצי המאכל לצרכן עודכנו בינואר 2023 (עדכון שוטף) בשיעור ממוצע של כ-16%. העדכון האחרון בוצע על ידי המפקחת על המחירים במשרד החקלאות, ללא צורך בחתימת השרים, בעקבות המעבר למנגנון עדכון אוטומטי (ראו הרחבה להלן בפרק "מנגנון עדכון אוטומטי").
- 119 בהחלטה של ועדת המחירים לא פורסם המועד שבו ביקש המפקח על המחירים לקיים דיון בעניין בוועדה.
- 120 המועד המוקדם של פניית המפוקח, כפי שפורסם בהחלטת ועדת המחירים הוא 3.1.22. אולם לפי המפורסם בהחלטה ביקש המפקח מידע נוסף לצורך ביסוס החלטתו, ומידע זה נמסר לו ב-6.4.22. לפי פרק ו' לחוק הפיקוח, זהו המועד המאוחר שממנו יימנו ימי העבודה לקבלת החלטה בוועדת המחירים (20 ימים). משך הזמן למתן היתר העלאה ממועד הפנייה המוקדמת ביותר של המפוקח ועד לאישור בוועדת המחירים הוא 83 ימי עבודה.



כעולה מהלוח לעיל, התבצע עדכון שוטף של מחירי מוצרי החלב וביצי המאכל בשנים 2021 - 2022 בפרקי זמן ממושכים (בין 153 - 280 ימי עבודה) ממועד הדיון הראשון בוועדת המחירים - חקלאות או מפניית המפוקח ועד להיתר העלאת מחירים בצו על ידי שרי האוצר והחקלאות, אף על פי שעדכון שוטף הוא הליך פשוט ומהיר, שכן מדובר בהצמדה לסל תשומות שנקבע מראש, בשונה מבדיקת בסיס או קביעת מחיר ראשוני. עוד עולה כי עדכון שוטף למחירי הלחם ולמחירי העמילן והגלוקוז על ידי המפקח במשרד הכלכלה ובאישור ועדת המחירים - כלכלה לפי פרק ו', שלא מצריכים צו חתום של שרי האוצר והכלכלה, נמשך 17 - 43 ימי עבודה, בהתאמה ובהלימה לפרקי הזמן שהוקצבו למפקח ולוועדה בחוק הפיקוח.

איגוד יצרני המזון ציין בתשובתו כי המועד המדויק שבו פנו המחלבות לצורך עדכון מחירי החלב הוא 9.11.21, ולפיכך משך הזמן המצטבר לעדכון שוטף של מוצרי החלב המפוקחים היה כ-205 ימי עבודה.

בפברואר 2019 הכריע בג"ץ¹²¹ בעתירה שהגישה אחת המחלבות בישראל נגד שרי האוצר, החקלאות ועדת המחירים - חקלאות. לפי העתירה, בינואר 2018 ביקשה המחלבה לעדכן את מחירי מוצרי החלב שבפיקוח, לאחר שמחיר התשומה העיקרית בייצור מוצרי החלב, עלה. במרץ 2018 המליצה ועדת המחירים - חקלאות לשרי האוצר והחקלאות להעלות את מחירי מוצרי החלב שבפיקוח ב-3.4% לפי ההצמדה לסל התשומות (עדכון שוטף). המלצת הוועדה פורסמה במאי 2018. ביוני 2018 חתם שר החקלאות על צו המאמץ את ההמלצה, ואילו שר האוצר לא חתם עליו ולא נימק את דחייתו כנדרש בחוק. בנובמבר 2018 העביר שר האוצר את נימוקיו, לאחר שבג"ץ דרש ממנו לעשות כך. בפברואר 2019 דחה בג"ץ את עמדת שר האוצר והמדינה וחיבב את שר האוצר לחתום על צו העלאת המחיר, כפי שהמליצה הוועדה, כשנה לאחר פניית המחלבות למפקח. מהכרעת בג"ץ עלה כי עדכון שוטף למחירי מוצרי החלב נדחה בשנה ממועד הבקשה עד לחתימת שר האוצר על הצו.

עולה 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 העלאת 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 בין מועד המלצת הוועדה ועד להיתר העלאת 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 צורך בחתימה על צו של השרים נעשה בפרקי הזמן הקבועים בחוק ובפרק זמן קצר (30 ימי עבודה בממוצע) במידה ניכרת (משך הזמן מתקצר ב-86%¹²²) בהשוואה לעדכון שוטף המצריך חתימה של השרים על צו (232 ימי עבודה בממוצע).

121 בג"ץ 5124/18 תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' שר האוצר (נבו 4.3.19).

122 משך הזמן הממוצע לעדכון שוטף של מחירי הלחמים המפוקחים, העמילן והגלוקוז (30 ימי עבודה) מתוך משך הזמן הממוצע לעדכון שוטף של מחירי מוצרי החלב וביצי המאכל (232 ימי עבודה).



משך הזמן הארוך עד לחתימת השרים על צווי עדכון שוטף למחירים המפוקחים מגביר את חוסר הוודאות בקרב המפוקחים ועלול לפגוע ברווחיות שנקבעה להם. למעט במוצרי ענף החלב שבהם יש מנגנון פיזי מסוים שחל ממועד עדכון מחיר המטרה בדיעבד¹²³, ביתר המוצרים עדכון המחירים מוחל רק ממועד עדכוןם בצו.

מומלץ כי משרדי האוצר, הכלכלה והחקלאות יפעלו לקבל את נימוקי השרים ולחתימתם על צווי הפיקוח בפרקי זמן סבירים ובהתאמה יפעלו להסדרת נושאים אלה.

משרד החקלאות ומשרד הכלכלה ציינו בתשובתם למשרד מבקר המדינה (ממאי 2023 ומיוני 2023 בהתאמה) כי השינויים המבוקשים בעניין נימוקי השרים ומשך הזמן לחתימה על הצווים מצריכים עדכון חקיקה.

עדכון מחירים בתקופה של התפרצות אינפלציונית

ביולי 2022 התירה ועדת המחירים - כלכלה¹²⁴ להעלות את מחירי חלק ממוצרי הלחם שבפיקוח בהתאם לשינוי במחירי סל התשומות (עדכון שוטף), לאחר שהם עודכנו (עדכון שוטף) בפעם האחרונה בפברואר 2019. בהחלטתה ציינה הוועדה כי בחודשים האחרונים שקדמו להחלטת הוועדה חלה עלייה גדולה בתשומות העיקריות של ייצור הלחם בכלל ובמחירי החיטה בפרט, כתוצאה מהשפעת המלחמה באוקראינה ומעליית השכר במשק. יוער כי בשנת 2021 התקבלה החלטה רוחבית של ועדת המחירים על הקפאת שכר בסל התשומות של מחירי מוצרים שונים שבפיקוח לרבות בענף המזון, עקב השינויים בשוק התעסוקה בתקופה של מגפת הקורונה¹²⁵.

העדכון השוטף למחירי הלחם בוצע לפי הצמדת מחיריהם לסל התשומות שהומלץ במסגרת בדיקת הבסיס האחרונה (המסקנות הסופיות של הבדיקה פורסמו במאי 2022), אף על פי שתוצאות הבדיקה טרם אושרו בצו של השרים (לפי הכתוב בהחלטה). סל התשומות המעודכן כולל את המרכיבים האלה (השיעור במשקל בסל): שכר¹²⁶ (44.3%); קמח לבן (3.7%); קמח אחיד (12.4%)¹²⁷; יתר חומרי הגלם, עלויות חרושת ושונות (32.4%) (הצמדה למדד המחירים לצרכן); פחת, תשואה וריבית (ללא הצמדה) (7.3%). נוסף על אלה נקבע מקדם התייעלות בשיעור של 1.05% המופחת משיעור ההצמדה. כאמור, לפי אמות המידה שנקבעו בוועדת המחירים - כלכלה, ייעשה עדכון שוטף, אם חל שינוי מצטבר של 3% בסל התשומות שנקבע ובתנאי שחלף חודש אחד לפחות ממועד העדכון הקודם או אחת ל-12 חודשים, אף אם השינוי בסל התשומות נמוך מ-3%.

123 רק עבור רכיב זה. העדכון בגין רכיב זה יכול להיות גם שלילי אם מחיר המטרה יעודכן כלפי מטה.

124 אישור העלאת מחיר לאחר בקשת המפוקח, לפי פרק ו'.

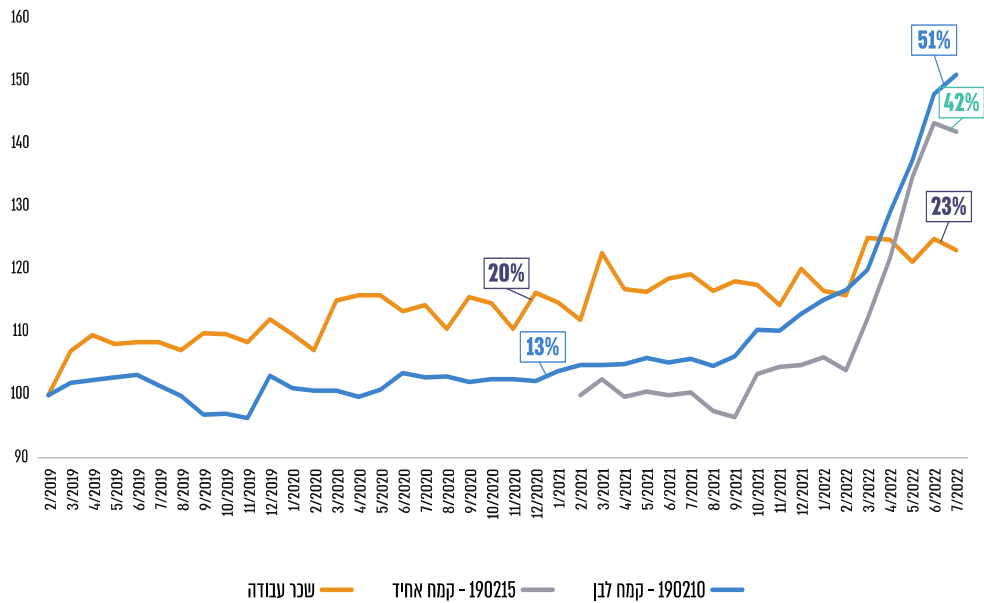
125 משרד האוצר, ועדת המחירים, "שימוע בנושא הקפאת מדדי השכר הממוצע" (1.6.21).

126 הלמ"ס, "מדד שכר לשעות עבודה בתשלום במחירים שוטפים, ייצור מזון, סמל 10" (דצמבר 2022).

127 הלמ"ס, "מדד המחירים הסיטוניים של מוצרים וקבוצות מוצרים נבחרים של תפוקת התעשייה ליעדים מקומיים (כולל מע"מ), לפי ענפים מקובצים, במתכונת הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011 - קמח לבן וקמח אחיד", (נובמבר 2022). מדד הקמח האחד החל להתפרסם מפברואר 2021.



תרשים 7: השינוי במחירי התשומות העיקריות בסל התשומות של מחירי הלחם שבפיקוח, פברואר 2019 (מועד העדכון השוטף הקודם) - יולי 2022¹²⁸



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים לעיל מוצג השינוי בשלוש תשומות עיקריות שנקבעו בסל התשומות המעודכן של מחירי הלחם. ההצמדה נעשתה לפי סל התשומות החדש שאושר בשנת 2022¹²⁹. מהתרשים עולה כי בתקופה האמורה עלו מדדי השכר, הקמח הלבן והקמח האחיד¹³⁰ ב-23%, ב-51% וב-42% בהתאמה, ויחד עם עלויות יתר חומרי הגלם, החרושת והשונות, המוצמדים לשינוי במדד המחירים לצרכן באותה התקופה (עלייה של 7%) ובניכוי מקדם התייעלות, היה שיעור השינוי המצטבר 16%¹³¹. כל זאת בשעה שמחירי הלחם המפוקחים לא הוצמדו בתקופה זו של עלייה חריגה במחירי התשומות בכלל ובמחיר הסחורות בפרט, תשומות וסחורות שמחיריהן זינקו בעולם בשנתיים האחרונות¹³². זאת ועוד, מדד השכר בענף ייצור המזון עלה ב-20%, ומדד מחיר

128 הלמ"ס, "מדד המחירים הסיטוניים של מוצרים וקבוצות מוצרים נבחרים של תפוקת התעשייה ליעדים מקומיים, לפי ענפים מקובצים, בסיס ממוצע 2020 = 100. סדרות: 190210 - קמח לבן, 190215 - קמח אחיד", (נובמבר 2022).

129 משקל השכר בסל הקודם היה 30% (בהשוואה ל-44.3% בסל החדש), ומשקל הקמחים שאוחד בעבר לשני סוגי הקמח תחת מדד "קמח חיטה טחונת" היה 27% (בהשוואה ל-16.1% בסל החדש), עלויות החשמל, החרושת והשונות היו 18% (בהשוואה ל-32.4% בסל החדש).

130 מראשית פרסומו בפברואר 2021.

131 יוער כי לפי חישובי הוועדה בהחלטתה מאוגוסט 2022, בוצעה הצמדה בשתי פעימות, האחת שניו מחירי הבסיס לדצמבר 2019 והשנייה, הצמדת מחירים אלה לפי שיעור השינוי בסל התשומות שנקבע מדצמבר 2019 ועד ליולי 2022 בשיעור של 9.6% בניכוי מקדם התייעלות. שיעור ההצמדה המצויין בהחלטה נכון לחלק מהתקופה שבחן משרד מבקר המדינה (דצמבר 2019 עד יולי 2022, ולא מפברואר 2019).

132 בנק ישראל, דוח מדיניות מוניטרית למחצית הראשונה של 2022 (יולי 2022).



הקמח הלבן עלה ב-13% עד לסוף שנת 2021, עוד טרם פרצה המלחמה באוקראינה, שלפי ועדת המחירים - כלכלה היא העילה העיקרית לצורך בעדכון מחירי הלחם באוגוסט 2022.

אשר למחיר החרושת ולתשומות אחרות כגון המים והחשמל, בתקופה זו עלו גם תעריפיהם של כמה שירותים בסיסיים בישראל המסופקים והנקבעים בין השאר על ידי רשויות ציבוריות שהוסמכו לכך בדין¹³³. לדוגמה, העלות הממוצעת של תעריף החשמל לצרכן ביתי עלתה בתחילת שנת 2022 (נכון לעדכון התעריף בפברואר 2022) ב-5.7%, לאחר ירידה של 2.3% בעדכון הקודם (בפברואר 2021)¹³⁴. כך גם תעריפי המים רשמו עלייה של כ-10% בין ינואר 2019 ליולי 2022, ובשיעור נוסף של כ-3.5% בינואר 2023¹³⁵. גם שירותים עירוניים כמו ארנונה התייקרו במרבית היישובים בישראל, בין השאר בשל מנגנון ההצמדה לאינפלציה.

אגף התקציבים ציין בתשובתו כי בהמשך לבקשת המאפיות לעדכון שוטף שהתקבלה בינואר 2022, ועדת המחירים - כלכלה השיבה להן כי נוכח המלצתה ביולי 2021 להעביר את הלחם לפיקוח לפי פרק ז', שטרם אומצה על ידי השרים, ונוכח בדיקת הבסיס שהשלימה הוועדה באותה החלטה, לרבות סל תשומות חדש - אם לא תתקבל המלצתה להעביר את הפיקוח על הלחם לפרק ז', אין זה נכון להתיר העלאת מחיר בפרק זמן זה שכן מחירי הבסיס וסל התשומות אינם מבטאים את עלויות הייצור והרווח הנורמטיבי העדכניים.

עולה כי ועדת המחירים - כלכלה והמפקח (דאז) במשרד הכלכלה לא פעלו בהתאם למתודולוגיית הפיקוח ולאמות המידה הנדרשות ולא עדכנו את מחירי הלחמים שבפיקוח, למרות השינויים החריגים בתשומות של יצרני הלחם (שחלקם אינם בשליטתם כמו חשמל, מים, ארנונה) בתקופה שבין פברואר 2019 ובין יולי 2022 (שיעור שינוי מצטבר ומשוקלל של 16% בניכוי מקדם התייעלות), בין השאר בשל עיכובים בהשלמת בדיקת הבסיס וקביעת סל תשומות מעודכן.

מומלץ כי ועדת המחירים - כלכלה תבצע עדכונים שוטפים בהתאם לאמות המידה שנקבעו ובפרקי זמן סבירים, בייחוד בתקופות של התפרצות אינפלציונית.

מנגנון עדכון אוטומטי

בשנת 2020 המליצה ועדת המחירים - חקלאות לשרים הרלוונטיים להחיל מנגנון עדכון אוטומטי לעדכון מחירי הביצים והחלב שבפיקוח לפי פרק ה'. מנגנון העדכון האוטומטי הוחל בצו פיקוח על המחירים של מוצרי החלב שבפיקוח בספטמבר 2022. בשנת 2019 נתנה המלצה דומה גם ועדת המחירים - כלכלה לגבי מוצרי העמילן והגלוקוז המפוקחים לפי פרק ו'. לפי ועדת המחירים - כלכלה¹³⁶, עדכון המחירים השוטף יכול להיות מיושם בתהליך הדומה לעדכון מחירי הבסיס או באופן אוטומטי כך שהוא יוגדר בצו הפיקוח. עוד נכתב כי מנגנון עדכון אוטומטי קיים בחלק

133 כך לדוגמה תעריף החשמל האחד לצרכנים הביתיים מפוקח ונקבע על ידי רשות החשמל, אולם יש מנגנוני סחר חלופיים לרכישת חשמל במגזר התעשייתי בהתאם למשא ומתן עם יצרן פרטי.

134 אתר חברת החשמל לישראל בע"מ (אוחזר ביום 16.11.22).

135 יש מגוון רחב של תעריפי מים, כתעריף מייצג לשינוי נבחר המגזר הביתי. בינואר 2023 אושרו העריפים עליהם המליצה רשות המים בשימוע ציבורי שנערך שבנובמבר 2022, "עקרונות לשינויים ברכיבי התעריפים המוצעים לינואר 2023 לעומת התעריפים הקיימים ביולי 2022" (נובמבר 2022).

136 ועדת המחירים כלכלה, "שימוע בנושא בדיקת מחיר בסיס של מוצרי עמילן וגלוקוז המיוצרים על ידי חברה א" (יולי 2019).



מהמוצרים והשירותים המפוקחים, לדוגמה תעריפי נסיעה בתחבורה ציבורית ומחירי מעונות היום והמשפחתונים, ובמסגרתו מתעדכן המחיר בהתאם לתנאים שנקבעו מראש.

ועדת המחירים - כלכלה הוסיפה בהמלצתה להחיל מנגנון עדכון אוטומטי במוצרי העמילן והגלוקוז משנת 2019, כי למנגנון יתרונות רבים ביניהם הוא מאפשר להשיג את תכלית הפיקוח על המחירים, קרי איזון בין רווח הוגן למשקיעים ולחברות המפוקחות ובין טובת הצרכן, וכי עדכון המחירים במועדים קבועים ובאופן פשוט ויעיל עשוי להגביר את הוודאות ואת הציבות בשווקים המפוקחים¹³⁷. בהתאם למנגנון זה קבעו ועדות המחירים השונות מועדי עדכון אוטומטיים, לדוגמה ועדת המחירים - כלכלה המליצה לעדכן את מחירי העמילן והגלוקוז בהתקיים אחד מהתנאים האלה ולפי המוקדם מביניהם: (א) אחת לשנה, בהינתן ששיעור השינוי הכולל במדדים המפורטים בהמלצה, בשקלול מקדם התייעלות, הוא יותר מ-1% (חיובי או שלילי); (ב) כאשר שיעור השינוי במדדים, בשקלול מקדם התייעלות, הוא יותר מ-3%, ובלבד שחלפו שלושה חודשים לפחות מעדכון המחירים האחרון.

נמצא כי בין השנים 2016 - 2022¹³⁸ לא אישר המפקח במשרד הכלכלה (דאז) העלאות מחירים (לפי פרק ו') ללא דיון בוועדת המחירים, גם במקרים שלפי מתודולוגיית הפיקוח ונוהלי הוועדות הצביעו על צורך בעדכון שוטף.

המפקח במשרד הכלכלה ציין כי הסיבה העיקרית לכך הייתה שבעת ההיא ערכה ועדת המחירים בחינה מקיפה של מוצרי העמילן והגלוקוז, ובדיקה זו הצריכה עדכון של המדד או של התשומה בסל התשומות שנקבע וכן דיון בוועדת המחירים. עוד הוסיף המפקח כי המאפיות ביקשו להעלות את מחירי הלחמים בשעה שוועדת המחירים - כלכלה המליצה קודם לכן על עדכון מחיר בסיס ועל העברה של הפיקוח על הלחם לפיקוח לפי הוראות פרק ז' בחוק הפיקוח. שרי האוצר והכלכלה לא חתמו על הצווים המאשרים את מחיר הבסיס ואת סל התשומות, ואף על פי שנמצא שיש לעדכן את המחירים לפי סל התשומות, היה צורך לדון בוועדת מחירים האם לבצע הצמדה לסל התשומות החדש שטרם אושר על ידי השרים או לסל הקודם.

יש לציין שפרק ו' לחוק הפיקוח מאפשר למפקח להיענות לבקשת המפוקחים "להעלאת מחיר"¹³⁹. לפיכך מנגנון העדכון השוטף, לפי פרק ו', שאומנם מיתר את הצורך ואת משך הזמן הכרוך בחתימת השרים על הצווים, אינו מאפשר הורדת מחירים באותו האופן, שכן המפוקחים לא יבקשו עדכון מחיר כלפי מטה. הפחתת מחיר אפשרית באמצעות מנגנון הדומה לבדיקת בסיס וחתימת השרים על הצו שבמסגרתו מועברים המוצרים לפיקוח לפי פרק ה' לחוק לצורך עדכון מחיריהם כלפי מטה ואז מוחזרים לפיקוח לפי פרק ו'¹⁴⁰. בדוח הביקורת משנת 2015 שעסק בפיקוח מחירים¹⁴¹ העיר משרד מבקר המדינה על מורכבות הפחתת מחירי הפיקוח במוצרים

137 מנגנון עדכון אוטומטי טרם הוחל בצו של השרים על מחירי העמילן והגלוקוז.

138 אוגוסט 2022.

139 סעיף 15 בחוק הפיקוח.

140 ראו לדוגמה בקובץ התקנות, "צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (קביעת רמת פיקוח) (הוראת שעה), התשע"ה-2015" (יוני 2015), "צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (קביעת רמת פיקוח) (הוראת שעה), התשס"ו-2006" (יולי 2006). בצווים אלו רמת הפיקוח על הלחם שונתה לפרק ה' ביום חתימתם לצורך ביצוע עדכון מחיר בהתאם לבדיקת בסיס או עדכון שוטף שהעלה צורך בהפחתת מחיר.

141 מבקר המדינה, דוח 66א (2015), "התמודדות הממשלה עם הריכוזיות במשק", עמ' 3.



המפוקחים לפי פרק ו', כולם באחריות משרד הכלכלה וועדת המחירים - כלכלה, ועל הצורך בפישוט התהליך באמצעות תיקון חוק הפיקוח. הצעת חוק לתיקון המנגנון הוגשה לכנסת ה-19¹⁴² אך זו לא קודמה לבסוף בשל פיזור הכנסת. תיקון הפחתת מחירי הפיקוח לפי פרק ו' לא בוצע עד למועד סיום הביקורת.

נמצא כי ועדות המחירים בתחום החינוך והתחבורה וועדות המחירים בענף המזון המליצו בשנים 2019 - 2022 לקדם את פישוט מנגנון עדכון המחירים השוטף (כלפי מעלה או כלפי מטה) באמצעות אימוץ מנגנון אוטומטי. מהלך זה צפוי להגביר את הוודאות למפוקחים, לחסוך הליכים בירוקרטיים ולייעל את מנגנון הפחתת המחירים במוצרים המפוקחים לפי פרק ו'.

עם זאת, עוד טרם יישום המנגנון האוטומטי, היה ניתן לעדכן את מחיריהם של המוצרים המפוקחים לפי פרק ו' בהליך מהיר ללא צורך בצווים של השרים ואף, בהתאם לנסיבות, ללא דיון בוועדת המחירים.

עלה כי בין השנים 2016 - 2022 לא אישר המפקח במשרד הכלכלה (דאז) העלאות מחירים ללא דיון בוועדת המחירים, למרות האפשרות הקבועה בחוק הפיקוח והמנגנון שמתכונתו דומה למנגנון עדכון אוטומטי (ללא צורך בצו של השרים לפי פרק ו' בחוק), בשל בין השאר עיכובים, לטענתו, באישור בדיקות בסיס במוצרי הלחם או בשל הצורך באישור מדד תשומות חדש להצמדת מחירי הגלוקן והעמילן.

