

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

- טיוטה לדיון -

עסק קטן במדינה הרגולטורית

חנן הבר, מרץ 2017

מבוא

פרק זה בוחן כיצד מאזנת המדינה הרגולטורית בין האינטרסים של שלושה שחקנים מסוגים שונים: עסקים גדולים, עסקים קטנים ובינוניים, וציבור הצרכנים. שתי תפיסות תיאורטיות מרכזיות מציעות הסברים מנוגדים לצמיחתה ולעיצובה של רגולציה, כאשר כל אחת מהן מציבה במרכזה אינטרס של קבוצה אחרת. כך, תפיסת האינטרס הציבורי תטען כי הרגולציה מטרתה הגנה על האזרח (Croley, 2009; Levi-Faur, 2009; Graddy, 1991; Carpenter & Moss, 2013; Ginossar, 2012; 2009), בעוד תפיסת האינטרס הפרטי תדגיש את האופן שבו קבוצות אינטרס חזקות, ובעיקר עסקים גדולים "לוקחות בשבי" את הרגולטור ומטות את הרגולציה לטובתן (Stigler, 1971; Peltzman, 1976; Bó, 2006).

בראי האינטרס הפרטי, "רגולציה מושגת, ככלל, בידי התעשייה, והיא מעוצבת ומופעלת בעיקר לטובתה" (Stigler, 1971, p. 3). לפי תפיסה זו, עסקים עושים שימוש ברגולציה כדי למנוע תחרות ולבצר את מעמדם בשוק, למשל על ידי יצירת חסמי כניסה למתחרים חדשים. זו גם רגולציה שמגינה לכאורה על הצרכן ומגבילה כביכול את כוחם של עסקים, ומשמשת הלכה למעשה להגנתם של עסקים אלו מפני תחרות אפשרית. טענות בנוסח זה של סטיגלר נשמעות בעיקר כלפי עסקים גדולים, בעלי יכולת גבוהה להתארגן מבחינה פוליטית ולהשפיע על מקבלי ההחלטות. תקפותה של הטענה הזו כלפי עסקים קטנים ובינוניים, לעומת זאת, ראויה לבחינה. מאידך, מנקודת המבט של האינטרס הציבורי, ניתן לשאול האם רגולציה פועלת כדי להגן על עסקים קטנים ובינוניים, כשם היא מגינה על ציבור הצרכנים, או לחילופין, משמשת להגנה על ציבור הצרכנים מפני עסקים אלו?

מטרת המחקר הינה להסביר כיצד ותחת אילו תנאים זוכים אינטרסים מסוימים להשפעה גבוהה יותר לעומת אחרים בעיצוב רגולציה: כיצד מאזנת המדינה בין האינטרסים של הציבור הרחב לבין אלו של סוגי עסקים בגדלים שונים. שאלה כללית זו תיבחן באמצעות חקר מקרה של תחום הרגולציה של סימון המחירים בקמעונאות המזון בישראל. סוגיית מדיניות זו נבחרה כיוון שהיא מייצגת שוק שבו פועלים ומתחרים במקביל עסקים מסוגים וגדלים שונים, מרשתות קמעונאיות גדולות בפריסה ארצית של מאות סניפים, דרך רשתות בינוניות בעלות עשרות סניפים, לקמעונאים קטנים: מכולות, ירקניות וכדומה, וכל זאת תחת מסגרת רגולטורית משותפת.

חשיבותו של הנושא הנדון נעוצה ביכולתו לתרום הן להבנת האופן שבו מיוצגים ומעורבים גורמים מסוגים שונים בחקיקה וברגולציה, והן להבנתנו את תחום העסקים הקטנים והבינוניים. בעוד שעסקים קטנים ובינוניים מהווים את החלק הארי של העסקים בכלכלה, מקומם בספרות המחקרית בכלל, ובזו על רגולציה אינו מרכזי (but see Davis, Haltiwanger, & Schuh, 1996; Chittenden, Kauser, Poutziouris, & Britain, 2002;

(Kitching, Hart, & Wilson, 2013). אנו נעדרים הבנה מספקת של האופן בו עסקים מסוג זה פועלים ביחס לשחקנים פוליטיים ועסקיים אחרים. הפרק מבקש לתרום הן להבנתנו את האופן בו עסקים מסוג זה פועלים, והן לעידוד נדבך אחד של שתי תיאוריות הסבריות מרכזיות על רגולציה, שתכלולנה גם אבחנה בין סוגים וגדלים שונים של עסקים.

תיאור מקרי הבוחן

מחקר זה בודק את מדיניות הרגולציה של סימון מחירים ומידע בחנויות מזון בישראל, תוך התמקדות בשלב קביעת המדיניות בועדות הכנסת בעשור האחרון. המחקר שואל, ראשית, אילו קבוצות או מגזרים בחברה ובכלכלה מיוצגים בתהליך קביעת המדיניות בנושא סימון מחירים ומידע בחנויות מזון. שנית, באיזה אופן פועלות הקבוצות השונות כדי להשפיע על קבלת ההחלטות בתחום. שלישית, לאיזו מבין הקבוצות הייתה, בסופו של דבר, ההשפעה הגדולה ביותר על עיצוב המדיניות.

הסיבה לבחירה במקרה זה, הינה כי להטלת דרישה זהה על סימון מוצרים תהיינה השלכות שונות על סוגי עסקים שונים: דרישות מחמירות ואחידות לסימון מחירים יכולות לפעול לעידוד תחרות ולאיזון פערי המידע בין הצרכן הבודד לקמעונאי. מאידך, הן עשויות להיות כרוכות בעלויות מנהלתיות לא מבוטלות, שיכולות להקשות דווקא על עסקים קטנים, ולהוות מחסום בפני כניסה של מתחרים חדשים לתחום קמעונאות המזון, ובכך להועיל דווקא לקמעונאים הגדולים. נושא זה ישמש אפוא לבחינת האופן שבו היבטים צרכניים ועסקיים שונים מוצאים את ביטויים בחקיקה וברגולציה בישראל, בשוק שבו פועלים במקביל סוגים וגדלים שונים של עסקים תחת מסגרת רגולטורית אחת.

השאלה שהינחתה את איסוף המידע היתה באיזו מידה קיימת במדיניות סימון המחירים אבחנה בין הצרכים השונים של עסקים מסוגים ומגדלים שונים, ומדוע. המחקר יתמקד באופן שבו מועלים, נידונים, וממוסגרים הצרכים של עסקים קטנים (כדוגמת מכולות) ובינוניים, הציבור הרחב, ועסקים גדולים. הפרק בוחן סוגיה זו באמצעות איסוף וניתוח של מקורות ראשוניים, כדוגמת חקיקה ראשית, צווים ותקנות, פרוטוקולים של ישיבות ועדות הכנסת, חוות דעת, מסמכי רקע ומחקרים מטעם הגורמים המעורבים, וכן כיסוי הנושא בעיתונות.¹

המחקר מתמקד ב**שני מקרי בוחן**: הצגת המחיר ליחידת מידה (2008), והחוק לעידוד תחרות בענף המזון (2014), העוסק בין היתר בחובה להציג מוצרי מחירים בחנויות קמעונאיות באתר אינטרנט, ובאופן הסידור של מוצרים על המדף בידי ספקים גדולים. שני המקרים שונים מבחינת היקף הדיונים והחקיקה ומספר וסוג המשתתפים בדיון, אך דומים מבחינת ההבחנה שנעשתה בהם במדיניות הנוגעת לעסקים מסוגים וגדלים שונים. המחקר מוצא כי בעוד שבמקרה הראשון מבין השניים הפטור שניתן לקמעונאי המזון הקטנים עלה בקנה אחד עם העמדה של נציגם בדיוני הועדה שדנה בנושא, במקרה השני הקשר בין ההקלות שניתנו לעסקים הקטנים לבין ייצוגם בדיוני הועדה היה חלש, וייצוגם בהליך המדיניות היה סמלי בעיקרו. המחקר מוצא כי האינטרסים של בעלי העסקים הקטנים והצרכנים יוצגו לא רק בידי נציגים מקבוצות אלו אלא גם בידי גורמים מתוך המדינה, כדוגמת הממונה על ההגבלים העסקיים. ואולם ייצוג מסוג זה נוטה להתמקד לא בהכרח בעמדות בהן דגלו נציגי קבוצות אלו בפועל, אלא בתפיסה מופשטת של האינטרסים שלהם כפי שראתה אותם המדינה. במקביל, ייצוג של האינטרסים של קבוצה כדוגמת העסקים הקטנים בידי המדינה שימש לא בהכרח לקידום רווחתה של קבוצה זו, אלא על מנת לעשות להשיג מטרות אחרות, כדוגמת הגברת התחרות.

מסגרת תיאורטית

¹ הניתוח והתשובות שהמחקר ייתן לשאלות המחקר מתבסס על ניתוח של חומרים גלויים. כתוצאה מכך, ייתכן וישנן השפעות נוספות שהמחקר לא יראה, בין אם כתוצאה השפעות שלא תועדו בכתב, או שלא נאספו או נותחו בידי החוקר.

שתי משפחות תיאורטיות תופסות כל אחת באופן שונה את תפקיד הרגולציה, ואת האופן שבו היא נקבעת: תפיסת האינטרס הפרטי ותפיסת האינטרס הציבורי לרגולציה. הראשונה, תפיסת האינטרס הפרטי ברגולציה, או תפיסת הרגולטור השבוי (Bernstein, 1955; Stigler, 1971; Peltzman, 1976; Martimort, 1999), לפיה רגולציה משרתת את הצרכים והאינטרסים של התעשייה עליה היא מפקחת. בהתאם לכך צפוי כי לעסקים גדולים (למשל: קמעונאי מזון גדולים) תהיה ההשפעה הגדולה ביותר על קביעת המדיניות הנוגעת לסימון מחירים, בעוד שלעסקים קטנים או לצרכנים, החסרים את יכולת ההתארגנות, את המידע ואת יכולת הגישה הפוליטית אל קובעי המדיניות תהיה השפעה שולית על קביעת המדיניות בתחום.

לפי תפיסת האינטרס הפרטי, חובת סימון המחירים משרתת למעשה את השחקנים הגדולים בענף הקמעונאות, כיוון שהעלויות הכרוכות בה מקשות על כניסה של שחקנים חדשים לענף או על היכולת של עסקים קטנים להתחרות בו. צפוי גם כי שינויים שיחולו לאורך הזמן במדיניות סימון מחירים ומידע יצרו עדיפות ליכולות הלוגיסטיות וליכולות הכלכליות של שחקנים גדולים, יקשו על עסקים קטנים החסרים יכולות אלו, ועשויים להרע את רווחתו של הצרכן.

