

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות
ולצמצום פערי התיווך

תקציר

רקע כללי

סוגיית יוקר המחיה בישראל, ובכלל זה מחירי המזון, לרבות מחירי הפירות והירקות, נוגעת לכל משק בית במדינה ועומדת על סדר היום הציבורי זה זמן רב. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה של משקי הבית בישראל על פירות וירקות טריים בשנת 2016 הייתה כ-14% מההוצאה שלהם על מזון (כ-370 ש"ח בחודש למשק בית)¹; ההוצאה על פירות וירקות טריים עולה ככל שגדלה ההכנסה, אך פירות וירקות טריים מהווים שיעור גבוה יותר מסך ההוצאה במשקי בית שהכנסתם נמוכה.

ועדת טרכטנברג, שהוקמה באוגוסט 2011 בעקבות המחאה החברתית על יוקר המחיה, העלתה בין היתר בממצאיה כי "ענף [המזון] הוא אחד הענפים בהם ניתוח יוקר המחיה... מגלה את כשלי התחרות הגדולים ביותר". הוועדה המליצה להעביר את הטיפול בסוגיית מחירי המזון לבדיקת ועדת קדמי², שהוקמה ביוני 2011 כדי ללמוד את מאפייני שוקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק ולגבש המלצות להגברת התחרותיות ולהורדת יוקר המחיה.

ועדת קדמי פרסמה ביולי 2012 את הדוח הסופי של עבודתה, שכלל שורה של המלצות בתחומי הרגולציה והתחרותיות, לרבות בתחום שיווק הפירות והירקות, ובהן: קידום שוקי מזון מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים); והשלמת תהליכים לכינון שוק סיטוני חדש לפירות וירקות בגוש דן, שיגלם פיקוח ממשלתי על זירת מסחר מרוכזת ושקופה, תוך כינון מערך אמין של דיווח על מחירים ומערכי לוגיסטיקה מתקדמים. המלצות ועדת קדמי אומצו על ידי הממשלה.³

שרשרת השיווק של פירות וירקות טריים בישראל מורכבת מכמה מקטעים: המקטע החקלאי, הכולל את החקלאים המגדלים את הפירות והירקות (להלן גם - החקלאים או המגדלים), המקטע הסיטוני, הכולל את הסיטונאים שרוכשים את הסחורה מהחקלאים או מחברות שיווק חקלאי ומוכרים אותה למקטע הקמעוני (להלן גם - הסיטונאים), והמקטע הקמעוני, שכולל רשתות שיווק, חנויות פירות וירקות, שווקים פתוחים, מינימרקטים ומכולות (להלן גם - הקמעונאים). בתרשים 1 להלן מוצגת שרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים בישראל.

- 1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 3. הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית ברוטו למשק בית, בשנת 2016; הנתונים מתייחסים להוצאה חודשית ממוצעת על פירות וירקות טריים, ובכלל זה תפוחי אדמה ובטטות.
- 2 בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מר שרון קדמי, וחבריה מנו בין היתר נציגים ממשרדי האוצר, הבריאות והחקלאות. בשנת 2015 שונה שם המשרד למשרד הכלכלה והתעשייה.
- 3 במסגרת החלטת ממשלה מס' 5176 מ-21.10.12, בנושא "יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי)".

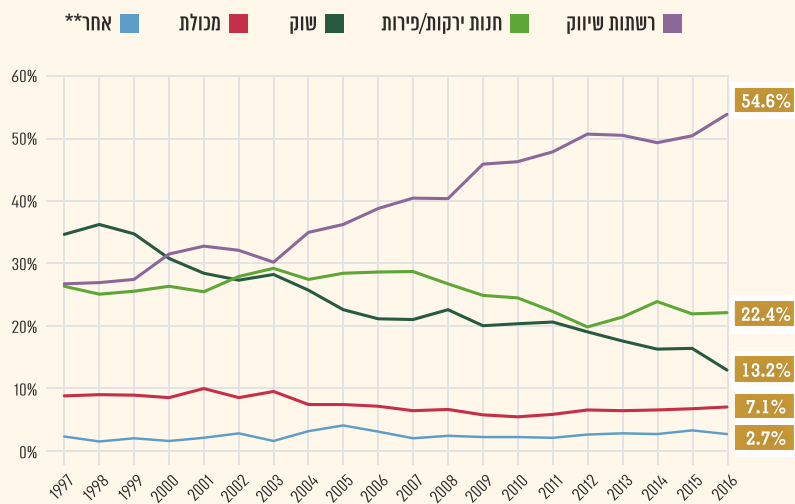
תרשים 1: שרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים בישראל



מקור: הדוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ופירות טריים בשנת 2015, שהכין משרד רואה חשבון חיצוני ב-2017 לבקשת משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המקטע החקלאי מבוצר מאוד וכולל כ-12,000 חקלאים, מהם כ-8,000 עוסקים בגידול צמחים, רובם בייצור של פירות וירקות. המקטע הסיטוני כולל, על פי הערכות, כ-200 סיטונאים, מהם 8 עד 10 סיטונאים גדולים האחראים ליותר מ-50% מהפעילות במקטע זה. במקטע הקמעוני גדל בשנים האחרונות נתח השוק של רשתות השיווק בתחום הפירות והירקות, לעומת השווקים הפתוחים והמכולות, והגיע לכ-50% מההוצאה של משקי הבית. ראו תרשים 2 להלן.

תרשים 2: ההוצאה של משקי הבית בישראל על פירות טריים*, לפי סוג חנות (באחוזים)



* נתוני משרד החקלאות לגבי ההוצאה על ירקות משקיים מגמה דומה.
 ** חנויות אחרות המוכרות פירות וירקות.
 המקור: משרד החקלאות, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדיקה שעשה משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או המשרד) ב-2015⁴ העלתה כי המבנה הריכוזי במקטע הסיטוני ובמקטע הקמעוני בשיווק פירות וירקות טריים, למול המבנה המבוזר במקטע החקלאי, יוצרים יחסי כוחות לא שווים בין החקלאים לבין המשווקים הגדולים (סיטונאים גדולים ורשתות קמעוניות הפועלות באמצעות מערך רכש סיטוני עצמאי), העלולים לפגוע בחקלאים (למשל היעדר חוזה מסודר בכתב בין החקלאים לבין המשווקים). אופי התוצרת החקלאית מחליש גם הוא את כוח המיקוח של החקלאים, מפני שפירות וירקות הם מוצרים מתכלים והחקלאים חייבים למוכרם בזמן קצר "כמעט בכל מחיר". כמו כן, חוסר ההומוגניות של התוצרת החקלאית, בד בבד עם היעדר סטנדרטים רשמיים לאיכות, מקשים על ידיעת "מחיר השוק" לפירות וירקות. ביטוי מרכזי לפערי הכוחות בין מגדלים למשווקים הוא הגדלת פער התיווך במחירי פירות וירקות טריים. פער התיווך נמדד כהפרש בין המחיר שבו מוכר המגדל את הסחורה החקלאית לבין המחיר שבו רוכש אותה הצרכן.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד ספטמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים הקשורים בפעולות הממשלה לעידוד התחרות והיעילות לאורך שרשרת השיווק של המסחר בפירות וירקות טריים בישראל. נבדקו בעיקר: פעולות הממשלה לבחינת פערי התיווך במחירי פירות וירקות; פעולות משרד החקלאות לאסדרה של קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים בתחום הפירות והירקות הטריים; פעולות משרד החקלאות לעידוד שוקי איכרים ברשויות המקומיות; ופרויקט הקמת השוק הסיטוני החדש למטרופולין גוש דן. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות ובחברת שוק סיטוני לישראל בע"מ. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר, במשרד הכלכלה והתעשייה, בעיריית אור יהודה ובמשרד ראש הממשלה.

הליקויים העיקריים

פעולות הממשלה לבחינת פערי התיווך במחירי פירות וירקות טריים

אף שבאוקטובר 2012 החליטה הממשלה על הפעולות הנדרשות ליישום דוח ועדת קדמי, ובהן הקמת צוות בין-משרדי שיבחן את פערי התיווך בשרשרת

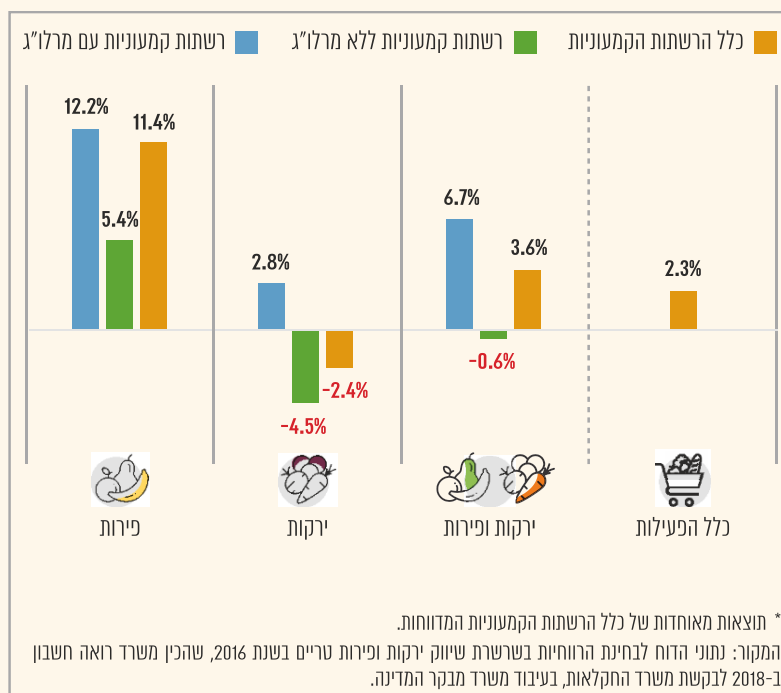
4 במסגרת בחינה להפחתת הנטל הרגולטורי בתחום רישוי סיטונאים (פירות וירקות).

השיווק של התוצרת החקלאית, הצוות לא הוקם, וממילא לא הגיש את המלצותיו בנושא לשרי החקלאות והאוצר.

אף שהצורך בבחינת פערי התיווך עלה כבר לפני שנים, ולמרות חשיבות הנושא, למועד סיום הביקורת טרם הושלם גיבוש המסקנות המקצועיות בתחום זה: רק ב-2015 - כשלוש שנים לאחר החלטת הממשלה לבחון את פערי התיווך כאמור, נקטה ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות צעדים בעניין זה ועשתה בדיקה מדגמית לבחינת רווחיות מחלקת הפירות והירקות בחלק מרשתות השיווק; ורק במאי 2016 דנה ועדת המחירים בממצאי הבדיקה, והחליטה לבחון את הרווחיות בשרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים לגבי השנים 2015 עד 2017 על ידי החלת פיקוח לפי פרק ז' לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. בנובמבר 2018 טרם הסתיימה הבחינה האמורה לגבי נתוני שנת 2017. בתרשים 3 להלן מובאים נתונים מהדוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ירקות ופירות טריים בשנת 2016, שפרסמה ועדת המחירים בנובמבר 2018⁵:

5 הדוחות לבחינת הרווחיות בשנים 2015 ו-2016 וכן סיכומי דיוני ועדת המחירים בנושא זה מפורסמים באתר המרשתת של משרד האוצר בכתובת: <https://mof.gov.il/pcc>.

תרשים 3: שיעור הרווח או ההפסד התפעולי של הרשתות הקמעוניות* משיווק ירקות ופירות בנפרד, משיווק ירקות ופירות ביחד ומכלל הפעילות הקמעונית, על פי נתוני הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016 (באחוזים)



פעולות משרד החקלאות לאסדרת קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים

פעולות משרד החקלאות לאסדרת קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים קודמו באיטיות וטרם מוצו: אף שהצורך באסדרה האמורה עלה עוד ב-2015 בבחינה שביצע משרד החקלאות לגבי התועלת ברישוי סיטונאים על פי סעיף 2(א) לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצורו והחסנתו), התשכ"א-1960 - רק במרץ 2018 הבשיל הצורך לכדי החלטה לנסח הצעה לאמנה וולונטרית לכללי מסחר הוגן בשיווק פירות וירקות טריים, לרבות הצורך בקיום חוזה בכתב בין הצדדים למסחר ובקביעת מנגנון בוררות. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, טרם פרסם המשרד את טיוטת האמנה להערות הצדדים. מ-2016 משרד החקלאות אינו מנפיק רישיונות סיטונאים בתחום הפירות והירקות הטרשים, אף שהדבר נדרש על פי הצו האמור.

פעולות משרד החקלאות לעידוד שוקי איכרים ברשויות המקומיות

פעולות משרד החקלאות לעידוד שוקי איכרים ברשויות המקומיות קודמו באופן איטי ומזערי: ועדת קדמי המליצה עוד ב-2012 לקדם שוקי מזון מקומיים למכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים, ובכך להגדיל את מספר נקודות המכירה ולעודד תחרות. אך רק ב-2017, כעבור כחמש שנים, החל משרד החקלאות בהפעלת נוהל למימון שוקי איכרים ברשויות המקומיות (להלן - הנוהל). במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, שש שנים אחרי המלצות הוועדה, הופעלו שוקי איכרים בארבע רשויות מקומיות בלבד.⁶

מבין 255 רשויות מקומיות בישראל⁷, רק 27 החליטו להפעיל אירועי שוק איכרים, שנועדו להפחית את מחירי התוצרת החקלאית ולצמצם את פערי התיווך, במסגרת הנוהל שפרסם משרד החקלאות; כלומר שיעור היענות הרשויות לנוהל היה כ-11% בלבד. מבין 27 הרשויות שהחליטו להפעיל אירועי שוק איכרים, רק שלוש שייכות לאשכול חברתי-כלכלי⁸ הנמוך מ-5.

פרויקט הקמת השוק הסיטוני החדש

זה כ-17 שנים לא עולה בידי הממשלות ליישם את החלטותיהן על הקמת שוק סיטוני חדש. כבר ב-2001 החליטה הממשלה⁹ על הקמת שוק סיטוני מודרני ואיכותי לתוצרת חקלאית למטרופולין תל אביב בצומת מסובים (להלן - השוק הסיטוני או השוק) - זאת כדי לקדם את התחרות של מערכות שיווק התוצרת החקלאית ולהגביר את יעילותן, ולהקטין את פערי התיווך. משרד החקלאות העריך את התועלת הכלכלית הציבורית בהקמת השוק החדש בכ-250 עד 350 מיליוני ש"ח בשנה¹⁰.

אף שתוכנית המתאר המקומית לשוק אושרה כבר ב-2007 ואף שמשרדי החקלאות והאוצר הסכימו על נחיצות השוק ועל דחיפות הקמתו - רק ב-2010

- 6 המועצות האזוריות עמק המעינות, אשכול וגוש עציון ועיריית מעלות-תרשיחא.
- 7 ב-2016 היו בישראל 255 רשויות מקומיות: 77 עיריות, 124 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הדעה לתקשורת בנושא "הרשויות המקומיות בישראל - 2016" מיום 24.4.18.
- 8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את הרשויות המקומיות לעשר קבוצות הומוגניות (אשכולות) לפי המצב הכלכלי-חברתי של אוכלוסייתהן: אשכול 1 מצוין את הדרגה הנמוכה ביותר ו-10 - את הדרגה הגבוהה ביותר.
- 9 החלטת ממשלה מס' 2903 מיום 8.2.01 בנושא הקמת שוק סיטוני חדש לתוצרת חקלאית למטרופולין תל אביב.
- 10 על פי תחשיב שהכינה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות במאי 2012.

החליטה הממשלה¹¹ להקים חברה ממשלתית שתפעל להקמת השוק, חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ (להלן - חברת השוק).

תפקיד חברת השוק היה לפעול להקמת השוק עד אוקטובר 2012, אולם ב-2014 החליטה הממשלה¹² לדחות את המועד להפעלת השוק בכחמש שנים - לדצמבר 2017, ובמרץ 2017 החליטה¹³ לדחותו בשלוש שנים נוספות - לדצמבר 2020. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, טרם הוקם השוק החדש, והשוק הסיטוני פעל במתחם בצריפין, שהוקם ב-2006 כמתחם זמני, בתנאים של מחסור בשטחי אחסנה, צפיפות וחוסר יעילות, הגורמים בין היתר לרמת פחיתים גבוהה של תוצרת חקלאית טרייה.

בסופו של יום לא הושגה אף לא מטרה אחת ממטרות השוק הסיטוני שהגדירה הממשלה: לא קודמה התחרות ולא הוגברה יעילות מערכות שיווק התוצרת החקלאית בארץ; לא חל שינוי בפערי התיווך; לא הוגבר הפיקוח על המסחר בתוצרת חקלאית; לא הוקמה מערכת מסחר סיטוני הוגנת ויעילה במוצרים צמחיים לתועלת המגדלים, הסוחרים והצרכנים; לא הוכח שמקוימים התקנים לשיווק ולהחזקה של תוצרת חקלאית, למען עלייה באיכות התוצרת ושמירה על בריאות הציבור. בשל אי הקמת השוק החדש, לא עודד השימוש בו ולא עודדה הפיכתו לנגיש.

העובדות שנפרשו בדוח זה בדבר הטיפול בהקמת השוק הסיטוני ב-17 השנים האחרונות משקפות פעולה ממשלתית שמתאפיינת בשורה של חולשות מקצועיות ותפקודיות, והתוצאה היא שמהבחינה המעשית מצב הדברים בשנת 2018 דומה למצבם ב-2001. הטיפול הממשלתי רב השנים בנושא זה התאפיין בהתנהלות איטית שגבלה לעיתים בגרירת רגליים; בפעולה לא החלטית וקושי להכריע בסוגיות כלכליות ומשפטיות של הפרויקט; בהחלפת נתיבי היישום אחת לכמה שנים בשל חוסר יכולת להוציא לפועל החלטות; בחוסר יכולת של הרשות המבצעת להתמודד עם סירוב של רשות מקומית לפעול ליישום החלטת הממשלה, דבר שהוביל לסיכול היכולת ליישמה; בחוסר יכולת למצוא את פעולותיה של חברה ממשלתית שהוקמה ליישום החלטת הממשלה, עד כדי החלטה על פירוקה וסגירתה; ובהוצאת משאבים ניכרים שרובם ירדו לטמיון.

- 11 החלטת ממשלה מס' 2324 מיום 17.10.10 בנושא הקמת חברה ממשלתית להקמה ולניהול שוק סיטוני לתוצרת חקלאית במטרופולין גוש דן.
- 12 החלטת ממשלה מס' 1541 מיום 4.4.14 בנושא הארכת מימון פעילותה של חברת השוק הסיטוני לישראל בע"מ - תיקון החלטת ממשלה.
- 13 החלטת ממשלה מס' 2557 מיום 9.3.17 בנושא הארכה שנייה למימון פעילותה של חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ - תיקון החלטות ממשלה.

ההמלצות העיקריות

על ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות לסיים בדחיפות את בדיקתה לגבי נתוני 2017, כדי שתהיה לה התמונה המלאה של נתוני שלוש השנים (2015 עד 2017) ותוכל לקבל את ההחלטה המיטבית על דרך הפעולה הנדרשת להמשך הטיפול בפער התיווך במחירי פירות וירקות טריים. על הוועדה לבחון את נתוני שנת 2017 בשים לב לנתונים שהועלו במסגרת בחינת הרווחיות לשנת 2016 (שהובאו בתרשים 3 שלעיל), ובכלל זה הנתונים המצביעים על הרווחיות מפעילות שיווק פירות הגבוהה בהשוואה לרווחיות מכלל הפעילות הקמעונית. נתונים אלו ראוי שינתחו באופן מעמיק על ידי הגורמים הממשלתיים בראי מדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיה.

על משרד החקלאות להשלים בהקדם את פעולתו לפרסום הצעה לאמנה וולונטרית לכללי מסחר הוגן בשיווק פירות וירקות טריים, כפי שנקבע בפגישתו עם נציגי החקלאים, הסיטונאים והקמעונאים במרץ 2018. ככל שיתעוררו קשיים בהשלמת הפעולה בעניין זה, מוצע לערב את שר החקלאות ומנכ"ל המשרד בנושא. כמו כן על המשרד לקבוע מנגנון ליישום האמנה ומדדים ברורים לבחינת יעילותה.

לנוכח ההיענות הנמוכה של הרשויות המקומיות לפרויקט שוקי האיכרים במתכונתו הנוכחית, על משרד החקלאות לפעול במהירות להפקת לקחים, לביורר החסמים העומדים לפני הרשויות שנכללות בנוהל ולגיבוש הצעדים והתמריצים היכולים לעודד שימוש בכלי זה, בעיקר ברשויות שמשויכות לאשכול חברתי-כלכלי בינוני או נמוך. על המשרד לנתב את פעולתו בנושא זה ליישום אפקטיבי.

משהחליטה הממשלה על הקמת שוק סיטוני חדש, עליה לפעול להסרת החסמים העומדים בפני קידום הפרויקט, ולהוציא את החלטתה אל הפועל, שכן השוק הקיים הפועל בשנים האחרונות במתחם צריפין אינו נותן מענה מספק. בד בבד, על משרדי האוצר והחקלאות לבחון את חלופת ההקמה של זירת מסחר דיגיטלית, במטרה לחזק את התחרות במקטע הסיטוני.

סיכום

סוגיית יוקר המחיה בישראל, ובכלל זה מחירי המזון, לרבות מחירי הפירות והירקות, עומדת על סדר היום הציבורי זה זמן רב. ההוצאה על פירות וירקות טריים היא חלק נכבד מסל ההוצאה על מזון של משקי הבית, ובפרט אלו שהכנסתם נמוכה.

