

י"ט באלול תשע"ג
25 באוגוסט, 2013

לכבוד,
נציגי הצרכנים
מחלבות, רשתות שיווק, קמעונאים

הנדון: המלצות ועדת המחירים לעניין מוצרי החלב שבפיקוח
טיוטה להערות הציבור

ועדת המחירים לפי סעיף 3 לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996 (להלן – החוק, "הוועדה" או "ועדת המחירים"), מודיעה בזה לציבור על כוונתה להמליץ לשרי החקלאות ופיתוח הכפר והאוצר לעדכן את מחירי מוצרי החלב שבפיקוח מחירים מלא לפי פרק ה' לחוק, ועל שינויים נוספים בהסדרי הפיקוח על מוצרי החלב מכוח החוק. המלצות אלה גובשו, בין היתר, לאחר ביצוע בדיקת רווחיות של תשלובת החלב של תנובה וקבלת נתונים נוספים, כמפורט להלן.

הציבור מוזמן להעביר עמדות וטענות בעניין המלצות אלה, בכתב, בדוא"ל בלבד לכתובת erezo@moag.gov.il ולציין בכותרת ההודעה "הערות להמלצות ועדת המחירים בעניין מוצרי החלב". **התייחסויות ניתן להעביר עד לסוף חול המועד סוכות ה 29.9.13.**

1. סוגיות עקרוניות לקביעת רמת הרווחיות לאור ממצאי בדיקת תשלובת החלב

"תנובה" -

א. מבוא:

- הסוגיות בהן נדרשה ועדת המחירים לגבש עמדה בעקבות ממצאי בדיקת הרווחיות של תשלובת החלב, מעלות שאלות נורמטיביות שיש לבחון בראיית שוק כוללת, כמפורט להלן -
1. העמסת עלויות ייבוש וחיבוץ חלב באופן רוחבי על כלל המוצרים או רק על מוצרים שלצורך ייצורם נעשה שימוש באבקת חלב וחמאה תעשייתית;
 2. עלויות השכר בהן יש להכיר במסגרת חישוב סל העלויות הבסיסי;
 3. שיעור ההנחות של תשלובת החלב לקמעונאים בו יש להכיר במסגרת חישוב סל העלויות הבסיסי;
 4. קביעת שווי הרכוש הקבוע היצרני לפי התקינה החשבונאית הישראלית (ללא שיערוך) או לפי התקינה החשבונאית הבינלאומית - IFRS.

יצוין כי להחלטות שיתקבלו בסוגיות אלו יש השפעה על רמת הרווחיות המוכרת לצורך קביעת מחיר המוצר המפוקח ושיעור הרווחיות הראוי למוצרים שמצויים בפיקוח על רווחיות. לאור זאת נמצא, שיש להציג את ההמלצות העקרוניות בנושאים אלה לציבור ולאפשר השמעת טענות לגביהן, וזאת ללא חשיפת נתונים מסחריים של תשלובת החלב.

ברקע הדברים יצוין כי במהלך תקופת הבדיקה פרסם משרד האוצר מכרז לעריכת בדיקה כוללת של מתודולוגית הפיקוח על מחירי מוצרים ושירותים מפוקחים לפי החוק, בדגש על בחינה מחדש של המתודולוגיה לפי דו"ח סוארי לבדיקת רווחיות חברות הנמצאות בפיקוח מחירים לצורך תיקון מחיר בסיסי (להלן - דו"ח סוארי; פורסם באתר משרד הכלכלה), מפברואר 1996.

דו"ח סוארי משמש כבסיס הרעיוני לפיקוח על מוצרי החלב כיום. הדו"ח מציע לבחון רווחיות של מוצרי החלב המפוקחים אחת לתקופה לפי עקרון התשואה להון פעיל ומגדיר מהו טווח הרווחיות הסבירה למוצר בפיקוח מחירים. כאשר ישנה סטייה משיעור התשואה להון פעיל שנקבע בדו"ח סוארי, מתחייב תיקון המחיר, כך שיביא לתשואה בהתאם לטווח המותר לפי הדו"ח.

