

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים: חברי הכנסת
אורית פרקש הכהן
יבון אזולאי
יצחק קרויזר
מירב בן ארי
נעמה לזימי
אופיר כץ
אלי דלל

פ/25/4348

הצעת חוק לייצוב מחירי מצרכים בעת חירום, התשפ"ד-2024

הגדרות

1. בחוק זה –

"אדם קשור", לתאגיד – כל אחד מאלה:

(1) אדם השולט בתאגיד;

(2) תאגיד הנשלט בידי אדם כאמור בפסקה (1);

(3) תאגיד הנשלט בידי מי מהאמורים בפסקאות (1) ו-(2);

"בעל שליטה" – יכולת לכוון, במישרין או בעקיפין, פעילותו של תאגיד; בלי

לגרוע מכלליות האמור, חזקה על אדם שהוא בעל שליטה בתאגיד –

(1) אם הוא מחזיק ביותר ממחצית הזכות להצביע באסיפה הכללית

של חברה או באורגן מקביל לאסיפה כללית של תאגיד אחר, או מהזכות

למנות דירקטורים בחברה או מהזכות למנות בעלי תפקידים דומים

בתאגיד שאינו חברה;

(2) אם הוא מחזיק בזכות למנות בתאגיד מנהל כללי;

(3) אם הוא מחזיק ביותר משלושים אחוזים מזכות בתאגיד, ואין אדם אחר המחזיק יותר ממחצית מאותה זכות;

(4) אם הוא מחזיק ביכולת למנוע קבלת החלטה עסקית מהותית בתאגיד, זולת אם יכולת זו נובעת מהסכם בדבר הלוואה שנתן תאגיד בנקאי במהלך עסקיו הרגילים, או אם היא ניתנה לצורך הגנת מיעוט מקובלת בתאגיד; וכן חזקה על אדם הנהנה בנאמנות שהוא בעל שליטה בנכסיה, למעט אם הוא מחזיק ביחידה בקרן נאמנות שחל עליה חוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994¹;

"העלאת מחיר" – העלאת מחירי מצרכי יסוד, במישרין או בעקיפין, לרבות בדרך של הפחתת הכמות המסופקת או הנאזרת, ולרבות בדרך של שינוי בתנאי הסחר או האספקה;

"ועדת המחירים" – הוועדה הפועלת על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996²;

"חוק התחרות הכלכלית" – חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988³;

"חנות" – מקום לממכר קמעונאי של מזון ומוצרי צריכה, לרבות חנות מקוונת, ובלבד שמתקיימים לגביו כל התנאים המפורטים להלן, ויראו לעניין זה כמה נקודות מכירה כחנות אחת אם קמעונאי אחד מחזיק בהן במתחם אחד:

(1) כל אלה נמכרים בו דרך קבע: ירקות ופירות טריים, חלב ומוצריו, ומוצרי ניקיון;

(2) יותר ממחצית ממחזור המכירות בו הוא ממכירת מזון;

"הממונה" – כהגדרתו בחוק התחרות הכלכלית;

"מצרך" – מזון וכל מוצר אחר הנמכר בחנות, למעט מוצרי חשמל, מוצרי טקסטיל, ציוד משרדי, כלי בית, ספרים ועיתונים;

¹ ס"ח התשנ"ד, עמ' 308.

² ס"ח התשנ"ו, עמ' 192.

³ ס"ח התשמ"ח, עמ' 128.

"מצרך יסוד" – מצרך בסיסי הנמכר בחנות, והנמנה על רשימת המצרכים המפורטים בתוספת;

"ספק" – מי שמספק לקמעונאי או באמצעות קמעונאי, במישרין או באמצעות מפיץ, מצרכים ובכלל זה מצרכי מותג פרטי, לרבות מפיץ של מצרכים כאמור, וכל אדם קשור לאלה;

"ספק גדול" – ספק שמחזור המכירות שלו לקמעונאים, או באמצעות קמעונאים, בישראל, בשנת הכספים הקודמת, עלה על 350 מיליון שקלים חדשים, או ספק שהוא בעל מונופולין כמשמעותו בסעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית;

"סל תשומות" – מכלול התשומות הישירות המשמשות בייצור או ביבוא של מוצר ובאספקתו;

"קמעונאי" – אדם המחזיק בחנות, וכן כל אדם קשור אליו;

"תקופת חירום" – כל אחת מאלה:

(1) תקופת תוקפה של הכרזה על מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 9ג לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951⁴;

(2) תקופת תוקפה של הכרזה על אירוע חירום אזרחי לפי סעיף 90ב לפקודת המשטרה, התשל"א-1971⁵.

איסור העלאת מחירים
2. על אף האמור בכל דין, בתקופת חירום, ספק גדול וקמעונאי לא יעלו את מחירי מצרכי היסוד שהם מספקים לציבור, אלא בהתאם להוראות חוק זה.

