

\*

בדוח מבקר המדינה על תשתית הניקוז במדינה משנת 1993 נאמר: "הסדרת תשתית הניקוז במדינה ובעיקר באזורים בנויים ומאוכלסים בצפיפות, דורשת הקצאת משאבים רבים. יש להתייחס לתשתית הניקוז כמו לתשתיות פיזיות אחרות במדינה - כגון כבישים, אספקת מים וביוב - ולהקצות להם את המשאבים הדרושים להסדרתה ... נוכח העלות הגבוהה של הקמת תשתית הניקוז שהוזנחה במשך שנים רבות, אין להסתפק במשאבים שהרשויות המקומיות יכולות להקצות, אלא יש להקצות לכך משאבים נוספים מתקציב המדינה, לפי סדר עדיפות מתאים". אמנם בשנים האחרונות הוגדלו במידה ניכרת התקציבים לפעולות ניקוז מאוצר המדינה, אולם תקציבים אלה שימשו להסדרת ניקוזם של קטעי נחלים ולא של נחלים במלוא אורכם. קביעת קטעי הנחלים שהוסדרו לא נגזרה מתכנית אב ארצית ותכניות אב אזוריות לניקוז, שבהסתמך עליהן ניתן לקבוע את סדרי העדיפויות הראויים לביצוע פעולות הניקוז, אלא נעשתה באילוצים של שיטפונות והצפות שהצריכו מתן פתרון מיידי לתיקון המצב. הפתרונות שניתנו היו הכרחיים, אולם הם בעלי קיום מוגבל ואינם פותרים את בעיות הניקוז לטווח הארוך. נדרש, אפוא, שאגף בכיר לשימור קרקע וניקוז שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר יפעל בהקדם להכנת תכנית אב ארצית ותכניות אב אזוריות.

רשויות הניקוז מתקשות להתקשר עם קבלנים לביצוע עבודות ניקוז בחוזים שנתיים ורב-שנתיים, מחשש שלא יעמדו לרשותן, במועד, הכספים הדרושים לתשלום לקבלנים. זו אחת הסיבות לניצול החלקי של התקציבים לפעולות ניקוז בשנים האחרונות. ראוי, שאגף התקציבים שבמשרד האוצר ואגף הניקוז יקבעו סדרי פעולה, אשר יאפשרו ניצול נאות של תקציבי ההוצאה וההרשאה להתחייב, במועד סמוך לאחר בדיקת חשבונות הקבלנים ואישורם בידי אגף הניקוז.

על משרד הפנים להבטיח שהמכסות שהטילו רשויות הניקוז יקבלו את הסכמת השר במועד, כדי שהרשויות המקומיות יעבירו לרשויות הניקוז את הכספים למימון פעולות הניקוז.

על משרד החקלאות ומשרד הפנים להשלים את הליכי החקיקה של ההצעה החדשה של חוק הניקוז וההגנה בפני שיטפונות, התשי"ח-1957. כך שתעוגן בחוק החובה לתת פתרון לצורכי הניקוז בכל תכנית מתאר מקומית, תכנית מפורטת או שינוייהן.

#### המועצה לייצור ולשיווק של דבש

המועצה לייצור ולשיווק של דבש (להלן - מועצת הדבש) נתאגדה בשנת 1969 כחברה פרטית, מוגבלת בערכות, ללא הון מניות, ועם מייסדיה נמנית גם מדינת ישראל.

מנתוני מועצת הדבש לשנת 1997 עולה, שכ- 430 כוורנים עוסקים ברדיית דבש מכ- 78,000 כוורות הרשומות במועצה, וייצור הדבש נאמד בכ- 3,200 טון (כ- 40 ק"ג בממוצע לכוורת);

בשנים האחרונות הייצור המקומי אינו מספק את מלוא הביקוש, ולכן מתבצע יבוא משלים של דבש. בשנת 1997 יובאו כ- 400 טון דבש (ראו להלן).

היקף ההוצאה של האוכלוסייה לקניית דבש נאמדה בשנה האמורה בכ- 125 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). הכנסות הכוורנים נאמדו בכ- 46 מיליון ש"ח, מתוכן 40 מיליון ש"ח בגין מכירת דבש גלמי למשווקים מורשים ו- 6 מיליון ש"ח מהשכרת כוורות לחקלאים, לצורך האבקת גידולים חקלאיים, בעיקר מטעים.

מגדלי הדבורים בארץ מייצרים שתי תפוקות: דבש והאבקת גידולים. הערך המוסף העיקרי של ענף הדבש הוא בהפריית גידולים חקלאיים שונים, ולצורך זה מציבים כוורות בשטחי הגידול. ערכה הכלכלי של ההאבקה נאמד בשירות הדרכה ומקצוע שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) בכ- 240 מיליון דולר. הצבת הכוורות נעשית תמורת תשלום לכוורנים - כ- 6 מיליון ש"ח בשנת 1997 - סכום שהוא רק חלק קטן מהערך הכלכלי של ההאבקה. אין מחסור בכוורות לצורכי האבקה - רק כשליש מהן מושכרות למטרה זו.

הפעילות של ענף הדבש מתבצעת על רקע בעיות קשות המעקבות את התפתחותו, ובהן: הקטנת שטחי המרעה של הדבורים (בעיקר בשל עקירת פרדסים ומטעים ובנייה מואצת); מחלות הפוקדות את הדבורים; גניבת כוורות בהיקפים גדולים; נזקים שנגרמים לכוורות מריסוס הפרדסים לצורך הדברת זבוב הים התיכון; וזיוף דבש ומכירתו לצרכנים.