ועדת קדמי שהוקמה ביוני 2011 כדי לגבש המלצות להגברת התחרותיות ולהורדת יוקר המחיה בשוק המזון ומוצרי הצריכה, עמדה על כך שאין פתרון יחיד שיובייל להורדת מחירי המוצרים, ויש צורך ביישום כלים משולבים. הוועדה המליצה ב-2012 על צעדים שמטרתם עידוד התחרות בתחום שיווק

הפירות והירקות והורדת יוקר המחיה, לרבות קידום שוקי מזון מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים) והשלמת התהליכים להקמת השוק הסיטוני לתוצרת חקלאית, שיגלם פיקוח ממשלתי על זירת מסחר מרוכזת ושקופה.

חרף החלטת הממשלה מ-2001 לפעול להקמת שוק סיטוני חדש במתחם מסובים, שנועד להביא להפחתה בפער התיווך ולעלייה באיכות התוצרת החקלאית, לרווחת הצרכנים והחקלאים, במועד סיום הביקורת - 17 שנים לאחר מכן, החלטה זו לא יושמה. השוק הסיטוני עודנו פועל במתחם הזמני שהוקם בצריפין ב-2006, בתנאים של מחסור בשטחי אחסנה, צפיפות וחוסר יעילות, הגורמים בין היתר לרמת פחיתים גבוהה של תוצרת חקלאית טרייה. משהחליטה הממשלה על הקמת שוק חדש, עליה לפעול להסרת החסמים העומדים בפני קידום הפרויקט, שכן השוק הקיים אינו נותן מענה מספק. בד בבד, על משרדי האוצר והחקלאות לבחון את חלופת ההקמה של זירת מסחר דיגיטלית, במטרה לחזק את התחרות במקטע הסיטוני.

משרד החקלאות אומנם נקט פעולות לריכוז הנתונים על הרווחיות בשרשרת שיווק הירקות והפירות הטריים ולניתוחם, לבירור הצורך באסדרת קשרי המסחר בין המגדלים לבין הסיטונאים והקמעונאים ולעידוד מכירה ישירה מחקלאים לצרכנים באמצעות שוקי איכרים; אולם הפעולות מקודמות באיטיות, ואינן מגיעות לשלב הסיום, והשימוש בכלים אלו אינו ממוצה. על משרדי החקלאות והאוצר לבחון את החסמים הגורמים לעיכוב בביצוע הוראות מסוימות ולאי ביצוען של הוראות אחרות, ולפעול להסרתם.

נוכח חשיבותו הרבה של הנושא והשפעתו על יוקר המחיה, ונוכח נתוני משרד החקלאות המעידים על גידול בריכוזיות בשיווק פירות וירקות טריים, על משרדי החקלאות והאוצר לפעול בדחיפות לבירור התמונה המלאה של פערי התיווך בפירות וירקות, וליישום כל הכלים העומדים לרשותם שיכולים להוביל לעידוד התחרות והיעילות לאורך שרשרת השיווק של מוצרים אלו.

מבוא

ההוצאה של משקי
הבית בישראל על
פירות וירקות טריים
בשנת 2016 הייתה כ-
14% מההוצאה
שלהם על מזון

סוגיית מחירי המזון בישראל, ובכלל זה מחירי הפירות והירקות, נוגעת לכל משק בית במדינה ועומדת על סדר היום הציבורי זה זמן רב. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה של משקי הבית בישראל על פירות וירקות טריים בשנת 2016 הייתה כ-14% מההוצאה שלהם על מזון (כ-370 ש"ח לחודש למשק בית)¹⁴; ההוצאה על פירות וירקות טריים עולה עם ההכנסה, אך פירות וירקות טריים מהווים שיעור גבוה יותר מסך ההוצאה במשקי בית שהכנסתם נמוכה.

ועדת טרכטנברג, שהוקמה באוגוסט 2011 בעקבות המחאה החברתית על יוקר המחיה, העלתה בין היתר בממצאיה כי "ענף [המזון] הוא אחד הענפים בהם ניתוח יוקר המחיה... מגלה את כשלי התחרות הגדולים ביותר". הוועדה המליצה להעביר את הטיפול בסוגיית מחירי המזון לבדיקת הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה, שבראשו עמד מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה¹⁵ מר שרון קדמי (להלן - ועדת קדמי)¹⁶. תפקיד ועדת קדמי היה ללמוד את מאפייני שוקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק ולגבש המלצות להגברת התחרותיות ולהורדת יוקר המחיה.

ועדת קדמי פרסמה ביולי 2012 את הדוח הסופי של עבודתה (להלן - דוח ועדת קדמי). הוועדה עמדה על כך שאין פתרון יחיד שיוביל להורדת מחירי המוצרים בשוק המזון ומוצרי הצריכה, ויש צורך ביישום כלים משולבים. דוח ועדת קדמי כלל שורה של המלצות בתחומי הרגולציה והתחרותיות, לרבות בתחום שיווק הפירות והירקות, ובהן: קידום שוקי מזון מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים); והשלמת תהליכים לכינון שוק סיטוני חדש לפירות וירקות בגוש דן, שיגלם פיקוח ממשלתי על זירת מסחר מרוכזת ושקופה, תוך כינון מערך אמין של דיווח על מחירים ומערכי לוגיסטיקה מתקדמים. המלצות ועדת קדמי אומצו על ידי הממשלה¹⁷.

שרשרת השיווק של פירות וירקות טריים בישראל מורכבת מכמה מקטעים: המקטע החקלאי, הכולל את החקלאים המגדלים את הפירות והירקות (להלן גם - החקלאים או המגדלים), המקטע הסיטוני, הכולל את הסיטונאים שרוכשים את הסחורה מהחקלאים (או מחברות השיווק החקלאי) ומוכרים אותה למקטע הקמעוני (להלן גם - הסיטונאים) והמקטע הקמעוני, שכולל רשתות שיווק, חנויות פירות וירקות, שווקים פתוחים, מינימרקטים ומכולות (להלן גם - הקמעונאים). על פי הערכות, כ-10% עד 20% מהתוצרת החקלאית של פירות

14 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 3. הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית ברוטו למשק בית בשנת 2016. הנתונים מתייחסים להוצאה חודשית ממוצעת על פירות וירקות טריים, ובכלל זה תפוחי אדמה ובטטות.

15 בשנת 2015 שונה שם המשרד למשרד הכלכלה והתעשייה.

16 הצוות מונה ביוני 2011 על ידי שר האוצר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה כדי לבחון את רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה. חבריו מנו בין היתר נציגים ממשרדי האוצר, הבריאות והחקלאות.

17 במסגרת החלטת ממשלה מס' 5176 מיום 21.10.12 בנושא "יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי)".

במקטע הקמעוני גדל בשנים האחרונות נתח השוק של רשתות השיווק בתחום הפירות והירקות, לעומת השווקים הפתוחים והמכולות, והיקפו הגיע לכ-50% מההוצאה של משקי הבית על פירות וירקות

וירקות טריים נרכשת על ידי השוק המוסדי (צה"ל, בתי חולים, מסעדות וכדומה), והיתר על ידי צרכנים פרטיים. חלק קטן מהתוצרת נרכש על ידי הצרכנים ישירות מהחקלאים (למשל בשוקי איכרים)¹⁸. בתרשים 4 להלן מוצגת שרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים בישראל.

תרשים 4: שרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים בישראל



מקור: הדוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ירקות ופירות טריים בשנת 2015, שהכין משרד רואה חשבון חיצוני ב-2017 לבקשת משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

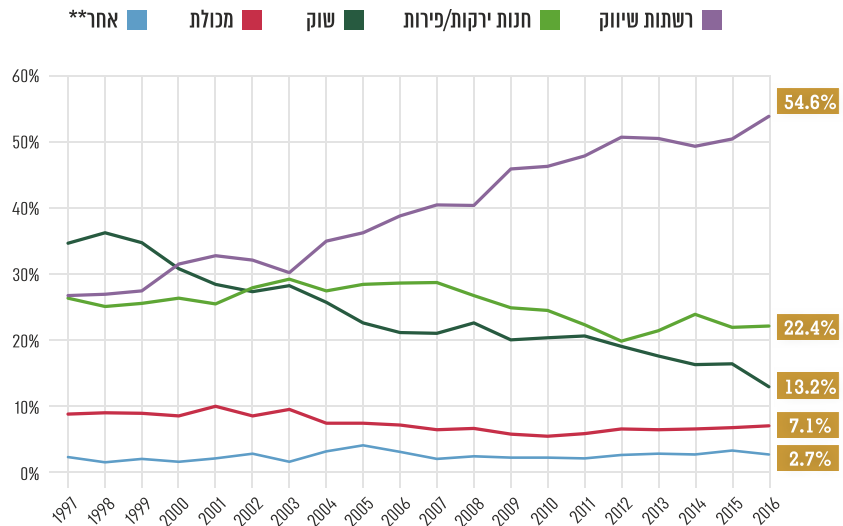
המקטע החקלאי מבוזר מאוד וכולל כ-12,000 חקלאים (להלן גם - מגדלים), מהם כ-8,000 עוסקים בגידול צמחים, רובם בגידול של פירות וירקות. בגידולים רבים נעשה שימוש בבתי אריזה הפועלים כמרכזי איסוף, אחסון, מיון ואריזה לתוצרת החקלאית לפני הפצתה ושיווקה. חלק מהחקלאים פועלים באמצעות חברות שיווק חקלאי המתווכות בינם לבין הסיטונאים. המקטע הסיטוני כולל, על פי הערכות, כ-200 סיטונאים, מהם 8 עד 10 סיטונאים גדולים האחראים ליותר מ-50% מהפעילות במקטע זה. במקטע הקמעוני גדל בשנים האחרונות נתח השוק של רשתות השיווק בתחום הפירות והירקות, לעומת השווקים הפתוחים והמכולות, והגיע לכ-50% מההוצאה של משקי הבית על פירות וירקות¹⁹. פרטים בתרשים 5 להלן.

18 על פי מסמך משרד החקלאות בנושא פערי כוחות בשיווק פירות וירקות טריים - טיזנה לדיון, מאוגוסט 2017.

19 שם.

הגידול בנתח השוק של רשתות השיווק חיזק את כוחן במקטע הסיטוני של פירות וירקות, וכפועל יוצא, מעט סיטונאים גדולים שולטים ביותר ממחצית מקטע זה

תרשים 5: ההוצאה של משקי הבית בישראל על פירות טריים*, לפי סוג חנות (באחוזים)



* נתוני משרד החקלאות לגבי ההוצאה על ירקות משקפים מגמה דומה.
 ** חנויות אחרות המוכרות פירות וירקות.
 המקור: משרד החקלאות, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

רשתות השיווק פועלות בתחום הפירות והירקות בעיקר באמצעות מערך רכש סיטוני עצמאי²⁰ או באמצעות סיטונאים גדולים הרוכשים פירות וירקות - לעתים עבור כמה רשתות יחדיו - ולרוב אינן פועלות דרך השווקים הסיטוניים (אלא רכשות ישירות מהחקלאים או מחברות השיווק). הגידול בנתח השוק של רשתות השיווק כאמור חיזק את כוחן במקטע הסיטוני של פירות וירקות, וכפועל יוצא, מעט סיטונאים גדולים שולטים ביותר ממחצית מקטע זה²¹.

בדיקה שעשה משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או המשרד) ב-2015²² העלתה כי המבנה הריכוזי במקטע הסיטוני ובמקטע הקמעוני בשיווק פירות וירקות טריים, למול המבנה המבוזר במקטע החקלאי, יוצרים יחסי כוחות לא שווים בין החקלאים לבין משווקים גדולים (הסיטונאים הגדולים והרשתות הקמעוניות הפועלות באמצעות מערך רכש סיטוני עצמאי) העלולים לפגוע בחקלאים (למשל היעדר חוזה מסודר בכתב בין החקלאים לבין המשווקים, ראו להלן). אופי התוצרת החקלאית מחליש גם הוא את כוח המיקוח של החקלאים, מפני שפירות וירקות הם מוצרים מתכלים והחקלאים חייבים

20 רשתות אלו מפעילות מרכז לוגיסטי (מרלו"ג). הן רוכשות את התוצרת החקלאית ישירות מהמגדלים ומוכרות אותה לצרכנים בסניפיהן.

21 על פי סיכום דיון ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות לנושא "פערי תיווך בפירות וירקות" מיום 9.5.16.

22 במסגרת בחינה להפחתת הנטל הרגולטורי בתחום רישוי סיטונאים (פירות וירקות).

למוכרם בזמן קצר "כמעט בכל מחיר". כמו כן, חוסר ההומוגניות של התוצרת החקלאית, בד בבד עם היעדר סטנדרטים רשמיים לאיכות²³, מקשים על ידיעת "מחיר השוק" לפירות וירקות. ביטוי מרכזי לפערי הכוחות בין מגדלים למשווקים הוא הגדלת פער התיווך במחירי פירות וירקות טריים. פער התיווך נמדד כהפרש בין המחיר שבו מוכר המגדל את הסחורה החקלאית לבין המחיר שבו רוכש אותה הצרכן.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2017 עד ספטמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים הקשורים בפעולות הממשלה לעידוד התחרות והיעילות לאורך שרשרת השיווק של המסחר בפירות וירקות טריים בישראל. נבדקו בעיקר: פעולות הממשלה לבחינת פערי התיווך במחירי פירות וירקות; פעולות משרד החקלאות לאסדרה של קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים בתחום הפירות והירקות הטריים; פעולות משרד החקלאות לעידוד שוקי איכרים ברשויות המקומיות; ופרויקט הקמת השוק הסיטוני החדש למטרופולין גוש דן. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות ובחברת שוק סיטוני לישראל בע"מ. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי במשרד האוצר ובאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), במשרד הכלכלה והתעשייה, בעיריית אור יהודה ובמשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם).

23 בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 667** (2017), "השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות", עמ' 667-669.

פעולות הממשלה לבחינת פערי התיווך במחירי פירות וירקות טריים

חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח), קובע למי ניתנת הסמכות להטיל פיקוח מחירים, מה הן העילות להטלת פיקוח וכיצד מופעל מנגנון הפיקוח. אחת מהמלצותיה של ועדת קדמי בתחום הרגולציה והתחרותיות הייתה פיקוח על מחירי מוצרי מזון בשווקים ריכוזיים. הוועדה סברה כי במוצרים שאצל הספקים שלהם יש ריכוזיות משמעותית, פיקוח על המחירים יכול להיות כלי מדיניות יעיל לטווח הקצר.

ועדת קדמי המליצה לקבוע רשימת מוצרים, על ידי שרי התעשייה, המסחר והתעסוקה והאוצר, שלגביהם יינתן דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח²⁴. לאחר בחינת הרווחיות, מוצר שהרווח עליו אינו סביר יוכנס לפיקוח לפי פרק ה' לחוק הפיקוח²⁵. עוד המליצה הוועדה שפיקוח על כל מוצר יוגבל לשנתיים בלבד, מפני שלדעתה, הדרך לתיקון כשלי שוק היא קידום התחרות, ואילו פיקוח על מחירים מומלץ כפתרון זמני בלבד, עד להשלמת כלל הפעולות שהמליצה עליהן.

החלטת הממשלה להקים צוות בין-משרדי לבחינת פערי התיווך בשרשרת השיווק של התוצרת החקלאית

כאמור, באוקטובר 2012 קיבלה הממשלה החלטה בנושא יישום המלצות ועדת קדמי²⁶. בהחלטה צוינו הפעולות הנדרשות ליישום ההמלצות, ובהן²⁷ הקמת צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אשר בין חבריו יהיו גם נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג משרד החקלאות. הצוות יבחן את הנושאים האלה: (א) פערי התיווך בשרשרת השיווק של התוצרת החקלאית; (ב) הטלת חובה לפרסם בחנויות את המחירים הסיטוניים של פירות וירקות שמפרסם משרד החקלאות; (ג) הקמת מנגנונים לגידור סיכוני תנודתיות של מחירי תוצרת חקלאית. בהחלטה נקבע כי בתוך 90 יום ממועד קבלתה יגיש הצוות את המלצותיו לשר האוצר, שר החקלאות ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה.

24 פרק זה קובע כי מי שנקבע בצו ידווח למפקח אחת לשנה על רווחיות, וכן ידווח על מחירים אחת לתקופה שתיקבע בצו; המפקח, בהסכמת הוועדה ובאישור השרים, רשאי לקבוע את אופן הדיווח.

25 פרק זה קובע בין היתר כי השרים רשאים לקבוע בצו מחיר למצרך או לשירות, או רווח מרבי שמותר להפיק ממכירת מצרך או ממתן שירות.

26 החלטת ממשלה מס' 5176 מ-21.10.12.

27 סעיף 16 להחלטה.



הממשלה החליטה
ב-2012 להקים צוות
בין-משרדי לבחינת
פערי התיווך
בשרשרת השיווק של
התוצרת החקלאית,
ואולם הצוות לא
הוקם, וממילא לא
הגיש את המלצותיו
לשרי האוצר
והחקלאות

הביקורת העלתה כי חרף החלטת הממשלה ב-2012 להקים צוות בין-משרדי לבחינת פערי התיווך בשרשרת השיווק של התוצרת החקלאית, הצוות לא הוקם, וממילא לא הגיש את המלצותיו לשרים, כפי שנדרש בהחלטה.

החלת חובת דיווח על מחירי פירות וירקות ועל הרווחיות משיווקם לפי פרק ז' לחוק הפיקוח

1. חוק הפיקוח קובע כי ועדת מחירים תמנה ארבעה חברים: שני עובדי משרד האוצר (אחד מהם יהיה יו"ר הוועדה) ושני עובדי המשרד שבתחום סמכותו המצרך או השירות. הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה, אם לא נקבעו בחוק זה או לפי²⁸. מתוקף חוק הפיקוח פועלת ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות בנושא פערי התיווך בפירות וירקות (להלן גם - ועדת המחירים או הוועדה).

ועדת המחירים דנה במאי 2016 בהצעה שהעלה משרד החקלאות להחלת פיקוח מחירים על פערי התיווך במחירי פירות וירקות (להלן גם - מרווחי השיווק). בסיכום הדיון נכתב כי בעבר בחנו גורמים ממשלתיים אם יש רווח עודף במקטע הסיטוני, אך ממצאי הבחינות אינם חד-משמעיים ויש קושי במדידה רוחבית של מרווחי השיווק - זאת בשל מחסור בנתונים אמנים, פערים באיכות הנתונים והבדלים בין מקורות דיווח שונים. עוד נכתב כי ב-2015 עשתה ועדת המחירים בדיקה מדגמית באמצעות רואה חשבון חיזוני לבחינת הרווחיות של מחלקת הפירות והירקות בחלק מרשתות השיווק (להלן - הבדיקה המדגמית). ממצאי הבדיקה המדגמית הראו כי הרווח התפעולי²⁹ של הרשתות במחלקת הפירות והירקות היה גבוה מהרווח התפעולי הכללי שלהן³⁰. יצוין כי בבדיקה נוספת של משרד החקלאות באותו נושא לגבי שנת 2015 עלו תוצאות שונות (ראו להלן).

באותו הדיון החליטה ועדת המחירים כי נוכח ממצאי הבדיקה המדגמית, המעידים על רווחיות גבוהה של רשתות השיווק במחלקת הפירות והירקות ביחס למחלקות אחרות; ונוכח הסימנים המעידים על גידול בריכוזיות במקטע הסיטוני; ובהתאם לעילה הקבועה בסעיף 6(א)(2) לחוק הפיקוח³¹, וכדי שיהיו בפני הוועדה נתונים מלאים - היא ממליצה לשרים להחיל פיקוח

28 לעניין כשלים בפעילות הפיקוח על המחירים ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "התמודדות הממשלה עם הריכוזיות במשק", עמ' 15-30.

29 הרווח התפעולי הוא הפרש בין הכנסות החברה לבין הוצאותיה על פעולות בתחומי העיסוק העיקריים שלה (למשל עלות המכר, הוצאות שיווק, מחקר ופיתוח והנהלה). שיעור הרווח התפעולי הוא היחס בין הרווח התפעולי של החברה למכירותיה.

30 על פי ממצאי הבדיקה המדגמית, שיעור הרווח התפעולי במחלקת הפירות והירקות ברשתות השיווק היה 9%, ושיעור הרווח התפעולי בכלל פעילות הרשתות היה 2%.

31 על פי סעיף זה השרים רשאים, בצו, להחיל חוק זה על מצרך או שירות שאספקתו או רכישתו מרוכזות בידי אדם אחד או בידי שני בני אדם או יותר, ולריכוז השפעה ניכרת בשוק לגבי אותו מצרך או שירות.

אף שהצורך בבחינת
פערי התיווך עלה
כבר לפני שנים,
במועד סיום הביקורת
טרם הושלם גיבוש
המסקנות המקצועיות
בתחום זה

על קמעונאים וסיטונאים העוסקים במסחר בפירות וירקות, לפי פרק ז' לחוק הפיקוח, ולחייבם לדווח למפקח על המחירים במשרד החקלאות במתכונת שיקבע.

הוועדה החליטה כי הפיקוח יופעל באמצעות צו ליזמן מוגבל עד סוף שנת 2017, וכי הנתונים יוגשו וינותחו תוך כמה חודשים מתום השנה בהתאם להחלטת המפקח, כך שהוועדה תוכל לנתח נתונים עבור השנים 2015 עד 2017. בסוף התקופה יבוטל הצו ויוסר הפיקוח לפי פרק ז'. בשנות תחולת הצו ולאחריהן, כשיעמוד בפני הוועדה מסד נתונים רחב יותר, היא תנתח את הממצאים מהנתונים שיגישו הגופים המפוקחים ובמידת הצורך תשקול נקיטת צעדים להמשך פיקוח. עוד הוחלט כי הצו יחול על כל הקמעונאים והסיטונאים, אולם המפקח על המחירים יהיה רשאי לפטור קבוצה מוגדרת בהתאם לשיקולי יעילות והפחתת עומס רגולטורי.