לעומת זאת, תפיסת האינטרס הציבורי תדגיש את תפקיד הרגולציה בשמירה על טובת הציבור בכללותו ועל רווחתו של הצרכן, ולא על האינטרסים של המגזר העסקי (Graddy, 1991; Levi-Faur, 2009; Croley, 2009; Carpenter & Moss, 2013; Ginosar, 2012). בהתאם לכך, מדיניות סימון המחירים נועדה להגן על הצרכן: ושינויים שיחולו לאורך הזמן במדיניות נועדו לשפר את רווחתו, באופן שאינו מבחין בין היכולות או האינטרסים של עסקים מסוגים או גדלים שונים.

מחקר זה מוסיף לתוך כל אחת משתי הגישות את ההבחנה שבין עסקים גדולים וקטנים. ההנחה המובלעת בשתי הגישות הינה כי עולם העסקים הינו מקשה אחת – בעוד שאבחנה בין עסקים קטנים וגדולים משנה את האופן בו אנו מבינים מדוע וכיצד מדיניות רגולטורית נקבעת כפי שהיא נקבעת, וגם לעדן את ההבחנה בדבר טובתו של מי היא משרתת: מי מרוויח ומי מפסיד ממנה.

בה בעת, הבחנה זו מאפשרת גם דיון בשאלת האופן שבו מאזנת המדינה בין האינטרסים של קבוצות ומגזרים מסוגים שונים בהליך המדיניות וברגולציה. כלומר, היא מערערת על ההשקפה דיכוטומית לפיה הרגולציה מעדיפה בהכרח את האינטרס של קבוצה אחת על גבי אלו של השניה, או מהווה משחק סכום-אפס שבו קבוצה אחת מרוויחה על חשבון קבוצות אחרות. לחילופין, היא מציעה נקודת ראות לפיה הרגולציה מאזנת, בעת ובעונה אחת, בין האינטרסים של קבוצות שונות: לא רק בין הציבור הרחב לקבוצות עסקיות חזקות, אלא גם בתוך עולם העסקים, בין עסקים מסוגים ומגדלים שונים.

איזון מסוג זה אינו בהכרח תולדה של העדפה מוקדמת, החלטה, בחירה או תכנון מצד אחד השחקנים או מצד המדינה. כפי שמדגימה הספרות העוסקת במקומן של קבוצות אינטרס בהליך המדיניות, בתחרות או בשיתוף פעולה ביניהן ובהשפעה היחסית של קבוצות שונות על קביעת המדיניות. מיקוד מסוג זה מדגיש את המתרחש בהליך המדיניות עצמו, ואת הדינמיקה של היחסים בין הקבוצות השונות לבין המדינה תוך כדי קביעת המדיניות.

כך, ניתוח כלכלי של התחרות בין קבוצות אינטרס מציע כי ההשפעה של קבוצות על הליך המדיניות היא תולדה של הלחץ אותן הן מפעילות על קובעי המדיניות, המושפע, בתורו, על ידי גורמים כדוגמת גודלן, השליטה של הקבוצה על חבריה (היכולת להגביל את 'תופעת הטרמפיסט') והתועלות והמחירים שיצמחו לקבוצה מן המדיניות הנדונה (Becker, 1983). כך למשל, בדיון בהשפעה של קבוצות אינטרס על חקיקת משנה של סוכנויות פדרליות בארצות הברית נמצא כי המדיניות נטתה לטובת הקבוצות אשר 'שלטו' בהליך ההיוועצות תוך הגשת מספר גבוה של הערות (comments) לטובת עמדתן (McKay & Yackee, 2007).

עם זאת, לא רק הדומיננטיות של קבוצה אחת צפויה להשפיע על קביעת המדיניות, אלא גם האופן בו מתפתחים הדיונים לאורך זמן. כך, רשויות רגולטוריות נטו לשנות מדיניות כאשר הייתה הסכמה בין הקבוצות השונות שהשתתפו בהליך אודות סוג השינוי הרצוי, ולהימנע מכך כאשר הקבוצות השונות נחלקו בדבר. רשויות אלו נטו גם לאמץ עמדות של קבוצות אינטרס כאשר אלו עלו בקנה אחד עם העמדה בה החזיק הרגולטור מלכתחילה (Golden, 1998). בראייה זו, ההשפעה של קבוצות אינטרס על הליך המדיניות תלויה לא רק ביחסי הכוחות ביניהן, אלא גם מן האופן שבו הנושא נידון, המידה בה הצדדים מסכימים ביניהם, ועמדתה של המדינה. מחקר זה מדגיש את האוטונומיה של קובעי המדיניות, ורואה בהם יותר מאשר 'שבשבת' המשקפת את יחסי הכוחות בין קבוצות שונות.

מנקודה זו עולה גם כי היחס בין הקבוצות השונות אינו בהכרח זה של תחרות. הספרות על קבוצות אינטרס מרחיבה נקודה זו במספר דרכים. ראשית, קבוצות עשויות ליצור שיתופי פעולה, גם אם הדבר כרוך בפשרה. המידה בה ייטו לשתף פעולה עשויה להיות תלויה בגורמים כדוגמת היחסים בתוך הקבוצה, המשאבים המוצעים בידי הקבוצות האחרות, והיחסים עם מקבלי ההחלטות (Holyoke, 2009).

שנית, גם כאשר קבוצות שונות אינן בוחרות לשתף פעולה, אין פירושו של דבר שתתקיים ביניהן תחרות. בנושאים מסוימים יתקיים דיון בין מספר גבוה של קבוצות שונות, מה שצפוי להביא למידה גבוהה של תחרות ביניהן, בעוד שנושאים אחרים מאופיינים בידי דיון בהשתתפות מספר מצומצם של קבוצות אינטרס, ומכאן גם במידה פחותה של תחרות. זהו ההבדל בין דיון במסגרת של 'רשתות נושא' פתוחות לבין דיון במסגרת 'משולשי ברזל', בהם קבוצה אחת או שתיים עומדת בקשר עם מקבלי ההחלטות בנושא (Golden, 1998; Jordan, 1981).

מחקר אודות פעילות של קבוצות לובי בקונגרס בארה"ב העלה כי מרבית נושאי המדיניות נידונים על ידי מספר מצומצם של קבוצות ואילו מספר קטן של נושאים מרכז את מרבית פעילות הקבוצות (Baumgartner & Leech, 2001). כלומר, ברוב נושאי המדיניות, נצפה לראות תחרות מועטה על קביעת המדיניות, בעוד שבמספר מצומצם של מקרים, נצפה לתשומת לב ופעילות רבה מצד קבוצות אינטרס, ומכאן גם לתחרות גבוהה ביניהן. באומגרטנר וליץ' טוענים כי בשני סוגי הדיונים קבוצות אינטרס עסקיות תהיינה מיוצגות בצורה דומיננטית, וביתר שאת בכל הנוגע לנושאים בהם מעורבים מספר נמוך של קבוצות.

הסיבה להבדל במספר המשתתפים בין נושאים שונים עשויה להיות קשורה לחשיבות הנושא הנדון, ואולם באומגרטנר וליץ' טוענים כי ההבדל טמון בעיקר באופן שבו תופסות הקבוצות השונות את האופן שבו הנושא יידון. קבוצות נוטות להצטרף לדיון ככל שהן תופסות אותו כנושא 'חם' שמושך אליו קבוצות אחרות (במה שהם מכנים קפיצה על 'עגלת המדיניות'), בעוד שנושאים אחרים לא ימשכו אליהם תשומת לב דומה.

נקודת ההתחלה של המסגרת התיאורטית למעלה הינה הניגוד שבין תיאוריות האינטרס הציבורי והפרטי, אשר אינן מייחדות שתיהן מקום מספק לעסקים קטנים. מכאן נובעת השאלה בדבר האופן שבו מאזנת המדינה בפועל בין הצרכים והאינטרסים של קבוצות מסוגים שונים: עסקים גדולים, בינוניים, קטנים וציבור הצרכנים. הדיון בספרות העוסקת בקבוצות אינטרס מעלה כי בעוד שיתרון במשאבים עשוי להוות גורם חשוב בקביעת המדיניות הנוגעת לקבוצות מסוגים שונים, האופי הדינמי של הליך המדיניות עצמו מקשה על קביעות חד משמעיות בהקשר זה. עמדתם של מקבלי ההחלטות, והאופן בו מתפתח הדיון במדיניות: מספר הקבוצות המעורבות, מידת ההסכמה ביניהן הדיון במדיניות, הן מבחינת העמדות המובעות בו והיחס ביניהן, והן מבחינת האופי ומספר הקבוצות שיימשכו לדיון בנושא מסוג כזה או אחר צפויות להשפיע על האופן שבו תאזן המדינה בין האינטרסים ותפיסות שונות.

על מנת לבחון את האופן בו מאזנת המדינה בפועל בין עמדותיהם של קבוצות מסוגים שונים, שואל המחקר להלן, ראשית, האם ישנה אבחנה בין הצרכים של עסקים מסוגים וגדלים שונים ושל ציבור

הצרכנים בכל הנוגע למדיניות סימון מחירים בישראל, ושנית, אילו מהשחקנים האלו משפיעים על קביעת המדיניות בתחום סימון המחירים בישראל, ומדוע?

רגולציה של סימון מחירים בקמעונאות מזון בישראל

פרק ד' בחוק הגנת הצרכן (1981), שכותרתו "סימון טובין והצגת מחירים" קובע כללים להצגה של מחירי מוצרים לצרכן. אלו כוללים, בין היתר, את החובה לסמן את מחירו הכולל של המוצר כולל מיסים ותשלומים נוספים, את החובה להציג את המחיר בשקלים, ואת החובה לסמן את מחירו המלא של המוצר על גביו או על גבי אריזתו. פרק זה אינו מבחין בין סוגי או גדלי עסקים שונים בכל הנוגע לחובת סימון מחירים (סעיף 17ב., 17ג, חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 11), תשס"ב – 2002, ס"ח תשס"ב מס' 1834 מיום 14.3.2002 עמ' 194). את החוק משלימות תקנות בנושא סימון מחירים. בעוד שחלקן אינן מבדילות בין סוגי או גדלי עסקים שונים, בחלקן קיימת הבדלה כזאת. כך, תקנות הגנת הצרכן בנושא הצגת מחירי שירותי מלונאות לתייר (2005), "הצגת מודעה בדבר מדיניות החזרת טובין" (2005), החובה להציג מחירי מוצרים בפיקוח (2012), או החובה להציג מחירי שירותים בבתי עסק (כדוגמת מספרה, בית אוכל או מכבסה). אינה מבדילה בין גדלים שונים של עסקים.