בחדשים מארס-יולי 1998 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות מועצת הדבש, בעיקר בנושאים אלה: הסדרת שוק הדבש; מחיר הדבש לכוורן ולצרכן; פתיחת שוק הדבש לסחר חופשי. הביקורת נערכה במועצת הדבש ובמשרד החקלאות. בירורים נעשו גם במשרד הבריאות. ביקורת קודמת במועצת הדבש נעשתה בשנת 1991, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 42, עמ' 463.

משרד מבקר המדינה שלח ב- 14.9.98 את ממצאי הבדיקה למנכ"ל הקודם של מועצת הדבש (אשר פרש מתפקידו ב- 14.1.99), לתגובתו. על אף תזכורות רבות, בכתב ובעל פה, לא נתקבלה תגובתו. ביום 7.2.99 התקבלה תגובת היועצת המשפטית של מועצת הדבש, והתגובה נשקלה לקראת הכנת דוח זה.

### *הסדרת שוק הדבש*

#### מועצת הדבש וסמכויותיה

מטרותיה העיקריות של מועצת הדבש, כפי שנקבעו בתזכיר ההתאגדות שלה, הן: להסדיר את רישום המכוורות ולהעתיקתן ממקום למקום; לקיים קרנות להבטחת מחירי מינימום לדבש; לדאוג לקבלת אמצעי מימון והעמדתם לרשות המגדלים.

במועצת הדבש מועסקים: במשרה מלאה - מנכ"ל, סמנכ"ל לייצור ופיקוח העוסק גם בפיקוח על הפעלת הכוורות בשטחי המרעה, ומזכירה; ובמשרה חלקית - מנהל חשבונות, עובדת מינהלית ומבקר פנים.

על פי התקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי-חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968, יש למועצת הדבש סמכות לתת היתר בכתב להקמת מכוורת ולהחזקתה, שבו מפורט, בין היתר, המקום בו תוחזק המכוורת (להלן - נקודות מרעה). סמכות זו מעניק לה כוח רב, כי בשנים האחרונות נוצר מחסור בנקודות מרעה - משאב ייצור הכרחי לדבש.

## הסדרים לייצור ולשיווק הדבש

שיווק הדבש בישראל נעשה מכוח צו הפיקוח על מוצרים ושירותים (הסחר בדבש), התשכ"ג-1963, וכן מכוח צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977 (להלן - הצו). בצו נקבע, כי "לא יעסוק אדם בגידול דבורים או בהפקת דבש, אלא אם קיבל רישיון ייצור מאת המועצה ומקיים את התנאים הכלולים ברישיון הייצור וכן את הוראות המועצה בדבר גידול דבורים, הפקת דבש, ומדווח למועצה על כמות הדבש שהפיק". הכוונה נדרש לשלם אגרה שנתית תמורת רישיון ייצור, בהתאם למספר הכוורות שברשותו.

בצו נקבע, שניתן לשווק דבש בישראל רק באמצעות משווק מורשה, או באמצעות כוורן שהוא גם משווק (להלן - כוורן-משווק). סוחר מזון רשאי להחזיק ולמכור דבש הארוז במכלים שתכולת כל אחד מהם עד 3 ק"ג, אם קנה אותו ממשווק מורשה או מכוורן-משווק. בצו מפורטים גם התנאים לקבלת רישיון למשווק מורשה, ובהם - התקשרות עם כוורנים לשיווק 120 טון דבש לפחות. כיום יש 13 משווקי דבש מורשים, שלושה מהם מטפלים בשיווק מרבית התוצרת בענף. בשנים האחרונות יש מגדלים, שאינם כוורנים-משווקים, שמשווקים בעצמם את הדבש שהם מייצרים. מתיעוד במועצת הדבש התברר, כי הדבר נעשה בידיעתה, אך ללא קבלת היתר ממנה. הועלה, שמועצת הדבש לא נקטה פעולה כלשהי נגד משווקים אלה.

על פי נתוני מועצת הדבש, יש בארץ כ-78,000 כוורות רשומות. על פי הערכת הסמנכ"ל לייצור ולפיקוח של המועצה, יש בארץ בין 85,000 ל-90,000 כוורות, דהיינו כוורנים מפעילים בין 7,000 ל-12,000 כוורות בלי שקיבלו רישיונות ייצור ושילמו אגרות כנדרש בצו.

1. אין בידי מועצת הדבש מסד נתונים מלא על היקף הייצור בענף הדבש, והנתונים שהיא מפרסמת הם הערכות בלבד. הבדיקה העלתה, כי מועצת הדבש לא הקפידה לוודא שבעלי רישיונות ייצור יקיימו את תנאי הרישיון, כגון: דיווח שנתי - של הכוורנים ושל המשווקים - על היקף ייצור הדבש ושיווקו, ואף לא השתמשה בסמכותה לבטל רישיון ייצור או הרשאה להיות משווק מורשה או כוורן-משווק, אם "לדעתה לא מילאו אחרי הוראה מהוראות צו זה או לא קיימו הוראה שניתנה על פיו". בעניין זה, ראו גם דוח שנתי 42, עמ' 464.

2. מועצת הדבש אינה מפעילה פיקוח שגרתי על מילוי תנאי הרישיון הן של הכוורן, הן של המשווק המורשה והן של הכוורן-משווק. פיקוח מסוג כזה אמור להבטיח שמירה על תנאים נאותים במכוני הרדייה ואצל המשווקים שאורזים את הדבש. גם באותם מקרים שמגיע הסמנכ"ל לייצור ופיקוח של המועצה לביקור, הוא אינו מדווח על כך בכתב, אינו שולח את ממצאיו לכוורן או למשווק ואין משוב על תיקון ליקויים. המועצה גם לא הוציאה הנחיות למשווקים לבצע פיקוח שגרתי על הדבש שהם קולטים מהכוורנים.

