

ירושלים, כ"ג אדר תשפ"א
07 מרץ 2021

לכבוד

מר דוד לפלר, מנהל כללי
משרד הכלכלה והתעשייה
רח' בנק ישראל 5
ירושלים 919502

מר עמיר פרץ, שר הכלכלה והתעשייה
משרד הכלכלה והתעשייה
רח' בנק ישראל 5
ירושלים 919502

בדוא"ל

שלום רב,

הנדון: קביעת מחיר מינימום בענף הלחם

סימוכין: מכתב השר מיום 25.2.2021, מכתב המנכ"ל מיום 21.2.2021; תכתובת דוא"ל מיום 3.3.2021

1. ביום 25.2.2021 קיבלנו את מכתב השר שבסימוכין ובו בקשה לקבל את ממצאי בדיקת הביניים שלי בעניין מחירי הזכיה במכרז משרד הביטחון (להלן המכרז).
2. ביום 21.2.2021 קיבלנו את מכתב המנכ"ל שבסימוכין ובו פורטה את הצעת המנכ"ל להטיל מחיר מינימום בסך 4.5 ש"ח על המחיר הסיטונאי – בין היצרן לקמעונאי של לחם האחיד הפרוס הכהה (להלן הלחם המפוקח). במקביל הוצע להפחית את המחיר המקסימאלי על הלחם המפוקח לצרכן ל-6.30 ש"ח לעומת 7.10 ש"ח שהוא מחירו המפוקח היום. במכתב נטען כי רשתות השיווק מוכרות כיום את הלחם המפוקח במחיר של 6.5 ש"ח ולכן מדובר בהוזלה של 20 אגורות שלהערכתכם מתבטאת בחיסכון של כ-30 מיליון ש"ח לציבור, בעוד מנגד הערכתכם שאימוץ ההצעה בדבר הטלת מחיר מינימום יעלה את ההוצאה הציבורית על הלחם שבפיקוח בכ-6 מיליון ש"ח.
3. מכתבי השר והמנכ"ל שבסימוכין הגיעו על רקע ישיבה שהתקיימה ביום 28.12.2020 בנוכחות מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, נציגי מאפיית דגנית-מרחבית (להלן מאפיית מרחבית), המפקח על המחירים ואנוכי, בה נדונה זכיית י. את א. ברמן בע"מ (להלן מאפיית ברמן) במכרז שפרסם משרד הביטחון.

י' מרכז 1000617921 מיום 27.10.2020 – בקשה להצעת מחיר 1000617921, מכרז לייצור ואספקת מוצרי מאפה בשיווק.

