

פעולות ביקורת

בשירותים הווטרינריים ובחשבות המשרד נבדקו נושאים הנוגעים לפיקוח וטרינרי. בירורים בעניין זה התקיימו גם במועצה לענף הלול וביחידה לפיקוח על תנועת בעלי חיים ומוצריהם מתחומי האוטונומיה לישראל שבמשרד.

במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, במשרד האוצר ובמועצה לענף הלול נבדק הטיפול בעודפי ביצי מאכל בשנים 1993 - 1995.

השירותים הווטרינריים

ריכוז ממצאים

השירותים הווטרינריים (להלן - השו"ט) פועלים בעיקר בתחום ההגנה על בריאות בעלי חיים במשק החקלאי ומחוצה לו, וכן בתחום הפיקוח על שחיטתם ועיבוד בשרם למוצרי צריכה, לצורך הבטחת בריאות הציבור. תפקידיהם וסמכויותיהם של השו"ט קבועים בכמה חוקים ותקנות. השו"ט הם יחידת סמך של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). בשנת 1994 עמד שיא כוח האדם בשו"ט על כ-200 משרות, הוצאותיהם הסתכמו ב-37.8 מיליון ש"ח, שמחציתן מומנו מכספי המדינה, ומחציתן מאגרות ומדמי שירותים מגורמי חוץ.

פיקוח על שחיטת בקר וצאן ונחירת חזירים ועל גידולם - רוב בתי המטבחים לשחיטת בקר וצאן ולנחירת חזירים פועלים בתנאי תברואה ותחזוקה ירודים ביותר. בעלי חיים רבים נשחטים בשחיטה לא חוקית. מרבית בתי המטבחים השוחטים צאן אינם מדווחים כלל לשו"ט על ממצאי הבדיקות הנערכות בעת השחיטה. בתי הנחירה מדווחים באופן חלקי על פעולותיהם.

פיקוח על פעולות הרופאים הווטרינרים ברשויות המקומיות - רופא וטרינר ברשות המקומית, המופקד על הפיקוח הווטרינרי בתחומיה, כפוף מבחינה מינהלית לראש הרשות ומבחינה מקצועית לשו"ט. ברשויות מקומיות רבות מצבת הרופאים הווטרינרים קטנה מהתקן המומלץ.

ניגוד עניינים במתן שירותים לענף הלול - פעולות הפיקוח הווטרינרי בענף הלול מתבצעות בעיקר במסגרת יחידת הפיקוח של המועצה לענף הלול. מרבית העובדים

* ביום 14.9.95 פורסמה ב"רשומות" החלטתו של ראש הממשלה ולפיה השתנה תואר תפקידו של שר החקלאות ל"שר החקלאות ופיתוח הכפר". תוקף השינוי מיום 20.8.95. במקביל השתנה גם שמו של המשרד ל"משרד החקלאות ופיתוח הכפר".

העוסקים בפיקוח הם עובדי המועצה, מיעוטם מועסקים חלקית במועצה וחלקית כעובדי השו"ט. כפיפות מינהלית של העובדים העוסקים בפיקוח למועצה לענף הלול עלולה ליצור ניגוד עניינים בטיפול בעופות: במסגרת תפקידה אמורה יחידת הפיקוח לנקוט, בנסיבות המחייבות זאת, צעדים שאינם תואמים את האינטרסים של מגדלי העופות, שלהם ייצוג ניכר במועצת הלול, לה כפופים עובדי היחידה.

הימצאות שאריות כימיות וביולוגיות במוצרים מן החי - סקר ארצי שערכו השו"ט בשנת 1994 בדבר הימצאות שאריות כימיות וביולוגיות בעופות ובהודים מורה על זיהום חמור של אנטיביוטיקה כללית וסולפונאמיד בבשר תרנגולי הודו. זיהום זה הוא תוצאה של שימוש בלתי מבוקר בתרופות ובתכשירים וטרניריים. בדיקת השאריות של התרופות והתכשירים הכימיים נעשית בעת השחיטה; הבשר המכיל שאריות כאלו משווק מייד, ואינו נפסל ליצוא ולשיווק בשוק המקומי. לכך עלולה להיות השפעה מזיקה על בריאות הציבור. כדי למנוע שיווק של בשר נגוע, יש לשקול ביצוע בדיקות לפני השחיטה. עד יולי 1995 לא נערך סקר ברמה ארצית לגבי הימצאות שאריות, כאמור, בבשר טרי של בקר וצאן.

ניפוק תרופות ותכשירים וטרניריים והשימוש בהם - על פי תקנות הרוקחים (תכשירים רפואיים), התשמ"ו-1986, מותר לשווק תרופות לבעלי חיים לאחר רישומן בפנקס תכשירים המתנהל במשרד הבריאות. התנאים לניפוק תכשירים וטרניריים נקבעו בתקנות. קיים חשש למכירת תרופות לא רשומות ותכשירים וטרניריים שלא על פי התנאים שנקבעו בתקנות, ולשימוש בהם למטרות שלא יועדו להן. מצב זה מתאפשר עקב פיקוח חלקי בלבד, שמפעילים השו"ט על הנפקת תרופות ותכשירים וטרניריים ועל השימוש בהם.

סדרי דיווח כספי-תפעולי - הדיווח הכספי של השו"ט מצומצם, ואינו עומד בדרישות סבירות של חובת מתן דין וחשבון לציבור על תפוקות, עלויות ויעילות.

סבירות שיעורם של אגרות ודמי שירותים - הסכומים הבסיסיים של אגרות ושל דמי שירותים נקבעו לפני שנים רבות, ומאז הם עודכנו מדי פעם בפעם, בעיקר על ידי הצמדתם למדד המחירים לצרכן. בהתחשב בכך שזמן רב לא נבחנה העלות הממשית הכרוכה בביצוע השירותים השונים, לא ניתן לקבוע את סבירות שיעורם של האגרות ושל דמי השירותים ביחס לעלות. באותם מקרים שבהם השו"ט ערכו תחשיבים נמצא, שהעלות הממשית היתה גבוהה במידה ניכרת מהאגרות ומדמי השירותים שנגבו.

ביצוע מחקרים ותפעול מעבדות - במסגרת השו"ט פועלות 17 מעבדות, בהן נערכים גם מחקרים. אין ריכוז של הכנסות והוצאות הנובעות מפעולות כל מעבדה ומביצוע כל מחקר (מרכזי עלות או רווח). כתוצאה מכך לא נמצא בידי משרד החקלאות ומשרד האוצר מלוא המידע החשבונאי, שבאמצעותו ניתן להעריך את יעילות פעילותן של המעבדות ושל המחקרים הבודדים הנערכים במסגרתן.

ניהול מלאי - המרכיב העיקרי במלאי הם סוגים שונים של תרכיבי חיסון. ב-31.12.94 הסתכם ערכם הכספי ב-5.6 מיליון ש"ח. החזקת מלאי תרכיבי חיסון בהיקף גדול כרוכה בעלות כספית ניכרת. משרד מבקר המדינה לא מצא סימוכין בכתב, שהשימוש בתרכיבים נעשה ביעילות ובחיסכון, ושהיקף השמדתם סביר.

צורת הארגון של השו"ט - בעת אישור תקציב משרד החקלאות ל-1995 החליטה הממשלה להטיל על צוות משותף למשרד החקלאות ולמשרד האוצר לבחון עד פברואר 1995 תכנית לרפורמה ארגונית בשו"ט, לפיה תתמקד פעילות השו"ט בתחומי הפיקוח

על משק בעלי החיים, ותופסק הפעילות השוטפת של מתן שירותים לחקלאים, שירותים הניתנים לביצוע בידי מערכות עסקיות. עד סוף 1995 לא הוקם צוות כזה.



1. השירותים הווטרינריים (השו"ט) פועלים בעיקר בתחומים האלה: הגנה על בריאות בעלי חיים במשק החקלאי ומחוצה לו, פיקוח על ייצור ושיווק מוצרים מן החי הנועדים ליצוא, ומניעת תחלואה של בני אדם ממחלות של בעלי חיים. במסגרת עבודתם הם מפתחים שיטות לאבחון מחלות, למניעתן ולביעורן, מפקחים על יבוא ועל יצוא של בעלי חיים ותוצרתם; עוסקים בבדיקה ובריפוי של תרופות ותרכיבים ובריפוי רופאים וטרינרים; מפקחים על פעולות של הרשויות המקומיות הנוגעות לתחום הווטרינרי, לרבות פעולותיהן לפיקוח על בתי מטבחיים ומפעלים לעיבוד מזון מן החי; בודקים שאריות כימיות וביולוגיות מסוכנות במזון מן החי ואחרים למניעת פגיעה בבעלי חיים. תחומי אחריותם וסמכויותיהם של השו"ט בעניינים אלה נקבעו בחמישה חוקים עיקריים: פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985 (להלן - פקודת מחלות בעלי חיים); פקודת הכלבת, 1934; החוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, התשי"ז-1957; חוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991, וחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994. על פי חוקים אלו הותקנו תקנות.

השו"ט הם יחידת סמך של משרד החקלאות ופיתוח הכפר. היא כוח האדם ביחידה לשנת 1994 עמד על 200 משרות; הוצאותיה באותה שנה הסתכמו בכ-37.8 מיליון ש"ח. כ-20.2 מהן (כ-53%) מומנו בעיקר מאגרות ומדמי שירותים מגורמי חוץ תמורת מתן שירותים.

2. בחודשים מארס - יולי 1995 בדק משרד מבקר המדינה בשו"ט ובחשבות משרד החקלאות, בעיקר את הפעולות הכרוכות בפיקוח על גידול בעלי חיים ושחיטתם, ביעור מחלות, ניפוק תרופות ותכשירים כימיים והשימוש בהן, התארגנות לקראת הפעלת האוטונומיה הפלשתינאית, ניהול כספים וחשבונות וקביעת תקנים לרופאים וטרינרים ברשויות המקומיות. בירורים נתקיימו במועצה לענף הלול וביחידה לפיקוח על תנועת בעלי חיים ומוצריהם מתחומי האוטונומיה לישראל.

על ביקורת קודמת בנושא הפיקוח הווטרינרי, ראה דוח שנתי 32, עמ' 284. בעניין ייצור תרכיבים וטרינריים והשימוש בהם, ראה דוח שנתי 35, עמ' 366.

פעולות הפיקוח

פיקוח על שחיטת בקר, צאן ונחירת חזירים

לשם הבטחת בריאות הציבור יש להבטיח ששחיטת בקר וצאן ונחירת חזירים ייעשו בתנאים תברואיים נאותים, ושבשר בעלי חיים נגועים במחלות לא ישווק. פעילות בתי המטבחים בישראל מוסדרת על פי תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964. תקנות אלו כוללות הוראות מפורטות בכל הנוגע לפעילות זו. בשנת 1994 פעלו במדינת ישראל 15 בתי מטבחים, שלוש מטבחות צאן ושלושה בתי נחירה. נשחטו בהם 49,682 ראשי בקר, 55,405 ראשי צאן, ובוצעה נחירה של 96,565 ראשי חזירים.

רוב בתי המטבחים מופעלים בידי הרשויות המקומיות בפיקוח צמוד של רופא וטרינר, שמינויו מותנה בהסכמת מנהל השו"ט. הפיקוח הווטרינרי המקצועי על פעולות בתי המטבחים נתון בידי

השו"ט. הפיקוח על פעולות בתי המטבחים מבחינת הסרת מפגעים תברואיים ואחרים נתון בידי המשרד לאיכות הסביבה והרשויות המקומיות. אישור תקציבי פיתוח של הרשויות המקומיות להקמה ולשיפוץ בתי מטבחים הוא בסמכות משרד הפנים.

1. בשנת 1985 מינה מנהל השו"ט ועדה, שהוטל עליה לבקר בבתי מטבחים בישראל ולהצביע על דרכים לשיפור רמתם התברואית. הוועדה הגישה המלצותיה למנהל השו"ט באוקטובר 1986. ממצאי הוועדה מורים, שהרמה התברואית ברוב בתי המטבחים לא השביעה רצון, וחייבה הקצאת משאבים כספיים לשיפור מידי. הוועדה המליצה, בין היתר, על מציאת דרך למעורבות עמוקה יותר של משרד החקלאות בשיפור מצבם המידי של בתי מטבחים אלה, על ידי הקצאת משאבים כספיים ישירים לטובת נושא התחזוקה בהם, ועל ידי שיתוף פעולה הדוק ויעיל יותר עם הגורמים במשרד הפנים, האחראים לתקציב הרשויות המקומיות. עד מועד סיום הביקורת ההמלצות טרם יושמו.

הדוח השנתי של השו"ט לשנת 1994 מצביע על כך, שרבים מבתי המטבחים עדיין פועלים בתנאי תברואה ותחזוקה ירודים ביותר. במקרים רבים פניות של השו"ט לראשי הרשויות המקומיות לפעול מיידית לשיפור המצב לא נענו.

עקב הליקויים כבדי המשקל בבתי המטבחים הנמשכים זה שנים רבות, מן הראוי, שמשרד החקלאות, המשרד לאיכות הסביבה ומשרד הפנים יפעלו לאלתר לתיקון המצב, כדי שתובטח בריאות הציבור.

