

תיאור וניתוח מנגנון הפיקוח על מחירי מוצרי הלחם בישראל

כתיבה: חדוה קפלינסקי, כלכלנית | אישור: אליעזר שורץ, ראש צוות
תאריך: י' בניסן תשפ"ב, 11 באפריל 2022

סקירה כלכלית

תוכן עניינים

1	תמצית.....	
2	1. שוק הלחם – רקע כללי.....	
2	1.1 נתונים על צריכת הלחם בישראל.....	
3	1.2 יצרני הלחם.....	
4	1.3 קביעת המחיר המפוקח של מוצרי לחם ואופן עדכון.....	
8	2. מנגנון הפיקוח על מחירים.....	
8	2.1 חוק הפיקוח על המחירים.....	
9	2.2 פיקוח על מחירי מוצרי לחם.....	
10	2.3 התחרות בשוק הלחם.....	
12	3. סוגיות בעניין הפיקוח והשלכות בריאותיות לצריכת מוצרי קמח לבן לעומת מוצרים מקמחים מלאים .	
13	3.1 עלות יצור לחמים מקמחים מלאים ודרכים להפחתת מחירו לציבור.....	

תמצית

- מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת עידית סילמן, יושבת ראש ועדת הבריאות של הכנסת, ובו נתונים על שוק הלחם בישראל, תהליך קביעת מחירי הלחמים המפוקחים ועדכונם, מנגנון הפיקוח על המחירים, התייחסות להיבטים בריאותיים בצריכת לחמים מקמח לבן או מלא והמלצות בנושא הפיקוח בשוק הלחם.
- חלק ממחירי מוצרי הלחם מפוקחים (לחם אחיד, לחם לבן, חלה, לחם אחיד פרוס ולחם לבן פרוס. כולם נאפים מקמח לבן) וחלקם אינם מפוקחים (לחמניות, פיתות ולחמים מיוחדים הנאפים ממגוון דגנים, לרוב מלאים).
 - סך המכר הכספי של מוצרי הלחם הנמכר ברשתות השיווק הקמעוניות בשנים 2018–2020 היה כ-**1.5 מיליארד ש"ח בשנה**. סך המכר הכספי של הלחמים המפוקחים היה כ-**270 מיליון ש"ח בשנה**.
 - בשנים האחרונות נצפה שינוי בדפוסי צריכת הלחם בישראל, חלקם של הלחמים המפוקחים ירד בעוד שצריכת הלחמים המיוחדים והלחמניות עלתה.
 - בשנת 2018 נמצא כי משקי בית בחמישוני ההכנסה הנמוכים מוציאים יותר על מוצרים מקמח לבן, לאו דווקא המפוקח, ומשקי בית בחמישוני ההכנסה הגבוהים יותר מוציאים יותר על לחמים מיוחדים שנחשבים בריאים יותר.
 - שוק הלחם בישראל מורכב ממאות מאפיות כאשר המרכזיות ביותר בהן הן קבוצת אנג'ל, קבוצת ברמן וקבוצת דוידוביץ (כולל גם מאפיית דגנית מרחבית). מאפיות אלה מהוות כ-80% משוק הלחם ולהן מאפיות בנות הפזורות בכל רחבי הארץ. נתחי השוק והדומיננטיות של המאפיות משתנים בין סוגי הלחם השונים.
 - הפיקוח על מחירי הלחם מתבצע על ידי משרד הכלכלה בשיתוף עם משרד האוצר. המחירים מעודכנים על ידי ועדת המחירים המשותפת לשני המשרדים על פי **חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו-1996**.
 - החוק מגדיר 3 רמות פיקוח: **בפרק ה'** רמת הפיקוח ההדוקה ביותר האוסרת על שינוי מחירים ללא קבלת היתר. **בפרק ו'** רמת פיקוח המאפשרת לגוף המפוקח להגיש בקשה לשינוי במחיר למפקח על המחירים ובאישורו לשנות את המחיר ו**בפרק ז'** רמת הפיקוח הנמוכה ביותר ובה הגוף המפוקח מנהל באופן שוטף את מדיניות המחירים שלו ומדווח למפקח על המחירים על רמת הרווחיות ועל המחירים.
 - על פי ועדת המחירים, מטרת הפיקוח על המחירים אינה להבטיח כי מחיר המוצר נמוך אלא לשמור על האיזון בין היצרן לצרכן תוך כדי קביעת מחיר הוגן שלא מאפשר גריפה עודפת של רווחים על ידי היצרן. **פיקוח על המחירים אינו סבסוד** והטלת פיקוח על מוצר או שירות אינה מבטיחה כי המחיר יהיה זול יותר מאשר המחיר בו נמכר המוצר או השירות לפני כן.
 - המלצתה האחרונה של ועדת המחירים משנת 2021 היא להעביר את רמת הפיקוח על מחירי הלחם לרמה שנקבעה בפרק ז'. כלומר, מעבר מרמת פיקוח של קבלת אישור לשינוי במחיר כפי שנקבע בפרק ו' בחוק לרמת פיקוח על רמת הרווחיות ודיווח על המחירים.
 - יש לבחון האם בהחלטות הפיקוח על מחירי הלחם מובאים בחשבון גם שיקולים של בריאות הציבור תוך בחינת הערכים התזונתיים של המוצרים שבפיקוח אל מול מוצרי לחם אחרים. למשרד הבריאות אין נציגים מטעמו בוועדות המחירים העוסקות בפיקוח על מוצרי מזון ואין לו תפקיד רשמי בתהליך הפיקוח.

1. שוק הלחם - רקע כללי

שוק הלחם בנוי ממוצרים רבים שנכללים בהגדרת הלחם, ובהם מוצרי הלחם המפוקחים (לחם אחיד, לחם לבן, חלה, לחם אחיד פרוס ולחם לבן פרוס), ומוצרי לחם שאינם מפוקחים כמו לחמניות, פיתות ולחמים מיוחדים הנאפים ממגוון דגנים, לרוב מלאים, בהם קמח כוסמין וקמח שיפון, המגיעים עם או בלי תוספות, לחם קל ועוד. מוצרי הלחם המפוקחים עשויים כולם מקמח חיטה לבן.

על פי נתוני חברת סטורנקסט על השוק המבורקד,¹ סך המכר הכספי של מוצרי הלחם הנמכר ברשתות השיווק הקמעוניות בשנים 2018-2020 היה כ-1.5 מיליארד ש"ח בשנה. סך המכר הכספי של הלחמים המפוקחים היה כ-270 מיליון ש"ח בשנה, כ-18% משוק הלחם כולו ברשתות הקמעוניות. מתוך סך המכר של המאפיות הגדולות לשוק הקמעונאי, המוצרים המפוקחים מהווים כ-15% בשנה בממוצע.

