

משרד התעשייה המסחר והתעסוקה

פעולות הביקורת

במינהל לסחר פנים נבדקו סדרי הפיקוח על המחירים: קיום תנאים לפיקוח; פרסום היתרים; הפיקוח על מחיר הלחם ועל מחיר הפסטה; בדיקות בדבר רווחיותן של חברות שמחירהן בפיקוח ויישום המסקנות מבדיקות אלה. בדיקות השלמה נעשתה במשרד הביטחון.

עוד נבדקו במינהל לסחר פנים פעולות הממונה על הגנת הצרכן והיבטים אחדים של סדרי האכיפה בתחום זה. בדיקות השלמה נעשו ביחידת המחשב במשרד, במועצה הישראלית לצרכנות, ביחידה לצרכנות שבמשרד התשתיות הלאומיות ובשתי מחלקות במשרד המשפטים.

במשרד העבודה (לשעבר) נבדקו סדרי הפיקוח והבקרה וסדרי האכיפה של חוקי עבודה בשנים 2001-2003; באגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם נבדק נושא הכשרה מקצועית, בעיקר זו המיועדת למבוגרים בלתי מועסקים, וסדרי הבקרה והפיקוח שלו על הכשרה מקצועית.

במסגרת ביקורת מעקב נבדק יישום ממצאי הביקורת שהועלו בדוח 352 בנושא "שירות הפיקוח על העבודה - הטיפול בתאונות עבודה".

הפיקוח על המחירים

תקציר

חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - החוק), מסמך את משרדי הממשלה לפקח על מחיריהם של מוצרים ושירותים. הפיקוח נועד, בין היתר, למנוע רווחי יתר מחברות הפועלות בשוק שאין בו תחרות מספקת. על פי החוק מינה שר התעשייה והמסחר מפקחת על המחירים ומונתה ועדת מחירים. החוק קובע שלוש רמות פיקוח: לפי פרק ה' לחוק, לפי פרק ו' לחוק ולפי פרק ז' לחוק. במועד הביקורת היו בפיקוח 47 מוצרים וקבוצות שירותים.

החוק אינו מסמך את המפקח על המחירים להפחית מחיר של מוצר או שירות שהפיקוח עליו הוא לפי פרק ו', גם אם הדבר נדרש. עקב כך, כאשר משרד התעשייה,

המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת או המשרד)¹ מעוניין להפחית מחיר כזה, הוא נאלץ לפעול בדרכי עקיפין ולהחיל על המחיר לזמן קצוב פיקוח לפי פרק ה', המאפשר לשרים לפרסם צו בדבר הפחתתו; לאחר שעובר פרק הזמן הנקוב בצו חלה על המחיר אוטומטית רמת הפיקוח הקודמת. לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי שמשרד התמ"ת ישקול את האפשרות ליזום תיקון לחוק שיאפשר גם להפחית מחירי מוצרים שחל עליהם פיקוח לפי פרק ו'.

ברשימת המוצרים והשירותים שמחיריהם בפיקוח נמצאים מוצרים שתנאי השוק שלהם השתנו, וספק אם עדיין מתקיימים בהם התנאים לקיום פיקוח על מחיריהם. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת לבדוק מחדש את כל המוצרים והשירותים שמחיריהם בפיקוח ולבחון אם עדיין מתקיימים בהם התנאים הקבועים בחוק להחלת פיקוח על מחירים.

המשרד אינו מפרסם בעיתונים היתרים להעלות מחירים של מוצרים שבפיקוח אף שהחוק מחייב זאת. אי-הפרסום של הודעות על שינוי במחירי מוצרים שבפיקוח המשרד, בעיקר במחירים של מוצרי צריכה ושל חלק מהתשומות לתעשייה, מונע מציבור הצרכנים והיצרנים מידע חיוני הדרוש לו בעת רכישת המוצרים.

הפיקוח חל גם על מחיריהם של לחם לבן ולחם אחיד לא פרוסים, לחם לבן ולחם אחיד פרוסים וחלה רגילה. נמצא, שכל אחד מהשרים לשעבר רן כהן ודליה איציק החליט בזמן כהונתו במשרד להעלות את מחירי הלחמים הפרוסים בשיעורים גבוהים מהמתבקש, כדי להימנע מלהעלות את מחירי הלחם הלבן והלחם האחיד שאינם פרוסים. החלטות אלה אינן מתיישבות עם הוראות החוק, שאינן מאפשרות להתיר העלאת מחיר בשיעור גדול מהשיעור המבוקש, ועם אמות המידה לעדכון מחירים שקבעה ועדת המחירים, המבוססות על שיקולים כלכליים גרידא. זאת ועוד, החלטות אלה הביאו לסבסוד צולב בין מחירי הלחמים שבפיקוח ובכך יצרו עיוות כלכלי. סבסוד מחירים צריך להיות מפורש וישיר.

הפיקוח חל גם על מחירי אטריות ומוצרי פסטה. במהלך 2002, בעת כהונתה של השרה לשעבר דליה איציק, הועלה פעמים הצורך לייקר את מחירי הפסטה עקב עליית מחירי התשומות. בשתי הפעמים החליטה השרה שמחירי המקרוני והספגטי לא יועלו, ואילו מחירי האטריות והפתיתים יועלו בשיעור גבוה מהנדרש. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ואמות המידה לבחינת הצורך בעדכון מחירים, וגם יוצר סבסוד צולב בין מחירי הפתיתים והאטריות ובין מחירי המקרוני והספגטי.

מחירי המוצרים שבפיקוח מתעדכנים בשני אופנים: עדכון שוטף - בהתאם לשינוי בסל התשומות של המוצר; ועדכון בסיסי - בהתאם לבדיקת רווחיות שנעשית לחברות שמחיריהן בפיקוח, על פי הדוחות הכספיים שלהן. המשרד לא קבע את התדירות של בדיקות הרווחיות. הביקורת העלתה כי גם חברות שנדרשו לדווח על רווחיותן נמנעו מלהגיש את דוחותיהן הכספיים או חומר נוסף הנדרש לבדיקת רווחיותן; וכי המשרד לא פעל למניעת התופעה.

1 מחדש מרס 2003 נקרא משרד התעשייה והמסחר "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה".



מבוא

חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - החוק), מסמך את משרד הממשלה לפקח על מחיריהם של מוצרים ושירותים. הפיקוח נועד, בין היתר, למנוע רווחי יתר מחברות הפועלות בשוק שאין בו תחרות מספקת.

על פי החוק, שר שבתחום סמכותו מצרך או שירות שהחוק חל עליו ימנה מפקח על המחירים. בהתאם לכך מינה שר התעשייה והמסחר, שבתחום סמכותו נמצאים מוצרים ושירותים רבים, מפקחת על המחירים (להלן - המפקחת). כן מונתה על פי החוק ועדת מחירים בת ארבעה חברים: שני חברים מונו בידי מנכ"ל משרד האוצר, ואחד מהם מונה ליו"ר הוועדה, ושני חברים מונו בידי מנכ"ל משרד התעשייה והמסחר², ואחד מהם הוא המפקח. בחוק נקבע ששר האוצר יחד עם שר שבתחום סמכותו מצרך או שירות שהחוק חל עליו (להלן - השרים) רשאים לקבוע בצו את רמת הפיקוח שתחול על מצרך או שירות שהחוק הוחל עליו.