מומלץ כי המפקחים יבחנו מעת לעת שימוש בסמכויותיהם לעדכון מחירים שוטף שניתנו להם בחוק הפיקוח. עוד מומלץ כי משרדי החקלאות והכלכלה יבחנו את הגדרת סמכותם של המפקחים לפעול בתקופות שעד לכניסת עדכוני בסיס לתוקף (בשל התמשכות בדיקות הבסיס ובשל העובדה שעדכון שוטף נסמך על הצמדה לסל התשומות שנקבע בבדיקת בסיס). פעולות אלה עשויות לאפשר למפקחים לבצע שימוש בסמכויותיהם ולהפחית את מספר הדיונים בוועדות המחירים ולהביא לכך שדיוני הוועדות ימוקדו במהות.

מקרי בוחן - הפיקוח על מחירי הלחם ועל מחיר החמאה

ניתוח רמת התחרות בשוק מסוים

בהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג, בהחלטת הממשלה 4027¹⁴³ נקבע כי יש "לקבוע בחוק כי אחת ממטרותיו של כל רגולטור ציבורי, בנוסף לכל מטרה אחרת שנקבעה לו לפי כל דין, תהיה האחריות לרווחת הצרכנים, לרבות יוקר המחיה, ולקידום התחרות בתחום שעל הסדרתו אמון הרגולטור וכי בהפעלת סמכויותיו לפי כל דין ישקול גם שיקולים אלה תוך מילוי חובת הנמקה לעניין זה".

142 הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2015), התשע"ה-2014, הצ"ח הממשלה 226, 237.

143 החלטת הממשלה 4027, "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית - המשך הדין" (דצמבר 2011).



ניתוח רמת התחרות בכלל ובחינת קיומו של כוח שוק שנמצא בידי גורם אחד או כמה גורמים בשוק מוצר מסוים בפרט הוא אוסף של מדדים בצד הביקוש ובצד ההיצע. לפי גילוי דעת¹⁴⁴ שפרסמה רשות התחרות בשנת 2019, כוח שוק משמעותי הוא היכולת לקבוע תנאי אספקה, ובכלל זה מחיר, שנחותים במידה רבה מתנאי האספקה שהיו נקבעים בשוק תחרותי "באופן שאינו ארעי". לפי גילוי דעת זה, המרווח בין העלויות הכלכליות של המוצר לבין מחירו ורווחיות הספק יחד עם מדדים נוספים עשויים להיות מדדים לכוח השוק. עם זאת, אמידת העלויות הכלכליות והרווחים היא מורכבת ולעיתים האומדן אינו משקף את מצב התחרות של הגורם הנבחן באופן מלא.

עוד נמנו בגילוי הדעת של רשות התחרות כמה תבחינים לכוח השוק, מקצתם כמותיים ומקצתם מבוססים על הערכות ועל הסתברויות שעשויות להעיד על כוח שוק. בצד הביקוש התבחינים כוללים את נתח השוק, את מספר השחקנים בענף, את התנודתיות בנתחי השוק, את מידת הבידול בין המוצרים ואת חסמי המעבר, ובצד ההיצע התבחינים כוללים חסמי כניסה או התרחבות.

הגורמים המוסמכים לאכיפת דיני התחרות בעולם קבעו אמות מידה ומדדים לניתוח רמת התחרות בענף מסוים או בשוק מוצר מסוים. יש שני מדדים כמותיים שכיחים לבחינת רמת הריכוזיות בשוק מוצר מסוים¹⁴⁵: מדד הרפינדל-הירשמן (HHI)¹⁴⁶ ונתח השוק של מספר החברות הגדולות בשוק (CR_n)¹⁴⁷. לפי גילוי הדעת של רשות התחרות מינואר 2011¹⁴⁸, התיאוריה הכלכלית והניסיון המצטבר מלמדים כי במקרים רבים קיים מתאם חיובי בין רמת הריכוזיות ליכולת להפעיל כוח שוק. כמו כן נכתב בו שלצורך ניתוח מיוזגים¹⁴⁹ אופקיים¹⁵⁰, אין רמת ריכוזיות שחצייתה מקימה חשש תחרותי לכשעצמה ושהיא עשויה לעורר התנגדות למיוזג. נמצא שמיוזגים אופקיים שהעלו את רמת הריכוזיות (מדד HHI) בלא יותר מ-150 נקודות ושלא נחצה בעקבותיהם רף של 2,000 נקודות לא הקימו חשש תחרותי.

לפי משרד המשפטים ורשות הסחר הפדרלית בארצות הברית¹⁵¹, שווקים שבהם מדד HHI הוא בין 1,500 ל-2,000 נקודות¹⁵² נחשבים לריכוזיים במידה בינונית, ואילו שווקים שבהם מדד HHI

144 רשות התחרות, גילוי דעת 2/19 בעניין אופן בחינת כוח שוק משמעותי (יולי 2019). גילוי הדעת פורסם בסמוך לתיקון חוק התחרות הכלכלית בשנת 2019 והרחבת ההגדרה של בעל מונופולין לפי חוק זה ממבחן נתח השוק בלבד למבחן כוח השוק.

145 לעיתים נעשית בחינה לרמת ריכוזיות בענף ואף במקבץ רחב יותר.

146 סכום ריבועי נתחי השוק של כל ספק בשוק מוצר מסוים. ערכי המדד נעים בין 10,000 עבור מונופול מושלם (100% נתח שוק) ל-0 בשוק שבו קיימת תחרות משוכללת.

147 N מייצג את מספר החברות.

148 רשות התחרות, גילוי דעת 1/11 בעניין הנחיות לניתוח תחרותי של מיוזגים אופקיים (ינואר 2011).

149 מיוזג מוגדר בחוק התחרות "לרבות רכישת עיקר נכסי חברה בידי חברה אחרת או רכישת מניות בחברה בידי חברה אחרת המקנות לחברה הרוכשת יותר מרבע מהערך הנקוב של הון המניות המוצא, או מכוח ההצבעה או מהכוח למנות יותר מרבע מהדירקטורים או השתתפות ביותר מרבע ברווחי החברה; הרכישה יכול שתהא במישרין או בעקיפין או באמצעות זכויות המוקנות בחוזה".

150 מיוזגים בין חברות שפועלות באותו מקטע בשרשרת האספקה או שאחת מהן עשויה לפעול באותו המקטע.

151 U.S. Department of Justice ו-Federal Trade Commission.

152 10,000 נקודות שקולות לנתח שוק של מונופול מושלם המחזיק ב-100% מהשוק.

הוא יותר מ-2,500 נקודות הם ריכוזיים ברמה גבוהה¹⁵³. לפי רשות התחרות בבריטניה, מדד HHI הגבוה מ-2,000 נקודות מעיד על רמת ריכוזיות גבוהה¹⁵⁴. במחקר¹⁵⁵ שנערך לאחרונה על כוח שוק בתעשיית המזון באיחוד האירופי מנו החוקרים שלושה מדדים מרכזיים לכוח שוק: נתח השוק של החברות הגדולות בשוק (CR_N), מדד HHI ומרווחים כפי שיוסבר להלן.

לפי רשות התחרות בבריטניה, המרווח¹⁵⁶, קרי היחס שבין המחיר לבין העלות השולית לאספקת המוצר (להלן - מרווח), עשוי להעיד על כוח שוק¹⁵⁷. משום שהמרווח בין המחיר לעלות השולית אינו כולל עלויות קבועות, ציינה רשות התחרות בבריטניה כי נוסף על מדדי הרווחיות יש לבחון גם מדדים נוספים כמו את שיעור הרווח התפעולי ואת שיעור התשואה על ההון הפעיל (ROCE¹⁵⁸) הכוללים עלויות אלה.

שינוי רמת הפיקוח על מחיר החמאה - מקביעת מחירה למעקב אחר רווחיות

חמאה היא מוצר חלב המופק בתהליך של חיבוץ¹⁵⁹ של שמנת או של חלב. להלן תרשים המפרט את היסטוריית הפיקוח על מחירי החמאה¹⁶⁰ מאז החלת חוק הפיקוח על מחירי החמאה (מחירי החמאה בפיקוח עוד קודם לחקיקת חוק הפיקוח, והפיקוח עליהם נמשך עם החלת החוק בשנת 1996) ועד לשינוי רמת הפיקוח בשנת 2021, כשהפיקוח על מחירי החמאה עבר מפיקוח "הדוק" לפי פרק ה' לפיקוח "רך" לפי פרק ז'.

The United States Department of Justice, HERFINDAHL-HIRSCHMAN INDEX (July 2018)	153
Competition and Markets, The State of UK Competition Report April 2022 (April 2022)	154
European Commission, Joint Research Centre, Nes, K., Colen, L., Ciaian, P., Market power in food industry in selected EU Member States, (Publications Office, 2021).	155
יש גישות שונות לחישוב המרווח, המרכיבות הן גישת פונקציית הייצור ואמידת משוואת הביקוש. Competition and Markets, The State of UK Competition Report April 2022)	156
לדוגמה, נניח שמפעל מסוים מייצר 2,000 יחידות ממוצר מסוים. אם העלות המשתנה לייצור היחידה ה-2,000 היא עשרה ש"ח ומחיר המוצרים הוא 14 ש"ח, אזי המרווח הוא 40%.	157
Return on Capital Employed	158
חיבוץ הוא תהליך שבו חלב גולמי או שמנת מעובדים לחמאה. בתהליך זה מטולטל החלב בחוזקה עד להפרדת השומנים מהנוזל.	159
חמאה הוגדרה בצו כחמאה "רגילה" ללא פירוט נוסף, ומחירה נקבעו יחד עם מחיריהם של מוצרי חלב אחרים כגון חלב שתייה, תוצרת חלב ניגרת, גבינות קשות ורכות. ראו לדוגמה צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצרי) התשע"ט-2019.	160



תרשים 8: היסטוריית הפיקוח על מחירי החמאה, 1996 - 2021



על פי נתוני ועדת המחירים ורשות התחרות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

השפעות שינוי רמת הפיקוח וביטול המכס על מחיר החמאה עד שנת 2021

בהחלטתה משנת 2021¹⁶¹ ציינה ועדת המחירים - חקלאות כי הסרת המכס על חמאה מיובאת ופתיחת השוק ליבוא חופשי, גם אם למשך תקופה מוגבלת, צפויה להגביר את התחרות בענף ולהוביל לירידה בנתח השוק ובכוח השוק של החברה בעלת נתח השוק הגדול בשוק זה¹⁶² (שהיא מונופול מוכר לפי הממונה על התחרות בייצור חלב ומוצריו). לדעת הוועדה, שינוי זה עשוי להפחית את החשש שמא היצרנים בשוק החמאה ישיגו רווחיות עודפת ולייתר את הצורך בקביעת מחיר מפקח. עוד היא ציינה הוועדה כי המשך קביעת המחיר המפוקח (לפי פרק ה') בשעה שהשוק נפתח ליבוא תקשה על הגעה לשיווי משקל תחרותי, שכן היא תצמצם את יכולתם של היבואנים לייבא מגוון של מוצרים בטווחי מחיר שונים ובאופן שיאפשר לציבור הצרכנים ליהנות מהיצע רחב ומחופש בחירה. לאור זאת המליצה הוועדה לשנות את רמת הפיקוח מפיקוח לפי פרק ה' לחוק הפיקוח (קביעת מחיר מרבי) לפיקוח לפי פרק ז' (קבלת דיווחים על רווחיות) בתקופה שהמכס על החמאה מבוטל.

בהמלצתה משנת 2021 בחנה ועדת המחירים את התפתחות רמת התחרות בשוק החמאה, בין היתר התפתחות היקף המכר הכספי והכמותי, ואת נתחי השוק¹⁶³ תוך שהיא מתייחסת גם להודעת המפקח במשרד החקלאות על כך שחמאה "רגילה" מיובאת היא מוצר דומה לחמאה שמחירה בפיקוח ועל כך שאין למכור מוצרים דומים אלה במחיר גבוה יותר מהמחיר המפוקח (בהמשך הותר באופן הדרגתי למכור חמאה שאינה "רגילה", שהוגדרה כחמאה מיוחדת או חמאת "פרימיום", שלא במחיר הפיקוח).

בסקירה שפרסמה רשות התחרות ביולי 2021¹⁶⁴, נכתב כי הצעדים שהובילה הממשלה (הגדלת מכסות היבוא בתחילה וביטול המכס בהמשך) הביאו לעלייה גדולה בכמות החמאה שנמכרה, באופן שהצביע על השלמת הפער בין הביקוש להיצע. עוד העלתה הסקירה כי רבים מהצרכנים שעברו בעל כורחם לרכוש מוצרי חמאה יקרים מהמחיר המפוקח בתקופת המחסור חזרו לרכוש את המוצרים שבפיקוח, מגוון המוצרים על המדף עלה (מ-38 פריטים טרם ביטול המכס ל-50 פריטים לאחר ביטולו) ומגמת העלייה החדה במחירי החמאה בתקופת המחסור נבלמה. במהלך שנת 2019 עלה המחיר הממוצע של חמאה בכ-13%, בשעה שהמוצר המוביל שנמכר הוא חמאה מפוקחת שמחירה עלה ביוני 2019 בכ-5%. כך שעליית המחיר הממוצע מקורה בעיקר בשינוי בהרכבו של סל קניות החמאה הישראלי הממוצע והמעבר לרכישת מוצרי חמאה שאינם מפוקחים. צמצום המחסור בחמאה לאחר הסרת המכס והירידה ההדרגתית בצריכת חמאה לא-מפוקחת (מסך המכירות של חמאה) בלמו במידה רבה את עליית המחיר הממוצע. רשות התחרות סיכמה את ממצאיה ביחס למחירים כי בשונה מהרושם שעשוי להיווצר מעליית המחיר הממוצע של חמאה לא מפוקחת, התרחב מגוון מוצרי החמאה בזמן שמחיר מוצרי החמאה שהיו בשוק קודם לכן לא השתנה במידה רבה. רשות התחרות הוסיפה כי הצעדים שנקטה הממשלה בתגובה למחסור בחמאה הביאו לכך שחלקם של השחקנים הקטנים בשוק גדל על חשבון

161 ועדת המחירים - חקלאות, סיכום דיון ועדת המחירים - הפיקוח על מחיר החמאה (26.4.21).

162 כהגדרת הוועדה.

163 הניתוח התבסס על נתוני חברת סטורנקסט על השוק המבורקד לתקופה שבין ינואר 2016 עד לדצמבר 2020.

164 יונה הקט ואדם ופרינסקי מהל, בחינת השפעת הטיפול הממשלתי במחסור בחמאה על הזמינות, המגוון, המחירים והריכוזיות הענפית (רשות התחרות, יולי 2021).



החברה ששלטה בענף, מה שהוביל לירידה ברמת הריכוזיות בתחום מכ-6,000 נקודות בינואר 2018 לכ-4,000 נקודות בסוף שנת 2020.

בסיכום סקירתה ציינה רשות התחרות כי המעבר לפטור גורף ממכס הביא להגדלת היצע החמאה באופן שנתן מענה לרמת הביקוש המקומי, תוך הגדלת מגוון מוצרי החמאה המוצעים על המדף ובלימת מגמת העלייה במחיר הממוצע. הניסיונות לספק את המחסור בהיצע באמצעות מכסות יבוא נקודתיות צלח באופן חלקי בלבד, ועודף הביקוש נסגר לבסוף רק לאחר שהוסר המכס לחלוטין. עוד הוסיפה רשות התחרות כי היא רואה בחיוב את המשך מדיניות הסרת חסמי היבוא בתחום החמאה ובמתן ודאות אסדרתית ארוכת טווח לשחקנים בתחום בכלל וליבואנים פוטנציאליים בפרט. רשות התחרות ציינה כי כניסה של יבואנים חדשים לתחום עלולה להתעכב או לא להתרחש כלל, אם מדיניות יבוא החמאה בטווח הארוך תהיה לא ודאית, ולכן היא המליצה כי אם יוחלט על הארכת פרק הזמן שבו יבוטל המכס על יבוא חמאה¹⁶⁵, יהיה ביטולו לפרק זמן לא מוגבל או לפרק זמן מזערי וקבוע מראש ולטווח ארוך ככל שניתן.

הליך הוצאת מחירי החמאה מפיקוח "הדוק" (קביעת מחיר לפי פרק ה') והעברתם לפיקוח "רך" (לפי פרק ז') לצורכי מעקב ובחינת הווחיות התבצע בעקבות שינוי מבני משמעותי בשוק זה (ביטול המכס על החמאה והרחבת היבוא של מוצר זה), דבר שהרחיב את ההיצע (שינוי שהתבטא בירידה של כ-33% ברמת הריכוזיות ב"שוק" זה בשנים 2018 - 2020) ואת מגוון המוצרים (עלייה מ-38 פריטים לפני ביטול המכס ל-50 פריטים לאחר ביטולו¹⁶⁶) בתחום במידה רבה. עוד עלה כי רשות התחרות וועדת המחירים - חקלאות שיתפו פעולה בהתאם לנהלים, נוכח מומחיותה של רשות התחרות בנייתוח תחרותי.

השפעות שינוי רמת הפיקוח על מחיר החמאה וביטול המכס נכון למועד סיום הביקורת (2023)

בפברואר 2023 פרסמה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות סקירה עדכנית על שוק החמאה¹⁶⁷. מהסקירה עולה כי המכר הכמותי של חמאה בחפיסה (בטונות) בשנת 2022 (כ-5,522 טונות), פחת בכ-6% בהשוואה לשנת 2021 ובכ-13% בהשוואה לשנת 2020 (6,334 טונות), שנת השיא, אך נותר גבוה בכ-18% בהשוואה למכר הכמותי בשנת 2019, שנת המחסור. עוד עלה מהסקירה כי היקף היבוא של חמאה בחפיסה (בטונות) פחת בשנת 2022 בכ-31% בהשוואה להיקף היבוא בשנים 2020 - 2021, אך עלה ב-28% בהשוואה להיקף היבוא בשנת 2019. כמו כן, הייצור המקומי (בטונות) עלה בשנת 2022 ב-17% בהשוואה לשנת 2021, ב-1% בהשוואה לשנת 2020 וב-13% בהשוואה לשנת 2019. בשנת 2022 ייצר יצרן החמאה המוביל בישראל כ-97% מהייצור המקומי¹⁶⁸.

165 נכון למועד הסקירה שפרסמה רשות התחרות, ביטול המכס נקבע במסגרת הוראות שעה לפרקי זמן קצובים עד להסרתו בנובמבר 2021.

166 נכון לשנת 2020.

167 ארז אוסמן ולנה כץ, סקירה על שוק החמאה (משרד החקלאות, פברואר 2023).

168 נוסף על הייצור המקומי ייצר יצרן ותיק נוסף כמות נוספת של כ-2.8% ועבר לייבא חמאה חלף לייצור המקומי. את הייצור המקומי השלים יצרן אחר בהיקף זניח של כ-0.2%.

אשר למחירי החמאה (לצרכן), מהסקירה שערך משרד החקלאות בשנת 2023, עלה כי המחיר הממוצע של החמאה המיובאת לצרכן התייקר בשנת 2022¹⁶⁹ ב-60% בממוצע (עלייה של כ-21.5 ש"ח בממוצע לק"ג) בהשוואה למחיר החמאה המקומית שעלה בכ-5.7% בלבד (עלייה של כ-1.9 ש"ח לק"ג). עוד עלה מהסקירה כי מחיר החמאה הממוצע ליבואן (העלות למשווק) עלה באותו הזמן בכ-14.4 ש"ח לק"ג (עלייה של כ-85%). אומנם שיעור הרווחיות¹⁷⁰ על המוצר קטן מ-52% ל-45%, עם זאת הרווח שבידי המשווק (היבואן) ובידי רשת השיווק הקמעונאית עלה ב-6.8 ש"ח. סקירת משרד החקלאות הציגה את השינוי במחיר הממוצע, המשקלל בכל נקודת זמן את המחיר ביחס לכמויות הצריכה והיבוא בהתאמה באותה נקודת זמן, בלי להגדיר סל מוצרים קבוע¹⁷¹, כך שהשינויים במחיר הממוצע לצרכן וליבואן, ברווח ובשיעור הרווח בקירוב, כללו שינויי מחיר ושינויים בכמויות ובהרכב המוצרים.

לבקשת משרד מבקר המדינה ערך משרד החקלאות בפברואר 2023 בדיקה שהעלתה שאכן חל שינוי מהותי בסל (הרכב) המוצרים המיובאים. משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה את נתוני הצריכה: כמויות ומחירים לצרכן של חמאה מיבוא בנובמבר 2021 ובדצמבר 2022¹⁷². להלן פירוט השינויים במחירים ובכמויות עבור חמישה מותגים של חמאה (המיובאים ביותר) בנובמבר 2021 ובדצמבר 2022.

169 מנובמבר 2021 עד לדצמבר 2022.

170 שיעור הרווחיות בין מחיר היבוא למחיר לצרכן. סביר להניח שזוהי רווחיות שקרובה יותר לרווחיות גולמית.

171 לצורך בידוד השינוי במחיר בלבד יש לקבוע משקלים של המוצרים/המותגים שבמעקב, כלומר מהו חלקם היחסי בממוצע המחושב (סל המוצרים).

172 משרד החקלאות לא מסר נתונים דומים על מחירי החמאות המיובאות (המחיר ליבואן בשער הנמל), משום שלטענתו יש בידיו נתון מצרפי בלבד הנוגע לערך הכספי (הפדיון) והכמות (בטונות) של כלל מותגי החמאה שיובאו בשנים 2021-2022.



לוח 4: השינוי בהיקף היבוא ובמחירים של חמישה מותגי חמאה מובילים, דצמבר 2021 ודצמבר 2022

שיעור השינוי	2022			2021		
	המחיר לצרכן (כולל מע"ם)	CR5	המותג	המחיר לצרכן (כולל מע"ם)	CR5	המותג
				29.02	27%	1
17322%	63.42	31%	2	52.17	19%	2
				38.92	17%	3
14%	60.75	10%	4	53.37	10%	4
174125%	52.44	5%	5	23.36	8%	5
	57.33	17%	6			
	77.41	14%	7			
62%	63.62			39.22		ממוצע

על פי נתוני חברת סטורנסקט שעובדו בידי משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח לעיל עולה כי משקלם של חמשת המותגים המובילים בסל בשנת 2021 היה כ-81% מהיקף החמאה המיובאת לישראל וכ-77% בשנת 2022 (בטונות). עוד עולה כי בשנת 2021 נמכרו שני מותגים (1 ו-3) בכמות שהיא כ-44% מהיקף היבוא בשנת 2021 (בטונות). שני המותגים 1 ו-3 נמכרו במחיר נמוך ממחיר הפיקוח האחרון (כ-39.4 ש"ח לק"ג). משקלו (בטונות) של מותג 1 פחת מ-27% ל-4% בשנת 2022, ואילו מותג 3 שמשקלו (בטונות) היה 17% לא יובא עוד בשנת 2022. לפיכך בשנת 2022 חל שינוי בסל המותגים המיובאים, וחלה ירידה במשקלם של מותגי החמאה המובילים (הנמכרים ביותר) ו"הזולים" (שמחיריהם היה קרוב למחיר הפיקוח האחרון) בהשוואה לשנת 2021.

מחירי החמאה בחפיסה הוצאו מפיקוח בסוף שנת 2021, כך שהמפקח במשרד החקלאות טרם בחן את נתוני היבואנים עליהם חל צו הפיקוח המעודכן לפי פרק ז' עבור פעילותם בשנת 2022 (לפי נוהל הוועדה העברת הדיווחים הכספיים של המפוקחים תיעשה בחודש יולי בכל שנה).

173 השינוי במחירי מותג 2 (שורה 1 בשנת 2022 מול שורה 2 בשנת 2021).

174 לא מן הנמנע כי שם המותג נשמר, אך הרכב המוצרים המיובאים תחת המותג השתנה, וכי נוסף על ההתייקרות במחיר של מותג ספציפי, בחר היבואן המשוק את מוצריו תחת מותג זה לייבא חמאה אחרת יקרה יותר.

מניתוח הנתונים שביקש משרד מבקר המדינה ממשרד החקלאות בפברואר 2023, עולה כי מחירי החמאה המיובאת לישראל בשנת 2022 בהשוואה לשנת 2021, לרבות מותגי חמאה "לא רגילה" שלא היו בפיקוח (מותגי "פרימיום" כהגדרת משרד החקלאות בסקירתו) תוך שקלול סל המוצרים שנצרך בשנת 2021, עלו במוצע ב-40% (עלייה של כ-16.5 ש"ח לק"ג) ולא ב-60% כעולה מסקירה של משרד החקלאות שכללה שינוי תמהיל צריכת המותגים וכמויותיהם.