בשנים 1996-1998 עשתה מועצת הדבש מבצעים נגד זייפני דבש, בעיקר בערבי חגים. דבש מזויף נתפס והושמד, אולם נגד הזייפנים טרם ננקטו צעדים.

3. משרד החקלאות מעניק היתרי מרעה לבקר ולצאן באמצעות ועדת מרעה ויער. הפעולות של ועדה זו ופעולות הוועדה לנקודות מרעה לדבורים של מועצת הדבש אינן מתואמות. הועלו מקרים לא מעטים, שאותו שטח נמסר למרעה בקר וצאן וכן לדבורים. רעיית הצאן והבקר גורמת לכרסום הצומח ולהכחדת יכול המרעה הצופני, ובכך נפגעת יכולת הדבורים לאגור צוף. ראוי שמשרד החקלאות ומועצת הדבש יפעלו בתיאום ויסדירו את מתן היתרי המרעה.

מחיר הדבש ליצרן ולצרכן

1. ועדת השיווק של מועצת הדבש דנה, דרך כלל, פעמיים בשנה, בנושא המחיר המומלץ לדבש שישולם לכוורן. בדיון נבחנים השינויים שחלו בעלויות הייצור ונערכת תחזית ביקושים - לפי הערכות המשווקים, ובהתחשבות, בין היתר, בהשפעת השינוי במחיר על צריכת הדבש ובעמדת נציגי הצרכנים בוועדה.

משנת 1991 ועד 1998 היה שיעור עליית המחיר המומלץ לכוורן לק"ג דבש, גבוה בכ- 11.3% משיעור עליית מדד המחירים לצרכן.

2. מועצת הדבש נוהגת לפרסם מפעם לפעם את המחירים המרכיבים המומלצים לדבש לצרכן. המחיר המומלץ לק"ג דבש לצרכן מינואר 1997 הוא 39.99 ש"ח (כולל מע"מ). המחיר המומלץ לכוורן ממועד זה הוא 14.5 ש"ח לק"ג (כולל מע"מ), דהיינו פער תיווך גדול של כ- 175%. בשנים 1994-1998 פער התיווך שבין המחיר המומלץ לכוורן למחיר המומלץ לצרכן נע בין 150% ל- 175%.

על פי נתוני מועצת הדבש, מחיר הדבש בארץ גבוה מאד בהשוואה למחיר הדבש הבין-לאומי. מחיר הדבש לכוורנים בשנים האחרונות בישראל הוא כ- 3.5 דולר לק"ג. מחיר מקובל לדבש בשוק העולמי הנמכר בחביות הוא כ- 1.5 דולר לק"ג. מחיר ק"ג דבש יבוא הנמכר בחביות (באיכות דומה לדבש מקומי) בשער הנמל (כולל הובלה), הוא כ- 2 דולר. ארצות אירופה מייבאות למעלה מ- 50% מתצרוכת הדבש שלהן. מחיר דבש מיובא בפתח הנמל באירופה ביוני 1998 נע בין 1.13 דולר לק"ג ל- 1.8 דולר לק"ג<sup>5</sup>. גם מחיר הדבש בארה"ב נמוך ממחירו בארץ. בשנת 1997 המחיר ליצרני הדבש בארה"ב היה כ- 1.66 דולר לק"ג<sup>6</sup>.

ענף הדבש מוגן כיום במכסי מגן מפני יבוא זול של דבש מארצות אחרות. שיעור המכס - 14 ש"ח לק"ג דבש מיובא בחביות - כמעט זהה לעלויות הייצור המקומיות ולמחיר המומלץ לכוורן. לפי המחירים בחו"ל, יש להניח, שבלי מכס מגן עלול לפחות מחיר הדבש למגדלים. עם זאת, היות שרק כשליש מן הכוורות - הגדולות והמצטיינות - משמשות גם לצורכי האבקה, סביר שלא ייפגעו הגידולים החקלאיים הנזקקים להאבקה באמצעות דבורים.

בתשובתו מנובמבר 1998 למשרד מבקר המדינה, ציין משרד החקלאות כי אין הצדקה למחירי הדבש בארץ, שעה שבעולם קיימת ירידה ריאלית במחירי הדבש ובכלל המוצרים החקלאיים. עוד צוין בתשובה, כי המשרד ישקול התערבות בקביעת מחיר הדבש על ידי בדיקת השיטה לקביעת המחירים, או, לחלופין, הורדת מכסים על היבוא.

חברת דבשים

1. בשנת 1991 נוצרו עודפי דבש גדולים. לנוכח אי-היכולת לחייב את המשווקים המורשים לקלוט כל כמות של דבש מכל כוורן, הועלתה אותה שנה, בקרב מגדלים, ובעידודה של מועצת הדבש, הצעה להקים חברת שיווק פרטית שתרכז דבש בכל כמות מן המגדלים, לשם מכירתו למשווקים המורשים או לשם שיווקו במישרין על ידיה. בכך ביקשו המגדלים ומועצת הדבש להשפיע על תנאי השיווק, כדי להעלות את המחיר שיקבלו המגדלים מן המשווקים עבור תוצרתם, וכדי לשפר את תנאי התשלום. ביולי 1991 התאגדה דבשים, החברה המרכזית לשיווק

5 הנתונים נלקחו מפרסום על מחירי יבוא לאירופה למועד זה.  
6 הנתונים נלקחו מפרסום של משרד החקלאות בארה"ב.

