דוח בחינת רגולציה חדשה (RIA)

פערי כוח בשיווק פירות וירקות טריים

-טיוטה לדיון-

אוגוסט 2017

עורכים: ד״ר יעל קחל, מנהלת תחום בכירה מחקר, כלכלה ואסטרטגיה,
אורי צוק בר, סמנכ״ל מחקר, כלכלה ואסטרטגיה

זוהי טיוטה חלקית של דוח בחינת השפעות רגולציה (RIA), הכוללת את פרק הגדרת הבעיה ובחינת שיטות לטיפול בה. התהליך טרם הושלם.

בשלב זה הטיוטה מפורסמת כדי לקיים שיח עליה ולקבל הערות מגורמים ממשלתיים משיקים, מבעלי עניין ומן הציבור הרחב. עורכי הדוח ישמחו לקבל הערות לכתובת הדוא"ל: yaelk@moag.gov.il, עד ליום 19.9.2017. לאחר איסוף המידע וסיום שלב שיח הביניים, ההערות יוטמעו, תבחר שיטה רגולטורית ויחל גיבוש של התוכן המפורט של הפתרון לבעיה.

תוכן עניינים

חלק א – הגדרת הצורך בהתערבות ממשלתית 3

מבנה השוק 4

פערי כוח בין המשווקים לחקלאים 7

ניתוח גורמי היסוד לפערי הכוח 10

חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית 15

חלק ג – ניתוח חלופות לתוכן הרגולציה (יושלם אחרי השלמת תהליך השיח על הטיוטה החלקית) 28

נספח א' – מתודולוגיה להכנת הדוח 29

נספח ב' – סקירה בינלאומית משווה 31

חלק א – הגדרת הצורך בהתערבות ממשלתית

א. <u>רקע</u>

1. על-פי סעיף 2 לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצורו ואחסנתו), תשכ"א-1960, משווקים סיטונאים בישראל מחויבים בקבלת "רישיון סיטונאי" כתנאי לעיסוק. "**סיטונאי**" מוגדר בצו כ"מי שעסקו או חלק מעסקו הוא למכור מוצר לקמעונאי". בהגדרה זו נכללות חברות שעוסקות בשיווק סיטוני ומרלוגי"ם (מרכזים לוגיסטיים) של רשתות שיווק קמעוניות. משרד החקלאות ופיתוח הכפר ("**המשרד**") אחראי על הנפקת רישיונות סיטונאים לשיווק תוצרת חקלאית צמחית טרייה ("**תוצרת**"), הכולל פירות וירקות טריים, פירות יבשים וזיתים למפעלי התעשייה (בנוסף מונפקות בתחום הלול רישיונות למשווקי ביצים, בשר עוף וחומר רבייה מכוח חוק מועצת הלול).
2. במקור הרגולציה נועדה להבטיח שהעוסקים בשיווק תוצרת חקלאית טרייה יעמדו בתנאים בסיסיים: החזקת רישיון עסק בתוקף והחזקת שטחי קירור לצורך אחסון התוצרת הטרייה. חידוש הרישיון הסיטונאי נעשה אחת לשנה וכפוף להצגת רישיון לניהול עסק בתוקף. בעבר, לא היה ניתן לסחור בפירות וירקות טריים ללא רישיון סיטונאי. החל מ-2016, משרד החקלאות אינו חידש את הרישיונות הסיטונאים, בעקבות החלטה לבחון את הצורך ברישוי.
3. ב-2015 היו בישראל כ-160 סיטונאים מורשים, ובנוסף כ-130 חקלאים וחברות שיווק בבעלות של חקלאים שקיבלו רישיון "מרכז לאיסוף תוצרת חקלאית" ("**מ.א.ת.ח**"). אולם, יש להניח כי בנוסף על סיטונאים אלו, פעלו סיטונאים נוספים ללא רישיון סיטונאי בתוקף.
4. במסגרת התכנית להפחתת הנטל הרגולטורי שנערכה בשנת 2015, נבחן מנגנון הנפקת הרישיונות הסיטונאיים ונמצא כי אין צורך במשטר הרישיונות המיושן, אשר מקורו בחקיקת חירום. הבחינה העלתה גם כי ישנם פערי כוח בין סיטונאים לבין חקלאים, לטובת הסיטונאים. זוהו תופעות המעידות על ניצול של יחסי כוח לא שווים בין סיטונאים לבין חקלאים, במסגרת שיווק של פירות וירקות טריים.
5. בעקבות התכנית להפחתת הנטל הרגולטורי הוחלט לצאת למהלך מעמיק של בחינת סוגיית פערי הכוח בשיווק פירות וירקות טריים והצורך באסדרת קשרי המסחר בין חקלאים לסיטונאים ולקמעונאים.
6. בנוסף, לאחר בחינה של תהליכי היצוא של תוצרת חקלאית צמחית טרייה, נמצא כי קיים מנגנון רישוי אשר מעורבים בו האגף לסחר חוץ במשרד ומועצת הצמחים, עבור היצואנים אשר עוסקים ביצוא של תוצרת צמחית. מטרתו של מנגנון זה היא קבלת נתוני יצוא מן היצואנים וכן הפקדת בטחונות לצורך מקרה בו היצואן לא יעמוד בהתחייבויותיו הכספיות. מנגנון זה איננו מתייחס כיום לפערי כוח בין היצואנים לבין החקלאים.
7. מנגנון רישוי היצואנים פועל כך שהיצואן נדרש להגיש את הבקשה לרישיון יצוא אל מועצת הצמחים, המועצה מוודאת את עמידתו של היצואן בדרישות שפורטו לעיל, ובמידה והכל נמצא תקין, שמו של היצואן מועבר אל אגף סחר חוץ במשרד לצורך הנפקת רישיון היצוא לפי צו יצוא חופשי התשע"ג-2012.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

מבנה השוק

8. שיווק של פירות וירקות טריים יכול להתבצע במספר מתכונות, בהתאם לשוק הרלוונטי ולהעדפות הצדדים. תוצרת המיועדת לייצוא נמכרת על-ידי היצואנים, בעוד שתוצרת המיועדת לשיווק מקומי נרכשת על-ידי סיטונאים, קמעונאים או על-ידי הצרכן הסופי. חלק ניכר מן העסקאות בתוצרת טרייה מבוצעות במתכונת של מכר מותנה – "קונסיקנציה".[1] הניתוח במסמך זה מתייחס לפערי כוח במכר מסחרי של פירות וירקות טריים. לכן, מסמך זה יעסוק בחקלאים (המגדלים את התוצרת) ובכל גורם שרוכש את התוצרת החקלאית ומוכר אותה לאדם אחר, במתכונת של מכר רגיל או מכר מותנה ("**משווקים**"). ההגדרה "משווקים" מתייחסת לכל העוסקים במסחר ובשיווק של פירות וירקות טריים, בין אם הם מיועדים לשוק הישראלי ובין אם הם מיועדים ליצוא. ההגדרה אינה כוללת את החקלאים עצמם ואת הצרכן הסופי.

9. **המקטע החקלאי** מבוזר מאוד וכולל כ-12 אלף חקלאים. כ-8,000 מגדלים עוסקים בגידול צמחים, רובם בייצור של פירות וירקות (סקר כוח אדם, למ"ס). היקף הייצור של פירות וירקות טריים מגיע לכ-3.6 מיליון טון בשנה, ערך התפוקה הוא כ-13 מיליארד ₪. כ-2 מיליון טון פירות וירקות מיועדים לשיווק טרי בשוק המקומי (למ"ס). חלק מהחקלאים מחזיקים מערכי שיווק או חברים באגודות שיתופיות המשווקות את תוצרתם.

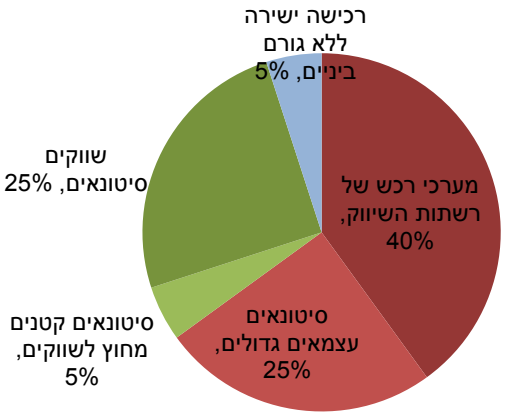
10. **המקטע הסיטוני** כולל כ-200 סיטונאים כאשר לפי הערכות 8-10 הסיטונאים הגדולים מהווים מעל 50% ממקטע זה. הסיטונאי הגדול ביותר מחזיק בנתח שוק של כ-12%.[2] הסיטונאים רוכשים את התוצרת מהחקלאים, מחברות שיווק בבעלות של חקלאים או ממתווכים שהמאגדים חקלאים רבים (אותם מתווכים מנהלים עבור החקלאים את המו"מ מול הסיטונאים או מול המרלוג"יים של הקמעונאים). על-פי הערכות, כ-40% מהפירות והירקות הטריים נרכשים על-ידי סיטונאים שמשמשים כמערכי רכש של רשתות השיווק (בבעלות של רשתות השיווק או באמצעות הסכמי בלעדיות הדדית). 25% נוספים נרכשים על ידי כ-4 סיטונאים גדולים וכ-30% מהתוצרת נרכשת על-ידי מספר רב של סיטונאים קטנים (רובם נמצאים באחד משוקי הסיטוניים). כ-5% נמכר באופן ישיר על -ידי החקלאי לצרכן הסופי, ללא גורם ביניים.

---

[1] "מכר מותנה" (בלועזית: קונסיגציה, Consignment), היא שיטת התקשרות בין ספק למפיץ, הנהוגה בענף הקמעונאות. בהסכם לפי שיטה זו, הספק מוסר את הסחורה למפיץ, אך העברת הבעלות מותנית בכך שהמפיץ ימכור את הסחורה לצרכן. קרי, הסחורה נמצאת בידיו של המפיץ אך היא עדיין בבעלותו של הספק, עד לרגע בו המפיץ מוכר אותה הלאה.
בהקשר של דוח זה, הספק הוא החקלאי והמפיץ הוא הגורמים העוסקים בשיווק תוצרת: סיטונאים, יצואנים וכו'.

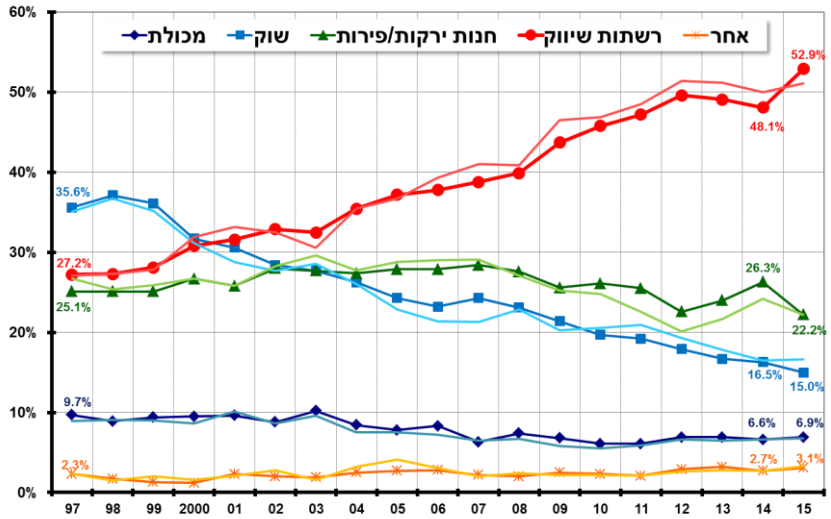
[2] על בסיס עבודה שבוצעה ע"י חברת טאסק עבור משרד החקלאות בשנת 2017.

אומדן לנתחי שוק במקטע הסיטוני[3]



11. **המקטע הקמעוני** כולל רשתות שיווק, חנויות פירות וירקות, שווקים פתוחים, מינימרקטים ומכולות. בנוסף, חלק קטן מהתוצרת נרכש על ידי הצרכן ישר מהחקלאי (שיווק ישיר). חלק מהפירות והירקות נרכשים על-ידי השוק המוסדי (צה"ל, בתי חולים, מסעדות וכדו'), המהווה לפי הערכות כ-10% עד 20% מהצריכה. במקטע הקמעוני יש שחקנים רבים. עם זאת, בשנים האחרונות נתח השוק של רשתות השיווק בהוצאות משקי הבית לרכישת פירות וירקות טריים גדל והגיע לכ-50% (ראו תרשים). רשת השיווק הדומיננטית ביותר היא שופרסל, אשר מחזיקה בכשליש מנתח השוק של רשתות השיווק ובכ-15% מסך המכירות של הפירות והירקות לצרכנים בישראל.

ירקות (ופירות*) **טריים - הוצאות משקי הבית לפי סוג חנות**

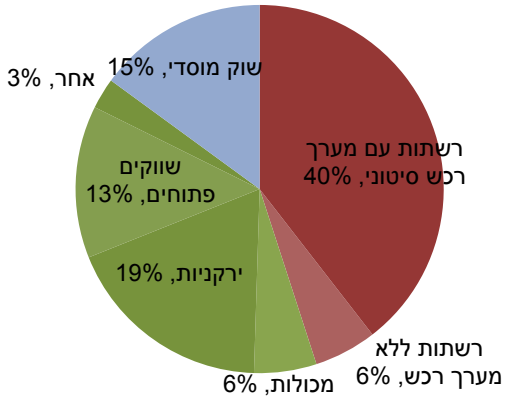


הערה: הקווים העבים מציגים את הנתונים עבור רכישת ירקות טריים, הקווים הדקים עבור פירות טריים
מקור הנתונים: למ"ס – סקר הוצאות משקי בית

12. כאשר לוקחים בחשבון את השוק המוסדי, נתח השוק של הרשתות בשיווק של פירות וירקות טריים לצרכן קטן מ-50%. אולם, צפוי המשך המגמה של עליית נתח השוק של רשתות השיווק.

[3] על בסיס עבודה שבוצעה ע"י חברת טאסק עבור משרד החקלאות בשנת 2017.

אומדן לנתחי שוק במכירה לצרכן הסופי[4]



מקורות הנתונים: אומדן על בסיס סקר הוצאות משקי בית למ"ס לשנת 2015, חברת טאסק, והנחה של גודל שוק מוסדי של 15%.

