

המועצה הישראלית לצרכנות



7 בנובמבר 2010

ל' חשון תשע"א

לכבוד

ח"כ יואל חסון

יו"ר הועדה לענייני ביקורת המדינה

במייל: ybikoret@knesset.org.il

כנסת ישראל

שלום רב,

הנדון: עמדת המועצה לצרכנות בעניין הפיקוח על מחירי מוצרי חלב בסיסיים

הנני מתכבד להגיש בזאת את עמדת המועצה הישראלית לצרכנות בעניין התייקרות מוצרי החלב שיצאו מפיקוח, והתייקרות מוצרי החלב בכלל, לקראת הדיון שיתקיים ביום 8.11.10 בוועדה לענייני ביקורת המדינה:

כללי

1. גל התייקרויות של מוצרי החלב בתקופה האחרונה, והצהרת משרד התמ"ת לפיה יש להסיר את הפיקוח על המחירים של מוצרים נוספים מעלה לסדר היום את השאלה האם קיימת תחרות מספקת בתחום מוצרי החלב באופן שמצדיק את מדיניות הממשלה ביחס לסוגיית פיקוח המחירים.

2. המחלבות הודיעו על ההתייקרות הצפויה במוצרי החלב הלא מפוקחים. בין המוצרים שמחירים צפוי לעלות נכללים גם מוצרים שמחירים מפוקח. מדיניות משרדי הממשלה, מזה שנים היא לצמצם תת הפיקוח על מחירי המצרכים והשירותים. מדיניות זו הביאה להוצאתם של מוצרים בסיסיים רבים מפיקוח בשנים האחרונות. ההנחה "הצרכנית" בהליך הסרת הפיקוח הייתה כי הצרכנים לא ייפגעו ממהלך זה כיון שהמחיר שיקבע באמצעות התחרות וכוחות השוק יהיה דומה למחיר המפוקח ואף עשוי להיות אף נמוך ממנו. דומה כי כעת האמת טופחת על פני חסידי תיאוריה זו כאשר מחירי המוצרים נוסקים לאחר הסרת הפיקוח מהם. כך למשל עולה מתוצאות מחקר שהזמינה המועצה לצרכנות המצביע על כך כי מהלך של הסרת פיקוח מחירים ממוצרים בסיסיים הביא להתייקרות חדה של מחירי אותם המוצרים וללא הצדקה כלכלית. לפיכך, המועצה לצרכנות קוראת למשרדי הממשלה הממונים על פיקוח המחירים להימנע מהסרת הפיקוח ממוצרים נוספים, כל עוד לא יתקיימו התנאים בשוק לתחרות חופשית אשר תימנע העלאת מחירים פרועה. זאת ועוד לאור ממצאי המחקר לגבי העלאת המחיר של מוצרים שהוסר מהם הפיקוח יש לשקול להחזיר מוצרים לפיקוח.

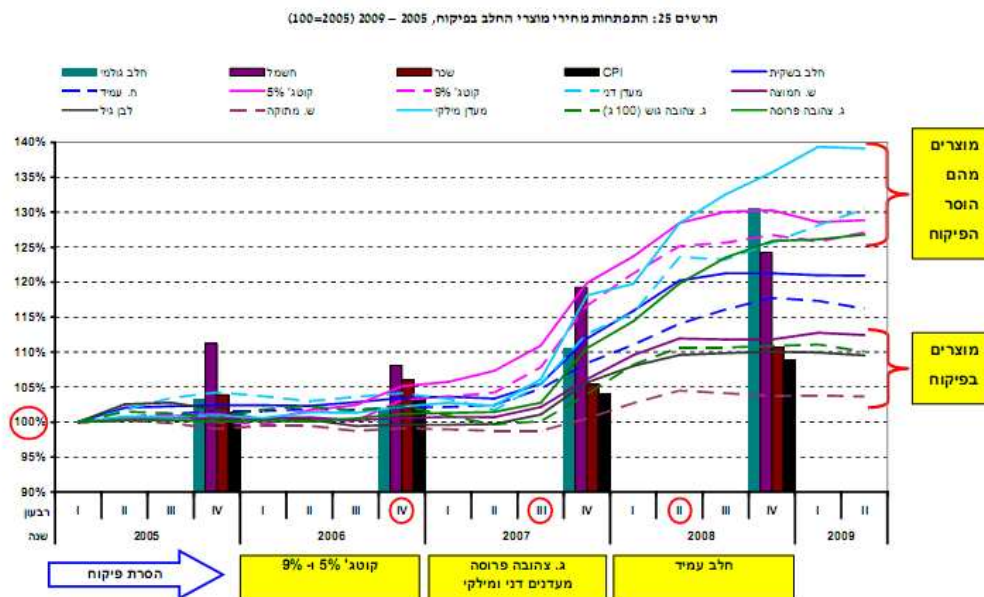
מחקר "אפלייד אקונומיקה" בעניין פיקוח על מחירים