אלה התנאים להחלת החוק על מצרך או שירות:

1. השרים רשאים להחיל בצו את החוק על מצרך או שירות שמתקיים בו אחד מאלה:

(א) הוכרז לגביו מונופולין לפי סעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988; (ב) יש לגביו ריכוז באספקה או ברכישה בידי אדם אחד או בידי שני בני אדם או יותר במידה שבשלה יש לריכוז השפעה ניכרת בשוק לגבי אותו מצרך או שירות; (ג) בין ספקיו או בין רוכשיו אין תחרות או יש ביניהם תחרות מועטה בלבד; (ד) ניתנת לגביו תמיכה מתקציב המדינה.

2. השרים רשאים, באישור הממשלה, להחיל בצו את החוק על מצרך או שירות שלדעתם מתקיים בו אחד מאלה:

(א) הוא חיוני ויש צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור; (ב) יש צורך בפיקוח על מחירו בשל מחסור בו עקב נסיבות יוצאות דופן; (ג) יש צורך בפיקוח על מחירו מטעמים של בלימת אינפלציה או השגת המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה.

מחירי מוצרים או שירותים שלפי החוק ניתן לקבוע להם מחיר מרבי או להתיר העלאה של מחיריהם, מתעדכנים בשני אופנים³:

1. עדכון שוטף: לכל חברה שמחירי מוצריה בפיקוח נקבע סל תשומות שמשקף את עלויותיה - לרבות שירותי הון (פחת ומימון). לכל תשומה נקבע מדד שמחושב בידי גורמים מוסמכים ומוכרים בארץ ובחו"ל, כגון מדדי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או מדדי בורסת בחו"ל. שינוי המחיר המרבי - העלאה או הורדה - ייעשה אם עברה שנה ממועד העדכון הקודם, כמתחייב מן השינוי בסל התשומות בניכוי 2% לשנה בגין התייעלות. אם טרם חלפה שנה ממועד

2 מחודש מרס 2003 נקרא משרד התעשייה והמסחר "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה".

3 בהתאם להודעה בדבר אמות מידה לבחינת הצורך בשינוי מחירים שפורסמה בילקוט הפרסומים 4418-16.6.96. על פי אמות המידה האלה, שדוח סוארי (ראו להלן) הוא חלק בלתי נפרד מהן, חברה שמחיריה בפיקוח חייבת, לפי דרישת המפקח, להגיש עד תום שישה חודשים מגמר שנת המאזן דוח בדיקת רווחיות.

השינוי הקודם, ניתן לשנות את המחיר כאשר שיעור השינוי המצטבר - גידול או קיטון - בסל התשומות הוא 3% לפחות.

2. עדכון בסיסי: לכל חברה שמחירי מוצריה בפיקוח נעשית - לפי בקשתה או לפי דרישת המפקחת - בדיקה תקופתית של רווחיותה, דהיינו של שיעור התשואה שיש לה מנכסיה הפעילים⁴. בדיקת הרווחיות נעשית לפי הדוחות הכספיים של החברה ובהתאם לאמות מידה לעדכון בסיסי המפורטות ב"דוח לבדיקת רווחיות חברות הנמצאות בפיקוח מחירים - לצורך תיקון מחיר בסיסי (דוח סוארי)"; אם בדיקת הרווחיות מעלה ששיעור הרווחיות של החברה גדול מהשיעור המרבי של תשואה שקבעה ועדת המחירים (להלן - תשואה נורמטיבית), השרים מפחיתים את המחיר בשיעור ההפרש ביניהם; ואם הבדיקה מעלה ששיעור הרווחיות קטן מהשיעור המזערי של התשואה הנורמטיבית, המשרד מאשר להעלות את המחיר בשיעור ההפרש ביניהם (ראו להלן).

בחודשים מאי-אוגוסט 2003 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח על המחירים. הבדיקה נעשתה במינהל לסחר פנים שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת או המשרד); בדיקת השלמה נעשתה במשרד הביטחון.

רמות הפיקוח

1. החוק קובע שלוש רמות של פיקוח על מחירים:

(א) קביעת מחירים לפי פרק ה' לחוק - השרים רשאים לקבוע בצו מחיר או מחיר מרבי למצרך או לשירות; ושיעור שבו מותר להעלות או להוריד מחיר של מצרך או שירות. הצו יותקן לאחר שהובאה לפני השרים המלצה של ועדת המחירים או לאחר שהתייעצו עמה (להלן - פיקוח לפי פרק ה').

(ב) בקשה להעלאת מחירים והחלטת המפקח לפי פרק ו' לחוק - מי שמבקש למכור מוצר או לעשות שירות שנקבע כי רמת הפיקוח עליו תהיה לפי פרק זה, במחיר גבוה מהמחיר הקובע⁵, יגיש למפקח בקשה מנומקת להעלאת המחיר, והמפקח רשאי באישור ועדת המחירים להתיר את ההעלאה (להלן - פיקוח לפי פרק ו').

(ג) דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק - כשמדובר במוצר או שירות שנקבע בצו כי רמת הפיקוח על מחיריהם תהיה לפי פרק זה, חובה על היצרן או נותן השירות לדווח למפקח אחת לשנה על רווחיותו וכן לדווח על מחיריו אחת לפרק זמן שנקבע בצו (להלן - פיקוח לפי פרק ז').

במועד הביקורת היו בפיקוח מחירים שבתחום סמכותו של שר התמ"ת 47 מוצרים וקבוצות שירותים: בפיקוח לפי פרק ה' - ארבעה מוצרים וקבוצות שירותים אחת (שלוש עמלות בנקים); בפיקוח לפי פרק ו' - 32 מוצרים ושש קבוצות שירותים; ובפיקוח לפי פרק ז' - ארבעה מוצרים.

אם על מוצר או שירות חל פיקוח לפי פרק ו', החוק מסמיך את המפקח, כאמור, לאשר את העלאת מחיריהם או לסרב להעלאתם; ואולם למפקח אין סמכות להורות על הורדתם. בפועל, אם יש צורך להפחית מחירים של מוצר או שירות שהם בפיקוח לפי פרק ו', השרים מפרסמים צו המחיל עליהם

4 נכסים פעילים - הנכסים שהם חלק בלתי נפרד מהפעילות שבפיקוח בין שמומנו מהון עצמי ובין שמומנו מהון זר.

5 כהגדרתו בסעיף 1(א) לחוק.

לזמן קצוב פיקוח לפי פרק ה', ובהיותם ברמת פיקוח זו השרים מוסמכים לפרסם צו המורה להפחיתם. לאחר שעובר פרק הזמן הנקוב בצו, חלה עליהם אוטומטית רמת הפיקוח שחלה עליהם לפני הוצאת הצו - פיקוח לפי פרק ו'. בעת האחרונה נעשה שימוש בהליך מסובך זה שלוש פעמים כשהיה צורך להפחית את מחיר הקמח, שחל עליו פיקוח לפי פרק ו': בדצמבר 2002 כשהופחת מחיר הקמח בכ-3%, בינואר 2003 כשהופחת מחירו בכ-5.5% ובאפריל 2003 כשהופחת מחירו בכ-7.2%. הליך דומה נעשה גם ביולי 2001 כאשר נדרש להפחית את מחיריהם של שני מוצרים אחרים שחל עליהם פיקוח לפי פרק ו': המיונית - שמחירה הופחת ב-12.8%, והמרגרינה - שמחירה הופחת ב-2.73%.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע את הצורך לפעול בדרכי עקיפין, מן הראוי שמשרד התמ"ת ישקול את האפשרות ליוזם תיקון לחוק שיאפשר למפקח גם להפחית מחירים של מוצרים שחל עליהם פיקוח לפי פרק ו', ולא רק להעלותם.

