



# דוח בחינת רגולציה חדשה (RIA)

**פערי כוח בשיווק פירות וירקות  
טריים**

**ינואר 2019**

עורכים: ד"ר יעל קחל, מנהלת תחום בכירה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה;

אורי צוק-בר, סמנכ"ל בכיר למחקר, כלכלה ואסטרטגיה

## תקציר מנהלים

תוצרת חקלאית מיוצרת על-ידי המגדל ומשווקת עד לצרכן על-ידי משווקים. למשווקים כוח מיקוח גדול משל החקלאים, דבר המאפשר להם להקטין את התמורה לחקלאי ולנצל את כוח המיקוח בדרכים נוספות. הסיבות המרכזיות לפערי הכוח הן מבנה השוק (מעט משווקים גדולים, והרבה חקלאים קטנים), התוצרת החקלאית מתכלה במהירות וחוסר הומוגניות של התוצרת החקלאית.

מהניתוח עולה שבחלק מן המקרים הניצול של פערי הכוח מתבטא בין היתר בהשמטת פרטים מהותיים מן החוזה בין הצדדים, יצירת חסמי מעבר של חקלאי בין משווקים, איחור בתשלום ובמסירת מידע, וביצוע הפחתות תמורה חד-צדדיות על-ידי המשווקים. כאשר פרקטיקות אלו מבוצעות הן עלולות לפגוע בחקלאים, לגרום לייקור המחיר של התוצרת עבור הצרכן ולהפחתת המחיר המשולם לחקלאי.

על מנת להתמודד עם בעיות אלו נבחנו שש חלופות שיטה: (1) ללא שינוי; (2) רישיון עם תנאים; (3) נורמות מחייבות; (4) הסדרה באמצעים וולונטריים; (5) כללים לשינוי מבנה השוק; (6) פיקוח מחירים על שיעור הרווחיות של המשווקים.

ניתוח החלופות העלה שהחלופה העדיפה היא נורמות מחייבות, אך בניסיון לצמצם את המעורבות בשוק הוחלט בשלב ראשון לעשות שימוש באמנה וולונטרית שתכלול כללי מסחר. השפעת האמנה תימדד באמצעות סקר שהמשרד יערוך בקרב חקלאים. ככל שהניסיון ילמד שהכללים תורמים לפתרון הבעיה אך שהאמנה לא משיגה את מטרתה – המשרד יפעל לקביעת רגולציה שתכיל כללים מחייבים.

לאחר מכן נבחן התוכן המפורט של הכללים (בין אם וולונטריים ובין אם מחייבים). הכללים עוסקים בהיבטים הבאים: (1) עיגון פרטים מהותיים בחוזה בכתב בין הצדדים; (2) כללים לגבי מסירת מידע; (3) הגדרת לוחות זמנים לתשלום ולפעולות נוספות; (4) הסרת חסמי מעבר; (5) יצירת מנגנון לפתרון מחלוקת לגבי איכות התוצרת ומחלוקות נוספות.

הכללים הוולונטריים (האמנה) תקבע שחובה על הצדדים לכלול בחוזה ביניהם את התמורה הסופית שתשולם לחקלאי, את מועדי התשלום, מהו סטנדרט האיכות של התוצרת ובאיזה מועד תבחן איכות התוצרת. ככל שהחוזה לא יכיל פרטים אלו – הם יושלמו לפי ברירת מחדל שתקבע באמנה. האמנה גם מורה על מסירת מידע לגבי חוסר יכולת לספק או לקלוט את התוצרת ועל שינוי של המחיר לפי המנגנון שנקבע בחוזה. מועדי התשלום יהיו עד 30 יום ממועד מסירת התוצרת. בנוסף יוקם מנגנון בורות מקצועית, לבירור מהיר של מחלוקות לגבי איכות התוצרת. האמנה גם תכלול איסור לסרב לקבל תוצרת חקלאית בשל מאפייני הארגז בו היא הגיעה.

אם ימצא שהאמנה לא אפקטיבית, הוראות אלו יעוגנו בחקיקה (בשינויים המחייבים) ויתווספו אליהן הוראות נוספות דוגמת זכות להגיש תובענה ייצוגית.

זוהי טיוטה דוח גיבוש רגולציה חדשה (בשיטת רגולציה חכמה - RIA).

טיוטת הדוח המלא מפורסמת כדי לקבל הערות מגורמים ממשלתיים משיקים, מבעלי עניין ומן הציבור הרחב. עורכי הדוח ישמחו לקבל הערות לכתובת הדוא"ל: [regulation@moag.gov.il](mailto:regulation@moag.gov.il), עד ליום 10.2.2019. לאחר בחינת ההערות יפורסם דוח סופי.

## תוכן עניינים

2	תקציר מנהלים
4	חלק א – ניתוח הבעיה
5	מבנה השוק
8	פערי כוח בין המשווקים לחקלאים
12	ניתוח גורמי היסוד לפערי הכוח
17	חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית
30	חלק ג – השיטה הרגולטורית הנבחרת ואסטרטגיית ההתערבות
34	חלק ד – ניתוח חלופות לתוכן הרגולציה
45	נספח א' – מתודולוגיה להכנת הדוח
51	נספח ב' – סקירה בינלאומית משווה
58	נספח ג' – נוסח מוצע לאמנה לשיווק ומכירה של פירות וירקות טריים

## רקע כללי

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

שיטת "רגולציה חכמה" (RIA) מוודאת שהרגולציה הממשלתית תשיג את מטרתה באופן הטוב ביותר, תוך יצירת כמה שפחות עלויות על הממשלה ועל הציבור. בנוסף השיטה מסייעת למקבלי ההחלטות לצפות את השפעות הרגולציה ולמנוע השלכות לא רצויות.

שיטה זו מסייעת לממשלה לנתח את הבעיה איתה מתמודדים ולהשוואות בין חלופות שונות.

## חלק א – ניתוח הבעיה

### א. רקע

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 ומרלוגיים (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 הבאים: עמידה בהוראות רישוי עסקים 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 סיטוני. החל מ-2016, משרד החקלאות לא חידש את הרישיונות הסיטונאים, בעקבות החלטה לבחון את הצורך ברישוי (הדבר מעיד על כך שהרישיון הישן, במתכונתו עד אז, לא היה נחוץ).
3. ב-2015 היו בישראל כ-160 סיטונאים מורשים לשיווק תוצרת חקלאית, 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.<sup>1</sup> זהו 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. הבחינה המעמיקה של הנושא מהווה המשך של יוזמות חקיקה שעלו מן הכנסת בשנים האחרונות.
6. יוער כי 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. אלא שמנגנון זה לא נועד ואינו יכול לטפל בסוגיה שעל הפרק. 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.

<sup>1</sup> ראו:

[https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research\\_economy\\_strategy/regulatory\\_policy/Documents/netel\\_rishuy\\_sitonay.pdf](https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/regulatory_policy/Documents/netel_rishuy_sitonay.pdf)

## ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

### מבנה השוק

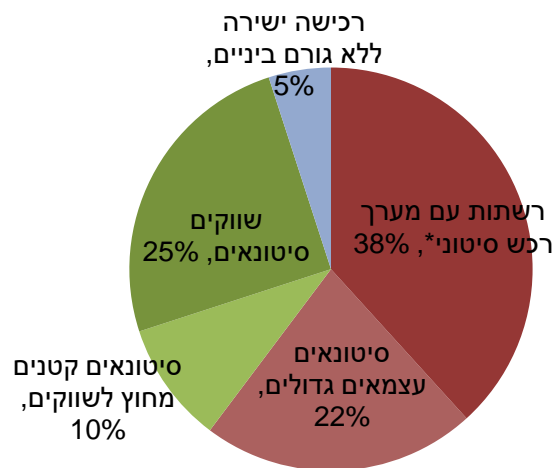
8. שיווק של פירות וירקות טריים יכול להתבצע במספר מתכונות, בהתאם לשוק הרלוונטי ולהעדפות הצדדים. תוצרת המיועדת לייצוא נמכרת על-ידי היצואנים, בעוד שתוצרת המיועדת לשיווק מקומי נרכשת על-ידי סיטונאים, קמעונאים או על-ידי הצרכן הסופי. חלק ניכר מן העסקאות בתוצרת טרייה מבוצעות במתכונת של מכר מותנה – "קונסיגציה"<sup>2</sup>. 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" בדוח זה 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-3.5 מיליון טון בשנה, ערך התפוקה הוא כ-13 מיליארד ₪. כ-2 מיליון טון פירות וירקות מיועדים לשיווק טרי בשוק המקומי וכ-800 אלף טון ליצוא (למ"ס, נתוני 2015-17). חלק מהחקלאים מחזיקים מערכי שיווק או חברים באגודות שיתופיות המשווקות את תוצרתם.
10. המקטע הסיטוני כולל כ-150 סיטונאים כאשר לפי הערכות 10 הסיטונאים הגדולים מהווים כ-50% ממקטע זה. הסיטונאי הגדול ביותר מחזיק בנתח שוק של כ-10%<sup>3</sup>. הסיטונאים רוכשים את התוצרת מהחקלאים, מתברות שיווק בבעלות של חקלאים או ממתווכים שהמאגדים חקלאים רבים (אותם מתווכים מנהלים עבור החקלאים את המו"מ מול הסיטונאים או מול המרלוג"ים 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). מעל 20% נוספים נרכשים על ידי כ-4 סיטונאים גדולים וכ-35% מהתוצרת נרכשת על-ידי מספר רב של סיטונאים קטנים (רובם נמצאים באחד משוקי הסיטוניים). כ-5% נמכר באופן ישיר על-ידי החקלאי (לצרכן הסופי, לשוק המוסדי או לחנויות), ללא גורם ביניים.

<sup>2</sup> "מכר מותנה" (בלועזית: קונסיגנציה, 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 בידי 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'.

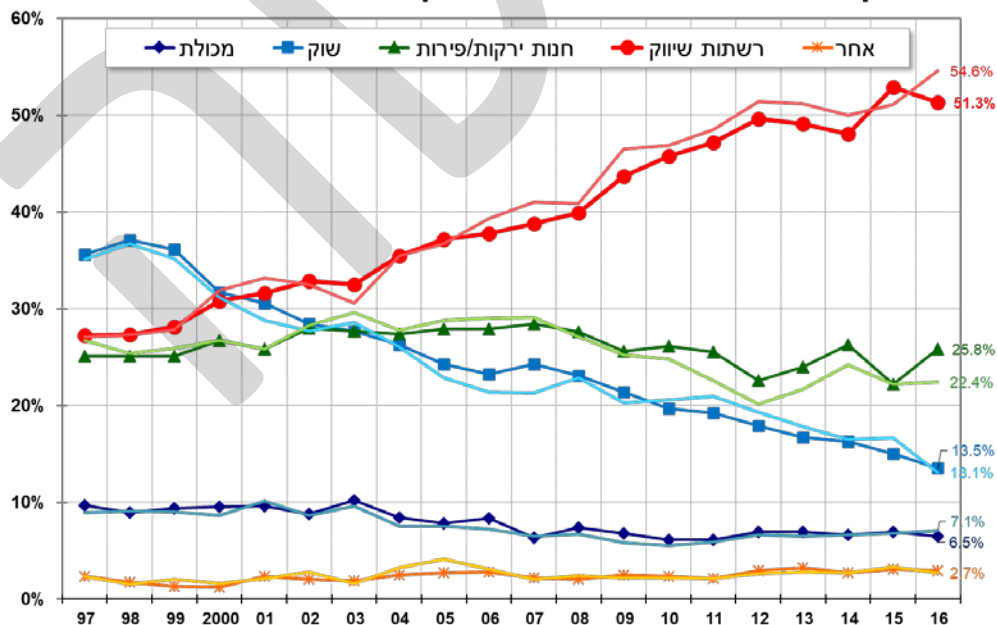
<sup>3</sup> מספר הסיטונאים מבוסס על הסיטונאים הרשומים במשרד החקלאות ב-2015 (לא כולל מ.א.ת.ח.). האומדן לנתח השוק של הסיטונאים הגדולים (כולל מרלוג"ים של רשתות שיווק) מבוסס על כמויות השיווק שדווחו למשרד החקלאות במסגרת פיקוח המחירים על פירות וירקות לפי פרק ז' (חובת דיווח) ועל נתוני למ"ס לסך שיווק פירות וירקות בשוק המקומי בהפחתת פחת.

### אומדן לנתחי שוק במקטע הסיטוני<sup>4</sup>



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% מכלל הצריכה. 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

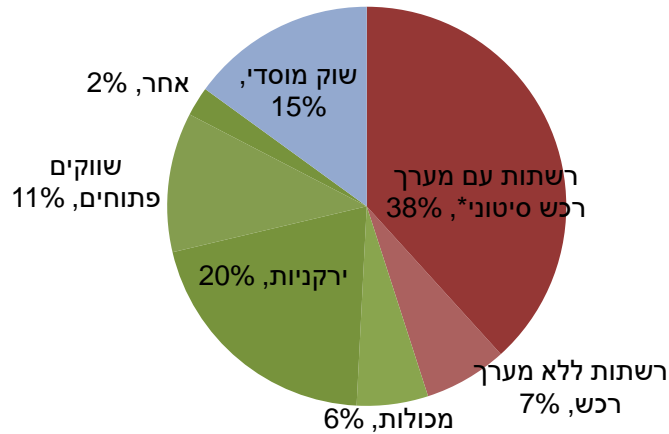


\* הקווים העבים מציגים את הנתונים עבור רכישת ירקות טריים, הקווים הדקים עבור פירות טריים מקור הנתונים: למ"ס – סקר הוצאות משקי בית

<sup>4</sup> מבוסס על אומדנים על בסיס חלוקת הרכישה הקמעונית לפי סקר הוצאות משקי בית לשנת 2016 (למ"ס), דיווח נתונים למשרד החקלאות לדוח רווחיות בשיווק פירות וירקות 2016, ונתוני שיווק של מועצת הצמחים. רשתות עם מערך רכש סיטוני כוללות גם רשתות עם סיטונאי ייעודי.

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

#### אומדן לנתחי שוק במכירה לצרכן הסופי<sup>5</sup>



מקורות הנתונים: אומדן על בסיס סקר הוצאות משקי בית למ"ס לשנת 2016, והנחה של גודל שוק מוסדי של 15%.

13. **הוצאות משקי הבית לפירות וירקות טריים** מגיעות בממוצע ל-341 ש"ח בחודש למשק בית.<sup>6</sup> פירות וירקות טריים מהווים 2.2% מסך הוצאות משקי הבית ו-13.4% מההוצאה על מזון.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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 הדרים. 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)<sup>9</sup> ואת מדד הריכוזיות HHI.<sup>10</sup> בכמעט כל הענפים 3

<sup>5</sup> האומדנים לנתחי השוק במקטע הקמעוני חושבו על בסיס נתוני סקר הוצאות משקי בית לשנת 2016 (למ"ס), והנחה שגודל שוק מוסדי מהווה 15%. אומדן לחלוקה בין רשתות עם/ללא מערך רכש סיטוני על בסיס דיווח נתונים לדוח רווחיות בשיווק פירות וירקות 2016. רשתות עם מערך רכש סיטוני כוללות גם רשתות עם סיטונאי ייעודי.

<sup>6</sup> נכון לשנת 2015, כולל תפוחי אדמה (למ"ס, סקר הוצאות משקי הבית).

<sup>7</sup> ההוצאה למזון כוללת ארוחות מחוץ לבית.

<sup>8</sup> על בסיס נתוני השירותים הגנת הצומח.

<sup>9</sup> Concentration Ratio : CR

<sup>10</sup> Herfindal Hirschman Index : 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.

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.

#### ריכוזיות בענפי היצוא העיקריים - 2016<sup>11</sup>

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

#### 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.** העיסוק בפערי הכוח בשיווק פירות וירקות טריים כולל בתוכו סוגיה פרטנית, שזכתה לסיקור תקשורתי רב: מרווחי השיווק (אשר לעיתים מכונים בטעות "פערי התיוך"). "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 הקמעונאי קונה מן הסיטונאי) ולמרווח השיווק הסיטוני (ההפרש בין המחיר הסיטוני ובין המחיר לחקלאי). מרווח השיווק מתגמל את הסיטונאים והקמעונאים על עבודתם והוא מורכב מעלויות השיווק כגון הובלה, אחסון, בדיקת איכות ועוד 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**

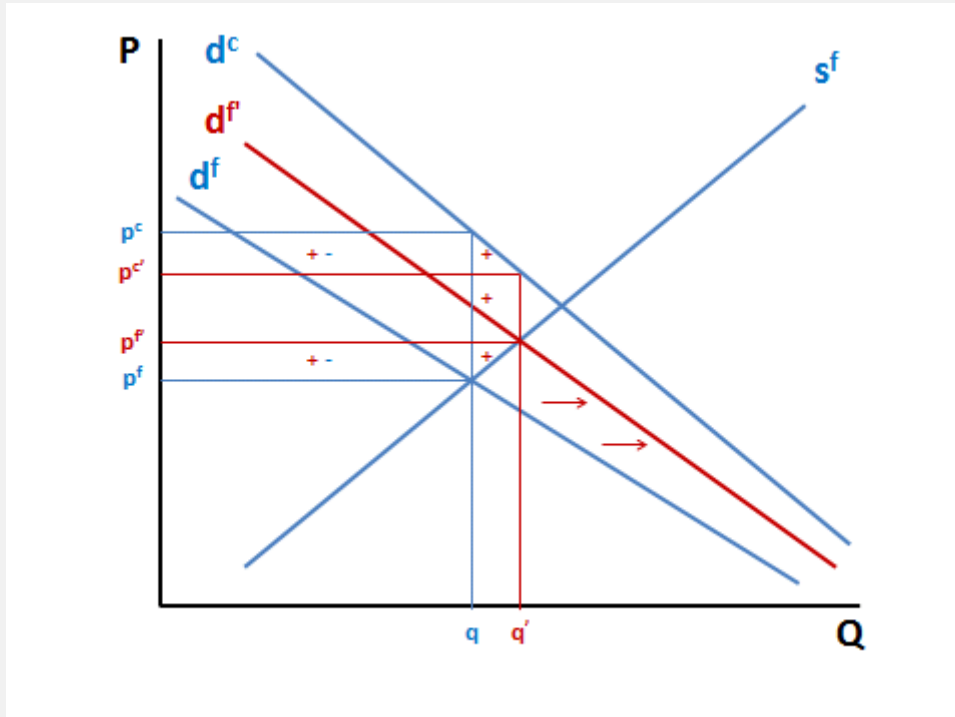
התרשים בהמשך מדגים את ההשפעה של צמצום מרווח השיווק על שיווי המשקל בשוק הפירות והירקות הטריים. ההפרש בין עקומת הביקוש של הצרכנים ( $d^c$ ) ועקומת הביקוש הנגזרת ( $d^f$ ) שמראה את הביקוש של המשווקים לתוצרת של החקלאים מבטא את עלויות השיווק ורווחי המשווקים (מרווח השיווק). כמות הייצור ( $q$ ) נקבעת על ידי 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-

<sup>11</sup> על בסיס נתוני השירותים להגנת הצומח ולביקורת, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.



$f^i$  קועקומת 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 חברתית. המרובע בין 2 המשולשים מהווה הכנסה נוספת למשווקים כתוצאה מהגדלת הכמות המשווקת שמקזזת חלקית את אובדן ההכנסה מצמצום מרווח השיווק.



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- $p^f$ ) הם היבואנים והצרכנים בחו"ל ולא צרכנים בישראל. מבחינת החקלאי ההשפעה של צמצום מרווח השיווק דומה למה שתואר למעלה.

#### נתונים כלכליים המצביעים על פגיעה בחקלאים ובצרכנים.

18. הבדלים בין מרווחי השיווק הסיטוניים אצל המשווקים הגדולים (המרלוגים) של רשתות השיווק והסיטונאים הגדולים) לבין המשווקים הבינוניים והקטנים (הסיטונאים בשווקים הסיטוניים) מצביעים על ניצול פערי כוח. לפי אומדנים, עמלות הסיטונאים הגדולים והנחות המרלוגים מגיעים לכ-23% עד 27% מהמחיר הסיטוני, לעומת כ-17% בשוק הסיטוני.<sup>12</sup>
19. בדיקה של הרווחיות בשרשרת שיווק ירקות ופירות טריים לשנים 2015 ו-2016 מצא ששיעור הרווח הגולמי והתפעולי ברשתות הקמעוניות נמוך יחסית בירקות, וגבוה יחסית בפירות, בהשוואה לכלל הפעילות. בדיקה זו

<sup>12</sup> על בסיס עבודה שבוצעה ע"י חברת תאסק עבור משרד החקלאות בשנת 2017. גם על פי הדוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ירקות ופירות טריים בשנת 2016 (2018) עמלת השיווק של הסיטונאים הגדולים גבוה באופן משמעותי בהשוואה לעמלה שגובים הסיטונאים הקטנים (22-23% בהשוואה ל-10-15%). עיקרי הממצאים של הדוח מוצגים בסעיף הבא.