competition.gov.il

טלפון: 02-5458503/4

כתובת: יום ועולמו 4, תד 34281
ירושלים 9134102

פקס: 02-5458555

4. בישיבה טענו נציגי מאפיית מרחבית, כי הצעתה הזוכה במכרז של מאפיית ברמן נעשתה במחיר הפסדי ונמוך משמעותית מהמחיר המפוקח כיום, הכל במטרה לדחוק את מאפיית מרחבית. בפרט נטען על ידי נציגי מאפיית מרחבית, כי המחיר שהוצע על ידי מאפיית ברמן ללחם המפוקח במכרז הוא מחיר השווה או נמוך מ-3 ש"ח ובכך נמוך מעלות יצור המוצר שבפיקוח.
5. כפי שיוסבר להלן, בדיקה שערכה רשות התחרות (להלן הרשות) לימדה כי טענות מרחבית אינן נכונות. יתר על כן וחשוב מכך – העלאת מחיר הלחם המפוקח באמצעות קביעת מחיר מינימום על ידי ממשלת ישראל היא צעד חסר תקדים. עסקינן במוצר יסודי שבו קביעת מחיר מינימום תביא להעלאה ברורה במחירים ונזק צרכני. בפועל הצעד המוצע כמוהו ביצירת קרטל מחירים בחוק בין יצרניות הלחם והפגיעה שנוצרת מצעד זה ברורה וחד משמעית. הדברים חמורים במיוחד על רקע ההיסטוריה של המאפיות הגדולות בישראל אשר נתפסו בתיאום מחירים של הלחם בפיקוח והורשעו בעבירה חמורה זאת.²
6. במכתב המנכ"ל הנחתם, כי קביעת מחיר מינימום, בד בבד עם הוזלת מחיר המקסימום לצרכן תביא להוזלה של כ-20 אגורות מן המחיר הנגבה כיום.
7. מבדיקה אקראית שביצענו ביום ראשון, ה-21.2.2021 באתר פרייסז נמצא כי הלחם המפוקח מוצע למכירה במחיר נמוך משמעותית ממחיר הפיקוח היום ובמקומות מסוימים אף במחיר שהוא נמוך ממחיר המינימום הסיטונאי המוצע של 4.5 ש"ח, אשר יש להניח שיתווסף לו גם מרווח קמעונאי כלשהו. כך, למשל:
- א. לחם אחיד כהה פרוס מאפיה מרחבית קרית שמונה: יוחננוף (טבריה) 4.90 ש"ח – במכר ב-2.21 ש"ח מתחת למחיר המפוקח.
 - ב. לחם אחיד כהה פרוס מאפיית דגנית עין בר: יוחננוף (ירושלים) 4.90 ש"ח, יינות ביתן (אילת) 5.00 ש"ח – נמכרים ב-2.21 ש"ח ו-2.11 ש"ח בהתאמה מתחת למחיר המפוקח.
 - ג. לחם אחיד כהה פרוס מאפיית אחדות תל אביב: אושר עד (ירושלים) 4.50 ש"ח; אושר עד (בני ברק) 4.90 ש"ח; שפע ברכת השם (בית שמש) 4.90 ש"ח – נמכרים ב-2.61 ש"ח, ו-2.21 ש"ח בהתאמה מתחת למחיר המפוקח.
 - ד. לחם אחיד פרוס כהה אנג'ל: זול ובגדול (ירושלים) 3.90 ש"ח; אושר עד (בני ברק) 4.90 ש"ח – נמכרים ב-3.21 ש"ח ו-2.21 ש"ח בהתאמה מתחת למחיר המפוקח.
 - ה. לחם אחיד פרוס כהה (כללי): רשת זול ובגדול (ירושלים) 3.90 ש"ח; רשת ויקטורי (שהם) 4.62 ש"ח; אושר עד (ירושלים) 4.50 ש"ח – נמכרים ב-3.21 ש"ח, 2.49 ש"ח ו-2.61 ש"ח בהתאמה מתחת למחיר המפוקח.

² להברעות הדין בנושא ראה ת"פ (מחוזי י-ם) 28192-08-12 מדינת ישראל נ' אנגל ואח' (9.7.2015); ע"פ 1656/16 ישעיהו דוידוביץ נ' מדינת ישראל (20.3.2017) (להלן בהתאמה ת"פ אנג'ל ו-ע"פ דוידוביץ).