13. **הוצאות משקי הבית לפירות וירקות טריים** מגיעות בממוצע ל-341 ₪ בחודש למשק בית.[5] פירות וירקות טריים מהווים 2.2% מסך הוצאות משקי הבית ו-13.4% מההוצאה על מזון.[6]

14. **ביצוא** של פירות וירקות טריים קיים מספר רב של יצואנים אך לרובם נתח שוק קטן בלבד ואינו משמעותי. בשנת 2016, מספר היצואנים הגיע ל- 46 בענף ההדרים, 70 בענף הפירות ו-86 בענף הירקות. הנתח של 3 היצואנים הגדולים ביותר מסך היצוא הכמותי של הענף נמוך יחסית בענף הירקות (33%), לעומת 61% ביצוא פירות ו-70% ביצוא הדרים.[7] הריכוזיות ביצוא פירות וירקות ירדה ב-2011 בעקבות פשיטת הרגל של חברת אגרקסקו שעד לשנה זו ריכזה נתח גדול של היצוא מישראל. ביצוא הדרים לחברת היצוא הדומיננטית הייתה נתח של מעל 60% בשנים 2010 עד 2012. בשנים האחרונות ירד הנתח של חברה זו ביצוא הדרים, במקביל לעלייה ביצוא של קואופרטיב מגדלים שהוקם ב-2011. נתח היצוא של הקואופרטיב החדש עלה בהתמדה והגיע ב-2016 לכ-13% מסך יצוא ההדרים. ביצוא פירות הקואופרטיב אף הפך ליצואן הגדול ביותר עם נתח של כמעט 30% מסך יצוא הפירות.

15. כאשר בוחנים את רמת הריכוזיות למוצרי היצוא העיקריים ברוב ענפי היצוא מספר קטן של יצואנים אחראי על מרבית היצוא. הטבלה במשך מראה את מספר היצואנים לענפי היצוא העיקריים, את הנתח של 3 ו-5 היצואנים הגדולים ביותר ביצוא הענף (CR3 ו-CR5)[8] ואת מדד הריכוזיות HHI.[9] בכמעט כל הענפים 3 היצואנים הגדולים ביותר אחראים על יותר ממחצית היצוא, וב-5 מתוך 9 ענפים אף על 70% ויותר. מדד ה-HHI מצביע על יצוא ריכוזי מאוד ב-4 ענפים.

---

[4] האומדנים לנתחי השוק במקטע הקמעונית חושבו על בסיס נתוני סקר הוצאות משקי בית לשנת 2015 (למ"ס), אומדן של חברת טאסק (2017) לרשתות עם מערך רכש סיטוני, וההנחה ש גודל שוק מוסדי מהווה 15%.

[5] נכון לשנת 2015, כולל תפוחי אדמה (למ"ס, סקר הוצאות משקי הבית).

[6] ההוצאה למזון כוללת ארוחות מחוץ לבית.

[7] על בסיס נתוני השירותים הגנת הצומח.

[8] **C**oncentration **R**atio: CR

[9] **H**erfindal **H**irshman **I**ndex: HHI. המדד מוגדר כסכום ריבועי של נתחי השוק של החברות בענף. ערכו של המדד בין 0 ל-1. מדד מעל 0.25 מצביע ריכוזיות גבוהה.

ריכוזיות בענפי היצוא העיקריים - 2016[10]

	מס' יצואנים	CR3	CR5	HHI
פלפל	47	47%	65%	0.12
תפו"א	25	57%	84%	0.15
גזר	33	50%	65%	0.11
תמרים	31	79%	88%	0.30
אבוקדו	27	88%	92%	0.37
רימונים	23	65%	81%	0.17
מנגו	13	70%	88%	0.21
קליפים	32	70%	79%	0.26
אשכוליות	25	83%	91%	0.38

פערי כוח בין המשווקים לחקלאים

16. **פערי הכוח בין משווקים לחקלאים**. פערי כוח אלו מאפשרים למשווקים לזכות ביתרונות מסחריים בלתי תחרותיים על חשבון החקלאים. ביטוי מרכזי לפערי הכוח הוא הגדלת "מרווחי השיווק" בשיווק של פירות וירקות טריים (ראו הגדרה בהמשך). גידול במרווחי השיווק עשוי להתבטא באופן ישיר, כגון: עמלות שיווק גבוהות, תשלום תמורה נמוכה לחקלאים, או באופן עקיף כגון: רישום פחת גבוה ועלויות אחרות המועברות מהמשווקים אל החקלאים.

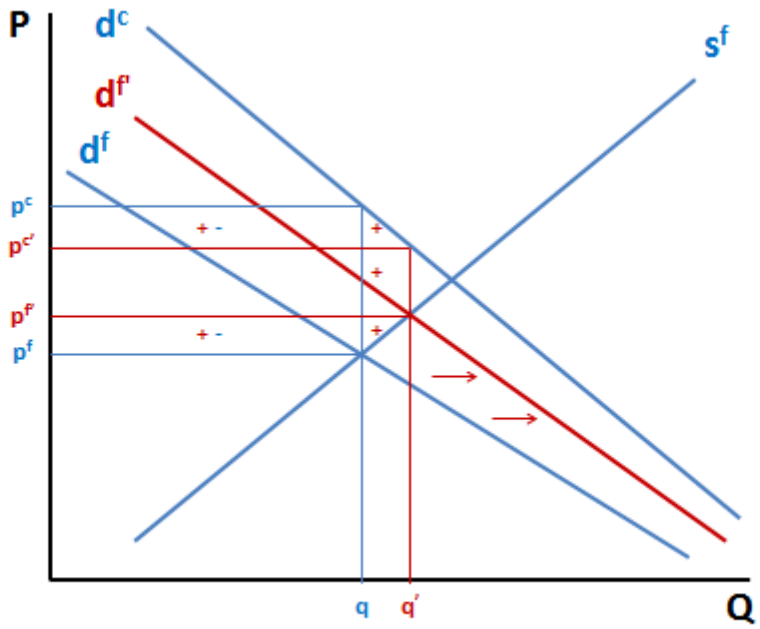
17. **מרווחי שיווק**. "מרווח השיווק הכולל" הוא הפער בין המחיר שהצרכן משלם ובין המחיר שהחקלאי מקבל. המרווח הכולל מתחלק למרווח השיווק הקמעוני (ההפרש בין המחיר לצרכן לבין מחיר הסיטוני, המחיר בו הסיטונאי מוכר את התוצרת לקמעונאי) ולמרווח השיווק הסיטוני (ההפרש בין המחיר הסיטוני ובין המחיר לחקלאי). מרווח השיווק מתגמל את הסיטונאים והקמעונאים על עבודתם והוא מורכב מעלויות השיווק ומרווחי המשווקים (סיטונאים וקמעונאים). פערי הכוח בין החקלאים והמשווקים עשויים לאפשר הגדלת רווחי המשווקים על חשבון החקלאים והצרכנים.

הרחבה – הסבר כלכלי על מרווחי שיווק ועל השפעת צמצום מרווחי השיווק על רווחת הצרכנים והחקלאים

התרשים בהמשך מדגים את ההשפעה של צמצום מרווח השיווק על שיווי המשקל בשוק הפירות והירקות הטריים. ההפרש בין עקומת הביקוש של הצרכנים (d^c) ועקומת הביקוש הנגזרת (d^f) שמראה את הביקוש של המשווקים לתוצרת של החקלאים מבטה את עלויות השיווק ורווחי המשווקים (מרווח השיווק). כמות הייצור (q) נקבעת על ידי נקודת החיתוך בין עקומת הביקוש הנגזרת ועקומת ההיצע של החקלאים (s^f). מרווח השיווק הוא ההפרש בין המחיר לצרכן (p^c) והמחיר לחקלאי (p^f). כאשר מצטמצם מרווח השיווק (כתוצאה מהקטנת רווחיות יתר או התייעלות) עקומת הביקוש הנגזרת זזה ימינה. בשיווי המשקל החדש המחיר לחקלאי עולה והמחיר לצרכן יורד, כתוצאה מצמצום מרווח השיווק. בעקבות שינוי המחירים גודל הייצור והצריכה של פירות וירקות טריים.

צמצום מרווח השיווק מגדיל את רווחיות החקלאים ואת תועלת הצרכנים. הטרפז בין מחירי הצרכן p^c ו- $p^{c'}$ ועקומת הביקוש לצרכן מסמל את התוספת לעודף הצרכן. התוספת לעודף היצרן היא הטרפז בין מחירי החקלאי p^f ו- $p^{f'}$ועקומת ההיצע. חלק מהגדלת עודף הצרכן ועודף היצרן הוא על חשבון מרווח השיווק של המשווקים (מדובר על 2 המרובעים המסומנים בסימני מינוס ופלוס בתרשים) כאשר המשולשים הנותרים מהווים הגדלה ברווחה החברתית. המרובע בין 2 המשולשים מהווה הכנסה נוספת למשווקים כתוצאה מהגדלת הכמות המשווקת שמקזזת חלקית את אובדן ההכנסה מצמצום מרווח השיווק.

[10] על בסיס נתוני השירותים הגנת הצומח.



התרשים הנ״ל גם מתאים לתיאור ההשפעה של ניצול פערי כוח על ידי יצואנים, עם מספר הבדלים. עקומת הביקוש (d^c) במקרה זה היא עקומת ביקוש ״שאריתית״ לתוצרת ישראלית בשוקי היצוא. עקומה זו צפויה להיות גמישה יחסית מכיוון שיש לתוצרת הישראלית תחליפים קרובים שהם אותם סוגי הפירות והירקות המסופקים על ידי מדינות נוספות. גמישות הביקוש יורדת ככל שהתוצרת הישראלית יותר מבודלת (למשל על ידי איכות גבוהה ומיתוג) או ככל שנתח השוק של ישראל גדול יותר. מצד שני, כאשר נתח השוק של התוצרת הישראלית לא משמעותי ואין הבדל מהותי בינה והתוצרת המתחרה הביקוש השאריתי אף יכול להיות גמיש לחלוטין (במקרה זה עקומת הביקוש היא אופקית וצמצום מרווח השיווק אינו משפיע על מחיר היצוא). בכל במקרה, גם כאשר עקומת הביקוש לתוצרת הישראלית אינה גמישה לחלוטין הנהנים מירידה מחיר היצוא (מ-p^c ל- $p^{c'}$) הם היבואנים והצרכנים בחו״ל ולא צרכנים בישראל. מבחינת החקלאי ההשפעה של צמצום מרווח השיווק דומה למה שתואר למעלה.

18. **נתונים כלכליים מצביעים על פגיעה בחקלאים ובצרכנים**. הבדלים בין מרווחי השיווק הסיטוניים אצל המשווקים הגדולים (המרלו״גים של רשתות השיווק והסיטונאים הגדולים) לבין המשווקים הבינוניים והקטנים (הסיטונאים בשווקים הסיטוניים) מצביעים על ניצול פערי כוח. לפי אומדנים, מרווחי השיווק הסיטוניים של המרלו״גים של רשתות השיווק והסיטונאים הגדולים מגיעים לכ-23% עד 26% מהמחיר הסיטוני, לעומת כ-17% בשוק הסיטוני.[11] בנוסף לכך המחירים הסיטוניים בשוק הסיטוני בדרך כלל גבוהים יותר. הרווח הגולמי משיווק פירות וירקות של אחד הסיטונאים הגדולים ביותר הגיע בשנים האחרונות לכ-22% עד 23%.[12] הרווח התפעולי (רווח מפעולות רגילות) של החברה עמד ב-2016 על 6.6% והרווח הנקי (אחרי מס) על 5%.[13] בדיקה מדגמית של הדוחות הכספיים של רשתות השיווק שבוצעה על ידי רו״ח עבור וועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות בשנת 2016 מצאה שהן הרווח הגולמי והן הרווח התפעולי במחלקת הפירות והירקות גבוה מהרווח הכללי של הרשת (רווח גולמי של 34% בהשוואה ל-25%, ורווח

[11] על בסיס עבודה שבוצעה ע״י חברת טאסק עבור משרד החקלאות בשנת 2017 ושיחות עם חקלאים.
[12] לא כולל הכנסות נטו מעסקאות בהן פעלה החברה כסוכנת או כמתווכת.
[13] עפ״י דוח שנתי 2016 של נטו אחזקות.

תפעולי של 9% בהשוואה ל-2%).[14] לפי דוחות השנתיים לשנת 2016, בחלק מהרשתות הרווח הגולמי במחלקת הפירות והירקות דומה לרווח הגולמי הכללי (שופרסל, רמי לוי, טיב טעם)[15] כאשר ברשת ויקטורי הרווח הגולמי במחלקת הפירות והירקות גבוה באופן משמעותי בהשוואה לרווח הגולמי הכללי.

19. התנודתיות בהיצע פירות וירקות יחד עם שונות באיכות (באותה נקודת זמן, ולאורך זמן) גורמת לכך שמחירי פירות וירקות משתנים מאוד, גם לאורך זמן, וגם באותו זמן – בין איכויות תוצרת שונות ובין חנויות שונות. השונות במחירים בין החנויות מושפעת גם מהבדלים בעלויות של החנויות, ומהסביבה התחרותית בה החנות פועלת (כגון מספר וסוג החנויות המתחרות בקרבה גיאוגרפית, כוח הקנייה של הלקוחות ועוד). בנוסף, לא קיים איסוף שיטתי של מחירי פירות וירקות ברמת החקלאי. ברמה הסיטונית, נאספים מחירים ב-3 סקרי מחירים (משרד החקלאות, מועצת הצמחים ועל-ידי חברה פרטית). סקרים אלה מבוצעים בשוק הסיטוני בצריפין בלבד ואינם מייצגים בהכרח את רמת המחירים במקטע הסיטוני כולו. שונות המחירים, ההבדלים באיכות התוצרת והמגבלות באיסוף המחירים הקיים מקשה מאוד על מדידת מרווחי השיווק.

20. ב-2016 הוחלט לחייב סיטונאים וקמעונאים לדווח על מחירי קנייה ומכירה ועלויות שיווק של ירקות ופירות בסיסיים במשך שנתיים, על בסיס פרק ז' בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים (תשנ"ו-1996), במטרה לבחון את מרווחי השיווק לפירות וירקות טריים. לצורך כך נחתם צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (החלת החוק על ירקות ופירות טריים וקביעת רמת הפיקוח), התשע"ז-2016. על בסיס תוצאות הבדיקה יוחלט אם נדרש פיקוח על מרווחי השיווק.

21. בשיח שנערך עם חקלאים זוהו מספר **דוגמאות מרכזיות לניצול יחסי כוחות לא שווים**:

21.1. **היעדר חוזה מסודר בכתב בין החקלאים ובין המשווק**. גם כאשר קיים חוזה של רשת שיווק עם חקלאי, לרוב הוא מתייחס לחובות החקלאי בלבד. בנוסף, אפילו כאשר קיים חוזה כתוב, יש מקרים בהם המשווק פוסל סחורה ללא תשלום לחקלאי, מבלי להסביר את סיבת הפסילה וללא הודעה מראש. בנוסף על כך, הסחורה גם אינה מוחזרת לחקלאי. היכולת של החקלאי להתנגד למעשה זה מוגבלת, בשל התלות של החקלאי במשווק.

