

## סיכום דיון ועדת מחירים מיום 6.4.2020 – פיקוח על מחירי מסכות אף ופה בעקבות התפשטות נגיף הקורונה

### משתתפים

#### חברי הוועדה

כפיר בטט – יו"ר ועדת המחירים, משרד האוצר

אסף גבע – חבר ועדת המחירים, משרד האוצר

חיים הופרט – מ"מ חבר ועדת מחירים, משרד הבריאות

זהבה רומנו – מ"מ חברת ועדת מחירים, משרד הבריאות

#### משתתפים נוספים

עו"ד גלעד גושר – יועץ משפטי לוועדת המחירים, משרד האוצר

אביגיל ונקרט – מרכזת ועדת המחירים, משרד האוצר

נריה שטאובר – משרד הבריאות

אחי יפתח שריד – משרד הבריאות

יעל אורלב שרון – משרד הבריאות

### רקע

מדינות העולם וישראל בתוכן נמצאות כעת בעיצומה של פנדמיה, מגיפה כלל-עולמית כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף SARS-COV-2 (להלן – נגיף הקורונה). ביום 11 במרץ 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על המחלה הנגרמת מנגיף הקורונה כעל מגפה עולמית, צעד חריג בעל משמעויות מרחיקות לכת.

ביום 27 בינואר 2020 הכריז שר הבריאות בהתאם לסמכותו לפי סעיף 20(1) לפקודת בריאות העם, 1940 כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטיה סכנה חמורה לבריאות הציבור (י"פ התש"ף, עמ' 3378). בהמשך להכרזה זו הוטלו הגבלות משמעותיות, בין היתר, על פתיחת מקומות עבודה וכן על התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, לצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף, בין היתר, בתקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020.

נגיף הקורונה הוא נגיף חדש, שאין לאוכלוסייה חסינות נגדו, ואין חיסון שבאמצעותו ניתן למנוע את התפשטות המחלה הנגרמת על ידו. בשלב זה אין למחלה טיפול רפואי ידוע והיא עלולה לגרום לתחלואה ותמותה משמעותית.

הנגיף עובר מאדם לאדם על ידי הפרשות מדרכי הנשימה, כגון עיטוש או שיעול. בהעדר חיסון או דרכי מניעה אחרות, ניתן למנוע כרגע הדבקה והתפשטות של הנגיף רק על ידי צמצום מגע בין אנשים, בידוד של החולים במחלה ושל מי שנחשד כחולה בה, הימנעות מהתקהלות ומיגון שמצמצם הדבקה.

על רקע זאת, ביום 1 באפריל 2020 הנחה משרד הבריאות את הציבור לחבוש מסכת אף ופה במרחב הציבורי ובמקום העבודה, שכן המסכה מצמצמת את הסיכוי להידבק ולהדביק אחרים. על פי המלצות

משרד הבריאות, ניתן להשתמש במסכה רפואית רגילה (מסכה כירורגית תלת שכבתית) או במסכת בד ביתית.

בנוסף, ביום 4 באפריל 2020 הודיע משרד הבריאות כי בכוונתו לקדם צו לפיו חבישת מסכות כירורגיות או מסכות בד ביתיות פשוטות בציבור, כפי שהנחה משרד הבריאות ביום 1 באפריל 2020, תהיה בגדר חובה.

נוכח הנחיית משרד הבריאות והכוונה להופכה לחובה, דנה ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד הבריאות (להלן – **ועדת המחירים** או **הוועדה**) באפשרות להמליץ לשר האוצר ולשר הבריאות על הטלת פיקוח מחירים על מחירי מסכות.

## דיון

בפתח הדברים יצוין כי ועדת המחירים התבקשה על ידי היועץ המשפטי לממשלה לגבש המלצתה בעניין תוך מספר שעות בודדות, ומבלי שעמדו בפניה כלל הנתונים הדרושים לצורך גיבוש עמדה מקצועית מלאה. ההחלטה המובאת להלן מתבססת על הנתונים שהיו זמינים לוועדה בעת הזו.

### שוק המסכות

מסכות הפנים מתחלקות למסכות חד פעמיות ורב פעמיות. בתוך כל אחת מקטגוריות אלו סוגים שונים של מסכות. מבין המסכות החד פעמיות, כיום נמכרות לציבור בעיקר מסכות כירורגיות תלת שכבתיות ומסכות מתקדמות יותר. את המסכות הללו ניתן לרכוש ברשתות הפארם, קמעונאות המזון, חנויות נוחות, אתרי אינטרנט שונים ועוד.