קיום התנאים לפיקוח

בבדיקה של רשימת המוצרים והשירותים הנמצאים בפיקוח הועלה שברשימה נמצאים מוצרים שנראה שהשתנו תנאי השוק שלהם, וספק אם עדיין מתקיימים לגביהם התנאים להחלת הפיקוח הקבועים בחוק. להלן דוגמאות אחדות למוצרים כאלה:

1. **קמח חיטה** : על מחירי קמח החיטה, המיוצר בטחנות הקמח, מוטל פיקוח מאז קום המדינה (חוץ מפרק זמן קצר ב-1990). הפיקוח לפי פרק ו' לא הוסר אף כי בשנים האחרונות פעלו בארץ 15-18 טחנות. יתרה מכך, בשנים האחרונות פחתו הביקושים של הרשות הפלסטינית לקמח בשל הקמת שלוש טחנות חדשות בתחומה ויבוא של קמח. הדבר הביא לעודף של כושר ייצור, שלפי נתוני משרד התמ"ת הגיע לכ-50%. בנסיבות אלה נוצרו תנאים מתאימים להתפתחות תחרות; ניצניה נראו כבר בשנת 2000, אך היא לא התממשה במלואה. בדיון בוועדת המחירים ביוני 2002 אמרה המפקחת, כי אם יוסר הפיקוח ממחיר הקמח תפתח תחרות בענף, וציננה שהטחנות כבר נותנות הנחות של 10% על מחירי הקמח המפוקח.

באותו דיון החליטה הוועדה לבקש מהרשות להגבלים עסקיים לבדוק את הנושא. בסוף דצמבר 2002 דיווחה הרשות לוועדת המחירים כי מבירור שעשתה "בדבר פעילות טחנות הקמח ואיגוד טחנות הקמח, ומתלונות שהגיעו לרשות בעניין זה, עולה האפשרות כי הפיקוח על מחירי הקמח אפשר לטחנות הקמח לתאם ביניהן, ביתר קלות, את מחירי הקמח. אשר על כן, אנו נוטים לדעה כי יש להסיר את הפיקוח על מחירי הקמח".

בסוף אוקטובר אותה שנה (דהיינו עוד בטרם התקבל הדיווח של הרשות להגבלים עסקיים) הועבר למנכ"ל המשרד מסמך המבטא את עמדת המינהל לתכנון וכלכלה שבמשרד, ובו נאמר בין היתר "שאינן ספק שבמשך השנים כמו ידינו ע"י פיקוח על המחירים יצרנו קרטל", וכי למרות המשמעות החברתית והאסטרטגית יש מקום לבטל את הפיקוח על מחירי הקמח.

משרד התמ"ת אישר בתשובתו מנובמבר 2003 למשרד מבקר המדינה, שיש להסיר את הפיקוח ממחירי הקמח, והסביר שהנושא היה נתון למעקב צמוד ולדיונים תכופים של ועדת המחירים בשנתיים האחרונות, ושהוא ממתיך לעיתוי מתאים להסרת הפיקוח.

2. **מחברות של 16 דף ושל 40 דף בכריכה חומה** : הפיקוח על מחירי מחברות מסוגים אלה החל לפני שנים רבות, והעילה לכך הייתה הזמן הרב שבו היה למפעל מונופול

בייצור מחברות. כיום יש יבוא גדול של מחברות מכל העולם, ומחיר השוק שלהן נמוך מהמחיר המרבי שמשדר התמ"ת מפרסם מפעם לפעם. צו בדבר המחיר המרבי של סוגי המחברות האמורים הוצא לאחרונה באוגוסט 1995. מאז ועד מועד סיום הביקורת, במשך כשמונה שנים, לא דרש המפעל שינוי במחיר המחברות. אי-השינוי במחיר המרבי של המחברות ונוכח התחרות שהתפתחה בענף המחברות, יש מקום לבדוק אם עדיין יש צורך בפיקוח על מחירן.

3. **ח ר ס י ת :** החרסית משמשת חומר גלם למוצרים שונים, כמו קרמיקה ורעפים, ובעבר יוצרה בידי חברה אחת. ממסמך של מינהל הכימיה שבמשדר מנובמבר 2001 עולה, שכבר פועלים בארץ עוד יצרנים של חרסית, ושכמויות גדולות של חרסית לייצור קרמיקה מיובאות לארץ. מסיבה זו גם חדלה החברה לייצר חרסית מהסוג הזה. כמו כן החברה מתחרה עם יצרנים מקומיים אחרים בייצור חרסית לרעפים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשדר התמ"ת יבחן אם יש מקום לפיקוח על חומר גלם זה. משרד התמ"ת הודיע בתשובתו מדצמבר 2003 למשרד מבקר המדינה, כי הוא יבדוק את העניין ולפי תוצאות הבדיקה יחליט אם להסיר את הפיקוח.

4. **ש פ ו פ ר ו ת ח מ ר נ ו ש פ ו פ ר ו ת פ ל ס ט י ק :** בישיבה של ועדת המחירים בספטמבר 2000 צוין, כי בארץ פועל יצרן אחד של שפופרות חמרן אך יש יבוא נרחב של המוצר, וכי המינהל הענפי המליץ להסיר את הפיקוח על מחיר המוצר. סוכם לעשות ליצרן בדיקת רווחיות לפי אמות המידה שפורטו בדוח סוארי, ואם יתברר שאין לו רווחיות יתר, יומלץ לשרים להסיר את הפיקוח על מחיריו; הסיכום הזה יחול גם על שפופרות פלסטיק. בדיקת רווחיות לשנת 2000 נעשתה ליצרן בינואר 2002 והעלתה שרווחיותו היא בתחום התשואה הנורמטיבית, דהיינו אין לו רווחי יתר. אולם במועד סיום הביקורת, 18 חודשים ממועד קבלת תוצאות הבדיקה, עדיין לא הובא הנושא לדיון חוזר בוועדת המחירים.

5. **פ ו ל י א ת י ל ן :** ועדת המחירים המליצה בספטמבר 2000 להסיר את הפיקוח על מחיר הפוליאטילן, המיוצר בארץ בידי יצרן בלעדי. הוועדה התנתה את המלצתה בכך שבד בבד עם הסרת הפיקוח יופחת המכס על הפוליאטילן ל-4% בלבד, כדי להוזיל את מחיר הפוליאטילן המיובא. עד מועד סיום הביקורת לא הפחית המשרד את שיעור המכס המוטל על המוצר ולא הוסר הפיקוח על מחירו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשדר התמ"ת יבדוק מחדש את כל המוצרים והשירותים שמחיריהם בפיקוח, בעיקר את אלה שהפיקוח על מחיריהם הוטל לפני שנים רבות, ויבחן אם עדיין מתקיימים בהם התנאים הקבועים בחוק להחלת פיקוח על המחירים. כמו כן מן הראוי שהמשדר ישקול לקבוע שאחת לפרק זמן מסוים ייבדק לגבי כל מוצר או שירות אם יש הצדקה להמשיך בפיקוח על מחיריו. בבחינת העילות לקיום פיקוח על מוצר או שירות יש להסתמך על ניתוח נתונים עובדתיים המקובלים בניתוח ענפי, כדי לוודא שאכן מתקיימים תנאים המבטיחים תחרות ממשית בשווקים שהוא נסחר בהם. פעולה זו תביא לצמצום הבירוקרטיה ובנסיבות מסוימות עשויה להסיר מכשולים המונעים התפתחות תחרות.

