

בס"ד

10 במאי 2020  
טי"ז באייר תש"פ

לכבוד

ועדת המחירים המשותפת של משרד האוצר ומשרד החקלאות

באמצעות מייל: [prices@moag.gov.il](mailto:prices@moag.gov.il)

שלום רב,

**הנדון: שינוי אופן הפיקוח על חמאה – מקביעת מחיר מרבי לדיווח על רווחיות ומחירים  
עמדת המועצה הישראלית לצרכנות**

המועצה הישראלית לצרכנות (להלן: "המועצה") הנה חברה ממשלתית הפועלת מכוח חוק המועצה הישראלית לצרכנות תשס"ח – 2008 ומשמשת כארגון הצרכנים היציג בישראל. המועצה מתכבדת להביא את עמדתה לוועדה בטרם קבלת החלטה האם להמליץ לשרים על שינוי אופן הפיקוח על החמאה מפיקוח לפי פרק ה' לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996 (להלן: "חוק הפיקוח") לפיקוח לפי פרק ז' לחוק הפיקוח ולפיו ייעשה דיווח על רמת רווחיות ועל מחירי החמאה בשוק בלבד, זאת בהוראת שעה, לתקופה שבה מבוטל המכס על הייבוא. בתמצית, לעמדת המועצה יש להותיר את אופן הפיקוח על מוצר בסיסי כחמאה על כנו, כקבוע בפרק ה' לחוק הפיקוח, וכל החלטה אחרת שתתקבל עשויה לגרום לנזק מצטבר עצום לציבור הצרכנים. הדבר מתעצם במיוחד כשהמשק במצב משברי ומספר המובטלים הולך וגדל. קביעת מחיר בפיקוח למוצרי מזון בסיסיים מייצרת אפקט עוגן, מאפשרת לצרכן לרכוש מוצר במחיר סביר ומצמצמת התייקרות מחירים ביתר המוצרים באותה קטגוריה, שכן יש לצרכן חלופה זולה. הורדת רמת הפיקוח בשוק ריכוזי, בטרם קיימים תנאי תחרות של ממש עלולה לפגוע קשות באינטרס הצרכני. כאמור, המועצה מתנגדת בכל תוקף לשינוי אופן הפיקוח על חמאה העשוי לגרום לנזק מצטבר עצום לציבור הצרכנים ולהלן עמדתה:

**תמצית סיכומי וועדת המחירים**

1. כפי שעולה מסיכום ועדת המחירים מיום 2.4.20, בשל המחסור המשמעותי בחמאה בשנת 2019, חלה ירידה של 34% מהיצע החמאה השולחנית בייצור מקומי. לעמדת ועדת המחירים, לאור טענות על ספקיות מזון ישראליות המנצלות את המחסור החמור בחמאה המפוקחת כדי לגבות מחיר גבוה בעשרות אחוזים על חמאה מייבוא, שקל משרד החקלאות בתחילת 2019 לנקוט בצעד