2. על פי תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964, לא ישחוט אדם בהמה מחוץ לבית מטבחים מלבד במקרים מיוחדים שפורטו. חלק מהבשר, שתושבי ישראל צורכים, נשחט בשחיטה לא חוקית מחוץ לבתי המטבחים המאושרים בתקנות (להלן - שחיטה שחורה). בשחיטה מסוג זה אין פיקוח וטרינרי על טיב הבשר, וכתוצאה מכך צרכני בשר כזה עלולים להיפגע ולחלות. השחיטה השחורה גורמת גם להפצת מחלות בבעלי חיים. לפי נתוני השו"ט שחיטה זו נפוצה מאד ביישובי המיעוטים. על פי הערכה של הוטרנר הראשי לבתי מטבחים, שנמסרה למשרד מבקר המדינה, מספר ראשי הצאן הנשחטים בשחיטה שחורה הוא כמספר ראשי הצאן שנשחטים בבתי המטבחים המאושרים ואולי אף עולה עליו. נתוני השו"ט מורים, כי גם במגזר היהודי נהוגה שחיטה שחורה, בעיקר ביישובי מרום הגליל ובדרום הארץ.

מנתוני השו"ט עולה, כי התופעה של שחיטה שחורה, בפרט בקרב המיעוטים, התאפשרה, בין היתר, עקב כמה גורמים: אלימותם של כמה מהעוסקים בפעילות זו כלפי העובדים בפיקוח וטרינרי; חוסר סיוע של המשטרה; והעדר פעילות ממשית של הרשויות המקומיות למניעת התופעה. במקרים רבים פנו השו"ט לראשי הרשויות המקומיות בבקשה לפעול למניעת השחיטה השחורה בתחומיהן, ולא נענו.

3. "שחיטת דחק" היא שחיטה לא מתוכננת של בעלי חיים נגועים במחלות או פגועים, שיש לבצעה במהירות כדי למנוע את התפשטותן של המחלות ולמנוע סבל מיותר מבעלי חיים. שחיטת דחק מותרת רק לשלושה בתי מטבחים בארץ, והיא נעשית על פי אישורו של רופא וטרינר, כמתחייב על פי תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964. בשנים 1992 - 1994 נשחטו בשחיטת דחק 3,424 ראשי בקר. בממוצע נשחטו בשחיטת דחק 23 ראשי בקר על כל 1,000 ראשי בקר שנשחטו באותה תקופה, מספר גדול יחסית למקובל בעולם.

4. בתי מטבחים חייבים לדרווח לשו"ט, בין היתר, על מספר בעלי החיים שנשחטו, לרבות כאלו שנשחטו כשהם חולים, ועל ממצאים שאובחנו בבדיקות וטרינריות שבוצעו לאחר השחיטה. הועלה, כי רבים מבתי המטבחים השוחטים צאן אינם מדרווחים על ממצאי הבדיקות כנדרש,

ובתי הנחירה מדווחים באופן חלקי בלבד. לא נמצא, שהשו"ט נקטו צעדים נגד בתי המטבחים שלא דיווחו להם על פעילותם או שדיווחיהם היו חלקיים.

יוצא אפוא, שנתוני השו"ט אודות שיעור התחלואה בקרב הבהמות אינם משקפים את המצב לאשורו. יש להניח שהתחלואה בפועל גדולה מזו העולה מהמידע המצוי בידי השו"ט.

פיקוח על פעולות הרופאים הווטרינרים ברשויות המקומיות

הרופא הווטרינר ברשות מקומית כפוף מבחינה מינהלית לראש הרשות. מבחינה מקצועית הוא אמור להיות כפוף לשו"ט. לעתים יש ניגודים בין דרישותיו המקצועיות של השו"ט מזה, לבין מדיניות הרשות המקומית מזה. להלן הפירוט:

בשנת 1983 נקבע תקן מומלץ למשרות רופאים וטרינרים ברשויות מקומיות. תקן זה נקבע על פי הקריטריונים האלה: גודל האוכלוסייה; מספר בתי המטבחים, בתי קירור, בתי החרושת למזון מן החי ובתי קירור ארציים. אולם יש מקרים רבים שבהם מעוניינים ראשי רשויות מקומיות להעסיק רופא וטרינר במשרה שהיקפה קטן מהנדרש על פי התקן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהשו"ט יחד עם משרד הפנים יבחנו וימצאו את הדרך החוקית לעגן את התקן בתקנות מחייבות. ראוי שהתקן יתייחס לא רק לרופאים הווטרינרים, אלא גם למספר הפקחים שיועסקו בכל רשות מקומית. כמו כן רצוי שהתקן ייקבע על פי המצב דהיום, לנוכח חקיקה חדשה בתחום הווטרינרי והשינויים הדמוגרפיים שחלו במדינה, כדי להבטיח שרמת הפיקוח בתחום הווטרינרי, שתינתן בכל הרשויות המקומיות, תהיה יעילה. לפיקוח זה השפעה ישירה על בריאות הציבור.

ניגוד ענייניים במתן שירותים לענף הלול

בענף גידול העופות לביצי מאכל, פיטום ורבייה כ-9,000 מגדלים, 26 משחטות תעשייתיות ליצור בשר עוף טרי וקפוא ו-17 מפעלי תעשייה ליצור מוצרי בשר עוף. פעולות הפיקוח הווטרינרי בענף הלול (למעט במשחטות עירוניות) נעשות במסגרת יחידת פיקוח הפועלת במועצה לענף הלול. ביחידה מועסקים 98 רופאים ופקחים. מספרם נקבע בידי השו"ט, אשר גם נותנים ליחידה הנחיות מקצועיות. מרבית העובדים הם עובדי המועצה לענף הלול. שישה עובדים, הנמנים על הנהלת היחידה, מועסקים חלקית במועצה וחלקית כעובדי מדינה בשו"ט.

1. בראש מערך הפיקוח הממשלתי בשו"ט עומד רופא ראשי למחלות של עופות. בפיקוחו פועלות שמונה מעבדות אזוריות. הרופאים הווטרינרים העובדים במעבדות מאבחנים מחלות שפגעו בעופות, מטפלים בעופות החולים, ובשעת הצורך - מבצעים פעולות פיקוח: הטלת הסגר על הלולים או הפניית העופות לשחיטה, ולעתים פסילת בשרם לשיווק. יוצא אפוא, שישנו עירוב בין פעולות הפיקוח לצורך הבטחת בריאות הציבור ובריאות ענף הלול לבין הפעילות הקלינית הניתנת לעופות בידי אותם רופאים. חוסר ההפרדה נוגד כללי מינהל תקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השו"ט לשקול לאסור על רופאים וטרינרים, העוסקים בפעולות פיקוח ובמתן הוראות שלטוניות במסגרת אחריותם לאכיפת פקודת מחלות בעלי חיים ותקנותיה, לטפל טיפול קליני בעופות. רופאי השו"ט העוסקים הן בפיקוח והן בטיפול הקליני מקשים על כניסת רופאים פרטיים לעסוק בטיפול קליני במשקים.

בתשובתו מאוקטובר 1995 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי השו"ט יחד עם המועצה לענף הלול כבר מטפלים בהשלמת ההפרדה המומלצת.

2. ביחידת הפיקוח קיימת בעיה של כפל כפיפויות: הרופא הווטרינר הראשי, ארבעה מנהלי מעבדות אזוריות ומנהל המחלקה לפיקוח על מוצרים מן החי מועסקים במשרה חלקית כעובדי מדינה בשו"ט ובמשרה חלקית כעובדי המועצה לענף הלול. יתר עובדי יחידת הפיקוח הם עובדי המועצה. הכפופות של העובדים העוסקים בפיקוח וטרינרי למועצה לענף הלול עלולה ליצור ניגוד עניינים בכל הטיפול בעופות: במסגרת תפקידיה אמורה יחידת הפיקוח לנקוט, בנסיבות המחייבות זאת, צעדים כגון הטלת הסגר על הלולים, מניעת שיווק עופות, ומניעת שיווק בשרם. צעדים אלה אינם תואמים את האינטרסים של מגדלי העופות, שלהם ייצוג ניכר במועצת הלול, לה היחידה כפופה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע את ניגוד העניינים האמור, יש צורך לבחון מחדש את האפשרות להטיל את ביצוע הפיקוח באופן בלעדי על השו"ט, בלי שהמועצה לענף הלול תהא מעורבת בפעולות אלו.

משרד החקלאות הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ההמלצה האמורה - להטיל את ביצוע הפיקוח על שחיטת עופות ועיבוד בשרם באופן בלעדי על השו"ט - עולה בקנה אחד עם המלצות ועדה, שמינה מנכ"ל משרד החקלאות, לייעול השירותים הווטרינריים במשחטות בעלי כנף מספטמבר 1995, וכי הוא מינה צוות ליישום המלצות אלה.

הימצאות שאריות כימיות וביולוגיות במוצרים מן החי

השו"ט מפקחים על תוצרת מן החי בכל שלבי היצור עד להוצאתה לשיווק משערי המשחטות או ממתקני השחיטה. כמו כן הם אחראים לפיקוח הווטרינרי על עיבוד בשר בעלי חיים במפעלים שקיבלו היתר לייצא מתוצרתם, כפי שמתחייב מתקנות מחלות בעלי חיים (יבוא ויצוא בעלי חיים), התשמ"ח-1988. הפיקוח על שיווק מוצרים מן החי לשוק המקומי ועל עיבוד בשר במפעלים שאינם בעלי היתר כאמור, חלים על משרד הבריאות.

1. (א) בינואר 1994 התקין שר החקלאות את תקנות מחלות בעלי חיים (בדיקת שאריות ביולוגיות), התשנ"ד-1994. בתקנות אלה ניתנה הסמכות למנהל השו"ט, או למי שהוסמך על ידיו, לבצע בדיקה אחת או יותר של בעל חיים לאיתור שאריות ביולוגיות בגופו.

כמתחייב מהחקיקה במדינת ישראל ומדרישות ארצות היעד ליצוא (ארה"ב, ארצות השוק האירופאי המשותף, אוסטרליה, שווייץ, דרום אפריקה ועוד), עשו השו"ט ב-1994 סקר ארצי שנתי לבחינת הימצאות של שאריות כימיות וביולוגיות; בשל מגבלות תקציביות נעשה הסקר בעופות בלבד. תוצאות הסקר מצביעות על זיהום חמור - מעל לכמויות המותרות - של אנטיביוטיקה כללית וסולפונאמידים בשלוחת ההודים. תוצאות אלה מעידות על שימוש בלתי מבוקר של החקלאים בתרופות ובתכשירים וטרינריים, בעיקר בשלוחת ההודים, העלול לסכן את בריאות הציבור. ממצאים אלה מדגישים את החשיבות של הגברת הפיקוח על הנפקת תרופות ותכשירים וטרינריים לבעלי חיים ועל השימוש בהם.

ראוי לציין, כי ממסמכי השו"ט עולה, כי בידי שלטונות הפיקוח הווטרינרי בחו"ל נמצאו מוצרי הודו מתוצרת ישראל, שהיו מזוהמים בשרידי תרופות ברמה המסכנת את בריאות הציבור על פי סטנדרטים בין-לאומיים. זיהום זה פסל אותם למאכל אדם והוביל להשמדתם. עקב כך נגרם נזק כספי כבד ליצואן. בדרך כלל, בשר הודו המכיל שאריות אנטיביוטיקה לא נפסל לשיווק בשוק המקומי. מחדל כזה עלול להזיק לבריאות הציבור.

(ב) בדיקת שאריות של תרופות ותכשירים וטרינריים נעשית בבתי המטבחים, אולם הבשר משווק מיידית לשוק המקומי וליצוא, בלא לחכות לתוצאות הבדיקות. אם מתגלות שאריות חריגות, היצרן והמשחטה מקבלים הודעה מהנהלת השו"ט על הממצא והוראה לעכב במשחטה, בקירור, מכאן ולהבא, את הבשר שהופק מחמשת המשלוחים הבאים מאותו מקור עד לקבלת תוצאות הבדיקה. היה ובכל החמישה לא נמצאו שאריות חריגות - חוזר החקלאי המשווק בשר למשטר הבדיקות הקודם. היה ואחד מחמשת המשלוחים הנ"ל נמצא חיובי - יושמד המשלוח כולו ויחודש משטר הבדיקות לחמשת המשלוחים הבאים.

כדי למנוע שיווק בשר עם שאריות של תרופות ותכשירים וטרינריים בשוק המקומי והפניית בשר כזה ליצוא, יש לבצע בדיקות לגילוי הימצאות שאריות כאלו לפני השחיטה. המועצה לענף הלול הודיעה בספטמבר 1994 לשו"ט, כי היא מוכנה לבחון השתתפות במימון בדיקות כאלו לגילוי הימצאות של אנטיביוטיקה וסולפה, אולם מאז לא היתה פעילות נוספת בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, על השו"ט גם להגביר את מערך ההסברה לעניין אופן השימוש בתרופות ובתכשירים כימיים.