ביולי 2016 קיימה ועדת המחירים שימוע ציבורי על החלטתה האמורה להחלת פיקוח מחירים על פירות וירקות לפי פרק ז' (חובת דיווח) לחוק הפיקוח (להלן - השימוע). על פי מסמך סיכום השימוע של ועדת המחירים, עיקרי הטענות וההערות שעלו היו: יש לבחון טווח רחב מספיק של מוצרים, וחשוב לבחון אותם בנפרד; פער התיווך כולל עלויות רבות שסופגת הרשת, ולכן כשלעצמו אינו מוכיח עודף רווחיות; שיעור רווחיות גבוה יותר במחלקת הפירות והירקות לעומת המחלקות האחרות ברשתות השיווק אינו מעיד על חוסר תחרותיות, אלא נובע מהסיכון שבמחלקה זו; יש הבדלים רבים בין המוצרים מבחינת האיכות וזמני האספקה.

עוד צוין בסיכום השימוע כי התקבלו עשרות תגובות של הציבור הרחב התומכות בצורך לטפל בפערי התיווך ולהחיל את מחירי הפירות והירקות כמוצר בסיסי. בעקבות השימוע החליטה הוועדה להותיר על כנה את החלטתה להמליץ לשרים להחיל פיקוח לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על המקטעים הקמעוני והסיטוני בענף הירקות והפירות.

עולה אפוא כי אף שוועדת קדמי המליצה עוד ב-2012 לקבוע רשימת מוצרים שלגביהם יינתן דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח, ולמרות החלטת הממשלה מ-2012 להקים צוות שיבחן את פערי התיווך במחירי התוצרת החקלאית, רק בשנת 2015 נקטה ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות צעדים בעניין זה ועשתה בדיקה מדגמית לבחינת הרווחיות של מחלקת הפירות והירקות בחלק מרשתות השיווק; ורק במאי 2016 דנה ועדת המחירים בממצאי הבדיקה המדגמית, והחליטה לבחון את הרווחיות בשרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים לגבי השנים 2015 עד 2017 על ידי החלת פיקוח לפי פרק ז' לחוק האמור. משכך, אף שהצורך בבחינת פערי התיווך עלה כבר לפני שנים, במועד סיום הביקורת טרם הושלם גיבוש המסקנות המקצועיות בתחום זה.

2. באוקטובר 2016 חתמו שרי האוצר והחקלאות על צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (החלת החוק על ירקות ופירות טריים וקביעת רמת הפיקוח), התשע"ו-2016 (להלן - הצו). בצו נקבע כי הפיקוח יחול על קמעונאים העוסקים במכירת פירות וירקות ומוגדרים "קמעונאי גדול" על פי חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (כלומר קמעונאי המחזיק בשלוש חנויות לפחות, ומחזור המכירות הכולל של חנויותיו בשנת הכספים הקודמת עלה על 250 מיליון ש"ח), וכך על סיטונאים שהיקף מחזור המכירות השנתי של ירקות ופירות טריים אצלם הוא 30 מיליון ש"ח או יותר (להלן - הגופים המדווחים). עוד נקבע בצו כי הגופים המדווחים יספקו נתונים מדווחות כספיים מבוקרים שלהם, לרבות מחירים וכמויות של ירקות ופירות, ונתונים תפעוליים כגון שטח הסניפים ומספר העובדים בהם. בדברי ההסבר לצו נכתב כי מטרת הפיקוח בשלב זה היא קבלת מידע בדבר הרווחיות בשוק הפירות והירקות והבנת המצב בתחום זה, לפי המקטעים השונים. להלן פרטים על בחינת הרווחיות בשנים 2015 ו-2016:

בחינת הרווחיות בשנת 2015

הנתונים שהעבירו הגופים המדווחים למשרד החקלאות לגבי פעילותם בשנת 2015 נותחו על ידי רואה חשבון חיצוני, וממצאי הבדיקה סוכמו ב"דוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ירקות ופירות טריים בשנת 2015" מיולי 2017 (להלן - הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2015). בדוח נכתב כי נמצא שהרווחיות משיווק ירקות ופירות ברשתות הקמעוניות **נמוכה** מהרווחיות מכלל פעילותן³² - זאת בניגוד לממצאי הבדיקה המדגמית, שלפיהם הרווחיות משיווק ירקות ופירות ברשתות הייתה **גבוהה** מהרווחיות מכלל פעילותן. בדוח הוסבר כי השוני בממצאים בין שתי הבדיקות נובע מסוגם ומספרם של הגופים שנבחנו בכל בדיקה.

בדיוני ועדת המחירים במאי וביוני 2017 בנושא הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2015 הוחלט כי מאחר ששוק הפירות והירקות מאופיין בעונתיות, חיי מדף קצרים, מכירות מוגבלות בזמן ושונות במהלך השנה, ומאחר שנדרשת השלמת נתונים בחלק מהמקטעים - יש להמשיך ולבחון את הנתונים שיתקבלו עבור שנת 2016, ולקיים דיון נוסף לפני קבלת החלטה על המלצה לשינוי כלשהו במדיניות הפיקוח.

בחינת הרווחיות בשנת 2016

בצו נקבע בין היתר כי חובת הדיווח על רווחיות תהיה אחת לשנה, וכי יש למסור עד 31 במאי של כל שנה נתונים על רווחיות השנה הקודמת. מכאן שהגופים המדווחים נדרשו למסור למשרד החקלאות עד סוף מאי 2017 את הנתונים על רווחיותם ב-2016. סמנכ"ל החטיבה למחקר, כלכלה

32 היה הפסד תפעולי של 1% משיווק פירות וירקות, לעומת רווח תפעולי של 2.8% מכלל הפעילות הקמעונית באותה שנה.

ואסטרטגיה במשרד החקלאות מסר בדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2017 סיים רואה החשבון את בדיקתו לגבי נתוני שנת 2016 והעביר למשרד החקלאות את "הדוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ירקות ופירות טריים בשנת 2016" (להלן - הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016). ביוני 2018 דנה ועדת המחירים בממצאי הדוח האמור.

אף שהבחינה של רואה החשבון לגבי נתוני הרווחיות בשנת 2016 הסתיימה עוד בדצמבר 2017 - רק כחצי שנה לאחר מכן, ביוני 2018, התכנסה ועדת המחירים לדיון בממצאי הבחינה, ורק בנובמבר 2018, לאחר עוד כחמישה חודשים (ולאחר שליחת טיוטת דוח ביקורת זה לגופים המבוקרים לקבלת תגובתם), פרסמה הוועדה לציבור את הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016 ואת סיכום הדיון שקיימה על ממצאיו³³.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המחירים כי משקיבלה ביוני 2018 את החלטותיה בנוגע לממצאי הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016, היה ראוי כי תפרסם לציבור כבר באותו המועד את הדוח ואת סיכום הדיון שהתקיים בעניינו, כפי שנעשה לגבי הדוח בשנת 2015³⁴. פרסום כאמור היה מחזק את אמון הציבור בתהליכי הבחינה וקבלת ההחלטות של ועדת המחירים בנושא פערי התיווך במחירי הפירות והירקות, ומסייע לשקיפות המידע בנושא חשוב זה, שכן הנושא מצוי על סדר היום הציבורי.

3. בסיכום הדיון שקיימה ועדת המחירים ביוני 2018 על הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016 נכתב כי בחינת הרווחיות כללה בדיקה פרטנית של 20 סוגי ירקות ופירות, ובדיקת הירקות והפירות כקבוצות כוללות, וכי 17 מבין 23 הרשתות הקמעוניות המחויבות לדווח מסרו נתונים תקינים עבור השנים 2015 ו-2016. הבדיקה התמקדה בשני נושאים: (א) בדיקת מרווחי השיווק; (ב) בדיקת עלויות המקטע הרלוונטי, כדי לגזור את הרווח הגולמי והתפעולי. להלן פרטים על ממצאי הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016 בשני הנושאים האמורים ועל החלטות הוועדה בעקבות ממצאים אלו.

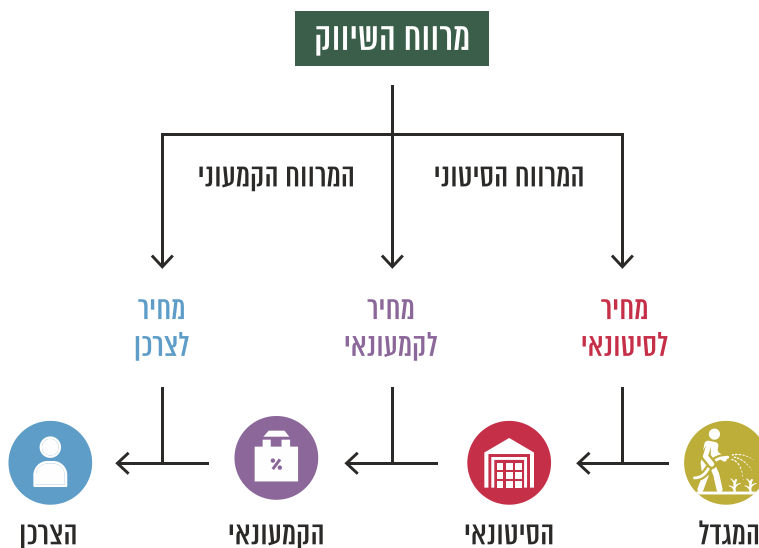
תוצאות הבדיקה לגבי מרווחי השיווק: בדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2015 מוסבר בין היתר כי מרווח השיווק מורכב משני חלקים: (א) המרווח הסיטוני - ההפרש בין המחיר שבו רוכש הסיטונאי את הסחורה מהמגדל (המחיר לסיטונאי) לבין המחיר שבו הסיטונאי מוכר את הסחורה לקמעונאי (המחיר לקמעונאי); (ב) המרווח הקמעוני - ההפרש בין המחיר לקמעונאי לבין המחיר שבו הוא מוכר את הסחורה לצרכן (המחיר לצרכן). כלומר,

33 הדוחות לבחינת הרווחיות בשנים 2015 ו-2016 וסיכומי דיוני ועדת המחירים בנושא זה מפורסמים באתר המרשתת של משרד האוצר בכתובת: <https://mof.gov.il/pcc>.

34 דיוני ועדת המחירים לגבי הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2015 התקיימו בחודשים מאי ויוני 2017. סיכומי דיונים אלו, לרבות הדוח עצמו, פורסמו באתר המרשתת של ועדת המחירים ביוני 2017.

מרווח השיווק הכולל הוא החיבור של המרווח הסיטוני והמרווח הקמעוני. ראו פרטים בתרשים 6 להלן.

תרשים 6: מרווח השיווק בפירות ירקות טריים

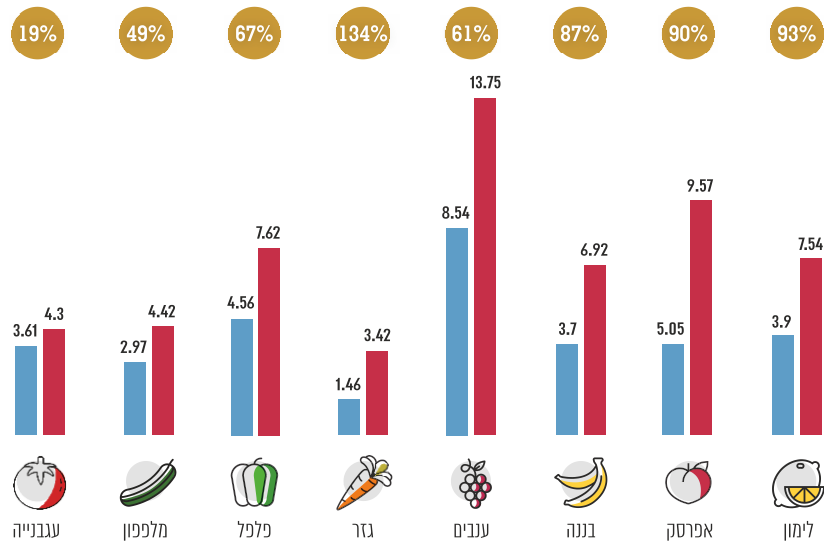


המקור: הדוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ופירות טריים בשנת 2015, שהוכן בשנת 2017 על ידי משרד רואה חשבון לבקשת משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016 מוצגים בין היתר נתונים על מרווחי השיווק במחירי פירות וירקות טריים שחושבו על ידי שקלול מחירי כלל הגופים המדווחים. ראו פרטים בתרשים 7 להלן.

בשנת 2016 היה מרווח השיווק במחירי הפירות מכ-61% (בענבים) עד כ-93% (בלימון), ובמחירי הירקות - מכ-67% (בפלפל) עד כ-134% (בגזר), למעט בעגבניות ובמלפפונים, שבהם המרווח נמוך יותר (19%-ו-49% בהתאמה)

תרשים 7: מרווח השיווק במחירי ירקות ופירות טריים* על פי נתוני הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016 (בש"ח ובאחוזים)



* מחיר ממוצע לשנת 2016. שקלול המחירים של כלל הגופים המדווחים. המקור: נתוני הדוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ירקות ופירות טריים בשנת 2016, שהכין משרד רואה חשבון חיצוני ב-2018 לבקשת משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי על פי בחינת הרווחיות בשנת 2016, מרווח השיווק במחירי פירות טריים נע בין כ-61% (בענבים) לכ-93% (בלימון); ומרווח השיווק במחירי ירקות טריים נע בין כ-67% (בפלפל) לכ-134% (בגזר), למעט בעגבניות ובמלפפונים, שבהם המרווח נמוך יותר (19%-ו-49% בהתאמה, בשנת 2016)³⁵. יצוין כי בדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2015 נכתב כי על פי השוואה בינלאומית שעשה מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנובמבר 2014³⁶, מרווחי השיווק במחירי פירות וירקות טריים בישראל נמוכים בדרך כלל לעומת מדינות אחרות שנסקרו.

אחת הרשתות הקמעוניות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 (להלן - תשובת אחת הרשתות הקמעוניות) כי לדעתה תרשים 7 לעיל אינו משקף את המחירים לחקלאים, ועל כן אינה משוכנעת שמרווחי השיווק המוצגים בו הם מדויקים. היא ציינה כי כאשר בתי הארזה נמצאים בבעלות החקלאים, התמורה שהם מקבלים עבור התוצרת אינה מורכבת ממחיר הירק או הפרי בלבד אלא גם מהשירותים והפעולות בבתי הארזה. עוד

35 בדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2015 היה מרווח השיווק בעגבניות 10% ובמלפפונים - 30%, והוסבר בו כי מרווח שיווק נמוך זה עשוי לנבוע מכך שהרשתות הקמעוניות מוכרות מוצרים אלה במחירי הפסד כחלק מאסטרטגיית שיווק למשיכת קונים (מוצרים המשמשים "Loss Leader").

36 ראו: **פער היתרון הקמעונאי ופער השיווק במחירי הפירות והירקות**, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, מיום 19.11.14.

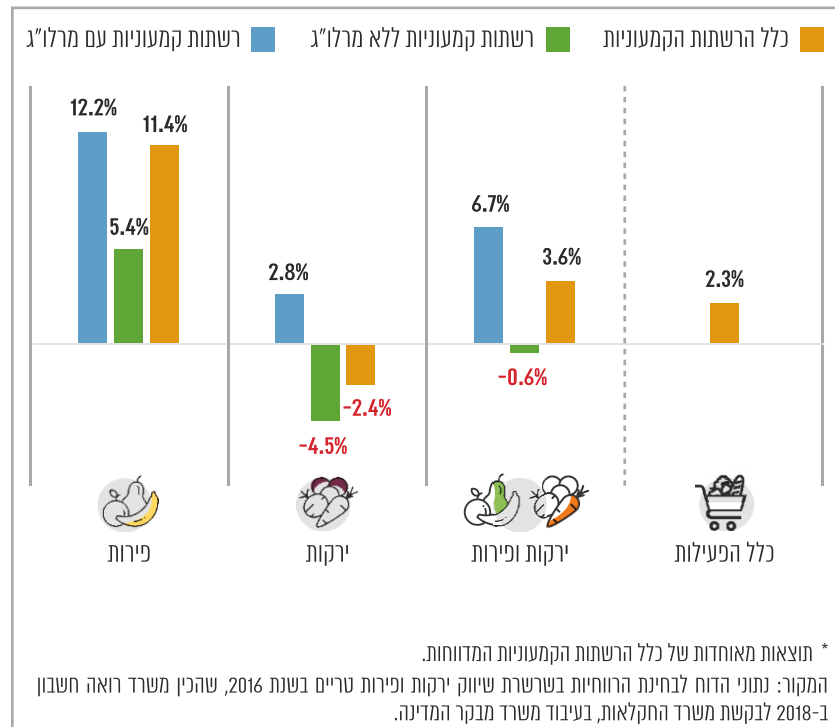
ציינה כי לא ברור מה חלקם של אמצעי השינוע או ההובלה של התוצרת ומי נושא בעלותם וכי בתיאור מרווחי השיווק אין הצגה מלאה של כל ההוצאות החלות על הרשת הקמעונית, הקונה את התוצרת ישירות מהחקלאים ומשווקת אותה לצרכנים (למשל עלויות תפעול, דמי שכירות, אחסנה, קירור, שיווק ופרסום והוצאות בגין פחת).

תוצאות הבדיקה לגבי שיעור הרווחיות במחלקות הפירות והירקות ברשתות הקמעוניות: בדוח לבדיקת הרווחיות בשנת 2016 מפורטים בין היתר נתונים על שיעור הרווח התפעולי של הרשתות הקמעוניות משיווק ירקות ופירות, בהשוואה לשיעור הרווח התפעולי הממוצע במקטע הקמעוני. בסיכום הדיון של ועדת המחירים מיוני 2018 נכתב כי בניתוח הרווחיות של הרשתות הקמעוניות נעשתה הבחנה בין רשתות קמעוניות המפעילות מרכז לוגיסטי (להלן - מרל"ג) של ירקות ופירות ורוכשות את הסחורה החקלאית ישירות מהמגדלים ומבתי האריזה (להלן גם - קמעוניות עם מרל"ג), לבין רשתות קמעוניות הרוכשות את הסחורה מגופים סיטוניים (להלן גם - קמעוניות ללא מרל"ג)³⁷. להלן בתרשים 8 פרטים על שיעור הרווח או ההפסד התפעולי של הרשתות הקמעוניות משיווק ירקות ופירות בשנת 2016 לעומת שיעור הרווח התפעולי מכלל הפעילות הקמעונית באותה שנה.

37 בדוח לבדיקת הרווחיות בשנת 2016 הובאו נתונים גם לגבי הרווח התפעולי של סיטונאים גדולים ממכירת פירות וירקות. בעניין זה ראו להלן בפרק על פרויקט הקמת השוק הסיטוני החדש למטרופולין גוש דן.

הרווח התפעולי של הרשתות הקמעוניות משיווק פירות בשנת 2016 היה גבוה מהרווח התפעולי הממוצע מכלל הפעילות הקמעונית שלהן באותה שנה

תרשים 8: שיעור הרווח או ההפסד התפעולי של הרשתות הקמעוניות* משיווק ירקות ופירות בנפרד, משיווק ירקות ופירות ביחד ומכלל הפעילות הקמעונית, על פי נתוני הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016 (באחוזים)



מן מהתרשים, המבוסס על נתוני הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016 ועל סיכום דיון ועדת המחירים מיוני 2018 (להלן - סיכום הדיון) עולה כי:

- א. הרווח התפעולי של הרשתות הקמעוניות מפעילות שיווק פירות בשנת 2016 היה גבוה מהרווח התפעולי הממוצע מכלל הפעילות הקמעונית באותה שנה, שהיה 2.3%.
- ב. הרווח התפעולי של הרשתות הקמעוניות מפעילות שיווק פירות בשנת 2016 היה גבוה מהרווח התפעולי שלהן מפעילות שיווק ירקות³⁸.
- ג. לקמעוניות עם מרלוג רווחיות גבוהה יותר מאשר לקמעוניות ללא מרלוג הן בפעילות שיווק פירות והן בפעילות שיווק ירקות בשנת 2016.

38 בדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016 צוין בעניין זה כי רשתות קמעוניות עשויות לבחור באסטרטגיית שיווק למשיכת קונים שלפיה הן מוכנות למכור סחורה חקלאית במחירי הפסד ("Loss Leader").


לרשתות קמעוניות עם מרכז לוגיסטי רווחיות גבוהה יותר מאשר לרשתות קמעוניות ללא מרכז לוגיסטי הן בשיווק פירות והן בשיווק ירקות בשנת 2016

בסיכום הדיון נכתב כי הפער נובע בין היתר מכך שחלק מהרווח של הקמעוניות עם מרל"ג הוא מהפעילות במקטע הסיטוני (הפעלת המרל"ג) ולא מהמקטע הקמעוני. כמו כן, פער זה עשוי לבטא "יתרון לגודל"³⁹ הקיים בפעילותן של רשתות קמעוניות עם מרל"ג.

ד. הרווח התפעולי הממוצע מפעילות שיווק ירקות ופירות ביחד של כלל הקמעוניות המדווחות ושל קמעוניות עם מרל"ג בשנת 2016 היה גבוה מהרווח התפעולי הממוצע במקטע הקמעוני באותה שנה, שהיה 2.3%.

אחת הרשתות הקמעוניות השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי אינה סבורה שרווחיות גבוהה יותר אצל רשתות קמעוניות עם מרל"ג נובעת מעצם קיומו של המרל"ג, אלא שהדבר נובע מגודלן של הרשתות ומיכולתן להשיג מחירי קנייה טובים יותר, כמו גם מנקיטת צעדי יעילות תפעולית וחסכון בשל גודלן. רשת קמעונית נוספת השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי הרווחיות בתחום הפירות והירקות אצלה בחברה דומה לרווחיות הכוללת של החברה.