מומלץ שמשרד החקלאות יציג בסקירותיו בנושא את ההשפעות של הוצאת מחירי החמאה בחפיסה "רגילה" מפיקוח "הדוק", גם את שינויי המחירים תוך שמירה על סל מוצרים קבוע ואת המידע על שיעור הרווח הכולל (עד למחיר המכירה לצרכן) עבור חמאה מיובאת.

משרד מבקר המדינה בחן את השינוי במחירי החמאה בעולם בתקופה שבין עדכון מחירי החמאה האחרון, טרם הוצאתם מפיקוח לפי פרק ה' ביוני 2019 (כל התקופה), וממועד הוצאת מחיר החמאה מפיקוח לפי פרק ה' לפיקוח לפי פרק ז' בנובמבר 2021 ועד לדצמבר 2022, במדינות ארה"ב, אנגליה ואזור האיחוד האירופי¹⁷⁵.

לוח 5: השינוי במחירי החמאה בחודשים יוני 2019 - דצמבר 2022 במדינות ואזורים נבחרים

מחיר סיטונאי - חמאה 179,178 (תעשייתית)	אנגליה (מחיר ממוצע 177 לצרכן)	ארה"ב (מחיר ממוצע לצרכן) ¹⁷⁶	
41%	29%	23%	בכל התקופה (יוני 2019 - דצמבר 2022)
4%	31%	38%	שנת 2022 (נובמבר 2021 - דצמבר 2022)

מקורות שונים כמפורט בטבלה, בעיבוד משרד מבקר מדינה.

175 ככל הידוע, במדינות אירופה, באנגליה ובארצות הברית לא חלו בתקופה זאת שינויים מבניים משמעותיים בשוק החמאה, כך שניתן להניח שהשינוי במחירים הממוצעים בנקודות זמן שונות הוא קירוב טוב לשינוי ברמת המחירים בין שתי נקודות הזמן שנמדדו.

176 Federal Reserve Economic Data, "Average Price: Butter, Stick (Cost per Pound/453.6 Grams) in U.S. City Average, U.S. Dollars, Monthly, Not Seasonally Adjusted" Economic Research, <https://fred.stlouisfed.org/series/APU0000FS1101>.

177 Office for National Statistics (UK), "RPI: Ave Price - Butter Block, per 250g", <https://www.ons.gov.uk/economy/inflationandpriceindices/timeseries/kw9b/mm23>.

178 Wholesale prices for EU Butter.

179 clal.it, "Butter, Unione Europea".



כעולה מהתרשים באנגלייה עלה המחיר הממוצע לצרכן של חמאה בחפיסה במשקל 250 גרם בכ-29% בכל התקופה ובכ-31% בשנת 2022; בארצות הברית עלה המחיר הממוצע לצרכן של חמאה בחפיסה במשקל כ-450 גרם בכ-23% בכל התקופה ובכ-38% בשנת 2022; במדינות האיחוד האירופי עלה המחיר הסיטונאי הממוצע של חמאה 82% שומן (חמאה תעשייתית) בכ-41% בכל התקופה ובכ-4% בשנת 2022.

יש לציין כי מאז יוני 2022 ועד לפברואר 2023¹⁸⁰ חלה ירידה מתמשכת במחיר הסיטונאי של חמאה במערב אירופה (לרבות אנגלייה). מחיר זה ירד בכ-16%. בישראל, לעומת זאת, מאז עדכון מחיר מוצרי החלב המפוקחים, לרבות חמאה בחפיסה בצו מיוני 2019, התייקרו מחירי החלב המפוקחים (ללא החמאה שהועברה לפיקוח לפי פרק ז', שעודכנה בעבר באותו השיעור יחד עם כלל מוצרי החלב המפוקחים) בספטמבר 2022 ב-14.9%¹⁸¹ (אושר רק חלק משיעור ההתייקרות שעליו המליצה ועדת המחירים).

משרד מבקר המדינה בחן את מחירי ומלאי החמאה במספר חנויות באזור ירושלים. התוצאות עשויות להצביע על תמונת מצב נקודתית בקשר למחירי החמאה לצרכן (ראו נספח ד').

משרד החקלאות השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי הוא יבחן את "שוק החמאה" במהלך שנת 2023 כחלק מבחינת ההשפעה של הוצאת מוצרים מפיקוח מחירים "הדוק".

אומנם השינוי המבני (הקצאת מכסות פטורות ממכס בשנת 2016 וביטול המכס באופן קבוע בשנת 2021) הביא להרחבת מגוון מותגי החמאה בחפיסה (ושלא בחפיסה) ולירידה גדולה ברמת הריכוזיות (מכ-6,000 ל-4,000 נקודות במדד HHI), אולם זוהי עודנה רמת ריכוזיות גבוהה לפי אמות המידה של רשות התחרות הישראלית ורשויות התחרות בעולם. עוד עלה כי מחיר חמאה מקומית בחפיסה לצרכן התייקר בשיעור נמוך של כ-6% (כ-1.9 ש"ח לק"ג) בדומה להתייקרות מוצרי החלב המפוקחים שנותרו בפיקוח. מנגד, לפי נתוני משרד החקלאות חלה התייקרות של 61% במחיר הממוצע לצרכן של חמאה בחפיסה מיובאת (כ-21.5 ש"ח לק"ג)¹⁸², מתוכה התייקרות (שינוי מחיר של סל החמאות המיובאות בשנת 2022 בהשוואה ל-2021) בשיעור של 40% לפי חישוב משרד מבקר המדינה.

180 למרות הירידה במחירי החמאה במחצית השנייה של 2022, היה מחיר החמאה בדצמבר 2022 גבוה ממחירה בינואר 2022.

181 תחשיבי ועדת המחירים הראו כי יש לעדכן את המחירים בשיעור ממוצע של 6.49%, עם זאת הוחלט לפצל את ההתייקרות לשתי פעימות. כמו כן בצו זה נחתם מנגנון עדכון אוטומטי וסוכם כי העדכון הבא לפי המנגנון יתבצע אחרי מאי 2023.

182 מקור ההתייקרות הזו הוא בשינוי ב"סל" החמאות המיובאות, במעבר ליבוא חמאות דומות ויקרות יותר ובהתייקרות במחיריהם של חלק ממותגי החמאה המיובאים כתוצאה מהתייקרות מחירי החמאה ליבואנים (חומרי הגלם).



מומלץ כי ועדת המחירים - חקלאות תבחן מהי הסיבה להתייקרות החרגה במחירי החמאה המיובאת לישראל (40%), בהשוואה להתייקרות מתונה יותר שקרתה במדינות מערב אירופה (אנגלייה - 31%, המחיר הסיטונאי במערב אירופה - 4%) ובאר"ב (38%) מאז הוצאת החמאה מפיקוח. כמו כן מומלץ לבחון אם ההוזלה המסתמנת במחירי החמאה הסיטונאיים במערב אירופה בחודשים האחרונים (16% בין יוני 2022 לפברואר 2023) תגולגל ברובה לצרכן הסופי, כפי שעיקר התייקרות בעלויות החמאה המיובאת גולגלה למחיר לצרכן.

עוד מומלץ כי ועדת המחירים - חקלאות יחד עם רשות התחרות ישובו ויבחנו מפעם לפעם את רמת התחרות בשוק החמאה ואת ההשפעה של שינוי רמת הפיקוח על רמות המחירים ועל רווחיות בשיווק החמאה.

בסקירת משרד החקלאות מפברואר 2023 הוצג גידול בפער השיווק עבור המקטע של היבואן ושל הקמעונאי יחד.

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

הפיקוח על מחירי הלחם

הפיקוח על מחירי מוצרי הלחם קיים בישראל מזה עשרות שנים¹⁸³. נכון למועד סיום הביקורת יש חמישה סוגי לחם מקמח חיטה רגיל (קמח לא מלא), הנתונים לפיקוח: כיכר לחם אחיד (כהה), כיכר לחם לבן, חלה/מאפה שמרים, לחם אחיד (כהה) פרוס וארוז ולחם לבן פרוס וארוז (להלן - הלחמים המפוקחים).

החלטות ועדת המחירים - כלכלה בעניין הלחמים המפוקחים

בין פברואר 2018 - אוגוסט 2022 פרסמה ועדת המחירים - כלכלה שבעה סיכומי דיון בעניין מחירי הלחם המפוקחים¹⁸⁴ כמפורט להלן.

183 לפי מקור המידע המוקדם ביותר שנמצא בבדיקת משרד מבקר המדינה. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (לחם), התשכ"ב-1962, שאינו צו פיקוח מחירים.

184 ועדת המחירים קיימה דיונים נוספים בעניין מחירי הלחם, כפי שמפורט בחלק מההחלטות שפורסמו, אך החלטות אלה לא פורסמו באתר הוועדה. ההחלטה המוקדמת ביותר שפרסמה הוועדה באתר היא מפברואר 2018.



תרשים 9: נושאים מרכזיים מדיוני ועדת המחירים - כלכלה על מחירי הלחם, 2014 - 2022



על פי נתוני ועדת המחירים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

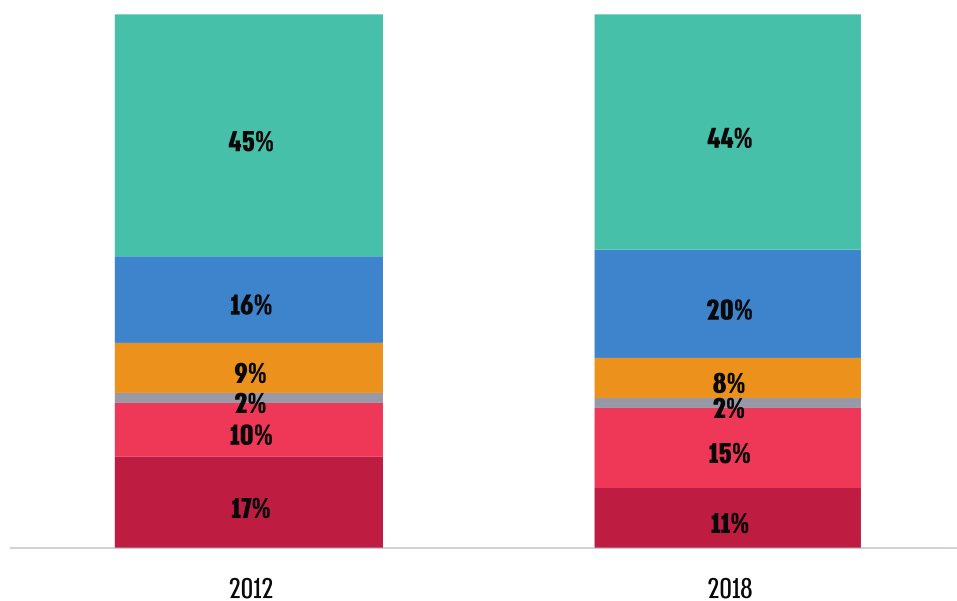
רמת התחרות בייצור לחמים מפוקחים בישראל

בשנת 2019 התקשרה ועדת המחירים - כלכלה עם יועץ חיצוני, רואה חשבון במקצועו (להלן - היועץ), לצורך בחינת המצב התחרותי והרחבת בדיקת בסיס למחירי הלחם המפוקחים. בנובמבר 2022 מסרו חברי ועדת המחירים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי ליועץ ניסיון נרחב בתמחור מוצרים בפיקוח, וכי לא נדרש ממנו ניסיון בניתוח תחרותי. בראשית הניתוח שנעשה

הוצגה התפלגות המכר הכספי של מוצרי הלחם בין השנים 2012 - 2018. נמצא שבתקופה זאת חלה ירידה גדולה בחלקם של הלחמים המפוקחים ובחלקו של ה"לחם הקל"¹⁸⁵ (ב-45% ובכ-30%, בהתאמה) מכלל מוצרי הלחם, ואילו חלקם של הלחמניות והלחמים "המיוחדים"¹⁸⁶ מכלל מוצרי הלחם עלה. זאת ועוד, נמצא שהוצאתם החדשית של משקי בית המשתייכים לחמישוני הכנסה 1 - 2 על מוצרי לחם היא כ-100 - 111 ש"ח, בהתאמה, וההוצאה על פיתות היא הגדולה מכלל הוצאתם החדשית על מוצרי לחם - 44% ו-33% (49 ש"ח ו-33 ש"ח, בהתאמה), בהשוואה להוצאתם על לחמים מפוקחים - 11% ו-10% (10 ש"ח - 12 ש"ח, בהתאמה).

בתרשים שלהלן מוצגים השינויים בהוצאה היחסית של משקי בית המשתייכים לחמישוני הכנסה ראשון (הנמוך ביותר) על לחמים בשנים 2012 ו-2018, כפי שהוצגו בניתוח ועדת המחירים - כלכלה מיולי 2021.

תרשים 10: ההוצאה היחסית על לחמים של משקי בית המשתייכים לחמישוני הכנסה 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.

185 לפי שירותי בריאות כללית, לחם קל הוא לחם שמכיל עד שני-שלישים מהקלוריות שיש בלחם רגיל.

186 לפי הגדרת הוועדה אלה לחמים מקמח מלא, משיפון, מדגנים וכדומה.



מהתרשים עולה שמשקי בית המשתייכים לחמישון ההכנסה הנמוך ביותר צמצמו את הוצאתם היחסית על לחמים שבפיקוח מתוך הוצאתם הכוללת על לחמים בכ-6 נקודות אחוז (מ-17% ל-11%), ומנגד הגדילו את הוצאתם על לחמים מיוחדים ולחמניות בכ-9 נקודות אחוז (מ-26% ל-35%) בין השנים 2012 - 2018.

עוד עולה מתרשים 9 שוועדת המחירים - כלכלה המליצה בשנת 2016 להוציא מפיקוח את הלחם הלבן הפרוס ושאינו פרוס, בשל ירידה בהיקפי ייצור וצריכתו. לפי נתוני הייצור של הלחמים המפוקחים בשלוש מאפיות בשנת 2017, כפי שהופיעו בהחלטת הוועדה מיולי 2021, יוצרו כ-91 מיליון יחידות לחמים מפוקחים, מתוכם כ-319,000 יחידות לחם לבן ו-369,000 יחידות לחם לבן פרוס, שהם כ-0.4% (כל אחד) מכלל הייצור (בהשוואה ל-0.5% - 0.8%, בהתאמה בשנת 2015).

זאת ועוד, בהחלטה של הוועדה מאוגוסט 2022 שהתקבלה בהמשך לבקשת המאפיות להעלות מחיר (לפי פרק ו'), ציינה הוועדה כי "מחיר הלחם הלבן הפרוס לא ישתנה על אף שבדיקת הבסיס מצביעה על צורך להפחיתו ב-0.7%. יצוין כי שיעור הייצור של הלחם הלבן הפרוס מתוך ייצור כלל הלחמים המפוקחים קטן מ-1%¹⁸⁷.

בשנת 2017 היו בישראל 2.51 מיליון משקי בית¹⁸⁸. הצריכה השנתית הממוצעת של לחמים מפוקחים (שיוצרו בשלוש המאפיות הגדולות) היא כ-36 מוצרי לחם למשק בית (כ-0.7 מוצרי לחם מפוקחים לשבוע), מהם 0.28 יחידות לחם לבן בשנה (פרוס ושאינו פרוס) למשק בית.

עלה כי ועדת המחירים מצאה בשנת 2022 כי יש צורך להפחית את מחיר הלחם הלבן ב-0.7%, אך המחיר לצרכן לא שונה וירד. עוד עלה 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).

מומלץ כי ועדת המחירים והמפקחים על המחירים של המוצרים המפוקחים לפי פרק ו' יבחנו את הצורך בעדכון המחירים גם כלפי מטה. עוד מומלץ כי אם ועדת המחירים תמצא כי רמת התחרות השוררת בשוקי מוצרים אלה מצדיקה החלה או המשך של הפיקוח, היא תבחן גם מדדים כמו היקפי צריכה וחשיבות המוצר, בהנחה שלא נמצא כי אלה "חיוניים" לקבוצות מסוימות¹⁸⁹.

מניתוח הנתונים ומשיחות שערך היועץ עם מאפיות, רשתות שיווק ועוד עלו כמה אפשרויות להגדרת שוק המוצר, ובין היתר הוצעו שתי החלופות האלה: לחמים מפוקחים בלבד (חמשת הלחמים שבפיקוח נכון למועד סיום הביקורת) והלחמים המפוקחים בתוספת לחמים ארוזים פשוטים כגון לחמניות ופיתות. הבחינה התחרותית במסגרת מגבלת הנתונים¹⁹⁰ כללה כאמור

187 ועדת המחירים - כלכלה, סיכום דיון ועדת המחירים - בקשה לעדכון מחירים במוצרי הלחם המפוקחים, (יולי 2022), עמ' 2.

188 לפי פרסומי הלמ"ס.

189 לדוגמה, היקף הייצור של לחמים ללא גלוטן עבור אנשים עם דגנן (צליאק) עשוי להיות לא משמעותי נוכח שיעורם באוכלוסייה (כ-1%), אולם מוצר זה חיוני לקבוצת צרכנים זאת ועל כן אין לבחון אותו רק בממד של היקף הצריכה או הייצור.

190 מבדיקות שערכה ועדת המחירים עולה כי בשנת 2016 נרכשו כ-52% ממוצרי הלחם במרכזים וברשתות שיווק (רשתות קמעונאיות) וכ-48% נרכשו בחנויות המתמחות במוצרי לחם (מאפיות), אולם אין מידע סדור על השוק שאינו מבורקד. השוק המבורקד נמצא בעיקר ברשתות השיווק, בסופרמרקטים, במינימרקטים ובחנויות נוחות, והם משרדים את נתוני המכר שלהם בזמן אמת לחברת סטורנקסט.

שיחות עם גורמים שונים בענף, בחינת רמות המחירים של מוצרי הלחם השונים ובחינת הגמישות הצולבת¹⁹¹ (השינוי במחיר לחם מקמח מלא ולחם מקמח שיפון בהשוואה לכמות הנרכשת מלחם אחיד - הלחם המפוקח המיוצר ביותר) - בחינת מגמות על גבי גרף בלבד ללא מובהקות סטטיסטית. בהמשך לממצאים אלה קיימה הוועדה התייעצות עם רשות התחרות. רשות התחרות ציינה כי מהניתוח התחרותי שערכה הוועדה עלה שלחמים שאינם מפוקחים אינם תחליף קרוב ללחמים מפוקחים, ולכן השוק הרלוונטי הוא שוק הלחמים המפוקחים. אף על פי שהוועדה סברה שיתכן שהשוק רחב יותר וכולל גם פיתות ולחמניות, היא אימצה את עמדת רשות התחרות.

לאחר הגדרת השוק הציגה הוועדה את המתחרים בשוק שהן בעיקר שלוש מאפיות הלחם הגדולות¹⁹², לרבות מאפיות-בנות ומפעליהן ברחבי ישראל, וכן מותגים פרטיים המשווקים על ידי הקמעונאים הגדולים. מותגים אלה מיוצרים עבור הקמעונאים הגדולים בעיקר על ידי שלוש המאפיות הגדולות. בלוח שלהלן מוצגים מדדי הריכוזיות בשוק הלחמים המפוקחים (כפי שפורטו לעיל בפרק "ניתוח רמת התחרות בשוק מסוים").

לוח 6: מדדי ריכוזיות במוצרי הלחם המפוקחים הנמכרים ביותר, 2018 ו-2020¹⁹³

CR ₂ (2020)	CR ₂ (2018)	CR ₁ (2020)	CR ₁ (2018)	HHI ₂₀₂₀	HHI ₂₀₁₈	
64	64	42	38	2,899	2,734	פרוס אחיד
78	78	47	48	3,540	3,608	חלה

על פי נתוני ועדת המחירים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רמת הריכוזיות בשוק הלחמים המפוקחים, כפי שהגדירה הוועדה בהחלטתה מיולי 2021, היא גבוהה לפי אמות המידה וכללי האצבע שקבעה רשות התחרות ורשות התחרות בבריטניה (2,000) ואף מהרמה שהוגדרה בארצות הברית (2,500 נקודות). אומנם רמת הריכוזיות במוצר "חלה" ירדה במקצת, אך נותרה גבוהה למדי, ומנגד בין השנים 2018 - 2022 חלה עלייה ברמת הריכוזיות במוצר לחם פרוס אחיד. זאת ועוד, בשנת 2020 היה נתח השוק של החברה המובילה (CR₁) בשני המוצרים (חלה ולחם פרוס) 42% - 47%, ושתי החברות המובילות אחזו יחד בנתח שוק מצרפי (CR₂) של 64% - 78%¹⁹⁴.

191 התחליפיות נבחנה בכיוון האחד, מהלחמים הלא מפוקחים אל הלחמים המפוקחים ולא בכיוון ההפוך. סביר שלא נערכה בחינה בכיוון ההפוך בשל היציבות במחירים של הלחמים המפוקחים בשל מנגנון הפיקוח.

192 לפי החלטת ועדת המחירים, שתי מאפיות מרכזיות אוחדו לקבוצה אחת בשל בעלות משותפת.

193 יוער כי קיבוץ נתחי השוק של השחקנים הקטנים תחת קטגוריית היתר (כפי שהציגה ועדת המחירים משיקולי נוחות) מעלה במידה מסוימת את רמת הריכוזיות. מנגד, וכפי שציינה ועדת המחירים בחוות דעתה, מרבית הלחמים המשווקים תחת המותג הפרטי יוצרו על ידי שלוש המאפיות הגדולות, כך שייחוס נתחי השוק האלה לשחקניות הגדולות בשוק היה מעלה במידה רבה את מידת הריכוזיות בשני המוצרים האלה.

194 נתונים אלה מיוחסים לשוק המבורקד בלבד. זהו השוק שבחנה ועדת המחירים ושהגדרתו שימשה בסיס להמלצתה.



בסיכום הניתוח התחרותי טענה הוועדה כי אף אחת מהיצרניות אינה מחזיקה בכוח שוק משמעותי, וכי בשוק הלחם קיימים רסנים תחרותיים מצד הביקוש שעיקרם הם היעדר בידול ורמת תחליפיות גבוהה בין המותגים לצד היעדר דומיננטיות בנתחי השוק, ומצד ההיצע בעיקר היעדרו של מוצר עוגן באופן שמחליש את כוח המיקוח של המאפיות אל מול הקמעונאים. אף על פי שהוועדה מצאה כי יש חסמי כניסה לשוק הלחם המפוקח, לדעתה השפעתם נמוכה ביחס לרסנים התחרותיים שצינו, בייחוד לאור העודף הקיים בכושר הייצור של מוצרי הלחם המפוקחים במאפיות הגדולות. עמדת רשות התחרות, כפי שהובאה בהחלטה, הייתה שבצד העובדה ששוק הלחמים המפוקחים הוא ריכוזי ושפועלות בו שלוש קבוצות המחזיקות יחדיו כ-90% מייצור, הלקוחות של המאפיות "זוכים להנחות משמעותיות לכאורה", כפי שעלה גם במכרזים לאספקת לחמים שבחנה הרשות, מה שעשוי להעיד על תחרות ערה בין המאפיות, בין היתר משום שמוצרי הלחם הם הומוגניים ואין ביניהם בידול כלשהו, ועל כן יכולה להתקיים תחרות עזה חרף תנאי השוק.

בסיכום דבריה מצאה ועדת המחירים כי בשוק הלחמים המפוקחים מתקיימת תחרות וכי לא מתקיימים התנאים הקבועים בסעיף 6(א) לחוק להחלת פיקוח מחירים. לפיכך המליצה ועדת המחירים להעביר את הפיקוח עליהם מפרק ו' לפיקוח "רך" לפי פרק ז' לחוק (דיווח על רווחיות ומחירים).

משרד מבקר המדינה המליץ בחוות דעת משנת 2012¹⁹⁵ כי הסרת הפיקוח צריך שתיעשה לאחר בחינת תנאי השוק וכי יש לבחון את שינוי רמת הפיקוח, לרבות מעבר לפיקוח "רך" לפי פרק ז', על סמך ניתוח רמת התחרות בשוק המוצר או השירות, שכן העילה העיקרית להטלת פיקוח היא היעדר תחרות.

בתשובת משרד הכלכלה צוין כי הפיקוח על מחירי הלחם קיים עוד משנות החמישים של המאה העשרים, ותחילתו בסבסוד הלחמים והמרתו לפיקוח מחירים לפי פרק ה', ולבסוף פיקוח במתכונת הנוכחית לפי פרק ו'. על כן בחינה של נסיבות הטלת הפיקוח אינה רלוונטית משום שהפיקוח לא הוטל בשל כשל שוק אלא במטרה לסייע לאוכלוסייה בתקופות קשות (תקופת הצנע) לרכוש מזון בסיסי. יתרה מזאת, ועדת המחירים - כלכלה בחנה את מבנה השוק, רמת התחרות ונתחי השוק ואף פרסמה את ממצאיה במסגרת שימוע ציבורי, בין היתר במטרה לקבל נתונים נוספים שאולי לא היו בידיה.

