



המרכז הישראלי
להעצמת האזרח (ע"ר)

C I T I Z E N S '
E M P O W E R M E N T
C E N T E R I N I S R A E L

דו"ח מעקב:

יישום החלטת הממשלה

לייעול מנגנון הפיקוח על המחירים

על בסיס החלטת ממשלה 1898 (חכ/33) מיום 17.7.2014

מרץ 2016



אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב:
יישום החלטת הממשלה
לייעול מנגנון הפיקוח על המחירים
על בסיס החלטת ממשלה 1898 (חכ/33) מיום 17.7.2014

דוח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

מרץ 2016

הדו"ח נכתב ע"י שגיא רביד, תחקירן בפרויקט "המוניטור"
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל, במרכז להעצמת האזרח

הקדמה - מנגנוני הפיקוח על המחירים

פיקוח מחירים הוא מנגנון רגולציה הקובע מחיר מרבי (ולעתים מחיר מזערי) למוצרים ושירותים. קביעת מחיר מרבי נועדה לאפשר זמינות נוחה של המוצרים שבפיקוח גם למעוטי הכנסה, למנוע הפקעת מחירים ולהאט את האינפלציה. כיום מצויות בפיקוח 25 קבוצות מוצרים ושירותים באחריות משרד הכלכלה, ומוצרים נוספים באחריות משרד החקלאות, התחבורה, האנרגיה, החינוך והתקשורת.

הפיקוח על המחירים מעוגן בדברי חקיקה שונים, ובראשם חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. החוק קובע כי החלת פיקוח על מוצר תיעשה באחד מהמקרים הבאים:

1. מוצר המסופק ע"י מונופול, או שהאחזקה בו מרוכזת, או שהתחרות לגביו מועטה.
2. מוצר שניתנת לגביו תמיכה מתקציב המדינה.
3. המוצר חיוני ויש צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור או שיש צורך בפיקוח על מחירו בשל מחסור בו עקב נסיבות יוצאות דופן.
4. יש צורך בפיקוח על מחירו מטעמים של בלימת אינפלציה.

עוד מגדיר החוק את תפקידיה של ועדת המחירים, המנוהלת ע"י משרד האוצר, ולה סמכויות שונות כגון המלצה על מחירים וקביעת אמות מידה לבחינת הצורך בשינוי מחירים.

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), אשר הוקמה באוגוסט 2011 בעקבות המחאה החברתית על יוקר המחיה, מצאה כי העלייה המשמעותית ביוקר המחיה בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת נבעה, בין היתר, מכשל בסיסי ומתמשך באסדרה הכלכלית שמפעילה המדינה, וכן מקיומם של שווקים ריכוזיים ברבים מענפי המשק. הוועדה המליצה על חיזוק מערך האסדרה, ובפרט מערך הפיקוח על הגופים הריכוזיים.

בעקבות התהליכים להורדת יוקר המחיה שהובילה הממשלה אחר וועדת טרכטנברג, התקבלה בממשלה ה-33 החלטה 1898 (חכ/33), ל"ייעול מנגנון הפיקוח על המחירים". ההחלטה נועדה להגביר את האכיפה והבקרה של יישום הוראות חוק הפיקוח, וכן לייעל את מנגנון הפיקוח על המחירים, להסדיר סמכויות הגופים המפקחים והתאמתן למציאות הכלכלית העדכנית, לייצר מדיניות אחידה לגבי אופן הפיקוח על המצרכים והשירותים ולהגביר את השקיפות מנגנוני הפיקוח לציבור הרחב. הגורמים העיקריים האחראיים ליישום ההחלטה הם שר האוצר ויו"ר ועדת המחירים.