לעומת זאת, התקנות להצגת מחירי מוצרים לפי יחידת מידה (2008) מבדילות בין חנויות שגודלן מעל או מתחת לגודל של 100 מ"ר (וכן בעסקאות של מכר מרחוק). בחנויות שגודלן מתחת לכך, החובה להציג מחירים לפי יחידת מידה אינה חלה.² בדומה לכך, התקנות לקידום התחרות בענף המזון (2014) מטילות על קמעונאי גדול (כזה שיש לו שלוש חנויות או חנות מקוונת ומחזור מכירות של 250 מיליון ₪) חובה לפרסם את מחירי המוצרים בחנויותיו באתר האינטרנט שלו.

ניתן לטעון כי ההבדלים בין תקנות שונות של סימון מחירים נובעים מן המאפיינים היחודיים של כל אחד מהתחומים. כך למשל אין דין סימון המחירים בבית מלון או מספרה כדין סימון המחיר על גבי כלל קופסאות השימורים בחנות. אמנם, ישנם מקרים בהם הסבר מסוג זה עשוי להיות מספק. בה בעת, ישנם גם מקרים בהם הרגולציה שונה בין שני מקרים הנראים על פניהם דומים, ללא הסבר מספק. למשל, ניתן לשאול מדוע מטיל החוק את החובה לסמן מחיר על גבי כל מוצר על עסקים גדולים וקטנים כאחד, בעוד שאת החובה לסמן מחיר לפי יחידת מידה הוא מטיל רק על עסקים מעל גודל מסויים. מעבר לתמיהה זו, ניתן לשאול גם כיצד קרה שדווקא העסקים הקטנים הם שזכו לפטור מסוג זה, בעוד שהעסקים הגדולים נאלצים עדיין לשאת בעלות של סימון המוצרים לפי יחידת מידה.

שאלה זו נובעת מציפייה סבירה העולה מן הספרות על 'שבי רגולטורי', שהמצב יהיה הפוך, ודווקא לעסקים הגדולים, להם יכולת התארגנות, מידע ומשאבים, תהיה השפעה שתטה את התקנות לטובתם, בין אם בצורה ישירה (פטור או ביטול של תקנות מכבידות) או דרך רגולציה אחידה על כלל העסקים, שתהווה, למעשה, נטל כבד יותר על עסקים קטנים יותר.

בשני מקרים של רגולציה של סימון מחירים שנדון בהם קיימת בפועל אבחנה בין עסקים גדולים וקטנים, ובשני המקרים עסקים קטנים קיבלו פטור מן החובה שהוטלה על העסקים הגדולים. עם זאת, בראשון עלה הפטור לעסקים הקטנים בקנה אחד עם עמדתם של נציגיהם של העסקים בסקטור זה, בעוד שבמקרה השני החקיקה שנתקבלה אמנם פטרה אותם מן ההגבלות שהוטלו על העסקים הגדולים, אך עמדה בכל זאת בסתירה לעמדה שהציגו נציגיהם של בעלי העסקים הקטנים.

מקרה ראשון: תקנות הגנת הצרכן (מחיר ליחידת מידה), תשס"ח-2008

² התקנה אינה קובעת במפורש באיזו סוג חנויות מדובר, ואף פוטרת מהוראותיו ממכר של מוצרים מסוגים שונים, כדוגמת איפור, תרופות או חפצי אמנות או עתיקות.

בסוף שנת 2006 פרסם משרד התעשייה והמסחר (להלן 'המשרד') הודעה לעיתונות לפיה השר אלי ישי הורה לממונה על הגנת הצרכן במשרד "לקדם כניסת תקנות "מחיר ליחידת מידה" אשר יקלו על הצרכן בבואו לערוך רכישות ברשתות השיווק והמרכולים".³ במשרד הוכנה טיוטה לתקנות "שיחייבו את רשתות השיווק והמרכולים במתן מידע לצרכנים על "מחיר ליחידת מידה" של המוצרים השונים הנמכרים בסניף הרשת". הממונה על הגנת הצרכן במשרד מסר כי מטרת התקנות היא להקל על הצרכן "להתמצא בשפע המותגים ובמגוון האריזות, לקבל החלטה נבונה באשר לרכישת מוצר על סמך מידע השוואתי נגיש". דהיינו, "לבחור את גודל המארז הזול במוצרים זהים הנמכרים באריזות בגדלים ונפחים שונים". המטרה השנייה של התקנות הייתה לשוב ולהבליט עבור הצרכן את המוצרים בהם הקטין היצרן את האריזה מבלי ליידע בכך את הצרכנים. לשנייה מבין בעיות אלו כבר נדרש הממונה מספר חודשים קודם לכן, עת הנחה את התאחדות התעשיינים כי על יצרן או יבואן שהקטין את אריזתו של מוצר לסמן זאת בבירור על גבי המוצר, ובמקרה הצורך אף להציב שלט בנידון בחנות ליד המוצר שאריזתו הוקטנה.⁴

תקנות המחיר ליחידת מידה נידונו בוועדת הכלכלה של הכנסת ב-2008, ונכנסו לתוקף בתחילת 2009. בעוד שטיטת התקנות ביקשה תחילה להחריג מן התקנות רק חנויות ששטח התצוגה שלהן קטן מ-50 מטרים, באופן שהיה מחיל את החובה על החלק הארי של המכולות, הרי שנוסחן הסופי של התקנות מחיל אותן על חנויות שגודלן עולה על 100 מטרים מרובעים, תוך התחשבות בשטח נוסף לאחסון באופן העולה בקנה אחד עם עמדתו של נציג העסקים הקטנים בדיון אודות התקנות.

התקנות נידונו והובאו להצבעה בוועדת הכלכלה של הכנסת ביוני 2008 (ועדת הכלכלה 2008א), ואחר כך שוב באוגוסט 2008. בישיבת הוועדה הראשונה נכחו 11 ח"כים, לצד נציגי המשרד ומשרד המשפטים, וכן שמונה נציגים מאיגוד לשכות המסחר, מהם חמישה המייצגים רשתות שיווק גדולות (שופרסל, הריבוע הכחול). בנוסף נכחו בדיון גם חמישה נציגים של ארגוני צרכנות, ויו"ר ארגוני הסוחרים בישראל. איגוד לשכות המסחר ייצג בדיון את "את רשתות השיווק הגדולות", בעוד שיו"ר ארגוני הסוחרים ייצג את עמדתם של הסוחרים הקטנים. ההשתתפות בישיבה השניה הייתה יותר מצומצמת (ועדת הכלכלה 2008א, 2008ב) (ראו טבלה מס' 1).

טבלה מספר 1: מספר הנציגים לפי קבוצה - דיוני ועדת הכלכלה (ללא חברי כנסת)

סה"כ	צרכנים	עסקים קטנים ובינוניים	עסקים גדולים	משרדי ממשלה וכנסת	ישיבה
17	5	1	8	3	1
7	1	1	3	2	2

נציגי המשרד ונציג איגוד לשכות המסחר סיפרו בדיון כי התקנות שהובאו להצבעה בוועדה נוסחו בהסכמה בין רשתות השיווק, איגוד לשכות המסחר והמשרד.⁵ הנושא השנוי ביותר במחלוקת בתקנות אלו היה הסעיף המבקש לפטור מחובת הצגת המחיר ליחידת מידה חנויות הקטנות מ-150 מ"ר. בהקשר זה, סיפרה נציגת הלשכה המשפטית של המשרד כי היא "נסמכת על החומר שהעביר לנו איגוד לשכות המסחר", שנגע לפטורים הנהוגים במדינות אירופה מן הדירקטיבה של האיחוד בנושא הצגת המחיר ליחידת מידה. בתגובה

³ <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/CB8E45A7-750A-4ACB-A3C4-82FB5CCEB5F1.htm>

⁴ <http://www.consumers.org.il/files/2014/arizot.pdf>

⁵ למשל: "הנציגים באו להידבר אתנו בערב חג השבועות וזאת ההסכמה אליה הגענו" (נציגת הלשכה המשפטית במשרד), "יש תקנות, סיכמנו אותן בעבודה משותפת" (מנכ"ל איגוד לשכות המסחר) (ישיבת הכלכלה 2008א, עמ' 2, 4).

לכך, טען יו"ר ארגוני הסוחרים כי "[...] זה זועק לשמיים. אף לא נציג אחד של 10,000 סוחרים מכולת ומינימרקטים בישראל הזמן למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ולא ניסו להגיע איתם להסכמות". הטענות לטובת החרגת העסקים הקטנים נגעו לשתי נקודות עיקריות וקשורות. ראשית, בעוד שמטרת החוק היא לאפשר לצרכן להשוות בין סוגים ומחירים שונים של אותו המוצר, הרי שבחנויות קטנות מגוון המוצרים המצומצם יותר מיתר תכלית זאת. הנקודה השנייה נוגעת לעלויות הציות שתכביד במיוחד על עסקים קטנים. כפי שניסח זאת יו"ר ארגון הסוחרים, "אם לא ייקבע מינימום של 250 מטרים מרובעים הרי בתוך זמן קצר, אם יתחילו להגיש תביעות, ייסגרו המינימרקטים והמכולות ולא תהיה תחרות בכלל, יישאר רק הדואופול...". כאשר ח"כ ארדן טען מאוחר יותר כי "... אנחנו רוצים שקיפות לכל הצרכנים, לעודד חיסכון והוזלת מחירים במוצרים גדולים יותר", ענה יו"ר ארגוני הסוחרים כי "התוצאה תהיה חיסול העסקים הקטנים".

בדיון שהתפתח העלה יו"ר הועדה את ההצעה לשקול מחדש את גודלו של הפטור ולהעמידו על "נורמה של 50 מטרים למשל, שזה באמת המכולות והסוחרים הקטנים", בעוד שיו"ר ארגוני הסוחרים טען בתגובה כי לפי חוק, מכולות מחויבות באחזקת מחסן, המגדיל את שטחן למעלה מן הפטור המוצע. בדיון בוועדה הציגו חברי כנסת עמדות שנועו בין הטלת חובה אחידה על כל סוגי העסקים, לבין ביטול חובה זו כליל. הדיון בוועדה נחתם באישור התקנות ובהטלת החיוב על חנויות שגודלן יותר מחמישים מ"ר, בניגוד לעמדתו של נציג הסוחרים הקטנים, וכן בניגוד לעמדה שניסח משרד התמ"ת, ובהתאם לעמדה שהציג יו"ר הועדה ארדן. ואולם, נוסח זה של התקנות לא החזיק מעמד זמן רב. בתחילת אוגוסט 2008 כונסה מחדש ועדת הכלכלה (ועדת הכלכלה 2008). בפתיחת הישיבה הודיע יו"ר הועדה ארדן כי הועדה כונסה לפי בקשתו של שר התמ"ת אלי ישי (ש"ס), על מנת לדון מחדש בהפחתת שטח החנות הזכאית לפטור מ-150 ל-50 מ"ר. "כנראה", אמר ארדן, "יו"ר ארגוני הסוחרים מצליח אצלו יותר מאשר [היו"ר] מעריך בדרך-כלל". "לא פניתי אליו", אמר היו"ר בתגובה.

