



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## ענף הדבש בישראל והשינויים הרגולטוריים המוצעים בו

– תיאור וניתוח

מוגש לוועדת הכלכלה

ג' בניסן תשע"ז

30 במרס 2017

**כתיבה: ויקטור פתאל, כלכלן**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

	תמצית
<b>1</b>	
<b>2</b>	<b>1. תיאור ענף הדבש</b>
2	1.1. תפוקה וצריכה
2	1.2. מחירים
<b>3</b>	<b>2. אסדרת הענף</b>
3	2.1. מרכיבי האסדרה
5	2.2. ניתוח האסדרה
6	2.3. פעילות מועצת הדבש
<b>7</b>	<b>3. מקטע הייצור</b>
<b>8</b>	<b>4. מקטע השיווק</b>
<b>9</b>	<b>5. סחר חוץ</b>
9	5.1. נתוני יבוא ויצוא
10	5.2. הגנה על ידי מכס
11	5.3. היתכנות היצוא
<b>12</b>	<b>6. סקירת האסדרה במדינות מפותחות</b>
<b>13</b>	<b>7. תיאור הצעות החוק לאסדרת הרעייה בישראל</b>
<b>14</b>	<b>8. תיאור וניתוח כלי מדיניות</b>



הכנסת  
מרכז המחקר והמידע

## תמצית

מסמך זה מוגש לבקשת ועדת הכלכלה ולח"כ שרון השכל ועניינו הצעות חוק לאסדרה בתחום רעיית דבורים וייצור דבש. במסמך תיאור וניתוח של ענף הדבש בישראל במישורים שונים: אסדרה (רגולציה), ייצור, שיווק וסחר חוץ, וכן סקירה של האסדרה בתחום במדינות שונות, הצעות החוק לאסדרת הענף בישראל וכלי מדיניות אפשריים.

**תפוקה, צריכה ומחיר:** הדבש מיוצר על ידי כ-500 דבוראים, אשר להם כ-110,000 כוורות בהיתר; כ-20% מהם מייצרים את רוב תפוקת הדבש בישראל. בשנת 2015 התפוקה המקומית עמדה על כ-3,000 טון, וצריכת הדבש בשנים האחרונות עומדת על כ-4,000 טון. הפער בין התפוקה המקומית לבין הצריכה מסופק באמצעות יבוא. המחיר ששילם המשווק לדבוראי עמד ב-2015 על כ-18 שקלים לק"ג והמחיר לצרכן היה כ-34 שקלים לק"ג. בשנת 2015 יבוא הדבש באמצעות מכסות פטורות ממכס במסגרת הסכמי סחר חופשי היה בהיקף של כ-1,100 טון; על יבוא שלא במסגרת הסכמי סחר חופשי מוטלים מכסים גבוהים. מחיר היבוא נמוך בכ-5.2 שקלים לק"ג לעומת המחיר שמשלם המשווק לחקלאי.

**מקטע השיווק:** נתח השוק המצרפי בשוק המבורקד (רשתות הסופרמרקטים) של שני המשווקים הגדולים בענף הוא כ-75%. כלומר, **מקטע השיווק בענף זה ריכוזי** וכוח השוק של המשווקים גדול בהשוואה לדבוראים. עד לשנה האחרונה המשווקים הגדולים גם קיבלו בבלעדיות מכסות פטורות ממכס ליבוא דבש, אולם לאחרונה, בשל חוק הריכוזיות, חל שינוי וגם משווקים אחרים מייבאים דבש באמצעות מכסות פטורות ממכס.

**אסדרת הענף:** האסדרה בענף הדבש מעוגנת בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977, ובתקנות להשבת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968, ומרכיביה הם כלהלן:

**מאסדרות:** האסדרה היא על ידי מועצת הדבש, חברה לתועלת הציבור (חל"צ) שחברים בה נציגי הממשלה, הדבוראים, המשווקים והתנועות המיישבות. מדובר בסוג מאסדר חריג שכן על פי רוב המאסדרים הם גופים ממשלתיים.

**רישיון:** המאסדרת מקצה "רישיונות ייצור" להפקת דבש. זוהי אסדרה חריגה במשק, הנהוגה בכמה מענפי החקלאות.

**מרעה:** המאסדרת מחלקת אישורי מרעה לרעיית הדבורים בשטח מרעה שהוקצה לדבוראי. לפי האסדרה, אסור לרעות דבורים בשטח כלשהו, בבעלות ציבורית או פרטית, ללא קבלת היתר לכך, אף אם מדובר בצורכי האבקה של שטח חקלאי.

**שיווק:** תנאי לשיווק דבש הוא קבלת אישור משווק מורשה. ללא אישור זה, חל איסור להחזיק, לארוז או למכור דבש, אלא במקרים חריגים. למשל: אדם אינו יכול להחזיק אריזות דבש לממכר אלא אם כן הוא סוחר מזון שרכש אותן ממשווק מורשה, ואסור לשנע יותר מ-6 ק"ג דבש בלא אישור מהמאסדרת.

**יבוא:** הענף מוגן באמצעות מכסים גבוהים וההשלמה לביקוש המקומי נעשית באמצעות יבוא במכסות פטורות, במסגרת הסכמי סחר. לפי החקיקה הקיימת יבוא דבש מותר בקבלת אישור משווק מורשה, כאמור לעיל. עם זאת, לאחרונה שונו נוהלי היבוא וגם יבואני מזון יכולים לייבא דבש, לצד המשווקים המורשים, לפי מכסות היבוא המוקצות להם.

מדברים אלה עולה כי **אסדרת הענף מאופיינת ברמת התערבות גבוהה, הן בשלב הפקת דבש, הן ברעיית הדבורים בשטחים כלשהם (ציבוריים ופרטיים), הן בשיווק ובסחר והן ביבוא.** תוצאה אופיינית להתערבות רגולטורית רבה מדי היא קיומן של כוורות רבות ללא אישור (ראו סעיף 3). עם זאת, השאלה היא **אם נדרשת אסדרה כה מחמירה בענף, ואם אי-אפשר לאמץ אסדרה מקילה יותר, המבוססת על חלוקת שטחי רעייה לפי מנגנון שקוף ויעיל (כפי שהוצע, למשל, בהצעת חוק לאסדרת הרעייה במסגרת התש"ע-2010).** יש לציין כי יש ביקושים לשירותי האבקה, היוצרים היצע גם ללא אסדרה מחמירה.

## 1. תיאור ענף הדבש

### 1.1. תפוקה וצריכה

הדבש בישראל מיוצר על ידי כ-500 דבוראים, המחזיקים בכ-110,000 כוורות בהיתר.<sup>1</sup> לפי מנכ"ל מועצת הדבש, רוב המגדלים הם חובבים ובעלותם כוורות קטנות יחסית. כ-80% מהייצור מיוצר על ידי כ-100 מגדלים.<sup>2</sup> בשנת 2015 עמדה תפוקת הדבש על כ-3,000 טון, לעומת כ-3,200 טון בשנת 2014 וכ-3,400 טון בשנת 2013. הירידה בתפוקה נבעה, בין השאר, מתנאי מזג אוויר וחוסר בפריחה בתקופת האביב. התפוקה המקומית לא סיפקה את כל הביקוש המקומי, שעומד בשנים אחרונות על כ-4,000 טון בשנה (כחצי ק"ג דבש לנפש), והיתרה סופקה על ידי יבוא במכסות פטורות ממכס. בשנת 2015 יובאו לישראל כ-1,100 טון דבש, לעומת כ-900 טון בשנת 2014 וכ-636 טון בשנת 2013.<sup>3</sup>

יש לציין כי התועלת שבפעילות המכוורות אינה רק מייצור דבש אלא גם מהאבקת גידולים חקלאיים ופריחים במרחבי הטבע הנופי. ערך התועלת מהאבקת גידולים חקלאיים בלבד נאמד בפי 60 לערך מהתמורה המתקבלת מייצור הדבש.<sup>4</sup>

### 1.2. מחירים

לפי פרסום משרד החקלאות לקראת חגי תשרי תשע"ו, המחיר המומלץ לצרכן של דבש היה כ-34 שקלים לק"ג. לדברי המשרד, זהו מחיר הוגן, והוא נקבע בהתאם לתחשיב של שרשרת הייצור.<sup>5</sup> לפי התחשיב, עלות הייצור של ק"ג דבש היא כ-17 שקלים; מחיר המכירה הוא 18-19 שקלים לק"ג בהתאם להסכמי המכירה (לעיתים למשווק ולעיתים ישירות לרשת השיווק);<sup>6</sup> המחיר לצרכן צריך להיות עד כ-29 שקלים לק"ג – מחיר האמור לייצג מרווח קמעוני סביר, ובתוספת מע"מ המחיר צריך להיות כ-34 שקלים לק"ג.

עם זאת, בפרסום צוין כי המחיר שנדרש צרכן לשלם בחלק מהחנויות גבוה מ-40 שקלים לק"ג. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס) עולה כי המחיר הממוצע לצרכן ליחידת דבש במשקל 350 גרם יציב יחסית בשנים האחרונות, ובשנת 2014 הוא היה כ-20.5 שקלים; ב-2015 – כ-19.8 שקלים וב-2016 – כ-20.3 שקלים.<sup>7</sup> לפי מועצת הדבש, המחיר הממוצע לצרכן הוא 30 שקלים לק"ג, והמחירים הם בטווח של 25 שקלים לק"ג עד 40 שקלים לק"ג למוצרים ממותגים. בלוח 1 להלן מוצגים נתונים על תוצרת הדבש המקומית, על ערך תוצרת הענף (סך הכול התמורה הכספית שמשלמים משווקים בעבור התוצרת) ועל המחיר הממוצע לק"ג תוצרת שמשלמים המשווקים ליצרנים.

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [החלב והדבש בישראל – לרגל חג השבועות](#), 7 ביוני 2016; הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש, פגישה, 29 בפברואר 2016.

<sup>2</sup> הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש, שיחת טלפון, 24 בפברואר 2016.