21.2. **מכירה בקונסיגנציה (מכר מותנה)**. חלק מכריע מהפירות והירקות נמכרים לסיטונאים בקונסיגנציה. בשיטת מכירה זו הסיטונאי מקבל את התוצרת של החקלאי למכירה ומשלם לחקלאי רק במידה והתוצרת נמכרת ללקוח, בניכוי עמלת שיווק והוצאות נוספות. במקרים רבים לא מובטח לחקלאי מחיר מינימאלי והפדיון שלו נגזר מהמחיר בו הסיטונאי מצליח למכור את התוצרת, בהפחתת עמלת השיווק של הסיטונאי. כל הסיכון השיווקי נופל על כתפי החקלאים. חוסר המידע על המחיר הסופי מקטין את תחרות המחירים בין הסיטונאים ובכך גורם לתשלום מחיר נמוך יותר לחקלאים.

21.3. **פערי מידע בין המשווק לבין החקלאי**. בשלב ההתחשבנות למשווק יש מידע שאין לחקלאי. המשווק יודע כמה תוצרת נמכרה ובאיזה מחיר, וכן נתונים נוספים על הניסיונות למכור את התוצרת. יש לכך חשיבות רבה כאשר התוצרת נמכרת בעסקאות קונסיגנציה: עצם המכירה מהחקלאי למשווק מותנית

---

[14] סיכום דיון בוועדת מחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר, "פערי תיווך בפירות וירקות" (9.5.2016). זמין בקישור: https://goo.gl/FRwSmo

[15] בדוחות שנתיים קודמים של שופרסל וטיב טעם הרווח הגולמי במחלקת הפירות והירקות היה גבוה יותר, דבר שנבע מהכללת הכנסות נטו מזכיינות ברווח הגולמי. בדוחות שנתיים לשנת 2016 שונה שיטת הדיווח: שופרסל אינה כוללת יותר את ההכנסות מזכיינות בחישוב הרווח הגולמי למחלקת הפירות והירקות. טיב טעם החלה ב-2013 לרשום את הכנסות הזכיינים על בסיס ברוטו, בעקבות שינוי בתנאי ההתקשרות עם הזכיינים כך שבפועל טיב טעם חולקת את הסיכונים העסקיים עם זכייניה.

בכך שהמשווק מכר את התוצרת הלאה. גם התמורה שיקבל החקלאי תלויה במחיר בו המשווק הצליח למכור את הסחורה. לעיתים החקלאי מקבל מידע על התמורה עבור התוצרת שלו רק בדיעבד, בעת קבלת החשבונית. החקלאי אינו יכול לוודא אם הוא אכן קיבל את התמורה המגיעה לו. בעיה זו מחלישה עוד יותר את מעמד החקלאי בדינמיקה המסחרית ומאפשר למשווקים להכתיב תנאים מסחריים דה-פקטו, מבלי שלחקלאי יש אפשרות לבקר אותם.

21.4. **מחסור במידע על המחירים בשוק**. כאמור, יש איסוף ופרסום מחירים סיטוניים של פירות וירקות. המחירים נאספים בשוק הסיטוני בצריפין ואינם משקפים בהכרח את כלל השוק. בנוסף, המגוון של איכות התוצרת והשינויים בה לאורך זמן, לצד העדר סטנדרט איכות מקובל מקשים על החקלאי לדעת את מחיר השוק של התוצרת שלו. לכן קשה לחקלאי לדעת האם הוא קיבל תמורה הולמת לתוצרת שלו.

21.5. **היעדר מנגנון לפתרון מחלוקות לגבי איכות התוצרת**. כאשר מתעוררת מחלוקת לגבי איכות התוצרת בין המשווק לבין החקלאי (נתון המשפיע על המחיר) אין דרך להכריע במחלוקת במהירות ולהגיע לפתרון מוסכם או על-ידי גורם בלתי תלוי. ממד הזמן הוא קריטי מכיוון שהתוצרת החקלאית מתכלה ולכן החקלאים חייבים למכור בפרקי זמן קצרים. כתוצאה מכך ידם של המשווקים על העליונה ולכן הם יכולים לקבל החלטות באופן חד צדדי (לפסול תוצרת או להחליט להפחית את התמורה לחקלאי בשל איכותה).

21.6. **חסמי מעבר**. חסמי מעבר מונעים או מקשים על החקלאים לעבור בין משווק למשווק. חסם לדוגמה הוא ארגזים ייחודיים שמשמשים את רשתות השיווק או את הסיטונאים הגדולים. כיוון שכל רשת משתמשת בארזים ייחודיים, מסובך ויקר עבור חקלאים להעביר את הסחורה למשווק אחר.

21.7. **דוגמאות נוספות** לניצול פערי כוח על ידי המשווקים:

- פחת מובנה אשר מופחת מכמות התוצרת המסופקת על ידי החקלאי,
- הפחתת כמות ללא הודעה לחקלאי,
- הפחתת מחיר בטענה שהתוצרת לא עומדת בתנאי האיכות,
- תשלום מחיר נמוך יותר מהמחיר המוסכם בעל פה או המחיר שמגיע לחקלאי על בסיס נוסחה מוסכמת המתבססת על אחד מדיווחי המחירים הסיטוניים ("מחירונים").

ניתוח גורמי היסוד לפערי הכוח

22. ניתוח הבעיה ושיח עם חקלאים ומשווקים העלו שקיימים שלושה גורמי יסוד לבעיה: **מבנה השוק**, **סחורה מתכלה** ו**סחורה לא הומוגנית**. השילוב של שלושת גורמי היסוד יוצר את הבעיה והופך אותה למשמעותית.



23. נעמוד על המאפיינים של כל אחד מגורמי היסוד:

23.1 **מבנה השוק**: פירות וירקות מיוצרים על ידי חקלאים רבים ורובם קטנים יחסית. מנגד, הריכוזיות במערכת השיווק של פירות וירקות הולכת וגוברת. נתח השוק של רשתות השיווק בהוצאות משקי הבית על פירות וירקות עולה משנה לשנה וכיום מגיעה לכ-50%. ככל שמערכת השיווק הופכת לריכוזית יותר, החשש מניצול עמדת הכוח של המשווקים הגדולים ורשתות השיווק הגדולות גובר. לדוגמה, יתכן שתיווצר תלות בין חקלאי למשווק שתאפשר למשווק לנצל את מעמדו על ידי גביית תשלומים נוספים מהחקלאי, הרעת תנאי התשלום או הורדת המחיר המשולם לחקלאי. כבר היום נשמעות תלונות מחקלאים על ניצול יחסי הכוחות לרעה על-ידי רשתות שיווק או סיטונאים גדולים. ככל שיש לחקלאים פחות חלופות לשיווק תוצרתם, בעיות מסוג אלו צפויות להתגבר. קיימים מספר שווקים סיטוניים כחלופה לשיווק לסיטונאים הגדולים אולם חלופה זו לעיתים לא רלוונטית עבור חקלאים גדולים יותר כתוצאה מהקיבולת המצומצמת של השווקים.

23.2 **סחורה מתכלה בעלת חיי מדף קצרים**: פירות וירקות הם מוצרים מתכלים ורובם לא ניתנים לאחסון, או ניתנים לאחסון במשך זמן קצר בלבד, דבר שמאוד מחליש את כוח המיקוח של החקלאים במכירת תוצרתם מכיוון שהיא חייבת להימכר בתוך זמן קצר, כאשר מאידך למשווקים ישנן חלופות רבות לרכישת פרי או ירק מסוים. בעיה זו חמורה יותר ככל שחיי המדף של הפרי או ירק קצר יותר.

23.3 **סחורה לא הומוגנית**: כיוון שהסחורה לא הומוגנית היות ומדובר בתהליך ייצור ביולוגי ובמוצר מתכלה, טבעי שיהיה בה שיעור מסוים של פחת, שונות באיכות התוצרת של חקלאי מסוים באותה עת או לאורך זמן, ובין חקלאים שונים, או של חוסר התאמה באיכות או במאפיינים אחרים. השונות בתוך הסחורה מאפשרת להעלות טענות להפחתת התמורה. חוסר ההומוגניות באיכות הסחורה והעדר סטנדרטי איכות רשמיים מייצרים מורכבות במישור המידע – כאשר מתפרסמים מחירים לא ברור לאיזו איכות הם מתייחסים.

ג. סקירה בינלאומית

24. בסקירה הבינלאומית (ראו נספח ב') נמצא כי גם באירופה וגם בארה"ב מתמודדים עם תופעה זו – הן בשל מבנה שוק דומה והן בשל המאפיינים הטבעיים של סחורה חקלאית (סחורה מתכלה והיעדר הומוגניות). נמצאו שתי גישות שונות להתמודדות עם הבעיה: האיחוד האירופי מקדם בעיקר את השימוש בכלים

וולונטריים ובחלק ממדינות האיחוד האירופי ובארה״ב קיימת הסדרת בחקיקה (שימוש במנגנון כופה של חובת רישיון בארה״ב ומגוון של פתרונות במדינות האיחוד).

25. הגישה המקובלת בנציבות האיחוד האירופי היא קידום של כללים וולונטריים כגון אמנות. באיחוד האירופי לא קיים רישיון מיוחד לסיטונאים ואין רגולציה ברמת האיחוד האירופי העוסקת בנושא הגינות המסחר. אולם, בכ-20 מדינות באיחוד קיימת היום רגולציה שמטרתה למנוע ניצול יחסי כוחות לא שווים והתנהגות בלתי הוגנת במסחר במזון ותוצרת חקלאית, ב-15 מתוכן חקיקה שנקבעה בחמש השנים האחרונות. נציבות האיחוד ממליצה על מציאת פתרונות ברמת המדינה ומעודדת פירמות בתחום המזון להצטרף ליוזמות וולונטריות המקדמות מסחר הוגן. לאחרונה פרסם צוות של מומחים שמונה על ידי האיחוד האירופי את המלצותיו בנושא שיפור תוצאות השווקים וחיזוק מעמד החקלאים בשרשרת האספקה. הצוות המליץ על שילוב בין יוזמות וולונטריות וחקיקת מסגרת ברמת האיחוד האירופי הקובעת כללים בסיסיים למניעת התנהגות בלתי הוגנת, ומנגנון לאכיפה (כולל אפשרות להגיש תלונות אנונימיות, גוף עם סמכות לביצוע חקירות והטלת קנסות). בנוסף המליץ הצוות על ניסוח חוזי מסגרת להתקשרות בין חקלאים ומשווקים ועל כך שיש לחייב שימוש בחוזה בכתב אם החקלאי מבקש זאת. קיימים חילוקי דעות בין מדינות לגבי אימוץ המלצות אלה אך נראה שהכלים הוולונטריים לא הביאו לפתרון של בעיית פערי הכוח באירופה. בעקבות המלצות הצוות החליט האיחוד האירופי לבחון רגולציה לטיפול בפרקטיות מסחר בלתי הוגנות ופרסם כשלב ראשון בתהליך זה מסמך ראשוני להערות הציבור.[16]

26. בשונה מן השיטה האירופית, בארה״ב קיימת הסדרה רגולטורית כופה לשיווק פירות וירקות טריים: חוק בשם (Perishable Agricultural Commodity Act) PACA. החוק נועד להבטיח הגינות במחסר בתוצרת חקלאית מתכלה. ה-PACA מורכב משני כלים רגולטוריים: חובת רישיון לסיטונאים וקמעונאים של תוצרת חקלאית טרייה; וכללים לעניין אופן ביצוע המסחר בתוצרת החקלאית הטרייה. סעיף 2 ל-PACA מגדיר התנהגות בלתי הוגנת (Unfair Conduct), שאסורה על-פי החוק. הסעיף כולל, בין היתר: איסור על הצגה לא מדויקת או מטעה של כמות התוצרת, איסור על סירוב לקבל משלוח, חובה להוכיח סיבה לפחת בעסקאות קונסיגנציה, חובת דיווח מידע מלא ומדויק וחובת תשלום מלוא התמורה מיד עם סיום המכירה. ה-PACA נאכף על-ידי משרד החקלאות האמריקאי (USDA) והסנקציות בגין הפרתו נעות בין קנסות, התליית הרישיון ושלילת הרישיון. בנוסף, שמות משווקים שהפרו את הוראות ה-PACA מפורסמים. ה-PACA תקף מזה עשרות שנים ונראה כי הוא השיג את מטרתו לאור היעדר דיון ציבורי על פרקטיקות מסחר לא הוגנות ואימוץ עקרונות ה-PACA על ידי אמנת מסחר וולונטרית למסחר בפירות וירקות בין מדינות ה-NAFTA.

27. בעקבות הסכם הסחר NAFTA נוסדה בשנת 2000 אמנת מסחר וולונטרית (DRC – Fruit & Vegetable Dispute Resolution Corporation) למסחר פירות וירקות בין קנדה, ארה״ב ומקסיקו המתבססת על עקרונות ה-PACA. החברים ב-DRC מתחייבים על כיבוד כללי מסחר ועל קבלת כללים לפתרון קונפליקטים בתהליך הכולל ייעוץ, גישור ובוררות. ה-DRC משרת בעיקר פירמות העוסקות בסחר של פירות וירקות בין ארה״ב וקנדה.

[16] EU Inception Impact Assessment: Initiative to improve the Food Supply Chain, 25.7.2017. url: http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3735471_en

ד. סיכום ביניים: ניתוח הבעיה

28. מניתוח השוק ומן השיחות עם בעלי העניין עולה שחקלאים רבים מדווחים על התנהגויות מסחריות מצד המשווקים המעידים על ניצול יחסי הכוחות הלא שווים ופוגעים בחקלאים. ניתן להגיד בוודאות שהבעיה נפוצה ומתרחשת בשגרה, וקיימת סיכון ממשי לנזק ממוני משמעותי לחקלאים ובאופן עקיף גם לצרכנים.

29. גודל קבוצת יוצרי הסיכון: קיימות מאות משווקים אך ניתן להניח שעיקר הבעיה נובעת מעשרות המשווקים הגדולים ביותר – כל אחד בשוק במסגרתו הוא פועל (שיווק ירקות, יצוא הדרים וכו').

30. גודל קבוצת הנפגעים: קיימים אלפי מגדלי פירות וירקות שעלולים להיפגע מניצול יחסי הכוחות הלא שווים. צפוי שפוטנציאל הפגיעה גדול יותר אצל מגדלים קטנים יחסית (כגון חקלאים במושבים) ובגידולים שלא ניתן לאחסן (סחורה שמתכלה מהר יותר). בנוסף, גם הצרכנים נפגעים, אם ניצול יחסי הכוחות גורם לעליית מחירי הפירות והירקות. מדובר בקבוצה גדולה של מיליוני אזרחים.

31. גורם היסוד לסיכון הוא בחירה מכוונת של חלק מהמשווקים להשתמש ביחסי הכוחות הלא שווים לטובתם, על חשבון החקלאים.