ארדן סיפר כי לאחר דין ודברים עם השר הוסכם להגדיל את שטח הפטור ל-100 מ"ר, מה שמייצג, לדבריו, "האיזון הנכון", וגם את עמדת משרד התמ"ת, לפיה אשר נציגה הביע תקווה כי ההסכמה החדשה "תשפר, ולו במעט, את מצבן של המכולות, שלטעמנו, מראש היו צריכות להיות מוחרגות". ואולם גם הסכמה זו לא הייתה סוף פסוק מבחינת יו"ר ארגוני הסוחרים, נציגם של העסקים הקטנים. הלה טען כי גם הגודל החדש שהוסכם עליו יכלול בתוכו חלק מן המכולות אשר גודלן עדיין גבוה יותר מ-100 מ"ר, למשל מי שמכולתו נבנתה על שטח גדול לפני עשרות שנים. תחת זאת, הציע נציג ארגוני הסוחרים לשנות את הקריטריון המבדיל בין מכולות גדולות וקטנות לפי מספר הסניפים (שלושה ומעלה), במקום לפי שטח החנות.

הדיון שהתפתח לאחר מכן נסוב סביב דרכים שונות בהן יכולים בעלי המכולות להקטין את שטח התצוגה ולהפריד בינו לבין שטח האחסון ("אז תכתבי מופרד בוילון", בסדר? "... וילון בד או פלסטיק? וילון לא שקוף, וילון אטום."). לבסוף, הסכימו הצדדים על הנוסח הסופי של התקנות, לפיו הפטור יחול אמנם על חנויות שגודלן למטה מ-100 מ"ר, אך "למעט שטח מופרד ותחום המשמש לאחסנה בלבד", כפי שאכן נקבע לבסוף נוסח התקנות להלכה.

מקרה שני: החוק לקידום התחרות בענף המזון (2014)

התקנות לקידום התחרות בענף המזון קובעות שורה של הגבלות על קמעונאים וספקים גדולים, בין היתר בנוגע להצגת מחירים ומוצרים בחנויות. לגבי סימון מחירים, תקנות אלו קובעות כי על קמעונאי גדול, שלו שלושה סניפים ומעלה או מחזור של 250 מיליון ש"ח, לפרסם את מחירי המוצרים בחנויותיו באתר האינטרנט שלו. ההגבלה שנקבעה בחוק על מחזור של 250 מיליון נועדה להבדיל בין עסקים גדולים

ובינוניים, לבין המכולות, אשר הורגו במכוון מהוראות פרסום המחירים (ועדת הכלכלה וועדת הכספים 2013, ישיבה מספר 3). החוק עוסק גם ביחסים שבין ספקים גדולים וקמעונאים גדולים, ואוסר, בין היתר על ספק גדול לסדר מוצרים על המדפים אצל קמעונאי גדול, על מנת למנוע מספקים אלו לדחוק מן המדף ספקים קטנים יותר.

להלן יוצגו עמדות השחקנים השונים בנוגע להורדת המחירים בענף המזון באופן כללי, ובאופן יותר פרטני בדבר פרסום מחירים בידי קמעונאים באתר אינטרנט, והגבלות על סידור מוצרים על המדפים. בדיונים בחוק נכחו נציגים של הממשלה וכן של גופים שונים מן המגזר העסקי לצד גופים המייצגים צרכנים. עם זאת, מספר הנציגים של גופים עסקיים גדולים (הן ממגזר הקמעונאות והן מן הייצור) היה גבוה פי כמה מאשר מספר הנציגים של הסוחרים הקטנים, של המכולות ושל היצרנים הקטנים (ר' טבלה מס' 2). בעוד שספירה מסוג זה אינה מעידה על עוצמת ההשפעה של הנציגים השונים, יש בה לכל הפחות להעיד על הייצוג של אינטרסים שונים בדיונים, ועל העניין שגילו בנושא סוגים שונים של שחקנים.⁶

טבלה מספר 2: מספר הנציגים לפי קבוצה - דיוני ועדת הכלכלה (ללא חברי כנסת)

סהכ	אחרים	צרכנים	עסקים קטנים ובינוניים	עסקים גדולים	משרדי ממשלה וכנסת	ישיבה
70	5	13	10	18	24	1
55	2	6	5	17	25	2
52	3	8	4	21	16	3
53	3	7	5	23	15	4
59	5	5	6	26	17	5
60	7	6	6	20	21	7
48	4	5	6	18	15	8
44	2	3	4	19	16	9
73	7	8	12	22	24	10
61	4	10	10	21	16	11
57.5	4.2	7.1	6.8	20.5	18.9	ממוצע

הנציגים השונים בוועדה הציגו עמדות מנוגדות באשר לפתרון הרצוי של העלייה ביוקר מוצרי המזון בישראל. הבעיה עליה החוק מבקש לתת מענה היא עלייה עקבית במחירי המזון בישראל מאז שנת 2005. כפי שניסח זאת שר האוצר לפיד: "לפני שנת 2005 מחירי המזון בישראל נמוכים יותר מן המחירים ב-OECD ... מ-2005 מחירי המזון בישראל מתחילים לזנק ולעלות בקצב הרבה יותר מהיר ממחירי המזון בעולם, ובתחילת שנת 2008 המחירים בישראל עוקפים את המחירים בעולם. הם ממשיכים לעלות ובאופן לגמרי עקבי הם גבוהים יותר מאשר במדינות ה-OECD ובמדינות העולם".

הסיבות לכך, לפי השר הן ש"במהלך העשור הזה מתגברת התופעה שבה ספקים גדולים קונים את היצרנים הקטנים ומונעים את התחרות במקטע של האספקה. יש את הקריסה של רשת "קלאב מרקט" והמכירה שלה ל"שופרסל" ב-2005, שזה תחילת תהליך שמוריד את התחרותיות בתוך השוק. ויש את הרכישה של "תנובה", שהיא חברת המזון הגדולה בישראל, על-ידי רשת "אייפקס".

או כפי שהגדיר את הבעיה שר התמ"ת בנט: "... גופים הפכו להיות ממותות גדולות, וזה פגע בתחרות. ההשערה היא שזה, כנראה, המשתנה העיקרי, ולכן החוק הזה בא לטפל בנושא הריכוזיות, כדי להגביר

⁶אני מודה לקורא/ת אנונימי/ת על הערה זו

תחרותיות כדי שהתחרות תוביל להורדת מחירים לצרכן" (ועדת הכלכלה וועדת הכספים 2013, ישיבה מספר 2, עמ' 3).

האף שכוונת החוק פירושה פגיעה מפורשת בשחקנים הגדולים בשוק, השחקנים הגדולים עצמם לא הביעו התנגדות מפורשת לכוונה לחוקק את החוק, או לפגיעה בהם. תחת זאת, הציעו השחקנים השונים הצעות שונות לאופן שבו רצוי להוריד את יוקר המחייה, בעוד הדיונים בוועדה מתמקדים בעיקר בפרטי החוק, בישימות של החלקים השונים שלו ובהשפעה שתהיה לו על השחקנים השונים.

הנציגים של העסקים הקטנים ניצלו את הבמה שניתנה להם בדיוני הוועדה למספר מטרות. **ראשית**, על מנת להציג את מצוקתם של בעלי המכולות והקמעונאים הקטנים, העומדים, כך תיארו הנציגים, על סיפה של קריסה. כפי שתיאר זאת יו"ר פורום מזון ומכולות: ... העסקים הקטנים בענף המזון – המכילות והמינימרקטים – מחפשים פתרון למצוקה האדירה שגרמה לקריסה של כ-10,000 עסקים בעשור האחרון." (ועדת הכלכלה וועדת הכספים 2013, ישיבה 2, עמ' 17).

שנית, נציגי העסקים הקטנים השתמשו בדיוני הוועדה על מנת להעלות קשיים וסוגיות ספציפיות המקשות על התנהלותם מול הצרכנים ומול שחקנים הגדולים בשוק, ספקים וקמעונאים גדולים כאחד. אחד הקשיים המרכזיים אותם ציינו נציגי הקמעונאים הקטנים הוא הפער הגדול שבין המחירים המוצעים להם בידי הספקים, לבין המחירים המוצעים בידי אותם הספקים על אותם המוצרים לקמעונאים בינוניים וגדולים. (ועדת הכלכלה, 10 מרץ 2010). בעיה זו מוחרפת בכל הנוגע למוצרים אותם מוכרות רשתות השיווק במחירי הפסד, על מנת למשוך לקוחות. נציגם של הירקניות סיפר בוועדה כי "הירקניות הולכות ונסגרות מכיוון שהן לא מסוגלות להתחרות עם המחיר, מה שנקרא במושגי שיווק, loss leader, מכירה במחירי הפסד" (שם עמ' 31).

שימוש **שלישי** בדיוני הוועדה של נציגי העסקים הקטנים היה להציע פתרונות קונקרטיים לעלייה במחירי המזון אותה הציגו השרים בפתיחת דיוני הוועדה. היה זה שוב יו"ר ארגוני הסוחרים אשר ביקש בישיבות הוועדה הראשונות לפתוח את שוק המזון לייבוא, תוך ביטול המכסים על מוצרים אלו. עמדה זו של היו"ר עמדה בסתירה לעמדתו של נציגם של התעשיינים (הגדולים) (מנהל כללי, התאחדות התעשיינים) שאמר כי "איגוד המזון בהתאחדות התעשיינים ישתף פעולה עם כל פעולה שתגביר תחרות בין גדולים לקטנים", אך הבהיר כי "אנחנו לא אוהבים ייבוא כי אנחנו חושבים שעלינו לשמור על התעשייה בישראל" (ועדת הכלכלה וועדת הכספים, 2013, ישיבה 1, עמ' 14). מכל מקום, הצעה זו לא זכתה לדיון של ממש בוועדה.