<sup>3</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [החלב והדבש בישראל – לרגל חג השבועות](#), 7 ביוני 2016.

<sup>4</sup> המועצה לייצור ושיווק דבש, [גידול דבורים בישראל](#), כניסה: 29 בנובמבר 2015.

<sup>5</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, דוברות והסברה, [לקראת ראש השנה משרד החקלאות מפרסם את מחיר הדבש המומלץ לצרכן לטובת הפחתת יוקר המחייה: עד 34 ש"ח לק"ג דבש – מחיר הוגן](#), 8 בספטמבר 2015.

<sup>6</sup> שם; לפי אבי אלקיס, מנהל תחום מועצות הייצור והחברות הממשלתיות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מחיר המכירה הוא כ-18 שקלים לקילו דבש, פגישה, 13 בינואר 2016.

<sup>7</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מאגר המחירים ומדדי המחירים של ישראל](#), כניסה: 22 בפברואר 2017. יש לציין כי העלייה במחיר נמוכה יותר בהשוואה לעלייה במשקל, כך מחיר לק"ג הוא כ-30-40 שקלים.

**לוח 1: ערך התוצרת, ערכה ומחירה הממוצע לפי שנים<sup>8</sup>**

שנה	תוצרת מקומית (באלפי טונות)	ערך התוצרת (במיליוני שקלים)	מחיר ליצרן (ממוצע לק"ג)
2011	2.9	52.9	18.2
2012	3.1	56.6	18.3
2013	3.4	61.9	18.2
2014	3.2	58.2	18.2
2015	3.0	54.0	18.0

מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי בשנת 2015 המחיר הממוצע ששולם לדבוראי בעבור 1 ק"ג דבש, היה כ-18 שקלים, בדומה לסכום ששולם בשנים האחרונות. בהנחה שמחיר ממוצע לצרכן הוא כ-30 עד 35 שקלים לק"ג, **גודל השוק במחירי צרכן (כולל יבוא) נאמד ב-120-140 מיליון שקלים בשנת 2015**.<sup>9</sup> לפי סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס, ההוצאה השנתית של משק בית על דבש בשנת 2014 הייתה 51.6 שקלים, ולכן ההוצאה של כלל משקי הבית נאמדה ב-120 מיליון שקלים לערך.<sup>10</sup>

**2. אסדרת הענף**

**2.1. מרכיבי האסדרה**

היצע הצוף הוא מוגבל, ועל כן לפי התיאוריה הכלכלית נדרשת אסדרה (רגולציה) של הענף, לשם אסדרת השימוש במשאב, אשר חלקו נמצא בקרקעות ציבור (לרבות קרקעות חקלאיות בבעלות המדינה) וחלקו בקרקעות פרטיות. בעיה זו נקראת בספרות הכלכלית "בעיית המרעה המשותף".<sup>11</sup> לפי גישה זו מדובר בכשל שוק, שכן אם כל הפרטים יעשו שימוש במשאב הציבורי המוגבל (כמו מרעה משותף או דגה בים) הוא עשוי להתכלות, והתוצאה לכל הפרטים תהיה שלילית. על כן, לפי הספרות המקצועית, יש הצדקה כלכלית לאסדרת השימוש במשאב משותף מוגבל. סיבה אפשרית נוספת לאסדרה היא היותו של המוצר מוצר יסוד, כמו לחם, חלב או ביצים. אולם, דבש אינו מוצר יסוד, ולכן מנקודת ראות זו אין צורך באסדרה מתמירה.

האסדרה בענף הדבש אינה כרוכה רק ביצירת המנגנון לחלוקת שטחי המרעה (צוף), אלא היא **אסדרה מחמירה, הנוגעת לכל שלבי שרשרת הייצור**: גידול דבורים, ייצור והפקה של דבש, הצבת כוורות לצורכי האבקה, מכירת דבש, שיווק דבש, רעיית דבורים ויבוא דבש, כפי שיפורט להלן. בנוסף על כך, כיום המאסדר (רגולטור) בענף הוא חברה לתועלת הציבור, הכוללת גם את החקלאים והמשווקים, ולא גוף ממשלתי כמקובל בתחום האסדרה.

<sup>8</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 19.17 – תפוקה חקלאית, לפי ענף ומוצר](#), שנתון סטטיסטי, שנים שונות. המחיר הממוצע ליצרן חולץ על ידי חילוק הערך לחקלאים בכמות הייצור.

<sup>9</sup> לפי הנחה ש-1 ק"ג דבש נמכר בכ-45 שקלים (בכל יחידות המשקל), שווי השוק הכולל הוא כ-185 מיליון שקלים, לפי הכפלה של 45 שקלים בביקוש המקומי שעמד בשנת 2014 על כ-4,100 טון.

<sup>10</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משקי בית 2014, [לוח 1.1: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת \(מוצרים בודדים\) בחמישונים של משקי בית](#), 21 באוגוסט 2016. בשנת 2014 היה מספר משקי הבית בישראל כ-2.32 מיליון.

<sup>11</sup> **כשל שוק המרעה המשותף**: כשל שוק הוא מצב שבו כל פרט מנסה למקסם את תועלתו אולם התועלת הציבורית אינה מרבית. במקרה זה, שימוש במשאב ציבורי, כמו מרעה, שאליו יש גישה חופשית וכמותה נתונה, עשוי להוביל לתוצאה לא טובה לכל הפרטים. כך, אם כמות הדבורים על שטח מרעה נתון תהיה גבוהה מדי, הצוף לא יספיק לכולם והדבורים ירעבו למוות. על כן, במקרה של משאב ציבורי עם גישה חופשית וכמות נתונה, כל פרט ינסה למרב את התועלת האישית שלו (יציב כמות כוורות גבוהה) והתוצאה תהיה שלילית לכל העוסקים בענף (הכוורות של כולם לא ישרדו בשל תת-תזונה).

האסדרה בענף הדבש מעוגנת בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977<sup>12</sup> (להלן: הצו) ובתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968<sup>13</sup> (להלן: התקנות). הצו הוצא מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, שהוא בגדר "חקיקה לשעת חירום", המוחלפת בהדרגה בחוקים אחרים. ואכן, הממשלה פרסמה הצעת חוק חדשה אשר נועדה להחליף את הצו הקיים בחוק, ולפיה סמכויות האסדרה בתחום זה יועברו למשרד החקלאות. בצו נקבעו הוראות שונות לעניין אסדרת גידול דבורים וייצור דבש ואסדרת השיווק. בתקנות נקבעו הוראות לעניין הקמת מכוורת והחזקתה, שטחי מרעה לדבורים, הפעלת מכוורת רבייה והוראות נוספות. להלן המרכיבים העיקריים של האסדרה.

### 2.1.1. המאסדר (רגולטור)

האסדרה תהיה על ידי מועצת הדבש, שהיא חברה לתועלת הציבור (חל"צ) שחברים בה נציגי הממשלה, הדבוראים, המשווקים והתנועות המיישבות. תקציב מועצת הדבש מבוסס על אגרה שנתית הנגבית מהמגדלים, בסך של כ-30 שקלים לכוורת (כ-3 מיליון שקלים בשנה). יש לציין כי מדובר במבנה אסדרה חריג, שכן על פי רוב האסדרה נעשית על ידי גופים ממשלתיים. כמו כן, בגוף המאסדר חברים המגדלים והמשווקים, שהם גם הגורמים המפוקחים – מצב שעשוי ליצור ניגוד עניינים.

### 2.1.2. רישיונות ייצור

המאסדרת (מועצת הדבש) מקצה רישיונות ייצור לעוסקים בגידול ובהפקה של דבש. זוהי אסדרה חריגה במשק בכלל, לרבות בענף החקלאות (היא קיימת כיום בכמה ענפים, לרבות חלב, ביצים ודיג). לפי הצו, אדם המעוניין לגדל דבורים על אדמתו, לשם ייצור דבש, לצריכה עצמית או כתחביב, אינו רשאי לעשות זאת ללא קבלת רישיון מהמאסדרת. אסדרה מחמירה זו קשה לאכיפה.

### 2.1.3. היתרי רעייה

המאסדר מחלק אישורי מרעה לרעיית הדבורים בשטח המרעה שהוקצה למגדל. לפי האסדרה, אסור לרעות דבורים בשטח כלשהו, בבעלות ציבורית או פרטית, ללא קבלת היתר לכך ממועצת הדבש, אף אם מדובר בצורכי האבקה של שטח חקלאי (ציבורי ופרטי). כמו כן, אי-אפשר להוסיף כוורות לנקודת מרעה קיימת ואי-אפשר להזיז כוורת לנקודה אחרת ללא היתר ממועצת הדבש.

### 2.1.4. שיווק

תנאי לעיסוק בתחום השיווק בדבש הוא קבלת אישור משווק מורשה מטעם המאסדרת. לפי האסדרה הקיימת, אדם לא יכול לשנע יותר משישה ק"ג דבש ללא קבלת אישור כזה, אלא אם כן הוא משווק דבש שהוא ייצר. כפי שנאמר לעיל, כשל השוק בענף הוא מגבלת המרעה; לא ברור כיצד אסדרה מחמירה לעניין העוסקים בשיווק ובסחר של דבש משפיעה על פתרון חלוקת שטחי מרעה לעוסקים בענף.

### 2.1.5. יבוא

לפי האסדרה שנהגה עד שנת 2015, יבוא דבש לישראל היה מותנה בקבלת אישור משווק מורשה, כאמור בסעיף 2.1.4 לעיל. ענף הדבש מוגן באמצעות מכס גבוה וההשלמה לביקוש המקומי נעשית באמצעות יבוא במכסות פטורות (ראו בהרחבה סעיף 5.2), אשר מחולקות לפי נוהל שמפרסם משרד החקלאות ופיתוח הכפר. בנוהל היבוא שמפרסם



<sup>12</sup> צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), תשכ"ח-1968. [המקור המידיע](#)

<sup>13</sup> תקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), תשכ"ח-1968.

