



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

דוח בחינת רגולציה חדשה (RIA)

ריכוזיות בשוק ייבוש החלב

מאי 2017

עורך: אורי צוק-בר

סמנכ"ל מחקר, כלכלה ואסטרטגיה

(המפקח על המחירים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר)

תוכן עניינים

3 חלק א – הגדרת הצורך בהתערבות
6 חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית
12 חלק ג – ניתוח חלופות לתוכן הרגולציה
12 חלק ד – סיכום
13 נספח – מתודולוגיה להכנת הדוח

רקע כללי

ביום 22.10.2014 קיבלה ממשלת ישראל החלטה מס' 2118 שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי". על פי החלטה זו, תהליך הכנת או עדכון רגולציה חדשה חייב לכלול הליך של בחינת רגולציה חדשה, בהתאם למדריך ממשלתי שפורסם על-ידי משרד ראש הממשלה.

הליך "חקיקה חכמה" (RIA) מוודא שהרגולציה הממשלתית תשיג את מטרתה באופן הטוב ביותר, תוך יצירת כמה שפחות עלויות על ממשלה ועל הציבור. בנוסף התהליך נועד כדי לצפות את השפעות הרגולציה ולמנוע השלכות לא רצויות.

דוח זה מסייע לממשלה לנתח את הבעיה איתה מתמודדים ולהשוואות בין חלופות שונות. בדוח מורכב משלושה חלקים, כאשר בתחילת כל חלק מוצגים כלי הניתוח המרכזיים ועיקרי המסקנות.

חלק א – הגדרת הצורך בהתערבות

א. רקע

1. ענף החלב הוא ענף מתוכנן על-ידי הממשלה באופן מלא מהיבטים שונים של כמות ומחיר. הממשלה שולטת על הכמויות המיוצרות באמצעות מכסות ייצור. בנוסף, חל פיקוח על המחיר המרבי שמחלבה יכולה לדרוש מן המשווק (לרוב רשת שיווק), על המחיר המרבי שהמשווק יכול לדרוש מן הצרכן ועל המחיר המזערי שהמחלבה יכולה לשלם למגדל (הרפתן). מזה שנים מתנהל ענף אבקות החלב בישראל תחת פיקוח על המחיר המרבי שניתן לגבות בעבור אבקת החלב.
2. במסגרת חקיקה חוק תכנון משק החלב התשע"א-2011 ("החוק" או "חוק החלב") נבחן הנושא על מגוון היבטיו. במסגרת סעיף 13(א) וסעיף 13(ב)(2) לחוק הוחלט כי יש צורך לעגן פיקוח על מחירי חומרי הגלם לאור היות הענף מתוכנן וייצור אבקה על-ידי שחקן יחיד. מאז חקיקת החוק ועד היום לא השתנה הצורך שהוגדר דאז ולא השתנו תנאי השוק והסביבה לגבי ריכוזיות ייצור האבקות.
3. באופן טבעי בענף החלב יש עודפים. בעונת החורף יש יותר ייצור חלב מאשר בקיץ, בתקופות החגים ובסופי השבוע נוצרים מצבים בהם לא ניתן לעבד את כל החלב המיוצר.
4. חלב הוא מוצר עם חיי מדף קצרים (מפוסטר: שבועות בודדים, לא מפוסטר: ימים בודדים). כאשר יש עודף בחלב אפשר להשמידו (פעולה בזבזנית ולא רצויה), או לייבש אותו לאבקת חלב (ובעצם לשמר אותו לקראת שימוש עתידי). כך ניתן לנצל עודפים ולהשתמש בהם בתקופות של מחסור. אורך חיי המדף של אבקת החלב הוא כשנה. חלב הוא מוצר שמסובך לשנע מבחינה לוגיסטית ובריאותית. מאידך, פשוט וזול לשנע אבקת חלב.
5. השילוב בין חיי המדף הקצרים של החלב לבין התנודתיות בהיקפי הייצור ובביקוש לחלב ומוצריו, מצריכים הפניה של חלב גולמי ליבוש.
6. ניתן להשתמש באבקת חלב כדי לייצר מגוון מוצרי חלב (לא חלב שתיה ולא גבינות קשות).
7. תהליך ייבוש חלב מבוצע לאחר קליטת החלב במחלבה וביצוע פסטור והפרדת השומן. הייבוש מבוצע על החלב הכחוש בלבד, כאשר המרכיב השומני מועבר למסלול של חביצה לחמאה. לכן תוצרי הויסות של עודפי החלב הם חמאה ואבקת חלב. הייבוש מבוצע במספר שלבים של מרכז החלב עד שהוא מיובש בחום והופך לאבקה. עלות הקמת מפעל ייבוש נאמדת בעשרות רבות של מיליוני ₪ (תלוי בגודל) ומתקן הייבוש משולב כחלק אינטגרלי מן המחלבה מכיוון שהוא חייב לקבל את החלב לאחר תהליך הקליטה, הפסטור וההפרדה.
8. נתונים כלליים על חלב ואבקת חלב: מחיר חלב גולמי הוא כ-2 ₪; היחס בין חלב גולמי לאבקה הוא כ-10:1 (מעשרה ליטר חלב מפיקים קילו אבקת חלב). עלות ההובלה של החלב הגולמי אל המחלבה הוא כ-5 אג' לליטר (מחיר זה משתנה מאוד בתלות במרחק ההובלה).
9. כעיקרון החלב הגולמי ואבקת החלב הם מוצר הומוגני. כך, כאשר מחלבה מוסרת לתנובה חלב גולמי לייבוש, היא לא בהכרח מקבלת אבקת חלב שהופקה מייבוש של אותו חלב שמסרה. לכך יש חריג – כשרות. החלב בישראל מתחלק לשלוש רמות כשרות: רגילה (רבנות), מהדרין ובד"ץ. חלב גולמי ברמת כשרות מסוימת יהפוך לאבקת חלב באותה רמת כשרות.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