בישראל פועל מפעל אחד המייצר מסכות רפואיות חד פעמיות (כירורגיות). בשגרה, מסכות אלו אינן מיועדות לשיווק לציבור אלא הן נרכשות על ידי הגופים השונים במערכת הבריאות ומשמשות את הצוותים הרפואיים (בתי חולים, קופות חולים, מד"א וכו'). נכון להיום, כלל המסכות החד פעמיות הנמכרות לציבור ברשתות הקמעונאיות ובחנויות אחרות מקורן בייבוא.

באשר למסכות רב פעמיות, נכון להיום אין ייצור תעשייתי בישראל. עם זאת, ישנן יוזמות פרטיות במסגרתן יחידים מייצרים מסכות רב-פעמיות ומוכרים אותן באתרי אינטרנט.

לפי גורמי המקצוע במשרד הבריאות, קיימת תחרות בינלאומית עזה בין כלל המדינות על היצע המסכות העולמי, אשר מקשה על הייבוא לישראל ומייקרת את עלות המסכות המיובאות.

משרד הבריאות הציג בפני הוועדה נתונים על עלויות הרכש של משרד הבריאות.

בידי הוועדה לא קיימים נתונים סדורים על מחירי המסכות לצרכן. עם זאת, מפרסומים שונים בתקשורת ובאתרי הרשתות הקמעונאיות עולה כי מחיר מסכה רפואית רגילה (מסכה כירורגית) נע בין 3 ש"ח לכ- 7 ש"ח למסכה בודדת. באתרי אינטרנט שונים ניתן אף למצוא את המסכות הללו גם במחיר של כ- 50 ש"ח ליחידה.

בעקבות המשבר חלה ככל הנראה עלייה במחירי הייבוא גם כתוצאה מירידה בהיקף הטיסות הבינלאומיות, המשפיעה גם על מחירי המוצרים המיובאים. בנוסף, לפי נתונים שמסרו רשתות הפארמה למשרד הבריאות, בחודש האחרון חלה עלייה משמעותית בהיקף המסכות שנמכרו לציבור. לפי נתוני אחת הרשתות, בחודש מרץ נמכרו כ- 6 מיליון מסכות. רשת אחרת ציינה כי מדי יום היא מחדשת את מלאי המסכות שלה בכ- 150 אלף יחידות, ואלו נמכרות במלואן עד השעה שלוש אחר הצהריים.

הרשתות ציינו בפני משרד הבריאות כי ככלל, הן מבצעות רכש ישיר של מסכות מספקים בסין. עם זאת, כיום ישנו קושי רב בהשגת מסכות והם נאלצים לרכוש את המסכות בעסקאות מזדמנות.

ביום 30 במרץ 2020 הודיע משרד הכלכלה והתעשייה ([קישור להודעה לעיתונות](#)) כי הוא מקדם שדרוג של שני מפעלים מקומיים קיימים לצורך ייצור מסכות כירורגיות לפי התקן של משרד הבריאות. על פי

גורמי המקצוע במשרד הכלכלה, קווי הייצור של מפעלים אלה יחלו לפעול ככל הנראה לקראת סוף חודש אפריל, וקיבולת הייצור תעמוד על כ-20 מיליון מסכות בשנה למפעל. כמו כן, משרד הכלכלה הודיע כי הושגה הסכמה מצד ארבע הרשתות הקמעונאיות ורשתות הפארמה הגדולות לפיה הן ירכשו מהמפעל את המסכות וימכרו אותן במחיר מירבי של 3.30 ₪ למסכה (3 מסכות ב-10 ₪).

עם זאת, בישיבת ועדת הכספים של הכנסת מיום 31 במרץ 2020 ציין מנכ"ל משרד הכלכלה כי גם אם ימוצה פוטנציאל הייצור של המפעלים האמורים, כמות זו אינה צפויה לספק את הצורך בישראל. משמעות הדבר היא כי יהיה צורך להשלים את היצע המסכות באמצעות ייבוא.

בנוסף, משרד הבריאות החל בהפעלת פיילוט לעידוד ייצור מקומי של מסכות רב פעמיות על פי סטנדרטים שנקבעו בשיתוף בתי הספר לאופנה בצלאל ושנקר. במסגרת הפיילוט, המדינה התחייבה לרכוש חצי מיליון יחידות לשימוש עובדי מדינה חיוניים וחלוקה לרשויות מקומיות. בשלב הבא של הפיילוט מתוכנן המשך ייצור עצמאי ומכירה לציבור דרך רשתות השיווק.