1. לחם אחיד פרוס כהה (רמי לוי): (נתניה, שילת ובית שמש) 4.90 ש"ח - נמכר ב-2.21 ש"ח מתחת למחיר המפוקח.
 2. לחם אחיד כהה פרוס דוידוביץ: שערי רווחה (ירושלים) 4.90 ש"ח, קשת טעמים (כרמיאל) 4.90 ש"ח - נמכרים ב-2.21 ש"ח מתחת למחיר המפוקח.
- בנוסף, ניתן היה לרכוש ביום זה לחם פרוס כהה (כללי) ברשת ויקטורי באופן מקוון (ארצי) במחיר 4.48 ש"ח.
- בדיקה אקראית נוספת שביצענו בזמן הכנתו של מכתב תשובה זה גילתה תמונה כללית דומה³.
8. המשמעות של מחירי הלחם המפוקח המוצגים לעיל, ממגוון רשתות ובאזורים גיאוגרפים שונים, היא שהצרכן הסופי נהנה מהתחרות בענף הלחם. התחרות באה לידי ביטוי בהוזלה משמעותית במחיר לצרכן של מחיר הלחם המפוקח, הנמכר במחיר נמוך בעשרות אחוזים מהמחיר המפוקח. אותם לקוחות הרובשים כיום את הלחם המפוקח צפויים להיפגע מקביעת מחירי מינימום באופן משמעותי.
 9. קביעת מחיר מינימום לקמעונאי (מחיר סיטונאי) שיעמוד על 4.5 ש"ח משמעותו קביעת מחיר מינימום לצרכן שיהיה גבוה מ-4.5 ש"ח. כך למשל, לצורך הדוגמה, קמעונאי המבקש להרוויח כ-10% מרווח ממחיר הקניה יקבע את מחיר הלחם האחיד הפרוס על כ-5 ש"ח.
 10. לפיכך בקביעת מחיר המינימום גלום פוטנציאל להעלאה משמעותית במחיר לצרכן. לא למותר לציין בהקשר זה כי העלאת מחיר הלחם בפיקוח לצרכן פוגעת, בראש ובראשונה, באוכלוסיות המוחלשות במדינת ישראל אשר נוטות לצרוך את הלחם המפוקח.⁴
 11. כעולה מן התמונה שלעיל, מנגנוני המיקוח שבין רשתות קמעונאיות לבין המאפיות מביאים להורדת מחירים ולפתות חלק מהורדת מחירים זאת היא הורדה שממנה נהנים הצרכנים באופן ישיר.
 12. זאת ועוד, קביעת מחירי מינימום נמוצע תגרום לעלייה במחירים שנאלץ השוק המוסדי לשלם עבור הלחם המפוקח. כפי שמשתקף ממרכז משרד הביטחון, הליך התייחור המרכזי מוביל לרכישת לחם מפוקח במחירים שנמוכים בעשרות אחוזים ממחיר הפיקוח. קביעת מחיר מינימום ללחם המפוקח תגרום לגופים כגון משרד הביטחון, שירות בתי הסוהר, בתי חולים, פנימיות וכיו"ב לעליית מחירים של עשרות אחוזים. עסקינן בגופים ציבוריים, אשר כספים המוצאים על ידם הם בספי ציבור.

³ לדוגמה, ביום שלישי, ה-2.3.2021 נמכר לחם אחיד כהה פרוס ברמן כדלהלן: מחסני השוק (נשר) 4.33 ש"ח, מחסני השוק (קריית אתא) 4.53 ש"ח, קו-אופ שופ (יבנה) 4.53 ש"ח, קו-אופ שופ (רחובות) 4.53 ש"ח, קו-אופ שופ (קריית יובל) 4.53 ש"ח.

⁴ שם, בע"פ דוידוביץ פס' 71 לפסק דינו של השופט דנציגר וכן פס' 2 לפסק דינו של השופט שוהם.

13. יתרה מכך, קביעת מחיר מינימום געדרת כל הצדקה.

ההצעה לקבוע מחיר מינימום על הלחם המפוקח עלתה בעקבות טענות מאפיית מרחבית כי המחיר בו זכתה מאפיית ברמן במכרז משרד הביטחון הוא הפסדי. לגישתכם, שכפי שעולה מתכתובת הדוא"ל שבסימוכין, עמדת ועדת הפיקוח על מחירי הלחם (להלן ועדת הפיקוח) היא שעלות יצור הלחם בפיקוח היא סביב 5 ₪.

14. בדיקת הרשות בנושא העלתה שאין כל יסוד לטענה שמדובר במחיר הפסד. נהפוך הוא. על בסיס ניתוח שעשתה ברמן לצורך המכרז, המחירים שהוצעו על ידה משקפים רווח משמעותי ביחס לעלות היצור.⁵

15. למעלה מן הצורך נציין, שבדיקת הרשות העלתה גם כי המכרז מורכב מסל מוצרים רחב, שמרביתם אינם בפיקוח, ובנוסף לעובדה שהלחם המפוקח נמכר ברווח, גם סל המוצרים המשווק במסגרת המכרז הוצע ברווח.

16. אנו סבורים שדי בכך כדי לשמוט את הקרקע תחת טענות מאפיית מרחבית במכרז. מן הנתונים שהוצגו לעיל עולה תמונה ברורה - קביעת מחירי מינימום ללחם המפוקח אינה נחוצה ותגרום לנזק לתחרות ולצרכן.