בוצע על ידי רוי"ח עבור ועדת המחירים המשותפת למשרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר, בהמשך החלטה לחייב את העוסקים בשיווק פירות וירקות לדווח למפקח על המחירים במשרד החקלאות נתונים לצורך בדיקת רווחיות, לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים.<sup>13</sup> ב-2016, הרווח התפעולי לירקות ברשתות הקמעוניות היה שלילי (-2.4%) והרווח התפעולי לפירות הגיע ל-11.4%. הרווח התפעולי הממוצע לירקות ופירות הסתכם ל-3.6%, בהשוואה ל-2.3% לכלל הפעילות של הרשתות. ב-2015, הרווח התפעולי לשיווק קמעוני של ירקות ופירות אף היה שלילי (-1%). אומנם, ברשתות השיווק המפעילות מרלוי"ג ורוכשות ירקות ופירות באופן ישיר מהמגדלים הרווחיות הייתה גבוהה באופן משמעותי (4% ב-2015 ו-7% ב-2016 לירקות ופירות, הרווח התפעולי לפירות בלבד אף הגיע ל-14% ו-12%). קיימת שונות ניכרת ברווחיות בין הרשתות השונות שנובעת בין היתר מהשימוש של ירקות כ-"לוס לידר" (loss leader) בחלק מרשתות, במטרה למשוך קונים לרשת.

20. בנוסף, הבדיקה מצאה שבמקטע הסיטונאי עמלות השיווק והרווחיות גבוהות באופן משמעותי אצל הסיטונאים הגדולים, בהשוואה לסיטונאים הקטנים והבינוניים הפועלים בשווקים הסיטונאיים. עמלת השיווק בשוק הסיטונאי נעה על פי הדוח בין 10% ל-15% והרווח התפעולי בשנים 2015-2016 של הסיטונאים בשוק היה בשיעור של 1.7% עד 5% ממחזור המכירות. לעומת זאת, לגופים הסיטונאים הגדולים היה רווח תפעולי ממוצע ממכירת ירקות ופירות בשיעור של 6% ו-4% מהמחזור בשנים 2015 ו-2016 כאשר עמלת השיווק (ההפרש בין מחיר המכירה ומחיר הרכישה, חלקי מחיר המכירה) הגיעה ל-22-23%.

21. לסיכום - הנתונים בדוח בחינת הרווחיות מראים שהרווחיות של הרשתות המפעילות מרלוי"ג ורוכשות ירקות ופירות באופן ישיר מהמגדלים גבוהה יחסית לקמעונאים ללא מרלוי"ג, ושהרווחיות של הסיטונאים הגדולים גבוהה יחסית לסיטונאים הקטנים-בינוניים בשוק הסיטונאי. על בסיס תוצאות הבדיקה לא נמצאה רווחיות חריגה בפירות וירקות וועדת המחירים החליטה להמשיך את בדיקת מרווחי השיווק לשנה נוספת, בהתאם לתחולת צו המחירים לפירות וירקות שמחייב את הסיטונאים והקמעונאים הגדולים בדיווח מחירים ועלויות בהמשך שלוש שנים.<sup>14</sup>

22. גם דוחות כספיים ציבוריים של רשתות קמעונאיות ושל סיטונאים מצביעים על רווחיות גבוהה יחסית בחלק מהחברות. הרווח הגולמי משיווק פירות וירקות של הסיטונאים הגדולים ביותר הגיע בשנים 2016 ו-2017 לכ-23%; הרווח התפעולי (רווח מפעולות רגילות) עמד ב-2016 על כ-6% והרווח הנקי (אחרי מס) על כ-5%. ב-2017 הרווחיות ירדה לכ-3.9%; הרווח התפעולי לכ-2.8%, וללא שינוי משמעותי ברווח הגולמי.<sup>15</sup> לפי דוחות השנתיים לשנים 2016 ו-2017, בחלק מרשתות השיווק הרווח הגולמי במחלקת הפירות והירקות דומה לרווח הגולמי הכללי, בחלקן הרווח הגולמי במחלקת הפירות והירקות גבוה בהשוואה למחלקות אחרות.<sup>16</sup>

23. התנדודתיות 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 הסיטונאית, נאספים מחירים ב-3 סקרי מחירים

<sup>13</sup> הדוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ירקות ופירות טריים בשנת 2016 (2018), הדוח הוכן עבור ועדת המחירים המשותפת למשרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר על ידי אברמזון יורם ושות', רואי חשבון).

<sup>14</sup> ועדת המחירים המשותפת של משרד האוצר ומשרד החקלאות, סיכום דיונים בנוגע למרווח שיווק פירות וירקות, 18.11.2018.

<sup>15</sup> עפ"י דוח שנתי 2017 של נטו אחזקות.

<sup>16</sup> בדוחות שנתיים לפני 2016 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 הכנסות 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.

(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.

#### דוגמאות לפרקטיקות של ניהול יחסי כוחות לא שווים

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

24.1. **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.

24.2. **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.

24.3. **פערי מידע בין המשווק לבין החקלאי.** בשלב ההתחשבות 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 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.

24.4. **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.

24.5. **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).

24.6. **חסמי מעבר.** חסמי מעבר מונעים או מקשים על החקלאים לעבור בין משווק למשווק. חסם לדוגמה הוא ארגזים ייחודיים המשמשים את רשתות השיווק או את הסיטונאים הגדולים. המשווקים מספקים את הארגזים לחקלאים (למעשה, הם מכתיבים להם את החובה להשתמש רק בארגזים של אותו משווק).

כיוון שחלק מהרשות משתמשת בארזים ייחודיים, אם משווק מסרב לקבל את התוצרת מן החקלאי – מסובך ויקר עבור החקלאי להעביר את הסחורה למשווק אחר, מאחר שהדבר יהיה כרוך בפריקת כל התוצרת, החזרתה למשק והעברה שלה לארגזים של משווק אחר. הדרישה למסור את התוצרת למשווק בארגז הייחודי שלו, מייקרת את עלות המעבר של חקלאי בין משווק למשווק. לכן כאשר משווק מסרב לקבל סחורה של חקלאי (גם אם אין ממש מאחורי הסירוב – למשל התוצרת באיכות גבוהה), החקלאי יעדיף שלא למכור את התוצרת למשווק אחר אלא יאלץ למכור אותה לאותו משווק, תמורת תנאים פחות טובים. קרי, הארגזים הייחודיים מהווים חסם מעבר בהתקיים שני תנאים: התוצרת נפסלה על-ידי המשווק והארגז של המשווק שונה מן הארגז של משווקים אלטרנטיביים אחרים.

מבדיקה שנערכה נמצא שיש שונות בשני מאפיינים: מידות ומבנה, וצבע הארגז. השונות בצבע הארגז אינה שונות פונקציונאלית אלא נועדה לסמן לאיזה משווק הארגז שייך. אין מניעה לוגיסטית ממשית לקלוט ארגזים בצבע שונה. לעומת זאת, לשונות במידות ובמבנה הארגז יש משמעות לוגיסטית נרחבת. אצל חלק מן המשווקים המערך הלוגיסטי מבוסס על קליטת ארגזים במבנה ובמידות מוגדרים. ככל שהמערך הלוגיסטי מתוחכם ומודרני יותר – כך האוטומציה שלו מחייבת שימוש בארגזים מסוג מסויים. נראה שאצל המשווקים הגדולים יש שימוש בארגזים משני סוגים: ארגזים בגדלים של 55 ס"מ אורך וכ- 36 ס"מ רוחב שנמצאים בשימוש אצל מספר משווקים גדולים; וארגזים מתקפלים בגדלים של 60 ס"מ אורך ו-40 ס"מ רוחב, שנמצאים בשימוש על-ידי שופרסל.

#### 24.7. 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 ("מחירוניים").

#### ניתוח גורמי היסוד לפערי הכוח

25. ניתוח הבעיה ושיח עם חקלאים ומשווקים העלו שקיימים שלושה גורמי יסוד לבעיה: **מבנה השוק, סחורה מתכלה וסחורה לא הומוגנית**. גם סקירה בין לאומית של הנושא העלתה שגורמים אלו קיימים בשיווק פירות וירקות טריים ויוצרים בעיות דומות בעולם (ראו בהמשך). השילוב של שלושת גורמי היסוד יוצר את הבעיה והופך אותה למשמעותית.



26. נעמוד על המאפיינים של כל אחד מגורמי היסוד :

26.1. **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. נראה שהתארגנויות חקלאיות לשיווק משותף (בעיקר בקיבוצים) סובלות פחות מניצול פערי הכוח, מאשר שיש להם יותר כוח מיקוח. עם זאת, בשיח בעלי העניין גם חקלאים והתארגנויות גדולות יחסית בבעלות של מגדלים על בעיות הצביעו על קיומן של פרקטיקות בעייתיות.

26.2. **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.

26.3. **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

27. 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 גישות שונות להתמודדות עם הבעיה: האיחוד האירופי קידם עד לאחרונה 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).

28. עד לאחרונה הגישה המקובלת בנציבות האיחוד האירופי הייתה קידום של כללים וולונטריים כגון אמנות. באיחוד האירופי לא קיים רישיון מיוחד לסיטונאים ואין תקנה 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 המליצה על מציאת פתרונות ברמת המדינה ועודדה פירמות בתחום המזון להצטרף ליוזמות וולונטריות המקדמות מסחר הוגן. ב-2016 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. בעקבות המלצות הצוות החליט האיחוד האירופי לבחון רגולציה לטיפול בפרקטיות מסחר בלתי הוגנות ופרסם ב-2017 כשלב ראשון בתהליך זה מסמך ראשוני להערות הציבור.<sup>17</sup> בעקבות תוצאות תהליך שיתוף ציבור הוחלט באיחוד האירופי על קידום דירקטיבה שתקבע פרקטיקות מסחר הוגנות. הצעה לדירקטיבה התפרסמה באפריל 2018, בליווי מסמך מפורט לבחינת רגולציה.<sup>18</sup> מטרת הדירקטיבה היא לעגן כללים אחידים למסחר הוגן ואכיפתם, תוך מתן חופש פעולה לאופן עיגון הכללים בחקיקה המקומית. תהליך ה-IA שבוצע באירופה בחן את האפקטיביות של מנגנונים שונים לפי ניתוח של השוק וראיונות עם בעלי עניין.

29. בשונה מן השיטה האירופית, בארה"ב קיימת הסדרה רגולטורית כופה לשיווק פירות וירקות טריים: חוק בשם PACA (Perishable Agricultural Commodity Act). החוק נועד להבטיח הגינות במסחר 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

<sup>17</sup> 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](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3735471_en)

<sup>18</sup> European Commission (12.4.2018). [Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain.](#)

European Commission (12.4.2018). [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Initiative to improve the food supply chain \(unfair trading practices\).](#)

החקלאות האמריקאית (USDA) והסנקציות בגין הפרתו נעות בין קנסות, התליית הרישיון ושלילת הרישיון. בנוסף, שמות משווקים שהפרו את הוראות ה-PACA מפורסמים.

30. ה-PACA תקף מאז שנות ה-30 השלושים של המאה ה-20 ונראה כי הוא השיג את מטרתו. לא נמצא דיון בארה"ב על בעיה של ניצול פערי כוח בשיווק. משרד החקלאות פעיל במסגרת ה-PACA בטיפול בסכסוכים באמצעות ברורות או גישור (אפשרי לפני הברורות במסגרת informal complaint), ובאמצעות כלי אכיפה אחרים (קנסות, השעות או ביטול רישיונות) כאשר ניתן להגיש דיווחים אנונימיים על הפרות ה-PACA. ב-3 השנים האחרונות, משרד החקלאות האמריקני טיפל בכ-3700 תלונות שהוגשו במסגרת ה-PACA. לפי מדריך ה-PACA העדכני, הניסיון מלמד שהמנגנון מספק פתרון אפקטיבי להבטחת סחר הוגן ("fair trade") במסחר בפירות וירקות.<sup>19</sup>

31. 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 וברורות. ה-DRC משרת בעיקר פירמות העוסקות בסחר של פירות וירקות בין ארה"ב וקנדה. ל-DRC הצטרפו כ-1,600 חברות (מעל 1,200 חברות קנדיות וכ-350 חברות אמריקאיות) ומאז שנת 2000 הוא טיפל באלפי סכסוכים.<sup>20</sup>

32. באוסטרליה קיים מאז שנת 2006 חוק הכולל קוד התנהגות מחייב לסיטונאים של פירות וירקות. תפקוד ויעילות הקוד נבחן ב-2015 באמצעות בדיקה חיצונית. בעקבות ההמלצות עדכן הקוד ב-2017. אכיפת הקוד באחריות רשות ההגבלים העסקיים האוסטרלית. במסגרת הבחינה שנערכה באוסטרליה לא נעשה שימוש במדדים כמותיים לבחינת ההשפעה של מנגונים שונים, אלא בעיקר נעשה שימוש בבחינה איכותנית – פגישות וראיונות עם בעלי עניין.

#### ד. סיכום ביניים: ניתוח הבעיה והצורך בשינוי רגולציה

33. 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. נראה שהריכוזיות ההולכת וגוברת במקטע השיווק מחריפה את הבעיה הזו בשנים האחרונות.

34. 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 הדורים וכו'). הנחה זו מבוססת על התיאוריה של כלכלת מבנה ענפי – למשווקים הגדולים ביותר יש את כוח השוק הרב ביותר כלפי החקלאים. גם במפגשים עם חקלאים הוצפו יותר תלונות על המשווקים הגדולים.

<sup>19</sup> <https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/PACA%20Training%20Workbook%20Final%202011.13.15.pdf>

<sup>20</sup> <http://fvdrc.com/about/who-we-are/members>

35. 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 עלולים להיפגע, אם ניצול יחסי הכוחות גורם להעלאת מחירי הפירות והירקות. מדובר בקבוצה גדולה של מיליוני אזרחים.
36. לפיכך השחקנים הרלוונטיים הם החקלאים המגדלים תוצרת חקלאית טרייה, המשווקים של תוצרת חקלאית טרייה (הן בשיווק מקומי והן לייצוא) ובאופן עקיף גם הצרכנים של תוצרת חקלאית טרייה (קבוצה גדולה ומגוונת: הציבור הרחב, גופים מוסדיים ועסקים, כמו מלונות ומסעדות).
37. גורם היסוד לסיכון הוא בחירה מכוונת של חלק מהמשווקים להשתמש ביחסי הכוחות הלא שווים לטובתם, על חשבון החקלאים.
38. המבנה הריכוזי במקטע השיווק מול המבנה המבוזר במקטע החקלאי יוצר יחסי כוחות לא שווים בין החקלאים ובין המשווקים. אופי התוצרת מחליש 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 מהשוונות 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.
39. 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 מקטינים החקלאים את היקף הייצור, וכמות הייצור הנמוכה יותר נמכרת במחירים גבוהים יותר לצרכן.
40. לאור הריכוזיות ההולכת וגוברת במקטע הסיטוני ובמקטע הקמעוני, ולאור המאפיינים המיוחדים של פירות וירקות טריים (חוסר ההומוגניות, 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.

#### ה. תכליות ויעדים של הרגולציה המוצעת

41. מצב העולם הרצוי הוא מסחר יעיל בין חקלאים למשווקים (סיטונאים וקמעונאים) המתאפייין במיינום 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.
42. קיים קושי למדוד באופן מדויק וכמותי קיומן של פרקטיקות של ניצול פערי כוח ביחסים מסחריים. בישראל, כמו בעולם, ניצול פערי הכוח לא מתמצה רק בהשפעה על המחיר בעסקה, אלא בשלל פרקטיקות עם השלכות כלכליות ישירות ועקיפות. ניתן לאסוף מידע ועדויות על פרקטיקות כאלו ולהתרשם מהן באופן איכותני, אך לא נמצאה שיטה למדידה כמותית ישירה של היקף פערי כוח בשיווק וניצול שלהם.
43. לכן הוחלט לעקוב אחרי ההשפעות בשוק באמצעות שאלוני בקרה שיופצו על-ידי המשרד לחקלאים. ראו הרחבה בנושא בהמשך.



## חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית

### א. חלופה 1 – ללא שינוי רגולטורי

#### 1.א. תיאור החלופה

44. 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 תבצע כמובן גם במסגרת חלופות הנוספות. אלו המהלכים עליהם הוחלט בעבר והם נמצאים בשלבי ביצוע.

44.1. ביטול חובת הרישיון הסיטוני: היום סיטונאים של פירות וירקות חייבים לקבל רישיון על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצור 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. על פניו השינוי עשוי לעודד כניסה של משווקים נוספים, אלא שנראה שמכיוון שדרישת הרישיון לא נאכפה (ומבוטלת הלכה למעשה מזה כשלוש שנים), לא צפויה כניסה של משווקים נוספים לשוק.

44.2. "חוק הסטנדרטים": חוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו, התשע"א-2011 ("חוק הסטנדרטים") 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.

44.3. 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 לבחון ביצוע חידוש של השוק הקיים בצריפין (גם חלופה זו למרות שנבחנה מקצועית ותכנונית, לעת עתה לא מתקדמת לאור העדר

תקציב לנושא). חידוש השוק ישפר את התנאים ואת רמת השירות ויחזק 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.

44.4. **שוקי איכרים:** 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 מקדם הקמת שווקים חדשים, תוך דגש על מכירת תוצרת במחירים מוזלים.<sup>21</sup> פעילות זו בהחלט צפויה 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.

## 2.א. תועלות

45. ביטול חובת הרישיון הסיטוני צפויה להפחית למשווקים במעט את הנטל הביורוקרטי הנובע מחידוש הרישיון פעם בשנה ולחסוך להם את דמי הרישיון (נציין כי בפועל מזה כשנתיים לא נידרש חידוש). עם הכניסה לתוקף של הוראות חוק הסטנדרטים, יהיה סטנדרט איכות ממשלתי מחייב. אך יש לזכור שמדובר על סטנדרט מינימום בלבד. 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.

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

46. מכיוון שמדובר על חלופת הבסיס (ללא רגולציה של קשרי המסחר בין חקלאים למשווקים) היא לא כרוכה ביצירת נטל רגולטורי נוסף.

## 4.א. אינטרסים ציבוריים נוספים

<sup>21</sup> ראו למשל:

47. השפעות כלכליות :

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

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

50. השפעות חברתיות :

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

51. השפעות סביבתיות :

51.1. 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. חלופה 2 – רישיון עם תנאים

1.1. תיאור החלופה

52. 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. תנאי בסיסי יהיה חובת עריכת חוזה בכתב. 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.

2.2. תועלות

53. 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.

54. מאידך, יש לקחת בחשבון ששלילת רישיון היא צעד 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.

### 3.3. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

55. 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. הקושי המרכזי הוא ביצירת מנגנון הכרעה מהיר כדי לא לעכב את העסקות – במיוחד לאור אופייה המתכלה של התוצרת. במקרה השני לא קיימת עלות ממשלתית ישירה בנושא הכרעה במחלוקת לגבי איכות התוצרת. למשווקים נגרמות עלויות של עמידה בכללי הרישיון למסחר הוגן (כגון חוזים בכתב, אספקת חשבונות מפורטות, עמידה במועדי תשלום קצרים יותר).

56. לפי הערכות ראשוניות, חלופה זו מצריכה שני תקנים במטה המשרד לשם הנפקת הרישיונות וביצוע אכיפה ופיקוח. אנו מניחים שהכרעה במחלוקות לגבי איכות התוצרת, תבוצע על ידי גורם חיצוני מוסכם על-ידי החקלאים והמשווקים, ללא עלות ממשלתית.

57. עלות של תקן אחד מוערכת בכ-215 אלף ש"ח בשנה ולכן העלות הממשלתית השנתית הכוללת של חלופה זו מוערכת בכ-322 אלף ש"ח בשנה.

58. בנוסף, קיימת עלות לציבור המשווקים, בשל הגשת הבקשה לרישיון ועריכת חוזה התקשרות עם החקלאים. עלות זו מסתכמת לכ-255 אלף ש"ח בשנה, בהנחה שכ-250 משווקים (כולל יצואנים) צריכים לחדש את הרישיון פעם ב-5 שנים ולשלם לעורך דין על עריכת חוזה.

