

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



## הערות מרכזיות להצעת החוק

הצעת חוק להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשע"ה–2014

[לקראת דיון ביום 27.06.2018 בוועדת הכלכלה]

### תקציר מנהלים

הצעת החוק הממשלתית ביקשה, לכאורה, להעביר את הסמכויות הרגולטוריות של מועצת הדבש – חברה פרטית הסובלת מניגוד עניינים אינהרנטי – לידי של גורם ממשלתי – מהלך נחוץ ומחויב המציאות, עליו התנועה מברכת.

ואולם, הלכה למעשה, מבקשת הצעת החוק להותיר על כנה את מועצת הדבש "בדלת האחורית" ולשמר את הכשל בפעילותה: סעיף 27א להצעת החוק שכותרתו "תמיכה בתאגידים ללא מטרות רווח" מבקש לאפשר למשרד החקלאות להקצות תמיכות לתאגיד הפועל בענף הדבש באופן בו אגרות שישלמו המגדלים יממנו תמיכות אלו. מנוסח הסעיף עולה כי הסעיף נתפר למידותיה של מועצת הדבש, המאוגדת כיום כ"חברה לתועלת הציבור". הלכה למעשה – מדובר שוב בכפיית החברות במועצה על הדבוראים, תוך גביית היטלים עבורה בעקיפין, דרך משרד החקלאות.

יתר על כן, הצעת החוק מעגנת את ניגוד העניינים המתקיים במועצת הדבש במסגרתו בעלי עניין בענף הם אלו שקובעים האם אחרים יוכלו לעסוק בגידול דבורים, באמצעות שתי קביעות אבסורדיות:

א. נציג המועצה ישמש כמשקיף בוועדת ההיתרים;

ב. נציג המועצה ישמש כנציג אחד משלושה בוועדת הערר.

ועדות אלה הן המקנות היתרי רעייה לגידול דבורים, והן דלת הכניסה הבלעדית לעיסוק בענף.

הצעת החוק במתכונתה הנוכחית לא תביא להגברת התחרות במשק הדבש ולהורדת מחיר הדבש, ולא תפחית את ניגודי העניינים השוללים עיסוק מדבוראים קטנים. ההצעה עומדת בניגוד לתהליכים במשרד החקלאות המבקשים לצמצם פעילותן של מועצות הייצור האחרות, ובניגוד לחוק הריכוזיות.

התנועה קוראת לחברי הכנסת ולנציגי משרדי הממשלה לתקן את הפגם, ולהוריד מהצעת החוק כל התייחסות למועצת הדבש או ל"תאגיד ללא כוונת רווח" אחר.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



לאור האמור, מוצע לתקן את הסעיפים הבאים, המובאים בסדר הופעתם בהצעת החוק:

## 1. סעיף 5 (ועדת ההיתרים):

1.1. סעיף 5(ב)(2) – יש למחוק את המילים "שאינו עובד התאגיד ללא כוונת רווח הנתמך

לפי סעיף 27א(א) או בעל תפקיד בו".

תחת האמור, יש להוסיף סעיף קטן 5(ב)(3) בנוסח הבא: "לא ימונה לכהונה כחבר בוועדה אחד מאלה: חבר שהוא בעל עניין בגידול דבורים; חבר או בעל תפקיד בארגון מגדלים שיש לו קשר לעבודת הוועדה".

דברי הסבר: נראה כי מטרת התוספת לסעיף למנוע ניגוד עניינים בקבלת ההחלטות בוועדת ההיתרים, מטרה שהיא כמובן חשובה והכרחית. אולם, הנוסח הנוכחי אינו מספיק: יש להבטיח שכל אדם המצוי במצב של ניגוד עניינים לא יוכל לכהן בוועדת ההיתרים.

מעבר לכך, לעמדת התנועה, אין לאפשר לנציג מועצת הדבש ("תאגיד ללא כוונת רווח") לכהן כמשקיף בוועדת ההיתרים, ובהתאם אין להזכיר את המועצה בחוק כלל – אלא לקבוע כלל רחב האוסר על ניגוד עניינים מכל סוג שהוא, כך שאדם שיש לו עניין אישי בענף הדבורים או בחלוקת היתרי רעייה לא יהיה שותף או נוכח בעת קבלת ההחלטות העניין.

## 1.2. סעיף 5(ג) – יש למחוק את הסעיף המוצע.

דברי הסבר: סעיף זה מאפשר לבעלי עניין ממועצת הדבש להשפיע על קבלת ההחלטות בנושא קריטי: מי יוכל לגדל דבורים ומי לא.

