



Sela Kolker
יועצים פיננסיים

חוות דעת מומחה

אמידת הנזק הכלכלי שנגרם לצרכני

שמנת חמוצה

כתוצאה מניצול לרעה של מעמד מונופוליסטי
וגביית מחיר מופרז על ידי תנובה

4 בינואר 2019

חוות דעת מומחה

אמידת הנזק הכלכלי שנגרם לצרכני שמנת חמוצה כתוצאה מניצול לרעה של מעמד מונופוליסטי וגביית מחיר מופרז על ידי תנובה

שם המומחה: סלע קולקר
מקום עבודתו: סלע קולקר יועצים פיננסיים בע"מ ח.פ. 515220366
רחוב יגאל אלון 65, תל אביב
מעונו: רחוב ברנר 38, הרצליה 4642759

אני החתום מטה, סלע קולקר, נתבקשתי על-ידי עוה"ד דוד מזרחי, לבחון האם חברת "תעשיות מזון תנובה אגודה שיתופית חקלאית בישראל בע"מ" (להלן: "תנובה") ניצלה לרעה את מעמדה כמונופול בתחום השמנת חמוצה, וגבתה מן הצרכנים מחיר מופרז, לאמוד את הנזק שנגרם לצרכנים כתוצאה מאותה מדיניות נצלנית לכאורה, ולחוות את דעתי כמומחה כלכלי.

אין לי כל קשר או תלות בחברה או במזמיני העבודה או במי מטעמם, במישרין או בעקיפין. שכר הטרחה בגין הכנת חוות דעת זו, כפי שסוכם ביני ובין מזמיני העבודה, הינו קבוע מראש ואינו מותנה במישרין או בעקיפין בהצלחת ההליך המשפטי.

אני נותן חוות דעתי זו במקום עדות בבית משפט ומצהיר בזאת כי ידוע לי היטב שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר באזהרה בבית המשפט, דין חוות דעתי זו כשהיא חתומה על ידי כדן עדות באזהרה שנתתי בבית המשפט.

להלן חוות דעתי:


סלע קולקר

4 בינואר 2019

תאריך

תוכן העניינים

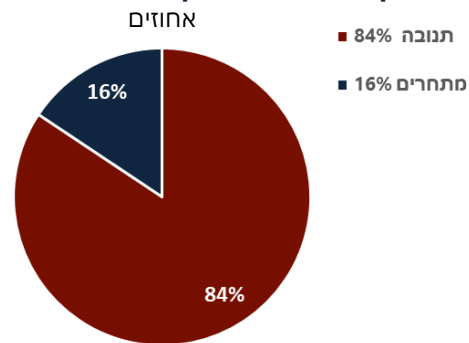
4.....	1. תקציר מנהלים	
4.....	תנובה כמונופול	1.1
4.....	שמנת חמוצה	1.2
5.....	פיקוח מחירים ואחוזי שומן	1.3
6.....	מבחן השוואה	1.4
6.....	מבחן הפער	1.5
6.....	סיכום ואומדן הנזק	1.6
7.....	2. רקע	
7.....	מטרות חוות הדעת	2.1
8.....	יוקר המחיה בישראל	2.2
10.....	הריכוזיות בשוק המזון	2.3
11.....	רקע משפטי	2.4
12.....	רשות התחרות	2.5
15.....	זיהוי מונופול	2.6
16.....	זיהוי מחיר מופרז	2.7
17.....	3. שמנת חמוצה	
17.....	תהליך הייצור	3.1
18.....	השמנת החמוצה בישראל	3.2
19.....	4. תאור הסביבה העסקית	
19.....	ענף החלב בישראל	4.1
21.....	קונצרן תנובה	4.2
23.....	5. מבחנים לקיומו של מונופול	
23.....	הגדרת השוק הרלבנטי	5.1
24.....	כלל שוק החלב	5.2
24.....	שוק השמנת החמוצה	5.3
26.....	6. מבחנים לקיומו של מחיר מופרז	
26.....	השוואה למוצרים דומים	6.1
28.....	התפתחות המחירים על פני זמן	6.2
30.....	השוואה למחיר פיקוח	6.3
31.....	השוואה למתחרים	6.4
33.....	מבחן הפער בין המחיר לעלות הייצור	6.5
34.....	ריבוי אינדיקציות	6.6
35.....	7. אומדן הנזק	
35.....	שמנת 9%	7.1
35.....	שמנת 27%	7.2
36.....	סיכום	7.3
37.....	נספח א – חומרים שעמדו לרשותי	
38.....	נספח ב – אודות המומחה הכלכלי	

1. תקציר מנהלים

1.1 תנובה כמונפול

שוק מוצרי החלב בישראל, מאופיין במיעוט מתחרים, רמת ריכוזיות גבוהה וחסמי כניסה גבוהים. השוק נשלט על ידי חברת תנובה, המחזיקה בנתח שוק של מעל ל- 50% במשך עשרות שנים. בשנת 2018 החזיקה תנובה יחד עם שטראוס, טרה וגד, בנתח של 88% מהשוק. משנת 1988 תנובה מוכרזת כמונפול בתחום החלב ומוצריה. תנובה גם רוכשת 75% מהחלב הגולמי המיוצר בישראל, ומהווה מונפול דו צדדי, לא יכולה להתקיים תחרות חופשית.

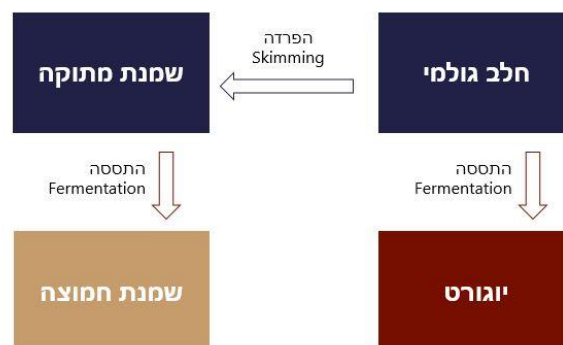
נתח השוק של תנובה בשוק השמנת החמוצה 2008 - 2018



בבדיקה כלכלית מקיפה שערכה הרשות לתחרות בחודש דצמבר 2014 נמצא כי יש מקום להרחיב את ההכרזה, ולהכריז על תנובה כעל מונפול גם ב-11 שווקי משנה של שוק מוצרי החלב, לרבות בשוק **השמנת החמוצה**, בו מחזיקה תנובה בנתח של כ- 84%. בחודש מרץ 2016 מונתה הגברת מיכל הלפרין, לממונה על הרשות במקומו של פרופסור דיוויד גילה. עם מינויה, התחייבה הלפרין שלא לעסוק במשך שנה וחצי בעניינים הנוגעים לחברת תנובה, בשל ניגוד עניינים.

1.2 שמנת חמוצה

השמנת החמוצה, מיוצרת מחלב, בשני שלבים. בשלב הראשון מפרידים מהחלב, אשר במצבו הטבעי מכיל כ- 3.5% שומן, את שכבת השומן, הלא היא השמנת. שמנת רגילה, שנקראת גם שמנת מתוקה, מכילה בין 10% ל- 42% שומן. בשלב השני מוסיפים לשמנת המתוקה תרבית חיידקים, הגורמת לתהליך תסיסה. בתהליך התסיסה נוצרת חמוצה לאקטית המסמיכה את השמנת, ונותנת לה את טעמה החמוץ.



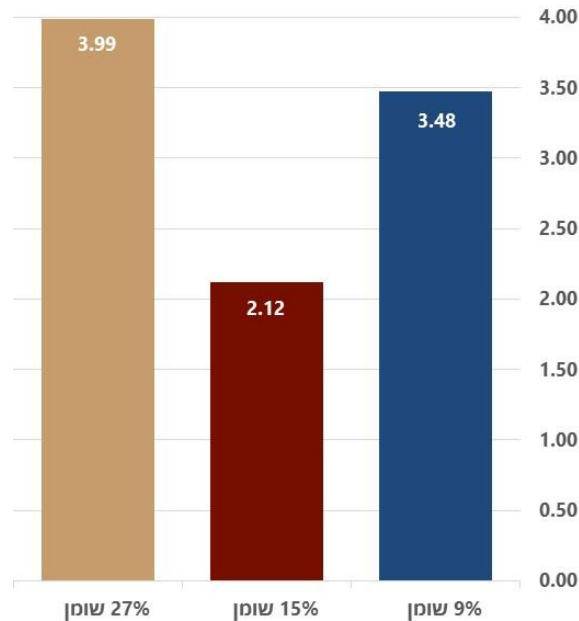
בדיוק כשם שיוגורט הוא חלב שהוחמץ על ידי תסיסה לאקטית, שמנת חמוצה היא שמנת מתוקה שעברה את אותו תהליך, כך שניתן לכנות את השמנת החמוצה "**יוגורט משמנת**". וכמו שהיוגורט מכיל חיידקים פרוביוטיים ונחשב לבריא, כך גם השמנת החמוצה. הסיבה שהחלו לייצר שמנת חמוצה משמנת רגילה, הייתה לשמר אותה לזמן רב יותר. הטעם של מוצרי חלב המיוצרים משמנת חמוצה במקום משמנת רגילה, לרוב יוצא עשיר יותר.

לסיכום: שמנת חמוצה, הוא מוצר מזון בסיסי, נפוץ, קל לייצור, זול לייצור, עמיד, טעים ובריא.

1.3 פיקוח מחירים ואחוזי שומן

בישראל נפוצים מוצרי שמנת חמוצה המכילים: 9%, 15% ו- 27% שומן. רק שמנת חמוצה המכילה 15% שומן נמצאת תחת פיקוח מחירים, ואילו מוצרי שמנת חמוצה המכילה 9% ו- 27% שומן אינן מפוקחות. מחירו של המוצר בפיקוח לצרכן הסופי כולל מע"מ בשנת 2018 היה 2.12 שקלים. לעומת זאת שני המוצרים האחרים, גם העשיר בשומן וגם הרזה, נמכרים במחיר ממוצע לצרכן שהוא קרוב לפי שניים.

שמנת חמוצה של תנובה - מחיר לצרכן 2018
שקלים כולל מע"מ

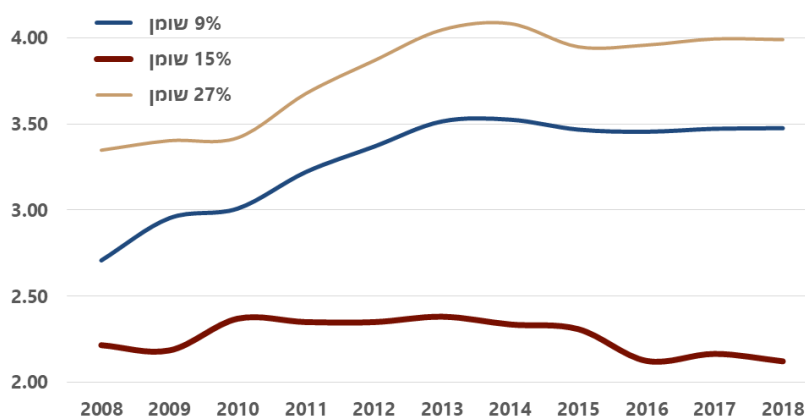


שמנת 15% הוא מוצר עוגן בקטגוריית השמנת החמוצה. קביעת מחירה של שמנת 15% בצו פיקוח אמורה הייתה להשפיע גם על מחיריהן של שמנת 9%, ו- 27%. אולם בפועל, מחירים של שני מוצרים אלה גבוה בהרבה ממחירו של המוצר המפוקח.

אדם שיקנה במכולת 2 גביעים של שמנת 9%, וגביע אחד של שמנת 27%, ויערבב אותם – יקבל שמנת חמוצה, בכמות של 3 גביעים, המכילה 15% שומן. אולם במקום לשלם **6.00 שקלים** עבור 3 גביעי 15%, ישלם כ- **11.00 שקלים**.

מאז שנת 2008 ועד שנת 2018, **ירד** מחירו של המוצר המפוקח, שמנת 15% בכ- 4%. באותה התקופה, מחיריהם של שני המוצרים שאינם מפוקחים, **עלו** בשיעורים של כ- 28% וכ- 19%.

שמנת חמוצה של תנובה - מחיר לצרכן 2008 עד 2018



1.4 מבחן ההשוואה

בשנת 2011, המחיר המפוקח לשמנת 15% נקבע על 2.35 שקלים. בחודש פברואר 2016 ירד ל- 2.20 שקלים, וזהו המחיר המפוקח עד היום. לאורך השנים, המחיר המפוקח נשאר יציב יחסית, אולם מחירי המוצרים שלא בפיקוח עלו בעשרות אחוזים, עד שבשנת 2018, מחיר שמנת 9% היה הגיע לכדי 64% מעל המחיר המפוקח, ומחיר שמנת 27% הגיע אף לכדי 88% מעליו. נתון זה, מהווה אינדיקציה מובהקת לכך שמחירי שמנת 9%, ושמנת 27% הינם מופרזים.

בהשוואת המוצר של תנובה למוצר המקביל של שטראוס, נמצא כי מחירו של גביע שמנת 9% של תנובה לאורך כל השנים היה גבוה ממחירו של גביע שטראוס בכ- 12% עד 20%. בשנת 2011, ערב המחאה החברתית, שמנת 9% של שטראוס נמכרה במחיר ממוצע של כ- 2.50 שקלים. ואילו שמנת 9% של תנובה נמכרה בממוצע בכ- 3.22 שקלים. הפער בין המוצר של תנובה, לבין המוצר של המתחרה הכמעט יחיד שלה, הגיע לשיא של 28%. נתון זה מעיד על קיומו של מחיר מופרז.

1.5 מבחן הפער

השומן במוצרי חלב מהווה תשומה עיקרית המשפיעה על עלויות הייצור. במוצרי חלב שונים, בארץ ובחול, נמצא כי כאשר יש כמה מוצרים, שהשוני ביניהם הוא אחוז השומן, ככל שאחוז השומן גובה יותר, המחיר לצרכן יהיה גבוה יותר. מכאן, שהעלויות הכרוכות בייצור שמנת 9% אינן יכולות להיות גבוהות מהעלויות הכרוכות בייצור שמנת 15%. תחת ההנחה, כי במכירות שמנת 15% קיים מרווח חיובי סביר, הנחה המתחייבת מעצם ההגדרה של נוסחת הפיקוח, הרי שהפער בין עלויות הייצור של שמנת 9% לבין מחירה לקמעונאי, באחוזים, הינו שווה לכל הפחות, לפער בין מחיר שמנת 9% למחיר שמנת 15% לצרכן הסופי. אני מעריך, את הפער בין מחיר שמנת 9% לבין עלות ייצורה, בכ- 70% עד 90%, ואת הפער בין מחיר שמנת 27% לבין עלות ייצורה, בכ- 40% עד 50%.

1.6 סיכום ואומדן הנזק

במבחנים המקובלים לבחינת קיומו של מחיר מופרז, נמצאו אינדקציות רבות ומובהקות לכך, שבידי תנובה ישנה היכולת לנצל את כוחה המונופוליסטי לרעה, לעשיית רווחים, והיא אף עושה זאת בפועל במשך שנים ארוכות. להערכת, ולפני שראיתי את נתוני האמת של תנובה, המחיר לקמעונאי של שמנת 9% ושמנת 27% גבוה בעשרות רבות של אחוזים, מהעלויות הכרוכות בייצורן.

