

ממסמכי המועצה עולה, שעונת 1988 שנסתיימה, הייתה אחת הקשות שידע הענף בשנים האחרונות. היכול הממוצע לדונם היה נמוך והגורמים לכך, לדעת המועצה, היו תנאים אקלימיים ופגעי מזיקין. הסוג האמור של פגעי טבע אמור היה להיכלל במסגרת סעיף 11, אולם מאחר וסעיף זה לא נכלל בהסכם, לא פוצו מגדלי הכותנה.



בשנת 1985 שילמה החברה למועצה לייצור ולשיווק כותנה פיצויים בהיקף כספי ניכר בגין נזקים שנגרמו ליבול בשנת 1984. בגלל האחור בהגשת התביעה לא היתה אפשרות לבחון אותה בדרך המקובלת.

עקב חילוקי דעות, שנתגלעו בין החברה למועצת הכותנה בדבר תנאי הביטוח בשנים 1986 ו-1987, לרבות הכללת הנושאים בעניין גורמי נזק הקשורים בתנאים אקלימיים ומזיקים, לא בוטח יבול הכותנה במסגרת החברה באותן השנים.

ההסדרים החלופיים של ביטוח עצמי של הענף, כפי שקבעה מועצת הכותנה, לא הושתתו על עתודות ביטוח, הסדרי ביטוח משנה ונסיון כפי שיש בידי החברה, אשר הוקמה על פי החלטת הממשלה, לצורך ביטוח המגזר החקלאי מפני נזקי טבע. בכך נטלה המועצה על עצמה התחייבויות לתשלום פצויים, שלא היה בכוחה לשאת בהן במקרה של פגעי טבע בהיקף ניכר.

ועדת קנסות ערר לענין קנסות על פי חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק),

התשכ"ד-1963

חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 (להלן - החוק) קובע, כי יוקמו ועדת קנסות וועדת ערר לענין קנסות (להלן ועדת ערר). לוועדת קנסות מוגשים כתבי אישום נגד מגדלים, או קבלנים מורשים - שהוסמכו על ידי המועצה לענף הלול (להלן - המועצה) - לענין שיווק ביצים, בשר עוף וחומר רבייה, ואשר הפרו, בין בעצמם ובין על ידי הבאים מכוחם, הוראה מהוראות החוק, או הוראה שניתנה מכוחו. כתבי האישום מוגשים בידי היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו על פי בקשת המועצה.⁵

כפני ועדת הערר נדונים עררים שהוגשו על ידי מגדלים וקבלנים מורשים על החלטות של ועדת הקנסות. בחוק נקבע, כי החלטות ועדת הקנסות בדבר חיוב בקנס אשר לא הוגש עליהן ערר וכן החלטות ועדת הערר הן סופיות, ודינן בכל הנוגע לביצוע כשל פסק דין סופי של בית משפט מוסמך במשפט אזרחי.

5 למועצה גם הסמכות ליזום, בהתאם לשיקול דעתה, הגשת כתבי אישום לבית המשפט. סעיף 69 לחוק מעניק לבית המשפט סמכויות ענישה למפירים את הוראות החוק, או תקנות או כללים על פיו, וכן במקרים נוספים שנקבעו בו. שיעורי הקנסות המוטלים על ידי בית המשפט גבוהים מאלה המוטלים על ידי ועדת קנסות.

בתקנות המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) (הנוהל בפני ועדת קנסות וועדת ערר), התשכ"ה-1964, (להלן - התקנות) נקבעו סדרי הגשת תובענות או עררים בפני ועדת הקנסות וועדת הערר וסדרי הדיון בהן. לפי התקנות, המועצה היא התובעת בפני ועדת קנסות והמשיבה בערר.

בחודשים יולי - אוגוסט 1988 בדק משרד מבקר המדינה במועצה את סדרי עבודתן של ועדת הקנסות ושל ועדת הערר בשנות הכספים 1986, 1987 ובמחצית הראשונה של שנת הכספים 1988.

