



כ' סיון התשע"ז 14.06.17

אסדרת משק הדבש בישראל בחקיקה

לקראת דיון בוועדת הכלכלה, 19.6.2017

<u>עמדת התנועה לאיכות השלטון: עקרונות יסוד לאסדרת משק הדבש</u>	
הצעת החוק הממשלתית	עקרונות היסוד
✓	מסגרת האסדרה צריכה להיות תחת ידו של גוף ממשלתי.
x	יש לפעול לכינונו של מנגנון מכריז לקבלת היתרים להצבת כוורות מאוכלסות.
✓ x	יש למנוע ישיבתם של גורמים בעלי ניגוד עניינים בוועדות ההיתרים והערר (כגון נציג ארגון המייצג את רוב הדבוראים בישראל).
✓	חלוקת ההיתרים צריכה להיערך לאור הרציונאל של החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: "חוק הריכוזיות").
x	יש לקבוע בחקיקה ראשית את העקרונות המנחים ואמות המידה להסדר, ואף את אלו הנוגעים באופן פרטני לשילובם של דבוראים חדשים בענף, ¹ וכן לקבוע בחקיקה ראשית מנגנון המאפשר מכסות שנתיות להיתרים המיועדים להקצאה לדבוראים חדשים.

תקציר מנהלים

"מתוך העדויות שבאו לפניי, ומתוך אלה שלא באו לפניי, נראה גם כי שיקולי הנתבעת (המועצה לייצור ולשיווק דבש) בבואה לתפוס את הכוורות היו נגועים בחוסר תום לב והיו מעורבים בהם שיקולים זרים שאין ביניהם ובין הצורך בפיקוח על הכוורות דבר וחצי דבר."²

1. התנועה לאיכות השלטון מברכת על הצעות החוק השונות (הצעת החוק הממשלתית, הצעת החוק של ח"כ שרון השכל והצעת החוק של ח"כ יצחק וקנין) (להלן: "ההצעה הממשלתית", "הצעת השכל" ו-"הצעת וקנין", בהתאמה), המבקשות לבצע לראשונה אסדרה של משק הדבש בחקיקה ראשית. כיום, מועצת הדבש שואבת סמכויותיה מתקנות לשעת חירום, באופן המעורר בעיות חוקתיות קשות, עומד בניגוד להחלטת ממשלה, ואינו מתאים להסדרת משק הדבש. אין כיום מקור חוקי תקף לסמכויות שמועצת הדבש נוטלת לעצמה, אגב פגיעה חמורה בחופש העיסוק של הדבוראים במדינה ובתחרות במשק.

¹ בדומה לסעיף 8 בהצעת חוק להסדרת רעיית דבורים וייצור דבש, התשע"ו-2015, פ/20/2254 (להלן: "הצעת השכל").
² ת"א (חד) 1038/02 רונן יעקוב נ' המועצה לייצור ולשיווק דבש, פס' 14 (פורסם בנבו, 17.12.2002).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