המשרד חלו שינויים רבים ב-2016, וכיום מוקצות מכסות פטורות גם ליבואנים חדשים שהם סוחרי מזון בין-לאומיים, ולא רק למשווקים מורשים מקומיים בענף הדבש.

## 2.2. ניתוח האסדרה

מדברים אלה עולה כי אסדרת הענף מאופיינת ברמת התערבות גבוהה, הן בתחום הפקת הדבש, הן לגבי רעיית הדבורים בשטחים כלשהם (ציבוריים ופרטיים), הן לגבי השיווק והסחר. לפי מועצת הדבש, הרציונל של אסדרה זו הוא שללא התכנון הנכון בענף יהיה קושי בגידול דבורים. גידול דבורים משמש, בין השאר, לצורכי האבקה, שתועלתה רבה הרבה יותר מזו של המוצר – דבש.

עם זאת, השאלה היא אם נדרשת אסדרה כה מחמירה בענף, ואם אי-אפשר לאמץ אסדרה מקילה יותר, המבוססת על חלוקת שטחי רעייה לפי מנגנון שקוף ויעיל, כפי שהוצע למשל בהצעת חוק לאסדרת הרעייה במקרקעי ציבור, התש"ע-2010, שעל פיה יש אסדרה בתחום שטחי המרעה אולם אין אסדרה על מתן רישיון ייצור. כמו כן, בדומה לכל שירות או מוצר כלכלי, לשירותי האבקה יש שוק גם ללא אסדרה מחמירה בענף. ואולם לעמדה זו יש התנגדות: לדעת מנכ"ל מועצת הדבש, "אין מקום לכניסת יצרנים חדשים כי תוספת יצרנים תפגע בתפוקה הכוללת עקב לחצי רעייה"<sup>14</sup>.

הרציונל של אסדרת הענף בהיקף רחב, כפי שהוא משתקף מדברי ההסבר של הצעת חוק פרטית לאסדרת רעיית דבורים וייצור דבש, התשע"ה-2015, הוא שללא התכנון הנכון בענף יהיה קושי לגדל דבורים לצורכי האבקה: "יתרומת ההאבקה המבוצעת על ידי דבורת הדבש היא משמעותית ובחקלאות בלבד העריכו אותה הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, בכ-3 מיליארד ש"ח בשנה. זאת ועוד, גם מאות דבוראים נסמכים בפרנסתם על ייצור דבש, והם מעסיקים עובדים רבים כך שהענף בכללותו מפרנס אלפי אנשים. כדי להבטיח האבקה במחירים נאותים, נדרשת תשתית לענף גידול הדבורים וייצור דבש, שכן ללא תשתית, יהיה קושי בקיום המכוורות המהוות את הבסיס לקיום דבוריות איכותיות ושינוען לצורכי האבקה"<sup>15</sup>.

גם מבקר המדינה עסק בשאלת היקף האסדרה בענף. בדוח לשנת 1991 ציין מבקר המדינה את הדברים האלה: "מאחר שדבש אינו מצרך יסוד, אין הצדקה לקיומה של יד מכוונת בענף... מן הראוי שמשרד החקלאות ישקול שינוי ההסדרים החוקיים בענף: ביטול הצורך במתן רישיונות ייצור, ביטול הצורך בהקצאת שטחי מרעה, הסרת ההגבלות החלות על שיווק הדבש ומתן אפשרות לסחר חופשי בו... עוד על המשרד להביא בחשבון קיומן של תלוונות רבות של מגדלים על קיפוח ואפליה בהקצאת שטחי מרעה"<sup>16</sup>.

בדוח מבקר המדינה לשנת 1998 צוין כי "על משרד החקלאות ופיתוח הכפר לבחון את הנעשה בענף הדבש כדי לפעול להפחתת ההתערבות הממסדית בייצור ובשיווק, וכדי לעודד תחרות והתייעלות... למועצה לייצור ולשיווק של דבש סמכויות רבות. המועצה תורמת לחוסר תחרות בענף הדבש. בשל היעדר תחרות ופערי תיווך גדולים, מחירי הדבש לצרכן בארץ גבוהים בהרבה מהמחירים בחו"ל. על משרד החקלאות ופיתוח הכפר לבחון את הנעשה בענף הדבש כדי לפעול להפחתת ההתערבות הממסדית בייצור ובשיווק, וכדי לעודד תחרות והתייעלות"<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> הרצל אבידן, מנכ"ל מועצת הדבש, דוא"ל, 13 בפברואר 2017.  
<sup>15</sup> [הצעת חוק להסדרת רעיית דבורים וייצור דבש, התשע"ה-2015](#)  [דברי ההסבר](#). על הצעה זו ועל הצעות חוק אחרות יורחב הדיון בפרק 6.2.

<sup>16</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 42 לשנת 1991](#), 25 במרס 1992. מרכז המחקר והמידע

<sup>17</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 49 לשנת 1998](#), 8 באפריל 1999.

לפי מחקר של פורום קהלת משנת 2013,<sup>18</sup> זה כמה שנים שהמאסדרת מקפאה את כל הליכי האישיור של נקודות חדשות (כוורות), כך שבפועל האפשרות לקבל נקודת רעייה חדשה אינה קיימת. בשל אסדרה זו ולנוכח האמור הצו, שלפיו היתר רעייה הוא אישי ואינו ניתן להעברה, נוצר משק שהוא כמעט סגור. כמו כן, המרחק בין נקודות המרעה בשילוב הגבלת מספר הכוורות המותרות בנקודה מסוימת, הפכו את משטר היתרי הרעייה ממנגנון שנועד להסדיר את הפעילות בענף, למנגנון שנועד להגביל את מספר העוסקים בענף.

עוד נטען במחקר כי האמירה שהמרעה לדבורים הוא אמצעי יצור מוגבל, אינה מספיקה להצדקת מדיניות רגולציית ההיתרים הנהוגה, משום שכלל הענפים במשק נשענים על אמצעי ייצור מוגבלים ולכן אין הצדקה להתערבות ולמדיניות הקצאות. עם זאת, לפי הנהלים של מועצת הדבש אפשר להעביר זכויות בנקודות רעייה במקרים אלו: הדבוראי מבקש להפסיק את עיסוקו ולמכור את נקודת המרעה שלו; פטירת דבוראי; ביטול רישיון של דבוראי ועוד.

לפי הדוח, ב-9 בנובמבר 2010 כתב היועץ המשפטי של משרד החקלאות מכתב למנכ"ל המשרד ובו ביקר את האסדרה בענף, כלהלן: "האם בנוגע לענף הדבש מתקיימת הצדקה לפגיעה כה מהותית בחופש העיסוק באמצעות קביעת חובת רישוי? ספק הדבר... תועלות משנה מושגות לא אחת גם ללא התערבות רגולטורית וזאת באמצעות כוחות השוק בלבד... לסיכום, עמדתנו היא, כי ספק רב אם הטיעונים שהעלתה מועצת הדבש בדבר הצורך בעיגון חובות הרישוי בחקיקה ראשית חדשה ובמסגרת זו עיגון סמכויות מועצת הדבש, הם חזקים דיים".

לטענת בועז כנות, יושב-ראש ארגון מגדלי הדבורים, רגולציית ההיתרים הקיימת דווקא מיטיבה עם המגדלים הקטנים משום שלולא אסדרה זו, המגדלים הגדולים היו מתרחבים עוד יותר על חשבון הקטנים, ואלה היו יוצאים מהענף, עד לשינוי משקל שבו מספר המגדלים בענף היה מצטמצם עוד יותר.<sup>19</sup> מנכ"ל מועצת הדבש מצטרף גם הוא לטענה כי הגמשת האסדרה תצמצם עוד יותר את מספר המגדלים.<sup>20</sup>

מדיוני ועדת הכלכלה בנושא, שנערכו ביולי 2014, באוקטובר 2014 ובפברואר 2016, אפשר ללמוד על ודעות שונות בין העוסקים בענף בדבר אופן התנהלותו. דבוראים שהיקף הפעילות שלהם גדול העלו חששות שהמדינה תפקיע מהם נקודות מרעה שעמדו לרשותם במשך שנים רבות באמצעות אסדרה חדשה; מבחינתם, נקודות אלו הן אמצעי הייצור שלהם והם לא יוכלו לקיים עסק עם אופק רב-שנתי בלי לדעת בוודאות שאמצעי הייצור שברשותם ימשיכו לשמש.

דבוראים שהיקף הפעילות שלהם קטן העלו חשש מהתנהלות המאסדרת (מועצת הדבש) והרכב חבריה. לדבריהם, לחלקם יש ניגוד עניינים בין חברותם במועצה לבין פעילותם כמגדלים וכמשווקים בעצמם וכן הם בניגוד עניינים בשל השכר המשולם להם באמצעות אגרות הרעייה (כ-30 שקלים לכוורת), שעשוי להטות את עמדתם לטובת דבוראים שהיקף פעילותם גדול, ברשותם כוורות רבות יותר, ועל כן הם משלמים סכומי אגרה גבוהים יותר.<sup>21</sup>

## 2.3 פעילות מועצת הדבש

### 2.3.1 מבנה הדירוקטוריון

<sup>18</sup> פורום קהלת למדיניות, [הסדרת משק הדבש בישראל](#), יוני 2013.

<sup>19</sup> בועז כנות, יו"ר ארגון מגדלי הדבורים, פגישה, 29 בפברואר 2016. ארגון מגדלי הדבורים הוא אגודה חקלאית שיתופית המאגדת בתוכה כ-500 מגדלים. שני הארגונים – ארגון מגדלי הדבורים ומועצת הדבש – שלובים זה בזה למרות היותם ישויות נפרדות. המועצה מממנת את פעילות הארגון מתקציבה בסכום של כ-200,000 שקלים בעתה. יוקר הפעילות הוא כנסים, השתלמויות ישיבות, שירותי מזכירות ועוד. הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש, דוא"ל לכתובת במרס 2016.

<sup>20</sup> הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש, דוא"ל לכתובת במרס 2016.