הצעה קונקרטית נוספת שהעלו נציגי העסקים הקטנים התייחסה למחירים הגבוהים יותר הנגבים מעסקים קטנים בידי ספקי המזון. הם הציעו לחייב את ספקי המזון למכור לספקים קטנים בתנאים זהים לאלו של ספקים גדולים. על נקודה זו הגיב הממונה על ההגבלים העסקיים באמרו כי איסור על הפליה ימנע מספקים גדולים לתת הנחות לקמעונאים שמעוניינים להוריד את מחיריהם. וכך, "...הספק הגדול יגבה מחיר גבוה מכולם" (שם, עמ' 6).

נראה, אם כן, כי למרות שהחוק פטר את העסקים הקטנים ממגבלות שהוטלו על הקמעונאים הגדולים יותר, ההצעות והתלונות של נציגיהם של עסקים אלו לא זכו להתייחסות בחוק או לתפקיד מרכזי בניסיון להוריד את מחירי המזון.

לעומת זאת, לעסקים הבינוניים, לספקים ובעיקר לקמעונאים מרשתות שיווק בינוניות בגודלן (רשתות ה'רשת הרביעית'), נועד תפקיד מרכזי יותר ברפורמה. הממונה על ההגבלים העסקיים טען בישיבת הוועדה כי אחת מכוונות החוק הינה "לדאוג לכך שבכל אזור בישראל יהיו כמה שיותר סופרמרקטים שונים, עצמאיים, שמתחרים על לב הצרכנים באותו אזור" (ועדת הכלכלה וועדת הכספים 2013, ישיבה 1, עמ' 11). נציגם של הירקניות הקטנות סיפר כי "לפני כשנה היינו אצל פרופ' דיויד גילה ... התשובה שלו היתה ברורה מאוד: יש

שתי רשתות גדולות, "מגה" ו"שופרסל", יש 2, 3, 5, 7 רשתות קטנות. הן יתחרו אחת בשנייה, הן יפתרו את הבעיה, לא תהיה בעיה בשוק". ואולם נציג הירקניות הזהיר כי תפיסה עשויה להוביל לחיסול העסקים הקטנים: "אם לא נעשה מעשה ולא נמנע בחוק מכירה במחירי הפסד, תוך כמה שנים לא יהיו קטנים וניתן יהיה לקנות ירקות ופירות רק ברשתות השיוק. (ועדת הכלכלה וועדת הכספים 2013, ישיבה 1, עמ' 32).

לעמדה המדגישה את מקומן של הרשתות הבינוניות נמצאו חיזוקים מצד גורמים נוספים: נציגי צרכנים, יצרנים ואפילו מצד הרשתות הגדולות עצמן. כך, נציג צרכנים מארגון "ישראל יקרה לי", הציג עמדה ולפיה עידוד של קמעונאים בינוניים, התומכים בתורם ביצרנים קטנים היא הדרך הנכונה להתמודד עם מחירי המזון הגבוהים. "...לדעתי, מר גילה, הדרך היחידה לייצר תחרות - שיהיו הרבה יצרנים". נציג הצרכנים הציג גם עמדה ולפיה לצד ההגדרה של ספק גדול, יש להוסיף גם הגדרה של "ספק ענק", או "ספק בעל השפעה מכרעת" (ועדת הכלכלה וועדת הכספים, ישיבה 4, עמ' 23).

עמדה דומה לזו הוצגה בידי יושב-ראש הוועדה למפעלים קטנים ובינוניים בהתאחדות, אשר טען כי הפיתרון למחירי המזון הגבוהים אינו בהחלשת השחקנים הגדולים בענף אלא בחיזוק הקטנים והבינוניים: "אתם עוסקים כל הזמן בלחבוט בגדולים, ... הבעיה שאתם צריכים לייצר אפליה מתקנת לקטנים ... להגדיל את הפריון אצל הקטנים והבינוניים" (ועדת הכלכלה וועדת הכספים, ישיבה 2, עמ' 19-18). או כפי הגדיר זאת עורך דין של התאחדות התעשיינים, "הרציונל של החוק הוא להפחית ריכוזיות. כדי להפחית ריכוזיות אנחנו צריכים לעודד קטנים ובינוניים" (שם, עמ' 54).

ואולם על אף הסכמה זו על הכיוון הרצוי לפיתרון בעיית הריכוזיות בענף המזון, הוראות החוק לא עלו בהכרח בקנה אחד עם העמדות המוצהרות של בעלי העסקים הבינוניים עצמם. כך למשל בכל הנוגע להגדרות החוק הקובעות את הקטגוריות לתוכן יסווגו יצרנים וקמעונאים מגדלים שונים, אשר קובעות את ההגבלות והחויבים שיוטלו עליהם. כך, למשל קבל בעליה של רשת אושר עד כי ההגדרה של החוק לספק גדול תכלול גם רשתות בינוניות ותפגע ביכולת שלו להתחרות בשוק: "אנחנו בהגדרה הזאת קמעונאי גדול מאוד, לצערי הרב. אנחנו בין מחוללי התחרות הגדולים במשק בשוק המזון. כל המגבלות האלה עושות לנו חיים קשים והן קושרות לנו את הידיים בתחרות, בעיקר מול הרשתות הגדולות." (ועדת הכלכלה וועדת הכספים, ישיבה 4, עמ' 20). טענה דומה באשר לקשיים בהגדרות החוק השמיע נציגה של מחלבות גד, גם אם הפעם מנקודת ראות של ספק, נוסף על זו של הקמעונאים: "אנחנו ... נושקים עוד מעט לרף שקבע הממונה ... אני חושב שבשום צורה ובשום דרך לא ניתן להכליל את מחלבות גד כספק גדול על כל האיסורים וכל מה שמשמעו". (ועדת הכלכלה וועדת הכספים, ישיבה 4, עמ' 21).

הדיון בחוק מצביע על הפער שבין העמדות של השחקנים עצמם, לבין ההקלות והחויבים שניתנו להם בידי המדינה. כלומר, גם כאשר העסקים הקטנים זכו להקלות בחוק, וגם כאשר העסקים הבינוניים זכו להכרה כמי שיחוללו תחרות ויובילו לירידת מחירים, אין פירושו של דבר כי העמדות שהשמיעו נציגיהם של עסקים אלו השפיעו על המדיניות בפועל. יתרה מכך, מהמקרים סתרה המדיניות שנתקבלה את עמדתם של נציגים אלו.

כך, בכל הנוגע לפרסום מחירים באתר אינטרנט והן בכל הנוגע לסידור מוצרים על המדפים, התנגדו נציגיהם של העסקים הקטנים והבינוניים למדיניות שהתקבלה בפועל, כפי שיודגם להלן.

פרסום מחירים באתר אינטרנט; סידור מוצרים על המדפים של הקמעונאים הבינוניים

מחלוקת אחת בין נציגי העסקים הקטנים לבין חברי הוועדה התגלעה סביב אחד מן הסעיפים העיקריים של החוק לעידוד תחרות, הקובע חובה על קמעונאים גדולים לפרסם את מחיריהם באתר אינטרנט. המחלוקת לא הייתה סביב השאלה האם יש לחייב גם קמעונאים קטנים לפרסם את מחיריהם בצורה כזו, מכיוון שהצעת החוק כבר פטרה אותם מחובה זו. מה שביקשו נציגי הקמעונאים הקטנים (בעלי המכולות) הוא

לבטל כליל את כוונת החוק לפרסם מחירים באינטרנט. הנציגים טענו כי החיוב להציג באינטרנט את מחיריהן של רשתות השינוק אינו לוקח בחשבון את המחירים הגבוהים יותר של המכולות, הנובעים לטענתם מכוח השוק של הקמעונאים והיצרנים הגדולים. כלומר, למרות שהחוק פוטר את המכולות מן החובה לפרסם את מחיריהם, הטלת חובה זו על רשתות השינוק רק מדגישה את חולשתם של עסקים קטנים אלו. "... היכולת להציג מחירים בפרהסיה מול הציבור זה למעשה לקבוע שבעלי העסקים הקטנים הם גנבי מחירים..." (ועדת הכלכלה וועדת הכספים, ישיבה 3, עמ' 5).

עמדתו של הממונה על ההגבלים העסקיים בתגובה לטיעונים שהציגו נציגי העסקים הקטנים הייתה ברורה: " המטרה שלנו כאן היא למען הצרכן, אנחנו רוצים לשפר את מצב הצרכן ... יכול להיות חוק אחר ... שמשפר את המצב של העסקים הקטנים ... הרבה מהדברים שאמרתם נועדו להועיל עם העסק הקטן תוך פגיעה בצרכן, וזה לא מהדברים שהחוק הזה רוצה לעשות" (שם, עמ' 9).

בדומה לכך, נתגלעה מחלוקת בין נציגי העסקים הבינוניים לבין נציגי המדינה באשר לאיסור על ספק גדול לסדר את מוצריו על המדף של קמעונאי גדול. איסור זה, אשר נידון על ידי הרשות להגבלים עסקיים כבר מתחילת שנות האלפיים הוחל על רשתות המזון הגדולות כבר בשנים שקדמו לדיונים סביב חוק קידום התחרות בענף המזון. לפיכך, הדיונים בועדה נסובו סביב תחולת האיסור על הרשתות הבינוניות. נציג רשת שופרסל בדיון, סיפר על היתרונות שנבעו לרשת (ולרווחת הצרכן) מהחלת האיסור על ספקים לסדר בעצמם את המוצרים על המדף, כאשר האיסור הביא לגיוסם של הסדרנים כעובדים של הרשת. "... כל העובדים שלנו, כולם מחויבים לסניף, כולם מחויבים לפלנוגרמה.⁷ ... זה לא שבא כל ספק ומתחיל עם המרפקים לדחוק את השני" (ועדת הכלכלה וועדת הכספים, ישיבה 5, עמ' 36).