הנזק שנגרם לצרכנים נאמד על סמך הפער בין מחירי המוצרים למחיר המוצר בפיקוח. נמצא כי עבור שמנת 9% הנזק לצרכן הסופי מחודש ינואר 2012 עד לחודש יולי 2018 נאמד בכ- 32 מיליוני שקלים, וכי עבור שמנת 27% הנזק לצרכן הסופי עבור תקופה זו נאמד בכ- 23 מיליוני שקלים.

סך הנזק לצרכן, כתוצאה מניצול כוחה המונופוליסטי של תנובה לרעה, וגביית מחיר מופרז עבור שמנת 9% ושמנת 27% בשנים 2012 עד 2018, נאמד בכ- 60 מיליוני שקלים, לכל הפחות.


בברכה, ובכבוד רב
סלע קולקר

2. רקע

2.1 מטרת חוות הדעת

נתבקשתי לבחון האם תנובה ניצלה לרעה את מעמדה כמונופול בענף החלב ומוצריו וגבתה מן הצרכנים מחיר מופרז עבור שמנת חמוצה, וכן לאמוד את היקפו הכולל של הנזק שנגרם לכלל הצרכנים כתוצאה מאותה מדיניות של ניצול לרעה בין השנים 2012 ועד 2018.

מטרת חוות דעת זו:

1. לבחון האם תנובה ניצלה לרעה את מעמדה כמונופול מוכרז בתחום החלב ומוצרי החלב, כדי לגבות מן הצרכנים מחיר מופרז.
2. בהנחה שכן, לאמוד את הנזק שנגרם לצרכנים כתוצאה מאותה מדיניות נצלנית לכאורה.

לצורך ביצוע חישוב מדויק של מידת הנזק, נדרשים נתונים אודות מבנה העלויות בפועל של המוצר. מידע זה קיים ברשותה של החברה, אולם איננו מידע גלוי ולא קיים ברשותי.

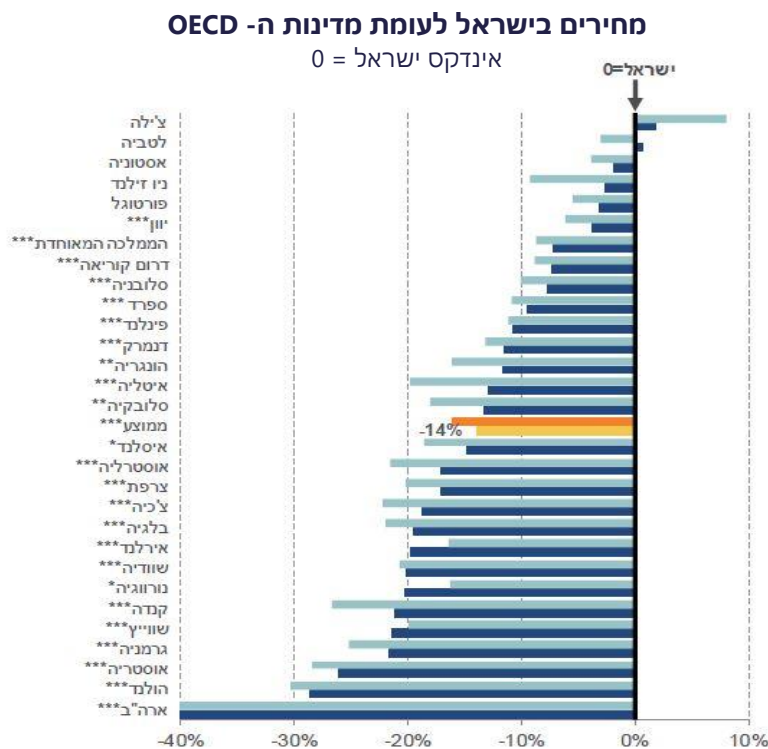
כדי לאמוד את מידת הנזק, השתמשתי במספר הנחות יסוד, מוסברות ומנומקות, המבוססות על השוואות למקרים דומים ועל מיטב ניסיוני כמעריך שווי וכמומחה כלכלי. יחד עם זאת, ככל שיתקבלו נתוני אמת מהחברה אודות העלות האמיתית הכרוכה בייצור המוצר, ניתן יהיה לעדכן את האומדן, ולשפר את רמת הדיוק של הבדיקה.

רשימה מלאה של מקורות המידע שעמדו לרשותי מצורפת בנספח א' לחוות דעת זו.

2.2 יוקר המחיה בישראל

יוקר המחיה הוא מושג תאורטי המתייחס להשוואה בין עלות של סל מוצרי הצריכה של משקי בית, באיזור גיאוגרפי מסוים, לרמת השכר הממוצעת של התושבים באותו איזור. בישראל, התפתחו בעשור האחרון רמות מחירים ויוקר מחיה מהגבוהים בעולם.

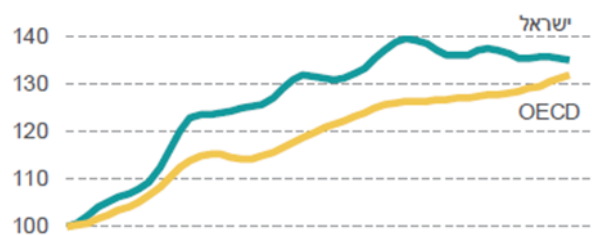
בשנים 2008 עד 2011, האמירו מחיריהם של מוצרי מזון רבים בישראל בעשרות אחוזים, עד שבחודש יולי 2011 פרצה מחאה חברתית כנגד יוקר המחיה, ובעיקר כנגד מחירי הדיור ומחירי המזון. בחודש מאי 2018 התפרסם דוח מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וקבע כי רמת המחירים בישראל ביחס למדינות ה-OECD עדיין גבוהה ועומדת על כ-14% מעל ממוצע מדינות ה-OECD וגבוהה בכ-40% יותר מארצות הברית.



מקור: תמונת מצב המדינה 2018, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

משנת 2005 ועד שנת 2008, בעקבות התרופפות מנגנון פיקוח המחירים כמתואר בהמשך, עלו מחירי המזון בישראל בכ-25%, וזאת לעומת התייקרות מתונה בלבד בממוצע מדינות ה-OECD. הפער בין מחירי המזון בישראל למדינות ה-OECD הגיע לשיאו בשנת 2013. מאז ועד שנת 2018 חלה ירידה קלה במחירי המזון בישראל, אך עדיין, לאורך העשור האחרון רמת מחירי המזון בישראל גבוהה מאשר בעולם המערבי, במיוחד בקטגוריית המשקאות הקלים, ומוצרי החלב.

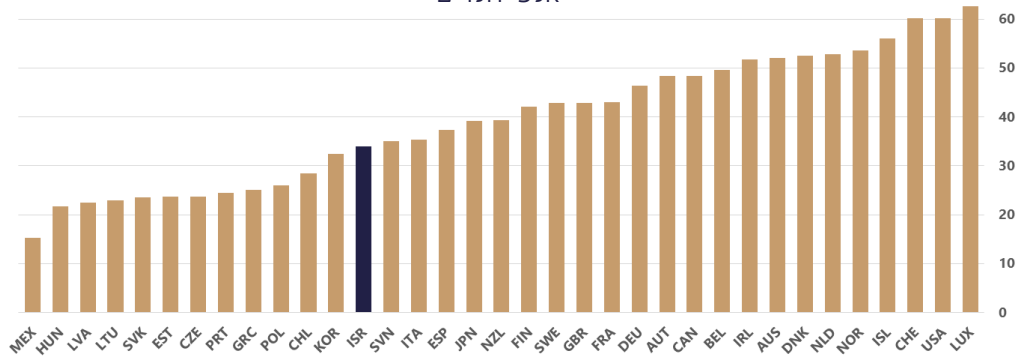
מחירי מזון ומשקאות בישראל לעומת מדינות ה-OECD, 2005 עד 2018



מקור: תמונת מצב המדינה 2018, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

בחודש מרץ 2018 התפרסם דוח יוקר המחייה של אקונומיסט, לפיו תל אביב היא העיר **התשיעית** היקרה בעולם, והיא יקרה יותר, בין השאר, מערים כמו ניו יורק, לוס אנג'לס, טוקיו ולונדון. מנגד, השכר הממוצע בישראל איננו מהגבוהים בעולם, וישראל ממוקמת נכון לשנת 2016 רק במקום ה-23 מבין 35 מדינות ה-OECD, עם שכר ממוצע הנמוך בעשרות אחוזים מאשר השכר בארה"ב, אנגליה ויפן, שהערים המרכזיות בהן, יותר זולות מאשר בישראל.

שכר ממוצע לשנת 2016 - ישראל מדורגת במקום ה-23 ביחס ל-35 מדינות ה-OECD
אלפי דולרים



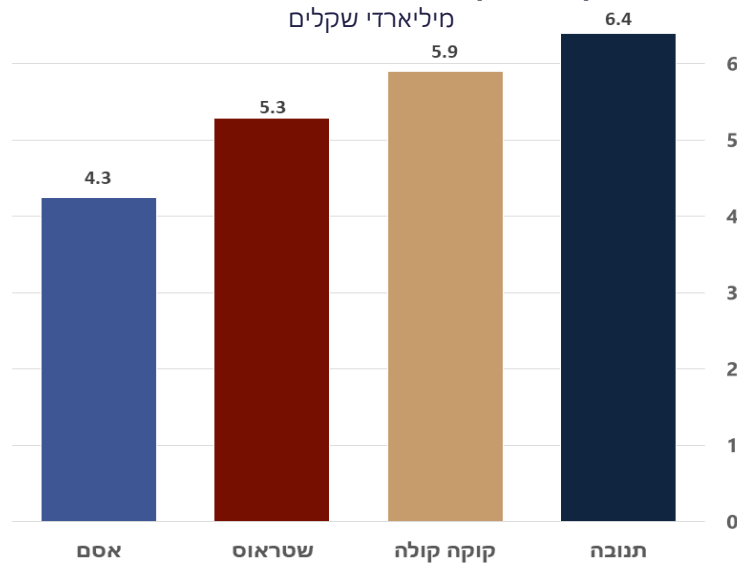
שיעור ההוצאה על מזון בישראל הינה מהגבוהות במדינות המערב, בשל שילוב של מחירי מזון גבוהים ורמת הכנסה לנפש נמוכה. מרכיבי סל הצריכה הממוצע בישראל בהשוואה לארה"ב, מראה כי תחום המזון ותחום הדיור מהווים שני תחומים מרכזיים שבהם הצרכן הישראלי סובל משיעור הוצאה גבוה ביחס לצרכן האמריקאי. שני מרכיבים אלו הם חלק מסל הצרכים הבסיסיים, וההוצאה הגבוהה בגינם, הינה ביטוי לתופעת יוקר המחייה בישראל.

השילוב של רמת מחירים גבוהה עם רמת השתכרות נמוכה הפך בעשור האחרון לנטל כבד על החברה הישראלית

2.3 הריכוזיות בשוק המזון

שוק המזון בישראל נאמד בכ- 35 מיליארד שקלים בשנת 2017. הוא מאופיין בריכוזיות גבוהה, בכשלי שוק רבים, ולא מתקיימים בו תנאי תחרות חופשית. שוק המזון והמשקאות מהווה כ-85% משוק ה-¹ FMCG והוא נשלט על ידי 4 חברות המזון: תנובה, קוקה קולה, שטראוס ואסם. 4 חברות אלו מחזיקות יחדיו כבר מעל עשור בשוק המזון והמשקאות בנתח שוק של כ-45%. מבין 4 החברות, החברה עם מחזור המכירות הגבוה ביותר היא תנובה, אשר מכירותיה הסתכמו בשנת 2017 בכ- 6.4 מיליארדי שקלים. ביחד עם קוקה קולה שטראוס ואסם, מחזור המכירות המצרפי של ארבע ענקיות המזון הסתכם בשנת 2017 בכ- 22 מיליארדי שקלים.

ארבע ענקיות המזון בישראל - מחזור מכירות לשנת 2017



מקור: 2017 dun's100

עבור מוצרי צריכה בסיסיים רבים, חברות אלו שולטות בנתחי שוק של 50% עד 90% ומהוות מונופול כלכלי כהגדרתו על פי **חוק התחרות**.² בין הדוגמאות הבולטות למוצרים שאין להם מוצר מתחרה המהווה איום ממשי ניתן למנות את "קוקה קולה" של החברה המרכזית לייצור משקאות, "מילקי", ו"קקאו עלית" של שטראוס, "שמנת מתוקה" של תנובה "בלו-בנד" של יוניליוור, "מטרנה" של אסם ועוד.³

כאשר מתקיים מונופול כלכלי בשוק של מוצר מסוים, עומדת בפני החברה היצרנית עקומת ביקוש קשיחה, המאפשרת לה לגבות מחירים הגבוהים מעלויות הייצור, מעבר לרווח סביר. המבנה הריכוזי של השוק, מכסי יבוא כבדים, חסמי כניסה גבוהים והעדר רגולציה ממשלתית משמעותית המלווה באכיפה אפקטיבית, גורמים לכך שבמוצרי מזון רבים נגבו בעבר ונגבים עד היום, על ידי חברות המזון הגדולות, מחירים מופרזים, דבר המאפשר להן לגרוף רווחים עודפים ובלתי סבירים על חשבון רווחת הצרכנים, במיוחד כאשר מדובר במוצרי צריכה בסיסיים.

עשיית רווחים כאלה, עלולה להיחשב בניסבות מסוימות, כניצול המעמד המונופוליסטי לרעה.

¹ Fast Consumer Goods - הכולל מזון, משקאות ומוצרים לבית ולטיפוח הפרט.

² לשעבר "חוק ההגבלים העסקיים", שביום 1 בינואר 2019 שונה שמו ל"חוק התחרות הכלכלית". כמפורט בפרק 2.5 לחוות דעת זו

³ גילוי נאות: החתום מטה ביצע בדיקות כלכליות, והכין חוות דעת מומחה, המצורפות לתביעות ייצוגיות בחלק ממוצרים אלו.

2.4 רקע משפטי

2.4.1 חוק המזון

כדי להילחם בריכוזיות שוק המזון נחקקו בשנים האחרונות בישראל שני חוקים: "חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד 2013" ו"החוק לקידום התחרות בענף המזון, התשע"ד 2014", שמטרתם המוצהרת הינה לצמצם את הריכוזיות במשק, להגביר ולקדם את התחרויות בענף המזון בישראל לשם הפחתת יוקר המחיה.

2.4.2 חוק פיקוח מחירים

בישראל, המנגנון הרגולטורי היעיל למניעת רווח עודף ליצרנים, הוא מנגנון "פיקוח על מחירי מוצרים ושירותים" (להלן: "חוק הפיקוח"). מטרת הפיקוח הינה להבטיח אספקת מוצרים בסיסיים במחירים סבירים לציבור הרחב באמצעות קביעת מחיר מירבי לצרכן, לאפשר זמינות נוחה של המוצרים שבפיקוח גם למיעוטי הכנסה, ולמנוע הפרזה במחירים.

הפיקוח מתחלק בין משרדי הממשלה בהתאם לסוג המוצר או השירות. על פי חוק הפיקוח, השר, שהמוצר או השירות נמצא באחריות משרדו, רשאי להחיל בצו את הוראותיו על מוצר או שירות שמתקיימים בו העילות אשר נקבעו בחוק כמצדיקות פיקוח על מחירים. השר ממנה ועדת מחירים בראשה עומד "מפקח על המחירים" ממשרדו. השר, בהמלצת ועדת המחירים, קובע אם רמת הפיקוח תהיה רמה הזוקה, רמת ביניים או רמה רופפת, כדלקמן:

פרק ה' – פיקוח הדוק	<u>קביעת מחירים</u> – מחיר המוצר המפוקח נקבע בצו על ידי שר האוצר והשר הממונה.
פרק ו' – רמת ביניים	<u>בקשה להעלאת מחיר</u> – החברה תגיש בקשה להעלאת מחיר, שתיבדק ותאושר או תידחה על ידי המפקח על המחירים.
פרק ז' – פיקוח רופף	<u>דיווח בלבד</u> – מחיר המוצר המפוקח נקבע על ידי החברה, וחלה עליה חובת דיווח אודות המחיר החדש, שיעור ההעלאה, ושיעורי הרווחיות.