10. בישראל קיים מפעל ייבוש יחיד, בבעלות חברת תנובה. מפעל זה הוקם בתמיכה של ענף החלב דרך מועצת החלב, מערך הסובסידיות ועוד. בישראל קיימות עשרות מחלבות שיכולות להשתמש באבקת חלב כתחליף לחומר גלם חלבי טרי, כאשר חלק מן המחלבות הקטנות מסוגלות לעבוד רק עם אבקת חלב (ולא עם חלב גולמי). בנוסף יש יבוא של אבקת חלב לישראל בהיקפים מוגבלים בהתאם להסכמים בילטרליים ולהחלטות אד הוק על הפחתת מכס.
11. בישראל מייבשים חלב בהיקפים של 60-100 מיליון ליטר בשנה.
12. מבנה השוק: יש מוכר יחיד (תנובה) ועשרות קונים (מחלבות). תנובה בעצמה צורכת אבקת חלב עבור המחלבות שלה והיא צורכת כמחצית מאבקת החלב שהיא מייצרת. כך יש לה גם מעמד דומיננטי (100% מהייצור המקומי) וגם אינטגרציה אנכית.
13. ענף החלב הוא ענף מתוכנן ויש עליו הגנה מכסית. לכן, יבוא אבקות חלב לא יכול לשמש רסן תחרותי על היצרן הבודד.
14. למעשה מדובר בשני שווקים מובחנים – ייצור אבקת חלב ושירות ייבוש:
- 14.1. מכר אבקת חלב: תנובה מייבשת חלב שלה ומוכרת את האבקה. רכיבי העלות המרכזיים הם עלות החלב הגולמי, עלות השינוע ועלות הייבוש.
- 14.2. שירותי ייבוש חלב: מחלבה מעבירה לתנובה חלב גולמי ומשלמת לתנובה בתמורה לשירותי הייבוש. רכיבי העלות המרכזיים הם השינוע ועלות הייבוש.
15. מכיוון שייבוש החלב נועד למנוע השמדת חלב, פעולת הייבוש נותנת מענה להיצע עודף של חלב ולא על מנת לענות על ביקוש עודף לאבקה. בשל התכנון הממשלתי של הענף (מחירים, כמויות וויסות חומרי גלם), יש מנגנון התחשבות עם המגדלים לגבי חלב במכסה וחלב עודף. לכן לא מדובר בריכוזיות בשוק אבקות חלב (אותו ניתן היה לפתור באמצעות יבוא, אילו היה מדובר על מוצר צריכה), אלא בריכוזיות בשירותי ייבוש חלב ישראלי שמבוצע בהיבט ההיצע.
16. סקירת סיכונים:
- 16.1. הסיכון המרכזי הוא שיצרן האבקה יגבה מחירים גבוהים מהמחלבות האחרות, דבר שיביא לייקור המחיר או לצמצום הכמות. אותו יצרן מונופוליסטי גם מתחרה מול המחלבות האחרות בשוק מוצרי החלב (בשל האינטגרציה האנכית). לכן הוא עלול למנף את מעמדו כספק אבקת חלב וכספק שירותי ייבוש, בכדי לרכוש כוח שוק בתחרות בשוק מוצרי החלב.
- 16.2. תרחיש ראשון הוא עלייה במחירי אבקות החלב ושירותי הייבוש, אשר תאפשר למחלבות להמשיך ולרכוש את אבקות החלב או את שירותי הייבוש. חומרת הסיכון היא בינונית; ההסתברות להתרחשות הסיכון היא גבוהה.
- 16.3. תרחיש שני הוא עלייה משמעותית במחירי אבקות החלב ושירותי הייבוש בשיעור קיצוני, שלא תאפשר לכל המחלבות לרכוש את אבקות החלב או את שירותי הייבוש. תרחיש זה עלול להביא לפגיעה ברציפות אספקת שירות זה. חומרת הסיכון היא גבוהה מאוד; אך ההסתברות להתרחשות הסיכון נמוכה מאוד.

17. לסיכום, הבעיה עמה יש להתמודד היא שיש שחקן יחיד בשוק מכר אבקות החלב ובשוק שירותי ייבוש חלב, כאשר לא ניתן לשנות את מבנה השוק באמצעות יבוא (מדובר בשוק לשירותים בצד ההיצע – מתן מענה לעודפי חלב) והסבירות לכניסת מתחרים חדשים נמוכה בשל חסמי כניסה כלכליים.

