

ממצאי מעקב

היחידה לפיקוח על הצומח והחי ויישום הסכמים

חקלאיים בין ישראל לאוטונומיה

דוח שנתי 47, עמ' 427

בחודשים פברואר-יולי 1996 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן משרד החקלאות) את הקמתה של היחידה לפיקוח על הצומח והחי ויישום הסכמים חקלאיים בין ישראל לאוטונומיה (להלן - יחידת הפיצו"ח) ואת פעילותה בשנים 1994-1996 - (עד סוף יולי 1996). ממצאי הבדיקה פורסמו בדוח שנתי 47, עמ' 427 (להלן - הדוח). הדוח סקר את הקמת היחידה ואת ניהולה. הביקורת העלתה ממצאים המתייחסים להליכי הקמתה ויעילות הפיקוח שהיא מפעילה. הדוח עסק גם בהפעלת הפיקוח על יבוא תוצרת חקלאית מהאוטונומיה לארץ.

בנובמבר 1997 ערך משרד מבקר המדינה מעקב שתכליתו לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדוח האמור.

להלן ממצאי ביקורת המעקב:

ניהול יחידת הפיצו"ח

1. בדוח צוין, כי מאז הקמת יחידת הפיצו"ח ועד מועד סיום הביקורת ביולי 1996 התכנסה ההנהלה לשיבות ספורות בלבד, ולמעשה אינה מתפקדת כפורום מקצועי נאות. היא אינה מנחה את הפעילות השוטפת של יחידת הפיצו"ח ואינה מפקחת עליה.

(א) בעקבות הביקורת, מינה שר החקלאות יו"ר חדש ליחידת הפיצו"ח המכהן גם כיו"ר ההנהלה. בשנת 1997 התכנסה ההנהלה של יחידת הפיצו"ח לשלוש ישיבות; בישיבות אלה היא קבעה, בין היתר, גם את סדרי עבודתה. נקבע נוהל של ארבע ישיבות קבועות כל שנה, בסוף כל רבעון, וכן ישיבת עבודה שנתית מסכמת.

(ב) תפקידי ההנהלה וסמכויותיה טרם הוגדרו.

2. בדוח צוין, כי "בתחום הגנת הצומח נתגלעו חילוקי דעות בנושא סמכויות הפעולה של היחידה. על פי תפיסת השירותים להגנת הצומח ולביקורת (להלן - השירותים להגנת הצומח) נועדה יחידת הפיצו"ח לשיטור בלבד; ומאחר שהמפקחים שלה אינם מומחים בנושא הגנת הצומח, מן הראוי שאת ההנחיות המקצועיות בנושא ייתן עובד הכפוף מקצועית למנהל השירותים להגנת הצומח. לעומתם, סבורה יחידת הפיצו"ח

3. שהנחיות מקצועיות צריכות להינתן במסגרת היחידה, וכי העובד שמרכז את נושא הגנת הצומח צריך להיות כפוף למנהל יחידת הפיצו"ח. חילוקי הדעות בין שני הגופים פוגעים בהפעלת הפיקוח. משרד החקלאות הודיע למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1996, כי הנהלת יחידת הפיצו"ח תדון בקרוב בנושא סמכויות הפעולה של היחידה בתחום הווטרינרי והגנת הצומח".

בנובמבר 1997 החליט מנכ"ל משרד החקלאות כי עובד יחידת הפיצו"ח ישמש ממונה על הגנת הצומח ויהיה כפוף מקצועית לשירותים להגנת הצומח.

הקמת יחידת הפיצו"ח

1. בדוח צוין, כי "הקמתה של יחידת הפיצו"ח לצד הרשות [לפיקוח חקלאי] יצרה מצב שבו רבות מפעולות הפיקוח של שתי המסגרות חופפות: הרשות עוסקת בפיקוח על שיווק תוצרת חקלאית בתחומי מדינת ישראל; יחידת הפיצו"ח עוסקת בפיקוח על שיווק תוצרת חקלאית מהאוטונומיה לישראל. ... בתשובתו מנובמבר 1996 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי שר החקלאות הורה לבחון אפשרות לאחד את הרשות עם יחידת הפיצו"ח".

ביקורת המעקב העלתה:

(א) בישיבה בהשתתפות שר החקלאות שהתקיימה במארכס 1997 הוחלט, כי הרשות לפיקוח חקלאי ויחידת הפיצו"ח יהיו במסגרת אחת.