2.4.3 פיקוח מחירים בענף החלב

שר החקלאות הוא השר שבתחום אחריותו מצויים מוצרי החלב שחוק הפיקוח חל עליהם. בהתאם לחוק הפיקוח, מונה מפקח על מחירים במשרד החקלאות, והפיקוח על מחירים מתבצע בהתאם להמלצות ועדת המחירים, המורכבת מנציגים ממשרד האוצר ומשרד החקלאות.

מחירי הפיקוח נקבעים בהתאם לנוסחת סוארי, כאשר חישוב עלויות היצור נעשה על פי סל תשומות, שהוגדר בנוהל "אמות מידה לקביעת מחירי מוצרי חלב שבפיקוח" על ידי משרד החקלאות בחודש אפריל 2005, והכולל את מחיר החלב הגולמי והצמדה למדדים שונים המשקפים את עלויות תשומות הייצור.

2.4.4 התרופפות הפיקוח 1998 - 2009

בשנת 1998 הוחלט לבטל את הפיקוח הפעיל לפי פרק ה' על מחירי רוב המוצרים שהיו מפוקחים. בשנת 1999 בוטל הפיקוח הפעיל על מחירי הגבינות הלבנות. במאי 2006 נותרו מחיריהם של 20 מוצרי חלב נתונים תחת פיקוח פעיל לפי פרק ה'. המוצרים חולקו לשש קטגוריות: חלב לשתייה, תוצרת חלב ניגרת, חמאה, גבינות רכות ולבנות, גבינות קשות ומעדני חלב. מוצרים אלו היוו כ- 30% מסל מוצרי החלב בשוק וכללו את הרוב המכריע של מוצרי החלב הבסיסיים, ביניהם תוצרת ניגרת שכוללת את המוצרים אשל, גיל, שמנת מתוקה ושמנת חמוצה. מחודש יולי 2006 ועד חודש יוני 2009 בוטל הפיקוח הפעיל של עוד 10 מוצרי חלב. נכון למועד כתיבת חוות דעת זו, נותרו בפיקוח פעיל, לפי פרק ה', מחיריהם של 12 מוצרי חלב בלבד.

2.4.5 צו פיקוח 2013

בחודש דצמבר 2013 חתמו שרי האוצר והחקלאות על צו פיקוח⁴ המורה על הפחתת מחירי כל מוצרי החלב שבפיקוח בשיעור של 1.1%, וכן על הכנסת שני מוצרים נוספים לפיקוח: גבינה לבנה 5% ושמנת מתוקה 38%, שמחירן הופחת ב- 20%. החלטת השרים התקבלה בעקבות המלצת ועדת המחירים שערכה בדיקת רווחיות בתנובה. בהודעה צוין כי: "מנגנון פיקוח מחירים אינו מהווה פיתרון לטווח ארוך לטיפול בכשלי שוק. אולם, נוכח המצב הנוכחי, היעדר תחרות ורווחים גבוהים למחלבות על חשבון הצרכנים, הוחלט על המהלך"⁵.

2.5 רשות התחרות

רשות התחרות (להלן: "הרשות"), פועלת כרשות מקצועית עצמאית שייעודה המוצהר הינו להגן על הציבור מפני פגיעה בתחרות, ולקדם תחרות לטובת הציבור. הרשות פועלת בהתאם ל"חוק התחרות הכלכלית" (להלן: "החוק"), ובראשה עומד הממונה על התחרות (להלן: "הממונה")⁶.

2.5.1 מחיר בלתי הוגן

בעל מונופולין ייראה כמי שמנצל לרעה את מעמדו בשוק, באם יפעל להפחתת התחרות באופן שיפגע בציבור. על פי סעיף 29 לחוק, אחת הפעולות האסורות המצוינות בחוק היא "קביעה של רמת מחירי קניה או מכירה **בלתי הוגנים** של הנכס או של השירות שבמונופולין". עד לשנת 2014, היה מקובל לפרש "מחיר בלתי הוגן" אך ורק כמחיר נמוך ("מחיר טורפני"), שנקבע במטרה להדיר מתחרים מהענף. בשנת 2014 התקבלה לחוק פרשנות מרחיבה, לפיה מחיר בלתי הוגן הוא גם מחיר בלתי הוגן גבוה.

2.5.2 גילוי דעת 1/14

בחודש אפריל 2014, פרסם הממונה באותה עת, המשפטן פרופסור דיויד גילה, את גילוי דעת 1/14 בדבר האיסור על גביית מחיר מופרז על ידי בעל מונופול⁷. על פי גילוי הדעת מונפול שגיבה מחיר בלתי הוגן גבוה, ייראה כמי שניצל את מעמדו לרעה, וצפוי לקנסות. גילוי הדעת מעניק למונופול הגנת "נמל מבטחים" כל עוד הפער בין מחיר המוצר לעלות ייצורו אינו עולה על 20%. לא מצוין בגילוי הדעת, האם הרווחיות תחושב מהמהחיר או מהעלות, אולם, בדוח הרשות לשנת 2014 מצוין כי "הגנה זו תעמוד למונופול, כאשר הפער בין מחיר המוצר לעלות ייצורו, אינו עולה על 20% מעלות הייצור"⁸. בהתאם לכך, הניתוח בחוות דעת זו, בוחן את רווחיות המוצרים ביחס לעלות הייצור, וזאת בשונה מאופן חישוב שיעור רווחיות תפעולית המקובל בעולם העסקי לצרכים חשבונאיים, המחושב מתוך סך המכירות.

2.5.3 גילוי דעת 1/17

בחודש פברואר 2017, פרסמה הממונה הנוכחית, עוה"ד מיכל הלפרין את גילוי דעת 1/17⁹ שכותרתו: "שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים באכיפת האיסור על מחיר בלתי הוגן גבוה". גילוי דעת זה איננו משנה מהותית את עמדת הרשות על פי גילוי דעת 1/14, בדבר האיסור החל על מונופול לגבות מחיר בלתי הוגן גבוה, והעונשים הצפויים, אך מבטל את ההתייחסות לרף ה- 20% שנקבע בגילוי הקודם. מאידך לא קבעה הממונה רף חדש לבחינת הוגנות המחיר לצרכן.

⁴ צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מירביים לחלב ומוצרים) התשע"ד 2013
⁵ הודעה משותפת של משרד האוצר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מיום 30 בדצמבר 2013.

https://mof.gov.il/pcc/Directives%20Files/tzav_pikuach_halav_301213.pdf

⁶ רשות התחרות נודעה במשך עשרות שנים בשם "רשות הגבלים עסקיים". ביום 1 בינואר 2019 נכנס לתוקפו תיקון מספר 20 לחוק ההגבלים העסקיים, אשר בין השאר שינה את שמה של "רשות ההגבלים העסקיים" ל- "רשות התחרות", את שמו של "חוק ההגבלים העסקיים תשמ"ח 1988" ל- "חוק התחרות הכלכלית". ואת שמו של "הממונה על ההגבלים העסקיים" ל- "הממונה על התחרות".

⁷ גילוי דעת, 1/2014, "האיסור על גביית מחיר מופרז על ידי בעל מונופולין", רשות ההגבלים העסקיים.

⁸ דוח שנתי של רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2014, עמוד 32.

⁹ גילוי דעת, 1/2017, "שיקולי הממונה באכיפת האיסור על מחיר בלתי הוגן גבוה", רשות ההגבלים העסקיים.

2.5.4 שיקולי הרשות באכיפת מחיר בלתי הוגן גבוה

נהוג לחלק את החששות שעלולים לנבוע מהתנהגות המונופול לשתי קטגוריות: הדרה וניצול. שאלת המחיר הבלתי הוגן הגבוה שייכת לתחום הניצול. ככלל, ברשות קיימת העדפה לאכיפה מוכוונת תחרות, על פני מוכוונת ניצול. אכיפת האיסור על גביית מחיר בלתי הוגן גבוה נעשית כמוצא אחרון, כאשר אין תרופה עדיפה לתיקון מבנה השוק. הרציונאל הוא, שאכיפה נכונה כנגד פעולות הדרה, וכנגד היווצרותם של חסמי כניסה, וכן הלאה, תוליד מצב אופטימאלי שבו מתקיימת תחרות, וממילא יתייחר הצורך באכיפה כנגד עשיית רווחים בלתי הוגנת.

הנימוק המרכזי לכך, הוא שיש לתמרץ פירמות להשקעות בפיתוח, בין השאר על ידי אופק שביום מן הימים יהפכו למונופול, שהוא דבר חוקי, ויוכלו לגבות פרמיה מונופוליסטית הוגנת, שתפצה על ההשקעות בתחילת הדרך. ואכן, הרשות נמנעת מלאכוף מחיר בלתי הוגן גבוה, כי ישנה הנחה, שאכיפתו בזמן אמת, מייצרת נזקים לרווחה הכוללת, ופוגעת בתמריץ של פירמות לבצע השקעות.

בגילוי דעת 1/17 מפרטת הרשות את השיקולים והעקרונות המנחים, להתערבותה או אי התערבותה באכיפה כנגד מחיר בלתי הוגן גבוה. לא מדובר במבחנים מוחלטים או במבחנים מצטברים, אלא **בריבוי אינדיקציות** ושיקול דעת רחב, וזאת כפי שעולה בין השאר מלשון גילוי הדעת:

"הרשות תיטה להתערב כאשר... [מבחן A] ... אך מנגד תיטה להימנע כאשר... [מבחן B] ... ככל שמדובר ב... [מבחן C] ... הרשות תראה בכך כשיקול ל... בהקשר זה תביא הרשות בחשבון גם את... [מבחן D] ..."

בסך הכל מפרטת הרשות לאורך פרקים 5 ו-6 בגילוי דעת 1/17, את **עשרת המבחנים** המנחים הבאים:

1. כאשר הגוף המונופוליסטי קרוב לשליטה מוחלטת בשוק.
2. כאשר אין אפשרות לעורר תחרות בהסרת חסמים.
3. כאשר המרווח מעל העלויות גבוה במיוחד.
4. כאשר קיימים פערי כוחות ניכרים בין בעל המונופולין לצרכני המוצר או השירות.
5. כאשר המוצר משתייך לקבוצת מוצרים חיוניים.
6. כאשר המחיר הגבוה נגבה לאורך זמן.
7. כאשר המחיר הגבוה מונע היווצרות מוצרים חדשים בשווקים משיקים.
8. כאשר המוצר אינו משתייך לתחום עתיר סיכון.
9. כאשר לא קיים רגולטור המחזיק בכלים ייעודיים לפיקוח על המחיר.
10. כאשר המעמד המונופוליסטי הושג הודות ל:
 - 10.1 תכנון שוק על ידי המדינה, **א**
 - 10.2 סביבה רגולטורית שמנעה תחרות, **א**
 - 10.3 פעילות של בעל המונופולין שנועדה לדחוק מתחרים ולבצר את מעמדו.

כל המבחנים המצויינים בגילוי דעת 1/17, כשיקולים להתערבות במחיר, עוסקים בחשש לניצול, למעט מבחן אחד העוסק בחשש להדרה, אך לא בחשש להדרת מתחרים מהשוק הנבחן באמצעות מחיר טורפני, כי אם בחשש להדרת מתחרים משווקים אחרים, על ידי מחיר בלתי הוגן גבוה בשוק הנבחן.

2.5.5 אי אכיפה לגיטימית

בפועל, הרשות ממעטת להשתמש בכלי אכיפה כנגד מחיר בלתי הוגן גבוה העומד לרשותה, ולמיטב ידיעתי, עד היום נמנעה מלהשתמש בו כליל. תפקוד מיטבי של הרשות, אמור למנוע מצב שבו מחיר בלתי הוגן גבוה שורר לאורך זמן, וזאת גם ללא שימוש באמצעי האכיפה הישיר של הטלת עיצומים, אלא רק על ידי פעילות נכונה של עידוד התחרות והסרת כשלי שוק וחסמים.

2.5.6 פיצוי בגין הנזק

כאשר במשך שנים רבות, שורר מחיר בלתי הוגן גבוה בשוק מסוים, יתכן כי עדיין יהיה זה לגיטימי בעיני הרשות להמשיך ולנסות לשפר את רמת התחרות באמצעות אכיפה מוכוונת תחרות, ולא באמצעות הטלת קנסות ועיצומים בגין גביית מחיר מופרז.

אולם, במקרה זה, יש הצדקה לפצות את הציבור בגין הנזקים שנגרמו לו במשך השנים בהם המונופול הצליח לנקוב במחיר בלתי הוגן גבוה, ולא לתקופה ריגועית, כי אם לתקופה מתמשכת. השיקולים המנחים את הרשות, בהחלטה האם להטיל קנס כספי בגין מחיר מופרז, שונים במהותם מהשיקולים המנחים את בית המשפט בקביעת פיצוי לציבור על נזק שנגרם לו בעבר, בזמן שאמצעים שננקטו להגברת התחרות לא הביאו למחיר הוגן.

2.6 זיהוי מונופול

2.6.1 לפני התיקון לחוק

על פי סעיף 26 לחוק, חברה המרכזת יותר ממחצית מכלל המוצרים בענף – יש להכריז עליה כעל מונופולין. כדי לבחון קיומו של מונופולין יש להגדיר את השוק הרלבנטי לבחינה. השוק הרלבנטי מוגדר על ידי קבוצת המוצרים הקטנה ביותר, באזור גאוגרפי נתון, שביחס אליה תגובת הצרכנים מאפשרת הפעלת כוח שוק. אם חברה מוכרת למעלה מ-50% מהמוצרים בענף שהוגדר, הרי שהיא מונופול בהתאם לחוק, ויחולו עליה סעיפי החוק וביניהם האיסור לגבות מחיר בלתי הוגן.

אופייה של ההכרזה הינו הצהרתי ואין בהיעדרה של הכרזה כדי לגרוע במאומה מהחובות המוטלות על בעל המונופולין, כך גם לעמדת הרשות¹⁰. אם מבחינה עובדתית חברה היא בעלת מעל ל-50% מהשוק, אז החוקים המיוחדים שחלים על מונופול – חלים גם עליה, אף אם היא לא הוכרזה ככזו.

2.6.2 לאחר התיקון לחוק

על פי נוסח החוק המתוקן, שונתה ההגדרה של בעל מונופולין, כך שיכלול לא רק פירמה השולטת בנתח שוק של 50% ומעלה, אלא גם בפירמה השולטת בנתח שוק הנמוך מ-50%, אם יש בידיה כח שוק משמעותי, כמפורט בסעיף 26(א) להצעת התיקון¹¹:

” בחוק זה ”בעל מונופולין”, כל אחד מאלה :

- (1) אדם שחלקו בכלל האספקה של נכסים או בכלל רכישתם, או בכלל מתן שירותים, או בכלל רכישתם, עולה על מחצית.
- (2) אדם המחזיק כוח שוק משמעותי ביחס לאספקת נכסים או רכישתם, או ביחס למתן שירותים או רכישתם.”