ג. סקירה בינלאומית

18. נבחן מידע אודות מספר מדינות מפותחות, בראשן ארה"ב וחברות האיחוד האירופי.
19. סקירה של המצב בעולם העלתה שמקטע יבוש החלב אינו ענף רווחי כמו מוצרי הצריכה שמופקים מחלב ולכן גם התמריץ הכלכלי להיכנס לענף זה נמוך.
20. מעבר לכך יש קושי ללמוד מהשוואה למדינות זרות. לא ידוע על פיקוח מחירים, תכנון הענף או ומכסות באף מדינה בעולם. בנוסף, אין בעולם תופעה של מפעל ייבוש יחיד. ברוב המדינות שוק החלב אינו שוק "סגור", כיוון שניתן לפנות למפעלים במדינות סמוכות (למשל באירופה). במדינות מבודדות יש מספר מפעלים.

ד. סיכום ביניים: הצורך ברגולציה

21. לאור האמור לעיל יש צורך ברגולציה לקביעת מחיר מרבי לשירות הייבוש ולמחיר המצרך, לאור המצב של שחקן יחיד בשוק.

ה. תכליות ויעדים של הרגולציה המוצעת

22. לרגולציה שלושה יעדים:

- 22.1. להבטיח שהרווחיות המרבית במקטע הייבוש (שירותי יבוש ומכר אבקת חלב) תהיה בהתבסס על שיעורי הרווחיות המקובלים בעולם בענף זה, ובהתחשב בסביבת הריבית בישראל, ברמות הסיכון בענף החלב בישראל, ברמות ההשקעה בענף זה ובהתחשבות ביציבות הענף. יעד זה רלוונטי לרמת המחירים / הרווחיות המרבית בעקבות הרגולציה.
- 22.2. להבטיח שהיצרן במקטע הייבוש לא יפסיד מהפעילות בשוק אבקות החלב. יעד זה רלוונטי לרף התחתון של רמת המחירים / הרווחיות המזערית בעקבות הרגולציה.
- 22.3. להבטיח רציפות אספקה וזמינות של אבקות חלב על-ידי היצרן לכל המחלבות המעוניינות בכך. יעד זה רלוונטי לרף התחתון של רמת המחירים / הרווחיות המזערית בעקבות הרגולציה.

חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית

23. תחילה יש לעמוד על כך שיטות רגולטוריות מסוג "רישיונות והיתרים" אינן מתאימים לסוגיה עימה מתמודדים. כאמור, הבעיה היא מיעוט מתחרים בענף. רישיונות והיתרים מציבים חסם כניסה לשוק ולכן מקשים על כניסה לשוק. הבעיה שבפנינו היא מיעוט שחקנים ולכן הצבת חסם כניסה רגולטורי בדרך של חובת רישיון לא תפתור אותה אלא רק תחמיר ותשמר אותה.

א. חלופה 1 – פיקוח מחירים בדרך של קביעת מחיר

1.א. תיאור החלופה

24. במסגרת חלופה זו יוטל פיקוח מחירים בהתאם להוראות פרק ה' לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996 ("חוק פיקוח מחירים"). הרגולטור יבחן, יחד עם ועדת המחירים את רכיבי העלות של מפעל ייבוש החלב, את רמות רווחיות הנהוגות בענף זה בעולם ונתונים נוספים – ויקבע את המחיר המירבי לאבקת חלב ולשירותי ייבוש חלב.

25. חלופת פיקוח המחירים בדרך של קביעת מחיר מהווה גם המצב הקיים (חלופה 0) וגם את משטר הפיקוח עליו מורה החוק. יוער ששטייה מחלופה זו תחייב תיקון של חוק החלב.

2.א. יתרונות וחסרונות בפתרון הבעיה

26. חלופה זו מבטיחה תקרה קשיחה וברורה למחירי אבקת חלב בשוק הריכוזי הקיים. קל ופשוט לפקח ולאכוף חובה זו.

3.א. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

27. הנטל והעלויות על השוק:

27.1. חלופה זו מתערבת בתוכן החוזים ומכתיבה לשחקנים בשוק את מחיר העסקאות.

27.2. בנוסף, לפיקוח מחירים מסוג של קביעת מחירים מתלוות חובות דיווח כדי לאפשר למפקח על המחירים לקבוע את המחיר המפוקח. חובות הדיווח מתייחסות לרוב להגשת "דוח תמחיר" על כל רכיבי העלות בשרשרת הייצור והשיווק של המוצר המפוקח. העלות, בזמן ובשעות עבודה, של הכנת דיווח תמחיר משתנה מענף לענף ועשויה לעלות כדי אלפי שקלים בשנה לגורם מפוקח (בהתאם להיקף וטיב המידע שיידרש לדווח). כיוון שבעתיד הנראה לעין מדובר בגורם יחיד שיהיה מפוקח, מדובר על עלות משקית של עד אלפי שקלים בודדים.