בתשובת ועדת המחירים למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 היא ביקשה להדגיש כי הפער בין הרווחיות התפעולית של הרשתות הקמעוניות המפעילות מרל"ג לבין הרווחיות התפעולית של אלו שאינן מפעילות מרל"ג נובע בעיקרו מכך שרווחיות הרשתות המפעילות מרל"ג משקפת גם את הרווחיות הנובעת מהפעילות הסיטונית. כלומר, אם לצורך הניתוח היה אפשר להפריד בין הפעילות הסיטונית לבין הפעילות הקמעונית ברשתות המפעילות מרל"ג, חלק מהרווח היה נזקף לפעילות הסיטונית, כך שהרווח מהפעילות הקמעונית היה קטן יותר. כמו כן, עלויות הפעלת מרל"ג הירקות והפירות של הרשתות הקמעוניות נמוכות ביחס לעלויות ההפעלה של הגופים הסיטוניים הגדולים. כלומר, הרשתות הקמעוניות המפעילות מרל"ג נהנות מחיסכון מעצם הפעלתן, בהשוואה לרשתות קמעוניות שאינן מפעילות מרל"ג ולכן נאלצות לרכוש את הסחורה החקלאית מגופים סיטוניים. ועדת המחירים ציינה בתשובתה כי יש לבחון את הרווחיות התפעולית של הרשתות הקמעוניות המפעילות מרל"ג בשים לב לעובדות אלו.

בסיכום הדיון מיוני 2018 נכתב כי בדומה לבחינת נתוני שנת 2015, גם בחינת נתוני 2016 לא העלתה כי הרווחיות בתחום שיווק פירות וירקות חריגה, וכי על פי נתוני 2016, במקטע הקמעוני יש מעבר מהפסד לרווחיות בהשוואה לנתוני 2015⁴⁰. עוד כתבה כי החליטה לבחון גם את נתוני שנת 2017 ותגיש את המלצתה הסופית לשרים עם השלמת הבדיקה, וכי בשלב זה, לנוכח ממצאי הבדיקה, היא ממליצה לשרים שלא לפעול לקביעת מרווח מרבי לפי פרק ה' לחוק הפיקוח. בנובמבר 2018 טרם הסתיימה הבחינה האמורה לגבי נתוני שנת 2017.

39 יתרון לגודל מתאר מצב שבו יחידת ייצור גדולה מייצרת תפוקה בעלות נמוכה יותר ליחידה מאשר יחידת ייצור קטנה יותר, מעצם היותה גדולה יותר.

40 הרווח הממוצע במקטע הקמעוני מפעילות שיווק פירות וירקות בשנת 2016 היה 3.6%, לעומת הפסד של 1% בשנת 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המחירים כי עליה לקיים הערכת מצב ולקבוע אם בדיקת נתוני 2017 תוביל לתשתית נאותה של נתונים, שתאפשר קבלת החלטה בסוגיה רגישה זו בעתיד הקרוב.

ועדת המחירים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2018 (להלן - תשובת ועדת המחירים) כי היא סבורה שנתונים כספיים של שלוש שנים (2015 עד 2017) יבססו תשתית נאותה לקבלת החלטה ומתן המלצה סופית לשרים. משרד החקלאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2018 (להלן - תשובת משרד החקלאות) כי בחינת הנתונים במסגרת הצו סייגה לגבש את תמונת המצב הטובה והאמינה ביותר שניתן לגבש בעניין זה ולכן התקבלה ההחלטה לבדוק את נתוני הרווחיות לשנת 2017.

על ועדת המחירים לסיים בדחיפות את בדיקתה לגבי נתוני 2017, כדי שתהיה לה התמונה הכוללת של נתוני שלוש השנים (2015 עד 2017) ותוכל לקבל את ההחלטה המיטבית על דרך הפעולה הנדרשת להמשך הטיפול בפערי התיווך במחירי פירות וירקות טריים.

ועדת המחירים כתבה בתשובתה כי היא ממתינה לסיום עבודת הניתוח של רואה החשבון החיצוני המייעץ למשרד החקלאות לגבי נתוני שנת 2017. עוד ציינה כי קבועי הזמן בעניין בדיקה זו סבירים בהחלט, בהתחשב בעובדה שדוחות כספיים חתומים מפורסמים בתום הרבעון הראשון של השנה העוקבת; שצו המחירים מחייב את החברות להעביר את הדוחות הכספיים עד לסוף חודש מאי של השנה הכספית העוקבת; ובכך שלעתים נדרשות השלמות מחלק מהחברות המדווחות. משרד החקלאות מסר בתשובתו כי תהליך הבדיקה מורכב וכולל איסוף, עיבוד ודרישה להשלמות נתונים מעשרות רשתות קמעוניות וסיטונאים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המחירים כי עליה לבחון את נתוני שנת 2017 בשים לב לנתונים שהועלו במסגרת בחינת הרווחיות לשנת 2016 (שהובאו בתרשים 8 שלעיל), ובכלל זה הנתונים המצביעים על הרווחיות מפעילות שיווק פירות הגבוהה בהשוואה לרווחיות מכלל הפעילות הקמעונית. נתונים אלו ראוי שינתחו באופן מעמיק על ידי הגורמים הממשלתיים בראי מדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיה. בהתאם למסקנות בדיקה זו יידרשו משרדי האוצר והחקלאות לקבל החלטות על אופן יישום הכלים העומדים לרשותם במטרה להביא לעידוד התחרות והיעילות לאורך שרשרת השיווק של הפירות והירקות ולצמצום פערי התיווך. בכלל זה על שני המשרדים לפעול לאסדרה של קשרי המסחר בין החקלאים למשווקים הסיטונאים והקמעונאים ולעידוד שוקי איכרים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים) והשוק הסיטוני.

פעולות משרד החקלאות לאסדרת קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים בתחום הפירות והירקות

סעיף 2(א) לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצורו והחסנתו), התשכ"א-1960 (להלן - צו הפיקוח), קובע: "לא יעסוק אדם כיצור, כסיטונאי, כמחסנאי או כסוכן, אלא לפי רשיון מאת המנהל ובהתאם לתנאי הרשיון". הצו מגדיר סיטונאי "מי שעסקו או חלק מעסקו הוא למכור מצרך לקמעונאי", וקמעונאי - "מי שעסקו או חלק מעסקו הוא למכור מצרך לצרכן". ה"מנהל" על פי צו הפיקוח הוא סגן מנהל כללי לייצור במשרד החקלאות, האחראי למתן רישיונות סיטונאים למוצרים שבתחום אחריות משרדו, ובהם פירות וירקות טריים.

בנובמבר 2015 פרסם משרד החקלאות "פנייה לציבור" בנושא "רישיונות סיטונאים לשנת 2016" וצירף אליה נייר עמדה בנושא "רישיון סיטונאים (פירות וירקות) ורגולציה בנושא הגינות המסחר" (שני המסמכים ייקראו להלן - הפנייה). בפנייה נכתב כי בדיקה של רישיונות למסחר סיטוני בפירות וירקות שמנפיק המשרד בשנים האחרונות העלתה כי הרישיון לסיטונאים (להלן - הרישיון) ניתן על בסיס שני תנאים בלבד: רישיון עסק בתוקף וקיום שטחי קירור, וכי נוכח השינויים בשיווק הסיטוני של תוצרת חקלאית ובמסגרת בחינה להפחתת הנטל הרגולטורי הקיים⁴¹, יש לבחון אם עדיין יש צורך ברישיון, ואם כן, אילו התאמות נדרשות בתנאים לקבלתו. בעניין זה כתבה בפברואר 2015 היועצת המשפטית של משרד החקלאות לסמנכ"ל החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות כי ככל שקיימת הצדקה לרישיון האמור, יש לבחון את הצורך בעיגון ההסדרים הנחוצים בחקיקה עדכנית, שתחליף את ההסדר הקיים בצו הפיקוח; אם אין צורך ברישיון, הרי שמדובר ברגולציה מיותרת ויש לפעול לביטולה.

בפנייה כתב משרד החקלאות כי הוא בוחן שלוש חלופות בנושא הרישיון: (א) ביטול הצורך בקבלת רישיון; (ב) הפעלת רישיון וולונטרי לסיטונאים המתחייבים לפעול על פי "כללי מסחר הוגן"⁴², בדומה לנהוג בכמה מדינות באירופה; (ג) עדכון הקריטריונים למתן רישיון, לרבות התניית קבלתו בהתחייבות לעמוד בכללי מסחר הוגן. המשרד ציין בפנייה כי עד סיום בחינת הנושא לא יוצאו רישיונות סיטונאים לשנת 2016.

בדוח מסכם של משרד החקלאות מיולי 2016 בנושא "רישיון סיטונאים לשיווק פירות וירקות" הוא כתב כי לפנייה הגיבו גורמים העוסקים בשיווק סיטוני, חקלאים ונציגי התאגדויות חקלאיות (להלן - בעלי העניין), וכי המשרד קיים גם שני שימועים ציבוריים בנושא זה. המסקנה המרכזית מהשיח עם בעלי העניין הייתה שבמצב הנוכחי אין תועלת של ממש בשיטת הרישיון הקיימת. עם זאת,

41 הבחינה נעשתה בעקבות החלטת הממשלה מס' 2118 מיום 22.10.14 שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי".

42 למשל קיום חוזה בכתב בין הצדדים למסחר, ואיסור על הצגה מטעה או לא מדויקת של כמות התוצרת, משקלה, גודלה או איכותה.

יחסי הכוחות בין המשווקים הגדולים (סיטונאים גדולים ורשתות קמעוניות הפועלים באמצעות מרכז לוגיסטי) לבין החקלאים אינם שווים, והאחרונים סבורים כי יש צורך בהסדרת קשרי המסחר בין הצדדים כדי למנוע "התנהגות בלתי הוגנת במסחר [ב]פירות וירקות טריים".

בספטמבר 2016 קיימה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה שבמשרד החקלאות⁴³ (להלן - החטיבה לאסטרטגיה) סמינר בנושא "ניצול יחסי כוחות לא שווים בשיווק פירות וירקות טריים - אסדרה של קשרי מסחר בין החקלאים לסיטונאים ולקמעונאים". בסמינר השתתפו מומחים מהאיחוד האירופי, נציגי חקלאים, סיטונאים וקמעונאים וגורמים מקצועיים ממשרד החקלאות ומגופים ממשלתיים אחרים (למשל רשות ההגבלים העסקיים). מטרת הסמינר היו ללמוד כיצד מדינות אחרות מעודדות הגינות במסחר בתוצרת חקלאית טרייה, ולדון עם נציגי החקלאים, הסיטונאים והקמעונאים בחלופות לאסדרת קשרי המסחר בשיווק פירות וירקות בישראל.

במסמך סיכום הסמינר צוין כי בארה"ב מוסדר המסחר בפירות וירקות בחקיקה מיוחדת⁴⁴ הקובעת כללים למסחר הוגן (למשל דרישה לקיום חוזה בכתב בין הצדדים למסחר, במתכונת מסוימת). עוד צוין כי במדינות האיחוד האירופי משתמשים בכלים וולונטריים, כגון אמנות לכיבוד כללי מסחר הוגנים⁴⁵, ובחלק מהמדינות יש אסדרה, לרבות חקיקה, שמטרתה למנוע ניצול יחסי כוחות לא שווים והתנהגות בלתי הוגנת במסחר במזון ותוצרת חקלאית.

במסמך בנושא "פערי כוח בשיווק פירות וירקות טריים - טיוטה לדיון" שפרסם משרד החקלאות באוגוסט 2017 (להלן - מסמך פערי הכוחות) הוסבר כי במסגרת בדיקה שעשה משרד החקלאות ב-2015 בנושא הצורך ברישיונות סיטונאים, עלה כי יש פערי כוחות בין המשווקים הגדולים לבין החקלאים כאמור, וכן זוהו תופעות המעידות על ניצול יחסי הכוח הלא-שווים הללו בשיווק פירות וירקות טריים. בעקבות זאת החליט המשרד לבחון סוגיה זו באופן מעמיק, לרבות בחינת הצורך באסדרת קשרי המסחר בין חקלאים לבין סיטונאים וקמעונאים (להלן גם - המשווקים).

במסמך הוסבר כי תוצאה עיקרית של פערי הכוחות בין המגדלים למשווקים היא הגדלת מרווחי השיווק בפירות וירקות טריים, דבר שעשוי לבוא לידי ביטוי בעמלות שיווק גבוהות, תשלום תמורה נמוכה לחקלאים, רישום פחת גבוה (פסילת תוצרת בשל איכותה) ועלויות נוספות המועברות מהמשווקים אל החקלאים. כן צוין כי ב-2016 הוחלט לחייב סיטונאים וקמעונאים גדולים לדווח על מחירי קנייה ומכירה ועלויות שיווק של ירקות ופירות בסיסיים במשך שנתיים, על בסיס פרק ז' לחוק הפיקוח, וכי על בסיס תוצאות הבדיקה יוחלט אם נדרש פיקוח על מרווחי השיווק.

43 מטרת החטיבה היא יזום מחקרים כלכליים וביצועם לשם קביעת המדיניות הכלכלית החקלאית.
44 PACA - Perishable Agricultural Commodities Act.

45 למשל Supply Chain Initiative, יוזמה וולונטרית מינואר 2013 לשיפור קשרי המסחר בתחום המזון, המציעה עקרונות למסחר הוגן כגון הסכמים בכתב בין הצדדים והקפדה על העברת מידע מדויק. עיקר תרומתה בהגברת המודעות וביצירת פלטפורמה משותפת להגדרת התנהגויות בתחום המסחר במזון שנחשבות לא הוגנות.

עוד צוין במסמך כי בשיח שקיים המשרד עם חקלאים זהו כמה דוגמאות מרכזיות לניצול יחסי הכוחות הלא-שווים. להלן פרטים:

1. היעדר חוזה מסודר בכתב בין החקלאים לבין המשווק, או קיום חוזה העוסק אך ורק ב"חובות" החקלאי - במסמך נכתב כי גם אם יש חוזה כתוב, לעיתים המשווק פוסל את הסחורה ללא תשלום לחקלאי וללא הודעה מראש, בלי להסביר מדוע ובלי להחזיר את הסחורה. התלות של החקלאי במשווק מגבילה את יכולתו להתנגד למעשים כאלה.
 2. מכירה בקונסיגנציה⁴⁶ (מכר מותנה) - חלק מהפירות והירקות נמכרים למשווקים בקונסיגנציה. בשיטה זו המשווק מקבל את התוצרת של החקלאי למכירה ומשלם לחקלאי רק אם היא נמכרת לצרכן, בניכוי עמלת שיווק והוצאות נוספות. במסמך נכתב כי בשיטה זו כל הסיכון השיווקי "נופל על כתפי החקלאים", וכן היא גורמת לפערי מידע בין המשווק לבין החקלאי לגבי כמות התוצרת שנמכרה ומחירה, דבר המחליש את מעמדו המסחרי של החקלאי.
 3. מחסור במידע על המחירים בשוק - השונות הרבה במחירי הפירות והירקות לאורך זמן, באיכויות תוצרת ובין חנויות מקשה על החקלאי לדעת את מחיר השוק של התוצרת שהוא מוכר. אין בקרב החקלאים איסוף שיטתי של מחירים. בקרב הסיטונאים נאספים מחירים בשלושה סקרים בשוק הסיטוני בצריפין (סקר של משרד החקלאות, סקר של מועצת הצמחים וסקר של חברה פרטית), אולם הם אינם מייצגים בהכרח את רמת המחירים במקטע הסיטוני כולו.
 4. היעדר מנגנון לפתרון מחלוקות לגבי איכות התוצרת - כאשר מתעוררת מחלוקת בין משווק לחקלאי לגבי איכות התוצרת אין דרך להכריע בה במהירות או על ידי גורם בלתי תלוי. מאחר שמדובר בתוצרת מתכלה והחקלאים חייבים למכור אותה במהירות, ידי המשווקים על העליונה (למשל הם יכולים לפסול תוצרת או להחליט להפחית את התמורה לחקלאי בשל איכותה).
 5. חסמי מעבר - חסמים כגון שימוש בארגזים ייחודיים של רשת שיווק מסוימת מונעים מהחקלאי לעבור בין משווקים, או מקשים עליו לעשות כן⁴⁷.
- התאחדות האיכרים בישראל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי השימוש בארגזים ייחודיים על ידי חברות סיטונאות או קמעונאות, גורם באופן ישיר לחיזוק מעמדן אל מול החקלאים ולהקטנת כוח המיקוח של החקלאי.

46 שיטת התקשרות בין ספק למפיץ הנהוגה בענף הקמעונאות, ולפיה הספק מוסר את הסחורה למפיץ, אך העברת הבעלות מותנית בכך שהמפיץ ימכור את הסחורה לצרכן. כלומר, הסחורה נמצאת בידי המפיץ אך היא בבעלות הספק עד לרגע שהמפיץ מוכר אותה הלאה.

47 לעניין הצורך להשתמש בארגזים ייחודיים של רשת שיווק מסוימת צוין כי בדיקה שקיימה רשות ההגבלים העסקיים בנושא העלתה כי על פני הדברים, האמור אינו מעלה חשש להפרת הוראות הדין המחייב.

אחת הרשתות הקמעוניות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי היעדר חוזה בתחום הרכש החקלאי לא יוצר בהכרח יתרונות למשווקים; זאת מפני שכנגד החשש של החקלאי שיוותר עם תוצרת חקלאית טרייה שלא יהיה לה דורש, ניצבת גם הרשת הקמעונית במצבים שבהם מסיבות שונות היא נותרת ללא תוצרת חקלאית מספיקה לכלל לקוחותיה. עוד כתבה כי היעדר סטנדרטים ברורים ומחייבים ביחס לאיכות התוצרת החקלאית הנמכרת גורם לחוסר תיאום ציפיות בין החוליות השונות בשרשרת האספקה, להחזרת סחורה בלתי ראויה או שאינה תואמת את ציפיות הרוכש ולוויכוחים אינסופיים בדבר התמורה המגיעה עבור אותה תוצרת. היא ציינה כי אצלה קיימים סטנדרטים ברורים המועברים גם לחקלאים העובדים עמה, והדבר תורם ליציבות הקשר והשקיפות ביחסים שבינה לבין החקלאי. כמו כן ציינה כי גודל הארגונים אצלה נקבע בהתאם למערך המיכון של המרלו"ג שאליה מגיעה התוצרת החקלאית, המותאם לסטנדרט עולמי, גם בכל הקשור למידות הארגונים. עוד מסרה כי בהתנהלות נכונה וארוכת טווח בין הרשת לחקלאים יש משטר הגון ומדויק של השימוש בארגונים, ניהול הפחת שלהם והנשיאה בהוצאות עבורם.

במסמך פערי הכוחות הוסבר כי משרד החקלאות החליט לבחון מעורבות ממשלתית לשיפור קשרי המסחר בין חקלאים למשווקים בתחום הפירות והירקות הטריים, ובדק כמה חלופות: (א) המשך פעילות המשרד לקידום יוזמות בתחום אסדרת קשרי המסחר, ללא שינוי רגולטורי. בין היוזמות שצוינו: חידוש השוק הסיטוני בצריפון ועידוד הקמת שוקי איכרים (על שני נושאים אלו ראו להלן בהמשך הדוח); (ב) חקיקה המחייבת רישיון סיטונאי המותנה בעמדה בכללי מסחר הוגנים; (ג) חקיקה הקובעת כללי התנהגות מחייבים למסחר בין המשווקים לחקלאים; (ד) שימוש בכלים וולונטריים, כגון אמנה שתכלול הסכמות רחבות על כללי המסחר הנדרשים, לרבות הסכמה למנגנון בוררות במחלוקות בין משווקים לחקלאים; (ה) שינוי מבנה השוק באמצעות רגולציה, למשל הגבלת גודל המשווקים.

בנובמבר ודצמבר 2017 ובמרץ 2018 קיים משרד החקלאות שלוש פגישות בנושא "פערי כוחות בשיווק פירות וירקות טריים - חלופות לאסדרה": הפגישה הראשונה הייתה עם נציגי החקלאים, השנייה - עם נציגי הסיטונאים והקמעונאים והשלישית - עם נציגי החקלאים, הסיטונאים והקמעונאים. בפגישות האמורות נדונו הסוגיות העיקריות בתחום קשרי המסחר בין הצדדים והחלופות שבחן המשרד לאסדרתם כאמור. על פי מסמך סיכום המפגש ממרץ 2018, הצדדים הסכימו על הצורך בקיום הסכמים בכתב ובקביעת מנגנון בוררות, אך "ישנו ספק מצד נציגי החקלאים לגבי יעילות מתווה של אמנה וולונטרית". במפגש סוכם כי נציגי הרשתות והסיטונאים יעבירו למשרד החקלאות דוגמאות של הסכמים קיימים עם החקלאים וכן יפרטו עקרונות שחשוב לכלול בהסכם בכתב ובאמנה וולונטרית.

עוד נכתב במסמך סיכום המפגש ממרץ 2018 כי משרד החקלאות ינסח הצעה לאמנה וולונטרית, על בסיס העקרונות שיתקבלו כאמור ועל בסיס עקרונות מקובלים בחקיקה ובאמנות דומות בחו"ל, ויפרסמה להערות הצדדים. יעילות האמנה תיבחן אחרי שנה, על בסיס שיתוף הפעולה של הצדדים והשפעתה על קשרי המסחר.