ال حركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



2. הרעיון העומד בבסיס הצעת השכל וההצעה הממשלתית הוא **העברת הסמכויות הרגולטוריות של מועצת הדבש – חברה פרטית – לידי של גורם ממשלתי – מהלך נחוץ ומחויב המציאות**.
3. לצערנו, הצעת וקנין מבקשת לעגן בחקיקה את המצב הלקוי הקיים – מתן סמכויות אסדרה נרחבות למועצת הדבש, שהיא **חברה פרטית לתועלת הציבור**. 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.
4. לא זו אף זו, **מועצת הדבש מורכבת ברובה מדבוראים**, להם היכולת להשפיע על התנהלותה לטובתם, ולכן היא **סובלת מניגוד עניינים אינהרנטי**, המתבטא בחוסר הבחנה יסודי הנדרש במצב בו מופעלות סמכויות פיקוח: כיום, אין במועצה הפרדה בין הגוף המפקח לבין הגורמים עליהם מופעל הפיקוח, הדבוראים.
5. כך, **מעט דבוראים יושבים בכיסא המפקח ומשפיעים על קבלת ההחלטות בענף כולו**, בעוד בלב פעילותה של מועצת הדבש עומדת היכולת להעניק או לשלול היתרים הנוגעים בלב חופש העיסוק של הפרט – לעסוק בגידול דבורים או שיווק דבש. כשל זה **מותיר אנשים שמעוניינים להיכנס לענף מחוץ למשחק, מפחית את התחרות ומותיר את מחירי הדבש גבוהים**.
6. בניגוד להצעת וקנין, הצעת השכל עומדת בכל עקרונות היסוד המפורטים לעיל, ואילו הצעת החוק הממשלתית מהווה אמנם צעד בכיוון הנכון לאסדרת משק הדבש, שכן היא מעבירה את כלל סמכויות המועצה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, אולם מבוססת באופן חלקי בלבד על עקרונות יסוד אלו.
7. כך, הצעת החוק הממשלתית אינה מטפלת בכשלים הבאים: עיגון נוכחות "משקיף" בוועדת ההיתרים והערר בעל ניגוד עניינים אינו מפחית במידה מספקת את ניגודי העניינים הקיימים כיום; מנגנון הענקת ההיתרים למרעה דבורים המוצע אינו מאפשר חלוקה על בסיס שוויוני, שכן אינו מבוסס על מכרז תחרותי, ובכך לא מסייע להורדת יוקר המחיה; והיא אינה קובעת את העקרונות המנחים לשילובם של דבוראים חדשים בענף.³
8. **אנו ערים לכך שמופעלים 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.
9. לשם הנוחות, מצורפת בעמוד הבא טבלה המסכמת את ההבדל בין שלוש הצעות החוק האמורות, בכל הנוגע לעקרונות היסוד המוצגים לעיל, כאשר ההסדרים הרצויים ביותר מודגשים.

³ בנוסף, ובהתאם למגמה חוקית הולכת וגדלה, אנו רואים חשיבות רבה בישיבתו של נציג רשות ההגבלים העסקיים בוועדות אלו, הצעה שלא הוצעה בשלוש הצעות החוק האמורות.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel | حركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