רמת התחרות בשוק הלחמים המפוקחים לא נבחנה יותר מ-20 שנים, מאז החלת חוק הפיקוח בשנת 1996 ועד לשנת 2019¹⁹⁶. בשוק הלחמים המפוקחים לא חל שינוי מבני מהותי שמרחיב את ההיצע בתקופה הנסקרת, כפי שנעשה בשוק החמאה, כך שוועדת המחירים - כלכלה לא הציגה שינויים בולטים ברמת הריכוזיות בשוק הלחמים המפוקחים כהגדרתה (עלייה מ-2,734 ל-2,899 וירידה מ-3,608 ל-3,540 נקודות במדד HHI בחלה ובלחם אחיד בהתאמה בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2018), והניתוח שערכה נעשה על פני תקופה קצרה (שלוש שנים - 2018 עד 2020).

195 מבקר המדינה, חוות דעת - הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי חלב (ספטמבר 2012).

196 השנה שבה החלה העבודה על ניתוח תחרותי של שוק הלחמים המפוקחים. עבודת הניתוח הזו הסתיימה במאי 2022, כמפורט לעיל בתרשים 9.

כשהעילה העיקרית היא רמת התחרות, מומלץ כי ועדת המחירים תבחן את הצורך בהמשך הפיקוח או שינוי רמתו בהתאם לשינויים שחלו בנסיבות שהביאו להטלת הפיקוח מלכתחילה, בעיקר היעדר התחרות. עוד מומלץ כי ועדת המחירים תבחן מגמות בנתחי השוק על פני תקופה ארוכה יותר עובר להחלטה על מעבר לפיקוח "רך", בפרט בשוק בו לא חל שינוי מבני.

הפיקוח על מחירי הלחמים מקמח מלא

בשנת 2014¹⁹⁷ ניסה משרד הבריאות לעודד צריכת לחם מקמח מלא על פני צריכת לחמים מקמח לבן, ובין השאר הציע לקבוע תקן ללחם מקמח מלא פשוט ולפקח על מחירו. גם המועצה הארצית לביטחון תזונתי המליצה בדוח משנת 2017¹⁹⁸ להרחיב את הפיקוח על מחירים של מוצרי מזון למוצרים בריאים יותר כגון לחם, פיתות, חלות ולחמניות מדגן מלא. משרד הבריאות חזר על בקשותיו לפיקוח על מחירי הלחם מקמח מלא בשנים 2016 - 2021.

לפי נתונים שהציג משרד הבריאות (בשנת 2021), צריכת החיטה היא כ-30% מצריכת האנרגיה בתפריט ישראלי ויש לה השפעה רבה על בריאות הציבור. עוד עלה מנתוני משרד הבריאות כי צריכת קמח מלא במקום לחם מקמח רגיל, קמח מנופה (קמח לבן), מקטינה את הסיכונים לתחלואה בשיעורים גדולים (לדוגמה, הפחתת הסיכוי להיווצרות גידולים סרטניים במערכת העיכול ב-22% ואת הסיכון למחלות לב וכלי דם ב-25%). בחוות דעת שצירף משרד הבריאות בפניותיו לוועדת המחירים עלה כי פער המחירים בין לחמים מקמח לבן שבפיקוח ללחמים מקמח מלא שאינם בפיקוח מעודד צריכה של לחמים לא בריאים שלהם השפעה רעה על בריאות הציבור.

בד בבד בשנת 2016 הניחו כמה חברי כנסת הצעת חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תיקון - פיקוח על מחיר לחם מלא), התשע"ו-2016. במסגרת הצעת חוק זו ביקשו להחיל פיקוח מחירים על לחמים מקמח מלא, כפי שהוגדרו בהצעת החוק. בהצעת החוק נכתב כי מחיר הלחם מקמח מלא גבוה פי חמישה ממחיר לחם מקמח רגיל. מציעי החוק ציינו כי יש להחיל פיקוח על מחירי הלחם המלא בשל היותו מצרך חיוני שיש צורך בפיקוח עליו משקולים של טובת הציבור, בדומה לשיקולים המנויים בסעיף 6(ב) לחוק הפיקוח. באותה השנה הונחה הצעת חוק נוספת הצעת חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תיקון - מחירי מוצרי מזון בסיסיים), התשע"ו-2016. הצעת חוק זאת ביקשה להסדיר פיקוח על מחירי "מוצרי מזון בסיסיים" - 20 מוצרי המזון הנמכרים ביותר בחנויות הקמעונאים הגדולים. שתי הצעות החוק לא קודמו לשלבי חקיקה סופיים.

בנובמבר 2021 פנתה שרת הכלכלה דאז לוועדת המחירים - כלכלה כדי שהוועדה תבחן החלת פיקוח מחירים על לחם מקמח מלא. במאי 2022, במסגרת החלטתה על מחירי הבסיס למחירי הלחמים המפוקחים, ערכה ועדת המחירים - כלכלה בדיקה לרמת התחרות בשוק הלחם מקמח מלא (נספח להחלטתה). ועדת המחירים ציינה כי החלטתה נעשתה "באמצעות הכלים שעומדים לרשותה". בנובמבר 2022 מסרו נציגי משרד האוצר בוועדת המחירים למשרד מבקר המדינה כי

197 ראו לדוגמה פרוטוקול מס' 319 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת (18.11.14).
198 המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, מדיניות מחירי מזון בישראל: אמצעי אסטרטגי (נובמבר 2017).



האמצעים שעמדו לרשות הוועדה בהחלטתה כללו נתוני מכר על השוק המבורקד ושיחות שקיימה הוועדה. הוועדה לא התייעצה עם רשות התחרות ולא שכרה יועץ חיצוני לצורך הבדיקה.

בדומה לבחינה התחרותית שנערכה לצורך בחינת המשך הפיקוח על הלחמים המפוקחים, תחילה נבחנה הגדרת השוק הרלוונטי לצורך בחינת רמת התחרות בשוק הלחם מקמח מלא. הוועדה ציינה כי בשונה מהלחמים המפוקחים, קיים מגוון רחב של לחמים מקמח מלא מרכיבים שונים¹⁹⁹, ומידת התחליפיות הקיימת בין הלחמים השונים אינה חד משמעית. נוסף על כך, הוועדה בחנה גם הגדרות מצומצמות יותר²⁰⁰ של לחמים פשוטים מקמח מלא, דוגמת הלחם המלא הפשוט ביותר של כל מאפייה שהעלה תמונה דומה לרמת התחרות בשוק הלחמים המלאים לפי הגדרה רחבה יותר.

ברם בחינת רמת התחרות במוצרי הלחם מקמח מלא מורכבת בהשוואה ללחמים המפוקחים, בין השאר בשל ריבוי סוגי הלחמים ונוכח העובדה כי בשונה מהיכרות הוועדה את שוק הלחמים המפוקחים במשך עשרות שנות פיקוח, היכרותה עם הלחמים שאינם בפיקוח מוגבלת יותר. זאת ועוד, הפיקוח על לחמים מקמח מלא ריכו עניין ציבורי רב בכנסת, במשרד הבריאות ובמועצה הלאומית לביטחון תזונתי.

הגם שכבר בשנת 2014 ביקש משרד הבריאות לבחון את הצורך בפיקוח על מחירו לצד ציון ההשפעות הבריאותיות החיוביות שעשויות להיות לפיקוח זה על הקטנת התחלואה, 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, לא זו אף זו, רמת התחרות והגדרת שוק קבוצת המוצרים לא נבחנו בעבר על ידי הוועדה, בשונה מהלחמים המפוקחים מקמח לבן, ולא נבחנו הגדרות שוק מורכבות שעשויות להיות בתוך קבוצת הלחמים שאינם בפיקוח.

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

מניתוח נתוני הוועדה עולה כי בדומה לשוק הלחמים המפוקחים, שלושת השחקנים העיקריים בשוק הלחמים מקמח מלא הפשוטים, כהגדרת הוועדה, הם שלוש המאפיות הגדולות ולצידן שני ספקים קטנים נוספים וספקי מותגים פרטיים. בניתוח נתח השוק הכמותי לאורך השנים 2019 - 2022, ציינה הוועדה שמאפייה ג' (בעלת נתח השוק הגדול ביותר לשנת 2020 בלחמים המפוקחים) מחזיקה בנתח שוק של כ-52%, מאפייה ב' מחזיקה בכ-25%, מאפייה א' מחזיקה

199 בשל המגוון הרב של לחמים מקמח מלא התבצע ניתוח הנתונים על הגדרה רחבה יחסית של לחמים מקמח מלא פשוטים, כאשר הלחמים שנוכו הם לחמים "מיוחדים" כדוגמת לחמי שיפון, כוסמין, מחמצת, לחמים עם תוספות מיוחדות וכדומה.

200 לדוגמה, הגדרת שוק ראשונית לצורך הבחינה יכולה להיות כל הלחמים מדגן מלא, לרבות חיטה, שיפון שעורה מלאה. הגדרה מצומצמת או צרה יותר היא רק לחמים מדגן מלא שהוא חיטה, והגדרה מצומצמת יותר היא לחם מחיטה מלאה ארוז ופרוס וכך הלאה. לפי הנחיות רשויות התחרות בישראל והעולם, ככלל יש לבחון הגדרות שוק מההגדרה המצומצמת האפשרית ביותר ולהרחיבה, אם מבחני התחליפיות ביחס למחיר מעלים כי יש מוצרים נוספים שהם תחליפיים למוצר הנבחן.

בכ-19%, שני מותגים נוספים והמותגים הפרטיים מחזיקים יחד 3% מנתח השוק. לפי נתונים אלה חישוב הוועדה את מדד HHI למידת הריכוזיות בשוק הלחמים מקמח מלא, כ-3,700 נקודות בשנת 2022, וציינה כי רמת הריכוזיות ירדה בשנתיים האחרונות כתוצאה מירידה בנתח השוק של החברה המובילה.

לדעת חברי הוועדה, הירידה בריכוזיות מעידה על התפתחות של תחרות ומעברים בין מאפיות. הוועדה ציינה שרמת הריכוזיות בשוק הלחמים מקמח מלא "דומה" לרמת הריכוזיות בשוק הלחמים המפוקחים, וכי השינויים בנתח השוק בין המותגים מעידים כי צרכני הלחם המלא גישים לשינויים במחיר, מה שעשוי לעודד תחרות ולמנוע גריפת רווחים עודפים.

עוד העלתה בדיקת הוועדה כי הלחמים מקמח מלא הפשוטים, בדומה ללחמים המפוקחים, מתאפיינים ברמת הומוגניות גבוהה יחסית, כך שעל פי רוב לזהות היצרן אין חשיבות בעיני הצרכנים, מה שעשוי להחליש את כוח השוק של היצרנים. כמו כן במסגרת עבודת הוועדה לבחינת התחרותיות בשוק הלחם המפוקח נמצא כי קיימים רסנים מצד ההיצע המתבטאים בתחרות מול הרשתות הקמעונאיות. לדעת הוועדה, רסנים אלה קיימים גם בשוק הלחם מקמח מלא. עוד הוסיפה הוועדה ששתיים מתוך שלוש המאפיות הגדולות דיווחו על הפסד תפעולי ביחס לכלל פעילותן, לרבות פעילות שאינה מפוקחת, ומאפיה אחת דיווחה על שיעור רווח תפעולי של כ-4%. הוועדה ציינה כי אין בידיה ניתוח המציג את שיעורי הרווח מפעילות ייצור לחמים מקמח מלא פשוטים בלבד, אך מנתוני הרווחיות הקיימים לא עלתה תמונה של גריפת רווחים. בשל כל אלה, ותוך הסתמכות נרחבת על עבודתה בבדיקת הלחמים המפוקחים, המליצה הוועדה שלא להטיל פיקוח על מחירי הלחמים מקמח מלא.

שוקי הלחמים המפוקחים והלחמים מקמח מלא, כפי שהוגדרו על ידי הוועדה, ריכוזיים למדי לפי אמות מידה שקבעו רשויות תחרות בישראל ובעולם (רמת הריכוזיות בשני מוצרים (חלה ולחם אחיד) בשוק הלחמים המפוקחים עמדה על 2,900 ו-3,540 בהתאמה, ובשוק הלחמים המלאים על 3,700 נקודות במדד HHI נכון לשנים 2020 ו-2022 בהתאמה). בשוק הלחמים מקמח מלא החברה הדומיננטית מחזיקה בנתח שוק של יותר מ-50%, יותר מנתח השוק של החברה המובילה בשני מוצרי הלחם המפוקחים העיקריים. נתח זה עונה להגדרת מונופול, לפי מבחן נתח השוק בפרק ד' לחוק התחרות.

בתשובת רשות התחרות צוין כי הסתמכות על מדדי ריכוזיות HHI או CR_n אינה מספיקה לצורך ניתוח תחרותי, וכי אלו מדדים לרמות תחרות מתוך כמה מדדים, אך אין די בהם. כך, יש חשיבות מכרעת לניתוח חסמי הכניסה, ההתרחבות והיציאה בשווקים בשביל להסיק על קיומה של תחרות מועטה בשווקים.

בחוות דעת כלכלית שנכתבה עבור משרד הבריאות בשנת 2014²⁰¹ נטען שאין הבדלי עלויות מהותיים בין מחירי לחם מקמח לבן ללחם מקמח מלא בטווח הארוך ותוך התאמת כמויות הייצור. בשימוע שנערך להחלטה על בחינת המשך הפיקוח על הלחמים המפוקחים ובחינת הצורך בפיקוח על לחמים מקמח מלא²⁰² טען אחד המגיבים לשימוע כי עלויות הייצור של לחם מקמח מלא גבוהות מעלויות הייצור מקמח לבן. אולם, לטענת הוועדה, העילות להחלת הפיקוח לפי

201 רציונל פרויקטים כלכליים, **חוות דעת כלכלית - לחם מקמח מלא** (נובמבר 2014).

202 ועדת המחירים, סיכום דיון ועדת המחירים - בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים (מאי 2022).



הסיבות המנויות בסעיף 6(א) (היעדר תחרות) נבחנו, ואם יוחלט להטיל פיקוח מחירים מתוקף עילות אלה אז ייבחנו עלויות הייצור.

ועדת המחירים התייחסה בבדיקת הלחמים מקמח מלא לרווחיות התפעולית הכוללת במאפיות, בלי לציין באיזו נקודת זמן היא נערכה, בלי לבחון חתכים שונים לרווחיות לפי מגזרי פעילות בייחוד מפעילות הלחמים המפוקחים, ושלא בהתאם למתודולוגיית הפיקוח שלפיה יש לבחון את הרווח על ההון הפעיל.

גילוי הדעת שפרסמה רשות התחרות בשנת 2019 מעלה כי בחינת המרווחים והרווחיות עשויה ללמד על קיומו של כוח שוק ועל היעדר תחרות מספקת²⁰³. בעולם, בין השאר ברשות התחרות הבריטית, נערכו בחינות לקיומו של כוח שוק על סמך מספר מדדים כמותיים ובהם המרווח.

בשנת 2019 ערכה ועדת המחירים - כלכלה בחינה תחרותית בתחום תחליפי המזון לתינוקות לצורך בחינת הצורך בפיקוח על מוצרים אלה. הניתוח כלל השוואה של מחירי המוצרים והשוואת שיעורי הרווחיות של השחקנים המקומיים לחברות בין-לאומיות הפועלות בתחום. בבחינה זו לא נמצאה רווחיות חריגה בישראל בהשוואה לעולם. עוד עלה כי שוק תחליפי המזון נשלט על ידי שלוש חברות, בדומה לשוק הלחמים המפוקחים, כפי שהוגדר על ידי הוועדה, אולם בשנים האחרונות לניתוח שנערך נכנסו שני שחקנים חדשים לתחום וחלה ירידה עקבית בנתח השוק של החברה המובילה (על פני כמעט ארבע שנים). לפיכך המליצה הוועדה שלא להטיל פיקוח על מוצרים אלה.

מניתוח נתוני הוועדה עלה כי בדומה לשוק הלחמים המפוקחים, שלושת השחקנים העיקריים בשוק הלחמים מקמח מלא הפשוטים הם שלוש המאפיות הגדולות ולצידן שני ספקים קטנים נוספים וספקי מותגים פרטיים. עם זאת, ועדת המחירים לא השתמשה במדדים כמותיים כגון רווחיות כמדד לרמת התחרות בשוק הלחמים המלאים, כפי שעשתה לדוגמה בעבר בבחינת תחליפי המזון לתינוקות, וזאת אף שיש בסמכותה לאסוף מידע הנוגע לעלויות ולרווחיות הגורמים המפוקחים. נוסף על כך, ללחמים המלאים תועלות בריאותיות משמעותיות בהשוואה ללחמים מקמח לבן. זוהי דוגמה לשני מוצרים דומים ששוררת בהם רמת תחרות דומה, שנכון למועד סיום הביקורת מוטל פיקוח דווקא על המוצר אשר לו השפעות בריאותיות שליליות בהשוואה למוצר השני.

במצב דברים כזה, מומלץ כי כל עוד נמשך הפיקוח על אחד המוצרים הדומים האלה לפי ניתוח רמת התחרות בו, יש לבחון בהסתכלות רחבה את השפעות הפיקוח על אחד המוצרים ולהעדיף כי הפיקוח יוטל על המוצר שנמצא כבריא או חיוני יותר.

203 רשות התחרות, גילוי דעת 2/19 בעניין אופן בחינת כוח שוק משמעותי (יולי 2019).

זאת ועוד, לשני תבחינים שהיו הבסיס לשתי המלצות הוועדה להסיר את הפיקוח על הלחמים המפוקחים ושלא להטיל פיקוח על לחם מקמח מלא, עודף כושר ייצור והומוגניות, עלולה להיות פרשנות הפוכה. לדוגמה, לפי גילוי הדעת של רשות התחרות משנת 2019, עודף כושר ייצור עלול להגביה את חסמי הכניסה לשחקנים נוספים מזה ולהצר את ההתרחבות של שחקנים קיימים לשוק מוצר מסוים מזה ובכך להפחית את רמת התחרות²⁰⁴. כמו כן הומוגניות שמפחיתה חסמי מעבר והיווצרות כוח שוק בידי שחקן מסוים עלולה להביא לתיאום בין שחקנים במיוחד בשווקים ריכוזיים (כוח שוק מתואם)²⁰⁵.

מומלץ כי ועדת המחירים תשתמש במדדים כמותיים כגון מרווחים ורווחיות לצורך בחינת רמת התחרות כפי שעשתה בשוק תחליפי המזון לתינוקות.

מחירי הלחמים המפוקחים והמלאים בישראל בהשוואה לעולם

בשנים האחרונות מסתמן מעבר מצריכת מוצרים מסורתיים כמו לחמים מפוקחים או מוצרי חלב בקר וצאן (להלן - מוצרי חלב מסורתיים) לתחליפים מאותם חומרי גלם אך בתהליכי ייצור אחרים או מחומרי גלם אחרים. לדוגמה, נמצא מעבר מצריכה של לחמים מפוקחים לצריכה של לחמים לא מפוקחים, ונמצאה עלייה בצריכה של תחליפי חלב לנפש וירידה בצריכה של מוצרי חלב מסורתיים²⁰⁶. עוד עלה כי החברה הדומיננטית בשוק החלב המסורתי מחזיקה גם בנתח שוק של כ-64% ב"שוק תחליפי החלב", כהגדרת משרד החקלאות. הסיבות העיקריות למעבר צרכני זה הם בריאות, קיימות והגנה על הסביבה.

לפי מתודולוגיית הפיקוח, הגישה הרווחת היא גישת התשוואה על ההון, אולם הוועדה רשאית לקבוע את המחירים גם לפי הגישה ההשוואתית, קרי לפי המחיר הנהוג בשוק דומה שבו אין כשל תחרותי, למשל במדינות אחרות. כאמור, בשנת 2019 בחנה ועדת המחירים - כלכלה את רמת התחרות בשוק תחליפי המזון לתינוקות, לרבות השוואת המחירים בישראל למחירי המוצרים האלה בכמה מדינות בעולם, שכן רמת מחירים שונה על מוצרים דומים עשויה ללמד על רווחיות חריגה ועל רמת התחרות. בבחינה התחרותית שערכה ועדת המחירים - כלכלה בשוק הלחמים מקמח מלא, כהגדרתה, לא נבחנו רמות המחירים של לחמים אלה בישראל בהשוואה לעולם. יצוין שאף על פי שהשוואת מחירי הלחמים, לרבות לחמים מקמח מלא, למחיריהם בעולם מורכבת היא עשויה ללמד על רמת התחרות.

204 בשל החשש של שחקנים חדשים או של שחקנים קיימים מהרחבת ההיצע של השחקנים הקיימים. זאת ועוד, בידי השחקן החזק בשוק נתונות היכולת לנתח את כוח השוק והיכולת להפעיל את כוח השוק לבדו (באופן חד צדדי), ברם עודף כושר ייצור מוזכר בגילוי הדעת של רשות התחרות, **הנחיות לניתוח תחרותי של מיוזגי אופקי** (ינואר 2011) ככזה שעשוי להגביר גם תיאום בין שחקנים.

205 לפי רשות התחרות כוח שוק משמעותי הוא היכולת לקבוע תנאי אספקה, ובכלל זה מחיר, שנחותים במידה רבה מתנאי האספקה שהיו נקבעים בשוק תחרותי "באופן שאינו ארעי". כוח שוק חד צדדי הוא היכולת של חברה יחידה לקבוע תנאי אספקה נחותים, במנותק מפעילותן של יתר החברות בשוק המוצר. כוח שוק מתואם יכול להתקיים בשוק שבו לחברה היחידה אין בהכרח כוח שוק חד צדדי, אך יש ביכולתה של החברה יחד עם חברות אחרות לקבוע תנאי אספקה נחותים, כתוצאה מתיאום מפורש ביניהן או כתוצאה מהגעה לשיווי משקל בין החברות. רשות התחרות, **הנחיות לניתוח תחרותי של מיוזגי אופקי** (ינואר 2011).

206 בשנים 2005 - 2020 זינקה הצריכה של תחליפי החלב ב-300%, ואילו הצריכה של מוצרי החלב המסורתיים ירדה ב-19%. משרד החקלאות, חג החלב... מהצומח! לכבוד חג שבועות משרד החקלאות מציג נתונים מפתיעים אודות צריכת חלב שתייה ומשקאותיו אל מול משקאות תחליפי החלב ברשתות השיווק (מאי 2022).



בהחלטות ועדת המחירים - כלכלה בעניין הלחמים המלאים והמפוקחים שהתקבלו בשנים 2020 - 2022 לא הוצגו נתונים על אודות רווחיות המאפיות בישראל והשוואת שיעורי הרווחיות למאפיות בעולם ולא הוצגה השוואת מחירי הלחמים בישראל לעולם.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי חלק מהמאפיות הן חברות ציבוריות שרווחיותן ידועה. עוד ציין האגף כי היועץ החיצוני ערך השוואה בין-לאומית של מחירי "הלחמים הפשוטים" שהוצגה לוועדה, וכי למרות ניסיונות רבים של היועץ לא נמצאו חברות ציבוריות שפעילותן זהה למאפיות הישראליות בשווקים הבין-לאומיים.

ועדת המחירים - כלכלה לא התבססה בהחלטותיה, בין השאר, על השוואה בין מחירי הלחמים למחירי לחמים דומים בעולם ולא בחנה את רווחיותן של כלל המאפיות המפוקחות בישראל (מאפיינה אחת מתוך שלוש מרכזיות היא חברה ציבורית) בהשוואה לעולם, שלא בהתאם להמלצות ועדת קדמי בדבר הצורך בעריכת השוואות מחירים בין-לאומיות. כמו כן, השוואת מחירי הלחמים שערך היועץ החיצוני לוועדה לא הוצגה לציבור במסגרת החלטות הוועדה. זאת ועוד, גם לפי מתודולוגיית הפיקוח מומלץ לעיתים לקבוע מחירי פיקוח לפי המחירים הנהוגים בשווקים דומים בעולם שבהם אין כשל תחרות, בין השאר במדינות דומות.

מומלץ כי ועדת המחירים בבדיקותיה את רמות התחרות בשוק מסוים תערוך השוואות מחירים לשווקים במדינות שבהן רמת התחרות גבוהה יותר ותפעל לגיבוש מדדי ייחוס בין מוצרים דומים בעידן שבו יש תחליפים שונים למוצרי המזון הוותיקים, בייחוד לנוכח העובדה שהביקוש למוצרים התחליפיים עלול להיות קשיח יותר מטעמים בריאותיים או אידיאולוגיים. עוד מומלץ כי השוואות מעין אלו ישוקפו לציבור בהחלטות הוועדה.