28. הנטל והעלויות הממשלתיות:

28.1. משטר של פיקוח מחירים מצריך מהמדינה תקציב לשכירת שירותי רואה חשבון שיבחן את הנתונים ויבדוק את נאותות הדיווחים. כיום המפקח על המחירים נעזר ברואה חשבון לצורך בחינת סל של מוצרים מפוקחים. לצורך תהליך זה התבקשה תנובה למסור נתונים על עלויות הציות לחובת הדיווח בהקשר של הפקת אבקות חלב. העלות השנתית הוערכה על בסיס אומדן שהועבר ועל בסיס הערכות מקצועיות של המפקח על המחירים. תחשיב עלויות הציות בוצע בשים לב להיקף הפעילות בשוק הפקת

אבקת החלב בישראל מתוך כלל המוצרים הכפופים לפיקוח מחירים. הוערך כי העלות השנתית של שירותי רואה החשבון, לצורך הציות לחובות הדיווח עומדת על כ-60 אלף ₪ בשנה.

28.2. בנוסף, יידרשו משאבים לצורך ניתוח הנתונים על-ידי המפקח על המחירים וצוותו (וכן הוועדה לפיקוח מחירים), לעריכת שימועים ולקבלת החלטות בנוגע לעדכון המחיר המפוקח. לאור העובדה שמתודולוגיית פיקוח המחירים עודכנה לאחרונה, קשה להעריך את היקף השעות שידרשו לצורך כך. המשרד מעריך כי מדובר על כ-100 שעות עבודה לבחינת שוק אבקות החלב.

ב. חלופה 2 – פיקוח מחירים בדרך של חובת דיווח עם אפשרות להרחבה לקביעת מחירים

1.ב. תיאור החלופה

29. לפי חלופה זו, בשלב הראשון יוטל פיקוח מחירים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח – במסגרתו כל העוסקים בייבוא חלב (כיום מפעל אחד בלבד) יחויבו לדווח על עלויות תשומות הייצור ועל המחיר שנקבע בפועל מן המחלבות.

30. הרגולטור יגדיר (לצרכים פנימיים) רף ריווחיות מירבי שמקובל עליו. האם הרגולטור ימצא שרף המחירים המירבי יחצה לפרק זמן משמעותי, אז יוטל פיקוח מחירים בדרך של קביעת מחיר מירבי (אשר ככל הנראה יהיה קרוב לרף הריווחיות שיקבע מראש). בהתאם לנסיבות חלופה זו יכולה להתפתח לחלופה 1 – קביעת מחירים.

31. חלופה זו היא דרגת ביניים לפני קביעת מחירים מירביים.

32. ישנו ספק האם חלופה זו תהיה אפקטיבית כיוון שמדובר בשוק עם שחקן יחיד המחזיק ב-100% מן השוק ובהיעדר מתחרים פוטנציאליים שיכנסו לשוק. לכן יש חשש שהמפעל יעלה את המחירים, יגרוף רווחים עודפים בפרק זמן שבו הרגולטור יבחן את המחירים וימשיך לגרוף רווחים אלו עד שיחתום צו פיקוח מחירים שיקבע מחיר מירבי.

2.ב. יתרונות וחסרונות בפתרון הבעיה

33. חלופה זו יכולה ליצור הרתעה מול היצרן היחיד בשוק, מבלי לבצע התערבות של ממש בתוכן העסקות, בדרך של קביעת מחיר.

34. מנגד, כיוון שמדובר על שחקן החולש על 100% מן השוק, ללא מגבלה רגולטורית המונופול עלול לקחת רווחיות עודפת שתייקר את השירות והמוצר.

3.ב. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

35. חלופה זו כרוכה בחובות דיווח על נתונים שונים, כגון דוח תמחיר, כמפורט במסגרת חלופה 1. העלויות שכומתו במסגרת חלופה זו חלות גם ביחס לחלופה זו.

ג. חלופה 3 – הסתמכות על דיני ההגבלים העסקיים

ג.1. תיאור החלופה

36. בישראל יצרן יחיד של אבקת חלב. היקף אבקת החלב המיובא נמוך, אך ממילא יבוא אבקות חלב לא נותן מענה לצורך של הענף לייבש עודפי חלב כדי "למחזר" אותם בתקופות בהן הביקושים גבוהים. לכן נראה שתנובה היא מונופולין בשוק זה.
37. פרק ד' לחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988 ("חוק ההגבלים העסקיים") מטיל חובות על בעל מונופולין ומסמיך את הממונה על ההגבלים העסקיים לתת הוראות לבעל מונופולין.
38. סעיף 29א לחוק מגדיר התנהגויות שיראו אותן כניצול מעמד לרעה של בעל מונופולין, לרבות קביעה של רמת מחירים בלתי הוגנים וצמצום של כמות הנכסים או היקף השירותים המוצעים.
39. לכן, התופעות שיש חשש שינקטו אסורות על-פי חוק ההגבלים העסקיים. לממונה על ההגבלים העסקיים מוקנות סמכויות חקירה מגוונות. סעיף 47 לחוק ההגבלים העסקיים קובע שמדובר בעבירות פליליות שבצידן עונש קנס ועונש מאסר.
40. במסגרת חלופה זו, בתיאום עם רשות ההגבלים העסקיים, יוחלט שרשות ההגבלים העסקיים תפקח על ההתנהלות בשוק יבוש אבקות החלב ומשרד החקלאות לא יפעל כדי להתמודד הבעיה שזוהתה.