<sup>21</sup> ועדת הכלכלה, [פרוטוקול מס' 312](#), 9 ביולי 2014; [פרוטוקול מס' 353](#), 27 באוקטובר 2014; [פרוטוקול מס' 181](#), 29 בפברואר 2016.



התוויית פעילותן של חברות נעשית על ידי הדירקטוריון. בדירקטוריון של מועצת הדבש 14 חברים, כלהלן:<sup>22</sup>

- ארבעה נציגי מדינה (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הכלכלה ומשרד האוצר) ובהם יושב-ראש הדירקטוריון, שממנה שר החקלאות;
- שלושה נציגי משווקים, הממונים בידי שר החקלאות;
- נציג הצרכנים, הממונה בידי שר החקלאות;
- שישה נציגי תנועות ההתיישבות (המרכז החקלאי, התאחדות האיכרים והאיחוד החקלאי).

### 2.3.2. פעילות הדירקטוריון בפועל

ממנכ"ל המועצה נמסר כי יש בעיות אחדות בפעילות הדירקטוריון, כלהלן:<sup>23</sup> נציג משרד האוצר אינו משתתף כלל בישיבות; סגן היושב-ראש, שהוא נציג מטעם משרד הכלכלה, אינו עובד מדינה והוא מגדל ומשווק דבש; שניים מנציגי המשווקים גם הם מגדלים. לדבריו, הבעיה במצב העכשווי היא שרוב חברי הדירקטוריון הם שמונה מגדלים ולכן הם המכתיבים את סדר-היום של המועצה. אילו אוּשׁוּ הדירקטוריון על פי המבנה המקורי, היה למדינה רוב (נציגי המשרדים והממונים על ידי השרים). לדבריו, בעיה זו נוצרה עקב אוזלת היד של משרד החקלאות. לדברי המנכ"ל, במצב אופטימלי, שבו למדינה (משרד החקלאות) יש רוב במועצה, אין צורך להעביר את סמכויות המועצה למשרד החקלאות, כי הן בלאו הכי בשליטתו. יש לציין כי פורמלית הבעלים של המועצה הם משרד החקלאות ותנועות ההתיישבות (המרכז החקלאי, התאחדות האיכרים, האיחוד החקלאי). כאמור בסעיף 2.1.1 לעיל, אם המאסדר בענף הוא בעל עניין כלכלי באותו ענף עשויה להיווצר בעיית ניגוד עניינים.

עמדת התנועה לאיכות השלטון היא כי יש להעביר את סמכויות האסדרה מהמועצה, שיש לה ניגוד עניינים מובנה, אל משרד החקלאות. ניגוד העניינים עולה מכך שבדירקטוריון של מועצת הדבש – המופקדת בין השאר על חלוקת נקודות המרעה ומתן הרישיונות – מכהנים דירקטורים שהם מגדלי דבורים מסחריים; כמו כן, המועצה שואבת את סמכויותיה מתקנות לשעת חירום באופן המעורר בעיות חוקתיות קשות, ויש להסדיר את פעילותה בחקיקה קבועה.<sup>24</sup>

### 3. מקטע הייצור

כאמור לעיל, הדבש בישראל מיוצר על ידי כ-500 דבוראים, המחזיקים בכ-110,000 כוורות בהיתר. עם זאת, לפי מנכ"ל מועצת הדבש, רוב המגדלים הם חובבים ובעלי כוורות קטנות וכ-80% מן הייצור הוא על ידי כ-100 מגדלים.<sup>25</sup> ברחבי ישראל יש כ-6,300 נקודות מרעה לכוורות, וגודלה של כל נקודה הוא כ-50 מטרים רבועים. בכל נקודה ממוקמות כוורות אחדות בהתאם לתנאי השטח הקיימים וכמות הצוף המרבית שאפשר להפיק מאותה נקודה, קרי **כּוּשֵׁר הַנְּשִׂיָאָה** המרבי. בהתחשב בכּוּשֵׁר הנשיאה, מועצת הדבש עורכת את האסדרה, שעיקרה חלוקת השטחים לנקודות רעייה, קביעת מספר הכוורות שבהן והמרחקים הנדרשים בין הנקודות.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש, דוא"ל בתאריך 1 במרס 2016.

<sup>23</sup> ש.ם.

<sup>24</sup> התנועה לאיכות השלטון, נייר עמדה לקראת דיון בוועדת הכלכלה – 29 בפברואר 2016, נמסר בפגישה, 7 במרס 2017.

<sup>25</sup> הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש, שיחת טלפון, 24 בפברואר 2016.

<sup>26</sup> הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש, פגישה, 29 בפברואר 2016.

לפי מסמך של ד"ר מרדכי כהן (קדמון), הפעיל בענף, יש הבדלים ניכרים בתפוקה, בכושר הנשיאה, באיכות, בעונתיות ובסירוגיות בין נקודת רעייה אחת לאחרת. לכן, צבירת ניסיון וידע לגבי תנאי השטח היא תנאי הכרחי לתפעול אופטימלי של המכוורת, המחייב ניהול מאגר של נקודות, עם שילוב גמיש ומובילי ביניהן.<sup>27</sup>

ממועצת הדבש נמסר כי בפועל, ייתכן שיש כוורות הפועלות ללא היתר, בהיקף כ-5%–10%.<sup>28</sup> עם זאת, ייתכן שהיקפן של הכוורות הפועלות ללא היתר גבוה יותר.<sup>29</sup>

לפי מנכ"ל מועצת הדבש, עד לפני כארבע שנים המועצה הייתה מופקדת על האכיפה בשטח בגין הצבת כוורות ללא היתר, ופקח המועצה אשר הוסמך על ידי שר החקלאות, הכין את תיק התביעה והמחלקה המשפטית של משרד החקלאות הפעילה את סמכותה לקנוס את המפירים. בארבע השנים האחרונות הועבר הפיקוח ליחידה המרכזית לאכיפה וחקירות של משרד החקלאות (להלן: היחידה).<sup>30</sup> תהליך האכיפה מבוסס על דוח של פקח המועצה; הוא מעביר את התלונה המתועדת ליחידה, בודק וחוקר את התלונה ובהתאם לממצאים מגיש את תיק החקירה ללשכה המשפטית של משרד החקלאות להמשך טיפול. קרי, נוסף תהליך פנימי במשרד החקלאות לפני העברת התלונה למחלקה המשפטית של המשרד.

לפי מנכ"ל המועצה, מאז העברת הטיפול ליחידה במשרד החקלאות נפגעה האכיפה, עקב התנהלות מסורבלת של היחידה ושל הלשכה המשפטית במשרד. נוסף על כך, נמסר כי המועצה אינה מקבלת דוחות מעקב על הטיפול בתיקים ולכן לא ברור אילו תיקים טופלו וכיצד. התחושה שנוצרת בקרב המגדלים היא שהאכיפה אינה מספקת, אף על פי שרוב העבודה בשטח נעשית בידי המועצה.

#### 4. מקטע השיווק

הדבש הקמעונאי משווק על ידי יותר מ-40 משווקים מורשים<sup>31</sup> אך השיווק מאופיין בריכוזיות: שני המשווקים המובילים בענף הם מכוורת יד מרדכי שבשליטת קבוצת שטראוס (בשיעור בעלות של 51%) ומכוורת עמק חפר. משווק בולט נוסף הוא מכוורת עין חרוד. לפי הדוח הכספי של קבוצת שטראוס לשנת 2014, חלקה של מכוורת יד מרדכי בשוק המבורקד (שוק הכולל את הרשתות הקמעונאיות הגדולות, ואינו כולל חנויות קטנות, בוטיקים ומכירה בצד הדרך) בענף היה כ-58.4%, ונתח השוק של המתחרה השני בגודלו, מכוורת עמק חפר, היה כ-16.3%.<sup>32</sup> – קרי, נתח שוק מצרפי של כ-74.7% בשוק המבורקד מצוי בידי שני המשווקים הגדולים ביותר, מכוורת יד מרדכי ומכוורת עמק חפר.

נראה אפוא שמקטע השיווק ריכוזי ורוב תוצרת הדבש נמכרת לאחד המשווקים הגדולים. לפי הערכת מועצת הדבש, מכיוון שהשוק המבורקד הוא כשני-שלישים מכלל הביקוש המקומי (שעומד בכל שנה על כ-4,000 טון) וכשליש מהדבש נמכר בחנויות קטנות ובבוטיקים, נתחי השוק של המשווקים הגדולים בכלל הביקוש המקומי קטנים יותר: כ-40% בידי מכוורת יד מרדכי, כ-15% בידי מכוורת עמק חפר וכ-10% בידי מכוורת עין חרוד – קרי, נתח שוק מצרפי של כ-65% לשלושה משווקים.

<sup>27</sup> ד"ר מרדכי כהן (קדמון), יועץ לתכנון כלכלה ופיתוח החקלאות והכפר, היבטים כלכליים של ענף הדבש בישראל, הועבר בדוא"ל ממועצת הדבש, 28 בפברואר 2016.

<sup>28</sup> הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש, פגישה, 29 בפברואר 2016.

<sup>29</sup> מסיכום מפגש בין מגדלי דבורים עלה כי לפי הערכות לא רשמיות של המגדלים, יש כ-50,000 כוורות לא חוקיות (כ-50% כוורות לא חוקיות). [סיכום מפגש מגדלי דבורים](#), 20 ביוני 2011.

<sup>30</sup> היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות נקראת לעיתים גם בשמה הקודם: יחידת הפיצו"ח (פיקוח על הצומח והחיל).

<sup>31</sup> המועצה לייצור ושיווק דבש, [רשימת משווקים](#), כניסה: 27 במרץ 2018.

<sup>32</sup> שטראוס גרופ בע"מ, [דוח תקופתי לשנת 2015](#), 31 במרס 2016.