דבש בע"מ (להלן - דבשים), והחלה בפעילותה. מייסדי החברה היו מגדלי דבורים ומשווקי דבש. החברה קיבלה ממועצת הדבש הרשאה להיות משווק מורשה. בשנת 1995 הועברה דבשים לבעלותו המלאה של ארגון מגדלי דבורים בישראל (להלן - ארגון המגדלים). דבשים קולטת ומשווקת מהכוורנים מדי שנה בין 250 ל-400 טון דבש. דבשים אמורה לשרת את כל הדבש המיוצר ללא הגבלה בכמותו.

ממכתב של מנכ"ל המועצה מאפריל 1995 עולה, כי, "... דבשים' הוקמה ב- 1991 למעשה על ידי מועצת הדבש, על פי החלטות מועצת המנהלים שלה, אשר מינתה צוות הקמה מתוכה, שנקבע לשמש כ'מנהלת הקמה' ושימש אח"כ כהנהלה הראשונה של החברה". מהתיעוד שבמועצת הדבש מתברר, שדבשים נתפסה כזרוע השיווקית שלה.

בראשית 1993 מינה שר החקלאות דאז, יעקב צור, ועדה לבדיקת הקשרים בין מועצת הדבש לדבשים. הוועדה מצאה, כי "חברת 'דבשים' מנוהלת בידי חמישה אנשים המשמשים בתפקידי מפתח במועצה (מנכ"ל המועצה, המשמש כיו"ר דבשים וכן ארבעה חברי מועצת המנהלים). חמשת החברים הללו מכהנים בוועדת השיווק של המועצה, המונה שישה חברים". הוועדה קבעה, כי מצב זה יוצר ניגוד עניינים "... בכל הקשור למילוי תפקידי מפתח של חמשת ממלאי התפקידים הן בהנהלת דבשים והן במועצת המנהלים של מועצת הדבש. ניגוד עניינים זה יוצר חשש חמור לקבלת החלטות לא ענייניות, מגמתיות, שמשמעותן פגיעה בציבור הרחב של מגדלי הדבש". הוועדה המליצה, לפני שר החקלאות, בין היתר, כי "... על כל חמשת חברי מועצת המנהלים של מועצת הדבש המשמשים בהנהלת דבשים להתנתק לאלתר מניגוד העניינים הקיים, בין אם בדרך של השעייה או התפטרות מחברותם במועצת הדבש ובין בהתנתקותם מחברת דבשים". עוד המליצה הוועדה לעשות הפרדה מוחלטת בין פעולות דבשים לפעולות מועצת הדבש. בישיבה שהתקיימה במאי 1993 אימץ שר החקלאות את מסקנות הוועדה וקבע, שההפרדה הכרחית ויש לעשותה בתוך שבועיים, הן ברמה האישית והן ברמה העסקית. בפועל, ההפרדה בין נושאי התפקידים של דבשים לבין מועצת הדבש נעשתה רק בדצמבר 1995.

דבשים איננה מתפקדת כגוף עסקי, ותפקידה לקלוט דבש במחיר שנקבע בוועדת השיווק של מועצת הדבש, ולמוכרו למשווקים בתוספת עמלה בשיעור של 0.15 דולר לק"ג. קליטת כל כמות של דבש במחיר המוכרז במועצת הדבש, גורמת לכך שיתר המשווקים מתאימים את המחיר שהם משלמים לכוורנים למחיר הקליטה המובטח של דבשים. יוצא, אפוא, שדבשים משמשת כ"מוביל מחיר" בשוק זה.

2. מועצת הדבש מעמידה לרשות דבשים את כל כספי הקרן לוויסות שוק הדבש (להלן - הקרן) לצורך מימון רכישת דבש מהכוורנים. מקור הכספים הוא באגרות משלמים הכוורנים. הכסף אמור להיות מוחזר למועצה לאחר מכירת הדבש למשווקים. ההון שהצטבר בקרן בסוף שנת 1997 הסתכם בכ- 1.2 מיליון ש"ח.

עד שנת 1996 ניתנו כספי הקרן לדבשים בלא לחייבה בריבית ובהצמדה. רק בסוף שנת 1997 הוחלט בישיבה, בהשתתפות נציגי משרד רואה החשבון של מועצת הדבש, מנכ"ל מועצת הדבש, מנכ"ל דבשים ויו"ר ארגון המגדלים, לחייב את דבשים בהפרשי הצמדה על כספי הקרן, משנת 1996 ואילך. מנכ"ל מועצת הדבש הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לגבי שנת 1997 תגבה מדבשים, נוסף על ההצמדה למדד המחירים לצרכן, גם ריבית שנתית של 2%. עד סיום הביקורת לא הובא הנושא של גביית תשואה מכספי הקרן לדיון במועצת המנהלים, והיא לא קיבלה החלטות בנושא זה.

כוורנים-משווקים משלמים עמלה לדבשים גם על דבש מייצור עצמי. זאת, נוסף על עמלת רכישה שהם משלמים לדבשים בגין רכישות ישירות ממנה.

חיוב כוורנים-משווקים בתשלום עמלה לדבשים עבור ייצור ושיווק עצמי של דבש, אינו מוצדק ואינו סביר, כיוון שדבשים גובה, במקרים אלה, עמלות בגין דבש שלא טיפלה כלל בהיבט כלשהו של שיווק.

3. בשנים האחרונות נוצר מחסור בדבש, ומועצת הדבש החלה לייבא דבש כדי להשלים את הביקוש בשוק המקומי. דבשים מייבאת עבור מועצת הדבש תמורת עמלה ששיעורה נקבע, כיום, בנפרד לכל עסקה.