1.1 נתונים על צריכת הלחם בישראל

בשנים האחרונות נצפה שינוי בדפוסי צריכת הלחם בישראל, חלקם של הלחמים המפוקחים ירד בעוד שצריכת הלחמים המיוחדים והלחמניות עלתה. לוח 1 מציג את התפלגות המכר הכספי של מוצרי הלחם לפי סוג הלחם, לכלל האוכלוסייה בשנים 2012-2018.

לוח 1: התפלגות המכר הכספי של הלחם לסוגיו לכלל האוכלוסייה בשנים 2012-2018 (ב-%)²

סוג לחם	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	שינוי (נ.א.)
לחמים מפוקחים	15.0	13.2	12.6	11.3	10.0	8.5	8.2	-6.8
לחם מיוחד	23.4	23.7	24.5	26.0	25.8	27.3	27.4	4.0
לחם קל	4.1	4.2	4.3	3.5	3.1	2.6	2.9	-1.2
חלה רגילה ומתוקה	13.8	12.3	12.6	12.3	11.5	11.7	11.7	-2.1
לחמניות וכעכים	19.3	21.6	20.3	21.8	22.6	23.6	23.0	3.7
פיתות	24.6	25.0	25.7	25.2	27.0	26.3	26.8	2.2
סך-הכול	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

אפשר לראות כי בין השנים 2012-2018 חלקם של הלחמים המפוקחים ירד בכ-6.8 נקודות אחוז, חלקו של הלחם הקל ירד בכ-1.2 נקודות אחוז, חלקן של הלחמניות עלה בכ-3.7 נ.א. והלחמים המיוחדים עלו בכ-4 נ.א.

לפי סקר הכנסות והוצאות משקי בית של הלמ"ס, ההוצאה על לחם, דגנים ומוצרי בצק ירדה מ-2.4% מסך ההוצאה לתצרוכת בשנת 2000 ל-2.1% בשנת 2018.³

¹ משרד הכלכלה והתעשייה, [סיכום דיון ועדת המחירים - בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים](#), יולי 2021. נתוני השוק המבורקד מתבססים על נתוני המכר שמקורם בקופות של מרבית רשתות השיווק.

² משרד הכלכלה והתעשייה, [סיכום דיון ועדת המחירים - בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים](#), יולי 2021, מבוסס על נתוני הלמ"ס.

³ הלמ"ס, [הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2018 - נתונים כלליים](#), לוח 1.2, 29 באוקטובר 2020.

בלוח 2 הוצאה החודשית הממוצעת על סוגי לחמים נבחרים לפי חמישוני הכנסה בשנת 2018.

לוח 2: הוצאה החודשית הממוצעת של משקי בית על סוגי לחמים לפי חמישוני הכנסה (בש"ח, 2018)⁴

סוג לחם	חמישון 1	חמישון 2	חמישון 3	חמישון 4	חמישון 5	ממוצע
לחם, דגנים ומוצרי בצק מזה:	348.4	333.6	361.1	353	339.9	347.9
לחם אחיד שחור ולבן	4.0	2.8	2.3	2.4	1.1	2.5
לחם פרוס	8.5	7.2	5.3	3.9	2.4	5.5
לחם מיוחד	16.6	22.0	28.4	33.1	34.4	26.9
לחם קל	1.9	2.2	2.9	3.3	3.4	2.8
חלה רגילה ומתוקה	8.5	11.8	12.2	13.7	11.3	11.5
לחמניות וכעכים	22.5	22.8	23.6	23.0	20.4	22.5
פיתות	48.6	33.2	19.9	16.6	13.2	26.3
סך-הכול	110.6	102.0	94.6	96.0	86.2	98.0
סך הוצאה לתצרוכת	11,007	13,188	15,767	18,584	23,838	16,475
אחוז מסך הוצאה לתצרוכת	1.0%	0.8%	0.6%	0.5%	0.4%	0.6%

הלחמים המסובסדים המופיעים בלוח הם **לחם אחיד שחור ולבן ולחם פרוס**. אפשר לראות כי ההוצאה עליהם פוחתת עם העלייה בחמישוני ההכנסה. ההוצאה של החמישון התחתון על פיתות היא הגבוהה ביותר מבין כלל חמישוני ההכנסה – 48.6 ש"ח בחודש, וגם בחמישון השני ההוצאה על פיתות היא גבוהה יחסית – 33.2 ש"ח. בחמישון העליון ההוצאה החודשית על פיתות היא 13.2 ש"ח. ההוצאה על לחם מיוחד ולחם קל נמוכה בחמישון ההכנסה התחתון והולכת וגדלה עם העלייה בחמישוני ההכנסה. לסיכום, מהלוח אפשר לראות כי חמישוני ההכנסה הנמוכים מוציאים יותר על מוצרים מקמח לבן, לאו דווקא המפוקח, וחמישוני ההכנסה הגבוהים יותר מוציאים יותר על לחמים מיוחדים שנחשבים בריאים יותר. מבנה הוצאות זה נמצא גם בסקר משנת 2013.⁵ כמו כן, בבחינת ההוצאה הממוצעת החודשית של כל חמישוני ההכנסה על סוגי הלחם אפשר לראות כי ההוצאה על הלחמים המפוקחים נמוכה בצורה ניכרת מההוצאה הממוצעת החודשית על הלחמים שאינם מפוקחים.

1.2 יצרני הלחם

שוק הלחם בישראל מורכב ממאות מאפיות כאשר המרכזיות ביותר בהן הן קבוצת אנג'ל, קבוצת ברמן וקבוצת דוידוביץ (המחזיקה גם במאפיית דגנית מרחבית). מאפיות אלה מהוות כ-80% משוק הלחם ולהן מאפיות בנות הפזורות בכל רחבי הארץ.⁶ לוח 3 מציג את נתחי השוק של המאפיות העיקריות במוצרי הלחם המפוקחים בשנים 2018–2020.

⁴ הלמ"ס, [הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2018 – נתונים כלליים](#), לוח 1.1, 29 באוקטובר 2020.

⁵ רוני בלנק, [ההוצאות על מוצרי מזון שתורמים לבריאות ועל מוצרי מזון שעלולים להזיק לבריאות, לפי רמת הכנסה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 באוגוסט 2016

⁶ משרד הכלכלה והתעשייה, [סיכום דיון ועדת המחירים – בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים](#), יולי 2021. מבוסס על נתוני חברת סטורנקסט; קבוצת אנג'ל כוללת את מאפיות אנג'ל בירושלים, לוד ונתיבות ואת מאפיית אורנים. קבוצת ברמן כוללת את מאפיית ברמן בירושלים לרבות "לחם הארץ" ומאפיית ודש הוד השרון לרבות "לחם חן". קבוצת דוידוביץ כוללת את מאפיית דוידוביץ חיפה, מאפיית

לוח 3: נתחי השוק של המאפיות העיקריות לפי סוג הלחם המפוקח בשנים 2018-2020 (ב-%)⁷

חלה			לחם אחיד פרוס			מאפיה
2020	2019	2018	2020	2019	2018	
31	31	30	42	41	38	אנג'ל
3	3	2	19	19	18	ברמן-ודש
47	44	48	22	23	26	דגנית + דוידוביץ
0	0	0	1	1	1	היתר
19	22	20	17	17	17	מוצג פרטי/ספק כללי
100	100	100	100	100	100	סך הכול