59. חלופה זו תכלול איסור על המשווקים לסרב לקבל תוצרת בגלל מאפייני הארגז שבו היא ארוזה (גודל, צבע וכו'). האיסור יקטין מאוד את חסמי המעבר עבור החקלאי ויחזק את כוח המיקוח שלו במקרה שמשווק טוען שהתוצרת אינה עומדת בסטנדרט ומוכן לקבל אותה רק בהנחת מחיר משמעותית. אנו מעריכים שישנם בשוק כ-7 מיליון ארגזי פלסטיק לשימוש רב-פעמי בשיווק ירקות ופירות, מ-2 סוגים עיקריים: כ-5.5 מיליון ארגזים באורך של כ-55 ס"מ ורוחב של כ-36 ס"מ (גבהים שונים, בצבעים שונים לפי משווקים, לא מתקפל, לשימוש של רוב רשתות השיווק) וכ-1.5 מיליון ארגזים מתקפלים בגודל שונה (א' 60 ס"מ, ר' 40 ס"מ) שבשימוש של שופרסל. האיסור עשוי לגרום להשפעות הבאות: משווקים שיבחרו להחליף את ארגזי הפלסטיק שלהם לארגז במידות אחרות, יישאו בעלות החלפת הארגזים וייתכן שגם בעלות של החלפת הציוד הלוגיסטי בבתי האריזה ובמרלוגים. עלות של ארגז יחיד מוערכת בכ-15 ש"ח עבור ארגז לא מתקפל ובכ-25 ש"ח עבור ארגז מתקפל. לכן עשויות להיווצר עלויות משני סוגים:

59.1. קבלת תוצרת מארגז שאינו תואם מחייבת העברה של התוצרת מארגז לארגז ותשתית תומכת. מדובר בעלויות מתמשכות. עלויות העברה של תוצרת מארגז לארגז באופן ידני מעורכות בכ-1.5 עד 2 ש"ח לארגז. עלויות נוספות כוללות הקצאת שטח לביצוע העברת התוצרת והקצאת שטח אחסון לשמירת הארגזים עד האיסוף על ידי החקלאי. אנו מעריכים שעצם יצירת חלופה מעשית עבור החקלאי במצבים של חוסר הסכמה על איכות ומחיר יחזק את המעמד שלו מול המשווק ויאפשר להגיע ברוב המקרים להסכמה

שמייתרת את העברת התוצרת למשווק אחר. לכן צפוי שלא ידרשו השקעות תשתית והמשווקים יתארגנו לביצוע הערבת תוצרת מארגז לארגז מעט לעט בשטח הלוגיסטי הקיים.

59.2. התאמת כל הקו הלוגיסטי לקליטת ארגזים בגודל אחר (דבר שמשמעותו החלפת הארגזים והקו הלוגיסטי). מדובר בעלויות גבוהות מאוד אך חד פעמיות באופיין:

- עלות ארגז היא כ-15 ש"ח לארגז הסטנדרטי וכ-25 ש"ח לארגז המתקפל. החלפת 1 מיליון ארגזים תעלה כ-15 או 25 מיליון ש"ח, בהתאמה.
- עלות של קו לוגיסטי מושפעת מאוד מאופן הפעולות המבוצעות במרלוי"ג. לדוגמה, השקעה במרלוי"ג אוטומטי עולה עשרות מיליוני ש"ח עבור מרלוי"ג עם קיבולת שנתית של כ-100 אלף טון. במרלוי"ג מסורתי עלות ההחלפה נמוכה יותר.
- ארגז מתבלה בתוך כ-4-5 שנים, בארגזים המתקפלים הבלאי מהיר יותר.

60. להלן ניתוח דינמי של הסוגיה:

60.1. חובה לקבל תוצרת בכל ארגז מותרת בפני המשווקים שתי ברירות: לקבל מעת לעת ארגזים שלא מתאימים לקו הלוגיסטי (נדרשת העברת תוצרת מארגז לארגז, איסוף ארגזים בנפרד להחזרת לחקלאי) או לעבור לגודל ארגז אחיד, מהלך שיידרש מחלק מהמשווקים להחליף את הארגזים שלהם ולהתאים את הקו לוגיסטי שלהם.

60.2. בפועל המשווקים הגדולים משתמשים בארגזים משני סוגים: "ארגז שופרסל" ו-"ארגז בגודל סטנדרטי". שופרסל בין רוכשי הפירות והירקות הגדולים ביותר והארגזים של שופרסל נקנו לאחרונה כחלק מקו לוגיסטי חדיש המערב מכשור חדשני ורובטיקה. לא סביר ששופרסל תסב את הקו החדש שלה, לקו אחר, כיוון שרק זה עתה השיקה אותו בעלות של עשרות מיליוני ש"ח. נתח השוק של המשווקים הגדולים והרשתות עם מרכז לוגיסטי מסך שיווק הפירות והירקות, עומד על כ-60%.

60.3. לפיכך צפוי שכאשר שופרסל תקבל ארגזים סטנדרטיים היא תבחר בחלופה הראשונה – קבלת ארגזים והעברת תוצרת מארגז לארגז. מאידך, משווקים גדולים אחרים יוכלו לבחור האם לקבל את ארגזי שופרסל (לרבות העלויות הכרוכות בכך) או להסב את הקו שלהם כך שיתאם לארגזי שופרסל. מהלך זה מעשי רק אם כל המשווקים יסכימו לעבוד עם גודל ארגז אחיד, כי המעבר של משווק בודד לארגז של שופרסל אומנם יאפשר לו לקבל ארגזים משופרסל אך ייצור לו בעיה בקבלת הארגזים מהמשווקים האחרים שלא עברו להשתמש בארגז "שופרסל". הסבירות של המהלך כזה קטנה, בשל העלויות הכרוכות בכך. לכן גם המשווקים האחרים צפויים לבחור בחלופה הראשונה של קבלת תוצרת בארגזים האחרים והעברתו מארגז לארגז.

60.4. חשוב לזכור שבשל כוח השוק של המשווקים הגדולים (לרבות רשתות השיווק עם מערך לוגיסטי עצמאי לרכישת פירות וירקות, סביר שהם יגלו את העלות של העברת התוצרת בין ארגזים, אל החקלאים. כאמור, עלות זו צפויה לעמוד על כ-1.5 עד 2 ש"ח לארגז. צפוי שבפועל כמות התוצרת שתועבר למשווק עם גודל ארגז אחר תהיה מצומצמת, וההשפעה העיקרית היא בחיזוק כוח המיקוח של החקלאים שיינה מאפשרות מעשית להעביר את התוצרת למשווק אחר במקרה של אי-הסכמה לגבי איכות או מחיר.

60.5. לפיכך בסך הכל, חלופה זו צפויה להיות כרוכה בעלות יחסית זניחה לציבור, מכיוון שרק במקרים בודדים נדרשת העברת התוצרת מארגו לארגו בשל גודל ארגו שונה. במקרים אלה סביר להניח שהמשווק יחייב את החקלאי בעלות ההעברה אולם עלות זה תהייה קטנה באופן משמעותי מעלות החזרת התוצרת למשק החקלאי, העברה לארגו אחר במשק והובלה נוספת למשווק אחר.

#### ב.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

61. השפעות כלכליות:

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

61.2. רישיון הוא כלי רגולטורי שנועד לייצר חסם כניסה לשוק מסויים. מאחר שמקטע השיווק ריכוזי כיום, בהשוואה למקטע הגידול החקלאי, רישיון עלול להקטין את מספר המשווקים עוד יותר. בכך הרישיון יביא לתוצאה הפוכה מבחינה מבנית – הגדלת פערי הגודל והכוח בין המשווקים לחקלאים. לכן נראה שמבחינה עקרונית, רישיון הוא כלי ששיג תוצאה הפוכה ממטרת המהלך.

62. השפעות חברתיות:

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

62.2. ייקור מחירי הפירות וירקות הטריים עלולה לגרום להפחתה של הצריכה, במיוחד בשכבות החלשות יותר, ותצמצם את התועלות הבריאותיות הנובעות מכך.

63. השפעות סביבתיות:

63.1. לא צפויה השפעה משמעותית.

#### ג. חלופה 3 – נורמות מחייבות להסדרת כללי מסחר

##### ג.1. תיאור החלופה

64. קביעת נורמות מחייבות בחקיקה. בחלופה זו יוגדר סט של נורמות המחייבות את המשווקים ואת החקלאים בקשרי המסחר ביניהם. מדיון מקדמי נראה שהנורמות יתייחסו לקיומן של חוזה בכתב, ציון מפורש של התמורה החוזית, פרק זמן מירבי למסירת מידע ולתשלום לחקלאי ואיסור לסרב לקבל תוצרת בשל מאפייני הארגו (כמפורט בחלופה 2). 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.

65. 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.

66. 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 יהיו איום מספיק משמעותי כדי לגרום לשינוי התנהגות מצד המשווקים.

## 2.ג. תועלות

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

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

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

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

70. לפי הערכות, חלופה זו מצריכה שני תקנים לצורך ביצוע אכיפה. אנו מניחים שהכרעה במחלוקות לגבי איכות התוצרת, תבוצע על ידי גורם חיצוני מוסכם על-ידי החקלאים והמשווקים, ללא עלות ממשלתית. העלות לציבור המשווקים מעט יותר נמוך בהשוואה לחלופה 2 (כ-250 אלף ש"ח בשנה לעריכת חוזים), כתוצאה מביטול חובת הרישוי.

71. עלות של תקן ממשלתי אחד מוערכת בכ-215 אלף ש"ח בשנה ולכן העלות השנתית הכוללת של חלופה זו מוערכת בכ-215 אלף ש"ח.

72. גם חלופה זו תכלול איסור על המשווקים לסרב לקבל תוצרת בגלל מאפייני הארגו שבו היא ארוזה (גודל, צבע וכו') ולכן היא כרוכה באותן עלויות.

73. חלופה זו תכלול רכיב מרכזי של אכיפה אזרחית (תביעות שיוגשו על-ידי חקלאים). רכיב זה אינו מותנה בתקני כוח אדם ממשלתי.

## 4.ג. אינטרסים ציבוריים נוספים

74. השפעות כלכליות:

74.1. 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.

75. השפעות חברתיות:

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

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

76. השפעות סביבתיות :

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

#### ד. חלופה 4 – הסדרה באמצעים וולונטריים

##### 1.ד. תיאור החלופה

77. ניסוח אמנה וולונטרית תוך שיתוף המקטעים השונים בשרשרת הערך של פירות וירקות טריים (חקלאים, משווקים וכו'). יצירת הסכמות רחבות על הכללים הנדרשים. 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 לגרום סילוק מהתאגיד.

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

79. חלופה זו תכלול התחייבות של המשווקים לא לדחות תוצרת בגלל מאפייני הארגו שבו היא ארוזה (גודל, צבע וכו').

##### 2.ד. תועלות

80. 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. הניסיון בעולם מלמד שלא בהכרח יש למשווקים תמריץ מספק להצטרפות מכיוון שתנאי האמנה צפויים להגביל אותם. לחלופין, יכול להיות שמשווקים יצטרפו לאמנה אך יסכימו על סט של כללים עמומים שאינם מובלים לשינוי אמיתי. אנו צופים על בסיס שיח הציבור שבישראל קיימת נכונות של משווקים מרכזיים להצטרף לאמנה, זאת גם לאור דיון ציבורי מתמיד על פערי תיווך גבוהים וניצול החקלאים על ידי סיטונאים וקמעונאים גדולים, וניסיונות חקיקה לפיקוח על מרווחי השיווק של פירות וירקות. בנוסף, אנו מציעים לעקוב אחרי השפעת האמנה במשך זמן קצוב, ולקדם חקיקה של נורמות מחייבות במקרה שהאמנה לא תיצור את השינוי המבוקש, דבר שיוצר תמריץ להצטרפות לאמנה.

81. יתכן שחקלאים יחששו להתלונן כאשר משווק מפר את הכללים, מתוך חשש לפגוע בקשרים המסחריים עם המשווק שעליו הם מתלוננים. אנו צופים שהגדרת כללים ברורים במסגרת האמנה יגביר את המודעות להגינות המסחר אצל חקלאים ומשווקים ויקטין התנהגויות בעייתיות. בנוסף, נבחן את השפעת האמנה באמצעות סקר.

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

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



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

84. 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-100 אלף ₪ (עלות חד-פעמית) אשר נחוצה להתנעת הפרויקט (פרסום, ארגון, יצירת מודעת בקרב משווקים וחקלאים).

#### ד.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

85. השפעות כלכליות:

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

86. השפעות חברתיות:

86.1. 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.

87. השפעות סביבתיות:

87.1. לא צפויה השפעה משמעותית.

#### ה. חלופה 5 – קביעת כללים מבניים

##### ה.1. תיאור החלופה

88. 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.

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

90. הגבלת גודל/נתח שוק המשווקים: ניתן לקבוע גודל מקסימלי של משווק. היום נתחי השוק של המשווקים הגדולים ביותר מוערכים בכ-10% מסך שיווק פירות וירקות טריים בשוק המקומי, ונתחי שוק אלה נמצאים במגמת עלייה. כלל כזה יהווה התערבות משמעותית בשוק ויגביל מאוד את השחקנים הפועלים בו.

91. התארגנות חקלאים לשיווק משותף: 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 ובהיזוק 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

92. הגבלת הגודל של משווקים צפויה להחליש את כוח המיקוח של המשווקים הגדולים ביותר. אולם, מצד שני קיימת פגיעה קשה בתחרות מכיוון שמשווקים גדולים לא יוכלו לגדול, גם אם הם מספקים שירותים טובים ויעילים במחירים תחרותיים, ויתכן וחלק מהמגדלים שהיו רוצים למכור למשווקים אלה לא יכולים לעשות זאת. בנוסף, נתח השוק של המשווקים הגדולים ביותר הוא כ-10 בלבד, לכן הגבלת נתח השוק נניח ל-10% 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 יהיה פחות מ-10% מסך השוק.

93. 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.

94. 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 וחיזוק התארגנויות קיימות. אולם, לצורך שינוי מאזן הכוחות בשיווק ירקות ופירות נדרשת רמת התארגנות משמעותית הרבה יותר.

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

95. 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.

96. 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.

97. 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. אנו מעריכים שלצורך מעקב אחרי אמידה בכללים מבניים נדרש לפחות תקן אחד במשרד החקלאות, בנוסף לעלויות רוי"ח עבור בדיקת דיווחים וביצוע פיקוח בגובה של 300 אלף ₪ בשנה. אצל המשווקים הגדולים יידרש מעקב שותף אחרי היקף השיווק יחסית לכלל השוק ויתכן פעולות לצמצום של כמויות השיווק במהלך השנה, בנוסף לעלויות רוי"ח.

98. הטלת מגבלה מבנית על גודלם של משווקים כרוכה בעלויות נרחבות שלא ניתן לעריך ובמסגרת הניתוח. נמצא שעקב הפגיעה הקשה בחופש העיסוק ובזכות לקניין, אין צורך לבחון לעומק חלופה זו.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> לצורך קבלת אינדיקציה ראשונית לעלות חלופה זו, הנחנו שמרווח השיווק של המשווקים הגדולים יגדל ב-0.5 נקודות האחוז כתוצאה מפגיעה ביעילותם – מדובר על סך עלות לציבור של כ-35 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 לצורך בדיקות של רוי"ח).

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

100. מניסיון המשרד בתמיכות להתארגנות חקלאית נראה שעידוד חקלאים להתאחד מחייב תקציב תמיכות שנתי של לפחות 10 מיליון ₪ בשנה, למשך תקופה של לפחות 5 שנים וכן מעקב של איש מקצוע (אשר לא מצריך תקן תוספתי, ניתן לבצע זאת במסגרת מצבת כוח האדם הקיימת במשרד כיום).

#### ה. אינטרסים ציבוריים נוספים

101. השפעות כלכליות :

101.1. הגבלת גודל של משווקים צפויה לפגוע ביעילות ולהגדיל את עלות השיווק.

101.2. התארגנות כפויה של חקלאים עלולה ליצור גופי שיווק חקלאים לא יעילים.

102. השפעות חברתיות :

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

103. השפעות סביבתיות :

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

#### ו. חלופה 6 – פיקוח על מרווחי השיווק

##### ו.1. תיאור החלופה

104. 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

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

106. 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 משינויים באיכות התוצרת, במחירי התשומות ובעקבות שינויים טכנולוגיים.

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

108. 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.

109. 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.<sup>23</sup> 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 המשוקת על ידם, דבר שפוגע במגוון התוצרת המוצעת למכירה, בחקלאים שלא יצליחו לגבות פרמיה על תוצרת איכותית, וברוחת פלח הצרכנים המעוניינים לרכוש תוצרת איכותית יותר.

110. 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.

111. לא קיים פיקוח על מחירי ירקות ופירות או מרווחי השיווק באף מדינה מפותחת. במדינות מתפתחות קיימים דוגמאות בודדות לפיקוח כזה (למשל במצרים במספר חודשים ב-14-2013 ופקיסטאן).<sup>24</sup> הניסיון בנושא כמעט לא קיים, מה שמגדיל את הסיכון לטעויות בגיבוש וביישום סוג זה של פיקוח מחירים. מדובר בפיקוח עם רמת התערבות גבוהה מאוד (לא פיקוח על המחיר, אלא על מרווח השיווק – ההפרש מחיר המכירה ומחיר הרכישה של התוצרת) ופוטנציאל משמעותי לפגיעה בתחרות.

112. בנוסף חשוב לציין שפיקוח על מרווחי השיווק של המשווקים לא יפתור את בעיית פערי הכוח בין החקלאים למשווקים. פיקוח כזה, אפילו אם יהיה אפקטיבי ועם עלויות נמוכות, יכול להשפיע על התמורה לחקלאי ועל המחיר לצרכן, אך הוא לא מונע את הפרקטיקות השונות שנקטות לניצול פערי הכוח.

113. לסיכום: קיימת אפשרות מסוימת לצמצום מרווחי השיווק אך ההסתברות לכך נמוכה 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: מרווחי שיווק גבוהים.

### 3.1. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

114. הנטל הרגולטורי בחלופה זו כבד מאוד. לצורך ביצוע הפיקוח נדרשת עבודה יום-יומית ברשתות השיווק ופיקוח ברמה שבועית במשרד החקלאות.:

115. דרישות המידע מן המשווקים (לסוגיהן) צפויות להגיע לכ-25 מיליוני ש"ח בשנה. בנוסף, העבודה המקיפה של פיקוח ואכיפה תחייב גיוס של 10 תקנים למשרד בעלות שנתית של כ-2.2 מיליון ש"ח בסך הכל וכן הסתייעות

<sup>23</sup> בצרפת קיימת חקיקה שמגדירה מנגנון להפחתת מרווח השיווק בתקופות של משבר בשוק (Margin moderation agreement). 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.

<sup>24</sup> <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/83198/Business/Economy/Egypt-govt-sets-weekly-prices-guide-for-fruits,-ve.aspx>  
<https://tribune.com.pk/story/637459/food-inflation-price-control-mechanism-strengthened/>

ברואי חשבון בעלות של כ-1מיליון ₪ בשנה (עלות רואי החשבון מבוססת על הניסיון של המשרד בביצוע בדיקות חשבונאיות מסוג זה).

116. לכן העלות השנתית הכוללת של חלופה זו מוערכת בכ-28 מיליון ₪. חישוב עלות זה אינו לוקח בחשבון השפעות עקיפות כגון יצירת חסמי כניסה, פגיעה בתחרות ויצירת אפשרות לתאום.

#### 4.1. אינטרסים ציבוריים נוספים

117. השפעות כלכליות :

117.1. 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.

117.2. פיקוח מחירים המופעל על מרווח השיווק צפוי לגרום לפגיעה בתחרות בשוק, קרי לעליית במחירי הפירות והירקות לצרכנים ולהחמרת הפגיעה בחקלאים.

118. השפעות חברתיות :

118.1. התערבות גדולה במערכת השוק המנוגד לליברליזציה של שווקים.