הכנסות דבשים שמקורן בעמלות שנגבות משיווק דבש שמיוצר בארץ אינן מכסות את הוצאותיה. על פי טיוטת המאזן של דבשים לשנת 1997 (המצויה בתיקי מועצת הדבש), מתוך הכנסות של כ- 603,000 ש"ח רק כ- 101,000 ש"ח מקורן מעמלות מכירת דבש מתוצרת הארץ, והיתרה - עמלות שגבתה בגין יבוא משלים של דבש עבור מועצת הדבש. ההכנסות מעמלות יבוא הדבש אפשרו לדבשים לכסות גירעון מצטבר של 165,000 ש"ח ולסיים את השנה ברווח של כ- 64,000 ש"ח.

4. קשרי העבודה בין מועצת הדבש לבין דבשים לא הוגדרו, ומהקמת דבשים בשנת 1991 ועד למועד סיום הביקורת, יולי 1998, לא נחתם הסכם שיסדיר את היחסים ביניהן ויקבע את החובות והזכויות של כל צד. כמו כן עד למועד סיום הביקורת ביולי 1998 לא נערכה התחשבות שנתית מסודרת בין הצדדים.

\*

דבשים היא חברה פרטית של ארגון המגדלים ללא הון עצמי, ומועצת הדבש מעדיפה אותה על פני משווקים מורשים אחרים. מאז הקמתה דבשים פועלת למעשה בשנות מחסור בדבש, שבהן צריך לייבא דבש מחו"ל. החברה טרם עמדה במבחן של שנות עודפים בייצור דבש, שבהן עליה לקלוט מהמגדלים, בתשלום, את כל עודפי הדבש. מועצת הדבש העמידה לרשות דבשים משאבים כספיים והפכה אותה לזרוע השיווקית שלה. דבשים שירתה גם את האינטרסים של המשווקים המורשים משום שייבאה דבש עבורם בעמלה נמוכה, והמשווקים המורשים מכרו אותה במחיר זהה למחיר הדבש מתוצרת מקומית. כך נשמר המבנה המונופוליסטי של הענף. ראוי היה שמערכת היחסים בין מועצת הדבש לדבשים תוגדר בחוזה, שיפרט בין היתר את התפקידים שהמועצה הועידה לדבשים ואת השימוש בכספים.

יש מקום שמשרד החקלאות ומועצת הדבש ידונו בנושא הקשרים שבין מועצת הדבש לדבשים בהתחשב בעתיד הענף, ויבדקו אם אכן יש לתת לדבשים מעמד מועדף. בתשובת משרד החקלאות מנובמבר 1998 נאמר, כי "לדעת משרד החקלאות אין מקום לקיומה של חברת דבשים במסגרת ארגון מגדלי דבורים. משרד החקלאות יקיים דיונים עם מועצת הדבש לגבי קשרים עם חברת דבשים, ואם יש בכלל מקום לקיום החברה".

הקרן לוויטות שוק הדבש

בשנת 1992 הקימה מועצת הדבש את הקרן. גודלה של הקרן בראשיתה היה כ- 140,000 ש"ח, והיא נוצרה על ידי הפרשה מהתקציב השוטף של המועצה. מאז נמשכו הפרשות לקרן והכספים

הצטברו בה. לפי הדוח הכספי של מועצת הדבש ל- 31.12.96 ההון בקרן הסתכם בכ- 1.2 מיליון ש"ח. כספי הקרן משמשים בעיקר למימון ביניים לדבשים לצורך פעולות שיווק ולאחסון של דבש שטרם נמכר. עם הפעלת הקרן לא הכינה המועצה תקנות לקרן. בדיקת הפרוטוקולים של מועצת המנהלים משיבותיה בשנים 1997 ו- 1998 העלתה, כי היא לא דנה בעניין הקרן ולא קיבלה החלטות בדבר טיבם ומהותם של הקשרים שבין מועצת הדבש לדבשים.

במועצת הדבש לא מנוהל חשבון נפרד לקרן והיא נכללת בחשבון השוטף של המועצה. ראוי, שניהול הקרן ייעשה בנפרד מהחשבונות השוטפים של המועצה ושיקבעו לה ניהול הפעלה מחייב, המפרט את ייעוד כספי הקרן ואת דרכי הפיקוח והדיווח על ניצולם. מועצת הדבש השתמשה בכספי הקרן, בין היתר לצרכים אלה:

1. לעתים השתמשה מועצת הדבש בקרן גם לפינוי דבש מאיכות ירודה מהשוק, ומכירתו לתעשייה במחיר מופחת. על פי הסברי מנכ"ל מועצת הדבש, בתחילת שנת 1996 שילמה המועצה לדבשים בעבור פינוי דבש ירוד כ- 300,000 ש"ח. לא נמצאו אסמכתאות לתשלום זה.

2. ב- 21.12.93 חתמו מועצת הדבש ודבשים על הסכם, לפיו מתחייבת דבשים להחזיק בכל עת במחסנים שברשותה או בשימושה, דבש באיכות משובחת בכמות 132 טון בשווי 1,108,800 ש"ח (בערכים של 22.12.93), אשר יירכש בכספי הקרן; המועצה תיחשב בעלים של הדבש, ודבשים לא תעביר זכויות בדבש או תוציאו מהמחסנים ללא אישור המועצה בכתב ומראש וכן לא תגרום לדבש כל נזק.

הבדיקה העלתה, שלא תמיד היה במחסני דבשים דבש בכמות האמורה שנרכשה בכספי הקרן. כך למשל, בפברואר 1998 היו במחסני דבשים רק 20 טון דבש.