### פיקוח מחירים

סעיף 6 לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק הפיקוח או החוק**) קובע תנאים שבהתקיימם רשאים השרים להחיל פיקוח מחירים על מצרך או שירות. מדובר בתנאים הכרחיים אך לא דווקא מספיקים. סעיף קטן 6 (א) מונה תנאים הנוגעים להיבטים של קידום תחרות ומניעת ריכוזיות, וכן מאפשר להחיל פיקוח מחירים על מוצר או שירות שניתנת לגביו תמיכה מתקציב המדינה. סעיף קטן 6(ב) מוסיף מספר תנאים הנוגעים לאינטרסים ציבוריים שונים, ובכלל זאת היותו של המצרך "חיוני" וקיים צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור, קיומו של מחסור עקב נסיבות יוצאות דופן או צורך בפיקוח מחירים לשם בלימת אינפלציה או השגת יעדי המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה. על מנת להחיל פיקוח מחירים בהתקיים התנאים המנויים בסעיף קטן 6(ב), נדרש מלבד החלטת השרים הרלבנטיים וחתמתם על צו פיקוח, גם אישור של הממשלה.

עמדתה המקצועית של ועדת המחירים היא כי פיקוח מחירים הוא בעיקרו כלי להתמודדות עם כשלי שוק אשר עלולים ליצור עיוותים במחיר המוצר או השירות (מחיר גבוה מאשר המחיר שהיה נקבע בשוק תחרותי), באיכותו ובכמות המיוצרת, ובכך לפגוע ביעילות הכלכלית של השוק וביצרנים. כלומר, רובם של המוצרים בפיקוח מצויים בפיקוח בשל כשלים בהם עוסק סעיף 6(א) לחוק הפיקוח כאמור, ובהם מונופול, ריכוזיות, היעדר תחרות, מקרים בהם הלקוח שבוי או חסמים כמותיים (דוגמת מכסות ייצור). במקרים אלה, ובהינתן תנאים נוספים, עשויה להיות הצדקה לפיקוח מחירים אשר אמור למנוע את הרווח העודף ממנו נהנה היצרן, אשר בא על חשבון הצרכן, ולשמור על איזון בין האינטרסים של היצרן (או המשקיע) לבין האינטרסים של הצרכן.

יש להדגיש שמטרתו של פיקוח מחירים אינה להבטיח כי מחיר המוצר נמוך והוא נגיש לציבור. אלא, כאמור, המטרה היא לשמור על איזון בין האינטרסים של היצרן לבין אלו של הצרכן תוך כדי קביעת מחיר הוגן שלא מאפשר גריפה של רווחים עודפים על ידי היצרן.

כמו כן, יש להדגיש שפיקוח מחירים אינו סבסוד, והטלת פיקוח על מוצר או שירות מסוים אינה מבטיחה כי המחיר שיקבע על ידי השרים, בהתבסס על המלצת הוועדה, יהיה מחיר זול יותר מאשר המחיר בו נמכר המוצר או השירות לפני כן. בפרט, בשווקים שבהם קיימת תחרות, ייתכן וקביעת מחיר בהתאם למתודולוגיית התמחור שלפיה עובדת ועדת המחירים (להלן – המתודולוגיה; [קישור למתודולוגיה](#)) תוביל לכך שהמחיר המפוקח יהיה גבוה יותר מאשר ללא פיקוח מחירים.

כפי שיוסבר בהרחבה להלן, פיקוח מחירים מהווה התערבות אגרסיבית, אשר יכולה לגרום לעיוותים בשוק ולתוצאות הפוכות מהרצוי. לכן, יש להשתמש בפרקטיקה זו בזהירות. בפרט, יש לשקול באיזה מקרים התועלת מפיקוח מחירים תהיה גבוהה מזו שתושג באמצעות כלים אחרים, לרבות תמריצים כלכליים אחרים או הסרת חסמים לתחרות.

## השלכות של הטלת פיקוח מחירים על מחירי המסכות

התפשטות נגיף הקורונה בעולם כולו והצורך הרפואי במסכות הובילו לגידול משמעותי בביקוש הבינלאומי למסכות ולעלייה עולמית במחירן. טענה אפשרית היא כי נוכח הצורך הרפואי, נוצר ביקוש קשיח למסכות בקרב הצרכנים, אשר באופן תיאורטי יסכימו לשלם עבורן כל מחיר, באופן שיאפשר ליצרנים, יבואנים וקמעונאים למוכרן תוך כדי גריפת רווח מנופוליסטי על חשבון הציבור (דבר אשר עלול להתגבר במידה ותוטל חובה רגולטורית לחבוש מסיכות). משכך, ניתן לטעון כי יש מקום לקבוע למסכות מחיר מפוקח הנמוך מהמחיר בו הן נמכרות כעת בשוק.