ב. תוצאות בדיקת הרווחיות:

הבדיקה נערכה על ידי משרד רו"ח RSM שיף הזנפרץ ושות' (להלן - הבודק). המלצות הבודק לוועדת המחירים הן כי יש להמשיך בבחינת הרווחיות לפי מתודולוגית תשואה להון פעיל, בהתאם לדו"ח סוארי.

בשל הצורך לעדכן את מחירי המוצרים שבפיקוח בהתאם לבדיקת הרווחיות כבר בימים אלה, ועל אף כוונת משרד האוצר לבצע בחינה מחדש של המתודולוגיה לפי דו"ח סוארי כפי שפורט לעיל, סבורה הוועדה שאין לעכב את עדכון מחירי מוצרי החלב ולבצעה לפי ממצאי הבדיקה הנוכחית, ועוד טרם נבחנה מחדש המתודולוגיה כאמור. יצוין, כי ממצאי הבדיקה הנוכחית מהווים בסיס רלוונטי לכל מתודולוגיה שתבחר.

ג. להלן פירוט השאלות העקרוניות שעלו לדיון בוועדה:

1. העמסת עלויות ייצור חומרי גלם חלביים (אבקת חלב כחוש וחמאה תעשייתית) - הן עלויות הייבוש והחיבוץ של החלב גולמי - באופן רחבי על כלל מוצרי החלב המיוצרים על ידי התשלובת, או העמסת עלויות אלה רק המוצרים שלצורך ייצורם נעשה שימוש בחומרי גלם חלביים:

ייצור החלב הגולמי הינו תנודתי - בתקופת החורף הכמויות המיוצרות גבוהות משמעותית לעומת הכמויות המיוצרות בקיץ. צריכת מוצרי החלב, לעומת זאת, היא קבועה יחסית ואף גבוהה יותר בקיץ. עקב כך נוצרים עודפי חלב עונתיים בחורף, וחוסרים עונתיים בקיץ. דרך ההתמודדות עם בעיה זו היא באמצעות ייבוש וחיבוץ חלב גולמי - לאבקת חלב כחוש וחמאה תעשייתית (חומרי גלם חלביים). כל המחלבות עושות שימוש בחומרי גלם חלביים לצורך ייצורם של מוצרי חלב שונים, במינונים שונים, ובנוסף באמצעות שירותי הייבוש והחיבוץ המסופקים על ידי תשלובת החלב, מתבצע ויסות הכמויות של החלב הגולמי עבור הענף כולו.

הוועדה שקלה, מחד, את האפשרות להעמיס את עלויות הייבוש והחיבוץ רק על מוצרי חלב שנעשה שימוש בחומרי גלם חלביים לצורך ייצורם, לפי כללי החשבונאות, ומאידך - את האפשרות להעמיס עלויות אלה באופן רחבי על כלל מוצרי החלב המיוצרים על ידי

התשלובת, בהיות שירותי הייבוש והחיבוץ שירותים המסופקים על ידי התשלובת לשוק כולו.

המשמעות לעניין זה, היא כי העמסת עלויות הייבוש והחיבוץ רק על המוצרים בהם נעשה שימוש בחומרי הגלם החלביים, תביא לכך שעלויות אלה יתבטאו באופן מצומצם יותר בעלויות הייצור של מוצרי החלב שבפיקוח לפי פרק ה' לחוק, שרובם מיוצר מחלב גולמי טרי.

לאחר דיון בסוגיה זו, סבורה בוועדה כי נכון יהיה לבצע העמסה רוחבית של עלויות הייבוש והחיבוץ על כלל מוצרי החלב המיוצרים על ידי התשלובת, וזאת משום שמדובר בשירות המסופק על ידי התשלובת לשוק כולו, ומן הראוי שעלותו תועמס על כל המוצרים.

2. עלויות השכר בהן יש להכיר במסגרת חישוב סל העלויות הבסיסי:

לפי דו"ח סוארי, אין להכיר בחישוב סל העלויות הבסיסי בעליה בשכר בשנת הבדיקה לעומת השנה שקדמה לה, שהיא מעבר לשיעור העלייה במדד השכר בתעשייה, לפי נתוני הלמ"ס. בדו"חות תשלובת החלב כפי שהוצגו לבדוק ונבדקו לפי השיטה שנקבעה בדו"ח סוארי, נמצאה עליה משמעותית בהוצאות השכר בין השנים 2010 עד 2011, בשיעור העולה על שיעור הגידול בשכר לפי מדד השכר בתעשייה באותה תקופה, שהוא 4.3%.