מהמתואר לעיל עולה כי פעולות משרד החקלאות לאסדרת קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים קודמו באיטיות וטרם מוצו. אף שהצורך באסדרה האמורה עלה במסגרת בחינה שביצע משרד החקלאות כבר ב-2015, רק במרץ 2018 הבשיל הצורך לכדי החלטה לנסח הצעה לאמנה וולונטרית לכללי מסחר הוגנים בשיווק פירות וירקות טריים, לרבות הצורך בקיום חוזה בכתב בין הצדדים למסחר ובקביעת מנגנון ברורות. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, כשלוש שנים לאחר שהצורך באסדרה הועלה וכחצי שנה לאחר קבלת ההחלטה על גיבוש האמנה, טרם פרסם המשרד את טיוטת האמנה להערות הצדדים.

כמו כן מ-2016 משרד החקלאות אינו מנפיק רישיונות סיטונאים בתחום הפירות והירקות הטריים, כנדרש בדין. יוצא אם כן כי בחינותיו של המשרד הן בקשר ליעילות השימוש בסמכותו להעניק רישיונות לסיטונאים ולקבוע תנאים להענקתם, והן בקשר לגיבוש אמנה למסחר הוגן, וכל זאת מתוך כוונה כי פעולה זו תתרום לצמצום פערי התיווך - אינן מגיעות לשלב הסיום, והשימוש בכלים אלו אינו ממוצה.

משרד החקלאות השיב למשרד מבקר המדינה כי מדובר בתהליך מורכב וכי המשרד עושה את כל המאמצים כדי לסיימו עד סוף שנת 2018. עוד ציין כי ההליך חסך "רגולציה מכבידה על הסיטונאים לבקשת רישיונות ותשלומי אגרה מיותרים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד החקלאות להשלים בהקדם את פעולתו לפרסום הצעה לאמנה וולונטרית, כפי שנקבע בסיכום הפגישה ממרץ 2018 עם נציגי החקלאים, הסיטונאים והקמעונאים. ככל שיתעוררו קשיים בהשלמת הפעולה בעניין זה, מוצע לערב את שר החקלאות ומנכ"ל המשרד בנושא. כמו כן על המשרד לקבוע מנגנון ליישום האמנה ומדדים ברורים לבחינת יעילותה.

איגוד משווקי הפירות והירקות בישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי יש להעניק רישיון לעיסוק בתחום השיווק הסיטוני של ירקות ופירות עם תנאים ברורים ונורמות שיבטיחו מסחר הוגן.

התאחדות האיכרים בישראל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי לדעתה החלופה המומלצת היא החמרת הכללים הקיימים לרישוי סיטונאים, לצד יציקת התוכן הרלוונטי להליך רישוי זה, שייצרו פתרונות לכשלי השיווק שאין להם מענה כיום. עוד ציינה ההתאחדות בתשובתה כי בפגישות האמורות בין משרד החקלאות לנציגי החקלאים, היא לא הסכימה לאמנה וולונטרית.

אחת הרשתות הקמעוניות השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי אינה מתנגדת לדון באמנה וולונטרית, על אף שהיא סבורה כי אין צורך או הכרח באמנה שכזו.

פעולות משרד החקלאות לעידוד שוקי איכרים ברשויות המקומיות

המלצות ועדת קדמי מיולי 2012 בתחום הרגולציה והתחרות במקטע הקמעוני כללו המלצה על "קידום שווקי מזון מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים)". הוועדה סברה כי הגדלת מספר נקודות המכירה עשויה לתרום רבות לתחרות, ועל כן שוקי מזון מקומיים יכולים להיות תחליף לערוצי הפצת המזון המסורתיים. לפיכך המליצה על יישום הצעדים האלה: (א) קיום הליך מזורח למתן אישורים מקומיים לחקלאים להקמה ולתפעול של שוקי איכרים רווחיים ועילים; (ב) יצירת תוכנית לעידוד יוזמות מקומיות של שוקי מזון; (ג) השלמת התהליכים שהחלו לכינון שוק סיטוני בגוש דן.

באוקטובר 2017 פרסם משרד החקלאות את "נוהל השתתפות המדינה במימון אירועי שוק איכרים לשיווק ישיר של תוצרת חקלאית לשנים 2017 עד 2019" (להלן - הנוהל). שוק איכרים מוגדר בנוהל כ"מרחב ציבורי בו מוצבים מתקנים, ציוד ודוכנים לצורך קיום מסחר בתוצרת חקלאית בדרך של שיווק ישיר", כלומר מכירת תוצרת מהיצרן (החקלאי) לצרכן הסופי, ללא גורמים מתווכים.

בנוהל נכתב כי המשרד מיפה את שוקי האיכרים הקיימים כדי לבחון את הצרכים הנדרשים לפיתוחם והרחבתם או להפעלת שווקים חדשים. במיפוי עלו בין היתר הקשיים האלה: מכירה בשוקי איכרים לא מוסדרים; שוקי איכרים שיש בהם גורם מתווך המשפיע על המחירים; תוצרת הנמכרת במחירים גבוהים.

עוד נכתב כי תוצאות המיפוי הצביעו על צורך בפעולה לשינוי המצב הקיים, ולכן יזם המשרד את הנוהל, שמטרתו הן: הפחתת מחירי התוצרת החקלאית בשל קיצור שרשרת האספקה וצמצום פערי התיווך; הגדלת הצריכה של פירות וירקות מייצור מקומי (מפני ששוקי איכרים מתמקדים במכירת תוצרת ישראלית); פיתוח הזדמנויות חדשות לשיווק ישיר של חוות ומגדלים בשווקים המקומיים על ידי פיתוח, שיפור, הרחבה, הדרכה וסיוע טכני; שיפור והרחבה של שוקי איכרים קיימים; וסיוע לחקלאים הפועלים באופן עצמאי להתאגד במסגרת פעילותו של שוק איכרים ולהגדיל בכך את היקף קהל היעד.

עוד כתוב בנוהל כי לאחר בחינת כמה חלופות להשגת המטרות, הוחלט כי המתווה המועדף יהיה תמיכה ישירה ברשויות מקומיות (להלן - הרשויות). התקציב שהקצה המשרד ליישום הנוהל היה 20 מיליון ש"ח לשלוש שנים (2017 עד 2019). נקבע כי סכום התמיכה לרשות שתגיש בקשה לתמיכה יהיה מ-330,000 ש"ח עד 750,000 ש"ח, על פי עמידתה באמות המידה המפורטות בנוהל (למשל גודל השוק, מגוון התוצרת החקלאית המוצעת בו ותדירות פעילותו). ועדה שמינה מנכ"ל משרד החקלאות תדון בבקשות לתמיכה (להלן - ועדת התמיכות).

בנוהל נקבע כי הרשויות יפעילו את אירועי שוקי האיכרים בין היתר על פי הכללים האלו: (א) הם יתקיימו במקום ציבורי בתחום הרשות ששטחו 500 מ"ר לפחות; (ב) יתקיימו 46 אירועים לפחות במשך שנה לפחות, כלומר 12 חודשים רצופים, בימי שישי; (ג) בכל אירוע יהיו 16 דוכנים לפחות המוכרים תוצרת חקלאית בשיווק ישיר, ויימכרו לפחות 16 מוצרים (8 סוגי פירות ו-8 סוגי ירקות)

הכלולים ב"סל מוצרים בסיסי", על פי רשימה עונתית שמפרסם המשרד; (ד) מחירי הפירות והירקות שבסל המוצרים הבסיסי לא יעלו על מחירם הסיטוני העדכני⁴⁸; (ה) בכניסה לשוק האיכרים יוצב שילוט המידע את הצרכנים על מחירי המוצרים בסל הבסיסי; (ו) לא ייגבה תשלום מחקלאים עבור הקמת דוכן בשוק האיכרים.

בדצמבר 2017 אישרה ועדת התמיכות 21 בקשות שהגישו רשויות להשתתפות במימון אירועי שוק איכרים, ובינואר 2018 הנפיקה להן אישורים שבהם פורטו סכומי התמיכה ותנאיה. בין היתר נכתב באישורים כי יש לקיים את אירוע השוק הראשון לא יאוחר מ-1.7.18, וכי התמיכה תשולם לרשות רק לאחר שתגיש דוח ביצוע על פי כללים שנקבעו בנוהל.

בעקבות פניות רשויות מקומיות למשרד החקלאות בבקשה להקל בתנאי הסף שנקבעו בנוהל, בטענה כי חלקם בלתי סבירים ומעמידים בספק את היכולת להוציא את הפרויקט אל הפועל, קיים המשרד במרץ 2018 מפגש עם נציגי חקלאים ונציגי רשויות. במפגש נדונו הקשיים ביישום הנוהל, ובהם: קשה לגייס חקלאים שיהיו מוכנים להקים דוכן בשוק, נוכח מחירי מכירה נמוכים לצרכנים והצורך בהיקף מכירות גדול מאוד כדי להרוויח; קשה למכור את סל המוצרים הבסיסי, הכולל מוצרים שאי אפשר להרוויח ממכירתם; תמיכת המשרד אינה מספיקה להקמת שוק איכותי שיעמוד בדרישותיו (בהקשר זה עלתה ההצעה לאפשר לעיריות סמוכות להקים שוק משותף כדי לחסוך בעלויות); דרישת הנוהל לקיים את השוק 46 ימים בשנה אינה ריאלית בגלל אילוצי מזג האוויר והצורך בהשתתפות חקלאים רבים; יש לאפשר לרשויות לנייד את השוק כדי לחסוך בעלויות.

באפריל ובמאי 2018 קיימה ועדת התמיכות ישיבות שבהן דנה בין היתר בקשיים האמורים, והחליטה לעדכן את הנוהל כלהלן: מספר השבועות המחויבים להפעלת שוקי האיכרים הופחת מ-46 ל-38; מספר המוצרים בסל הבסיסי הופחת מ-16 ל-12; תשלומי התמיכה לא יינתנו רק בסיום האירועים אלא ייפרסו על פני פרקי זמן קבועים לאורך השנה.

ביולי 2018 התכנסה שוב ועדת התמיכות ואישרה בקשות שהגישו 8 רשויות נוספות לקבלת תמיכה במימון שוקי איכרים בתחומן, ובכך הסתכם ב-29 מספר הרשויות שביקשו בשנים 2017 ו-2018 השתתפות במימון שוקי איכרים בתחומן ושהמשרד אישר את השתתפותן. יצוין כי שתי רשויות שבקשתן לתמיכה אושרה כבר ב-2017 חזרו בהן מהחלטתן לקיים את שוקי האיכרים.




 במועד סיום הביקורת,
 שש שנים לאחר
 שהוגשה המלצת
 ועדת קדמי בנושא,
 הופעלו שוקי איכרים
 בארבע רשויות
 מקומיות בלבד

ועדת קדמי המליצה עוד ביולי 2012 לקדם שוקי מזון מקומיים למכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים, ובכך להגדיל את מספר נקודות המכירה, דבר שעשוי לתרום רבות לתחרות. רק באוקטובר 2017, כעבור כחמש שנים, החל משרד החקלאות בהפעלת נוהל למימון שוקי איכרים ברשויות המקומיות.

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, שש שנים לאחר שהוגשה המלצת ועדת קדמי בנושא, הופעלו שוקי איכרים בארבע רשויות מקומיות בלבד⁴⁹ - עובדה המשקפת יישום איטי ומזערי של המדיניות.

הביקורת העלתה כי מבין 255 רשויות מקומיות בישראל⁵⁰, במועד סיום הביקורת רק 29 רשויות הגישו בקשה להשתתפות במימון אירועי שוק איכרים במסגרת הנוהל שפרסם משרד החקלאות; כלומר שיעור ההיענות של הרשויות המקומיות היה כ-11% בלבד.

עוד עלה כי 14 מבין 27 הרשויות המקומיות שהחליטו להפעיל שוק איכרים בתחומן (52%) שייכות לאשכול חברתי-כלכלי⁵¹ הגבוה מ-5; 10 רשויות (37%) שייכות לאשכול חברתי-כלכלי 5; ו-3 רשויות בלבד (11%) שייכות לאשכול חברתי-כלכלי הנמוך מ-5.

שיעור ההיענות הנמוך של הרשויות לנוהל שפרסם משרד החקלאות, והפעלת שוקי איכרים בארבע רשויות מקומיות בלבד, נכון לספטמבר 2018, בשעה שוועדת התמיכות קבעה כי 21 הרשויות שאושרה להן תמיכה ב-2017 יקיימו את אירוע השוק הראשון עד יולי 2018 - כל אלה משקפים הסתייגות של הרשויות המקומיות מהפרויקט במתכונתו הנוכחית.

משרד החקלאות השיב למשרד מבקר המדינה כי לדעתו שיעור ההיענות לנוהל הוא סביר ותואם להיקף התקציב שהקצה המשרד לנושא. המשרד ציין כי לדעתו, הבעייתיות היא בשיעור הביצוע הנמוך בקרב מקבלי האישורים, וכי פרויקט מסוג זה הוא מורכב ביותר לרשות מקומית ולא מתאים לכל רשות. קצב ההפעלה תלוי ברשויות והמשרד עשה רבות כדי לקדם ולסייע, ואף הקל בתנאי הסף. עוד ציין משרד החקלאות כי יבחן כיצד ניתן לעודד רשויות נוספות שקיבלו אישורים להצטרף ולהקים שוק.

49 המועצות האזוריות עמק המעינות, אשכול גוש עציון ועיריית מעלות-תרשיחא.

50 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ב-2016 היו בישראל 255 רשויות מקומיות: 77 עיריות, 124 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת בנושא "הרשויות המקומיות בישראל - 2016" מיום 24.4.18.

51 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את הרשויות המקומיות ל-10 קבוצות הומוגניות (אשכולות) לפי המצב הכלכלי-חברתי של אוכלוסייתיהן: אשכול 1 מציין את הדרגה הנמוכה ביותר ו-10 - את הדרגה הגבוהה ביותר.



מבין 255 רשויות
מקומיות בישראל, רק
29 רשויות הגישו
בקשה להשתתפות
במימון אירועי שוק
איכרים במסגרת
הנוהל שפרסם משרד
החקלאות



משרד מבקר המדינה מכיר בחשיבות היוזמה שנקט משרד החקלאות לעידוד מכירה ישירה של תוצרת חקלאית מהמגדלים אל הצרכנים, באופן מוסדר ומפוקח, באמצעות נוהל התמיכה במימון שוקי האיכרים. עם זאת סטטוס היישום הנוכחי מחייב פעולה מהירה של הפקת לקחים, לרבות בירור הסיבות לשיעור ההיענות הנמוך של הרשויות לנוהל ובירור החסמים העומדים לפני הרשויות שהמשרד אישר את השתתפותן בנוהל. על משרד החקלאות לבצע חשיבה אשר לצעדים ולתמריצים העשויים לעודד שימוש בכלי זה, בעיקר ברשויות שמשויכות לאשכול חברתי-כלכלי בינוני או נמוך. על המשרד לנתב את פעולתו בנושא זה ליישום אפקטיבי.

מועצת הצמחים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי הנושא חשוב, בעיקר בפריפריה, כדי לספק מקומות עבודה תוך יישום מחירי תוצרת מפוקחים, וכי יש להרחיב את מסגרת התקציב כדי שיספיק להקמה ולתחזוקה שוטפת. עוד ציינה כי חשוב להמשיך ולהקצות תקציבים שיתמכו בשוק לאורך זמן.

פרויקט הקמת השוק הסיטוני החדש למטרופולין גוש דן

השתלשלות העניינים בפרויקט בשנים 2001 עד 2010

רקע

בפברואר 2001 החליטה הממשלה⁵² על הקמת שוק סיטוני מודרני ואיכותי לתוצרת חקלאית למטרופולין תל אביב (להלן - השוק הסיטוני או השוק), ברביע הדרום-מזרחי של צומת מסובים (להלן - מתחם מסובים), כדי להביא להפחתה בפער התיווך ולעלייה באיכות התוצרת החקלאית לרווחת הצרכנים והחקלאים. מטרת השוק הסיטוני הוגדרו כדלקמן⁵³: (א) קידום התחרות והגברת היעילות של מערכות שיווק התוצרת החקלאית בארץ; (ב) הקטנת פערי התיווך; (ג) הגברת הפיקוח על המסחר בתוצרת חקלאית; (ד) קיום מערכת מסחר סיטוני הוגנת ויעילה במוצרים צמחיים לתועלת כלל ציבור המגדלים, הסוחרים והצרכנים; (ה) קיום התקנים לשיווק ולהחזקה של תוצרת חקלאית, כפי שייקבעו על פי דין, להשגת עלייה באיכות התוצרת ושמירה על בריאות הציבור; (ו) עידוד השימוש בשוק הסיטוני והפיכתו לנגיש; (ז) מטרת נוספות, כפי שיקבע שר החקלאות בהסכמת שר האוצר.

בהחלטת הממשלה האמורה נכתב גם כי תוקם ועדת מנכ"לים בהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ומנכ"ל משרד החקלאות, שירכו את עבודת הוועדה. הוועדה תפעל להסרת החסמים המעכבים את אישור התכנון הסטטוטורי של המתחם המיועד להקמת השוק; לגיבוש הנהלים והתקנות להפעלת שוק מודרני; ולפרסום מכרז על ידי רמ"י לשיווק הקרקע המיועדת להקמת השוק (להלן - הקרקע), שאת הקמתו יממן הסקטור הפרטי. כל זאת כדי לאפשר את פרסום המכרז לשיווק הקרקע עד תום שנת 2001.

בינואר 2007 אושרה תוכנית מתאר מקומית (תמ"מ/320) "מתחם מסובים מזרח - השוק הסיטוני" (להלן - התוכנית)⁵⁴. התוכנית הופקדה במשרדי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב ובמשרדי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אונן עוד ביוני 2003, ואושרה למתן תוקף בוועדה המחוזית עוד ביולי 2004, אך אישורה הסופי התעכב בשל ערר שהגישה עיריית אור יהודה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

52 החלטת ממשלה מס' 2903 מיום 8.2.01.

53 כפי שצוין בהחלטת ממשלה נוספת בנושא השוק הסיטוני מיום 17.10.10 (החלטה מס' 2324, ראו להלן).

54 הדעה על אישור התוכנית פורסמה בילקוט הפרסומים מס' 5640 מיום 13.3.07.


השוק הסיטוני
במתחם צריפין,
שהוקם מלכתחילה
כשוק זמני, סובל
ממחסור בשטחי
אחסנה, צפיפות
וחוסר יעילות,
הגורמים לפחת גבוה
של תוצרת חקלאית
טרייה

על פי סיכום ישיבת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב מ-30.12.02, מתחם מסובים מזרח נבחר כמיקום המיועד להקמת השוק לאחר שנבחנו 13 אתרים חלופיים על פי השיקולים האלו: גודל השטח וצורתו (ניתנה עדיפות לשטח גדול ומישורי); היכולת "לדחוף" את התוצרת מאזור הגידול החקלאי לאתר השוק והיכולת "למשוך" אותה על ידי צרכני השוק אל החנויות; ומגבלות תכנון וסביבה, לרבות מערך תחבורה קיים ומתוכנן. מסקנות הבחינה היו כי לאתר מסובים עדיפות בעיקר בשל יתרון משמעותי בנגישות לצירי תנועה מרכזיים ובשל היותו קרוב יותר למרכז הצריכה הקמעונית הרלוונטית.

על פי סיכום ישיבת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מ-1.11.05, עריית אור יהודה נימקה את התנגדותה לפרויקט בכך שהיא סובלת מהימצאות מטרדים סביבתיים רבים בתחומה, לרבות שטחי אחסנה, חניית רכבים כבדים ורעש מטוסים, והשוק יהיה מטרד נוסף שישפיע לרעה על העיר. עוד טענה העירייה כי לא נבדקו חלופות למיקום השוק מצפון למחלף מסובים.

בהחלטת המועצה על דחיית הערר שהגישה העירייה נכתב בין היתר כי לפרויקט השוק חשיבות לאומית ודחיפתו גבוהה ביותר, ואי-קידום התוכנית וביצועה יש בו כדי לפגוע באינטרסים הציבוריים הכלכליים העומדים ביסוד הצורך בשוק סיטוני משוכלל ומודרני. עוד צוין כי להקמת השוק משנה דחיפות וחשיבות על רקע לוח הזמנים לפינוי השוק הסיטוני בצריפין "אשר יותיר חלל ריק, אשר אך יוסיף ויחמיר לאין שיעור על הכשל הקיים כיום במדינת ישראל בהעדרו של שוק סיטוני משוכלל ומודרני".

המטרות העיקריות של התוכנית היו אלה: (א) לקבוע ייעודי קרקע לשימושים מטרופוליניים ומקומיים ולשנות את הייעוד החקלאי לייעודים האלו: שטח מיוחד למסחר ותעסוקה הכולל שוק סיטוני מרכזי לגוש דן, שטח לתכנון בעתיד, מבני ציבור, מגורים, שטח ציבורי פתוח ודרכים; (ב) לקבוע זכויות בנייה ותנאים המאפשרים הוצאת היתרי בנייה לאזור המיוחד למסחר ותעסוקה - שוק סיטוני. כמו כן נקבעו בתוכנית תנאים להוצאת היתרי בנייה לאזור השוק, לרבות הקמת מינהלה שתהיה אחראית למכלול הפעילויות בשוק (ניקיון, איסוף פסולת, שמירה ואבטחה ותחזוקה שוטפת), קיום תנאים לניטור נושאי איכות הסביבה ולאכיפה מוסדרת שלהם ואישור מע"צ ומשרד התחבורה לתוכנית להסדרת דרך אל השוק בקטע מחלף מסובים ("כביש עוקף דרומי אור יהודה").