לעניין התנאים להחלת פיקוח, ניתן לטעון כי לאור חשיבותן הרפואית המסכות מהוות "מצרך חיוני" כהגדרתו בסעיף 6(ב) לחוק הפיקוח, אשר יש צורך בפיקוח על מחירו משיקולי טובת הציבור, ולפיכך ישנה הצדקה להטיל עליהן פיקוח מחירים. בנוסף, ניתן לטעון שמתקיים בעניין המסכות התנאי לפיו יש צורך בפיקוח על מחירו בשל מחסור בו עקב נסיבות יוצאות דופן.

הוועדה דנה בהשלכות האפשריות של הטלת פיקוח מחירים על מסכות, וזאת בהתייחס למאפייני השוק ובכלל זאת למאפייני ההיצע והביקוש בעת הנוכחית. יצוין שוב כי בפניה הוועדה לא עמדו כלל הנתונים הדרושים לצורך גיבוש עמדה מקצועית מלאה, וההחלטה המובאת להלן מתבססת על הנתונים שהיו זמינים לוועדה. עוד יצוין כי בטרם מחליטה הוועדה האם להכניס מוצר כזה או אחר לפיקוח היא בוחנת מספר רב של פרמטרים הנוגעים לרמת התחרות בשוק, גמישות הביקוש, רווחיות היצרנים ועוד. בעת הזו, הוועדה לא בחנה פרמטרים אלו לעומקם, גם בשל קוצר הזמן וגם בשל כך שללא קשר לממצאים בנוגע לפרמטרים אלו, ישנו חשש כבד כי פיקוח ייצר יותר נזק מתועלת.

בתקופות חירום דוגמת משבר התפרצות נגיף הקורונה, בייחוד כאשר ישנן הפרעות לסחר הבין לאומי ולהיצע המוצר, עלולות להתרחש עליות מחירים של מוצרים מסוימים הנתפסים כחיוניים עקב חוסרים בהיצע או עקב עלייה חדה בביקוש.

עם זאת, שימוש בכלי פיקוח המחירים במקרים אלה, ובכלל זאת בעת הנוכחית, עלול להיות בעייתי ובראש ובראשונה עלול לגרום לחוסרים בהיצע, וכך להביא דווקא לתוצאה הפוכה מזו הרצויה, שהנפגעים העיקריים ממנה יהיה הצרכנים הישראלים. חשוב להדגיש – **חוק הפיקוח מאפשר לקבוע מחיר מקסימום למכירה של מוצרים או שירותים, אך הוא אינו מאפשר לחייב יצרנים או יבואנים למכור את המוצר בפיקוח.**

עיקר החשש של ועדת המחירים היא כי פיקוח מחירים, בעת שמתקיימת "מלחמת מחירים" עולמית על ציוד רפואי, יביא למצב בו ליבואנים הישראלים לא יהיה תמריץ, קרי לא ישתלם להם, לייבא מסכות מחו"ל. כך ייווצר מחסור במסכות בישראל.

ביתר פירוט, להלן הטעמים המרכזיים לכך שהטלת פיקוח מחירים עלולה לגרום להחרפת המחסור:

1. בעת חירום קיימות מגבלות זמן המקשות לבצע תמחור מעמיק כנהוג על פי המתודולוגיה של ועדת המחירים, במסגרתה המחיר נקבע לפי עלויות הייצור בפועל (למעט הוצאות שאינן סבירות), בתוספת תשואה הוגנת (נורמטיבית) על ההון המושקע. עקב זאת התמחור עלול להיות בחסר, ולהוביל להפסדים עבור היצרן.
2. יתרה מזו, כיום, כאמור, ישנה מלחמת מחירים עולמית על ציוד רפואי דבר אשר הופך את המחיר העולמי לתנודתי מאוד ואף בלתי צפוי.
3. קביעת מחיר מפוקח נמוך מהמחיר הנדרש תפחית את התמריץ של היצרן או היבואן או של מתחריו הפוטנציאליים להיכנס לשוק ולהגדיל את ההיצע. הגדלת ההיצע חשובה במיוחד כאשר מדובר במוצר חיוני בעת חירום ובמקביל היא צפויה להוביל לירידה במחירים.