בדברי ההסבר להצעה מצוין כי באופן חריג למקובל בעולם, הדין הישראלי שהיה קיים לפני התיקון, מבסס את קיומו של מעמד מונופוליסטי רק על נתח השוק, ולכן מוצע להרחיב את הגדרת המונופולין הקיימת ולהוסיף לה גם אדם שמרכז בידי כוח שוק משמעותי, אף אם אינו מחזיק ביותר ממחצית השוק. כאמור, התיקון אושר בכנסת בחודש ינואר 2019.

¹⁰ דוח שנתי לשנת 2016, רשות ההגבלים העסקיים.

¹¹ הנוסח לעיל, מופיע בהצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מספר 20) (חיזוק האכיפה והקלת נטל האסדרה) התשע"ח 2018.

2.7 זיהוי מחיר מופרז

2.7.1 המבחנים המקובלים

על פי הספרות המקצועית, וכן על פי עמדת הרשות ניתן לזהות מחיר מופרז על ידי המבחנים הבאים:

1. בחינת הפער בין מחיר המוצר לעלות הייצור שלו.
2. ניתוח שיעור הרווחיות לחברה המוכרת, ביחס לרווחיות המקובלת בענף.
3. השוואת מחיר המוצר למחירו:
 - א. בשווקים אחרים.
 - ב. בתקופות אחרות.
 - ג. למחירי מוצרים מתחרים זהים או דומים.

בגילוי דעת האחרון מטעם הרשות 1/17, חזרה הממונה על רשימת מבחנים אלו.

2.7.2 פסק דין נאור נגד תנובה 2016

בפסק דין נאור נגד תנובה¹², השופטת שטמר, בוחנת מספר גישות ומבחנים לזיהוי מחיר מופרז, ולסיכום דבריה, קובעת כבוד השופטת, כי כאשר ניתן לבחון את השוואת מחירו של מוצר אל מול מוצר אחר, דומה בתכונותיו, באותו שוק, מחירים של מוצרים דומים אצל אותו יצרן, וכדומה, התשובה על מבחנים אלה "תביא ישירות למענה על השאלה המרכזית: האם בעל המונופולין גבה מחיר גבוה ממחירו של המוצר בתנאי תחרות" (עמוד 16 לפסק הדין).

2.7.3 דיוד גילה 2018

פרופסור דיוד גילה, במאמר שפורסם בשנת 2018¹³, מתאר מסלול לבחינת קיום מחיר מופרז בשלושה שלבים: שלב ראשון הוא קביעת "מחיר תחרותי" בדרך של השוואה למוצרים דומים אחרים בשווקים קרובים. בשלב שני, יש לבחון האם ישנו פער משמעותי בין מחיר המונופול למחיר התחרותי. בשלב שלישי, במידה ונמצא פער משמעותי, יש לבחון האם הפער נובע כתוצאה מהשקעות ושיפורים במוצר שבוצעו על ידי המונופול, כך שרווח הצרכן הסופי לא נפגע, אם לאו.

על פי גילה, מבחן המבוסס על מדידת הפער בין מחירו של המוצר המסופק על ידי המונופול, לבין מחיר תחרותי שנמצא, הוא עדיף על פני המתודולוגיה של הערכת עלות הייצור עבור המונופול, בתוספת רווחיות סבירה, וכל שניתן למצוא מחיר תחרותי שכזה, עדיף להשתמש במתודולוגיה זו.

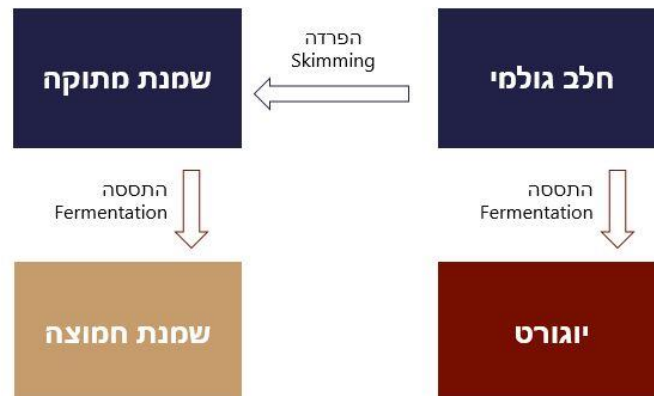
¹² ת"צ 46010-07-11 נאור נ' תנובה – מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ ואח'
¹³ A Coherent Approach to the Antitrust Prohibition of Excessive Pricing by Dominant Firms, דיוד גילה

3. שמנת חמוצה

3.1 תהליך הייצור

השמנת החמוצה, (Sour Cream) מיוצרת מחלב, בשני שלבים:

1. הפרדה (Skimming) של שכבת השומן מהחלב, ליצירת שמנת רגילה (Cream), הנקראת גם שמנת מתוקה.
2. התססה (Fermentation). הוספת תרבית חיידקים הגורמת לתהליך תסיסה בו נוצרת חומצת החלב או חומצה לאקטית (Lactic Acid) המסמיכה את השמנת הרגילה ונותנת לה טעם חמוץ.



3.1.1 יוגורט משמנת

תסיסה לאקטית היא התסיסה הבסיסית ביותר שבה ממולקולת גלוקוז אחת נוצרות שתי מולקולות של חומצת חלב, או חומצה לאקטית. תסיסת לאקטית היא הבסיס לייצור מוצרי חלב מוחמצים כמו יוגורט, לקֶן ושמנת.

כדי לגרום לתסיסה לאקטית בחלב ולייצר יוגורט, מחממים את החלב כמעט לרתיחה, מקררים אותו לטמפרטורה של כ- 45 מעלות צלזיוס, מוסיפים מעט חיידקי תסיסה, ומונעים מגע עם חמצן. בהיעדר חמצן, החיידקים מפיקים אנרגיה מהסוכרים שבחלב, בשביל לחיות ולהתרבות. חומצת החלב, תורמת לטעם החמוץ, וגם מונעת התרבות של חיידקים העשויים לקלקל את המזון וכך משמרת אותו. הפרוביוטיקה שמתפתחת בתחמיץ מועילה למערכת העיכול.

בדיוק כשם שיוגורט הוא חלב שהוחמץ על ידי תסיסה לקטית, שמנת חמוצה היא שמנת מתוקה שעברה את אותו תהליך. וכמו שהיוגורט מכיל חיידקים פרוביוטיים ונחשב לבריא, כך גם השמנת החמוצה.

3.1.2 שלב ראשון - שמנת מתוקה

חלב במצבו הטבעי מכיל כ- 3.5% שומן. כאשר חלב טבעי ¹⁴ עומד בלא תזוזה במשך מספר ימים, החלב מתפרק לגורמים, נוצרת שכבה שומנית הצפה מעל השכבה הנוזלית הרזה. בייצור תעשייתי מאיצים תהליך זה, ומשפרים את יעילותו, להפקת השכבה השומנית – היא השמנת. בהמשך, ניתן להפיק מהשמנת חמאה בתהליך שנקרא "חביצה" (Churning).

¹⁴ שלא עבר תהליך תעשייתי של הפיכתו להומוגני. הנקרא הימגון. בישראל כל החלב המשווק עבר תהליך הימגון, ואי אפשר להפריד ממנו את השמנת בייצור ביתי.

השמנת המתוקה משמשת בין השאר להקצפה, לבישול, וכבסיס להכנת רטבים. אחוזי השומן בשמנת נעים בין 10% ל-50%. אחוז השומן בשמנת משפיע על יציבותה. ככל ששיעורו גבוה מ-30%, השמנת איננה נוטה להיפרד בחום לחלב ולשומן ומתאימה יותר לבישול.

בישראל נפוצים מוצרי שמנת מתוקה המכילים: 10%, 15%, 32% ו-38% שומן. שמנת מתוקה המכילה 38% שומן היא מוצר שמחירו נמצא בפיקוח, ואילו מחירים של שאר מוצרי השמנת המתוקה לא מפוקח.

3.1.3 שלב שני - שמנת חמוצה

בשלב השני, השמנת מתוקה עוברת תהליך התססה כמתואר לעיל עבור יוגורט, והופכת לשמנת חמוצה.

3.1.4 שימוש נפוץ

הסיבה שהחלו לייצר שמנת חמוצה משמנת הייתה על מנת לשמר אותה לזמן רב יותר. אפשר להשתמש בשמנת חמוצה בדיוק כמו שמשמשים בשמנת רגילה, ולהכין ממנה גבינות וחמאה. הטעם של מוצרי חלב המיוצרים משמנת חמוצה במקום משמנת רגילה, לרוב יוצא עשיר יותר.

בעוד שהיוגורט נפוץ באיזורים חמים, שמנת חמוצה נפוצה באיזורים קרים כמו מדינות אירופה. על בסיסה מיוצר ה"קרם פרש" (Crème fraîche) המפורסם בצרפת, וה"שמנט" (Schmand) בגרמניה. במדינות אירופה משווקים מוצרים המבוססים על שמנת חמוצה תחת המותג "סמטאנה" (Smetana). אפשר להכין שמנת חמוצה מכל סוג של חלב, לרבות חלב פרה, עיזים, כבשים או באפאלו.

שמנת חמוצה, הוא מוצר מזון בסיסי, נפוץ, קל לייצור, זול לייצור, עמיד, טעים ובריא.

3.2 השמנת החמוצה בישראל

בישראל נפוצים מוצרי שמנת חמוצה המכילים: 9%, 15% ו-27% שומן. המוצרים המכילים 9% ו-15% שומן שייכים לקבוצת השמנת התעשייתית הקלה, העשויה משמנת וחלב. לעומתם, המוצר המכיל 27% שומן משתייך לקבוצת מוצרי השמנת התעשייתית העשירה, והוא עשוי להכיל רכיבים נוספים כגון, ג'לטין, רנין ואנזימים צמחיים נוספים.

שמנת חמוצה 15% שומן (לעיל ולהלן: "**שמנת 15%**" או "**המוצר המפוקח**"), נמצאת בפיקוח של משרד החקלאות תחת קבוצת מוצרי החלב תוצרת ניגרת ביחד עם המוצרים: אשל 4.5% שומן¹⁵, גיל 3% שומן, שמנת מתוקה 38%. מחירה המפוקח של שמנת 15% נע בעשור האחרון בין 2.00 ל-2.50 שקלים לצרכן הסופי.

לעומתה, שמנת חמוצה המכילה 9% שומן (להלן: "**שמנת 9%**") ושמנת חמוצה 27% שומן (להלן: "**שמנת 27%**") הם מוצרים שאינם נמצאים תחת פיקוח מחירים.

¹⁵ אשל וגיל הם מוצרים הדומים ליוגורט, במובן שהם החמצות של חלב. התססתם נעשית, תוך שימוש בתרבויות חידקים שונות, וקבלת מוצר ספציפי, סמיך יותר מיוגורט, בעלי טעם ואחוזי שומן ספציפיים, ומיתוגם לצרכי שיווק תחת השמות "**אשל**" ו"**גיל**".

4. תאור הסביבה העסקית

4.1 ענף החלב בישראל

4.1.1 רקע כללי

המחזור הכספי של שוק החלב במונחי מחירים לצרכן מוערך בכ- 7.8 מיליארד שקלים בשנת 2017, מתוכם מוצרי חלב לשתיה מהווים 26%, תוצרת ניגרת ומעדנים 31%, גבינות 40% וחמאה 3%. ענף החלב בישראל מוסדר במסגרת חוק תכנון משק החלב, תשע"א 2011, כאשר הייצור מתבצע על פי מכסות שנקבעות ליצרני החלב, המאוגדים באמצעות "מועצת החלב". מועצת החלב הינה חברה לתועלת הציבור, בה חברים נציגי הממשלה, ארגוני החקלאים והמחלבות, הדואגת להבטחת איכות ובטיחות בייצור החלב ואספקה סדירה של חלב ומוצרי, תוך הבטחת מחירים ראויים ליצרני החלב, למחלבות ולציבור. קביעת המדיניות בענף, הפיקוח עליו ואסדרתו מבוצעת על ידי הממשלה באמצעות שרי החקלאות או האוצר, לפי העניין, בדרך של קביעת תקנות. יישום וביצוע המדיניות, מופקד בידי מועצת החלב.

4.1.2 מבנה הענף

משק החלב בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה, ובנוי משלושה מקטעים: מקטע הרפתות העוסק בייצור חלב גולמי, מקטע המחלבות העוסק בייצור מוצרי חלב והמקטע הקמעונאי העוסק בשיווק מוצרי החלב לציבור.

א. **מקטע הרפת** – ייצור החלב הגולמי נתון לתכנון מלא באמצעות קביעת היקף הייצור הכולל של חלב גולמי, קביעת מכסות חלב גולמי ליצרנים, הסדרת הייצור והשיווק של חלב גולמי, ויסות של כמויות החלב הגולמי במשק, וקביעת "מחיר המטרה".

ב. **מקטע המחלבות** – ייצור מוצרי החלב מתבצע בעיקר ע"י שלוש היצרניות הגדולות במשק: תנובה, שטראוס וטרה, החולשות על מרבית השוק ורוכשות מעל ל- 90% מהחלב הגולמי¹⁶. חברת תנובה מהווה מונופסון ברכש חלב גולמי ומונופול מוכרז ב"חלב ומוצרי" וחברת שטראוס מהווה מונופול מוכרז בתחום מעדני החלב.

ג. **המקטע הקמעונאי** – נכון לשנת 2018, חמש רשתות השיווק הגדולות מהוות למעלה מ- 40% מנתח השוק הקמעונאי, והמכולות השכונתיות מהוות את יתרת השוק. רמת הריכוזיות בתחום זה היא מהגבוהות מקרב מדינות ה-OECD¹⁷.

4.1.3 מחיר מטרה

מחיר מטרה הוא המחיר אותו משלמות המחלבות ליצרנים עבור החלב הגולמי. קודם לחקיקת חוק החלב, קביעת מחיר המטרה והחובה של המחלבות לרכוש את החלב הגולמי במחיר שאינו נמוך ממנו לא הוסדרו בחקיקה ונשענו על הסכמות בין הגורמים בענף. בחוק החלב ובתקנות שהותקנו מכוחו נקבע, כי במהלך תקופת מעבר של שמונה שנים מיום תחילת החוק, מחיר המטרה ייקבע בהתאם למחיר המטרה האחרון שייקבע ערב כניסת החוק לתוקף, כשהוא יעודכן מעת לעת לפי נוהל העדכון שנהג קודם לחקיקת החוק. בתום שמונה השנים האמורות, ייקבע מחיר המטרה בצו שיוציאו שרי האוצר והחקלאות על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996.

בעקבות חקיקת חוק החלב הותקנו באפריל 2012 תקנות תכנון משק החלב¹⁸, במסגרתן עוגן אופן חישוב פרסום ועדכון מחיר המטרה. בהתאם, החל מינואר 2013 מתבסס מחיר המטרה על סקר עלויות החלב לשנת 2011. על פי ההסכם להתייעלות בענף החלב נערך סקר ענפי בשנת 2015 ויושם בשנת 2017.