(ג) בדיקת השאריות של תרופות ותכשירים וטרינריים, ברמת סקר ארצי, נעשית במשחטות רק לגבי בשר עוף. בדיקת שאריות כאלו בבקר ובצאן נעשית רק בבשר המיועד ליצוא ובשחיטת דחק. מן הראוי שגם לגבי בשר טרי של בקר וצאן ייעשה סקר ברמה ארצית, זאת כדי להבטיח שלא יימצאו שאריות של תרופות ותכשירים וטרינריים בבשר המופנה לשיווק. באוקטובר 1994 הכין מנהל השו"ט הצעה לביצוע סקר מדגמי מצומצם של שאריות ביולוגיות וכימיות בבשר בקר בשני בתי מטבחים. עלות ביצוע הסקר הוערכה בכ-80,000 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת, יולי 1995, הסקר טרם בוצע.

2. בשנת 1994 הסתכם יצוא בשר עוף ומוצריו בכ-53 מיליון דולר. מאז שנת 1992 מפעילים השו"ט מערך לפיקוח על הימצאות שאריות כימיות וביולוגיות בבשר עוף ומוצריו. מניעת היווצרות שאריות כאלה מחייבת קיום ההוראות לעניין תקופות ההמתנה הדרושות בין סיום השימוש בתרופה ובתכשיר כימי לבין מועד השחיטה. תקופות אלו נקבעו ספציפית לכל תרופה ותכשיר.

בשנת 1992 הוקמה מעבדה לבדיקת שאריות כימיות וביולוגיות בבשר עוף ומוצריו המיועדים ליצוא. ההשקעה במעבדה, בסכום של חמישה מיליון ש"ח, מומנה בידי המועצה לענף הלול והמועצה לענף החלב. מועצות אלו גם מימנו את מלוא עלות פעילותה של המעבדה בשנים 1992 ו-1993, וחלק מן העלות בשנת 1994. בעת שהוקמה המעבדה הדגישו כל השותפים להקמתה, שלאחר תקופת הרצה של כשנתיים, יהיה עליה לשאת את עצמה מבחינה כספית, מההכנסות תמורת שירותיה. בשנת 1995 עדיין המעבדה אינה מממנת את עצמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת משרד החקלאות והנהלת משרד האוצר לערוך בדיקה כלכלית, לרבות בחינת העלויות, התפוקות והאגרות הראויות, ולהחליט מי הגורמים שיממנו את פעולות המעבדה, כדי שפעילותה התורמת ליצוא החקלאי, לא תיפגע או תיפסק.

ניפוק תרופות ותכשירים וטרינריים והשימוש בהם

1. על פי תקנות הרוקחים (תכשירים רפואיים), התשמ"ו-1986, מותר לשווק תרופות לבעלי חיים לאחר רישומן בפנקס תכשירים המתנהל במשרד הבריאות. הרישום נעשה לאחר שהתרופות אושרו לשימוש בידי ועדה בין-משרדית של משרד הבריאות ומשרד החקלאות. תכשירי חיסוי והדברה מאושרים בידי מנהל השו"ט, לאחר שהם נבדקים בוועדה מיעצת לרישום תכשירים.

בתקנות הרוקחים (ניפוקם של תכשירים וטרינריים), התשמ"ט-1988 (להלן - תקנות הרוקחים), מפורטים תנאים לניפוקם של תכשירים וטרינריים (תרופות) לבעלי חיים. מטרת התקנות

להסדיר מכירת תכשירים כאלו לשימוש וטרינרי. מכירה ושימוש לא מבוקרים בתכשירים וטרינריים עלולים לפגוע בבריאות הציבור הצורך תוצרת מן החי.

מנהל הלשכה הווטרינרית בחדרה משמש כאחראי ארצי לניפוק תרופות ותכשירים וטרינריים ולשימוש בהם. על פי תקנות הרוקחים, המנהל רשאי להרשות לאדם אשר איננו רוקח מורשה לנפק תכשיר וטרינרי מיוחד במקום אשר איננו בית מרקחת. מרישומי האחראי הארצי עולה, כי יש תשעה מכוני תערוכת¹ עם מחסנים לניפוק תרופות וטרינריות וכן 26 מחסנים לניפוק תרופות. בשני מכוני תערוכת ובשישה מחסנים לא הושלם הליך קבלת הרישיון.

נתונים מעודכנים של האגף להגנת הצומח ולביקורת במשרד החקלאות מורים, כי ביוני 1995 היו בישראל 42 מכוני תערוכת. ממסמכי השו"ט ומבירורים שמשרד מבקר המדינה ערך בשו"ט במהלך הביקורת, עולה חשש שישנם מכוני תערוכת, המשתמשים בתרופות ובתכשירים בלא היתר לכך. על פי אסמכתאות שנמצאו בשו"ט קיימים בארץ יותר מאשר 26 מחסנים לניפוק תרופות. יוצא, אפוא, כי הפיקוח שמפעילים השו"ט על הנפקת תרופות ותכשירים וטרינריים ועל השימוש בהם הוא חלקי בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח את בריאות הציבור, השו"ט צריכים לערוך מפעם לפעם מבצע ארצי לאיתור מקומות לממכר תרופות ותכשירים וטרינריים שפועלים בלא אישורים כנדרש.

2. ממסמכי השו"ט ומבירורים שמשרד מבקר המדינה ערך בשו"ט, עולה, שבמקומות שבהם מוכרים תכשירים וטרינריים בלא פיקוח, מוכרים גם תכשירים ותרופות בלי מרשם, ומנפקים אותם לשימושים שתורפות אלה לא יועדו להם. בעיה נוספת היא יצור תרופות וטרינריות באזור יהודה והשומרון (להלן - יו"ש) והפצתן בעיקר במגזר המיעוטים. בדרך זו מגיעות לארץ תרופות רעילות האסורות לשימוש במשק הישראלי, כמו הכלורמפניקול. מהמסמכים עולה, כי הבעיה מחריפה גם עקב מכירת תרופות על ידי סוכנים נוסעים העוברים ממשק למשק, ומציעים את מרכולתם בלי שיהיה להם היתר לכך. לא תמיד ידוע מה מקור התרופות והתכשירים הווטרינריים הללו, מה הם מכילים ועד איזה פרק זמן ניתן לתת אותם לבעלי החיים לפני שחיטה.

בהעדר פיקוח, החקלאים עלולים להשתמש בתכשירים וטרינריים הנמכרים בלא מרשם כראות עיניהם. בקשר לזה ציין מנהל המעבדה לבדיקת שאריות כימיות וביולוגיות בספטמבר 1994, כי מבחינת השימוש בחומרים אנטיביוטיים המצב "פרוע לגמרי", ועלול לסכן את בריאות הציבור. ממסמכים של השו"ט עולה, כי התרופות זמינות, וניתן להשתמש בהן בלא הגבלה של כמות, סוג או זמן.

3. תקנות מחלות בעלי חיים (תכשירים כימיים), התשמ"ב-1982, נועדו למנוע מכירה של תכשיר אלא אם יש לו תעודת רישום עליה חתום מנהל השו"ט. תוקפה של תעודת רישום הוא לשלוש שנים מיום הוצאתה. מי שרוצה לחדש רישומו של תכשיר חייב להגיש למנהל בקשה חדשה לא יאוחר משלושים ימים לפני פקיעת תוקפה של תעודת הרישום שבידו.

ביוני 1995 היו רשומים בשו"ט כ-230 תכשירים כימיים, לשימוש וטרינרי. הבדיקה העלתה, כי חברות רבות המשווקות תכשירים אינן מחדשות תעודות רישום שתוקפן פג, וכי בשנים

¹ במכון תערוכת מערכים סוגים שונים של מספוא וחומרים אחרים, כגון תרופות, לתערוכת המשמשת מאכל לבעלי חיים.

האחרונות התופעה הולכת ומתפשטת. בשנת 1994 פג תוקף השימוש ב-49 תכשירים: רק ל-19 מהם הוגשו בקשות לחידוש תוקף השימוש בהם. לשו"ט אין מידע אם ממשיכים למכור את התכשירים שאין להם היתר. יתירה מכך, בדיקת הדיווחים השנתיים של 13 רופאים וטרינרים מהרשויות המקומיות לשו"ט (בהם דיווחים של רשויות גדולות כמו תל אביב, פתח תקווה וחולון) העלתה, שאף אחד מהם לא דיווח, כי ערך ביקורי פיקוח בעסקי ייצור ושיווק תרופות לבעלי חיים. לפיכך יש חשש, שנמכרים לשימוש תכשירים רבים שאין להם רישוי, זאת בלא כל פיקוח.

ממסמכי השו"ט עולה, כי בענפי החקלאות למיניהם נפוץ השימוש בתכשירים כימיים לא רשומים, בניגוד לנדרש על פי תקנות מחלות בעלי חיים (תכשירים כימיים), התשמ"ב-1982. כך, לדוגמה, בענף המכורות משתמשים בחומרים כמו אמטרז, אפיסטן ודיטואקזין, ובענף גידול הדגים משתמשים בתכשירים לקטילת מזיקים.

בענף הלול נמצאים בשימוש תכשירים על בסיס פורמלדהיד, המשמשים לאידוי הלולים והמדגרות. מנהל השו"ט אינו רושם תכשירים אלה, היות שהפורמלדהיד הוא חומר החסוד כמסרטן. שני צווי פיקוח על מצרכים ושירותים, שהוצאו בשנים 1967 ו-1981, קובעים מפורשות שקיימת חובה להשתמש בפורמלדהיד. מפקח עבודה מאגף הפיקוח על העבודה שבמשרד העבודה והרווחה הודיע ליועץ המשפטי של משרד החקלאות, בינואר 1995, כי מאחר שהחומר מסוכן לבריאות, רצוי מאד לשנות את הצווים במהירות האפשרית, כדי לבטל את החובה להשתמש בחומר זה. הוא הדגיש, כי השימוש כחובה עלול לפתוח פתח לתביעות בנוזיקין נגד המדינה. בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה צוין, כי טרם נמצא חומר חלופי יעיל לפורמלדהיד לצורך אידוי הלולים.

היערכות ליישום הסכמי האוטונומיה

1. ביולי 1994 נכנס לתוקף הסכם האוטונומיה בעזה וביריחו. על פי ההסכם הכלכלי בין ישראל לפלשתינאים, חייב כל יבוא בעלי חיים או מוצריהם מתחום האוטונומיה לישראל לעמוד בתקנים הבין-לאומיים. לפיקוח הווטרינרי בגבולות האוטונומיה יש חשיבות מיוחדת, לנוכח העובדה שהמעברים בינה לישראל נשארים פתוחים. הסכם האוטונומיה חושף את משק בעלי החיים בישראל לסיכונים מצד משק בעלי חיים שאינו נשלט על ידי השו"ט, שכן יקשה למנוע החדרה למשק הישראלי של בעלי חיים חולים. כך עלולים להיפגע ההגנה על בריאות הצרכן וגם ההגנה על בריאות בעלי החיים.

בדצמבר 1994 פורסם חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994 (להלן - חוק יישום הסכם האוטונומיה). בסעיף 45 לחוק נקבע, כי הכנסת בעלי חיים, מוצרים מן החי וכל טובין אשר יבואם מוסדר לפי פקודת מחלות בעלי חיים משטחי עזה ויריחו מותרת רק לפי היתר בכתב מאת מנהל השו"ט.

החוק הסמיך את שר החקלאות למנות מבין עובדי משרדו מפקחים. השר קבע, כי בביצוע התפקידים יפעלו המפקחים על פי הוראות מנהל היחידה לפיקוח על תנועת מוצרים מהחי והצומח, ויישום הסכמים חקלאיים בין ישראל לאוטונומיה (להלן - יחידת פיצו"ח), ועל פי הוראות מנהל השו"ט או מי שהוא הסמיכו בכתב לעניין זה. תוקף מינוי המפקחים עד ליום 3.12.95. מנהל השו"ט הסמיך את מנהל הלשכה הווטרינרית בבאר שבע לתת הוראות למפקחים בביצוע תפקידם. הסמכתו היא עד סוף 1995.

2. בתחילת 1994 הכינו השׁוׁט תכניות מפורטות להיערכות הנדרשת לפעילות בתנאי האוטונומיה. התכניות הועברו לאגף התקציבים במשרד האוצר בפברואר 1994, אולם עד למועד סיום הביקורת ביולי 1995 רובן טרם הגיעו לכלל מימוש. בין הנושאים שטרם הוסדרו, ואשר לפי עמדת השׁוׁט הם בעלי חשיבות: הקמת תחנת הסגר לבעלי חיים שחדרו או שהוברחו; התאמת תשתית האבחון והמחקר במכון הווטרינרי ובשירותי השדה להדברת מחלות בעלי חיים, שהתפשטותן צפויה; היערכות המכון הווטרינרי לייצור תרכיבי חירום למחלות מגפתיות חדשות; מתן שירות וטרינרי ממלכתי ביישובים הישראליים ביו״ש; הסדרת תקציב וכוח האדם הדרושים להיערכות השׁוׁט לתנאי האוטונומיה.