מינוי ועדת הקנסות וועדת הערר

ועדת קנסות תדון בשלושה והם: שופט בית משפט שלום או חבר לשכת עורכי הדין הכשיר לכהן כשופט בית משפט שלום, שמינה אותו שר המשפטים, והוא ישמש יו"ר הוועדה; ושני נציגי ציבור. ועדת ערר תדון בשלושה והם: שופט, שנתמנה על ידי שר המשפטים, ושני נציגי ציבור. שר המשפטים מינה ארבעה עורכי דין לשמש יושבי ראש לוועדת הקנסות ושופט של בית משפט שלום בתל אביב יפו לכהן יו"ר ועדת הערר. היועץ המשפטי לממשלה מינה עורך דין לשמש תובע מטעמו בוועדת הקנסות. דיוני ועדת הקנסות מתקיימים במשרדי המועצה והם פומביים. בידיעון למגדלים של המועצה מתפרסמים מדי פעם פסקי דין של הוועדות.

בסמכות שר החקלאות ושר המסחר והתעשייה, הממונים על ביצוע החוק, לקבוע שתי רשימות של נציגי ציבור מתוך רשימות שהגישו להם ארגונים יציגים של מגדלים ושל קבלנים מורשים. קביעת נציגי הציבור אשר ישתתפו בהרכב הדין בענין פלוני הוא בידי יושב ראש ועדת קנסות, ולענין ועדת ערר - בידי נשיא בית המשפט המחוזי שבאזור שיפוטו מכהן השופט שהוא יו"ר הוועדה.

בשלב הרכבת רשימת המועמדים נדרשים המועמדים לחתום על הצהרה, כי אין ניגוד אינטרסים בין עיסוקיהם הנוכחיים לבין התפקיד בוועדות שהם אמורים למלא; ובמידה שיווצרו ניגודי אינטרסים יודיעו על כך למועצה. לא נמצא שהמחלקה למועצות יצור ושיווק שבמשרד החקלאות, העוסקת בכך, בדקה את תוכן הצהרות המועמדים בנדון כדי לוודא את מילוי התנאי האמור.

היקף הפעילות של הוועדות

הרשימה המאושרת של נציגי הציבור בוועדת הקנסות כוללת שמות 9 נציגי מגדלים ו-9 נציגי קבלנים מורשים. זו של נציגי הציבור בוועדת הערר כוללת 3 נציגי מגדלים ו-8 נציגי קבלנים מורשים.

- מבדיקת פרוטוקולים של ישיבות ועדת הקנסות וועדת הערר שקוימו בשנים 1985 - 1987 ובמחצית הראשונה של שנת 1988 עולה: שלושה נציגי ציבור (שני נציגי מגדלים ונציג של הקבלנים המורשים), הכלולים ברשימה האמורה שנקבעה על ידי השרים, לא הוזמנו באופן קבוע ליטול חלק בישיבות ועדת הקנסות; לוועדת הערר לא הוזמנו באופן קבוע ליטול חלק בישיבותיה, שני נציגי מגדלים ושבעה נציגי קבלנים מורשים. לא נמצאו מסמכים שמהם ניתן לקבוע את הסיבות לאי זימונם כמתואר. אם היתה הצדקה לאי-שיתופם של רוב החברים ששמותיהם כלולים ברשימות בישיבות הוועדות, מן הראוי היה לנקוט בצעדים להחלפתם ולמנות חברים חדשים תחתם.

ועדת הקנסות. את עבודת ועדת הקנסות מרכזת מזכירה, אשר מונתה על ידי שר החקלאות ושר התעשייה והמסחר, ודבר מינויה פורסם ברשימות.

במהלך שנת 1987 ובמחצית הראשונה של שנת 1988 קיימה וועדת הקנסות 51 ישיבות. הביקורת העלתה כי חמש ישיבות בוטלו מסיבות טכניות, או לרגל אי - הופעת אחד מחברי הוועדה לישיבה; הנתבעים שהופיעו לדיון זומנו למועדים אחרים, דבר שהאריך את הדיון בתובענות (ראה להלן).