17. אך מעבר לטענותיה של מאפיית מרחבית, נראה שהממצאים של בדיקת הרשות משקפים פער משמעותי בין האופן שבו המאפיות עצמן מתמחרות את ייצור הלחם ובין האופן שבו התמחור נעשה על ידי ועדת הפיקוח. הפערים הם כה משמעותיים, עד שאנו סבורים שלא ניתן להתעלם מפער זה ויש לרדת לסיבותיו.

18. ברי כי קיומו של פער כה משמעותי בין האינדיקציה שיש בידנו ביחס לעלות יצור הלחם המפוקח לבין המידע שיש בידי ועדת הפיקוח - דורש בחינה מעמיקה ויסודית של המסד העובדתי הנמצא בידי ועדת הפיקוח.

19. אנו סבורים שהצטברות הממצאים על המחירים שבהם נמכר הלחם המפוקח לרשתות קמעונאיות, מחיר הלחם המפוקח במכרזים ציבוריים, ובעת גם הממצאים באשר לעלויות ייצור הלחם המפוקח מחזקים את הצורך הדחוף בבחינה מחודשת של מחיר הפיקוח על הלחם המפוקח.

⁵ הממצאים שהתקבלו במסגרת הבדיקה כללו מידע בדבר עלויות הייצור של הלחם המפוקח כולל שינוע והפצה. בממצאים אלו נמצא כי עלויות הייצור של הלחם המפוקח נמוכות בצורה משמעותית מהעלויות המיוחסות למוצר זה במסגרת הפיקוח על אותו מוצר.

21. ביטוי הרשות בענף הלחם מלמד על קושי בהסתמכות על מצגי המאפיות לעניין המחיר המפוקח.

בחודש מאי 2010 פתחה הרשות בחקירה בחשד לעבירות על חוק התחרות הבלבדית (דאז חוק

ההגבלים העסקיים) ועבירות נוספות שיוחסו למאפיית אנג'ל, למאפיית ברמן, דגנית עין בר תעשיות

מזון ואפיה שותפות מוגבלת, מאפיינת מרחבית ומאפיינת דוידוביץ (להלן יחדיו המאפיינת) ובנושא

משורה בהן (להלן נתייחס למעשים המיוחסים למאפיות כ-קרטל הלחם).

22. להלן יוצגו מספר מוצגים שהוגשו במסגרת בירור כתב האישום בפרשת קרטל הלחם הממתישים את

הפער בין מצגי המאפיות ביחס לעלויות הייצור, המחיר המפוקח, והמחיר המחרות.

23. המוצגים שיפורטו להלן הועברו במסגרת מכתבנו למשרד האוצר ולעדת הפיקוח על הממכרים ביום

24.7.2014

24. להלן תמצית המוצגים שנמסרו לוועדת הפיקוח על המחרים:

A document page where the text is completely obscured by thick, black horizontal redaction bars. The bars are of varying lengths and are stacked vertically, covering almost all text on the page. Only a small portion of the text at the bottom right is visible.

[REDACTED]

25. המאפיות לא הצליחו להוכיח טענות על מכירה במחירי הפסד גם במסגרת ההליך הפלילי שנוהל נגדם. במסגרת ההליך הפלילי שהתנהל בגין קרטל הלחם טענו המאפיות כי המבצע בדבר מכירת שלוש כיכרות לחם אחיד בעשרה ש"ח הוא הפסדי, בית המשפט המחוזי דחה את טענת המאפיות וקבע שמחיר הפיקוח (דאו) לא היה הפסדי, בין היתר, נוכח הראיות שהובאו על ידי הרשות במסגרת ההליך.⁶

26. בחודש מרץ 2017 אימץ בית המשפט העליון את קביעות בית המשפט המחוזי בעניין ודחה את טענת המאפיות כי מחיר הפיקוח הוא מחיר הפסדי:

"סומך אני את ידי על קביעת בית המשפט המחוזי לפיה קיים טעם לפגם, בלשון המעטה, בעובדה כי על אף טענות המערערים למחירי הפסד, נמנעו למעשה מלספק מידע קונקרטי מספק באשר לעלויות הייצור של לחמים מפוקחים וממילא לרווח או ההפסד שנבעו ממכירות אלה. סבורני כי יש לדחות בשתי ידיים טענות למחירי הפסד המבוססות על השוואה מופשטת של מחירי הלחמים

⁶ ר' ה"ש 2 לעיל, ת"פ אנג'ל ובפרט פס' 416 ו-449 לפסק דינו של השופט שחם.