את עמדתם ההפוכה של בעלי העסקים הבינוניים ביטא בדיונים הבעלים של רשת אושר עד, אשר טען כי האיסור על סידור המדפים בידי הספקים הגדולים דווקא יפגע בקמעונאים הבינוניים. לדבריו, תוכנית הסידור על המדפים נקבעת ממילא בידי הקמעונאי, כך שעצם הסידור בידי הספק אינו מעלה ואינו מוריד את המקום שמוצריו תופסים על המדף. לעומת זאת, ההתמקצעות של הספק בסידור המדפים ובייחוד היכולת של ספק גדול לדאוג לאספקה שוטפת ומתואמת בזמן של המוצרים מביאה לחיסכון משמעותי עבור הקמעונאי הבינוני והצרכן כאחד. "החברות הגדולות השקיעו בזה המון כסף במשך עשרות שנים והן עושות את זה יעיל, והיעילות הזו בסוף שווה כסף לצרכן. ... אל תזלזלו בזה". (ועדת הכלכלה וועדת הכספים, ישיבה 7, עמ' 27). בדומה לכך, סיפר מנכ"ל רשת ויקטורי כי מניסיונו, סידור מדפים בידי הקמעונאי יעיל פחות ופוגע במכירות: "סידרתי מדפים שלושה חודשים לספק גדול ... אחרי שלושה חודשים ... אמרתי, סליחה, קחו את הסדרנות, ... לא רוצה לסדר. ירדתי במכירות 18%, [והייתה עלייה במספר המוצרים ח.ה] פגי [ה]תוקף על המדפים" (שם, עמ' 32).

תגובתו של הממונה על ההגבלים העסקיים הייתה כי מוטב שהקמעונאי הוא שיסדר את המדפים, כיוון שהאינטרסים של הקמעונאי עולים בקנה אחד עם אלו של הצרכן, בעוד שלספק יש אינטרס אחר, שהוא לבצר את נתח השוק שלו. "אנחנו בעד שהקמעונאים הם אלה שיסדרו את החנות, החנות היא שלהם, שהם יקבעו את הפרמטרים בחנות שלהם. בסך הכול לא מדובר בהנדסת טילים, עם כל הכבוד, מדובר בסידור מדפים" (שם, עמ' 30). הממונה טען כי הרשות להגבלים עסקיים ביקשה לאסור את הסדרנות בידי הספקים הגדולים בשל שני כשלים עיקריים: ראשית, הסדרנים של ספקים גדולים יכולים לפגוע בשטח המדף של ספקים קטנים יותר. שנית, גם אם אין פגיעה כזו, היעילות הנוצרת משיתוף הפעולה שבין הספק הגדול לקמעונאי מעמידה את הספקים הקטנים בעמדת נחיתות. "אז אנחנו יודעים שיש קמעונאים מסוימים שיותר נוח להם ככה", סיכם גילה, "אבל זאת לא השאלה כאן, השאלה מה טוב לצרכן, לא מה טוב לקמעונאי...." (ועדת הכלכלה וועדת הכספים, ישיבה 7, עמ' 54).

⁷ תוכנית לסידור מדף, בהקשר זה אצל קמעונאי מזון

תגובתו של מנכ"ל רשת אושר עד הייתה להדגיש, שוב, את הפגיעה שתיגרם לקמעונאים הבינוניים, בשל המשאבים הנדרשים לסידור מדפים באופן אופטימלי: במקרה זה, מערכות מחשוב שעלותן "עשרות מיליונים". דבריו של המנכ"ל מהדהדים את אלו של סטיגלר שהוזכרו מעלה, לפיהם נועדה הרגולציה תמיד לשרת את האינטרסים של השחקנים החזקים. לדבריו, הקמעונאים הבינוניים הם אלו שיוצרים תחרות בענף הקמעונאות, "אבל אתם כרגע שמים לנו מקלות בגלגלים ואומרים לנו: תיסעו. מאיפה נקנה עכשיו מחשב כמו שלהם - - - , באיזה כסף? ... כל עיר שאנחנו פותחים חנות במדינת ישראל יש שם תחרות אמיתית לאורך זמן ... אני אומר לכם שהחוק הזה לא טוב לנו. הוא טוב לגדולים, הוא משרת אותם". (ועדת הכלכלה וועדת הכספים, ישיבה 7, עמ' 58-62).

דיון במקרי הבוחן

מן ההשוואה בין שני המקרים למעלה (סימון מחירים ליחידת מידה, והחוק לעידוד תחרות בענף המזון), עולה השאלה מה מסביר את ההצלחה היחסית של נציגי העסקים הקטנים במקרה הראשון, ואת חוסר ההצלחה שלהם במקרה השני. למרות שבשני המקרים מבדילה החקיקה בין סוגים וגדלים שונים של עסקים, במקרה של סימון מחירים ליחידת מידה הייתה לעמדתם של נציגי העסקים הקטנים השפעה ברורה על נוסח החוק, בדיונים על החוק לעידוד תחרות בענף המזון לא הייתה לעמדתם השפעה דומה. מה מסביר את ההבדל בין שני המקרים -- ייצוג 'מוצלח' של העסקים הקטנים בהקשר אחד, וייצוג סמלי, לכל היותר, בהקשר אחר?

במקרה הראשון הביא ייצוג פעיל של הסוחרים הקטנים לשינוי בהוראות החוק ולהחרגה של עסקים אלו מהוראות סימון מחירים (לפי מידת משקל) שהיו עשויות להכביד עליהן. במקרה השני, חרף ייצוג פעיל בידי אותו השחקן, לא התקבלו עמדותיהם של נציגי העסקים הקטנים: לא בנוגע לפיתרון הרצוי של בעיית יוקר המחיייה (פתיחת שוק המזון לייבוא), לא בנוגע למצוקה של בעלי העסקים הקטנים עליה התריעו (קריסה של 10,000 עסקים), ולא בנוגע לסעיפים שנוגעים ישירות לרווחת העסקים עצמם (השוואת תנאי מכירה לקמעונאים גדולים וקטנים, איסור על loss leader, ופרסום מחירים באינטרנט). בדומה לכך, למרות שנדמה היה כי ההסכמה על חשיבותם של בעלי העסקים הבינוניים להשגת מטרות החוק להורדת מחירי המזון הייתה משותפת למרבית השחקנים בדיון, הוראות החוק בפועל החילו עליהם מגבלות שנציגיהם התריעו כי יפגעו בהם וימנעו מהם להתחרות בקמעונאים הגדולים, כדוגמת מגבלות על סידור המדפים בידי הספקים.

הסבר אפשרי אחד להבדל זה נובע מתוך התייחסות לייצוג היחסי השונה בכל אחד מן המקרים (ראו טבלאות 1,2 למעלה). בעוד במקרה הראשון נערכו שני דיונים בהם נכחו בין 7 ל-17 משתתפים בכל מקרה, הרי שבמקרה השני נע מספר המשתתפים בדיונים בין 44 ל-73. כלומר, אפילו מספירה פשוטה של מספר המשתתפים בדיונים ניתן לטעון כי בדיון הראשון הייתה השפעתו היחסית של נציגי העסקים הקטנים גבוהה יותר מאשר בשני. זאת, יצוין, אפילו כאשר בשני המקרים היה מספרם הכולל של נציגי העסקים הגדולים בדיונים תמיד גבוה יותר.

בעוד שמספר המשתתפים בדיון הינו אמנם דרך פשטנית לנסות ולהדגים את ההשפעה היחסית של השחקנים השונים בהליך המדיניות, אפשר לטעון כי התמונה העולה מהשוואה זו היא כזו של ההבדל שבין נושא נישתי, המרכז אליו עניין מועט מצד מספר קטן של קבוצות אינטרס (ומכאן, מספר נמוך של נציגים בדיונים בנושא), לבין נושא המושך אליו תשומת לב רבה, מספר גבוה של קבוצות אינטרס ומכאן מספר גבוה של נציגים בדיונים בנושא (ראו למעלה את הדיון בהבדל שבין סוגי נושאים שונים (באומגרטנר וליץ' 2001). מכאן נובע גם ההבדל שבמידת ההשפעה היחסית של נציגי העסקים הקטנים: בעוד שבנושא שריכוז אליו מעט תשומת לב ומעט משתתפים היה כוחם היחסי גבוה יותר, הרי שבנושא שריכוז אליו משתתפים וקבוצות

רבות, היה כוחם היחסי נמוך יותר. זו, בקירוב, גם התמונה העולה מן המחקר על 'עולם' קבוצות האינטרס האמריקאי, ולפיו מרבית הנושאים מרכזים פעילות מועטה של קבוצות אינטרס, בעוד שחלק קטן של המקרי מרכזים אליהם את מרבית פעילותן של קבוצות אלו (Baumgartner & Leech, 2001). זאת, גם אם בשני סוגי המקרים מהוות קבוצות המייצגות אינטרסים עסקיים את הרוב של הקבוצות המיוצגות.

השאלה השנייה העולה מן המקרים, ובייחוד מהמקרה השני, היא באיזה אופן ובידי מי יוצגו האינטרסים השונים בהליך המדיניות. בהקשר זה ניתן להבחין בין נציגי העסקים הקטנים, הבינוניים, והגדולים ובין נציגי הצרכנים. את העסקים הקטנים ייצגו בדיון נציגים של התאגדויות של בעלי עסקים, ובעצמם בעלי עסקים קטנים. את העסקים הבינוניים ייצגו בדיון בעיקר בעלי הרשתות הבינוניות עצמן. את הרשתות הגדולות ייצגו בדיונים בעלי מקצוע, בעיקר עורכי דין. את הצרכנים ייצגו בדיון שני סוגי שחקנים שונים: מחד, נציגים של ארגוני צרכנים, ומאידך נציגיה של המדינה, שייצגו את טובתו של 'הציבור' באופן כללי.

בעוד שנציגיהם של העסקים הקטנים והבינוניים הביאו לדיון מומחיות, ניסיון וידע בתפעול עסק, נציגיהן של הרשתות הגדולות הביאו לדיון לא רק ידע בתחום הקמעונאות אלא ידע משפטי וכלכלי. כפי שניסח זאת נציג מרשת ויקטורי, "לי אין את [היועץ המשפטי של שופרסל] עם התקציב שישב ויעשה. אני מנהל את החברה, אני גם יושב כאן ומייצג את עצמי". כל זאת עוד מבלי להתייחס ליתרון הגדול במספר הנציגים של הרשתות הגדולות, שהביאו עמם לישיבות גם עובדים של חברות לובי מטעמם.

את ההבדל בין שני סוגי הידע והמומחיות ניתן לראות בדיון על החלת האיסור על סידור מדפים בידי ספקים גדולים. בעליהן של הרשתות הבינוניות טענו (על סמך דוגמאות שהביאו מניסיונם בניהול העסק) כי החלת האיסור על הרשתות הקטנות תפגע לא רק ברשתות אלו אלא גם ברווחת הצרכן, וכי החלת האיסור על הקמעונאים הבינוניים תשרת למעשה את העסקים הגדולים, אשר רכשו כבר קודם לכן את המיומנות ואת כוח האדם הדרוש לשם סידור מוצרים על המדפים בעצמן. הממונה על ההגבלים העסקיים דחה את דבריהם בטענה כי "בסך הכול לא מדובר בהנדסת טילים, עם כל הכבוד, מדובר בסידור מדפים". כלומר, בדיון מסוג זה, הידע הרלוונטי איננו הידע בתחום הקמעונאות, אלא הידע הכלכלי והמשפטי של הממונה ושל מקביליו המייצגים את הרשתות הגדולות. בהקשר זה, ברור מדוע לעמדה כמו זו של בעלי המכולות, שקראה למנוע את שקיפות המחירים באינטרנט על מנת להגן על המוניטין של המכולות כלל איננה רלוונטית, אינה ממוסגרת באופן שעשוי היה להפוך אותה לחלק משמעותי בדיון, ונעדרת הצדקה 'לגיטימית': משפטית או כלכלית.