אפשר לראות כי התפלגות נתחי השוק של המאפיות שונה בין שני סוגי הלחמים ומשתנה עם השנים. בתחום הלחם האחיד המאפייה הדומיננטית היא אנג'ל עם נתח שוק של 42% בשנת 2020, עלייה לעומת שנת 2018, ולאחריה מאפיית דגנית דוידוביץ. בתחום החלות, למאפיית דגנית דוידוביץ נתח השוק הגבוה ביותר – 48% בשנת 2018 ו-47% בשנת 2020, ולאחריה מאפיית אנג'ל. בשנת 2017 ייצור הלחמים המפוקחים היה **36%** מכלל הייצור של שלוש המאפיות הגדולות.⁸ בלוח 4 להלן מוצג משקלו של כל אחד מהמוצרים המפוקחים מסך הייצור של מוצרים מפוקחים בשלוש המאפיות הגדולות.

לוח 4: התפלגות ייצור לחמים מפוקחים על ידי 3 המאפיות הגדולות (2015-2017, ב-%)⁹

2017	2016	2015	סוג הלחם
58	57	56	לחם אחיד פרוס
12	13	13	לחם אחיד פרוס
0	0	0	לחם לבן
0	0	0	לחם לבן פרוס
29	30	30	חלה
100	100	100	סך הכול

אפשר לראות כי בשנת 2017 כ-**58%** מייצור הלחמים המפוקחים בשלוש המאפיות הגדולות היה ייצור של לחם אחיד פרוס וכ-29% חלות.

1.3 קביעת המחיר המפוקח של מוצרי לחם ואופן עדכונו

הפיקוח על מחירי מוצרי הלחם מתבצע על ידי משרד הכלכלה בשיתוף עם משרד האוצר. המחירים מעודכנים על ידי ועדת המחירים המשותפת לשני המשרדים על פי **חוק הפיקוח על**

אחדות חיפה ומאפיית אלומות בחולון ומחזיקה בחלק ממאפיית דגנית עין בר. קבוצת דגנית מרחבית כוללת את מאפיית מרחבית קריית שמונה ומחזיקה בחלק ממאפיית דגנית עין בר. קבוצת דוידוביץ וקבוצת דגנית מופיעות בדוח ועדת המחירים ובמסמך זה כקבוצה אחת שכן הן מחזיקות החזקה משותפת במאפיית דגנית עין בר.

⁷ שם.

⁸ שם. טבלה 8, יולי 2021.

⁹ שם.

מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו-1996, כפי שיפורט להלן בפרק 2 במסמך זה. לוח 5 מציג את מחירי הלחמים המפוקחים לקמעונאי ולצרכן לפי סוג הלחם המפוקח.

לוח 5: מחירי מוצרי הלחם שבפיקוח¹⁰

מועד עדכון אחרון	סוג הלחם	מחיר לקמעונאי לפני מע"מ	מחיר לצרכן כולל מע"מ	מחיר בסיס למרווח קמעונאי נורמטיבי
27.5.2018	לחם אחיד	3.92	5.12	0.50
3.2.2019	לחם אחיד פרוס	5.37	7.11	0.74
27.5.2018	לחם לבן	3.88	5.12	0.50
27.5.2018	לחם לבן פרוס	4.50	6.10	0.77
3.2.2019	חלה	3.94	5.17	0.50

מנתוני המחירים שבלוח עולה כי:

- **מחירי הלחמים המפוקחים לקמעונאים** נעים בין 3.88 ש"ח (לחם אחיד) ל-5.37 ש"ח (לחם אחיד פרוס). מחיר לחם לבן רגיל דומה למחיר לחם אחיד רגיל, מחיר לחם לבן פרוס נמוך באופן משמעותי לעומת לחם אחיד פרוס. מחיר חלה מפוקחת לקמעונאי הוא 3.94 ש"ח. המרווח הקמעונאי נע בין 0.5 ש"ח (לחם אחיד, לחם לבן וחלה) ל-0.77 ש"ח (לחם לבן פרוס).
- **מחירי הלחמים המפוקחים לצרכנים** נעים בין 5.12 ש"ח (לחם אחיד ולחם לבן) ל-7.11 ש"ח (לחם אחיד פרוס). מחיר לחם לבן רגיל זהה למחיר לחם אחיד רגיל, מחיר לחם לבן פרוס נמוך באופן משמעותי לעומת לחם אחיד פרוס. מחיר חלה מפוקחת לצרכן הוא 5.17 ש"ח.

כאמור, מחירי הלחמים המפוקחים לקמעונאים והמרווחים הקמעונאים נקבעים על ידי ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד הכלכלה. על מנת לקבוע את המחיר לקמעונאי של מוצרי הלחם המפוקחים בוחנת הוועדה את כלל העלויות המרכיבות את ייצור הלחם החל בחומרי הגלם – קמח, שמרים, שמן ומים ובהמשך עלויות הייצור הכוללות שכר עבודה, עלויות האנרגיה והחרושת-חשמל, מים (הנפרד מחומרי הגלם), גז, ביטוח, חלקי חילוף, תיקונים אבטחה וכדומה ועלויות אריזה, הובלה ומכירה – עמלות לסוכני מכירות, סידור בחנויות או ברשתות ועלות ההחזרות. מעבר לעלויות הייצור יש עלויות ניהול הכוללות עלויות שכר, מיסים ועוד, וכן עלויות הון – פחת וריביות. הוועדה בוחנת גם עלויות שנחסכות בתהליך הייצור, כמו הסכמים עם רשתות באשר לסידור המוצר בחנויות על ידי עובדי הרשתות או הפחתה בעלויות ההובלה כאשר מדובר במוסד גדול הצורך כמות גדולה של לחם מפוקח בהובלה אחת. הוועדה גם בוחנת את יעילות הייצור ומתווה את המחיר כך שישקף את היכולת לייצר את המוצר בעלות נמוכה יותר עקב התייעלות ביצור. הדוח שמפרסמת הוועדה כולל את מכלול השיקולים, החישובים והעלויות הנתונות בקביעת המחיר.¹¹

¹⁰ שם. משרד הכלכלה והתעשייה, [מחירי מוצרי צריכה בפיקוח](#), כניסה: 3 בפברואר 2022. מחיר הבסיס למחיר לצרכן, למחיר לקמעונאי ולמרווח הקמעונאי מתעדכן על פי סלי התשומות למחיר לצרכן, למחיר לקמעונאי ולמרווח הקמעונאי שמובאים בלוחות 6-8 במסמך זה. על כן לא ניתן לחבר את המחירים הנתונים בטבלה.

¹¹ משרד הכלכלה והתעשייה, [סיכום דיון ועדת המחירים – בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים](#), יולי 2021.