באפריל 1997 הודיע שר החקלאות למנכ"ל מועצות הייצור ולמנהלים של יחידת הפיצו"ח ושל הרשות לפיקוח חקלאי, כי החל ב- 1.6.97 יופעלו היחידות האמורות בכפיפות למנהל אחד, וכי המבנה הסטטוטורי של שתי היחידות לא ישתנה עד לאישור שינוי בחקיקה.

במאי 1997 מינה שר החקלאות צוות, עליו הטיל להגיש הצעה לארגון הפיקוח במסגרת מאוחדת. הוכנה הצעת חוק לתיקון חוק רשות הפיקוח החקלאי, התשמ"ח-1988, וביולי 1997 הגיש הצוות המלצות.

(ב) ביוני 1997 החליטה מועצת הרשות לפיקוח חקלאי למנות כמנכ"ל הרשות את מנהל יחידת הפיצו"ח. הוא החל בתפקידו בספטמבר 1977 והוא ממלא את שני התפקידים.

2. בדוח צוין, כי "גם לאחר שהסחר בין ישראל לאוטונומיה יהיה חופשי לחלוטין, יהיה צורך בפיקוח על טיב המוצרים החקלאיים הטריים והמעובדים המיובאים לארץ. לכן ראוי שמשרד החקלאות, משרד הבריאות ומשרד האוצר יבחנו ויקבעו כבר עתה את ההיערכות הכוללת ואת המסגרת הארגונית המיטבית לעניין זה".

ביקורת המעקב לא נמצא, שהמשרדים האמורים בחנו עניין זה.

יבוא תוצרת חקלאית משטחי האוטונומיה

לישראל - יעילות הפיקוח

1. בדוח צוין, כי בשנת 1995 ביצעה יחידת הפיצו"ח 1,416 תפיסות של תוצרת מוברחת, מתוכן: 1,077 תפיסות של ירקות ופירות בהיקף של 802 טון ו- 286 תפיסות וטרינריות (139 בעלי חיים, 72 טון בשר ו- 45 תפיסות של שלחים).

בבדיקת המעקב נמצא, כי בשנת 1996 ביצעה יחידת הפיצו"ח 988 תפיסות של תוצרת מוברחת, מתוכן 567 תפיסות של ירקות ופירות בהיקף של 538 טון ו- 421 תפיסות וטרניריות (201 טון בשר, 920 בעלי חיים, 7,351 עופות ו- 73,617 ביצים). בשנת 1997 (עד סוף נובמבר 1997) תפסה היחידה תוצרת מוברחת של ירקות ופירות בהיקף של כ- 329 טון. יוצא, אפוא, כי חלה ירידה ניכרת בכמות התוצרת החקלאית המוברחת שנתפסה. ראוי לציין, כי מעבר התוצרת החקלאית משטחי האוטונומיה לישראל באופן מסודר דרך המעברים עלה מכ- 62,000 טון בשנת 1995 לכ- 67,000 טון בשנת 1996, ולכ- 76,000 טון בשנת 1977, דהיינו גידול של כ- 8% וכ- 13%, בהתאמה.

2. כמצוין בדוח, עוסקת יחידת הפיצו"ח גם במניעת הברחות של בעלי חיים ומוצרים מן החי משטחי האוטונומיה לישראל. מהתיעוד שביחידת הפיצו"ח עלה, כי גם בתחום הווטרנירי יש הברחות. על אף תפיסות של צאן מוברח מאזור יהודה והשומרון (להלן -- יו"ש) ופעילות יזומה של יחידת הפיצו"ח בתחום זה, היקף הברחות היה גדול.

(א) בדיקת המעקב העלתה, שבשנת 1996 גדל מספר התפיסות הווטרניריות ל- 421 לעומת 286 תפיסות בשנת 1995, דהיינו - גידול של כ- 47%. הגידול בא לידי ביטוי גם במספר בעלי החיים שנתפסו (920 בשנת 1996 לעומת 139 בשנת 1995) ובכמות הבשר שנתפסה (201 טון בשר בשנת 1996 לעומת 72 טון בשנת 1995).

(ב) במכתב שכתבה סמנכ"ל בכיר לאמרכלות של משרד החקלאות בנובמבר 1997 למבקר הפנימי של המשרד צוין, כי "יחידת הפיצו"ח התבקשה להרחיב את נושאי פעילותה. בין הנושאים, הטיל שר החקלאות, על היחידה לטפל במניעת תופעת השחיטה השחורה בארץ".