למחיר הפיקוח, שעה שאין כל ספק כי בידי המערערים ראיות אשר לכל הדעות

היו תורמות תרומה חשובה לליבון סוגיה זו.⁷

27. בחודש מאי 2016, ובין היתר בעקבות מכתב הרשות מיולי 2014 נציגי הפיקוח על המחירים החליטו לבחון מחדש את הפיקוח על מוצרי הלחם, בין היתר באמצעות נציג מטעם הפיקוח ה"יורד לרצפת הייצור" של המאפיות ובוחן את העלויות לייצור מוצרי הלחם בפיקוח. על רקע הבחינה המחודשת שאיננה נסמכת על דוחות המאפיות, התקבלה החלטה להוריד בכ-20% את מחירי הלחם המפוקח, בכפוף לשימוע. הליך זה טרם הגיע לכדי סיום.

28. כיום, בחלוף כמעט 5 שנים ממועד הבחינה האחרון וחרף כל המאמצים להוריד את מחיר הלחם שבפיקוח – לא נראה כי הדבר נשא פרי.

29. תנאי השוק בישראל אינם תומכים בקביעת מחירי מינימום.

שוק הלחם שבפיקוח הוא שוק ריכוזי בו קיימות שלוש קבוצות: מאפיית שלמה א. אנג'ל בע"מ (להלן אנג'ל); מאפיית ברמן ומאפיית דוידוביץ ובניו בע"מ (להלן מאפיית דוידוביץ) – המחזיקים יחדיו בכ-90% מייצור הלחם המפוקח.⁸ מאפיית מרחבית היא חלק מקבוצת מאפיית דוידוביץ. ברי כי לא מדובר במאפיה קטנה אלא בגורם הנמצא בקשרי בעלות עם אחד משלושת השחקנים הגדולים והחזקים בתחום הלחם.

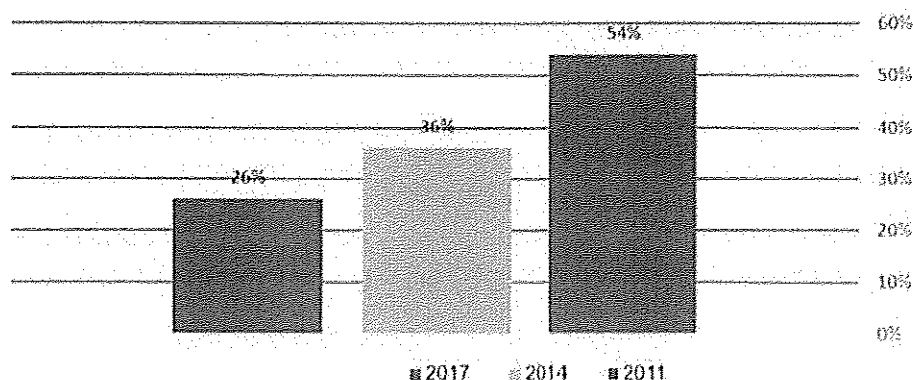
30. חרף פיקוח המחירים הקיים בישראל בענף הלחם, כבר כיום מחירי הלחם והדגנים בישראל גבוהים באופן משמעותי ממחירי הלחם במדינות ה-OECD במונחי כוח קנייה בפי שניתן להיווכח בתרשים 1 להלן.

⁷ ראו ה"ש 2 לעיל, ע"פ דוידוביץ, בפס' 77 לפסק דינו של השופט דנציגר.

⁸ ר' ה"ש 2 לעיל, ת"פ אנג'ל בפס' 335 לפסק דינו של השופט עודד שחם.