הוועדה סבורה כי יש להכיר במחצית מהגידול העודף בין השנים 2010 ל-2011 מעבר למדד הלמ"ס. זאת נוכח הצורך לאזן בין העלייה החריגה בין אותן שנים אשר יתכן כי משקפת תקופה קצרה ונקודתית שאינה בהכרח מציגה התמונה המלאה מצידה של תשלובת החלב והצורך בהגבלה של הכרה בעלויות שכר ביחס למוצרים המפוקחים.

3. היקף ההכרה בהנחות לקמעונאים -

לפי המידע שהובא בפני הוועדה, במסגרת היחסים המסחריים הנהוגים בין רשתות השיווק למחלבות, מקבלות הרשתות מהמחלבות הנחות מהמחיר המפוקח בשיעורים משתנים. אחוז ההנחה תלוי ביחסי הכוחות המסחריים בין הקמעונאי למחלבה. יש לציין כי הרשתות מגלגלות רק חלק קטן מההנחה אל המחיר לצרכן, בשונות בין הרשתות.

לפי דו"ח סוארי, ניתן להכיר בהנחה מסחרית סבירה (ביישום הראשון לענף החלב הוכרו הנחות של 3%) מהמחיר בו נמכר המוצר לקמעונאי.

נושא ההנחות הינו נושא מורכב. מחד, הכרה בהנחה משמעותה הכרה ברווח נוסף של הקמעונאי, מעבר לפער הקמעונאי שהוכר במסגרת קביעת המחיר המפוקח, אשר אינו מתגלגל בהכרח לצרכן. בנוסף, הכרה בהנחות מאפשרת לקמעונאי ליצור אפליה בין הספקים השונים. מאידך, אי הכרה בהנחות כלל, מתעלמת ממצאות היחסים המסחריים השוררים בשוק. בשל הגידול שנמצא בשיעורי ההנחות שניתנו לקמעונאים בשנים הקודמות, והעובדה שהנחות אלה, ברובן, אינן מגולגלות לצרכן הסופי, הוועדה סבורה שיש לצמצם את ההכרה בהן. יצוין כי צמצום ההכרה בהנחות עקבית עם מדיניות ועדת המחירים לצמצם את ההכרה בהנחות בכל תחומי הפיקוח על המחירים. עם זאת, הוועדה

סבורה שיש לבצע בדיקה כוללת של המקטע הקמעונאי, הנהנה מהנחות אלה, בטרם גיבוש עמדתה הסופית בעניין, ובדיקה כאמור תבצע בזמן הקרוב.

בשלב זה, ועד לקבלת ממצאי הבדיקה וגיבוש עמדה עקרונית בעניין, הוועדה סבורה כי יש להכיר בשיעור הנחה של 2.2% - מחצית משיעור ההנחה שהוכר לאחר בדיקת תשלובת החלב ב- 2004 (4.4%) ויושם עד כה בקביעת מחירי המוצרים המפוקחים. בעתיד, כאמור, ולאחר קבלת ממצאי הבדיקה הכוללת בעניין זה, תשקול הוועדה את ביטול ההכרה בהנחות לחלוטין, ולחילופין קביעת שיעור הנחות שונה או קיבוע המרווח הקמעונאי ופיקוח עליו.

4. שיטת התקינה החשבונאית -

עד שנת 2011 ערכה תשלובת החלב את דוחותיה הכספיים המבוקרים בהתאם לתקינה החשבונאית הישראלית וללא שיערוך רכוש קבוע. החל משנת 2012 החלה התשלובת לדווח לפי התקינה החשבונאית הבין לאומית- IFRS הכוללים שיערוך רכוש קבוע. לבקשת הבודק, הוגשו לבדיקה הדוחות לפי שתי השיטות.