ה. סיכום ביניים: הצורך בשינוי רגולציה

32. המבנה הריכוזי במקטע השיווק מול המבנה מבוזר במקטע החקלאי יוצר יחסי כוחות לא שווים בין החקלאים ובין המשווקים. אופי התוצרת מחלישה עוד יותר את כוח המיקוח של החקלאים: מכיוון שירקות ופירות הם מוצרים מתכלים החקלאי חייב למכור אותם תוך זמן קצר "כמעט בכל מחיר". חוסר ההומוגניות של התוצרת הנובעת מהשונות הטבעית והשפעת תנאי הגידול יחד עם העדר סטנדרטי איכות רשמיים מקשה על ידיעת "מחיר השוק" לאיכות הפרטנית של החקלאי ומאפשרת למשווקים לעלות טענות להפחתת התמורה.

33. הניצול של יחסי הכוחות הלא שווים מתבטא בשורה של התנהגויות מסחר בעייתיות הפוגעות באופן ישיר בחקלאים ומקטינות את התמורה שהחקלאים מקבלים עבור התוצרת שלהם. באופן עקיף פעילויות אלה פוגעות גם בצרכנים: בעקבות התמורה הנמוכה יותר מקטינים החקלאים את הייצור, וכמות הייצור הנמוכה יותר נמכרת במחירים גבוהים יותר לצרכן.

34. לאור הריכוזיות ההולכת וגוברת במקטע הסיטוני ובמקטע הקמעוני, ולאור המאפיינים המיוחדים של פירות וירקות טריים (חוסר הומוגניות, סחורה מתכלה במהירות), יש צורך בשינוי המצב הקיים. לכן הוחלט לבחון מעורבות ממשלתית שתשפר את קשרי המסחר בין החקלאים ובין המשווקים של פירות וירקות טריים

.

ו. תכליות ויעדים של הרגולציה המוצעת

35. מצב העולם הרצוי הוא מסחר יעיל בין חקלאים למשווקים (סיטונאים וקמעונאים) המתאפיין במינימום ניצול של פערי כוח. כאמור, פערי כוח משמעותיים מפחיתים את יעילות השוק, מאפשרים התנהגויות מסחר בעייתיות הפוגעות בחקלאים, וגורמות להגדלת מרווחי השיווק בשיווק התוצרת החקלאית טרייה.

חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית

א. חלופה 1 – ללא שינוי רגולטורי

א.1. תיאור החלופה

36. המשך המצב הקיים, כולל מהלכים שכבר הוחל בביצועם (ניתוח דינמי), ללא תוספות ושינויים רגולטוריים בתחום אסדרת קשרי המסחר בין חקלאים למשווקים. ביטול חובת הרישיון הסיטוני שקיים היום. הסתמכות על כלים אחרים לשיפור תפקוד שרשרת הערך הנמצאים בשלבי תכנון ויישום שונים: פיקוח על רווחיות (דיווח), חידוש השוק הסיטוני בצריפין, קידום הקמת שוקי איכרים ויישום חוק הסטנדרטים. פעילות זו לשיפור תפקוד שרשרת הערך תתבצע כמובן גם במסגרת חלופות הנוספות. אלו המהלכים עליהם הוחלט בעבר והם נמצאים בשלבי ביצוע.

36.1. ביטול חובת הרישיון הסיטוני: היום סיטונאים של פירות וירקות חייבים לקבל רישיון על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצורו ואחסנתו), תשכ"א-1960. לקבלת הרישיון היום נדרשים תנאים מינימאליים בלבד ואין לה השפעה ממשית על תפקוד השוק. חלק מהסיטונאים פועלים ללא רישיון. ב-2016 לא הוערכו הרישיונות סיטוניים על ידי משרד החקלאות כפי שהיה מקובל בשנים קודמות, בעקבות ביצוע תהליך הבחינה לצורך ברישוי (הסיטונאים קיבלו מכתב על ביצוע התהליך). הצו המסדיר את הצורך ברישיון מבוסס על חקיקת חירום שעתידה להתבטל. ביטול חובת הרישיון הסיטוני צפויה להפחית את חסמי הכניסה לענף ולצמצם עיסוק בבירוקרטיה מצד הסיטונאים.

36.2. "חוק הסטנדרטים": חוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו, התשע"א-2011 נחקק במטרה להבטיח ייצור ואספקה של תוצרת חקלאית טרייה מן הצומח המשמשת למאכל אדם, העומדת בתקנים של איכות ובטיחות, באמצעות קביעת נהלים לייצור התוצרת והסדרת מערכת בקרה ופיקוח על כל שלבי ייצורה ושיווקה. החוק מחייב התקנת תקנות שיקבעו תנאים מינימאליים לבטיחות ואיכות (פנימית וחיצונית) של צמחים בהם כל ייצרן חייב לעמוד. בנוסף שר החקלאות רשאי לקבוע תקנות לסטנדרט משופר עבור רמה גבוהה של איכות (רמה וולונטרית). חקלאים העומדים בתנאים לסטנדרט המשופר יכולים לבקש היתר לשימוש בסמל הנוהל המשופר. התקנות עדיין לא אושרו. יישום החוק יקטין מעט את השונות של התוצרת כתוצאה מדרישות המינימום וישפר בעיקר את התנאים לייצור תוצרת בטיחותית. יישום הסטנדרט המשופר יאפשר הבחנה ברורה בין שתי רמות איכות ויתרום לצמצום בעיית חוסר ההומוגניות באיכות של פירות וירקות.

36.3. פיקוח מחירים בדרך של חובת דיווח: ההחלטה לחייב את רשתות השיווק ואת הסיטונאים הגדולים למסור נתונים לפי פרק ז' של חוק הפיקוח, לזמן מוגבל של שנתיים, תאפשר בחינה של מרווחי השיווק ורווחיות השיווק של פירות וירקות. החלטה זו גם מהווה איתות למשווקים שהתנהגותם תחת בחינה, ושרווחיות יתר יכול להוביל לצעדים נוספים של פיקוח, כגון הגבלת גובה מרווח השיווק.

36.4. חידוש השוק הסיטוני לפירות וירקות בצריפין: השוק הסיטוני בצריפין הוא השוק הסיטוני העיקרי בארץ. הקונים בשוק הם חנויות פירות וירקות, בעלי דוכנים בשווקים הפתוחים וקונים מהשוק המוסדי. בשוק נמצאים היום כ-40 סיטונאים. נתח השוק באספקת פירות וירקות לשוק המקומי מעורך בכ-20%. השוק בצריפין מיושן, והתנאים בשוק פוגעים באיכות התוצרת ומאריכים את זמני האספקה והרכישה. ניסיונות להקמת שוק סיטוני חדש במחלף מסובים נכשלו ולכן הוחלט לבצע

עבודות חידוש של השוק הקיים בצריפין. חידוש השוק, הרחבתו בכ-15% ושיפור מערך התנועה ישפרו את התנאים ואת רמת השירות ויחזקו את מעמד השוק כערוץ שיווק אטרקטיבי, בעיקר לחקלאים קטנים. קיום חלופות למשווקים הגדולים יחזק את רמת התחרותיות בשוק וכתוצאה מכך גם יכול להשפיע לטובה על התנאים בהם זוכים החקלאים בשיווק תוצרתם. אומנם השפעה זו תהיה מוגבלת, כי לא ניתן יהיה להגדיל באופן משמעותי את כמויות התוצרת המשווקות דרך השוק. עדיין מדובר על מהלך חשוב גם מבחינת הצרכנים כי הוא תיעל ותשפר את אספקת התוצרת לקמעונאים קטנים וכך מקל עליהם להמשיך בפעילות עסקית ולהוות חלופה לרשתות השיווק.

36.5 <u>שוקי איכרים</u>: שיווק פירות וירקות בשוקי איכריים מאפשר מכירה ישירה מהחקלאי לצרכן, ללא משווקים וללא מרווחי שיווק עבור פעילות המתווכים. מחירי הפירות וירקות בשווקים אלה לא בהכרח זולים יותר, מכיוון שהמכירה באמצעות שווקים גורמת לעלויות נוספות לחקלאים. צורת שיווק זו מתאימה במיוחד לחקלאים קטנים, חקלאים גדולים לא יצליחו למכור את כמויות הייצור שלהם בשווקים. היום רק חלק קטן מהפירות והירקות נמכרים לצרכנים באמצעות שוקי איכרים (פחות מ-1% לפי סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס). משרד החקלאות מתכנן קידום של הקמת שווקים חדשים, תוך דגש על מכירת תוצרת במחירים מוזלים. פעילות זו בהחלט צפוי ליצור ערוץ שיווק נוסף לפירות וירקות עבור חקלאים קטנים, ולהביא תועלת לצרכנים המחפשים פירות וירקות איכותיים וטריים במחירים נוחים. בנוסף, המפגש הישיר בין חקלאים וצרכנים יכול לשפר את ההבנה של קשיי הייצור החקלאים ואת המידע על העדפות הצרכנים, לתועלת שני הצדדים, אם זאת, צפוי שנתח השוק של שוקי איכרים יגדל לאחוזים בודדים בלבד של סך השיווק של פירות וירקות. זאת מכיוון שרכישת פירות וירקות בשוק איכרים גורמת עלויות נוספות לצרכנים, הן מבחינת הזמן הדרוש, והן עלויות דלק של הנסיעה לשוק.

א.2. תועלות

37. ביטול חובת הרישיון הסיטוני צפויה להפחית למשווקים במעט את הנטל הבירוקרטי הנובע מחידוש הרישיון פעם בשנה ולחסוך להם את דמי הרישוי. התועלת מסטנדרט האיכות הממשלתי מצומצמת מאוד בשלב הראשון של יישום הסטנדרט הבסיסי, מכיוון שמדובר על סטנדרט מינימום בלבד. נדרש יישום רחב של הנוהל המשופר כדי לאפשר הבחנה בין שתי רמות איכות, ועל-ידי כך לגרום לשיפור המידע על איכות התוצרת והמחירים (באמצעות דיווחי מחירים לרמת איכות מוגדרת). מידע זה יחזק את החקלאים שיוכלו להתבסס על דיווחי מחירים אמינים במו"מ ובבחינת התמורה שקיבלו, יאפשר קבלת מחירים גבוהים יותר עבור תוצרת איכותית וצפוי להקטין במעט את מרווחי השיווק. יתכן ובעקבות חובת הדיווח יצמצמו המשווקים את מרווחי השיווק כדי למנוע הטלת צעדי פיקוח נוספים. אפקט זה צפוי להיות זמני מכיוון שצו הפיקוח על פי פרק ז' מגביל את תקופת הפיקוח לשנתיים. ההשפעה של חידוש השוק הסיטוני וקידום שוקי איכרים צפויה להיות מוגבלת, כתוצאה מנתח השוק הקטן שלהם.

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

38. מכיוון שמדובר על חלופת הבסיס (ללא רגולציה של קשרי המסחר בין חקלאים למשווקים) היא לא כרוכה ביצירת נטל רגולטורי נוסף. במידה ויוחלט על פיקוח על מרווחי השיווק (מרווח מרבי) בעקבות ניתוח הנתונים הנאספים כעת על ידי המפקח על המחירים צפויות עלויות רגולטוריות כבדות מאוד, בעיקר מצד המשווקים שיצטרכו לעמוד ברגולציה זו. יתכן שקביעת מרווח שיווק מרבי יכול להפוך את השיווק של חלק

מהפירות הירקות ללא רווחי ומשווקים יחליטו להפסיק את שיווקם. בנוסף, מרווח מרבי עלול למנוע פעילויות של משווקים לשיפור האיכות (כגון מיון, קירור, הצגה מושקעת בחנות) כדי לא לחרוג ממרווח השיווק שנקבע (ראה דיון מפורט בחלופה זו בהמשך).

א.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

39. <u>השפעות כלכליות</u>:

40. יישום הנוהל המשופר בחוק הסטנדרטים יקל על הבחנה בין איכויות שונות ויאפשר לחקלאים המייצרים איכות גבוה לקבל תמורה גבוהה יותר עבור איכות זה. מהלך זה גם יועיל לפלח הצרכנים המחפשים איכות גבוה כי הוא יקל מאוד על מציאת התוצרת האיכותית ורכישה חוזרת במקרה של שביעות רצון.

41. ייתכן ששוקי האיכרים יעודדו שיווק ישיר של תוצרת חקלאית במחירים אטרקטיביים באזורים בארץ שבהם אין תחרות משמעותית בשוק הפירות והירקות.

42. <u>השפעות חברתיות</u>:

42.1. הרחבת השיווק דרך שוקי איכרים מאפשר לקונים קשר ישיר עם מגדלי התוצרת ויחזק את תדמית החקלאים בעיני הציבור.

43. <u>השפעות סביבתיות</u>:

43.1. חידוש השוק הסיטוני יצמצם את אחוזי הפחת בשוק ובהמשך השרשרת ובכך יתרום לצמצום אובדן המזון ולחיסכון בעלויות. יש לוודא שסטנדרט האיכות המינימאלית אכן רק מונע את שיווק התוצרת שאינה ראויה למאכל, ואינו גורם להגדלה משמעותית של שיעורי הפחת אצל היצרן ומהלך שרשרת השיווק.

ב. <u>חלופה 2 – רישיון עם תנאים</u>

ב.1. תיאור החלופה

44. המשך חובת הרישוי והרחבתה, על בסיס חקיקה חדשה שתחליף את חקיקת החירום, בדומה לשיטה האמריקאית (חוק ה-PACA). המשווק יהיה חייב להתנהג לפי כללי מסחר הוגן שיקבעו בחקיקה, כתנאי לקבלת הרישיון. במקרה של הפרת הכללים החקלאי יכול לפנות לגוף המפקח הבודק את התלונה. הפרת הכללים מהווה עילה לסנקציות (קנסות) ואף להשהייה או ביטול רישיון, כאשר מדובר על הפרות חוזרות ובהתאם לחומרת הפגיעה. בנוסף ניתן יהיה לפרסם את שמות החברות המפרות. בכך תושג הרתעה נוספת והדבר גם יספק לחקלאים מידע על משווקים המפרים את הכללים. עיקר הוראות הרישיון לא יהיו בתנאים לקבלת רישיון אלא בהוראות שחלות לאחר מכן.

ב.2. תועלות

45. השעיה ושלילת רישיון יכולות להוות כלי אכיפה יעיל כפי שמלמד הניסיון בארה״ב. צפוי שחלופה זו תקטין מאוד את הניצול של כוח עודף על ידי המשווקים, בתנאי שניתן להגיע לאכיפה יעילה (תהליכים קצרים מאוד, סנקציות מרתיעות). יישום החלופה ואכיפה יעילה צפויים לחזק מאוד את מעמד החקלאים. אולם, יתכן

שחלק מהחקלאים יחששו להתלונן (במיוחד החקלאים הקטנים יותר), כתוצאה מהתלות במשווק מסוים. חשש זה מכונה "fear factor" באירופה וזוהה כגורם מרכזי המשפיע מאוד על האפקטיביות של מנגנונים שונים לקידום התנהגות מסחרית הוגנת.