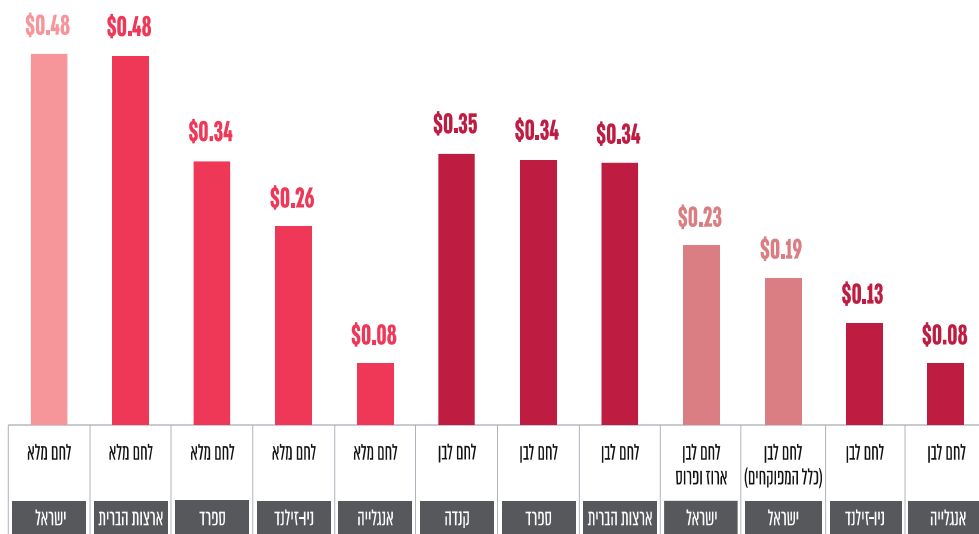
משרד מבקר המדינה השווה²⁰⁷ את מחירי הלחם המפוקחים ואת הלחמים מקמח מלא (חיטה מלאה) בישראל, כפי שהוצגו בהחלטות ועדת המחירים בשנים 2021 - 2022, למחיריהם בחמש מדינות נוספות²⁰⁸: אנגליה (לחם פרוס וארוז), ארצות הברית (לחם בתבנית), ספרד (לחם טרי),

207 מחירי הלחמים בישראל נלקחו מהחלטת ועדת המחירים - כלכלה, סיכום דיון ועדת המחירים - בדיקת בסיס למחירי הלחם המפוקחים (יולי 2021). לפי ההחלטה, המחירים נכונים לשנת 2020. מחירי הלחמים מקמח מלא בישראל הוא כמובא בלוח 6 בהחלטה, ואילו מחירי הלחמים המפוקחים הוא שקלול המחירים המומלצים באותה החלטה (המחירים שהתקבלו לבסוף תוך הצמדתם כמפורט בהחלטת הוועדה ביולי 2022). המחיר שוקלל לפי משקלי כמויות ייצור הלחמים המפוקחים במאפיות, כמובא בהחלטה, והוא 0.86 ש"ח ל-100 גרם במקום 0.84 ש"ח לפי המחירים בפועל במועד ההחלטה, כמובא בלוח 6. עוד מוצג המחיר המתואם ללחם לבן פרוס וארוז בישראל כמייצג נוסף למחירי הלחם הלבן הפרוס והארוז בישראל, בדומה לנתונים המוצגים בניו-זילנד ובאנגליה. מחירי יתר המדינות נכונים לינואר 2021.

208 בהתאם לזמינות הנתונים. בבדיקת מחירי הבסיס שערכה הוועדה בשנת 2021 היא לא התבססה על נתוני חברות שפועלות במדינות דומות לישראל, אלא התבססה על נתונים של שתי חברות מסינגפור (עם תפוצת מוצרים בין-לאומית), חברה מסין, חברה משווייץ הפועלת בכל העולם, חברה מארצות הברית וחברה מיפן.

קנדה (לא פורט)²⁰⁹ וניו-זילנד (לחם פרוס וארוז), במונחי שוויון כוח קנייה. המחירים והמוצרים שהושוו מפורטים בנספח ב²¹⁰.

תרשים 11: מחירי הלחמים מקמח מלא והלחמים המפוקחים בישראל ובכמה מדינות בעולם, ללא מיסים עקיפים²¹¹, בהתאמה ל-100 גרם²¹² ובמונחי שוויון כוח קנייה, ינואר 2021



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

נוכח היקף הייצור הזניח של לחם לבן פרוס וארוז מכלל הלחמים המפוקחים (כ-0.4% מהיקף הייצור בשנת 2017, לפי נתוני ועדת המחירים בהחלטתה מיולי 2021), בישראל הוצג נוסף על

209 מחירי לחם לבן בלבד.

210 בארצות הברית חושב היחס בין מחירי לחם מקמח לבן (White, Pan) ללחם מקמח מחיטה מלאה (Whole Wheat large whole meal); היחס באנגלייה חושב בין כיכר לחם לבן פרוס (White loaf, Sliced) לבין לחם מקמח מלא (Pan Wheat meal); היחס בניו-זילנד חושב בין לחם לבן פרוס (White loaf) לבין לחם מקמח מחיטה מלאה (loaf, sliced Regular); היחס בספרד חושב בין מחיר לחם מלא טרי (Whole Meal Fresh Bread) למחיר לחם טרי רגיל (loaf, sliced Fresh Bread). לחמים מקמח מלא המוגדרים כ-whole wheat ו-whole grain מכילים את שלושת רכיבי גרעין הדגן, אולם המונח השני (whole wheat) מתייחס ללחמים מחיטה, ואילו הראשון (whole grain) מתייחס ללחמים שמקורם בדגנים נוספים כמו תירס, שיפון ושעורה. המונח Whole meal רווח בעיקר בבריטניה, שם לפי תקנות Food Standards Agency לחם המסומן תחת ההגדרה הזו חייב להכיל "100% wholemeal flour". מדדי המחירים הממוצעים באנגלייה, בארצות הברית ובספרד הופיעו במקור באותה יחידת מידה, ובניו-זילנד בוצעה התאמת משקלים לשני סוגי הלחם.

211 נטרול שיעורי המע"מ (Value added tax) או מיסי הקנייה האחרים (Goods and Services Tax) במדינות שבהן מוטלים מיסים אלה על מוצרי המזון והלחם (17% בישראל, 4% בספרד ו-15% בניו-זילנד).

212 בשל העובדה שבישראל הוצג נתון כולל למחיר הלחם מקמח מלא (מחיטה מלאה), הממוצע של כלל הסוגים (ארוז ולא ארוז, פרוס ולא פרוס), נערכה השוואה בהתאם לכלל סוגי הלחמים המפוקחים מקמח שאינו מלא. בכל מדינה אחרת נלקחו לחמים דומים, באותה אריזה ובאותו משקל, כשההבדל ביניהם הוא סוג הקמח (לבן או חיטה מלאה, כמפורט בנספח ב'). בספרד נלקח לחם מלא בהשוואה ללחם טרי רגיל.



מחירו של לחם זה גם מחירם הממוצע של כלל הלחמים המפוקחים²¹³. כעולה מהתרשים לעיל, המחיר הממוצע של כלל הלחמים המפוקחים בישראל (כ-0.19 דולר), ובהם לחם לבן פרוס וארוז (שמחירו 0.23 דולר)²¹⁴, זול בכ-24% מהמחיר הממוצע של לחם לבן ביתר המדינות (כ-0.25 דולר). מנגד מחירי הלחמים מקמח מלא (מחיטה מלאה) בישראל זהים למחיריהם בארצות הברית ויקרים בכ-66% ממוצע המחירים של הלחמים מקמח מלא (חיטה מלאה) בשלוש המדינות האחרות (ללא קנדה)²¹⁵.

מחירי הלחמים במדינות שנבדקו לעיל בהתאמה ל-500 גרם (משקל לחם לבן מפוקח בישראל), ללא מיסי קנייה ובשקלים חדשים (לפי המרת המטבעות המקומיים לשער השקל המייצג ולא במונחי כוח קנייה, נכון לינואר 2022) מפורטים בלוח שלהלן.

לוח 7: מחירי לחם לבן ולחם מקמח מלא במדינות השוואה בהתאמה למשקל 500 גרם, בשקלים חדשים, נכון לינואר 2022, ללא מיסים

לחם מקמח מלא	לחם לבן	
9.3	4.5	ישראל
7.5	5.5	ארצות הברית
3.8	3.8	ספרד
3.8	2.3	ניו-זילנד
1.2	1.2	אנגלייה
5.1	3.8	ממוצע

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

כעולה מהלוח לעיל בהשוואת מחירי הלחמים במדינות השוואה לשקלים חדשים וליחידת מידה של מארז לחם לבן במשקל 500 גרם, מחיר לחם מלא בישראל הוא הגבוה ביותר מבין מדינות השוואה (9.3 ש"ח)²¹⁶, גבוה בכ-4.2 ש"ח (כ-82%) מהמחיר הממוצע במדינות המדגם.

213 המחיר הממוצע של הלחמים המפוקחים חושב כממוצע משוקלל של המחירים ל-100 גרם, כפי שפורטו בהחלטת ועדת המחירים מיולי 2021, תוך שקלול מחירי הלחמים המפוקחים לפי היקף ייצורם.

214 אילו היה נלקח לחם לבן לא פרוס (750 גרם) ולא כלל סוגי הלחמים המפוקחים, המחיר בישראל, כפי שהומלץ נכון לשנת 2020 וכפי שמוצג בלוח, היה 0.17 דולר ולא 0.19 דולר (כל המחירים אינם כוללים מע"ם).

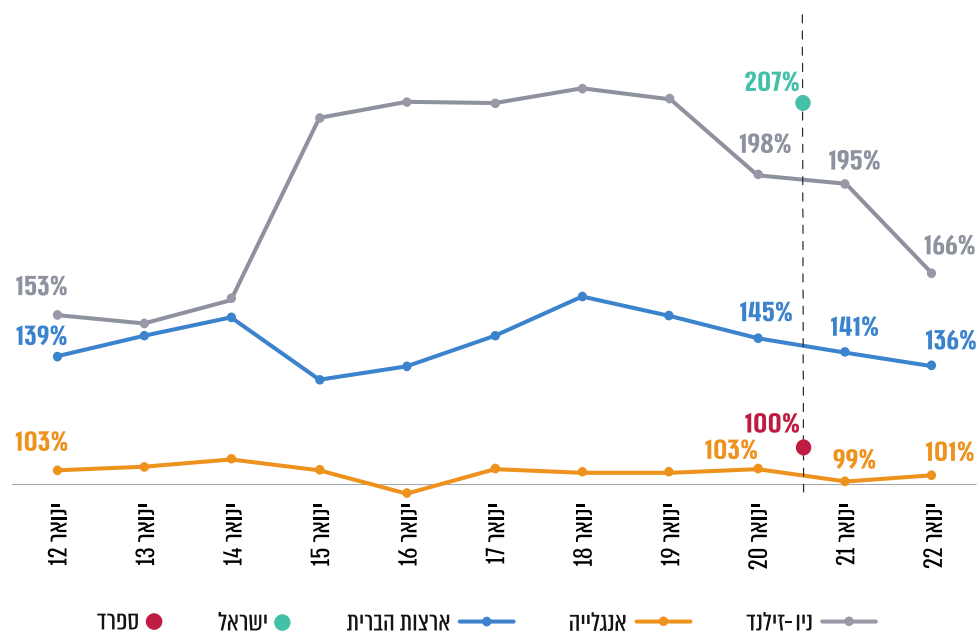
215 בקנדה לא נמצא נתון רשמי על מחיר הלחם המלא.

216 בתרשים 11, שבו הוצגו המחירים בשוויון כוח קנייה בדולרים, התקבל שוויון בין מחיר לחם מלא בישראל ובארה"ב, בשונה מהמוצג בלוח זה, וזאת בשל הפער בין המרת מטבע בלבד מדולר שוטף לשקלים חדשים ומעבר משקלים חדשים לדולר במונחי שוויון כוח קנייה.



בשל מורכבות ההשוואה של מחירי לחמים במדינות שונות בחן משרד מבקר המדינה גם את יחס המחירים, בחלק מהמדינות שנסקרו לעיל ובישראל, בין מחירי לחם מקמח חיטה מלא למחירי לחם מקמח לבן על פני זמן (השוואה זו עשתה על אותם סוגי לחמים, לדוגמה בארצות הברית נבחן היחס בין המחיר הממוצע של לחם לבן ומלא בתבנית, באנגלייה המחיר הממוצע של לחם לבן פרוס וארוז אל מול המחיר הממוצע של לחם מלא פרוס וארוז), כמפורט להלן.

תרשים 12: יחס המחירים בין מחירי לחם מקמח מלא למחירי לחם מקמח לבן בישראל וכמה מדינות נבחרות בעולם



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

מהתרשים לעיל עולה כי בארצות הברית ובניו-זילנד יחס המחירים בין לחם מקמח חיטה מלא ללחם לבן הצטמצם החל מינואר 2018 ומינואר 2019 בהתאמה. בישראל היה היחס בין מחיר לחם מלא למחיר לחם לבן פרוס וארוז (מפוקח)²¹⁷ 207%, יחס זה נכון לשנת 2020 (בהתאם לזמינות הנתונים), והוא גבוה ב-12 נקודות האחוז מהיחס בניו-זילנד (195%), בכ-66 נקודות האחוז מהיחס בארצות הברית (141%) וב-104 - 108 נקודות האחוז מהיחס באנגלייה (99%) ובספרד (100%) (יותר מפי שניים).

217 יחס זה הוא שמרני לעומת היחס שהיה מתקבל בהשוואה למחיר הממוצע של כלל הלחמים המפוקחים ובהם לחמים שונים מקמח לבן או אחיד, פרוסים ולא פרוסים. בהשוואה לממוצע מחירי הלחמים המפוקחים לפי משקל ייצורם ביחידות היחס היה 252%.



בחינה זו נועדה לשקף פער "סביר" בין מחירי הלחם הלבן ללחם המלא, שהם מוצרים שונים אך דומים במידה מסוימת, בהתעלם ממבחן העלויות ובהנחה שפער המחירים אמור לשקף ולדמות גם את פער העלויות בין המוצרים.

ניתוח היחסים שערך משרד מבקר המדינה מציג מדד ייחוס לבחינת פערי מחירים בין מוצרים קרובים/דומים במידה מסוימת (מאותה משפחת מוצרים - לחמים), אך גם שונים ברכיביהם ובתועלותיהם לציבור. אומנם יחס מחירים גבוה עשוי להצביע על רווחיות עודפת במוצרי הלחם מקמח מלא בהשוואה למוצרי הלחם מקמח לבן, אולם נוכח העובדה שהמאפיות המובילות בייצור לחמים מפוקחים הן המאפיות המובילות בייצור לחמים מקמח מלא, והעובדה שהפיקוח ייחודי לישראל, בשונה מיתר מדינות ההשוואה, הפער הגבוה בישראל יכול להיות מוסבר בחוסר דיוק בקביעת מחירי הפיקוח ועל ידי סבסוד עלויות ייצור הלחמים המפוקחים באמצעות הלחמים שאינם בפיקוח²¹⁸.

ועדת המחירים - כלכלה המליצה להוריד את רמת הפיקוח על לחמים מפוקחים לפיקוח "רך" ולא לקבוע את מחיריהם עוד, כך שמחירי הלחמים האלה ייקבעו בשוק החופשי, וכך שלא להטיל פיקוח על לחמים מקמח מלא. עוד עלה מהחלטותיה של הוועדה כי הריכוזיות בלחמים המפוקחים והמלאים היא גבוהה (3,700 במדד HHI לפי ניתוח הוועדה) בהשוואה לאמות מידה לסף רמת הריכוזיות הגבוהה של רשויות תחרות בישראל ובעולם (-2,000 2,500 נקודות במדד HHI), וכי היצרנים בעלי נתח השוק הגדול בשני השוקים הם אותם היצרנים. עוד נמצא כי יחס המחירים הגבוה בישראל בין מחירי הלחמים מקמח מלא למחירי הלחם הלבן (207%) ובהשוואה למדינות שנבחנו (במדינות אלה יחס המחירים היה 99% - 195%).

ומולץ כי ועדת המחירים תבחן את ההשפעה של המלצתה לבטל את הפיקוח על הלחמים המפוקחים ואת החלטתה שלא להטיל פיקוח על מחירי הלחמים מקמח מלא.

עוד מומלץ כי ועדת המחירים - כלכלה תבחן בהסתכלות רחבה את שוק הלחמים, המפוקחים והמלאים, ותבדוק האם יחס המחירים הגבוה בישראל בין מוצרים אלה נובע מרווחיות חריגה והאם הוא משפיע על הגברת הנטייה של צרכנים מסוימים לצרוך לחמים מפוקחים שאינם מקמח מלא בשל פער המחירים האמור. נכון למועד סיום הביקורת, לא קיים פיקוח על מחירו של הלחם המלא, והוא עומד במוצע על פי 2.58 ממחירו של לחם רגיל בפיקוח²¹⁹ (0.84 ש"ח לעומת 2.17 ש"ח).

בחוות הדעת של מבקר המדינה משנת 2012²²⁰ הומלץ כאמור לערוך ניתוח תחרותי בשוקי מוצרים שבפיקוח מפעם לפעם ושיש "לתת למונחים המופיעים בחוק הפיקוח - כמו 'מצרך חיוני' ו'טובת הציבור' - פרשנות תכליתית, המשקפת גם יעדים חברתיים ובריאותיים".

218 לפי נתוני הייצור של המאפיות, נכון לסוף שנת 2017, כפי שהופיעו בהחלטת הוועדה מיולי 2021, חלקם של הלחמים המפוקחים (ביחידות) מכלל הייצור של המאפיות הגדולות הוא כ-36%. עוד צוין כי בשנים 2018 - 2020 חלקם של הלחמים המפוקחים מתוך סך המכר של המאפיות הגדולות לשוק הקמעונאי היה כ-25%.

219 ועדת המחירים - כלכלה, סיכום דיון ועדת המחירים - בדיקת בסיס למחירי הלחם המפוקחים (יולי 2021).

220 מבקר המדינה, **חוות דעת - הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי חלב** (ספטמבר 2012).



עלה כי בישראל קיימת עלייה בצריכת הלחם מקמח מלא על חשבון הלחמים המפוקחים כך שההוצאה היחסית של משק בית הממשיך לחמישון ההכנסה התחתון מכלל הוצאותיו על מוצרי לחם על לחמים בפיקוח פחתה מ-17% ל-11% ואילו הוצאתו היחסית על לחמים "מיוחדים" ובהם לחמים מלאים עלתה מ-10% ל-15% בין 2012 ל-2018.

נוכח הגידול בהיקפי הצריכה של הלחם המלא של משקי הבית בחמישון התחתון, התועלות הבריאותיות שעליהן עמד משרד הבריאות, הריכוזיות הגבוהה שמצאה הוועדה²²¹ בשוק הלחם מקמח מלא והמלצתה להוריד את רמת הפיקוח על הלחמים המפוקחים כיום²²², וכן ההשלכות של הותרת הפיקוח על הלחמים המפוקחים מקמח לבן ואי-הטלת פיקוח על לחמים מקמח מלא בשעה ששני השווקים הציגו רמת תחרותיות דומה, מומלץ כי הוועדה בהתייעצות עם רשות התחרות ומשרד הבריאות תקיים בחינה מעמיקה של שוק הלחמים מקמח מלא ותבחן שוב את המלצתה שלא להטיל פיקוח על לחמים אלה.



פתרונות מבניים כגון הרחבת היבוא והרחבת הייצור המקומי הם פתרונות עדיפים על פיקוח מחירים, אולם במרבית המקרים השלמתם אפשרית רק בטווח הזמן הבינוני או הארוך, אם בכלל. עד ליישום פתרונות אלה מומלץ כי ועדות המחירים והמפקחים על המחירים בענף המזון יבחנו תחומים שאין בהם תחרות מספקת ושלחם עשויה להיות השפעה רחבה על הציבור או על ענפי משק רבים ועליהם ישקלו להחיל פיקוח מחירים "רך" לפי פרק ז'.

מומלץ לשוב ולבחון שימוש בכלים דוגמת פרסום דוחות כספיים לציבור של חברות פרטיות בעלות כוח שוק (מונופוליסטיות) כמו גם כלים חלופיים אחרים דוגמת הצגת פערי מחירים בהשוואה לעולם (כפי שיושם בעבר בתחום הטואלטיקה). אלה פתרונות ביניים העשויים להיות אפקטיביים עד להבשלת הרפורמה הצפויה ביבוא ועד ליישום צעדים לחיזוק הפירון והגברתו בתעשיות מקומיות שונות, כפי שננקטו בשנים האחרונות.

יתרה מזאת, בהסתכלות על שווקים מסוימים שבחן משרד מבקר המדינה כגון שוק הלחמים המפוקחים ושוק הלחמים מקמח מלא, עלה כי הפיקוח על הלחמים המפוקחים ((בהם הלחם הלבן פרוס ושאינו פרוס, לחם אחיד פרוס ושאינו פרוס וחלה) נמשך עשרות שנים בשעה שלא הוטל פיקוח על לחמים מקמח מלא, אף על פי שהניתוח התחרותי שערכה הוועדה הצביע על רמת תחרות פחותה במידה מסוימת בשוק הלחמים הזה. נתון זה ממחיש את הצורך במיקוד ובקביעת סדר עדיפות בעבודת ועדת המחירים, וכי במכלול שיקוליה בבחינת הפיקוח על מחירי מוצרים ושירותים ייבחנו לצד היעדר התחרות גם מגמות בצריכה (רלוונטיות לצרכנים), תועלות בריאותיות וביטחון תזונתי.

221 הריכוזיות בשוק הלחם מקמח מלא גבוהה מהריכוזיות בשוק הלחמים המפוקחים.

222 חמישה מוצרי לחם מפוקחים מתוך 20 מוצרים שבפיקוח של שרי האוצר והכלכלה וועדת המחירים - כלכלה (25%).



פיקוח ואכיפה של חוק הפיקוח

אכיפת המחירים המרביים בענף המזון שנקבעו מתוקף חוק הפיקוח נעשית על ידי מינהל אכיפה, מסחר ומדידה במשרד הכלכלה (להלן - המינהל), הגוף שהוסמך לכך על ידי המפקחים במשרדי הכלכלה והחקלאות²²³. הפקעת מחירים שנקבעו בצווים מתוקף חוק הפיקוח דינה מאסר שלוש שנים או קנס לפי סעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), עד 226,000 ש"ח.

למפקחים ניתנה סמכות נוספת בחוק הפיקוח²²⁴ - להטיל כופר כסף שלא יעלה על הקנס הגבוה ביותר שמוותר להטיל בשל אותה עבירה חלף להליך הפלילי. בדצמבר 2022 מסר נציג מחלקת התביעות בלשכה המשפטית במשרד הכלכלה (להלן - מחלקת התביעות) למשרד מבקר המדינה כי הם ביצעו הקבלה בין הליך הכופר להליך סגירת תיק בהסדר לפי חוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982 (להלן - סדר הדין הפלילי), שלפיו בהסדרים אלה גובה הקנס לא יעלה על 29,200 ש"ח לפי הוראת סעיף 61(א)(2) בחוק העונשין. ההליך הפלילי, לרבות חלופת הכופר בגין הפקעת מחירי מזון בפיקוח, מובל בשיתוף פעולה בין משרדי הכלכלה והחקלאות באמצעות מחלקת התביעות וועדת כופר במשרד הכלכלה.

ועדת הכופר במשרד הכלכלה כוללת את המפקח על המחירים במשרד הכלכלה ונציג היועץ המשפטי לממשלה - מחלקת התביעות²²⁵. במסמך שפרסמה מחלקת התביעות: "שיקולים מנחים בהטלת כופר כסף בעבירות על חוק הפיקוח" פורטו בין היתר השיקולים האלה בעד הטלת כופר: היעדר עבר בתחום הפקעת מחירים, היקף העבירה (מספר המוצרים ושיעור ההפקעה), שיתוף הפעולה במהלך החקירה ומצבו האישי של החשוד/ה לרבות מצבו/ה החברתי-כלכלי. עבר בתחום ההפקעות, שיעור הפקעה גבוה וריבוי מוצרים יטו את הכף נגד הליך הכופר. עוד הוסיף נציג מחלקת התביעות כי הליך הכופר הוא וולונטרי ונדרשת הסכמה של המפר להליך לכל אורכו, זאת בשונה מהליך של עיצום כספי שמוטל באופן חד-צדדי על ידי נציגי המדינה לפי כללי המשפט המנהלי, ולנאשם/מת ניתנת האפשרות לערער על העיצום ועל גובהו בבית המשפט.

להלן לוח שבו פירוט מדרג גובה הכופר (סכום קבוע ולא מרבי) והשיקולים בקביעתו, כפי שמסר למשרד מבקר המדינה נציג הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה בדצמבר 2022.