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, פעל השוק הסיטוני במתחם בצריפין (להלן - השוק הקיים). באתר חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ נכתב⁵⁵ כי מ-1952 פעל השוק הסיטוני במתחם שבין הרחובות קרליבך והחשמונאים בתל אביב, וב-2006 הועתק למתחם בצריפין⁵⁶, שם הוא פועל עד היום כשוק הסיטוני המרכזי בישראל. עוד נכתב כי השוק הקיים שהוקם מלכתחילה כשוק זמני, סובל מצפיפות, מחסור בשטחי אחסנה, תברואה לקויה ורמת בטיחות נמוכה, וכי כל אלו הם תוצאה של ארעיות השוק והם מגבירים את הדחיפות בהקמת שוק סיטוני קבוע, בהתאם להחלטת הממשלה. להלן תמונות של השוק הקיים.

55 כתובת האתר: www.israeli-market.gov.il. נצפה ביום 14.6.18.

56 בעקבות הסכם לפינוי השוק ושינוי ייעוד המתחם למגורים, שנחתם ב-2002 בין עיריית תל אביב לבין החברה בעלת הקרקע.

תמונה 1: השוק הקיים במתחם צריפין



מקור: חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ

תמונה 2: השוק הקיים במתחם צריפין



מקור: חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ


 אף שהתוכנית לשוק
 החדש אושרה כבר
 בינואר 2007, רק
 באוקטובר 2010,
 החליטה הממשלה
 להקים חברה
 ממשלתית שתפעל
 להקמת השוק

הקמת חברת שוק סיטוני לישראל

באוקטובר 2010 החליטה הממשלה⁵⁷ (להלן - ההחלטה משנת 2010) על הקמת חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, להקמה ולניהול של שוק סיטוני לתוצרת חקלאית במטרופולין גוש דן. בדברי ההסבר להחלטה נכתב כי סקירת שווקים סיטוניים במדינות אחרות, שביצעו משרד החקלאות ומועצת הצמחים, העלתה כי מרבית השווקים הסיטוניים באירופה מנוהלים על ידי חברות בבעלות ממשלתית או בבעלות ממשלתית ופרטית מעורבת; וכי לאחר דיונים והתייעצויות בין משרדי החקלאות, המשפטים והאוצר, רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ורמ"י מוצע כי תוקם חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה שתפקידה יהיה לפעול להקמת השוק ולניהולו.

בפברואר 2011 הוקמה חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ (להלן - חברת השוק או החברה). החברה פועלת כרוע ביצועית של משרד החקלאות בכל הקשור לביצוע החלטות הממשלה לגבי השוק הסיטוני, והיא מנהלת ומרכזת את מכלול היבטי תכנון השוק והקמתו. יושב ראש הדירקטוריון של חברת השוק בשנים 2011-2013 היה ד"ר רענן כהן, אשר פעל רבות במסגרת תפקידו לקידום נושא השוק והקמתו. בהחלטה משנת 2010 נקבע כי פעילות החברה בשלוש השנים הראשונות לאחר הקמתה תתוקצב מתקציב המדינה, ולאחר מכן תקציב החברה יתנהל כמשק כספי סגור ונפרד, שיתבסס בין היתר על תקבולים מניהול השוק הסיטוני והפעלתו.

מטרות החברה כפי שנקבעו בהחלטה משנת 2010 היו: לפעול להגשמת מטרות השוק הסיטוני; לבחון ולהציע דרכים להקמה, הפעלה ותחזוקה של השוק, לרבות אופן המימון וההתקשרות, ולהביאן להתייחסות משרדי החקלאות, האוצר והמשפטים ורשות החברות, ולאחר מכן להביאן בצירוף עמדות גורמים אלה להכרעה ולאישור של שרי החקלאות והאוצר (להלן - השרים), לא יאוחר מ-90 יום ממועד מינוי מנהל כללי לחברה; לפעול להקמת השוק, לניהולו, לתפעולו, לתחזוקתו הנאותה ולפיתוחו, בכפוף לכל דין ובהתאם להכרעת השרים כאמור, והכול לצורך הגשמת מטרות השוק; לפעול מול הגורמים הרלוונטיים לקבלת הזכויות במקרקעין המיועדים לשוק; **לפעול לכך שהשוק הסיטוני יהיה ראוי להפעלה לא יאוחר מ-31 באוקטובר 2012** (ההדגשה אינה במקור).

הממשלה החליטה עוד ב-2001 על הקמת שוק סיטוני חדש במתחם מסובים. אף שהתוכנית לשוק החדש אושרה כבר בינואר 2007, ואף שמשרדי החקלאות והאוצר הסכימו באותה העת על נחיצות השוק ועל דחיפות הקמתו, רק באוקטובר 2010 - כשלוש וחצי שנים לאחר מכן - החליטה הממשלה להקים חברה ממשלתית שתפעל להקמת השוק.

השתלשלות העניינים בפרויקט משנת 2011

רקע

המלצות ועדת קדמי מיולי 2012 בתחום הרגולציה והתחרות במקטע הקמעוני כללו בין היתר המלצה ל"השלמת התהליכים שהחלו לשם כינון שוק סיטונאי בגוש דן אשר יכלול פיקוח ממשלתי על זירת מסחר מרוכזת ושקופה, תוך כינון מערך אמין של דיווח על מחירים, וכן מערכי לוגיסטיקה מתקדמים שיובילו להפחתת רמת הפחיתים של התוצרת החקלאית והקמעונית, באמצעות שיתוף של זים פרטי".

ביוני 2011 הוקמה "ועדת היגוי (חיצונית) לבחינה ולליווי חברת השוק הסיטוני גוש דן" (להלן - ועדת ההיגוי). יו"ר הוועדה היה מנכ"ל משרד החקלאות וחבריה היו נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל), רשות החברות וחברת השוק. ועדת ההיגוי התכנסה שלוש פעמים: בספטמבר 2011, בינואר 2012 ובאפריל 2012, ודנה בחלופות להקמה, הפעלה ותחזוקה של השוק הסיטוני, לרבות אופן המימון וההתקשרות, כדי לגבש המלצה ולהביאה להכרעת השרים ולאישורם, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2010.

הקושי בקבלת ההחלטה על החלופה הכלכלית להקמת השוק

בישיבה הראשונה של ועדת ההיגוי הציגה חברת השוק את פעילויותיה לקידום הפרויקט, לרבות בחירת חברת ייעוץ שתכין תוכנית אדריכלית והנדסית לשוק (להלן - חברת הייעוץ האדריכלי), וחברת ייעוץ שתבחן את החלופות הכלכליות להקמת השוק ואופן מימונו בשלבי ההקמה והתפעול ותמליץ על החלופה המיטבית (להלן - חברת הייעוץ הכלכלי). כמו כן ציינה חברת השוק כי מסרה לחברי ועדת ההיגוי מסמך בנושא "נימוקים ותועלות של הקמת השוק הסיטוני", שהכין לבקשתה יועץ חיצוני בפברואר 2012 (להלן - מסמך התועלות).

מסמך התועלות הציג ניתוח של המצב הקיים בתחום שיווק הפירות והירקות לצריכה מקומית בישראל, לקחים משווקים סיטוניים בעולם ונימוקים להקמת השוק הסיטוני החדש. במסמך צוין בין היתר כי שוק המזון בישראל, לרבות הפירות והירקות, מאופיין בריכוזיות רבה ההולכת וגוברת, וכי לצרכן הפירות והירקות אין מידע בסיסי והכרחי על סיווג איכותו של המוצר ומידע אמין על פערי התיווך בשרשרת האספקה. במסמך הוערך פוטנציאל החיסכון לצרכן, אם יוקטן פער התיווך כאמור, ב-2 עד 3 מיליארדי ש"ח בשנה. יצוין כי בתחשיב של החטיבה לאסטרטגיה ממאי 2012 הוערכה התועלת הכלכלית הציבורית של הקמת השוק החדש בכ-250 עד 350 מיליוני ש"ח בשנה בלבד.

בישיבתה השלישית של ועדת ההיגוי, באפריל 2012, הציגה חברת הייעוץ האדריכלי את תוכניתה להקמת השוק. בלוח 1 להלן מוצגים נתוני חברת השוק מספטמבר 2016 לגבי שטח השוק הקיים ומספר יחידות המכירה בו, בהשוואה לתכנון עבור השוק החדש.

לוח 1: השוק הקיים במתחם צריפין לעומת השוק המתוכנן במתחם מסובים - שטח השוק ומספר יחידות המכירה - על פי נתוני חברת השוק, ספטמבר 2016

שטח המתחם (בדונם)	השוק הקיים במתחם צריפין	השוק המתוכנן במתחם מסובים
70-כ	כ-156*	שטח המתחם (בדונם)
11-כ	כ-30	שטח בנוי (בדונם)
65 (בשכירות של 34 סיטונאים)	80	מספר יחידות המכירה

* שטח המתחם בתוכנית היה 221 דונם, אולם בדיונים עם עיריית אור יהודה הוסכם לצמצמו ל-156 דונם.

עוד באותה הישיבה הציגה חברת הייעוץ הכלכלי שתי חלופות כלכליות להקמת השוק ולתפעולו: הקמה והפעלה של שלב א' ⁵⁸ בפרויקט באמצעות חברה ממשלתית; או מתן זכות ליזם פרטי להפעיל את השוק לתקופה מוגבלת באמצעות מנגנון B.O.T.⁵⁹ חברת הייעוץ הכלכלי הציגה את עמדתה כדלקמן: "להקים את שלב א' במימון הממשלה, ובחינה של הכנסת גורמים פרטיים בשלב ב'⁶⁰". נציג אגף החשכ"ל אמר באותה ישיבה כי אגף החשכ"ל ואגף התקציבים בוחנים את הנתונים ואת מסקנות חברת הייעוץ הכלכלי ומתכוונים לבצע בדיקה עצמאית של חלופות ההקמה. מנכ"ל משרד החקלאות אמר כי הוא מאמץ את המלצות חברת הייעוץ הכלכלי.

בסיכום הישיבה נכתב כי הנהלת חברת השוק, בהתאם לחוות דעתה של חברת הייעוץ הכלכלי, סבורה כי יש להפקיד בידי חברה ממשלתית את מימון הקמת שלב א' של השוק ותפעולו בשנים הראשונות, וכי עלויות ההקמה הראשוניות נאמדו בכ-306 מיליוני ש"ח⁶¹. עוד נכתב כי "המלצת החברה ועמדות המשרדים יוגשו לשרים עד ליום 15.5.12. זאת, בניגוד לעמדת נציגי משרד האוצר החברים בצוות, אשר ביקשו למצות את הבדיקה הכלכלית ולדחות את ההחלטה בעניין החלופה המומלצת בחודש וחצי".

בחודשים מאי עד יולי 2012 התקיימו פגישות נוספות בין נציגי אגף התקציבים, אגף החשכ"ל, רשות החברות, חברת השוק ומשרד החקלאות בנושא חלופות

58 התכנית להקמת השוק כללה שני שלבים: מטרת שלב א' הייתה הקמת השוק והשלמת מעבר השוק הזמני בצריפין למתחם החדש.

59 B.O.T (Build-Operate-Transfer) - הקם, תפעל, מסור. שיטה של שותפות ציבורית-פרטית, שבה הגוף הציבורי מעמיד את הקרקע שברשותו למכרז בין יזמים פרטיים לצורך הקמה ותפעול של מתקן ציבורי, לתקופת זיכיון מוגדרת, בתמורה מוסכמת המתקבלת מהגוף הציבורי ומדמי שימוש, כפי שנקבע בזיכיון של הזוכה במכרז. בתקופת הזיכיון הבעלות על המתקן בידי הגוף הציבורי. היום הפרטי מקים ומממן את המתקן הציבורי ומתפעלו לאורך כל תקופת הזיכיון, והכנסותיו נובעות בעיקרן מדמי השימוש במתקן.

60 שלב ב' כלל את הרחבת שטחי המתחם הלוגיסטי והמשרדים להשכרה וכן הקמת מתחם נוסף ובו מרכז כנסים, שוק איכרים ועוד.

61 רבות אגרות והיטלים בסך כ-50 מיליוני ש"ח, ללא מע"ם וללא עלויות הקרקע וכבישי גישה.

המימון לפרויקט. בישיבה ביוני 2012 הציג סגן בכיר לחשכ"ל עבודה כלכלית שהכין צוות ייעוץ פיננסי עבור אגף החשכ"ל ולפיה הפרויקט מתאים ליישום בשיטת B.O.T, ואמר כי העמדה המקצועית של משרד האוצר היא שפרויקט הקמת השוק חשוב ונחוץ וכי "השוק הסיטוני צריך לקום בשיטת B.O.T".

בחוות דעת שהכינה החטיבה לאסטרטגיה במאי 2012 באותו עניין נכתב כי ההחלטה לגבי מודל ההקמה אינה חד-משמעית: היתרונות העיקריים של הקמה על ידי הממשלה והפרטה בשלב מאוחר יותר הם הקמה מהירה יותר וגמישות בהתאמת אופן תפעול השוק למטרות ציבוריות; ואילו למודל B.O.T צפויים יתרונות כלכליים, כגון חיסכון בעלויות ההקמה ועמידה בלוח זמנים.

ביולי 2012 התקיימה ישיבה בנושא הקמת השוק הסיטוני בהשתתפות מנכ"ל משרד רה"ם, ראש האגף הכלכלי במשרד רה"ם ונציגי משרדי האוצר והחקלאות וחברת השוק. במסמך סיכום הישיבה נכתב כי חברת השוק המליצה על הקמת השוק הסיטוני במימון תקציבי, ואילו משרד האוצר המליץ על הקמת השוק בשיטת B.O.T. בישיבה סוכם המתווה להקמת השוק כדלקמן: החברה תמשיך בפעילותה ותחל בתכנון מפורט של שלב א' של השוק הסיטוני למשך עד 10 חודשים מיום אישור השרים; החשבת הכללית במשרד האוצר תמנה ועדת מכרזים בין-משרדית המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות ולחברה, וזו תפרסם מכרז B.O.T לתכנון, מימון, הקמה והפעלה של השוק (להלן - ועדת המכרזים). התכנון המפורט שהכינה החברה יצורף למסמכי המכרז; אם תוך 10 חודשים מיום אישור השרים לא יפורסם מכרז, או שתוך 14 חודשים לא ייבחר זכיין, ובפרק הזמן הזה תגיע ועדת המכרזים למסקנה כי אי אפשר לבצע את הפרויקט בשיטת B.O.T, יגישו השרים לממשלה הצעה להקים את השוק באמצעות החברה בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה. שרי האוצר והחקלאות אישרו את הסיכום לגבי המתווה האמור בחתימתם על מסמך סיכום הישיבה.

הקמת ועדת מכרזים לפרויקט ופעילותה

בנובמבר 2012 התקיימה הישיבה הראשונה של ועדת המכרזים. יו"ר הוועדה היה סגן בכיר לחשכ"ל במשרד האוצר, וחבריה היו נציגי אגף התקציבים, אגף החשכ"ל, הלשכה המשפטית במשרד האוצר, משרד החקלאות, משרד רה"ם וחברת השוק. הוועדה התכנסה 45 פעמים בין נובמבר 2012 ליולי 2016.

ביוני 2013 פרסמה ועדת המכרזים הזמנה להשתתף בהליך מיון מוקדם למכרז לתכנון, מימון, הקמה והפעלה של שוק סיטוני לפירות וירקות בשיטת B.O.T. בהזמנה נכתב כי בכוונת הוועדה לבחור את הזוכה בהליך תחרותי בשני שלבים: (א) מיון מוקדם; (ב) הליך המכרז העיקרי. בדצמבר 2013 הגישו 12 גופים הצעות להליך המיון המוקדם, ובאוגוסט 2014 הודיעה ועדת המכרזים לכל הגופים כי הם עומדים בתנאים הנדרשים.



ב-2014 החליטה
הממשלה לדחות את
המועד להפעלת
השוק לדצמבר 2017 -
כחמש שנים לאחר
המועד שנקבע, שהיה
אוקטובר 2012

באפריל 2014 החליטה הממשלה⁶² (להלן - ההחלטה משנת 2014) לתקן את החלטתה משנת 2010 ולהאריך את מימון פעילותה של החברה.

בהחלטה האמורה נקבע כי המועד להפעלת השוק יידחה לדצמבר 2017 - כחמש שנים לאחר המועד שנקבע בהחלטה משנת 2010, שהיה אוקטובר 2012. זאת אף שההחלטה על הקמת השוק, מתוך הכרה בחשיבותו ותרומתו האפשרית להפחתת יוקר המחיה, התקבלה כבר ב-2001.

בד בבד עם הליך המיון המוקדם וגיבוש מסמכי המכרז העיקרי החלו בפברואר 2013 נציגי ועדת המכרזים לקיים פגישות עם גורמים בעיריית אור יהודה כדי לקדם את הפרויקט. להלן פרטים.

המשא ומתן עם עיריית אור יהודה והמבוי הסתום שאליו נקלע

1. בין פברואר 2013 ליולי 2014 קיימו נציגי ועדת המכרזים 16 פגישות עם גורמים בעיריית אור יהודה (להלן - העירייה), לרבות ראש העירייה ומנכ"ל העירייה. מטרת הפגישות הייתה לברר את צורכי העירייה כדי שיבואו לביטוי במסמכי המכרז, וכן למצוא פתרונות לבעיות שהעלתה (למשל התחבורה בכניסה לשוק וביציאה ממנו).

על פי מסמכי ועדת המכרזים, ב-10.7.14 נפגש יו"ר הוועדה, סגן בכיר לחשכ"ל, עם ראש העירייה, והאחרון הודיע כי הוא מתנגד להקמת השוק בשטח העירייה. ב-20.7.14 כתב ראש העירייה למנכ"ל משרד החקלאות כי המדיניות שהוא מוביל כראש עירייה אינה מתיישבת עם הקמת שוק סיטוני בגבולות העיר על פי התב"ע⁶³ המאושרת, ועל כן הוא מבקש להסיר זאת מסדר היום.

מנכ"ל משרד החקלאות השיב לראש העירייה ב-22.7.14 כי נציגי העירייה כבר העלו בעבר, בהתנגדויות שהגישו לתב"ע, את הטענות בדבר מדיניות פיתוח העייתי של אור יהודה, והן נדונו באופן סדור ומעמיק על ידי הגורמים המוסמכים. הוא הוסיף: "מדינת ישראל אינה יכולה להתנהל באופן שבו רשות מקומית מבטלת החלטות שנתקבלו על ידי הגורמים המוסמכים לכך, ופוגעת בפרויקטים לאומיים שמטרתם להיטיב עם כלל אזרחי המדינה". מנכ"ל משרד החקלאות ביקש כי ראש העירייה ינחה את גורמי המקצוע בעירייה לשתף פעולה עם הקמת השוק.

62 החלטת ממשלה מס' 1541 מיום 4.4.14 בנושא הארכת מימון פעילותה של חברת השוק הסיטוני לישראל בע"מ - תיקון החלטת ממשלה.

63 תוכנית בניין עיר - מסמך בעל תוקף חוקי שנועד להסדיר את השימוש בקרקע בשטח נתון כלשהו.

ב-29.7.14 כתב ראש העירייה למנכ"ל משרד החקלאות: "החלטת הנהלת העיר... לא משתמעת לשתי פנים: **לא יהיה שוק סיטוני באור יהודה!!!**" (ההדגשה במקור).

אף שהתנגדויות עיריית אור יהודה להקמת השוק הסיטוני בשטחה נדונו אצל הגורמים הרלוונטיים בוועדות התכנון ונדחו כדין, ואף שעוד בינואר 2007 אושרה התוכנית להקמת השוק במסובים, ביולי 2014 - שבע שנים מאוחר יותר, ולאחר משא ומתן שנמשך שנה וחצי - הודיע ראש העירייה ליו"ר ועדת המכרזים כי הוא מתנגד להקמת השוק בשטח המוניציפלי של העירייה.

2. באוקטובר 2014 כתבו מנכ"ל משרד החקלאות וסגן בכיר לחשכ"ל אל מנכ"ל משרד רה"ם כי בפגישה בראשותו ביולי 2014 הוצגה בפניו "התנגדותו הבוטה והשערורייתית של ראש עיריית אור יהודה להקמת השוק בשטחו", וזאת אף שקיימת תב"ע מאושרת ואף שטענות העירייה נדונו ונדחו בעבר על ידי מוסדות התכנון. עוד כתבו כי בפגישה זו סוכם כי משרד הפנים יפעל להשגת שיתוף הפעולה של העירייה, ואם לא יצליח בכך, יציג את עמדתו ביחס להסבת השטח ל"שטח גלילי"⁶⁴ בהקדם האפשרי, אך מאז לא הושגה שום התקדמות בנושא. הם הוסיפו כי אף שמסמכי המכרז להקמת השוק מוכנים אי אפשר לפרסמו, וביקשו כי מנכ"ל משרד רה"ם יפעל עם הגורמים הרלוונטיים לשחרור החסמים להקמת השוק, בין אם בהשגת שיתוף הפעולה של העירייה ובין אם בהסבת השטח לשטח גלילי.

בספטמבר 2014 פנה משרד מבקר המדינה למשרד האוצר בבקשה לקבל עדכון על התקדמות הטיפול בהתנגדות העירייה להקמת הפרויקט בשטחה. משרד האוצר השיב כי בשנה וחצי החולפות התקיימו פגישות רבות בין נציגי ועדת המכרזים לנציגי העירייה ובהן נדונו לעומק פרטי המכרז ודרישות העירייה, "ולפיכך עמדתה הנחרצת של העירייה הפתיעה וציערה אותנו מאוד". משרד האוצר הסביר כי הסכמת העירייה נדרשת משום ששטח השוק המיועד בתחומה ולכן היא שצריכה לתת את היתרי הבנייה להקמתו ולספק את התשתיות עבורו (מים, ביוב וכו'). עוד הוסיף כי הציע לפני יותר משנה להפוך את השטח המיועד לשוק לשטח גלילי, אך משרד הפנים התנגד לכך, וכי אילולא התנגדות העירייה כבר היה אפשר לפרסם את המכרז.

