

יצוא מאיכות ירודה נגרם בשל עירנות לא מספקת בעת אישור השטחים שתוצרתם מתאימה ליצוא, ובקרה לא מספקת של שירות הביקורת שבאגף להגנת הצומח במשרד החקלאות, המופקר, על פי החוק, על אישור תוצרת ליצוא.

גם כשהגיע לאגרקסקו ולמועצה מידע בדבר האיכות הגרועה של התוצרת שנשלחה לחו"ל, הן לא נקטו את כל הצעדים המתבקשים להפסקת הייצוא.

כאמור, עיקר היצוא באיכות ירודה מקורו מאיזור השרון. איכות גרועה של תוצרת מאיזור זה, אינה אופיינית רק לשנת 1984/85. נוכח זאת מן הראוי שאגרקסקו, המועצה ושירות הביקורת שבמשרד החקלאות ישקלו את כראיות הייצוא מאיזור זה בעתיד.

עיסקת יצוא תפוחי אדמה בעונת 1984/85 נקבעה כ"עיסקת תמורה" לפיה מגדלים יקבלו את התמורה שנתקבלה מהשווקים בניכוי הוצאות השיווק. בניגוד לתנאי העיסקה, שולם למגדלים פיצוי כסכום השווה ל-\$75 לטון.

ס"ה ההפסדים שנגרמו בעיסקה זו מסתכמים ב-890,067 ש"ח (שוויים כ-678,000\$). כיסוי ההפסדים נעשה מקרנות המועצה, במימון משתתפים כלל המגדלים והמדינה.

השימוש בחומרי הדברה והפיקוח על מניעת השפעתם הרעילה

ריכוז ממצאים

הביקורת העלתה חמישה מקרים, שאושרו לשימוש חומרים בניגוד לעמדת משרד הבריאות בוועדה הבינמשרדית או בטרם היו בפני הנציגים נתונים טוקסיקולוגיים מלאים על השפעת השימוש בחומר על האדם.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הרישום של שמונה תכשירים חדשים והעלה, כי את מרבית הנסיונות ערכו עובדים של החברות המייצרות את התכשירים.

האגף להגנת הצומח ולביקורת שבמשרד החקלאות הופיק לחברות לגבי חלק מהתכשירים, תעודות כאשר בכל אחת מהן פורטו כל הגידולים, שלהם יועד התכשיר. לכמה מן הגידולים הותר לבעל התעודה להשתמש בתכשיר ללא הגבלת זמן. לגבי החלק הנותר מן הגידולים ניתנה הגבלת זמן של שנה, אולם בתעודה עצמה לא צויינה ההגבלה האחרונה.

בארץ קיימות כ-190 חנויות למכירת תכשירי הדברה. הועלה כי בשנים 1984, 1985 וראשית 1986 נלקחו דגימות מחומרי הדברה רק מ-5 חנויות כולן מאזור המרכז.

האגף אינו מפעיל פיקוח כלשהו על לשכות ההדרכה האזוריות בנושא של חלוקת היתרים לרכישת שני חומרים רעילים במיוחד - טמיק ופרתיון - שמכירתם והשימוש בהם הוגבלו בחוק.

האגף אינו מקיים בדרך כלל, פיקוח שוטף על אופן השימוש בחומרי הדברה בשדה.

באזור של לשכת הבריאות המחוזית באר שבע לא הופעל פיקוח כלשהו בנושא של אחסנת חומרי הדברה, ובאזור הצפון מפקחת רשות שמורות הטבע על הנושא בקיבוצים ולא במושבים.

טרם הותקנו תקנות בענין מניעת זיהום מים עקב השימוש בחומרי הדברה באמצעות מערכות השקייה.

הנושא של ריסוס חומרי הדברה מהאוויר חייב להבחן מחדש ובהקדם ויש לעגן בחוק את האמצעים שיינקטו כדי לצמצם את הסכנות לבריאות הציבור ולמנוע זיהום הסביבה.

טרם נקבעו רמות סבילות של מזון לשאריות של 57% מחומרי ההדברה הנמצאים בשימוש. מספר הבדיקות של רמת השאריות במזון טרי, שעורך משרד הבריאות, מצומצם ביותר. היקף הבדיקות ושיטות העבודה אינן מאפשרות להסיק מסקנות לגבי רמת השאריות בתוצרת חקלאית המשווקת בארץ.

בדיקות, שערך האגף להגנת הצומח שבמשרד החקלאות בשנים 1984 – 1985 בדבר רמת השאריות של חומרי הדברה בענבים, העלו, כי בכ-10% מהדיגמות שנבדקו נמצאו שאריות של חומרי הדברה מעל לרמות הסבילות המותרות.

בארץ משתמשים באנטיביוטיקה במשק החי לצורכי ריפוי, אולם אין בישראל בנושא רמת סבילות של אנטיביוטיקה, הסדר חוקי האוסר או המגביל הימצאות שאריות אנטיביוטיות במוצרי מזון.



1. שיטות הגידול האינטנסיביות של החקלאות המודרנית מביאות הרחבת השימוש בחומרי הדברה בתהליך הגידול והייצור של התוצרת החקלאית, אחסונה, העברתה, עיבודה ושיווקה. חומרי ההדברה הם חומרים כימיים, ומרביתם רעילים. עמידות המזיקים לחומרי ההדברה גורמת עלייה ניכרת במינון ובריכוז של החומרים והכנסת חומרים חדשים לשימוש. שיטות הדברה חילופיות כגון הדברה ביולוגית הן מועטות ומוגבלות. על פי נתוני משרד החקלאות, השימוש בישראל בחומרי הדברה בגידול החקלאי ובגידול בעלי חיים, הוא מהנרחכים בעולם.

לשימוש בחומרי הדברה בחקלאות הישגים ניכרים בהדברת מחלות ומזיקים וכמניעתם, אך גם תופעות לוואי בלתי רצויות: הימצאותן של שאריות חומרי הדברה בתוצרת החקלאית עלולה לגרום נזקים לבריאות הצורכים אותה תוצרת: רעילות החומרים עלולה לפגוע בבריאות העובדים בהם; שימוש מוגבר בהם עלול להשפיע לרעה על איכות הסביבה. מכאן שהשיקול החקלאי – הגברת השימוש בחומרי הדברה כדי להעלות את התפוקה – נוגד את השיקול הבריאותי. כדי לאזן בין השיקולים דרוש להפעיל פיקוח נאות על השימוש בחומרי הדברה.

הפיקוח על השימוש בחומרי הדברה נתון בידי משרד החקלאות, משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה, כל אחד בתחומו. הסמכויות והתפקידים המוטלים על העוסקים בנושא הפיקוח על השימוש בחומרי ההדברה מתבססים על מערכת חקוקים, שהעיקריים בהם: חוק הגנת הצומח, התש"ז-1956; חוק המים, התשי"ט-1959; פקודת הרוקחים (נוסח חדש), התשמ"א-1981; פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970; חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; ושורה של תקנות על פי חוקים אלו.

2. בחודשים פברואר – מאי 1986 בדק משרד מבקר המדינה באגף להגנת הצומח ולביקורת, שבמשרד החקלאות (להלן – האגף), בשירות המזון שבמשרד הבריאות, במחלקה לפיקוח על העבודה שבמשרד העבודה והרווחה וברשות שמורות הטבע, את ההסדרים והפעולות שהם נוקטים, כדי להקטין את הנזקים העלולים להיגרם לאדם עקב שימוש בחומרי הדברה בחקלאות. על ביקורת קודמת בנושא זה ראה דו"ח שנתי 29 (עמ' 389).

רישום חומרי הדברה

1. חומרי ההדברה המשווקים בישראל הם משלושה מקורות: חומרים המיובאים מחו"ל כתוצר מוגמר ונארזים בארץ, או נארזים בחו"ל ובארץ מודבקות על האריותות תוויות מאושרות על ידי

האגף: חומרים, שמקורם במוצרים מוגמרים למחצה, שיובאו, ואילו ההכנה הסופית של התכשיר ואריותו נעשית בארץ; וכאלה המיוצרים בישראל על פי מידע שמקורו בחו"ל. עדיין אין בארץ פיתוח מקורי של תכשירים. כיום נמצאים בשימוש בארץ כ-250 חומרים פעילים, שהם בסים לכ-900 תכשירים.