3. יחידת פיצוׁח החלה לפעול בתחילת שנת 1995; ביולי 1995 היו בה כ-100 עובדי תקן ו-29 כלי רכב. היא מפקחת על תוצרת חקלאית המשווקת מהאוטונומיה לישראל, ואוכפת את החוקים הנוגעים לפיקוח וטרינרי, חוקי הגנת הצומח וחוק יישום הסכם האוטונומיה. תפקידה של יחידת פיצוׁח לפקח לאורך הגבול בין ישראל לאוטונומיה על כניסת תוצרת חקלאית; אין ליחידה סמכות לפקח בתוך הארץ. היחידה מבצעת סיורי קו ובדיקות במעברי הגבול. היא פרוסה במתכונת מלאה רק מול רצועת עזה; הפריסה סביב יו״ש היא חלקית בלבד. לפי ההסברים שניתנו למשרד מבקר המדינה, עובדי היחידה אינם יכולים לסגור את כל הקו, ולכן אי אפשר כיום למנוע הברחות של תוצרת חקלאית לסוגיה, כולל בעלי חיים מיו״ש, לתחומי הקו הירוק. באזור ירושלים פועלת כיום ניידת אחת של יחידת פיצוׁח. על פי הערכת היחידה, יש צורך לפחות בשלוש ניידות כדי לסגור את המעבר של תוצרת חקלאית מיו״ש לתחומי ישראל דרך ירושלים. כתוצאה מכך היקף ההברחות בנתיב זה גדול.

ממסמכי השׁוׁט ויחידת פיצוׁח עולה, כי ישנם הבדלים ביניהם באשר לכפיפות המקצועית הרצויה של עובד היחידה בכל הקשור לתחום הווטרינרי. לדעת השׁוׁט, הווטרינר של יחידת פיצוׁח צריך שימונה בידי מנהל השׁוׁט, ויהיה כפוף לו מקצועית וידווח לו; לפי תפיסה זו יחידת פיצוׁח היא ״זרוע ארוכה״ של השׁוׁט, כמקובל בארה״ב ובאירופה. לדעת מנהל יחידת פיצוׁח, הרופא הווטרינר צריך להיות כפוף לו, ולפקח על יבוא בעלי חיים ותוצרתם באופן מיידי; לדעתו השׁוׁט אינם בנויים לתת פתרונות בשעות עבודה לא מקובלות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהנהלת משרד החקלאות תדון במחלוקת זו, תקבע את הסמכויות והכפיפות המקצועית והארגונית של הרופא הווטרינר, וכן מי יהא אחראי למתן הוראות מקצועיות למפקחי יחידת פיצוׁח, שאינם בעלי השכלה וטרינרית.

אבחון מחלות וביעורן

1. ישראל שוכנת בנקודת מפגש שבין יבשות אפריקה, אסיה ואירופה. בגלל הקרבה הגיאוגרפית חודרות לארץ מדי פעם מחלות הנפוצות ביבשות אלה. כמו כן יש מגעים בין עדרים ישראליים לבין עדרים הגדלים ביו״ש. לא ניתן לבצע הפרדה ביניהם, והמגעים מביאים למחלות. המצב הווטרינרי בארצות ערב אינו תואם את זה שבשאר, מה גם שאין מידע ושליטה על מה שקורה שם. כתוצאה מכך קיימת אפשרות, שאף התממשה בעבר, לחדירת מחלות לישראל.

בפקודת מחלות בעלי חיים מוגדרת ״מחלה״, כמחלה מן המחלות המפורטות בתוספת השנייה לפקודה, וכל מחלה מידבקת או תורשתית, העלולה לפגוע בבעלי חיים בישראל. בתוספת השנייה לפקודה רשימה של 60 מחלות (מעודכנת לנובמבר 1994). בתקנות מחלות בעלי חיים (חיסון בפני מחלות שונות), התשי״ט-1959, נקבעו סמכויותיו של רופא וטרינר ממשלתי לקבוע כיצד ומתי יחסנו בהמות נגד המחלות המפורטות בתוספת.

על פי סעיף 4 לפקודת מחלות בעלי חיים יש להודיע לאחד מהמנויים בסעיף האמור, לפי העניין, על כל בעל חיים נגוע או חשוד כנגוע במחלה. על כל אדם הנזכר בסעיף 4 וכל רופא

וטרינר, שנודע להם על מחלה, להודיע על כך לרופא וטרינר קרוב. 16 מן המחלות הכלולות ברשימה עלולות להיות מועברות לאדם, וחייבות בהודעה גם לרופא ממשלתי.

2. בשנת 1993 בוצעו במסגרת המכון הווטרינרי למעלה מ-500,000 פעולות לאבחון מחלות. בידי השו"ט אין מידע בדבר העלות הריאלית של פעולות אבחון אלה והם אינם גובים מן החקלאים תשלום עבור מתן שירות זה. במשך כל שנות פעילותם של השו"ט סברו העומדים בראשם, שאין לחייב את החקלאים בתשלום עבור אבחון מחלות, שכן לדעתם חיוב בתשלום ימנע מידע מהשו"ט, כי חקלאים לא יביאו בעלי חיים לאבחון.

סבסוד מלא של פעולות לאבחון מחלות עלול לגרום להעמסת יתר על תקציב השו"ט. משרד מבקר המדינה העיר, כי יש מקום לשקול את האפשרות לחייב בתשלום, שיכסה את העלות הכרוכה באבחון המחלות, כולה או חלקה. אם יוחלט לגבות תשלום ואם לא, חייב להיות בידי השו"ט מידע אודות העלות הכרוכה בביצוע כל אבחון.

3. בשנים האחרונות פרצו מחלות, שבוערו בעבר, ומחלות שהגיעו לראשונה לארץ. להלן סקירה על שלוש מחלות - ברוצלזיס, כלבת ופה וטלפיים - שפרצו בארץ בשנים האחרונות. יש עוד חמש מחלות, שפרצו לראשונה בישראל בשנים האחרונות - קטרת העור בבקר, דבר הצאן, סלמונלה גאלינרום בהודים, מחלת הרפס בסוסים וסקרייפי בצאן.

(א) מחלת הברוצלזיס היא מחלה משותפת לצאן ולאדם, ועלולה לפגוע לעתים גם בבעלי חיים אחרים כגון בקר. מאז 1985 חלה עלייה בנפיצותה בישראל וביו"ש. במהלך השנים 1985 - 1992 נרשמו בישראל יותר מ-2,000 מקרים שבהם פגעה המחלה בבני האדם. כמו כן, חדרה המחלה מהצאן הנגוע לכמה רפתות חלב, ונאלצו להוציא לשחיטה מאות ראשי בקר, ולשלם על כך פיצוי, כפי שנקבע בפקודת מחלות בעלי חיים.

כבר בספטמבר 1987 הגישו השו"ט לשלושה משרדי ממשלה (משרד החקלאות, משרד הבריאות ומשרד והאוצר) תכנית מקיפה לביעור המחלה. התכנית התבססה על בדיקות דם המוניות בעדרי הצאן, ושחיטת ראשי הצאן הנגועים. תקצוב ביצועה של התכנית במלואה לא אושר בידי משרד האוצר.

בדצמבר 1992 - למעלה מחמש שנים לאחר הגשת התכנית ופניות חוזרות ונשנות של השו"ט לביצועה - נתקיים דיון בלשכת שר האוצר בהשתתפות נציגי משרד החקלאות, בו סוכם לאמץ את התכנית לביעור המחלה ולתקצב אותה. לשנת 1993 תקצב משרד האוצר סכום של 2.5 מיליון ש"ח לביצוע תכנית ביניים מצומצמת בהיקפה להדברת המחלה. התכנית הוגבלה לארבעה אזורים נגועים במיוחד: באר שבע, חדרה והמשולש, נצרת ועכו. היא הקיפה כ-15% מעדרי מגזר המיעוטים, ואושרה לביצוע במשך שנה אחת.

הפעלת תכנית הביניים נמשכה מיולי 1993 ועד דצמבר 1994. לקראת סיום המבצע המצומצם, ולנוכח הנזקים החמורים, סוכם בין הנהלת משרד החקלאות לאגף התקציבים במשרד האוצר להרחיב את התכנית, ולבצע הדברה של הברוצלזיס על פי ההצעה המקורית של השו"ט משנת 1987. המבצע הארצי החל באפריל 1995, אושר לשלוש שנים, ועלותו הוערכה בכ-24 מיליון ש"ח, מהם כ-14 מיליון בשנה הראשונה. להערכת מנהל השו"ט ביעור מחלת הברוצלזיס יימשך לפחות עשר שנים, בתנאי שיינתן תקציב הולם למלחמה במחלה למשך אותה התקופה. להערכתו עדיין תיוותר הבעיה של הברחת צאן מתחומי יו"ש והאוטונומיה, אשר בהם לא ניתן ליישם מבצע דומה.

ממסמכי השו"ט עולה, שהאיחור הרב בהפעלת התכנית לביעור מחלת הברוצלזיס תרם להתפשטותה בארץ. שיעור הנגיעות בעדרים עלה, ונגרמו נזקים כלכליים גדולים. העלות למשק הישראלי היתה פחותה אילו ננקטו פעולות לביעור המחלה סמוך להופעתה.

במהלך המבצע המצומצם בשנת 1994 הופיעה מחלת "הברוצלוזיס" בקרב עובדי מפעל שבו בית מטבחים, שאליו הופנה לשחיטה הבקר הנגוע במחלה. מקצת מעובדי המפעל נדבקו במחלה בעת עבודתם, כיוון שלא עבדו בתנאים מתאימים לשחיטת בקר, שהיה נגוע בברוצלוזיס (למשל, לא השתמשו באמצעי מיגון כמו מסכות, בגדי מגן). לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות ומשרד החקלאות לשקול את האפשרות, שעדרים שבהם יש נגיעות גבוהה במחלה יושמדו, ובשרם לא יופנה למאכל. בכך יימנעו סיכונים לעובדי בתי המטבחים. יצוין, כי בארצות המערב נהוג שלא לשווק בשר של בקר נגוע במחלה.

(ב) מחלת הכלבת נפוצה בכל הארץ, אולם יש ריכוז של מקרי הכלבת באזורים הגובלים ביו"ש. לפי נתוני השו"ט, עלה מספר מקרי הכלבת בארץ בשנים 1993 ו-1994, בעיקר כתוצאה מהעדר טיפול נאות במזבלות, וירידה ניכרת בפעולות להקטנת מספרן של חיות הבר וחיות משוטטות. גם ביו"ש אין פעילות להשמדת כלבים משוטטים או פעולה ממוסדת לדילול חיות הבר.

(ג) מחלת הפה והטלפיים נגרמת מנגיף. מגיפות הפה והטלפיים גורמות נזק גדול למגדלי הבקר והצאן בישראל: לפי נתוני השו"ט נזק ממוצע לפרה בעדר שנפגע מסתכם בשווי של 300 - 400 דולר. הנזק העקיף חמור עוד יותר; יש מדינות האוסרות לייבא לתחומן תוצרת חקלאית ממדינות שבהן נפוצה המחלה.

מדינת ישראל ממוקדת באזור נגוע במחלת הפה והטלפיים. הסבירות לחדירת המחלה למשק הישראלי גבוהה, למרות צעדי מניע שננקטים. התנאים באזורי הגבול והעובדה שהמדינות השכנות אינן נוקטות צעדים מספיקים לביעור המחלה, גורמים לכך שכמעט מדי שנה יש התפרצויות של המחלה. מדיניות החיסונים וצעדי המניע הננקטים אין בכוחם למנוע את חדירת המחלה, אך הם מקטינים את ממדי הנזק.

בשנת 1992 דרשו השו"ט ממשרד האוצר תקציב להקמת מעבדה בטיחותית לאבחון המחלה וכמה מחלות אחרות, וייצור תרכיבים לשעת חירום. הפעלת האוטונומיה והחשש שמא הטיפול הווטרינרי שם לא יספק את מכלול הצרכים, מקנים לפרויקט חשיבות יתר. בנובמבר 1995 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי באותו חודש נחתם הסכם בין משרד החקלאות לבין המועצה לענף החלב, על פיו עלות הקמת המעבדה ועלות הפעלתה השוטפת ימומנו על ידם בחלקים שווים.

4. כאשר מתגלה התפרצות של מחלה, רצוי שיינקטו בסמוך ככל האפשר פעולות לביעורה. זאת כדי למנוע את התפשטותה, ואת הנזקים הבריאותיים והכלכליים שבעקבותיה. לשם נקיטת פעולות מיידיות, יש צורך בתקציב מתאים. לשו"ט אין רזרבה תקציבית לביצוע פעולות כאלו, שמטבע הדברים אינן מתוכננות מראש. מן הראוי, שמשרד החקלאות ומשרד האוצר ישקלו ליצור רזרבה תקציבית בתקציב השו"ט לפעולות חירום, שגודלה ייקבע על פי הניסיון שהצטבר.

מינהל, כספים וניהול חשבונות

כיחידת סמך מוענקות לשו"ט סמכויות מינהליות מבין הסמכויות של משרד החקלאות, בהתאם לכללים הנהוגים בשירות המדינה. השו"ט פועלים על פי תקנות כספים ומשק (תכ"ס), שהוציא משרד האוצר; עובדיהם הם עובדי מדינה, שתקנון שירות המדינה (תקשי"ר) חל עליהם; ותקציב השו"ט הוא חלק מתקציב המדינה. חשב משרד החקלאות משמש גם כחשב השו"ט.