4. יתרה מכך, כאשר בטווח המייד השוק מבוסס כולו על ייבוא (גם אם בטווח הזמן הקצר יתפתח ייצור מקומי), קביעת מחיר הנמוך ממחיר שווי המשקל העולמי תעמיד את היבואנים הישראליים בעמדת נחיתות אל מול מתחריהם מהעולם, ותפגע ביכולתם להתחרות על ההיצע העולמי ולהמשיך לייבא מסכות לישראל.
5. קביעת מחיר נמוך ממחיר השוק כאשר הביקוש עולה על ההיצע צפויה להוביל להתפתחות של שוק שחור. כך, בפועל יתכן שגורמים ימכרו את המוצר בערוצים לא רשמיים לציבור במחיר גבוה בהרבה מהמחיר המפוקח ובאיכות לא מספקת.
6. במודל שוק חופשי רגיל, עלייה בביקוש או ירידה בהיצע צפויים להוביל לעלייה במחיר. על פי גישת השוק החופשי עלייה זו במחיר הינה יעילה כיוון שהיא קובעת את המחיר בו לא יהיו חוסר או עודף בהיצע. קביעה רגולטורית של מחיר נמוך יותר ממחיר השוק תוביל לחוסרים: מצד ההיצע, במחיר הנמוך ממחיר שווי המשקל התחרותי היצרנים, היבואנים והקמעונאים יהיו מוכנים למכור כמות נמוכה יותר מאשר הכמות של שווי המשקל התחרותי; מצד הביקוש, במחיר הנמוך ממחיר שווי המשקל התחרותי הצרכנים יהיו מוכנים לרכוש כמות גדולה יותר מאשר הכמות המבוקשת במחיר שווי המשקל. כך, המחיר לא יפתור את הבעיה העיקרית כיוון שצרכנים רבים יהיו מעוניינים לרכוש את המוצר במחיר המפוקח אך ההיצע לא יספק את הביקוש.
7. בנוסף, קביעת מחיר הנמוך מהמחיר התחרותי בעת משבר צפויה להוביל לצבירה של מוצרים בקרב משקי הבית, דבר אשר יגדיל את המחסור בקרב שאר משקי הבית ויוביל לחלוקה לא אופטימאלית בין הצרכנים.
8. מעבר לכך, מנגנון המחיר משמש גם כמנגנון חלוקה יעיל בין משקי הבית כאשר קביעת מחיר נמוך ממחיר השוק צפויה להוביל לכך שלא ידווקא משקי הבית שזקוקים למוצר במידה הרבה ביותר יזכו ליהנות ממנו. ניתן לפתור בעיה זו, גם אם באופן חלקי, על ידי הגבלת כמות היחידות שניתן לרכוש בקנייה בודדת.

יצוין כי גם אלטרנטיבה של פיקוח על מרווח השיווק הקמעונאי אינה ברת יישום מהטעמים הבאים:

ראשית, ישנם יצרני מסכות ויבואנים רבים בעולם, המתמחרים כל אחד את הסחורה בצורה שונה ובהתאם לפרמטרים שונים (כמות נמכרת, תשלום במזומן וכו'). אי לכך, פיקוח על מרווח השיווק אינו מאפשר לקבוע מחיר אחיד ושקוף לצרכנים. יכולה אף להתקיים סיטואציה בה קמעונאי רוכש סחורה משני ספקים שונים במחיר שונה, ועל כן המחיר המפוקח יהיה שונה.

יתרה מזו, במידה ויוטל פיקוח מחירים על המרווח הקמעונאי יהיה קושי מהותי לאכוף את המרווח שנקבע, הן מצד הרגולטור והן מצד הצרכן: מצד הרגולטור, הוא אינו יכול לנטר מה היה המחיר בו נקנתה הסחורה הספציפית; מצד הצרכן, הוא יתקשה להבין לפי המרווח שיקבע מה אמור להיות המחיר המפוקח הסופי לצרכן.

## החלטה

לאחר בחינת הנתונים שעמדו בפניה ולאור כל האמור לעיל, עולה חשש מהותי כי הטלת פיקוח מחירים על מסכות כירורגיות ומסכות בד פשוטות תוביל להחרפת המחסור ותפגע בתמריץ של יצרנים ויבואנים לייצר ולייבא את המוצר לישראל. מבלי להיכנס לשיקולים אחרים שעל הוועדה לשקול בטרם תחליט להטיל פיקוח מחירים, נוכח הצורך הרפואי במסכות והחשיבות שבהמשך הספקתן לישראל, הוועדה סבורה כי החסרונות שבהטלת פיקוח מחירים עולים על היתרונות שבהגבלת מחירן.

לפיכך, עמדת הוועדה, נוכח הנתונים העומדים בפניה ונכון לשעה זו, היא כי אין מקום להמליץ לשרים על הטלת פיקוח מחירים על מסכות כירורגיות ומסכות בד פשוטות.