סייג לאיסור העלאת מחירים
3. (א) ספק המבקש להעלות מחירו של מצרך יסוד יגיש לוועדת המחירים בקשה הכוללת פירוט של סל התשומות שלו, משקלה של כל תשומה בסל כחלקה מן העלות הכוללת של ייצור המצרך ואסמכתאות המלמדות על עליית מחירה של כל תשומה הכלולה בסל, בנפרד; הבקשה תיתמך בתצהיר בעל שליטה בספק, אם ישנו, המאמת את פרטיה, לרבות כל אחת מהעליות הנטענות במחירי התשומות של אותו ספק המשמשות בייצור מצרך היסוד.

⁴ ס"ח התשי"א, עמ' 78.

⁵ דיני מדינת ישראל התשל"א, עמ' 390.

(ב) ועדת המחירים תמסור למבקש, בתוך שלושה ימי עבודה, אם דרושים או חסרים לה מסמכים או נתונים לשם דיון מלא ומושכל בבקשה.

(ג) ועדת המחירים רשאית לדרוש תצהיר תומך של אדם נוסף לשם אימות או הזמת האמור בבקשה.

(ד) ועדת המחירים רשאית להורות על קיום דיון כאמור בעל פה בפני המבקש, וכן רשאית לבקשו להביא ראיות נוספות להוכחת בקשתו.

(ה) ועדת המחירים תהיה רשאית לתת היתר זמני להעלאת מחיר אם שוכנעה כי סל התשומות של יצרן עלה בשיעור חריג, הגבוה משמעותית מ-15% וקיימת סכנה לפגיעה מהותית בספק לולא יינתן היתר כאמור.

4. ירידת מחירים במשק
בעת בחינת בקשה כאמור בסעיף 3, ועדת המחירים תביא בחשבון, בין היתר, ירידות במחירן של תשומות אחרות של הספק, אשר לא נכללו בבקשה; היה הספק יבואן של מצרכי יסוד, או יצרן המושפע בשיעור מהותי משער המטבע ביחס לתשומות הייצור שלו – תביא הוועדה בחשבון גם את השינויים שחלו בשער המטבע ביחס למדינות המוצא שמהן מיובאים מצרכי היסוד.

5. עיצום כספי
(א) מי שעשה אחד מאלה, יהיה צפוי לעיצומים כספיים בגובה של 2,000,000 שקלים חדשים או 10 אחוז ממחזור המכירות שלו, לפי הגבוה מבין השניים:

(1) העלה מחיר בניגוד להוראות חוק זה;

(2) הגיש בקשה כאמור בסעיף 3 שפרטיה מוטעים או חסרים;

(3) הרוויח רווח שלא כדין כתוצאה מהטעיה או דיווח חסר או לקוי לוועדת המחירים.

(ב) על הטלת עיצום כאמור בסעיף קטן (א) יחולו הוראות סעיפים 50 עד 55 לחוק התחרות הכלכלית, בשינויים המחויבים.

6. הוראות מעבר
בבחינת בקשות לפי סעיף 3 רשאית ועדת המחירים להביא בחשבון גם העלאות מחירים שביצע הספק לפני יום תחילתו של חוק זה.

תוספת

(סעיף 1, ההגדרה "מצרך יסוד")

1. קמח;
2. אורז;
3. סוכר;
4. ביצים (למעט ביצים אורגניות וביצי חופש);
5. חלב לסוגיו;
6. מוצרי חלב מהסוגים האלה: גבינה לבנה לסוגיה; גבינה צהובה לסוגיה; מעדני חלב;
7. לחם לסוגיו;
8. שמן לסוגיו;
9. ירקות מן הסוגים האלה: תפוחי אדמה, מלפפונים, עגבניות, בצל, גזר;
10. פירות מן הסוגים האלה: בננות, תפוחים;
11. עוף וחזה עוף;
12. אבקות מרק לסוגיהן;
13. אבקת כביסה;
14. טמפונים, תחבושות ומוצרי היגיינה נשית אחרים לסוגיהם;
15. חיתולים לתינוקות;
16. תחליפי חלב לתינוקות;
17. נייר טואלט;
18. שימורי טונה;
19. שימורי תירס;
20. רסק עגבניות.

דברי הסבר

בכ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) נפתחה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה על מדינת

ישראל, בעקבותיה הוכרזה מלחמת "חרבות ברזל". בעקבות המלחמה הכריז שר הביטחון על "מצב מיוחד" בעורף לפי סעיף 9ג(ב) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.