בשנים 1993 ו-1994 הסתכמו הוצאות השו"ט ב-36 וב-38 מיליוני ש"ח, בהתאמה. כמחצית מההוצאות, הכרוכות בביצוע כל אותן פעולות, ממומנות מאגרות, מדמי שירותים, ומהשתתפות

במימון מחקרים של צרכנים רבים הנעזרים בשירותים הניתנים בידי השו"ט. המחצית האחרת ממומנת מכספי המדינה. השתתפות המדינה כיסתה בשנים האמורות שכר והוצאות נלוות של העובדים הקבועים בשו"ט, פיצויים בגין שחיטת בעלי חיים נגועים במחלות וטיפול במחלת הברוצלוזיס.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה הועלו כמה מפגעים בטיחותיים, מהם בתחום העיסוק בחומרים רדיואקטיביים, העלולים לפגוע בעובדי השו"ט. הועלה, כי שבעה רופאים וטרינרים עוסקים בלא היתר בפרקטיקה פרטית בתחום הקליני, בניגוד לקביעה של נציבות שירות המדינה, כי רופאים וטרינרים העובדים בשירות המדינה אינם רשאים לעסוק בפרקטיקה פרטית. על השו"ט לפעול לאלתר לשמירה על כללי האיסור.

התקציב וביצועו

מבדיקת תקציב השו"ט וביצועו בשנים 1992 - 1994 עולה, שהביצוע בפועל היה נמוך בהשוואה לתקציב המאושר: בשנת 1994 כ-4.9 מיליון ש"ח (22%), בשנת 1993 כ-3.8 מיליון ש"ח (19%), ובשנת 1992 כ-1.1 מיליון ש"ח (17%). סכומים עודפים אלה אמורים לחזור לאוצר המדינה, אלא אם כן - על פי סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 - מתיר שר האוצר את השימוש באותו סכום בשנת הכספים שלאחריה. שר האוצר אישר בכל שנה להקצותם לשו"ט, בין היתר משום שמשרד החקלאות דיווח, כי יש כנגד סכומים אלה התחייבויות והזמנות לרכישה של שירותים ומוצרים, ואכן השו"ט השתמשו בכספים אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד האוצר, שלדעתו על חשבות משרד החקלאות להימנע מרישום אוטומטי של התחייבויות אך ורק לשם סימון עודפים מחויבים, ויש להקפיד כי השימוש בעודפים מחויבים יעשה למטרות אשר בגינן הם נוצרו.

סדרי דיווח כספי-תפעולי

על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, והוראות תכ"ם, מתנהלים החשבונות של משרדי הממשלה - למעט מפעלים עסקיים - על בסיס מזומן. חשבונותיהם של מפעלים עסקיים מתנהלים על בסיס מצטבר. ניהול חשבונות על בסיס מצטבר, בשונה מניהול על בסיס מזומן, כולל רישום מלא של ההתחייבויות, הנכסים והמלאי. השו"ט, כיחידת סמך של משרד החקלאות, אינם נמנים עם המפעלים העסקיים. אם כי למעשה, בהתחשב באופי השירותים שנותנים השו"ט ובמחזור הכספים הגדול שלהם, הם מעין מפעל עסקי. למרות זאת ניהול החשבונות שלהם הוא על בסיס מזומן.

רצוי שניהול החשבונות, יהיה על בסיס מצטבר, ויכלול רישום מלא של ההוצאות הסוציאליות והוצאות המימון.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד השו"ט הם יחידת סמך של משרד החקלאות, מן הראוי שמשרד החקלאות ומשרד האוצר ישקלו לכלול את השו"ט בין המפעלים העסקיים הרשומים בחוק התקציב. הדבר יחייב את השו"ט לנהל את חשבונותיהם על בסיס מצטבר. ניהול כזה ישקף במלואו את המצב הכספי והכלכלי של השו"ט ואת העלויות הריאליות הכרוכות במתן השירותים השונים.

אמנם השו"ט מפרסמים מדי שנה דוח מפורט על פעולותיהם, אך אין מדווחים בו על תפוקות ועלויות בשנה בה מדובר תוך השוואה לשנים קודמות, ואין הוא מספק את צורכי המידע של גורמי פיקוח ובקרה בדרגים בכירים בשו"ט ומחוצה להם. דוח כספי על בסיס מצטבר בלוויית

מידע על מגזרים עשוי לשמש כלי מידע חשוב להנהלת השו"ט, ולהנהלות של משרד החקלאות ומשרד האוצר, וכן לממשלה ולכנסת.

סבירות שיעורם של אגרות ודמי שירותים

כאמור, לשו"ט כמה מקורות הכנסה, ובהם: גביית אגרות ודמי שירותים. בשנת 1994 הסתכמו הכנסות השו"ט מאגרות בכ- 15 מיליון ש"ח, ומגביית דמי שירותים בכ- 2 מיליון ש"ח.

הועלה, כי הסכום הבסיסי של האגרות והסכום הבסיסי של דמי השירותים נקבעו לפני שנים רבות, ואלו עודכנו מפעם לפעם, בעיקר על ידי הצמדה למדד המחירים לצרכן. כיוון שהעלות הממשית הכרוכה בביצוע כל השירותים לא נבחנה זמן רב, אין לדעת אם השיעורים של האגרות ושל דמי השירותים הם סבירים ביחס לעלותם הריאלית של הבדיקות והשירותים. שומה לציין, כי באותם מקרים שבהם השו"ט ערכו תחשיבים נמצא, כי בדרך כלל העלות הריאלית של ביצוע השירותים היתה גבוהה, לעתים באופן ניכר, מהתשלומים שנקבעו. כך, למשל, נערך באוקטובר 1994 תחשיב בעניין עלות של כל בדיקה במעבדה לאיתור שאריות כימיות וביולוגיות. על פי התחשיב, בהתחשב בכ- 3,500 בדיקות פוטנציאליות לשנה, נאמדה עלות בדיקה אחת ב- 620 ש"ח, לעומת גביית דמי שירותים של 219 ש"ח בלבד.

הנהלת השו"ט מודעת לכך ששיעוריהם של האגרות ודמי השירותים נמוכים מהעלות הריאלית הכרוכה במתן השירותים. הדבר גם עולה מדיון שקיימה ועדת התקציב של השו"ט בפברואר 1995, שבו הוחלט שיש לתמחר את עלות הבדיקות שהשו"ט עורכים. כן נאמר באותו דיון, כי הבעיה של מתן תקציב מותאם תיפתר רק בתמחור המערכת. נמצא, שעד סוף 1995 טרם הוחל בתמחור המערכת על פי ההחלטה האמורה.

בכירורים עם עובדים בכירים בשו"ט הוסבר למשרד מבקר המדינה, שקיימת בעיה בהעלאת האגרות ודמי השירותים בהתאם לעלות הריאלית כאמור. מצד אחד, אגרות ודמי שירות נמוכים יחסית הם תמריץ לחקלאים לפנות לשו"ט בכל עת, ובכך אפשר למנוע את התפשטות המחלות; מצד אחר, גבייה נמוכה מהעלות הריאלית של מתן השירותים משמעותה חיוב תקציב המדינה לשאת בהפרש.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אם השו"ט יסבסדו שירותים מסוימים ואם לאו, עליהם לחשב מדי פעם בפעם את העלות הריאלית הכרוכה במתן השירותים, ולהשוותה למחיר שהם דורשים ולמחירים המוצעים בשוק הפרטי. מידע כזה נדרש, הן כדי לקבוע את השירותים שאותם ראוי לסבסד והן את השיעור של הסבסוד.

ביצוע מחקרים ותפעול מעבדות

במסגרת השו"ט פועלות 17 מעבדות שבהן נערכים מחקרים שונים במימון גורמי חוץ. בשנת 1993 נעשו 45 מחקרים, מהם 29 במימון המועצה לענף הבקר והמועצה לענף הלול, והיתר במימון קרנות מחו"ל וחברות בארץ. הכנסות השו"ט לביצוע מחקרים הסתכמו בשנים 1993 ו-1994 בכשלושה מיליון ש"ח לשנה.

המעבדות אינן מנוהלות כמרכזי עלות או רווח, דהיינו - הוצאותיהן והכנסותיהן אינן נרשמות בנפרד לגבי כל מעבדה וכל מחקר. אמנם לכל מעבדה נקבע מדי שנה תקציב, אך זה משקף הוצאות בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב של העדר תמחור הפעולות של כל מעבדה ואי רישום הכנסותיה, תוך כדי מתן ביטוי לכך בתקציב השנתי של השו"ט, אין בידי הנהלת השו"ט,

הנהלת משרד החקלאות ומשרד האוצר, מלוא המידע החשבונאי שבאמצעותו ניתן להעריך את יעילות פעילותן של המעבדות, מהבחינה הכלכלית-הכספית.

נוסף למידע הכולל על פעילות של כל מעבדה ומעבדה, יש צורך במידע כספי על כל מחקר ומחקר. אולם הועלה, כי רישום ודיווח כספי של הכנסות והוצאות לגבי כל מחקר בנפרד נעשה רק לגבי מחקרים שבמימון קרנות מחו"ל. רישומיהם הכספיים של יתר המחקרים מנוהלים במרוכז - בלא הפרדה בין המחקרים. על פי רישום כזה לא ניתן לפקח אם ההוצאות לביצוע מחקר מסוים תואמות את התחשיב הראשוני, שהוגש לגורם המממן בעת ההתקשרות.

ניהול מלאי

בשנת 1993 סיפקו מחסני השו"ט כ-15,000 פריטים בעלות כוללת של כ-17.6 מיליון ש"ח. המרכיב העיקרי במלאי הם סוגים שונים של תרכיבי חיסון. ערכם הכספי של התרכיבים שהיו במלאי ב-31.12.94 הסתכם בכ-5.6 מיליון ש"ח. מנתוני השו"ט ומחישובים שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת 1994 נרכשו תרכיבים בסך של כ-6.2 מיליון ש"ח; השימוש בתרכיבים בשנה זו הסתכם בכ-2.5 מיליון ש"ח; כ-1.9 מיליון ש"ח מסכום זה מקורם משימוש במלאי משנת 1993. הדבר מצביע על כך, שהוצאה תקציבית בשנת 1994 בסך 3.7 מיליון ש"ח הוצאה לשם הגדלת המלאי. החזקת מלאי של תרכיבי חיסון בהיקף כה גדול כרוכה בעלות כספית ניכרת: הגדלת ההוצאה על שכר עובדים; שטחי אחסון, לרבות הוצאות הכרוכות בהחזקת התרכיבים והחיסונים בטמפרטורה הנדרשת; פחת; וההוצאה הכרוכה במימון המלאי. לדוגמה, מהמסמכים עולה, ששיעור ההשמדות של תרכיבים בלשכות של השו"ט מגיע לכדי 10% מהכמות שנרכשה. מן הראוי, שהשמדת התרכיבים תיעשה באופן מסודר, תוך רישום פרוטוקול מתאים ובאישור ועדת הבלאי, דבר שלא נעשה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החקלאות, בין היתר, שרמת מלאי התרכיבים הווטרינריים באה להבטיח שיספקו לצורכי החיסון של בעלי חיים, אם בשגרה ואם בעת התפרצות של מחלות בקרב בעלי חיים באזורנו, לרבות יו"ש, אזור חבל עזה ודרום לבנון. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שרמות המלאי הנדרשות של התרכיבים השונים ייקבעו במסמך, שיובא לדין ולאישור בהנהלת השו"ט.

למשרד מבקר המדינה הוגשו אסמכתאות המעידות על עריכת ספירות מלאי במחסן המרכזי בלבד. בתשובת משרד החקלאות להערות משרד מבקר המדינה בנדון צוין, שספירת מלאי בלשכות המחוזיות נעשית בידי משרד החקלאות. אולם הועלה, כי בשו"ט אין רשימות בדבר ספירות מלאי כאמור, ולכן אי אפשר לקבוע מה היה הטיפול במקרה של חסר או עודף. עוד הועלה, שאין בידי הנהלת השו"ט רישומים מרוכזים ומלאים על תנועת מלאי התרכיבים בלשכות המחוזיות, ותיאום כספי בגין השימוש בהם. בתשובת משרד החקלאות צוין, שבקרוב תופעל תקשורת בין מחשבי השו"ט, ויהיה ניתן להפיק דוחות מרוכזים ומלאים על תנועת המלאי.

כמו כן הועלה, שלא נערכו כלל ספירות מצאי בספריית השו"ט, בה אמורים להימצא כ-19,000 ספרים וכ-33,000 כרכים של כתבי עת ותדפיסים שונים. מן הראוי שהשו"ט יעשו ספירת מצאי בהקדם.

גביית חובות

לשו"ט כ-14,000 לקוחות. יתרות החייבים לסוף השנים 1993 ו-1994 הסתכמו בכ-4 מיליון ש"ח ו-4.2 מיליון ש"ח, בהתאמה.

1. החובות הם בחלקם הגדול של גורמים פרטיים. החובות אינם צמודים למדד כלשהו, ואינם מחויבים בריבית פיגוריים. הנהלת החשבונות של השו"ט אינה מפיקה דוחות בדבר "גיוול חובות".

לפיכך סדרי הפיקוח והמעקב אחר תנועת החייבים וסדרי הגבייה עלולים להיות לא שיטתיים. בראשית שנת 1995 הוחל בהפקת דוח גיול חובות, אך דוח זה עוסק בחובות חדשים בלבד.