על פי חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956 ותקנות הגנת הצומח (הסדר מכירת תכשירים כימיים) התשכ"ז-1966, הסדיר שר החקלאות את רישומם, אריזתם, מכירתם של חומרי הדברה. בהתאם לתקנות, יצרן הרוצה למכור תכשיר שהוא מייצרו או מייבאו, יגיש למנהל האגף בקשה לאישור רישום התכשיר.

הבקשות לרישום תכשירים מועברות לחוות דעתה של ועדת התכשירים במשרד החקלאות (להלן – המשרד); הוועדה מונתה על ידי מנהל האגף, ובראשה נציג האגף. חבריה הם נציגים ממנהל המחקר החקלאי, משירות ההדרכה והמקצוע שבמשרד (שה"מ), מארגונים חקלאיים ומחוקרים בתחום הנדון. ועדה זו בודקת את יעילות התכשיר מההיבט החקלאי.

כל בקשה שאושרה בוועדת התכשירים מועברת לאישורה של ועדה בינמשרדית שחבריה מתמנים על ידי מנכ"ל משרד הבריאות. בוועדה ארבעה נציגים של המשרד: שלושה של משרד הבריאות, מהם אחד משמש יו"ר, שניים של משרד העבודה והרווחה ואחד של רשות שמורות הטבע במעמד של משקיף. הוועדה מאשרת את התכשיר, לאחר שבחנה את השפעתו הרעילה על האדם והסביבה ואת התאמת הוראות השימוש והבטיחות המודפסות על התווית לנדרש על פי קביעותיה.

פעילותה של הוועדה הבינמשרדית אינה מוסדרת בחוק ולהחלטותיה אין כוח מחייב. הן כנדר המלצה בלבד בפני מנהל האגף והוא שהוסמך, על פי החוק, לרשום תכשירי הדברה.

2. מבחינתו של המשרד חשובים ביותר הישגים מידיים במניעת נזקים לגידולים חקלאיים, והוא מעוניין, איפוא, להכניס לשימוש חומרי הדברה רעילים. אולם משרד הבריאות העוסק באישור הטוקסיקולוגי של חומרים אלו, אינו יכול לקבוע לאלתר את הנזקים העלולים להיגרם מהכנסתו של חומר מסוים לשימוש, ביחוד אם מדובר בהשפעה עקיפה או מצטברת. במצב זה יש שהאינטרס החקלאי גובר על האינטרס של בריאות הציבור.

מעיון בפרוטוקולים מדיוני הוועדה הבינמשרדית לתקופה ינואר 1983 – אפריל 1986 עולה, כי בחמישה מקרים אושרו חומרים (אי.די.בי, אמיטראז, פלאורואצטט, פלאורואצטמיד, דראויפול) כניגוד לעמדת משרד הבריאות בוועדה, או כטרם היו בפני הנציגים נתונים טוקסיקולוגיים מלאים על השפעת השימוש בחומר.

ביולי 1986 הודיע המשרד כי השימוש בדראויפול נאסר, ואילו השימוש באי.די.בי, פלאורואצטט ופלאורואצטמיד נמשך, כיוון שאין להם תחליף, אף כי השימוש באי.די.בי הוגבל. השימוש באמיטראז טרם נדון בוועדה הבינמשרדית.

3. בשנת 1984 נרשמו באגף 16 תכשירי הדברה חדשים וב-1985 17 תכשירים. ההיתרים לשימוש ניתנו לכ-35 חברות רשומות המשווקות תכשירי הדברה בארץ. לפי התקנות, על יצרן הרוצה למכור תכשיר שהוא מייצרו או מייבאו לצרף לבקשה שהוא מגיש למנהל האגף, דו"חות על תוצאות נסיונות שימוש בתכשיר בתנאי הארץ ודו"חות על מידת רעילותו.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הרישום של שמונה תכשירים חדשים והעלה, כי את מרבית הנסיונות ערכו עובדים של החברות, ורק בנסיונות אחדים שותפו גורמים נוספים: חקלאים ו/או מדריכי שה"מ ו/או חוקרים.

כיוון שאין האגף מפקח בדרך כלל על ביצוע הנסיונות, הרי המלצות עובדי החברה על יעילות התכשיר מושפעות מהאינטרסים הכלכליים שיש ליצרנים להחדרת מוצרים חדשים. בירורים, שנערכו באגף במהלך הביקורת, העלו, כי הוא מודע לצורך בפקוח על נושא זה. ביולי 1986 הודיע משרד החקלאות, כי רב הבדיקות לצורך הרחבת השימוש בתכשיר נעשות בידי החברות. והבדיקות להכנסת חומר לשימוש – שמספרן קטן יחסית למספר בדיקות לצורך הרחבת השימוש בתכשיר – נעשות גם על ידי חוקרים או אנשי ההדרכה מהמשרד.

לדעת הביקורת מן הראוי שהאגף יפעל לקביעת הסדרים, שלפיהם ישותפו נציגיו או נציגים מיחידות אחרות של המשרד בניסויים.

4. האגף מוציא שלושה סוגי היתרים לחומרי הדברה: (א) היתר לצורך ניסויים ראשוניים, המגביל את כמות החומר ל-50 ק"ג. (ב) היתר הניתן לחומר שהוא בשלב ניסויים ושלגביו נתקבלו בבדיקות ביניים תוצאות חיוביות; ההיתר הוא באישור משרד הבריאות לכמויות מוגבלות על פי רוב לתקופה של שנה; (ג) תעודת קבע, הניתנת לשלוש שנים ומתחדשת באופן אוטומטי לאחר תשלום אגרה. אין למכור תכשיר, ללא תעודת רישום בת תוקף לגביו, אלא באישור מנהל האגף, וזאת רק לצורכי ניסויים.

— ועדת התכשירים, שדנה בשני תכשירים, המליצה לאשר את השימוש בהם לשימוש דרך קבע במספר גידולים, ולמשך שנה כלכד בגידולים אחרים. האגף הנפיק לחברות, לכל אחד מהתכשירים, תעודת קבע, ובה פורטו כל הגידולים, שלהם יועד התכשיר, בלא שצויין בתעודה, כי השימוש בתכשיר באחדים מן הגידולים, מוגבל לתקופה של שנה.

ביולי 1986 הודיע המשרד כי בעקבות הביקורת הוא יפעל לשנוי תוכנו של תעודות הרישום, וידאג שההגבלות בשימוש יפורטו בתעודה ועל תוויות התכשירים.

5. כדי להבטיח את בריאותם של המשתמשים בתכשיר בודקת המחלקה לפיקוח על העבודה שבמשרד העבודה והרווחה את אמצעי הבטיחות המודפסים על תוויות האריזה.

— לאחר קבלת הערות משרד העבודה והרווחה, על אמצעי הבטיחות שיש לפרט בתווית אין האגף נוהג להעביר למשרד העבודה והרווחה את נוסח התווית המתוקנת לקבלת אישורו של האחרון, כי אכן בוצעו התיקונים שהוא דרש.

ביולי 1986 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הנושא הוסדר: האגף יקפיד להעביר למשרד העבודה והרווחה את נוסח התווית המתוקנת כדי לקבל אישורו אם הוא עונה לדרישותיו.

6. שה"מ שבמשרד החקלאות נוהג זה שנים להכין לחקלאים בענפי הגידול השונים חוברות ובהן הדרכה לייעל את השימוש בחומרי ההדברה על ידי שילוב החומרים על פי "לוחות ערבוב" מפורטים. חומרים משולבים אלה לא נבדקו מבחינה טוקסיקולוגית על ידי הוועדה הבינמשרדית. ביולי 1985 הודיע המשרד כי אין מקובל בעולם לבדוק תערובות הנעשות על ידי חקלאי במיכל הריסוס; בדיקות כאלו אף לא ניתן לבצע בגלל היקפן.

לדעת הביקורת, היות וכתוצאה משילוב חומרים מסוימים עלולים להיווצר חומרים חדשים רעילים, על הוועדה הבינמשרדית לתת את דעתה על הצורך לבדוק את "לוחות הערבוב" שמפרסם שה"מ; בדיקות אלו אינן חייבות להיות בהיקף גדול.

7. בארצות חוץ יש שהשימוש בחומר מסויים מופסק בעקבות ידע מעודכן על רעילותו. לכמה מחומרי ההדברה הנמצאים בשימוש בארץ ניתנו היתרים לפני שנים רבות, כאשר המידע הטוקסיקולוגי שמסר יצרן בכקשה לרישום תכשיר, היה דל מזה של היום. נוכח הנהוג בענין זה בארצות חוץ והמידע הנוסף שהצטבר במשך השנים מן הראוי לבדוק מחדש היתרים אלה ולאשרם על פי הדרישות של היום.