הצעת השכל	הצעת וקנין	ההצעה הממשלתית	המצב כיום	הסוגיה
✓	x	x✓	x	ניגודי עניינים בוועדת ההיתרים
ס' 5, 11: ניגוד העניינים נפתר משום שלא יהיו נציגי דבוראים בוועדות.	ס' 5(ג): ניגוד העניינים נותר בעינו – מנכ"ל מועצת הדבש יהיה חבר בוועדות.	ס' 5(ג): ניגוד העניינים נפתר באופן חלקי בלבד – לא יהיו נציגי דבוראים בוועדות, אך הם ימונו כמשקיפים ויוכלו להשפיע עליה.	ועדת ההיתרים והערר נגועה בניגוד עניינים, עת מכהנים בה נציגי הדבוראים.	
✓	x	x	x	קביעת מתן ההיתר להצבת כוורת תתבצע בצורת מכרז שוויוני
ס' 8: ייערך מכרז פומבי, גלוי ושקוף בין הדבוראים עם המבקשים להציב כוורות. עם זאת, כדי לצמצם פגיעה בדבוראים ותיקים ובמקביל לעודד כניסת דבוראים חדשים, לא יערך מכרז לגבי עד 10% מנקודות המרעה שבידי כל דבוראי קיים. מנגנון מכרזי הינו שוויוני והוגן יותר מקביעת ההיתרים בידי ועדה.	וועדה למתן היתרים שתורכב משלושה דבוראים, בכירים במועצת הדבש, היא שתקבע את מנגנון חלוקת ההיתרים, בצורה שאינה הוגנת ושוויונית המותירה פתח לאפליית דבוראים צעירים, מקורבים לחברי הוועדה.	ועדה למתן היתרים, שתורכב מעובדי משרד החקלאות ונציג ציבור (איש אקדמיה), היא שתקבע את מנגנון חלוקת ההיתרים. המנגנון מותיר פתח לאפליית דבוראים צעירים, חדשים או שאינם מקורבים. משקיף מטעם מועצת הדבש יעקוב אחר עבודת הוועדה. עם זאת, אחד מעקרונות הצעת החוק הוא חלוקה שוויונית של משאבים ציבוריים.	הענקת ההיתרים אינה נקבעת בהליך מכרזי, שוויוני ופתוח לציבור, אלא על ידי ועדה למתן היתרים שחבריה חברי מועצת הדבש.	
✓	x✓	✓	x	התחשבות בשיקולי ריכוזיות
סעיף 8(ה)(2): הצעת החוק דורשת התחשבות בשיקולי תחרות וריכוזיות ומדגישה את הצורך בהקצאת היתרים לדבוראים חדשים.	אין התחשבות בשיקולי ריכוזיות ותחרות בהקצאת זכויות כשיקול מרכזי, חרף חקיקת חוק הריכוזיות. יש לציין כי סעיף 13 המבקש לעודד כניסת דבוראים חדשים, עושה זאת בהליך ארוך ואיטי, שלדעתנו לא יעניק הזדמנות משמעותית לתחרות בענף.	סעיף 8(4): הצעת החוק דורשת התחשבות בשיקולי תחרות וריכוזיות ומדגישה את הצורך בהקצאת היתרים לדבוראים חדשים.	אין התחשבות בשיקולי ריכוזיות ותחרות בהקצאת זכויות להצבת כוורת חרף חקיקת חוק הריכוזיות.	
✓	x	✓	x	העברת סמכויות האסדרה ממועצת הדבש (לידי משרד החקלאות)
סמכויות האסדרה יעברו לידי משרד החקלאות, הגורם המקצועי המוסמך.	סמכויות האסדרה יישארו בידי מועצת הדבש (חברה פרטית).	סמכויות האסדרה יעברו לידי משרד החקלאות, הגורם המקצועי המוסמך.	סמכויות האסדרה נמצאות בידי מועצת הדבש (חברה פרטית).	



נייר העמדה

א. רקע – הפגמים באסדרת השוק כיום, לאור התנהלות מועצת הדבש

הרכב מועצת הדבש נגוע בניגוד עניינים מובנה

1. מועצת הדבש היא חברה פרטית אשר התאגדה בשנת 1969. שני המוסדות המרכזיים של המועצה הם האסיפה הכללית ומועצת המנהלים (הדירקטוריון).
2. אף שמרבית הנציגים בדירקטוריון המועצה ממונים על ידי שר החקלאות והכלכלה,⁵ בפועל מרבית חברי הדירקטוריון הינם גורמים פרטיים – משווקי דבש ומגדלי דבורים – אשר אינם מייצגים את האינטרס הציבורי. להפך, רבים מהם מפוקחים ישירים של המועצה.
3. הבחנה בסיסית ויסודית בדיון על רגולציה היא ההבחנה בין הגוף המפקח, המחזיק בסמכויות שלטוניות, לבין הגורמים המפוקחים, שהינם גורמים פרטיים. מועצת הדבש מערערת הבחנה זו. ההרכב הדירקטוריון הקבוע בתקנון המועצה⁶, מעניק סמכויות פיקוח לגורמים פרטיים, שהינם מפוקחים בעצמם. עובדה זו מעלה פוטנציאל חריף לניגוד עניינים מובנה – ניגוד עניינים בין פעילות הפיקוח לבין אינטרסים אישיים-כלכליים-עסקיים של הגורמים המפוקחים שהינם גם מפוקחים.