בכל הנוגע לייצוג ציבור הצרכנים, ניתן כאמור להצביע על שני סוגי ייצוג: ייצוג בידי ארגוני צרכנים, בהם כאלה שהדגימו יכולת ארגונית והישגים בתחום הצרכני (כדוגמת נטילת חלק במחאת הקוטג'), ולעומת זאת ייצוג בידי השחקנים הבירוקרטים, המייצגים את האינטרס הציבורי באופן כללי, את המושג המופשט של הצרכן, כפי שמבינה אותו הפריזמה של התיאוריה הכלכלית.

כך, בעוד שכמעט כל סוגי השחקנים הסכימו כי הפיתרון הרצוי לבעיית יוקר המחיייה הוא חיזוק רשתות הקמעונאים הבינוניות, בפועל נבחרו פתרונות אשר בעלי הרשתות העידו כי הם דווקא פוגעים בהם ומחזקים את הרשתות הגדולות. במקרה זה העדיפו קובעי המדיניות את הפיתרון היעיל מבחינה כלכלית על פני הפתרונות שהציגו השחקנים עצמם – השחקנים שזיהה הממונה עצמו כפיתרון לבעיית יוקר המחיייה – כמועילים להם ביותר. דוגמה למקרה כזה הינה, שוב, האיסור על סידור מוצרים על המדפים בידי ספקים גדולים, אשר החוק החיל גם על קמעונאים בינוניים, למרות התנגדותם וטענתם כי הדבר ישית עליהם עלויות כבדות אשר יגולגלו על ציבור הצרכנים, ויועיל דווקא לקמעונאים הגדולים.

כיוון הסברי נוסף נוספת שניתן להעלות בהקשר זה הינה להצביע על שיתופי הפעולה או 'קואליציות' שנוצרו בין סוגים שונים של שחקנים בתהליך החקיקה, כהסבר למדיניות שנבחרה. כך, בכל הנוגע לאיסור

על סידור מוצרים בידי ספקים ברשתות הבינוניות, הביעו נציגי הצרכנים ונציגיה של המדינה אותה העמדה ולפיה אין לאפשר לספקים להוסיף ולסדר את מוצריהם על מדפיהם של הקמעונאיים הבינוניים.

סיכום, מסקנות והמלצות

המחקר שאל באיזה אופן מאזנת המדינה בין האינטרסים של קבוצות שונות בהליך קביעת המדיניות בחוק ובתקנות: עסקים קטנים ובינוניים, עסקים גדולים וציבור הצרכנים. הפרק התמקד בנושא חקיקה ורגולציה העוסקת בסימון מחירים, בשני מקרים בהם הנחיות החוק פטרו עסקים קטנים מחלק מן החובות הנוגעות לנושא זה. בראשון, הנוגע לסימון מחיר ליחידת מידה, הביאה מעורבותו של נציג העסקים הקטנים להרחבת הפטור. במקרה השני, של התקנות לקידום התחרות בענף המזון, לא הייתה לעמדת נציגי העסקים הקטנים השפעה על קביעת המדיניות. מעבר להבדל זה שבין שני המקרים, הדיונים בתקנות לקידום התחרות בענף המזון מלמדים על ההבדלים באופן הייצוג של הסקטורים השונים. כך, בעוד שהעסקים הגדולים מיוצגים במספרים גדולים בידי נציגים מן התעשייה ושלוחיהם (עורכי דין, עובדי לובי), העסקים הבינוניים יוצגו במקרים רבים בידי בעלי העסקים עצמם, העסקים הקטנים יוצגו בידי נציגים מארגוני גג המאגדים סוחרים, ואילו ציבור הצרכנים יוצג בין היתר בידי ארגוני צרכנים עצמאיים.

הממצאים מורים, ראשית, כי מידת ההשפעה של עסקים קטנים אינה אחידה: יש מקרים בהם לנציגי העסקים הקטנים הייתה השפעה ישירה ומשמעותית על החקיקה הנוגעת להם, ויש מקרים בהם ההשפעה שלהם הייתה סמלית בעיקרה. בהקשר זה, ניתן לטעון כי הבדל חשוב בין שני המקרים הוא המידה בה הדיון בסוגיית המדיניות משך אליו תשומת לב ומספר גבוה או נמוך יותר של קבוצות שהשתתפו בהליך. כאשר הנושא הנדון משך תשומת לב ומספר משתתפים נמוך יותר, עלה בידי נציג העסקים הקטנים לתרגם את עמדתו לתיקון בחקיקה.

שנית, מדיניות המבדילה בין סוגים שונים של עסקים אינה תמיד או בהכרח תולדה של העמדות אותן הציגו עסקים אלו בפועל. כלומר, בשני המקרים הנדונים מבחין החוק בין עסקים גדולים, בינוניים וקטנים, באופן הנראה כמיטיב עם העסקים הקטנים. ואולם בחינה של הליך המדיניות מורה כי בעוד שבראשון משני מקרים אלו עלתה אבחנה זו בקנה אחד עם העמדות המוצהרות של נציגי העסקים הקטנים, הרי שבשני מבין המקרים העמדות אותן הציגו בפועל נציגי העסקים הקטנים לא זכו לאימוץ בידי קובעי המדיניות. במילים אחרות, גם כאשר החקיקה מבדילה בין עסקים קטנים וגדולים, אין פירושו של דבר כי העסקים הקטנים היו אלו שהשפיעו על עיצוב המדיניות, או שהמדיניות שהתקבלה עולה בקנה אחד עם העמדות שהביעו.

מסקנה זו מדגישה את האוטונומיה של המדינה בקביעת מדיניות, ומערערת על התפיסה לפיה רגולציה המיטיבה עם קבוצה מסוימת הינה בהכרח תולדה של לחץ מצידה של קבוצה זו. בשני המקרים שנבדקו, גורמים אחרים (כדוגמת חברי הועדה או גורמים בירוקרטים) הם שעיצבו מדיניות שונה לעסקים מסוגים ומגדלים שונים. במילים אחרות, מדיניות המיטיבה עם קבוצה אינה בהכרח תולדה של 'שבי רגולטורי' מצד הקבוצה.

שלישית, המדיניות כלפי עסקים קטנים ובינוניים אינה מכוונת, בהכרח, להגדלת רווחתם של העסקים במגזר זה, והיא עשויה לבטא שימוש אינסטרומנטלי בעסקים הקטנים או הבינוניים בידי קובעי המדיניות לשם השגת מטרה אחרת. דהיינו, גם כאשר קיים יחס שונה או מועדף כלפי עסקים מסוגים אלו, אפשר כי הדבר מבטא ניסיון להשיג מטרה אחרת, כדוגמת הגברת התחרות או הגדלת הרווחה של גורם שלישי, כדוגמת ציבור הצרכנים.

כך, במקרים מסויימים, הובילו בעלי תפקידים במדינה, כדוגמת הממונה על ההגבלים העסקיים, למדיניות המיטיבה או מקדמת סוג מסויים של עסקים, כדוגמת בעלי המכולות או הקמעונאים הבינוניים, גם כאשר עמדתם של נציגי קבוצות אלו בנושא זה (או בנושאים קשורים) הייתה שונה מן העמדה אותה

הציגה המדינה. במקרה זה, נציגי המדינה פעלו לאור תפיסתם את טובתו של הסקטור או את האופן שבו משרתת המדיניות את האינטרסים של הציבור בכללותו. כך למשל, עשתה המדינה שימוש אינסטרומנטלי בעסקים הבינוניים על מנת לקדם את התחרות בענף המזון בכללותו.

אם לחזור לשאלת האופן בו מאזנת המדינה בין האינטרסים של קבוצות מסוגים שונים, נראה אפוא, כי למרות הציפייה החזקה הנובעת מהספרות על רגולציה כמשרתת או את האינטרס הפרטי של העסקים הגדולים או את האינטרס הציבור של כלל הצרכנים, נראה כי בתחום סימון המחירים מבדילה הרגולציה בין הצרכים של עסקים מסוגים ומגדלים שונים, ובכלל זאת מייחדת מקום לצרכים של עסקים קטנים, בהתחשב, למשל, במאפיינים הטכניים של עסקים אלו ובמבנה התחרות בשוק בו הם מצויים.

נראה, עם זאת, כי הסיבה לכך שהמדינה מבחינה ברגולציה בין סוגים שונים של עסקים אינה בהכרח ההשפעה מצד הקבוצות הנהנות מכך, אלא דווקא ניסיונה לקדם מטרות אחרות. כך, המדינה עשויה לראות בקבוצות אלו אובייקט לרגולציה שתקל או תגן עליהם, או שתעשה בהן שימוש, בשני המקרים על מנת לקדם את האופן בו תופסת המדינה את האינטרס הציבורי הרחב יותר.

מחקר זה מחדד אפוא אבחנה בין מקרים שונים בהם רגולציה מבדילה בין-ומיטיבה עם סוגים שונים של עסקים. מקרה אחד הינו כזה שבו המדיניות מיטיבה עם- וגם עולה בקנה אחד עם העמדות המוצהרות של הקבוצה אליה מוכוונת הרגולציה, ומקרה שונה הינו זה שבו המדיניות מיטיבה עם קבוצה מסוימת, אך אינה עולה בקנה אחד עם העמדות שהביעה קבוצה זו. זאת, למשל משום שהמדיניות עושה שימוש בקבוצה זו לשם השגת מטרה אחרת.

בהקשר זה, ניתן לתהות עד כמה מוצדק האופן שבו דחו נציגי המדינה את השיקולים שהעלו נציגיהם של העסקים הקטנים ובייחוד של נציגי העסקים הבינוניים בחלק מהמקרים הנדונים. אין לזלזל בראייה הרחבה העלה מדבריהם של נציגי המדינה בהעדפתם המוצהרת את טובתם של כלל הצרכנים. מאידך, האופן בו דחו נציגי המדינה טענות של בעלי עסקים, למשל לגבי פגמים אפשריים ברגולציה הנוגעת לסידור מדפים או לסימון מחירים (זיה לא מדע טילים) מעורר תמיהות. ניתן לשאול האם החשש של נציגי המדינה מפני שבי רגולטורי, או הדבקות בתפיסה מוגדרת מראש של תחרות ויעילות כלכלית אינו פוגע בסופו של דבר בקידום מטרות אלו עצמן.