פירוט הסעיפים המרכזיים בהחלטת הממשלה וסטטוס יישומן

1 הסדרת ממשקי העבודה שבין המפקחים ליושב ראש ועדת המחירים

החלטת הממשלה קבעה כי יש להסדיר את ממשקי העבודה שבין המפקחים על המחירים במשרדי הממשלה השונים, ליושב ראש ועדת המחירים, ולשם כך להסמיכו לקבל מידע מהמפקחים בנוגע להליכי הפיקוח והאכיפה הנוגעים למצרכים ושירותים המפוקחים על ידם.

סטטוס:

חלק מהסדרת היחסים אמורה היתה להתבצע במסגרת תיקוני החקיקה, שטרם בוצעו. לפי דו"ח מבקר המדינה מאוקטובר 2015, שמספרו 66א', על התמודדות הממשלה עם הריכוזיות במשק, בכל ענף של ועדת המחירים ננקטות שיטות עבודה שונות, עולות דילמות ונצבר ידע, ואלה משמשים כולם מקור מידע חשוב לעבודת הפיקוח. מידע כאמור היה מאפשר ליו"ר המשותף של הוועדה בענפיה השונים לתכלל את עבודת הפיקוח על המחירים תוך ראייה כוללת של מגוון המוצרים המפוקחים, ובכלל זה ליצור מתודולוגיה משותפת ואחידה, ככל האפשר, לכל הרכבי הוועדה ויחידות הפיקוח, לשתף ידיעות, תובנות ופרקטיקות ולהשוות ביניהן. לדעת משרד מבקר המדינה, התחלופה הגבוהה של נציגי משרד האוצר בוועדה על ענפיה השונים מחייבת יצירת גרעין ידע, כדי לפתח זיכרון ארגוני ולשמור על רציפות בקבלת ההחלטות.

על פי משרד האוצר, מאז דו"ח המבקר הוסדרו ממשקי העבודה באמצעות נהלי העבודה של ועדות המחירים השונות.

2 פרסום מתודולוגיה חדשה לפיקוח על המחירים

החלטת הממשלה קבעה כי יש לפעול לפרסום מתודולוגיה מוצעת חדשה לפיקוח על מחיריהם של המצרכים והשירותים השונים המפוקחים לפי חוק הפיקוח. בהחלטה לא הוגדרו לוחות זמנים.

סטטוס:

בתאריך 17.2.2016, הועלה לאתר משרד האוצר מסמך טיוטה ובו מוצעת מתודולוגיה חדשה. המסמך עומד לעיון הציבור ופתוח להערות, ולאחר מכן יפורסם מסמך סופי.

3 מינוי מרכז כללי לוועדת המחירים

החלטת הממשלה קבעה כי יש למנות מרכז כללי לוועדת המחירים שתפקידו יהיה, בין היתר, לעקוב אחר פעולות הפיקוח, לבקור ולסייע בהקמת מערכת ניהול מרכזית על יישום פעולות הפיקוח, הקמת אתר אינטרנט שיציג את המוצרים בפיקוח, התווית נהלי עבודה לשיתוף פעולה עם המפקחים, ופירסום מתודולוגיה חדשה לפיקוח על המוצרים. על המינוי להתבצע עד אוקטובר 2014.

סטטוס:

במהלך חודש מרץ 2016, באיחור ניכר מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה, מונתה עובדת לתפקיד.

4 התוויות נהלי עבודה

החלטת הממשלה קבעה כי יש להתוות נהלי עבודה לוועדה בשיתוף עם המפקחים עד מרץ 2015, אשר יתייחסו לכלל ענפי הפיקוח, ויכללו: כללים בדבר מעבר בין רמות הפיקוח השונות; מעקב אחרי רמת המחירים של מוצרים שיצאו מפיקוח; קריטריונים לקבלת החלטה על הכנסה או הוצאה של מוצר מפיקוח; תדירות עדכון מחירים.

סטטוס:

נכון למרץ 2016 הנוהל קיים רק עם משרד החקלאות. על פי משרד האוצר, אמורים לעלות בהקדם לאתר הוועדה גם נהלי הוועדה מול משרדי התחבורה והכלכלה. כמו כן, בימים אלו ישנה עבודה על נוהל מול משרד האנרגיה והמים. עם משרד החינוך, מתודלוגיית העבודה בפועל קובעת את הנוהל למעשה.