223 ראו לדוגמה כתב הסמכה של המפקח על המחירים במשרד הכלכלה, "רשימת עובדים מוסמכים לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996" (ינואר 2019), וכתב הסמכה דומה של המפקח על המחירים במשרד החקלאות - ילקוט הפרסומים 10197. למפקחים על המחירים הוקנתה הסמכות להסמיק עובדים לצורך כך מתוקף סעיף 28 לחוק הפיקוח.

224 באישור היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו.

225 תיקי אכיפה שכוללים הפקעות מחירים למוצרים שבפיקוח של משרד החקלאות ומשרד הכלכלה מועברים לחתימה ולעיון של המפקח על המחירים גם במשרד החקלאות.

לוח 8: מדרג גובה הכופר (סכום קבוע ולא מרבי) והשיקולים בקביעתו

שיקולים בקביעת גובה הכופר	גובה הכופר
מקרה שבו מתקיימות נסיבות חמורות כגון הפקעה של מחירים בכמות מצרכים גדולה ואחזי הפקעה גבוהים במקרים חריגים שאושרו לכופר.	29,200 ש"ח
מקרים שבהם אין נסיבות יוצאות דופן והפקעת המחירים היא של ארבעה מצרכים, אלא אם מדובר באחזי הפקעה נמוכים מאוד, או בהפקעת מחירים של פחות מארבעה מצרכים בשיעור הפקעה כולל של יותר מ-50% וללא טענות הגנה משמעותיות או נסיבות אישיות מיוחדות.	14,600 ש"ח
מקרה של הפקעת מחירים של עד שני מצרכים ובשיעור הפקעה של עד 50%, או הפקעת מחירים של שלושה מצרכים עם שיעור הפקעה נמוך במיוחד, או בשל נסיבות אישיות מקלות כגון עסק חדש (עד ארבעה חודשים), עסק לא רווחי במובהק, עסק שרק מקצת עיסוקו ממכר שוטף של מצרכים בפיקוח, טעות כנה, מכירה במחיר הפיקוח הקודם שהיה גבוה יותר מהמחיר הנוכחי והשתנה לאחרונה, טענות הגנה של העוסק, מצב חברתי-כלכלי ועוד. ²²⁶	7,800 ש"ח
הפקעת מחיר של מצרך אחד בשיעור של עד 30%, או בשני מצרכים באחזים נמוכים במיוחד, או טענות הגנה משמעותיות ביותר לעניין הענישה, או במקרה שבו מתקיימות נסיבות חריגות ביותר כגון פשיטת רגל, פירוק חברה, סגירת עסק, מצב כלכלי ירוד ביותר, מצב בריאותי קשה במיוחד, נסיבות משפחתיות יוצאות דופן ונסיבות דומות אחרות. ²²⁷	3,900 ש"ח

על פי נתוני הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי טווח הכופר הכספי שמטילה ועדת הכופר נע בין 3,900 ש"ח ל-29,200 ש"ח.

מלבד החובה שלא לגבות יותר מהמחירים המרביים שנקבעו מתוקף חוק הפיקוח, חוק הפיקוח מ-1957 מחייב להציג את המחיר של כל המוצרים בפיקוח במקום נראה לעין. בסעיף 4 לחוק הגנת הצרכן (להלן - סעיף 4) ניתנה התייחסות מיוחדת ל"מצרך מזון בפיקוח"²²⁸. לפי סעיף 4ד, שר הכלכלה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע הוראות לעניין חובת עוסק להקצות שטח מכירה ייעודי למצרכי מזון שבפיקוח, בשטח, במיקום, באופן ובמועדים שיקבע, ובשים לב בין השאר לגודלו של העוסק, לסוג המצרך ולדרך אחסנתו. נוסף על ההתייחסות הייחודית שניתנה בחוק הגנת הצרכן למוצרי מזון בפיקוח, סעיף 4(א)(3) לחוק הגנת הצרכן מטיל חובת גילוי מידע מהותי על מוצרים, לרבות מוצרי מזון בפיקוח.

226 נדרש לגבות במסמכים, לרבות חשבון ע"ש, דוחות כספיים של העסק, הצהרת הון ועוד. הכול לפי העניין ובהתאם לשיקול דעת הגורמים המטפלים. לא תובא בחשבון טענה ללא הוכחה במסמכים כאמור, להנחת דעת הגורמים הרלוונטיים.

227 נדרש לגבות במסמכים. הכול לפי העניין ובהתאם לשיקול דעת הגורמים המטפלים. לא תובא בחשבון טענה ללא הוכחה במסמכים כאמור, להנחת דעת הגורמים הרלוונטיים.

228 "מצרך מזון שחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, הוחל עליו בצו, ונקבע לו מחיר או מחיר מרבי לפי פרק ה' לחוק האמור או הוחל עליו פיקוח לפי פרק ו' לחוק האמור".



בהתאם לסעיפים 4(א)(3) ו-4 בחוק הגנת הצרכן ובהמשך להמלצות ועדת קדמי, קבע שר הכלכלה תקנות²²⁹ (להלן - תקנות שר הכלכלה) בעניין חשיפה נאותה של מוצר מזון בפיקוח - עוסק במכירה של מוצרי מזון בפיקוח יקצה להם שטח ייעודי שלא כחלק משטח המכירה הרגיל (חשיפה); הוראות לגילוי המוצר - הצבת שלט בסמוך למוצרים שבפיקוח שבו רשימת מצרכי המזון בפיקוח הסמוכים לשלט ואת מחירו הכולל של כל מצרך כאמור (גילוי). כמו כן היצרן יגלה לצרכנים מהו מצרך מזון בפיקוח באמצעות הכיתוב "מחיר בפיקוח ממשלתי". כיתוב זה יופיע על גבי אריזתו של מצרך המזון שבפיקוח (סימון).

המלצות ועדת קדמי בדבר חשיפה של מוצרים בפיקוח והקצאת שטח מדף לצורך כך וכן תקנות שר הכלכלה בעניין נקבעו בשנת 2012. אולם בשנים האחרונות גבר המסחר באתרי המרשתת של רשתות הקמעונאות הגדולות, וכך התפתחו ערוצי סחר שלא היו קיימים בשנת 2012.

מבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה באתרי הסחר של שלוש רשתות קמעונאיות מהגדולות בישראל, המפעילות אתרי סחר במרשתת (אונליין), נמצא כי אין הפרדה וייחוד שטח באתר למוצרים שבפיקוח, בשונה מהקצאת שטח מדף והבלטה בחנויות הפיזיות. באתר של אחד הקמעונאים הגדולים התאפשר לחפש מוצרי מזון בפיקוח "בכל המחלקות".

נוכח הגידול ברכישות באתרי הסחר המקוונים של רשתות הקמעונאות הגדולות (המסחר הקמעונאי המקוון, לרבות בענף המזון צמח בקצב שנתי של 33% בממוצע בין השנים 2017 - 2020²³⁰), מומלץ כי שר הכלכלה יבחן את הצורך בקביעת תקנות דומות להצגת מוצרים שבפיקוח באתרי המסחר של הרשתות הקמעונאיות, לדוגמה באמצעות ריכוז המוצרים שבפיקוח בלשונית נפרדת באתר.

אכיפת תקנות שר הכלכלה בעניין חשיפה, גילוי וסימון מוצרי מזון שבפיקוח מתוקף חוק הגנת הצרכן נעשית על ידי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (להלן - הרשות להגנת הצרכן). לממונה על הגנת הצרכן ולסחר הוגן ניתנו בחוק הגנת הצרכן סמכויות אכיפה פליליות ומנהליות, אולם בעניין הפרת סעיף 4 והתקנות מתוקפו נקבעו סמכויות אכיפה מנהליות בלבד, קרי קנסות בסכום של עד 22,530 ש"ח, ואם העוסק אינו תאגיד סכום הקנס המרבי הוא 7,170 ש"ח. חובת גילוי מוצרים, לרבות מוצר בפיקוח, מוטלת גם מתוקף סעיף 4(א) לחוק הגנת הצרכן, ולממונה על הגנת הצרכן וסחר הוגן ניתנה גם סמכות פלילית בעניינה. דין הפרת סעיף זה הוא שנת מאסר או קנס פי שבעה מן הקנס בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, כ-204,000 ש"ח (שבע פעמים כפל הקנס²³¹).

ועדת קדמי המליצה בשנת 2012 על שינויי חקיקה שבמסגרתם יורחבו סמכויות הממונה על הגנת הצרכן ולסחר הוגן, כך שאכיפת המחירים המרביים תעבור מהמינהל לרשות להגנת הצרכן. דוח מבקר המדינה משנת 2022 שעסק בסוגיות בהגנה על הצרכן²³² הציג כמה דוגמאות

229 תקנות הגנת הצרכן (חובת גילוי וחשיפה נאותה של מצרך מזון בפיקוח), התשע"ב-2012.

230 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה – נובמבר 2022**, "התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב", עמ' 819. לפי הדוחות הכספיים לשנת 2021 של רשת קמעונאות המזון הגדולה בישראל נכון למועד סיום הביקורת, היקף הסחר המקוון מסך רכישותיה בשנת 2021 עמד על 20.5%.

231 סעיף 23(א) בחוק הגנת הצרכן.

232 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה – נובמבר 2022**, "סוגיות בהגנה על הצרכן", עמ' 895.

לכפילויות באכיפה בשווקים בין השאר גם בענף המזון, למשל שני צוותי אכיפה, מטעם המינהל במשרד הכלכלה ומטעם הרשות להגנת הצרכן, בודקים את אותם המוצרים, אולם אם אחד הצוותים מזהה כי נעברה עבירה שלא בתחום אחריותו, אין בידיו כלים לפעול לתיקונה, למעט עדכון הצוות השני וביצוע ביקורת נוספת אצל אותו עוסק. משרד מבקר המדינה המליץ לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, למשרד הכלכלה ולגופי הסמך שלו²³³ לשקול דרכים לייעל את תהליך הפיקוח על העסקים, לתאם ביניהם במידת האפשר את תוכנית הביקורת ולבחון דרכים לשיתוף פעולה, כדי לצמצם את הכפילות בביקורות ובהשקעת המשאבים, לקיים פיקוח יעיל ולהרחיב את היקף הביקורות.

ביקורת פנימית שנערכה על עבודת המינהל בשנת 2021²³⁴, בין השאר בתחום אכיפת חוק הפיקוח, הצביעה על "שיעור זניח" (כ-2.8%) מפעילות אכיפת חוק הפיקוח בשנת 2019 שהניבה ממצאים ועל כך ששיעור זה מעיד שהרוב המכריע של פעילות המינהל בתחום זה אינו יעיל "וניצול המשאבים לוקה בחסר". הביקורת הפנימית הסבירה ממצאים אלו בכך שתוכנית העבודה השנתית של המינהל בתחום אכיפת חוק הפיקוח אינה מבוססת על מודל של ניהול סיכונים, והיא אינה נותנת משקל למאפיינים שונים של בתי העסק כגון סוג העסק, מיקום גיאוגרפי והפרות קודמות; היעדר מידע על כלל בתי העסק שאמורים להיות מפקחים; אי-ביצוע בדיקות יזומות בפועל (בדיקות שסווגו כזומות נמצאו כבדיקות בעקבות תלונות); אי-ביצוע ביקורות בשעות לא שגרתיות אלא בעקבות תלונות; תיעוד לקוי של הביקורות כגון הגשת מסמכים ללא פרטים מהותיים וגביית עדות שלא לפי ההנחיות.

בהתייחסות לדוח הביקורת הפנימית שהעביר המינהל למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2022, צוין כי ההמלצה לביצוע ביקורות יזומות בסופי שבוע, בהגים ובשעות לא שגרתיות יושמה ואף נערך מבצע ייעודי בתחילת שנת 2022 בסופי שבוע. עוד הוסיף המינהל כי בשנת 2021 הוקמה מערכת ממוחשבת לניהול מערך הביקורות במינהל, וכי המינהל עומד בדרישות לייצוג של מפקחים ממגזרים מסוימים כדי לתת מענה לביקורות במגזרים ייעודיים.

בהמשך לליקויי דוח הביקורת הפנימית משנת 2021 המליץ מנכ"ל משרד הכלכלה כי המינהל "ישקול את האפשרות לבצע קניות ניסיון באמצעות רכישות אינטרנטיות". בהתייחסות המינהל להמלצת המנכ"ל בנושא הוא ציין כי "ביצוע קניות ניסיון באמצעות האינטרנט - מינהל אכיפה ומדידה לא ממליץ לבצע [יכול לבצע] קניות ניסיון באמצעות האינטרנט מפני שאתרי האינטרנט מנוהלים באמצעות רשתות השיווק הגדולות שם אין הפרות (ההפרות נמצאות במיני-מרקטים, מכולות שכונתיות, פיצוציות וכו')".

עלה כי המינהל אינו עורך ביקורות באתרי קניות מקוונים.

יצוין כי ביום 15.3.23 בדק צוות הביקורת את מחיריהם של 21 מוצרי צריכה באתרי הסחר המקוון של שלוש רשתות קמעונאיות גדולות²³⁵. בבדיקה לא נמצאו חריגות מעבר למחירי הפיקוח שנקבעו.

233 הביקורת נערכה גם במשרדים אחרים דוגמת משרד האנרגיה ובתחומים נוספים.

234 משרד הכלכלה, דוח ביקורת פנימית במינהל אכיפה ומדידה בנושא פיקוח ואכיפה במסחר (אוגוסט 2021).

235 שלושה מוצרים מתוך 21 המוצרים לא נמצאו בשלוש הרשתות. ברשת השנייה לא נמצאו חריגות מעבר למחירי נוספים. ברשת השלישית לא נמצאו שני מוצרים נוספים.



מומלץ כי המינהל יבחן את הצורך בביצוע ביקורות מחירים באתרי סחר מקוון מפעם לפעם.

כמו כן, בדוח הביקורת הפנימית הומלץ לחזק את שיתוף הפעולה עם גופים ממשלתיים אחרים שעוסקים בתחום כגון המועצה הישראלית לצרכנות (מי שמסייעת למתלוננים בין השאר בתלונותיהם על הפרות חוק הפיקוח) והרשות להגנת הצרכן. בהתייחסות המינהל לממצאים אלה עלה כי נקבעו פגישות עם גורמים אלו על מנת להסדיר את שיתופי הפעולה ביניהם. עוד הומלץ לקבוע יעד בשיתוף מחלקת התביעות למספר התיקים שיועברו למחלק זו.

בענף המזון פועלים 15,000 בתי עסק לכל הפחות²³⁶. להלן פירוט פעולות האכיפה בתחום פיקוח המחירים מתוקף חוק הפיקוח שערכו המינהל והרשות להגנת הצרכן בין השנים 2019 - 2020.

לוח 9: מספר הביקורות וההפרות מתוכן במסגרת פעולות אכיפת חוק הפיקוח והתקנות מכוחו בענף המזון, 2019 - 2021

2021	2020	2019	
1,216	1,706	3,531	מספר הביקורות שערך המינהל
1,213	1,706	3,531	מספר בתי העסק שביקר המינהל
226 (19%)	80 (5%)	75 (237%)	מספר הביקורות שערך המינהל שבהן נמצאו הפרות (ושיעורן)
154	91	188	מספר הביקורות שערכה הרשות להגנת הצרכן ²³⁸
138	74	155	מספר בתי העסק שביקרה הרשות להגנת הצרכן
73 (47%)	34 (37%)	96 (51%)	מספר הביקורות שערכה הרשות להגנת הצרכן שבהן נמצאו הפרות (ושיעורן) ²³⁹

על פי נתוני המינהל והרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

236 למ"ס, "מכירה קמעונאית בחנויות המתמחות במזון, משקאות וטבק, לוח 8 - עוסקים ופדיון, לפי ענף כלכלי (סיווג 2011) ומאפיינים כמותיים, 2021" (אוקטובר 2022).

237 קיימת שנות מסוימת בין הנתונים בדוח הביקורת הפנימית, כ-3,512 ביקורות מתוכן 99 הפרות לעומת 3,531 ביקורות בדוח זה מתוכן 75 הפרות.

238 לפי נתוני הרשות להגנת הצרכן, ביקורות בענף המזון כוללות אכיפה של כמה סעיפים בחוק הגנת הצרכן, לרבות הוראות סעיף 74.

239 מספר ההפרות מתייחס רק להפרת סעיף 74. מספר הביקורות גדול יותר, והוא כולל את הביקורות בענף המזון של כלל הוראות חוק הגנת הצרכן, לרבות סעיף 74. רשות הגנת הצרכן סיווגה את ההפרות לשני סוגים: הפרת שטח מדף והפרת שלט. בשנת 2019 היו 40 הפרות בגין שטח מדף ו-56 הפרות בגין שלט; בשנת 2020 היו תשע הפרות בגין שטח מדף ו-25 הפרות בגין שלט; בשנת 2021 היו 18 הפרות בגין שטח מדף ו-55 הפרות בגין שלט.

מהלוח לעיל עולה כי בשנת 2021 צמצם המינהל את מספר הביקורות ב-66% בהשוואה לשנת 2019 ואיתר יותר הפרות (יותר מפי שלושה) באותה התקופה כך שבשנת 2021 נערכות ביקורות ב-1,213 בתי עסק מתוך כ-15,000 בתי עסק. עוד עולה כי הרשות להגנת הצרכן הפחיתה את מספר הביקורות בענף המזון בכ-20% בין השנים 2019 - 2021 ושמרה על שיעור דומה של איתור הפרות ביחס למספר הביקורות בשנים 2019 (51%) ו-2021 (47%).

כמפורט בלוח לעיל, שיעור ההפרות שמצאה הרשות להגנת הצרכן מוטה כלפי מטה, משום שמספר הביקורות שערכה כולל בנוסף על סעיף 4ד' סעיפים נוספים בחוק הגנת הצרכן, ואילו ההפרות מתייחסות רק להפרת סעיף 14. לפי מידע שמסרה הרשות להגנת הצרכן, שיעור ההפרות של כלל הוראות החוק בענף המזון מתוך מספר הביקורות שצוין באותן השנים הוא 82% בממוצע.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי הלוח לעיל מציג מגמת עלייה במספר ההפרות שמצא המינהל, וזאת בעקבות שינוי מדיניות האכיפה. עוד הוסיף המשרד כי משנת 2023 נוקט המינהל מדיניות אכיפה לביצוע פיקוח על מחירים בשווקים העירוניים הגדולים, במינימרקטים, במכולות שכונתיות, בפיצוציות ועוד, ולא ברשתות השיווק כבעבר.

שיעור הביקורת שהעלו ממצאים שערכה הרשות להגנת הצרכן בשנת 2021 (73 ביקורות מתוך 154 ביקורות (47%)) גדול פי 2.5 משיעור הביקורת שהעלו ממצאים שערך המינהל (226 ביקורות מתוך 1,216 (19%)), בתחום הפיקוח על המחירים. עם זאת, סוג הביקורת שערך המינהל שונה מסוג הביקורת שעורכת הרשות להגנת הצרכן בתחום הפיקוח על המחירים, כך שיתכן שהשונות בין שני סוגי הביקורות מסבירה חלק מהפערים המהותיים שנמצאו בשיעורי הביקורות שבהן עלו ממצאים.

מומלץ כי משרד הכלכלה ישוב ויבחן האם נמשכת מגמת השיפור ביעילות האכיפה של המינהל והאם המינהל עומד ביעדים שייקבעו עם מחלקת התביעות.

בלוח שלהלן מפורטים מצבי תיקי האכיפה שהעביר המינהל למחלקת התביעות בגין הפרות חוק הפיקוח בין השנים 2018 - 2021.

לוח 10: סטטוס תיקי האכיפה שהועברו למחלקת התביעות, 2018 - 2021

2021	2020	2019 - 2018 ²⁴⁰	
127	516	1,576	תיקים שנפתחו
8	22	38	התראות
11	31	166	כתבי אישום שהוגשו
256,200	442,500	1,832,900	סכום כופר מצטבר (בש"ח)

²⁴⁰ מחלקת התביעות העבירה נתונים מצרפיים עבור השנים האלו, למעט לגבי עילת הסגירה. עילת הסגירה אוחדה לפי ממוצע השיעורים שהועברו (לא היו סטיות מהותיות בדיווח השנתי עבור שנים אלו).



2021	2020	2019 - 2018 ²⁴⁰	
32	66	235	מספר תיקי כופר
8,006	6,705	7,800	סכום הכופר הממוצע לתיק (בש"ח)
129	522	1,411	תיקים שנסגרו ²⁴¹
			עילת הסגירה ²⁴² :
61.70%	81%	93%	אין אשמה
13.30%	2.9%	5.4%	חוסר בראיות
-	פחות מ-1%	פחות מ-1%	חוסר עניין לציבור
9.40%	8.70%	פחות מ-1%	התיישנות
7%	2.10%	פחות מ-1%	חקירה לקויה
פחות מ-1%	-	פחות מ-1%	זוטי דברים
פחות מ-1%	4.30%	-	התיישנות משך זמן החקירה
5.50%	-	-	היעדר עבירה עקב מחדלי חקירה
פחות מ-1%	-	-	אי-שיתוף פעולה מצד המתלונן
פחות מ-1%	-	-	היעדר ראיות מספיקות עקב הימשכות חקירה

על פי נתוני מחלקת התביעות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח לעיל עולה כדלהלן:

1. חלה ירידה במספר התיקים שנפתחו בשנת 2021 (127) לעומת מספר התיקים שנפתחו בשנים 2018-2019 (1,574).
2. מספר תיקי הכופר הצטמצם מ-118 במוצע בכל שנה בין 2018 - 2019 ל-32 תיקים בשנת 2021 (ירידה של כ-73%).
3. חלק גדול מהתיקים שהועברו למחלקת התביעות בין השנים 2018 - 2021 נסגרו ללא ענישה כלשהי (90% בשנים 2018 - 2019, ו-100% בשנים 2020 - 2021), אף על פי שיתכן שמקצת התיקים נפתחו בשנה אחת ונסגרו בשנה אחרת.

241 לגבי התיקים שנסגרו, לרבות הטלת כופר והגשת כתבי אישום, המספרים בלוח מספקים אומדן חלקי, כפי שעולה בבירור מכך שמספר התיקים שנסגרו (סגירה, הטלת כופר והגשת כתבי אישום) גדול ממספר התיקים שהתקבלו במחלקה, משום שיש תיקים שהועברו למחלקה בשנה מסוימת, אך החלטה בעניינם התקבלה במהלך בשנה העוקבת. עם זאת, ניתן להסיק מהיקף סגירת התיקים בסדרי גודל.

242 כפי שמסרה מחלקת התביעות.



4. מהנתונים המצטברים לשנים 2018 - 2021 עולה כי מתוך 2,219 תיקי תביעה שנפתחו, ניתנו התראות ב-66 מקרים (3% מהתיקים), הוגשו כתבי אישום (הליך פלילי) ב-208 תיקים (9% מהתיקים), הוטל כופר ב-333 תיקים (15% מהתיקים) ו-2 תיקים הסתיימו במאסר על תנאי בתום ההליך המשפטי.
5. סך הכול ננקטו צעדי ענישה כלפי 27% מהתיקים שנפתחו באותן השנים. הסיבה העיקרית לסגירת תיקי האכיפה בגין הפקעת מחירים בין השנים 2018 - 2021 היא היעדר אשמה (61% - 93% מהתיקים שנסגרו).

בינואר 2023 מסרה מחלקת התביעות למשרד מבקר המדינה כי מרבית סכומי הכופר שהוטלו נגבו (לא נמסר נתון מדויק), שכן מדובר בהליך וולנטרי שאי-השלמתו (תשלום הכופר) עלול להביא לכך שתיק האכיפה יחזור למסלול הפלילי, הליך שאותו הכופר בא למנוע.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו שחלק גדול מתיקי האכיפה שהעביר המינהל למחלקת התביעות בשנים 2018 - 2021 הסתיימו ללא ענישה, מפני שלא הועברה למפקחי המינהל הדרכה מקצועית בנושא ולא הוסדרו נוהלי עבודה מול מחלקת התביעות. בשנת 2021 התקיים קורס הדרכה בנושא. עוד הוסיף המשרד כי המינהל והתובע הראשי במשרד נערכו להדרכות, וכי דרישות מחלקת התביעות הועברו למפקחים. כמו כן, נבנתה מערכת מחשוב של תיקי חקירה דיגיטליים שאינה מאפשרת לסיים את הטיפול בתיק ללא מילוי מלא של כל דרישות מנהלת המינהל והלשכה המשפטית. נוסף על כך, נקבעו יעדי אכיפה ומדדי איכות בשיטת שכר העידוד.

בין השנים 2018 - 2021 רק 609 תיקים (68 תיקים שהסתיימו בהתראה, 208 כתבי אישום שהוגשו ו-333 תיקי כופר) מתוך התיקים שהועברו מהמינהל אל מחלקת התביעות הבשילו לכדי צעדי ענישה (27%). כ-90% מתיקי החקירה שהעביר המינהל למחלקת התביעות בשנים 2018 - 2019 התבררו במחלקת התביעות ונסגרו ללא אשמה. בביקורת הפנימית שנערכה על עבודת המינהל בשנת 2021 נמצא שבשנת 2019 בכ-78% מתיקי החקירה שהועברו למחלקת התביעות נדרשו השלמות חקירה מהותיות.