כמות מסוימת של דבש, שיש המשערים שהיא כ-20% מן השוק, נמכרת ונצרכת בדרך שאינה מפוקחת, כלומר שלא בהתאם להסדרים החלים כיום לגבי ייצור ושיווק של דבש.<sup>33</sup> לפי מועצת הדבש, הערכה זו מוטה כלפי מעלה, ובפועל כמות הדבש הנמכרת באופן לא מפוקח קטנה יותר. לפי התחשיב של משרד החקלאות לעיל, העובדה שעלות הייצור של ק"ג דבש היא כ-17 שקלים ומחיר המכירה למשווק הוא כ-18-19 שקלים לק"ג<sup>34</sup> יכולה להיות התמריץ למכירה לא חוקית ("מכירה בשחור"). למשל, במכירת דבש בצידי דרכים הכנסת הדבוראי עשויה להיות 57 שקלים לק"ג (בהנחה שמחיר יחידת דבש של 350 גרם לצרכן הוא כ-20 שקלים), כאמור לעומת הכנסה של כ-18-19 שקלים לק"ג במכירה למשווק (אף שמכירת התוצרת מותרת רק למשווק מורשה, וראו פירוט בסעיף 2 להלן<sup>35</sup>). כלומר, במכירה למשווק המרווח יעמוד על 1-2 שקלים לק"ג דבש לעומת מרווח גבוה הרבה יותר במכירה ישירה לצרכן הסופי (יש לקזז את העלויות הכרוכות במכירה לצרכן כגון אריזה, עבודה וכדומה). לפי מחקר בעניין זה מטעם פורום קהלת, הפער בין חלופות המכירה עשוי להיות קרוב ל-200%.<sup>36</sup>

## 5. סחר חוץ

### 5.1. נתוני יבוא ויצוא

בלוח 2 להלן מוצגים נתוני היצוא והיבוא של ישראל ומאזן הסחר (יצוא פחות יבוא) בענף הדבש בשנים 2008-2015.

**לוח 2: יצוא ויבוא של דבש (באלפי דולרים)**<sup>37</sup>

שנה	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
יצוא	541	316	407	280	194	413	226	159
יבוא	4,808	1,219	3,918	4,894	5,690	2,483	4,609	2,877
מאזן סחר	-4,267	-903	-3,511	-4,614	-5,496	-2,070	-4,383	-2,718

מנתוני הלוח עולה כי בשנת 2015 ערך הדבש המיוצא היה כ-159 אלף דולר וערך הדבש המיובא היה כ-2,877 אלף דולר, מאזן סחר שלילי של כ-2,718 אלף דולר. מאזן הסחר היה שלילי לאורך כל התקופה הנבחנת, אך כלל עליות וירידות שנקבעות בעיקר על ידי היבוא, שכן היקף היצוא בענף שולי למדי. בלוח 3 להלן מוצגות מדינות היבוא העיקריות, משקלן ביבוא וסך משקלן של מדינות אלו ביבוא בשנים 2010-2015.

**לוח 3: יבוא דבש ממדינות עיקריות ומשקלן ביבוא**<sup>38</sup>

2010		2011		2012		2013		2014		2015	
מדינה	שיעור	מדינה	שיעור	מדינה	שיעור	מדינה	שיעור	מדינה	שיעור	מדינה	שיעור
ארה"ב	53%	ארה"ב	50%	ארה"ב	51%	ספרד	39%	ספרד	71%	ספרד	47%
ספרד	43%	ספרד	24%	ספרד	25%	רומניה	20%	רומניה	14%	רומניה	19%
הונגריה	4%	ברזיל	11%	רומניה	10%	ברזיל	15%	ברזיל	10%	ארגנטינה	14%
		רומניה	8%	ברזיל	7%	ארה"ב	11%	אורוגוואי	3%	איטליה	8%

<sup>33</sup> פורום קהלת למדיניות, [הסדרת משק הדבש בישראל](#), יוני 2013.

<sup>34</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, דוברות והסברה, [לקראת ראש השנה משרד החקלאות מפרסם את מחיר הדבש המומלץ לצרכן לטובת הפחתת יוקר המחיה: עד 34 ש"ח לק"ג דבש – מחיר הוגן](#), 8 בספטמבר 2015.

<sup>35</sup> [צו הפיקוח על מצרכים ושירותים \(ייצור דבש ומכירתו\)](#), התשל"ז-1977, סעיף 7.



<sup>36</sup> פורום קהלת למדיניות, [הסדרת משק הדבש בישראל](#), יוני 2013.

<sup>37</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [יבוא ויצוא לפי סחורות וארצות](#), דבש טבעי לפי כל משקלי ארצות ומזון מלכות, שנים שונות.

<sup>38</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [יבוא ויצוא לפי סחורות וארצות](#), דבש טבעי לפי כל משקלי ארצות ומזון מלכות, שנים שונות. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המשקלים נקבעו לפי סכומי היבוא ולא לפי משקלי הארצות.

7%	אורוגוואי			5%	אורוגוואי	5%	אורוגוואי	5%	אורוגוואי		
5%	ברזיל	2%	אחרים	10%	אחרים	2%	אחרים	2%	אחרים		
100%	משקל	100%	משקל	100%	משקל	100%	משקל	100%	משקל	100%	משקל

כפי שמוצג בלוח, בשנת 2015 המדינות שמהן יובא עיקר הדבש הן **ספרד** (47%) ורומניה, ואחריהן מדינות בדרום אמריקה. עוד אפשר לראות כי בשנים האחרונות תפסה ספרד את מקומה של ארצות הברית כמדינה העיקרית שממנה מיובא הדבש. ממשרד החקלאות נמסר כי בשל הסכמי סחר פטורים ממכס ובשל מחירי הדבש בארצות הברית הייבוא משם כיום אינו כדאי ועלותו כ-5-6 דולרים לק"ג.<sup>39</sup>

על פי נתוני האיחוד האירופי, **בשנת 2014 המחיר הממוצע של דבש מיובא מספרד לישראל היה 2.68 אירו לק"ג, ובשנת 2015 – 2.96 אירו לק"ג**,<sup>40</sup> כלומר, כ-12.75 שקלים לק"ג.<sup>41</sup> כאמור, המחיר ליצרן בישראל בשנת 2015 היה בממוצע כ-18 שקלים לק"ג – סכום הגבוה ב-5.25 שקלים ובכ-41% ממחיר הדבש המיובא.

כמו כן, **בשנת 2014 המחיר הממוצע של דבש המיובא מרומניה לישראל היה 2.68 אירו לק"ג, ובשנת 2015 – 3.1 אירו לק"ג**,<sup>42</sup> כלומר, כ-13.35 שקלים לק"ג.<sup>43</sup> – סכום הגבוה בכ-4.65 שקלים ובכ-35% ממחיר הדבש המיובא. יש לציין כי לא תמיד מובא הדבש המיובא בארצות מוכנות לממכר, ובמקרה זה עלות אריותו נוספת על מחירו; עלות זו קטנה יותר בעבור משווקים המפעילים כבר מערך אריזה.

## 5.2. הגנה על ידי מכס

בלוח 4 להלן מפורטים תעריפי המכס לפי משקל האריזה.

### לוח 4 – תעריפי מכס לפי משקל האריזה<sup>44</sup>

שיעור המכס	משקל האריזה
17.04 שקלים לק"ג אך לא יותר מ-255% ממחיר התוצרת.	פחות מ-1.5 ק"ג
11.43 שקלים לק"ג אך לא יותר מ-255% ממחיר התוצרת.	בין 1.5 ק"ג ל-50 ק"ג
11.06 שקלים לק"ג אך לא יותר מ-255% ממחיר התוצרת.	יותר מ-50 ק"ג

יש לציין כי רוב הדבש המיובא מובא בארצות המכילות יותר מ-50 ק"ג ובפועל רוב רובו של היבוא בכל סוגי הארצות מובא במכסות פטורות ממכס בהתאם להסכמי סחר.<sup>45</sup> ממשרד החקלאות נמסר כי **רוב היבוא נעשה במסגרת מכסות פטורות ממכס ומטרתו להשלים את הפער בין הייצור המקומי לבין הביקוש**.

לפי נוהלי חלוקת מכסות הייבוא לשנת 2016 יש מכסות נפרדות לכלל היבואנים (סוחרי המזון הבין-לאומיים) ולמשווקים המורשים בענף בפרט. למשל, המכסה הראשונה של תחילת 2016, הכוללת 240 טון, נחלקה באופן שווה בין הסוחרים ובין המשווקים המורשים.<sup>46</sup> במכסה השלישית ל-2016, יובא דבש בארצות של עד 1.5 ק"ג יועד

<sup>39</sup> מיראל סטליאן, המחלקה ליבוא במרכז לסחר חוץ, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פגישה, 13 בינואר 2016.

<sup>40</sup> מתוך מסד הנתונים של האיחוד האירופי – Eurostat Comext, יצוא של דבש טבעי מספרד לישראל, כניסה: 12 בדצמבר 2016.

<sup>41</sup> לפי שער ממוצע של 4.31 שקלים לאירו בשנת 2015. בנק ישראל, [שערי חליפין יומיים תקופתיים](#).

<sup>42</sup> מתוך מסד הנתונים של האיחוד האירופי, Eurostat Comext, יצוא של דבש טבעי מספרד לישראל, כניסה: 12 בדצמבר 2016.

<sup>43</sup> לפי שער ממוצע של 4.31 שקלים לאירו בשנת 2015. בנק ישראל, [שערי חליפין יומיים תקופתיים](#).

<sup>44</sup> משרד האוצר, [רשות המסים בישראל – תעריף המכס](#), כניסה: 11 בדצמבר 2016.

<sup>45</sup> יוליה אונגר, רשות המסים בישראל, המחלקה לתכנון וכלכלה, [החקלאות והמזון](#), 7 בדצמבר 2015.

<sup>46</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [נוהל חלוקת מכסות הייבוא לשנת 2016 – ענף הדבש](#), 11 בינואר 2016.

