

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

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

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

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

חלקה השני של חוות הדעת עוסק בפיקוח על מחירי המוצרים בענף החלב, שהוא ענף כלכלי רב חשיבות אך ריכוזי ביותר. ערך הייצור של ענף החלב במונחי המחיר לצרכן הוא כ-9 מיליארד ש"ח בשנה. ההוצאה על מוצרי החלב הייתה ב-2009 כ-2.4% מסך ההוצאה החודשית הממוצעת לתצרוכת. נמצא, כי משרד החקלאות ומשרד האוצר הובילו להורדת רמת הפיקוח על מחיריהם של תשעה מעשרת המוצרים שהיו בפיקוח ברמה גבוהה ללא ביסוס והנמקה מתאימים ובלי שבדקו בפירוט לגבי כל מוצר אם שוררים תנאי תחרות המאפשרים את הורדת רמת הפיקוח על מחירו, ואם המהלך אכן יתרום להגברת התחרות במשק ולהורדת מחירים. התוצאה הייתה עליית מחירים ניכרת של רוב המוצרים שרמת הפיקוח על מחיריהם הורדה, ושיעור הרווחיות שלהם עלה ב-30%-20% במחירים שוטפים. הגורמים האחראים לנושא לא נתנו את הדעת בצורה ראויה להגנה על האינטרס של ציבור הצרכנים.

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

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

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

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



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אלול התשע"ב

ספטמבר 2012