46. מאידך, יש לקחת בחשבון ששלילת רישיון היא צד דרמטי, גם אם מדובר על ענישה במקרה של עבירות חמורות וחוזרות בלבד. סביר שלרגולטור תהיה רתיעה מנקיטת עונש זה, במיוחד כאשר יהיה מדובר במשווק גדול. במקרה זה שלילת הרישיון לא תהווה עונש הרתעתי ולא תהיה אפקטיבית.

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

47. העלות העיקרית היא עלות האכיפה הממשלתית. בארה"ב יחידה במשרד החקלאות האמריקנית אחראית על אכיפת חקיקת ה-PACA. ליישום חקיקה דומה בישראל נדרשת הקמה של יחידת אכיפה במשרד החקלאות או במועצת הצמחים, עם סמכות להטלת קנסות והשעיה/ביטול הרישיון. בנוסף, נדרשים תקנים למפקחים שיהיו בעלי סמכות להכריע במחלוקות לגבי איכות התוצרת, או לחלופין ניתן להסמיך חברות פיקוח חיצוניות. במקרה השני לא קיימת עלות ממשלתית ישירה. למשווקים נגרמות עלויות של עמידה בכללי הרישיון למסחר הוגן (כגון חוזים בכתב, אספקת חשבונות מפורטות, עמידה במועדי תשלום קצרים יותר).

48. לפי הערכות ראשוניות, חלופה זו מצריכה תקן וחצי במטה המשרד לשם הנפקת הרישיונות וביצוע אכיפה ופיקוח. אנו מניחים ש הכרעה במחלוקות לגבי איכות התוצרת, תבוצע על ידי גורם חיצוני מוסכם על-ידי החקלאים והמשווקים, ללא עלות ממשלתית.

49. עלות של תקן אחד מוערכת בכ -215 אלף ₪ בשנה ולכן העלות הממשלתית השנתית הכוללת של חלופה זו מוערכת בכ-322 אלף ₪ בשנה.

50. בנוסף, קיימת עלות לציבור המשווקים, בשל הגשת הבקשה לרישיון וערכית חוזה התקשרות עם החקלאים. עלות זו מסתכמת לכ-305 אלף ₪ בשנה, בהנחה שכ-300 משווקים (כולל יצואנים) צריכים לחדש את הרישיון פעם ב- 5 שנים.

51. חלופה זו תכלול החלפת הארגזים הייחודים של רשתות השיווק בארגזים סטנדרטיים כדי להקטין את חסמי המעבר בין המשווקים. החלפה זו תיצור עלות חד-פעמית של החלפת ארגזים המוערכת בכ-10 מיליון ₪ (החלפה של כ-500 אלף ארגזים בעלות של כ-20 ₪ לארגז).

ב.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

52. <u>השפעות כלכליות</u>:

52.1. צמצום מרווחי השיווק, הוזלת המחירים לצרכן והגדלת התמורה לחקלאי. הגדלת הייצור של פירות וירקות.

53. <u>השפעות חברתיות</u>:

53.1. חיזוק המגזר החקלאי ומעמד החקלאים, כתוצאה מקביעה ואכיפה של כללי מסחר ברורים. שיפור אטרקטיביות הענף לדור ההמשך.

53.2. הוזלת מחירי הפירות וירקות יגדיל את הצריכה, במיוחד בשכבות החלשות יותר, וייצור תועלות בריאותיות וחיסכון בעלויות מערכת הבריאות.

54. <u>השפעות סביבתיות</u>:

54.1. לא צפויה השפעה משמעותית.

ג. <u>חלופה 3 – נורמות מחייבות להסדרת כללי מסחר</u>

ג.1. תיאור החלופה

55. קביעת נורמות מחייבות בחקיקה. בחלופה זו יוגדר סט של נורמות המחייבות את המשווקים ואת החקלאים בקשרי המסחר ביניהם. סטיית מהנורמה יכולה להוות הפרה פלילית, הפרה מנהלית (שמאפשרת הטלת קנסות) או עוולה אזרחית שמאפשרת הגשת תביעה בבית משפט. יתכן שבמסגרת התביעות האזרחיות תהיה אפשרות להגיש תביעה ייצוגית.

56. לצורך אכיפה פלילית ומנהלתית יידרשו מפקחים במשרד החקלאות, בדומה לחלופה הקודמת. המפקחים יכולים לבצע הן ביקורת שגרתית אצל מדגם של משווקים, והן ביקורת יזומה על בסיס תלונות שהתקבלו. קיימת אפשרות להגשת תלונות אנונימיות. בשונה לחלופה הקודמת, לא נדרשת בהכרח פעולה אקטיבית של החקלאים.

57. אכיפה אזרחית לא דורשת תשתית פיקוח. אולם, הסבירות להגשת תביעות על ידי חקלאים נמוכה, כתוצאה מאורך התהליך, והעלויות המשפטיות. בנוסף, חקלאי התובע את המשווק שלו צפוי לאבד את קשריו המסחריים עם אותו משווק (fear factor). יתכן ומתן אפשרות להגשת תביעות ייצוגיות לגוף שמייצג את החקלאים (כגון ארגון מגדלים) יכול לתת מענה לבעיה זו. אך גם אפשרות זו, איננה נותנת מענה להתמודדות עם בעיות יום-יומיות בהתקשרות בין חקלאים ומשווקים, ולא בטוח שהאפשרות להגשת תביעה ייצוגית יהוו איום מספיק משמעותי כדי לגרום לשינוי התנהגות מצד המשווקים.

ג.2. תועלות

58. החלופה צפויה להקטין את ניצול כוח העודף על ידי המשווקים.

59. בנוסף, אכיפה מנהלתית המספקת מנגנון מהיר ויעל לפתרון קונפליקטים עם המגדלים (למשל אי-הסכמה לגבי איכות התוצרת, הפרת תנאי הסכם) יכול להועיל גם למשווקים, לשפר את אמינות האספקה של תוצרת ולהקטין סיכונים.

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

60. כאשר מדובר על אכיפה מנהלית נדרשת הקמת יחידת אכיפה במשרד החקלאות, עם סמכויות חקירה ולהטלת קנסות. לעומת זאת, אכיפה אזרחית לא גורמת לעלויות ממשלתיות של פיקוח אך ההסתברות לשינוי משמעותי בקשרי המסחר קטנה בהרבה כאשר מתבססים עליה.

61. לפי הערכות, חלופה זו מצריכה תקן אחד לצורך ביצוע אכיפה. אנו מניחים שהכרעה במחלוקות לגבי איכות התוצרת, תבוצע על ידי גורם חיצוני מוסכם על-ידי החקלאים והמשווקים, ללא עלות ממשלתית.

62. עלות של תקן אחד מוערכת בכ -215 אלף ₪ בשנה ולכן העלות השנתית הכוללת של חלופה זו מוערכת בכ - 215 אלף ₪.

63. גם חלופה זו תכלול החלפת הארגזים הייחודים של רשתות השיווק ב ארגזים סטנדרטיים כדי להקטין את חסמי המעבר בין המשווקים, בעלות חד-פעמית של כ-10 מיליון ₪.

ג.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

64. <u>השפעות כלכליות</u>:

64.1. בדומה לחלופה הקודמת אכיפה יעילה של חלופה זו יכולה לגרום לצמצום מרווחי השיווק, הוזלת המחירים לצרכן והגדלת התמורה לחקלאי. כתוצאה מכך יגדל הייצור של פירות וירקות.

65. <u>השפעות חברתיות</u>:

65.1. בדומה לחלופה הקודמת חלופה זו יכולה לתרום לחיזוק המגזר החקלאי . חלופה זו תצליח לחזק את מעמד החקלאים הקטנים רק אם אכן תיצור הרתעה משמעותית מבני הפרת הכללים.

65.2. הוזלת מחירי הפירות וירקות יגדיל את הצריכה, במיוחד בשכבות החלשות יותר, וייצור תועלות בריאותיות וחיסכון בעלויות מערכת הבריאות.

66. <u>השפעות סביבתיות</u>:

66.1. אכיפה יעילה של חלופה זו יכולה ליצור תמריץ להרחבת ייצור הירקות והמטעים על חשבון גידולי השדה, בדומה לחלופה הקודמת.

ד. <u>חלופה 4 – הסדרה באמצעים וולונטריים</u>

ד.1. תיאור החלופה

67. ניסוח אמנה וולונטרית תוך שיתוף המקטעים השונים בשרשרת הערך של פירות וירקות טריים (חקלאים, משווקים וכו'). יצירת הסכמות רחבות על הכללים הנדרשים והקמת תאגיד ללא מטרות רווח (בדומה ליוזמות באירופה ותאגיד ה-DRC בארה"ב). משווקים יכולים להצטרף באופן וולונטרי לתאגיד, תוך התחייבות להתנהג לפי כללי האמנה, והסכמה למנגנון מוגדר של גישור/ בוררות במקרה של סכסוכים בין חקלאים ומשווקים או בין משווקים. אי-אמידה בתוצאות הגישור/ בוררות תפורסם ויכול לגרור סילוק מהתאגיד.

68. בנוסף לכללים למסחר הוגן מומלץ על ניסוח הסכם סטנדרטי בשאיפה שיהפוך לברירת מחדל אם לא קיים הסכם בכתב בין הצדדים.

ד.2. תועלות

69. צפוי שתהליך ניסוח האמנה יוביל להגדלת המודעות להתנהגות בלתי הוגנת ולפגיעה שהתנהגות זו יכולה לגרום. אולם, אמנה רק יכולה להוביל לשינוי ממשי אם נתח משמעותי של המשווקים בשוק יצטרפו עליה. לא נראה שלמשווקים יש תמריץ מספק להצטרפות מכיוון שתנאי האמנה צפויים להגביל אותם. לכן ככל הנראה

האפקטיביות של חלופה זו מצומצמת. לחלופין, יכול להיות שמשווקים יצטרפו לאמנה אך יסכימו על סט של כללים עמומים שאינם מובלים לשינוי אמיתי.

70. בנוסף, יתכן וחקלאים רבים יחששו להתלונן כאשר משווק מפר את הכללים, מתוך חשש לפגוע בקשרים המסחריים עם המשווק שעליו הם מתלוננים. כאמור, הכללים לא יהיו מחייבים וגם לא יהיה מערך אכיפה כופה. לכן, נראה שרמת האפקטיביות של חלופה זו לא תהיה גבוהה.

71. הגדרת הכללים יכולה גם להסדיר את קשרי המסחר בין המשווקים בשלבים השונים של שרשרת השיווק (למשל בין סיטונאים וקמעונאים) וכך גם לתרום למשווקים עצמם.

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

72. לא נוצר עומס רגולטורי מכיוון שמדובר על פתרון וולונטרי ללא התערבות ממשלתית ישירה.

73. יתכן ונדרשת מערבות ממשלתית בתחילת הדרך כדי להתניע את המהלך (ליווי בהקמת האמנה, מימון ראשוני) אך העלות של מעורבות זו צפויה להיות מצומצמת ומעורכת בכ-500 אלף ₪ (עלות חד-פעמית).

ד.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

74. <u>השפעות כלכליות</u>:

74.1. יתכן צמצום מסוים של מרווחי השיווק וייעול של קשרי המסחר.

75. <u>השפעות חברתיות</u>:

75.1. חיזוק מסוים של מעמד החקלאים בשיווק תוצרתם, כתוצאה מהאפשרות לבחור במשווקים שהתחייבו לכללים שבאמנה. חלופה זו תצליח לחזק את מעמד החקלאים הקטנים רק אם משווקים רבים יצטרפו לאמנה, ואם הכללים שנקבעו במסגרת האמנה מספיק ברורים ומשמעותיים.

76. <u>השפעות סביבתיות</u>:

76.1. לא צפויה השפעה משמעותית.

ה. <u>חלופה 5 – קביעת כללים מבניים</u>

ה.1. תיאור החלופה

77. אחד מגורמי הייסוד של הבעיה היא מבנה השוק בו מספר רב של חקלאים קטנים יחסית משווקים את תוצרתם למספר מועט יחסית של משווקים גדולים יחסית. לכן חלופה אפשרית היא לגרום לשינוי במבנה השוק באמצעות רגולציה.

78. ניתן לטפל בצד ההיצע (התארגנות חקלאים לשיווק משותף) או בצד הביקוש (הגבלת גודל המשווקים).

79. <u>הגבלת גודל/נתח שוק המשווקים</u>: ניתן לקבוע גודל מקסימלי של משווק, למשל 10% מסך השיווק של פירות וירקות טריים בשוק המקומי. היום נתח השוק של הסיטונאי הגדול ביותר מוערך בכ-12%, ונתח השוק של

הרשת המובילה הוא כ-15% מסך המכירות של פירות וירקות טריים לצרכן. כלל כזה יהווה התערבות משמעותית בשוק ויגביל מאוד את השחקנים הפועלים בו.

80. <u>התארגנות חקלאים לשיווק משותף</u>: קיימת אפשרות לעודד חקלאים להתארגן לשיווק משותף. ההתארגנות מחזקת את מעמד החקלאים בשיווק. משרד החקלאות תמך בשנים האחרונות בהקמה וחיזוק התארגנויות מגדלים בתקציב של סך 5 מיליון ₪. תמיכה זו תמכה בהקמת 11 התארגנויות חדשות ובחיזוק 22 התארגנויות קיימות. אולם חקלאים רבים חוששים מהצטרפות להתארגנות, ויצירת רמת התארגנות גבוה דורשת זמן ותקציבים משמעותיים. חלופה נוספת היא התארגנות כפויה לשיווק משותף, למשל ברמה של מוצר או ענף, או על ידי קביעת גודל מינימלי לגופים חקלאיים שמוכרים פירות וירקות טריים.

ה.2. תועלות

81. הגבלת הגודל של משווקים צפויה להחליש את כוח המיקוח של המשווקים הגדולים ביותר. אולם, מצד שני קיימת פגיעה בתחרות מכיוון שמשווקים גדולים לא יוכלו לגדול, גם אם הם מספקים שירותים טובים ויעילים במחירים הוגנים, ויתכן וחלק מהמגדלים שהיו רוצים למכור למשווקים אלה לא יכולים לעשות זאת. בנוסף, נתח השוק של הסיטונאי הגדול ביותר הוא 12% בלבד, לכן הגבלת נתח השוק נניח ל10% מקסימום לא צפויה לגרום לשינוי משמעותי במבנה השוק. הטלת מגבלה ברף נמוך יותר עלולה להיות בעייתית – יש קושי לקבוע שהגודל **המירבי** של מתחרה בשוק מסוים הוא 5% מן השוק.

82. יתכן והגבלת הגודל של קמעונאים גדולים בשיווק פירות וירקות טריים אפשרית על ידי הפעלת מחלקת הפירות והירקות בחלק מהסניפים על ידי גוף אחר. יתכן ומהלך כזה יכול להגביר את התחרות של הרשתות על תוצרת המגדלים.