פרסום היתרים

1. על פי סעיף 23 לחוק, צו כללי או היתר כללי לפי החוק שעניינם קביעת מחיר שבפיקוח או היתר להעלאת מחיר שבפיקוח, יפורסם בשלושה עיתונים יומיים לפחות וכן ב"רשומות". צו אישי

או היתר אישי לאדם מסוים או לסוג בני אדם או ייחודי לעסקה מסוימת או לסוגים מסוימים של עסקאות, יפורסם בעיתון יומי אחד לפחות, וכן יישלח למי שהוא חל עליו.

הביקורת העלתה שכאשר משרד התמ"ת מוציא צווים הוא מפרסם אותם בעיתונים, ואילו כשמדובר בהיתרים, כלליים ואישיים, ההיתר ניתן לרוב ישירות למבקש, והמשרד אינו מפרסם את ההיתר בעיתונים כנדרש בחוק. אי-פרסום בעיתונים של הודעות על שינוי במחירי מוצרים שבפיקוח, בעיקר במחירים של מוצרי צריכה ושל חלק מהתשומות לתעשייה, מונע מציבור הצרכנים והיצרנים מידע חיוני הדרוש לו בעת רכישת המוצרים.

2. באפריל 2002 הוציאו השרים צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחיר פוליאטילן), ובו נקבעה דרך לעדכון מחיר הפוליאטילן. בצו נקבע, כי המפקחת על המחירים תפרסם עדכונים של המחיר בדרך הקבועה בסעיף 23 לחוק, דהיינו פרסום בשלושה עיתונים וב"רשומות". המפקחת שלחה ליצרן הודעות רבות על עדכון מחיר הפוליאטילן, אך הן לא פורסמו בעיתונים כנקבע בצו. המשרד טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פוליאטילן הוא חומר גלם שמשמש בתעשיית הפלסטיק ואין לציבור הרחב עניין בו.

3. לעתים מפרסם משרד התמ"ת באיזה שיעור הותר להעלות מחיר של מוצר אך אינו מפרסם את המחיר החדש. הדבר מקשה על הציבור לדעת מהו המחיר החדש ולדאוג שלא ייגבה ממנו מחיר מופרז. לדוגמה, המשרד אינו נוהג לפרסם את סכום הפיקדון המעודכן שעל הצרכנים לשלם בגין החזקת מכלי גז ומתקני גז שבבעלות חברות הגז, וכן את המחיר המעודכן של סוגי מיונית אחדים. עניין הפיקדונות לחברות הגז מורכב, הואיל ושיעור ההעלאה שנקבע בצו חל על שמונה חברות גז שלכל אחת מחירון משלה. המשרד מקבל את המחירונים רק משלוש חברות גז, גם זאת לא ברציפות, ועל כן אינו יכול לבדוק אם המחירונים של חמש החברות האחרות עודכנו בשיעור שנקבע בצו.

בתשובת משרד התמ"ת נאמר עוד, כי המשרד חסך כסף רב באי-הפרסום הנדרש על פי חוק. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת לפעול בהתאם להוראות החוק גם כשהעלות הכרוכה בכך גבוהה. אם נראה למשרד שהפרסום מיותר, או שיש מקום לסייגו לגבי מוצרים מסוימים, באפשרותו לפעול לתיקון דרישות הפרסום שנקבעו בחוק.

הפיקוח על מחיר הלחם

על מחיר חלק מסוגי הלחם הוטל פיקוח, מאחר שהלחם הוא מוצר חיוני ויש צורך לפקח על מחירו ומשיקולים של טובת הציבור (סעיף 6(ב)(1) לחוק). הפיקוח חל על מחיריהם של לחם לבן ולחם אחיד (שחור) שאינם פרוסים, לחם לבן ולחם אחיד פרוסים וחלה רגילה (להלן - לחם שבפיקוח); שאר סוגי הלחם אינם בפיקוח והם נמכרים במחירי השוק. עד דצמבר 1999 היה מחיר הלחם בפיקוח לפי פרק ה', ומאז חל עליו פיקוח לפי פרק ו'. שינוי שוטף במחיר הלחם נקבע על פי השינוי במחירי התשומות המשמשות בייצורו - קמח, עבודה, חומרי גלם ועוד (כל תשומה צמודה למדד מתאים). על מחיר הקמח, שהוא 27% מהתשומות של הלחם, חל פיקוח לפי פרק ו'.

במשרד התמ"ת נחשב הלחם למוצר "רגיש" מבחינה ציבורית, ולכן הצורך בשינוי מחיריו הביא לעתים להתערבות השרים. בזמן כהונתם של השרים רן כהן ודליה איציק במשרד ביקשו בעלי המאפיות להעלות את מחירי הלחם לסוגיו וכל אחד משני השרים בתקופת כהונתו, החליט

להעלותם בשיעורים שונים מהמתבקש על פי השינויים במחירי התשומות ומהתשואה הנורמטיבית. להלן פירוט:

1. בתחילת 1999 בדק רואה חשבון חיצוני עבור המשרד את הרווחיות בענף הלחם, והתברר שיש להעלות את מחיר הלחם בכ-23%. שר התעשייה והמסחר דאז, רן כהן, סירב להעלות את מחיר הלחם בשיעור כזה, וביוני 1999 חתם עם שר האוצר על צו המאשר להעלות את מחירי הלחם שבפיקוח ב-5% בלבד. השר הסביר בכלי התקשורת שקשה לו לחתום על העלאת מחיר הלחם גם כשהדבר מוצדק, וכי הוא מעוניין לקבוע נוסחה ולפיה יתעדכן המחיר אוטומטית ללא מעורבותו.

בדצמבר אותה שנה נמצאה דרך לעקוף את הצורך בחתימת השר על כל העלאה של מחירי הלחם: שר התעשייה והמסחר ושר האוצר חתמו על צו המשנה את רמת הפיקוח על מחירי הלחם מפיקוח לפי פרק ה' לפיקוח לפי פרק ו'. בעקבות השינוי ברמת הפיקוח, העלאת המחירים בעת הצורך נעשית בהיתר של המפקחת, והשרים עצמם פטורים מחתימה על צו. במועד השינוי ברמת הפיקוח כבר הייתה הצדקה להעלאת מחירי הלחם שבפיקוח נוכח התוצאות של בדיקות הרווחיות משנת 1999, ועל כן חתמה המפקחת על היתר להעלות את המחירים האלה ב-5%. ביוני 2000 התקיימו דיונים במשרד על העלאה נוספת של מחירי הלחם שבפיקוח, הפעם בכ-9%, נוכח תוצאות בדיקת הרווחיות בענף משנת 1999. בדיונים הועלתה הצעה להעלות את מחירי הלחם האחיד והלחם הלבן הפרוסים בשיעור גבוה מן הנדרש ולהשאיר את מחירי הלחם האחיד והלחם הלבן שאינם פרוסים ללא שינוי, בהנחה שאת סוגי הלחם האלה צורכות השכבות החלשות.

במהלך הדיונים הציע השר לשעבר רן כהן לסבסד את הלחם האחיד והלחם הלבן שאינם פרוסים, אך בשל היעדר תקציב הוסרה הצעה זו מסדר היום. לבסוף החליט השר שמחירי הלחם האחיד הפרוס ומחירי הלחם הלבן הפרוס יועלו בכ-15% (במקום 9% כנדרש), ואילו מחירי הלחם הלא פרוס ייוותרו ללא שינוי; מחיר החלה הועלה בכ-4% ומחירי הלחמניות, שבאותו מועד היה בפיקוח, הועלה ב-25%. בהתחשב במשקל המכירות של כל סוג לחם מכלל מכירות הלחם שבפיקוח, משמעות החלטת השר הייתה העלאת מחירי הלחם שבפיקוח בשיעור ממוצע של כ-9% והעלאה בפועל לפי סוגי הלחם בשיעור 0%-25%. בסיכומו של דבר אושרה מ-1999 עד אמצע 2000 העלאה מצטברת במחירי הלחם בשיעור של כ-20% ($1.05 \times 1.05 \times 1.09$) במקום 23% שנדרשו לפי תוצאות בדיקת הרווחיות משנת 1999. בתגובת הוועד הארצי של בעלי המאפיות בישראל נאמר שהפרש זה (3%) עדיין לא הושלם והדבר גורם להם נזקים של כ-2 מליון ש"ח בכל חודש. עוד נאמר בתגובת הוועד, שהעלאת מחירי הלחם באופן דיפרנציאלי נכפתה על בעלי המאפיות, וכי הם הוזהרו שהדבר יוצר עיוות כלכלי. השר לשעבר רן כהן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מדיניותו נבעה משיקולים חברתיים, שלדעתו הם מוצדקים וראויים.

