



מסמך מקדים לקראת דיון בוועדת

הכלכלה של הכנסת ביום

29.2.2016



אסדרת משק הדבש בישראל בחקיקה

מוגש ע"י התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

י"ט אדר א', התשע"ו

28.2.2016

עמדת התנועה לאיכות השלטון: עקרונות יסוד לאסדרת משק הדבש

1. מסגרת האסדרה צריכה להיות תחת ידו של גוף ממשלתי, ולא תחת מועצת הדבש.
2. יש לפעול לכינונו של מנגנון מכרזי לקבלת היתרים להצבת כוורות מאוכלסות.
3. יש לכלול אך ורק גורמים מקצועיים, נטולי ניגוד עניינים, בוועדות ההיתרים והערר להצבת כוורות מאוכלסות.
4. יש לדרוש כי נציג הרשות להגבלים עסקיים יהיה חבר בוועדות, ואין לאפשר לנציגי ארגונים המייצג את רוב הדבוראים בישראל לשבת בוועדות אלו.
5. חלוקת ההיתרים צריכה להיערך לאור הרציונאל של החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, ויש לערוך התאמות בחוק הריכוזיות במידת הצורך כך שיחול על חלוקת ההיתרים בענף הדבש.
6. יש לקבוע בחקיקה ראשית את העקרונות המנחים ואמות המידה לשילובם של דבוראים חדשים בענף, ואף לקבוע מכסות שנתיות להיתרי פעולה בענף המיועדות להקצאה לדבוראים חדשים.



תמצית עמדת התנועה

יש להעביר את אסדרת משק הדבש לידיים ממשלתיות לאור ניגודי העניינים במועצת הדבש

1. סמכויותיה של מועצת הדבש הן רבות, וכוללות, בין היתר, הענקת רישיון לגידול דבורים וייצור דבש, הענקת היתר להצבת כוורות בנקודות מרעה, הענקת היתר לשיווק ומכירת דבש ועוד כהנה וכהנה. אחת מסמכויותיה המהותיות ביותר לעצם היכולת לעסוק בתחום גידול הדבורים הינה הענקת היתרים לנקודות מרעה, סמכות המשפיעה מהותית על זכות היסוד לחופש העיסוק.
2. דירקטוריון מועצת הדבש מורכב מרוב של נציגים שהינם גורמים פרטיים, רבים מהם מפוקחים ישירים של המועצה - משווקי דבש ומגדלי דבורים- אשר אינם מייצגים את האינטרס הציבורי.
3. הפורום המוסמך להקצות נקודות מרעה מורכב ממנכ"ל וסמנכ"ל המועצה, אשר כאמור עשוי להיות נגוע בניגוד עניינים. ערעורים על החלטותיה ניתן להגיש לוועדת הנדידה- פורום המונה שמונה חברים, מתוכם חמישה נציגים של ארגון מגדלי הדבורים.¹
4. עובדה זו מעלה פוטנציאל חריף לניגוד עניינים מובנה - ניגוד עניינים בין פעילות הפיקוח לבין אינטרסים אישיים-כלכליים עסקיים של הגורמים המפקחים, שהינם גם המפוקחים.
5. הלכה למעשה- מבקר המדינה ומשרד החקלאות ציינו במקרים שונים כי מגיעות אליהם תלונות רבות בגין אפליה בעבודתה של המועצה, בפרט בנוגע לחלוקת נקודות מרעה. מבקר המדינה נדרש לכך בדוח משנת 1991,² ומשרד החקלאות הודה בפה מלא בפני וועדת הכלכלה כי מגיעות אליו תלונות בגין אפליה בעל פה ובכתב.³ לצד זאת, לידי התנועה הגיעו פניות של מגדלי דבורים אשר טוענים להפליה בהקצאת נקודות מרעה.
6. אף הפסיקה התייחסה בעבר אל אופי פעולות הפיקוח של המועצה, אשר עלול לרמוז על ניגוד העניינים המובנה ממנו היא סובלת. בפסק דין בעניין יעקוב, שעסק בהחרמת כוורות של דבוראי פלוני, מתוארת מסכת פעולות ה"פיקוח" שמפעילה המועצה באור חשוד:

"מתוך העדויות שבאו לפניי, ומתוך אלה שלא באו לפניי, נראה גם כי שיקולי הנתבעת בבואה לתפוס את הכוורות היו נגועים בחוסר תום לב והיו מעורבים בהם שיקולים זרים שאין ביניהם ובין הצורך בפיקוח על הכוורות דבר וחצי דבר."⁴

¹ מבקר המדינה דוח לשנת 1991, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 464. נהלי מועצת הדבש (נובמבר 2012) כפי שהם מפורסמים באתר האינטרנט של המועצה: <http://www.honey.org.il/flowers-and-honey.php?id=46>

² מבקר המדינה דוח לשנת 1991, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 467-468.

³ פרוטוקול ישיבה מס' 213 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-19, 12 (18.2.2014).

⁴ ת"א (חד) 1038/02 רונן יעקוב נ' המועצה לייצור ולשיווק דבש, פס' 14 (פורסם בנבו, 17.12.2002).



אי-החוקיות והפגמים החוקתיים המאפיינים את פעילות מועצת הדבש

7. יתרה מכך, מועצת הדבש אינה רק נגועה בניגוד עניינים, אלא גם שואבת סמכויותיה מתקנות לשעת חירום, באופן המעורר **בעיות חוקתיות קשות**, עומד **בניגוד להחלטת ממשלה**, ואינו מתאים להסדרת משק הדבש. לראייה, גם **לעמדת משרד החקלאות יש לבטל את תקנות החירום ולחוקק חקיקה קבועה במקומן**.
8. **למעשה, אין מקור חוקי תקף לסמכויות שמועצת הדבש נוטלת לעצמה**, אגב פגיעה חמורה בחופש העיסוק של הדבוראים במדינה ובתחרות במשק- ולפיכך **קוראת התנועה להסדרת את הנעשה בענף הדבש בחקיקה ראשית**.
9. ברי, **כי בביצוע אסדרה "פרטית", כפי שקורה היום, טמונים קשיים רבים**- ולו רק מעצם העובדה שבכך מוענקות סמכויות סטטוטוריות לגוף שאיננו חלק מהמערכת השלטונית ואינו כפוף לכללי המינהל הציבורי במלואם.

הפתרון הראוי- העברת סמכויות האסדרה בענף הדבש לגורם ממשלתי

10. לפיכך, **קוראת התנועה לחברי ועדת הכלכלה לתמוך בהצעת חוק שתסדיר את ענף הדבש בהתאם לעקרונות היסוד לעיל- אסדרה ממשלתית; יצירת מנגנון מכרזי לחלוקת ההיתרים; מניעת ניגודי עניינים בוועדות ההיתרים והערר; חלוקת היתרים בענף בהתאם לעקרונות חוק הריכוזיות; ופעילות לשילוב דבוראים חדשים בענף לעידוד תחרות**.
11. לעמדת התנועה על חברי הוועדה לפעול בראש ובראשונה לגיבוש הצעת חוק שתעביר את כלל סמכויות המועצה לייצור ולשיווק דבש- אשר היא **חברה פרטית לתועלת הציבור**- למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, כפי שמוצע בהצעה הממשלתית ובהצעת השכל, ולמען **ציבור הדבוראים וכלל הצרכנים בישראל**.
12. **אנו ערים לכך שכבר בעקבות פרסום הצעות החוק לאסדרת משק הדבש, מופעלים ועוד יופעלו לחצים גדולים במטרה לשמר את ההסדר הקיים**. סביר להניח שעוד יושקעו מאמצים רבים כדי לצייר תמונה לפיה הרפורמה המוצעת תמיט אסון על ענף הדבש ועל החקלאות בכלל. ברור הוא כי לא בנקל יוותרו גורמים שונים על כוחם, לאחר שנים רבות של שליטה בבסיס הכוח הענפי. על כן, מצופה מחברי ועדת הכלכלה להעביר הצעת חוק שתתמוך בעקרונות אלו לטובת הציבור.