ג.2. יתרונות וחסרונות בפתרון הבעיה

41. חלופה זו מסתמכת על סמכויות קיימות לפי חוק ההגבלים העסקיים ועל הפעילות הקיימת של רשות ההגבלים העסקיים, ללא צורך בהוספת חובות רגולטוריות. ברשות ההגבלים העסקיים יחידת חקירות, כלכלנים ומשפטנים, אשר מוסמכים ובעלי הכשרה לנתח שווקים, לזהות הפרות חוק ולנהל הליכי אכיפה שונים. לכן, ככל שרשות ההגבלים העסקיים תפעל לפקח ולאכוף את החובות בשוק אבקות החלב, אכיפה זו צפויה להיות מרתיעה ואפקטיבית.
42. מנגד, הרשות מתמקדת בשווקים גדולים ופועלת באופן אקטיבי במקרים של חריגה משמעותית ולא בשוטף. לכן יש סבירות כי המונופול יצליח להעלות את המחירים שהוא גובה ללא התערבות של רשות ההגבלים העסקיים. בנוסף, חלופה זו דורשת תיקון חוק החלב אשר הורה למפקח להטיל פיקוח מחירים על מחירי אבקת החלב והחמאה.

ג.3. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

43. לא צפוי נטל רגולטורי בשוטף. לא תוטל חובת דיווח, אלא במסגרת חקירה.
44. במישור הממשלתי, מדובר על הפעלת סמכות במסגרת הפעילות הסדירה של רשות ההגבלים העסקיים. קשה להעריך את היקף שעות העבודה של רשות ההגבלים העסקיים, במיוחד נוכח העובדה שמדובר בפעילות חקיקה ואכיפה ומכיוון שחקירות בשוק פלוני לא מבוצעות באופן קבוע, אלא כאשר מתעורר חשד. ניתן להניח שבמקרה של פתיחת חקירה מדובר על מאות שעות עבודה, לכל הפחות (בהתאם לסוג התיק ולאופן התפתחותו).

ג.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

45. השפעות כלכליות :

45.1. פיקוח על-ידי רשות ההגבלים העסקיים הוא בעל פוטנציאל גבוה יותר לקידום התחרות.

ד. חלופה 4 – שינוי מבנה השוק באמצעות שינוי בעלות

1.ד. תיאור החלופה

46. הלאמה (לידי המדינה או לגוף ציבורי קרוב כמו מועצת החלב) או פירוק בכפייה שיאפשר חלוקה בין מספר גורמים. במסגרת חלופה זו המדינה תתערב במבנה השוק כדי לייצר מבנה שוק פחות ריכוזי. תת חלופה אחת היא העברה של מפעל הייבוש לידיים פרטיות. תת חלופה נוספת היא פירוק המפעל או חלוקת הבעלות בו בין מספר ידיים.

2.ד. יתרונות וחסרונות בפתרון הבעיה

47. שינוי מבנה השוק עשוי לפתור או להקל את הבעיה מן השורש. אם הבעלות במפעלי הייבוש תעבור לידי המדינה או לידי גוף ציבורי, המונופול באספקת שירותי ייבוש חלב יהיה בשליטת המדינה. עם זאת, אין ערובה שאותו מונופול יהיה יעיל או יגבה מחירים תחרותיים. אם הבעלות תפוצל בין מספר גורמים, ניתן לצפות שהשוק יהיה תחרותי יותר והתמריץ להעלות מחירים יקטן.

48. גם חלופה זו דורשת תיקון של חוק החלב, אשר הורה למפקח להטיל פיקוח מחירים על מחירי אבקת החלב והחמאה.

3.ד. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

49. הנטל הרגולטורי הכרוך בחלופה זו יתבטא בפגיעה בזכות לקניין של תנובה, בעלת מפעל הייבוש. מדובר למעשה בהפקעה או בהלאמה של המפעל ונטילת זכות הבעלות. כאמור, עלות הקמת מפעל ייבוש נאמדת בעשרות רבות של מיליוני ש"ח, ומכך גם היקף הפגיעה. מהלך זה יהיה מוקד לסכסוכים משפטיים וייתכן שיהיה כרוך בפיצוי כספי.

50. פיצול המפעל עלול לפגוע בעקיפין ביעילות של התפעולית – בהן בשל יתרונות לגודל והן בשל העובדה שמפעל הייבוש הוא משולב באופן בלתי נפקד בפעילות המחלבה. פירוק המפעל או העברת בעלות בו עלולים לפגוע ביעילות התפעולית ובעקיפין להביא לעליה במחירי אבקת החלב.

51. במישור הממשלתי, מימוש החלופה ידרוש אלפי שעות עבודה – גיבוש המתווה הפרטני וטיפול כלכלי ומשפטי.