מנכ"ל משרד הפנים כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 כי לאחר שלא צלחו הניסיונות לשכנע את ראש העירייה להסכים להקמת השוק בהתאם לתכנית, נבדקו הצעות למקומות אחרים, אך הם נמצאו לא מתאימים. בין היתר עלתה הצעה להפוך את השטח לגלילי. עוד כתב כי הפיכת השטח לגלילי היא צעד חריג שעומד בסתירה למדיניות משרד הפנים, שפועל לצירוף שטחים גליליים לרשויות מקומיות סמוכות, וכי הקמת השוק על שטח גלילי תעורר סוגיות קשות ומורכבות אשר לגורם

האחראי לתקציב ולפיתוח. הוא הוסיף כי הפיכת השטח לגלילי מחייבת הליך של ועדת חקירה לגבולות⁶⁵, וזו תתקשה להמליץ על כך, מאחר שהעירייה זקוקה לשטחים לפיתוח ולמבני ציבור ואין מקום לגרוע ממנה שטחים, ובפרט שטח זה, שצורף אליה בהתאם להחלטת שר הפנים בהסתמך על המלצות ועדת חקירה לגבולות.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2018 כי באשר לעמדתו העקרונית ביחס לשטחים גליליים, מדיניותו היא לצמצם שטחים אלה ולפעול לשיוכם לרשויות מקומיות.

בישיבת ועדת המכרזים בנובמבר 2014 היא דנה בנושא המגעים עם העירייה והמשמעויות של הסבת השטח שיועד לשוק לשטח גלילי, או העברתו לרשות מקומית אחרת. חברת השוק הציגה באותה הפגישה חלופות שבחנה למיקום השוק. הוועדה החליטה להמשיך בבחינת החלופות, בד בבד עם המשך קידום הקמת השוק במיקומו המקורי באור יהודה. על הליך בחינת החלופות ראו להלן.

בינואר 2015 כתב סגן בכיר לחשכ"ל אל מנכ"ל משרד רה"ם: "לנוכח התנגדותו העקרונית של ראש העירייה להקמת השוק בשטח המיועד... והצהרתו כי לא יחתום על היתרי בנייה לפרויקט, השהינו את פרסום המכרז כבר למעלה מחצי שנה". הוא הוסיף כי נבחנו אתרים חלופיים להקמת השוק אך אף אחד מהם לא נמצא מתאים, וביקש לקיים דיון דחוף בנושא כדי לקדמו, לנוכח הקושי "להשאיר את המתמודדים שעברו את שלב המיון המוקדם ללא פרסום המכרז והסדרת הנושא".

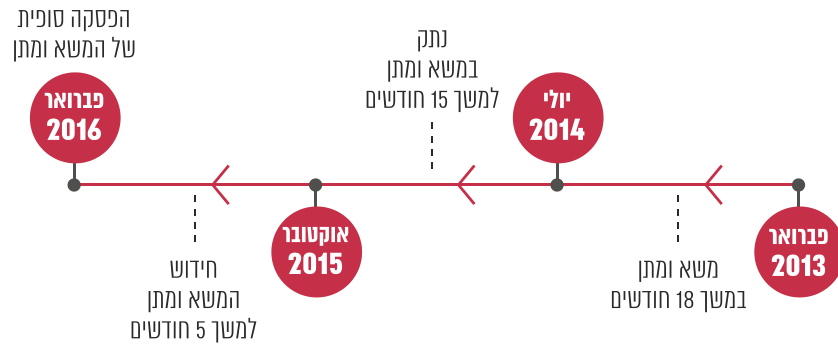
רק באוקטובר 2015, לאחר נתק של יותר משנה בין נציגי הממשלה לעיריית אור יהודה, ולאחר שנבחרה ראשת עירייה חדשה, חודשו המגעים עם העירייה.

3. מנובמבר 2015 עד פברואר 2016 התקיימו כמה פגישות בין נציגי ועדת המכרזים, חברת השוק והעירייה. בפגישות דנו הצדדים בקשיים שהעלתה העירייה בנוגע לפעילות השוק ובהצעות לפתרונם. בין היתר טענה העירייה כי פעילות השוק בין תשע בערב לשש בבוקר תיצור עומסי תחבורה, מפגעי ריח ורעש, סוגיות תפעול (למשל חניה ופינוי אשפה) ובעיות פשיעה.

הפגישה האחרונה בין הצדדים התקיימה בפברואר 2016, והשתתפו בה גם נציגי משרד התחבורה. בפגישה נדונו פתרונות תחבורה לכניסה לשוק וליציאה ממנו, אך הצדדים לא הגיעו להסכמות בעניין זה. בתרשים 9 להלן מוצגים השלבים במשא ומתן בין נציגי הממשלה לבין העירייה בנושא הקמת השוק, בין פברואר 2013 לפברואר 2016.

65 על פי סעיף 8 לפקודת העיריות (נוסח חדש), שר הפנים רשאי לצוות לקיים חקירה בדבר תחום העירייה על ידי ועדת חקירה, ולאחר עיון בתסקיר הוועדה הוא רשאי, לפי שיקול דעתו, לשנות את התחום, להרחיבו או לצמצמו.

תרשים 9: שלבי המשא ומתן בין נציגי הממשלה לעיריית אור יהודה על הקמת השוק הסיטוני



במשך כשלוש שנים, לסירוגין, התקיים משא ומתן בין נציגי הממשלה לבין עיריית אור יהודה בנושא הקמת השוק הסיטוני, אך הצדדים לא הגיעו להסכמות

מהתרשים עולה שבמשך כשלוש שנים, לסירוגין, התקיים משא ומתן בין נציגי הממשלה לבין העירייה בנושא הקמת השוק הסיטוני, אך הצדדים לא הגיעו להסכמות.

משרד מבקר המדינה מעיר לגורמים הרלוונטיים כי התמשכות המשא ומתן אינה סבירה, והעיכוב הניכר ביישום הפרויקט אינו עולה בקנה אחד עם קידום האינטרס הציבורי שהם אמונים עליו.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2018 (להלן - תשובת אגף החשכ"ל) כי ועדת המכרזים עשתה כל שביכולתה כדי להגיע להסכמות עם העירייה, אך התנגדויותיה של זו הובילו למבוי סתום, וראש העירייה הודיע בכתב כי לא יקום שוק סיטוני באור יהודה. עוד כתב כי לאורך כל התקופה פנתה ועדת המכרזים לגורמים הרלוונטיים בממשלה שיכולים לסייע בהתמודדות עם התנגדות העירייה, כגון משרד הפנים, משרד רה"ם ומשרד החקלאות, אך ללא הועיל. מיד עם בחירת ראשת עירייה חדשה חידשה הוועדה את מאמציה ונפגשה עם גורמים בעירייה, אך דרישות העירייה היו בלתי ישימות. עובדות אלו הובילו למבוי סתום בפעילות ועדת המכרזים, ולפיכך בדיון אצל מנכ"ל משרד רה"ם ביולי 2016 סוכם על ביטול ההליך המכרזי (ראו להלן).

עיריית אור יהודה השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי באוקטובר 2015, משחודשו מגעיה עם הממשלה, הנחתה ראשת העירייה את הנהלתה ואת המנגנון המקצועי לבחון את הנושא מחדש. לאחר מכן התקיימו פגישות בין חברת השוק לנציגי העירייה, שבהן הבהירו האחרונים כי חרף האינטרס הציבורי הכללי הגלום בהקמת השוק, לא ניתן להתעלם מהקשיים והמפגעים הרבים שהקמתו עלולה לייצר, ובכך להביא לפגיעה ישירה באיכות החיים של תושבי העיר. בין היתר ביקשה העירייה לוודא כי תקיימו התנאים למניעת מפגעים סביבתיים, רעש ועומס תחבורתי. העירייה הוסיפה בתשובתה כי לא העלתה דרישות כספיות חריגות, אלא דרישות

הנובעות באופן ישיר מהצורך לבצע שינויים בשל הקמת השוק, כגון שינויים תחבורתיים, וכי נציגיה והעומדת בראשה התנהלו בצורה לגיטימית ומקובלת ובכוונה להבטיח כי הקמת השוק לא תפגע באיכות חייהם של תושבי העיר.

משרד החקלאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2018 כי פעל רבות לקידום הקמת השוק הסיטוני, היה חבר פעיל בוועדת המכרזים, הנחה את חברת השוק ופיקח על פעילותה. המשרד הוסיף כי לאחר שעיריית אור יהודה "נמצאה כבלתי משתפת פעולה" הוחלט לבטל את המכרז, וכי המשרד שקל את כל האפשרויות והנחה את חברת השוק לבצע סקירה של שטחים אופציונליים, לרבות מתחם השוק הקיים.

העדר הסכמות בעניין החלופה של הרחבת השוק הקיים במתחם צריפין

1. ב-7.3.16 קיימה ועדת המכרזים ישיבה בנושא "דיון בעתיד הפרויקט", ודנה בין היתר באומדן העדכני של העלות הכוללת של פרויקט השוק במתחם מסובים, לרבות עלות הקמתו והעלויות הנוספות הנגזרות מדרישות התוכנית (למשל עבודות ניקוז מים ופיתוח אדריכלי נופי) ומדרישות העירייה (למשל שינויי תחבורה). פרטים בלוח 2 להלן.

לוח 2: **אומדן עלות הקמת השוק החדש במתחם מסובים* (במיליוני ש"ח)**

הנושא	הסכום
עלות הקמת השוק (בינוי ופיתוח)	250 עד 300
עלויות הנובעות מדרישות התוכנית (למשל ניקוז מים ופיתוח נופי)	220 עד 240
עלויות הנובעות מדרישות העירייה (למשל שינויי תחבורה)	80 עד 130
סך הכול	550 עד 670

* על פי פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מיום 7.3.16.

על פי סיכום הדיון, עמדת אגף התקציבים הייתה: "בהינתן העלויות האלו של הפרויקט קשה לראות איך ניתן לממן אותו, זאת במיוחד לאור עמדת מנכ"ל משרד החקלאות אשר בודק חלופות אחרות להקמת השוק במקום אור יהודה". מנכ"ל חברת השוק אמר בדיון כי העבודות הנדרשות מתוקף התב"ע יבוצעו בכל מקרה, "בין אם לרכבת הקלה או בין אם בפרויקט אחר", ולכן אין זה נכון להעמיס את עלותן על הפרויקט. נציגת משרד רה"ם בדיון ציינה כי למעט דרישות העירייה, כל שאר הנתונים היו ידועים במועד ההחלטה על הקמת השוק, וכי ההחלטה על הקמתו התקבלה בממשלה, ולכן כל החלטה על ביטול הפרויקט צריכה להתקבל בממשלה. יו"ר ועדת

המכרזים ציין בדיון כי מדובר בשתי החלטות: האחת על עצם הקמת השוק, שהיא בהתאם להחלטת הממשלה ולכן ביטולה דורש החלטת ממשלה, והשנייה על ביטול המכרז. בדיון נקבע כי ההחלטה על ביטול המכרז תתקבל לאחר ישיבה אצל מנכ"ל משרד רה"ם.

ב-14.3.16 התקיים דיון על הפרויקט בראשות מנכ"ל משרד רה"ם. בדיון הציג משרד החקלאות את סטטוס הפרויקט ונדונו שתי חלופות לקידום: (א) התקדמות במתווה המקורי, במתחם מסובים, בהתאם לתב"ע המאושרת; (ב) הרחבת השוק בצריפין ושדרוגו. נקבע כי יש לקדם את שתי החלופות במקביל כדי להבטיח שהפרויקט יצא לדרך במהירות האפשרית, וכי "משרדי החקלאות והאוצר יתקפו, במהלך השבועיים הקרובים, את האומדנים שהיו בסיס להחלטה על הקמת השוק הסיטוני, לרבות אומדן התועלות למשק והכדאיות הכלכלית של הפרויקט". עוד נקבע כי משרד החקלאות יבחן לעומק את החלופה של מתחם צריפין ויעדכן, בתוך חודשיים, בתוצאות הבירור לגבי מידת ההתאמה של החלופה והזמינות שלה, וכי ההחלטה על ביטול המכרז תתקבל לאחר שתתבהר מידת ההיתכנות של החלופה כאמור.

לא נמצא כי משרדי החקלאות והאוצר תיקפו באותה העת את האומדנים של התועלות למשק ואת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט.

2. ב-19.7.16 התקיים דיון נוסף בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, ובו עדכן משרד החקלאות כי בעלי הקרקע במתחם צריפין הביעו נכונות עקרונית לשדרוג השוק הקיים בהתאם לדרישות המדינה, וכי מדובר בפרויקט על שטח קטן יותר ובעלות נמוכה יותר לעומת הקמת השוק במתחם מסובים. יו"ר ועדת המכרזים ציין בדיון כי "קידום חלופה כזו, ככל שתכלול תשלום לבעלי השוק, יחייב הליך של פטור ממכרז, וכעומק ההתחייבות שתידרש מהזים, כך עומק הקושי בפטור ממכרז".

מנכ"ל משרד החקלאות ויו"ר ועדת המכרזים הבהירו באותו הדיון כי נוכח הזמן הרב שחלף מתחילת הליך המכרז, ומאחר שלא מסתמן פתרון שיאפשר לקדם את הפרויקט, יש לכנס בהקדם את ועדת המכרזים ולקבל החלטה על ביטול המכרז. מנכ"ל משרד רה"ם סיכם את הדיון כדלקמן: (א) יש הסכמה על חשיבותו של שוק סיטוני בישראל, הן לצרכנים הן לחקלאים; (ב) יוקם צוות בראשות מנכ"ל משרד החקלאות ובשיתוף אגף התקציבים וחברת השוק שיפעל לקידום הפרויקט במתכונת החדשה שהוצעה כאמור; (ג) אגף החשכ"ל יעמיד לרשות הצוות את הידע שצבר בנושא ויסייע בקידום הפרויקט.

ב-25.7.16 התקיימה הישיבה האחרונה של ועדת המכרזים ובה החליטה על ביטול המכרז, וב-7.8.16 היא פרסמה הודעה למשתתפים בהליך המיון המוקדם על ביטול הליך המיון המוקדם לקראת המכרז להקמת השוק בשיטת B.O.T.

**במרץ 2017 החליטה
הממשלה לדחות את
המועד להפעלת
השוק בשלוש שנים
נוספות לדצמבר
2020, כשמונה שנים
לאחר המועד המקורי
השוק**

בינואר 2017 פרסמה חברת השוק פנייה מוקדמת לקבלת מידע (R.F.I) בדבר קיום שטח מסחר מתאים להקמת השוק ולתפעולו (להלן - הפנייה למידע). הדרישות בפנייה היו בין היתר: שטח של 70 עד 150 דונם בין גבולות כבישים מסוימים⁶⁶, זמינות מיידית לבניית השוק (בכפוף להיתר בנייה), קרבה לעורקי תנועה בין-עירוניים דו-מסלוליים ונגישות לתנועת כלי רכב כבדים. החברה קיבלה ארבע הצעות משיבים לפנייה, ומהן רק הצעה אחת - של החברה שבעלותה שטח השוק הקיים בצריפין - עמדה בקריטריונים שנקבעו.

הפנייה למידע הייתה חלק מהליך בחינה רחב יותר שביצעה החברה בין אוגוסט 2014 למרץ 2017 לאיתור קרקע חלופית להקמת השוק. החברה בחנה 16 קרקעות (מהן 12 בבעלות המדינה ו-4 בבעלות פרטית כאמור), על פי הקריטריונים האלו: מיקום, התאמה פיזית, זמינות סטטוטורית ותמיכת הרשות המקומית הרלוונטית. במרץ 2017 כתבה החברה לסמנכ"ל החטיבה לאסטרטגיה כי הקמת השוק במתחם צריפין היא החלופה בעלת ההיתכנות הגבוהה ביותר לאור גודל השטח, תב"ע זמינה לביצוע מידי של הפרויקט, מיקום מתאים בסמיכות לצירי תנועה, קיום תשתיות מוכנות במתחם, רצון בעלי הקרקע להקים את השוק בשטחם וניסיונם בתחום וקשר הדוק עם הסיטונאים וגיוסם לפרויקט.

בד בבד עם בחינה מעמיקה של החלופה להקמת השוק במתחם צריפין, ביקש בשנת 2017 משרד החקלאות מחברת ייעוץ חיצונית לבחון אפשרות לגיבוש זירת מסחר וירטואלית במקטע הסיטוני בענף הפירות והירקות בישראל. במסקנות חברת הייעוץ שהוגשו למשרד נכתב, בין היתר, כי המודל שנמצא מתאים לשוק המקומי הוא זירת מסחר וירטואלית הכוללת גם תשתית לוגיסטית פיזית (מרלו"ג), וכי זירת המסחר הווירטואלית תצטרך לרכוש נתח שוק משמעותי ביותר כדי להצדיק את המודל מהבחינה הכלכלית. כמו כן תידרש מעורבות ממשלתית, בין היתר בהשקעה כספית בהקמת השוק ובתחום חינוך השוק (למשל למיסוד מנגנון חוזים ארוכי טווח).

במרץ 2017 החליטה הממשלה⁶⁷ (להלן - ההחלטה משנת 2017) לתקן את החלטותיה משנת 2010 ומשנת 2014, ולהאריך בפעם השנייה את מימון פעילותה של החברה.

בהחלטה האמורה נקבע כי המועד להפעלת השוק ידחה לדצמבר 2020 - שלוש שנים לאחר המועד שנקבע בהחלטה משנת 2014 (שהיה דצמבר 2017), וכשמונה שנים לאחר המועד המקורי להפעלת השוק (שהיה אוקטובר 2012).

66 בין גבולות הכבישים 531 מצפון, 431 מדרום וכביש 6 ממזרח, או בצמידות אליהם.
67 החלטת ממשלה מס' 2557 מיום 9.3.17 בנושא הארכה שנייה למימון פעילותה של חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ - תיקון החלטות ממשלה.

3. בחודשים אפריל עד יולי 2017 התקיימו כמה פגישות בנושא הקמת השוק החדש במתחם צריפין בהשתתפות נציגי משרד החקלאות, אגף התקציבים, אגף החשכ"ל וחברת השוק. בדיון ב-5.7.17 הציגה חברת השוק את מתווה ההתקשרות הפיננסי המוצע להקמת השוק בצריפין. נציגת אגף החשכ"ל הדגישה כי "המתווה המשפטי לא סגור ואין הסכמה כרגע באם ניתן להתקשר עם היזם בפטור ממכרז"; נציגת אגף התקציבים ציינה: "אבן דרך קריטית שביסודות הפרויקט היא הבחינה האם יש לפרויקט תועלת משקית ואם כן מה היא", ואמרה שהנושא מחייב בדיקה מעמיקה.

אלה היו ההחלטות בדיון (להלן - סיכום הדיון): (א) חברת השוק תקדם עם נציגי המחלקה המשפטית במשרדי החקלאות והאוצר את המתווה המשפטי למימוש ההתקשרות; (ב) החברה תבחן את התועלות המשקיות של שוק סיטוני מודרני לאור שינויי המגמות במסחר בפירות וירקות.

ב-9.7.17 כתב מנכ"ל משרד החקלאות לסגן בכיר לחשכ"ל ולסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר בעניין סיכום הדיון כאמור, כי הוא מפנה אותם להחלטת הממשלה על הקמת השוק ונימוקיה וכן ל"עשרות המצגות וחוות הדעת שמסבירות את התועלות שבהקמת שוק סיטוני". עוד כתב כי הורה לחברת השוק לא לבצע את סעיף (ב) לסיכום הדיון וכי הוא ממתין להחלטתם בנוגע לקידום הפרויקט.

עולה אפוא כי ביולי 2017 התעוררה מחלוקת בין משרד החקלאות לאגף התקציבים במשרד האוצר לגבי הצורך בביצוע בחינה כלכלית נוספת לכדאיות הקמת השוק והתועלות שלו. יוזכר כי עוד במרץ 2016 קבע מנכ"ל משרד רה"ם כי על משרדי החקלאות והאוצר לתקף, בתוך שבועיים, את האומדנים שהיו בסיס להחלטה על הקמת השוק הסיטוני, לרבות אומדן התועלות למשק והכדאיות הכלכלית של הפרויקט - דבר שלא נעשה.

אגף החשכ"ל במשרד האוצר כתב בתשובתו כי חטיבת המשרדים הכלכליים באגף החשב הכללי, בשיתוף הלשכה המשפטית במשרד האוצר, סייעה למשרד החקלאות ולחברת השוק הסיטוני בבחינת אופן ההתקשרות להקמת השוק בצריפין. עם זאת, ולאורך כל הדרך, הבהירו נציגי אגף החשכ"ל כי על משרד החקלאות וחברת השוק לדאוג למקור תקציבי לפרויקט ולאשר את תקציב ההתקשרות מול אגף התקציבים במשרד האוצר.

משרד החקלאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בסקירה של שטחים אפשריים שביצעה חברת השוק נמצא מתחם השוק הקיים מתאים - הגם שפחות ממתחם מסובים והוחלט לנסות לקדמו. הוא הוסיף כי לאחר דיונים רבים עם נציגי משרד האוצר וניתוחים הנדסיים וכלכליים שבוצעו באמצעות חברת השוק ומצאו כי יש היתכנות להקמת השוק באתר הקיים בצריפין, סירב משרד האוצר לשתף פעולה בתקצוב הנושא. לכן החליט מנכ"ל משרד החקלאות כי אין מקום להמשיך לקדם את הנושא בשלב זה.