לסוחר המזון, והיבוא בארזות של יותר מ-50 ק"ג יועד ברובו למשווקים המורשים.<sup>47</sup> אפשר לראות אפוא שבשיטה זו עדיין יש הגנה על המשווקים המורשים (דרך המכסה השמורה להם). עם זאת, ממשרד החקלאות נמסר שלמרות הגנה זו, הנוהל ב-2016 מקדם תחרות יותר מאשר בשנים קודמות מכיוון שעד 2015 המשווקים הגדולים זכו במכסות ליבוא פטור ממכס **לפי נתחי השוק שלהם**.<sup>48</sup>

נוסף על כך, בהחלטת ממשלה מס' 3783 מאוקטובר 2011 נקבע, בין השאר, כי הנוהל לחלוקה שנקבע במרכז לסחר חוץ במשרד החקלאות ופיתוח הכפר יאסור על חברה ששולטת ביותר מ-30% מנתח השוק לקבל רישיון יבוא או מכסת יבוא אלא בנסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.<sup>49</sup> החלטה זו מיושמת לראשונה בנוהל היבוא ל-2016, ולמעשה נאסר היבוא על מכוורת יד מרדכי-שטראוס.<sup>50</sup>

לפי בועז כנות, יושב-ראש ארגון מגדלי הדבורים, הרציונל בחלוקת מכסות יבוא למשווקים לפי נתח השוק שלהם הוא שבדרך זו מוודאים שמי שרשאי לייבא דבש שרכש דבש ממגדלים מקומיים (תוצרת כחול-לבן) כתנאי מקדים.<sup>51</sup> כך, נוצר מצב שיבוא הדבש על ידי המשווקים הגדולים (עם מרווח גבוה יחסית) סבסד בפועל את רכישת הדבש שלהם מהיצרנים המקומיים (עם מרווח נמוך יחסית).

לפי מנכ"ל מועצת הדבש, אם יש רצון לשמור על המשך פעילות יצרני הדבש המקומיים, צריך להגביל את מכסות היבוא ולהתאימן באופן שלא יחולקו מכסות העולות על ההפרש שבין הביקוש לבין הייצור המקומי.<sup>52</sup> מובן אפוא **שעלות הייצור במדינות שונות אכן נמוכה יותר מזו שבישראל**.

מבחינה כלכלית גרידא, המשווק יעדיף לייבא את הדבש הפטור ממכס תמורת כ-13-15 שקלים לק"ג (ראו סעיף... – סחר חוץ), מלשם ליצרן המקומי כ-18 שקלים לק"ג – סכום הגבוה ב-20%-40% מסכום זה. לפי האגף לסחר חוץ במשרד, זו הסיבה לכך שהמכסות הפטורות מנוצלות במלואן.<sup>53</sup> לפי מועצת הדבש, מחיר היבוא נמוך ממחיר התוצרת המקומית בגין תמיכות ישירות בשיעור של כ-20% במדינות היבוא.<sup>54</sup>

### 5.3. היתכנות היצוא

כיום, דבש מיוצא בכמויות זניחות (ראו סעיף 5.1 לעיל), משום שההיתכנות הכלכלית ליצוא היא נמוכה. כאמור לעיל, יש מדינות באירופה ובדרום אמריקה שישראל מייבאת מהן דבש פטור ממכס במסגרת הסכמי הסחר ובמחיר הנמוך ממחיר הייצור המקומי. אם כן, לנוכח שערי החליפין הנוכחיים, הכדאיות הכלכלית לרכוש דבש מישראל נמוכה, מכיוון שיש חלופות יבוא במחיר נמוך במידה ניכרת מהמחיר בישראל. יש לציין שככל שהשקל נחלש יותר מול מטבעות זרים – בעיקר הדולר והאירו – היתכנות היצוא עולה.

בשנים האחרונות נוצרו הזדמנויות חדשות ליצואני דבש עקב מחסור בהיצע דבש במדינות אירופה, הנגרם בעיקר מירידה במספר הדבורים ומגידול בביקוש בשל תודעת בריאות גבוהה יותר, הבאה לידי ביטוי בהעדפה של דבש

<sup>47</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [נוהל חלוקת מכסות יבוא דבש לשנת 2016 – חלוקה שלישית \(תיקון\)](#), 5 באוקטובר 2016.

<sup>48</sup> מיראל סטליאן, המחלקה ליבוא במרכז לסחר חוץ, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פגישה, 13 בינואר 2016; ממועצת הדבש נמסר כי החלוקה בין שלושת המשווקים המורשים הגדולים ב-2015 הייתה 50% ליד מרדכי-שטראוס, 25% לעמק חפר ו-15% לעין חרוד. הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש, דוא"ל, 10 במרס 2016.

<sup>49</sup> החלטת ממשלה 3783, [שינויים במערכת המס](#), 30 באוקטובר 2011.

<sup>50</sup> מיראל סטליאן, המחלקה ליבוא במרכז לסחר חוץ, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פגישה, 13 בינואר 2016.

<sup>51</sup> בועז כנות, יו"ר ארגון מגדלי הדבורים, פגישה, 29 בפברואר 2016.

<sup>52</sup> הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש, פגישה, 29 בפברואר 2016. מסקנה זו עלתה גם בידי דבוראי ומשווק (מכוורות עמק חפר) מפרוטוקול של מפגש מגדלי דבורים. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [סיכום מפגש מגדלי דבורים – רגולציה בענף הדבורים](#), 20 ביוני 2011.

<sup>53</sup> מיראל סטליאן, המחלקה ליבוא במרכז לסחר חוץ, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פגישה, 13 בינואר 2016.

<sup>54</sup> הרצל אבידור, מנכ"ל מועצת הדבש, דוא"ל, 13 בפברואר 2017.

טבעי על ממתיקים אחרים כגון סוכר, ריבות וסירופים למיניהם.<sup>55</sup> עם זאת, למדינות אירופה משתלם יותר להשלים את הכמויות הנדרשות ממדינות מתפתחות, בשל עלויות ייצור נמוכות במדינות אלו וגם מכיוון שהענף מאופיין בחסמי כניסה נמוכים<sup>56</sup> שאינם בהכרח רלוונטיים לישראל, עקב הקושי בכניסת דבוראים חדשים לענף, וממילא מיצוי פוטנציאל ייצור שנתי קבוע יחסית. למשל, בשנת 1997 מספר הכוורות הרשומות במועצה היה כ-78,000, כ-30,000 כוורות פחות מאשר כיום, אולם **כמות הייצור השנתית נותרה דומה ועמדה על כ-3.2 אלפי טון**.<sup>57</sup> נתון זה עשוי להצביע על כך שאכן יש מיצוי של יכולות הייצור במשק הדבש, ולצד תהליכי העיור והקטנת השטחים החקלאיים, לא סביר שישראל תוכל להפוך ליצואנית דבש בהיקף ניכר.

## 6. סקירת האסדרה במדינות מפותחות

מסקירה בין-לאומית של פורום קהלת, אשר בחנה חמש מדינות בארצות הברית (פנסילבניה, קליפורניה, ניו ג'רזי, ויאומינג וצפון דקוטה), שתי מדינות באוסטרליה (ניו סאות' ויילס ואוסטרליה המערבית) ואת המדינות צרפת, בריטניה ובלגיה, עלה כי מדינות רבות מסדירות בחקיקה היבטים שונים של משק הדבש. המשותף לרוב המדינות הוא פעולתם של **מנגנון רישום** ושל רשות מוסמכת הרשאית לנקוט פעולות לשם בקרה, פיקוח ואכיפה. עם זאת, האסדרה בישראל יוצאת דופן בהיבטים אחדים:<sup>58</sup>

- **תכלית האסדרה** – בכלל המדינות שנסקרו תכלית החקיקה היא הגנה על הדבורים, בייחוד מפני מחלות ומזיקים. אולם לפי טענת פורום קהלת, בישראל יש יומרה להגן על שוק הדבש והדבורים באמצעות חקיקה כלכלית הכוללת חובת רישוי והקצאה של אזורי מרעה, ואילו המדינות שנסקרו משיגות את מטרתן בזכות יכולת מעקב והתמודדות יעילה ובאמצעות הסדרים שונים בדבר חובת רישום הכוורות ותחזוקתן, למשל בעניין יבוא דבורים ממדינות אחרות, הצעדים שאפשר לנקוט נגד דבורים וכוורות נגועות – השמדתן, טיהור כוורות וניקוין, סימון כוורות ועוד.
  - **האבקה** – לא נמצאה מדינה המגבילה את ההתקשרות בין בעלי גידולים לבין מגדלי דבורים לצורך האבקה.
  - **מספר כוורות** – לא נמצאו מגבלות בדבר מספר כוורות שמותר לדבוראי להפעיל.
  - **מרחק בין נקודות רעייה** – במדינה אחת, ויומינג, יש מגבלת מרחק בין נקודות רעייה, אך מדובר במדינה דלילת אוכלוסייה ביחס לשטחה, כך שהגבלת המרחק איננה משליכה כלל על האפשרות לעסוק בתחום, ובכל מקרה אין הגבלה על מספר הכוורות שמותר לדבוראי להפעיל.
  - **אגרות** – אגרות הרישום על הכוורות (אם ישנן) היו נמוכות משמעותית מהנהוגות בישראל. בישראל כאמור, האגרה המשולמת היא כ-30 שקלים לכוורת.
- בסיכום הסקירה צוין כי האסדרה הקיימת במדינות שנסקרו נועדה להגן על הדבורים ולאפשר לרשויות להתמודד עם מגפות ומחלות הפוגעות בהן, ולא כדי לשלוט בשוק ולהגן על הדבוראים, כפי שנעשה בישראל.

<sup>55</sup> CBI, Ministry of Foreign Affairs, [What competition do you face on the European honey market?](#), accessed: 11 February 2016.

<sup>56</sup> CBI, Ministry of Foreign Affairs, There.

<sup>57</sup> נתון ייצור ל-1997: מבקר המדינה, דוח שנתי 49 לשנת 1998, 8 באפריל 1999.

<sup>58</sup> פורום קהלת למדיניות, [הסדרת משק הדבש בישראל](#), יוני 2013.