יבוא דבש בשנים 1997-1998

ענף המכוורת בישראל אינו מצליח לספק בשנים האחרונות את דרישת הדבש של השוק המקומי, ולכן מייבאים כל שנה כמה מאות טון להשלמת החסר. הביקוש לדבש נמצא במגמת עלייה, בשל הגידול באוכלוסייה ובשל נטייה הולכת וגוברת לצריכת מזון טבעי. הדבש שמיובא הוא דבש גולמי בחביות, ולכן על פי הוראות הצו רשאי לטפל בו רק משווק מורשה. מועצת הדבש ריכזה את יבוא הדבש לאחר שקיבלה ייפוי כוח מכל המשווקים לייבאו בשמם. הדבש נמכר למשווקים כדבש גולמי בחביות ונארז על ידם יחד עם הדבש המקומי. את ביצוע היבוא בפועל מסרה מועצת הדבש לדבשים. יבוא הדבש בידי מועצת הדבש מנציח מצב של העדר תחרות. אין ביבוא חריגה ממערך השיווק הקיים, המתבצע בידי מספר קטן של משווקים מורשים; ואין חריגה ממערך המחירים, כשמחיר הדבש המיובא נמכר למשווקים במחיר זהה למחיר הדבש מייצור מקומי.

משרד מבקר המדינה בדק את שלוש העסקות ליבוא דבש בשנים 1997 ו- 1998 (עד למועד סיום הביקורת). בשנת 1997 היו שתי עסקות בהן יובאו כ- 400 טון דבש ובשנת 1998 (מארס) היתה עסקה אחת בה יובאו כ- 59 טון דבש. היבוא בשנים אלה נעשה במכס מופחת.

1. בעסקות היבוא שבוצעו, התנגדה מועצת הדבש לייבא דבש ארוז באריזות קטנות, דבר שעשוי לאפשר גם לרשתות שיווק ולסוחרים לבצע יבוא, ולהפחית את המחיר לצרכן.

2. הדבש המיובא על ידי דבשים אינו נארוז בנפרד אלא מעורב ומשווק יחד עם הדבש מהייצור המקומי, ואין הצרכן יכול לבחור ביניהם. יש לשקול לשנות את המצב, כך שלצרכן תהיה זכות לבחור את הדבש שהוא מעדיף.

3. היות שעל הדבש המיובא הוטל מכס מופחת, הרי שבמחיר המכירה למשווק גלום רווח. ייעודו של רווח זה (בניכוי עמלה לדבשים) אמור להיזקף לקרן. כדי לוודא שכל הרווח אכן הועבר לקרן, יש לסכם כל עסקה ולהציג את כל פרטי העסקה, כולל מלוא העלויות, שיעור הרווח ושיעור העמלה ששולמה לדבשים. במועצת הדבש לא נעשו סיכומים נפרדים בדבר שתי עסקות ליבוא דבש בשנת 1997. לפי חישוב שעשתה הביקורת, הסתכם הרווח מעסקה א' בכ- 344,000 ש"ח ומעסקה ב' בכ- 170,000 ש"ח.

4. מועצת המנהלים לא קיבלה מידע מלא על עסקות היבוא ולא אישרה את שיעור העמלה לדבשים.

5. בשנת 1998 החליט משרד החקלאות, לראשונה, לאפשר גם לסוחר מוזן לייבא דבש. בפברואר 1998 פורסמה בעיתונות היומית מודעה בדבר חלוקת רישיונות ליבוא דבש לכמות של 120 טון. במודעה צוין, כי מלבד משווקי הדבש המורשים יורשו להגיש בקשות גם סוחרים בסחר בין-לאומי בתחום המזון (למעט אלה הסוחרים בתוצרת טרייה), וכי הכמות תוגבל ל- 20 טון ליבואן. למשרד החקלאות הוגשו 63 בקשות ליבוא, 7 בקשות נפסלו ובין יתר מגישי הבקשות, שעמדו בתנאי הסף, נערכה הגרלה ו- 6 זכו בהגרלה<sup>7</sup>. בהגבלת מכסת היבוא ובהגבלת היבואנים לא ניתנת הזדמנות לכלל היבואנים להגדיל את חלקם ביבוא, והיא אף מונעת מחלקם לייבא כמות כלשהי.

משרד מבקר המדינה העלה, כי למרות ההגבלה - הרי שבפועל ביצעה דבשים את היבוא כולו. ממסמך שחתום בידי מנכ"ל דבשים עולה, שדבשים דאגה שכל המשווקים המורשים וסוחר מוזן יגישו את בקשותיהם לרישיונות יבוא, אך יסמיכו את דבשים לייבא במקומם אם יזכו ברישיון יבוא (תמורת תשלום עבור הרישיון). דבשים שילמה עבור כל רישיון יבוא 5,000 ש"ח בתוספת מע"מ. יוצא אפוא, שפתיחת השוק לתחרות היתה למראית עין בלבד; הדבש נמכר למשווקים במחיר שקבעה מועצת הדבש ללא תחרות כלשהי.

פתיחת ענף הדבש לשייוק חופשי

שיווק הדבש ויבוא הדבש הם בידי משווקים מועטים, דבר שמונע תחרות בענף, וגורם לכך שמחירו של הדבש לצרכן גבוה בהרבה לעומת מחירו בארצות אחרות. ההגנה על המגדלים נעשית באמצעות מועצת הדבש והמגבלות המוטלות על היבוא מכוח הצו. מכסות היבוא מושפעות מהחלטות מועצת הדבש. ההגבלה על יבוא דבש ארוז אף היא מכשול בפני תחרות מחו"ל. עוד ברוח שנתי 42 (עמ' 467) המליצה מבקר המדינה לפני משרד החקלאות לשקול שינוי ההסדרים החוקיים בענף, כדי להבטיח סחר חופשי בדבש.