¹⁶ הכנסת, מרכז המחקר ומידע, ניתוח עליית מחירי מוצרי המזון ובחינת הצעת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ג – 2013
¹⁷ דו"ח צוות המשנה לבדיקת משק החלב, הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה, 2012.
¹⁸ תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב, תשע"ב 2012)

4.1.4 ועדת קדמי

בחודש יולי 2012 פרסם "הצוות לבחינת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה" הידוע כ- "ועדת קדמי" את ממצאיו והמלצותיו, וביניהם גם המלצות לשיפור התחרותיות ולהוזלת המחירים בשוק החלב. חלק מהמלצות ועדת קדמי ביחס לענף החלב לא אושרו בממשלה. ביוזמת משרד ראש הממשלה גובש בין משרד האוצר, משרד החקלאות, התאחדות חקלאי ישראל, התאחדות מגדלי בקר לחלב ומועצת החלב, הסכם עקרונות, שעניינו קביעת מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב. במתווה לוקר הוסדר נוהל לתמחור ועדכון שוטף של מחיר מוצרי החלב שבפיקוח, וכן עודכנו משקולות התשומות המרכיבות את סל התשומות.

בהתאם לסעיף 15 לחוק תכנון משק החלב 2011, ועדת המחירים מעדכנת את מחירי מוצרי החלב בעדכון שוטף אחת לשנה, או כאשר משתנה סל התשומות בשיעור העולה על 3% לפי המוקדם מביניהם.

4.1.5 הגבלת תשואה

מנגנון הפיקוח על המחירים נעשה על ידי הגבלת התשואה של החברה המפוקחת ובדיקתה על ידי הועדה לפיקוח על מחירים. הנתונים שלפיהם נקבע מחיר מוצר חלב המיוצר בכל המחלבות בישראל הם נתוני המונופול. קביעת המחיר מתבססת על מחירו של סל התשומות בייצור לעומת רווחיותו הכוללת של המונופול מכל מגזרי פעילותו בענף החלב.

המחיר מתעדכן לפי השוואה של התשואה על ההון הפעיל (ROCE) של המונופול בייצור מוצרי החלב לעומת תחום תשואות נורמטיביות. על פי עקרונות שנקבעו בדו"ח סוארי בשנת 1996 התשואה ההולמת על ההון הפעיל בייצור חלב הינה 6%-12%, והתשואה על ההון הפעיל במגזר ייבוש החלב, המתאפיין ברמת סיכון נמוכה יותר הינה בשיעור 6%.

כשהרווח של מוצר חלב גבוה מהתשואה הנורמטיבית המירבית, מתבקשת הורדת מחירים עד לגבול העליון של תחום התשואה הנורמטיבית. עדכון מחירים של מוצרים מפוקחים ייעשה ביחס לשינוי בסל התשומות של החברה המפוקחת או שינוי במחירים בינלאומיים של המוצר.

מחיר מוצר מפוקח הינו מחיר כלכלי. משכך עליו לשמש מחיר עוגן ממתן השומר על רמת מחירים דומה של מוצר דומה ושאינו מפוקח. מחיר מפוקח מכסה את העלויות הרלוונטיות בייצור המוצר בתוספת תשואה על ההון הפעיל, שעשוי להיות מחושב באמצעות מודל WACC.

4.1.6 ריכוזיות בשוק החלב

שוק החלב מאופיין על ידי מיעוט ספקים המספקים מגוון רחב של מוצרים. מדובר בתחרות אוליגופוליסטית של מוצרים מבדלים, המקטינה את התחרות. בשנת 2010¹⁹ נמדדה הריכוזיות לכל אחד מענפי החלב באמצעות מדד הרפינדל ("HHI") ונמצא כי הוא נע בין 0.35 עבור גבינה לבנה, ועד 0.85 עבור חמאה. ענף עם HHI מעל 0.18 נחשב לענף ריכוזי. בענף השמנת החמוצה, מדד HHI הינו 0.67 המצביע על ריכוזיות גבוהה ביותר.

4.1.7 חסמי כניסה גבוהים

שוק החלב כולו, ולכל אחד מהמקטעים בו, מתאפיין בחסמי כניסה גבוהים. ענף החלב הוא ענף עתיר הון, המחייב השקעה ראשונית גבוהה, וכן קיימים מכסים כבדים על ייבוא חלב ומוצרים, שנועדו להגן על התוצרת המקומית.

¹⁹ בחינת הצורך בפיקוח מוצרי חלב, ד"ר יעל קחל, מאי 2011

4.2 קונצרן תנובה

4.2.1 אודות החברה

תנובה עוסקת בעצמה ובאמצעות חברות קשורות בשיווק והפצת תוצרת חקלאית ובתחום המזון. תנובה הינה קונצרן המזון הגדול בישראל, ומכירותיה מסתכמות בכ- 6.4 מיליארדי שקלים בשנת 2017. מחודש מרץ 2015 מוחזקת בכ- 77% על ידי "ברייטפוד" חברת השקעות סינית המתמחה בחברות מזון, השנייה בגודלה בסין, והנמצאת בבעלות ממשלת סין. רכישת תנובה על ידי ברייטפוד בוצעה לפי שווי חברה של 8.6 מיליארד שקלים. יתרת 23% ממניות תנובה מוחזקות על ידי תאגיד אחזקות של הקיבוצים.

4.2.2 מונופול מוכרז

כבר בשנת 1924 פעלה בירושלים מחלבה מקומית על ידי חברי הקיבוצים השכנים ששיווקה את החלב של הקיבוצים תחת השם "תנובה". תנובה איגדה את כל היישובים החברים בהסתדרות שהתחילו לשווק את תוצרתם דרך תנובה. ב-70 השנים הראשונות לפעילותה, הייתה תנובה אגודה שיתופית חקלאית בבעלות איגוד קיבוצים ומושבים. משנות ה-30 תנובה פעלה להרחיב עד כמה שניתן את פעילותה ושיווקה תוצרת גם של משקים שלא היו חברים בה. תנובה השיגה את מעמדה כמונופול בזכות המעמד המיוחד שהיה לה עוד לפני קום המדינה. היא התפתחה במקביל להתפתחות היישוב היהודי בארץ, ולאחר קום המדינה היה לה חלק חשוב בהתפתחות כלכלת ישראל. הקבוצה מוכרזת משנת 1988 כבעלת מונופולין לפי סעיף 26 לחוק התחרות בתחום של חלב ומוצריו.

4.2.3 מונופסון בפועל

בנוסף להיותה מונופול מוכרז, תנובה רוכשת כ- 75% מהחלב הגולמי המיוצר בישראל, ומהווה גם מונופסון כלכלי. מונופול שהוא גם מונופסון, עשוי לגבות מחירים גבוהים יותר ממונופול הרוכש תשומות בשוק שקיימת בו תחרות. מבקר המדינה קבע בדוח מחודש ספטמבר 2012, שלא יכולה להתקיים תחרות במצב בו המונופול הינו דו צדדי, כלומר, שולט במעל 50% בשוק רוכשי החלב מהרפתנים ושולט במעל 50% בייצור ושיווק חלב ומוצריו.

4.2.4 דוח מקינזי

תנובה נרכשה על ידי קרן אייפקס הבריטית בתחילת ינואר 2008. קודם לרכישת השליטה ולדרישתה של אייפקס, תנובה שכרה את שרותי חברת הייעוץ מקינזי וקיבלה דוח שכותרתו "הגשמת מצוינות בתמחיר". דוח מקינזי, לא נמצא ברשותי, אולם מבקר המדינה ציטט קטעים ממנו בשנת 2008. עלפי דוח מקינזי הביקוש למוצרים של תנובה הינו קשיח ולכן עליית מחירים לצרכן לא תפגע בהיקף המכירות ובביקוש למוצר. תנובה פעלה בהמלצת מקינזי ומיד לאחר שעברה לבעלותה של קרן אייפקס מחירי מוצרי החלב של תנובה עלו בעשרות אחוזים, עד לתקופת המחאה החברתית בחודש יולי 2011.

4.2.5 בקשות לתובענות ייצוגיות

כנגד תנובה הוגשו בשנים האחרונות מספר בקשות לאישור תביעה ייצוגית בטענה כי תנובה מנצלת את כוחה לרעה כדי לגבות מהצרכנים מחיר מופרז עבור מוצרי חלב רבים וביניהם: קוטג', גבינה צהובה, גבינה לבנה ושמנת מתוקה.²⁰ בפרט, בחודש אפריל 2015 הוגשה בקשה לתביעה ייצוגית כנגד תנובה בטענה שגבתה מחיר מופרז עבור שמנת מתוקה 32% שומן, מוצר שאיננו בפיקוח, ונמכר במחיר גבוה יותר משמנת מתוקה 38%, מוצר דומה הנמצא בפיקוח. לתביעה צורפה חוות דעת מומחה מאת חנן שרון.

²⁰ גילוי נאות: לתביעה שהוגשה כנגד סנפרוסט, חברה בבעלות מלאה של תנובה, בטענה לגביית מחיר מופרז, צורפה חוות דעת מומחה מטעמי.

בחוות הדעת מתוארים בהרחבה, הריכוזיות בענף החלב על שלושת מקטעיו, הדומיננטיות של תנובה הן בשיווק מוצרי חלב, והן ברכש חלב גולמי, האינטגרציה האנכית שיש לתנובה עם מפעל ייבוש החלב, וחסמי הכניסה הגבוהים לענף. על פי חוות הדעת, מחירו של המוצר המפוקח שמנת מתוקה 38% מהווה אינדיקציה למחיר המירבי שאיננו מופרז עבור שמנת מתוקה 32%.

4.2.6 עיקרון העוגן – שמנת מתוקה

מוצר עוגן הינו מוצר עיקרי בקטגוריה, למשל שמנת מתוקה 38% בקטגוריית השמנת המתוקה. בהמלצה משנת 2014 קובעת ועדת המחירים כי היה צפוי שקביעת מחירה של שמנת 38% בצו, תשפיע גם על מחירה של שמנת 32%, אולם עיקרון מוצר העוגן לא פעל במקרה זה כמצופה, ולכן שוקלת ועדת המחירים להמליץ להכניס גם את שמנת מתוקה 32% לפיקוח מחירים לפי פרק ה'.

4.2.7 עיקרון העוגן – שמנת חמוצה

שמנת חמוצה 15% הוא מוצר עוגן בקטגוריית השמנת החמוצה. קביעת מחירה של שמנת חמוצה 15% בצו פיקוח אמורה להשפיע גם על מחירה של שמנת חמוצה 9%, ו-27%. אולם בפועל, מחירם של שני מוצרים אלה גבוה בהרבה ממחירו של המוצר המפוקח.

5. מבחנים לקיומו של מונפול

5.1 הגדרת השוק הרלבנטי

5.1.1 השערת המוצא

בחירת השוק הרלבנטי מתחילה בהשערת המוצא של הבודק, המגדירה "קבוצת תחרות" נבדקת, על פי מיטב שיפוטו הסובייקטיבי. בשלב השני, נבחנת השאלה, האם בקבוצת מוצרים זו, תגובת הצרכנים לעלייה או ירידה במחיר או בכמות, מאפשרת הפעלת כוח שוק. כלומר, האם אירוע של הרעה בתנאים על ידי הספק, כגון העלאת המחיר או פגיעה באיכות, לא תגרום לעזיבה משמעותית של צרכנים, ותאפשר למונופול להניב רווח מונופוליסטי.

5.1.2 מבחן המונופול ההיפותטי, ומבחן ה-SSNIP

בשלב שני, יש לערוך את מבחן המונופול ההיפותטי, בו מניחים שמתקיים ספק היפותטי יחיד בשוק קבוצת המוצרים הנבדקת. במקרה שלפנינו, המונופול איננו היפותטי, אלא מתקיים בפועל ולכך אתייחס בסעיף הבא. מבחן ה-SSNIP²¹ בוחן מה יקרה, אם המונופול יעלה את מחיר המוצר בשיעור קטן אך משמעותי, של 5% עד 10% לתקופה שאיננה בת חלוף, לפחות שנה. (Small but Significant Non-transitory Increase in Price). המבחן מבוסס על השאלה, האם בעת העלאת מחיר זו, צפוי להתרחש מעבר מאסיבי של לקוחות מאותו מוצר למוצרי אחר. במידה וכן ייחשב אותו מוצר, למוצר תחליפי קרוב ומשמעותי.

5.1.3 כשל אפשרי ביישום מבחן ה-SSNIP

כאשר כבר קיים מונופול בשוק, יישום מבחן ה-SSNIP יוביל לתוצאה רחבה מדי של הגדרת השוק. המסקנה המוטעית של מבחן ה-SSNIP תהיה שכדאי למונופול להעלות את המחיר עוד יותר מעבר למחיר הקיים, בעוד שבפועל אין זה כך. מקרה זה ידוע בספרות כ"כשל הצלופן"²².

בשוק בו קיים מונופול, ייתכן שמוצר אחד יראה על פי מבחן ה-SSNIP כתחליף קרוב למוצר אחר, רק משום שבאחד מהם מופעל כוח שוק, ומחירו כבר גבוה יותר ממחיר שהיה שורר אילו הייתה מתקיימת תחרות משוכללת. העלאה נוספת במחירו, עלולה להוביל את הצרכן לרכוש מוצר אחר במקומו, הגם שלא היה נוהג כך, בעקבות העלאת מחיר באותו שיעור ביחס למחיר שהיה מתקבל בתנאי תחרות משוכללת. הדרך הנכונה להתמודד עם כשל זה, הוא לערוך את מבחן ה-SSNIP ביחס למחיר שהיה שורר בשוק ללא קיומו של המונופול.

בחנתי את נתח השוק של תנובה על פי שתי ההגדרות הסבירות ביותר לשוק הרלבנטי:

1. כלל שוק החלב ומוצרי
2. שוק השמנת החמוצה

כל הגדרת שוק אפשרית אחרת, איננה סבירה בעיניי. אם חוקר כלשהו יציע השערה לפיה קיימת הגדרת שוק רלבנטי אחרת, יהיה עליו להוכיח את השערתו במחקר מעמיק הסתמך על מבחן ה-SSNIP.

²¹ מבחן ה-SSNIP הוצג לראשונה בשנת 1982 על ידי מחלקת המשפטים של ארה"ב, ואומץ על ידי הנציבות האירופאית בשנת 1997. מאז, הוא הפך למבחן המקובל ביותר להגדרת השוק הרלבנטי, בסייגים המצויינים לעיל. הרשות בישראל עושה בו שימוש תדיר.

²² Cellophane Fallacy. משמש באופן קבוע את הרשות, ומצוטט למשל בהכרזה על אורבונד כבעלת מונופולין בלוחות גבס.

5.2 כלל שוק החלב

החל משנת 1988 תנובה היא מונופול מוכרז בתחום החלב לשתייה ומוצרי החלב, לפי סעיף 26 לחוק. עד לשנת 2013 המשיכה תנובה להחזיק בנתח שוק של כ- 57% משוק החלב ומוצריו. בשנים האחרונות ירדה נתח השוק של תנובה בהדרגה עד ל- 50.4% בשנת 2017, רק מעט מעל רף ה- 50% הנדרש לצורך הכרזה על מונופול על פי החוק. נכון לשנת 2018, מחזיקה תנובה בנתח של כ- 49%.

שוק החלב ומוצריו נאמד בכ- 7.8 מיליארד שקלים לשנת 2017, ומהווה כ- 22% משוק המזון. במחצית הראשונה של שנת 2018 צמח שוק החלב ב- 3.7%, המכירות הסתכמו בקצב שנתי של 8 מיליארד שקלים, והוא מהווה כ- 25% משוק המזון. השוק מאופיין במיעוט מתחרים. נכון לשנת 2017 כ- 88% מכלל מכירות מוצרי החלב בישראל נשלט על ידי 4 מתחרים עיקריים: תנובה עם נתח שוק של כ- 50.4%, שטראוס עם כ- 21%, טרה עם כ- 12% וגד עם כ- 4%.