2. אגב גביית תשלומים יש שהגזברות מקבלת לידיה שיקים שתאריך ההוצאה הרשום בהם הוא עתידי (שיקים דחויים). השיקים הדחויים נשמרים בגזברות, ורק במועד הרשום בהם כתאריך ההוצאה נותנים ללקוח קבלה ורושמים את ההכנסה בהנהלת החשבונות. בסוף פברואר 1995 נמצאו בגזברות 19 שיקים דחויים על סך של 89,000 ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת שיק דחוי מחייבת רישום חשבונאי נאות.



הדוחות הכספיים של השו"ט מבוססים על הפעולות הכספיות הנרשמות על בסיס מזומן, כמתחייב מחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ומהוראות תכ"ס. דוחות אלה אינם משקפים במלואם את מצבם הכספי-הכלכלי של השו"ט. לפיכך כל עוד השו"ט הם יחידת סמך של משרד החקלאות ראוי, שתהא להם מערכת חשבונאית מעין-עסקית, שתבטא את הזרימות הכספיות על בסיס מצטבר, ותאפשר פיתוח של כלי תמחיר, מדידה, מעקב ודיווח כספי וניהולי, כולל דיווח על פי מרכזי עלות או רווח. מערכת כזאת תוכל לתת להנהלת השו"ט, להנהלות משרד החקלאות ומשרד האוצר ולממשלה, תמונה נאותה על היעדים, התפקוד והיעילות של השו"ט.

צורת הארגון של השו"ט וסדרי עבודתם

המגמה הכללית של ממשלת ישראל היא להפריט פעולות, שאין הכרח שיבוצעו בידי עובדי מדינה. ואכן, ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל החליטה במאוס 1992, כי הממשלה תפעל, בין היתר, או להעביר שירותים ותפקידים המבוצעים בידי משרדי ממשלה לגורמים חוץ ממשלתיים, או לביטולם, לפי העניין, זאת על פי עשרה קריטריונים, שפורטו בהחלטה. הקריטריון הראשון קובע, כי העברת ביצוע השירות לגורמים שמחוץ למשרדי ממשלה לא תפגע בסמכויות שלטוניות של הממשלה: קביעת מדיניות וסדרי עדיפויות לאומיים, קביעת סדרי מינהל תקינים והאפשרות לפקח על מתן השירות.

בהחלטות הממשלה לגבי תקציב 1995 נקבע, כי יש להטיל על צוות משותף למשרד החקלאות ולמשרד האוצר לבחון עד 1.1.95 תכנית לרפורמה ארגונית בשו"ט, באופן שפעולתם תתמקד בתחומי פיקוח על משק בעלי החיים, ותופסק הפעילות השוטפת של מתן שירותים לחקלאים, הניתנים לביצוע בידי מערכות עסקיות. הצוות יצביע על היקף הקיצוץ בכוח אדם ובתקציב, שייגזר מהרפורמה האמורה. נקבע, כי הצוות יגיש את המלצותיו עד ל-1.2.95. אולם עד סוף 1995 ההחלטה טרם בוצעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ולנוכח ההחלטה האמורה של הממשלה, מן הראוי להקים צוות מקצועי ולהטיל עליו לבחון את הפעולות שראוי שהשו"ט יבצעו. יש להבטיח, שהשו"ט יעסקו בקביעת מדיניות, בפיקוח עליון על בריאות משק בעלי החיים ועל סדרי שחיטתם, תפקידים שיש בהם סמכות שלטונית של הממשלה. לגבי פעולות שאין בהן סיכון לבריאות הציבור ולבריאות בעלי החיים, שאין בהן פגיעה באיכות הסביבה ושאינן לגביהן דרישות בין-לאומיות שאותן מבצעים אך ורק גורמים ממשלתיים, ראוי לבחון את הכדאיות, להעברתן לביצוע בידי מערכות עסקיות. על

רקע זה גם ראוי שהצוות יבחן את צורת הארגון הרצויה לשו"ט (כגון רשות סטטוטורית, יחידת סמך, חברה).



השירותים הווטרינריים הם יחידת סמך של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הכפופה לשר החקלאות ופיתוח הכפר. תפקידם העיקרי מתמקד בהגנה על בריאות בעלי החיים במשק החקלאי ומחוצה לו, בפיקוח על תנאי שחיטתם ושיווקם, ובמניעת העברת מחלות מבעלי חיים לבני אדם.

משרד מבקר המדינה העלה, כי הפיקוח שמפעילים השירותים הווטרינריים על בריאות בעלי החיים, על שיווק תרופות ותכשירים וטרינריים ואופן השימוש בהם ועל התנאים בהם נשחטים בעלי החיים - חלקי בלבד. גם כשמתגלים לשירותים הווטרינריים מקרים שבהם הפעולות אינן תקינות, הצעדים שהם נוקטים לתיקון המצב מוגבלים. מכאן עולה החשש לפגיעה בבריאות הציבור. עוד הועלו ליקויים בתחום הניהול הכספי-החשבונאי של השירותים הווטרינריים.

המגמה הכללית של ממשלת ישראל היא להפריט פעולות שאין הכרח שיבוצעו בידי עובדי מדינה. על רקע זה יש לבחון אלו פעולות ראוי שיבוצעו בידי השירותים הווטרינריים, ואלו ראוי שיימסרו לביצועם של מערכות עסקיות. כן ראוי שצוות מקצועי יבחן את צורת הארגון הרצויה לשירותים הווטרינריים (כגון רשות סטטוטורית, יחידת סמך או חברה). היות שלפעולות השירותים הווטרינריים נגיעה לא רק למשרד החקלאות ופיתוח הכפר אלא גם למשרדי ממשלה אחרים - משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הפנים ומשרד האוצר - רצוי שהצוות האמור יבחן את נקודות הראות של המשרדים האמורים, וייתחס בהמלצתו במידת הצורך למשרד או למשרדים שלהם יהיו כפופים השירותים הווטרינריים.

המועצה לענף הלול- הטיפול בעודפי ביצים

בשנים 1993-1995

ריכוז ממצאים

זה שנים רבות יש עודפי ייצור גדולים של ביצי מאכל; קליטתם ופינויים מהשוק כרוכה בעלות כספית גבוהה. העודפים בשנת 1994, שהגיעו ל-450 מיליון ביצים, פונו מהשוק בעזרת תמיכות מתקציב המדינה בסך 71 מיליון ש"ח, ואילו בעד שיווק העודפים במחירים מוזלים ליצוא ולתעשייה נתקבלה תמורה בסך כ-14 מיליון ש"ח בלבד.

במהלך השנים 1990 - 1994 הפעילו משרדי האוצר והחקלאות ופיתוח הכפר (להלן - המשרד) והמועצה לענף הלול תכניות שנועדו להסדיר את הייצור והשיווק של ביצי מאכל, לרבות מתן תמיכות למגדלים, אולם הן נחלו כישלון חרוץ. בשנת 1995 הסתמן שיפור ניכר במצב.

אגף התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי וחשב המשרד פעלו שלא כנדרש בהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וזקפו הוצאה של 8 מיליון ש"ח לתכנית תקציב שלא נועדה כלל למימון עודפי ביצים, ובלא אישור ועדת הכספים של הכנסת.



זה שנים רבות נוצרים מדי שנה בשנה עודפי ייצור גדולים של ביצי מאכל, שקליטתם ופינויים מהשוק כרוכה בעלות כספית גדולה שממומנת מתקציב המדינה. בשנים 1990 - 1994 הופעלו כמה תכניות שנועדו לייצב את הייצור והשיווק בשלוחת ביצי המאכל, כדי להקטין את העודפים. ההוצאות מתקציב המדינה על הפעלת תכניות אלה בשנים 1993 ו-1994 היו כ-150 מיליון ש"ח, שניתנו כתמיכות למגדלים.

בחדשים אוקטובר 1994 - מארס 1995 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בבעיית עודפי הביצים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) ובמועצה לענף הלול (להלן - המועצה). ביקורת קודמת על ענף הלול - "תכנון שלוחות הפטמים וביצי המאכל" - ראה בדוח שנתי 41, עמ' 310. על יישום התיקון הראשון לחוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הגליל), ראה דוח שנתי 43, עמ' יא.

ייצור ושיווק

1. בשנת 1994 פעלו בשלוחת ביצי המאכל שבמועצה (להלן - השלוחה) 4,615 מגדלים שעסקו בייצור ביצי מאכל. ייצור הביצים מרוכז בעיקר באזור הגליל, שבו 1,644 מגדלים אשר להם מכסות שנתיות של 818 מיליון ביצים (ובמוצע כחצי מיליון ביצים למגדל), ובאזור הרי ירושלים, שבו 1,200 מגדלים ולהם מכסות שנתיות של 310 מיליון ביצים (ובמוצע כ-260,000 ביצים למגדל). קצת מהמגדלים מתפרנסים רק מייצור ביצי מאכל וקצת מהמגדלים עוסקים בכך לשם השלמת הכנסה. המשרד אמד את ייצור הביצים בשנת 1994 ב-1,900 מיליון. הכמות המיוצרת של ביצי המאכל גדולה מהכמות שיש לה ביקוש במחירים שיכסו את עלויות ייצורן.

2. חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 (להלן - חוק המועצה), קובע את ההסדרים לגידול עופות ושיווק תוצרתם ובהם ביצי מאכל וחומר רבייה. על פי החוק, המועצה מוסמכת לקבוע בכללים מדי שנה בשנה מכסות ייצור של ביצי מאכל, להסדיר את שיווקן, לגבות היטלים ולתת שירותים בכל הנוגע לעופות ולתוצרת הלול. בטבלה שבעמוד הבא, מובאים נתוני המועצה לשנים 1990 - 1994 (במיליוני ביצים) על מכסות הייצור, על שיווק באמצעות משווקים מורשים (להלן - שיווק מאורגן) ועל עודפי הייצור, וכן נתונים על תמיכות הממשלה שניתנו לשלוחה (במיליוני ש"ח במחירים שוטפים).

מכסות ייצור

המדינה רואה בענף הלול מכשיר להבטחת הכנסה למגדלים. על רקע זה גדלו המכסות כתוצאה מחקיקת התיקון הראשון לחוק הגליל בשנת 1990 אשר קבע, בין היתר, כי תינתן למרום הגליל עדיפות לקיום משק הלול המשפחתי באופן שמכסת הלול ואפשרויות הייצור בפועל במשק הלול המשפחתי לא יפחתו מ-50 טון בשנה ליחידת משק פטמים, ומ-500,000 ביצי מאכל לשנה

השנה	מכסות ייצור	שיווק מאורגן	מכירות לצרכנים	עודפים	תמיכה ממשלתית*
1990	1,534	1,253	1,134	119	-
1991	1,608	1,293	1,060	233	12.0
1992	1,658	1,196	983	213	1.5
1993	1,720	1,263	846	417	31.3
1994	1,780	1,454	1,004	450	118.0
1995	**1,830	1,339	1,154	185	***76.7

* לא כולל תמיכות למגדלים לפי חוק הגליל.

** באותה שנה המדינה רכשה מהמגדלים מכסות ייצור בהיקף של כ-200 מיליון ביצים.

*** תקציב מאושר.

ביחידת משק הטלה (להלן - מגדל). ואכן, במהלך השנים 1991 - 1995 הוגדלו בהדרגה המכסות למגדלים באזור מרום הגליל ב-300 מיליון ביצים, בלא שהוקטנו במקביל המכסות למגדלים באזורי הארץ האחרים. הגדלת המכסה החרیפה מאוד את בעיית עודפי ייצור ביצי המאכל.

על פי חוק הגליל, תינתן לבעלי מכסה בשנים 1993 - 1995 סובסידיה בשיעור מן העלות התחשיבית לייצור. הסובסידיה לייצור ביצים נקבעה בשיעור של 19% בשנת 1993, 18% בשנת 1994, ו-17% בשנת 1995. החוק מורה, ששר האוצר ושר החקלאות יקבעו בתקנות כללים בדבר אמות מידה ונוהל לעניין תשלום הסובסידיה וכן כללים לחישוב העלות התחשיבית ולעדכונה. לפי נתוני המועצה, בשנת 1994 שולמו למגדלים תמיכות על פי חוק הגליל בסכום כולל של כ-30 מיליון ש"ח.

עד מועד סיום הביקורת, מארס 1995, ניתנה לבעלי מכסה במרום הגליל סובסידיה, בלא ששר האוצר ושר החקלאות קבעו בתקנות כללים, אמות מידה ונוהל לעניין זה. הסובסידיה חושבה בשיעור מסוים ממחיר המטרה¹ שנקבע לצורך זה.

שיווק

1. על פי כללי המועצה לענף הלול (הסדרת ייצור, מיון ושיווק), התשכ"ח-1968, אשר הותקנו בידי המועצה בתוקף סמכותה לפי חוק המועצה, לא ישווק מגדל את תוצרת הלול אלא לקבלן מורשה המוסמך לשווק אותו סוג של תוצרת הלול. שיווק הביצים נעשה באמצעות תשעה משווקים מורשים.