4.ד. אינטרסים ציבוריים נוספים

52. השפעות כלכליות :

52.1. שינוי מבנה השוק יפחית את הריכוזיות בענף זה והוא עשוי לתרום לתחרות. מנגד, הפגיעה ביעילות התפעולית עלול דווקא לסכל את מטרת המהלך ולהביא לעליה במחירים.

52.2. התערבות ממשלתית כה בוטה עלולה לגרום להרתעת משקיעים זרים (בעל השליטה בתנובה הוא

התאגיד הסיני (Bright Food (Group) Co., Ltd).

ה. בחירת שיטה רגולטורית

ה.1. השוואת תועלות ועלויות של השיטות השונות

53. להלן ניתוח של החלופות השונות.

54. חלופה 1 – קביעת מחיר :

54.1. חלופה זו עוסקת בקביעת מחיר. היא מבטאת את הרגולציה הקיימת כיום ואת הוראת חוק החלב.

54.2. הפיקוח יחול על גורם יחיד וחובות הדיווח יהיה בתדירות נמוכה יחסית (בהתבסס על הפרקטיקה הקיימת). פרט לעצם ההתערבות בקביעת המחיר, הנטל הרגולטורי יהיה נמוך יחסית.

54.3. יישום החלופה יהיה פשוט - הן לקביעה בהתחלה, והן לתפעול המנגנון. בהתאם גם מידת הישימות של החלופה גבוהה.

55. חלופה 2 – חובת דיווח עם אפשרות לקביעת מחיר :

55.1. במסגרת חלופה זו תוטל על מפעל הייבוש חובת דיווח בכדי לבצע בקרה על עלויות שירותי הייבוש ועל המחירים שנגבים מן המחלבות. הנטל הרגולטורי הישיר יהיה זהה לנטל הרגולטורי במסגרת חלופה 1. ככל שהמחירים יעלו מעבר לרף שיוגדר מראש – ניתן לעבור לחלופה 1 ולקבוע מחירים מחייבים.

55.2. לחלופה זו שני חסרונות. החיסרון הראשון הוא שמדובר בפיקוח על שוק שבו שחקן יחיד ודומיננטי, אשר מחזיק ב-100% מן השוק והוא גם בעל אינטגרציה אנכית (במקטע המחלבות). לכן, אין רסן תחרותי שמונע מן המונופול להעלות מחירים. החיסרון השני, הוא שמדובר בסטייה מן הסטטוס-קו של קביעת מחירים. צמצום משטר הפיקוח שחל כיום על מונופול הייבוש יבוצע ללא כל סיבה לסגת מן הפיקוח הנוכחי. חלופה זו תאפשר למונופול להעלות מחירים, בכפוף לאיום של חזרה למשטר של קביעת מחירים לאחר מכן.

56. חלופה 3 – דיני ההגבלים העסקיים :

56.1. אפשרות זו נדונה מול רשות ההגבלים העסקיים במהלך חקיקת חוק החלב ובמסגרת עבודתן של ועדות בין-משרדיות שהוקמו בעקבות המחאה החברתית. נמצא שרשות ההגבלים העסקיים מתמקדת בשווקים בהיקפים נרחבים יותר או בפערי מחירים מונופוליסטיים בשיעורים גדולים יותר מן המתואר כאן. לכן נמצא שאפשרות זו אינה ישימה.

57. חלופה 4 – שינוי בעלות :

57.1. חלופה זו היא המורכבת מבין החלופות, הן מבחינת ביצוע החלופה והן מבחינת תוצאותיה האפשריות. ניתוח עקרוני של מלמד שהיא איננה ישימה, כי מידת האפקטיביות שלה מוטלת בספק וכי היא כרוכה בנטל רגולטורי ניכר.

57.2. מתקן הייבוש הוא חלק מהמחלבה ומהתהליכים של עיבוד החלב (קליטת חלב, פסטור, הפרדה, חביצה וייבוש). לכן לא ניתן פיזית-תפעולית לפרק את מתקן הייבוש ולהפרידו מהמחלבה השלמה. שינוי הבעלות יהיה כרוך בהפקעה או הלאמה של המחלבה כולה ולא רק של מתקן הייבוש.

57.3. נראה שמדובר במונופול טבעי והיקף השוק הישראלי לא מצדיק מספר שחקנים. תיאורטית יכול היה להיות שחקן נוסף בשוק. אך בפועל כאשר מחלבות מרכזיות אחרות (טרה ושטראוס) הקימו מחלבות גדולות חדשות – אך הן בחרו שלא להקים מתקן יבוש. לכן ייתכן שפירוק המפעל יפגע ביעילות התפעולית של ענף הייבוש ויביא דווקא לעלייה במחירים בענף זה.

57.4. בנוסף, יישום חלופה זו מעורר שאלות משפטיות. יישום החלופה יהווה פגיעה בזכות לקניין של בעלי מפעל הייבוש. פגיעה זו עלולה להעלות טענות חוקתיות. כאמור לעיל, מפעל הייבוש מהווה חלק מן המחלבה – המפעל תלוי במחלבה לפעילותו ויש לו תרומה רבה ליתר פעילות המחלבה. נראה שיש חלופות פחות מרחיקות לכת מבחינה משפטית, בהן ניתן לנקוט מבלי להלאים את מפעל הייבוש ולפגוע בחברת תנובה או בבעלי המניות בה (כמשקיעים זרים).