בתהליך בדיקת העלויות, נבנה תמהיל העלויות כך שכל עלות שוקללה בחישוב לפי משקלה היחסי בתהליך היצור והוצמדה למדד מוסכם וקובע שמתפרסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונקבע סל תשומות למחיר לצרכן, למחיר לקמעונאי ולמרווח הקמעונאי. בהגיע העת לעדכן את המחירים ניתן לבצע את העדכון במהירות תוך הצבת הנתונים המעודכנים בתמהיל שהוכן.¹² לוחות 6-8 מציגים את ההרכב של סלי התשומות למחיר לצרכן, למחיר לקמעונאי ולמרווח הקמעונאי.

לוח 6: הרכב סל התשומות למחיר לצרכן¹³

מרכיב העלות	מדד	משקל
מדד שכר - יצור מוצרי מזון	מדד שכר לשעת עבודה בתשלום במחירים שוטפים, ייצור מוצרי מזון, ירחון סטטיסטי לישראל	38.7%
מדד טחינת תבואה וגריסתה -קמח	מדד טחינת תבואה וגריסתה, בסיס 2020	12.7%
שכר עובדי קמעונאות	מדד שכר חודשי למשרת שכיר, מכירה קמעונאית בחנויות לממכר כללי ובחנויות המתמחות במזון, במשקאות וטבק, בסיס 2011	4.2%
מדד המחירים לצרכן	מדד המחירים לצרכן, כללי, בסיס 2018	37.1%
מחיר החשמל	תעריף החשמל לבית	0.7%
ללא מדד		6.7%
סך הכול		100%

לוח 7: הרכב סל התשומות למחיר לקמעונאי (סל 2019)¹⁴

מרכיב העלות	מדד	משקל
שכר	מדד שכר לשעת עבודה בתשלום במחירים שוטפים, ייצור מוצרי מזון, סמל 10, ירחון סטטיסטי לישראל	44.1%
קמח (חומר גלם)	מדד טחינת תבואה וגריסתה, בסיס 2020	14.5%
יתר חומרי הגלם, עלויות חרושת, שונות	מדד המחירים לצרכן - כללי, בסיס 2018	33.8%
פחת, תשואה וריבית	ללא הצמדה	7.6%
סך הכול		100%

לוח 8: הרכב סל התשומות למרווח הקמעונאי (תקופת הבסיס)¹⁵

מרכיב העלות	מדד	משקל
מדד המחירים לצרכן - כללי, בסיס 2018	מדד שכר חודשי למשרת שכיר, מכירה קמעונאית בחנויות לממכר כללי ובחנויות המתמחות במזון, משקאות וטבק, בסיס 2011	27%
עלות המוצר בקנייה ממשוק (סל התשומות עבור אריזה קמעונאית לקמעונאי)	מדד המחירים לצרכן - כללי, בסיס 2018	54%
תעריף חשמל לבית	עלות המוצר בקנייה ממשוק (סל התשומות עבור אריזה קמעונאית לקמעונאי)	14%
	תעריף חשמל לבית	5%
סך הכול		100%

משקלם של התשומות שמוצמדות למדד השכר החודשי למשרת שכיר ומדד המחירים לצרכן גבוה מ-75% מההרכב של סלי התשומות לצרכן, למחיר לקמעונאי ולמרווח הקמעונאי, בחלוקה שונה בכל מחיר. המשקל של התשומות המוצמדות למדדי השכר בסל התשומות למחיר לצרכן הוא כ-42.9%, במחיר לקמעונאי כ-44.1% ובמרווח הקמעונאי כ-27%. המשקל של התשומות

¹² ש.ם.

¹³ ש.ם.

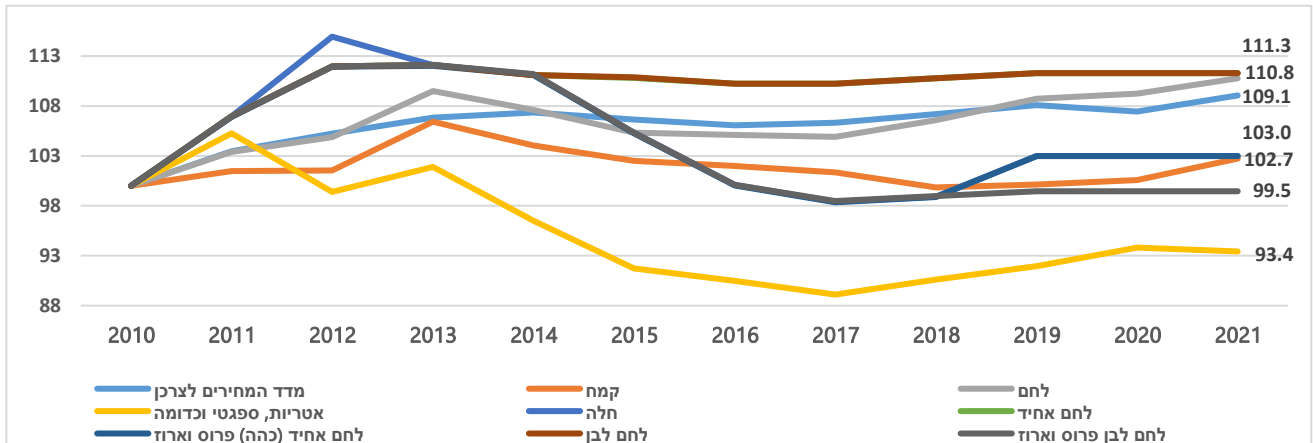
¹⁴ ש.ם.

¹⁵ ש.ם.

המוצמדות למדד המחירים לצרכן בהרכב התשומות למחיר לצרכן הוא כ-37%, במחיר לקמעונאי כ-34% ובמרווח הקמעונאי כ-54%.

בתרשים 1 להלן מדד מחירי מוצרי לחם, קמח ופסטה בשנים 2010 עד 2021.