ביולי 1986 הודיע המשרד כי בעקבות הביקורת הוחל בבדיקה מחדש של ההיתרים לשימוש שהוצאו לפני שנים. משרד מבקר המדינה יעקוב אחר הביצוע בנושא זה.

פיקוח על השימוש בחומרי הדברה

1. שיווק: (א) האגף, באמצעות המחלקה לתכשירי הדברה (להלן - המחלקה), מופקד על עריכת ביקורת במקומות השיווק של חומרי הדברה. באפריל 1986 הועסקו במחלקה 16 עובדים. המחלקה בודקת, אם החומרים מוחזקים בתנאים נאותים, אם הם נמכרים באריזה שנקבעה ואם פרטי התווית מתאימים לאלה שאושרו על ידי מנהל האגף. בנוסף לכך, על המחלקה לערוך במעבדותיה, על סמך דגימות שנלקחו ממקורות השיווק, בדיקות אודות טיב חומרי ההדברה המשווקים בארץ.

המחלקה עורכת בדיקות מעבדה גם עבור ארגונים חקלאיים שונים, המבקשים בדיקות של החומרים שהם משתמשים בהם.

— בארץ קיימות כ-190 חנויות למכירת תכשירי הדברה. הועלה כי בשנים 1984, 1985 וראשית 1986 נלקחו דגימות מחומרי הדברה רק מחמש חנויות, כולן מאזור המרכז. יוצא אפוא, שהאגף לא הפעיל פיקוח שיטתי ומקיף על מקומות השיווק. יתרה מזו, עובדי המחלקה, שבתוקף תפקידם ערוכים לכך, לא לקחו את הדגימות דלעיל, אלא עובדי המחלקה לפיקוח טיב מספוא שבאגף, שאין להם הידע המקצועי הדרוש לפיקוח על חומרי הדברה.

(ב) טמיק ופרתיון הם חומרים רעילים במיוחד שמכירתם והשימוש בהם הוגבלו בתקנות הגנת הצומח (שימוש בפרתיון), התשל"ב-1971, ובתקנות הגנת הצומח (שימוש והחזקה של אלדיקרב טמיק), התשל"ח-1978. השימוש העיקרי של פרתיון הוא בכותנה ושל טמיק בכותנה, בפרחים ובפקאנים. הוראות החוק קובעות כי לא יקנה אדם תכשירים אלה ולא ישתמש בהם אלא לפי היתר בכתב ממנהל האגף. היתרים לרכישת פרתיון ניתנים לחקלאים על ידי המדריכים החקלאיים כלשכות ההדרכה האזוריות של שה"מ. היתרים לרכישת טמיק נותן מנהל האגף ללשכות ההדרכה האזוריות, שהוסמכו על ידו לענין זה, והמדריכים החקלאיים מנפיקים לפיהם היתרים לחקלאים. הרכישה והשימוש בשני תכשירים אלה מותרים רק למי שקיבל הדרכה מתאימה: כ-500 איש לפרתיון; וכ-2,000 לטמיק.

— האגף אינו מפעיל פיקוח כלשהו על לשכות ההדרכה האזוריות בנושא של חלוקת היתרים לרכישת שני החומרים האמורים. יתר על כן, בהעדר פיקוח שיטתי בחנויות לא ניתן להבטיח, שהם יימכרו רק לבעלי היתר כנדרש. מארועים שונים בשנים האחרונות אשר דווח עליהם למשרד ולמשרד הבריאות ניתן להסיק, כי חומרים אלה, הרעילים במיוחד, נמכרו בצורה חופשית לחקלאים, וחלקם השתמשו באותם חומרים לגידולים, שלא יועדו להם.

2. שימוש בחומרי הדברה בשדה: הפיקוח בתחום זה חיוני בשל סיבות שונות: יש סכנה בשימוש בחומרים למטרות שאינן מומלצות או מורשות על ידי המשרד, כגון ריסוס גידולים מסויימים בחומרים, המיועדים לגידולים אחרים; סמיכות גיאוגרפית בין גידולים שונים גורמת, ששאריות חומר הדברה, המיועד לגידול אחד, יגיעו לגידול אחר הסמוך לו; אי שמירה על המועדים המומלצים להפסקת הטיפול לפני הקטיף והאסיף או לפני שחיטת בקר ועופות שניזונו מצומח שטופל בחומרי הדברה, מעלה את רמת השאריות של חומרי הדברה במוצר.

— אין האגף מקיים פיקוח שוטף למעט במקרים חריגים המובאים לידיעתו על אופן השימוש בחומרי ההדברה בשדה.

3. מגע עם חומרי הדברה: משרד העבודה והרווחה, המופקד על ביצוע פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התשל"ל-1970, אינו מפקח על אופן השימוש בחומרי הדברה כדי להבטיח שהעובדים הבאים במגע עם תכשירי ההדברה, אכן נוקטים את אמצעי הזהירות, שנקבעו בתקנות הבטיחות בעבודה (עובדים בחומרי הדברה), התשכ"ד-1964.

על פי הוראות פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה) 1945, על הרופא המטפל ועל המעביד לשלוח הודעה בכתב למשרד העבודה והרווחה על היפגעות עובד במחלה, ובכלל זה היפגעות עקב שימוש בחומרי הדברה. משרד העבודה והרווחה אינו מקבל הודעות כאלה, כנדרש על פי החוק, ולכן אין לו מידע מרוכז על מספר העובדים, שנפגעו משימוש בחומרי הדברה. גם למשרד הבריאות המופקד על בריאות העם, על פי הוראות פקודת בריאות העם, 1940, אין נתונים מרוכזים על מספר האנשים שנפגעו מהרעלות.

4. אחסנת חומרי הדברה: על פי פקודת הרוקחים, יש לאחסן חומרי הדברה בתנאים מסויימים במבנה מתאים, כאמצעי איחסון נאותים תוך הימצאות ציוד לעזרה ראשונה בקירוב מקום. מכוח הסכם, שנחתם בין משרד הבריאות לרשות שמורות הטבע בשנת 1974 והמתחדש מדי שנה, ולאחרונה במארס 1986, הוסמכה הרשות על ידי משרד הבריאות לפקח על אופן אחסנת חומרי הדברה. הרשות עורכת מעקב אחר אחסון חומרי ההדברה, עוסקת בהדרכת החקלאים האחראים על

המחסנים ובאיתור רעלים אסורים לשימוש או מקולקלים, החרמתם וסילוקם. הפיקוח נערך בעיקר בקיבוצים, במושבים ובחוות חקלאיות על פי הנחיות של ועדת היגוי שמינה משרד הבריאות לצורך זה.

— באזור של לשכת הבריאות המחוזית באר שבע לא הופעל פיקוח כלשהו בנושא זה, ובאזור הצפון מפקחת הרשות רק בקיבוצים ולא במושבים – על פי הנחיות שקיבלה ממשרד הבריאות. יוצא אפוא, שהפיקוח על אופן אחסנת חומרי הדברה הוא רק חלקי.

5. החדרת חומרי הדברה באמצעות מערכות השקיה: על פי חוק המים, התשי"ח-1959, אסור לזהם מים בדרך כלשהי. החדרת חומרי הדברה מכל סוג שהוא למערכות מים בארץ – שעלולים לחזור גם למי תהום – יש בה כדי לפגוע באדם, בחי ובצומח. בשנים האחרונות גבר והלך השימוש בחומרי הדברה באמצעות מערכות השקיה בשל החסכון הניכר בכמות חומרי ההדברה שבשיטה זו.

על פי חוק המים התשי"ח-1959, הדין במניעת זיהום מקורות מים והגנה עליהם, רשאי שר החקלאות, לאחר התייעצות עם מועצת המים ועם שר הבריאות, להתקין תקנות, הקובעות סייגים, איסורים והוראות אחרות באשר לשימוש בחומרים או בשיטות, לרבות תהליכי עיבוד חקלאי, דישון וריסוס.

— טרם הותקנו תקנות כעניין. מניעת זיהום מים עקב שימוש בחומרי הדברה.