מן המחקר עולה נקודה נוספת הנוגעת ליתרון של שחקנים מסוימים, בהקשר זה בעלי עסקים גדולים ונציגיהם, בהליך קביעת המדיניות. לפי עדותם של השחקנים עצמם, ובייחוד אלו שייצגו בדיון את העסקים הבינוניים, אחד היתרונות המובהקים של העסקים הגדולים במקרים שנדונו למעלה היו כוח אדם מקצועי בעל השכלה והבנה משפטית וכלכלית שאיפשרה לו לדון בפרטי החקיקה יחד עם נציגי המדינה. בעוד שלעסקים הגדולים אין כמובן בלעדיות על ידע או מומחיות (השוו למשל למומחיות של ארגוני מגזר שלישי בנושאי מדיניות סביבתית), במקרה שנידונו, ניכר ההבדל בין השחקנים שלרשותם עמדו כלים אלו, לבין השחקנים החסרים אותם.

נקודה זו, הנוגעת למשאבים ובייחוד למומחיות, לשפה ולכלים העומדים לרשות השחקנים השונים, מתחדדת אם בוחנים את היקפה של הרפורמה לקידום התחרות בענף המזון. הדיונים ברפורמה נמשכו על פני למעלה מעשר ישיבות ארוכות ורבות משתתפים, בחוק בן עשרות סעיפים, הכורך יחד נושאים שונים בעלי היבטים טכניים מורכבים. השתתפות בהליך מדיניות מסוג זה דורשת קשב, מומחיות, וזמן, ידע והסמכה בתיאוריה משפטית וכלכלית וכך הלאה. במילים אחרות, רפורמה גדולה מסוג זה תפורה למידותיהם של עסקים גדולים, אפילו כאשר המטרה המוצהרת של הרפורמה הייתה להקטין את כוחם של עסקים אלו.

על השאלה כיצד ניתן, אם בכלל, להקטין את הפער במשאבים הנדרשים להשתתפות אפקטיבית של עסקים ושל גורמים אחרים מסוגים ומגדלים שונים בהליך המדיניות ניתן להציע תשובות שונות. דרך אחת

תהיה תמיכה של המדינה בייעוץ בנושאי חקיקה לשחקנים הנוטלים חלק בהליך, למשל בדומה לקליניקות לייעוץ משפטי באוניברסיטאות, או באמצעות גוף מדינתי שתפקידו לתמוך בהשתתפות של גורמים מעולם העסקים או החברה האזרחית בהליכי חקיקה. מאידך, ניתן לחשוב על דרכים לשנות את הליכי הדיונים במדיניות, כך שיתאים לא רק למידתם של עסקים גדולים (למשל, דרך פיצול רפורמות גדולות מימדים למרכיבים צנועים יותר. לבסוף, ניתן לטעון כי תפקידה של המדינה, של פקידי ונבחרי הציבור הוא לייצג את האינטרס הציבורי, על היבטיו השונים, בהליך המדיניות. מממצאי המחקר נראה כי אין די באפשרות האחרונה מבין אלו לאזן באופן מלא בין האינטרסים והעמדות של סוגים שונים של עסקים ושל הציבור הרחב.

רגולציה שתאזן בפועל בין הצרכים והעמדות של עסקים מגדלים שונים ושל הציבור בכללותו דורשת כי החשש של קובעי מדיניות מפני שבי רגולטורי או מראית העין של שבי כזה לא ימנע מקולם של נציגיהם של קבוצות שונות להישמע. היא דורשת ענווה מקובעי המדיניות, כזו שאינה מניחה כי לניסיון, למומחיות ולעמדה של סוחר בעסק קטן אין מה לתרום לעיצובה של רגולציה או לקידומו של האינטרס הציבורי. מחקר זה מצביע על האופן שבו רגולציה מבדילה בפועל בין הצרכים של קבוצות שונות. בין שתי תפיסות תיאורטיות 'גדולות' ובעלות השפעה בשיח האקדמי והציבורי כאחד, של האינטרס הציבורי והפרטי - מחדד המחקר את המקום של העסקים הקטנים, אשר אינם נופלים באופן ברור לתוך אף אחת משתי הקטגוריות. המקרה של רגולציה של סימון מחירים מלמד כי תחת תנאים מסוימים, כדוגמת דיון בפורום מצומצם, קולם של אינטרסים 'חלשים' לכאורה יכול להישמע ואף להשפיע על עיצוב המדיניות.

ואולם חשוב לסייג נקודה זאת: להישמע אין פירושו גם בהכרח להשפיע. למעשה, המחקר מעלה כי גם כאשר נראה כי המדינה פעלה להגן על קבוצה מסוימת או להיטיב עמה, הדבר לא עולה בהכרח בקנה אחד עם מה שביקשה קבוצה זו להשיג. בנוסף, גם כאשר המדינה קובעת מדיניות הנראית כמשרתת קבוצה מסוימת, עשוי הדבר להעיד דווקא על שימוש אינסטרומנטלי בקבוצה זאת לשם השגת מטרה אחרת, רחבה יותר. פירושו של דבר כי המענה לשאלה 'מי השפיע' על הליך המדיניות, אינה בהכרח זהה לשאלה 'מי הרוויח' ממנו.

רשימת המקורות

- Baumgartner, F. R., & Leech, B. L. (2001). Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics. *Journal of Politics*, 63(4), 1191–1213. <http://doi.org/10.1111/0022-3816.00106>
- Becker, G. S. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 371–400.
- Bernstein, M. H. (1955). *Regulating business by independent commission*. Princeton University Press Princeton. Retrieved from <http://pup.princeton.edu/titles/3748.html>
- Bó, E. D. (2006). Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203–225. <http://doi.org/10.1093/oxrep/grj013>
- Carpenter, D., & Moss, D. A. (2013). *Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it*. Cambridge University Press.
- Chittenden, F., Kauser, S., Poutziouris, P., & Britain, G. (2002). *Regulatory burdens of small business: A literature review*. SBS Research Directorate. Retrieved from

https://student.brighton.ac.uk/mod_docs/bbs/miscellaneous/lit_review/literature_review%203.pdf

Croley, S. P. (2009). *Regulation and public interests the possibility of good regulatory government*. Princeton: Princeton University Press. Retrieved from

<http://public.eblib.com/EBLPublic/PublicView.do?ptiID=445470>

Davis, S. J., Haltiwanger, J., & Schuh, S. (1996). Small business and job creation: Dissecting the myth and reassessing the facts. *Small Business Economics*, 8(4), 297–315.

<http://doi.org/10.1007/BF00393278>

Ginosar, A. (2012). Public-Interest Institutionalism: A Positive Perspective on Regulation.

Administration & Society, 95399712453926. <http://doi.org/10.1177/0095399712453926>

Golden, M. M. (1998). Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8(2), 245–270.

Graddy, E. (1991). Interest Groups or the Public Interest—Why Do We Regulate Health Occupations? *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 16(1), 25–49.

<http://doi.org/10.1215/03616878-16-1-25>

Hall, P. A. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective.

Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power, 204–23.

Holyoke, T. T. (2009). Interest Group Competition and Coalition Formation. *American Journal of Political Science*, 53(2), 360–375. <http://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00375.x>

Jordan, A. G. (1981). Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process. *Journal of Public Policy*, 1(1), 95–123.

<http://doi.org/10.1017/S0143814X00001379>

Kitching, J., Hart, M., & Wilson, N. (2013). Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance. *International Small Business Journal*,

266242613493454. <http://doi.org/10.1177/0266242613493454>

Levi-Faur, D. (2009). Regulatory capitalism and the reassertion of the public interest. *Policy and Society*, 27(3), 181–191. <http://doi.org/10.1016/j.polsoc.2008.10.002>

Martimort, D. (1999). The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *The Review of Economic Studies*, 66(4), 929–947.

<http://doi.org/10.1111/1467-937X.00114>

McKay, A., & Yackee, S. W. (2007). Interest Group Competition on Federal Agency Rules.

American Politics Research, 35(3), 336–357. <http://doi.org/10.1177/1532673X06296571>

- Peltzman, S. (1976). *Toward a more general theory of regulation*. National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w0133>
- Pierson, P. (1995). *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge Univ Pr.
- Pierson, P. (1997). Path dependence, increasing returns, and the study of politics. *Center for European Studies*.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21.

חוקים ותקנות שאוזכרו

- חוק הגנת הצרכן התשמ"א – 1981
- תקנות הגנת הצרכן (כללים בדבר הצגת מחיר של שירותי מלונאות לתייר), התשס"ה – 2005
- תקנות הגנת הצרכן (הצגת מודעה בדבר מדיניות החזרת טובין), התשס"ה – 2005
- תקנות הגנת הצרכן (חובת גילוי מוצר מזון בפיקוח), התשע"ב – 2012
- תקנות הגנת הצרכן (הצגת מחירי שירותים), תשע"ב – 2012
- תקנות הגנת הצרכן (מחיר ליחידת מידה), התשס"ח – 2008
- תקנות קידום התחרות בענף המזון (שקיפות מחירים), התשע"ה – 2014
- חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014

ישיבות ועדות הכנסת שאוזכרו

- ועדת הכלכלה (2008א), פרוטוקול מס' 596, הכנסת.
- ____ (2008ב), פרוטוקול מס' 668, הכנסת.
- ____ (2010), פרוטוקול מס' 203, הכנסת.
- ועדת הכלכלה וועדת הכספים (2013א), פרוטוקול מס' 1 מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, הכנסת.
- ____ (2013ב), פרוטוקול מספר 2 מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, הכנסת.
- ____ (2013ג), פרוטוקול מספר 3 מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, הכנסת.
- ____ (2013ד), פרוטוקול מספר 4 מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, הכנסת.
- ____ (2014א), פרוטוקול מספר 5 מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, הכנסת.
- ____ (2014ב), פרוטוקול מספר 6 מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, הכנסת.
- ____ (2014ג), פרוטוקול מספר 8 מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, הכנסת.

- ___ (2014ד), פרוטוקול מספר 9 משיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, הכנסת.
- ___ (2014ה), פרוטוקול מספר 10 משיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, הכנסת.
- ___ (2014ו), פרוטוקול מספר 11 משיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון, הכנסת.