תרשים 1: מדד מחירי מוצרי לחם, קמח ופסטה בשנים 2010 עד 2021¹⁶



אפשר לראות כי בשנים 2010 עד 2021 מדד המחירים לצרכן עלה בכ-9.1%, מדד מחיר הקמח עלה בכ-2.7%, מדד מחירי הלחם (כולל לחמים במחירים מפוקחים ולחמים במחירים לא מפוקחים) עלה בכ-10.8% ומדד מחירי אטריות וספגטי ירד בכ-6.6%. מדדי מחירי לחמים מפוקחים עלו בשיעורים הבאים – לחם לבן ולחם אחיד עלו בכ-11.3%, לחם אחיד (כהה) פרוס וארוז וחלה עלו בכ-3% ולחם לבן פרוס וארוז ירד ב-0.5%. הנתונים על התפלגות כמויות הייצור של הלחמים לסוגיהם על ידי שלוש המאפיות הגדולות יכולים ללמד על התפלגות הצריכה שלהם. כאמור, בנתוני לוח 4 במסמך זה, המביא את התפלגות הייצור באחוזים של שלוש המאפיות הגדולות לפי סוגי הלחמים בשנים 2015–2017 ניתן לראות כי בשנת 2017 לא היה ייצור של לחם לבן ולחם לבן פרוס על ידי שלוש המאפיות הגדולות, כך שסביר להניח שמשקלם של לחמים אלו נמוך בסך צריכת מוצרי הלחם שבפיקוח. משקל הייצור של הלחם האחיד בשנת 2017 היה 4% מכלל ייצור (5% בשנת 2015), ו-12% מהלחמים המפוקחים (14% בשנת 2015). משקל הלחם הפרוס האחיד בשנת 2017 היה 21% מכלל הייצור ו-58% מכלל הלחמים המפוקחים.¹⁷

בהתייחס למדד מחירי מוצרים אחרים המיוצרים מקמח כמו אטריות וספגטי, ייתכן והירידה במדד יכולה להיות מוסברת על ידי השינוי בחלקם של המוצרים המיובאים מסך הצריכה, דבר שכנראה פחות רלוונטי לשוק מוצרי הלחם.

¹⁶ הלמ"ס, [ירחון לסטטיסטיקה של מחירים פברואר 2022](#), 15 במרץ 2022. [מאגר מחירים מרכזי](#), כניסה: 5 באפריל 2022. מחירים מפוקחים: משרד הכלכלה והתעשייה, [מחירי מוצרי צריכה בפיקוח](#), כניסה: 3 בפברואר 2022. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁷ משרד הכלכלה והתעשייה, [סיכום דיון ועדת המחירים – בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים](#), יולי 2021.

2. מנגנון הפיקוח על מחירים

2.1 חוק הפיקוח על המחירים

מנגנון הפיקוח על המחירים פועל מכוח **חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו-1996**.¹⁸ בחוק נקבע כי החלת פיקוח מחירים על מוצר או שירות היא בסמכות השר הממונה על התחום אליו משתייך המוצר או השירות יחד עם שר האוצר. בחוק מפורטים התנאים להחלת החוק על מוצר או שירות. בסעיף 6 לחוק מפורטים התנאים להחלת החוק, כמפורט להלן.

סעיף 6(א): השרים רשאים להחיל את החוק בצו על מוצר או שירות שמתקיים בו אחד מהתנאים הבאים:

1. הוכרז לגביו מונופולין לפי סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית;
2. קיים לגביו ריכוז באספקה או ברכישה בידי אדם אחד או שניים או יותר שבשלה יש לריכוז השפעה ניכרת בשוק לגבי אותו מוצר או שירות;
3. בין ספקיו או רוכשיו אין תחרות או קיימת תחרות מועטה בלבד;
4. ניתנת לגביו תמיכה מתקציב המדינה.

סעיף 6(ב): השרים רשאים בצו באישור ממשלה להחיל את החוק על מוצר או שירות שלדעת השרים מתקיים בו אחד מהתנאים הבאים:

1. המוצר חיוני ויש צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור;
2. יש צורך בפיקוח על המחיר בשל מחסור עקב נסיבות יוצאות דופן;
3. יש צורך בפיקוח על המחיר מטעמים של בלימת אינפלציה או השגת יעדי המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה.

בחוק יש שלוש רמות של פיקוח על המחירים והשרים יקבעו בצו את רמת הפיקוח:

- **פרק ה'** לחוק מוגדרת רמת פיקוח האוסרת על **שינוי מחירים** ללא קבלת היתר. זוהי רמת הפיקוח ההדוקה ביותר.
- **פרק ו'** לחוק מוגדרת רמת פיקוח כזו המאפשרת לגוף המפוקח **להגיש בקשה** לשינוי במחיר ואם המפקח על המחירים אינו דוחה את הבקשה בתוך פרק הזמן הקבוע בחוק, המחיר שביקש הגוף המפוקח הוא המחיר שייקבע.
- **פרק ז'** לחוק מגדיר רמת הפיקוח כזו שבה הגוף המפוקח מנהל באופן שוטף את מדיניות המחירים שלו **ומדווח** למפקח על המחירים על רמת הרווחיות ועל המחירים. זוהי רמת הפיקוח הנמוכה ביותר.

לצורך קיום תנאי החוק, השר שבסמכותו המצרך או השירות שהחוק חל עליו, צריך למנות מפקח על המחירים מקרב עובדי משרדו וכן יש צורך במינוי ועדת מחירים הכוללת ארבעה חברים –

¹⁸ [חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996](#).

שני חברים מעובדי המשרד שבתחום סמכותו המצרך או השירות הנתון, ושני חברים מעובדי משרד האוצר כאשר אחד מהם יהיה יושב ראש הוועדה.

בסעיף 17 לחוק נקבע כי אפשר לערער על החלטות המפקח על המחירים וקביעותיו וכן על החלטות ועדת המחירים בתוך 21 ימי עבודה מיום ההודעה על ההחלטה.

2.2 פיקוח על מחירי מוצרי לחם¹⁹

פיקוח על מחירי הלחם הוא בתחום סמכותו של משרד הכלכלה והתעשייה ועל כן ועדת המחירים מורכבת משני נציגים ממשרד הכלכלה והתעשייה ושני נציגים ממשרד האוצר. המפקח על המחירים הוא ממשרד הכלכלה והתעשייה. הפיקוח הקיים היום על הלחם הוא ברמה הבינונית כפי שהוגדרה בפרק ו' בחוק הפיקוח על המחירים – בכל מקרה של העלאת מחיר, על החברה לפנות לקבלת היתר מהמפקח על המחירים שיחליט אם לאשר או לדחות את הבקשה, על פי הכללים שנקבעו. המפקח רשאי, באישור ועדת המחירים, להתיר את העלאת המחיר בתוך פרק הזמן שהוגדר מראש. גם במצב של חוסר דחייה של הבקשה בתוך פרק הזמן המוגדר, רשאי הגוף המבקש להעלות את המחיר על פי בקשתו. המפקח יכול לאשר עליית מחיר בשיעור נמוך מהמבוקש או לא לאשר כלל.