119. השפעות סביבתיות :

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

## חלק ג – השיטה הרגולטורית הנבחרת ואסטרטגיית ההתערבות

### א. בחירת שיטה רגולטורית

#### 1.א. השוואת תועלות ועלויות של השיטות השונות

120. הטבלאות בהמשך מסכמות באופן איכותני וכמותי את השינויים הצפויים בחלופות השונות. לחלופת הפיקוח (חלופה 6) צפויה להיות את ההשפעה הגדולה ביותר על מרווח השיווק אך ההסתברות ליישום מוצלח של הפיקוח נמוכה מאוד לאור מורכבות הפיקוח על מרווחי השיווק של פירות וירקות ועלות הפיקוח הגבוהה. חלופה זו אף יכולה לגרום לנזק ממשי לתפקוד השוק על ידי פגיעה בתחרות ואף קיימת הסתברות להגדלת מרווח השיווק. חלופות 2 (רישיון עם תנאים), 3 (נורמת מחייבות יחד עם אכיפה מנהלתית) ו-4 (הסדרה וולונטרית) צפויות לספק תועלת לחקלאים ולצרכנים, כתוצאה מצמצום מרווחי השיווק והגדלת המחיר לחקלאי, במקביל להקטנת המחיר לצרכן. לחלופה 4 יתרון על חלופות 2 ו-3, בעיקר מכיוון שהיא אינה כרוכה בבירוקרטיה. ההסתברות לשינוי משמעותי באמצעות הסדרה באמצעים וולונטריים (חלופה 4) נמוכה יותר בהשוואה לחלופות 2 ו-3, מכיוון שלחלק מהמשווקים אין תמריץ להצטרף לאמנה. עם זאת מדובר במנגנון שאינו מבוסס על התערבות ממשלתית משמעותית והוא אינו כרוך בהוצאות משמעותיות, לכן ראוי לבחון את הישיומות שלו לפני התערבות משמעותית יותר. בנוסף לכך, התניית וויתור על רגולציה בהצלחה של רגולציה וולונטרית צפויה להגביר מאוד את הסתברות ההצלחה. 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. לחלופות עלה עלויות עקיפות גדולות כתוצאה מפגיעה בתחרות וביעילות שאינן מכומתות במסגרת העבודה.

121. לסיכום הניתוח וההשוואה לעיל, הטבלה הבאה מתמצתת את היתרונות והחסרונות של החלופות השונות:

#### השוואה איכותנית של החלופות לשיטה

מקרא: שיפור: + הרעה: - ללא שינוי: =

הסתברות להצלחה	עלויות ממשלתיות	נטל רגולטורי על הציבור	תועלת למשווקים	תועלות לחקלאים ולצרכנים	חלופה
+	=	+	=	+	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

122. אומדן של התועלת והעלויות של החלופות לשיטות רגולטורית מוצג בטבלה הבאה. קיים קושי בכימות התועלת, לכן מודגש שמדובר על אומדני מאקרו גסים בלבד המתבססים על הערכות לגבי האפשרות לצמצם מרווחי השיווק. בנוסף יש לקחת בחשבון את ההסתברות להצלחת המהלך. הסבר אודות החישוב ופירוט ההנחות שבבסיס החישוב מוצגים בקובץ האקסל המצורף לדוח. יוער שניתוח העלויות מתייחס רק לעלויות ישירות, ואינו מביא בחשבון עלויות עקיפות או השפעות אחרות. לכן, חשוב להניח שהעלויות בפועל יהיו גבוהות יותר ומכאן שהתועלת נטו של כל חלות תהיה נמוכה יותר.

### השוואה כמותית של החלופות לשיטה (מיליוני ₪ בשנה)

חלופה	ירידה של מרווח השיווק בנקודות %	תועלות מוערכת לחקלאים ולצרכנים (מלש"ח)	הסתברות להצלחה	עלות ישירה לציבור (מלש"ח)	עלות ממשלתית ישירה (מלש"ח)	פירוט עלות	יתרה (מלש"ח) [ללא עלויות עקיפות]
1. ללא שינוי רגולטורי	0.25%	17	בינונית	-	-		17
2. רישיון עם תנאים	1.0%	88	נמוכה-בינונית, כתוצאה מיכולת אכיפה מוגבלת	0.25	0.43	שני תקנים לרישוי ואכיפה, עלות רישוי ועריכת חוזים למשווקים	87
3. נורמות מחייבות להסדרת כללי מסחר	1.0%	88	גבוהה כאשר מדובר על אכיפה מנהלתית, נמוכה באכיפה אזרחית בלבד	0.25	0.43	שני תקנים לאכיפה, עלות עריכת חוזים	87
4. הסדרה באמצעים וולונטריים	0.75%	66	בינונית-גבוהה	-	0.10	עלות חד פעמית להתנעת הפרויקט	66
5. קביעת כללים מבניים (הגבלת נתח שוק למשווקים)	0.35%	23	נמוכה	2.1	0.52	תשלום לרו"ח, עבודת מעקב במשרד	21 <sup>25</sup>
6. פיקוח על מרווחי השיווק	2.0%	132	נמוכה, קיימת הסתברות גבוהה לנזק	25	3.15	עלות דיווח, רו"ח, תקנים	54 <sup>26</sup>

### 2.א. השיטה הרגולטורית הנבחרת ואסטרטגיית ההתערבות

123. על בסיס הניתוח, השיטה הרגולטורית הנבחרת והמתאימה היא נורמות מחייבות להסדרת כללי מסחר, עם אכיפה פלילית, מנהלית ואזרחית.

124. מהשיח שנערך במסגרת הליך שיתוף הציבור עלו הצעות שתחילה הנורמות יעוגנו במסגרת אמנה וולונטרית, ואם השימוש במנגנון הוולונטרי לא יצליח – הן יעוגנו בחקיקה מחייבת. הכוונה "באמנה וולונטרית" היא שההצטרפות לאמנה אינה חובה, אך מי שיצטרף לאמנה יהיה מחויב לנורמות שהיא מחייבת. חריגה מן האמנה גם תזכה לגינוי ולפרסום ציבורי, על-ידי המשרד ועל-ידי הארגונים הפעילים בתחום.

<sup>25</sup> חשוב לציין שרגולציה שתקבע מגבלות מבניות תהיה כרוכה בעלויות עקיפות משמעותיות והשפעות שליליות נוספות על השוק, שלא הובאו בחשבון במסגרת כימות העלויות הישירות. לכן יש להביא בחשבון שמדובר על הערכה חסר דבר עלויות הרגולציה וההשפעות הלא רצויות שלה.

<sup>26</sup> תחשיב של העלויות הישירות בלבד מביא למסקנה שהתועלת נטו תהיה הערכת יתר של 104 מלש"ח. אלא שבחלופת הפיקוח על מרווחי השיווק יהיו עלויות עקיפות משמעותיות וכן השפעות של חוסר יעילות בשוק. מדובר בעלויות מהותיות שמהוות את עיקר ההשפעה של חלופת התערבות זו. לפי הערכות כלכליות, השפעות אלו יהיו בהיקף של עשרות מיליוני ₪ בשנה. ההערכה הכלכלית המקלה היא שרגולציה של פיקוח מחירים על מרווחי השיווק תהיה כרוכה בעלות עקיפה של 50 מלש"ח. לכן המספר המוצג בטבלה הוא 54 מלש"ח.

125. מתוך שאיפה לצמצם יצירה של חסמים רגולטוריים ולהמעט בניהול יחסי המסחר, נבחנו שלוש חלופות לאסטרטגיית ההתערבות.

125.1. אסטרטגיה ראשונה: נורמות מחייבות שיעוגנו ברגולציה כופה וברת אכיפה.

היתרון של חלופה זו הוא באפקטיביות גבוהה לכאורה בשל האופי הכופה של הנורמה. מנגד, החיסרון הוא בנטל רגולטורי ובהתערבות ממשלתית ביחסים מסחריים – דבר שעלול לגרום להשפעות שליליות.

125.2. אסטרטגיה שנייה: עיגון הנורמות באמנה וולונטרית בשלב הראשון, במטרה שכללים וולונטריים יביאו לפתרון של הבעיה. נוסח האמנה יקבע על-ידי משרד החקלאות, על בסיס שיח עם חקלאים ומשווקים. ככל שכללים שיעוגנו במסגרת האמנה הוולונטרית לא יביאו לפתרון הבעיה (בשל היעדר היענות להצטרף לאמנה, או בשל אי ציות לכללי האמנה) – מעבר להסדרה ברגולציה כופה וברת אכיפה. אסטרטגיה זו מהווה שילוב של חלופת שיטה 3 וחלופת שיטה 4.

היתרון של החלופה השנייה הוא בהיעדר נטל רגולטורי ובהתבססות על שיתוף פעולה ורתימת השוק (אסטרטגיה שיכולה להביא לרמות גבוהות של שיתוף פעולה). החיסרון של חלופה זו בכך שאין חובה להצטרף לאמנה. האכיפה של הנורמות תבוצע רק בין חקלאים ומשווקים שיבחרו להצטרף לאמנה, באמצעות כלים מן המשפט הפרטי.

125.3. אסטרטגיה שלישית: עיגון הנורמות באמנה וולונטרית, כאשר המדדים שיאספו יפורסמו. מודל זה של רגולציה מתקדמת נועד לשקף לציבור הרחב (ובעיקר לחקלאים) את צורת הפעולה של המשווקים, ובאופן זה גם להכווין את החקלאים וגם לעודד משווקים שלא לנהוג באופן המנצל לרעה את פערי הכוח. חלופה זו היא מעין שדרוג של החלופה השנייה, בכך שהיא מוסיפה כלים מעולם הרגולציה המתקדמת, כדי לשפר את זרימת המידע ולתמרץ את הצדדים לפעולה בהתאם לכללים באמנה.

126. במטרה לייצר פתרון מהיר עם מעט נטל רגולטורי, אך ללא הכבדה מיותרת – הוחלט לשלב בין שלוש האסטרטגיות.

126.1. בשלב הראשון תנוסח אמנה וולונטרית על-ידי משרד החקלאות (בשיתוף עם חקלאים ומשווקים). האמנה תכלול את הנורמות להסדרת קשרי המסחר (כפי שיפורט להלן). אמנה זו תנוסח כחוזה בורות, קרי בתור נורמה מחייבת שהצדדים לאמנה יכולים לאכוף באמצעות דיני החוזים. לא תהיה חובה להצטרף לאמנה.

126.2. בשלב השני, המשרד יבצע בקרה על דרכי ההתנהלות וניצול יחסי הכוח במסחר. הבקרה תבוצע באמצעות שאלונים שיועברו לחקלאים, ביחס למשווקים של תוצרת חקלאים טרייה. בקרה זו תבוצע גם ביחס למשווקים שלא הצטרפו לאמנה, מאחר שהמטרה היא להשפיע על יחסי המסחר בעוד שהאמנה היא אמצעי בלבד. המשרד יפרסם את תוצאות הבקרה ואת הדירוג של המשווקים שלגביהם תבוצע בקרה.

126.3. בשלב השלישי, תתקבל החלטה על סמך שאלוני בקרה: כעבור שנה וכעבור שנתיים יוחלט האם להמשיך במודל של אמנה וולונטרית עם פרסום בקרה, או לעבור למודל של רגולציה כופה וברת אכיפה. בחינה זו תערך אחת לשנה.

127. הנורמות יכתבו מראש כך שיתאימו לחקיקה, כך שאם מודל האמנה לא יצלח – הנורמות יעוגנו בחקיקה מחייבת.



128. בחינת הצלחת האמנה תתבסס על שאלון שיורכב ממספר שאלות המתייחס לפרקטיקות של ניצול פערי כוח בשיווק. השאלון יופץ ישירות לחקלאים אחת לשנתיים (המנגנון המפורט של שאלוני הבקרה יבנה בהמשך).<sup>27</sup> בשלב ראשון ניתן להתמקד בשאלונים על עשרת המשווקים הגדולים.
129. המשרד ישתמש בשאלוני הבקרה גם כדי להתרשם ממצב הדברים בשוק וגם כדי לפרסם את המידע: תוצאות אגרגטיביות (כוללנית, למשל ציון ממוצע) יפורסמו ביחס למשווקים שונים. בנוסף, המידע ישמש את המשרד כדי לקבל החלטה על דרכי פעולה עתידיות, דוגמת האפשרות לעגן את הנורמות המחייבות ברגולציה כופה וברת אכיפה.
130. השאלונים יבנו במבנה של שאלה סגורה עם חמש אפשרויות מדורגות לפי מידת ההסכמה / הדיוק של השאלה: "במידה רבה מאוד", "במידה רבה", "במידה בינונית", "במידה נמוכה" ו-"במידה נמוכה מאוד". כך הציון הכמותי לכל שאלה ותשובה יוכל לנוע בין 0 ("במידה נמוכה מאוד") ל-4 ("במידה רבה מאוד").
131. לכל הפחות יערכו שלושה סקרים למדידת מצב הדברים בשוק. בחציון הראשון של שנת 2019 יערך סקר למדידת מצב הבסיס, לפני יישום המנגנון. בחציון הראשון של שנת 2020 יערך סקר נוסף, לבדיקת ההשפעה של המנגנון. סקר שלישי יערך בחציון הראשון של שנת 2021. הסקרים יכללו את אותן השאלות.
132. מנגנון ההערכה:
- 132.1. בשנת 2020, המדד להצלחת מנגנון האמנה יהיה שיפור של 25% בציון שביעות הרצון בין סקר 2019 לסקר 2020 (שיעור השיפור בציון שביעות הרצון יחושב כשיעור מתוך ציון 2019); בתנאי שציון שביעות הרצון בסקר 2020 יעמוד על 2 לפחות.
- 132.2. בשנת 2021, המדד להצלחת מנגנון האמנה יהיה שיפור של 25% בציון שביעות הרצון בין סקר 2020 לסקר 2021 (שיעור השיפור בציון שביעות הרצון יחושב כשיעור מתוך ציון 2019); בתנאי שציון שביעות הרצון בסקר 2021 יעמוד על 2.5 לפחות.
133. אם בשנת 2020 או בשנת 2021 האמנה לא תעמוד במדדים שנקבעו – המשרד יבחן את הרלוונטיות ואפקטיביות של הוראות האמנה. ככל שהמסקנה תהיה שהכללים באמנה מתאימים ובעלי אפקטיביות (בכפוף ליישומם), המשרד יפעל לעיגון הכללים שבאמנה, כרגולציה מחייבת בחקיקה.
134. בפרק הבא נדון בתוכן הפרטי של ההוראות – בין אם באמנה הוולונטרית ובין אם ברגולציה כופה.

<sup>27</sup> בחנו את המדדים לניטור והערכה בדו"ח לבחינת רגולציה של האיחוד האירופי: European Commission (12.4.2018) [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Initiative to improve the food supply chain \(unfair trading practices\)](#), p.69. בדו"ח מוצעים מגוון כלים לניטור, כגון דיווחים שנתיים של הרשויות האחראיות במדינות האיחוד (מספר בקשות, טיפול בבקשות, הרשעות), סקרים אנונימיים, וסקרים/מחקרים כלכליים על בסיס נתונים שנאספים על ידי גופי מעקב מחירים באיחוד (price observatory).

הדו"ח לבחינת אפקטיביות הרגולציה באוסטרליה (קוד מחייב לסיטונאי פירות וירקות) התבסס על תהליך שיתוף ציבור רחב הכלל התייחסויות בכתב, ראיונות אישיים ופגישות עם בעלי עניין ([Independent Review of the Horticulture Code of Conduct: Final Report](#)). Napper, M., and A. Wein (2015).

נראה שאלו כלים מורכבים מאוד – הן מבחינה מתודולוגית, הן מבחינת הנטל על מוסרי המידע והן מבחינת העיגון המשפטי לאיסוף מידע נרחב. לכן אנו סבורים שעדיף לבחור במודל פשוט יותר של שאלוני בקרה, ובמידת הצורך להרחיב ולפתח אותו.

## חלק ד – ניתוח חלופות לתוכן הרגולציה

### א.1. קווים מנחים לבחינה

135. הבחינה של התוכן המדוייק של הרגולציה תכלול תחילה מיפוי של הסוגיות והבעיות שבהן צריך לטפל. חלק זה של הניתוח נפתח בניתוח של כל אחת מבעיות התוכן הפרטניות. לאחר מכן, נדון בכל סוגיה, נזהה את חלופות התוכן הרלוונטיות ונדון בהן.

136. הבחינה מבוססת על ההחלטה העקרונית, שהרגולציה תנוסח ככללי סחר מחייבים – תחילת תעוגן כאמנה וולונטרית (רגולציה עצמית), ואם האמנה לא תשיג את המטרה, אותם הכללים יעוגנו כרגולציה מחייבת. לכן הבחינה של פרק זה מתייחס להוראות שיופיעו גם באמנה הוולונטרית וגם ברגולציה מחייבת (אם יוחלט לקדם חקיקה כזו).

137. השאיפה בכל חלופה היא לבחור בחלופה האפקטיבית ביותר שמצמצמת את ההתערבות הממשלתית בהתקשרויות המסחריות, עם מינימום נטל (הן על הציבור והן על אוצר המדינה).

### א.2. הגדרת הבעיות שיש לפתור ברמה התוכן

138. בפרק זה נציג את הבעיות המצריכות התערבות רגולטורית ונדון בתוכן המדוייק עבור כל בעיה וסוגיה. להלן נציג בתמצית את הבעיות והסוגיות הטעונות טיפול במסגרת פערי הכוח בשיווק פירות וירקות טריים:

138.1. הנורמות בין הצדדים אינן מוסדרות בחוזה או שאינן מוסדרות בכתב. לעיתים פרטים מסחריים מהותיים כמו מחיר, סטנדרט האיכות של התוצרת או מועדי התשלום, אינן מופיעים בחוזה בכתב. הדבר יוצר עמימות שעלול לאפשר לצד החזק להתקשרות ל"כופף" את ההסכמה החוזית, שאינה מעוגנת.

138.2. א-סימטריה במידע. במסגרת התקשרות מורכבת ומתמשכת, הצדדים זקוקים למידע כדי להיות מודעים לזכויותיהם ולהבין כיצד ההתקשרות מתבצעת. במסגרת יחסי המסחר, במיוחד בעסקאות קונסיגנציה, המשווק נהנה מעדיפות במידע בעוד שהחקלאי לעיתים נותר באפילה.

138.3. צורך ליישב במהירות מחלוקות לעניין איכות התוצרת. כאשר מתעוררת מחלוקת לגבי איכות התוצרת (עמידה בסטנדרט מסוים או היותה ראויה לשיווק) יש צורך בגורם מקצועי שיכריע בין הצדדים. מכיוון שהתוצרת מתכלה ובשל הדינמיקה של יחסי המסחר, עיכוב של יותר ממספר שעות עלול לגרום לנזק מהותי לתוצרת. מערכות מקובלות לבירור מחלוקות, כמו בתי משפט, אינן מספקות מענה לצורך זה – לא ברמה לוחות הזמנים (הצורך בהכרעה בתוך שעות ספורות) ולא ברמת המומחיות במוצרים חקלאיים.

138.4. הגדרת לוחות זמנים ומועדים לתשלום ולביצוע פעולות שונות. במסגרת יחסי המסחר פעולות שונות עלולות להתבצע באיחור ניכר ללא מסגרת זמנים מחייבת. הדבר גורם לנזק כלכלי ישיר (למשל, בשל העיכוב בהעברת תשלומים), מעביר את הסיכון מצד אחד לרעהו וגם מחריף את הא-סימטריה במידע שקיימת בין הצדדים.

138.5. אי כיבוד חוזים והסכמים. נראה שלעיתים ההסכמות השונות בין הצדדים אינן נאכפות ובמקרה של סכסוך בין הצדדים כלל לא מגיעות בפני גורם שיפוטי מוסמך כדי שיתבררו. בחלק מן המקרים ייתכן שמשווקים ישלמו תמורה חלקית או להודיע לחקלאי שהם מפחיתים את התמורה החוזית מטעם כזה או אחר. מדובר בהפרה של החוזה, אשר לעיתים מוצגת כ"שינוי חד צדדי" של החוזה. נמצא כי מערכת

היחסים העסקית המתמשכת בין הצדדים (אשר מייצרת תלות של החקלאי במשווק) ופערי הכוח בין הצדדים גורמים ל"אפקט מצנן" אשר מרתיע חקלאים מלפנות לערכאות משפטיות ולממש את זכויותיהם. החשש מפני ניתוק יחסי המסחר מצדו של המשווק כלפי חקלאי שהתלונן ואובדן מטה לתמו של החקלאי היא סיבה מרכזית לאפקט זה. גם היעדר נורמות בכתב וא-סימטריה במידע מעצימים סיכון זה. כך יוצא שלחקלאי יש תת-תמריץ לפעול כדי לאכוף את זכויותיו. אותו תמריץ חסר מצד החקלאים להגיש תביעות אכיפה חוזיות עלול לגרום לתת-הרתעה של המשווקים מלהפר את ההסכמות החוזיות.

138.6. חסמי מעבר. חסם המעבר המרכזי כיום הוא ארגזים ייחודיים למשווקים שונים. השונות בין הארגזים של המשווקים משמשת כחסם מעבר, אשר מקשה ומייקר את המעבר של חקלאי בין משווקים בגלל עלויות השינוע הנוסף על כל המשתמע מכך. בדרך זו, הרסן התחרותי על המשווקים מתמעט, והם יכולים להפחית את התמורה לחקלאי מבלי שהדבר ימנע מהם לקנות את התוצרת בסופו של דבר.