83. עידוד או כפייה על חקלאים להתאגד יביא לריכוז ההיצע שיחזק את כוח המיקוח של החקלאים, וצפוי לאפשר הקטנת מרווחי השיווק. העידוד של משרד החקלאות איפשר הקמת מספר התארגנויות חדשות וחיזק התארגנויות קיימות. אולם, לצורך שינוי מאזן הכוחות בשיווק ירקות ופירות נדרשת רמת התארגנות משמעותית הרבה יותר.

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

84. הגבלה מבנית על גודל המשווקים הגדולים בעייתית מאוד. מדובר על התערבות כבדה בחופש העיסוק ובזכות לקניין, וזאת כאשר נתח השוק של המשווקים הגדולים נמוך יחסית לענפים ריכוזיים במשק. בנוסף, הגבלת הגודל אף עלולה לגרום לפגיעה בתחרות מכיוון שהיא עלולה למנוע ממשווקים טובים להרחיב את פעילותם. בנוסף, הטלת מגבלה מבנית על משווקים מחייבת פיקוח מתמשך על הגודל של העוסקים בתחום – מה שיחייב הטלת חובות דיווח על המשווקים, ניתוח של הנתונים ומעקב מתמיד. יש בכך כדי להטיל עלויות רבות הן על המשווקים והן על הממשלה.

85. התארגנות כפויה של חקלאים צפוי לחזק מצד אחד את כוח המיקוח שלהם, אולם מצד שני מדובר על התערבות מסיבית בהחלטות העסקיות של החקלאים. יתכן וההתארגנות תשפר את התוצאות העסקיות של חלק מהחקלאים אך תפגע בחקלאים אחרים שהצליחו ליצור מערכת יחסים הוגנת עם הקונים שלהם או שפיתחו מוצרים או ערוצי שיווק ייחודיים. קיימת גם סכנה שהתארגנות הכפויה תהפוך לגוף לא יעיל, ללא אפשרות של חקלאים לפרוש. עידוד התארגנות וולונטרית של חקלאים מחייב השקעת תקציבים לא מבוטלים כדי לתמוך בחקלאים ולייצר עבורם תמריץ משמעותי להתאגד.

86. באופן כללי, חלופות אלו כרוכות בנטל רגולטורי ניכר ובעלות משמעותית עבור המדינה. שתי החלופות מצריכות פיקוח ממשלתי הדוק על גודל המשווקים הגדולים/ ביצוע התארגנויות של החקלאים.

87. הטלת מגבלה מבנית על גודלם של משווקים כרוכה בעלויות נרחבות שלא ניתן לעריך[17] ובמסגרת הניתוח נמצא שעקב הפגיעה הקשה בחופש העיסוק ובזכות לקניין, אין צורך לבחון לעומק חלופה זו.

88. גם התארגנות כפויה של חקלאים נמצאה כחלופה לא ישימה מטעמים דומים לכך היא נשללה מבלי לבצע עבורה כימות מדוקדק של העלויות.

89. עידוד חקלאים להתאחד מחייב תקציב תמיכות שנתי של כ-10 מיליון ₪ בשנה, למשך תקופה של לפחות 5 שנים וכן מעקב של איש מקצוע (אשר לא מצריך תקן תוספתי, כדי ניתן לבצע זאת במסגרת מצבת כוח האדם הקיימת במשרד כיום).

ה.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

90. <u>השפעות כלכליות</u>:

90.1. הגבלת גודל של משווקים צפוי לפגוע ביעילות ולהגדיל את עלות השיווק.

90.2. התארגנות כפויה של חקלאים עלול ליצור גופי שיווק חקלאים לא יעילים.

91. <u>השפעות חברתיות</u>:

91.1. מדובר על התערבות מסיבית לחופש העיסוק וביכולת של חקלאים ומשווקים לקבל החלטות עסקיות עצמאיות.

92. <u>השפעות סביבתיות</u>:

92.1. חוסר יעילות בשיווק עלול להגדיל את אובדן המזון בשלבים השונים של שרשרת השיווק.

ו. <u>חלופה 6 – פיקוח על מרווחי השיווק</u>

ו.1. תיאור החלופה

93. קביעת מרווח השיווק המקסימלי לפירות וירקות, הן ברמה הסיטונית, והן ברמה הקמעונית, בגובה ה"מרווח התחרותי" שהיה נוצר בשוק עם תחרות משוכללת.

ו.2. תועלות

94. בהנחה שלרגולטור מידע באיכות ובפירוט גבוה מאוד על עלויות השיווק של המשווקים השונים יתכן שאפשר לצמצם את מרווחי השיווק במידת מה.

[17] לצורך קבלת אינדיקציה ראשונית לעלות חלופה זו הנחנו שמרווח השיווק של הסיטונאים הגדולים ושל היצואנים יגדל ב-0.5 נקודות האחוז – סך עלות לציבור של כ-46 מיליון ₪ בשנה. לסכום זה מתווסף עלות של כ-130 אלף ₪ לאספקת הנתונים הנדרשים לממשלה. הערכה ראשונית של העלות הממשלתית לפיקוח עומדת על כ-163 אלף ₪ (בעיקר בדיקת רו"ח).

95. אולם, הפיקוח על מרווחי השיווק למספר רב של פירות וירקות באיכויות שונות ומחירים שונים, ותנודות מחירים גדולות לאורך זמן, מורכב מאוד. עלויות השיווק שונות ממוצר למוצר, בהתאם לאיכות התוצרת, חיי המדף שלו ומחזור המכירות, לכן נדרש לקבוע מרווחים שונים לפירות וירקות השונים. גם קיים שוני בין עלויות השיווק בין השחקנים השונים בשוק (סוגי סיטונאים וקמעונאים, סניפים שונים של אותו רשת, בהתאם למיקום ולרמת השירות). יתרה על כך, עלויות השיווק משתנות לאורך זמן, כתוצאה משינוים באיכות התוצרת, במחירי התשומות ובעקבות שינויים טכנולוגיים.

96. הניסיון בפיקוח על מחירי מוצרים מלמד שקביעת מחיר היא מלאכה מורכבת מאוד אשר רגישה לעיוותים במידע.

97. דרישות המידע לצורך ה"מרווח הנכון" גבוהות מאוד. קיים מידע א-סימטרי בין המשווקים ובין הרגולטור שעלול להוביל לקביעת מרווחים מקסימליים שמעל המרווחים התחרותיים. במקרה זה, יתכן והמרווח המקסימלי שנקבע לא יקטין את מרווחי השיווק הקיימים. קיים אף חשש שהמרווח המקסימלי יספק לגיטימיזציה לפער מסוים ויקטין את תחרות המשווקים – במקרה זה פערי התיווך אף עלולים לגדול ולהחמיר את הבעיה.

98. מצד שני, אם מרווח השיווק נקבע נמוך מידי הוא צפוי לפגוע בתחרות. יתכן והמשווקים יחליטו להפסיק את השיווק של פירות וירקות מסוימים כדי להימנע מהפסדים.[18] יתכן גם שמשווקים המתמחים בתוצרת איכותית ומשקיעות לצורך כך עלויות נוספות בטיפול בתוצרת יעלצו להקטין את עלויות השיווק שלהם וכך תרד רמת האיכות של התוצרת המשווקת על ידם, דבר שפוגע במגוון התוצרת המוצעת למכירה, בחקלאים שלא יצליחו לגבות פרמיה על תוצרת איכותית, וברווחת פלח הצרכנים המעוניינים לרכוש תוצרת איכותית יותר.

99. פיקוח על סל מצומצם של פירות וירקות בסיסיים צפוי להגדיל את מרווחי השיווק לפירות וירקות לא מפוקחים. זאת מכיוון שהמשווקים ירצו לפצות את עצמם על ההפסד במוצרים המפוקחים.

100. לסיכום: קיימת אפשרות מסוימת לצמצום מרווחי השיווק אך ההסתברות לכך נמוך יחסית, לאור דרישות המידע הגבוהות, והשוני בעלויות השיווק בין הפירות והירקות השונים ובין משווקים. מצד שני קיימת הסתברות גבוהה לנזק כתוצאה מקביעת מרווחי שיווק גבוהים או נמוכים מידי. חלופה זו אינה מתמודדת עם הבעיה (פער כוח ופרקטיקות בעייתיות מצד המשווקים), אלא מתמקדת בתוצר של בעיה זו: פערי שיווק גבוהים.

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

101. הנטל הרגולטורי בחלופה זו כבד מאוד:

102. דרישות המידע מן המשווקים (לסוגיהן) צפויות להגיע לכ -11 מיליוני ₪ בשנה. בנוסף, העבודה המקיפה תחייב גיוס של 2 תקנים למשרד בעלות שנתית של כ-430 אלף ש"ח וכן הסתייעות ברואי חשבון בעלות של כ-200 אלף ₪ בשנה.

[18] בצרפת קיימת חקיקה שמגדירה מנגנון להפחתת מרווח השיווק בתקופות של משבר בשוק (Margin moderation ageement). קמעונאים אינם חייבים להצטרף להסכם להפחתת פער התיווך הקמעוני בתקופות של משבר, אולם במקרה זה הם חייבים לשלם מס נוסף על הרכוש המסחרי שלהם. ההסכם גרם במקרים מסוימים לכך שקמעונאים הפסיקו למכור פרי או ירק מסוים בעקבות הפחתת מרווח השיווק.

103. לכן העלות השנתית הכוללת של חלופה זו מוערכת בכ -12 מיליון ₪.

ו.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

104. <u>השפעות כלכליות</u>:

104.1. התועלת ממהלך של פיקוח על מרווחי השיווק מוטלת בספק, בגלל מורכבות הפיקוח על מוצרים מגוונים ברמות איכות שונות, ושונות רבה במחירים. הפיקוח עלול לפגוע באיכות ובמגוון של הפירות והירקות המסופקות.

105. <u>השפעות חברתיות</u>:

105.1. התערבות גדולה במערכת השוק המנוגד לליברליזציה של שווקים.

106. <u>השפעות סביבתיות</u>:

106.1. יתכן והניסיון לצמצם עלויות שיווק בכל מחיר יגדיל את הפחת.

ז. <u>בחירת שיטה רגולטורית</u>

ז.1. השוואת תועלות ועלויות של השיטות השונות

107. הטבלה בהמשך מסכמת באופן איכותני את השינויים הצפויים בחלופות השונות. חלופה 2 (רישיון עם תנאים) וחלופה 3 (נורמת מחייבות יחד עם אכיפה מנהלתית) צפויות לספק את התועלת הגדולה ביותר לחקלאים ולצרכנים, כתוצאה מצמצום מרווחי השיווק והגדלת המחיר לחקלאי במקביל להקטנת המחיר לצרכן. בשתי החלופות נדרש פיקוח ממשלתי (אכיפה אזרחית בלבד בחלופה 3 ככל הנראה לא תהייה אפקטיבית מספיק). לחלופה 3 יתרון על חלופה 2, הן כי היא יכולה לספק פתרון לחשש החקלאים להתלונן (באמצעות מתן אפשרות להגשת תלונות ללא חשיפת שם החקלאי), והן כי יתכן ושלילת רישיון משווק יכול ליצור קושי ואף להיות לא יעיל (המשווק יכול לחזור לשוק תחת שם אחר). ההסתברות לשינוי משמעותי באמצעות הסדרה באמצעים וולונטריים (חלופה 4) נמוכה מאוד, מכיוון שאין תמריץ למשווקים לקדם הסדרה מסוג זה. חלופות 5 (קביעת כללים מבניים) ו-6 (פיקוח על מרווחי השיווק) אינן מומלצות, בגלל הקושי ביישומן, ההתערבות המסיבית בחופש העיסוק והנעשה בשוק, וספקות בתועלת שלהן.

השוואה איכותנית של החלופות

מקרא: שיפור: + הרעה: - ללא שינוי: =

חלופה		תועלות לחקלאים ולצרכנים	תועלת למשווקים	נטל רגולטורי על הציבור	עלויות ממשלתיות	הסתברות לשינוי
1. ללא שינוי רגולטורי		+		+	=	+
2. רישיון עם תנאים		+ + +		-	- -	+ +
3. נורמות מחייבות להסדרת כללי מסחר		+ + +		+	- -	+ +
4. הסדרה באמצעים וולונטריים		+ +	+	+	=	+
5. קביעת כללים מבניים	קביעת נתח שוק מקסימלי	+		- - -	-	
	התארגנות כפויה	+ +	-	=	-	
6. פיקוח על מרווחי השיווק		+		- -	- - -	

108. כימות עקרוני של התועלת והעלויות של החלופות לשיטות רגולטורית מוצג בטבלה הבאה. כימות העלויות ופירוט ההנחות שבבסיס החישוב מוצגים בקובץ האקסל המצורף לדו"ח.

השוואה כמותית של חלופות שיטה (מיליוני ₪ בשנה) - אומדן

חלופה	ירידה של מרווח השיווק בנקודות %	תועלת מטיפול בבעיה (תועלת במלש"ח)	פירוט להשפעה	הסתברות	עלות לציבור	עלות ממשלתית	פירוט עלות	יתרה
1. ללא שינוי רגולטורי	0.5%	46	הקטנת מרווח השיווק ל-22.5%	בינונית	-	-		46
2. רישיון עם תנאים	5.0%	458	הקטנת מרווח השיווק ל-18%	בינונית, בגלל החשש של חקלאים קטנים להתלונן, וכתוצאה מיכולת אכיפה מוגבלת	-10.3*	-0.32	תקן וחצי, עלות רישוי, החלפה חד-פעמית של ארגזים	447
3. נורמות מחייבות להסדרת כללי מסחר	5.0%	458	הקטנת מרווח השיווק ל-18% (אכיפה מנהלתית)	גבוהה כאשר מדובר על אכיפה מנהלתית, נמוכה באכיפה אזרחית בלבד	-10.0*	-0.22	תקן אחד, החלפה חד-פעמית של ארגזים	447
4. הסדרה באמצעים וולונטריים	1.0%	92	הקטנת מרווח השיווק ל-22%	נמוכה	-	-0.50	עלות חד פעימית להתנעת הפרויקט	91
5. קביעת כללים מבניים	1.5%	137	הקטנת מרווח השיווק ל-22%	נמוכה	-45.9	-0.16	הגדלת מרווח השיווק ב-0.5% כתוצאה מחוסר יעילות	91
6. פיקוח על מרווחי השיווק	3.0%	275	הקטנת מרווח השיווק ל-20%	נמוכה, קיימת הסתברות גבוהה לנזק	-11.3	-0.63	עלות דיווח, רו"ח, תקנים	263

* עלות חד-פעמית של החלפת ארגזים: 10 מיליון ש"ח

2.7. השיטה הרגולטורית הנבחרת

109. השיטה הרגולטורית המומלצת על בסיס הניתוח המוצג בדוח זה – נורמות מחייבות להסדרת כללי מסחר, עם אכיפה פלילית, מנהלית ואזרחית. מומלץ לשקול שילוב חלופה זו עם הסדרה באמצעים וולונטריים. נורמות מחייבות מתאימות לקביעת כללים ברורים ופשוטים לבדיקה. יתכן מאוד שהשלמת נורמות מחייבות

עם אמנה וולונטרית בה משווקים וחקלאים מסכימים על כללי התנהגות נוספים תתרום בצורה יעילה ביותר לפתרון הבעיה.

