

לכבוד

משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
המחלקה לשיווק תוצרת חקלאית

בדוא"ל:

[ilanaz@moag.gov.il](mailto:ilanaz@moag.gov.il)

שלום רב,

### הנדון: פנייה לקבלת הערות הציבור – רישיון סיטונאי

בהמשך לפנייה לקבלת הערות הציבור עד לתאריך 31.1.16 בנוגע לנדון, אשר פורסמה באמצעות משרד החקלאות (להלן: "קול קורא"), הננו מתכבדים להביא בפניכם, את עמדת התאחדות האיכרים והחקלאים בישראל (להלן: "ההתאחדות") כדלקמן:

### רישוי סיטונאים (פירות וירקות)

עמדת ההתאחדות המפורטת במסמך זה נכתבה לאחר עיון מעמיק בנייר העמדה שפורסם בנובמבר 2015 ע"י משרד החקלאות ונכתב ע"י ד"ר קחל (להלן: "העבודה"), מיידעים אשר נאספו במשך השנים מקרב המגדלים החברים בהתאחדות, עבודות ומחקרים אשר בוצעו ע"י ההתאחדות ועבודה שוטפת אל מול המשרדים והגופים השונים המטפלים בעניין זה.

### המצב הקיים

כפי שניתן ללמוד מהעבודה המצב הקיים כיום הוא מצב תמוה בו רישיון לסיטונאי ניתן על בסיס רישיון עסק בתוקף וקיום שטחי קירור. חידוש הרישיון ניתן בכפוף להצגת רישיון לניהול עסק בתוקף כל שנה וללא כל דרישה נוספת. אין אכיפה ברורה של הנושא וגם בעבודה ניתן לראות כי יוצאים מנקודת ההנחה שיש גם הפועלים ללא רישיון סיטונאי בכלל.

### שאלת המשך קיום הדרישה לרישיון משווק של פרות וירקות טריים

ככתוב בעבודה ההיגיון אשר עמד מאחורי מתן הרישיונות הסיטונאים היה בעיקרו לטובת הבטחת קיום שטח קירור והסדרת ההיטלים למועצות הצמחיות. מכיוון שהמטרה השנייה אינה רלוונטית אכן קשה לומר כי בעבור הבטחת קיום שטח קירור ראוי להמשיך את מנגנון זה.

## החלופות הראויות לקיום רישיונות הסיטונאים

ההתאחדות רואה בכלל התכליות להלן שהוצגו בעבודה כתכליות מחויבות מציאות:

• **הבטחת תנאי טיפול נאותים לתוצרת הטרייה**

• **הבטחת האיתנות הפיננסית של המשווק**

• **הבטחת שקיפות**

אולם חשוב לומר כי התכלית המהותית לחקלאים מתוקף היותם מגדלים המוכרים את תוצרתם בתחילת השרשרת השיווקית, תכלית אשר כיום אינה מיושמת כלל, היא תכלית הבטחת הגינות המסחר.

## הבטחת הגינות המסחר

### המצב כיום- ריכוזיות המבטלת סחר הוגן ויוצרת את משווקי העל (גופים ריכוזיים המשלבים סיטונאי וקמעונאי)

המצב אשר נוצר כיום בשל הכשל המערכתי המאפשר לגופים להיות בכפיפה אחת קמעונאים וסיטונאים יצר שוק ריכוזי בו **כ-70% מהשוק נשלט ע"י 3 חברות**. חברות אלו החולשות על רוב השוק מתפקדות הן כסיטונאי והן כקמעונאי. חברות ריכוזיות אלו הם מעיין "משווקי על" בשל שליטתן על השוק הקמעונאי והסיטונאי כאחד:

• **ביכורי שדה (כתבה על מתחם מזה אף נמצאת בעבודתה של ד"ר קהל)** – ביכורי שדה הוא מתחם לוגיסטי