החלטות בניגוד עניינים מובנה פוגעות בחופש העיסוק וסותרות את האינטרס הציבורי

4. 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.
5. אחת מסמכויותיה המהותיות ביותר לעצם היכולת לעסוק בתחום גידול הדבורים הינה הענקת היתרים לנקודות מרעה. מדובר בנקודות שטח ובהן צמחייה המהווה את מזונן של הדבורים – הן המשאב החשוב ביותר לאפשרות לגדל דבורים, ובלעדיהן אין ביכולתו של דבוראי לקיים מכוורת מסחרית מניבה. סמכות זו משפיעה מהותית על זכות היסוד של חופש העיסוק של העוסקים בגידול דבורים.
6. הפרורם המוסמך להקצות נקודות מרעה מורכב היום ממנכ"ל וסמנכ"ל המועצה. ערעורים על החלטותיו ניתן להגיש לוועדת הנדידה – פורום המונה שמונה חברים, מתוכם חמישה נציגים

⁴ מייסדי החברה היו: מדינת ישראל; ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ ישראל, הסתדרות הפועלים החקלאיים - המרכז החקלאי; התאחדות האיכרים בישראל והאיחוד החקלאי. ראו מבקר המדינה דוח שנתי 42 לשנת 1991 ולחשבונות שנת הכספים 1990 חלק א' 463-464 (1992) (להלן: "מבקר המדינה דוח לשנת 1991").

⁵ חלקם נציגי הממשלה, אך חלקם נציגי משווקים, ונציג צרכנים בודד.
⁶ סעיף 21 לתקנות ההתאגדות של המועצה לייצור ולשיווק של דבש (1969).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel | حركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



של ארגון מגדלי הדבורים.⁷

7. פוטנציאל ניגוד העניינים חריף וברור למדי, שכן מי שהינם נציגי ארגון מגדלי הדבורים – ארגון גג של הגורמים המפוקחים – יושבים בגוף המפקח, בפורום הערעור ומעניקים היתרים שמאפשרים או מונעים מאדם לעסוק בתחום זה.
8. ונדגיש – הכלל בדבר ניגוד עניינים אוסר על הימצאות במצב שיש בו אפשרות ממשית לניגוד עניינים, ואין הכרח כי ניגוד העניינים יתממש וישפיע על מקבל ההחלטות בפועל.⁸

תלונות חוזרות ונשנות על התנהלות המועצה

9. 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 1991,⁹ ומשרד החקלאות הודה בפה מלא בפני ועדת הכלכלה כי מגיעות אליו תלונות בגין אפליה בעל פה ובכתב.¹⁰ אף לידי התנועה הגיעו פניות של מגדלי דבורים אשר טוענים להפליה בהקצאת נקודות מרעה.
10. גם 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."¹¹

⁷ מבקר המדינה דוח לשנת 1991, לעיל ה"ש 4, 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>.

⁸ טנה שפניץ ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה 41 (2013).

⁹ מבקר המדינה דוח לשנת 1991, לעיל ה"ש 4, בעמ' 467-468.

¹⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 213 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-19, 12 (18.2.2014).

¹¹ ת"א (חד'') 1038/02 רונן יעקוב נ' המועצה לייצור ולשיווק דבש, פס' 14 (פורסם בנבו, 17.12.2002).



יתרונותיה של הצעת השכל על פני ההצעה הממשלתית והצעת וקנין

1. פתרון לניגוד העניינים בוועדת ההיתרים והערר

יש למנוע ישיבתם של גורמים בעלי ניגוד עניינים בוועדות המעניקות היתרים להצבת כוורת מאוכלסות, ולדאוג להעלות את אחוז הגורמים המנהליים היושבים בהן, כדי לצמצם את אפשרות כניסתם של שיקולים זרים למתחם ההחלטות. ככל שמופקדת ועדה על החלטות מסוג זה, יש לוודא כי הרכבה יהיה חף מניגודי עניינים ומבוסס על הבנה מקצועית של העשייה בתחום.

יודגש כי ההצעה הממשלתית והצעת וקנין מציגות מודל שאינו פותר את ניגוד העניינים דנן בוועדת ההיתרים והערר, ומציב נציג או משקיף מטעם ארגוני הדבוראים בוועדה באופן שמעלה חשש כבד לקיום ניגוד עניינים.

כמו כן, ובהתאם למגמה חוקית הולכת וגדלה, **אנו רואים חשיבות רבה לישיבתו של נציג רשות ההגבלים העסקיים בוועדות אלו.** לפני מספר שנים נחקק החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ב-2012, לפיו בהקצאת זכות יקח המאסדר בחשבון, בנוסף לשיקולים אחרים, שיקולים של קידום התחרות הענפית.¹² לפיכך, משרד החקלאות מחויב להתאים עצמו באופן מיידי להתפתחויות ולאותת לציבור על הפנמה של רציונאלים אלו בפעילות משרדו.

הצעת וקנין	הצעת השכל	ההצעה הממשלתית	המצב כיום	הסוגיה
x	✓	x✓	x	ניגודי עניינים בוועדת ההיתרים
סי' 5(ג): ניגוד העניינים נותר בעינו- מנכ"ל מועצת הדבש יהיה חבר בוועדות.	סי' 5, 11: ניגוד העניינים נפתר משום שלא יהיו נציגי דבוראים בוועדות.	סי' 5(ג): ניגוד העניינים נפתר למראית עין בלבד- לא יהיו נציגי דבוראים בוועדות, אך הם ימונו כמשקיפים על עבודת הוועדה ויוכלו להשפיע עליה.	ועדת ההיתרים והערר נגועה בניגוד עניינים, עת מכהנים בה נציגי הדבוראים.	

2. מנגנון מכרזי שוויוני לקבלת היתרים להצבת כוורת

יש לפעול לכינונו של מנגנון מכרזי-תחרותי לקבלת היתרים להצבת כוורת מאוכלסות. מנגנון זה מהווה הדרך המיטבית להשגת חלוקת היתרים שוויונית ומאוזנת.

במבוא להצעה הממשלתית צוין כי ישנו צורך להקצות את היתרי הרעייה לפי כללים ברורים, שוויוניים ושקופים. עם זאת, המסלול הנבחר בהצעת החוק הממשלתית ובהצעת וקנין, לפיו יוקצו היתרים על-פי החלטתה של ועדת היתרים, איננו הכלי המתאים ביותר להקצאת משאב מוגבל כנקודות רעייה לדבורים.

¹² סעיף 11(א) להצעת חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ב-2012.



כידוע, המכרז הציבורי מאפשר למשתתפים פוטנציאליים מהציבור להתחרות באופן שוויוני על קבלת זכויות שונות. בבסיסו של רעיון המכרז עומד האינטרס הציבורי, שכן המכרז מבטיח לקדם ממשל תקין ונותן הזדמנות שווה ויחס זהה והוגן למתחרים, ואף מקדם היעדר משוא פנים ושמירה על טוהר המידות.¹³ כינונו של מנגנון מכרזי להקצאת היתרי רעיית דבורים יבטיח חלוקה שוויונית, ייתן הזדמנות הוגנת לשחקנים חדשים להיכנס לענף ויצמצם את החשש מחדירתם של שיקולים זרים לקבלת ההחלטות.