בשנת 2014 החליטה ועדת המחירים לערוך עדכון בסיס למחירי הלחמים המפוקחים.²⁰ בשנת 2016, פרסמה הוועדה את המלצותיה וערכה עליהן שימוע ציבורי.²¹ עיקרי המלצות היו הפחתה של 21% במחיר הלחם האחיד הפרוס, הפחתה של 10% במחיר חלה, העלאה של 1.5% במחיר הלחם האחיד והמלצה להוציא את הלחם הלבן מפיקוח על המחירים (פרוס ושאינו פרוס). בעקבות בקשת המאפיות, החליטה הוועדה לבצע תחשיב נוסף ובו התקבלו המלצות דומות, בשיעורים שונים, בדבר הפחתה במחיר של חלק מהמוצרים, העלאת מחיר של אחרים והוצאה מפיקוח של הלחם הלבן. לאחר שימוע ציבורי החליטה הוועדה להעמיק את בדיקתה למחירי הבסיס למוצרי הלחם המפוקחים לפי מתודולוגיה חדשה. לאחר התייעצות עם יועץ חיצוני, פרסמה הוועדה את המלצותיה ואת סיכום הדיונים שהאחרון בהם נערך ביולי 2021.²²

עמדתה המקצועית של ועדת המחירים היא כי פיקוח מחירים הוא בעיקר כלי להתמודדות עם כשלי שוק אשר עלולים ליצור עיוותים במחיר המוצר או השירות, באיכותו ובכמות המיוצרת ובכך לפגוע ביעילות הכלכלית של השוק ולפגוע בצרכנים. ועדת המחירים בוחנת את הכשלים כפי שהם מוגדרים בסעיף 6(א) לחוק הפיקוח: מונופול, ריכוזיות, היעדר תחרות ועוד. במצבים אלו

¹⁹ משרד האוצר, [ועדת המחירים](#). כניסה: 28 במרץ 2022; פלורה קור דוידוביץ, [סוגיית הפיקוח על מחירים של מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי גבוה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

²⁰ משרד הכלכלה והתעשייה, [סיכום דיון ועדת המחירים – בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים](#), יולי 2021.

²¹ משרד הכלכלה והתעשייה, [סיכום דיון ועדת המחירים – עלויות יצור לחם מיום 10.4.2016](#), אפריל 2016.

²² משרד הכלכלה והתעשייה, [סיכום דיון ועדת המחירים – בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים](#), יולי 2021.

עשויה להיות הצדקה להתערבות אשר תמנע את הרווח העודף ממנו נהנה היצרן על חשבון הצרכן תוך שמירה על איזון בין האינטרסים של היצרן והצרכן.

על פי ועדת המחירים, מטרת הפיקוח על המחירים אינה להבטיח כי מחיר המוצר נמוך והוא נגיש לציבור, אלא לשמור על האיזון בין היצרן לצרכן תוך כדי קביעת מחיר הוגן שלא מאפשר גריפה עודפת של רווחים על ידי היצרן. פיקוח על המחירים אינו סבסוד והטלת פיקוח על מוצר או שירות אינה מבטיחה כי המחיר שיקבע על ידי השרים, תוך התבססות על המלצות הוועדה, יהיה נמוך יותר מאשר המחיר בו נמכר המוצר או השירות לפני כן.

לאור מצב זה וסיבות נוספות, ועדת המחירים המליצה להעביר את רמת הפיקוח על מחיר הלחם לרמה שנקבעה בפרק ז' לחוק הפיקוח על המחירים. כלומר, מעבר מרמת פיקוח של קבלת אישור לשינוי במחיר כפי שנקבע בפרק ו' לחוק הפיקוח לרמת פיקוח על רמת הרווחיות ודיווח על המחירים.

2.3 התחרות בשוק הלחם²³

בדיקה של ועדת המחירים העלתה כי בשוק הלחם מתקיימת תחרות ועל כן לא חלים עליו התנאים הקבועים בסעיף 6(א). הקביעה כי בשוק הלחם מתקיימת תחרות מבוססת על ניתוח השוק ובחינת השחקנים בו.

מצד היצע יש את שלוש המאפיות העיקריות – קבוצת אנג'ל, קבוצת ברמן וקבוצת דוידוביץ, הכוללת את דגנית מרחבית, וכן מאפיות רבות הפועלות ברחבי הארץ. הבדיקה העלתה כי לאף אחת מן המאפיות אין כוח שוק משמעותי ביחס למצב של תחרות. כוח שוק משמעותי נמדד ביכולת של המאפיה לקבוע תנאי אספקה נחותים או יכולת להרע את תנאי האספקה מבלי לאבד לקוחות לטובת המתחרים. כאמור, לאחר בחינת השוק נמצא כי לאף יצרן אין כוח שוק משמעותי בשוק הלחם. נתח שוק גבוה בידי אחד השחקנים בשוק יכול להעיד על כוח שוק משמעותי אולם בחינת נתחי השוק של המאפיות מלמדת כי בכל סוג של מוצר לחם מפוקח מחזיקה מאפיה אחרת בנתח גבוה, ונתחי השוק והדומיננטיות משתנים עם השנים (כפי שהוצג בלוח 3 לעיל במסמך זה).

בבחינת **צד הביקוש** נמצא כי יש תחליפיות גבוהה בין המוצרים כלומר הקריטריון לבחירת המוצר הוא בעיקר המחיר והצרכנים אינם מעדיפים יצרן מסוים בבואם לרכוש לחם מפוקח שכן המוצרים הם הומוגניים בעלי רמת בידול נמוכה. רמת הומוגניות גבוהה מביאה לכך שכוח השוק של היצרן אינו גבוה.

גם בחינת הקשר בין המאפיות לקמעונאים העלה כי אין להן כוח מיקוח גבוה מול הקמעונאים שכן אין להן מוצר "עוגן" – מוצר ממותג שמחייב את הקמעונאים לעבוד מול היצרן. מוצר עוגן

²³ משרד הכלכלה והתעשייה, [סיכום דיון ועדת המחירים – בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים](#), יולי 2021.

פיקוח על המחירים אינו סבסוד, והטלת פיקוח על מוצר או שירות אינה מבטיחה כי המחיר שיקבע יהיה זול יוצר מאשר המחיר בו נמכר המוצר לפני כן

ועדת המחירים המליצה על מעבר מרמת פיקוח של קבלת אישור לשינוי במחיר כפי שנקבע בפרק ו' לחוק הפיקוח לרמת פיקוח על רמת הרווחיות ודיווח על המחירים כפי שמוגדר בפרק ז' לחוק

מקנה ליצרניו כוח שוק על פני יצרנים אחרים וכוח מיקוח מול הקמעונאים הגדולים. הסכמי ההתקשרות של יצרני הלחם עם הקמעונאים ניתנים לביטול או לשינוי ללא תנאים ולעיתים היצרנים נדרשים לתת הנחות גבוהות על מנת שההסכם לא יבוטל. מכאן ניתן לראות כי ליצרני הלחם אין כוח שוק עודף גם בתחום זה.

עם זאת, בשוק הלחם קיימים חסמי כניסה שכן המאפיות נהנות מ"יתרונות לגודל" – כניסה של חברה חדשה לשוק דורשת מערך הפצה מתקדם, תנורים גדולים וטכנולוגיות מתקדמות ורכישת ידע בתהליך הייצור.

בשנת 2015 הורשעו מספר מאפיות בעבירת הסדר כובל בנסיבות מחמירות בפרשת 'קרטל הלחם'. בית המשפט קבע כי המאפיות ברמן, דוידוביץ, אנג'ל ודגנית מרחבית חברו להסדר כובל במסגרתו הסכימו להעלות בו זמנית ובתיאום את המחירים לצרכן של הלחם האחיד הפרוס והחלה כשההסכמה כוללת הצמדות למחיר הלחם המפוקח (מניעת מבצעים) והסכמה שלא להתחרות ביניהן על אספקת הלחם ברחבי הארץ.