<u>חלופה 4</u> שינוי בעלות	<u>חלופה 3</u> הסתמכות על דיני ההגבלים העסקיים	<u>חלופה 2</u> חובת דיווח	<u>חלופה 1</u> קביעת מחיר	
בינוני	נמוך	בינוני (מותנה באפשרות לעבור לחלופה 1)	גבוה	אפקטיביות בפתרון הבעיה
נמוך	בינוני	גבוה	גבוה	מידת הישימות
גבוה	נמוך	נמוך	נמוך	נטל על הציבור
בינוני	נמוך	נמוך	נמוך	נטל על הממשלה

ה. השיטה הרגולטורית הנבחרת

58. שתי החלופות הבולטות הן במישור פיקוח המחירים: קביעת מחירים (חלופה 1) או חובת דיווח עם אפשרות לקביעת מחירים (חלופה 2). נראה שחלופה 1 עדיפה על חלופה 2.

59. מבחינת נטל רגולטורי, אין הבדל משמעותי בין החלופות: בשתיהן תחול חובת דיווח שתטיל עלויות ישירות. אם תבחר חלופה 1 – המחיר יקבע על-ידי הרגולטור. אם תבחר חלופה 2 – או שמונופול הייבוש יתנהג בריסון בקביעת מחירים מחשש שתופעל חלופה 1, או שהוא לא יפעל בריסון ואז תופעל חלופה 1 (ובפער הזמנים ייגבה מחיר מונופוליסטי). אם כן, ההבדל המרכזי הוא במישור האפקטיביות והישימות. חלופה 1 משיגה את המטרה באופן ישיר, בעוד שחלופה 2 מהווה למעשה "איום" בהפעלת חלופה 1.

60. בנוסף, יש להביא בחשבון שסעיף 13(ב)2 לחוק החלב קבע כי להטיל פיקוח מחירים בדרך של קביעת מחירים. לכן נקיטה בכל חלופה אחרת הייתה מחייבת תיקון חוק החלב, לרבות פרק הזמן שיידרש לביצוע התיקון בכנסת.

61. לכן הוחלט לבחור בחלופה 1 לשיטה רגולטורית – פיקוח מחירים בדרך של קביעת מחיר.

חלק ג – ניתוח חלופות לתוכן הרגולציה

62. רגולציה של פיקוח מחירים היא פשוטה וסגורה יחסית מבחינת תוכנה. ביישום רגולציה של פיקוח מחירים בדרך של קביעת מחיר, יש שתי סוגיות תוכן מרכזיות: המחיר המפוקח שייקבע וחובת הדיווח הנלווה.
63. המחיר המפוקח ייקבע בהתאם למתודולוגיה הממשלתית לפיקוח על המחירים. ביום 23.1.2017 החליטה ועדת המחירים על אימוץ מתודולוגיה חדשה לקביעת מחירים, לאחר תהליך גיבוש שארך כשנתיים.¹ בהתאם יקבע המחיר המפוקח על אבקות חלב ועל שירותי ייבוש חלב, לפי מתודולוגיה זו. משנקבעה מתודולוגיה ממשלתית אחידה מדובר בעניין תחשיבי טכני במהותו. היישום הפרטני של המתודולוגיה, לרבות התחשיבים השונים יבוצעו לאחר השלמת תהליך בחינת הרגולציה ועריכת דוח זה.
64. חובת הדיווח כוללת את היקף החובה ואת תדירות הדיווח. הוחלט להגביל את היקף חובת הדיווח למינימום הנתונים ההכרחיים הנדרשים לצורך חישוב לפי המתודולוגיה החדשה.
65. ברגיל, פיקוח מחירים מבוסס על דוח תמחיר מפורט, המוגש למפקח על המחירים אחת לשנה (כך נהוג, למשל, בפיקוח על מחירים ביצים ועל חלב ומוצרי חלב; שבסמכות הרגולטור במשרד החקלאות). בשל העובדה שמדובר בענף מצומצם ופיקוח על גורם יחיד, נמצא כי ניתן לבחור בחלופה מקלה יותר לעניין תדירות הדיווח.
66. הוחלט לפצל את חובת הדיווח לשתי חובות, על מנת להקל במישור תדירות הדיווח. דוח תמחיר מפורט (הכולל נתונים כלכליים וחשבונאיים רבים) יידרש בתדירות של כאחת לארבע שנים, בעוד שדיווח פשוט ו"רזה" על מלאי יידרש אחת לשנה. כך ניתן יהיה להפחית את עלויות הדיווח מבלי לפגוע ברמת הפיקוח.
67. לא ניתן היה לבצע כימות פרטני של עלויות הנובעות מחובות הדיווח (הפקת דוח תמחיר והפקת דוח מלאים). על בסיס אומדנים ותחשיב כלכלי נמצא כי עלות הרגולציה צפויה להיות כ-60 אלף ₪ בשנה, בדומה למצב כיום.