בבדיקת המעקב נמצא, שכ- 50% מהחקירות שביצעה יחידת הפיצו"ח בשנת 1996 היו בתחום הווטרניריה. על פי הערכתה של יחידת הפיצו"ח ושל השירותים הווטרניריים, הגידול בהיקף התפיסות והפרסום שניתן לכך בכלי התקשורת תרם להגברת ההרתעה. אחד המדדים לכך הוא הגידול בהיקף השחיטה החוקית בבתי המטבחים בישראל. בישיבת הנהלה של יחידת הפיצו"ח מאוגוסט 1997, דיווח מנהל השירותים הווטרניריים, כי השחיטה החוקית של בקר בינואר-ספטמבר 1997 עלתה בכ- 3.6%, לעומת אותם חודשים בשנת 1996, ובצאן - בכ- 21.8%.

עם זאת, על פי הערכות של השירותים הווטרניריים על היקפי השחיטה השחורה של בקר וצאן בארץ, מספר התפיסות וכמות הבשר שנתפסה עדיין קטנים יחסית. בעניין זה צוין בדוח שנתי 46, עמ' 418, כי "על פי הערכה של הווטרניר 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". על פי נתונים שמסר מנהל השירותים הווטרניריים בישיבה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה באוקטובר 1996 עולה, כי במהלך שנת 1995 לא הגיעו לשחיטה בבתי המטבחים בין 20,000 ל- 35,000 פרות.

3. בדוח צוין, כי בכל אחד מהמעברים הנייחים אמורה להיות מערכת מחשוב שתאפשר רישום וריכוז נתונים על המעבר של התוצרת. עד מועד סיום הביקורת, יולי 1996, נמצא מסוף מחשב פעיל המחובר למחשב במטה יחידת הפיצו"ח רק במעבר קרני. במעברים האחרים נמצאו מחשבים שלא הותקנו. התקנת מחשבים והעברת מידע מקיף על הפעילות במעברים היתה מונעת ממגדלים שתוצרתם נפסלה במעבר אחד להעביר סחורה במעבר אחר, או לפחות מצמצמת את התופעה.

בבדיקת המעקב נמצא, כי כיום יש מחשבים בכל 13 המעברים, אולם רק שישה מהם חוברו לרשת תקשורת. פיתוח תוכנה המתאימה לצורכי יחידת הפיצו"ח נמצא בעיצומו, וכבר החל השימוש בה תוך כדי פיתוחה.

שמירה על בריאות הציבור

1. **פיקוח על יבוא תוצרת מעובדת:** בדוח צוין, כי למשרד הבריאות היה רק מפקח אחד על יבוא תוצרת מעובדת ודגים, במעבר קרני, וכי את המעברים האחרים משרד הבריאות לא אייש.

בבדיקת המעקב נמצא, כי למשרד הבריאות אושרו שני תקנים נוספים לצורך פיקוח על מעבר תוצרת מעובדת מרצועת עזה. טרם אושרו תקנים להפעלת פיקוח כאמור לתוצרת הנכנסת מיר"ש.

2. **פיקוח על יבוא תוצרת חקלאית טרייה:** בדוח צוין, כי התוצרת החקלאית המיובאת לישראל מגיעה למעברים בלי מסמכים המעידים כי הרשות הפלשתינאית אכן בדקה את התוצרת ואישרה שזו עומדת בתקנים הנדרשים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1996 ציין משרד הבריאות, כי הוא ומשרד החקלאות מגבשים יחד עם הרשות הפלשתינאית נוהל בדיקות חדש במטרה ליישם הסכם זה.

בבדיקת המעקב נמצא, כי באוגוסט 1997 גובש והופעל נוהל בדבר מתן היתר שיווק לתוצרת חקלאית מיר"ש בלבד לישראל, הכולל ביצוע בדיקות מקדמיות. יוצא שתוצרת חקלאית שמקורה ברצועת עזה אינה נבדקת כלל עובר לשיווקה לישראל, כדי להבטיח שהיא עומדת בדרישות החלות על המזון בישראל. במצב זה קיים חשש שלישראל נכנסת תוצרת העלולה לפגוע בבריאות הציבור.

