

Voluntary Regulation Regimes: A Comparative Analysis of the Regulatory Regimes for free-range and organic eggs in Israel

Abstract

This thesis deals with the development of voluntary regulatory regimes and the causes that shape their effectiveness. Voluntary regimes are based on the preference of stakeholders (such as producers, consumers and marketing companies) to opt for standards that are not mandated by state authorities.

At the center of the study stands the development of two regulatory regimes that regulates the production and distribution of eggs: the voluntary regulatory regime for free-range eggs, which is supervised by the Voluntary association of "Hai Meshek", and the hybrid regulatory regime for organic eggs, which is supervised by ministry of agriculture and private companies. I carried out qualitative, comparative research in order to understand the causes, process and effectiveness of the two regimes.

The main research question that guides the analysis is: what are the causes that influence the success of the regulatory regime of free-range eggs and the regulatory regime of organic eggs in Israel, in terms of poultry welfare (free-range eggs regime), promoting Organic growth (organic eggs regime) and ensuring consumer's interests?

To answer the research question I use three main criteria that might influence the regime's success in achieving their targets: first, the strength of the central ideas leading both regimes. Second, the design of both regimes from early stages of activity until now. Third, the measure of compatibility between motives of the regulator in the design of the regime, and the motives of the regulated actors in complying with the regulator.

I found that the hybrid regime for organic eggs is more effective than the voluntary regime for free range eggs in Israel. It seems that the main weakness in the regulation of free range eggs is the possibility for consumer fraud, rather than the possible mistreatment of poultry. This is because it is easier for marketing companies to use misleading practices in the egg sorting station, than for poultry farmers in the chicken coop. Another weakness of this regime is that the regulator does not control the

branding of eggs as "free-range", meaning marketing companies can use this brand freely, to the detriment of consumers.

In spite of an increase in the exposure to voluntary regimes in western countries, the growing literature which praises their characteristics, and many changes occurring regarding the government influence on civil behavior, it seems that the findings of this research suggest that government involvement is essential for high effectiveness of voluntary regulatory regimes.

The causes most influential on the success of these regimes in attaining their goals are the strength of the main ideas that accompany these regimes and the certification and monitoring capabilities of the regulators regarding poultry farmers and marketing companies.

משטרי הסדרה וולונטריים: השוואה בין הסדרת ביצי חופש וביצים אורגניות בישראל

תקציר

עבודה זו עוסקת בהתפתחותם של משטרי הסדרה וולונטריים ובגורמים המעצבים את האפקטיביות שלהם. משטרים וולונטריים אלו מבוססים על בחירה של בעלי עניין (דוגמת יצרנים, צרכנים ומשווקים) להעדיף או לאפשר תקני הסדרה שאינם מחויבים על ידי המדינה, גם אם הם נתמכים בצורה כזאת או אחרת על ידיה.

במוקד העבודה- בחינת התפתחותם של שני משטרי הסדרה בתחום הלול בישראל: משטר הסדרה של "ביצי חופש" ומשטר הסדרה של "ביצים אורגניות". לאורך זמן, באופן השוואתי, נראה כי משטר ההסדרה ההיברידי של ביצים אורגניות יציב ואפקטיבי יותר בכל שלבי מערכת ההסדרה (קביעת כללים, ניטור ואכיפה).

שאלת המחקר העומדת במרכזה של עבודה זו הינה: מהם הגורמים המרכזיים המשפיעים על מידת הצלחתם של משטרי הסדרה של ביצי חופש וביצים אורגניות בישראל להבטיח את רווחת התרנגולות (ביצי חופש), לקדם פעילות אורגנית (ביצים אורגניות), ולהבטיח את האינטרס הצרכני?

כדי לענות על שאלה זו בצעתי מחקר איכותני ונקטתי באסטרטגיה השוואתית. התבססתי על מקורות מידע ראשוניים, אשר כללו בעיקר ראיונות עם לולנים, משווקים, אנשי משרד החקלאות, ועם גורמים מסדירים בשני המשטרים, כמו גם על מקורות מידע משניים ביניהם: חקיקה ראשית ומשנית של משרד החקלאות העוסקת בגופי אישור ובקרה ובתנאים הנדרשים לגידול אורגני מן החי, תו התקן של עמותת "חי משק", כתב העת "משק העופות", חומרים היסטוריים ופילוסופיים על התפתחות הרעיונות של רווחה של בעלי חיים והגידול האורגני ועוד רבים נוספים.

לשאלת המחקר אני נותן מענה באמצעות שלושה קריטריונים מרכזיים, העשויים להשפיע על מידת הצלחתם של שני המשטרים ליישם את מטרותיהם: האחד, מעמדם של הרעיונות המרכזיים העומדים מאחורי המשטרים. אני מנסה להצביע על השפעתם של הרעיונות "רווחה של בעלי חיים" ו"גידול אורגני" על שני המשטרים באמצעות תיאור המקורות ההיסטוריים, הפילוסופיים, הפוליטיים וההתנהגותיים שלהם.