הכולל את רמי לוי (קמעונאות) וחברתו הסיטונאית בכורי השקמה בע"מ, יינות ביתן (קמעונאות) וחברתם הסיטונאית ביכורי ביתן בע"מ וגוטסמן ובניו אחזקות בע"מ (קמעונאות) וחברתם הסיטונאית ביכורי שוק העיר בע"מ (ישנם שמועות על עזיבה של רמי לוי מהמתחם בשל לחץ ציבורי וממשלתי אולם גם עזיבתו לא תשנה את מהות הכשל, משום שעדיין הוא יישאר משווק על החולש על אחוזים משמעותיים מהשוק). רבים הסיפורים שפורסמו על התנהלותם הלא הוגנת של גופים אלו היושבים במתחם, חלק מהם פורסמו אף בכתבה המפורסמת בתוכן העבודה. נרחיב בהמשך על כמה דוגמאות אולם היריעה קצרה מלהכיל והדבר דורש התייחסות ציבורית מיוחדת. מה שכן ברור הוא כי מתחם זה בדומה למתחמים הנוספים של אותם משווקי על המפורטים בהתייחסות זו מספק כר נוח להתעמרות יום יומית בחקלאים.

- **יחדיו חברת הבת של מגה-** גם במידה וחברה זו תיפגע מנפילתה של מגה עדיין מדובר על חברה אשר מספקת כיום לכלל סניפי מגה. במידה ומגה תיסגר אין ספק כי כוחות השוק של המתחרות יכנסו לנעליה, דבר אשר רק יחזק את הריכוזיות.

- **קטיף חברת הבת של סופרסל.**

**משווקי על** אלו בעצם יוצרים שוק סגור בו החקלאי מחויב למכור את תוצרתו לאחת החברות הללו אחרת אין לו זכות קיום. משום שמדובר על 3 (במידה ומפצלים את מתחם תימורים מדובר על 5) חברות סיטונאיות/קמעונאיות סך הכל ומכיוון שהן כולן שייכות לרשת קמעונאית זו או אחרת, הן משתמשות בכוח הריכוזיות שנוצר על מנת להוריד את מחירי הסחורה, בצורה כזו שלרוב היא נמכרת ברווח זעיר ולעיתים אף בהפסד. כל זאת בעוד מהצד השני הצרכן משלם מחירים גבוהים המגיעים אף למאות אחוזים ממחיר קנייתה. **בסעיף 29 לחוק מועצת הצמחים** רשום כי המועצה היא המוסמכת לקבוע את הסדרת השיווק של התוצרת החקלאית וכן לתת הוראות בדבר דרכי הניהול של שווקים סיטונאיים של צמחים ואופן הפיקוח עליהם. כלומר יש למועצת הצמחים מעבר לתפקידה בחוק להבטיח מחיר הוגן למגדלים ולהבטיח מחירים נאותים לצרכנים **(סעיף 11 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), תשל"ג-1973)**, גם את היכולת לקבוע ולפקח על הסיטונאי שהוא מתנהל לפי פרמטרים אלו. במידה ולא, היא אף יכולה לבקש לפנות לממונה במשרד החקלאות בבקשה לבטל את רישיון הסיטונאי שלו. אך עניין זה לא נאכף מעולם, יתכן בשל העובדה שאותם **משווקי על** בכובעם כקמעונאים הם אלו שמשלמים למועצת הצמחים את ההיטלים מענף הירקות.

עניין מועצת הצמחים אינו נושא העבודה, אולם חשוב להבינו משום שהדבר הכרחי לצורך ההבנה כי לא קיים כיום כל פיקוח על שיווק התוצרת החקלאית. מלבד כפי שנכתב לעיל, הצגת רישיון לניהול עסק בתוקף.

ניתן לראות כיצד התייחסותה המיוחדת של העבודה מקבלת משנה תוקף לאור אותה שליטה של **משווקי העל** בשוק:

### **התנהגות בלתי הוגנת במסחר של פירות וירקות טריים**

- **חוסר כוח המיקוח של החקלאים והריכוזיות הגוברת במערכת השיווק של פירות וירקות:**

חקלאים רבים מתלוננים כבר שנים על מכירת תוצרתם כמעט ללא רווח, ולעיתים גם בהפסד בשל העובדה כי הסיטונאים (לרוב מדובר על **משווקי העל**) פשוט מנצלים את המצב הנתון בשוק בו הם יודעים כי

