



נייר עמדה

לקראת דיון בוועדת הכלכלה ביום ה-18.02.14 בעניין ענף גידול הדבורים - הצעה לדיון מהיר

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

הקדמה

1. משק הדבש בישראל מוסדר כיום באמצעות צווים ותקנות המיושמים על ידי המועצה לייצור ושיווק דבש (להלן: "מועצת הדבש" או "המועצה"). ההסדר החוקי הנוכחי טומן בחובו ניגוד עניינים מובנה בין תפקידה של מועצת הדבש כאחראית על חלוקת משאבים ציבוריים, לבין היותה גוף המייצג את הדבוראים הגדולים במשק, כמו גם קשיים נוספים.
2. הצווים והתקנות המסדירים את משק הדבש מעגנים חלוקת משאבי ציבור על ידי חברה פרטית (הלא היא מועצת הדבש), קובעים הסדרים המהווים פגיעה בזכויות קניין, חופש העיסוק וחופש ההתקשרות, ואף מבוססים על פגמים מנהליים המציבים את תוקפן של התקנות בסימן שאלה. כמו כן, במצב הנוכחי ענף הדבש חסר תחרות וסגור לחלוטין לכניסת דבוראים חדשים.
3. על כן יש לברך על כך שהיום (16.02.2014) עברה הצעת החוק את אישורה של ועדת השרים לענייני חקיקה. השינוי המשמעותי שמביאה עמה הצעת החוק הינו העברת מוקד הכוח, לאחר למעלה מ-40 שנה, מידי של גורם פרטי בעל אינטרס בענף (מועצת הדבש) – לידהים של גורמים ממשלתיים.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

4. בנייר זה נבקש להתייחס אל ארבע הטענות המרכזיות שהועלו על ידי חברי הכנסת עומר בר לב ויצחק ועקנין, כפי שהוצגו בחומר הרקע לשיבה, לשמן יתכנס הדיון המהיר בעניין.

5. לעמדתנו, טענות חברי הכנסת אשר מועלות חזור ושוב אף על ידי מועצת הדבש, פוגעות באינטרס הציבורי והכל כפי שיפורט להלן.

פירוט הטענות:

טענה ראשונה - תזכיר החוק ישנה את אופן העבודה בענף גידול הדבורים:

6. עיקר השינוי בהצעת החוק אינו באופן העבודה, אלא בשינוי הגוף המפקח עליה. העברת סמכויות האסדרה מידי של גוף פרטי בעל ניגוד עניינים מובנה (מועצת הדבש), אל משרד החקלאות, מהווה צעד הכרחי אשר מתיישב עם עקרונות המנהל הציבורי התקין.

7. הצעת החוק מבקשת לפתור את פוטנציאל ניגוד העניינים הקיים היום. בין חברי הדירקטוריון של מועצת הדבש, האמונה על חלוקת משאבים כאמור, מכהנים דירקטורים שהינם מגדלי דבורים מסחריים.

8. מועצת הדבש מגדירה עצמה כחברה לתועלת הציבור. עם זאת, היא אינה כפופה אל כללי המשפט הציבורי. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, ביצוע רגולציה על ידי חברה פרטית שאיננה חלק ממערכת שלטונית מוגדרת, הינו בעייתי. כמו כן, עובדי המועצה אינם נחשבים עובדי מדינה או עובדי ציבור ואינם כפופים לתחולת כללי משמעת כלשהם.

9. במצב הנוכחי ענף הדבש סגור לחלוטין לכניסתם של דבוראים חדשים. ממסמך של מועצת הדבש עולה כי בחמש השנים 2009-2013 לא ניתן היתר לאף דבוראי חדש. ההיתרים שניתנו, ניתנו לדבוראים חובבים - המחזיקים עד 30 כוורות בלבד. מכך מצטיירת תמונה לפיה הענקת הסמכויות לגוף פרטי משמרת את יחסי הכוח הענפיים, ומונעת תחרות – ועל כן דווקא רצוי היה כי יחול שינוי באופן העבודה.

10. כאמור לעיל, השינוי הקיים הינו בגוף המפקח ולא באופן העבודה. אף ששינויים באופן העבודה דווקא נדרשים, הצעת החוק אינה מביאה עמה בשורה בהיבט זה; הסדרת רעיית הדבורים עודנה כרוכה במשטר קבלת היתרים, מתן ההיתרים עודנו נשקל לאורם של שיקולים המעניקים יתרון לדבוראים ותיקים ובוודת הערר עדיין יושב נציגו של ארגון המייצג את רוב הדבוראים בישראל - הדבוראים הגדולים בענף.

טענה שנייה - עיקר חשיבותו של הענף הוא בקיומם של הסדרים חינוניים לצורך אספקת שירותי האבקה:

11. כאמור, עיקר השינוי הינו בגוף המחזיק בסמכויות האסדרה ולא בהסדרים עצמם.
12. חיוניותה של האבקה לגידולים החקלאיים ברורה לכל. עם זאת, אין זה ברור כי ישנו הכרח בהסדרת התחום, ואף אם ישנו – לא ברור יתרונה של מועצת הדבש בהסדרה זו.
13. בנוסף, ההנחה לפיה פתיחת ההאבקה לתחרות חופשית תוביל להתמוטטות הענף כולו, אינה מבוססת באופן מקצועי מבחינה כלכלית.
14. סביר להניח שעוד יושקעו מאמצים רבים כדי לצייר תמונה לפיה הרפורמה המוצעת תפגע בהאבקת גידולים חקלאיים ותמיט אסון על ענף הדבש ועל החקלאות בכלל. בניירות וחוות הדעת שניתנו בעניין עד כה לא נמצאו הסברים משכנעים המובילים למסקנה כי יש צורך בהסדרה כפי שהיא היום.

טענה שלישית - ההסדר הקיים משרת שתי תכליות עיקריות: האחת, קיום שטחי רעייה מתאימים לקיומן של הכוורות. השנייה, שמירת מרחקים הכרחיים בין נקודות הצבה למניעת הפצת מחלות:

15. כאמור, התכליות הקיימות אינן צפויות להשתנות, אלא מהות הגוף שידאג להגשמתן: משרד החקלאות ולא מועצת הדבש.
16. מרחקים בין נקודות הצבה למניעת הפצת מחלות:

א. ראשית, אין כל הכרח כי עניין זה יוסדר על ידי המועצה. ידוע לכל כי צפיפות הכוורות בישראל הינה גדולה, אך מספר הכוורות המקסימאלי המומלץ ליחידת שטח אינו ידוע והנתונים על כך אינם מבוססים מבחינה מקצועית.

ב. לפי סעיף 2.1 בפרק 2 לנהלי מועצת הדבש כפי שהם מפורסמים באתר האינטרנט של החברה,¹ המרחק המינימאלי בין נקודת מרעה אחת לשנייה, לא יפחת מ-1500 מטר. לא ברור על סמך מה נקבע מרחק זה. כמו כן, ממידע המצוי ברשותנו עולה כי ישנן נקודות רבות הנמצאות במרחקים קטנים מאלו הנדרשים על פי הנהלים.

ג. כך או כך, לא ברור מהו יתרונה של המועצה בהסדרת עניין זה. השמירה מפני מזיקים ומחלות נעשית בעיקר על ידי גורמים ממשרד החקלאות, ובכך אין הרפורמה משנה דבר.

¹ האתר נבדק בתאריך 09.02.2014.

טענה רביעית - שלילת "זכויות" דבוראים להציב כוורות במקומות ההצבה בהם הציבו במשך שנים רבות, תוך מתן אפשרות למחזיק במקרקעין לסלקם לפי רצונו:

17. משטר ההיתרים הנוכחי בקרקעות פרטיות מעלה קושי רב עקב הפגיעה הקשה בחופש העיסוק ובזכות הקניין של המחזיקים בקרקע, הנדרשים לאישורי המועצה להתקשרות עם דבוראים.

18. מבלי לקבוע מסמרות בדבר, נראה כי למגדל המחזיק בקרקע חקלאית, ולבעלי הקרקע בפרט, יש זכות לשימוש במשאב הצוף שגידוליו מניבים, הואיל ובשונה מתנובה אחרת של הקרקע, כגון נפט, גז, מחצבים ועתיקות, השקעתו של המגדל ובחירתו בסוג הגידולים הספציפי, היא היא ההופכת את הקרקע לכזו בה ניתן להשתמש לרעיית דבורים וייצור דבש.

19. מובן כי יש לקחת בחשבון את הסתמכותם של דבוראים ותיקים על נקודות שאושרו להם בעבר, ונדמה כי טבעו המדורג של ההסדר המוצע בהצעת החוק מטפל בכך. עם זאת חשוב לציין כי "הזכויות" שהוקצו בעבר לדבוראים אלו הוקצו על ידי גוף פרטי, כראות עיניו, וכיום אין עוד מקום להוסיף ולהחזיק בנקודות הנמצאות בשטחם של מגדלים מבלי לקבל אישורם.

סיכום

20. **אנו סבורים כי על חברי ועדת הכלכלה לנצל את ההזדמנות שנקרתה בפניהם ולדאוג שעיצובו של ההסדר המתגבש באמצעות הצעת החוק יטיב עם ציבור הצרכנים ועם ציבור מגדלי הדבורים כאחד.**

21. העברת סמכויות האסדרה מידיה של מועצת הדבש אל משרד החקלאות, טומנת בחובה בשורה חיובית למנהל תקין. על כן ראוי לתמוך בשינויים המוצעים ולפעול לשיפורו של ההסדר כולו.