אגף התקציבים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2018 כי במהלך שנת 2017, כ-16 שנים לאחר ההחלטה להקים שוק סיטוני, ולאחר כישלון הקמת השוק במסובים, מצא משרד האוצר כי יש ערך במחשבה מחדשת על הפרויקט, לאור השינויים הטכנולוגיים שחלו במשק מאז. הוא ציין כי לאחר שולחן עגול שקיים המשרד, בשיתוף משרד החקלאות ובנוכחות חקלאים, סיטונאים וגורמים רלוונטיים נוספים, הוחלט בשלב ראשון לפרסם קול קורא לפלטפורמות דיגיטליות אשר יפעלו לצמצום פערי התיווך. בתשובה נוספת מינואר 2019 הוסיף אגף התקציבים כי משרדי האוצר והחקלאות החליטו במשותף, לאחר מספר דיונים בחודשים מרץ עד יוני 2018, על מתווה פעולה הכולל את הצעדים הבאים: (א) סגירת חברת השוק, אשר פעילותה הנוכחית מביאה לדעתם לבזבז מיותר של כספי ציבור; (ב) מציאת פתרונות להקמת שוק סיטוני אשר לא יהיה גרעוני בטווח הארוך; (ג) תקצוב מידי של פתרונות דיגיטליים כחלופת ביניים אפשרית עד להקמתו של שוק סיטוני.

ההחלטה על סגירת חברת השוק בשל אי מימוש המטרה שלשמה הוקמה

1. על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, הממשלה רשאית להביא לפירוק מרצון של חברה ממשלתית אם ראתה אחת מאלה: (א) מטרת החברה הושגו או שהשגתן אינה אפשרית כלל או אינה אפשרית בחיסכון וביעילות; (ב) מטרת החברה הוטלו על רשות שהוקמה בחוק או על חברה ממשלתית אחרת; (ג) מן הרצוי שמטרת החברה יבוצעו על ידי גוף שאינו חברה ממשלתית. הצעה להחליט לפי סעיף זה תוגש לממשלה לאחר התייעצות עם רשות החברות ועם דירקטוריון החברה.

בינואר 2018 כתב מנכ"ל משרד החקלאות לסמנכ"ל החטיבה לאסטרטגיה כי בהנחיית שר החקלאות הוא מבקש לפעול לסגירת חברת השוק בהקדם האפשרי. עוד כתב: "אין באמור לעיל כדי לפגוע במאמצים להקמת שוק סיטוני, שלאחר ובמקביל לסגירת החברה, ימשיך להיות מקודם על ידך".

באפריל 2018 כתב סמנכ"ל החטיבה לאסטרטגיה לחברת השוק כי בהתאם להנחיית המנכ"ל והשר הוא מבקש להכין תוכנית לסגירת החברה בלוח זמנים שלא יחרוג משנת התקציב 2018. עוד כתב כי בשבע השנים שחלפו מיום הקמתה לא הצליחה החברה לממש את מטרותיה המרכזיות - הקמת השוק הסיטוני, וכי כיום מתקיימים דיונים בסיוע החברה לבחינת חלופת שיקום השוק הקיים. כן כתב כי לאורך השנים תוקצבה החברה בעשרות מיליוני שקלים, ולאחר שנת התקציב 2018 לא יתקצב עוד המשרד את פעילותה. בלוח 3 להלן מוצגת עלות הפעילות של חברת השוק בשנים 2011 עד 2017.

לוח 3: הוצאות הפעילות של חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ 2011 עד 2017, (במיליוני ש"ח)

שנה	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	סך הכול
שכר ונלוות	0.7	1.2	1.2	1.9	1.5	0.8	0.8	8.1
שירותים מקצועיים (יועצים חיצוניים)*	0.5	2.0	0.3	0.7	1.7	1.1	1.2	7.5
אחר (הוצאות משרד, פרסום ואירוח)	0.3	0.5	0.6	0.7	0.9	0.5	0.4	3.9
סך הכול	1.5	3.7	2.1	3.3	4.1	2.4	2.4	19.5

* לרבות הוצאות של כ-2 מיליון ש"ח להפעלת סקר מחירים בשוק הסיטוני בשנים 2015 עד 2017.

מהלוח עולה כי העלות הכוללת של פעילות חברת השוק בשנים 2011 עד 2017 הסתכמה בכ-19.5 מיליוני ש"ח.

משרד החקלאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חלק גדול מהמשאבים שהושקעו בחברה היו עבור הפעלת יועצים שונים, הכנת תוכניות הנדסיות וכן הכנת ה"כרך התפעולי" במכרז להקמת השוק, כדי שיוכלו "לצאת לפועל" אם יהיה תקציב.

במאי 2018 כתבה דירקטורית חברת השוק לשר החקלאות כי במרץ 2017 התקבלה החלטת ממשלה להאריך את פעילות החברה עד סוף שנת 2020, ובהתאם לכך קידמה החברה את הקמת השוק ואף השלימה את הכנת המתווה התכנוני, הפיננסי והתפעולי של השוק החדש; לפיכך לא ברור לחברה מהם שינויי הנסיבות שחלו ושהביאו להנחיה לפעול לסגירתה. עוד כתבה כי דירקטוריון החברה קיים ב-25.4.18 ישיבה דחופה בנושא וכי "החברה מצרה על כך שלאחר 7 שנים של פעילות ובמרחק קצר מהמטרה, לאחר שהחברה קידמה את הקמת השוק הסיטוני החדש לשלב המעשי בו היו אמורים להיחתם חוזים והתקשרויות עם המגזר הפרטי, הוחלט על סגירתה וההפסד הוא לציבור כולו" (ההדגשה במקור). כן כתבה כי אם הממשלה תמצא לנכון לשנות את החלטתה מחדש מרץ 2017, "תפעל החברה, כמובן, בהתאם להחלטה שתתקבל ובכפוף לכל דין".

ב-22.3.18 שלח שר החקלאות מכתב לשר האוצר בנושא "השוק הסיטוני" ובו הדגיש את החשיבות ה"גדולה עד מאוד" של הקמת שוק סיטוני שיענה על כלל האתגרים העומדים בפני החקלאות הישראלית, שכן ככל שהמקטע הסיטוני יגדל כך יזלו מחירי הפירות והירקות לצרכנים והחקלאים יוכלו להתפרנס בכבוד. שר החקלאות ביקש משר האוצר להיפגש עימו בהקדם כדי לקבל החלטה על המשך קידום הפרויקט. ב-18.7.18 שלח שר החקלאות מכתב נוסף לשר האוצר באותו הנושא ובו כתב בין היתר כי אגף התקציבים מתנגד להקמת השוק, ולכן בכוונתו להביא לממשלה הצעה לפירוק חברת השוק והוא מבקש את הסכמתו לכך. ב-23.7.18 השיבה סגנית הממונה על התקציבים במשרד האוצר לשר החקלאות כי בישיבה עם מנכ"ל משרדו מ-5.6.18 סוכם כי משרד החקלאות

יגבש פלטפורמה למסחר דיגיטלי אשר תאפשר הן את התועלות המצויות בשוק הסיטוני והן ממשק טכנולוגי הצופה פני עתיד. לצד זה תתוקן החלטת הממשלה המורה על הקמת השוק הסיטוני בהתאם.

עולה אפוא כי אף שבמרץ 2017 החליטה הממשלה להאריך את פעילותה של חברת השוק ולדחות את מועד הקמת השוק לדצמבר 2020, פחות משנה לאחר מכן - בינואר 2018 - הנחה משרד החקלאות את חברת השוק לפעול לסגירתה בהקדם האפשרי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד החקלאות חרג מסמכותו בכך שהנחה את חברת השוק לפעול לסגירתה בלא החלטת ממשלה על סגירת החברה, כנדרש על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

משרד החקלאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מאחר ש"לא הייתה הצדקה להמשיך ולממן חברה ממשלתית ללא תוחלת", ביקש השר לקדם את תהליך סגירתה בתיאום עימה ועם רשות החברות. פעילות זו החלה בהנחיית השר, ובוצע הליך מורכב של הכנת החלטת ממשלה, תכנון העברת התקשוריות ובחינות משפטיות מול כל הגורמים לקידום ההחלטה. עוד הסביר כי המשרד החליט לפעול לקידום סגירת חברת השוק, אך את ההחלטה הסופית על הסגירה תקבל הממשלה, כפי שנדרש, וכל זאת לאחר הכנה מורכבת והסכמות משפטיות ומקצועיות עם רשות החברות, משרד האוצר, רמ"י ומשרד המשפטים, שיבואו לידי ביטוי בנוסח החלטה מוסכם.

2. בתרשים 10 להלן מוצגת השתלשלות העניינים בפרויקט מהחלטת הממשלה ב-2001 להקים שוק סיטוני ועד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2018.

תרשים 10: השתלשלות העניינים בפרויקט הקמת השוק הסיטוני





עוד ב-2001 החליטה הממשלה לפעול להקמת שוק סיטוני חדש, מודרני ואיכותי לתוצרת חקלאית למטרופולין תל אביב במתחם מסובים, כדי לקדם את התחרות ואת היעילות בשיווק התוצרת החקלאית, לצמצם את פער התיווך ולהביא לעלייה באיכות התוצרת, לרווחת הצרכנים והחקלאים. הממשלה אף תיקפה החלטה זו בשלוש החלטות נוספות: ההחלטה מאוקטובר 2010 על הקמת חברת השוק, וההחלטות מאפריל 2014 וממרץ 2017 על הארכת פעילותה.

במועד סיום הביקורת, 17 שנים לאחר החלטת הממשלה מ-2001 לפעול להקמת שוק סיטוני חדש, טרם הוקם השוק. השוק הסיטוני פועל כיום במתחם זמני שהוקם בצריפין ב-2006, בתנאים של מחסור בשטחי אחסנה, צפיפות וחוסר יעילות, הגורמים בין היתר לרמת פחתים גבוהה של תוצרת חקלאית טרייה. בסופו של יום לא הושגה אף לא מטרה אחת ממטרות השוק הסיטוני שהגדירה הממשלה: לא קודמה התחרות ולא הוגברה יעילות מערכות שיווק התוצרת החקלאית בארץ; לא חל שינוי בפערי התיווך; לא הוגבר הפיקוח על המסחר בתוצרת חקלאית; לא הוקמה מערכת מסחר סיטוני הוגנת ויעילה במוצרים צמחיים לתועלת המגדלים, הסוחרים והצרכנים; לא הוכח שמקוימים התקנים לשיווק ולהחזקה של תוצרת חקלאית, למען עלייה באיכות התוצרת ושמירה על בריאות הציבור. בשל אי הקמת השוק החדש, לא עודד השימוש בו ולא עודדה הפיכתו לנגיש.

העובדות שנפרשו בפרק זה בדבר הטיפול בהקמת השוק הסיטוני ב-17 השנים האחרונות משקפות שורה של חולשות מקצועיות ותפקודיות בפעולת הממשלה, והתוצאה היא שמהבחינה המעשית מצב הדברים בשנת 2018 דומה למצבם ב-2001. הטיפול הממשלתי רב השנים בנושא זה התאפיין בהתנהלות איטית שגבלה לעיתים בגרירת רגליים; בפעולה לא החלטית וקושי להכריע בסוגיות כלכליות ומשפטיות של הפרויקט; בהחלפת נתיבי היישום אחת לכמה שנים בשל חוסר יכולת להוציא לפועל החלטות; בחוסר יכולת להתמודד עם סירוב של רשות מקומית לפעול ליישום החלטת הממשלה, דבר שהוביל לסיכול היכולת ליישמה; בחוסר יכולת למצות את פעולותיה של חברה ממשלתית שהוקמה ליישום החלטת הממשלה, עד כדי החלטה על פירוקה וסגירתה; ובהוצאת משאבים ניכרים שרובם ירדו לטמיון.

מנכ"ל משרד החקלאות השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי עידוד התחרות בשוק הפירות והירקות, צמצום פערי התיווך והורדת יוקר המחיה הם מיעדיו המרכזיים של משרד החקלאות וכי המשרד פעל ופועל במגוון רחב של חזיתות לטיפול בשורש הבעיה, כדי להביא **לפתרון אמיתי ובר קיימה** (ההדגשה במקור).

אשר לשוק הסיטוני כתב מנכ"ל משרד החקלאות בתשובתו כי עם כניסתו לתפקיד הגדיר את הקמת השוק כמשימה מרכזית וכך נהג. התקיימו בלשכתו ישיבות רבות והושקע מאמץ ניכר מצידו ומצד המשרד בבניית שוק סיטוני גדול ומודרני אשר יכול לצמצם את התלות של החקלאים ברשתות השיווק ולהגדיל את המקטע הסיטוני, בדגש על השוק המרכזי בצריפין.

מנכ"ל משרד החקלאות הוסיף בתשובתו כי לצערו "אגף התקציבים במשרד האוצר לא הצליח לראות עין בעין את מדיניות משרד החקלאות והממשלה, וטען כי המדיניות שלו היא הנכונה, קרי, הקמת זירת מסחר דיגיטלית בלבד, היא הראויה מבחינת ההשקעה התקציבית של המדינה". המנכ"ל ציין כי בתוכניות של חברת השוק, זירת מסחר דיגיטלית שולבה כחלק מהפרויקט. עוד כתב כי "משרד האוצר החליט שאין זה נכון להשקיע את התקציבים למרות כל הדיונים והעבודות שנעשו (וכפי שמתבצע היום בעולם כולו) ואין מקום להקים שוק סיטוני מודרני אשר ישלב מסחר קונבנציונלי ומסחר דיגיטלי". הוא ציין כי משרד החקלאות מפרסם דוח שבועי על מחירי פירות וירקות נבחרים כדי שהצרכנים יוכלו לעקוב אחר המחיר המומלץ, וכן פיתח יישומון (אפליקציה) שבו ניתן לראות בכל יום את המחיר הסיטוני של פירות וירקות.

שר החקלאות כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי עמדתו זהה לעמדת מנכ"ל משרדו שהובאה לעיל.

משרד החקלאות כתב בתשובתו כי פועלו הרב לקידום שדרוג השוק הסיטוני אינו מתקדם בשל היעדר תקציב מהאוצר, למרות דיונים רבים עם משרד האוצר על אגפיו השונים. הוא הוסיף כי למרות זאת יפעל יו"ר מועצת הצמחים באמצעות המועצה לקידום נושא השוק, בתלות בתקציב עתידי לנושא. עם זאת המשרד מקדם כיוונים נוספים, על ידי פיתוח חלופות של שווקים סיטוניים דיגיטליים ועוד.

אגף התקציבים במשרד האוצר כתב בתשובתו כי בחודש האחרון עובדים גורמי המקצוע במשרדי החקלאות והאוצר על תיקון החלטת הממשלה הנוגעת להקמת השוק הסיטוני, תוך ביטול החברה הממשלתית, לצורך מימוש מטרות החברה באמצעות משרד החקלאות עצמו. עוד ציין כי ביוני 2018 סוכם בישיבה עם משרד החקלאות כי תגובש פלטפורמה למסחר דיגיטלי אשר תאפשר הן את התועלות המצויות בשוק סיטוני והן ממשק טכנולוגי הצופה פני עתיד, וכי "הקול הקורא לפלטפורמה נמצא בשלבי גיבוש".

כמו כן כתב אגף התקציבים בתשובתו כי משרדי החקלאות והאוצר פעלו רבות בשנים האחרונות להוזלת יוקר המחיה באמצעים של עידוד התחרות - הן בתוצרת הטרייה, למשל בפתיחת מכסות פטורות ממכס של מגוון ירקות בחגי תשרי ובפסח, והן בתוצרת מן החי, באמצעות הפחתת מכסים ופתיחת מכסות בענפי הבשר, הדגים והגבינות. חלק מצעדים אלו היו בהמשך להמלצות ועדת קדמי. עוד ציין כי משרדי האוצר והחקלאות גיבשו תוכנית חדשה של תמיכות לענף הצומח בסכום כולל של 160 מיליון ש"ח, הכוללת תמיכה לחקלאים חדשים, מיכון חוסך כוח אדם, עידוד התאגדות לייצוא, שוקי איכרים ועוד.

מועצת הצמחים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי "חמור מאוד שהמדינה לא רואה חשיבות בהקמת שוק סיטוני לתוצרת בהיקף של כ-2

מיליון טון ירקות, פירות, פרחים, תבלינים, ובנוסף לכך בשר, דגים ועוד". עוד כתבה כי הקמת שוק סיטוני אמורה להוריד את פערי התיווך ולהביא למסחר הוגן כפי שמקובל במדינות רבות בעולם. שוק כזה חייב להיות מודרני ולכלול תשתיות ותנאים להצגת התוצרת, דרכי גישה נוחות ובתי קירור ואחסנה נאותים לתוצרת טרייה. השוק אמור גם לתת מענה לאריזה וכן לספק מידע שוטף לכל הנוגעים בדבר, כך שיתאפשרו עיבוד והפצה של מידע בגין מחירים וכמויות לצורך קבלת החלטות במסחר הוגן. עוד ציינה כי ביטול שוק מסובים נעשה ללא הצדקה וללא סיבה מספקת ומנומקת.

התאחדות האיכרים בישראל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי היא רואה חשיבות מכרעת בבניית שוק סיטוני תחרותי וחדש, כחלק מכל הליך שמטרתו צמצום פערי הכוחות ופערי התיווך בשוק התוצרת הצמחית. עוד ציינה כי לעמדתה, האפשרות הישימה היא פעולה לחידושו והרחבתו של השוק בצריפין ולחיזוק מעמדו, לצורך הגברת התחרותיות בשוק, וכי מהותי לשלב נושא זה כחלק מהתוכנית הכוללת למאבק בפערי התיווך.

איגוד משוקי הפירות והירקות בישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי "לנוכח העובדה המצערת שאופציית הקמת שוק סיטוני חדש לא ברורה" יש לפעול לשדרוגו של השוק הסיטוני בצריפין, וזאת כדי לאפשר תנאי מסחר טובים יותר עד הקמת שוק חדש ומודרני.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משהחליטה הממשלה על הקמת שוק סיטוני חדש, עליה לפעול להסרת החסמים העומדים בפני קידום הפרויקט, ולהוציא את החלטתה אל הפועל, שכן השוק הקיים הפועל בשנים האחרונות במתחם צריפין אינו נותן מענה מספק. בד בבד, על משרדי האוצר והחקלאות לבחון את חלופת ההקמה של זירת מסחר דיגיטלית, במטרה לחזק את התחרות במקטע הסיטוני. בחינה זו היא מחויבת המציאות, נוכח נתוני משרד החקלאות המעידים על גידול בריכוזיות במקטע זה.

סיכום

סוגיית יוקר המחיה בישראל, ובכלל זה מחירי המזון, לרבות מחירי הפירות והירקות, עומדת על סדר היום הציבורי זה זמן רב. ההוצאה על פירות וירקות טריים היא חלק נכבד מסל ההוצאה על מזון של משקי הבית, ובפרט אלו שהכנסתם נמוכה.

ועדת קדמי שהוקמה ביוני 2011 כדי לגבש המלצות להגברת התחרותיות ולהורדת יוקר המחיה בשוק המזון ומוצרי הצריכה, עמדה על כך שאין פתרון יחיד שיוביל להורדת מחירי המוצרים, ויש צורך ביישום כלים משולבים. הוועדה המליצה ב-2012 על צעדים שמטרתם עידוד התחרות בתחום שיווק הפירות והירקות והורדת יוקר המחיה, לרבות קידום שוקי מזון מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים) והשלמת התהליכים להקמת השוק הסיטוני לתוצרת חקלאית, שיגלם פיקוח ממשלתי על זירת מסחר מרוכזת ושקופה.

חרף החלטת הממשלה מ-2001 לפעול להקמת שוק סיטוני חדש במתחם מסובים, שנועד להביא להפחתה בפער התיווך ולעלייה באיכות התוצרת החקלאית, לרווחת הצרכנים והחקלאים, במועד סיום הביקורת - 17 שנים לאחר מכן, החלטה זו לא יושמה. השוק הסיטוני עודנו פועל במתחם הזמני שהוקם בצריפין ב-2006, בתנאים של מחסור בשטחי אחסנה, צפיפות וחוסר יעילות, הגורמים בין היתר לרמת פחתים גבוהה של תוצרת חקלאית טרייה. משהחליטה הממשלה על הקמת שוק חדש, עליה לפעול להסרת החסמים העומדים בפני קידום הפרויקט, שכן השוק הקיים אינו נותן מענה מספק. בד בבד, על משרדי האוצר והחקלאות לבחון את חלופת ההקמה של זירת מסחר דיגיטלית, במטרה לחזק את התחרות במקטע הסיטוני.

משרד החקלאות אומנם נקט פעולות לריכוז הנתונים על הרווחיות בשרשרת שיווק הירקות והפירות הטריים ולניתוחם, לבירור הצורך באסדרת קשרי המסחר בין המגדלים לבין הסיטונאים והקמעונאים ולעידוד מכירה ישירה מחקלאים לצרכנים באמצעות שוקי איכרים; אולם הפעולות מקודמות באיטיות, ואינן מגיעות לשלב הסיום, והשימוש בכלים אלו אינו ממוצה. על משרדי החקלאות והאוצר לבחון את החסמים הגורמים לעיכוב בביצוע הוראות מסוימות ולאי ביצוען של הוראות אחרות, ולפעול להסרתם.

נוכח חשיבותו הרבה של הנושא והשפעתו על יוקר המחיה, ונוכח נתוני משרד החקלאות המעידים על גידול בריכוזיות בשיווק פירות וירקות טריים, על משרדי החקלאות והאוצר לפעול בדחיפות לבירור התמונה המלאה של פערי התיווך בפירות וירקות, וליישום כל הכלים העומדים לרשותם שיכולים להוביל לעידוד התחרות והיעילות לאורך שרשרת השיווק של מוצרים אלו.