לחקלאים אין ברירה ותוצרתם מתכלה תוך ימים ספורים. החקלאים הקטנים מסתמכים על קניית התוצרת בהסכמים שונים ומשונים (חלקם בע"פ) מול **משווקי העל** והסיטונאים. מכיוון שלרוב הסכמים אלו לא כתובים ואין תיעוד נוצרות פרצות, אשר ככלל מנוצלות לרעת החקלאי. כאשר מגיע יום המכירה אותם חקלאים מסייעים את תוצרתם אל אותם **משווקי על** והסיטונאים. שינוע התוצרת שהוא עניין כלכלי לכל דבר, הכולל אריזה העמסה ושינוע, רק מקרב את חרב המיקוח לצוואר המגדל. משום שכאשר הוא מגיע אל היעד, יעד אשר לרוב רחוק כמה שעות נסיעה לפחות ממקום הגידול, הוא בעצם "מחויב" כבר למכירה. במעמד זה **משווקי העל** והסיטונאים לעיתים קרובות כפי שנכתב בעבודה, מנצלים את כוחם לרעה ומרעים את תנאי התשלום ו/או מורידים את המחיר שקבעו מראש לתוצרתו של החקלאי. בידיעה כי לקחת את התוצרת חזרה במקרים רבים יגרום לחקלאי לעבור לשורת הפסד והוא יעדיף להרוויח פחות.

▪ דוגמה ידועה ל"שיטת התעמרות" להורדת מחיר בכלי מסחר בלתי הוגן מצד הסיטונאי או/משווק **על** היא הזמנה מראש של כמות תוצרת גדולה מהדרוש להם. זאת על מנת לגרום לכך שבהגעת החקלאי הם מראש לא יזדקקו למלוא תוצרתו, דבר אשר מאפשר להם מבעוד מועד לשים את החקלאי בנקודת מיקוח מוחלשת.

▪ דוגמה נוספת וידועה להורדת מחיר על ידי אותם סיטונאים/משווקי **על** בכלי מסחר בלתי הוגנים. היא בהודעה שרירותית במועד הגעת התוצרת למרכז הלוגיסטי, כי המחיר שסוכם עם חקלאי נדרש להשתנות כתוצאה מסיווג תוצרת זול יותר. זאת כמובן ללא קשר לאיכות התוצרת אשר שונעה למרכז הלוגיסטי. במקרה כזה אומרים לחקלאי שהם החליטו כרגע לפי ראות עיניהם, שתוצרתו היא מסוג מסוים בעל ערך נמוך יותר ולכן המחיר שסוכם שונה. רוצה החקלאי ייקח את התשלום, לא רוצה ייסע חזרה לביתו עם המשאיות והסחורה הארוזה.

▪ **במתחם תימורים** לדוגמה אותם **משווקי העל** מנצלים בנוסף למפורט לעיל, גם את עובדת היותם דרים בכפיפה אחת אחד ליד השני. זאת על ידי הורדת מחיר והפניית החקלאי ל**משווק העל** הצמוד במידה והוא לא מרוצה. כך בהליך התשה מתואם הם בעצם מתזזים את החקלאי כאשר בכל פעם הוא מקבל מחיר וסיווג נמוך יותר עד שהוא מתפשר על עסקה פחות משתלמת. מכיוון שהם מהווים במתחם זה כ-25% מתוך שוק די סגור. שוק הבנוי מהתחייבויות קדם עונתיות, ברור לכל כי לגשת בסוף העונה ל-2 **משווקי העל** הנותרים הוא הליך אבוד מראש. זאת משום העובדה שכלל **משווקי העל** יודעים שיש חיי מדף מאוד קצרים לתוצרת ושרק כמה חברות של

**משווקי על** חולשות על השוק. כך שגם אם ירצה החקלאי לקחת את תוצרתו למקום אחר בזמן הנתון ולספוג את עלויות השינוע שוב, מקומות אלו כבר סגרו עם חקלאים אחרים מראש ואין להם צורך בתוצרת שלו. כך בעצם נקבל את כל המרכיבים של תנאי שוק יום יומיים במסגרת סחר לא הוגן.