מומלץ כי משרד הכלכלה יפעל לשיפור איכות הביקורת שעורך המינהל לצורך אכיפת חוק הפיקוח, יקבע יעדים ומדדי איכות לתהליכי ביקורת אלה (לדוגמה, יעד לשיעור הביקורות שבהן דרושה השלמת חקירה, יעד למספר התיקים שהבשילו לכדי כתב אישום ועוד) ויוודא שהמינהל עומד ביעדים שנקבעו.

לפי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בשנים 2018 - 2019 הוטלו עיצומים כספיים²⁴³, בעקבות ביקורת שבהן נמצאו הפרות של חוק הגנת הצרכן לרבות סעיף 4(א)(3) שאינו נוגע רק לחובת הגילוי בגין מוצרי מזון מפוקחים, בסכום מצטבר של 272,000 ש"ח (על שלושה מפרים) ובגין ביקורת שבהן נמצאו הפרות של חוק הגנת הצרכן, לרבות סעיף 4 ד הנוגע רק למוצרים בפיקוח, בסכום מצטבר של כ-327,000 ש"ח (שני מפרים)²⁴⁴. בארבעה מתוך חמשת העיצומים הכספיים (80%)

243 לאחר הפחתות.

244 בביקורת אלה נמצאו הפרות של בין שניים לחמישה סעיפים בחוק הגנת הצרכן, לרבות סעיפים 4(א)(3) ו-4, כך שלא ניתן לבודד את העיצום המיוחס לשתי הפרות אלה בלבד.



שהטילה הרשות להגנת הצרכן בשנים האמורות בגין הפרות אלה נגבה מלוא הסכום, ותיק נוסף הועבר לטיפול המרכז לגביית קנסות.

מנתוני הרשות להגנת הצרכן והמינהל עולה כי שני הגופים האלה ניהלו יחד סך כולל של כ-1,370 ביקורות בשנת 2021 (1,216 ביקורות במינהל ו-155 ברשות להגנת הצרכן)²⁴⁵ לצורך איתור הפרות של חוק הפיקוח ו/או של חוק הגנת הצרכן ותקנותיו בגין מוצרים בפיקוח בענף המזון. עם זאת, יש לציין כי הן הרשות להגנת הצרכן והן המינהל אוכפים עוד חוקים שעליהם הם אמונים.

בהמשך להמלצת מבקר המדינה בדוח משנת 2022²⁴⁶, מומלץ כי המינהל והרשות להגנת הצרכן יחזקו תחילה את שיתוף הפעולה ביניהם לצורך יעול הביקורות היוזמות והחלפת מידע מודיעיני ביניהם.

משרד הכלכלה השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי בחודשים האחרונים השלימו המינהל והרשות להגנת הצרכן מבצע אכיפה משותף.

עוד מומלץ, בהמשך להמלצות ועדת קדמי, כי שר הכלכלה ומשרדו יבחנו את הצורך באיחוד אכיפת חוק הפיקוח תחת אחד משני הגופים על מנת לרכז ולתכלל את אכיפת החוק, בענף המזון לפחות, תחת גוף יחיד ובכך להביא להתמקצעות המפקחים על כל היבטי חוק הפיקוח.

ועדת הכופר

מנתונים מצרפיים שהעבירה מחלקת התביעות עולה כי בשנים 2018 - 2021 הוטל כופר ב-333 תיקי הפקעת מחירים בסכום מצטבר של 2,531,600 ש"ח, כ-7,600 ש"ח לתיק בממוצע.

משרד מבקר המדינה בחן את החלטות ועדת הכופר שפורסמו לציבור בין ינואר 2022 לאוקטובר 2022²⁴⁷. בתקופה זאת פורסמו 31 החלטות של ועדת הכופר²⁴⁸. ב-20 מתוך 31 החלטות (64%) פורסם היקף ההפקעה בשקלים חדשים, כ-1.5 ש"ח בממוצע (הפקעה למוצר בפיקוח²⁴⁹). שיעור החריגה הממוצע, קרי היקף ההפקעה ביחס למחיר המפוקח, היה כ-18%. ל-25 החלטות צורפה הערכה מילולית להיקף החריגה כמפורט להלן (שיעור ההחלטות בסיווג זה מתוך 31 החלטות): שיעור הפקעה גבוה מאוד (שתי החלטות, 18%), שיעור הפקעה גבוה (שלוש החלטות, 28%), שיעור הפקעה גבוה יחסית (שמונה החלטות, 16%), שיעור הפקעה נמוך יחסית

245 נוכח הצמצום הרב במספר הביקורות שערך המינהל בין שנת 2019 ל-2021 ההתייחסות כאן היא רק לסיום התקופה.

246 מבקר המדינה, **דוח 171** (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון", עמ' 23.

247 החלטות ועדת כופר שפורסמו לציבור באתר המידע הממשלתי בין 1.1.22 ל-6.11.22.

248 בפרק הזמן שנבחנו פורסמו באתר משרד הכלכלה 33 תיקים של הפקעת מחירים, ובעניינם דנה ועדת הכופר. שני תיקים נגרעו מהמדגם, כיוון שלא צורף מסמך ההחלטה בעניינם (פורסם מספר תיק בלבד).

249 הסכום הממוצע חושב כסכום ההפקעות בכל החלטות שבהן פורטו הסכומים בחלוקה בסכום המוצרים שפורטו בכל החלטות שבהן פורט מספר המוצרים. במילים אחרות, הפקעה למוצר ולא לפריטים, לדוגמה הפקעה לתבנית ביצים ולא לביצה יחידה.

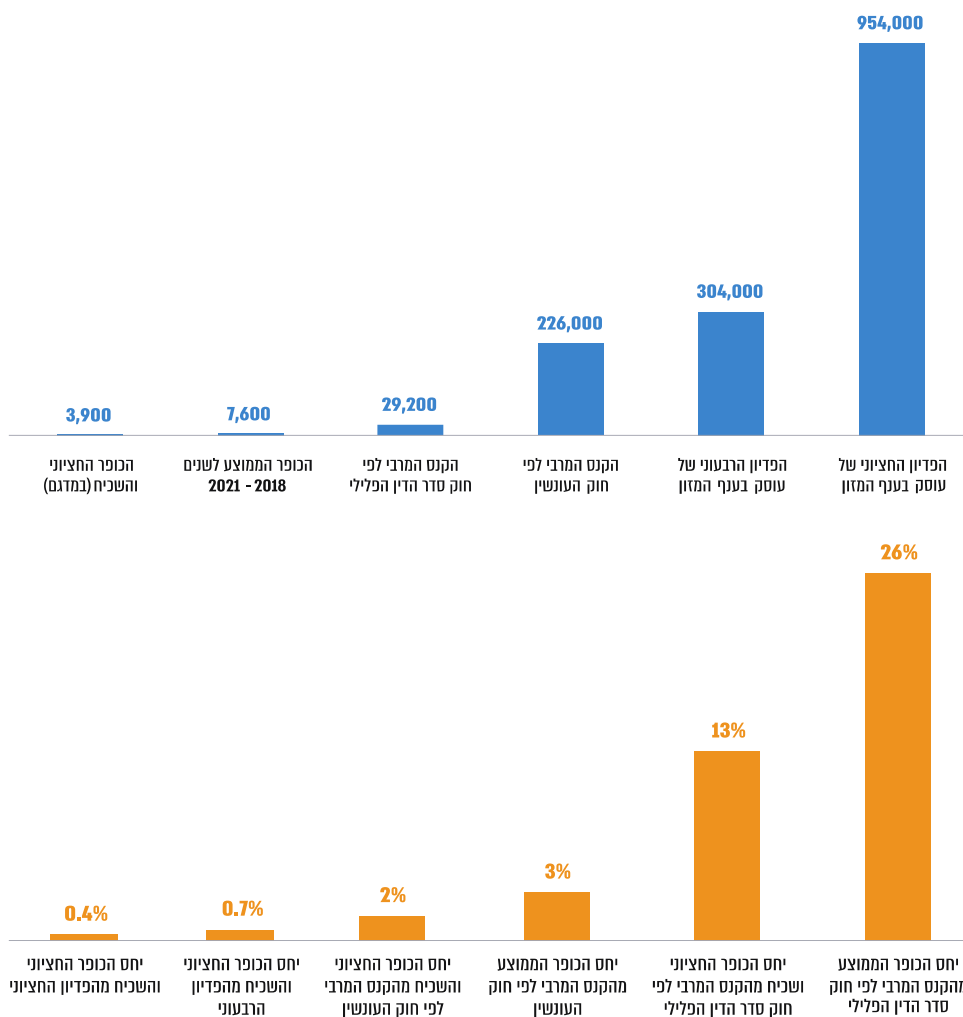
12 החלטות, 10%). בשש החלטות לא צורפה הערכה מילולית, אולם שיעור ההפקעה הממוצע בחמש מהן היה 22%. סכום הכופר הממוצע להחלטה במדגם היה 6,226 ש"ח, וסכום הכופר החציוני והשכיח היה 3,900 ש"ח (סכום הכופר שהוטל ב-16 מ-31 החלטות). בשתי החלטות שסווגו "כשיעור הפקעה גבוה יחסית" בלי שפורט בהן סכום ההפקעה ושיעור ההפקעה הוטל הקנס המרבי - 14,600 ש"ח.

מהחלטות ועדת הכופר שפורטו לעיל עולה כי אומנם היקף ההפקעה למוצר הוא קטן (1.5 ש"ח), אולם מדובר במוצרי יסוד שאותם צורכת כלל אוכלוסיית ישראל.

בתרשים שלהלן מפורטים הסכומים של העיצומים המרביים בגין עבירה של הפקעת מחירי הפיקוח לצד סכומי הכופר הממוצע, כפי שנמסרו ממחלקת התביעות עבור השנים 2018 - 2021, סכום הכופר החציוני והשכיח ממדגם החלטות ועדת הכופר בשנת 2022 והיחסים השונים בין גובה הקנס בפועל לקנס המרבי בחוקים השונים וביחס לפדיונות בענף המזון.



תרשים 13: סכומי הכופר (בש"ח)²⁵⁰ שהטילה ועדת הכופר
ביחס לסכומי הקנס המרביים בחוקים השונים וביחס לפדיונות של
עסקים קטנים בענף המזון²⁵¹



על פי נתוני מחלקת התביעות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

250 הכופר הממוצע הוא סכום הכופר הכולל שהטילה ועדת הכופר בשנים 2018 - 2021 בחלוקה למספר תיקי הכופר באותן השנים.

251 הנתונים מתייחסים לרבעון התחתון ולחציון התפלגות הפדיונות בענף המזון. הלמ"ס, "מכירה קמעונאית בחנויות המתמחות במזון, משקאות וטבק, לוח 8 - עוסקים ופדיון, לפי ענף כלכלי (סיווג 2011) ומאפיינים כמותיים, 2021" (אוקטובר 2022). הפדיון ברבעון התחתון של עוסק ממוצע בענף המזון הוא 558,000 ש"ח והפדיון החציני הוא 954,000 ש"ח (פדיון חודשי).

מהתרשים עולה כי הכופר החציוני והשכיח במדגם החלטות ועדת הכופר היה כ-2% מהקנס הכספי המרבי שניתן להטיל בגין הפקעת מחירים לפי חוק העונשין ועל כ-13% מסכום הכופר המרבי שוועדת הכופר אימצה לפי הליך סגירת תיק בהסדר לפי חוק סדר הדין הפלילי. בשנים 2018-2021, לפי נתונים מצטברים שמסרה מחלקת התביעות, היה הכופר הממוצע שהוטל 3% מהקנס המרבי לפי חוק העונשין ו-26% מהקנס המרבי שאימצה ועדת הכופר לפי חוק סדר הדין הפלילי.

המינהל ציין כי הפקעת מחירים שכיחה יותר בקרב עסקים קטנים בענף המזון לעומת קמעונאים גדולים. בהנחה שהשערה זו נכונה, הכופר החציוני והשכיח במדגם הוא כ-0.4% - 0.7%, והכופר הממוצע לפי הנתונים המצטברים לשנים 2018 - 2021 הוא כ-0.8% - 2.5% מהפדיון של קמעונאי קטן בענף המזון (הפדיון החציוני או הרבעוני בענף, בהתאמה²⁵²).

מלכתחילה לוועדת הכופר מובאים המקרים החמורים פחות במונחי הפקעת מחירים, והיא מביאה בחשבון שיקולים נוספים כמו מצב חברתי-כלכלי של המפר. הטלת הקנס עשויה להרתיע את מי שכבר נתפסו, אולם יש לבחון את יעילות הענישה גם בהרתעת אחרים, בייחוד נוכח היעדר תמריץ לאזרחים לדווח ואף לנהל הליך משפטי אזרחי אם רכשו מוצר מפוקח שמחירו הופקע או נמנעו מרכוש אותו.

בהחלטת הממשלה²⁵³ משנת 2014 בנושא ייעול מנגנון הפיקוח על המחירים, נקבע כי יש לתקן את חוק הפיקוח כך שתיקבע בו סמכות מנהלית להטיל עיצומים כספיים על הפרת הוראותיו כדי "להגביר את האכיפה של יישום הוראות החוק [הפיקוח]". בדצמבר 2022 מסר נציג מחלקת התביעות למשרד מבקר המדינה כי הליך הכופר מתנהל ביעילות וכי תיקון חוק הפיקוח כאמור יצריך שינויים מהותיים בחוק הפיקוח שמוחל על משרדי ממשלה בתחומים רבים.

משרד הכלכלה השיב ביוני 2023 כי הליך הכופר הוא יעיל, וכי המקרים שמובאים לפני ועדת הכופר לרוב אינם חמורים הן מבחינת חומרת ההפרה והשפעתה על הציבור המפוקח והן מבחינת התנהגות המפר. עוד הוא ציין כי יש לבחון את הרתעת הליך הכופר "בהשוואה לקבוצת השווים" - מפירים שהפרו את חוק הפיקוח לראשונה, בשיעור הפקעה לא גבוה, ששיתפו פעולה לאורך כל התהליך מראשיתו ועד תומו ותיקנו את הליקויים. לגביהם הכופר הוא כלי מידתי, מרתיע ויעיל יותר משימוש בכתב האישום או בכל כלי אחר, וזאת מאחר שההליך הוא וולונטרי, ודבר זה מגביר את מידת הציות לחוק ואת שיתוף הפעולה לאורך זמן. מעבר לכך בדיקת הנתונים של המפירים שההליך בגינם הסתיים בכופר, מעלה כי אחוז המפירים החוזרים הוא נמוך מאוד, עובדה שמחזקת מאוד את ההדגמה בדבר יעילות ההליך. אם יש הפרה חוזרת מוגש כתב אישום לבית המשפט.

משרד הכלכלה הוסיף בתשובתו כי המחוקק קבע ענישה מרבית של יותר מ-200,000 ש"ח בגין עבירת ההפקעה, אך כידוע לאחר תיקון 113 לחוק העונשין בדבר הבניית הענישה של בתי המשפט, לכל עבירה נקבע מתחם ענישה נוהג בבתי המשפט, ובמקרים אלו בתי המשפט נוהגים לקבוע ככלל ענישה של כ-10% מסכום זה כאשר מדובר על גזר דין וכאשר מדובר על מקרים חמורים יותר. כך שהכופר משיג ענישה משמעותית ביותר ביחס למתחם הענישה הנוהג בבתי

252 בהתפלגות כלל העוסקים בענף מחציתם או רבע מהם "מגלגלים" פדיון השווה לפדיון החציוני (954,000 ש"ח) או לפדיון הרבעוני (304,000 ש"ח) או נמוך מהם, בהתאמה.

253 החלטת הממשלה 1898, "ייעול מנגנון הפיקוח על המחירים" (27.7.14).



המשפט ושאליו כפופות רשויות התביעה. כמו כן, הניתוח שערך משרד מבקר המדינה נערך בחלקו בתקופת הקורונה (2020 - 2021) כך שהתמונה הכלכלית שהתגלתה פעמים רבות בעת הדיון בבקשת בעל העסק לתשלום כופר היא שונה (נמוכה) מהממוצע הארצי של פדיונות עסקים קטנים.

עולה כי החלטת הממשלה 1898 משנת 2014 בדבר הצורך בהגברת יעילות האכיפה באמצעות תיקון חוק הפיקוח באמצעות מתן סמכות להטלת עיצומים כספיים, לא בוצעה נכון למועד סיום הביקורת.

עוד עולה כי הכופר החציוני והשכיח במדגם (3,900 ש"ח) והכופר הממוצע לשנים 2018 - 2021 (7,600 ש"ח) נמוכים הן ביחס לתקרה הקנס בחוק סדר הדין הפלילי (13% - 26%, בהתאמה) והן ביחס לפדיון של העוסקים בענף (0.4% - 2.5%, בהתאמה). 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.

בענף המזון פועלים 15,000 בתי עסק לכל הפחות, אולם המינהל ערך ביקורות בתחום הפקעת מחירים בכ-1,200 בתי עסק בלבד בכל שנת 2021 (8% לכל היותר מבתי העסק הייעודיים)²⁵⁴. היכולת לכסות את כל נקודות המכירה בכל יום לכל אורך השנה איננה אפשרית וספק אם היא מוצדקת כלכלית במונחים של השקעת משאבים (עובדי המינהל) אל מול הנזק הפעוט יחסית במונחים של הפקעה בודדת. אבל מכיוון שחלק ממוצרי המזון שבפיקוח הם מוצרי בסיס שהאוכלוסיות הראויות לקידום בחברה צורכות יש לוודא כי הענישה בגין הפקעת מחירים משיגה את מטרתה ומרתיעה מפני הפרת חוק הפיקוח.

מומלץ כי משרד הכלכלה יבחן צעדים להגברת יעילות הפיקוח וההרתעה, בין השאר באמצעות יזום הליכי תיקון חוק הפיקוח והוספת כלי אכיפה מנהליים 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 המוטלים על ידה.



לאחר שוועדות המחירים והשרים הרלוונטיים מצאו כי יש צורך בפיקוח "הדוק" על המחירים של מוצרי מזון (לפי פרקים ה' ו''), קיימת חשיבות למנגנון פיקוח ואכיפה יעיל ומרתיע. אכיפה של המחירים המרביים שנקבעו מתוקף חוק הפיקוח בענף המזון נעשית על ידי המינהל במשרד הכלכלה.

254 למ"ס, "מכירה קמעונאית בחנויות המתמחות במזון, משקאות וטבק, לוח 8 - עוסקים ופדיון, לפי ענף כלכלי (סיווג 2011) ומאפיינים כמותיים, 2021" (פדיון חודשי) (אוקטובר 2022).



מהביקורת שערך משרד מבקר המדינה עלה כי בין השנים 2018 - 2021 שיעורם של תיקי האכיפה שהעביר המינהל למחלקת התביעות ושנסגרו מחוסר אשמה היה 61% - 93%. בביקורת פנימית שנערכה בשנת 2021 על עבודת המינהל בתחום אכיפת המחירים המפוקחים נמצאו כמה ליקויים כגון אי-ביצוע ביקורות יזומות בהתאם למתודולוגיה סדורה ועבודה באמצעות מערכות לא ממוחשבות. ליקויים אלה ואחרים הביאו לריבוי ביקורות בשטח, אך ברובן (לדוגמה, 97% בשנת 2019) לא עלו ממצאים. מומלץ כי משרד הכלכלה יבחן את איכות הביקורות שעורך המינהל לצורך אכיפת חוק הפיקוח ויקבע יעדים ומדדי איכות (לדוגמה, שיעור הביקורות שהצריכו השלמות חקירה מהותיות, מספר התיקים שהבשילו לכדי כתב אישום ועוד) לצורך הערכת איכות הביקורות האלה.

נוסף על אכיפת המחירים המרביים שמבצע המינהל במשרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן אוכפת עמידה בדרישות תקנות הנוגעות לגילוי ולחשיפה של מוצרי מזון שבפיקוח (לרבות באמצעות שילוט והקצאת שטח מדף). בדוח ביקורת שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2022 הומלץ על חיזוק שיתוף הפעולה בין המינהל והרשות להגנת הצרכן בתחום פיקוח המחירים, ובשנת 2012 המליצה ועדת קדמי על איחוד אכיפת הוראות הפיקוח, לרבות בתחום אכיפת המחירים המרביים, בידי הרשות להגנת הצרכן. משרד מבקר המדינה שב וממליץ כי שני הגופים האלה יחזקו תחילה את שיתוף הפעולה ביניהם לצורך ייעול הביקורות היזומות והחלפת מידע מודיעיני בין הגופים, ומשרד הכלכלה יבחן את הצורך באיחוד אכיפת חוק הפיקוח על המחירים תחת אחד משני הגופים.

נוכח הגידול ברכישות באתרי הסחר המקוונים של רשתות הקמעונאות הגדולות, מומלץ כי שר הכלכלה יבחן את הצורך בקביעת תקנות דומות להצגת מוצרים שבפיקוח באתרי המסחר האלה, לדוגמה באמצעות ריכוז המוצרים שבפיקוח בלשונית נפרדת באתר.

זאת ועוד, נוכח מספרם הרב של בתי עסק בתחום המזון (כ-15,000 לפי הערכות שמרניות) ומספר הביקורות הקטן שערך המינהל בבתי העסק האלה בשנת 2021 (1,200 ביקורות) (כך שיחס בתי העסק המבוקרים מתוך הפוטנציאל הכולל הוא 8% לכל היותר), ונוכח גובה הכופר הממוצע (7,600 ש"ח) הנמוך ביחס לפדיון של עסק קטן בענף המזון (כ-2.5%)²⁵⁵ והתמריץ הנמוך של האזרחים לנהל הליכי אכיפה מול רשויות החוק בגין הפקעת מחיר בודדת שנאמדת לרוב בשקלים בודדים למוצר, מומלץ לבחון את סכומי הכופר המוטלים ולהשלים את הליכי תיקון חוק הפיקוח והוספת כלי אכיפה מנהליים, בהתאם להחלטת הממשלה 1898 משנת 2014 כפי שהדבר נעשה בחוק התחרות ובחוק הגנת הצרכן.

255 הנתון מתייחס לרבעון התחתון (אחוזון 25) של התפלגות העוסקים בענף המזון.



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%)²⁵⁶.

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.

בחינה של עבודות ועדות המחירים והמפקחים על המחירים בענף המזון הצביעה על שתי מגמות מובהקות: 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 בישראל²⁵⁷, על רווחיות חריגה במקטעים מסוימים בענף המזון ובכלל זה בקרב עשרת יבואני המזון והטואלטיקה הגדולים בישראל²⁵⁸ ועל פערי מחירים גדולים בישראל בהשוואה לעולם במוצרי מזון (37% בהשוואה למדינות ה-OECD) ועל 51% בהשוואה למדינות האיחוד האירופי). מבדיקה של אכיפת המחירים המרביים בקרב הקמעונאים נמצא שבשנים 2018 - 2021 רוב תיקי האכיפה (61% - 93%) שהעביר המינהל למחלקת התביעות נסגרו מחוסר אשמה.

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 חיוניות לצרכן ולחברה, כגון תועלות בריאותיות וחיוק הביטחון התזונתי (למשל לחם מלא).

256 אחרי ההוצאה על שירותי דיור ושירותי תחבורה ותקשורת, בהתאמה. בשנת 2019 שיעור ההוצאה על מזון, כולל פירות וירקות, היה 17.6% מההוצאה לתצרוכת בשנת 2019 (כ-2,818 ש"ח) בהשוואה ל-17.5% בשנת 2018 (כ-2,753 ש"ח). הלמ"ס, סקר הוצאות הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2019 (יולי 2022).

257 נתח השוק המצרפי שהחזיקו עשרת הספקים הגדולים בענף המזון היה יותר מ-50% מכלל ענף המזון ומוצרי הצריכה. מבקר המדינה, **דוח 71g** (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון", עמ' 23.

258 לדוגמה, לפי סקירתה של הכלכלנית הראשית, שיעור הרווח לפני מס של היבואנים הגדולים שנסקרו על ידה בענף המזון והטואלטיקה עמדה על כ-12.5% בשנת 2019, "שיעור רווחיות חריג לענף שהוא מסחר סיטונאי". אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, רווחיות יבואני המזון והטואלטיקה ויוקר המחיה (פברואר 2022), עמ' 2.