139. ניתן לסדר את הבעיות בשלוש שכבות, כאשר בשכבת הבסיס מופיעה הבעיה השורשית ביותר – היעדר נורמות בכתב,<sup>28</sup> בשכבת הביניים מופיעות בעיות שיושפעו מחוזה בכתב ובשכבה העליונה הבעיה התוצאתית (שניתן לפתור לאחר מענה לבעיות שבשתי השכבות הנמוכות) – אי כיבוד חוזים והסכמים:



140. בהמשך הפרק נדון בכל סוגיה ונכריע לגבי התוכן שלה. הדיון מתייחס לסוגיות הן תחת חלופת השיטה של נורמות מחייבות והן תחת חלופת השיטה של אמנה וולונטרית – כדי שהסוגיות יהיו מגובשות אם יהיה צורך בעיגון שלהן בחקיקה כנורמות מחייבות. פירטנו כאשר יש הבדל באופן ההסדרה בין אמנה לבין חקיקה.

### 3.א. היעדר נורמות בכתב

<sup>28</sup> הכוונה הן להיעדר מוחלט של חוזה בכתב והן לחוזה שאין בו פרטים מהותיים כמו התמורה.

141. על מנת להבטיח שחוזים יערכו בכתב ניתן לקבוע דרישה כללית שהסכמים יערכו בכתב. עם זאת, יש להבטיח שפרטים מסחריים יסודיים ומהותיים יוגדרו בכתב ובמפורש במסגרת ההסכם (המחיר החוזי וכו'). לאחר בחינה של חוזים ושיחות עם משווקים בגדלים שונים ועם וחקלאים (לשיווק מקומי ולייצוא) בגדלים שונים, זוהו הפרטים היסודיים הבאים, שחשוב לכלול בחוזים. להלן הפרטים היסודיים שיש לכלול בחוזה:

141.1. **תמורה.** מחיר או הגדרה מפורשת וסגורה לקביעת המחיר הסופי נטו שישולם למגדל (כגון נוסחה לקביעת המחיר או ממוצע של מחירים / מדדים, גובה עמלה או הנחה מתוך מחיר המכירה, עלויות וכו').

141.2. **עלות העברת התוצרת החקלאית לארגז מותאם למידות של המשווק.** במידה ומידות הארגזים בהם הגיעה הסחורה של החקלאי אינן תואמות למידות הארגזים בהם משתמש המשווק, ייקבע מראש גובה התשלום שעל החקלאי לשלם עבור העברת התוצרת מארגז לארגז.

141.3. **מועדי התשלום.** בתוך כמה ימים ממועד מסירת התוצרת מהחקלאי למשווק יש לשלם לחקלאי. נתון זה נדרש לאור חוסר בהירות ופערי המידע בעסקאות בין הצדדים, במיוחד בעסקאות קונסיגנציה.

141.4. **סטנדרט איכות מוסכם.** הגדרה של איכות התוצרת שתסופק ועבורה תשולם התמורה המוסכמת. נתון זה נדרש בשל האופי הלא הומוגני של התוצרת.

141.5. **מועד בחינת איכות התוצרת.** המועד בו תבחן העמידה של התוצרת בסטנדרט האיכות שהוסכם. נתון זה נדרש מאחר שצריך להיות ברור באיזו נקודת זמן ניתן להעלות מחלוקות לגבי איכות התוצרת וכן כדי להגדיר את חלוקת האחריות בין הצדדים.

142. על מנת להביא לכך שכל החוזים יכללו את הפרטים היסודיים שפורטו, ניתן לבחור באחת משלוש החלופות הבאות:

142.1. הגדרה מחייבת (קוגנטית) מראש של תוכן החוזה – קביעת מחייבת של תוכן החוזה (הכתבת הפרטים: מה התמורה, מהם מועדי התשלום וכו');

142.2. הגדרת ברירת מחדל (דיספוזיטיבית) מראש של תוכן החוזה, שתחול אם הצדדים לא הסכימו אחרת בכתב, אך הצדדים יכולים לקבוע תוכן אחר עבור אותם פרטים יסודיים (ניתן להתנות על ברירת המחדל);

142.3. קביעת חובה שחוזה יכלול פרטים יסודיים שיוגדרו, אחרת לא יהיה לו תוקף.

143. החלופה הראשונה מהווה התערבות קשה וגורפת בכל החוזים. יהיה קשה להתאים מראש את תוכן החוזה להתקשרויות המגוונות והגמישות בשוק זה ולכן היא אינה מתאימה. הקושי בחלופה השלישית הוא שבהיעדר פרט יסודי כלשהו, החוזה מאבד את תוקפו. מטרת ההתערבות היא לייצר יותר התקשרויות עם חוזים מפורשים, וכאשר פרטים מסויימים יהיו חסרים חלופה זו תגרום לתוצאה הפוכה ותכשיל את החוזה כולו. כתוצאה מכך, הצדדים לחוזה יוכלו להתכחש אליו ולא למלא את הוראותיו. החלופה השנייה היא חלופת ביניים שמבטיחה סטנדרט מינימום ומונעת מצב של חסר בחוזה. מהצד השני, החלופה השנייה מאפשרת לצדדים לקבוע הסדר ספציפי שמתאים להם. לכן חלופת התוכן הנבחרת והעדיפה לעניין זה היא הגדרת ברירת מחדל (דיספוזיטיבית) שתחול אם הצדדים לא קבעו את תוכן ההסדרה בכתב. הפרטים היסודיים לגביהם תוגדר ברירת מחדל הם: התמורה או הגדרה מפורשת לאופן קביעת המחיר נטו למגדל, תנאי תשלום, עלות העברת תוצרת לארגז מגודל שונה, הגדרת איכות התוצרת והמועד לבחינת עמידת התוצרת בסטנדרט.

144. לאחר שבחנו בחלופה השנייה (הגדרת ברירת מחדל שתחול היכן שהפרטים היסודיים לא נקבעו בחוזה), יש להבהיר מה יש לכלול בחוזה :

144.1. **תמורה.** החוזה צריך לכלול את המחיר הסופי נטו שישולם למגדל, או הגדרה מדויקת וסגורה של אופן קביעת התמורה. כל הרכיבים שמשפיעים על המחיר והתמורה צריכים להופיע בחוזה (הנחה מסחרית, הנחות נוספות, פחתים, ניכויים, חיובים נוספים, ניכויים, קיזוזים וכו'). כל ניכוי, חיוב, פחת או שינוי אחר על התמורה צריך להיות מוגדר במפורש בתוך החוזה גם לעניין היקף השינוי בתמורה והתנאים המדויקים להפעלתו (באילו נסיבות המחיר ישתנה). במקרה שמנגנון התמורה יהיה פתוח או יכלול שיקול דעת או אפשרויות לבצע ניכויים או להפחית מהתמורה באופן שלא הוגדר – ההגדרה אינה קובעת את המחיר הסופי שישולם לחקלאי ולכן אינה עומדת בדרישה זו.

144.2. **עלות העברת התוצרת החקלאית לארגז מותאם למידות של המשווק.** במידה והעלות לא נקבעה מראש בחוזה, העלות תוטל על המשווק.

144.3. **מועדי התשלום.** מועד מוגדר וברור.

144.4. **סטנדרט איכות מוסכם.** הסטנדרט צריך להיות מוגדר וחד משמעי, כזה שמצוי ומפורט בכתב עבור התוצרת המשווקת. נתון זה נדרש בשל האופי הלא הומוגני של התוצרת.

144.5. **מועד בחינת איכות התוצרת.** מועד מוגדר וברור.

145. להלן נגדיר את ברירת המחדל עבור כל אחד מהפרטים היסודיים, במקרה שתוכן החוזה לא מסדיר אותם :

145.1. **תמורה.** התשלום לחקלאי יהיה בגובה של 85% מן מחיר הסיטוני עבור איכות מובחרת, כפי שמשדר החקלאות פרסם ביום שבו התוצרת סופקה על-ידי החקלאי למשווק (בימים בהם מתפרסם מחיר רק עבור תוצרת סוג א' – המחיר הקובע יהיה מתוך המחיר הסיטוני שמפרסם משרד החקלאות עבור סוג א'). במקרים בהם התוצרת סופקה ביום בו לא התפרסם מחיר, המחיר הקובע יהיה על-פי ממוצע המחירים הסיטוניים שפרסם משרד החקלאות באותו שבוע. המחיר הסיטוני יגלם את מלוא התמורה הסופית לחקלאי: המחיר הסיטוני ישולם עבור משקל נטו של התוצרת ולא ניתן יהיה להפחית מהמחיר הסיטוני עמלת שיווק, הנחה מסחרית, פחת או חיובים נוספים מכל סוג שהוא.

145.2. **עלות העברת התוצרת החקלאית לארגז מותאם למידות של המשווק.** במידה והעלות לא נקבעה מראש בחוזה, העלות תוטל על המשווק.

145.3. **מועדי התשלום.** יש לשלם עבור התוצרת תוך 10 ימים ממועד אספקת התוצרת. ראו הסבר בהמשך.

145.4. **סטנדרט איכות מוסכם.** יקבע על-פי ספריית מדריכי תקן האיכות של השירותים להגנת הצומח ולביקורת, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.<sup>29</sup> ככל שלא קיימים בספרייה זו תקנים מפורטים למוצר ספציפי, יעשה שימוש בתקנים המעודכנים של UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)<sup>30</sup>.

145.5. **מועד בחינת איכות התוצרת.** איכות התוצרת תבחן כפי שהייתה במועד המסירה הפיזית שלה מהחקלאי למשווק.

<sup>29</sup> [https://www.moag.gov.il/ppis/Yechidot/standarts/pituah\\_standartim/katalog\\_ehut/teken\\_ehut/Pages/default.aspx](https://www.moag.gov.il/ppis/Yechidot/standarts/pituah_standartim/katalog_ehut/teken_ehut/Pages/default.aspx)  
<sup>30</sup> <https://www.unece.org/trade/agr/standard/fresh/ffv-standardse.html>

146. לסיכום סוגיה זו, אם חוזה לא יכלול פרטים לגבי התמורה הסופית והמלאה לחקלאי, מועדי התשלום, הגדרת האיכות של התוצרת והמועד בו תבחן איכות התוצרת – ההגדרה החסרה תושלם לפי ברירת המחדל שנקבעה כאן.

#### 4. הוראות מחייבות לפתרון בעיות של א-סימטריה במידע ומועדי תשלום

147. על מנת לשפר את זרימת המידע ולצמצם בעיות של א-סימטריה במידע ניתן לקבוע הוראות משני סוגים. ראשית, ניתן לקבוע מצבים שבהם הצדדים חייבים למסור מידע זה לזה. שנית, ניתן לקבוע אילו פרטי מידע הצדדים רשאים לדרוש זה מזה (איזה מידע חובה למסור, לפי דרישה).

148. קביעת של חובה למסור מידע באופן יזום תחייב את המשווק או את החקלאי להעביר מידע ביוזמתו ללא בקשה או פניה של הצד השני, חובה כזו מטילה נטל על מוסר המידע (לרוב המשווק) ומטיבה עם מקבל המידע (לרוב החקלאי). כיוון שלרוב יש למשווק עדיפות במידע והחקלאים הם קטנים יותר ומתקשים לאסוף מידע, הניתוח יתמקד בקושי של החקלאים (זה ניתוח מחמיר כי הנטל קיים גם על המשווקים, אך בצורה פחותה). החסרון שלה הוא שהיא עלולה לייצר טעות מסוג false positive: החקלאי יקבל מידע שאינו זקוק לו, אך המשווק יידרש להפיק ולהעביר את המידע בכל זאת. מאידך, קביעה שהמשווק חייב למסור מידע רק לאחר פניה של החקלאי יוצרת סרבול וחוסם מסויים עבור החקלאי, ולכן היא עלולה להקטין את העברת המידע. לכן החסרון הוא יצירת טעות מסוג false negative – תת-שימוש באפשרות לקבל מידע. הניסיון ומחקרים מעשיים בעולם בתחום הכלכלה ההתנהגותית וההינד (נאדג', nudge) מלמדים שדרישות טכניות וקטנות לכאורה כמו הצורך לבצע פניה יזומה, הם לעיתים חסם משמעותי שמשנה את ההחלטה המהותית. אם ברירת מחדל כרוכה בטרחה (hassle) היא עלולה לגרום לאנשים לוותר על ביצוע פעולה.<sup>31</sup>

149. מבין כל פרטי המידע האפשריים, נערכה רשימה מצומצמת של שלושה פרטי מידע קריטיים שנדרשים באופן נרחב. כיוון שמדובר בפרטי מידע חשובים שנדרשים לחקלאים או למשווקים באופן שכיח, הוחלט לקבוע עבורם חובה יזומה של מסירת מידע. כמו שיפורט להלן, לא בכל העסקות חלה החובה למסור את כל פרטי המידע – חלקם נדרשים רק בסוג מסויים של עסקאות או רק בנסיבות מסויימות. אלו פרטי המידע שתחולה על המשווק חובה למסור אותם לחקלאי באופן יזום, בנקודה הראשונה החובה גם חלה על החקלאי:

149.1. **חוסר יכולת לספק או לקלוט את התוצרת.** במקרה של חוסר יכולת של החקלאי לספק את התוצרת או חוסר יכולת של המשווק לקלוט את התוצרת, נדרשת הודעה מראש של לפחות 24 שעות לפני המועד שנקבע לצד השני. ההודעה תכלול פירוט של הסיבה לאי היכולת. החובה תחול גם אם מדובר בחוסר יכולת חלקי (חוסר יכולת לספק או לקלוט חלק מן הכמות).

149.2. **הודעת על ניכוי, פחת או שינוי של המחיר.** כאשר מנגנון התמורה הפורש בחוזה מכיל אפשרות לשנות את התמורה (למשל בשל פחת) – נדרשת הודעה מראש של המשווק, תוך ציון הסיבה לשינוי המחיר

<sup>31</sup> המונח Nudge מתייחס לשורה של כלי מדיניות אשר עושים שימוש בתובנות התנהגותיות כדי לעודד והכווין אנשים לפעול באופן הנכון, מבלי לחייב או לכפות עליהם. ראו למשל:

UK, The Behavioural Insights Team, EAST - Four simple ways to apply behavioural insights. Available at: [https://www.behaviouralinsights.co.uk/wp.../BIT-Publication-EAST\\_FA\\_WEB.pdf](https://www.behaviouralinsights.co.uk/wp.../BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf)

בצירוף תיעוד לכך. ההודעה תמסר מספיק זמן מראש כדי לאפשר לפנות למנגנון לבירור מחלוקות (תוך שמירה על התוצרת עד אז) וכדי לאפשר לחקלאי לאסוף את התוצרת במקרה של פחת.

### 149.3. מסירת מידע על נתונים שקבעו את התמורה שנקבע בחוזה.

149.3.1 בעסקאות קונסיגנציה – המחיר (או המחירים) שבו המשווק מכר את התוצרת. המידע יכלול פירוט לפי סוג, איכות, כמות, מחיר, מועד מכירה של התוצרת ונתונים נוספים (אם נקבעו בחוזה לעניין אופן השיווק או קביעת התמורה).

149.3.2 מסירת מידע על נתונים ששימשו לקביעת התמורה – כאשר החוזה קבע שהתמורה תקבע על בסיס נתון חיצוני לחוזה (כמו המחיר לצרכן הסופי, דיווחי מחירים סיטוניים, "פול" של הכנסות ממספר חקלאים), המשווק חייב למסור לחקלאי כל הנתונים ופרטי המידע הרלוונטיים. כאשר מדובר בתמורה שנקבעת על בסיס "פול" של הכנסות ממספר גורמים, על המשווק לספק פירוט של כמויות ומחיר המכירה של התוצרת המשוקת במסגרת ה"פול" (לפי סוג, איכות ושוק יעד במקרה של יצוא).

149.3.3 מידע שיש חובה למסור, יועבר בתוך שני ימי עבודה ממועד המכירה או ממועד פרסום הנתונים.

150. ניתן יהיה להעביר את המידע באופן דיגיטלי (בנוסף לאפשרות הדיגיטלית, החקלאי יוכל לבחור להגיע לקבל את המידע באופן פיזי).

151. לא ניתן יהיה להתנות על הוראות אלו במסגרת החוזה.

### 5.א. הוראות מחייבות לעניין מועדי התשלום

152. כפי שהוסבר לעיל, מועדי התשלום הם סוגיה מרכזית שנדרשת לגביה הסדרה. בנוסף, לברירת המחדל החוזית (10 ימים) במקרה שמועד התשלום לא נקבע בחוזה, נמצא שצריך לקבוע פרק זמן מירבי כדי לא לאפשר מצב שבו ניתן לשלם לאחר שבועות וחודשים ארוכים.

153. נושא זה נבחן גם במסגרת הסקירה הבין לאומית (להרחבה ראו נספח ב'). הן התקופה של 10 ימים והן התקופה של 30 ימים מבוססת על הפרקטיקה הנהוגה בעולם ברגולציה בתחום זה. נמצא כי באיחוד האירופי קיימת דירקטיבה להסדרת בעיית תשלומים באיחור. 11 מדינות באירופה מחייבות תשלום עבור מזון או עבור מוצרים מתכלים בתוך 30 יום, ללא אפשרות להארכת תקופה זו. ב-13 מדינות נוספות נקבעה תקופה של 30 יום שניתנת להארכה במסגרת החוזה.<sup>32</sup> חוק ה-PACA בארה"ב מחייב תשלום עבור פירות וירקות תוך 10 ימים מקבלת התוצרת, עם אפשרות להארכת תקופה זו במסגרת הסכם מראש למקסימום 30 יום. בנוסף, מאחר שמדובר על תוצרת מתכלה שנמכרת במהירות (ולכן המשווקים מקבלים עבורה תמורה בתוך זמן קצר), ראוי ואין מניעה שגם החקלאים יקבלו את התמורה במהירות.

<sup>32</sup> ראו :

154. משיח עם הציבור עלה שמועדי התשלומים הם בעיה קשה ויש לייצר מסגרת זמן ברורה ומחייבת על מנת לפתור אותה. לכן הוחלט לאמץ את המודל האמריקאי של חוק ה-PACA הותיק ולקבוע כי יש לשלם עבור התוצרת בתוך 30 יום לכל היותר ממועד אספקת התוצרת למשווק. לא ניתן יהיה לקבוע בחוזה תקופה ארוכה יותר.

#### א.6. צורך ליישב במהירות מחלוקות לעניין איכות התוצרת

155. כאמור, הקושי המרכזי במחלוקות בין הצדדים לגבי איכות התוצרת נובעת ממאפייניה: תוצרת לא הומוגנית ומתכלה. הדבר מחייב הכרעה מקצועית לגבי איכות התוצרת בפרקי זמן קצרים.

156. נשקלו שלושה מנגנוני הכרעה אפשריים:

156.1. בתי משפט – פניה לבית משפט על מנת שיכריע בסכסוך. זו דרך המלך להכרעה בסכסוכים, אך נראה שמערכת בתי המשפט אינה ערוכה לטפל בסכסוכים בפרק זמן של שעות ספורות. בנוסף, אין לבתי המשפט מומחיות ייחודית בסוגיה של איכות תוצרת חקלאית ולכן סביר שבית המשפט יהיה חייב להיעזר במומחה לביסוס הכרעתו.

156.2. מינוי מפקחים ממשלתיים – בעלי תפקידים מוסמכים שיסווגו את איכות התוצרת ויהיו אחראים להכרעות בנושא זה. חלופה זו מחייבת משאבים לא מבוטלים. יש בארץ עשרות מרלוגים ונקודות מסירה של תוצרת חקלאית. העסקת עובדים במשרה מלאה לצורך זה תדרוש הקצאת משאבים רבה. בנוסף, עיצוב המנגנון כהחלטה מנהלית, תחייב הפעלת מערך ממשלתי משלים של הסמכה, נהלים, עררים וכו'.