• **חוסר המידע:** כפי שנכתב בעבודה אכן המצב כיום הוא אי וודאות מוגמרת לגביי מחירי התוצרת. כלל המחירים המצויים/מומלצים כיום דרך מאגרי המידע המנויים בעבודה אינם מחייבים וכתוצאה מכך אינם רלוונטיים כלל. כיום המצב הנתון הוא שחקלאי מוציא סחורתו לסיטונאי/משווק העל, בלי כל ידיעה מוקדמת על המחיר אותו הוא יקבל. אין ספק כי מצב כזה הוא כשל בלתי ראוי שאינו מאפשר מהלך שוק תקין ומקל על הסיטונאים ומשווקי העל להשתמש בפרצה זו כנגד החקלאים.

כלל מאפיינים אלו כפי שנרשם בעבודה לא רק שיכולים לגרום לכשלים בשיווק המקטינים את התמורה לחקלאי ממכירת פירות וירקות ויכולים לגרום לעלייה במחירים לצרכן, אלא דה פאקטו כבר כיום גורמים לכך.

### מקור הסמכות והפיקוח על הסיטונאי והכשל המובנה בכל הנוגע לחקלאי

מקור הסמכות לקבוע מי הוא סיטונאי ומי רשאי לקבוע דרכי הניהול והפיקוח על הסיטונאי:

1. עיסוק כסיטונאי דרוש היתר מ"המנהל" כהגדרתו בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצור והחסנתו) התשכ"א – 1960 (להלן: "הצו").
2. סעי' ההגדרות בצו קובע בסעיף קטן (ב), כי המנהל לעניין מתן היתר לסיטונאי בענפי החקלאות הם סמנכ"ל לייצור במשרד החקלאות וראש ענף שיווק תוצרת חקלאית במשרד החקלאות.
3. מועצת הצמחים הפועלת מכוח חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), תשל"ג – 1973, היא זו המוסמכת בסעיף 29 בכלל וסעיף 29 (14) בפרט, לקבוע את הסדרת השיווק של התוצרת החקלאית וכן מתן הוראות בדבר דרכי הניהול של שווקים סיטונאיים של צמחים ואופן הפיקוח עליהם.
4. התוצאה הפשטנית היא, כי ממונה מטעם משרד החקלאות מסמיך אדם בהיתר, לעסוק כסיטונאי בענף החקלאות ואילו מועצת הצמחים, קובעת לסיטונאי את דרכי ניהול השוק ואופן הפיקוח.

**סעיף 11 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), תשל"ג-1973**

”אלה תפקידי המועצה:

(1) לפתח, לעודד ולבסס את הענפים, לרבות שיפור שיטות העיבוד, להעלות את פריון העבודה, לתמוך בקיומם של ארגוני מגדלים, לעודד את פעילותם ולשתף עמם פעולה, ולעשות כל פעולה אחרת כיוצא באלה שיש בה כדי לתרום לפיתוחם ולביסוסם של הענפים;

(2) **להבטיח מחיר הוגן למגדלים;**

(3) **לנקוט אמצעים להקטנת הוצאות הייצור והשיווק;**

(4) **להבטיח הספקה סדירה של צמחים ובמחירים נאותים לאוכלוסיה;**

(5) לעודד וליזום מחקרים הקשורים בענפים ובמוצריהם, לרבות מחקרי שווקים, מחקרים בדבר שיטות שיווק ואריזה ומחקרים כיוצא באלה;

(6) **להסדיר את הייצור ואת השיווק בארץ ובחוץ לארץ של כל מין צמחים ששר**

**החקלאות קבעו בהודעה ברשומות.**”

ניתן לראות בברור כי בכל הנוגע לפיקוח על הייצור והשיווק (סיטונאים/משווקי על), סמכות משרד החקלאות היא לאשר סיטונאי רק על בסיס רישיון עסק בתוקף. כאשר שאר הסמכויות המנויות לעיל האמורות להגן על החקלאים והצרכנים כאחד כולן מצויות בידי מועצת הצמחים וכולן לא היו בשימוש מעולם. כאשר אנו מדברים בהתייחסות זו ובעבודה עצמה על הכשלים והעיוותים אשר נוצרו בהגינות המסחר, אין ספק כי כשלים אלו נוצרו בעקבות הפרצה שנוצרה בתחום. על כן אין כל ספק כי בהיעדר פיקוח המלצתנו היא לקיים פיקוח אשר ימנע את המשך כשלי השוק והריכוזיות הגוברת בשל החיבור הבלתי סביר של קמעונאי/סיטונאי הגורם לקיומם של משווקי העל.