2. באוגוסט 2000 פנו בעלי המאפיות אל המשרד בבקשה להעלות את מחירי הלחם שבפיקוח בשיעור של 5.84%, כפי שהתבקש מעליית מחירי התשומות. באותו מועד כבר לא כיהן ח"כ רן כהן כשר התעשייה והמסחר, אך המפקחת המשיכה במדיניות המחירים שלו. היא פרסמה היתר להעלאה דיפרנציאלית של מחירי הלחם: מחירי הלחם הלבן והלחם האחיד הלא פרוסים הועלו בשיעור של 4% בלבד; ומחירי הלחם הלבן והלחם האחיד הפרוסים הועלו בשיעור של 10.65% (עלייה ממוצעת של 5.84% על פי משקל המכירות של כל סוג לחם). בהודעה לכלי התקשורת הסביר המשרד, כי אי-העלאת מחירי הלחם האחיד והלחם הלבן שאינם פרוסים ביוני 2000 וההעלאה הנוכחית של מחיריהם בשיעור של 4% בלבד נועדו לשמור על מחיר זול ללחמים הבסיסיים כדי להקל על שכבות המצוקה.

3. בשנת 2002, בזמן כהונתה של השרה דליה איציק, נעשתה פעמיים על פי החלטת השרה העלאה לא אחידה של מחירי הלחם שבפיקוח אף שמהתייקרות התשומות התבקשה העלאה אחידה:

(א) ביולי 2002 נדרשה העלאה של כ-15.8% במחירי הקמח. בשל עליית מחיר הקמח ומחירי שאר התשומות נדרשה העלאה של 8.4% במחיר הלחם שבפיקוח. במשרד נדונו כמה אפשרויות להעלאת מחיר הקמח והשפעתן על מחיר הלחם שבפיקוח. בדיונים עם השרה דליה איציק סירבה השרה לאשר העלאה של מחירי הלחם הלא פרוס בנימוק שצורכות אותו שכבות המצוקה. במהלך הדיונים הוצג לשרה תחשיב המבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ולפיו אם יועלו מחירי הלחם בשיעור של 7.43%, יגדלו הוצאותיה של משפחה נוקת הצורכת שני כיכרות לחם ביום ב-12 ש"ח בחודש, דהיינו ב-0.39% בלבד. בדיונים גם הועלתה האפשרות לסבסד את הלחם הלא פרוס, אך התברר שיידרשו לכך 50-60 מיליון ש"ח בשנה, ולמשרד לא היה התקציב הנדרש.

ביולי 2002, בפגישה עם השרה לשעבר דליה איציק, חתמו המשרד, נציגי טחנות הקמח ונציגי המאפיות על הסכם ולפיו יועלה מחירי הקמח ב-13.8% ומחירי הלחם שבפיקוח יועלה ב-7.87% בממוצע. עוד נקבע בהסכם כי מחירי הלחם האחיד והלחם הלבן הלא פרוסים לא יועלו, אך מחיר הלחם האחיד הפרוס יועלה ב-13.82%; מחירי הלחם הלבן הפרוס יועלה ב-11.45%; ומחיר החלה יועלה ב-6.69%. בסוף אותו חודש נתנה המפקחת היתר להעלאת מחירי הלחם בהתאם להסכם האמור.

(ב) בספטמבר 2002, בעקבות עליות במחירי התשומות, דרשו בעלי המאפיות העלאה נוספת של מחירי הלחם שבפיקוח, בשיעור של 4.38%. גם אז הוחלט בעקבות התערבות השרה לשעבר דליה איציק שלא להעלות את מחירי הלחם האחיד והלחם הלבן הלא פרוסים, ולהעלות את מחירי הלחם הלבן והלחם האחיד הפרוסים בשיעור גבוה שיביא להעלאה של מחירי הלחם שבפיקוח בשיעור ממוצע של 4.38%. על פי החלטה זו נתנה המפקחת באותו חודש היתר להעלות את מחירי הלחם שבפיקוח בשיעורים האלה: מחירי הלחם הלבן הפרוס הועלה ב-5.74%; מחירי הלחם האחיד הפרוס הועלה ב-6.1%; מחיר החלה הועלה ב-5.1%, ואילו מחירי הלחם האחיד והלחם הלבן שאינם פרוסים לא הועלו.

4. משרד מבקר המדינה בחן את ההיבטים הכלכליים והמשפטיים בהחלטות השרים שהוזכרו לעיל, והעלה כדלהלן:

(א) כאמור, מדצמבר 1999 חל על מחירי הלחם פיקוח לפי פרק ו'. מהוראות פרק זה נראה שאין לשר הממונה על המשרד או לוועדת המחירים סמכות להתיר העלאת מחיר בשיעור גדול מהשיעור המבוקש, כפי שפעלו השרים והמפקחת לגבי עדכון מחירי הלחם הפרוס.

(ב) כאמור, ועדת המחירים קבעה ופרסמה ב"רשומות" את דבר קיומן של אמות מידה לבחינת הצורך בעדכון מחירים. מעין באמות המידה עולה שהמפתח לעדכון מחירים הוא כלכלי גרידא: השינויים בעלויות של ייצור המוצר וברווחיות שלו. לפיכך שינוי מחירים משיקולים שאינם כלכליים גרידא אינו תואם את אמות המידה האמורות.

(ג) החלטות השרים האמורים הן למעשה מתן היתר למאפיות להעלות מחיר של סוגי לחם מסוימים בשיעור גבוה מהנדרש כדי שהצרננים של סוגי הלחם האלה יסבסדו בסבסוד צולב את מחירי הלחם האחיד והלחם הלבן הלא פרוסים ולא יהיה צורך להעלות מחירים אלה. סבסוד, בין רגיל ובין צולב, יוצר עיוות כלכלי. לדוגמה, בשנים שהמדינה סבסדה מתקציבה את מחירי הלחם, האבסת בהמות בלחם המסובסד הייתה כדאית יותר מהאבסתן במזון המיועד לבהמות בעל אותו ערך תזונתי.

הצרננים הגדולים של הלחם הפרוס, ולכן גם המסבסדים הגדולים של הלחם האחיד והלחם הלבן שאינם פרוסים, הם גופים ממשלתיים ומוסדות ציבור: צה"ל, שירות בתי הסוהר, בתי חולים, בתי אבות, מוסדות חינוך ודומיהם. גופים אלה ממומנים ישירות או בעקיפין מתקציב המדינה, ומכאן שבסופו של דבר תקציב המדינה הוא שנושא בעול הסובסידיה הזאת.