עוד מומלץ כי בהתאם לשינויים שחלו במשק הישראלי בעשורים האחרונים, מאז חקיקת חוק הפיקוח, יבחנו שר האוצר יחד עם השרים והמשרדים הרלוונטיים בכלל ובהם משרדי האנרגיה, התחבורה, החינוך והגנת הסיבה ובענף המזון בפרט (החקלאות והכלכלה) את התאמות החוק לרוח התקופה ובכלל זה את הרכב ועדת המחירים, את מנגנון הפיקוח ואת השימוש בכלים שונים דוגמת פרסום דוחות כספיים לציבור של חברות פרטיות בעלות כוח שוק (מונופוליסטיות). עוד מומלץ כי שר הכלכלה ומשרד הכלכלה יבחנו צעדים להגברת ההרתעה ויעילות הפיקוח על הקמעונאים באמצעות תיקון חוק הפיקוח והוספת כלי אכיפה מנהליים, זאת בין השאר בהתאם להחלטת הממשלה 1898 משנת 2014.

בשנים האחרונות הטיפול ביוקר המחיה נמצא על סדר היום הציבורי ועל סדר היום של הממשלה, ומסתמן שהרפורמה המסתמנת ביבוא המזון צפויה להביא לשינוי מבני בשווקים רבים בענף. על כן, מומלץ כי ועדות המחירים בענף המזון, המפקחים על המחירים במשרדי הכלכלה והחקלאות ורשות התחרות יבחנו את ההשפעות הצפויות של השינויים האלה בשווקים ובהתאם יבחנו גם את הצורך בפיקוח על המחירים כפתרון ביניים בשוקי מוצר מסוימים עד להרחבת התחרות.



נספחים

נספח א' - מוצרים בפיקוח נכון למועד סיום הביקורת

שם המוצר	מספר המוצרים	המשרד	רמת הפיקוח נכון למועד סיום הביקורת	שנת החלת הפיקוח	רמת הפיקוח במועד החלתו	עדכון רמת הפיקוח אחרון	עילת הטלת הפיקוח
קמח	1	הכלכלה	פרק ז'	1996	פרק ה'	2004	החלת החוק ב-1996
קמח חיטה כשר לפסח	1	הכלכלה	פרק ו'	2005	פרק ה'	2005 ²⁵⁹	מונופול מוכרז לפי חוק התחרות
מוצרי לחם (כיכר לחם אחיד, כיכר לחם לבן, לחם אחיד פרוס, לחם לבן פרוס, חלה ומאפה שמרים)	5	הכלכלה	פרק ו'	1996	פרק ה'	1999	החלת החוק ב-1996
שמרים לתעשייה	1	הכלכלה	פרק ו'	1996	פרק ו'	-	החלת החוק ב-1996 - מונופול מוכרז לפי חוק התחרות
עמילן וגלוקוז	8	הכלכלה	פרק ו'	1996	פרק ו'	-	החלת החוק ב-1996 - מונופול מוכרז לפי חוק התחרות

259 רשות התחרות, "ביטול הכרזה בדבר קיום מונופולין - טחנות קמח יפו (1972) בע"מ" (ינואר 2019).



שם המוצר	מספר המוצרים	המשרד	רמת הפיקוח נכון למועד סיום הביקורת	שנת החלת הפיקוח	רמת הפיקוח במועד החלתו	עדכון רמת הפיקוח אחרון	עילת הטלת הפיקוח
מוצרי מלח (מלח מטבח רגיל, מלח מטבח מעולה, מלח שולחן מעולה ומלח שולחן מעולה גס)	4	הכלכלה	פרק ו'	1996	פרק ו'		החלת החוק ב-1996 - מונופול מוכרז לפי חוק התחרות
ביצי מאכל ²⁶⁰	1	החקלאות	פרק ה'	1996	פרק ה'		החלת החוק ב-1996
חלב שתייה, חלב טרי 3% שומן בשקית (רגיל), שקית 1 ליטר	1	החקלאות	פרק ה'	1996	פרק ה'		החלת החוק ב-1996
חלב שתייה, חלב טרי 1% שומן בשקית (רגיל), שקית 1 ליטר	1	החקלאות	פרק ה'	1996	פרק ה'		החלת החוק ב-1996
חלב שתייה, חלב טרי 3% שומן בקרטון (רגיל), קרטון + פקק 1 ליטר	1	החקלאות	פרק ה'	1996	פרק ה'		החלת החוק ב-1996
חלב שתייה, חלב טרי 1% שומן בקרטון (רגיל), קרטון + פקק 1 ליטר	1	החקלאות	פרק ה'	1996	פרק ה'		החלת החוק ב-1996
תוצרת חלב ניגרת אשל 4.5% שומן, גביע 200 מ"ל	1	החקלאות	פרק ה'	1996	פרק ה'		החלת החוק ב-1996



שם המוצר	מספר המוצרים	המשרד	רמת הפיקוח נכון למועד סיום הביקורת	שנת החלת הפיקוח	רמת הפיקוח במועד החלתו	עדכון רמת הפיקוח אחרון	עילת הטלת הפיקוח
תוצרת חלב ניגרת גיל 3% שומן, גביע 200 מ"ל	1	החקלאות	פרק ה'	1996	פרק ה'		החלת החוק ב-1996
תוצרת חלב ניגרת שמנת חמוצה 15% שומן רגילה, גביע 200 מ"ל	1	החקלאות	פרק ה'	1996	פרק ה'		החלת החוק ב-1996
תוצרת חלב ניגרת שמנת מתוקה 38% שומן, קרטון 250 מ"ל	1	החקלאות	פרק ה'	2012	פרק ז'	2014	ריכוזיות ורווחיות יתרה
גבינות, גבינה קשה חצי שמנה עמק רגילה, חריץ 1 ק"ג	1	החקלאות	פרק ה'	1996	פרק ה'		החלת החוק ב-1996
גבינות, גבינה קשה שמנה גלבוץ, חריץ 1 ק"ג	1	החקלאות	פרק ה'	1996	פרק ה'		החלת החוק ב-1996
גבינות, גבינה לבנה 5% גרם	1	החקלאות	פרק ה'	2012	פרק ז'	2014	ריכוזיות ורווחיות יתרה
ביצים מסוימות: ביצים המועשרות באומגה 3, ביצים אורגניות, ביצים שהוטלו בגידול חופשי בלול חופש בלא כלוב ²⁶¹	3	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2012	החלת החוק ב-1996

261 משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2022, כי לא הייתה הגדרה למוצרים אלה לפני שנת 2012. בשנת 2012 הוגדרו מוצרים אלה בנפרד והוחל עליהם פיקוח מתוקף פרק ז'.



שם המוצר	מספר המוצרים	המשרד	רמת הפיקוח נכון למועד סיום הביקורת	שנת החלת הפיקוח	רמת הפיקוח במועד החלתו	עדכון רמת הפיקוח אחרון	עילת הטלת הפיקוח
גבינה קשה טל העמק	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2012	החלת החוק ב-1996
חלב עמיד 3%	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2012	החלת החוק ב-1996
גבינה קשה פרוסה גוש חלב 200 גרם	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2012	החלת החוק ב-1996
גבינה קשה פרוסה גלבוע 200 גרם	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2012	החלת החוק ב-1996
קוטג' 9%	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2005	החלת החוק ב-1996
קוטג' 5%	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2005	החלת החוק ב-1996
גבינה לבנה 9%	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2005	החלת החוק ב-1996
שמנת מתוקה 32% שומן	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	שנות ה-90	החלת החוק ב-1996
מילקי	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2012	החלת החוק ב-1996
דני	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2012	החלת החוק ב-1996
חמאה, חמאה רגילה, חבילה 100 גרם	1	החקלאות	פרק ז'	1996	פרק ה'	2021	החלת החוק ב-1996
סך הכול	46						

על פי נתוני משרד הכלכלה ומשרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



נספח ב' - פירוט בסיס הנתונים לשוואת מחירי הלחם

ארצות הברית:

Average Price: Bread, White, Pan (Cost per Pound/453.6 Grams) in U.S. City Average, U.S. Dollars, Annual, Not Seasonally Adjusted

Average Price: Bread, Whole Wheat, Pan (Cost per Pound/453.6 Grams) in U.S. City Average, U.S. Dollars, Annual, Not Seasonally Adjusted

U.S. Bureau of Labor Statistics

אנגלייה:

RPI: Ave price - Bread: large whole meal loaf, sliced, 800g

RPI: Ave price - Bread: white loaf, sliced, 800g

Office for National Statistics (UK)

ניו-זילנד:

Sliced loaf of white bread, 600g

Sliced wheat meal bread, 700g

Sliced wholegrain bread, 700g

Prices - Weighted average prices for selected food items (Monthly) Jun 2006-Jun 2022, stats NZ (New Zealand's official data agency)

קנדה:

White bread, 675 grams

Monthly average retail prices for selected products, Statistics Canada. Table 18-10-0245-01
Monthly average retail prices for selected products

ספרד:

Whole meal fresh bread (in euros per kilo)

Regular fresh bread (in euros per kilo)

Average price of bread in Spain in 2021, by type, mapa.gob.es.



השיעורים של מיסי הקנייה (מע"ם ואחרים):

ארצות הברית:

<https://www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/gallery/chart-detail/?chartId=102474>

אנגלייה:

<https://www.dnsassociates.co.uk/blog/cakes-biscuits-vat-charges>

ניו-זילנד:

<https://www.govt.nz/browse/tax-benefits-and-finance/tax/gst-rate/>

קנדה:

https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/4-3/basic-groceries.html#_Toc155586101

ספרד:

<https://n26.com/en-es/blog/vat-types>.

התאמת כוח הקנייה:

<https://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm>



נספח ג' - מדגם החלטות ועדות המחירים²⁶², 8/2022-1/2018

סך הכול	2022	2021	2020	2019	2018	מוצר	נושא משני	תחום
4	1	1		2		משפחתונים	מעונות היום	אחרים ²⁶³
3	1			2		מעונות היום	מעונות היום	אחרים
3		1	1		1	גז טבעי (מאגרים)	גז טבעי	דלק ומוצרי אנרגיה
2	1		1			גפ"ם בשער בון	גפ"ם	דלק ומוצרי אנרגיה
2	1		1			גפ"ם לאוטומטיב	גפ"ם	דלק ומוצרי אנרגיה
2		1	1			תעריפי חיבור וניתוק בגין חוב של צרכני גפ"ם	גפ"ם	דלק ומוצרי אנרגיה
1	1					גפ"ם	גפ"ם	דלק ומוצרי אנרגיה
1			1			גפ"ם בחירום	גפ"ם	דלק ומוצרי אנרגיה
1		1				גפ"מ מכל	גפ"ם	דלק ומוצרי אנרגיה
1	1					חיבור למערכת גפ"ם	גפ"ם	דלק ומוצרי אנרגיה

262 44 החלטות מתוך 200 ההחלטות שנדגמו לא סווגו לנושא ולנושא משני, ואלה סווגו על ידי משרד מבקר המדינה לפי ההקשר.

263 שתי החלטות משותפות למשפחתונים ולמעונות נזקפו לכל אחד מהמוצרים כהחלטות נפרדות.

סך הכול	2022	2021	2020	2019	2018	מוצר	נושא משני	תחום
2					2	בניין תעופתי ²⁶⁴	דלק וסולר	דלק ומוצרי אנרגיה
2			1		1	בניין 95	דלק וסולר	דלק ומוצרי אנרגיה
1			1			סולר בחירום	דלק וסולר	דלק ומוצרי אנרגיה
2			1	1		רציפות תפקודית	תעריפי תשתיות במשק הדלק	דלק ומוצרי אנרגיה
8		2	1	2	3	ביצי מאכל ²⁶⁵	חלב וביצים	מזון
3		1	2			חמאה	חלב וביצים	מזון
5	1	1	1	1	1	מוצרי חלב	חלב וביצים	מזון
8	2	1	1	1	3	לחם	לחם	מזון
1					1	מלח	מלח	מזון
8	1	2	2	2	1	עמילן וגלוקוז	עמילן וגלוקוז	מזון
2				1	1	פירות וירקות	פירות וירקות	מזון
5			1	2	2	קמח כשר לפסח	קמח כשר לפסח	מזון
1				1		תחליפי מזון לתינוקות	תחליפי מזון לתינוקות	מזון
7		1	1	3	2	ספרי לימוד	ספרי לימוד	ספרי לימוד
3		2		1		פסולת מסוכנת	פסולת מסוכנת	פסולת והגנת הסביבה

264 מרווח השיווק על הבניין אוחד לכאן (החלטה אחת).

265 שתי החלטות שהתקבלו על ביצים וחלב יחד נקפו ונוספו לכל אחד מהמוצרים בנפרד.



סך הכול	2022	2021	2020	2019	2018	מוצר	נושא משני	תחום
2		2				שכר במשק - הצמדה	רוחבי	רוחבי
16		2	4	7	3	יום אשפוז	אשפוז ²⁶⁶	שירותי בריאות
5	2		3			יום אשפוז גריאטריה קורונה	אשפוז	שירותי בריאות
5	3	2				יום אשפוז ונושאים אחרים	אשפוז	שירותי בריאות
2			2			מכשיר אקמו	אשפוז	שירותי בריאות
1		1				יום אשפוז והנצלת כליה	אשפוז	שירותי בריאות
1	1					יום אשפוז וטיפול פסיכולוגי קבוצתי	אשפוז	שירותי בריאות
1				1		יום אשפוז ותעריף מיון	אשפוז	שירותי בריאות
1					1	יום אשפוז, מיון ושיקום בבית חולים כללי	אשפוז	שירותי בריאות
1			1			יום פסיכיאטרי להפרעות אכילה	אשפוז	שירותי בריאות
1			1			שירותי רפואה בעקבות הקורונה	אשפוז	שירותי בריאות
1				1		תעריף מיון	אשפוז	שירותי בריאות
1			1			יום אשפוז, שירותי רפואה בעקבות הקורונה ואפיפן	אשפוז	שירותי בריאות
6					6	ניתוחים במימון פרטי	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
6	1	2	3			קנאביס רפואי	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות

266 ימי אשפוז ששולבו יחד עם נושא אחר נספרו כמוצר נפרד.

סך הכול	2022	2021	2020	2019	2018	מוצר	נושא משני	תחום
5			5			בדיקת קורונה	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
3			3			סל הבריאות	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
2					2	קדשות טוריות בניחוח קטרקט	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
3			3			רדיותרפיה וגריאטריה ²⁶⁷	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
1	1					טיפול נמרץ קורונה וחיבור לאקמו	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
1				1		טכנולוגיות רפואיות חדשות שאינן תרופות	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
1				1		טכנולוגיות רפואיות חדשות שאינן תרופות ובריאות השן	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
1		1				מחירון תרופות	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
1				1		מיון ובריאות השן	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
1			1			מסכות קורונה	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
1	1					ניתוחים במימון חברות ביטוח ותוכניות השב"ן שכלולים גם בסל הציבורי	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות
1	1					ריאגנטים לבדיקות קורונה	שירותי בריאות אחרים	שירותי בריאות

267 אוחדה קבוצה של רדיותרפיה, גריאטריה ואחרים (החלטה אחת).



סך הכול	2022	2021	2020	2019	2018	מוצר	נושא משני	תחום
2					2	מודל תרופות מרשם	תרופות	שירותי בריאות
1			1			אפיפן	תרופות	שירותי בריאות
6	2		1	2	1	בדיקות תקינות במכוני רישוי	מכוני רישוי	תחבורה ונמלים
11	2	1	3	2	3	מסוף מטענים בנתב"ג	מסוף מטענים בנתב"ג	תחבורה ונמלים
1		1				שירותי נמל	שירותי נמל	תחבורה ונמלים
12		1	2	4	5	נסיעה במונית	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
5	3		1			תחבורה ציבורית	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
3		1	1		1	קווי השירות מותאמי הביקוש	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
2		1		1		תחבורה ציבורית במזרח ירושלים	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
1					1	נסיעה ברכבת	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
1			1			נסיעה ברכבת ברעננה	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
1	1					רכבל בחיפה	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
1			1			תחבורה ציבורית באזורים מרוחקים	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים



סך הכול	2022	2021	2020	2019	2018	מוצר	נושא משני	תחום
1					1	תחבורה ציבורית בירושלים	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
1				1		תחבורה ציבורית במזכרת בתיה	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
1					1	תחבורה ציבורית ברעננה	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
1				1		תחבורה ציבורית לתושבי אילת	תחבורה ציבורית ומוניות	תחבורה ונמלים
200	28	29	55	42	46			



נספח ד' - מדגם לבחינת מלאי ומחירי חמאה "רגילה" באתר השוואת מחירים ובחנויות בעיר ירושלים וסביבתה

בתחילת ינואר 2023 בחן משרד מבקר המדינה את מחירה של חמאת בקר לא מפוסטרת ללא תוספת מלח בחפיסה, חמאה "רגילה" שמחירה היה מפוקח עד שנת 2021, באחד מהאתרים המובילים להשוואת מחירים (להלן - האתר המוביל)²⁶⁸. באתר מוצג טווח מחירים - המחיר הזול והמחיר היקר בארץ לאותו המוצר (ערך תחתון וערך עליון, בהתאמה). להלן ממצאי הדגימה.

לוח 11: מחירי החמאה בחפיסה נכון ליום 4.1.23 (בש"ח ל-100 גרם, כולל מע"מ)²⁶⁹

המותג	הערך התחתון	הערך העליון	ממוצע הטווח
א'	3.40	4.45	3.93
ב' (מקומי)	3.60	4.45	4.03
ג' (מקומי)	3.80	4.45	4.13
ד'	3.90		3.90
ה'	3.90	7.95	5.93
ו'	3.90	6.95	5.43
ז'	3.90	5.45	4.68
ח'	3.95		3.95
ט'	4.05		4.05
י'	4.95	7.95	6.45
י"א	4.95	8.45	6.70
י"ב	5.45	6.80	6.13
י"ג	5.66	8.40	7.03
י"ד	6.95	8.95	7.95
ט"ו	6.95		6.95

268 אתר להשוואת מחירים לצרכן.

269 המחיר המוצג בלוח הוא ל-100 גרם.



המותג	הערך התחתון	הערך העליון	ממוצע הטווח
ט"ז	7.95	8.95	8.45
ממוצע	4.8	6.9	5.6
שיעור השינוי בהשוואה למחיר הפיקוח שהיה נכון ליוני 2019	23%	76%	42%

על פי נתוני האתר המוביל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבדיקה שנעשתה באתר המוביל נמצאו 16 פריטים שונים²⁷⁰ (11 פריטים שנמכרים תחת מותגים שונים, שני פריטים תחת מותג מסוים ושלושה פריטים תחת מותג נוסף אחר). נמצא כי המחיר הנמוך (הערך התחתון) של תשעה פריטים זול מהמחיר המפוקח שהיה טרם הסרת הפיקוח וכפי שנקבע לאחרונה ביוני 2019 (3.94 ש"ח ל-100 גרם) מוצמד לשיעור השינוי במחירי מוצרי החלב שבפיקוח - 4.9% (כ-4.13 ש"ח ל-100 גרם) (סך הכול 56% מהפריטים). עם זאת, בחינת המחירים לצרכן הסופי העלתה טווח מחירים רחב בין המחיר הנמוך למחיר הגבוה עבור אותו פריט, כך שממוצע המחיר העליון של אותם הפריטים (6.9 ש"ח) גבוה בכ-44% ממוצע המחירים התחתון (4.8 ש"ח). יש לסייג ולומר כי ממוצע מחירי המכירה מטבעו כולל גם מקרי קצה שעלולים מטבעם להטות את התוצאות. ממוצע המחירים העליון גבוה בכ-76% ממחיר הפיקוח האחרון (3.9 ש"ח). כמו כן, בתקופה זאת (שבין יוני 2019 לדצמבר 2022) עלה מדד המחירים לצרכן בכ-7% וסעיף המזון (ללא פירות וירקות) בכ-8%.

ביום ה-10.1.23 ערך משרד מבקר המדינה תצפיות²⁷¹ בחנויות בירושלים²⁷² לצורך בחינת מלאי חמאה של תשעת המותגים הזולים לפי האתר המוביל (מותגים שמחיריהם קרובים למחיר המפוקח האחרון, 3.9 ש"ח ל-100 גרם או נמוך מ-4.05 ש"ח ל-100 גרם, לפי הערך התחתון שבו נמכר המותג, תשעת המותגים הראשונים בלוח 11). לפי הבחינה המקדימה באתר המוביל, ב-51 חנויות בעיר ירושלים (לרבות באונליין) דווח על מלאי של אחד או יותר מארבעה מותגים זולים מתוך התשעה (מותגים א' - ג' ו'), מתוכן 15 חנויות נוחות (של חברות הדלק הגדולות בישראל). ב-36 חנויות דווח על מלאי של מותג ב' (מתוכן 15 חנויות נוחות), ב-13 חנויות דווח על מלאי של מותג ו', בחנות נוספת דווח על מלאי של מותג א' ובחנות נוספת על מלאי של מותג ג'.

בהמשך אותו היום בדקו עובדי משרד מבקר המדינה את המלאי של תשעת המותגים הזולים (שמחיריהם קרובים למחיר הפיקוח האחרון) ב-11 חנויות בעיר ירושלים²⁷³. מותג ב' נמצא בחמש

270 התקבלו 18 פריטים, שניים מהם פריטים תחת אותו מותג ובאותו המחיר ברמת כשרות שונה ושני מוצרים תחת אותו המותג בגדלים שונים במחירים קרובים בתקנון אותה יחידת מידה (פער של אגורות בודדות).

271 אין מדובר במדגם מייצג, אלא בבחינה חלקית שנועדה לאושש כיוונים מסוימים שעלו בסקירת משרד החקלאות ובתקשורת במהלך הביקורת בדבר מחסור בחמאה בחפיסה בכלל ובמותגים הזולים יותר בפרט.

272 נוסף על כך נבחן הימצאות מלאי של אחד המותגים הזולים באחד הסניפים של אחת מרשתות הקמעונאות הגדולות בעיר מודיעין. בפועל בסניף זה לא נמצא אף לא אחד מתשעת המותגים.

273 עשר מ-11 החנויות שנדגמו משתייכות לקמעונאים גדולים המחויבים בפרסום מוצריהם, לרבות מחיריהם באתריהם במרשתת, לפי חוק המזון, וחנות סמוכה שנדגמה שאינה מחויבת בכך. בחנות הסמוכה שלא מחויבת לא נמצא מלאי של אחד מתשעת המותגים הזולים, אלא מלאי של מותג אחד מהמותגים היקרים יותר שנמכר בחנות במחיר של 6.95 ש"ח ל-100 גרם.



חנניות שנגדמו (מהן שלוש חנניות שבהן לא דווח על מלאי אך נמצא בפועל) ובארבע חנניות נמצא מותג ו'. בחנות אחת שנדגמה ושבה דווח על מלאי של מותג א' הוא לא נמצא בפועל על המדף, וחנות נוספת שבה דווח על מלאי של מותג ג' לא נדגמה.

כמו כן, אחד מעובדי צוות הביקורת רכש באונליין בשלושה מועדים שונים חמאה ממותג ב' באחת מרשתות הקמעונאות הגדולות, אך לפני הגעת מועד המשלוח המוצר דווח על ידי הספק כחסר במלאי²⁷⁴.

ביום ה-25.1.23 בחן צוות הביקורת שלושה סניפים של חנניות נוחות בפאתי ירושלים (בשער הגיא, במבשרת ובלטרון). בשני סניפים דווח כי קיים מלאי של חמאה ממותג ב', אך בפועל המוצר היה חסר במלאי; בסניף אחר שבו לא דווח על מלאי חמאה ממותג ב' נמצא מלאי, אך מחיר המוצר היה גבוה מהמחיר שדווח בסניפים שבהם לא היה במלאי.

ממצאי המדגם שערך משרד מבקר המדינה להימצאות מלאי חמאה על המדפים ולמחירי חמאה "רגילה" בחפיסה עולים בקנה אחד עם ממצאי הסקירה שפרסם משרד החקלאות בפברואר 2023. מלאי החמאה חסר על המדפים במקומות מסוימים ובייחוד חסר מלאי מותגי חמאה זולים (נמצאו שני מותגים מתוך תשעה). ממצא זה עלול להצביע על הישנות תופעת המחסור בחמאה ועל ההתייקרות במחירי החמאה המיובאת, שכן ככלל, למעט מותג ב' הוותיק מייצור מקומי, נמצא מותג אחד בלבד שמקורו ביבוא ושמחירו משתייך לתשעת המותגים הזולים. יש לציין כי פרק הזמן שחלף מאז שינוי רמת הפיקוח על מחירי החמאה וביטול המכס על מחירי החמאה המיובאת הוא לא ארוך דיו וכי בפרק זמן זה חלו שינויים מהותיים במחירי הסחורות והתוצרת החקלאית בעולם ובין השאר גם במחירי החמאה.

274 בימים 11.1.23, 9.2.23 ו-16.2.23 דווח על מלאי של מותג ב', אולם בעת ביצוע ההזמנה דווח על חוסר במותג.