## מועצות ייצור:

בישראל נדרשים חקלאים בענפים שונים להשתייך למועצות ייצור, לפי חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.<sup>59</sup> תפקיד המועצות הוא לקדם את ענייני החקלאים בתחומם, והחקלאים משלמים היטל למועצה – שיעור מסוים מפדיון המכירות.<sup>60</sup> לפי מחקר של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ההשתייכות למועצות ייצור במדינות מפותחות היא וולונטרית, קרי, אין חיוב מנדטורי על החקלאים להשתייך למועצת ייצור ולשלם היטל בגין השירותים המתקבלים.<sup>61</sup>

באיחוד האירופי ובארצות הברית ההתארגנויות הן ביוזמת המגדלים בענף מסוים. בארצות הברית, בפרט, אם רוב החקלאים בענף מסוים מבקשים להתארגן, ההשתייכות לארגון היא מנדטורית לכלל חקלאי הענף. בשנת 2013 היו כ-30 התארגנויות משותפות (הנקראות פקודות שיווק, Marketing Orders), שעיקר עיסוקן הוא ניהול בקרת איכות המוצר, אריזתו, טיפול ביצוא וביבוא, קידום מכירות ועוד. בישראל, תפקידי מועצות הייצור – ובאיחוד בענפי החלב, הביצים והדבש – הם בעיקר ויסות השוק, נוסף על העיסוק בבקרת איכות.<sup>62</sup>

## 7. תיאור הצעות החוק לאסדרת ענף הדבש בישראל

על שולחן הכנסת ה-20 הונחו שתי הצעות חוק פרטיות, של חברת הכנסת שרן השכל ושל חבר הכנסת יצחק וקנין, והצעת חוק ממשלתית בנושא אסדרת ענף הדבש. הצעות החוק נבדלות זו מזו בסעיפים רבים, ובהשוואה בין עיקרי הצעות נתמקד בכמה נושאים, כדלהלן:

**רישיון ייצור:** כיום יש צורך בקבלת רישיון ייצור כדי לעסוק בגידול דבורים ובהפקת דבש.

**אישור מרעה:** כיום יש צורך בקבלת אישור מרעה כדי להציב כוורת בשטח כלשהו.

**משווק מורשה:** כיום יש צורך בקבלת אישור לעיסוק בשיווק דבש, מייצור מקומי או מיבוא.

**הגוף המאסדר:** כיום הגוף המאסדר הוא מועצת הדבש.

**אופן האסדרה:** כיום ניתנים אישורי המרעה לפי ההסדרים הקיימים משנה קודמת.

בלוח 5 להלן מוצגים עיקרי ההבדלים בין הצעות החוק בנושאים אלה. נציין כי מסמך זה עוסק בעיקר בהיבטים כלכליים של הענף ולא בבחינה משפטית של הצעות החוק השונות.

### לוח 5: עיקרי ההבדלים בין הצעות החוק במרכיבי האסדרה העיקריים<sup>63</sup>

אסדרה כיום	הצעת החוק הממשלתית	הצעת חוק חה"כ השכל	הצעת חוק חה"כ וקנין
רישיון ייצור	אין חובה	אין חובה	יש חובה
אישור מרעה	יידרש היתר בקרקע ציבורית, כולל קרקע	יידרש היתר רק בקרקע ציבורית שאינה מוכרת.	יידרש היתר ללא הבחנה בין קרקע ציבורית

<sup>59</sup> [חוק מועצת הצמחים \(ייצור ושיווק\), התשל"ג-1973.](#)

<sup>60</sup> ש.ם.

<sup>61</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי-השוואה לישראל](#), מרס 2014.

<sup>62</sup> ש.ם.

<sup>63</sup> הצעת חוק פרטית של חה"כ יצחק וקנין: [הצעת חוק להסדרת רעיית דבורים וייצור דבש, התשע"ה-2015](#); הצעת חוק ממשלתית: [הצעת חוק להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשע"ד-2014](#); הצעת חוק של חה"כ שרן השכל: [הצעת חוק להסדרת רעיית דבורים וייצור דבש, התשע"ו-2015](#).

אסדרה כיום	הצעת החוק הממשלתית	הצעת חוק חה"כ השכל	הצעת חוק חה"כ וקנין
	שהוקצתה לעיבוד חקלאי. לא יידרש היתר בקרקע שמוחזקת בבעלות פרטית.	כלומר, לא יידרש היתר בקרקע שמוחזקת בבעלות פרטית ובקרקע ציבורית שהוקצתה לעיבוד חקלאי.	לקרקע פרטית, ככתוב בהצעה: "בכל שטח פתוח".
<b>משווק מורשה</b>	אין חובה	אין חובה	יש חובה להודיע למאסדר ולדווח על כמויות
<b>הגוף המאסדר – ועדת היתרים</b>	בשליטת המשרד: 2 נציגים מהמשרד ונציג ציבור.	בשליטת המשרד: 2 נציגים מהמשרד ונציג ציבור.	שלושה נציגים ממועצת הדבש
<b>אופן האסדרה</b>	תיתכן חלוקה מחודשת	מכרז על עד 10% מנקודות המרעה	דומה למצב הקיים

כפי שמוצג בלוח, בהצעת החוק הממשלתית ובהצעת החוק של חה"כ השכל אין צורך ברישיון ייצור ובקבלת אישור משווק מורשה. בהצעת החוק של חה"כ וקנין יש דרישה לקבל רישיון ייצור ועל המשווקים בענף חלה חובה להודיע למאסדר על היקף פעילותם. בשלוש הצעות החוק כלולה הצעה בדבר הרכב הוועדה לאסדרת ההיתרים. בהצעת החוק הממשלתית ובהצעת החוק של חה"כ שרון השכל, שניים משלושת חברי הוועדה למתן ההיתרים יהיו **נציגים של המשרד**, ובהצעתו של חה"כ יצחק וקנין שלושת חברי הוועדה הם **נציגים של מועצת הדבש** (או מועצת המנהלים). בהקשר זה יש לציין כי אסדרת ההיתרים לרעיית הדבש היא **ליבת האסדרה**, ולכן הרכב חברי הוועדה ופועלם הוא עניין מהותי מאוד לענף. כאמור, נקודות הרעייה הן אמצעי ייצור שבלעדיו אי-אפשר לעסוק בענף.

הצעות החוק מבדילות בין סוגי קרקעות בקשר למתן היתרים, כמוצג בלוח. יש לציין שחלק ניכר מקרקעות שבבעלות מדינת ישראל לפי חוק-יסוד: מקרקעי ישראל<sup>64</sup> הוקצו לשימוש חקלאי, ולכן בפועל הצעת החוק של חה"כ שרון השכל מייטרת את קבלת ההיתרים בכל הקשור לקרקעות אלו שהוקצו לעיבוד חקלאי (תהיה חובת רישום בלבד ואכיפת ההוראות השונות). יתר על כן, בהצעת החוק הממשלתית ובהצעת החוק של חה"כ שרון השכל יתאפשרו יותר "החלפות ידיים" של היתרי הרעייה בין דבוראים בהשוואה להצעת החוק של חה"כ יצחק וקנין, אשר לפיה ככלל יישמר המצב הקיים ואף יקבל תוקף חוקי עדכני. לפי דברי ההסבר של הצעת החוק הממשלתית, יש רצון לצמצם באופן זה פערים בין דבוראים, ובעניין זה, כאמור, יש מחלוקת מהותית בין דבוראים, כמפורט בסעיף 1.2.

## 8. תיאור וניתוח של כלי המדיניות בענף

מהנתונים שהוצגו לעיל עולה כי לשוק הדבש בישראל יש חסמי כניסה גבוהים במקטע הייצור, בין היתר בגין המגבלות המוטלות על ייצור הדבש, וכי הוא מאופיין ברמת ריכוזיות גבוהה במקטע השיווק. נוסף על כך, יש מגבלות על יבוא דבש, ולמעשה כמות יבוא הדבש הפטורה ממכס המותרת כיום היא רק בעבור הפער בין הייצור המקומי לבין הצריכה, ולכן היבוא אינו תורם לגידול בהיצע לעומת הביקוש ונמנעת הגברת הלחצים התחרותיים בענף מצד היבוא. עם זאת, מאחר שנראה כי הפקת הדבש מנקודות המרעה הקיימות הגיעה למיצוי (או שהיא



מרכז המחקר והמידע

<sup>64</sup> חוק יסוד: מקרקעי ישראל.



קרובה לכך), האפשרות ליצור תחרות ודרכה ליצור הגדלת תפוקה באמצעות הכנסת דבוראים חדשים או כוורות נוספות – מוגבלת.

ביטולו של מכס המגן לשם הגברת התחרות מצד היבוא עשוי לגרום ליציאת דבוראים מהענף, במיוחד הדבוראים שעלות הייצור שלהם לק"ג גבוהה – על פי רוב דבוראים קטנים. עם זאת, ביטולו של מכס המגן עשוי להביא להתיעלות ולהפחתת עלויות הייצור בגין התחרות מול היבוא. יתר על כן, לשוק הדבש יש שווי כלכלי של כ-130 מיליון שקלים (לצרכן), אולם התועלת החיצונית הנובעת מהאבקת הגידולים החקלאיים רבה הרבה יותר ומכאן נובע שיש צורך בגידול דבורים גם אם שוק דבש מקומי יחדל להתקיים. עם זאת, את שירותי האבקה אפשר לספק גם ללא אסדרה מחמירה.

להלן יפורטו השלכות אפשריות של נקיטת כלי מדיניות נבחרים. המסמך מתרכז בצד הכלכלי של כלי המדיניות ולא בתוכנם המשפטי, וכמו כן לא מוצעת בו דרך פעולה מומלצת. באשר לכל כלי מדיניות יוצגו הנהנים והנפגעים האפשריים מדרך הפעולה שתינקט.