המצב הביטחוני הייחודי הביא איתו חוסר וודאות כלכלית בקרב צרכנים, עלייה בביקוש לצד קשיי אספקה וכוח אדם אצל מעסיקים. על כן, היינו עדים בחודשים האחרונים לתופעות כמו מחסור זמני במוצרים מסוימים, אתגרים בייצור ואספקה, עלייה בביקוש בחלק מהמוצרים ושינויים תכופים במחירים. למעשה, כבר בשבועות הראשונים שלאחר פרוץ המלחמה, עלה החשש שקמעונאים מנצלים בהלה וזינוק בביקוש למוצרים מסוימים עקב הוראות פיקוד העורף להצטייד במים, מוצרים יבשים ושימורים.

חלק מרשתות השיווק העלו בשבוע הראשון שלאחר המלחמה את המחירים ב-6.8% ו-4.5% בהתאמה בקטגוריות של מצרכי יסוד מסוימים עם עלייה של כמעט 20% בחלק מהמוצרים. בשבוע הראשון של דצמבר דווח כי רשתות קמעונאות ביצעו עלייה נוספת של כ-3.9% במחירי המזון וטואלטיקה, כאשר חלק מהן מובילות בשיעור העלאה גבוה אף יותר (7.9% ו-6.3% בהתאמה). הקטגוריות המובילות בהן דווחו העלאות הן פירות וירקות משומרים וטבעיים (51% עלייה), דברי לחם מאפים וחטיפים (23%), קוסמטיקה (17%).

גל נוסף ומשמעותי של העלאת מחירים בוצע על ידי יצרני וספקי המזון בינואר השנה. חברות גדולות ומובילות כמו שטראוס, שסטוביץ, ויסוצקי, סוגת, ויליפוד הודיעו על העלאת מחירים שמגיעות ל-15% ו-25% על חלק מהמוצרים.

גם הסברים של התייקרות התשומות, עלייה בשכר בעבודה או שינויי שער חליפין אינם מניחים את הדעת. לפי בדיקות שונות שנעשו, כולל כזו של המכון הישראלי לתכנון כלכלי, רוב התשומות החקלאיות ירדו בחצי השנה האחרונה בשיעור של כ-13%, בניגוד לטענות על עלייה משמעותית בתשומות המזון. גם שערי החליפין גילמו הטבה בתנאי היבואנים כאשר השקל התחזק בכ-6% מול הדולר, ו-2% מול היורו מאז תחילת המלחמה. עליית השכר הממוצע במשק גם לא יכולה להסביר את התייקרות, שכן היא מהווה רכיב לא משמעותי (ככל הנראה פחות מ-5%) מסך היקף הפעילות של היבואנים. נותר רק להסיק כי קמעונאי המזון ניצלו את הבהלה וחוסר מיקוד תשומת הלב של הציבור בעת מלחמה על מנת להעלות מחירים. לבסוף, יש לציין כי באופן עקבי כאשר יצרן המזון נהנה מהוזלה בתשומות, אין זה מיתרגם להורדת מחיר עבור הצרכן.

במקומות שונים בעולם קיימים חיקוקים המתייחסים לעליית מחירים במהלך מצב חירום, ובכלל זה במצב של רעידת אדמה, שיטפון, שריפה, התפרעות, סערה, בצורת, מחלה של צמחים או בעלי חיים, התפרצות מחלה או מגיפה, אסון טבע, מלחמה, או מבצע צבאי. מודלים שונים בעולם התייחסו לגביית או העלאת מחירים בעתות חירום או במצבים מיוחדים כאל הפרה, ובכלל זה נקבעו הפרות לעניין זה במדינות שונות בארה"ב ובהן בקונטיקט, פלורידה, ג'ורג'יה, איידהו, ניו יורק וצפון קרוליינה. חיקוקים אלו נחקקו

כאמור מתוך הבנה כי במהלך מצבי חירום כאמור, ישנו חשש שחלק מהסוחרים, מהיבואנים ומהיצרנים ינצלו את הנסיבות באופן לא הוגן כדי לגבות או להעלות מחירים של מוצרים ושירותים שונים. על אף התפיסה הכלכלית לפיה תמחור של מוצרים צריך להיעשות באמצעות מנגנון ההיצע והביקוש, הניסיון מעיד כי במצבי חירום יש צורך בהתערבות רגולטורית שמטרתה מניעת גביית או העלאת מחירים העולים על התמורה המקובלת.

לאור האמור, מוצע לקבוע כי במהלך תקופת חירום, ספק גדול וקמעונאי לא יעלו את מחירי מצרכי יסוד המנויים בתוספת לחוק, בין היתר, קמח, סוכר ואורז, אלא באישור ועדת המחירים. בנוסף, מוצע לקבוע כי יוטל עיצום כספי משמעותי על ספק גדול או קמעונאי שהפרו את הוראות חוק זה.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

י"ז באדר א' התשפ"ד (26.02.2024)