שוק החלב ומוצריו נתון להתערבות ממשלתית עמוקה בקביעת מכסות לייצור חלב, בקביעת מחיר מטרה לחלב הגולמי ובפיקוח על המחירים לצרכן. החלב הגולמי ומוצריו הינם מוצרים בסיסיים וחיוניים לתזונה תקינה.

על פי הגדרת שוק זו, תנובה מהווה מונופול בכל התקופות הלרבנטיות, וחלים עליה דיני התחרות.

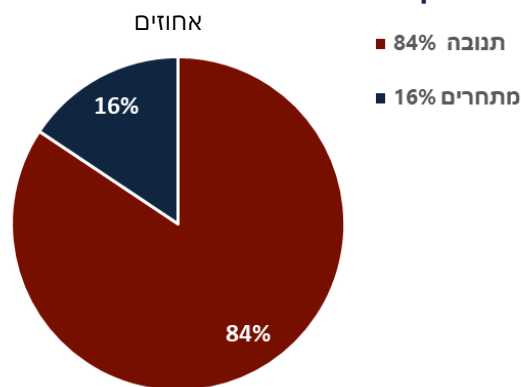
5.3 שוק השמנת החמוצה

שוק השמנת החמוצה נאמד בכ- 154 מיליוני שקלים בשנת 2017. שיעור הצריכה של שמנת חמוצה בישראל שומר על יציבות וצריכת מוצרי החלב עולה בקצב דומה לקצב גידול האוכלוסייה.

5.3.1 נתח שוק

נתח שוק של תנובה בשוק השמנת החמוצה, משנת 2008 ועד שנת 2018, הן בחישוב כמותי והן בחישוב כספי נע בין 80% ל- 90%. נתח השוק הכספי הממוצע לאורך התקופה הוא 83%, ונתח השוק הכמותי הממוצע הוא 84%, תוך שמירה על יציבות במהלך כל השנים.

שוק השמנת החמוצה – ממוצע השנים 2008 - 2018



שמנת חמוצה - נתח השוק של תנובה 2008 עד 2018

אחוזים	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
נתח שוק כמותי	81%	81%	80%	81%	80%	80%	81%	86%	88%	88%	89%	89%
נתח שוק כספי	81%	82%	81%	82%	81%	81%	83%	88%	89%	89%	90%	90%

גם על פי הגדרת שוק זו, תנובה מהווה מונופול בכל התקופות הלרבנטיות, וחלים עליה דיני ההגבלים העסקיים.

5.3.2 מתחרים נוספים

תנובה ביחד עם מתחרותיה, שטראוס וטרה, מחזיקות באופן מוחלט בשוק, ונתח השוק המצרפי של שלוש השחקניות הגדולות עומד על 99% משוק השמנת החמוצה.

היקף מכירות שמנת חמוצה מיליוני שקלים

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
7 חודשים											
74	126	121	128	128	128	130	127	115	113	110	תנובה
13	22	23	22	25	24	21	15	10	10	9	שטראוס
3	4	4	4	3	4	4	2	3	3	3	טרה
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	כפר טרומן
1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	אחרים
92	154	149	155	158	157	156	145	129	126	123	סה"כ

5.3.3 הרחבת ההכרזה על תנובה

בחודש דצמבר 2014 פרופסור דיוויד גילה, שהיה בשעתו הממונה, שקל לתקן ולהרחיב את ההכרזה של תנובה כמונופול. בבדיקה כלכלית מקיפה שערכה הרשות נמצא כי שוק החלב ומוצריו מורכב משווקי משנה של מוצרים השונים זה מזה. מסקנת תוצאות הבדיקה הייתה שיש מקום למקד את ההכרזה ולהכריז על תנובה כעל מונופול ב- 11 שווקים לרבות: **שמנת חמוצה**, חמאה, שמנת לאפייה, שמנת לבישול, גבינה לבנה, גבינה צהובה, קוטג', חלב, חלב עמיד, יוגורט ולבן. ההכרזות החדשות שהוצעו ונשקלו, יוחסו רק לשוק הקמעונאי.

5.3.4 תנובה והרשות

בחודש מרץ 2016 מונתה הגברת מיכל הלפרין, לממונה על הרשות במקומו של פרופסור דיוויד גילה. עם מינויה, התחייבה במסגרת הסכם ניגוד עניינים, שלא לעסוק במשך שנה וחצי בעניינים הנוגעים לחברת תנובה.

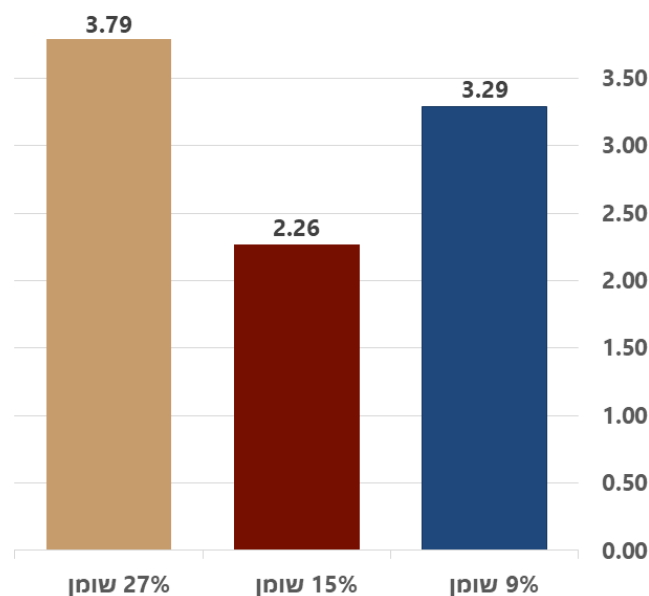
6. מבחנים לקיומו של מחיר מופרז

6.1 השוואה למוצרים דומים

המחיר המפוקח, שנקבע על ידי הרגולטור, מתבסס על חישוב העלויות הכרוכות בייצורו, בתוספת מרווח סביר. בהנחה, שהעלויות הכרוכות בייצור שלושת המוצרים הללו דומות, גם מחירים לצרכן צריך להיות דומה. אולם בפועל אין זה כך.

מחיר הפיקוח של שמנת 15% נע לאורך השנים בטווח צר של בין 2.20 שקלים ל- 2.50 שקלים, ובממוצע עמד על 2.33 שקלים. המחיר הממוצע של שמנת 15% של תנובה משנת 2008 עד שנת 2018 הינו 2.26 שקלים, כמה אגורות מתחת למחיר המפוקח. שני המוצרים הדומים: שמנת 9% ושמנת 27% נמכרו באותה תקופה ממושכת, במחיר ממוצע של 3.29 שקלים ליחידה, ו- 3.79 שקלים ליחידה בהתאמה.

שמנת חמוצה של תנובה - מחיר ממוצע לצרכן. 2008 עד יולי 2018
שקלים כולל מע"מ



6.1.1 המחשת האבסורד

בשנת 2018, המוצר המפוקח נמכר בכ- **2.00 שקלים**, שמנת 9% בכ- **3.50 שקלים**, ושמנת 27% בכ- **4.00 שקלים**. אדם שיקנה במכולת 2 גביעים של שמנת 9%, וגביע אחד של שמנת 27%, ויערבב אותם – יקבל שמנת חמוצה, בכמות של 3 גביעים, המכילה 15% שומן. אולם במקום לשלם **6.00 שקלים** עבור 3 גביעי 15%, ישלם כ- **11.00 שקלים**.

6.1.2 שמנת 9%

בעוד שניתן אולי למצוא הצדקה לכך שעלות הייצור של שמנת 27% עשויה להיות גבוהה יותר במידה מסוימת, מעלות הייצור של שמנת 15%, לא ניתן למצוא כל הצדקה לכך שעלות הייצור של שמנת 9% תהיה גבוהה יותר מזו של שמנת 15%. ומכאן, שאין הצדקה לכך שמחירה של שמנת 9% לצרכן הסופי יהיה גבוה ממחירה של שמנת 15%.

אילו שמנת 9% היתה נמכרת לצרכן הסופי במחיר הפיקוח של שמנת 15%, היה מתקבל רווח הוגן אצל היצרנית תנובה. כל מחיר של שמנת 9%, שהוא מעל למחיר המוצר בפיקוח, מיוחס לרווח שמעבר לרווח ההוגן. כפי הנראה, עלות הייצור של שמנת 9% צפויה להיות אף נמוכה יותר מזו של שמנת 15%, בשל אחוזי השומן הנמוכים.

ממצא זה, מהווה אינדיקציה מובהקת לכך, שמחירה של שמנת חמוצה 9% שומן גבוה בעשרות רבות של אחוזים מעבר לעלות הייצור שלו, ונחשב למחיר מופרז.

6.1.3 שמנת 27%

על פניו, מחירה של שמנת 27% נראה גבוה מאוד ביחס לשמנת 15%.

סביר בעיניי שעלות היצור של שמנת 27% הינה גבוהה, במידה מסויימת מזו של שמנת 15%. נשאלת השאלה, האם העלויות שבייצור שמנת 27% גבוהות ב- 90%, מהעלויות שבייצור שמנת 15%, באופן שמצדיק את הפער של כ- 90% במחיר לצרכן שבין שמנת 27% לבין שמנת 15%, שהוא הפער בין 3.99 שקלים לעומת 2.12 שקלים בשנת 2018.

טענה אפשרית של תנובה, שאחוזי השומן הגבוהים, הם אלו שמייקרים את עלות ייצור שמנת 27%, תוכיח שעלות ייצור שמנת 9% נמוכה מזו של שמנת 15%, ומכאן שמחירה של שמנת 9% הינו מופרז בעליל.

6.2 התפתחות המחירים על פני זמן

בשנת 2008 שמנת 15% נמכרה בכ- 2.22 שקלים. המוצרים שאינם מפוקחים, שמנת 9% ושמנת 27%, נמכרו בכ- 2.71 שקלים ו- 3.35 שקלים בהתאמה, כלומר כבר בשנת 2008 מחירן נחשד כמופוז.

מחירי שמנת חמוצה של תנובה - 2008 עד 2018 שקלים כולל מע"מ

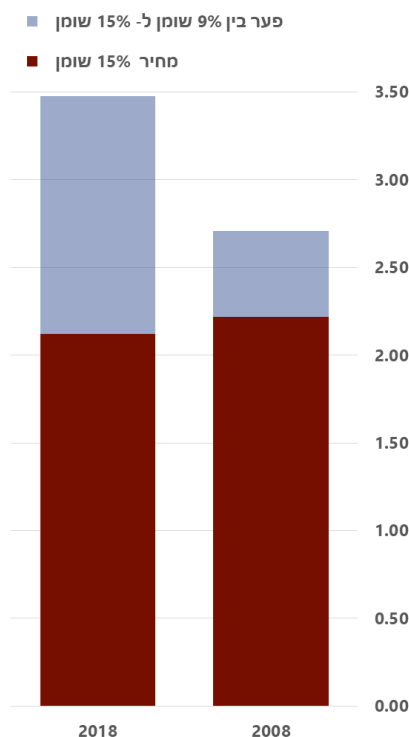
שומן 27%	שומן 15%	שומן 9%	
3.35	2.22	2.71	2008
3.40	2.19	2.95	2009
3.42	2.37	3.01	2010
3.68	2.35	3.22	2011
3.87	2.35	3.37	2012
4.05	2.38	3.51	2013
4.08	2.34	3.52	2014
3.95	2.31	3.47	2015
3.96	2.13	3.45	2016
3.99	2.17	3.47	2017
3.99	2.12	3.48	2018 עד יולי
19.1%	-4.2%	28.3%	שינוי 2008 - 2018

מאז שנת 2008 ועד שנת 2018, מחירו של המוצר המפוקח, שמנת 15% ירד בכ- 4%. באותה התקופה, מחיריהן של שני המוצרים שאינם מפוקחים, שמנת 9% ושמנת 27%, דווקא עלו בשיעורים של כ- 28% וכ- 19% בהתאמה.

6.2.1 שמנת 9%

בשנת 2008, שמנת 9% נמכרה ב- 0.49 שקלים מעבר למחיר שמנת 15%. בשנת 2018 פער זה עמד על 1.36 שקלים.

מחיר ממוצע לצרכן שמנת 9% ושמנת 15%, 2008 ו-2018 שקלים כולל מע"מ



מחיר לקמעונאי

עד שנת 2006 הפער בין המחירים הקמעונאיים של שמנת 15% ושמנת 9% היה 20 אגורות בלבד. שמנת 15% שומן, נמכרה לקמעונאי תחת פיקוח בכ- 1.70 שקלים, ושמנת 9%, ללא פיקוח נמכרה לקמעונאי בכ- 1.90 שקלים שהם רק כ- 12% מעל למחיר השמנת המפוקח.²³

בקיץ 2011, שמנת 15% נמכרה לקמעונאי בכ- 2.00 שקלים. לעומת זאת המחיר לקמעונאי של שמנת 9%, שאינו מפוקח, זינק לכ- 3.00 שקלים, שהם כ- 50% מעל מחירו של המוצר המפוקח.

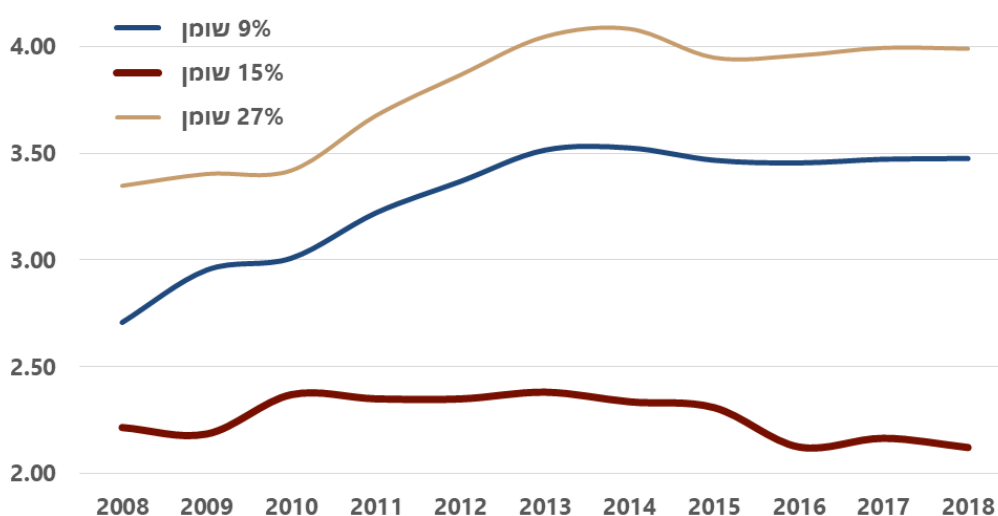
המחיר המפוקח לקמעונאי של 2.00 שקלים כולל את סך העלויות הכרוכות בייצור שמנת חמוצה 200 מ"ל בתוספת תשואה של כ- 6% עד 12% מההון הפעיל. מחירה של שמנת 9% בכ- 3.00 שקלים, מבוסס על אותן עלויות ייצור בתוספת רווח למונופול, של לפחות 50% מעבר לעלויות.

ממצא זה, מהווה אינדיקציה מובהקת לכך, שתנובה מכרה לאורך כל השנים, שמנת 9% במחיר הגבוה בעשרות רבות של אחוזים מעבר לעלות הייצור, ושככל שחלף הזמן שיעור המופרזות אף עלה.