- דרמטי ולהורות גם על פיקוח המחיר של החמאה המיובאת בנוסף לפיקוח על החמאה בייצור מקומי <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001269993>.
2. במהלך שנת 2019 אישר שר האוצר הגדלה של מכסות הייבוא הפטורות ממכס לחמאה שולחנית והחלטה דומה התקבלה גם ביחס לשנת 2020. בחודש פברואר 20 החליט שר האוצר על ביטול המכס על חמאה בייבוא לשנה ואפשר ייבוא חופשי של חמאה בהוראת שעה לשנת 20.
  3. בהתאם לסיכומי הוועדה, על אף ההחלטה להגדיל את מכסות היבוא, הרי שבפועל בשנת 2019 היקף הייבוא הגיע רק לכ – 70% מהמכסות בלבד, כשמרביתן נוצלו רק לקראת סוף השנה. הסברה שהועלתה בדיוני הוועדה היא שככל הנראה הדבר נבע מקשיים בירוקרטיים ואופן חלוקת והקצאת המכסות.
  4. למרות החלטות משרד האוצר להגברת התחרות, בפועל, בשוק החמאה בחפיסה, תנובה עדיין פועלת כמונופול עם נתח שוק של 67%.
  5. **השפעת פתיחת השוק לייבוא חופשי**
  6. המועצה לצרכנות בדקה את מחירי החמאה ברשתות השיווק הגדולות<sup>1</sup> על מנת לבחון את הפער בין מחיר החמאה במחיר מפוקח למחיר החמאה המיובאת, ועל פי הנתונים הנייל עולה כי ישנן חמאות מיובאות הנמכרות המחיר דומה למחיר החמאה המיוצרת בארץ, וחמאות אחרות שמחירן גבוה בהרבה (פער שנע בין 31.4% ועד ל-160.6%).
  7. לאור הנתונים הנייל, פתיחת השוק לייבוא חופשי אומנם הגבירה את רמת התחרות, ואת ההיצע של מוצרים חלופיים, חלקם במחיר דומה למחיר בפיקוח, אולם במקרים רבים מחירי החמאה המיובאת גבוהים בהרבה ממחיר החמאה המפוקחת, מכאן החשש כי הסרת הפיקוח תביא להעלאת כל מחירי החמאה הן בייצור מקומי והן של החמאות המיובאות.
  8. לעמדת המועצה לצרכנות, שליטת תנובה בשוק החמאה גם לאחר פתיחת השוק לייבוא חופשי ובשוק החלב בכלל היא דוגמא מובהקת לכשל שוק המחייב פיקוח על המחיר לשם הגנה על הצרכנים.
- הסרת הפיקוח עלולה להביא לגביית מחיר בלתי הוגן בתום תקופת הוראת השעה**
9. ראשית, ייתכן כי תנובה תרסן את עצמה ולא תעלה את מחיר החמאה באופן משמעותי בשנת הדיווח על מנת להביא להסרת הפיקוח באופן מוחלט. מכאן כי הפיתרון המוצע אינו מהווה סוג של פיקוח אפקטיבי.
  10. שנית, הניסיון הקודם בהסרת הפיקוח על מוצרי חלב הראה כי עלול להיווצר מצב של ניצול לרעה של הכוח המונופוליסטי של תנובה. לעניין זה נפנה לחוות הדעת של מבקר המדינה משנת 2012 בנושא מחירי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי חלב שנעשתה לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בעקבות התייקרות מוצרי חלב שהפיקוח על מחירם הוסר - ולדוגמא הסרת הפיקוח מגבינת הקוטג' שמחירה טיפס בשיא ל – 9-8 ₪ לגביע של 250 גרם, רגע לפני מתאת הקוטג'.

<sup>1</sup> מחירים נכון ליום 6.5.2020 המפורסמים באתר פרייסז – מחיר ממוצע בכל הרשתות לפי מוצר.



לשכת מגב"ל

11. לעמדת מבקר המדינה, "יש לבחון את הצורך בחידוש הפיקוח ברמה הגבוהה ביותר על מחירי מוצרי חלב בסיסיים", שכן הסרת הפיקוח פגעה קשות באינטרסים הכלכליים של ציבור הצרכנים ושיבשה את האמון שלו באופן קבלת ההחלטות על גופי שלטון.
12. עוד הובא בדו"ח כי בשנת 2010, שיעור הרווחיות של החברות המייצרות מוצרים שמחירם נתון בפיקוח פעיל, עמד על פחות מ-10% בעוד שעל המוצרים שהוצאו מפיקוח, שיעורי הרווחיות של החברות היו 20%-30% : קוטג', מרגרינה ואפילו איטריות, התייקרו מאז שהוצאו מפיקוח.
13. המועצה ערכה בשנת 2013 בדיקות של עלויות צרכנים מהסרת הפיקוח על מחירי הקוטג' שהתייקרו ב - 30%-40% לעומת מוצרים שנשארו בפיקוח מחירים והתייקרו ב - 10% בלבד, ומצאה שכתוצאה מהסרת הפיקוח, מימן הציבור מכיסו את תוספת עלות הקוטג' ב - 760 מיליון ₪ בין השנים 2008-2011. בעניין זה הוגשה תובענה ייצוגית ת"צ (מחוזי מרכז) 11-07-46010 נאור נ' תנובה - מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ ואח'.
14. בנוסף, בשנת 2014 המועצה הישראלית לצרכנות פתחה בהליך ייצוגי נגד תנובה בה צרפה חוות דעת מומחה לפיה העלאת מחירי גבינות עמק, טל, גלבוע וגוש חלב לאחר הסרת הפיקוח על גבינה צהובה ארוזה גרמה לנזק של 235 מיליון ₪ לציבור, תוך ניצול לרעה של כוחה כמונופול בשוק הגבינות הצהובות כדי לגרוף רווח עודף.
15. ביום 16.6.2019 אישר בית המשפט את התובענה כיייצוגית, תוך שהוא קבע כי:  
"נמצאו למדים מחוות דעת שפיגל כי המחיר לצרכן של גבינה צהובה ארוזה עלה בשיעורים שהגיעו אף ל 117% יותר ממחיר גבינה מאותו סוג שנמכרה במשקל ושמחירה היה בפיקוח. אדגיש כי לא נשלל, ויש להניח, שהמשיבה מרוויחה גם מהגבינה הצהובה הנמכרת לפי משקל. ואם היה שיעורו של הפער בין מחירי של גבינת גלבוע לצרכן כשהייתה בפיקוח, הן כשנמכרה במשקל הן כשנמכרה ארוזה, כ-23% אזי פער ששיעורו 117 אחוז, ואף פער נמוך מזה, הוא אינדיקטור לכך שמחיר הגבינה לאחר שהוסר הפיקוח אינו הוגן. בשנת 2007 כפי שראינו, ההפרש בין מחירה של גבינת עמק במשקל לבין מחירה בארוזה היה, 62.4% והוא גבוה כשלעצמו. אך לא ברור מדוע תפח ל 117% -שלוש שנים לאחר מכן."
16. עוד נקבע כי "הפרשים אלה מעוררים את החשד כי המשיבה ניצלה את כוחה בשוק. לכאורה אין הצדקה שפערי המחירים בין גבינה שפורסים במעדנייה ובין גבינה ארוזה יהיו כה משמעותיים ושיטפסו בעשרות אחוזים בתוך שלוש שנים. גם אם חלק מההפרש במחיר גובה הקמעונאי. .. הפרשים גדולים כאלה בין המחירים, יש בכוחם להראות כי נקבעו מחירים מנופחים בלתי הוגנים".(ת"צ 14-11-18298, ת"צ 14-11-61369 המועצה הישראלית לצרכנות נ' תנובה - מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ; פורסם בנבו).
17. כאמור לעיל, הסרת הפיקוח לפי פרק הי לחוק הפיקוח מעלה חשש כבד שהמונופול הפועל בענף ניצל את כוח השוק שלו על מנת להעלות מחירים באופן בלתי סביר כפי שארע בעבר לעיל בתחום מוצרי החלב, כך שבהמשך ליבואנים לא יהיה כדאי להמשיך לייבא חמאה. במצב זה ייווצר שוק ריכוזי בשליטתה המלאה של תנובה שעלולה להעלות את המחירים בעשרות אחוזים, כפי שקרה בעבר עם מספר מוצרים חלב.