תרשים 1 – פערי המחירים במונחי כוח קנייה (PPP) בין ישראל לממוצע מדינות ה-OECD –

קטגוריית לחם ודגנים (באחוזים):⁹



31. מדוח ה-OECD עולה התמונה כי הפער בין ישראל למדינות ה-OECD רק הולך וגדל עם השנים. לפיכך, השלת מגבלה על יכולת המאפיות לתת הנחות ממחיר הפיקוח, תמנע מתן הנחות הנהוגות כיום, ברחבי הארץ וצפויה להביא עבור קהל לקוחות משמעותי להעלאת מחירים של הלחם שבפיקוח ובכך אף להחמיר את המגמה העולה מהשוואת המחירים בישראל למחירים במדינות ה-OECD.

32. קביעת מחיר מינימום בשוק בו המחירים גבוהים בהשוואה בין לאומית; קיימים בו שלושה שחקנים המחזיקים בכ-90 אחוז מן השוק; ושהתקיים בו קרטל בין אותם שחקנים בעבר, יוצרים חשש לפגיעה בתחרות ובצרכנים שהוא חמור שבעתיים.

33. סיכומם של דברים. בדיקת הרשות העלתה כי אין יסוד לטענות מרחבית בדבר מחיר הפסדי במכרז משרד הביטחון ונראה שהמצב הפוך – ההצעה הזוכה במכרז משקפת רווח משמעותי לזוכה.

34. בהתאם לאמור במכתב המנכ"ל, קיים טווח מחירים רחב בו נמכר הלחם המפוקח כיום. כפי שהוצג לעיל מוצרי המאפיות השונות משווקים, במקומות שונים, במחירים נמוכים משמעותית ממחיר הפיקוח לאורך השנים וגם כיום.

35. קביעת מחיר מינימום על ענף הלחם צפויה להעלות את מחיר הלחם לציבור, ולצמצם את התחרות בענף.

36. במסגרת הבדיקה ועל סמך הניסיון הנצבר של הרשות עם הענף, אנו סבורים שאין הצדקה לצעד חריג וחסר תקדים של השלת מחיר מינימום. להפך, בזכות כח המיקוח של הציבור, נגלית האמת.

⁹ מקור – אתר ה-OECD במרשחת – [/https://stats.oecd.org](https://stats.oecd.org) – ושם נתוני שנת 2011, שנת 2014 ושנת 2017 בטבלה 1.11.

המאפיות השונות משווקות את מוצריהן במחירים נמוכים משמעותית ממחיר הלחם המפוקח ואף במחיר נמוך ממחיר המינימום המוצע במכתב המנכ"ל שבסימוכין, ועדיין אינן מפסידות.

37. הממצאים העולים מבדיקת הרשות מלמדים על פער משמעותי בין העלות בפועל של ייצור לחם על ידי המאפיות לבין המחיר ללחם בפיקוח שנקבע על ידי ועדת הפיקוח. הפער הוא כה משמעותי, עד כי הוא מחייב בחינה של הסוגיה על מנת לרדת לעומק האמת ולהבין את העלויות האמיתיות של המאפיות. אנו ממליצים שוועדת הפיקוח תשקול בחינה מחודשת של מחיר הלחם בפיקוח. אנו סבורים כי יש בכוחה של בחינה כזאת ליישב את הסתירות ופערי המחירים בין הממצאים והמידע המוצגים במכתבנו לבין המידע והמצגים שמועברים לוועדת הפיקוח על ידי המאפיות, לרבות שענותיהן בדבר הפסדים שנגרמים להן במכירת הלחם המפוקח.

38. המידע המועבר אליכם במסגרת סעיפים 24.1 - 24.6 למכתב זה מועברים בהתאם להוראות פרק ט' בהנחיית פרקליט המדינה 14.8, בעקבות בקשתכם ולצורך מילוי תפקידה של ועדת המחירים. מכיוון שכך, ובהתאם להנחיות פרקליט המדינה אין לעשות שימוש בחומר לצרכים אחרים ללא תיאום מוקדם עמנו.

מכבוד רב ובבוכה,
מיכל הלפרין, עו"ד
הממונה על התחרות

העתק - מר יובל טלר חסון, יו"ר ועדת המחירים במשרד האוצר.

מר דודו שטיינמץ המפקח על המחירים, משרד הכלכלה והתעשייה.