ביצים הם מוצר שניתן לשווקו ישירות מן המגדל לצרכן, בלא צורך בעיבוד ובלא חשש להתכלות מהירה. קשה למנוע מעבר של ביצים מן המגדל לצרכן שלא באמצעות משווקים מורשים (להלן - שיווק לא מאורגן).

¹ מחיר המטרה הוא ערך התמורה ליצרן בעד ביצת מאכל בשער המשק, שיש בו כיסוי של עלויות הייצור, עלויות השיווק והיטל המועצה. זהו ערך ממוצע שנקבע בסקר משנת 1989 שעשה המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי. את מחיר המטרה מעדכנים על פי העלייה במחירי התשומות לייצור ביצים בניכוי התייעלות שנתית בשיעור של 2% בשנה. בינואר 1994 נקבע מחיר מטרה בסך 27.16 אגורות לביצה. המחיר לצרכן כולל את העלויות שפורטו במחיר המטרה, תמורה לסיטונאים ולקמעונאים ומס ערך מוסף. בינואר 1994 היה המחיר לצרכן 47 אגורות.

על פי נתוני המועצה, היה היקף השיווק המאורגן בשנת 1985 כ-1,598 מיליון ביצים. במהלך השנים שבאו אחריה הלך והצטמצם השיווק המאורגן, ובשנת 1993 הוא ירד, כאמור, ל-1,236 מיליון ביצים. שיווק לא מאורגן נעשה כדי להימנע מתשלום עמלות שיווק, ומאפשר, בין היתר, לחלק מהיצרנים להימנע מתשלום היטלים למועצה כנדרש ומתשלום מס ערך מוסף. כתוצאה מכך, התמורה שהמגדל מקבל עשויה להיות גבוהה מהתמורה בשיווק המאורגן. בעקבות חידוש תשלום סובסידיה ממשלתית לייצור ביצי המאכל והגברת פעולות הביקורת של מבקרי המועצה אצל יצרנים בענף, גדל השיווק המאורגן בשנת 1994 והגיע להיקף של 1,454 מיליון ביצים.

על פי נתוני המועצה, ייצור הביצים בידי מגדלים ערבים באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה (להלן - יש"ע) בשנת 1994, נאמד בכ-380 מיליון ביצים בשנה. חלק מתוצרת זו שווקה לצרכנים בארץ בצורה לא מאורגנת, ותרמה אף היא להיווצרות עודפי ביצים (ראה להלן). בשנת 1993 נאמד השיווק הלא-מאורגן מיש"ע בכ-100 מיליון ביצים.

2. בדוח שנתי 41 (עמ' 315) אמד משרד מבקר המדינה את השיווק הלא-מאורגן בשנים 1988 ו-1989 בכ-450 מיליון ביצים בשנה, שהיו כרבע מאומדן הייצור באותן שנים. המועצה אמדה את השיווק הלא-מאורגן בשנת 1993 בכ-488 מיליון ביצים, מהן כאמור כ-100 מיליון שהוברחו מיש"ע. על פי אומדן שעשה האגף לתכנון כולל במשרד, שווקו בשנת 1994 כ-450 מיליון ביצים בשיווק לא מאורגן.

3. על פי חוק המועצה, המועצה מעמידה לדין בוועדת קנסות מגדלים שעברו על החוק ושיווקו את תוצרתם שלא באמצעות משווקים מורשים. בשנת 1994 הוגשו לוועדת הקנסות 90 תביעות על עבירות; עד ל-15.3.95 הסתיים הדיון ב-65 מהתביעות. מספר הביצים שבגינן הוגשו התביעות היה 9.3 מיליון, שהם חלק מזערי מאומדן מספר הביצים ששווקו בשיווק לא מאורגן בכל אחת מהשנים 1988 - 1994. בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה צוין, כי העמדת מגדלים לדין בוועדת הקנסות היא הליך ממושך, והקנס המוטל בסופו הוא זניח בהשוואה לטובת ההנאה שמגדל מפיק משיווק לא מאורגן. עוד צוין בתשובה, שהמועצה הגדילה את מספר עובדי הביקורת ואת התקציב המיועד לכך, כדי להקטין את ממדי העבירה. אשר להברחות ביצים מיש"ע ציינה המועצה, כי סמכות הפיקוח היחידה שהיתה בידיה או בידי הרשות לפיקוח חקלאי על הברחת תוצרת לול מיש"ע לתחום המדינה, התמצתה בפיקוח בדרכים על תוצרת הלול המובלת מן האזורים האמורים, לצד פעולות יחידת הפיקוח של המשרד על העברת תוצרת הצומח והחי מיש"ע. בשל אפשרויות המעבר המגוונות, ביחוד מאזור יהודה והשומרון, לא הועיל הפיקוח האמור באופן מהותי².

שיווק לא מאורגן של ביצים דוחק מהשוק ביצים ששווקו כדין. הוא גורם להיווצרות עודפים שפינויים מהשוק כרוך בבזבוז של משאבים כספיים מרובים (ראה להלן).

הסדרים לייצור ולשיווק ביצי מאכל בשנים 1990 - 1993

כדי להתמודד עם בעיית עודפי ייצור הביצים, נקטו המשרד, משרד האוצר והמועצה בשנים 1990 - 1993 צעדים שונים, ובהם ביטול הפיקוח על מחירי הביצים ומתן תמיכות לשחיטת מטילות ולפינוי עודפי ביצים. כמו כן, הקימו המגדלים קרן לפינוי עודפי ביצים מהשוק (להלן - הקרן), והיא מומנה מהיטל על ביצים המשווקות בשיווק מאורגן.

²בעניין העברה של תוצרת בעלי חיים מיש"ע לישראל, ראה לעיל בפרק "השירותים הווטרינריים", עמ' 425.

צעדים אלו לא השיגו את מטרתם, שכן עודפי ביצי המאכל לא קטנו. להיפך, בסוף 1992 ובראשית 1993 העודפים אף גדלו. כדי לפנות עודפים אלה מהשוק ולתת למגדלים תמורה הולמת בעד עודפי הביצים, הוגדל ביוני 1993 ההיטל ל-0.11 ש"ח לביצה משווקת, היטל שהביא לייקור מחירי הביצים לצרכן. על פי נתוני אגף התקציבים מאותה עת, היתה התמורה הממוצעת למגדל 0.19 ש"ח לביצה ואילו המחיר לצרכן היה 0.54 ש"ח לביצה. דבר זה הגדיל עוד את הפער בין התמורה שקיבל המגדל לבין המחיר לצרכן, והגדיל את התמריץ לשווק שלא באמצעות משווקים מורשים, וכן הגדיל את הברחות הביצים מיש"ע. מכירות הביצים לצרכנים בשיווק המאורגן הגיעו כאמור בשנת 1993 לשפל של 846 מיליון ביצים לעומת 1,060 מיליון בשנת 1991. בשנת 1993 היו 417 מיליון ביצים עודפות שלא היה אפשר לשווקן במחיר מלא.

בשל נסיבות אלו, פנו המגדלים אל הממשלה בבקשה לסייע להם במימון פינוי העודפים. המשרד פנה אל אגף התקציבים בבקשה לסייע במימון פינוי עודפי הביצים ושחיטת מטילות מבוגרות. ב-22.6.93 וב-14.11.93 נחתמו בין אגף התקציבים, המשרד, המועצה, המגדלים והמשווקים, הסכמים לפינוי מטילות, לפינוי עודפי ביצים ולכיסוי הגירעון בקרן. חלקה של הממשלה במימון הפעולות האמורות הסתכם ב-31.3 מיליון ש"ח. בעקבות חתימת ההסכם הראשון, הוטל פיקוח על מחירי הביצים, ומחיר הביצה לצרכן הוזל ב-0.06 ש"ח (מ-0.52 ש"ח ל-0.46 ש"ח).

יוצא, שביצוע ההסכמים לקליטת עודפי הביצים במימון הממשלה היה עלול שלא להשיג את היעד של הסדר הייצור והשיווק בשלוחה, כפי שאכן קרה. פינוי עודפי ביצים ושיווק לא מאורגן תורמים להגדלת ייצור הביצים שממילא היה גדול מהביקוש להן.

הרפורמה בשלוחת ביצי המאכל בשנת 1994

לקראת שנת 1994 פעלו המשרד ואגף התקציבים להנהגת רפורמה בשלוחה. ב-22.12.93 נחתם הסכם בין משרד האוצר, המשרד, המועצה ונציגי המגדלים, ובו נקבעו הסדרים חדשים לייצור ולשיווק, כלהלן: ביטול המכסות היישוביות במושבים וחלוקתן למגדלים בצורה פרטנית³; מתן אפשרות לבעלי המכסות לייצר ביצים בלא הגבלה⁴; פריסת "רשת ביטחון" בצורת תמיכה ממשלתית של 0.043 ש"ח לביצה בגין 90% מהמכסה שנקבעה, לרבות ביצים שלא יוצרו; קליטת עודפי ביצים במימון הממשלה כאשר התמורה למגדלים לא תפחת מ-53% ממחיר המטרה; נידוד מכסות בין מגדלים ותיקוני חקיקה בנושא המשווקים.

בנספח להסכם האמור צוין, שהעלות לממשלה לא תהיה יותר מ-80 מיליון ש"ח בשנת 1994 ו-55 מיליון ש"ח בשנת 1995. מהסכום של 80 מיליון ש"ח שהוקצה בשנת 1994 יועדו 68 מיליון ש"ח לפריסת "רשת הביטחון" ו-12 מיליון ש"ח לקליטת עודפים.

³ חוק המועצה תוקן בינואר 1994 תיקון עקיף, בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ד-1994. מכוח תיקון זה קבעה המועצה את כללי המועצה לענף הלול (קביעת מכסות אישיות לחברי אגודות שיתופיות), התשנ"ד-1994. לפי שינויי החקיקה הללו, תבוטל המכסה המשותפת של אגודה שיתופית (למעט אגודה שיתופית שהיא קיבוץ או מושב שיתופי ועוד אגודות אחדות שנמנו בתוספת לכללים). במקום מכסת האגודה תיקבע למגדלים שהם חברי האגודה מכסה אישית, והמגדלים ישווקו בעצמם את תוצרת הלול באמצעות המשווקים המורשים.

⁴ בצו המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) (ייצור ושיווק מעל למכסה), התשנ"ד-1994, שהוצא בעקבות התיקון לחוק המועצה מינואר 1994, נקבע שבעל מכסה לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 1994 יהיה רשאי לייצר ולשווק כל כמות ביצי מאכל מעל למכסה שנקבעה לו.

בסכום שנקבע בהסכם לקליטת עודפי ביצים היה אפשר לקלוט כ-100 מיליון ביצים בלבד. יוצא אפוא, שבהסכם לא הובאו בחשבון מלוא עודפי הביצים הצפויים בשלושה ב-1994. יצוין שבסוף 1993 היתה למועצה תחזית של ייצור ועודפים המבוססת על נתוני שיווק נקבות אפרוחים להטלה, ולפיה בשנת 1994 ייוצרו כ-1,800 מיליון ביצים והיו עודפים של כ-450 מיליון ביצים. משרד מבקר המדינה לא מצא אסמכתאות המעידות שהמועצה העבירה את התחזית שלה לאגף התקציבים ולמשרד בכתב או בעל פה. בשל העדר תחזית ברורה במשרד ובאגף התקציבים על כמות עודפי הביצים, לא כלל ההסכם האמור תכנית פעולה לאפשרות שתתממש תחזית העודפים של המועצה.

התקציב האמור לא הספיק למימון קליטת כל עודפי הביצים. לפיכך אישרה ועדת הכספים של הכנסת במהלך שנת 1994 תוספת תקציב של 30 מיליון ש"ח. מכאן, שלקליטת עודפים ולפריסת "רשת ביטחון" הוקצה סך של 110 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העלה, שההוצאה בפועל למטרה האמורה הגיעה לכ-118 מיליון ש"ח. 8 מיליון ש"ח שילם חשב המשרד מתכנית תקציב "הרפורמה בשלוחת הפטמים", בלא אישור ועדת הכספים של הכנסת ובניגוד להוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. תכנית זו לא נועדה כלל למימון קליטת עודפי הביצים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אגף התקציבים, שדבר זה היה חריג ונעשה בשל הגידול העצום בעודפי הביצים במהלך דצמבר 1994, והעדר האפשרות לקבל באותה העת את אישור ועדת הכספים של הכנסת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאגף התקציבים, החשב הכללי במשרד האוצר וחשב המשרד יקפידו על ביצוע הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ולא יעבירו על דעת עצמם כספים מפריט תקציבי אחד לפריט תקציבי אחר.

עודפי הביצים והטיפול בהם במהלך שנת 1994

1. בנובמבר 1993 הציע איגוד משקי עופות לרבייה (להלן - האיגוד) למשרד ולמועצה להקטין את ייצור ביצי הרבייה ב-3 מיליון ביצים. ההצעה נועדה למנוע את גידולן של 1.2 מיליון נקבות אפרוחים שמסוגלות לייצר במהלך שנתיים כ-540 מיליון ביצים, מהן כ-300 מיליון ביצים בשנת 1994. בתמורה ביקש האיגוד פיצוי בסך 2.26 מיליון ש"ח, לעומת 70 מיליון ש"ח הדרושים לפינוי 540 מיליון ביצים מהשוק. המשרד לא נענה להצעת האיגוד, בטענה שהיא באה בשם חלק מיצרני ביצי הרבייה וכי היצרנים שמחוץ לאיגוד לא יסכימו לכך.