בפברואר 1998 הודיע העוזר הכלכלי של מנכ"ל משרד החקלאות למנכ"ל מועצת הדבש, כי בישיבה אצל יו"ר מועצת הדבש ביום 18.2.98, סוכם, "כי המועצה תכין הצעה לשינוי 'צו הפיקוח

7 בנושא הגרלות כבר העירה מבקר המדינה ברוח שנתי 44, עמ' 692-691.



על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו) תשל"ז-1977. שינוי הצו הינו בהתאם למדיניות שר החקלאות להפחית את המגבלות הקיימות על שיווק דבש בארץ. הפחתת המגבלות תביא לריבוי משווקים, להורדת פער התיווך הקיים בשווק דבש וממילא להעלאת צריכת הדבש בארץ ולשיפור רווחיות היצרן".

משרד החקלאות הכין בשנת 1998 הצעת תיקון לצו, שיקל על מי שרוצה להיות משווק דבש מורשה לקבל רישוי. ההתניה בסעיף 5 לצו, לפיה על המשווק להתקשר בכתבי התקשרות בהיקף של 120 טון דבש לפחות עם כוורנים שהתחייבו לשווק באמצעותו את יכול הדבש שלהם - תופחת ל- 30 טון בלבד; לא תהא חובה לשווק דבש מיובא באריזות של עד 3 ק"ג באמצעות משווק מורשה. התיקון הוצע בהנחה שיגדל מספרם של המשווקים המורשים בענף, דבר שיכול לתרום להתפתחות תחרות בענף. יו"ר מועצת הדבש הודיעה למשרד מבקר המדינה ב-31.1.99 כי שר החקלאות ופיתוח הכפר, רפאל איתן, חתם ב-17.1.99 על צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו) תיקון, התשנ"ט-1999; וכי "התיקון הנ"ל הועבר למשרד המשפטים לפרסום, מועד הפרסום כ-30 יום מתאריך זה".

משרד החקלאות הסיר את המגבלות לייצור ושיווק תוצרת חקלאית ממספר ענפים מתוכננים, ומגבלת הכמות בענף הדבש חייבת להישקל פעם נוספת. הסרת המגבלות מהסחר בדבש תביא להתייעלות רבה בענף.

על מועצת הדבש להגביר את פעילותה בפיקוח על השיווק לפי ההוראות שבצו, בבקרה על האיכות, במחקר ובפיתוח. כמו כן עליה להקצות נקודות מרעה על פי קריטריונים כלכליים ושווינוניים.

### ארגון ומינהל

#### מוסדות

מוסדותיה העיקריים של מועצת הדבש, כפי שנקבעו בתזכיר ההתאגדות שלה, הם: האסיפה הכללית ומועצת המנהלים. מועצת המנהלים מונה 14 חברים, מהם 4 נציגי ממשלה. בראש מועצת המנהלים מכהן נציג משרד החקלאות.

#### הביקורת העלתה כי:

1. הישיבות של מועצת המנהלים הן מועטות: בשנת 1997 - שתי ישיבות; בשנת 1998 (עד סוף יולי 1998) - שתי ישיבות. כמה מנציגי הממשלה לא הקפידו להשתתף בישיבות אלה.

2. במועצת הדבש אין נוהל לכתיבת פרוטוקולים ולאישורם. נמצאו פרוטוקולים שנכתבו זמן רב לאחר מועד קיום הישיבה; כמה לא נחתמו בידי יו"ר מועצת הדבש או מנכ"ל המועצה כנדרש על פי סדרי מינהל תקינים. הפרוטוקולים אינם מועברים לחברי מועצת המנהלים לשם קבלת הערותיהם.

#### תקציב

התקציב של מועצת הדבש לשנת 1998 נקבע לכ- 2 מיליון ש"ח. התקציב ממומן מכספי אגרות שהמועצה גובה בגין מתן רישיונות ייצור לכוורנים וכן מהכנסות מריבית. ההוצאות העיקריות הן: תשלומי שכר לעובדי מועצת הדבש, הוצאות מינהליות, והשתתפות במימון הוצאות הדרכה

לכוורנים. תקציב מועצת הדבש אינו משקף את פעילותה של הקרן, שהסתכמה בכ- 1.2 מיליון ש"ח בשנת 1997. משרד החקלאות מקציב מפעם לפעם כספים למחקרים בענף הדבש.

עד מאי 1998 עדיין לא הכינה מועצת הדבש דוח סופי על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1997, כיוון שטרם נרשמו בהנהלת החשבונות של המועצה כל הרישומים בגין שנה זו. רישום פעולות בספרים באיחור רב פוגע בסדרי הניהול התקינים של המועצה, וגורם גם להגשת דוחות כספיים באיחור הן למועצת הדבש והן לשלטונות המס.

מועצת המנהלים לא קיבלה דוח תקציבי תקופתי על ביצוע תקציב המועצת הדבש. דוח כזה הוא חיוני לצורכי פיקוח ובקרה של מועצת המנהלים על הפעילות שמבצעת מועצת הדבש. רק במאוס 1998 הוחלט שדוח על ניצול התקציב יוגש למועצת המנהלים אחת ל- 3 חודשים, ודוח כזה לתקופה ינואר-אפריל 1998 הוגש לראשונה למועצת המנהלים בישיבה שקיימה במאי 1998.

#### דוחות כספיים

הדוח הכספי המאושר האחרון של מועצת הדבש הוא ליום 31.12.96, והוא הוגש בידי רואה חשבון למועצת הדבש בדצמבר 1997. בעת קיום הביקורת ועד יולי 1998 קיימה, כאמור, מועצת המנהלים בשנת 1998 שתי ישיבות - בינואר ובמאי. בישיבות אלה, לא דנה מועצת המנהלים בדוחות הכספיים לשנת 1996 ולא אישרה אותם.