5 הקמת מערכת ניהול מרכזית ממוחשבת למעקב ובקרה על פעולות יישום הפיקוח

החלטת הממשלה קבעה כי יש להקים, עד יולי 2015, מערכת ניהול מרכזית ממוחשבת למעקב ובקרה על פעולות יישום הפיקוח, לרבות מעקב על מועדי ביצוע בדיקות ועדכון מחירי מצרכים ושירותים וכן על מועדים לקבלת החלטות הנוגעות לפיקוח.

סטטוס:

מערכת כזו לא הוקמה. על פי משרד האוצר ישנה כוונה לקדם מסד נתונים מפורט לשימוש פנימי של המשרד אשר יסייע למעקב אחר פעולות יישום הפיקוח.

6 הקמת אתר אינטרנט של ועדת המחירים

החלטת הממשלה קבעה כי יש להקים אתר אינטרנט, עד ינואר 2015, אשר יציג את רשימת כלל המצרכים והשירותים המפוקחים על פי חוק הפיקוח, לרבות מחירים וכן את החלטות הוועדה והמפקחים. אתר האינטרנט יאפשר לציבור להציע הצעות, להעיר הערות ולהגיש תלונות בנוגע לפיקוח על המחירים.

סטטוס:

באחור של שנה, הושק האתר בסוף פברואר 2016. באתר מרוכזים בין היתר קישורים למחירי מוצרי החלב והביצים, המלח, הלחם, מרווח השיווק של הדלק, תעריפי התחבורה הציבורית ותעריפון משרד הבריאות. האתר מאפשר גם יצירת קשר עם המפקחים על המחירים במשרדים השונים.

7 ביצוע תיקוני חקיקה בחוק הפיקוח

החלטת הממשלה קבעה סדרה של תיקונים שיש לבצע בחוק הפיקוח במטרה לעודד תחרות ולהגדיל את מגוון המחירים לצרכן ולהגביר את האכיפה. התיקונים כוללים 11 שינויים ותוספות לחוק בינהן הגדרות, לוחות זמנים לקבלת החלטות, הבהרת סמכויות של המפקחים ועוד. ביצוע התיקונים הוטל על שר האוצר, במטרה לשלבם במסגרת חוק התוכנית הכלכלית לשנת 2015, דהיינו במסגרת חוק ההסדרים.

סטטוס:

הליך החקיקה נבלם עקב נפילת הממשלה ה-33, ובעוד שהחלטה מונה אחד עשר תיקוני חקיקה נדרשים, רק אחד מהם בוצע (הנוגע להקמת מערכת חשבונאית שתאפשר בדיקה נפרדת של מצרכים).



טבלה מסכמת - סטטוס ביצוע החלטת הממשלה לפיקוח על המחירים

יישום	סטטוס	החלט
<input checked="" type="checkbox"/>	ממשקי העבודה מוסדרים באופן חלקי באמצעות נהלי העבודה של ועדות המחירים השונות אך טרם בוצעו בתיקוני חקיקה	1. הסדרת ממשקי העבודה בין המפקחים ליו"ר הועדה
<input checked="" type="checkbox"/>	בפברואר 2016 פורסם המסמך לעיון הציבור לשלב הערות.	2. פרסום מתודולוגיה חדשה לפיקוח על המחירים
<input checked="" type="checkbox"/>	באיחור ניכר, מונתה לתפקיד מרכזת במרץ 2016	3. מינוי מרכז כללי לועדת המחירים עד אוקטובר 2014
<input checked="" type="checkbox"/>	הנוהל קיים רק מול משרד החלקאות. ביתר המשרדים, נמצא בתהליכי עבודה שונים.	4. התווית נהלי עבודה לועדת המחירים עד מרץ 2015
<input checked="" type="checkbox"/>	המערכת לא הוקמה	5. הקמת מערכת ניהול מרכזית ממוחשבת למעקב ובקרה על פעולות יישום הפיקוח עד יולי 2015
<input checked="" type="checkbox"/>	האתר הושק בסוף פברואר 2016	6. הקמת אתר אינטרנט המכיל את רשימת המוצרים המפוקחים עד ינואר 2015.
<input checked="" type="checkbox"/>	נבלם בשל נפילת הממשלה ה-33. בוצע תיקון אחד מתוך 11.	7. ביצוע 11 תיקוני חקיקה נדרשים בחוק הפיקוח על המחירים ושילובם במסגרת חוק התוכנית הכלכלית לשנת 2015.