6. ריסוס חומרי הדברה מן האוויר: ריסוס חומרי הדברה מן האוויר נחשב לשיטה יעילה ונוחה להשגת מזיקים. השיטה מאפשרת ריסוס בשטחים נרחבים והקטנה ניכרת במספר העובדים הבאים במגע ישיר עם חומרי הדברה. אולם הריסוס מגביר את הסיכון לזיהום הסביבה, כולל מקומות מגורים סמוכים.

תקנות הרוקחים (הגבלת פיזור רעלים וכימיקלים מזיקים מכלי טיס), התשכ"ט-1979 קובעות, כי אסור לרסס מהאוויר במרחק הקטן מ-120 מטר מבית או מדרך. אולם על פי רשימת רעלים וכימיקלים המותרים בפיזור מכלי טיס, מותר לפזר מלתיון בכל שטח המדינה לשם הדברת זכוב הים התיכון ושני חומרים אחרים לשם הדברת ארבה, במרחק הקצר אף מ-120 מטר מבית או מדרך. רשות שמורות הטבע הוסמכה על ידי משרד הבריאות לפקח על ההוראות שבתקנות.

רוב הריסוסים נעשים בשטחים בהם מגודלת כותנה. עד לאחרונה היו בארץ כ-600,000 דונם כותנה שלחין המרוססת מהאוויר, חמשה ריסוסים לדונם בממוצע. בשנים האחרונות התקבלו ברשות ובאגף תלונות על ריסוס בחומרי הדברה בשדות כותנה שבקרבת מקום ליישובים, או לבריכות דגים ובעלי חיים. על ידי כך עלולות להיגרם הרעלות בבעלי חיים, ואף הרעלה משנית באדם, כתוצאה מאכילת תוצרת החי. ריסוס מהאוויר פגע גם בגידולים סמוכים לשדות שרוססו.

נוכח הנזקים, שנגרמו מחמת ריסוסים מהאוויר בקרבת מגורי אוכלוסייה, מינה מנכ"ל משרד הבריאות בספטמבר 1983 ועדה כינמשרדית – "ועדת ריסוס מהאוויר" – והטיל עליה לבדוק מחדש את ההחלטה בדבר טווח המרחק שבין קו הריסוס מהאוויר לבתי מגורים. הוועדה קיימה ישיבה בנובמבר 1983 והחליטה כי התקנות דלעיל בדבר מרחק של 120 מטר ישארו בתוקף שנתיים, ובפרק זמן זה יבצעו הגופים העוסקים הנוגעים לעניין את המחקרים המתאימים למציאת פתרון נאות לשאלת המרחק בין קו הריסוס לבתי המגורים. עוד ציינה הוועדה, כי כמיוחד לגבי חומרי הדברה בעלי רעילות גבוהה יש לשקול אמצעים נוספים כדי להבטיח הגנה נאותה של בריאות הציבור.

עד סוף 1986 – דהיינו במשך תקופה של למעלה משלוש שנים – לא התכנסה הוועדה לדיון נוסף בנושא. לדעת הביקורת, יש בכך הזנחה חמורה של נושא הבטחת בריאות הציבור, ומן הצורך שמשרד הבריאות יפעל במרץ להסדרת העניין. משרד מבקר המדינה יעקוב אחר הטיפול בנושא.

התקנות מגבילות ריסוס מאוויר רק מבחינת מרחק ואינן מורות להתחשב בגורמים אחרים המשפיעים על אופן פיזור החומר: סוג החומר, גובה הריסוס, התנאים המטאורולוגיים ועוד.

לדעת הביקורת, צריך לבחון מחדש, ובהקדם, את נושא ריסוס חומרי הדברה מן האוויר ולעגן בחוק את האמצעים שיש לנקוט לצמצום הסכנות לבריאות הציבור ולמניעת זיהום הסביבה.

7. מיישמים מורשים לחומרי הדברה מסוכנים במיוחד: בחקלאות נמצאים בשימוש חומרים רעילים מאד. בארץ אין מיישמים מורשים⁽¹⁾ לחומרים כאלה, ולעובדים בשטח עם חומרי הדברה מסוכנים אינה ניתנת הדרכה. כדי לאפשר שימוש בחומרי הדברה מסוג זה היעילים לחקלאות וכדי למנוע סיכון בריאותי גבוה מהמשתמשים באותם חומרים צריך, לדעת הביקורת, לצמצם את מספר האנשים הבאים במגע עם החומרים, להכשירם ולחייבם ברישוי מתאים ובבדיקות רפואיות מתאימות. יש לציין, כי האגף הכשיר לאחרונה מיישמים לריסוס החומר אי. די. בי, וכאמור לעיל מכשירות לשכות ההדרכה האזוריות של משרד החקלאות מיישמים לטמיק ולפרתיון.

לדעת הביקורת על המחלקה שבאגף, אשר מופקדת על בריאות העובד, לפעול בהקדם בנידון כדי למנוע מהעובדים בחומרים רעילים במיוחד סיכון גבוה כפי שהוא קיים כיום.

פיקוח על שאריות חומרי הדברה במזון

כדי להבטיח, כי צריכת מזון, שבתהליך ייצורו או גידולו היה שימוש בחומרי הדברה, לא תסכן את בריאות הציבור, נקבעה בתקנות בריאות הציבור (מזון) (שאריות חומרי הדברה), התשל"א-1970, רמת סבילות מוסכמת לאותו מזון – מידת הריכוז המירבית של שאריות חומרי הדברה המותרת באותו מזון. בראשית שנות השישים עיבדו ארגוני המזון והבריאות של האו"ם תכנית של תקנים בינלאומיים למזון – "קודקס אלימנטאריס". רמות הסבילות שונות מארץ לארץ בהתאם לתנאי האקלים ולאינטנסיביות הגידולים. רמות הסבילות בישראל חופפות בדרך כלל את אלה שבקודקס אלימנטאריס. התקנים דלעיל מתעדכנים מפעם לפעם.

1. תקנות בריאות הציבור (מזון) (שאריות חומרי הדברה), התשל"א-1970 אוסרות ייצור לשם מכירה, יבוא, והעברה של מצרך מזון המכיל או נושא עליו שאריות חומרי הדברה: התקנות קובעות גם סוגי מצרכים, המותרים בנשיאת חומר הדברה בכמות שנקבעה בתקנות.

לפי התקנות כפי שתוקנו מפעם לפעם ולאחרונה בהתשמ"א, יש בישראל רמות סבילות למזון ל-108 מבין כ-250 חומרי הדברה פעילים ששימושם נפוץ בארץ. טרם נקבעו רמות סבילות לגבי 57% מחומרי ההדברה. בביקורת הקודמת, שפורסמה בדו"ח שנתי 29 (עמ' 393), ציין מבקר המדינה כי לגבי 80 מבין כ-200 חומרי הדברה פעילים שהיו בשימוש באותה עת נקבעה רמת סבילות. מכאן שחל שיפור מה בהיקף החומרים שנקבעה לגביהם רמות סבילות, אף כי עדיין רב מספר החומרים שטרם נקבעה לגביהם רמת סבילות.

2. על פי תקנות בריאות הציבור (מזון) (שאריות חומרי הדברה), התשל"א-1970, משרד הבריאות אחראי לבדיקת שאריות חומרי הדברה במזון המוגמר המשווק בארץ. הבדיקות נערכות על ידי שירות המזון במעבדה לביקורת ולתקנים של המשרד. נוסף לכך מקיים משרד החקלאות בדיקות של תוצרת חקלאית טריה ומעובדת במעבדה של המחלקה לחומרי הדברה שבאגף. רוב הבדיקות נערכות בתוצרת המיועדת ליצוא. השירותים הווטרינריים שבמשרד נוהגים לבדוק את רמות השאריות בתוצרת מן החי רק לגבי מוצרים המיועדים ליצוא. להלן פרטים על פעילות משרד הבריאות ומשרד החקלאות בנושא זה:

משרד הבריאות

התקנות דלעיל מסמיכות פקידים מורשים להיכנס בכל עת סבירה למקומות שבהם מייצרים, מכינים, מחסנים, אורזים או מוכרים מזון שחלות עליו הוראות אלה, וליטול דוגמאות ממנו לשם בדיקה.

(1) מיישם מורשה – אדם שקיבל הכשרה ורישוי מתאימים להשתמש בחומרים רעילים במיוחד, וחייב להימצא תחת פיקוח רפואי מתמיד למנוע נזקים לבריאותו.