להלן נתונים, שרוכזו על ידי הביקורת, על מספר כתבי האישום בהם דנה ועדת קנסות בשנות הכספים 1985, 1986, ו-1987:

השנה	מספר כתבי האישום שהוגשו	זוכו בדין		חויבו בדין	
		מספר	אחוז מכלל התובענות	מספר	אחוז מכלל התובענות
1985	1,078	122	11.3	956	88.7
1986	622	78	12.5	544	87.5
1987	537	67	12.5	470	87.5

מהנתונים עולה, כי בהשוואה לשנת הכספים 1985 חלה בשנות הכספים 1986 ו-1987 ירידה משמעותית במספר כתבי האישום שהוגשו נגד חשודים בהפרת הוראות החוק. עוד עולה, כי לרוב חויבו הנאשמים בדין. בתשובת המועצה מנובמבר 1988 למשרד מבקר המדינה צוין, כי החל משנת 1986 מושם דגש על תכנון הייצור ומניעת חריגות. לצורך זה תוקנו כללי המועצה לענף הלול שהסמיכו אותה להפחית או לבטל מכסות של מגדלים במקרה של יצור מעל למכסות המאושרות. כתוצאה מכך, לדעת המועצה, חל צמצום בעבירות וממילא גם במספר התובענות המוגשות לוועדת הקנסות.

ועדת ערר

דיוני ועדת הערר מתקיימים בבית משפט השלום בתל אביב. בקביעת מועדי הדיונים ובהודעה לבעלי הדין עליהם נעזר יו"ר הוועדה במזכירות בית המשפט. בדיקת הפרוטוקולים העלתה, כי בתקופה שבין ראשית נובמבר 1985 למועד סיום הביקורת בסוף אוגוסט 1988 קיימה ועדת הערר חמש ישיבות בלבד: ישיבה בנובמבר 1985; שתי ישיבות ביוני ונובמבר 1987; ושתי ישיבות במאוס וביוני 1988. במשך תקופה של כשנה וחצי - בין נובמבר 1985 ליוני 1987 - לא קיימה אפוא הוועדה שום ישיבה. מכאן, שמגדלים וקבלנים מורשים, שהורשעו בוועדת הקנסות והגישו ערר על החלטותיה, חייבים לעתים להמתין תקופה ממושכת עד לשמיעת הערר.

להלן מובאים נתונים על מספר העררים שהוגשו בשנות הכספים 1986 ו-1987:

1986	1987	
264	172	מספר העררים שהוגשו
218	92	מספר העררים שנדחו
10	7	מספר העררים שנתקבלו
36	3	מספר העררים שהתקבלו בחלקם
-	30	מספר העררים שבטיפול
-	40	מספר העררים שהדיון בהם טרם החל

מהנתונים שהובאו בטבלה זו ובטבלה שלפניה עולה, כי מספר העררים שהוגשו בשנים 1986 ו-1987 היוו כ-40% מכלל התובענות שבהן נמצאו הנתבעים חייבים בדין. עוד עולה, כי בשנת 1986 נדחו כ-80% מהעררים ובשנת 1987 כ-50%. במועד סיום הביקורת, באוגוסט 1988, טרם הסתיים הטיפול ב-70 עררים שהוגשו בשנת הכספים 1987 והמהווים 41% מהעררים שהוגשו באותה שנה. עד אותו מועד טרם החלה ועדת הערר לדון ב-18 עררים שהוגשו בשנת הכספים 1988.