156.3. בוררות – יצירת מנגנון של בוררים מקצועיים. נציגי הצדדים (חקלאים ומשווקים) יסכימו מראש על זהותם של בוררים מקצועיים (בעלי השכלה וניסיון באגרונומיה או חקלאות). ככל שהצדדים לא יצליחו למנות די בוררים מראש, מנכ"ל משרד החקלאות או מי שהוא יסמך, יוכל למנות בוררים. שתי הדרישות המרכזיות להיותו של אדם בורר מקצועי מוצלח הן ידע מקצועי בתחום איכות פירות וירקות, ואי תלות במי מהצדדים. נראה שהבוררים הטובים ביותר, הן מבחינה מקצועית והן מבחינת שיוך, הם גימלאים של משרד החקלאות – מדריכים לשעבר בשירות ההדרכה והמקצוע (שה"מ) ועובדים לשעבר של השירותים להגנת הצומח ולביקורת. הסיבה לכך היא הידע והניסיון המקצועי שהם רוכשים לאורך הקריירה שלהם, היעדר השיוך שלהם לחקלאים או למשווקים והזמינות שלהם (מחד פנאי של גמלאים, ומאידך, זמינות לטיפול בסכסוכים קצרים, שלא צפוי להוות משרה בהיקף משמעותי). עם זאת, ייתכן שנציגי החקלאים והמשווקים יסכימו גם על מינוי בוררים אחרים. היתרון הבולט של מינוי גימלאים כבוררים הוא בזמינות ובפריסה הגיאוגרפית. הכרעה מקצועית בעניין הסיווג של התוצרת החקלאית מצריכה יכולת להגיע בהתראה קצרה למרלוג או לנקודת מסירה אחרת. הבוררות עצמה היא תהליך קצר של עד שעה לכל היותר. בהתאם סך התשלום לבורר בגין טיפול במחלוקת אחת לא צפוי לעלות על מאות בודדות של שקלים (זהו סכום נמוך יחסית בהשוואה להיקף העסקאות). לכן אין צורך בהעסקת עובדים ייעודיים ויש עדיפות למספר רב של בוררים, הפרוסים ברחבי הארץ בהתאם למקום מגוריהם. בשונה מעובדים במשרה מלאה, שיאלצו לבלות זמן רב בנסיעות מאתר לאתר (כי יהיו מעט בוררים בשכר), גימלאים יעבדו במתכונת של "כוננות" ולפי הצורך, ויגיעו לאתרים שבקרבם. עלות הבוררות תיפול על הצד המפסיד בסכסוך.



156.4. לצד מנגנון הבוררות בתחום של איכות התוצרת החקלאית, ועל מנת לקצר את זמני ההמתנה להכרעה בערכאות שיפוטיות רגילות, מוצע לפתח מנגנון בוררות נוסף שיטפל בסכסוכים הקשורים לחוזה בין החקלאים למשווקים. הבורר במקרה זה יהיה בעל רקע משפטי, ויבדוק הן את קיומם של כל הסעיפים אשר על החוזה להכיל בהתאם לנורמות המחייבות שייקבעו בנושא, והן תלויות על הפרות חוזה מצד המשווקים או החקלאים. הבוררים המשפטיים ימונו על-ידי מוסד הבוררות של לשכת עורכי הדין (גוף מקצועי אוטונומי).

157. לאחר בחינת שלושת השיטות, היתרונות והחסרונות שלהן, וכן המשאבים הדרושים למימוש של כל אחת מהן, הוחלט שהחלופה הטובה ביותר היא חלופת הבוררים. החלופה של פניה לבתי משפט למעשה קיימת כבר היום (ולכן מהווה חלופה 0) אך היא אינה מספקת מענה טוב לאור לוחות הזמנים הארוכים של הליך שיפוטי (רק הליכים למתן צו מניעה וכו' עומדים בלוחות הזמנים הנדרשים לאור אופייה המתכלה של התוצרת) והיעדר מומחיות רלוונטית של בתי המשפט. החלופה של מינוי מפקחים ממשלתיים תחייב הקצאה של כ-5 תקנים לטובת העניין. לא נמצא מקור תקציבי להקצאת תקנים נוספים אלו ולכן חלופה זו אינה ישימה. בנוסף, הצורך לנייד מפקחים בין עשרות אתרי בדיקה יביא לבזבוז משאבים. מעבר ליעילות הקצאת המשאבים ולשימוש במומחים בתחום החקלאות או הארגונומיה, חלופת הבוררים מאפשרת לצדדים לקבוע את זהות הבוררים וכן מתאפיינת בגמישות ודינמיות בהתאם לצרכים (למשל, אם יעלה צורך בבוררים עם מומחיות בתבלינים, ניתן יהיה למנות בוררים לתחום זה).

158. תחת שיטת האמנה הוולונטרית, הצטרפות לאמנה תכלול גם חתימה על הסכם בוררות. תחת שיטת החקיקה המחייבת, החוק יכלול מנגנון של בוררות חובה.

#### א.7. חסמי מעבר

159. כיום חסם המעבר המרכזי הוא הארגזים הרב פעמיים הייחודיים לכל משווק, אשר מותירים כוח מיקוח רב בידי המשווק מול החקלאי. אם המשווק מסרב לקבל סחורה מכל סיבה שהיא, מוצדקת או לא מוצדקת, עלות העברת הסחורה למשווק אחר שמוטלת על החקלאי תגרום לו לעיתים להסכים לקבל מחיר מופחת על הסחורה, ובלבד שלא יאלץ לשנע אותה פעם נוספת, או להעביר אותה לארגזים אחרים של משווק אחר. על מנת לטפל בבעיה זו ניתן, במסגרת החקיקה, לקבוע איסור לסרב לקלוט סחורה בשל מאפייני הארגז. כאמור, אחת הבעיות המרכזיות היא חוסר ההתאמה של ארגזים במידות שונות למערך הלוגיסטי הייחודי לכל רשת או לקבוצה של משווקים. כל עוד הארגז מתאים למערך הלוגיסטי, אין מניעה טכנית לקלוט את התוצרת שבארגז ועל כן כל משווק יחויב לקבל ארגזים בעלי גודל זהה. במידה והארגזים אינם בגודל זהה, ניתן יהיה לסכם מראש בחוזה בין המשווק לחקלאי את גובה התשלום שעל החקלאי לשלם עבור עלות העברת התוצרת החקלאית מארגז לארגז, במידה והמידות אינן תואמות כאמור.

160. כאמור, אין היתכנות של מעבר כל המשווקים לארגז יחיד לפי תקן אחד, ללא הסכמה כללית על הסטנדרט וללא תמיכה ממשלתית גבוהה לצורך החלפת הארגזים והתאמת מערך הטיפול במרלוי"ג. לא נראה שקיימת מניעה להעברת פירות וירקות באופן ידני לארגז אחר, תוך חיוב המגדל בעלות.

161. התועלת מצמצום חסם המעבר היא חיזוק כוח המיקוח של החקלאי. צמצום חסם המעבר צפוי להשפיע באופן חיובי על התחרות בין המשווקים ולצמצם את מרווח השיווק. קשה להעריך את גובה התועלת אך אין ספק

שמדובר על תועלת משמעותית וצד חשוב להגברת התחרות. לכן, יש לכלול את צמצום חסמי המעבר בהמצאות התחייבות לקבל גם ארגז בצבע או גודל שונה.

#### א.8. אי כיבוד חוזים והסכמים

162. פתרון הסוגיה של אי כיבוד חוזים והסכמים מחייבת טיפול בסוגיות הבסיסיות שהוצגו לעיל. יש להבטיח שההסכמים והפרטים היסודיים בהם יהיו בכתב, לצמצם את פערי המידע בין הצדדים וכו'.

163. על פניו, הפרה של הוראות חוזה מאפשרת לצד הנפגע מן ההפרה לבקש סעד מכוח חוק החוזים (תרופות), התשל"א-1970. התרופות הרגילות אשר עומדות לנפגע הן אכיפת החוזה, ביטולו וכן פיצויים סעד הנזקים שנגרמו בשל ההפרה. עם זאת, המצב הנוכחי מוכיח שבהתקיים פערי כוח משמעותיים בין הצדדים ובמערכת יחסים מסחרית מתמשכת, החקלאים אינם ששים לפנות לבתי המשפט כדי לממש את זכויותיהם.

164. מן השיח עם החקלאים עולה שפערי הכוח מול המשווקים וכן התלות של החקלאי במשווק, לצורך שיווק הסחורה בעתיד, יוצרת אפקט מצנן (המכונה גם "אפקט הפחד") וגורמת לחקלאים שלא לעמוד על זכויותיהם. תופעה דומה נצפתה גם אצל חקלאים בעולם. כך יוצא שהחקלאים אינם עומדים על זכויותיהם והמשווקים נהנים מכך כדי לגרוף תועלות עודפות. בהיעדר רסן משפטי של אכיפת זכויות משפטיות, פערי הכוח מתעצמים לטובת המשווקים. יוצא שהפחד של החקלאים מפני פעולת נקם של המשווקים משתיקה ומשתקת אותם.

165. במסגרת התהליך נבחנו מנגנונים שונים שיאפשרו צמצום של אותו אפקט מצנן ויעודדו את החקלאים לממש את זכויותיהם. נבחנה האפשרות לערוך בירור או לממש זכויות מבלי שזהותו של החקלאי תחשף. הליכים אזרחיים אינם מאפשרים זאת, ולכן נבחנו הליכים במישורים הפליליים והמנהליים. לכאורה חקלאי יכול להגיש תלונה לגורם ממשלתי, אשר יברר אותה מול המשווק, מבלי לחשוף את זהותו של החקלאי. אלא שבעולם המעשה, לא ניתן יהיה להסתיר את זהותו של החקלאי המתלונן – בין אם במסגרת ההליך ובין אם במסגרת ראיות ועדויות, זהותו תתגלה למשווק. בנוסף, התבססות על אכיפה מדינית מחייבת הקצאת משאבים ציבוריים מתקציב המדינה: תקנים ותקציבים.

166. חלופות אחרות מצויות במשפט האזרחי. החלופות האזרחיות מיועדות להגדיל את התמריץ של החקלאי לפעול וליזום פעולה מול משווק שפגע בזכויותיו של החקלאי, ומנגד להגביר את ההרתעה כלפי המשווקים.

167. בכל הנוגע לבעיות מהותיות נפוצות, כלי אפשרי ראשון הוא התובענה הייצוגית. כלי זה יכול לספק מענה טוב לקשיים העומדים בפני החקלאים. חקלאי שנתקל בפרקטיקה פסולה יוכל להגיש תובענה ייצוגית בשמו ובשם חקלאים אחרים. כך, במקום תביעה פרטנית בסכום של 100,000 ₪ (שספק אם היא מצדיקה ניהול של הליך משפטי ארוך ו"הקרבת" מערכת היחסים העסקית עם המשווק), אותו חקלאי יגיש תובענה ייצוגית בשם 500 חקלאים (בסכום של  $100,000 * 500 = 50$  מיליון ₪). סכום כזה, והתגמול לתובע הייצוגי (שיקבל יותר מחלקו מתוך הקבוצה) יעודדו חקלאים להגיש תובענות ייצוגיות ויטילו רסן משמעותי על המשווקים. לצורך כך יש לתקן את התוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 ("חוק תובענות ייצוגיות") ולהוסיף בו פריט הנוגע ליחסים בין חקלאי לבין משווק של תוצרת חקלאית טרייה.

168. בנוסף, בנסיבות שתוארו בהרחבה לעיל, נראה כי מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 4(א)(3) לחוק תובענות ייצוגיות, לפיו כאשר קיים קושי להגיש תובענה ייצוגית על-ידי אחד מחברי הקבוצה (במקרה זה – החקלאים), גם ארגון העוסק במטרות ציבוריות בתחום יכול להגיש את התובענה. בהקשר זה, ארגוני מגדלים הם מועמדים טובים להגשת בקשה לאישור תובענה כייצוגית, לאור "אפקט הפחד" אשר מונע מחקלאים לממש את זכויותיהם (כידוע מכשיר התובענה הייצוגית נועד לפתור בעיות של פעולה קולקטיבית וכן מצבים בהם בשל פיזור הנזק

אין תמריץ לנהל הליך; אך הכלי אינו מיועד לפתור אפקט של פחד והרתעה של תובעים בכוח). השילוב בין תובענה ייצוגית לבין מתן אפשרות לארגונים להגיש בשם הקבוצה תספק פתרון של התרעת משווקים מפני הפרות ומימוש זכויות של החקלאים, תוך צמצום אפקט הפחד.

169. כלי שני הוא פיצויים לדוגמה (פיצוי ללא הוכחת נזק). כלי זה מתאים עבור הפרות והתנהגויות אשר לא מסבות נזק ישיר בפני עצמן, אך הן מעניקות למשווקים יתרון ומעצימות או מבססות את פערי הכוח בין המשווקים לבין החקלאים. קביעה שהפרת הוראה תהווה עוולה אזרחית ברת פיצוי לדוגמה של עד 50,000 ₪, תעודד חקלאיים לעמוד על זכויותיהם ותספק הרתעה ביחס למשווקים. הוראות כאלו יש לעגן בחקיקה ייעודית.

170. כלי שלישי הוא דיני החוזים האחידים. מכיוון שהמשווקים עורכים הסכמים בנוסח קבוע מול החקלאים כיום, ומכיוון שמשווקים גדולים עובדים מול מספר רב של חקלאים, סביר להניח שתמשך הפרקטיקה של שימוש בחוזים בנוסח אחיד המנוסחים עבור מספר בלתי מסויים של התקשרויות. עבור מצבים מעין אלו קיימים דיני החוזים האחידים. כאשר חוזה מוגדר כ"חוזה אחיד" הצד המנסח אינו רשאי לכלול בו תנאים מקפחים – תנאים אשר מעניקים לו יתרון בלתי הוגן.

## א.9. הוראות מסדר שני

171. הן באמנה והן בחקיקה מחייבת, יש לקבוע הוראות מסגרת "מסדר שני". בחלק זה נציג את הוראות המסגרת.

172. הוראות מסדר שני אשר נחוצות במסגרת האמנה:

172.1. הסכם בוררות. כדי שאפשר יהיה להיעזר במנגנון בוררים לפתרון מחלוקות לעניין האיכות, חשוב שהאמנה תהווה גם הסכם בוררות, שנותן תוקף מחייב להחלטה של הבורר המקצועי.

172.2. מנגנון עדכון. האמנה תכלול הוראה שמשדרד החקלאות רשאי לעדכן אחת לשנה את תוכן הוראות האמנה. כל המשתתפים הקיימים באמנה יוכלו להודיע בתוך חודש ממועד הפרסום על השינוי אם הם מעוניינים לצאת מן האמנה. ברירת המחדל תהיה הישארות באמנה (מכיוון שמדובר ממילא בנורמה רכה).

173. הוראות לגבי מנגנון הבוררות (שיש לכלול הן במסגרת האמנה והן במסגרת חקיקה מחייבת):

173.1. קביעת שכר הטרחה. על בסיס השיח עם המשווקים והחקלאים ולפי הניסיון של אנשי המקצוע, טיפול במקרה אחד של בוררות מקצועית מצריך נסיעה לנקודת הבדיקה או המסירה של התוצרת, בחינה של התוצרת, קבלת החלטה (ומסירה שלה בכתב) ונסיעה חזרה. הבדיקה וקבלת החלטה לא צפויות לדרוש יותר משעה. זמני הנסיעות ישתנו בהתאם למיקום התוצרת ומיקומו של הבורר (וכן מספר הבוררים ופריסתם). לצורך העניין נראה שמדובר בביטול זמן של חצי יום עבודה בסך הכל. לפיכך הוחלט ששכר הטרחה של בורר לטיפול במחלוקת אחת יעמוד על 600 ₪. כאמור לעיל, תשלום שכר הטרחה יפול על הצד המפסיד בסכסוך.

173.2. בנוסף לרשימת בוררים מקצועיים שתפורסם על-ידי משרד החקלאות, הצדדים יוכלו להסכים על זהות בורר אחר.

174. הגבלת תוקף הרגולציה וקביעת מנגנון הערכה ובדיקה בדיעבד. אם יחוקק חוק שיעגן את ההוראות המחייבות, החוק יכלול סעיף שיקבע כי החוק יהיה תקף לתקופה של 10 שנים, שבסופה יפוג תוקפו. ניתן יהיה לחוקק את

החוק מחדש (בנוסח זהה או שונה), לאחר תהליך גיבוש רגולציה חכמה שיבחן באופן עדכני את הבעיה, יתבסס על נתונים, יבחן את מידת האפקטיביות והעלויות של החוק במהלך עשר השנים שהיה בתוקף וכו'. מנגנון זה יודא שהחוק החדשני יבחן בדיעבד ויעודכן או יתוקן לפי הצורך. חשוב לציין שמכיוון שמדובר בסוגיה מורכבת – מקצועי וכלכלית – יש קושי לצפות היום את ההשפעות המלאות של ההתערבות הממשלתית ולכן חשוב להגביל אותה לזמן ולהכפיף אותה לבדיקה.

175. נוסח מוצע של הכללים מפורט בנספח ג' (נוסח מוצע לאמנה).

מיוסטר

## נספח א' – מתודולוגיה להכנת הדוח

### א. מתודולוגיה

1. הדוח לבחינת רגולציה חדשה בנושא פערי כוח בשיווק פירות וירקות טריים הוכן בעקבות בדיקה של הצורך ברישיון לסיטונאים של פירות וירקות. בהמשך מוצג קודם תהליך בחינת הצורך ברישיון סיטונאים, ואחר כך מפורטת המתודולוגיה להכנת הדוח הנוכחי.
2. הבחינה של הסוגיה נערכה על-ידי אורי צוק-בר (סמנכ"ל למחקר, כלכלה ואסטרטגיה) וד"ר יעל קחל (מחקר, כלכלה ואסטרטגיה). התהליך בוצע בליווי של עו"ד גיא מור ואמיר זלאיט (תחום מדיניות רגולציה), כמנחים מתודולוגיים לשיטת רגולציה חכמה ולגיבוש דוח הערכת השפעות רגולציה.

### בחינת הצורך ברישיון סיטונאים

3. במסגרת התכנית להפחתת הנטל הרגולטורי שנערכה בשנת 2015, נבחן הצורך ברישיון הסיטונאים לשיווק פירות וירקות. נמצא כי אין צורך במשטר הרישיונות המיושן, אשר מקורו בחקיקת חירום. בהמשך לבחינת הרישיון 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.
4. העבודה לבחינת הצורך ברישיון סיטונאים בשיווק פירות וירקות טריים שבוצע בשנת 2015 כללה הכנת נייר רקע ושיח ציבורי. נבחנו תכליות שיכולות להצביע על נחיצותה של הרגולציה לרישיון סיטונאים של פירות וירקות, סוגיית הרישיון והסדרת שיווק של פירות וירקות טריים במדינות האחרות ובעיות הקיימות בשיווק פירות וירקות טריים בארץ ובעולם.
5. תהליך השיח עם הציבור בנושא הצורך ברישיון סיטונאים הותנע ב-2015 באמצעות פרסום נייר רקע וקול קורא שהזמין בעלי עניין להגיש התייחסויותיהם לחלופות לרישיון סיטונאים בשיווק פירות וירקות טריים.<sup>33</sup> לקול הקורא הגיבו גורמים העוסקים בשיווק סיטוני, חקלאים ונציגי התאגדויות חקלאיות שונות. גם מועצת הצמחים השתתפה בשיח, כמייצגת את המגדלים ונערכו פגישות עם נציגיה.
6. בתחילת שנת 2016 נערכו שני שימועים ציבוריים שעסקו בצורך ברישיון סיטונאים לשיווק פירות וירקות, ובהן נדונו כשלי השוק בענף ושאלת הצורך בהסדרה רגולטורית. רוב בעלי העניין סברו שהדרישה לרישיון בצורה הנוכחית לא תורמת לקידום היעילות בשוק או להבטחת אינטרס ציבורי. מבחינת המשווקים הסיטונאים מדובר בהכבדה בירוקרטית שלא מועילה להם ולא מקדמת תכלית ציבורית. 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 הנוכחי. כיוון שנמצא שאין תכלית המצדיקה את חובת הרישיון במתכונת הנוכחית ועל מנת להפחית את הנטל הרגולטורי, הוחלט על ביטול חובת הרישיון והמרתה בנורמות שיפתרו את כשלי השוק הקיימים בשוק. הדוח המסכם לבחינת הצורך ברישיון סיטונאים התפרסם באתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר ביולי 2016.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> נייר הרקע (רישיון סיטונאים) (פירות וירקות) ורגולציה בנושא הגינות המסחר, נובמבר 2015) והקול הקורא (קישור) זמינים באתר האינטרנט של משרד החקלאות.

<sup>34</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, התכנית להפחתת הנטל הרגולטורי – רישיון סיטונאים לשיווק פירות וירקות (יולי 2016).