מאחר שגדול הצרכנים של הלחם הפרוס הוא צה"ל, עשה משרד מבקר המדינה תחשיב של ההוצאה הנוספת שנגרמה לצה"ל בעל כורחו מהעלאת מחיר הלחם הפרוס בשיעור גבוה מן הנדרש על פי עליית התשומות. מהתחשיב עלה שבפרק זמן של כשלוש שנים (מיוני 2000 עד סוף אוגוסט 2003) נגרמה לצה"ל מההעלאות של מחירי הלחם הפרוס הוצאה נוספת בסכום של כ-6.5 מיליון ש"ח במחירים שוטפים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין חולק על כך שבסמכות השרים לפעול למימוש מדיניותם החברתית, בכלל זה לסבסד מוצר כמו לחם אף שיש בכך עיוות כלכלי. אולם סבסוד כזה צריך להיות מפורש וישיר, דהיינו על השרים לדאוג שבחוק התקציב ייכלל סעיף תקציבי שייעודו סבסוד מחיר הלחם, כפי שהיה בעבר. חוק הפיקוח אינו האמצעי המתאים לגרום לחלק אחד של האוכלוסייה לסבסד חלק אחר, שכן על פי חוק זה נקבע מנגנון כלכלי קבוע לעדכון מחירים, שאינו מאפשר בחינת שיקולים חברתיים. זאת ועוד, בהחלטת השרים על הסבסוד הצולב גלומה הנחה בסיסית שהשכבות החלשות הן הצרכניות העיקריות של לחם אחיד ולחם לבן שאינם פרוסים. לדעת משרד מבקר המדינה, הנחה זו ראוי שתסמוך על נתונים בדוקים בדבר נהגי צריכת סוגי הלחם הנ"ל של שכבות האוכלוסייה השונות, וזאת בנוסף לאמור לעיל.

משרד התמ"ת הודיע בתשובתו כי הוא מודע לעיוות שנוצר במחירי הלחם וידאג לתקנו בעת עדכון המחירים האלה.⁶

5. באפריל 2003 ירד מחיר הקמח בשיעור של 6.4%, ועקב כך נדרש ביוני אותה שנה להפחית את מחיר הלחם. בתחילת אותו חודש כתבה המפקחת למנכ"ל המשרד כי על פי תחשיבים שנעשו יש להפחית את מחיר הלחם ב-3.23%. היא הדגישה כי היות שבשנתיים האחרונות עליית מחירי הלחם באה לידי ביטוי במחירי הלחמים הפרוסים והחלות, נוצר פער לא סביר בין מחירי הלחם הפרוס למחירי הלחם הלא פרוס, ולכן יש להפחית את מחירי הלחם הפרוס; כאמור, הפחתת מחירים נעשית בצו בחתימת השרים. עד מועד סיום הביקורת לא הופחתו מחירי הלחם הפרוס.

6. בבדיקת המחיר של תשומות הקמח שנעשתה ביוני 2003; התברר, כי יש להפחית את מחיר הקמח ב-8.78%, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2003, לא הופחת מחיר הקמח.

המשרד הסביר בתשובתו כי מחיר הקמח ירד מדצמבר 2002 עד אפריל 2003; ביוני 2003 היה מקום להפחית את מחירו ב-8.78%, אולם במהלך הדיונים בעניין זה עם בעלי טחנות הקמח הם טענו שמצבם קשה; ובינתיים, בספטמבר 2003, החלה להסתמן מגמה של עלייה במחיר החיטה. לדעת משרד מבקר המדינה, את טענות בעלי טחנות הקמח על מצבם היה אפשר לבחון בבדיקת רווחיות, ובינתיים, וללא קשר לכך, היה על המשרד להפחית את מחיר הקמח כמתחייב מהירידות השוטפות במחיר סל התשומות.

6 ב-8.2.04, לאחר שמבקר המדינה השלים הכנת פרק זה, חתמה המפקחת על המחירים על היתר להעלאת מחירי הלחם בשיעור של 14.18% בממוצע.

הפיקוח על מחירי הפסטה

על מחירי אטריות ומוצרי פסטה מתוצרת חברה לייצור מזון (להלן - חברה א') מוטל פיקוח לפי פרק ו'. במהלך שנת 2002, בעת כהונתה של השרה דליה איציק במשרד, הועלה פעמיים הצורך לייקר את מחירי הפסטה עקב עליית מחירי התשומות. בשתי פעמים אלה החליטה השרה שמחירי המקרוני והספגטי לא יועלו, ואילו מחירי האטריות והפתיתים יועלו בשיעור גבוה מהנדרש באופן שהעלאה הממוצעת תהיה בשיעור הנדרש. להלן הפרטים:

1. (א) ביוני 2002 נעשה במשרד תחשיב, ולפיו היה מקום להעלות את מחיר הפסטה ב-5.25%; וביוני אותה שנה ביקשה המפקחת את אישור השרה להעלאה המתבקשת. באוגוסט 2002 נעשה תחשיב חדש, ולפיו נדרשה העלאה של מחיר הפסטה בשיעור כולל של 6.65%. בדיון שהתקיים בתחילת ספטמבר אותה שנה אצל השרה בהשתתפות מנכ"ל המשרד, המפקחת ומנכ"ל חברה א' נאמר כי "במטרה לא לפגוע באוכלוסייה נזקקת הוחלט לא להעלות את מחירי הספגטי שהינה מוצר הבסיסי ביותר במוצרי פסטה". עוד הוחלט באותו דיון שמחירי האטריות והפתיתים לסוגיהם יועלו ב-8.13% במקום ב-6.65%. העלאה זו נועדה להביא לסבסוד צולב של מחיר הספגטי.

(ב) באוקטובר 2002 הגישה חברה א' בקשה להעלות ב-3.89% את מחירי מוצריה, לרבות ספגטי ומקרוני, כפי שהתבקש מהשינויים במחירי תשומותיה. בתחילת נובמבר אותה שנה נתנה המפקחת היתר להעלות את מחיר האטריות והפתיתים ב-4.76%, דהיינו בשיעור גדול מזה שביקשה החברה, ואילו מחירי הספגטי והמקרוני שוב לא הועלו.

העלאת מחיר הפתיתים והאטריות בשיעור גבוה מהנדרש אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם אמות המידה לבחינת הצורך בעדכון מחירים ויוצרת סבסוד צולב בין מחירי הפתיתים והאטריות ובין מחירי המקרוני והספגטי; סבסוד מחירים ראוי שיהיה מפורש וישיר; ומכל מקום שיתבסס על נתונים בדוקים בדבר ניהוגי הצריכה.

המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בעדכונים שיעשה בעתיד במחירי הפסטה הוא ישאף לתקן את העיוות האמור. עוד ציין המשרד בתשובתו, כי הרשות להגבלים עסקיים בודקת את הצורך בפיקוח על מחירי הפסטה, לאחר שהוברר כי ייצור הפסטה עבר לחו"ל והופסק מרבית ייצורה בארץ. בתשובת חברה א' מדצמבר 2003 נאמר, ש"תיקוני המחיר הדיפרנציאליים... נכפו עלינו בניגוד לרצוננו".

2. בבדיקת מחירי התשומות של הפסטה שנעשתה ביוני 2003 התברר שנדרשת הפחתה של 3.82% במחירים אלה. עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2003) לא הסתיימו הדיונים בעניין ולא הופחתו מחירי הפסטה. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא הוחלט להסיר את הפיקוח על מחירי הפסטה, על המשרד לפעול לעדכון את המחירים בהתאם לאמות המידה שקבע.