### סיכום והמלצות:

כמצוין בעבודה חוסר ההגינות בקשרי המסחר אכן מגדיל את חוסר הוודאות המוטל על הצד החלש ומקטין את הפדיון על תוצרתו. צד זה הוא לא בדרך כלל החקלאי כפי שרשום בעבודה אלא תמיד לצערנו הוא החקלאי ועל דבר זה להשתנות. כיום הליך רישוי הסיטונאי כפי שפורט לעיל הוא הליך לא רלוונטי ואין בו כלל אלמנטים של פיקוח על הגינות הסחר בפרט או על הסחר בכלל. תוסיפו לכך את היווצרותם של **משווקי העל** החולשים על כ-70% מתחום הסיטונאות/קמעונאות, ותקבלו שוק ריכוזי ללא כל הגינות בקשרי המסחר. ברור לכל כי תוצאה זו אינה יכולה להימשך ועל כן נדרש לקיים:

1. **הפרדה בין גופים סיטונאים וקמעונאים** - סיטונאי לא יכול להיות בעל אחזקות בגוף קמעונאי ולהיפך.

דבר זה ימנע את השתלטותם הריכוזית של אותם **משווקי על** שפורטו בהתייחסותנו ויגרום לשוק פתוח יותר אשר יחזק את מעמד המגדלים.

2. **אכיפה מוסדרת של תמורה הוגנת לחקלאים בעבור התוצרת ובעיתיות חוסר המידע** - כיום המחירים

המפורסמים בגופים המפורטים בעבודה הם לצורך ידיעה בלבד ואינם מיושמים בשוק. למרות שכפי שראינו לעיל הגנות אלו לחקלאים מוסדרות בפירוש בחוק מועצת הצמחים, נושא זה מעולם לא נאסף. דבר זה גורם לכך שמחירי התוצרת אינם מונעים משיקולי עלויות היצור והרווח המינימאלי הנדרש למגדל, אלא על בסיס המחיר הכי נמוך ש**משווק העל/סיטונאי** יכול ללחוץ את המגדל לתת.

3. **מעבר לכיוון הסכמים בכתב** - כיום ברבים מהמקרים בייחוד אצל החקלאים בסדרי הגודל הקטנים יותר

לא קיימת התנהלות של הסכמים בכתב. דבר זה גורם לניצול לרעה של הצד החזק בעסקה ומצב דמוי שבי מצד המגדל.

4. **דרישה ברורה להבטחת איתנות פיננסית של המשווק** - כיום אין כלל דרישה או נוהג של מתן ערבויות

מכל סוג שהוא לחקלאי בעבור תוצרתו. החקלאי מסכם כפי שהובהר לעיל, סיכום בע"פ עם המשווק על מכירת תוצרתו בקדם העונה ומספק את תוצרתו לאותו סיטונאי/משווק על בסיומה. עד למכירת הסחורה לקמעונאי (במקרה של **משווק העל** לעצמו בכובעו השני), לא ניתנת כלל כל ערובה כספית להבטחת החזר במקרה של כישלון תמורה או פשיטת רגל של המשווק. **נדרש לקיים מנגנון חובת ערבות כחלק מחובת הסיטונאי/משווק העל.**

**אין ספק כי החלופה המומלצת בהינתן המלצות פרטניות אלו היא החמרת הכללים הקיימים לרישוי סיטונאים. כאשר החמרה זו ויציקת התוכן הרלוונטי להליך רישוי הסיטונאים תיצור הצדקה ופתרונות לכשלי השיווק הקיימים כיום ונותרים ללא מענה.**

התאחדות האיכרים והחקלאים בישראל, מבקשת לאפשר לנציגיה, להופיע בפני נציגי המשרד, בכדי להשמיע ולפרט את טענותיה העולות מהעבודה ולגביי עתיד מוסד רישוי הסיטונאים ביריעה רחבה ומפורטת יותר.

בכבוד רב,

דובר אמיתי – נשיא

התאחדות האיכרים והחקלאים בישראל