להלן מובאים נתונים על מספר דוגמאות המוזן לסוגיו שנבדקו על ידי משרד הבריאות בשנים 1984 ו-1985:

מספר הדוגמאות שנבדקו		סוג המזון
1984	1985	
144	119	חלב שתיה ומוצרי חלב
272	63	ירקות ופירות טריים
91	48	דגנים
—	14	שימורי דגים
—	11	כיצים
21	3	בשר
—	10	שונות
528	268	ס"ה

כפי שמתברר, מספר הדוגמאות שנבדקו מועט: בשנת 1985 צומצם מספר הבדיקות לכדי מחצית מאלו שנעשו ב-1984. הבדיקות שנערכו בחלב ומוצריו באותן שתי שנים הסתכמו בכ-44% מכלל הבדיקות. מספר הדוגמאות של ירקות ופירות טריים שנלקחו לבדיקה קטן מ-272 בשנת 1984 ל-63 בלבד בשנת 1985 – ירידה בשיעור של 76.5% בהיקף הבדיקות. יש לציין, כי בבדיקות שנעשו לא נמצאו חריגות משמעותיות מרמות הסבילות שנקבעו בתקנות.

משרד החקלאות

המשרד בודק מדי שנה כ-400 דגימות של תוצרת חקלאית טרייה. רוב הבדיקות הן שירות הניתן למועצות הייצור, לאגרקסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ ולאחרים, ומיעוטן נעשות ביוזמת המחלקה לחומרי הדברה שבאגף, בעיקר בגידולים כגון תות שדה וענבים שבהם, על סמך ניסיון העבר, צפויות חריגות מרמות הסבילות המותרות.

בשנים האחרונות בדקה המחלקה לחומרי הדברה שבאגף בעיקר תות שדה שיועד ליצוא – לפי בקשת אגרקסקו; בחורף 1986 לא נבדק תות שדה, כיוון שאגרקסקו לא ביקשה זאת. בענבים קיימת בעייה של שאריות חומרי הדברה בחודשי הקיץ המאוחרים, כשזני אמצע העונה מושהים על הגפן זמן ממושך כדי לווסת את השיווק. בתנאים אלו מצטברות בענבים כמויות גבוהות יחסית של פרתיון, דיאזינן וכלורופירוסוס. בשנת 1984 בדקה המחלקה 44 דגימות של ענבים ובשנת 1985 – 66. בכ-10% מהדגימות נמצאו שאריות של פרתיון ו/או דיאזינן מעל לרמות הסבילות המותרות. בחלק מהדגימות נמצאו בבת אחת שני חומרים אלה. יש לציין, שאלה הם חומרים אורגנו-זרחניים רעילים מאוד, ואסור כי שאריות שלהם יימצאו יחד בתוצרת הנמכרת לצרכן.

הביקורת בדקה את טיפול המחלקה לחומרי הדברה שבאגף כ-117 דגימות מתשעה גידולים חקלאיים שהיא לקחה (63 בשנת 1984 ו-54 בשנת 1985); 91% מהדגימות נלקחו מאזור המרכז; 23% מן הדגימות לא נבדקו כלל; הבדיקה של יתרון נערכה עד מספר חודשים לאחר לקיחת הדגימה, כך שהתוצאות כבר לא היו בעלות משמעות, כי תוצאות הבדיקות נתקבלו, לאחר שהתוצרת, שבה נמצאו חומרי הדברה מעבר למותר, כבר שווקה. המשרד אינו נוהג להעביר את ממצאיו למשרד הבריאות, שהוא המשרד המוסמך לפעול נגד מי שחורג מהתקנות בענין שאריות חומרי הדברה.

יוצא אפוא, שהיקף הבדיקות ושיטת העבודה שמפעיל האגף אינם מאפשרים להסיק מסקנות לגבי רמת השאריות בתוצרת חקלאית המשווקת בארץ.



מספר הבדיקות המועט, שעורכים משרד הבריאות והמשרד בדבר הימצאות שאריות חומרי הדברה במזון, אינו מאפשר להסיק מסקנות לגבי רמת השאריות בפועל. משרד הבריאות אינו מרכז נתונים על הרעלות הנגרמות משאריות אלו, כך שגם ממקור זה לא ניתן להסיק על היקף הבעיה. לדעת הביקורת, מן הראוי שמשרד הבריאות ירחיב את הבדיקות שהוא עורך במזון ובייחוד בפירות וביקורות טריים, ויפעל ביתר שאת למנוע מצב של שיווק מזון המכיל שאריות חומרי הדברה מעבר למותר. מקצת הבדיקות כתחום זה נעשות על ידי המשרד. מן הראוי שממציאהן יועברו כאופן שוטף למשרד הבריאות כדי שיוכל לפעול על פיהן כדרוש.

שאריות אנטיביוטיות בבעלי חיים ובתוצרתם

בארץ משתמשים באנטיביוטיקה במשק החי לצורכי רפוא. הסכנה בשימוש זה טמונה בהימצאות שאריות אנטיביוטיות בבעלי חיים ובמוצריהם בריכוז, העלול לפגוע בבריאות האדם. אכילת מזון מן החי, המכיל שאריות אנטיביוטיות, מסוכנת לאנשים, הרגישים להן, ומפתחת, בחיידקים עמידות בפני תרופות אנטיביוטיות, שאותן צורך האדם.

בישראל אין הסדר חוקי בדבר רמות סבילות לגבי אנטיביוטיקה – הסדר האוסר או המגביל הימצאות שאריות אנטיביוטיות במוצרי מזון. בביקורת קודמת בנדון שפורסמה בדו"ח שנתי 31 (עמ' 947) צוין, כי טובת הציבור ובריאותו דורשים, כי ייקבע הסדר חוקי לנושא זה. הוסבר לביקורת, כי משרד הבריאות הכין הצעה לתקנות בענין רמות סבילות לגבי אנטיביוטיקה, אך טרם פורסמו התקנות.

בארץ אפשר לקנות תכשירים וטרינריים מכילי חומר אנטיביוטי לשימוש בעלי חיים ללא הגבלה וללא מרשם רפואי. מאז הביקורת הקודמת בנושא ב-1979 לא חל שינוי במצב.

יבוא גרעינים למספוא: ישראל מייבאת גרעינים למספוא בעיקר מארה"ב ומקנדה. בשנת 1985 יובאו גרעינים גם מהמזרח הרחוק – תערובת שנקראית טפיוקה. 15% מיבוא הגרעינים באותה שנה היה של טפיוקה, בשל כדאיות כלכלית. השירותים הווטרינריים הפעילו פיקוח על שאריות חומרי הדברה בגרעינים שיובאו מארה"ב ומקנדה. היבואנים נדרשו להמציא תעודה המעידה, כי הגרעינים עברו בדיקה מעבדתית ואין בהם שאריות חומרי הדברה מעל לרמה המותרת. לגבי הטפיוקה לא נדרשה תעודה כזו ולא הופעל פיקוח.

ביולי 1986 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הוא הכין כעניין הסדרי יבוא – הצעת חוק ובה התייחסות גם לחובת בדיקות שאריות, זיהומים וכו'.



בשנים האחרונות רווח השימוש בחומרי הדברה בחקלאות. בצד ההשפעה החיובית של השימוש בחומרים אלו על הגדלת יכולת המצומח והתוצרת מהחי עלולה להיות להם השפעה שלילית על בריאות הציבור, שכן מרבית החומרים רעילים.

משרד החקלאות מופקד על רישוי השימוש בחומרי הדברה. בבדיקת תהליך הרישוי הועלו מקרים, שנבר האינטרס החקלאי על האינטרס של בריאות הציבור, וחומרים אושרו על ידי המשרד בניגוד לעמדת משרד הבריאות. עוד הועלה, כי מספר רב של היתרים לשימוש בחומרי הדברה ניתנו לפני שנים רבות. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך לבדוק מחדש היתרים אלה על פי ידע מעודכן על רעילות החומרים. משרד החקלאות הודיע, כי בעקבות הביקורת הוא החל בבדיקה זו.