ההשפעה העיקרית של שיטת התקינה החשבונאית על קביעת הרווחיות, מתבטאת בשווי הרכוש הקבוע היצרני אשר מהווה חלק מכריע בהון הפעיל שנלקח בחשבון בחישוב התשואה. יצוין, כי לפי הערכת שווי שהובאה בפני הבודק, אשר נעשתה באמצעות יישום שווי של הרכוש הקבוע לפי שיטת IFRS (שווי הוגן) הוערך כי ההון הפעיל גבוה באופן משמעותי לעומת השווי לפי שיטת התקינה הישראלית (עלות היסטורית מופחתת).

בסוגיה זו, המלצת ועדת המחירים היא לקבוע את שיעור הרווחיות לפי שווי הרכוש הקבוע היצרני המיושם בתקינה החשבונאית הישראלית המתואם למדד המחירים לצרכן (ללא שיערוך). הוועדה סבורה כי ההחלטה בעניין מעבר לחישוב תשואה לפי התקינה הבינלאומית היא בעלת השלכות רחב לענפים נוספים בהם מוחל פיקוח מחירים לפי החוק, ומן הראוי להכריע בעניין זה לאחר בדיקת המתודולוגיה הכוללת של דו"ח סוארי כמפורט לעיל.

ב. עדכון צווי הפיקוח על מחירי מוצרי החלב-

לאור ממצאי הבודק והן המלצות הוועדה בעניין הסוגיות העקרוניות שהובאו לעיל, שוקלת הוועדה להמליץ לשרים לעדכן את צווי הפיקוח בעניין מוצרי החלב בנושאים הבאים:

- א. עדכון מחירי מוצרים שבפיקוח לפי פרק ה' לחוק, בהתאם לסל העלויות הבסיסי המעודכן לפי ממצאי בדיקת הרווחיות;
- ב. העברת מוצרים מפיקוח לפי פרק ז' לחוק לפיקוח לפי פרק ה' לחוק לתקופה קצובה;
- ג. העברת מוצרים לפיקוח במסגרת צו אישי, בעקבות הערות הציבור בנושא "מצרך דומה".

לאור ממצאי בדיקת הרווחיות שבוצעה על ידי הבודק ולאור יישום המלצות הועדה, נמצא כי לגבי המוצרים המצויים בפיקוח לפי פרק ה' לחוק, טווח הרווחיות, לפי המלצות הועדה המפורטות לעיל, הינו במסגרת גבולות הרווח הסביר (תשואה להון פעיל) לפי עקרונות דו"ח סוארי (בין 6% ל-12%), ואינו מצריך עדכון בסיסי.

לעומת זאת, לגבי חלק מן המוצרים המצויים בפיקוח לפי פרק ז' לחוק, נמצא כי טווח הרווחיות חורג באופן משמעותי מגבולות הרווח הסביר כאמור. עקב כך, ממליצה הועדה לעדכן ולהתאים את הפיקוח על מוצרים אלה, כמפורט להלן.

א. להתאמת סל העלויות הבסיסי לעלויות המעודכנות, ייושמו העקרונות הבאים בעדכון מחירי מוצרי החלב לפי פרק ה' -

(1) בסיס החישוב יהיה סל העלויות המעודכן לשנת 2011, על פי הדוחות הכספיים לאותה שנה ששימשו בסיס לבדיקת הרווחיות כאמור בפרק א' לעיל, כשהוא מעודכן ("מקודם") לפי מדדי חודש יולי 2013, המפורטים **בנספח א'**.

(2) ההפרש המשוקלל בין מחיר המטרה ששימש לחישוב מחירי המוצרים בפיקוח בעת העדכון האחרון (מחיר מטרה מאי 2011), לבין מחירי המטרה לאורך התקופה שחלפה מינואר 2012 ועד מועד העדכון ביולי 2013 ("מרכיב רטרו זמני"), יוסף לסל העלויות בהתאם לחלק היחסי של מחיר המטרה שחושב במסגרת הסל האמור.

(3) במאי 2011, בעת הייקור האחרון של מחירי מוצרי החלב, בוצעה הפחתה זמנית של מרכיב מחיר המטרה באופן רטרואקטיבי לשנים שקדמו ("המרכיב הזמני", לפי תקנה 7(3) לתקנות), בסך 1.14%. עדכון המחירים כיום, יכלול תיקון של ההפחתה האמורה, שכן מדובר בהחזר זמני, שהיה בתוקף מאז הייקור האחרון, ואין הצדקה להפכו לקבוע, במסגרת העדכון הבסיסי.