בדוח צוין, כי התוויות שמלוות את התוצרת החקלאית אינן ממוספרות, לרוב אין עליהן מספר זיהוי של המגדל, ואף לא חותמת כלשהי מטעם הרשות הפלשתינאית.

בבדיקת המעקב נמצא, כי לא חל שינוי במצב.

3. **בדיקת דגימות:** בדוח צוין, כי התקצוב של בדיקת הדגימות שמשרד הבריאות עושה לא הוסדר עד סוף שנת 1996, ולכן היו לפרקים הפסקות בביצוע הבדיקות.

(א) בבדיקת המעקב נמצא, כי משרד הבריאות מממן את ביצוע הבדיקות מהתקציב הרגיל של שירותי בריאות הציבור.

(ב) משרד הבריאות הורה, בדצמבר 1996, להגדיל את מספר הבדיקות המיקרוביולוגיות לתוצרת חקלאית הנכנסת לארץ משטחי האוטונומיה. על פי דוח דגימות שנלקחו במעברים מתוצרת חקלאית בחודשים ינואר-ספטמבר 1997 נמצאו שאריות חומרי הדברה ב-17% מהדגימות שבוצעו. תוצאות חריגות בבדיקות מיקרוביולוגיות נמצאו ב-8% מהבדיקות שבוצעו בדגימות שנלקחו מתוצרת שמקורה בעזה; ב-20% מהבדיקות שבוצעו בדגימות מתוצרת שמקורה במרכז יר"ש וב-15% מהבדיקות שבוצעו בדגימות מתוצרת שמקורה בצפון יר"ש. בתקופה זו נאסר לעתים שיווקם של במיה, תירס, קישוא, מלפפון ושעועית מחבל עזה וכן במיה, תירס, קישוא ומלפפון מיר"ש.

4. **הגנת הצומח:** בדוח צוין, כי סוגי גרעינים למיניהם ומספוא מוברחים משטחי האוטונומיה לישראל. עובדי יחידת הפיצו"ח לא הוסמכו לשמש כמפקחים על פי צו

הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מספוא והסחר בו) התשל"א-1971, לצורך תפיסת סחורה זו.

בבדיקת המעקב נמצא, כי לא חל שינוי במצב.

5. השמדת מזון: בדוח צוין, כי יחידת הפיצו"ח לא ניהלה דוח מרוכז על השמדות של התוצרת שנתפסה.

בבדיקת המעקב הועלה, כי יחידת הפיצו"ח אינה מנהלת עדיין דוח מרוכז כאמור. עם זאת, חל שיפור בסדרי הפיקוח על ביצוע ההשמדות.

בדוח צוין, כי על פי נוהלי יחידת הפיצו"ח ממארכ 1996, נוכח בעת השמדת התוצרת מפקח אחד מטעמה יחד עם הקבלן שמשמיד את התוצרת. עוד צוין, שלדעת משרד מבקר המדינה ראוי שבעת ההשמדה יהיו נוכחים שני מפקחים.

בבדיקת המעקב הועלה, שבדצמבר 1996 גיבשה יחידת הפיצו"ח נהלים חדשים להשמדת תוצרת חקלאית ומוצרי מזון אחרים. בנהלים כלולה הנחיה התואמת את המלצת משרד מבקר המדינה.

בדוח צוין, כי השמדת התוצרת החקלאית שנתפסה לא נעשתה תמיד בפרק זמן סביר, זאת עקב הוצאת "צו השמדה" על ידי שירות מזון ארצי שבמשרד הבריאות זמן רב יחסית לאחר התפיסה.

בבדיקת המעקב הועלה, כי חל שיפור במצב: וכיום מוציא, בדרך כלל, שירות מזון ארצי "צו השמדה" תוך יום יומיים.

מחלקת חקירות ומודיעין של יחידת הפיצו"ח

1. בדוח צוין, כי העלאת כל המידע המודיעיני הבסיסי על מחשב מאובטח עשויה לתרום לניסיון לאפיון שיטות ההברחות ולגילוי העוברים על החוק, מתוך ראייה כוללת של שמירה על בריאות הציבור. בתשובתו מנובמבר 1996 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי הוחל בפיתוח תוכנה לנושאים אלו.

בבדיקת המעקב נמצא, כי פיתוח התוכנה עדיין בהכנה. יצוין שבכמה מהנושאים בהם עוסקת יחידת הפיצו"ח היא משתמשת באותם חלקים מהתוכנה שפיתוחם הושלם.