בינואר 1994 פנה האיגוד - הפעם בשם כל יצרני ביצי הרבייה - והציע למועצה ולמשרד להשמיד 2.6 מיליון ביצי רבייה תמורת פיצוי בסך של 2 מיליון ש"ח. אגף התקציבים, המשרד והמועצה קיימו עם האיגוד משא ומתן בעניין זה, אולם האגף לא הסכים להסדר המוצע. לדעת האגף, הסכמה כזאת היא נסיגה מהרפורמה וחזרה למשטר של תכנון הייצור בשלוחה. האגף ציין, שייצור חומר רבייה מעולה הוא חיוני, והדרך להבטיח את הייצור היא על ידי קיום תחרות בענף זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לשקול פעולה חד-פעמית של הקטנת ייצור ביצי רבייה. לו נענו המשרד ואגף התקציבים להצעה, היה אפשר להקטין את עודפי הביצים בשנת 1994 ולחסוך לאוצר המדינה כ-24 מיליון ש"ח (26 מיליון ש"ח שהוצאו על פינוי 200 מיליון ביצים באותה שנה פחות 2 מיליון ש"ח פיצויים שהיו

ניתנים ליצרני ביצי הרבייה). ואכן, בשנת 1995 הוחל בפעולה חד-פעמית של השמדת ביצי רבייה לשם צמצום ייצור הביצים (ראה להלן).

2. פינוי עודפי הביצים מהשוק במימון מלא של הממשלה החל ב-10.2.94. באותו היום הורד מחיר הביצה לצרכן מ-0.47 ש"ח ל-0.31 ש"ח. החל ב-1.1.94 שולם למגדלים בגין "רשת הביטחון" 0.043 ש"ח לביצה. התמורה למגדל היתה 0.196 ש"ח לביצה, כולל התמיכה האמורה ל"רשת הביטחון". בכך צומצם הפער בין המחיר לצרכן לבין התמורה למגדל וקטן המניע לשיווק לא מאורגן של ביצים. באותה שנה גדל, כאמור, השיווק המאורגן בכ-200 מיליון ביצים לעומת שנת 1993.

בשל הצטברות עודפי הביצים בחודשים הראשונים של שנת 1994, עד ראשית אפריל אותה שנה נוצל במלואו התקציב בסך 12 מיליון ש"ח לקליטת עודפים. במאוס אותה שנה התריע על כך רכז החקלאות באגף התקציבים, והציע למנכ"ל המשרד להוריד את מחיר פינוי הביצים מהשוק. בדיקה שעשה אגף התקציבים העלתה, כי למגדלים כדאי לייצר את מלוא המכסה ואף יותר, בשל עלויות הייצור שלהם, תמיכת הממשלה, התמורה מהשיווק הלא-מאורגן ומערכת מחירי הביצים. האגף העריך שצפויים עודפים של כ-450 מיליון ביצים, ולכן צפוי שיחסרו יותר מ-30 מיליון ש"ח לסעיף הרפורמה בשלוחות ההטלה.

מנכ"ל המשרד השיב לאגף התקציבים באפריל 1994, כי תהליך הרפורמה, שבסופו תקטן מעורבות הממשלה בענף, הוא תהליך ארוך, והוא הציע הצעות משלו להקטנת העודפים בטווח הקצר ובטווח הארוך, ובהן: הממשלה תרכוש מכסות ביצים כדי להקטין את ההוצאה לפינוי עודפים מהשוק; תמיכות יקבלו רק מגדלים שייצרו ביצים במסגרת מכסתם המאושרת, במחצית הראשונה של אותה שנה.

הדיונים בין אגף התקציבים לבין המשרד, על דרך הטיפול בעודפי ביצים וחיסול המשבר, נמשכו כל חודשי הקיץ של 1994. רק ב-16.10.94 נחתם הסכם נוסף בין המשרד למשרד האוצר בדבר היקף התמיכות לענף בכל אחת מהשנים 1994 - 1996.

בהסכם מ-16.10.94 נקבע: בשנים 1994 - 1996 יוקצו ל"רשת ביטחון", לקליטת עודפים ולקניית מכסות, סכומים בהיקף של 240 מיליון ש"ח; תשלומי התמיכות ל"רשת הביטחון" יקטנו החל באוגוסט 1994 מ-0.043 ש"ח ל-0.025 ש"ח לביצה; קליטת העודפים ב-1994 תהיה על חשבון הממשלה; השתתפות הממשלה בקליטת העודפים משנת 1995 ואילך תהיה חלקית ותינתן רק כאשר עודפי הייצור יהיו יותר מ-200 מיליון ביצים בשנה (חלקה של הממשלה נקבע בשיעור של מחצית הסכומים הנדרשים לצורך זה, ולא יותר מ-20 מיליון ש"ח בשנת 1995 ו-10 מיליון ש"ח בשנת 1996); מבעלי מכסות קטנות שמעמדם החברתי-הכלכלי נמוך תרכוש הממשלה מכסות ביצים בהיקף של 45 מיליון ש"ח במחיר של 0.18 ש"ח לביצה; תכנון ייצור הענף ותשלום תמיכות הממשלה למגדלים יסתיימו ב-1.1.97.

3. שיווק עודפי הביצים נעשה באמצעות מכרזים שמפרסמת המועצה כל שלושה חודשים. במכרזים אלה משתתפים יוצאנים ותעשיינים. המחירים שהושגו במכרזים שהיו במהלך שנת 1994 נעו בין 0.042 ל-0.0858 ש"ח לביצה, ובמרבית המכרזים הושג המחיר הנמוך שבהם. מהתמורה שהתקבלה ממכירת הביצים ניכתה המועצה הוצאות שיווק בסך 0.01 ש"ח לביצה, בממוצע. יוצא אפוא, שהתמורה נטו שהתקבלה בעד הביצים העודפות - שבשנת 1994 היה מספרן 450 מיליון - היתה 14.4 מיליון ש"ח, ובממוצע כ-0.032 ש"ח לביצה. על פי

הסכם לשנת 1994, שולמו למגדלי הביצים העודפות סך של 56.8 מיליון ש"ח להשלמת מחיר ובממוצע - 0.126 ש"ח לביצה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, קיבלו מגדלי הביצים בעד הביצים העודפות על פי ההסכם האמור ל"רשת הביטחון" עוד 14.3 מיליון ש"ח, ובממוצע שנתי 0.032 ש"ח לביצה. תמיכת הממשלה בחקלאים לשם פינוי עודפי הביצים בשנה האמורה הגיעה לכ- 71 מיליון ש"ח.

ההיערכות לקראת 1995

בסוף 1994 עשתה המועצה מפקד מטילות כדי לבחון את תחזית ייצור הביצים לשנת 1995. על פי נתוני המפקד הכינה המועצה, בדצמבר 1994, תחזית לייצור ביצים לשנת 1995, ולפיה ייוצרו 1,820 מיליון ביצים ויהיו עודפים של כ-450 מיליון ביצים. לנוכח התחזיות בדבר היווצרות עודפי ביצים בשנה האמורה ובסדרי הגודל האמורים, היה צורך בנקיטת צעדים לתיקון המצב.

בשנת 1995 הוחלט, על דעת המשרד והמועצה, לנקוט כמה צעדים: לחזור למשטר ייצור ביצי מאכל על פי מכסות, לשחוט מטילות עודפות, לסגור את המדגרות של יצרני ביצי הרבייה למשך חודש וחצי (ובכך להשמיד ביצי רבייה), ולרכוש מכסות של יצרנים קטנים. צעדים אלה - מקצתם במימון המגדלים - עשויים להקטין את ייצור הביצים בשנת 1995 ל-1,560 מיליון, ואילו העודף השנתי החזוי היה 190 מיליון ביצים שישמשו לוויסות השיווק במהלך השנה. ואכן, בעקבות הצעדים שהופעלו באותה שנה הסתמנה מגמה של הקטנת כמות הביצים העודפות.

מדיניות הטיפול בענף בטווח הארוך

מעורבות הממשלה בדרך של מתן תמיכות למגדלי הביצים וקביעת מחירן, נועדה להביא לייצוב השלוחה ואמורה להסתיים בסוף שנת 1996. על פי ההסכם הכלכלי שנחתם עם הרשות הפלשתינאית, בשנים 1994 - 1997 יהיה מותר לייבא מיש"ע לארץ 30 עד 60 מיליון ביצים בשנה, ולאחר מכן - בלא הגבלה. מצב זה עשוי לגרום לכך שביצים מיש"ע ידחקו מהשווקים ביצים של מגדלים מקומיים.

מבירורים שקיים משרד מבקר המדינה עם יועץ שר החקלאות (להלן - היועץ) עולה, בין היתר, שבקרב מגדלי העופות (לפטמים ולביצים) יש קבוצה גדולה של חקלאים מבוגרים ולא יעילים, אשר מכסת הביצים וייצורם הם אמצעי יחיד להבטחת הכנסתם בגילם המתקדם. לדברי היועץ, קבוצה זו משמשת "עלה תאנה" לשדולה החקלאית להעלאת דרישות למתן תמיכות.

לדעת היועץ, מההיבט הכלכלי גרידא, תשלום תמיכות לייצור מאפשרת קיומם של משקים לא יעילים השייכים לאוכלוסייה חלשה בפריפריות. בהתחשב בשיקולים כלכליים וחברתיים, ראוי, לדעת היועץ, להפסיק את הייצור הבלתי יעיל של מגדלים כאלה, בייחוד בגליל ובהרי יהודה; הפסקת הייצור יכולה להיעשות בדרך של רכישת מכסותיהם והבטחת קצבאות שייקבעו בכפוף למבחנים של הכנסה, גיל, מקום מגורים ועוד. לדעת היועץ, עלות התמיכות לייצור לא יעיל גבוהה מתשלום קצבאות לאותם מגדלים.

שר החקלאות ושר האוצר מינו במאוס 1994 ועדה לבחינת מצב החקלאות. מתפקידה לבחון, בין היתר, את ההיערכות בעתיד של אמצעי הייצור במשקים המשפחתיים ואת מערך הביטחון הסוציאלי ביישובים הכפריים. בינואר 1996 הגישה הוועדה לשרים האמורים דוח, שבו נכללו המלצות בדבר קביעת מדיניות מכסות ומחירים וביטוח בין-דורי⁵ ביישובים המשפחתיים.

⁵ ביטוח זקנה לחקלאים שהגיעו לגיל פרישה ואינם מסוגלים לקיים את עצמם (ראה להלן).

הוועדה המליצה לבטל כליל את מכסות הייצור בכל ענפי הייצור, למעט ענף החלב, ולקבוע שתי מערכות של ייצוב מחירים: האחת - המבוססת על ההסכם שחתמה המדינה עם ארגון הסחר העולמי (WTO) - ולפיה יוחלפו ההגנות המינהליות על הייצור המקומי במכסי מגן; והשנייה - פרישת "רשתות ביטחון" שיופעלו על מוצרים אחדים ובהם ביצי מאכל.

ההמלצה בדבר הביטוח הבין-דורי ביישובים משפחתיים, מיועדת לחברי מושבים ולחקלאים פרטיים קשישים. ההצטרפות להסדר מותנית במסירת נחלת החקלאי והזכויות הנלוות לה למדינה, וכן במסירת בית המגורים למדינה כעזבון בחיים. המצטרפים לתכנית יקבלו מהמדינה 600 ש"ח לחודש לבודד או 1,000 ש"ח לחודש לזוג, נוסף על המגיע להם מהביטוח הלאומי. להערכת הוועדה, יש במושבים כ-5,000 זוגות בגילים המתאימים, אולם צפוי שרק חלק מהם יצטרפו לתכנית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד ומשרד האוצר יפעלו בהקדם לבחינת המלצות הוועדה, ולאור בחינה זאת יגבשו תכנית שבה ייקבעו המדיניות ומכלול הצעדים, הכלכליים והחברתיים הנדרשים להסדר הייצור, שיאפשרו את המשך קיומם של המשקים ושל היישובים החקלאיים.



לעתים מצבים קשים מביאים לפתרונות שמחירם גבוה. מעורבות הממשלה במתן תמיכות למגדלים של ביצי מאכל נמשכת זה שנים, וכרוכה בהוצאה ניכרת מאוצר המדינה. בשנים 1993 - 1994 הגיעה הוצאה זו לכ-150 מיליון ש"ח. התברר שההנחות שהיו ביסוד הרפורמה, שהחלה בשנת 1994, לא עמדו במבחן המציאות, ועודפי הביצים הוסיפו לגדול. עוד התברר שעלות הרפורמה היתה גבוהה מהמתוכנן.

יש לשקול צעדים לייצוב הענף, ובהם שינויים מבניים בייצור, בארגון ובשיווק, גם כדי לבחון אפשרויות להפסקת תמיכות הממשלה בענף. צעדים כאלה נדרשים ביתר שאת לנוכח ההסכם שנחתם עם הרשות הפלשתינאית, שפתח את שוקי הארץ ליבוא תוצרת חקלאית.