לפי הצעת החוק, עצם היכולת לעסוק בתחום גידול הדבורים מותנית בקבלת היתר לנקודת מרעה מהוועדה; לוועדת ההיתרים ניתנה סמכות המשפיעה באופן מהותי על זכות היסוד של חופש העיסוק לעוסקים בגידול דבורים. הסעיף המופיע בהצעת החוק מבקש למנות משקיף מטעם המועצה (או מקבילה שלה) בוועדת ההיתרים (כלשון הסעיף: "השר ימנה משקיף לוועדה לאחר התייעצות עם התאגיד ללא כוונת רווח"). על אף כי מדובר במשקיף "בלבד", הדבר מעלה חשש כבד כי זה יוכל להשפיע על קבלת ההחלטות בוועדה. בכך, קיים חשש כי ההצעה תעגן בחקיקה ראשית ניגוד עניינים הדומה לזה ממנו ניסתה להימנע בחקיקת החוק.

לעמדת התנועה, יש למנוע ישיבתם של גורמים בעלי ניגוד עניינים בוועדות המעניקות היתרים להצבת כוורות מאוכלסות, 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 – וכך גם הרכב הנוכחים בישיבותיה.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



## 2. סעיף 16 (ועדת הערר):

2.1. סעיף 16(ב)(2): יש למחוק את המילים "והשני מתוך רשימה שהגיש לו התאגיד ללא כוונת רווח הנתמך לפי סעיף 27א(א)".

תחת האמור, יש להוסיף את המילים "והשני יהיה נציג מטעם הממונה על ההגבלים העסקיים לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988".

דברי הסבר: כאמור לעיל, יש למנוע ישיבתם של גורמים בעלי ניגוד עניינים בוועדות המעניקות היתרים. בסעיף המוצע מחריף ניגוד העניינים, כך שגורם אחד מתוך השלושה המחליטים בעררים, להם סמכות סופית לקבוע חלוקת היתרי רעייה, יהיה בעל ניגוד עניינים ודאי ומובהק.

לפי הצעת החוק, תוקם ועדת ערר בפניה יוכל מי שרואה עצמו נפגע מהחלטת ועדת ההיתרים לערור. לפי ההצעה, אחד משלושת (!) חברי הוועדה ימונה לפי רשימה שתוגש לשר החקלאות על ידי "התאגיד ללא כוונת רווח", כלומר – מועצת הדבש או מקבילתה.

הרכב זה של ועדת הערר שומט את הקרקע מתחת לתכלית הצעת החוק, אשר ביקשה לשים סוף לאופן קבלת ההחלטות במועצת הדבש במתכונתה הנוכחית, במסגרתה הגבלת הכניסה לענף המושתת על משאבים מוגבלים (היתרי רעייה) נעשית על ידי בעלי עניין בענף עצמו.

חלף המוצע, לעמדת התנועה ובהתאם למגמה בחוק, יש למנות נציג רשות ההגבלים העסקיים לכהונה בוועדת הערר. לפני מספר שנים נחקק החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, לפיו בהקצאת זכות יקח המאסדר בחשבון, בנוסף לשיקולים אחרים, שיקולים של קידום התחרות הענפית. לפיכך, משרד החקלאות מחויב להתאים עצמו להתפתחויות ולאותת לציבור על הפנמה של רציונאליים אלו בפעילות משרדו.

## 3. סעיף 27א (תמיכה בתאגידים ללא כוונת רווח) – הסעיף המעגן את המשך פעילותה של

### מועצת הדבש

3.1. סעיף 27א(א): יש למחוק את הסעיף.

דברי הסבר: דומה כי הסעיף המוצע מבקש לשמר את מעמדה של מועצת הדבש ולעגן בחקיקה ראשית את קיומה, וזאת בניגוד למסקנות שבדבר הבעייתיות בפעילות המועצה, אשר הביאו לחיבור הצעת החוק מלכתחילה. יתר על כן, עיון מעמיק בהוראות הצעת החוק מלמד כי על אף שכותרת הסעיף מתייחסת ל"תאגידים" ברבים, הכוונה היא ככל הנראה לתאגיד יחיד, ועל כך יעידו ההוראות שהוזכרו לעיל שדומה שביקשו לשמר את אחיזתה של מועצת הדבש בתהליך מתן ההיתרים לעיסוק בענף גידול הדבורים. פירוש הדבר הוא שימור הכשל בפעילותה של מועצת הדבש, בה מעט דבוראים יושבים בכיסא המפקח ומשפיעים על קבלת ההחלטות בענף כולו, וניתנות