הצעת וקנין	הצעת השכל	ההצעה הממשלתית	המצב כיום	הסוגיה
✗	✓	✗	✗	קביעת מתן ההיתר להצבת כוורות תתבצע בצורת מכרז שוויוני
וועדה למתן היתרים שתורכב משלושה דבוראים, בכירים במועצת הדבש, היא שתקבע את מנגנון חלוקת ההיתרים, בצורה שאינה הוגנת ושוויונית המותירה פתח לדבוראים צעירים, חדשים או שאינם מקורבים לחברי הוועדה.	ס' 8: ייערך מכרז פומבי, גלוי ושקוף בין הדבוראים המבקשים להציב כוורות. עם זאת, כדי לצמצם פגיעה בדבוראים ותיקים ובמקביל לעודד כניסת דבוראים חדשים, לא יערך מכרז לגבי עד 10% מנקודות המרעה שבידי כל דבוראי קיים. מנגנון מכרזי הינו שוויוני והוגן יותר מקביעת ההיתרים בידי ועדה.	וועדה למתן היתרים, שתורכב מעובדי משרד החקלאות ונציג ציבור (איש אקדמיה), היא שתקבע את מנגנון חלוקת ההיתרים. המנגנון מותיר פתח לאפליית דבוראים צעירים, חדשים או שאינם מקורבים. משקיף מטעם מועצת הדבש יעקוב אחר עבודת הוועדה. עם זאת, אחד מעקרונות הצעת החוק הוא חלוקה שוויונית של משאבים ציבוריים.	הענקת ההיתרים אינה נקבעת בהליך מכרזי, שוויוני ופתוח לציבור, אלא על ידי ועדה למתן היתרים שחבריה חברי מועצת הדבש.	

3. חשיבות לשיקולי ריכוזיות במתן ההיתרים

לאור חקיקת החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, ולאור המודעות העולה לחשיבותם של אלה, יש לתת את הדעת לשיקולי תחרות וצמצום הריכוזיות במסגרת השיקולים למתן היתר להצבת כוורות מאוכלסות, אותם שוקלת ועדת ההיתרים. לעניין זה, הצעת וקנין אינה מתחשבת בשיקולי תחרות וריכוזיות, לעומת ההצעה הממשלתית והצעת השכל אשר מתייחסות לשינויים המשמעותיים המחויבים מחוק הריכוזיות. בהתאם לאמור בחוק הריכוזיות,¹⁴ יש לקחת בחשבון שיקולים של קידום התחרות הענפית במסגרת השיקולים למתן היתרים. מומלץ אף לשקול הכללת

¹³ שושנה גביש סוגיות בדיני מכרזים ציבוריים 5-1 (1997).

¹⁴ פרק ב' לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel | حركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



החותר להצבת כוורות ברשימת הזכויות החייבות בהתייעצות עם הממונה על הגבלים עסקיים.¹⁵

הצעת וקנין מחייבת הקצאת היתרים על בסיס ההיתרים שניתנו בשנים קודמות ובמספר הכוורות המאוכלסות המוצבות באזור המבוקש (כך, בסעיף 6(א)). שיקולים אלה פוגעים באופן אינהרנטי בקידום התחרות הענפית ומשמרים את המצב הקיים. הצעת וקנין מתייחסת, במשורה (בס' 13), לצורך לעודד דבוראים חדשים וקטנים בכך שתינתן להם זכות קדימה להשוות הצעות להעברת היתרים קיימים ועדיפות בהצבת כוורות בשטחים חדשים. אולם, היא אינה נותנת מענה מספק לשילוב דבוראים חדשים. בעוד הצעת השכל וההצעה הממשלתית רואות בשילוב דבוראים חדשים וקטנים כערך מרכזי בשקילת הקצאת הזכויות בהצבת כוורות, הצעת וקנין עוסקת בשילוב דבוראים חדשים רק ככל שדבוראים ותיקים יהיו מעוניינים להעביר את ההקצאות הנתונות להם, ותחת תנאים מסוימים אשר מתגבשים לעיתים נדירות. ניכר שהצעת וקנין לא תביא הלכה למעשה לכניסת דבוראים חדשים לענף הדבש.