3. מחקר כלכלי שבוצע עבור המועצה הישראלית לצרכנות על ידי א.ג.פ אפלייד אקונומיקס בע"מ בנושא פיקוח על מחירים בישראל, ניתח את ההשפעה על הצרכנים של הסרת הפיקוח המחירים של מוצרים בשווקים שונים. בין היתר בוצע ניתוח לגבי שוק החלב ומוצרי חלב, ולהלן מסקנותיו:

המועצה הישראלית לצרכנות

- איננו סבורים שיהיה נכון להסיר לאלתר את הפיקוח ממוצרי חלב נוספים.
 - מומלץ לבחון את מידת התחרות בשוק החלב. מידת ההתאמה של מחירי מוצרי החלב לשינוי חומר הגלם כלומר התאמת מחיר המוצרים במקרה וחומרי הגלם מתייקרים או מוזלים עשויה להיות אינדקטור חשוב למידת התחרות בשוק החלב.
 - בגלל מאפייני הביקוש למוצרי חלב ומאפייני ההיצע ניתן לשער בסבירות גבוהה כי מחירי מוצרי החלב בישראל יעלו עם עליית רמת החיים.
4. להלן סקירה תמציתית של ממצאי המחקר :

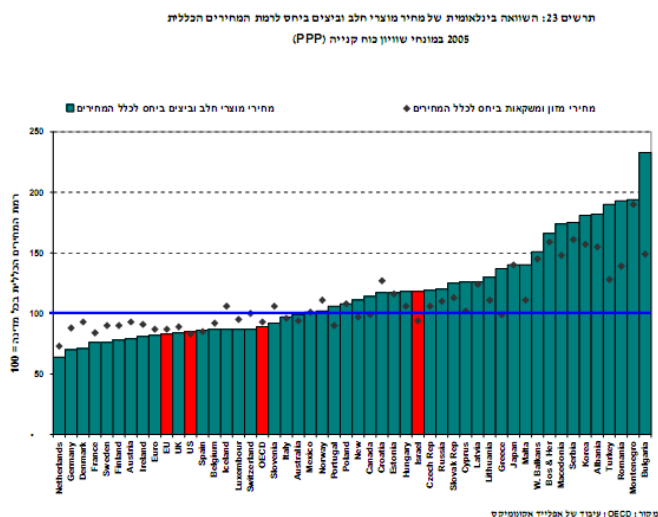
- במהלך שלוש וחצי שנים (משנת 2006 עד למחצית שנת 2009) שיעור התייקרות של מוצרי החלב שהוסר מהם הפיקוח היה גבוה ב 23% לעומת מוצרים שנשארו בפיקוח. שיעור ההתייקרות של המוצרים מהם הוסר הפיקוח עומד בממוצע על 34% לעומת שיעור ההתייקרות של מוצרים הנמצאים כיום בפיקוח העומד על 9% בלבד. בין מוצרי החלב מהם הוסר הפיקוח ניתן למנות את הקוטג' אשר התייקר ב 28% בממוצע, מעדן מילקי התייקר ב 39% ומעדן דני ב 30%. ברשימת מוצרי החלב, שנותרו בפיקוח נכללים המוצרים הבאים: שמנת מתוקה שהתייקרה ב 4%, לבן גיל שהתייקר ב 9% חמאה וגבינה צהובה גוש (100 ג') שהתייקרו ב 10% ושמנת חמוצה שהתייקרה ב 12%.



- שוק החלב ריכוזי מאוד: תנובה מהווה מונופול בתחום רכישת החלב הגולמי (חולשת על 90% משוק קליטת החלב) ושלוש מחלבות – תנובה טרה ושטראוס – קולטות 96% מהשוק בתחום העיבוד התעשייתי של החלב (הריכוזיות נמוכה יחסית בתחום הגבינות הצהובות והחלב הטרי באריזה קשיחה). בנוסף לא קיימת אלטרנטיבה אמיתית לחלק ממוצרי החלב לאור העובדה שמחירי המוצרים המיובאים גבוהים (בשל מיסים, עלויות שינוע גבוהות הכוללות תנאי קירור מיוחדים ועוד ..) ממחירי המוצרים המיוצרים בארץ.