יחסי הגומלין בין ועדת הקנסות וועדת הערר לבין

הרשות המנהלית המהווה צד לדיוניה

צוות העובדים הנותן שירותים מינהליים לוועדת הקנסות וועדת הערר כולל את מזכירת הוועדות ושתי ממלאות מקום שמונו לה. צוות זה נמנה עם עובדי המועצה לענף הלול וכפוף מינהלית למנהל מחלקת התכנון של המועצה. מזכירות ועדת הקנסות ממוקמת במחלקת התכנון של המועצה. יוצא

אפוא, כי למעשה אין הפרדה פיזית בין משרדי הרשות המינהלית, המהווה צד לדיונים, לבין משרדי הוועדה⁶.

תיקי התובענות נשמרים באחד החדרים של משרדי המועצה בארון ברזל לא נעול. בחדר נמצאת גם מכונת הצילום לשימוש עובדי המועצה. התיקים אינם שמורים, אפוא, בצורה נאותה וקיימת אפשרות של גישה אליהם בידי עובדים או אחרים שאינם מורשים לטפל בהם. בתשובת המועצה מנובמבר 1988 צוין, כי תיקי התובענות הועברו לחדר מזכירות הוועדה, ורק למזכירות יש גישה אליהם.

התקציב של ועדת הקנסות וועדת הערר מהווה חלק מתקציב המועצה ומכוסה מקנסות המוטלים על ידי הוועדות והנגבים על ידי המועצה. בשנה האזרחית 1987 הסתכמו ההוצאות לקיום הוועדות בכ-85,000 ש"ח וההכנסות בכ-450,000 ש"ח - עודף הכנסה בסך 370,000 ש"ח. עודף זה יועד למימון יתר פעולות המועצה.

דיוני ועדת הקנסות והחלטותיה

תובענות המתייחסות להפרת הוראות החוק או הוראות שניתנו מכוחו מתייחסים בעיקר לשלושה נושאים: תוצרת ענף הלול שנתפסה בדרכים או בשווקים על ידי מחלקת הפיקוח של המועצה לענף הלול, במסגרת של שיווק בצורה לא מאורגנת; גילוי אי סדרים על ידי פקחי המועצה אצל קבלנים מורשים; אי התאמות בין השיווק בפועל לבין תכנון הייצור המאושר כפי שנקבע מהשוואות שעורכת מחלקת התכנון של המועצה בנדון. לפני הגשת תובענות בחשד לעבירה המתייחסת לנושא האחרון פונה המועצה בכתב למגדל ומבקשת לקבל ממנו תוך 15 יום הסברים בליווי אסמכתאות לחריגה שנתגלתה. אם ההסברים שניתנו אינם מתקבלים על דעת המועצה, מועבר החומר למזכירת ועדת הקנסות. התובע בוחן את חומר הראיות ומחליט אם יש מקום להגיש תובענה נגד המגדל לוועדת הקנסות. הביקורת בדקה את הטיפול ב-32 תובענות שהוגשו לוועדת הקנסות בשנים 1986 - 1987 ובמחצית הראשונה של שנת 1988.

הביקורת העלתה, כי עריכת הבדיקות של המועצה לאימות חשד לעבירה של מגדל על החוק, העברת חומר הראיות למזכירות וועדת הקנסות על מנת שהתובע יבחן את חומר הראיות ובמידת הצורך יחליט על הגשת תובענה וזימון נתבע לדין - פעולות אלו נמשכות זמן ניכר. לגבי 16 תובענות נמשך הטיפול, עד לשלב של הגשת תובענה בין 14 ל-31 חודשים. באוגוסט 1988, עדין לא הסתיים הדיון בוועדת הקנסות בשתי תובענות שהתייחסו לעבירות שנעברו בדצמבר 1986 ובמאי 1987. התמשכות הטיפול בתובענות אין בו כדי להוות גורם מרתיע למניעת עבירות על החוק.