לשכת מנכ"ל

18. לאור האמור לעיל, המועצה לצרכנות סבורה שיש להותיר את אופן הפיקוח על כנו כמפורט בפרק ה' לחוק הפיקוח, ומבקשת לזמן נציג מטעמה בוועדת המחירים על מנת שיוכל להציג את האינטרס הצרכני.

בברכה,  
עופר מרום  
מנכ"ל (במועל)  
המועצה הישראלית לצרכנות

לוט : נספח טבלה – השוואת מחירי החמאה תוצרת הארץ/מיובאת



**נספח: השוואת מחירי חמאה תוצרת הארץ/מיובאת**

**מחיר ממוצע בכל הרשתות – 6.5.2020**

| תיאור מוצר  | ממוצע מחיר<br>חמאה 200<br>גרם | פער בהשוואה למוצר<br>הזול |
|---|-------------------------------|---------------------------|
| חמאה משמנת מפוסטרת עלמה 200 גרם (*)                         | 7.0                           |                           |
| חמאה בלגית ללא תוספת מלח וילי פוד 200 גרם                   | 7.2                           | 2.8%                      |
| חמאה משמנת מפוסטרת פרמה 200 גרם                             | 7.2                           | 3.6%                      |
| חמאה משמנת מפוסטרת כשר לפסח רוקיסקיו 200 גרם                | 7.4                           | 6.3%                      |
| חמאה מחלב בקר 82.5% פרמה 200 גרם                            | 7.6                           | 8.7%                      |
| חמאה הולנדית שופרסל 200 גרם                                 | 7.6                           | 8.9%                      |
| חמאה טרה 200 גרם (*)  | 7.7                           | 11.0%                     |
| חמאה מהדרין תנובה 200 גרם (*)                               | 7.8                           | 11.2%                     |
| חמאה תנובה 200 גרם (*)                                      | 7.8                           | 11.6%                     |
| חמאה צרפתית פלציארד 100 גרי (מנורמל – 200 גרי)              | 9.2                           | 31.4%                     |
| חמאה מקורית מפילנז ללא תוספת מלח ואליו 200 גרם              | 12.6                          | 80.0%                     |
| חמאה אירלנדית ללא תוספת מלח פלציארד 227 גרי (מנורמל-200גרי) | 13.1                          | 87.1%                     |
| חמאה ליטאית ללא תוספת מלח דמיטיזיוס פיינס 200 גרם           | 13.9                          | 99.7%                     |
| חמאה בלגית מחלב עיזים יורו באטר 125 גרם (מנורמל ל-200 גרי)  | 18.24                         | 160.6%                    |

(\*) חמאה תוצרת הארץ