המועצה הישראלית לצרכנות

- לחלק ממוצרי החלב שהוסר מהם הפיקוח וביניהם; גבינת קוטג' 9% ו-5%, גבינה קשה פרוסה גוש חלב וגלבוה, מעדן חלב בטעמים (דני) ומעדן חלב עם קצפת, וחלב עמיד 3%, אין תחלופה זולה, והדבר מאפשר לחברות הגדולות בשוק לנצל את כוח השוק העדיף שלהן אל מול זה של הצרכנים ולייקר את המחירים של המוצרים כמעט ללא הגבלה.
- בהשוואה בינלאומית¹, רמת מחירי מוצרי החלב והביצים בישראל גבוהה בכ-18% מרמת המחירים הכללית במשק, במונחים של התאמה לכוח קנייה (purchasing power parity), אחוז שהינו בין הגבוהים ביחס למדינות המפותחות. לעומת זאת, רמת מחירי מוצרי המזון בישראל נמוכה בכ-6% מרמת המחירים הכללית, אחוז התואם את הרמות הנפוצות במדינות המפותחות.



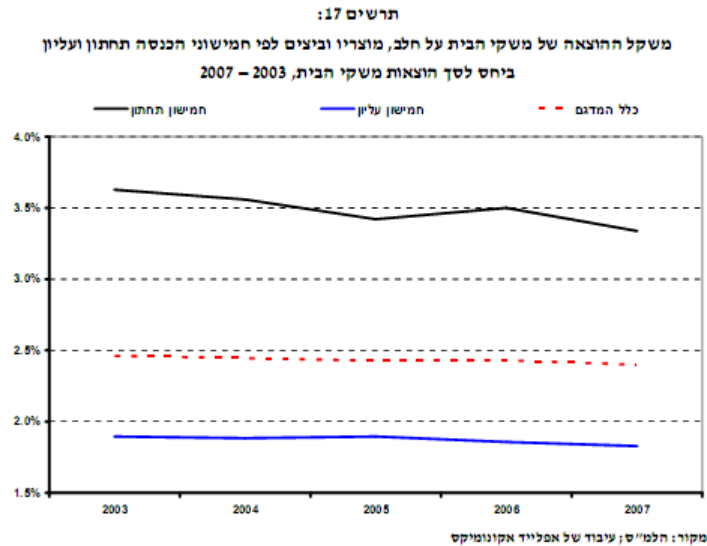
- ההשוואה מול מדינות אירופה לגבי שנים 1999-2009 מלמדת כי בשנים 1999-2003 עליות המחירים החדות לא היו ייחודיות לישראל שנמצאת בטווח הבינוני ביחס לעליות המחירים באירופה. לעומת זאת, בשנים 2004-2009, השנים בהם הוסר פיקוח המחירים ממוצרי החלב, עליות המחירים בישראל הן ברף עליון ביחס לעליות המחירים באירופה.
- בהשוואה בינלאומית של מחירי החלב הגולמי בין השנים 1999-2008, רמת מחירי החלב הגולמי בישראל גבוהה משמעותית ביחס לעולם. לדוגמה, בשנים 2007-2008 מחירי החלב הגולמי היו גבוהים בשיעור של 13% מאשר באירופה, גבוהים ב-26% יותר מאשר בארה"ב ו-64% יותר מאשר בניו-זילנד. המבנה הלא תחרותי של שוק החלב השפיע באופן משמעותי על מחירי החלב ומוצרי. מחיר החלב הגולמי הנמכר למחלבות אינו נתון לתחרות ונקבע על ידי מועצת החלב. במצב השוק הקיים נוצר הרושם כי המחלבות מעדיפות לגלגל את התייקרות החלב הגולמי על מוצרי החלב הנמכרים לצרכן מאשר לפעול להפחתת מחיר החלב הגולמי שגובות הרפתות, שכאמור מאוגדות במסגרת מועצת החלב.

¹ מחירים לשנת 2005

המועצה הישראלית לצרכנות



- שיעור ההוצאה של משקי הבית על חלב ומוצריו בתוך סך ההוצאה של משקי הבית, גבוה פי 2 בחמישון התחתון (3.3% בשנת 2007) לעומת החמישון העליון (1.8% בשנת 2007). עובדה זו מצביעה כי הנפגעים העיקריים מהעלאת של המחירים על מוצרי החלב הם האוכלוסיות המוחלשות.