6.2.2 שמנת 27%

בשנת 2008, שמנת 27% נמכרה ב- 1.13 שקלים מעבר למחיר שמנת 15%. בשנת 2018 פער זה עמד על 1.87 שקלים.

התפתחות מחירי שמנת חמוצה של תנובה 2008 עד יולי 2018
שקלים כולל מע"מ



הפער במחירים בשנת 2008, שעמד על כ- 50%, עשוי להוות אומדן מקסימאלי, לפער בין עלויות הייצור של שמנת 27% ושמנת 15%. להערכתנו, הפער בעלויות בין שני מוצרים אלו, אף קטן יותר, וזאת בהתבסס על פערי מחירים של מוצרי חלב דומים אחרים, באחוזי שומן שונים. בשנת 2018, הפער במחיר לצרכן עמד על כ- 90%.

העלייה בפער מ- 50% ל- 90% מהווה אינדיקציה מובהקת לכך שגם מחיר שמנת 27% לצרכן בשנים 2012 עד 2018 הינו מופרז.

²³ נתוני המחיר לקמעונאי, נלקחו ממקור המציג תרשים המבוסס על נתוני הלמ"ס.

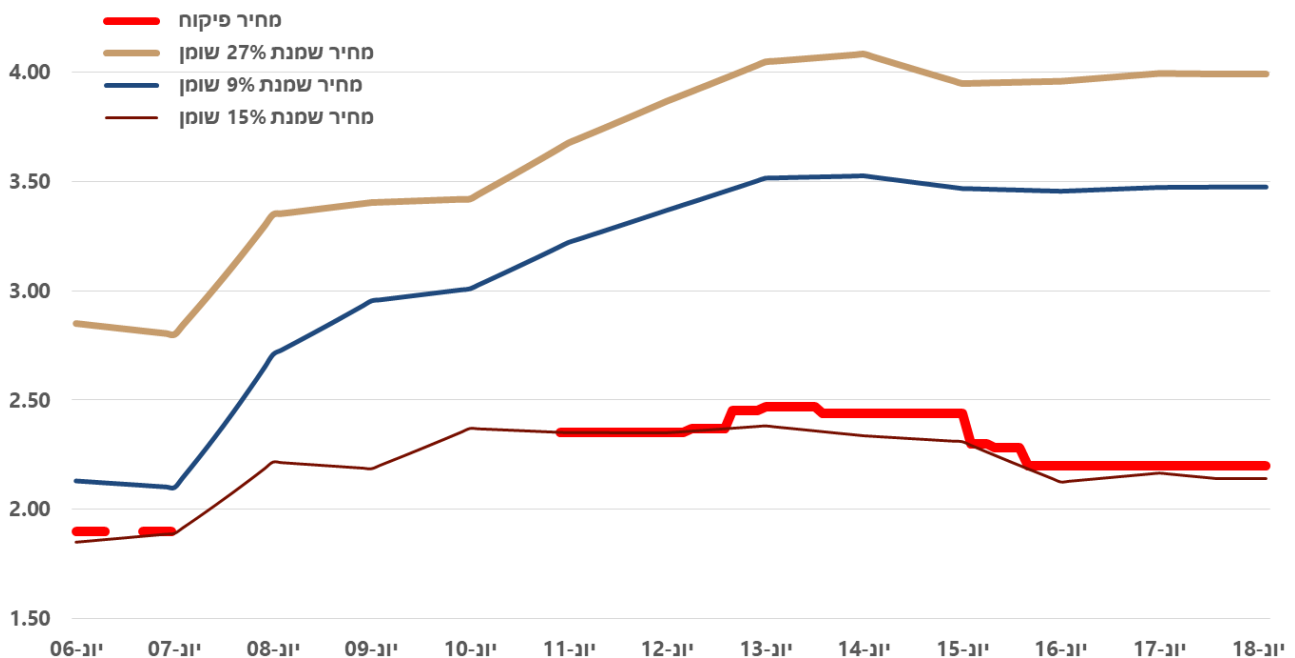
6.3 השוואה למחיר פיקוח

בשנת 2006, המחיר המפוקח לשמנת חמוצה עמד על 1.90 שקלים. לא עלה בידי לאתר את מחיר הפיקוח ששרר משנת 2006 עד שנת 2011. החל משנת 2011 נקבע מחיר פיקוח של 2.35 שקלים, שעלה במעט עד כדי 2.47 שקלים בשנת 2013, וירד בחודש פברואר 2016 ל- 2.20 שקלים. נכון למועד כתיבת חוות דעת זו – זהו המחיר המפוקח.

מחירי שמנת 15% נקבעו בממוצע על כמה אגורות מתחת למחיר המפוקח. לעומת זאת, מחירי שמנת 9% ושמנת 27% נקבעו כבר בשנת 2008 ברמה של כ- 20% ושל כ- 50% מעל למחירי השמנת המפוקחת.

לאורך השנים, המחיר המפוקח נשאר יציב, ואף ירד מעט, אולם מחירי המוצרים שלא בפיקוח עלו בעשרות אחוזים. בשנת 2014 מחיר שמנת 9% היה גבוה בכ- 50% מהמחיר המפוקח, ומחיר שמנת 27% היה גבוה בכ- 75% מהמחיר המפוקח. בשנת 2018, פערים אלו הגיעו **לשיא של 64% ו- 88% בהתאמה.**

שמנת חמוצה של תנובה, מחיר לצרכן ומחיר פיקוח, 2006 עד 2018²⁴
שקלים כולל מע"מ



נתונים אלו, מהווים אינדיקציה מובהקת לכך שמחירי שמנת 9%, ושמנת 27% הינם מופרזים.

²⁴ בתרשים זה, המחיר המפוקח מוצג ברמה החודשית. לעומת זאת, המחיר לצרכן הסופי של שמנת חמוצה מ- 3 הסוגים, מוצג ברמה השנתית, כמחיר ממוצע לכל שנה. עבור השנים 2008 עד 2018, המחיר הממוצע השנתי לצרכן הסופי כולל מע"מ, התקבל מנתוני סטורנקסט. המחיר הממוצע לשנת 2006 ולשנת 2007, חושב על סמך נתוני המחיר לקימעונאי, ממקור המציג תרשים המבוסס על נתוני הלמ"ס. יש להתייחס לנתוני 2006 ו- 2007 בהסתייגות, אם כי להערכתי הם משקפים בקירוב רב את המחיר הממוצע לצרכן באותה עת.

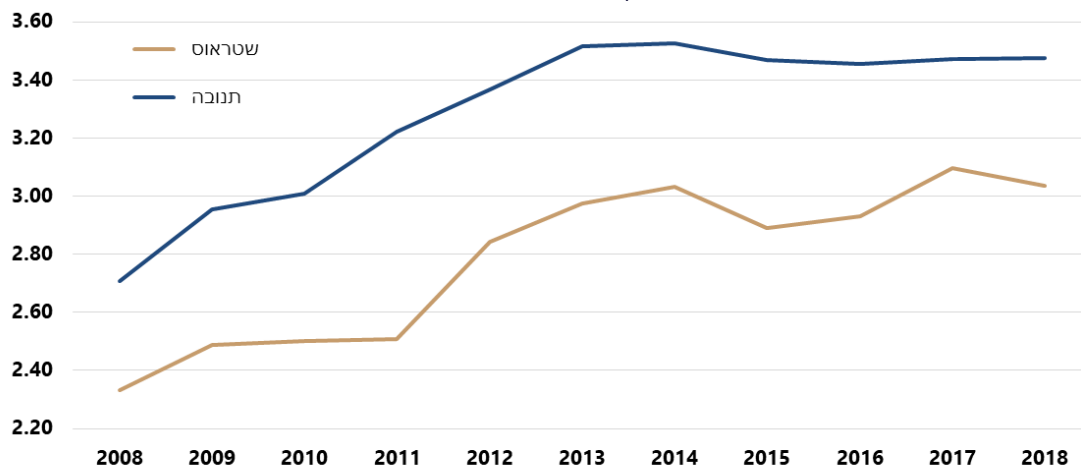
6.4 השוואה למתחרים

6.4.1 תנובה מול שטראוס

המתחרה היחיד המשווק מוצר דומה לשני המוצרים נשואי חוות דעת זו הוא שטראוס המשווק שמנת חמוצה מהמותג "יטבתה" בגודל אריזה זהה של 200 מ"ל, עם 9% שומן²⁵. בהשוואת שני המוצרים הזחים של תנובה ושל שטראוס, נמצא כי מחירו של גביע שמנת 9% של תנובה גבוה לאורך כל השנים ממחירו של המוצר של שטראוס בשיעורים הנעים בין 12% ל-28%.

הפרש השיא נרשם בשנת 2011, ערב המחאה החברתית, אז שמנת 9% של שטראוס נמכרה בממוצע בכ- 2.50 שקלים ולעומת זאת תנובה מכרה את המוצר המקביל שלה בכ- 3.22 שקלים בממוצע, המהווים 28% מעל מחיר המתחרה הכמעט יחיד שלה.

תנובה ושטראוס, שמנת 9% - מחיר לצרכן, עד 2018
שקלים כולל מע"מ



בשנת 2012 הצטמצם הפער בין תנובה לשטראוס, אולם הוא לא הצטמצם בשל הורדת מחירים של תנובה, להיפך: תנובה המשיכה להעלות מחירים, ומחיר שמנת 9% הגיע ל- 3.52 שקלים בשנת 2014, ואילו שטראוס, ניצלה את הדומיננטיות של תנובה, והעלתה מחירים אף היא אל מעל ל- 3.00 שקלים.

6.4.2 אחוזי שומן שונים במוצרים אחרים

בבדיקה מדגמית שערכתי, במגוון מוצרי חלב אחרים, המציעים אלטרנטיבות לרכישת אותו מוצר באחוזי שומן שונים, גם בקרב מוצריה של תנובה וגם בקרב מוצריהם של המתחרים, נמצא כי כאשר יש שינוי באחוזי השומן, יש לכך השפעה זניחה על המחיר לצרכן הסופי, אם בכלל. למשל:

- גבינה לבנה של תנובה הנמכרת באחוזי שומן של: 3%, 5% ו- 9%, כל המוצרים נמכרים בכ- 4.50 שקלים.
- גבינה סקי של שטראוס הנמכרת באחוזי שומן של: 3%, 5% ו- 9%, כל המוצרים נמכרים בכ- 4.60 שקלים.
- קוטג' של שטראוס הנמכרת באחוזי שומן של: 1%, 3% ו- 9%, כל המוצרים נמכרים בכ- 5.50 שקלים.

במוצרי חלב אחרים, גרסת דלת שומן, איננה נמכרת במחיר שונה מהמוצר הרגיל. עובדה זו מחזקת את הערכתי שהעלויות הכרוכות בייצור שמנת 9% אינן גבוהות מהעלויות הכרוכות בייצור שמנת 15%.

²⁵ עד לסוף שנת 2017 לא היה לשטראוס מוצר המכיל 27% שומן.

6.4.3 השפעת אחוזי השומן על מחיר שמנת חמוצה

למען, הזהירות, בחנתי את האפשרות שאולי במוצרי חלב אחרים אין הבדל בעלויות הייצור של מוצרים עם אחוזי שומן שונים, אולם דווקא בייצור המוצר נשוא חוות דעו - שמנת חמוצה, ישנה עלות נוספת כלשהי למוצר בעל אחוזי השומן המופחתים. לשם כך בדקתי מחירים של שמנת חמוצה מחוץ לישראל. בכל הדוגמאות שנבדקו עבור שמנת חמוצה במדינות אחרות, נמצא כי ככל שאחוז השומן גבוה יותר, המחיר לצרכן גבוה יותר, ובאף מקרה איננו נמוך יותר.

לדוגמא: החברה הפולנית **Laciata** מייצרת שמנת חמוצה מהמותג **Smietana**, הנמכר באריזות של 180 גרם עבור גרסאות המכילות: 12% שומן, 18% שומן ו- 22% שומן. המחירים נקובים בזלוטי, שערכו למועד הבדיקה, שווה לשקל.

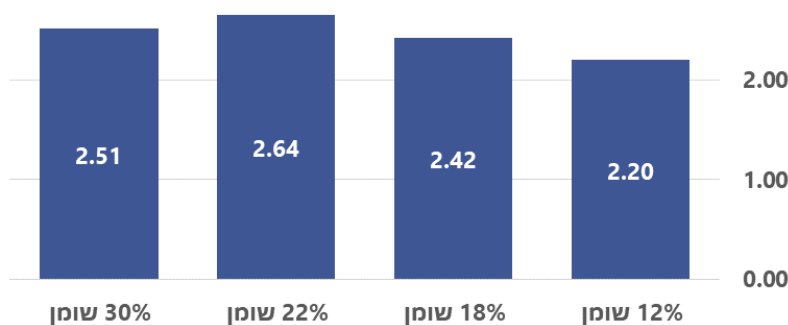
דוגמא: שמנת חמוצה באתר קניות אונליין בפולין

Product	Fat Content	Weight/Volume	Price (zł)
LACIATA - śmietana zawartość tłuszczu 18%	18%	180g / 10,50zł / kg	1.89
LACIATA - Śmietana zawartość tłuszczu 12%	12%	180g / 11,00zł / kg	1.98
LACIATA - śmietana zawartość tłuszczu 22%	22%	180g / 13,22zł / kg	2.38
LACIATA - Śmietanka UHT zawartość tłuszczu 30%	30%	500 ml / 12,56zł / l	6.28

מחיריהם של כל המוצרים דומים, ונע סביב 2 שקלים ל- 180 גרם. ככל שאחוז השומן גבוה יותר, המחיר לצרכן מעט גבוה יותר, באופן שמעיד על עלות ייצור גבוהה יותר, כתוצאה משימוש בכמות גדולה יותר של שמנת שהוא חומר הגלם העיקרי בייצור שמנת חמוצה.

דוגמא: מחירי שמנת חמוצה באתר קניות אונליין בפולין

שקלים, ל- 200 גרם



בפרט: שמנת 12% לא נמצאה יקרה יותר משמנת 18% שומן. עובדה זו מחזקת את הערכתי שהעלויות הכרוכות ביצור שמנת 9% אינן גבוהות מהעלויות הכרוכות בייצור שמנת 15%.

6.5 מבחן הפער בין המחיר לעלות הייצור

אחד המבחנים החשובים ביותר בבחינת קיומו של מחיר המופרז הינו מבחן הפער בין עלות הייצור ובין מחירו. מחירו של המוצר לצרכן הסופי, כשהוא כולל מע"מ, ידוע לי מנתוני חברת סטורנקסט. מחירו של המוצר של תנובה לקמעונאי נטו לאחר הנחות, ועלות הייצור שלו, אינם ידועים לי, אך ידועים לתנובה.

לאחר שתנובה תמסור את נתוני העלויות והמכירות של מוצרי השמנת החמוצה, ניתן יהיה לחשב את הפער בין המחיר לעלות, ולקבוע האם המחיר מופרז.

יחד עם זאת, ולאור הערכתי כמוסבר לעיל, כי עלות הייצור של שמנת 9% איננה שונה מהותית, ובוודאי שאיננה גבוהה, מעלות הייצור של שמנת 15%, ניתן להעריך את הפער בין עלויות הייצור של שמנת 9% לבין מחירה לקמעונאי של שמנת 9%, על בסיס הפער בין מחירה לצרכן של שמנת 15% לבין מחירה לצרכן של שמנת 9%.

פער זה נע בשנים האחרונות בין 37% ל- 64%. פער זה מהווה את המרווח המינימאלי בין עלויות הייצור של שמנת 9% לבין מחירה לקמעונאי.