הפיקוח על שיווק חומרי הדברה, איחסונם והשימוש בהם, וכן הפיקוח על שאריות חומרי הדברה במזון הם באחריותם של משרד החקלאות, משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה – כל אחד בתחומו. נמצא כי הפיקוח שמפעילים משרדים אלו מצומצם בהיקפו בכל אחד מן התחומים, והמידע שכבירהם אינו מספיק כדי לשמור ולוודא, שהשימוש בחומרי הדברה והימצאות שאריות חומרי הדברה במזון, ובעיקר בתוצרת חקלאית טריה, הם כגבול המותר. במשרד הבריאות המידע על פגיעות והרעלות עקב שימוש בחומרי הדברה או מאכילת מזון שבו מצויים חומרי הדברה מעבר למותר, אינו מרוכז ואינו מספיק לשם הפקת לקחים.

מן הראוי, שהמשרדים המופקדים על הנושא יפעלו כמשותף לקביעת מערכות בדיקה, טיפול ופיקוח, שבבד הבטחת האינטרס של החקלאות בשימוש נרחב בחומרי הדברה יבטיחו במידה ראויה את השמירה על בריאות הציבור.

הקצאת מכסות לגידול פרחים וצמחי נוי

ריכוז ממצאים

גידול המינים העיקריים של פרחים נעשה בכפוף לתכנון מרכזי, לפיו שר החקלאות קובע מדי שנה היקף ארצי לגידולם. חלוקת המכסות למגדלים נעשית על ידי ועדת מכסות, שהשר ממנה. הזרוע הביצועית של הוועדה היא יחידת המכסות במועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי.

1. יחידת המכסות הגישה לדיוני הוועדה רשימות ובהן פרטי בקשות של עשרות מגדלים ואף יותר לתוספת מכסות. הרשימות היו כתובות בעפרון, ובהן מחיקות ותוספות, באופן לא קריא. הגשון חומר לוועדה בצורה לקויה זו עלולה לגרום עיוותים בשיקוליה בהחלטות למתן מכסות למגדל היחיד.

2. על פי החוק, על הוועדה להודיע למגדל בכתב על המכסה שאושרה לו או על דחיית בקשתו. הבדיקה העלתה מקרים שהוועדה דחתה בקשה של מגדל לתוספת מכסה ולא הודיעה לו בכתב את הסיבה לדחייה. מתן ההנמקה לדחייה חשוב למגדל, כדי שיוכל לשקול אם יש מקום לערור על החלטת הוועדה בפני ועדת ערר.

3. מבדיקת הקריטריונים שנקבעו לחלוקת מכסות לגידול גיפסנית ופרח שעווה לשנים 1984/85 ו-1985/86 (צמחים ששטחי גידולם הורחבו במיוחד בשנים האחרונות) עולה, כי ניתנה העדפה למגדלים ותיקים, הפועלים במערכת, על פני מגדלים, הרוצים להצטרף לענף.

1. ענף הפרחים וצמחי נוי החל להתפתח בשנות השישים. בשנה החקלאית 1985/86⁽¹⁾ הסתכם היצוא ב-888 מליון פרחים וצמחי נוי, והפדיון הסתכם ב-96 מליון דולר (פ"ב). באותה שנה היווה הפדיון מיצוא פרחים וצמחי נוי (לא כולל שתילים, פקעות ובצלים) 15% מכלל הפדיון מיצוא תוצרת חקלאית טרייה.

(1) שנה חקלאית מתחילה ב-1 לאוקטובר.

גידול הפרחים וצמחי הנוי נעשה על ידי 4,300 מגדלים. ביצואם עוסקת המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי (ייצוא ושיווק) (להלן – מועצת הפרחים) באמצעות אגרקסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ (להלן – אגרקסקו); החלק הנותר מיוצא על ידי ששה יצואנים פרטיים מורשים.

מועצת הפרחים הוקמה ב-1961 כחברה בע"מ. החל ב-1976 בעקבות חקיקת חוק המועצה לצמחי נוי (ייצוא ושיווק) התשל"ו-1976 (להלן – החוק) פועלת המועצה על פיו. תפקידיה העיקריים של מועצת הפרחים לקדם את יצוא הפרחים. החוק קובע, כי מועצת הפרחים תהיה יצואן יחיד של צמחי נוי, אולם הועד הפועל של המועצה, באישור הרשות המוסמכת לרשיונות יצוא במשרד החקלאות, ירשה למי שביקש להיות יצואן של מין או זן פלוני של צמחי נוי (להלן – יצואן מורשה) לייצא צמחי נוי. בהתאם לסעיף זה פועלים ששת היצואנים שהוזכרו לעיל.

החל מ-1979/80 נמצא הענף במסגרת של תכנון, לפיו מדי שנה נקבעות מיכסות של שטחי גידול לפרחים העיקריים: שר החקלאות קובע את ההיקף הארצי של הגידול (מיכסה ארצית); ועדת מיכסות שהוא ממנה מחלקת את המיכסה הארצית למיכסות אישיות למגדלים.

2. בחודשים מארס – מאי 1986 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במועצת הפרחים ובמשרד החקלאות את הקצאת המיכסות לגידול פרחים וצמחי נוי למגדלים בשנים 1984/85 ו-1985/86, ואת התאמת שטחי הגידול בפועל למיכסות שהוקצו. ביקורת כוללת על מועצת הפרחים נערכה ב-1973 וממצאיה נכללו בדו"ח שנתי 24 (עמ' 375). היבטים שונים הנוגעים לענף הפרחים נכללו בעבר בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה ולאחרונה: בתי אריות לפרחים – דו"ח שנתי 31 (עמ' 374); תכנון יצוא פרחים והבטחת איכותם – דו"ח שנתי 32 (עמ' 303); ותמיכות ביצוא תוצרת חקלאית טרייה – דו"ח שנתי 35 (עמ' 347).

מכסות לגידול פרחים וצמחי נוי

1. בשנים 1984/85 ו-1985/86 הסתכם שטח גידול פרחים וצמחי נוי בכ-12,000 ובכ-13,000 דונם כסידרם, בשנת 1985/86 השטח התחלק ל-1,500 דונם ורדים, כ-3,000 דונם ציפורן, כ-2,000 דונם גיפסנית, והיתרה התחלקה בין כ-70 מיני פרחים נוספים, בעיקר פרח שעווה, ליאטריס, רוסקוס, כותנה לנוי, עד-עד, גרברה, סייפנים.

על פי חוק המועצה לצמחי נוי (ייצוא ושיווק), התשל"ו-1976 (להלן – חוק מועצת הפרחים) ועל פי חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ח-1973 – שהוראותיו חלו כשנויים ובתיאומים המחייבים על מועצת הפרחים ועל העוסקים בייצור ובשיווק פרחים וצמחי נוי (בכפוף להוראות מפורשות אחרות בחוק מועצת הפרחים או של שר החקלאות ושר התעשייה והמסחר) – שר החקלאות קובע מדי שנה את ההיקף הארצי (להלן – מכסה ארצית) לשתילת המינים העיקריים של צמחי נוי.

לשנים 1984/85, 1985/86 ו-1986/87 נקבעו מיכסות לשמונה מיני פרחים וצמחי נוי בשטח כולל של 8,705, 9,540 ו-9,580 דונם, כסידרם. כמו כן נקבעו מיכסות לנרקיסים במונחי פקעות ובצלים.

יוצא אפוא, שבשנים 1984/85 – 1985/86 כ-72% משטחי הגידול של פרחים וצמחי נוי היו כפופים לתכנון מרכזי, והגידול בהם הוגבל. לגבי פרחים וצמחי נוי שלא נקבעה להם מכסה – ובכלל זה הוורדים, המהווים מרכיב חשוב בסל הפרחים המיוצאים – אין הגבלה בדבר היקף הגידול. הוורדים לא נכללו במסגרת המיכסות, כדי לעודד מגדלים להרחיב את שטחי הוורדים, שלגביהם, בשלב זה, אין מגבלות בשיווק.

בעמוד הבא פרטים על המיכסה הארצית לכל אחד משמונת מיני הפרחים וצמחי הנוי לכל אחת מהשנים 1984/85 – 1986/87 (הנתונים בדונמים):

מן הנתונים עולה, ששטחי הפרחים וצמחי הנוי, שגידולם כפוף למיכסות, גדלו בשנים הנסקרות בכ-775 דונם: הגידול חל בשטחי מרבית הפרחים וצמחי הנוי ובפרט בגיפסנית, פרח השעווה ובקוכיה. במקביל ירדו שטחי הציפורן ב-400 דונם.