השני, עיצובם ופעילותם של שני משטרי ההסדרה. בקריטריון זה אני עורך השוואה בין שני המשטרים ובוחן את מאפייני פעילותם של שני המשטרים מעת הקמתם ועד היום. אני מנסה להצביע על הצלחה או העדר הצלחה להבטיח את מטרותיהם באמצעות יכולת לבסס כללים יציבים, הכרה צרכנית, מותג אמין, מעמד של מקור סמכות לגורמים המוסדרים ועוד (ככלל, יכולות והישגים של סארטיפיקציה וניטור).

הקריטריון השלישי והאחרון הינו מידת ההתאמה בין מניעים של הרגולטור לעיצוב המשטר, לבין מניעים של הגורמים המוסדרים לציית לרגולטור, כפונקציה של אפקטיביות. לבחינת קריטריון זה

אני נותן בראשונה מענה על שתי השאלות הבאות: מהם המניעים של הגורמים המסדירים לעיצוב המשטר, ומה המניעים של הגורמים המוסדרים לציות לגורם המסדיר? הממצאים יאפשרו לי לבחון את קיומה או אי קיומה של הלימה-כפונקציה של אפקטיביות.

שורשיו של המשטר הוולונטרי של ביצי חופש בישראל בשנות התשעים של המאה העשרים, בפעילות תנועה אזרחית לשיפור תנאי הרווחה של בעלי חיים במשקים (ובפרט מטילות בלולי סוללה), וכתגובה לרצונם של לולנים ומשווקים לענות על דרישה צרכנית, לרכוש ביצים ממטילות אשר זכו לתנאי רווחה עדיפים. במרכזו של המשטר נמצא תו תקן הניתן על ידי עמותת "חי משק", העוסקת כיום בתחום רווחת התרנגולות בלבד, ופועלת מול מספר יחסית מצומצם של לולנים ומשווקים.

שורשיו של המשטר הוולונטרי בתחום האורגני בשנות השמונים, ביצירת סטנדרטים אורגניים על ידי הארגון לחקלאות אורגנית, והמשכם בשנות האלפיים בפעילות נישור ואכיפה של חברת "אגריאור" ומשרד החקלאות. כיום ההסדרה מושתת על חקיקה ותקנות של תוצרת אורגנית, ומתבצעת באופן היברידי, דהיינו בשיתוף פעולה של משרד החקלאות וגופים פרטיים. בישראל קיימים שלושה גופים פרטיים שאושרו והוסמכו לבצע את פעילות האישור והבקרה על עוסקים אורגניים, כאשר משרד החקלאות אחראי על כתיבת סטנדרטים ו"פיקוח על". "אגריאור" (חברה עסקית) הינה החברה המובילה בימינו בתחום האישור והבקרה של ביצים אורגניות ועובדת מול מספר רב יחסית של לולנים ומשווקים.

נמצא כי משטר ההסדרה ההיברידי של ביצים אורגניות אפקטיבי יותר ממשטר ההסדרה הוולונטרי של ביצי חופש בישראל. בתוך כך, נראה כי נקודת התורפה המשמעותית היא דווקא בהיתכנות להטעייה צרכנית ולא בהכרח לפגיעה ברווחת התרנגולות, שכן המקום שקל יותר לבצע בו שינויים שלא כחוק הינו בתחנות המיון ולא בלולים. נקודת תורפה נוספת בתחום הינה העדר הבלעדיות על המותג "ביצי חופש" בידי הגורם המסדיר, והיכולת של משווקים רבים להשתמש בו על גבי האריזות ולהשפיע על הצרכנים לשלילה.

למרות עלייה בבולטות ובחשיפה של משטרים וולונטריים במדינות מערביות, ספרות תיאורטית הולכת וגדלה המשבחת את מאפייני משטרי ההסדרה הוולונטריים, ושינויים רבים המתרחשים במאפייני המעורבות של המדינה בהשפעה על התנהגות אזרחית, נראה כי הממצא דווקא מצביע על כך שהמעורבות של המדינה חיונית לאפקטיביות גבוהה של תהליכי ומשטרי הסדרה וולונטריים.

הגורמים המשמעותיים ביותר המשפיעים על מידת הצלחתם של משטרי הסדרה להבטיח את מטרותיהם, הינם מעמדם של הרעיונות המרכזיים העומדים מאחורי אותם משטרים מחד, ויכולת הנישור והסרטיפיקציה מאידך. קיומה של הלימה בין המניעים של הגורם המסדיר לעיצוב המשטר לבין המניעים של הגורם המוסדר לציית למשטר, נמצא כגורם שולי יותר בהשפעתו על אפקטיביות המשטר.