- עליות מחירי מוצרי החלב הגבוהות יחסית בישראל לעומת שאר העולם נובעות ממצב השוק בתחום החלב ומכוח השוק ממנו נהנות יצרניות מוצרי החלב, ומגורמים נוספים ייחודיים לישראל כגון:

- (1) תהליך צמיחת הביקוש למוצרי חלב בעקבות צמיחת רמת החיים,
- (2) תלות בייבוא מספוא ועלויות הובלה,
- (3) התארגנות קולקטיבית מצד יצרני החלב הגולמי המגבילה את כוחם של המחלבות מולם.

סיכום – עמדת המועצה לצרכנות

5. המחקר לעיל מראה כי:
 - שיעור עליית המחירים במוצרי החלב מהם הוסר הפיקוח בשלוש השנים האחרונות היה גבוה יותר באופן משמעותי בהשוואה למוצרים שנותרו בפיקוח.
 - שיעור ההתייקרות של מוצרי החלב שהוסר מהם הפיקוח הוא גבוה משיעור התייקרות התשומות שהעיקרית בה היא החלב הגולמי.
 - מחיר החלב בממוצע בינלאומי גבוה בישראל ב 18% לעומת ה OECD.
 - מהירות התאמת המחיר של המוצרים מהם הוסר הפיקוח, לעליה במחיר תשומות הייצור במוצרים אלה היא גבוהה ממהירות ההתאמה במוצרים הנמצאים בפיקוח.
6. לאור האמור, עולה חשש לכך שהחברות הפועלות בתחום החלב מנצלות את כוח השוק שלהן, בשוק בו לא פועלים כללי התחרות החופשית, על מנת לייקר את מוצרי החלב. המחיר המפוקח מחושב על פי עלויות הייצור האספקה השל מוצר בתוספת רווח סביר. הסרת הפיקוח על המחירים מאפשרת לחברות לתמחר את מחיר המוצר ללא הגבלה. בשווקים

המועצה הישראלית לצרכנות

המתאפיינים בהיעדר תחרות כמו שוק מוצרי החלב, קיים חשש כי החברות ניצלו את היעדר היכולת של הצרכן להתמקח אל מול החברות במצב שוק זה על מנת לעלות מחירים.

7. ממצאי המחקר של המועצה לצרכנות, מצביעים על שיעור התייקרות גבוה ולא סביר לכאורה של מוצרי החלב אשר הוסר מהם הפיקוח בשנים 2006 ו' 2007 ועד לאמצע שנת 2009. ממצאי המחקר מצביעים, כי ההנחה שבבסיס ההחלטה להסיר את הפיקוח על מחירי מוצרי החלב, כי התחרות בשוק החלב תביא את רמת המחירים לרמה סבירה, היתה שגויה.

8. במצב דברים זה ועל מנת למנוע פגיעה נוספת ברווחת הצרכנים בכלל והצרכנים המוחלשים בפרט יש להפסיק את הסרת הפיקוח מהמוצרים שנותרו בפיקוח כל עוד לא מתקיימים התנאים אשר יאפשרו לכוחות השוק להעמיד את מוצרי החלב על רמה סבירה כלומר כל עוד לא מתקיימת תחרות אמיתית. זאת ועוד לאור העובדה כי המחיר של מוצרים אשר הוסר מהם הפיקוח התייקרו באופן לא סביר, יש לשקול את החזרתם למעגל המוצרים בפיקוח כי להבטיח הספקה של מוצרים בסיסיים לצרכנים במחירים סבירים ובאופן סדיר.

9. התייקרות מוצרי החלב בתום תהליך הסרת הפיקוח מעלה חשש כי הסרת פיקוח המחירים ממוצרים בסיסיים הועילה אך ורק לחברות הפועלות בתחום על מנת להגדיל את הרווחים שלהן ולא תרמה להתפתחות של תחרות שעשויה הייתה להוזיל מחירים. בהתאם, המועצה לצרכנות קוראת לממשלה לבחון את התחרות בשוק החלב ומוצרי החלב, ולשקול מחדש את מדיניותה לגבי הפיקוח על המחירים.

בכבוד רב,

אהוד פלג, עו"ד

מנכ"ל

המועצה הישראלית לצרכנות

המועצה הישראלית לצרכנות