עדכון קנסות

לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, רשאי שר המשפטים לשנות בצו את שיעורי הקנסות הקבועים בכל חוק, על פי השינויים שחלו במדד יוקר המחיה מאז המדד שמפורסם בחודש שבו הם נקבעו לאחרונה; לא יוגדלו שיעורי קנסות לפי סעיף זה, לפני שחלפו ששה חודשים מיום ההגדלה הקודמת. בתוקף סמכותו כאמור ציווה שר המשפטים מפעם לפעם על עדכון שיעורי הקנסות בחוק המועצה לענף הלול. להלן נתונים על שיעורי הקנסות המירביים, כפי שנקבעו מפעם לפעם (בש"ח):

6 בעניין אי הפרדה ברורה בין המינהל של בית הדין לבין המשרד הממשלתי או הרשות הממשלתית דנה המועצה לבתי דין מינהליים. על המועצה ועל דיוניה ראה דו"ח על הוועדות הפסיכיאטריות בדו"ח זה עמ' 246.

התקופה	מגדל	תאגיד, קבלן, אגודה
מ-27.1.1985 - 6.2.86	233	933
מ-7.2.86 - 16.2.87	630	2,520
מ-17.2.87 - 10.1.88	790	3,170
מ-11.1.1988	950	3,800

במשך השנה האזרחית 1985 לא עודכנו שיעורי הקנסות, על אף אינפלציה בשיעור של כ-170% באותה שנה. עדכון הקנסות נערך רק בראשית שנת 1986 בשיעור עליית המדד בשנת 1985. שיעורי הקנסות בשנים האזרחיות 1987 ו-1988 הועלו ב-25% וב-20%. בתשובת המועצה מנובמבר 1988 צוין ששיעורי הקנסות אינם מרתיעים עבריינים מועדים; וכי מכל מקום, ההחלטה בענין העלאת שיעורם אינה נתונה בידיה. הביקורת המליצה בפני המועצה, כי נושא זה יובא על ידה לתשומת ליבם של הגורמים הנוגעים בדבר במשרד המשפטים לבחינת האפשרות של נקיטת הליך חקיקה מתאים בקשר להעלאת שיעורי הקנסות שוועדת הקנסות מוסמכת להטיל.



ממצאי הביקורת עולה, כי תהליך הבאת מפירי חוק לדין הוא מסורבל וארוך, לעיתים עד כדי שנתיים ויותר. אין בכך כדי לתרום לאכיפת החוק. שיעורי הקנסות המירביים שוועדת הקנסות מוסמכת להטיל אין בהם כדי להרתיע מפני ביצוע עבירות על החוק; הביקורת הציעה, כי המועצה תתן את דעתה על כך ותפעל בהתאם.

ממצאי מעקב

תמיכות בביצי מאכל והטיפול בעודפי ביצים

דו"ח 37 עמ' 495

הביקורת בנושא תמיכות בביצי מאכל והטיפול בעודפי ביצים נערכה במועצה לענף הלול (להלן - המועצה) בחודשים ספטמבר - אוקטובר 1986, ופורסמה בדו"ח שנתי 37, עמ' 495.

הביקורת שפורסמה התמקדה בנושאים האלה: בפרק זמן של כשנה וחצי לא כיהנו נציגי ציבור במליאת המועצה; ועדת המכסות של המועצה, האמורה לקבוע ולאשר מכסות הייצור האישיות של המגדלים, לא כונסה בשנת הכספים 1986; לא פורסמו כללים לשנת הכספים 1986/87 בדבר מכסת הייצור הארצית הכוללת של ביצי המאכל לשיווק; ייצור ביצי המאכל היה גדול בהרבה מן המכסות המתוכננות, ובהעדר אפשרות לשווק את כל כמות הביצים שיוצרה בשוק המקומי, שווק רוב הייצור הלא מתוכנן במחירים מוזלים לעיבוד תעשייתי וליצוא; עד סוף שנת 1986 לא הסתיימה ההתחשבות בין משרד החקלאות למועצה לצורך תשלום סובסידיה, בגין ייצור הביצים ושיווקן בשנת 1985; המועצה לא הסדירה בכתב את התקשרותה עם הסוכן, שטיפל בביצוע יצוא הביצים לחו"ל; במספר עסקאות נפרדות לייצוא