## בחינת הצורך באסדרה בעקבות פערי כוח בשיווק פירות וירקות טריים

7. בעקבות תוצאות בחינת הצורך ברישוי סייטונאים הוחלט על קיום תהליך של בחינת רגולציה חדשה (RIA) שכלל מספר שלבים: (א) ארגון סמינר בנושא "אסדרה של קשרי מסחר בין חקלאים לסיטונאים ולקמעונאים בשיווק פירות וירקות טריים", (ב) בחינת שרשרת השיווק של פירות וירקות טריים בארץ, בחינת הבעיה וניתוח כלכלי, (ג) גיבוש חלופות עקרוניות לשיטת ההתערבות, (ד) שיח ציבורי עם בעלי עניין.
8. יוער שמדובר בסוגיה שקשה לבחון באמצעים כמותיים, מאחר שאין איסוף מידע שיטתי על שימוש לרעה בכוח שוק. כך למשל, לא ניתן להצביע על מתאם בין שינויים במבנה השוק לבין היקף הפרקטיקות הבעייתיות, היות שאין נתונים על פרקטיקות כאלו.
9. בספטמבר 2016 נערך סמינר בן יומיים, כבי לבחון את הסוגיה, בנושא אסדרה של קשרי מסחר בין חקלאים לסיטונאים ולקמעונאים בשיווק פירות וירקות טריים. הסמינר נערך בשיתוף האיחוד האירופי, במסגרת תכנית האיחוד האירופי: ENPARD - European Neighborhood Programme for Agriculture and Rural Development. בסמינר השתתפו נציגי המשרד, בעלי עניין ומומחים מהאיחוד האירופי למבנה והסרת שרשרת הערך של המסחר בפירות וירקות. ביום הראשון של הסמינר התקיים יום עיון פתוח לקהל הרחב בו המומחים מאיחוד האירופי הציגו פתרונות שונים לקידום נושא הגינות המסחר. ביום השני התקיים דיון מקצועי יחד עם המומחים מהאיחוד האירופי. בדיון השתתפו נציגי חקלאים, סייטונאים וקמעונאים, בנוסף לצוות המקצועי של משרד החקלאות ונציגים ממשרדי ממשלה אחרים ומרשות ההגבלים העסקיים. סיכום הסמינר ומצגות המומחים זמינים באתר האינטרנט של משרד החקלאות.<sup>35</sup>
10. הכנת הדוח כללה איסוף וניתוח מידע על שרשרת השיווק של פירות וירקות טריים, ניתוח נתונים כלכליים, וגיבוש חלופות לאסדרה, על בסיס ניתוח הבעיה, תובנות מהסמינר והסקירה הבינלאומית ומשיתוף הציבור שהתקיים במסגרת הבחינה של הצורך ברישוי סייטונאים. לצורך גיבוש החלופות התקיים שיח עם הלשכה המשפטית במשרד החקלאות על הכלים האפשריים לאסדרה.
11. בחודש אוגוסט 2017 פורסמה להערות הציבור טיוטה חלקית של דוח גיבוש הרגולציה. טיוטת הדוח כללה את פרק "הגדרת הצורך בהתערבות ממשלתית" ואת רוב הפרק של "השוואת חלופות לשיטה". הטיוטה הציגה את ניתוח הבעיה, מטרות הרגולציה ואת הניתוח של החלופות השונות, כולל החלופה המסתמנת (נורמות מחייבות). טיוטת הדוח, קובץ אקסל עם פירוט אומדן העלויות והתועלות של החלופות השונות ופנייה לציבור לקבלת הערות והתייחסות לחלופות המוצעות פורסמו באתר משרד החקלאות והם זמינים לעיון.<sup>36</sup> מועצת הצמחים וארגוני מגדלים נוספים סייעו בהפצת הטיוטה.
12. בעקבות הפנייה לציבור התקבלו 10 התייחסויות בכתב, מתוכם 9 מחקלאים וארגוני חקלאים ו-1 מאיגוד משווקי פירות וירקות המייצג כ-50 סייטונאים בשווקים הסיטוניים. כל המשיבים היו סבורים שנדרשת אסדרה. לגבי אופן האסדרה, 7 מתוך 10 המשיבים סברו ששיטת האסדרה המועדפת היא רישיון עם תנאים או נורמות חייבות כאשר חלקם הציעו שילוב עם חלופה נוספת (קביעת כללים מבניים, פיקוח על מרווח השיווק, אסדרה באמצעים וולונטריים). 3 המשיבים הנותרים היו סבורים שנדרשת קביעת כללים מבניים, כגון הפרדה

<sup>35</sup> אסדרה של קשרי המסחר בשיווק פירות וירקות טריים - סמינר ENPARD, 2016 (קישור לסיכום הסמינר והמצגות):

[http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research\\_economy\\_strategy/publication/2016/Pages/enpard\\_sep2016.aspx](http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Pages/enpard_sep2016.aspx)

<sup>36</sup> משרד החקלאות מפרסם פניה לציבור בנושא פערי כוח בשיווק פירות וירקות - חלופות לאסדרה, 31.08.2017 (קישור לפנייה, טיוטת הדוח וקובץ אקסל):

[https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research\\_economy\\_strategy/regulatory\\_policy/publications/Pages/Regulatory\\_Report.aspx](https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/regulatory_policy/publications/Pages/Regulatory_Report.aspx)

מבנית בין סיטונאים וקמעונאים, קביעת גודל מקסימאלי לסיטונאים, קידום שוק סיטוני חדש, והתארגנות מגדלים.

13. בהמשך התקיימו שני מפגשים עם בעלי עניין: מפגש עם 8 חקלאים ונציגי חקלאים בנובמבר 2017, ומפגש עם 7 נציגי סיטונאים וקמעונאים בדצמבר 2017.

14. במפגש הראשון הציגו נציגי החקלאים את התייחסותם לטיוטת הדו"ח והעדפתם לחלופות האסדרה השונות שהוצעו בדו"ח. סיכום הנאמר בפגישה:

14.1. קיים מצב של חוסר תחרות בין המשווקים על התוצרת של החקלאים, כתוצאה מהעלייה בריכוזיות. מרכז הכוח עובר מסיטונאים עצמאיים לרשתות השיווק, שחלקן רוכשות את התוצרת באופן ישיר מהחקלאים.

14.2. בעבר השוק הסיטוני יצר תחרות. היום היקף העסקאות בשוק הסיטוני קטן מידי וקיים צורך בהקמה שוק סיטוני מודרני כדי לגרום לחיזוק ופיתוח השוק כך שיכול להוות חלופה אמיתית לחקלאים וקונים קמעונאים ומהשוק המוסדי וכך להגביר את התחרות. חלק ניכר מהעסקאות כיום מבוצעות מחוץ לשוק הסיטוני, ישירות בין רשתות שיווק לבין החקלאים.

14.3. נדרשים כללים למסחר הוגן שמונעים ניצול של פערי כוח ופגיעה בחקלאים. נדרשים במיוחד מכיוון שמדובר על תוצרת טרייה.

14.4. נציגי החקלאים הביאו ספק באפקטיביות של אסדרה באמצעים וולונטריים (חלופה 4).

14.5. נדרשת רגולציה כאשר החלופה המועדפת היא רישיון סיטוני (חלופה 2). הרישיון נתפס ככלי הכי אפקטיבי (נדרש למסחר, הסיטונאים חייבים לבוא לרגולטור כדי לקבל או לחדש את הרישיון). אולם, עלה שהמדינה ממעטת בשלילת רישיונות. חשוב שיהיו הליכי אכיפה אפקטיביים.

14.6. מנגנון הפיקוח והאכיפה צריך לכלול גוף שאחראי על קבלת תלונות והטיפול בהם. חשוב לתת אופציה לתלונות אנונימיות (בגלל תלות החקלאים בקונים והחשש להתלונן).

14.7. תוכן הרגולציה – בהמשך מספר נקודות לתוכן הרגולציה שצוינו במסגרת הפגישה. לא היה דיון מסודר בנושא זה, המיקוד של הפגישה היה בחלופה המועדפת לרגולציה כאשר התוכן יקבע בהמשך אחרי ההחלטה על השיטה הרגולטורית:

14.7.1. חובת הסכם כתוב (הסכם ברירת מחדל כאשר אין הסכם מפורש);

14.7.2. ההסכם צריך לכלול הסכמה על סטנדרט איכות;

14.7.3. קביעת נורמות תשלום (כגון שותף פלוס בעסקת קנייה, העברה מיידית במועד המכירה בעסקת קונסיגנציה);

14.7.4. תהליך ברורות כפוף למדינה או מנגנון פרטי שמקובל על הצדדים;

14.7.5. התייחסות לביטחונות, חוסן כלכלי כתנאי לקבלת רישיון.

14.8. חלק מנציגי החקלאים טענו שיש להפריד בין סיטונאים וקמעונאים כך שרק סיטונאים עם רישיון יורשו לקנות תוצרת מהחקלאים, והקמעונאים לא יורשו לעסוק בסיטונות.

14.9. צוין שגם החקלאים לא תמיד עומדים בתנאים שהוסכמו איתם, למשל יתכן אי-הקפדה על איכות התוצרת.

14.10. צוין הצורך בהתארגנות של החקלאים, לשיווק משותף או אף להקמה של שוק סיטוני בבעלות של חקלאים. חייבם לעודד התארגנות של חקלאים.

- 14.11. צוין הפוטנציאל של פלטפורמות מסחר וירטואלי שיוכלו להגביר את התחרות בין רוכשי התוצרת החקלאית וגם לאפשר שיווק ישיר ללא צורך בתיווך.
15. במפגש השני הציגו נציגי סיטונאים וקמעונאים את התייחסותם לטיטות הדוח, לצורך באסדרה ולחלופות המוצעות. בניגוד לנציגי החקלאים, נציגי הסיטונאים והקמעונאים לא סבורים בנחיצות של רגולציה שעלולה להכביד עליהם. נקודות עיקריות מתוך הדיון:
- 15.1. קיימת תחרות בין הרשתות הקמעוניות (כ-20 רשתות). לחקלאים קנטים קיימת בעיה בהספקה לרשתות אך לא מדובר על סיבה להכביד על המסחר עם רגולציה נוספת, קיימת עודף רגולציה כבר היום. הנציגים הבינו נכונות לאמנה וולונטרית.
- 15.2. שימוש בארגזים ייחודיים: הרשתות השקיעו במערכות לטיפול וניקוי של הארגזים. מעבר לארגזים אחידים מחייב פיצוי על ההשקעות.
- 15.3. בגלל חוסר הומוגניות של המוצר קיימת בעיה של אמידה בסטנדרטים. מנגנון בורות יכול לעזור במקרים של אי-הסכמה על איכות התוצרת. הודגש חשיבות חוק הסטנדרטים – יש חשיבות של קביעת סטנדרט איכות מינימאלי רשמי (גם אם קיימים בנוסף סטנדרטים פרטיים של רשתות/סיטונאים).
- 15.4. משווק (מתווך בין מגדלים וקמעונאים וסיטונאים) שהשתתף במפגש ציין בעיות שהועלו גם על ידי המגדלים, כגון שימוש בחוזים על ידי הרשתות שמסדירים תנאים מסוימים אך לא כוללים בדרך כלל הסכם על מחיר מפורש (יש הסכמים בהם המחיר מתבסס על מחיר של "מחירון" או קיימים הסכמות לגבי מחיר מינימום/מקסימום) וחייב פחת מובנה.
- 15.5. צוין על ידי נציגי הרשתות שהן מציעות לחקלאים חוזים ארוכי תווך לשנה/שנתיים לגידולים נבחרים כגון פלפלים, תפוזים ובטטות, במחיר קבועה לכל השנה (רמי לוי) או במחיר עם הגנה כלפי מטע (שופרסל). יש טענות כלפי החקלאים שלא מספקים בהתאם להסכמי טווח ארוך כאשר המחיר בשוק גבוה ממחיר ההסכם. (החקלאים טענו הפוך – שכאשר המחיר בשוק נמוך מהמחיר בהסכם הרשתות לא עומדות בהתחייבויות).
- 15.6. נציג איגוד משווקי הפירות והירקות תומך ברישיון סיטוני כאשר קבלת הרישיון צריך להתבסס על תנאים כגון חוזה בכתב, הגדרת תנאי תשלום, הגדרת תנאי מינימום לטיפול בתוצרת. הנציג הדגיש שיש צורך בהפרדה בין הסיטונאים בשווקים לבין השיווק של רשתות השיווק באמצעות המרלוג'יים הגדולים. לטענתו, הבעיות שצוינו בטיטות הדו"ח מאפיינות בעיקר את רשתות השיווק ולא את הסיטונאים בשוק.
16. טענות אלו נבחנו ונדונו במספר דיונים. הניתוח שלהם מפורט בגוף הדוח.
17. ההצעה של איגוד משווקי הפירות והירקות לבצע הפרדה מבנית בין הסיטונאים לבין הקמעונאים נבחנה בנפרד. נערך ניתוח כלכלי של הנושא ושל ההשפעות האפשריות ולאחר מכן נערכה התייעצות עם הרשות להגבלים עסקיים. המסקנה הייתה שההצעה אינה אפקטיבית בפתרון בעיית פערי הכוח: היא לא צפויה להביא לשינוי בפערי הכוחות בין החקלאים לבין המשווקים (בין אם מדובר באינטגרציה של משווקים ובין אם בהפרדה בין סיטונאים לקמעונאים). בנוסף, נמצא שההצעה אינה יעילה: היא צפויה לגרום לעליית מחירים בשל הוספת מקטע נוסף (סיטונאים-קמעונאיים) ולייצר מרווח נוסף בין שתי חוליות אלו ("בעיית המרווח הכפול"). לכן הוחלט שלא להעמיק בבחינת ההצעה.
18. בהמשך לשני המפגשים הוחלט על קיום מפגש שלישי משותף למגדלים וסיטונאים וקמעונאים. המפגש התקיים במרץ 2018 בהשתתפות של 11 נציגי מגדלים, סיטונאים וקמעונאים. מטרת הפגישה הייתה דיון משותף עם נציגי שני הצדדים בחלופות לאסדרת קשרי המסחר בין החקלאים לסיטונאים ולקמעונאים, על מנת לגבש



מתווה פעולה. במהלך הפגישה הועלו הסוגיות העיקריות המהוות בעיה בקשרי המסחר, תוך כדי התייחסות של שני הצדדים. נקודות עיקריות שהועלו בפגישה:

- 18.1. קיימת מחלוקת בנושא השימוש בארגזים הייחודיים. ישנה נכונות לבחון חלופות לשימוש בארגזים הייחודיים כיום, לגופו של עניין, בהתבסס על נתונים קונקרטיים.
- 18.2. ישנה הסכמה לקיום הסכמים בכתב, וכן לקביעת מנגנון בורות.
- 18.3. ישנו ספק מצד נציגי החקלאים לגבי יעילות מתווה של אמנה וולונטרית.
- 18.4. הוצע לבחון מתווה של אמנה וולונטרית במסגרת זמן קצוב של שנה. אחרי שנה תבחן היעילות של מנגנון האמנה ויוחלט אם נדרשת חקיקה.
19. בהמשך לפגישה זו מספר משווקים העבירו למשרד החקלאות דוגמאות לחוזים מסחריים. ונוסח הצעה לאמנה וולונטרית על ידי משרד החקלאות.
20. במהלך 2017 ו-2018 נעשה עדכון והרחבה של הסקירה הבין לאומית, לאור מידע חדש והתפתחויות שהתרחשו בעולם, כאשר העיקריות בהן: קידום רגולציה לאסדרת קשרי מסחר ומניעת פרקטיקות מסחר בלתי הוגנות באיחוד האירופי, חידוש חקיקה לקוד התנהגות מחייב בשיווק פירות וירקות באוסטרליה.
21. בעקבות השיח עם הציבור והערות שהתקבלו, התמונה התחדדה והוחלט להתחיל במתווה של אמנה וולונטרית, לפני קביעת רגולציה מחייבת.
22. סוגיית הארגזים נבחנת במחצית השנייה של שנת 2018 באמצעות שיחות עם משווקים וחקלאים. בנוסף ערכנו סיוורים במספר מרכזים לוגיסטיים לפירות וירקות וקיימנו פגישה עם נציגים של רשות ההגבלים העסקיים כדי לבחון את עמדתם בנושא.

## ב. מקורות וחומרים

23. נתוני משרד החקלאות ופיתוח הכפר למספר הסיטונאים המורשים ב-2015.
24. נתוני השירותים להגנת הצומח לריכוזיות ביצוא.
25. 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).
26. למ"ס: ערך הייצור החקלאי לפי מוצרים ויעדים בשנים 2015 ו-2016.
27. למ"ס: סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2015 ושנים קודמות: לוח 38 – ההוצאה למזון (ללא ארוחות מחוץ לבית), לפי סוג חנות.<sup>37</sup>
28. למ"ס: סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2015: לוח 2 - הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית.<sup>38</sup>
29. תאסק (2017): זירת מסחר וירטואלית במקטע הסיטונאי – פירות וירקות – סקירה השוואתית ובחינת היתכנות כלכלית (דוח שהוכן עבור משרד החקלאות ופיתוח הכפר – החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה).
30. דוחות כספיים שנתיים של רשתות שיווק (שמות הרשתות מפורטים בהערות שוליים בגוף הדוח) באתר הבורסה (מאיה).

<sup>37</sup> <http://www.cbs.gov.il/publications17/1677/pdf/t38.pdf>

<sup>38</sup> <http://www.cbs.gov.il/publications17/1677/pdf/t02.pdf>

31. European Commission (12.4.2018), Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain.<sup>39</sup>
32. European Commission (12.4.2018). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Initiative to improve the food supply chain (unfair trading practices).<sup>40</sup>
33. Australian Competition & Consumer Commission. Horticultural Code of Conduct.<sup>41</sup>

34. 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'.

---

<sup>39</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0173>

<sup>40</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0092>

<sup>41</sup> <https://www.accc.gov.au/business/industry-codes/horticulture-code-of-conduct>

## נספח ב' – סקירה בינלאומית משווה

### א. ארה"ב – חקיקה להבטחת הגינות המסחר בפירות וירקות

1. המסחר בפירות וירקות בארה"ב מוסדר על ידי חקיקה מיוחדת: PACA (Perishable Agricultural Commodity Act)<sup>42</sup> **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.<sup>43</sup> 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 דחית 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<sup>44</sup>.
  - 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.

<sup>42</sup> מידע על ה-PACA נמצא באתר של ה- [Agricultural Marketing Service](#) במשרד החקלאות האמריקני. חוק ה-PACA נמצא ב- [U.S.C. §499 et seq.](#) בנוסף קיימות [תקנות הקשורות ל-PACA](#).

<sup>43</sup> "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.

<sup>44</sup> ניתן לסכם על מועדי תשלום אחרים (עד מקסימום 30 יום מקבלת התוצרת), במידה וזה נעשה בכתב לפני ביצוע העסקה, ונרשם על כל החשבוניות (PACA) [Frequently Asked Questions](#) (Meuers law firm).

4. **האכיפה** 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.<sup>45</sup>
6. מחלקת ה-PACA במשרד החקלאות האמריקאי מטפלת ביותר מ-1,000 תביעות בשנה.<sup>46</sup> 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)<sup>47</sup>. 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,<sup>48</sup> ועל קבלת כללים לפתרון קונפליקטים לפי תהליך סדור של מספר שלבים הכוללים התייעצות, גישור, ובוררות.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> ה-DRC ממומן על ידי דמי חבר ותשלום במקרה של הגשת תלונה. ה-DRC 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 משרטט בעיקר את ענף הפירות והירקות

<sup>45</sup> ראה:

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

<sup>46</sup> USDA – AMS (27.7.2015). [USDA restricts PACA violators in California, Illinois, and New York from operating the produce industry.](#)

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> [http://fvdrc.com/wp-content/uploads/2016/10/Trading\\_Standards\\_August-2013\\_english.pdf](http://fvdrc.com/wp-content/uploads/2016/10/Trading_Standards_August-2013_english.pdf)

<sup>49</sup> [http://fvdrc.com/wp-content/uploads/2016/10/drc\\_med\\_\\_arb\\_rules\\_august\\_19\\_2013\\_english.pdf](http://fvdrc.com/wp-content/uploads/2016/10/drc_med__arb_rules_august_19_2013_english.pdf)

<sup>50</sup> [http://fvdrc.com/wp-content/uploads/2016/10/contract\\_of\\_sale.pdf](http://fvdrc.com/wp-content/uploads/2016/10/contract_of_sale.pdf)

<sup>51</sup> [http://fvdrc.com/wp-content/uploads/2016/10/good\\_inspection\\_guidelines.pdf](http://fvdrc.com/wp-content/uploads/2016/10/good_inspection_guidelines.pdf)

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.