(4) במסגרת עדכון המחירים ב- 2013 (צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצרים), תשע"ג-2013, פורסם ב- 21.3.13) בוצע ייקור של המוצרים בשיעור של 4.06%, במסגרת העדכון השוטף של המחירים. מכיוון שבמסגרת התיקון הבסיסי חושב מחדש סל העלויות על פי נתוני 2011 וקודם כאמור בסעיפים (1) עד (3) לעיל, יש לבצע הפחתה של הייקור האמור מסל העלויות, מכיוון שהפך ללא רלוונטי.

(5) סך מרכיבי העדכון הבסיסי כמפורט לעיל, עומד על 0.42%. פירוט החישוב מופיע **בנספח ב'**.

ב. העברת מוצרים מפיקוח לפי פרק ז' לחוק לפיקוח לפי פרק ה' לחוק:

הוועדה מצאה כי בשל שילוב נסיבות המתקיים במוצרים מסוימים המצויים בפיקוח מחירים לפי פרק ז' לחוק, בהתאם לצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (החלת החוק על מוצרי חלב מסוימים וקביעת רמת פיקוח), התשע"ב- 2012 (פורסם ברשומות ביום 29.4.12), יש לשקול להחמיר את רמת הפיקוח על מוצרים אלה ולהעבירם לפיקוח מחירים מלא לפי פרק ה' לחוק לתקופה קצובה. מסקנה זו מתבססת על הנתונים הבאים -

(1) נתחי השוק של המחלבות בשוק המוצרים שבפיקוח לפי פרק ז' מעיד על כך שמדובר בשוק ריכוזי ביותר. על פי מידע שבידנו - בשוק **הגבינות הלבנות** (5% ו-9%), נתח השוק של שלשת המחלבות הגדולות הינו כ-90%. בשוק **השמנת המתוקה** - חלקה של חברת תנובה עולה על מחצית מהשוק. במסגרת בדיקת הרווחיות נמצא כי רווחיות חלק מן המוצרים המצויים בפיקוח לפי פרק ז' לחוק כאמור, הינה גבוהה ביותר ואינה סבירה;

(2) היקף מכירות במוצר הרלוונטי גבוה באופן יחסי.

לאור ממצאים חריגים אלה, שוקלת הוועדה להמליץ לשרים להחיל פיקוח מחירים מלא לפי פרק ה' לחוק (קביעת מחיר), לפרק זמן מוגבל, על המוצרים הבאים: גבינה לבנה רכה (5% ו/או 9%), ושמנת מתוקה 38% שומן 250 מ"ל. במסגרת שיקוליה בהחלטה הסופית בעניין זה, תיקח הוועדה בחשבון את היותו של מוצר מסוים כמוצר עיקרי בקטגוריה (מוצר עוגן).

ג. עיגון הפיקוח על מוצרים מתוצרת תשלובת החלב "תנובה", במסגרת צו ספציפי לסוגי עסקאות:

בהמשך להודעת המפקח על המחירים לציבור מיום 30.1.13, לעניין הבהרת העמדה בנושא מוצרי חלב שהם "מצרך דומה" לפי החוק, ולאחר קבלת הערות לעמדה זו נמצא, שיש לבחון האם אכיפת החוק כלשונו בעניין "מצרך דומה" עולה בקנה אחד עם תכלית הפיקוח.

מדיוני ועדת המחירים עלה, בעקבות קבלת הערות לעמדת המפקח כאמור, כי ישנם מצבים בהם אכיפת הכלל בדבר "מצרך דומה" אינה עולה בקנה אחד עם תכלית הפיקוח. כך למשל, מקום בו הפיקוח על המחירים מוחל בשל קיומו של מונופולין או בשל ריכוז באספקת המוצר תכלית הפיקוח היא למנוע הפקעת מחירים על ידי המונופולין או על ידי הספק הריכוז. במקרה כזה, אכיפת ההוראה בעניין "מצרך דומה" על מוצרים המיוצרים או מסופקים על ידי ספקים המתחרים במונופולין או בספק הריכוז, עומדת בסתירה למטרת הפיקוח.