ס"ה השינוי בשטח בין שנת 1984/85 ל-1986/87	1984/85	1985/86	1986/87	
- 400	3,900	3,800	3,500	ציפורן
+ 400	1,800	2,060	2,200	גיפסנית
+ 70	280	300	300	גרברה
+ 50	1,000	1,050	1,050	רוסקוס
+ 75	525	550	600	ליאטריס
-	230	230	230	כותנה לנוי
+ 450	800	1,200	1,250	פרח שעווה
+ 130	270	350	400	קוכיה
775	8,805	9,540	9,580	ס"ה

2. על פי החוק, ממסכותו של שר החקלאות לחלק את המיכסה הארצית הכוללת, שהוא קבע, למיכסות אישיות למגדלים, והוא רשאי לאצול סמכות זו לוועדת מיכסות, שימנה. בהתאם לכך מינה השר ועדת מיכסות בהרכב של תשעה חברים: חמישה מעובדי משרד החקלאות, ומהם אחד מכהן כיו"ר, וארבעה נציגי ארגוני החקלאים. גם נציג מועצת הפרחים משתתף בדיוניה במעמד של משקיף. הוועדה קובעת את הקריטריונים לחלוקת המיכסות, והורוע הביצועית שלה הינה יחידת המיכסות במועצת הפרחים.

3. המיכסות נקבעות, בדרך כלל, לאגודות שיתופיות (מושבים). האגודה מחלקת מיכסה לכל אחד מן המגדלים שבה, בכפוף לאישור ועדת המיכסות. מגדלים בודדים שאינם נמנים על אגודה מקבלים מועדת המיכסות מיכסה אישית. לקראת כל עונה, ובמועדים שנקבעו בכללי המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי (הסדר גידול), התשל"ט-1979 (פרח שעווה וכותנה לנוי - 31 באוקטובר, ושאר הפרחים - 31 בינואר) על כל אגודה שיתופית, ועל מגדל שאינו קשור באגודה, או מי שמבקש להיות מגדל, להגיש לוועדת המיכסות, באמצעות מועצת הפרחים, בקשה לקבלת מיכסה לגידול פרחים וצמחי נוי בשנה הקרובה.

וועדת המיכסות קובעת לקראת כל שנה את הקריטריונים לחלוקת המיכסות לגידולים השונים. בדרך כלל, הוועדה מאשרת העברת מיכסות מהשנה הקודמת, וקובעת קריטריונים לגבי התוספות. עיקר דיוני הוועדה מתרכזים באישור אותן תוספות.

הביקורת התרכזה בבדיקת הקריטריונים שנקבעו על ידי ועדת המיכסות לחלוקת תוספת מיכסות אישיות למגדלי גיפסנית ופרח שעווה לשנת 1985/86. שטחי צמחים אלו התרחבו במיוחד בשנים האחרונות (כפי שמשקף מן הנתונים דלעיל) ובהיותם גידולים ריווחיים, היה ביקוש רב לקבלת מיכסות גידול מעבר לתוספת המאושרת. כך למשל, לגבי תוספת של 200 דונם פרחי שעווה בשנת 1985/86 (תוספת המיכסה השנתית לפרח השעווה הסתכמה ב-400 דונם והיא ניתנה בשני שיעורים), הגיעו בקשות מ-700 מגדלים: הביקוש הכולל להרחבת שטחים הסתכם ב-1,900 דונם.

גיפסנית

הקריטריונים לחלוקת תוספת מיכסות לגידול גיפסנית לשנת 1985/86 נקבעו בישיבת ועדת המיכסות מפברואר 1985, ועיקרם: כ-40% מתוספת השטח תחולק להתיישבות חדשה כאשר לכל מגדל תינתן יחידה של 1 דונם: כ-35% מהתוספת תחולק להגדלת יחידות הגידול למגדלים בעלי מכסות גיפסנית בלבד, כאשר בכל מקרה התוספת לא תעלה על 0.5 דונם. היתרה תחולק למגדלים בטיפול פרטני⁽²⁾ וכן בהתאם להחלטות ועדת ערר. בפועל חולקה תוספת מכסות למגדלי גיפסנית כדלקמן:

(2) מגדלים השרויים במצוקה מבחינה כלכלית, שיש לגביהם טיפול מועדף.

הייעוד	מס' דונמים	ב-%
התיישבות חדשה	84	38
התיישבות ותיקה	96	44
טיפול פרטני	40	18
ס"ה	220	100

פרח שעווה

בישיבת ועדת מכסות מדצמבר 1984 נקבעו קריטריונים לחלוקת תוספת של 200 דונם של פרח שעווה ל-1985/86: למגדלים בהתיישבות חדשה, שאין להם מיכסות גידול פרחים, יש לאשר שני דונם למגדל. לאלו, שהינם בעלי מיכסה של דונם של פרחים אחרים, יש לאשר דונם פרח שעווה. למגדלים בהתיישבות הותיקה, בעלי מיכסה של דונם פרח שעווה בלבד, תינתן תוספת של דונם. בישיבת ועדת המיכסות מאוקטובר 1985 נקבעו הקריטריונים לחלוקת תוספת של 200 דונם נוספים. בדיון הוחלט להתחשב בעדיפות מקצועית בענף. להבדיל מקביעת הקריטריונים לגבי גיפסנית, הקריטריונים לא קבעו את היקף השטחים שיוקצו להתיישבות חדשה ולאלו שיוקצו להתיישבות הותיקה.

הן אישורן מחדש של מיכסות שנקבעו לשנים קודמות והן התחשבות במקצועיות בענף הם קריטריונים שעל פיהם, בהתיישבות הותיקה, ניתנת עדיפות למגדלים שכבר פועלים בענף. מגדלים אלה השקיעו בגידול פרחים, אם כמתקנים וציוד ואם בידע שרכשו, ואמנם יש שיקול כלכלי בהעדפתם; עם זאת, כמצב שנוצר, קשה למגדלים חדשים מן ההתיישבות הותיקה להצטרף לענף.

מן הראוי, שהנהלת משרד החקלאות תתן דעתה לעובדה, שהקריטריונים לחלוקת המיכסות בענף הפרחים מקשים מאד על מגדלים חדשים מן ההתיישבות הותיקה להצטרף לענף, וכי עלול להתאפשר מעין "מועדון סגור" של מגדלי פרחים.

4. חלוקת המיכסות למגדלים נעשית, כאמור, על פי בקשות שמגדלים מגישים לוועדה באמצעות יחידת המיכסות שבמועצת הפרחים. הבדיקה בדבר אופן הטיפול של הוועדה בבקשות אלה העלתה:

(א) את החומר לדיונים בוועדה מכינה יחידת המיכסות. בחומר שהגישה היחידה לקראת הדיונים לגבי תוספת מיכסות היו רשימות של המיכסות שאושרו לכל מגדל בשנה קודמת ובקשות לתוספת מיכסה; הרשימות נכתבו בעיפרון ובהן מחיקות ותוספות בצורה המקשה על הקריאה. בכל רשימה כזו פרטים אודות עשרות מגדלים ואף יותר. כך לדוגמא, לישיבת ועדת המיכסות ב-21.3.85, שדנה בתוספת מיכסות לגיפסנית, הובאו פרטים על בקשות של כשלוש מאות מגדלים. אופן הגשת החומר לוועדה עלול לגרום לשיקול מוטעה בעת קבלת החלטותיה לגבי המגדל הבודד.

(ב) על פי החוק על הוועדה להודיע למגדל בכתב על מיכסה שאושרה לו או על דחיית בקשתו. עוד קובע החוק, שמי שרואה עצמו נפגע מהחלטות הוועדה רשאי לערור עליהן בפני ועדת ערר.

הביקורת העלתה, כי במקרים שהוועדה דחתה בקשה של מגדל, מועצת הפרחים, שהינה, כאמור, הזרוע הביצועית של הוועדה, לא נהגה להודיע לו בכתב על הסיבה לדחייה. ההנמקה חשובה כדי לאפשר למגדל להחליט אם יש מקום לערור על החלטת הוועדה בפני ועדת ערר.

(ג) ועדת המיכסות ומשרד החקלאות קבעו, שיחידת גידול סבירה לגידול גיפסנית היא בשטח של דונם אחד. הבדיקה העלתה, כי מגדלים רבים במרכז הארץ הינם בעלי מיכסות לגידול שני דונם ויותר, בה בשעה שבישובי הערבה מצויים מגדלים רבים שאושרו להם שטחי גידול של 0.5 דונם בלבד.