## **כלי מדיניות אפשריים**

### **רמת האסדרה בענף**

התפקיד העיקרי של מועצות ייצור בישראל בענפי החלב, הביצים והדבש הוא ויסות השוק בדרכים שונות. כאמור לעיל, לעומתן, בארצות הברית יש פקודות שיווק שעיקר מטרתן הוא קיום בקרת איכות על המוצר, אריזתו, שיווק, קידום מכירתו ועוד. בכל הקשור לענף הדבש המקומי יש לבחון אם אכן יש צורך באסדרה הנוקשה הנהוגה כיום. כאמור, יש חובה לקבל רישיון ייצור והיתרים להצבת כוורות בכל שטח פתוח (ציבורי או פרטי) ולכל צורך (הפקת דבש או האבקה או לצרכים עצמיים כגון תחביב) וכן נדרש רישיון לעסוק בסחר, בשיווק, בהובלה וביבוא של דבש. למשל, על פי הצעת החוק הממשלתית לא יידרש היתר הצבה במקרקעין פרטי אלא יתקיים הסדר הצבה מרוכך, שייקבע בתקנות. בהקשר זה, בדיונים קודמים בוועדת הכלכלה טענו דבוראים כי הדבורה נעה על פני קילומטרים אחדים סביב הכוורת, ולכן הדבורים יכולות לעוף גם לשטחים שאינם ברשותו הפרטית של מי שהציבן,<sup>65</sup> ומשום כך, לטענת חלקם, יש צורך בקבלת היתר גם בשטח פרטי ולא רק בשטח ציבורי. לכן, אם אכן תינתן האפשרות להציב כוורות ללא היתר בשטח פרטי, ייתכן שיש לשקול הגבלות שונות, כגון מרחק מזערי משטחו של אחר או פיצוי שיינתן במקרה של גרימת נזק לאחר.

### **עידוד כניסת דבוראים חדשים על חשבון נקודות רעייה של דבוראים ותיקים**

מדיניות זו עשויה לגרום לשני תהליכים: **הגדלת התחרות בענף**, בגין ריבוי המתחרים, אשר עשויה להפחית עלויות ומחירים; **צמצום ביתרונות שיש לגודל העסק**, בגין ירידה אפשרית בנתח השוק של המגדלים הגדולים, אשר עשויה להגדיל עלויות ומחירים. עקרון יתרון הגודל בא לידי ביטוי במכוורות גדולות אשר נהנות מרווח גבוה יותר דרך צמצום עלויות כגון ניהול, שינוע, פיזור סיכונים (חוסר בפריחה ותנאי אקלים משתנים בחלק מנקודות המרעה, אשר פוגעים בתפוקת הכוורות).

יתרונות אפשריים הם הרחבת המכוורות הקטנות תוך שהן מקבלות אמצעי ייצור בנקודות מרעה חדשות וכך התחרות בענף עשויה לגדול וכוחות חדשים ייכנסו לענף.

חסרונות אפשריים הם פגיעה באמצעי הייצור הקיימים של המכוורות הגדולות וביתרונות לגודל המכוורת.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

<sup>65</sup> ועדת הכלכלה, [פרוטוקול מס' 312](#), 9 ביולי 2014; [פרוטוקול מס' 353](#), 27 באוקטובר 2014; [פרוטוקול מס' 181](#), 29 בפברואר 2016.

## סבסוד ישיר לחקלאים כחלופה להגנה באמצעות מכס

אפשר לעבור לסבסוד ישיר בייצור דבש ולבטל את מכסי המגן הגבוהים. מנקודת ראות כלכלית, בעוד כלי ההגנה מכס מוביל לכמות ייצור וצריכה נמוכים ולמחיר לצרכן גבוה (לעומת כמות ומחיר של שיווי משקל ללא מעורבות), כלי הסבסוד הישיר מוביל לכמות היצע וביקוש גבוהים ולמחיר לצרכן נמוך יחסית. עם זאת, סבסוד כרוך בתקציב ממשלתי לשם גישור על הפער בין מחיר הדבש המיובא לעלות הדבש בייצור המקומי. לדוגמה, עלות סבסוד הכמות המיוצרת בשנה (3-3.3 אלפי טונות) כפול ההפרש בין המחיר לדבוראי המקומי ובין מחיר היבוא מספרד (כ-5.2 שקלים לק"ג, ראו בסעיף 5.1), מוביל לאומדן סבסוד של 15.5 עד 17.2 מיליון שקלים.

ענף החקלאות בישראל מאופיין במיעוט בתמיכות ישירות ובשימוש יתר בתמיכות עקיפות כגון מכס, היוצרות עיוות של השוק בשל העדפות, הגבלות והתניות שונות. כמו כן, עד לשנים האחרונות הייתה בישראל מגמה הפוכה למגמה ברוב מדינות ה-OECD. במדינות ה-OECD ירד משקל התמיכה העקיפה באמצעות מחיר (כמו מכס) בכלל הרכב התמיכות ואילו בישראל משקל התמיכה העקיפה עלה. בשנים האחרונות חל שינוי שבעקבותיו ירדו מכסי המגן בכמה ענפי חקלאות. כאמור, **סבסוד ליצרנים** (תמיכה ישירה הנהוגה באירופה) מוביל לרמת מחירים נמוכה יותר ולכמות ייצור רבה יותר בשיווי משקל, עם עלויות תקציביות. לעומת זאת, הטלת מכסים (תמיכה עקיפה ביצרנים, הנהוגה בישראל) מובילה לשיווי משקל של רמת מחירים גבוהה יותר, כמות ייצור מועטה יותר ויצירת הכנסות למדינה. **כחלק מהמלצות ה-OECD, ובייחוד בעניין ישראל, מוצע להפחית בהדרגה את השימוש במנגנונים המעוותים את כמויות הייצור והסחר, ובמיוחד את השימוש בתמיכה באמצעות מחיר, אשר לפי ה-OECD היא התמיכה המעוותת ביותר.** ב-2015 נמנתה ישראל עם מספר מצומצם של מדינות שבהן משקל התמיכה לחקלאים באמצעות מנגנונים מעוותים גבוה מ-80%, ובהן אינדונזיה, קוריאה, טורקיה, יפן, קולומביה וסין.<sup>66</sup> יתרונות אפשריים הם הגדלת הרווח לק"ג תוצרת בעבור הדבוראים, מחיר נמוך יותר ורמת צריכה גבוהה יותר. חסרונות אפשריים הם הצורך בתקציב מקופת המדינה. נוסף על כך, ייתכן שחלק מהסבסוד יועבר למשווקים.

### מתן מענקים לנטיעות צופניות

יש בישראל מגבלת ייצור אשר נובעת מכמות המלאי הצופני שהוא המשמש את הדבורים בייצור. ככל שיש יותר אזורי פריחה צופניים, הייצור המרבי המותר גדל. כמו כן, כמות הייצור יכולה להיות תנודתית בעיקר עקב תנאי אקלים משתנים. כאמור, כמות הייצור השנתית ב-1997 הייתה כ-3,200 טון והיו כ-78,000 כוורות רשומות. ב-2015 הושג ייצור של כ-3,000 טון באמצעות כ-110,000 כוורות רשומות.<sup>67</sup> הסברים אפשריים להפחתת התפוקה לכל כוורת הם תהליך העיור, המקטין את השטחים הפתוחים, וכן שימוש באותם שטחים למרעה בקר וצאן ולמרעה לדבורים. רעיית הצאן והבקר גורמת לכרסום הצומח ולהכחדת יבול המרעה הצופני, וכך נפגעת יכולת הדבורים לאגור צוף. מדוח משרד מבקר המדינה ב-1998 עלה כי ראוי שמשד החקלאות ומועצת הדבש יפעלו בתיאום ביניהם בנושא זה ויסדירו את מתן היתרי המרעה.<sup>68</sup> אימוץ הרעיון להגביר נטיעות צופניות באמצעות מתן מענקים לגורמים נוטעים יכול להרחיב את מגבלת הייצור.<sup>69</sup> כמו כן, אפשר ליזום חקיקה שתקבע כי שיעור מסוים בכלל הנטיעות

<sup>66</sup> OECD, [Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016](#), page 47, 16 June 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

<sup>67</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 49 לשנת 1998](#), 8 באפריל 1999.

<sup>68</sup> שם.

<sup>69</sup> ד"ר מרדכי כהן (קדמון), יועץ לתכנון כלכלה ופיתוח החקלאות והכפר, היבטים כלכליים של ענף הדבש בישראל, הועבר בדוא"ל ממועצת הדבש, 28 בפברואר 2016.

יהיה בהכרח של נטיעות צופניות.<sup>70</sup> מועצה אזורית חוף השרון יזמה את פרויקט יערת הדבש, שבמסגרתו המועצה יוזמת נטיעות צופניות אם יצומצמו שטחים שבהם נטיעות צופניות בעקבות שינוי ייעוד של קרקעות.<sup>71</sup>

## המאסדר

כיום המאסדרת היא מועצת הדבש והיא מורכבת מנציגי הממשלה, נציגי התנועות המיישבות החקלאיות שבחלקם הם דבוראים, נציגי המשווקים ונציגי צרכנים. עם זאת, נוכח טענות שמעלים חלק מהדבוראים, העברת סמכויות המועצה למשרד החקלאות – ולחלופין, הסמכה בחוק של מועצת הדבש בכל הקשור למתן היתרי המרעה, לצד דרישה למתן דין וחשבון למשרד החקלאות בנושא זה<sup>72</sup> – עשויה להביא לבחינה מאוזנת יותר של המדיניות בענף.

יש לציין כי התארגנות משותפת של החקלאים דרך מועצת הייצור עשויה להיות חיונית להפצת ידע והדרכה ולהתמודדות עם בעיות משותפות (כגון מחלות דבורים, כניסת דבש מזויף ועוד). אולם, הגמשת התפקידים הרגולטוריים של מועצת הדבש (למשל ביטול הצורך ברישיון ייצור ובהיתר רעייה בקרקע פרטית) עשויה להביא להגברת התחרות ולהגדלת ההיצע, תוך כניסת דבוראים חדשים לענף.



הכנסת

המחקר והמידע

<sup>70</sup> ש.ם.

<sup>71</sup> מועצה אזורית חוף אשקלון, [פרסום המועצה](#), 20 בדצמבר 2011.

<sup>72</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 49 לשנת 1998](#), 8 באפריל 1999.