זוהי טיוטה חלקית של דוח בחינת השפעות רגולציה (RIA), הכוללת את פרק הגדרת הבעיה ובחינת שיטות לטיפול בה. התהליך טרם הושלם.

בשלב זה הטיוטה מפורסמת כדי לקיים שיח עליה ולקבל הערות מגורמים ממשלתיים משיקים, מבעלי עניין ומן הציבור הרחב. עורכי הדוח ישמחו לקבל הערות לכתובת הדוא"ל: yaelk@moag.gov.il, עד ליום 19.9.2017. לאחר איסוף המידע וסיום שלב שיח הביניים, ההערות יוטמעו, תבחר שיטה רגולטורית ויחל גיבוש של התוכן המפורט של הפתרון לבעיה.

חלק ג – ניתוח חלופות לתוכן הרגולציה (יושלם אחרי השלמת תהליך השיח על הטיוטה החלקית)

נספח א' – מתודולוגיה להכנת הדוח

א. מתודולוגיה

1. במסגרת התכנית להפחתת הנטל הרגולטורי שנערכה בשנת 2015, נבחן הצורך ברישוי הסיטונאים לשיווק פירות וירקות. נמצא כי אין צורך במשטר הרישיונות המיושן, אשר מקורו בחקיקת חירום. הדוח המסכם התפרסם באתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר ביולי 2016.[19]
2. בהמשך לבחינת הרישוי במסגרת התכנית להפחתת הנטל הרגולטורי הוחלט לצאת למהלך מעמיק של בחינת סוגיית פערי הכוח בשיווק פירות וירקות טריים והצורך באסדרת קשרי המסחר בין חקלאים לסיטונאים ולקמעונאים.
3. הבחינה כללה סקירת ספרות של בעיית פערי כוח בשיווק מזון בחו"ל ופתרונות מוצאים, בחינת שרשרת השיווק של פירות וירקות בארץ, שיח עם בעלי עניין וארגון סדנה בינלאומית עם מומחים מהאיחוד האירופי (ראה פירוט בהמשך בסעיף ג').
4. הכנת הדוח חולקה ל-2 שלבים: ניתוח הבעיה והצורך ברגולציה ובחינת חלופות למנגנון האסדרה. בחינה זו מפורטת בדוח זה. אחרי פרסום דוח הביניים להערות ציבור וקיום מפגש של בעלי עניין יוחלט על החלופה לאסדרה.
5. בהמשך יושלם תהליך בחינת הרגולציה תוך שיתוף בעלי עניין ויוגדר התוכן המדויק של האסדרה הנדרשת.

ב. מקורות וחומרים

6. נתוני משרד החקלאות ופיתוח הכפר למספר הסיטונאים המורשים ב-2015.
7. נתוני השירותים להגנת הצומח לריכוזיות ביצוא.
8. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס): מספר החקלאים על פי סקר כוח אדם לשנת 2015 (מועסקים בענף החקלאות, ייעור ודיג (סיווג 2011) בני 15 ומעלה לפי מעמד בעבודה).
9. למ"ס: ערך הייצור החקלאי לפי מוצרים ויעדים.
10. למ"ס: סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2015 ושנים קודמות: לוח 38 – ההוצאה למזון (ללא ארוחות מחוץ לבית), לפי סוג חנות.
11. למ"ס: סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2015: לוח 2 - הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית.
12. טאסק (2017): זירת מסחר וירטואלית במקטע הסיטונאי – פירות וירקות – סקירה השוואתית ובחינת היתכנות כלכלית (דוח שהוכן עבור משרד החקלאות ופיתוח הכפר – החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה).
13. דוחות כספיים שנתיים של רשתות שיווק באתר הבורסה (מאיה).
14. EU INCEPTION IMPACT ASSESSMENT Initiative to improve the Food Supply Chain, 25.7.2017

[19] משרד החקלאות ופיתוח הכפר (יולי 2016). התכנית להפחתת הנטל הרגולטורי – דוח מסכם רישוי סיטונאים לשיווק פירות וירקות.

15. הסקירה הבינלאומית מתבססת על פרסומים של האיחוד האירופי, משרד החקלאות האמריקני, ומידע בדוחות, מאמרים ואתרי אינטרנט, פירוט מקורות המידע נמצא בהערות השוליים בסקירה הבינלאומית בנספח ב'.

ג. שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם קבוצות מהציבור

16. תהליך השיח הותנע ב-2015 באמצעות פרסום נייר רקע וקול קורא שהזמין בעלי עניין להגיש התייחסויותיהם לחלופות לרישוי סיטונאים בשיווק פירות וירקות טריים.[20] לקול הקורא הגיבו גורמים העוסקים בשיווק סיטוני, חקלאים ונציגי התאגדויות חקלאיות שונות.

17. בנוסף, נערכו שני שימועים ציבוריים בתחילת שנת 2016 שעסקו בצורך ברישוי סיטונאים לשיווק פירות וירקות, ובהן נדונו כשלי השוק בענף הנדון והצורך בהסדרה רגולטורית.

18. רוב בעלי העניין סברו שהדרישה הנוכחית לרישיון לא תורמת לקידום היעילות בשוק או להבטחת אינטרס ציבורי. מבחינתם מדובר בהכבדה בירוקרטית שלא מועילה להם ולא מקדמת תכלית ציבורית.

19. עיקרי טענות בעלי העניין הגיעו מחקלאים שטענו כי קיימים כשלי שוק רבים, במסגרתם המשווקים הסיטונאים מנצלים כוח עודף כלפי החקלאים ופוגעים בהם. בעלי העניין התייחסו למגוון תופעות בעייתיות. המרכזיות שבהן מוצגות בחלק א' של הדוח.

20. בספטמבר 2016 נערך סמינר בנושא אסדרה של קשרי מסחר בין חקלאים לסיטונאים ולקמעונאים בשיווק פירות וירקות טריים, בשיתוף האיחוד האירופי, במסגרת תכנית האיחוד האירופי: ENPARD - European Neighborhood Programme for Agriculture and Rural Development. בסמינר השתתפו מומחים מהאיחוד האירופי למבנה והסרת שרשרת הערך של המסחר בפירות וירקות. ביום הראשון של הסמינר התקיים יום עיון פתוח לקהל הרחב בו הוצגו המומחים מאיחוד האירופי פתרונות שונים לקידום נושא הגינות המסחר. ביום השני התקיים דיון מקצועי יחד עם המומחים מהאיחוד האירופי. בדיון השתתפו נציגי חקלאים, סיטונאים וקמעונאים, בנוסף לצוות המקצועי של משרד החקלאות ונציגים ממשרדי ממשלה אחרים ומרשות ההגבלים העסקיים. סיכום הסמינר ומצגות המומחים זמינים באינטרנט.[21]

---

[20] נייר הרקע והקול הקורא זמינים באתר האינטרנט של המשרד:
http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2015/documents/PUBL%20wholsaler%20regulation%20112015.pdf

[21] אסדרה של קשרי המסחר בשיווק פירות וירקות טריים - סמינר ENPARD, 2016. לסיכום הסמינר והמצגות ראה:
http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Pages/enpard_sep2016.aspx

נספח ב' – סקירה בינלאומית משווה

א. ארה"ב – חקיקה להבטחת הגינות המסחר

1. המסחר בפירות וירקות בארה"ב מוסדר על ידי חקיקה מיוחדת: PACA (Perishable Agricultural Commodity Act).[22] **מטרת החוק**: הבטחת הגינות המסחר בשיווק תוצרת חקלאית מתכלה (פירות וירקות). כתוצאה מתכונותיה המיוחדות של תוצרת חקלאית טרייה (חיי מדף קצרים, הטרוגניות באיכות) נדרשה התייחסות מיוחדת ואפשרות לפתור קונפליקטים במהירות.

2. ה-PACA קובע כללים למסחר הוגן. סיטונאים וקמעונאים חייבים לקבל על פי חוק זה רישיון, כמו גם חקלאים המשווקים גם תוצרת של חקלאים אחרים. על פי הכללים דרוש חוזה בכתב עם החקלאים לפי מתכונת מסוימת.

3. **להלן דוגמאות להתנהגות בלתי הוגנת שאסורה על-פי חוק ה-PACA** (Sec.2 - Unfair Conduct):

3.1. איסור על הצגה לא מדויקת או מטעה של כמות התוצרת: התנהגות בלתי הוגנת של סוחר מהווה עבירה על החוק.[23] כהתנהגות בלתי הוגנת נחשבת התנהגות מפלה או בלתי סבירה או מוליכה שולל, בפעולות של שקילה או ספירה או קביעה בצורה כלשהי של הכמות של משלוח של מוצר חקלאי מתכלה, בין אם המשלוח נקנה, נמכר, נשלח או מטופל.

3.2. איסור דחיית משלוח / אי-אספקה: סוחר אינו רשאי לדחות (לסרב לקבל) או לא לספק משלוח, בהתאם לתנאים שנקבעו בחוזה המסחרי, ללא סיבה סבירה.

3.3. חובה להוכיח סיבה לפחת בעסקאות קונסיגנציה: סוחר שקיבל תוצרת חקלאית מתכלה "בקונסיגנציה" כדי למוכרה תמורת עמלה אינו רשאי להיפטר מהתוצרת, להשמידה או להשליכה לאשפה ללא סיבה סבירה ומוכחת.

3.4. חובת דיווח מדויק ומלא (חשוב במיוחד בעסקאות קונסיגנציה): בלתי חוקי מצד סוחר למסור **הצהרה כוזבת** או **מטעה** בקשר לעסקה של קבלת פירות וירקות למכירה. בנוסף, אסור לסוחר לסרב למסור **דיווח מלא, נכון ומדויק** על הפעולות שביצע בתוצרת.

3.5. הימנעות **מתשלום מלוא התמורה** מיד עם סיום המכירה תחשב כעבירה על החוק. מכירה בקונסיגנציה מחייבת הסכם בכתב לפני תחילת המשלוח הראשון שכולל את הזכויות והחובות של שני הצדדים. בנוסף, המשווק חייב בדיווח מלא ומדויק של כל כמות ומחיר מכירה שקיבל, והעלויות שנוכו מכל אחת מהעסקאות. קיימים כללים לגבי תדירות הדיווח הנדרש ותקופת התשלום. מועדי התשלום הם 10 ימים אחרי קבלת התוצרת במקרה של קנייה. במקרה של קונסיגנציה 10 ימים אחרי סיום המכירה או 20 יום אחרי קבלת התוצרת – המוקדם מבין השניים[24]).

---

[22] מידע על ה-PACA נמצא באתר של ה- Agricultural Marketing Service במשרד החקלאות האמריקני. חוק ה-PACA נמצא ב- 7 U.S.C. §499 et seq.. בנוסף קיימות תקנות הקשורות ל-PACA.

[23] "סוחרים" החייבים ברישיון PACA הם סיטונאים של פירות וירקות, קמעונאים הרוכשים פירות וירקות ביותר מ-230 אלף דולר בשנה וחקלאים המוכרים בנוסף לפירות וירקות שלהם גם פירות וירקות של חקלאים אחרים.

[24] ניתן לסכם על מועדי תשלום אחרים (עד מקסימום 30 יום מקבלת התוצרת), במידה וזה נעשה בכתב לפני ביצוע העסקה, ונרשם על כל החשבוניות ((Meuers law fim. Frequently Asked Questions (PACA).

3.6. שימוש בתיוג מזויף, ו/או הצגה של תוצרת בצורה לא מדויקת לגבי דרגת הסטנדרט שלה, גודלה ואיכותה, כמותה, משקלה, ארץ או מחוז הגידול שלה ושם היצרן, אינם חוקיים.

4. ה**אכיפה** של חוק ה-PACA נמצאת באחריות משרד החקלאות האמריקני. לפקחים של משרד החקלאות סמכות לפסוק קנסות כספיים והשעית ושלילת הרישיון הסיטוני משמשות ככלי ענישה. עבירות על כללי מסחר הוגן גוררות בשלב ראשון אזהרה, עבירות חוזרות יכולות להוביל להשעיה של הרישיון הסיטוני ואף לשלילה. בנוסף, שמות הסוחרים שעברו על חוק ה-PACA מתפרסמים בציבור.

5. יישום ה-PACA ממומן כמעט לחלוטין על בסיס של דמי רישוי. מגדלים או סוחרים שרוצים להגיש תלונה למשרד החקלאות במסגרת חוק ה-PACA נדרשים לשלם 100 דולר. PACA בודק את התלונה וברוב המקרים הצדדים מגיעים להסדר בלתי פורמלי בתיווך המחלקה שאחראית על אכיפת החוק. אם נדרשת החלטה פורמלית המתלונן צריך לשלם עוד 500 דולר, הוא מקבל החזר של הוצאה זו אם התלונה שלו נמצא כמוצדקת.[25]

6. מחלקת ה-PACA במשרד החקלאות האמריקאי טיפלה ב-3 השנים האחרונות בכ-1,500 תביעות בשנה.[26] סיבות לתלונות כוללות תשלום שאינו בהתאם למחיר ולתנאים המוסכמים, סירוב למסור דיווח מלא בעסקאות קונסיגנציה, סירוב לקבל את התוצרת ללא סיבה מספקת, זריקת או השמדת תוצרת ללא סיבה מספקת וכדומה.

7. בעקבות הסכם הסחר NAFTA נוסדה בשנת 2000 אמנת מסחר וולונטרית למסחר פירות וירקות בין קנדה, ארה״ב ומקסיקו המתבססת על עקרונות ה-PACA (DRC – Fruit & Vegetable Dispute Resolution Corporation)[27]. ה-DRC מאורגן כתאגיד ללא מטרות רווח. סוחרים של פירות וירקות במדינות ה-NAFTA יכולים להתקבל לחברות ב-DRC. כתנאי לקבלה ל-DRC החברים מתחייבים על אמידה בכללי מסחר הדומים לכללי ה-PACA, ועל קבלת כללים לפתרון קונפליקטים לפי תהליך סדור של מספר שלבים הכוללים התייעצות, גישור, ובוררות. הסנקציות במקרה של הפרות ואי-תשלום: השהיית וביטול חברות ב-DRC, פרסום רחב של החברות המפרות, אכיפה של תשלומים שנקבעו בבוררות על ידי בתי משפט. ה-DRC ניסח חוזה מכר סטנדרטי (עמוד אחד) המפנה לכללי המסחר והגדרות של ה-DRC ההופכות לחלק מהחוזה. הצדדים לעסקה יכולים לסכם תנאים השונים לכללי ה-DRC בחוזה, בצורה מפורשת ובכתב (למשל תקופת תשלומים יותר ארוכה). הצדדים לעסקה חופשיים להגדיר את איכות התוצרת לפי כל סטנדרט איכות מקובל. ה-DRC אינו מבצע ביקורת איכות אלה מסתמך על דוחות פיקוח של גופים ממשלתיים או פרטיים העומדים בכללים לפיקוח של ה-DRC. ה-DRC ממונן על ידי דמי חבר ותשלום במקרה של הגשת תלונה. ה-DRC

---

[25] ראה:
USDA (2011). PACA Fact Finder, USDA (without year). PACA – A valuable tool for growers, Meuers law fim. Frequently Asked Questions (PACA)

[26] USDA – AMS (27.7.2015). USDA restricts PACA violators in California, Illinois, and New York from operating the produce industry.