כאמור, הפיקוח על המחירים אינו סבסוד ולעיתים מחירי הלחם המפוקחים מביאים לחוסר רווחיות של המאפיות מייצור הלחמים המפוקחים. המאפיות אינן הפסדיות, שכן הן מפעילות לעיתים "סבסוד צולב" עם מוצרים שאינם מפוקחים, כלומר, רווחיהם מהמוצרים שאינם מפוקחים מאפשרים להם להיצמד למחיר המפוקח. יש להדגיש כי המאפיות אינן מחויבות לפי חוק לייצר מוצרים מפוקחים.²⁴

לשיטת הפיקוח על המחירים יש חסרונות רבים ולעיתים ישנם פתרונות טובים יותר לטיפול בכשלי שוק, בעיקר על ידי הסרת חסמים לתחרות.²⁵

חסרונות עיקריים לפיקוח על המחירים הם:

- פיקוח בשוק ריכוזי עשוי לייצר **קרטליזציה בופול**, כלומר התיישרות היצרנים לפי המחיר המרבי כפי שקרה בפרשת 'קרטל הלחם';
- פיקוח מחירים נעשה על בסיס עלויות ממוצעות ועל כן אינו מתחשב ביצרנים הקטנים ועשוי להביא לדחיקתם מהשוק ובכך להגביר את הריכוזיות בשוק;
- על-פי רוב אין לגוף המפקח כלי אכיפה נוקשים, ועובדה זו ידועה גם לגורמים המפוקחים;
- פיקוח על מחירים מביא להגדלת הרגולציה בענף ולכן מגדיל חסמי כניסה ועשוי דווקא להרחיק מתחרים חדשים מלהיכנס לענף שהמחירים בו נתונים בפיקוח;

²⁴ משרד הכלכלה והתעשייה, **סיכום דיון ועדת המחירים – בדיקת בסיס למוצרי הלחם המפוקחים**, יולי 2021; בועז סופר, חוות דעת כלכלית - לחם מקמח מלא, ספטמבר 2014.

²⁵ פלורה קוך דוידוביץ, **סוגיית הפיקוח על מחירים של מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי גבוה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020. בועז סופר, חוות דעת כלכלית - לחם מקמח מלא, ספטמבר 2014.

- קביעת מחיר מפוקח נמוך מדי עלול להביא להפסדים של יצרנים וליציאתם מהשוק, וכתוצאה מכך להביא להקטנת היצע המוצר ולעלייה בריכוזיות בשוק;
 - המפוקחים יכולים לנקוט צעדים כדי לעקוף את הרגולציה, כגון ייצור מוצרים דומים שאין עליהם פיקוח;
 - הפיקוח עשוי לפגוע בתמריץ להתייעל ולהתחדש ואף להביא לפגיעה באיכות המוצר שכן היצרנים ינסו בדרכים שונות להוזיל את עלויות הייצור.
- בשל חסרונות אלו, פיקוח על המחירים עשוי להוביל לקביעת מחיר **נמוך מדי** שעשוי להביא להקטנת ההיצע, לפגיעה בשירות הניתן ללקוחות ואף ליצירת שוק שחור או לקביעת מחיר **גבוה מדי** לאורך זמן, לעומת עלויות הייצור, שעשוי להביא להקטנת רווחת הצרכנים.

3. סוגיות בעניין הפיקוח והשלכות בריאותיות לצריכת מוצרי קמח לבן לעומת מוצרים מקמחים מלאים²⁶

הפיקוח על הלחם הוא מכוח סעיף 6(א) לחוק הפיקוח על המחירים, אולם כאמור לעיל לפי ועדת המחירים, בשוק הלחם קיימת תחרות ועל כן יש הטוענים כי יש להעביר את המוצר לרמת פיקוח לפי פרק ז' לחוק הפיקוח. לעומתם יש הטוענים כי הפיקוח על הלחם צריך להיות מכוח סעיף 6(ב) לחוק הפיקוח, שכן המוצר חיוני ויש צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור. כדי לדון בעמדות אלו, יש לבחון האם מוצרי הלחם המפוקח הם אכן מוצרים חיוניים – שכן מנתוני הצריכה של הלחמים המפוקחים עולה שצריכתם נמוכה אפילו בחמישוני ההכנסה הנמוכים, כפי שהוצג בפרק 1.1 לעיל. כמו כן, יש לבחון האם בהחלטות הפיקוח על מחירי הלחם מובאים בחשבון גם שיקולים של **בריאות הציבור**, תוך בחינת הערכים התזונתיים של המוצרים שבפיקוח אל מול מוצרי לחם אחרים. כאמור, למשרד הבריאות אין נציגים מטעמו בוועדות המחירים העוסקות בפיקוח על מוצרי מזון ואין לו תפקיד רשמי בתהליך הפיקוח, שכן האחריות בידי משרד הכלכלה והתעשייה.

שאלת מקומם של שיקולי בריאות הציבור בהחלטה על החלה או הסרה של פיקוח על מוצרי מזון נדונה בעבר במסגרות שונות ובהן חוות דעת לעניין הפיקוח על מוצרי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי החלב של מבקר המדינה מספטמבר 2012, וכן בדוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה בראשות מנכ"ל משרד הבריאות מנובמבר 2016 וכן במסגרת הצעות חוק שונות.²⁷ בשנת 2012 פרסמה המחלקה לתזונה במשרד הבריאות נייר מידע בדבר היתרונות התזונתיים ללחם מקמח מלא ובהם העדיפות של לחמים אלו בהקטנת הסיכון לחלות במגוון מחלות בהן סרטן, מחלות לב, יתר לחץ דם, סוכרת והשמנה וכן הסיכוי להפחתה בתסמיני המחלות. בין הצעדים

יש לבחון האם בהחלטות הפיקוח על מחירי הלחם מובאים בחשבון גם שיקולים של בריאות הציבור. למשרד הבריאות אין נציגים מטעמו בוועדות המחירים העוסקות בפיקוח על מוצרי מזון ואין לו תפקיד רשמי בתהליך הפיקוח

²⁶ להרחבה ראו: פלורה קור דוידוביץ, [סוגיית הפיקוח על מחירים של מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי גבוה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

²⁷ פלורה קור דוידוביץ, [סוגיית הפיקוח על מחירים של מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי גבוה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

המומלצים להגברת צריכת הלחם המלא על פני מוצרי מאפה מקמח לבן מנופה שנכללו בנייר המידע היו הגדרת תקן בישראל ללחם מלא שיכלול לפחות 80% קמח מלא; בחינת המחיר של לחם מלא בתנאי שוק בהם מוצר זה אינו המוצר הנפוץ; הכללת הלחם המלא האחיד במוצרים בפיקוח; וניהול מסע הסברה לצריכת מוצרי אפיה המכילים קמח מלא.²⁸