לפי החוק, "מצרך דומה" הוא "מצרך שמבחינת השימוש בו בידי רוכש סביר הינו בעל תכונות דומות ביותר למצרך פלוני, אף אם אינו זהה מכל הבחינות, ואף אם הוא שונה מאותו מצרך במשקלו, בגודלו, באריזתו או בשמו". להגדרה זו אין חריגים כלשהם. לפיכך, וכדי להבהיר כי המטרה בהחלת פיקוח על מוצרים מסוימים נובעת מהצורך לפקח על ספק ריכוזי ספציפי, שוקלת ועדת המחירים לקבוע כי הפיקוח על מחירי מוצרי החלב מתוצרת תשלובת החלב "תנובה", שאינם מוצרים גנריים, ייקבע במסגרת צו ספציפי לעסקאות מיוחדות באותם מוצרים, לפי סעיף 22 לחוק.

לפיכך, בכוונת ועדת המחירים להמליץ לשרי האוצר והחקלאות ופיתוח הכפר כי במסגרת צו ספציפי שיוחל על מוצרי חברת "תנובה", יוחל פיקוח לפי פרק ה' לחוק על המוצרים הבאים: אשל 4.5% בגביע 200 מ"ל, גיל 3% בגביע 200 מ"ל, גבינה קשה חצי שמנה עמק - חריץ, גבינה קשה שמנה גילבוע - חריץ, שמנת מתוקה 38% 250 מ"ל בקרטון.

בהתאם, תמליץ ועדת המחירים לשרים על המשך הפיקוח מכוח **צו כללי** על מוצרי החלב הגנריים הבאים: חלב שתייה טרי 3% 1 ליטר בשקית ובקרטון, גבינה לבנה 5%, חלב שתייה טרי 1%, 1 ליטר בשקית ובקרטון, שמנת חמוצה 15% שומן בגביע 200 מ"ל, וחמאה רגילה בחבילה של 100 גרם.

כאמור לעיל, בטרם יגובשו ההמלצות הסופיות של ועדת המחירים כמפורט לעיל, כל המעוניין להשיג, להעיר או להציע הצעות בעניין זה, מוזמן להשמיע טענותיו בפניה לכתובת דוא"ל. erezo@moag.gov.il. טוען המעוניין להשמיע טענותיו גם בע"פ יבקש זאת בפנייתו המנומקת בכתב כולל הסבר מדוע עליו לטעון גם בע"פ, הוועדה תוכל לשקול הזמנתו בהתאם לצורך. את הפניות יש להעביר עד ליום 29.9.13 לאחר מועד זה ולאחר עיון בפניות שיתקבלו עד למועד האמור, תגובש עמדת ועדת המחירים באופן סופי והמלצותיה יועברו לשרים.

בברכה,

אלון אטקין

יו"ר ועדת המחירים
משרד האוצר

אורי צוק בר

המפקח על המחירים
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

העתק:
שר האוצר - מר' יאיר לפיד
שר החקלאות - מר' יאיר שמיר

נספח א

בסיס המידוד

100% למחיר מטרה	חומרי גלם חלבי
100% למדד המחירים לצרכן	אריזה
100% למדד המחירים לצרכן	חומרי עזר
100% למדד העבודה בתעשיה	עבודה ישירה
	עלות יצור ישירה
	חרושת
100% למדד המחירים לצרכן	דלקים שמנים וסולר
100% למדד דלקים שמנים וחשמל	עבודה עקיפה
100% למדד העבודה בתעשיה	פחת על רכוש קבוע
100% למדד המחירים לצרכן	עלויות אגפים בייצור
100% למדד המחירים לצרכן	עלות יצור עקיפה
	מכירות שיווק והפצה
100% למדד המחירים לצרכן	עבודה בשיווק, הנהל"כ ומטה
100% למדד העבודה בתעשיה	דלקים בשיווק
100% למדד דלקים שמנים וחשמל	מטה
100% למדד המחירים לצרכן	

נספח בשיעור עדכון שוטף

0.00%	עדכון דוח בסיסי
1.58%	עדכון שוטף
1.78%	רטרו שוטף
1.14%	רטרו מעדכון קודם
4.50%	סך עדכון מחירים
-4.06%	בניכוי יקור שניתן בפברואר 2013
0.42%	נטו לעידכון מחיר