על פי דוח על הכנסות והוצאות ל- 31.12.96, גירעון מועצת הדבש בשנת 1996 הסתכם ב- 192,000 ש"ח והוא היה אמור להיות גבוה יותר ב- 187,000 ש"ח אלמלא ביטול הפרשות לתביעות ולחובות מסופקים בשנה זו.

מביאור בדוח הכספי של מועצת הדבש ל- 31.12.96 עולה, שהחל משנת 1989 מדווחת המועצה לשלטונות מס הכנסה על תקבוליה מאגרות רישיון, בניכוי ההוצאות, כהכנסות פטורות ממס. הכנסות אלה, בערכים שוטפים בשנים 1996-1998 הסתכמו בכ- 1.7 מיליון ש"ח. עוד צוין שם: "מאחר שהנושא טרם נבחן על ידי שלטונות מס הכנסה קיימת אי-ודאות אם הכנסה זו אכן תהיה פטורה ממס. סכום המס החל על ההכנסות הנ"ל בניכוי הפסדים הניתנים לקיזוז מסתכם לסך של כ- 830,000 אלפי ש"ח, כולל ריבית והצמדה". אם שלטונות המס לא יקבלו את עמדת מועצת הדבש, וזו תצטרך לשלם מס הכנסה על הכנסותיה, יהיה למועצה גירעון בתזרים המזומנים בסכום האמור. זאת, נוסף על גירעונה התפעולי.

#### ארגון מגדלי דבורים בישראל

ארגון המגדלים פועל במשרדי מועצת הדבש. מועצת הדבש מממנת את מלוא ההוצאות של ארגון המגדלים. בתקציב לשנת 1998 יועד לכך סכום של 131,000 ש"ח. מנכ"ל ארגון המגדלים משמש גם מנכ"ל דבשים, ומועצת הדבש מממנת גם את שכרו.

בשנת 1987 החליטו מועצת הדבש וארגון המגדלים, שכל כוורן מורשה ששילם את אגרת המכורות יהיה באופן אוטומטי חבר בארגון המגדלים. במאי 1998 כתב מנכ"ל משרד החקלאות למועצות הייצור, כי "ארגוני המגדלים על פי הגדרתם הם ארגונים וולונטריים, אשר החברים בהם הביעו רצונם לקחת בהם חלק ולהשתתף בהוצ' הארגון. לפיכך אני מבקש מכם לוודא שחיוב חקלאי בגין חברותו בארגון, דרך חשבון המועצה אם בדרך של היטל כחלק מתעודת

המשלוח, או בכל דרך אחרת - יתבצע אך ורק לאחר שהודיע המגדל למועצה על רצונו זה".

ראוי שמועצת הדבש תבדוק אצל כל כוורן אם ברצונו להיות חבר בארגון המגדלים, ובהתאם לכך תקבע את השתתפותה הכספית במימון הוצאות הארגון.

פעילותם של מועצת הדבש, דבשים וארגון המגדלים - שהם רשויות משפטיות נפרדות - מתבצעת באותו משרד ותוך עירוב בתחומי הפעולות, דבר שיש בו כדי לאפשר הפעלת לחצים על המועצה בתהליך קבלת ההחלטות. ראוי לשקול הפרדה ביניהם, כך שכל גוף יתנהל באופן עצמאי לחלוטין וייערכו התחשבנויות בגין שירותים שונים שנותנת להם המועצה.

\*

למועצה לייצור ולשיווק של דבש סמכויות רחבות. המועצה תורמת לחוסר תחרות בענף הדבש. בשל העדר 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. כן יש לבחון את מערכת הקשרים בין מועצת הדבש לדבשים, החברה המרכזית לשיווק דבש בע"מ. על מועצת הדבש להסדיר ולשפר את הנליה, ובייחוד להקפיד על גילוי נאות של הפעילות המתבצעת, על ידי מתן מידע מלא ודיווח כספי שוטף למועצת המנהלים.

### שירות הדרכה ומקצוע

שירות ההדרכה והמקצוע (להלן - שה"מ) הוא יחידת סמך הפועלת במסגרת משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), והוא עוסק בעיקר בהדרכת חקלאים, במתן הנחיות לגידול תוצרת חקלאית, בייעוץ בתכנון ובפיתוח של ענפי משק לניצול מיטבי של גורמי הייצור העומדים לרשות החקלאים, וכן בייעוץ להנהלת המשרד בגיבושה ובקביעתה של המדיניות החקלאית. שה"מ פועל בשתי מערכות: יחידת מטה מרכזית ולשכות הדרכה אזוריות. במסגרת המטה המרכזי פועלות 11 יחידות מקצועיות, יחידה לכל ענף מענפי הייצור החקלאי, וארבע יחידות שירות (שירות שדה, כלכלת הייצור, מיכון וטכנולוגיה והגנת הצומח). במשרדים המחוזיים של משרד החקלאות בהם ממוקמות לשכות ההדרכה, מתבצעת הפעילות של מדריכי שה"מ, שעיקרה - מתן הדרכה וייעוץ לחקלאים, ארגון ימי שדה והדגמות, ועריכת ימי עיון וקורסים קצרים. בספטמבר 1998 נקבע שיא כוח האדם בשה"מ ל- 298.5 משרות מהן 105 משרות ביחידת המטה. רבים מעובדי יחידת המטה עוסקים, מלבד בפיקוח על עבודת המדריכים, גם במתן ייעוץ והדרכה לחקלאים בשטח.

בחודשים מארס-ספטמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות בנושא פעולות שה"מ, בעיקר את העניינים האלה: תקצוב ומימון הפעולות; הניסיונות לשינוי מעמדו של