[27] Gomez, Rizwan and Ricketts (2012). Origins, Creation, and Evolution of the Fruit & Vegetable Dispute Resolution Corporation. Prepared for the Agricultural Marketing Service, United States Department of Agriculture,
Smith, T. (2002). Food Fight: An Appraisal of the Fruit and Vegetable Dispute Resolution Corporation, Minn. J. Global Trade.
Website: The Fruit and Vegetable Dispute Resolution Corporation (DRC), accessed April 2017.

הוקם בתהליך שנמשך מספר שנים שכלל קבוצות עבודה שונים ודיונים בין נציגי בעלי עניין, תוך תמיכה כספית וטכנית של הממשלות. תהליך זה אפשר ליצור קונצנזוס רחב בין הגורמים השונים במסחר פירות וירקות ולהגיע לכללים ומבנה ארגוני שמאפשר פתרון יעיל ומהיר של קונפליקטים. הוא משרט בעיקר את ענף הפירות והירקות בקנדה, ויצואני פירות וירקות מארה״ב לקנדה (בתוך ארה״ב המסחר מוסדר באמצעות חוק ה-PACA). מספר החברים ב-DRC במקסיקו בינתיים מצומצם, כתוצאה מתשתית חסר של ביקורת איכות ותרבות עסקים המעדיף קשרים בלתי פורמאליים.

ב. האיחוד האירופי – התמקדות בהסדרה וולונטרית

ב.1. כללי

8. באיחוד האירופי לא קיים רישיון מיוחד לסיטונאים, ולא קיימת חקיקה מקבילה לחוק ה-PACA בארה״ב.[28] מדינות באיחוד ונציבות האיחוד עוסקים בשנים האחרונות בנושא של הגינות המסחר בענף המזון, בדרך כלל ללא התייחסות מיוחדת לפירות וירקות טריים. לא קיימת רגולציה ברמת האיחוד האירופי העוסקת בנושא הגינות המסחר. נציבות האיחוד ממליצה על מציאת פתרונות ברמת המדינה ומעודדת חברות בתחום המזון להצטרף ליוזמות וולונטריות המקדמות מסחר הוגן. מספר מדינות באיחוד אימצו כלים שונים לטיפול בנושא הגינות המסחר בתחום המזון, חלקן באמצעות רגולציה, וחלקן על בסיס יוזמות וולונטריות.[29]

9. האיחוד האירופי הקים ב-2010 ועדה המורכבת מנציגי האיחוד, שרי חקלאות ונציגים של ארגוני יצרנים ומסחר כדי לשפר את תפקוד שרשרת הערך בשיווק תוצרת חקלאית ומזון (High Level Group for a Better Functioning Food Supply Chain). הוועדה הוקמה בעקבות דאגות ששרשרת הערך אינה מתפקדת בצורה ראויה, והמחירים גבוהים מדי לצרכן ונמוכים מדי לחקלאים. דאגות אלה התעוררו בעקבות תנודות המחירים הגדולות של תוצרת חקלאית בשנים 2007 - 2010, שגרמו תחילה לעליית מחירי המזון לצרכן. כאשר מחירי הסחורות החקלאיות ירדו שוב, המחירים ברמת הצרכן החלו לרדת רק בשלב מאוחר יותר ולא בהתאם לירידה שנצפתה במחירי הסחורות.[30]

10. הוועדה הגישה דו״ח התקדמות ב-2012, ובעקבותיו החליטה נציבות האיחוד האירופי להעריך את פעילות הוועדה לשנתיים נוספות[31].

ב.2. יוזמה וולונטרית כלל-אירופית להגינות המסחר – ה-Supply Chain Initiative

11. היוזמה העיקרית לשיפור קשרי המסחר וקידום עקרונות להתנהגות הוגנת בעקבות פעילות הוועדה היא ה-Supply Chain Initiative. יוזמה זו מבוססת על סט של עקרונות למסחר הוגן (Principles of Good Practice, ראה תיבת טקסט בהמשך) ועל הצטרפות וולונטרית של יצרנים, סיטונאים וקמעונאים של מזון לאמנה, לפיה הם מתחייבים לפעול על פי העקרונות ולקבל על עצמם אמצעים שונים לפיתרון של מחלוקות.

---

[28] מידע מה-Freshfel (הארגון למסחר בפירות וירקות באיחוד האירופי), מייל מה-4.3.2015.

[29] European Commission (15.7.2014). Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain, COM(2014) 472 final.

[30] European Commission (28.10.2009). A better functioning food supply chain in Europe. Communication.

[31] European Commission (2014). High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain. Report 2014.

קיימת קבוצת ניהול המורכבת מנציגים של הארגונים שיסדו את ה-Supply Chain Initiative. קבוצת הניהול אחראית על הבדיקה של תלונות על הפרת הכללים. הסקנציות על אי-אמידה בכללים כוללות השעיה וביטול החברות ביוזמה.

ב.3. עקרונות מסחר הוגן המעוגנים ב-Supply Chain Initiative:[32]

12. שלושה עקרונות כלליים קובעים שהצדדים להסכם מסחרי (B2B) צריכים (א) לקחת בחשבון את טובת הצרכן, (ב) לכבד את הזכות של הצד השני לאסטרטגיה עסקית עצמאית, כולל החלטה בלתי תלויה אם להתקשר בהסכם, (ג) להתנהג באופן אחראי, מקצועי ובתום לב (התנהגות הוגנת). לצידם נקבעו הוראות פרטניות:

12.1. <u>הסכמים בכתב</u>: הסכמים צריכים להיות בכתב, אלא אם הדבר בלתי מעשי או כאשר הסכמים בעל פה מקובלים על כל הצדדים ונוחים. הם צריכים להיות ברורים ושקופים, ולכסות כמה שיותר פרטים רלוונטיים, לרבות זכויות ונהלים לסיום ההסכם.

12.2. <u>וודאות</u>: לא יהיה שינוי חד-צדדי לתנאי חוזה אלא אם אפשרות זו ונסיבותיה הוסכמו מראש. החוזה צריך להגדיר את התהליך לדיון בשינויים הנדרשים לחוזה לצורך יישומו, או בעקבות נסיבות בלתי צפויות.

12.3. <u>עמידה בהסכמים</u>: יש לעמוד בתנאי ההסכם.

12.4. <u>מידע</u>: החלפת מידע תעשה תוך הקפדה על כללי חוק ההגבלים העסקיים וחוקים נוספים. הצדדים יקפידו על העברת מידע מדויק ובלתי מטעה.

12.5. <u>שמירת סודיות</u>: יש לכבד את הסודיות של מידע שהועבר במסגרת הקשר המסחרי.

12.6. <u>אחריות לסיכון</u>: כל הצדדים המתקשרים בשרשרת האספקה צריכים לשאת בסיכון בהתאם לפעילות העסקית שלהם.

12.7. <u>בקשה מוצדקת</u>: צד להסכם לא ישתמש באיומים כדי להשיג יתרון בלתי מוצדק או כדי להעביר עלות בלתי מוצדקת.

13. המסמך שמציג את עקרונות אלה כולל בנוסף דוגמאות להתנהגות בלתי הוגנת.[33] למשל: הטלת תשלומים בדיעבד, אי-העברת מידע חיוני, דרישה להשתתף בקד"מ, העברת סיכון בלתי מוצדק לצד השני - כגון התחייבות לתשלום עמלה גם אם המוצר לא נמכר.

14. יוזמה זו חדשה ועדיין לא ברורה יכולתה לשפר את קשרי המסחר ולמנוע התנהגויות בלתי הוגנות וניצול של מעמד דומיננטי. ארגון החקלאים האירופי COPA-COGECA[34] לא הצטרף ליוזמה, למרות תמיכתו בעקרונות למסחר הוגן מכיוון שהארגון סבור שיוזמה וולונטרית אינה מספיקה ויש להשלים את פעילותה

---

[32] Vertical relationships in the Food Supply Chain:Principles of Good Practice, 29.11.2011.

[33] ר':
http://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/b2b_principles_of_good_practice_in_the_food_supply_chain.pdf

[34] ארגון גג אירופי של ארגונים חקלאיים (COPA = **C**ommittee **o**f **P**rofessional **A**gricultural Organisations) וקואופרטיבים חקלאיים (COGECA = General Confederation of Agricultural Cooperatives).

באמצעות כלים רגולטוריים. הארגון טוען שהיוזמה לא מאפשרת הגשת תלונות בצורה אנונימית, ללא חשש מסנקציות של קוני התוצרת, ודורש בנוסף הקמה של גוף ציבורי עם סמכויות חקירה וענישה.[35] גם בעלי עניין נוספים, בעיקר חקלאים וספקים בהיקף קטן עד בינוני, סבורים שמנגנון וולונטרי אינו יעיל, בגלל "גורם הפחד" (fear factor) שמונע מהצד החלש יותר להגיש תלונה, והעדר סמכויות חקירה וענישה.[36] קושי נוסף הוא שנדרשת מסה קריטית של חברות שמצטרפות ליוזמה כדי שתהיה לה השפעה.

ב.4. כלים לקידום הגינות המסחר במדינות שונות באיחוד האירופי

15. ה- Supply Chain Initiative היא יוזמה כלל אירופית. בנוסף קיימות יוזמות וולונטריות דומות בחלק ממדינות האיחוד האירופי. בחלק מהמדינות גם קיימת רגולציה בנושא קשרי מסחר בשיווק תוצרת חקלאית ומזון, מדינות אחרות בוחנות רגולציה בנושא, חלקן אחרי ניסיונות לא מוצלחים עם יוזמות וולונטריות. מדינות אשר להן רגולציה ספציפית בנושא הגינות המסחר מאופיינות במגוון גישות: כללים פרטניים לקשרי מסחר בין חברות עסקיות, הרחבה של חוקים להגבלים עסקיים או הרחבת דירקטיבת האיחוד האירופי בנושא התנהגות בלתי הוגנת של חברות מסחריות מול צרכנים גם לקשרי מסחר בין חברות.[37]

16. יוזמות וולונטריות קיימות למשל בהולנד (יש קוד התנהגות – Code of Conduct – בנושא קשרי מסחר בענף המזון משנת 2013), סלובניה (מ-2011) ופורטוגל (מ-2011). באוסטרליה ונורווגיה מתקיימים דיונים על יצירת קוד התנהגות להגינות במסחר. בפולין נסחה ב-2010 ועדה בין-משרדית לשיפור תפקוד שרשרת הערך של המזון קוד התנהגות אך חברות המסחר לא אמצו אותו.[38]

17. מספר מדינות באיחוד האירופי הקימו **גופי אכיפה בלתי תלויים** על בסיס רגולציות, ומדינות נוספות בוחנות אפשרות זו. לגופים אלה יש בדרך כלל סמכות לבצע חקירות, והם שומרים על סודיות המתלונן.

18. בספרד נוסח קוד התנהגותי בתחום המזון (Code of good commercial practices) על בסיס "חוק לשיפור תפקוד שרשרת אספקת המזון" שנכנס לתוקף בינואר 2014.[39] ההצטרפות לקוד היא על בסיס וולונטרי כאשר החברות המצטרפות חייבות להירשם במרשם הקוד המנוהל על ידי משרד החקלאות הספרדי. חברות שמצטרפות מתחייבות להתנהג לפי הקוד ולהשתמש בתהליך לפתרון סכסוכים הנקבע בקוד. מטרת הקוד היא לקדם הליכים למסחר הוגן ולספק מנגנון לפיתרון סיכסוכים. החוק גם מקדם את השימוש בחוזים כתובים ואוסר על התנהגויות בלתי הוגנות כמו שינוי חד צדדי של חוזה ותשלומים מסוימים לקמעונאים.

19. בבריטניה חוקק ב-2013 חוק המסדיר את קשרי המסחר של 10 הרשתות הקמעוניות הגדולות בתחום המזון עם הספקים שלהן באמצעות קוד התנהגות והקמת גוף פיקוח ממשלתי (UK Groceries Code Adjudicator). הגוף ממומן על ידי היטלים של הרשתות.[40] החוק חוקק בדיעבד: תחילה הוקם קוד וולונטרי,

---

[35] Copa-Cogeca calls for EU legislation to stamp out unfair and abusive practices in the food chain, Agripress, 27.9.2015
[36] European Commission (15.7.2014). Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain, COM(2014) 472 final.
[37] European Commission (15.7.2014). Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain, COM(2014) 472 final.
[38] OECD (4.5.2015). Food Price Formation, Working Party on Agricultural Policies and Markets (Draft for Declassification).
[39] Law 12/2013, of 2 August, Measures to improve the functioning of the food supply chain, BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO No. 185.
[40] UK Groceries Code Adjudicator. Guidance - Groceries Supply Code of Practice, published 4.8.2009.

בעקבות חקירה של רשות ההגבלים העסקיים ב-2008 שמצאה שיש עדויות לכך שקמעונאים מנצלים את כוח הקניה שלהם לרעת הספקים שלהם, אולם הקמעונאים לא התקדמו להקמת "נציב לתלונות הספקים".

20. לאחרונה פרסם צוות של מומחים שמונה על ידי האיחוד האירופי את המלצותו בנושא שיפור תוצאות השווקים וחיזוק מעמד החקלאים בשרשרת האספקה.[41] הצוות המליץ על שילוב בין יוזמות וולונטריות וחקיקת מסגרת ברמת האיחוד האירופי הקובעת כללים בסיסיים למניית התנהגות בלתי הוגנת, ומנגנון לאכיפה (כולל אפשרות להגיש תלונות אנונימיות, גוף עם סמכות לביצוע חקירות והטלת קנסות). בנוסף המליץ הצוות על ניסוח חוזי מסגרת להתקשרות בין חקלאים ומשווקים ועל כך שיש לחייב שימוש בחוזה בכתב אם החקלאי מבקש זאת. קיימים חילוקי דעות בין מדינות האיחוד האירופי לגבי אימוץ המלצות אלה אך נראה שהכלים הוולונטריים לא הביאו לפתרון של בעיית פערי הכוח באירופה.

[41] Report of the Agricultural Markets Task Force (Nov. 2016). Improving Market Outcomes – Enhancing the Position of Farmers in the Supply Chain.