בהנחה, שעלות הייצור של שמנת 9% נמוכה יותר מעלות הייצור של שמנת 15%, ובהנחה כי במכירות שמנת 15% קיים מרווח חיובי סביר, כמתחייב מעצם הנוסחה לפיקוח מחירים, הרי שהפער בין עלויות הייצור של שמנת 9% לבין מחירה לקמעונאי גדול יותר מהפער לעיל.

אני מעריך, את הפער בין מחיר שמנת 9% לקמעונאי לבין עלות ייצורה, בכ- 70% עד 90%.
אני מעריך, את הפער בין מחיר שמנת 27% לקמעונאי לבין עלות ייצורה, בכ- 40% עד 50%.

ככל שיתקבלו מתנובה נתוני אמת, ניתן יהיה לחשב את הפער ברמת דיוק גבוהה יותר.

6.6 ריבוי אינדיקציות

לצורך השלמת התמונה, בדקתי, האם מאפייניו השונים של המוצר, מצביעים על צורך בהתערבות רגולטורית למניעת מחיר מופרז, ביחס למוצרים אחרים שמחירים נחשד כמופרז. לצורך כך, השתמשתי בעשרת המבחנים המפורטים בגילוי דעת 1/17 והמסייעים לרשות בשיקוליה לאכוף תוצאה אפשרית של עשיית רווחים על ידי המנופול בדרך זו. כאמור, אלו אינם מבחנים החרכיים מצטברים, אלא מבחנים שריבוי תוצאות לכאן או לכאן, עשוי לסייע בהחלטה, האם התערבות רגולטורית תפעל למען הרווחה הכללית, אם האם לא.

עשרת המבחנים לבחינת הצורך בהתערבות במחירי השמנת החמוצה שאינם בפיקוח

מבחן	שמנת חמוצה
1	קרבנה לשליטה מוחלטת בשוק
2	קיימת קרבה לשליטה מוחלטת. נתח השוק של תנובה בקטגוריית השמנת החמוצה נע לאורך השנים בטווח של 80% עד 90%.
3	אפשרות לעורר תחרות בהסרת חסמים
4	קיימים חסמי כניסה תמירים כגון: השקעות הוניות כבדות בהקמת מפעל לקליטת חלב גולמי, פסטור, אריזה ושינוע והובלה בקירור. אין בידי הרשות אפשרות פשוטה לעורר תחרות באמצעות הסרת חסמי כניסה.
5	המרווח מעל העלויות גבוה במיוחד
6	מערי כוחות בין בעל המונופולין לצרכנים
7	קיים פער כוחות ניכר. דווח מקינזי בשנת 2007 קבע כי הביקוש למוצרי החלב הינו קשיח ובהתאם עליית מחירים לא תפגע בביקוש ובמכירות
8	מוצרים חיוניים
9	משך הזמן
10	המחיר גבוה מעל עלויות הייצור בפער של עשרות אחוזים בנמשך תקופה ארוכה של לפחות שבע שנים, ולא לתקופה "רגעית".
1	מונע היווצרות מוצרים חדשים בשווקים משיקים
2	להערכת, שיקול משני, ולא רלבנטי. עוסק בהדרה ולא בניצול. לא בחנתי את שאלת קיומו או אי קיומו.
3	המוצר אינו משתייך לתחום עתיר סיכון
4	הדרך המקובלת למדידת סיכון היא באמצעות מודל שיעור היוון משוקלל (WACC). לפי ועדת המזון שיעור ה-WACC עומד על 6%. שיעור זה מעיד על כך שהמוצר אינו משתייך לתחום עתיר סיכון.
5	אין רגולטור המחזיק בכלים ייעודיים לפיקוח על המחיר
6	קיים רגולטור. מועצת החלב עוסקת ברגולציה של מחירי החלב הגולמי. ועדת המחירים של משרד האוצר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר מפקחת רק על מחיר של שמנת חמוצה 15% שומן ואיננה מפקחת על שמנת חמוצה עם אחוזי שומן אחרים.
7	כאשר המעמד המונופוליסטי הושג הודות לתכנון שוק או רגולציה או פעילות של בעל המונופולין שנועדה לדחוק מתחרים ולבצר את מעמדו
8	המעמד המונופוליסטי הושג הודות להמצאותה של תנובה בנוף הישראלי כחצי יובל לפני קום המדינה, ומאמצי הצתאגדות של כל היצרנים הפוטנציאליים.

נמצא כי ברוב מוחלט של המבחנים, שמנת חמוצה היא מוצר שבו התערבות רגולטורית למניעת מחיר מופרז, עשויה לשפר את הרווחה הכללית.

7. אומדן הנזק

7.1 שמנת 9%

הנזק לצרכן הסופי חושב על סמך ההנחה, שמחירו של המוצר המפוקח הינו הוגן. הפער בין מחיר המוצר ההוגן למחירי המוצרים מהווה הפרזה במחיר הפוגעת בצרכן, ומתאפשרת לתנובה הודות לכוחה המונופוליסטי.

שמנת 9% - אומדן הנזק מחודש יוני 2012 עד חודש יולי 2018

מיליוני שקלים

נזק לצרכן כולל ריבית והצמדה	סך הנזק לצרכן	סך מכירות שמנת 9%	פער בין 15% ל-9%	מחיר שמנת 15%	מחיר שמנת 9%	
	2.41	13.27	0.49	2.22	2.71	2008
	4.00	15.41	0.77	2.19	2.95	2009
	3.14	14.80	0.64	2.37	3.01	2010
	4.16	15.38	0.87	2.35	3.22	2011
	4.90	14.96	1.02	2.35	3.37	2012
	4.70	13.84	1.13	2.38	3.51	2013
	4.64	13.19	1.19	2.34	3.52	2014
	4.83	13.86	1.16	2.31	3.47	2015
	5.38	13.50	1.33	2.13	3.45	2016
	5.23	13.60	1.31	2.17	3.47	2017
	3.01	3.01	1.35	2.12	3.48	2018 עד יולי
32.69	31.4					סה"כ

הנזק הכולל לצרכן כתוצאה מגביית מחיר מופרז, משנת 2012 ועד חודש יולי 2018 נאמד בכ- 32 מיליוני שקלים כולל ריבית והצמדה לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה.

7.2 שמנת 27%

עבור שמנת 27%, אומדן הנזק הוא מורכב יותר, משום שלהערכתי העלות הכרוכה בייצור גבוהה יותר מהעלות הכרוכה בייצור שמנת 15%, אולם אין בידי נתון המצביע על הפער בין העלויות הכרוכות בשני המוצרים. על סמך השינויים במחירי המוצרים לאורך העשור האחרון, אני מעריך שניתן לייחס לכל היותר 50% מהפער במחירים לצרכן – לפער בעלויות הכרוכות, ואת היתר יש לייחס להפרזה במחיר.

שמנת 27% - אומדן הנזק מחודש יוני 2012 עד חודש יולי 2018

מיליוני שקלים

נזק לצרכן כולל ריבית והצמדה	סך הנזק לצרכן	סך מכירות שמנת 27%	פער בין 15% ל-27%	מחיר שמנת 15%	מחיר שמנת 27%	
	3.67	10.85	1.13	2.22	3.35	2008
	4.21	11.77	1.22	2.19	3.40	2009
	3.91	12.73	1.05	2.37	3.42	2010
	5.24	14.52	1.33	2.35	3.68	2011
	6.22	14.60	1.52	2.35	3.87	2012
	6.32	14.57	1.66	2.38	4.05	2013
	6.44	14.44	1.75	2.34	4.08	2014
	6.40	14.80	1.64	2.31	3.95	2015
	8.20	17.11	1.83	2.13	3.96	2016
	9.03	19.30	1.83	2.17	3.99	2017
	5.56	11.88	1.87	2.12	3.99	2018 עד יולי
48.17	46.3					סה"כ

7.3 סיכום

נמצא כי מחירי שמנת 9% מופרזים בשיעורים של עשרות אחוזים, וכי הנזק לצרכן הסופי ב- 6.5 השנים האחרונות כתוצאה מגביית מחיר מופרז על ידי תנובה נאמד בכ- 32 מיליוני שקלים.

נמצא כי מחירי שמנת 27% גבוהים ממחירי שמנת 15% בעשרות אחוזים. פער זה יכול להיות מוסבר בחלקו על ידי עלות ייצור גבוהה יותר בשמנת עשירה מאשר בשמנת רזה, אולם עובדה זו יכולה לספק הסבר מניח את הדעת רק לחלק מפער המחירים.

בהנחה שעלות הייצור של שני המוצרים זהה, הנזק לצרכן נאמד בכ- 46 מיליוני שקלים. הערכתי כי ניתן לייחס מחצית מסכום זה, לעלות ייצור גבוהה יותר של שמנת חמוצה עשירה. הערכה זו היא הערכה שמרנית המיטיבה עם תנובה, וסביר להניח שבפועל עלויות הייצור הגבוהות יותר של שמנת 27% מסבירות חלק קטן יותר מפער המחירים.

בהתאם לכך ייחסתי מחצית מסכום זה, בסך 23 מיליוני שקלים בלבד לנזק שנגרם לצרכני שמנת 27% כתוצאה מגביית מחיר מופרז על ידי תנובה.

סך הנזק עבור שמנת 9% ושמנת 27% בשנים 2012 עד 2018, נאמד לכל הפחות, בכ- 60 מיליוני שקלים.


בברכה, ובכבוד רב
סלע קולקר

נספח א – חומרים שעמדו לרשותי

1. סטורנקסט - חברה למחקר וניתוח של שוק מוצרי הצריכה המרכזת נתוני מכר יומיים מקופותיהן של כ- 2,200 חנויות, המשקף נתוני אמת של מעל 80% מהשוק על בסיסם מבוצעת אקסטרפולציה סטטיסטית ל-100% המכירות בשוק המהווים בסיס מהימן ומקובל לניתוח מגמות ומחירים ברמת המוצרים והשוק
2. <https://www.oecd.org/eco/surveys/Israel-Overview-OECD-Economic-Survey-2016.pdf> OECD Economic Surveys ISRAEL JANUARY 2016 OVERVIEW
3. <https://www.oecd.org/eco/surveys/Israel-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf> OECD Economic Surveys ISRAEL MARCH 2018 OVERVIEW
4. תמונת מצב המדינה, 2018, אבי וויס - מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
5. שוק החלב בישראל, 2017 - סטורנקסט
6. מאמר של גלעד ברנד, מרכז טאוב לחקר מדיניות חברתית בישראל, "יוקר המחיה בישראל בהשוואה בין-לאומית: פרספקטיבה היסטורית".
7. רשות ההגבלים העסקיים, גילוי דעת 1/14, "האיסור על גביית מחיר מופרז על ידי בעל מונופולין"
8. רשות ההגבלים העסקיים, גילוי דעת, 1/17, "שיקולי הממונה באכיפת האיסור על מחיר בלתי הוגן גבוה"
9. הצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 20) (חיזוק אכיפה והקלת נטל האסדרה), התשע"ח-2018 שאושרה ביום 1 בינואר 2019 <http://www.antitrust.gov.il/files/35072>
10. A Coherent Approach to the Antitrust Prohibition of Excessive Pricing by Dominant Firms, מאמר של דויד גילה
11. אתר הרשות להגבלים עסקיים, <http://www.antitrust.gov.il/>
12. אתר תנובה <http://www.tnuva.co.il>
13. מחירי מוצרי צריכה בפיקוח אתר משרד הכלכלה והתעשייה https://www.gov.il/he/Departments/about/economy_about
14. ת"צ 46010-07-11 נאור נ' תנובה – מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ ואח'
15. מבקר המדינה, חוות דעת מחודש ספטמבר 2012, הפיקוח על מחירי מוצרי חלב
16. רשות ההגבלים העסקיים, הכרזה בדבר קיום מונופולין <http://www.antitrust.gov.il/subject/122/item/25959.aspx>
17. רשות ההגבלים העסקיים, הממונה שוקל על הכרזת תנובה כמונופול באחד עשר שווקים בתחום החלב ומוצריו, <http://www.antitrust.gov.il/subject/184/item/33467.aspx>
18. הבלוג של X <https://theflyingpork.wordpress.com/2014/04/27/sourcream>
19. דוחות כספיים תקופתיים ושנתיים של תנובה לשנת 2014.

נספח 2 – אודות המומחה הכלכלי

סלע קולקר



בעל ניסיון של למעלה מ-15 שנים בייעוץ כלכלי ופיננסי, ביצוע הערכות שווי, וכתיבת חוות דעת כלכליות, מתוכם כ-10 שנים בתפקידים בכירים. בעל תואר שני **MBA** במנהל עסקים מאוניברסיטת תל אביב, עם התמחות במימון ותואר ראשון **BA** בכלכלה וניהול מאוניברסיטת תל אביב.

לסלע ניסיון עשיר בשוק ההון. סלע שימש במשך 3 שנים כסמנכ"ל שוק ההון של אמפא, וגייס מהשוק המוסדי כ-700 מיליוני שקלים בכ-10 סבבי גיוס, באמצעות אגרות חוב מגובות נכסים ומכשירים פיננסיים מגוונים.

שימש כשותף בפירמת ראיית החשבון בייקר טילי, הקים וניהל את חברת הייעוץ "ביקר טילי פיננסיים". בייקר טילי הינה אחת מ-8 הפירמות הגדולות בישראל ואחת מ-8 הפירמות הגדולות בעולם. בשנים אלו, חברת הדירוג BDI הגדירה את בייקר טילי כפירמת ראיית החשבון הצומחת ביותר בישראל.

החל משנת 2014 משמש כיועץ לחברות ציבוריות ופרטיות בתחומים של ליווי תהליכים עסקיים, כתיבה של חוות דעת כלכליות וחוות דעת מומחה לבית משפט, ביצוע הערכות שווי, לרבות הערכות שווי אופציות תוך שימוש במודלים כגון מודל בלק אנד שולס, מודל מרטון, מודל OPM, המודל הבינומי, וסימולציית מונטה קרלו.

שימש כמומחה כלכלי וכיועץ כלכלי עבור חברות רבות כגון: פועלים IBI, לאומי קארד, התעשייה האווירית, IDB, מפעלי מגנזיום ים המלח מקבוצת כיל, פלאזה סנטרס, קבוצת סבן, ההתאחדות לכדורגל, אזורים, אלמוגים, אמפא מליבו, ברנמילר אנרגיה, גלעם, גפן ביומד, בנק מרכנתיל, BRM ועוד.

לסלע ניסיון רב בכתיבת חוות דעת כלכליות במגוון תחומים, ניסיונו כולל כתיבה של חוות דעת מומחה כלכלי לבתי משפט בתחומים של הערכות שווי, אומדן נזקים, וחדלות פרעון.

לסלע התמחות ספציפית בתחום של הגבלים עסקיים. ניסיונו כולל בחינה של עשרות שווקים מענף המזון ומענפים נוספים, בהיבט של הגדרת השוק הרלבנטי, בחינת קיומו של מונופול, ניתוח מחיר מופרז, והיבטים כלכליים נוספים של הגבלים עסקיים. בין השאר, חוות דעת מומחה מטעמו צורפו לתביעות ייצוגיות ונגזרות שהוגשו נגד החברות: בזק, ארקיע, אל על, שותפות הגז רציו, שטראוס, קוקה קולה, אסם, יוניליוור, מטרנה, סנפרוסט, ועוד. ניסיונו כולל בחינה של ענפים נוספים, מוצרים נוספים, ומתן ייעוץ ללקוחות פרטיים.