8. חוק ה-PACA מצליח ככל הנראה לטפל בצורה יעילה בבעיות בשיווק פירות וירקות בארה"ב. עדויות לכך הם: בשונה לאירופה, לא קיים בארה"ב דיון בנושא הגינות המסחר בשיווק תוצרת חקלאית. במקביל, נתוני משרד החקלאות האמריקנית מצביעים על שימוש נרחב בחוק ה-PACA במסחר פירות וירקות. בשנים האחרונות, משרד החקלאות האמריקני טיפל בכ-1,200 תלונות בשנה שהוגשו במסגרת ה-PACA. גם הצלחת ה-DRC מצביע על יעילות כללי ה-PACA. כמעט 1,600 חברות הצטרפו ל-DRC שטיפל מאז שנת 2000 באלפי סכסוכים מסחריים.<sup>52</sup>

## ב. האיחוד האירופי – הסדרה וולונטרית וחקיקה

### ב.1. כללי

9. באיחוד האירופי לא קיים רישיון מיוחד לסיטונאים, ולא קיימת חקיקה מקבילה לחוק ה-PACA בארה"ב.<sup>53</sup> מדינות באיחוד ונציבות האיחוד עוסקים בשנים האחרונות בנושא של הגינות המסחר בענף המזון, בדרך כלל ללא התייחסות מיוחדת לפירות וירקות טריים. לא קיימת תקנה ברמת האיחוד האירופי העוסקת בנושא הגינות המסחר. נציבות האיחוד המליצה עד לאחרונה על מציאת פתרונות ברמת המדינה ועודדה 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.<sup>54</sup>

10. 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.<sup>55</sup>

11. הוועדה הגישה דו"ח התקדמות ב-2012, ובעקבותיו החליטה נציבות האיחוד האירופי להעריך את פעילות הוועדה לשנתיים נוספות.<sup>56</sup> בינואר 2016 נציבות האיחוד האירופי פרסמה דוח נוסף בנושא פרקטיקות מסחר

<sup>52</sup> למידע על פעילות והצלחת ה-PACA ראו:

<https://www.usda.gov/media/blog/2016/06/06/helping-reduce-risk-and-facilitate-trade-fruits-and-vegetables>  
<https://www.hortcouncil.ca/wp-content/uploads/2018/04/report-on-history-of-drc-dispute-resolution-corporation.pdf>  
<https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/PACA%20Training%20Workbook%20Final%2011.13.15.pdf>

<sup>53</sup> מידע מה-Freshfel (הארגון למסחר בפירות וירקות באיחוד האירופי), מייל מה-4.3.2015.

<sup>54</sup> European Commission (15.7.2014). [Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain](#), COM(2014) 472 final.

<sup>55</sup> European Commission (28.10.2009). [A better functioning food supply chain in Europe](#). Communication.

<sup>56</sup> European Commission (2014). High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain. [Report 2014](#).

לא הוגנות. דוח זה כולל תיאור של המסגרת הרגולטורית במדינות האיחוד ובחינת פעילות הפלטפורמה הוולונטרית Supply Chain Initiative (SCI).<sup>57</sup> האיחוד האירופי הזמין מחקר חיצוני כדי לבחון את הפעילות של ה-SCI ויוזמות וולונטריות נוספות. מסקנת הבדיקה הייתה שמוקדם מידי להעריך את ההשפעה המלאה כי רוב היוזמות הוקמו שנים ספורות לפני מועד המחקר. יש הצטרפות של חברות שיווק אך חקלאים וחברות קטנות/בינוניות לא מיוצגות בצורה טובה. הסיבות המרכזיות לאי הענות היא חוסר מודעות של חקלאים. סיבה נוספת נמסרה במפורש על-ידי ארגוני חקלאים שהודיעו כי לא יצטרפו ליוזמה כיוון שהיא לא מבטיחה סודיות מספקת למתלוננים ולא כוללת מנגנון של סנקציות וחקירות בלתי תלויות.<sup>58</sup>

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

12. 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. קיימת קבוצת ניהול המורכבת מנציגים של הארגונים שישדו 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.

## 3.ב. עקרונות מסחר הוגן המעוגנים ב-Supply Chain Initiative:<sup>59</sup>

13. 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:

13.1. הסכמים בכתב: 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.

13.2. וודאות: 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.

13.3. עמידה בהסכמים: יש לעמוד בתנאי ההסכם.

13.4. מידע: החלפת מידע תעשה תוך הקפדה על כללי חוק ההגבלים העסקיים וחוקים נוספים. הצדדים יקפידו על העברת מידע מדויק ובלתי מטעה.

13.5. שמירת סודיות: יש לכבד את הסודיות של מידע שהועבר במסגרת הקשר המסחרי.

<sup>57</sup> [http://ec.europa.eu/growth/content/commission-publishes-report-unfair-trading-practices-food-supply-chain-0\\_en](http://ec.europa.eu/growth/content/commission-publishes-report-unfair-trading-practices-food-supply-chain-0_en)

<sup>58</sup> [https://supplychaininitiative.eu/sites/default/files/sci\\_-\\_4th\\_annual\\_report\\_-\\_march\\_2018.pdf](https://supplychaininitiative.eu/sites/default/files/sci_-_4th_annual_report_-_march_2018.pdf)

<sup>59</sup> Vertical relationships in the Food Supply Chain: [Principles of Good Practice](#), 29.11.2011.

- 13.6. אחריות לסיכון: כל הצדדים המתקשרים בשרשרת האספקה צריכים לשאת בסיכון בהתאם לפעילות העסקית שלהם.
- 13.7. בקשה מוצדקת: צד להסכם לא ישתמש באיומים כדי להשיג יתרון בלתי מוצדק או כדי להעביר עלות בלתי מוצדקת.
14. המסמך שמציג את עקרונות אלה כולל בנוסף דוגמאות להתנהגות בלתי הוגנת.<sup>60</sup> 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.
15. יוזמה זו חדשה יחסית ועדיין לא ברורה יכולתה לשפר את קשרי המסחר ולמנוע התנהגויות בלתי הוגנות וניצול של מעמד דומיננטי. ארגון החקלאים האירופי COPA-COGECA<sup>61</sup> לא הצטרף ליוזמה, למרות תמיכתו בעקרונות למסחר הוגן מכיוון שהארגון סבור שיוזמה וולונטרית אינה מספיקה ויש להשלים את פעילותה 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.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> קושי נוסף הוא שנדרשת מסה קריטית של חברות שמצטרפות ליוזמה כדי שתהיה לה השפעה.
16. בנובמבר 2016 פרסם צוות של מומחים שמונה על ידי האיחוד האירופי את המלצותיו בנושא שיפור תוצאות השווקים וחיזוק מעמד החקלאים בשרשרת האספקה.<sup>64</sup> 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.
17. למרות חילוקי דעות בין מדינות האיחוד האירופי לגבי אימוץ המלצות אלה הוחלט בנציבות האיחוד האירופי לבחון חלופות מדיניות לשיפור תפקוד שרשרת האספקה של מזון, וביוני 2017 החל תהליך שיתוף ציבור לבחינת החלופות.<sup>65</sup> הדעה הרווחת בין החקלאים וארגוני החקלאים הייתה שהכלים הוולונטריים לא הביאו לפתרון של בעיית פערי הכוח באירופה, ושנדרשת רגולציה ברמת האיחוד. גם הפרלמנט האירופאי תמך ברגולציה כלל-אירופאית והזמין את נציבות האיחוד האירופי בהחלטה מיוני 2016 להגיש הצעה להסדרת נושא הגינות המסחר.<sup>66</sup>

<sup>60</sup> ר' :

[http://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/b2b\\_principles\\_of\\_good\\_practice\\_in\\_the\\_food\\_supply\\_chain.pdf](http://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/b2b_principles_of_good_practice_in_the_food_supply_chain.pdf)  
<sup>61</sup> ארגון גג אירופי של ארגונים חקלאיים (COPA = Committee of Professional Agricultural Organisations) וקואופרטיבים חקלאיים (COGECA = General Confederation of Agricultural Cooperatives).

<sup>62</sup> [Copa-Cogeca calls for EU legislation to stamp out unfair and abusive practices in the food chain](#), Agripress, 27.9.2015

<sup>63</sup> European Commission (15.7.2014). [Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain](#), COM(2014) 472 final.

<sup>64</sup> Report of the Agricultural Markets Task Force (Nov. 2016). [Improving Market Outcomes – Enhancing the Position of Farmers in the Supply Chain](#).

<sup>65</sup> European Commission (26.7.2017). [Inception impact assessment on food supply chain published](#).

<sup>66</sup> [European Parliament resolution of 7 June 2016 on unfair trading practices in the food supply chain](#).



18. תוצרי תהליך בחינת הרגולציה באיחוד האירופי הוא פרסום דירקטיבה לטיפול בפרקטיקות מסחר בלתי הוגנות בשרשרת האספקה של מזון<sup>67</sup>, מלווה בדו"ח בחינת רגולציה.<sup>68</sup> מטרת הדירקטיבה היא לעגן כללים אחידים למסחר הוגן ואכיפתם, תוך מתן חופש פעולה לאופן עיגון הכללים בחקיקה המקומית.

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

19. 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.<sup>69</sup>

20. הדוח של ה-SCI ל-2017 מראה עליה חדה במספר החברים שהצטרפו ליוזמה בשנתיים הראשונות לפעילותו. מאז יש התייצבות במספר החברים. הדוח מציין כמה שינויים שנעשו כדי לחזק את היוזמה, למשל מינוי יו"ר בלתי תלוי, שיהיה אחראי למענה למתלוננים שמעוניינים לשמור את הזהות שלהם בסוד. בולט המספר המועט של תלונות שהוגשו – דבר שיתכן ומצביע על חוסר יעילות של ה-SCI לטיפול בפרקטיקות מסחר לא הוגנות.

21. 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.<sup>70</sup>

22. 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.

23. בספרד נוסח קוד התנהגותי בתחום המזון (Code of good commercial practices) על בסיס "חוק לשיפור תפקוד שרשרת אספקת המזון" שנכנס לתוקף בינואר 2014.<sup>71</sup> 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.

<sup>67</sup> European Commission (12.4.2018). [Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain.](#)

<sup>68</sup> European Commission (12.4.2018). [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Initiative to improve the food supply chain \(unfair trading practices\).](#)

<sup>69</sup> European Commission (15.7.2014). [Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain, COM\(2014\) 472 final.](#)

<sup>70</sup> OECD (4.5.2015). Food Price Formation, Working Party on Agricultural Policies and Markets (Draft for Declassification).

<sup>71</sup> Law 12/2013, of 2 August, [Measures to improve the functioning of the food supply chain](#), BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO No. 185.



24. 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.<sup>72</sup> החוק חוקק בדיעבד: תחילה הוקם קוד וולונטרי, 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".

### ג. אוסטרליה – קוד התנהגות מחייב לפירות וירקות

#### ג.1. כללי

25. באוסטרליה קיים מאז שנת 2006 קוד התנהגות מחייב המסדיר את השיווק של פירות וירקות. הבסיס החוקי לקוד הוא חוק ההגבלים העסקיים האוסטרלי (Competition and Consumer Act 2010) המאפשר לקבוע קודים פרטניים לענפים כאשר קיימת בעיה בהתנהלות הענף, במטרה להסדיר את התנהגות בין קבוצות שונות באותו ענף.

26. קוד ההתנהגות הנוכחי לענפי הפירות והירקות (Horticulture code of conduct 2017)<sup>73</sup> החליף את הקוד הקודם משנת 2006. תהליך העדכון כללה בחינה חיצונית של הקוד מ-2006 שבדקה את ההפעלה של הקוד, הרלוונטיות שלו ואופן האכיפה.<sup>74</sup> בחינה זו כללה שיתוף ציבור רחב והוכרה כשוות ערך לבחינת השפעת רגולציה (RIA / RIS). החל מאפריל 2018, הקוד החדש חל על עסקאות בין מגדלים ומשווקים. אכיפת הקוד באחריות רשות ההגבלים העסקיים האוסטרלית.

27. בבחינה החיצונית נמצאה שנדרשת עדכון של הקוד כדי לקחת בחשבון שינויים באופן התנהלות המסחר בפירות וירקות ולהרחיב את סוגי המשווקים המחויבים על ידי הקוד. בנוסף הומלץ על שיפור המנגנון לפתרון קונפליקטים, ועל חיזוק הכלים העומדים לרשות הרשות להגבלים העסקיים האוסטרלי האחראי לאכיפת הקוד (קנסות מנהלתיים, infringement notices).

<sup>72</sup> UK Groceries Code Adjudicator. Guidance - [Groceries Supply Code of Practice](#), published 4.8.2009.

<sup>73</sup> Australian Government. Competition and Consumer ([Industry Codes—Horticulture](#)) Regulations 2017.

<sup>74</sup> Napper, M., and A. Wein (2015). [Independent Review of the Horticulture Code of Conduct: Final Report](#).

## נספח ג' – נוסח מוצע לאמנה לשיווק ומכירה של פירות וירקות טריים

1. באמנה זו:
  - 1.1. "בורר מקצועי" – בורר מקצועי בתחום האגרונומיה, המצוי ברשימת הבוררים שפורסמה באתר משרד החקלאות.
  - 1.2. "בורר משפטי" – בורר אשר ימונה על-ידי המוסד לבוררות של לשכת עורכי הדין בישראל, אלא אם הצדדים למחלוקת הסכימו בכתב על מינוי בורר אחר.
  - 1.3. "חקלאי" – כל מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית, לרבות התאגדויות של מספר חקלאים יחד.
  - 1.4. "משווק" – כל מי שעוסק במסחר ובשיווק של פירות וירקות טריים, בין אם הם מיועדים לשוק הישראלי ובין אם הם מיועדים ליצוא, כולל סיטונאים וקמעונאים.
  - 1.5. "סטנדרט איכות" – הגדרה של איכות התוצרת החקלאית שתסופק על ידי החקלאי, ועבורה תשולם התמורה המוסכמת.
  - 1.6. "תוצרת חקלאית" – פירות וירקות טריים.
  - 1.7. "תמורה" – מחיר או הגדרה מפורשת וסגורה לקביעת המחיר הסופי נטו שישולם לחקלאי.
2. הסכם למכירת תוצרת חקלאית יעוגן בחוזה בכתב, ויכללו בו הפרטים הבאים:
  - 2.1. התמורה המלאה והסופית לחקלאי.
  - 2.2. העלות הכוללת בגין העברת התוצרת החקלאית לארגזים שמידותיהם תואמות את הארגזים המשמשים את המשווק דרך קבע.
  - 2.3. מועד תשלום התמורה.
  - 2.4. רמת איכות מוסכמת של התוצרת.
  - 2.5. המועד בו תבחן העמידה של התוצרת ברמת האיכות המוסכמת.
3. לא נכלל בחוזה אחד מן הפרטים שבסעיף 2, יקבעו הפרטים החסרים לפי המפורט להלן:
  - 3.1. תמורה: התשלום לחקלאי יהיה בגובה של 85% מן המחיר הסיטוני עבור איכות מובחרת, כפי שמשרד החקלאות פרסם ביום שבו התוצרת סופקה על-ידי החקלאי למשווק, בימים בהם מתפרסם מחיר רק עבור תוצרת סוג א' – המחיר הקובע יהיה המחיר הסיטוני שמפרסם משרד החקלאות עבור סוג א'; במקרים בהם התוצרת סופקה ביום בו לא התפרסם מחיר המחיר הקובע הוא ממוצע המחירים הסיטוניים שפרסם משרד החקלאות באותו שבוע. המחיר הסיטוני יגלם את מלוא התמורה הסופית לחקלאי: ישולם עבור משקל נטו של התוצרת ולא ניתן יהיה להפחית מהמחיר הסיטוני עמלת שיווק, הנחה מסחרית, פחת או חיובים נוספים מכל סוג שהוא.
  - 3.2. עלות העברת התוצרת לארגזים של המשווק תוטל על המשווק.
  - 3.3. מועד תשלום התמורה: עד 10 ימים ממועד אספקת התוצרת מהחקלאי למשווק, ובכל מקרה מועד תשלום התמורה לא יהיה מאוחר מ-30 ימים ממועד אספקת התוצרת מהחקלאי למשווק.
  - 3.4. רמת איכות מוסכמת של התוצרת: הרמה תקבע על-פי ספריית מדריכי תקן האיכות של השירותים להגנת הצומח ולביקורת, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.<sup>75</sup> ככל שלא קיימים בספרייה זו תקנים מפורטים למוצר ספציפי, יעשה שימוש בתקנים המעודכנים של ה- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> [https://www.moag.gov.il/ppis/Yechidot/standarts/pituah\\_standartim/katalog\\_ehut/teken\\_ehut/Pages/default.aspx](https://www.moag.gov.il/ppis/Yechidot/standarts/pituah_standartim/katalog_ehut/teken_ehut/Pages/default.aspx)

<sup>76</sup> <https://www.unece.org/trade/agr/standard/fresh/ffv-standardse.html>

- 3.5. המועד בו תבחן העמידה של התוצרת ברמת האיכות המוסכמת: מועד האספקה הפיזית של התוצרת מהחקלאי למשווק.
4. במקרה של חוסר יכולת לספק או לקלוט את התוצרת החקלאית, יודיע על כך צד להתקשרות לצד השני לפחות 24 שעות מראש ויפרט את הסיבות לכך.
5. בהיעדר הודעה מוקדמת כאמור בסעיף 4, משווק לא יסרב לקבל משלוח שהוזמן מחקלאי, אשר עומד בסטנדרט האיכות המוסכם בין הצדדים.
6. (א) לא יסרב משווק לקבל תוצרת מחקלאי בשל מאפייני הארגזים בהם הגיעה התוצרת החקלאית.  
(ב) לא יגבה משווק תשלום נוסף כאמור בסעיף 2.2. אם הארגזים תואמים את מידות הארגזים המשמשים את אותו משווק דרך קבע.
7. **חייבים בחוזה וחובת דיווח לחקלאי**
- 7.1. מצא המשווק שהתקיים תנאי שלפי המוסכם בחוזה יביא להפחתת התמורה לחקלאי – לכל התוצרת או לחלק ממנה – יודיע על כך לחקלאי.
- 7.2. כאשר התמורה שנקבעה בחוזה תלויה בנתונים חיצוניים לחוזה, חייב המשווק למסור לחקלאי פירוט של הנתונים שלפיהם נקבעה התמורה הסופית.
- 7.3. בעסקת קונסיגנציה, חייב המשווק למסור לחקלאי את המחיר בו נמכרה התוצרת, כולל פירוט לפי סוג, איכות, כמות, מועד מכירה ונתונים נוספים שנקבעו בחוזה.
- 7.4. מידע שיש חובה למסרו לפי סעיף זה יועבר בתוך שני ימי עבודה ממועד מכירת התוצרת ללקוח על ידי המשווק או פרסום הנתונים.
8. **בוררות מקצועית: הכרעה במחלוקת לעניין איכות התוצרת.**
- 8.1. במקרה של אי הסכמה בנוגע לרמת האיכות של התוצרת, צד להתקשרות רשאי למסור את ההכרעה במחלוקת לבורר מקצועי.
- 8.2. משרד החקלאות יפרסם באתר המשרד רשימת בוררים מקצועיים.
- 8.3. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, הצדדים רשאים להסכים בכתב על מינוי בורר מקצועי שאינו מופיע ברשימות שפורסמו באתר משרד החקלאות.
- 8.4. הודיע צד על מסירת ההכרעה במחלוקת לבורר מקצועי – יפנה לבורר מקצועי המופיע ברשימות שפורסמו באתר משרד החקלאות או לבורר שהוסכם בין הצדדים.
- 8.5. שכר טרחת הבורר המקצועי לא יעלה על 600 ₪ בצירוף מע"מ, להכרעה לגבי סוג אחד של גידול. שכר טרחת הבורר ישולם על ידי הצד המפסיד בסכסוך.
9. **בוררות משפטית: הכרעה במחלוקת לעניין תוכן החוזה.**
- 9.1. חילוקי דעות בין הצדדים שיתגלעו בקשר לאמנה או להסכם זה לשיווק תוצרת חקלאית או לביצועו, למעט לעניין איכות התוצרת, יתבררו בפני בורר משפטי אשר ימונה על-ידי המוסד לבוררות של לשכת עורכי הדין בישראל, אלא אם הצדדים למחלוקת הסכימו בכתב על מינוי בורר אחר.
- 9.2. בוררות בפני בורר משפטי שיתמנה על-ידי המוסד לבוררות של לשכת עורכי הדין בישראל תתנהל לפי כללי המוסד לבוררות של לשכת עורכי הדין בישראל.
10. **שונות**
- 10.1. על בוררות בין הצדדים יחולו הוראות חוק הבוררות, התשכ"ח-1968 והתקנות שהותקנו מכוחו. פסק הבוררות יהיה ניתן לערעור בפני בורר על פי הוראות סעיף 21א לחוק הבוררות, התשכ"ח-1968, והתוספות לחוק.
- 10.2. משרד החקלאות יפרסם רשימה של חקלאים ומשווקים שהצטרפו לאמנה.

- 10.3. מנכ"ל משרד החקלאות רשאי לעדכן את תוכן הוראות האמנה אחת לחצי שנה, ככל שיימצא לנכון ובתנאי שפרסם הודעה על כך 30 ימים מראש.
- 10.4. צד לאמנה המעוניין לחזור בו מהצטרפותו לאמנה, יוכל להודיע על כך והפרישה מן האמנה תכנס לתוקף בתוך 30 ימים ממועד מסירת ההודעה למשרד החקלאות.

סיוט