בדיקת רווחיות של חברות שמחירהן בפיקוח לשם עדכון בסיסי של המחירים

כאמור, הפיקוח על המחירים נועד, בין היתר, למנוע רווחי יתר מחברות הפועלות בשוק שאין בו תחרות מספקת. משרד התמ"ת מעוניין להבטיח באמצעות הפיקוח הן את האינטרסים של המשקיע והיצרן והן את האינטרסים של הצרכן. דהיינו שהתשואה למי שמשקיע בחברה שמחירי מוצריה בפיקוח תהיה דומה לתשואה מהשקעות אחרות בעלות מידת סיכון דומה הנעשות בסביבה תחרותית.

כדי להבטיח שהעדכונים השוטפים במחירי מוצרים שבפיקוח שהמשרד מאשר לחברות ימנעו מהן רווחי יתר אך גם לא יגרמו להן הפסדים, פיתח פרופ' סוארי עבור המשרד בשנת 1996 מתכונת לבדיקת הרווחיות של חברות המייצרות מוצרים שבפיקוח. הבדיקה נעשית על פי מערך החשבונות והדוחות הכספיים של החברות, ולפי תוצאותיה נעשה עדכון בסיסי של מחיריהן. כאמור, בבדיקת הרווחיות מודדים את שיעור התשואה של החברה מהנכסים הפעילים שלה ושיעור זה משווה לשיעור תשואה נורמטיבית שנקבע מראש. אם לפי החישוב שיעור התשואה שהשיגה החברה גדול משיעור התשואה הנורמטיבית, מפחית המפקח את מחיר המוצר המפוקח בהתאם לכך; ואם שיעור התשואה שהשיגה החברה נמוך משיעור התשואה הנורמטיבית, מאשר המפקח להעלות את המחיר כדי שתשואת החברה תגיע לתשואה הנורמטיבית. בעת הביקורת היה שיעור התשואה הנורמטיבית למוצרים שבפיקוח המשרד מ-4% עד 14%.

1. לפי סעיף 29 לחוק "השרים רשאים לקבוע בצו כי מי שחל עליו צו [לפי פרק ה']... או מי שחל עליו פרק ו' ידווח למפקח אחת לשנה על רווחיותו". על פי אמות המידה לבחינת הצורך בשינוי מחירים, חברה שמוצריה נמצאים בפיקוח חייבת, לפי דרישת המפקח, להגיש עד תום שישנה חודשים מגמר שנת המאזן דוח בדיקת רווחיות. עוד נקבע באמות המידה כי חברה שלא הגישה במועד שנקבע את כל הנתונים הנדרשים לעדכון הבסיסי - לא יידונו בקשותיה לעדכון שוטף. בהיעדר קביעה בצו או דרישה מאת המפקח, לא חלה על חברה חובה לדווח על רווחיותה.

תדירות בדיקת הרווחיות נקבעת בהתאם להערכת המינהל לסחר פנים שבמשרד באשר להצטברות רווחי יתר בחברות שמוצריהן בפיקוח. הביקורת העלתה שש חברות שלא נעשתה אצלן בדיקת רווחיות במשך שלוש עד חמש שנים רצופות.

המשרד עושה בדיקת רווחיות לחברות לפי בקשתן, אולם הוא אינו דורש מהן דיווח שוטף כלשהו על רווחיותן, והמנגנון שקבע אינו מעודד אותן לעשות כן: אם שיעור התשואה שלהן גבוה מהשיעור המרבי של התשואה הנורמטיבית, אין להן כל עניין לפנות אל המשרד בבקשה שתיעשה להן בדיקת רווחיות. כל עוד אין למשרד אינדיקציה לכך שחברה צוברת רווחי יתר, יתאפשר לחברה להמשיך לגבות מחיר גבוה מציבור הצרכנים. כתוצאה מכך אין איזון בין תפקודו של המשרד כגורם מגיב ובין תפקודו כגורם יוזם.

2. עוד העלתה הביקורת, כי גם כאשר נדרשו חברות לדווח על רווחיותן, הן נמנעו מלהגיש את דוחותיהן הכספיים או חומר אחר הדרוש לבדיקת רווחיותן, וכי המשרד לא פעל למניעת התופעה. להלן שתי דוגמאות לטיפולו של המשרד בחברות שאינן מדווחות על רווחיותן לו לפי דרישת המפקח:

(א) על מחיר המוצר של חברה ב' חל פיקוח לפי פרק ו' מאחר שיש לה מונופול בייצורו. בסוף שנת 1998 נדרשה החברה להמציא למשרד נתונים לשם בדיקת רווחיותה לשנת 1997. ממכתב של רואה החשבון מטעם המשרד מינואר 1999 עולה, כי החברה לא מסרה למשרד את הנתונים הדרושים, ובסופו של דבר ויתר המשרד על הבדיקה לשנת 1997. באפריל 1999 ביקש המשרד

מהחברה למסור לו עד יולי אותה שנה נתונים לשם בדיקת רווחיותה לשנת 1998, ואולם באוקטובר 1999 ביקשה ממנו החברה לדחות את מועד מסירת הנתונים עד אמצע דצמבר. באפריל 2000, בעקבות פגישה עם נציגי החברה, הודיע המשרד לחברה שהוא מבטל את דרישתו לקבל ממנה נתונים לשם בדיקת רווחיותה לשנת 1998, ודרש ממנה לקבל נתונים לשנת 1999.

במאי 2000 פנתה חברה ב' אל המשרד וביקשה ממנו לבטל את דרישתו מאפריל אותה שנה לבדיקת רווחיות לשנת 1999; בספטמבר 2001 ביקשה החברה לבטל את הבדיקה לשנת 2000; ובפברואר 2003 ביקשה לבטל את הבדיקה לשנת 2001. בכל אחת משלוש הבקשות האלה ציינה החברה, שנגרמים לה הפסדים בשל יבוא מתחרה, והמשרד ויתר על דרישתו בשל הפסדי החברה על פי מאזניה. לדעת משרד מבקר המדינה, טענת החברה שיש לה הפסדים אינה יכולה לשמש הצדקה לויתור על בדיקת רווחיותה; אדרבא, הטענה מדגישה את הצורך בבדיקה כזאת, שהיא מעמיקה יותר מתוצאות המאזנים. ותאפשר למשרד לבדוק את אמיתות הטענה.

(ב) באוקטובר 1999 פנה המשרד אל איגוד טחנות הקמח (להלן - האיגוד) בבקשה למסור לו דוחות כספיים של שלוש טחנות שייבחרו במדגם בידי המשרד לשם בדיקת רווחיותן לשנת 1998. האיגוד לא השיב, והמשרד שלח לו תזכורת בתחילת ינואר 2000 אך גם הפעם לא התקבלה תגובה מהאיגוד. בספטמבר 2000 ביקש המשרד מהאיגוד שוב למסור לו את הנתונים האמורים, הפעם לבדיקת רווחיות לשנת 1999. האיגוד השיב בנובמבר 2000 שבידיו נתונים של שתי טחנות בלבד והוא מבקש שהמשרד ישיג נתונים על טחנה נוספת שאינה חברה באיגוד. המשרד עמד על דרישתו בנימוק שכבר שנים מספר לא נעשתה בדיקת רווחיות לטחנות הקמח, אך גם לאחר תזכורת נוספת לא נענה. בינואר 2001 הודיע המשרד לאיגוד שיוותר על דרישתו לבדיקת רווחיות לשנת 1998, אך לא יוכל לדחות את הגשת הדוחות לשנת 1999. בסופו של דבר נעשתה בדיקת רווחיות לשתי טחנות במקום שלוש, כנדרש לפי מסמכי המשרד כדי לבדוק כיאות את רווחיות הענף. מהדוח על תוצאות הבדיקה, שהוגש למשרד ביוני 2001, עולה כי אין צורך לתקן את מחיר הקמח.

לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי שהמשרד יקבע את התדירות שבה על כל החברות שמחירי מוצריהן בפיקוח לדווח על רווחיותן. הדבר יאפשר עדכון בסיסי בזמן אמתי של מחירי מוצרים שחל עליהם פיקוח לפי פרק ה' וכן עדכון של מחירים שחל עליהם פיקוח לפי פרק ו', בכלל זה הפחתת מחירים (אם יתוקן החוק והמפקח יוסמך לכך - כפי שהומלץ לעיל) כל אימת שהדבר יידרש על פי תוצאות בדיקת הרווחיות.

משרד התמ"ת חלק על המלצת משרד מבקר המדינה וטען בתשובתו שאינו יכול לעשות בדיקות רווחיות לכל החברות שמחיריהן בפיקוח משום שעלות הבדיקות גבוהה ותקציבו מצומצם. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת כי חברה שרווחיותה פחתה בשל הפיקוח על מחיריה דואגת לאינטרסים שלה ודורשת מיד בדיקת רווחיות והעלאת מחירים; וכי תפקיד המשרד לדאוג לאינטרסים של הציבור על ידי מניעת רווחיות יתר של חברות, וכדי למלא כראוי את תפקידו עליו לבדוק בתדירות גבוהה יותר את החברות שיש חשש כי הן נהנות מרווחי יתר.

יישום המסקנות המתחייבות מדוחות הרווחיות

1. על תעריפי הבדיקות שעושה מכון התקנים הישראלי (להלן - המכון) חל פיקוח לפי פרק ו'. מבקר המדינה העיר בעבר⁷ כי יש במכון סבסוד צולב, שבו רווחי המכון מבדיקות בתחומים שיש לו בלעדיות בהם מסבסדים את הבדיקות בתחומים שיש לו בהם מתחרים. לפיכך, אף שבעקבות בדיקות רווחיות שנעשות למכון מאשר לו המפקח שיעור תשואה על הנכסים הפעילים שאינו חורג בממוצע מהשיעור המרבי של התשואה הנורמטיבית - בתחומי הפעילות שבהם יש למכון בלעדיות יש לו רווחי יתר. רווחים אלה יהיה אפשר לגלות ולהקטין לשיעור הראוי רק על ידי פיקוח דיפרנציאלי. רואה החשבון שעשה במכון בדיקות רווחיות בשנת 1995 ציין, כי עקב האמור לעיל בדיקת שיעור התשואה שיש למכון מנכסיו הפעילים אינה מאפשרת פיקוח נאות על מחירי הבדיקות שהוא עושה.

בתשובת משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2001 הודיע מנכ"ל המשרד כי ישקול להסיר את הפיקוח על מחירי הבדיקות שגובה המכון בתחומי פעילות שבהם יש לו מתחרים, ולרכז את הפיקוח בתחומי פעילות שיש לו בלעדיות בהם.

בדיקה חוזרת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2003 העלתה, שכל המחירים שהמכון גובה בעד בדיקות עדיין בפיקוח, ואין פיקוח דיפרנציאלי על מחיריו. הבדיקה האחרונה של רווחיות המכון נעשתה בינואר 2003 על פי דוחותיו הכספיים לשנת 2001; בדיקה זו עדיין חלה על כלל פעילות המכון ללא הבחנה בין תחומי הפעילות שבהם יש למכון בלעדיות לבין התחומים שבהם יש לו מתחרים.

2. על מחירי חומר גלם המשמש בענף הבנייה (להלן - חומר הגלם) חל פיקוח לפי פרק ה'. את חומר הגלם מייצרת בארץ חברה שיש לה מונופול בתחום זה (להלן - חברה ג'). ביולי 1998 הגישה חברה לייעוץ לכללי דוח למשרד האוצר בדבר בניית מנגנון פיקוח חדש על מחיר חומר הגלם. בדוח צוין כי מחירי חומר הגלם במחירון של חברה ג' מיוני 1998 היו נמוכים ב-7% בממוצע מהמחיר המרבי שנקבע בצו בידי השרים, והמחירים שגבתה החברה בפועל בעד סוגי חומר הגלם באותו מועד היו נמוכים בכ-9% בממוצע מהמחיר המרבי; והומלץ לקבוע מסלול להפחתה מדורגת של מחיריו במהלך כמה שנים.

בעקבות המלצה של אגף התקציבים שבמשרד האוצר ושל ועדת המחירים הוציאו השרים צו בסוף אוגוסט 1998, ובו נקבע למחירי חומר הגלם מסלול הפחתה חמש-שנתי (1.7.98-1.7.02). בצו נקבע כי המפקח על המחירים יפרסם ב"רשומות" ובשני עיתונים הודעה על שינוי הסכומים שייעשה באחד ביולי של כל אחת מחמש השנים האמורות או בעקבות שינוי במחירי סל התשומות שנעשה אחת לחצי שנה או כשחל בהם שינוי של 3%, במועד המוקדם מביניהם. באותו יום גם הוציאו השרים צו הקובע, בין היתר, שעל חברה ג' לדווח למפקח אחת לשנה על רווחיותה.

(א) נמצא, שבמשך חמש השנים האמורות לא דרש המשרד מחברה ג' לדווח על רווחיותה. יצוין, שהחברה החלה לעבוד בשיטה טכנולוגית אחרת, ולכן השתנה סל התשומות שלה. עדכון מחירי החברה נעשה על פי סל תשומות ישן, שכאמור כבר אינו רלוונטי.

(ב) בסוף יוני 2000 קיבלה חברה ג' היתר להעלות את מחירי חומר הגלם ב-13%. ואולם לא זו בלבד שהחברה לא העלתה את המחירים, אלא היא אף הורידה אותם בשיעור של כ-2%; הדבר מוכיח שהפיקוח על מחירים אלה לא היה אפקטיבי, ומחזק את נחיצות בדיקת הרווחיות. התברר, שהיבוא המתחרה הוא שגרם לחברה ג' למכור את חומר הגלם במחיר נמוך מהמחיר שבפיקוח; כך עלה גם מחקירה שעשה הממונה על היטלי סחר ביוני 2002.

(ג) בשנים 1998-2003 הוציאה המפקחת הודעות על מחירי חומר הגלם על פי הצו של השרים. בצו נקבע, שמחיר המוצר, שכאמור חל עליו פיקוח לפי פרק ה', יעודכן על פי פרק ו' באמצעות המפקחת על המחירים ולא באמצעות השרים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה לבחון את האפשרות להחיל על מחירי חומר הגלם פיקוח לפי פרק ו' כדי לאפשר למפקחת לפקח עליהם ישירות, כפי שנעשה ממילא על פי הוראות הצו.



ראוי שמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה יבדוק מחדש לגבי כל המוצרים והשירותים שבפיקוח, אם עדיין מתקיימים לגביהם התנאים להחלת הפיקוח על פי חוק; הדבר יאפשר למשרד למקד את מאמצי הפיקוח במוצרים שבהם הדבר נחוץ לרווחת הציבור.

ראוי גם שהמשרד ישקול לפשט את התהליך של הורדת המחירים הנתונים לפיקוח לפי פרק ו' לחוק, באמצעות הצעה לתיקון החוק.

פעולות אלה עשויות לסייע למשרד לייעל את הפיקוח ולהגביר את הבקרה על דוחות רווחיות בתדירות שהוא יקבע. בדיקת רווחיות בתדירות המתאימה תאפשר לעשות עדכון בסיסי של מחירי מוצרים שחל עליהם פיקוח לפי פרק ה', וכן של מחירים שחל עליהם פיקוח לפי פרק ו', בהתאם לאמות המידה שקבע המשרד.