חלק ד – סיכום

68. מניתוח הבעיה עולה שמדובר בשוק ריכוזי בו פועל שחקן יחיד בעל מפעל יבוש חלב. מטרת ההתערבות היא למנוע ממפעל יבוש החלב להעלות מחירים באופן שייקר את אבקות החלב ואף יפגע באספקה הסדירה של אבקת חלב ושירותי יבוש החלב.
69. החלופות שנבחנו נועדו להתמודד עם מבנה השוק הריכוזי או לפקח על השחקן הדומיננטי בשוק.
70. נמצא שהחלופה המועדפת – הן במישור הנטל הרגולטורי והן במישור האפקטיביות – היא פיקוח מחירים בדרך של קביעת מחיר.

¹ להרחבה על המתודולוגיה החדשה, ראו באתר ועדת המחירים במשרד האוצר: <http://mof.gov.il/pcc/Pages/methodology.aspx>

נספח – מתודולוגיה להכנת הדוח

1. בחינת הרגולציה התבססה על עבודה שארכה מספר שנים וסיכמה אותה לכדי תוצר סופי. בראשית תהליך בחינת הרגולציה נקבע שעומק הניתוח הנוכחי לא יהיה מעמיק, על מנת שלא לפתוח מחדש לדיון נושאים שנדונו לעומק. ב-2011 חוקקה הכנסת את חוק החלב, אשר מורה להטיל פיקוח על מחירי אבקת חלב (סעיף 13(ב)(2) לחוק). בנוסף, הפרקטיקה הקיימת היא פיקוח מחירים ולכן גם הניסיון המעשי בפועל הובא בחשבון. בחינת הרגולציה מסכמת את הניסיון, המידע והניתוחים שנאספו בתהליכים השונים שנעשו בנושא.
2. העבודה על הנושא החלה בשנת 2008, במסגרת גיבוש חוק החלב. הגורמים שלקחו חלק בתהליך: משרד האוצר, רשות ההגבלים העסקיים, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד המשפטים ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר. גיבוש נוסח הצעת החוק כלל עשרות פגישות ושיחות עם המחלבות ועם גורמים מענף החלב, במסגרתן נאסף מידע רב.
3. העיקרון של החוק היה לעגן את התשתית הרגולטורית שהייתה קיימת עובר לחקיקתו, אך הייתה פזורה בין צווי חירום, צווים ונהלים. מלאכת גיבוש החוק כללה בחינה של המסגרת הרגולטורית הקיימת, בחינת התאמתה ואיסופה לכדי חוק מודרני ועדכני.² גם הליך החקיקה של החוק כלל דיונים רבים בוועדת הכלכלה של הכנסת.
4. בין השנים 2011-2012 עסק בנושא הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה ("צוות קדמי"), בו היה חבר גם, בין היתר, יוסי ישי, מנכ"ל משרד החקלאות דאז.³ צוות קדמי מינה צוות משנה לבחינת משק החלב, אשר בחן לעומק את מאפייניו של ענף זה, לרבות שוק אבקת החלב. דיוני צוות קדמי וצוות המשנה לבחינת משק החלב עסקו בכלל היבטיו של ענף החלב וכללו שיח עם גורמים שונים מן הענף.
5. בשנת 2016 חודשה העבודה במשרד, במטרה ליישם את הוראות חוק החלב לעניין פיקוח על שוק אבקת החלב. הבחינה כללה סיכום של הידע והמסקנות שנאספו בשנים האחרונות, וניתוח של המצב כיום – כדי לבדוק האם היה שינוי בהשוואה לנסיבות במועד חקיקת חוק החלב.
6. כימות העלויות נעשה בהסתייעות בנתונים מחברת תנובה, יצרנית אבקת החלב, אשר כפופה למשטר פיקוח המחירים. הועבר אומדן כללי המתייחס לעלויות של חובות הציות ביחס לכלל המוצרים המצויים בפיקוח. על בסיס אומדן זה חושב סכום מוערך של עלויות הדיווח בקשר עם הפקת אבקת חלב.
7. השיח עם הציבור, בעלי עניין ומומחים שולב בכל שלבי העבודה: גיבוש חוק החלב, עבודת צוות קדמי (וצוות המשנה שמינתה). כך, ביום 21.2.2012 פרסם צוות המשנה לבחינת משק החלב הזמנה לציבור להגיש את עמדתו ביחס לעיקרי הנושאים שעליהם בכוונת הצוות להמליץ.
8. בנוסף, בוצע שיח ענף עם בעלי העניין הרלוונטיים – ובראשם מחלבות השונות וחקלאים מענף החלב. בוצעו דיונים רבים, שימועים ושולחנות עגולים. בתהליך גם השתתפו מומחי מועצת החלב, וכן מנהלים וכלכלנים מהמחלבות השונות.

² ראו דברי ההסבר להצעת חוק תכנון משק החלב, התשס"ח-2008, ה"מ 405 (28.7.2008):

<http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/BillGovernment/405/405.pdf>

³ ראו דוח צוות קדמי: <http://economy.gov.il/publications/publications/documents/kedmireport2012.pdf>