הסוגיה	המצב כיום	ההצעה הממשלתית	הצעת השכל	הצעת וקנין
התחשבות בשיקולי ריכוזיות	x	✓	✓	x✓
אין התחשבות בשיקולי ריכוזיות ותחרות בהקצאת זכויות להצבת כוורות חרף חקיקת חוק הריכוזיות.	אין התחשבות בשיקולי ריכוזיות ותחרות בהקצאת זכויות להצבת כוורות חרף חקיקת חוק הריכוזיות.	ס' 4(8): הצעת החוק דורשת התחשבות בשיקולי תחרות ומדגישה את הצורך בהקצאת היתרים לדבוראים חדשים.	ס' 8(ה)2): הצעת החוק דורשת התחשבות בשיקולי תחרות וריכוזיות ומדגישה את הצורך בהקצאת היתרים לדבוראים חדשים.	אין התחשבות בשיקולי ריכוזיות ותחרות בהקצאת זכויות כשיקול מרכזי, חרף חקיקת חוק הריכוזיות. יש סעיף (13) שמבקש לעודד כניסת דבוראים חדשים בהליך ארוך ואיטי, שלדעתנו לא יעניק הזדמנות משמעותית לתחרות בענף.

4. העברת פעילות האסדרה ממועצת הדבש למשרד החקלאות

המבנה המוסדי של המועצה והרכב ועדת הנדידה ומועצת המנהלים שלה – אשר ממסדים את כהונתם של גורמים פרטיים שהינם מפוקחים בעצמם, כמקבלי החלטות בגוף המפקח – הוא מעוות מיסודו וטומן בחובו ניגוד עניינים מובנה. לא זו אף זו, במהלך השנים הצטברו פניות רבות מספור שעניינן תלונות על התנהלות בלתי עניינית, מפלה ובלתי שוויונית של המועצה, אליהן אף נדרש מבקר המדינה.

¹⁵ ש.ם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel | حركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



לאור כל אלו סבורה התנועה כי הרעיון העומד בבסיס הצעת השכל וההצעה הממשלתית, העברת הסמכויות השלטוניות מידי המועצה אל גורם שלטוני, מהווה שינוי מבורך התואם את כללי המנהל התקין. עם זאת, יש להדגיש כפי לפי הצעת וקנין, בנוסחה כיום, יישאר מעמדה של מועצת הדבש איתן, ואף יעוגן בחקיקה.

לעמדת התנועה יש לשלול מכל וכל חקיקה אשר מבצרת ומעגנת את כוחה של מועצת הדבש בחקיקה, ולמעשה – יש לפעול לגיבוש חקיקה שעניינה פירוק מועצת הדבש מסמכויותיה והעברת כלל סמכויות הפיקוח והאסדרה בענף למשרד החקלאות.

הסוגיה	המצב כיום	ההצעה הממשלתית	הצעת השכל	הצעת וקנין
העברת סמכויות האסדרה בענף ממועצת הדבש (חברה פרטית) לידי משרד החקלאות	✗	✓	✓	✗
	סמכויות האסדרה נמצאות בידי מועצת הדבש (חברה פרטית).	סמכויות האסדרה יעברו לידי משרד החקלאות, הגורם המקצועי המוסמך.	סמכויות האסדרה יעברו לידי משרד החקלאות, הגורם המקצועי המוסמך.	סמכויות האסדרה יישארו בידי מועצת הדבש (חברה פרטית).

ג. סיכום: יש לקדם את העקרונות האמורים לעיל

אנו רואים ברעיון העומד בבסיס הצעת השכל וההצעה הממשלתית רעיון מבורך התואם את כללי המנהל התקין. אנו קוראים לחברי ועדת הכלכלה לנצל את ההזדמנות שנקרתה בפניהם כדי לתקן עיוות זה, כמו גם לדאוג שעיצובו של ההסדר המתגבש באמצעות הצעת החוק יטיב עם ציבור הצרכנים ועם ציבור מגדלי הדבורים כאחד. מטרתו אלו ניתן להשיג, לעמדתנו, באמצעות קידום הצעת חוק שתכיל בתוכה את העקרונות המרכזיים לעיל, כפי שהם מופיעים בהצעת השכל. לכל הפחות, אנו קוראים לתקן את ההצעה הממשלתית, בשים לב להערות התנועה במסמך.