שטח הגידול בפועל

1. כאמור, כ-86% מן הפרחים מיוצאים באמצעות מועצת הפרחים ויתרם באמצעות 6 יצואנים פרטיים. עם מגדלים שמייצאים באמצעות המועצה נחתמים לקראת כל שנה הסכמים, לפיהם הם מתחייבים לגדל ולספק בעונת היצוא פרחים וצמחי נוי בשטח כפי שנקבע בהסכם. לגבי פרחים וצמחי נוי שגידולם מוגבל במיכסה, השטח כפוף לקביעת המיכסה. כל ההסכמים חתומים, בנוסף למגדלים, עם מועצת הפרחים ובתי האריזה הנותנים למגדלים שירותי אריזה והובלה. כל מגדל קשור לבית אריזה אחד. בשנת 1985/86 נחתמו במסגרת זו הסכמים עם 4,100 מגדלים.

(א) לאחר חתימת ההסכמים וביצוע השתילה מקיימים נציגי בתי האריזה, בעבור מועצת הפרחים, מדידה של השטחים בפועל, כדי לוודא שאין בהם חריגה מן השטח הנקוב בהסכם.

בבדיקות שערכו נציגי בתי האריזה לגבי צמחי הגיפסנית בשנת 1985/86 הועלו מקרים ששטחי הגידול בפועל לא תאמו את השטחים הנקובים בהסכם. משרד מבקר המדינה, בדק, על פי תיקי המועצה, תוצאות של בדיקות שערכו נציגי בתי האריזה. התברר, כי כ-10 מהם שתלו המגדלים שטחים גדולים מאלו שהתחייבו להם, ושיעור הסטייה נע בין 15% ל-250%; שני מגדלים שתלו גיפסנית אף שלא נחתם עימם הסכם לגידולה ומועצת הפרחים קלטה את פרחיהם ושיווקה אותם; בשישה מקרים היו השטחים קטנים מאלו שצויינו בהסכם ושיעור הסטייה נע בין 13% ל-60%; בשני מקרים בלבד תאמו שטחי הגידול בפועל את השטח הנקוב בהסכם.

(ב) בתי האריזה, שהינם תאגידים עצמאיים, מחתימים את המגדלים על החוזים עבור מועצת הפרחים, ומודדים את שטחי השתילה. הם שמספקים לאגרוסקו את הפרחים בנמל התעופה, ובאמצעותם נעשים התשלומים למגדלים עבור התוצרת ששווקה. ההתקשרות בין מועצת הפרחים לבין בתי האריזה אינה מעוגנת בהסכם בכתב בו מפורטות החובות והזכויות של כל אחד מן הצדדים, כמתבקש על פי כללי מינהל תקינים.

באוגוסט 1986 הודיעה מועצת הפרחים למשרד מבקר המדינה, כי מערכת יחסי הגומלין בינה לבין בתי האריזה נמצאת בתהליך גיבוש.

2. תכנון ענף הפרחים מושתת, על אפשרויות השיווק בחו"ל; הנתונים לאפשרויות אלה מובאים בכמויות הפרחים שישווקו. תכנון הגידול על פי תכנון ארצי והתחייבויות המגדלים הינם בדונמים. כדי לקשר בין שתי שיטות הנתונים משתמשים במקדמים של יכול ממוצע לדונם.

בדיקה במסמכי המועצה העלתה, שבמסמכים שונים מופיעים מקדמים אחרים לאותם מיני פרחים, וההפרשים ביניהם ניכרים. להלן דוגמאות (הכמויות כאלפי פרחים לדונם):

מסמך ג' מ"25.9.85	מסמך ב' מ"3.7.85	מסמך א' מ"8.8.84
135	122	115
50	67	58
40	40	28
24	23	15
75	75	62
ציפורן		
גיפסנית		
עד-עד		
פרח שעווה		
רוסקוס		

מן הנתונים עולה, שהסטייה בין המקדם הגבוה ביותר למקדם הנמוך ביותר בציפורן הינה של 18%, בגיפסנית 34%, בעד-עד 42%, בפרח השעווה 60%, וברוסקוס - 21%.

בתשובתה מספטמבר 1986 הסבירה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי ההבדלים בין הנתונים נובעים משוני בהגדרות ומשוני בשימוש בנתונים.

לדעת הביקורת, בכל עת שמועצת הפרחים משתמשת במקדם של יכול ממוצע לדונם עליה לציין את אופן חישובו. זאת, כדי למנוע שיבושים וטעויות בעת השימוש בנתונים לצורך תכנון הגידול ואספקת התוצרת.

3. כאמור, המגדל מתחייב בהסכם לשתול שטח פרחים או צמחי נוי ולספק את כל הפרחים למועצת הפרחים. אגף התכנון והכלכלה במועצה אינו מקיים מעקב בדבר ההתאמה בין מספר הפרחים שמגדל סיפק לבין השטח לגביו התחייב לגדל, כדי לאתר את המקרים שבהם קיימות סטיות חריגות ולבדוק את סיבותיהן. הסיבות לסטיות אלו עשויות להיות אובייקטיביות, כגון מחלות בצמחים ואי שתילת פרחים בשטח ולחילופין – יעילות המגדל. אולם, סטיות עלולות להיות כתוצאה מהעברת מיכסות גידול בין מגדלים, בלא אישור ועדת המיכסות, או שיווק שלא באמצעות המועצה בניגוד להסכם עימה.

בבדיקת מדגם של 12 מגדלים, שגידלו ציפורן, גיפסנית ורוסקוס העלתה הביקורת הפרשים בין כמות הפרחים לדונם שהם סיפקו למועצה לבין כל אחד מן המקדמים שנמנו לעיל. כך למשל נע היבול לדונם בציפורן בין 74,000 ל-222,000 פרחים לדונם; כאמור המקדמים שנמנו לעיל נעו בין 115,000 ל-135,000 פרח לדונם. בגיפסנית נע היבול לדונם בין 38,000 לבין 113,000 פרחים בה בשעה שהמקדמים נעו בין 50,000 – 67,000 פרחים לדונם. ההפרשים בין היבול לדונם בפועל לבין כל אחד מן המקדמים הם מעבר לסטייה סבירה.



1. גידול המינים העיקריים של פרחים נעשה בכפוף לתכנון מרכזי, לפיו שר החקלאות קובע מדי שנה את ההיקף הארצי לגידולם. חלוקת המיכסות הארציות למיכסות אישיות למגדלים נעשית על ידי ועדה שהשר ממנה. הוועדה קובעת קריטריונים, שעל פיהם היא מחלקת את המיכסות.

מבדיקת הקריטריונים, שנבקעו לחלוקת מיכסות לגידול פרחי גיפסנית ופרח שעווה לשנים 1984/85 ו-1985/86 (צמחים ששטחי גידולם הורחבו במיוחד בשנים האחרונות), עולה, כי ניתנה העדפה למגדלים ותיקים, הפועלים במערכת, על פני מגדלים, הרוצים להצטרף לענף.

לדעת הביקורת מן הראוי שקביעת הקריטריונים תיעשה כך שתימנע אפלייה לרעה של הרוצים לצטרף למגדלי הפרחים.

2. בתהליך קביעת המכסות למגדלים נמצאו מספר ליקויים מינהליים כגון: הרשימות המוגשות לדיוני ועדת המכסות הכוללות פרטים אודות מאות מגדלים, מוגשות כשהן כתובות בעפרון, ובהן מחיקות ותוספות בצורה המקשה על הקריאה; הוועדה אינה נזהגת להודיע בכתב על מכסה שאושרה או על דחיית בקשה לקבלת מכסה כמתחייב על פי החוק. מתן ההנמקה לדחיית בקשה חשוב למגדל, כדי שיוכל לשקול אם יש מקום לערור על החלטת הוועדה בפני ועדת ערר.

ממצאי מעקב

תכנון, מימון וביצוע מחקרים

דו"ח שנתי 35, עמ' 373

הביקורת בנושא תכנון, מימון וביצוע מחקרים נערכה בחודשים מארס – יולי 1984 ופורסמה בדו"ח שנתי 35, עמ' 373.

הביקורת שפורסמה התמקדמה בנושאים האלה: העדר רישום מרוכז ושוטף בדבר כל נושא המחקרים במגזר החקלאי ובפרט אלו הנעשים במכוני מחקר ציבוריים; היעדר נוהל מחייב