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



להם סמכויות מרחיקות לכת. כשל זה מותיר אנשים שמעוניינים להיכנס לענף מחוץ למשחק, מפחית את התחרות ומותיר את מחירי הדבש גבוהים. הסעיף המוצע אף עומד בניגוד למהלכים שמבצע משרד החקלאות במקביל במועצות ייצור אחרות, כגון צמצום היקף פעילותה של מועצת הצמחים, ולדבריו של שר החקלאות שנלוו להודעתו ליו"ר ועדת הכלכלה בדבר תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים. הסעיף בו עסקינן מבקש לתמוך בתאגיד אשר מקדם את פעילות הענף באמצעות "מחקרים, טיפוח, הדרכה מקצועית, פרסומים מקצועיים וביטוח"; בעוד שהשר ציין לגבי מועצת הצמחים כי "הסמכויות העיקריות שאותן היא מפעילה יכולים להיות מופעלים ע"י משרד החקלאות ביתר יעילות כתקצוב מחקר, ביצוע פעולות הדברה, להיות "צינור" לתשלום פרמיית ביטוח לקנ"ט בצורה מרוכזת ולהעביר דמי ביטוח מקנ"ט למגדלים. כל אלו מובילים למסקנה כי אין סיבה מוצדקת להשאיר מועצה סטטוטורית זו על כנה".<sup>1</sup> דבריו של שר החקלאות הנוגעים לפעילות מועצת הצמחים יפים גם לעניין מועצת הדבש. אמנם לא מבקש החוק לתת למועצה מעמד של גוף סטטוטורי מוגדר, אולם הוא משמר את סמכויותיה כאילו הייתה גוף סטטוטורי. סביר כי הסעיף נכתב בתגובה ללחצים מצד המועצה לשמר את ההסדר הקיים, ואולם, על משרד החקלאות ועל ועדת הכלכלה לעמוד מנגד ולפעול בהתאם לאינטרס הציבורי.

## 3.2. סעיף 27א(ג):<sup>2</sup> יש למחוק את הסעיף.

דברי הסבר: הסעיף המוצע מבקש לאפשר לשר להתחשב בעת קביעת האגרות לפי סעיף 27(ב)(11), שנועדו להוות תשלום בעד "שירות שניתן לפי חוק זה, הגשת בקשה להיתר והגשת בקשה לקבלת אישורים הנוגעים ליישום הוראות חוק זה" גם בצורך בתמיכות באותו "תאגיד ללא כוונת רווח" – כלומר, מועצת הדבש. מדובר למעשה בגביית היטלים עקיפה עבור המועצה דרך משרד החקלאות, אשר שוב חוטאת למטרת החוק. כידוע, האופן בו מוסדר ענף החקלאות בישראל הוא חריג – באמצעות מועצות ייצור שהחברות בהן היא כופה – בעוד ברחבי העולם מאוגדים חקלאים בארגונים וולונטריים. ארגונים אלו עשויים לאגד חקלאים למטרות שונות, ככל שירצו בכך, ובאם ירצו החקלאים להצטרף ויהיו מרוצים מפעילות הארגון ומהאופן בו הוא מייצג אותם – ישלמו לו דמי חבר באופן ישיר ועצמאי. המנגנון המוצע שונה, ומבקש למעשה לכפות על החקלאים לממן את מועצת הדבש (אותו תאגיד ללא מטרת רווח) באופן עקיף, על ידי גביית אגרות מהמגדלים בגין שירותים שמשרד החקלאות מספק להם, ולא המועצה. הדבר שקול לפיכך לכפיית החברות במועצה על העוסקים בגידול דבורים, ובכך לריקון החוק מתוכן.

<sup>1</sup> מכתב מאת שר החקלאות ופיתוח הכפר, אורי יהודה אריאל הכהן, שכותרתו "תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים", אל ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה (4.12.2017).

<sup>2</sup> יצוין כי סעיף 27א(ב) להצעת החוק מופיע ריק; ככל הנראה מדובר בטעות סופר.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



לא זו אף זו, וכיוון שכאמור לעיל – דומה שמדובר בתמיכה בתאגיד יחיד ומסוים (הוא מועצת הדבש), נשאלת השאלה כיצד מובטחים לה באמצעות הצעת החוק כספי תמיכות מהמגדלים וזאת מבלי שנקבע בחוק כי המגדלים מעוניינים בפעילות מועצה זו. מדובר בניסיון נוסף לכפות על החקלאים ייצוג שאינו דווקא מייצג אותם נאמנה. לא על החקלאי הבודד מגנה הצעת החוק – אלא על הלובי החקלאי וחברות ייצור הדבש הגדולות, המעוניינים לשמר את כוחם.

הסדר זה לפיכך, שגוי מיסודו. באם ירצה משרד החקלאות לסייע במתן תמיכות לארגון זה או אחר, על המשרד לפעול בהתאם לנהלים המקובלים, וממילא לא לעגן את זכותו של ארגון מסוים לקבל תמיכה כספית בחקיקה.

לא נותר לנו אלא לצטט שוב מדברי שר החקלאות עצמו, במכתבו ליו"ר ועדת הכלכלה בעניין מועצת הצמחים: "החברות" במועצת הצמחים הינה "חברות" שכופה המחוקק על מגדלי הגידולים שבתוספת לחוק. **השאלה האם לאור חוקי היסוד, יש מקום שבשנת 2017 יכפו על מגדל להיות "חבר" בתאגיד סטטוטורי, ובמיוחד שהגידולים הרשומים בתוספת לחוק אינם בענפים מתוכננים כענף הלול (ביצים) וענף החלב?**<sup>3</sup>

<sup>3</sup> לעיל הי"ש 1.