בדין שנערך בוועדת הבריאות של הכנסת ב-9 בדצמבר 2021 בשאלת הכנסת מחיר הלחם המלא לפיקוח, אמרה יו"ר הוועדה כי הוועדה רואה חשיבות לעידוד צריכת לחם מלא ובכלל לחמים ומזונות בריאים. פרופ' רונית אנדוולט, מנהלת אגף התזונה במשרד הבריאות הציגה נתונים אודות חשיבות צריכת הדגנים המלאים במניעה והפחתת התחלואה בסוכרת סוג 2 וכן במחלות שונות ובהן סרטן במערכת העיכול, מחלות לב וכלי דם, יתר לחץ דם, תמותה לאחר התקף לב ותחלואה כללית.²⁹

כפי שהוצג לעיל, במהלך השנים השתנו הרגלי צריכת הלחם במדינה וחל גידול בצריכת לחמים שאינם מפוקחים כמו לחמניות ופיתות ועלייה בצריכת הלחמים המיוחדים – מועשרים בוויטמינים, ממגוון דגנים מלאים ועם תוספות של אגוזים, זיתים, עגבניות מיובשות ועוד. גם בחינת הצריכה לפי חמישוני הכנסה מלמדת על שינוי זה (לוח 1 במסמך זה).

לחמים מלאים מתאפיינים בערכים תזונתיים גבוהים יותר מלחמים מקמח לבן מהם עשויים הלחמים המפוקחים, אולם בבחינה על פי חמישוני הכנסה נראה כי צרכניו העיקריים הם מחמישוני הכנסה הגבוהים ועל כן ישנם פערי מחירים גדולים בין הלחמים המיוחדים ללחמים המפוקחים – פערים שיכולים להגיע אפילו עד פי שלושה מהמחיר. פיקוח מחירים על הלחמים המפוקחים מעודד את צריכתם של לחמים מקמח לבן, ומרחיק את משקי הבית מצריכת לחמים המבוססים על קמחים בריאים יותר. גם הסבסוד הצולב שמפעילות המאפיות מונע נגישות של משקי בית למוצרים אלו. חלק משמעותי מכלל הרכישות של לחם פרוס אחיד או לבן נעשה על ידי מוסדות ציבור – צה"ל, בתי חולים, מעונות יום, בתי אבות, פנימיות, מועדוניות ועוד. בשל עלותם הנמוכה באופן יחסי של הלחמים הפרוסים המפוקחים, מוסדות עשויים להעדיף רכישה שלהם על פני רכישת הלחמים מקמחים בריאים יותר.

3.1 עלות יצור לחמים מקמחים מלאים ודרכים להפחתת מחירו לציבור

על פי הדוח שערך הכלכלן בועז סופר בשנת 2014 לבקשת משרד הבריאות,³⁰ נמצא כי אין הבדל גדול בעלויות הייצור של לחמים מקמחים מלאים ללחמים מקמח חיטה לבן. הבדיקה בחנה את ההבדלים בעלויות הייצור של לחמים מלאים לעומת לחם אחיד, לרבות עלות חומרי הגלם, התוספות לקמחים, תהליכי הטחינה והייצור – התפחה ומספר המכונות הדרושות לתהליך הייצור.

²⁸ משרד הבריאות, שירותי בריאות הציבור, המחלקה לתזונה, נייר מידע מפורט – [היתרונות התזונתיים ללחם מקמח מלא](#), דר' זיוה שטל – מנהלת המחלקה לתזונה, 13 באוגוסט 2012.

²⁹ ועדת הבריאות, חדשות הוועדה, [ועדת הבריאות דנה בשאלת הכנסת מחיר הלחם המלא לפיקוח](#), 9 בדצמבר 2021.

³⁰ בועז סופר, חוות דעת כלכלית – לחם מקמח מלא, ספטמבר 2014.

בדוח נסקרו כמה חלופות להוזלה במחיר הלחמים מקמחים מלאים, בהם סבסוד לכל יחידת מוצר; קול קורא לייצור לחם מקמח מלא בתמורה לתמיכה נתונה; פיקוח על מחירו של הלחם מקמח מלא; פיקוח על מחירו של לחם מקמח מלא ושחרור מפיקוח של לחם מקמח לבן; הגדרת מחיר מפוקח אחיד של לחם מקמח לבן ולחם מקמח מלא; ומיסוי לחם מקמח לבן כמוצר מזיק. עיקרי ההמלצות בדוח היו הכנסת הלחם מקמח מלא לפיקוח כך שמחירו יהיה זהה למחירו המפוקח של הלחם מקמח לבן תוך הוספה לתחשיב העלויות את כלל העלויות הכרוכות ביצור לחם מקמח מלא והעלויות העודפות באם ישנן. כדי להדגיש את ההיבט הבריאותי, המלצה זו תהיה בתוקף במשך שנתיים בהן הציבור יתרגל בהדרגה לצריכת הלחם הבריא ואז להסיר את הפיקוח מהלחם מקמח לבן כך שמחירו יהיה גבוה ממחיר הלחם מקמח מלא; הגברת המודעות לערכים התזונתיים החיוביים של לחם מקמח מלא ביחס לערכים הנמוכים יותר של צריכת לחם מקמח לבן ושימוש באמצעים השונים העומדים לרשות הממשלה לצורך העלאת המודעות לתזונה נכונה ולצריכת מוצרים מקמחים מלאים; וקביעה של מדיניות ברורה באשר למעבר לצריכת לחמים מקמח מלא בכל המוסדות.

בחודש נובמבר 2016 הוגש לשר הבריאות דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה בראשות מנכ"ל משרד הבריאות.³¹ בפרק ה' בדוח נכללו המלצות הנוגעות לפיקוח על המחירים:

- בחינת מנגנון מתאים להורדת מחיר הלחם מדגן מלא, בין היתר באמצעות תקינה של לחם סטנדרט מדגן מלא והוספתו לרשימת המוצרים שבפיקוח מחירים;
- בחינת עדכון רשימת המוצרים שבפיקוח מחירים, כך שיתווספו עוד מזונות בריאים לרשימת המוצרים בפיקוח ו/יוצאו מן הרשימה מוצרים שאינם בריאים ונמצאים בפיקוח.

בדוח הומלץ להשאיר את הפיקוח על החלה וכן את הפיקוח על לחם האחיד לתקופת מעבר ולהחיל פיקוח על לחם מדגן מלא.

כאמור, למרות המלצות שניתנו בעבר, עד לבדיקה שנערכה על ידי ועדת המחירים בשנת 2021 לא חלו שינויים בתחום זה, וגם כיום אין פיקוח על מחירי הלחמים מדגנים מלאים.

³¹ משרד הבריאות, [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#) בראשות מנכ"ל משרד הבריאות, משה בר סימן טוב, 21 בנובמבר 2016, עמוד 55.