תובנות ומסקנות מדו"ח המעקב

מנגנון הפיקוח על המחירים הוא אחד הכלים המרכזיים העומדים לידי הממשלה ביכולת להשפיע על מחירי השוק ויוקר המחייה, עבור מוצרי יסוד מרכזיים. החלטת הממשלה, שהתקבלה ביולי 2014, והינה אחת הנגזרות המאוחרות של ועדת טרכטנברג – נבעה מהעובדה כי מנגנון הפיקוח הממשלתי על המחירים היה מיושן, התנהל באופן לא יעיל, מרובה כשלים ובעיות. ההחלטה הינה נגזרת של מדיניות ממשלתית כוללת לטיפול ביוקר המחייה, בין אם באמצעות הגברת התחרות במשק, ובין בשיפור הכלים הקיימים להוזלת המחירים לצרכן, בין היתר באמצעות הפיקוח על המחירים.

החלטת הממשלה הינה החלטה מפורטת, הכוללת סדרה של פעולות שהיו אמורות להביא לכך שיחול שיפור ביכולות הממשלה לפקח על המחירים ולוודא מחיר הוגן, עדכני ומוזל לצרכנים.

החלטה כללה פעולות הנוגעות למנגנוני עדכוני המחירים, שימוש נכון במידע המגיע מהשוק והנגשה נוחה שלו לציבור הרחב. בנוסף, קבעה ההחלטה שורה של צעדים לשיפור העבודה הפנים ממשלתית והתיאום בין משרדי הממשלה לבין משרד האוצר בכל הקשור לפיקוח על המחירים.

כדי ליישם עקרונות אלו, ההחלטה קבעה כי יש לבצע מספר תיקוני חקיקה. תיקונים אלו התייחסו בין השאר ליכולת של ועדת המחירים להזיל מחירים, לייצר עבורה כלי אכיפה יעילים, לקבוע לוחות זמנים ולאפשר לרגולטור כלים חזקים יותר ביכולתו לקבל מידע מהשוק, דהיינו מהיצרנים ורשתות השיווק. מתוך 11 תיקונים שהיו אמורים להתבצע בחוק, תוקן רק סעיף אחד.

מימד נוסף בהחלטה הינו הקמת מערכת ניהול מודרנית למעקב ובקרה על פעולות יישום הפיקוח עד יולי 2015, שתוכל לסייע לממשלה לבצע עדכוני מחירים, לקבל החלטות מושכלות לגבי פיקוח על המחירים וקביעת מרווחי השיווק של כלל מוצרי הצריכה המפוקחים. מערכת זו, שהיתה אמורה להיות מוקדמת עד יולי 2015, לא הוקמה.

סעיפים נוספים הגדירו את תהליכי העבודה הפנים ממשלתיים, והתייחסו להאחדה ושיפור הממשקים של המשרדים השונים מול ועדת הפיקוח על המחירים, סעיפים אלו יושמו באופן חלקי ביותר.

גם החלקים מתוך החלטת הממשלה שאכן יושמו (הקמת אתר אינטרנט מרכזי, ומינוי מרכז כללי לוועדת המחירים), נעשו באיחור ניכר ביחס ללוחות הזמנים שהוגדרו בהחלטה.