2. בדוח צוין, כי סדרי הטיפול בתיקי החקירה בשנת 1995 נמצא לקוי. כתוצאה מכך נהנו מאות עבריינים מן המצב ודינם לא מוצה. בדוח הוצע "שמשרד החקלאות יפעל להגברת היעילות של הליכי החקירה ולהעמדה לדין בעקבותיה, וישקול את העלאת רמת הענישה שאותה מבקשת התביעה מבית המשפט".

בבדיקת המעקב נמצא, כי המצב טרם תוקן. לדברי משרד החקלאות "לא ניתן להעמיד לדין מבריחים מיר"ש כפי שנעשה ברצועת עזה", משום שחוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994, חל רק על רצועת עזה ואזור יריחו בלבד ועדיין לא הוחל על יר"ש.

על פי פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985 (להלן - הפקודה), "המפר הוראה מהוראות פקודה זו או תקנות שהותקנו לפיה, או הוראה או צו לפי הפקודה, שנמסר לו אישית, יהא חייב בקנס אזרחי".

מנהל השירותים הווטרינריים, המוסמך לדרוש ממפר קנס אזרחי, הסמיך לעניין זה רופא וטרינר. על פי הפקודה, קנס אזרחי ישולם תוך 30 יום מיום קבלת הדרישה, ועל הדרישה ניתן לערער בפני בית משפט שלום.

נמצא, שהקנס הנדרש הוא בסכום של 9,600 ש"ח או 48,000 ש"ח, לפי סוג העבירה. על פי הפקודה, חלה על גבייתו של קנס אזרחי, פקודת המסים (גבייה), 1929. נמצא שעדיין לא מונו, בהתאם לפקודת המסים (גבייה), 1929, עובדים ממשרד החקלאות שיהיו מוסמכים לגבות את הקנסות האזרחיים.

פעולות ביקורת

בלשכת רשם הפטנטים שבמשרד המשפטים נבדקו דרכי הטיפול בבקשות למתן פטנט ובבקשות לרישום סימני מסחר כמו כן נבדקה האכיפה בנושא קניין רוחני.

נבדק ביצועם של גזרי דין במדורים הפליליים שבמזכירווי בתי משפט השלום בירושלים, בבאר שבע, בחדרה ובפת תקווה; ביחידת ההוצאה לפועל של המשטרה במחוז ירושלים וביחידת ההוצאה לפועל נגב במחוז הדרום נבדקו דרכי הטיפול בפקדות מאסר שהועברו מבתי משפט; ובמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות שבהנהלת בתי המשפט נבדק הטיפול בגבייה.

בהנהלת אגף רישון והסדר מקרקעין שבמשרד המשפטים ובארבע לשכות של מפקחים על רישום מקרקעין: בירושלים, בחיפה, בפתח תקווה ובנתניה נבדקו פעולותיהם של המפקחים על רישום המקרקעין בתחום יישוב סכסוכי שכנים בבית משותף. כן נבדק הטיפול בסכסוכים אלה בקרב הקהילה. הבדיקה נעשתה בהנהלת האגודה לתרבות הדיור שליד משרד הבינוי והשיכון ובהנהלת שירות הייעוץ לאזרח שבמשרד העבודה והרווחה.

נבדקו מינויים שבמשרד המשפטים (רא הפרק "מינויים פוליטיים ובלתי תקינים).

קניין רוחני - פעולות של לשכת הפטנטים,

המדגמים וסימני המסחר, ואכיפה

ריכוז ממצאים

לשכת הפטנטים, המדגמים וסימני המסחר שבמשרד המשפטים (להלן - הלשכה) הוקמה על פי חוק הפטנטים, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק הפטנטים). היא פועלת בהתאם להוראותיו ולהוראות התקנות שהותקנו על פיו. פקודת הפטנטים והמדגמים, 1926, והתקנות שהותקנו על פיה חלים על מדגמים. פקודת סימני מסחר [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן -- פקודת סימני מסחר), ותקנות סימני המסחר, 1940, חלים על סימני מסחר; כן חלה עליהם פקודת סימני סחורות. חוק הגנת כינויי מקור, התשכ"ה-1965 (להלן -- חוק כינויי מקור), והתקנות שהותקנו על פיו חלים על כינויי מקור. בכמה מחוקים אלה ובחוקים נוספים יש הוראות הנוגעות להפרה של זכויות בתחום הקניין הרוחני: