

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

פעולות ביקורת

במשרד החקלאות ופיתוח הכפר נבדקו שלושה נושאים המשפיעים על איכות התוצרת מן הצומח: פיקוח על השימוש בתכשירי הדברה ורישומם; תקני איכות לתוצרת חקלאית; ופיקוח על תוצרת אורגנית.

הפיקוח על סחר בתוצרת חקלאית מן הצומח

תקציר

לפיקוח על הסחר בתוצרת חקלאית מן הצומח היבטים בריאותיים ואיכותיים שונים. משרד מבקר המדינה בדק שלושה נושאים המשפיעים על איכות התוצרת מן הצומח: פיקוח על השימוש בתכשירי הדברה ורישומם; תקני איכות לתוצרת חקלאית; ופיקוח על תוצרת אורגנית. להלן עיקרי הדברים:

1. השירותים להגנת הצומח ולביקורת אינם מקיימים פיקוח שוטף על אופן השימוש שעושים החקלאים בתכשירי ההדברה בשדה בתקופת הגידול. פיקוח על השימוש בחומרי הדברה חיוני בשל הנזקים שעלולים להיגרם לחי ולסביבה משימוש לא נכון, או לא מורשה, בחומרים.

בבדיקת שאריות בירקות ופירות שערכו השירותים להגנת הצומח ולביקורת בשנים 1999, 2000 ו-2001 נמצאו שאריות חריגות של חומרי הדברה; בשנת 2000 נמצאו תוצאות חריגות גבוהות יחסית: במלפפון (כ-17.7% מהדגימות) בתות שדה (כ-30.7% מהדגימות) בצמחי תבלין (כ-18.1% מהדגימות), ובענבים (כ-22.4% מהדגימות). במחצית הראשונה של שנת 2001 נמצאו תוצאות חריגות בתות שדה (כ-25.5% מהדגימות) ובירקות עלים (כ-14% מהדגימות). ממצאים אלה מחייבים הפעלת פיקוח יעיל יותר על השוק המקומי - הן בשדה והן בנקודות המכירה. ראוי גם לשקול הסברה לציבור הרחב על הסכנות שבחומרי ההדברה, ולפרסם כל מידע בידי השלטונות על חומרי הדברה מזויפים המופצים בשוק, בכלי התקשורת הכלליים ולא רק בעיתונות המקצועית, זאת לתועלת הציבור כולו.

מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) נותן היתרים לתכשירי הדברה לשימוש בחקלאות בתנאי שמגיש הבקשה עומד בכל התנאים המפורטים בחוק הגנת הצומח, התשל"ז-1956, ובתקנות הגנת הצומח (הסדר יבוא ומכירה של תכשירים כימיים), התשנ"ה-1994. לעתים הוא נותן גם היתר שימוש זמני לשנה כדי שהמבקש ישלים נתונים על מידת הרעילות

של התכשיר. נמצא, כי תכשירים שניתן להם היתר זמני לא נבדקו בתום תקופת הרישוי הזמני, ולעתים במשך מספר שנים אחריה. למרות זאת, חלקם המשיכו להופיע בחוברת המפרטת את חומרי הדברה המותרים לשימוש, זאת ללא רישוי, ובכלל זה חומרים רעילים מאוד העלולים לגרום לנזקים בריאותיים לאדם, לחי ולסביבה.

לעתים בדיקה מחודשת של חומרים, שקיבלו רישוי לפני שנים רבות ושלגבי מידת הרעילות שלהם הצטבר מידע חדש המצריך בדיקה אם התכשיר עדיין ראוי לשימוש, אורכת זמן רב.

2. בישראל, שלא כמרבית המדינות המערביות, יש שוני בין תקני האיכות של הייצוא לבין תקני האיכות של השוק המקומי. לגבי הייצוא, קיימים בארץ התקנים הנהוגים בקהילייה האירופית, והם אף נשמרים בקפידה. לגבי השוק המקומי, קיימים תקני איכות שנקבעו לפני שנים רבות והם מופיעים בכללי מועצת הירקות ומועצת הפירות. התקנים הללו אינם מגיעים אף לרמה המינימלית הנדרשת על ידי האיחוד האירופי ואינם נאכפים כלל. על פי הסכמי הסחר העולמי, שאליהם הצטרפה ישראל, חייבת להיות הדדיות בתקני איכות לשם אכיפתם באתרי הייבוא. כלומר, מדינה המבקשת לייבא תוצרת טרייה תוך עמידתה של התוצרת המיובאת בסטנדרדים של איכות, חייבת להוכיח קיום אותם סטנדרדים לתוצרת שהיא מייצרת בשוק המקומי שלה.

בשלב הסיטוני קיימת תופעה של חוסר סימון וחוסר הגדרה אחיד ומפורט של סוג האיכות. יש שימוש באריזות חוזרות שחלקן מזוהמות, דבר שגורם לנזק תברואתי. לעתים קרובות משווק סוג ירק או פרי באריזה שנועדה לסוג אחר. בהעדר תקני איכות מחייבים בשלב הקמעוני, רק מספר חנויות מצטיינות, המוכרות תוצרתן במחיר גבוה מאוד, משכילות לשווק רמת איכות גבוהה. בשאר נקודות המכירה, כולל רשתות השיווק, משווקת התוצרת ברמת איכות שאינה אחידה ולעתים ירודה. לא רק זאת, אף שיש חובת סימון פורמלית, היא אינה נשמרת. כתוצאה מכך, ניתן לראות בנקודות המכירה הסופיות את חוסר האחידות באיכות הירקות והפירות.

משנת 1996 החלו משרד החקלאות, מועצת הירקות ומועצת הפירות תהליך שנועד ליישם תקני איכות לירקות ולפירות בשוק המקומי. אולם עד לסוף שנת 2001 התכנית טרם יצאה אל הפועל. משרד החקלאות לא עמד בלוח הזמנים שהוא קבע לסיום ההיערכות. שינויי חקיקה הנדרשים לצורך כך טרם נעשו, וגם ההיערכות המקצועית והפעלת הפיקוח בשטח לא התנהלו כמתוכנן.

הפוטנציאל של הפיקוח בשטח לא מוצה: המפקחים עבדו משך מספר שנים ללא תכנית עבודה מקצועית מגובשת ומסודרת. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לבחון מקצועית את הפיקוח שמפעילים מפקחי רשות הפיקוח בשטח. יש לקבוע נוהלי עבודה ברורים כדי שהפיקוח בשטח בכל הרמות - מגדל, סיטונאי וקמעונאי - יספק נתונים מהימנים על איכות התוצרת החקלאית, כאלה שישמשו בסיס לתיקון הליקויים. נוסף על כך ראוי שהמשרד יקבע נורמות לתפוקות סבירות.

3. מטרת החקלאות האורגנית לייצר מוצרי חקלאות שונים, מן הצומח ומן החי, תוך שימוש בשיטות ידידותיות לסביבה ולאדם. השימוש בחומרים סינתטיים (תרופות לבעלי חיים, חומרי הדברה, דשנים והורמונים) אסור, וחלופותיהם הם מוצרים טבעיים בלבד. "מוצר אורגני" צריך להיות מיוצר לפי סטנדרדים מיוחדים שאושרו על ידי גוף או רשות שהוסמכה כיאות. מדינת ישראל התחייבה בפני האיחוד האירופי,

שאליו מיוצאת רוב התוצרת האורגנית הישראלית, לפקח על הייצור והשיווק של התוצרת האורגנית.

כבר בנובמבר 1996 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי גיבש טיוטה להצעת חוק, שאמור להסדיר כל "מכירה" של תוצרת אורגנית, לרבות שיווק, ייבוא, ייצוא, הובלה, אריזה, פרסום או סימון המכוונים למכירה. עד לסוף שנת 2001 טרם נחקק החוק להסדרת הפיקוח על תוצרת אורגנית.

הפיקוח על המוצר האורגני הוא חלק מתהליך הייצור. השירותים להגנת הצומח ולביקורת - גוף שלטוני מוסמך - הנם הגוף היחיד המוסמך בידי האיחוד האירופי לפקח על ייצור ושיווק תוצרת אורגנית לייצוא. תכנית הפיקוח שתוכננה בתחילת עונת הייצוא 1999/00 ו-2000/01, בהתאם לתקן לדגימת תוצרת אורגנית טרייה, לא בוצעה במלואה. שיווק מוצר אורגני חייב להתבסס על אמינות מרבית - אמינות שעלולה להיפגע בהעדר פיקוח ברמה המתחייבת על פי המחויבויות שהמדינה נטלה על עצמה.

הפיקוח על השיווק של תוצרת אורגנית בשוק המקומי ועל ייבוא תוצרת אורגנית אינם מוסדרים ומשרד החקלאות אינו מפקח על כך.



"השירותים להגנת הצומח ולביקורת" מהווים זרוע מקצועית לשירות ולאכיפה של משרד החקלאות בנושאים: הגנת הצומח; ביקורת תוצרת חקלאית טרייה לייצוא; רישוי וייצור זרעים וחומר ריבוי; פיקוח על ייבוא חומרי גלם ממקור צמחי להזנת בעלי חיים, ייצור מספוא וסחר בו; פיקוח על תוצרת אורגנית; והפעלת מעבדות רשמיות של ישראל בתחום פיטוסניטריה (בריאות הצמח ומוצריו), בתחום הכימיה ובתחום המספוא. אנשי השירותים להגנת הצומח ולביקורת גם מייצגים את המשרד ומשתתפים בפורומים בין-לאומיים העוסקים בנושאי הגנת הצומח, חומרי הדברה ותקני איכות של תוצרת חקלאית.

השירותים להגנת הצומח ולביקורת פועלים מכוח ארבעה חוקים: חוק הגנת הצומח, תשט"ז-1956; חוק פיקוח על ייצוא הצמח ומוצריו, תשי"ד-1954; חוק הזרעים, תשט"ז-1956 (כולל הפיקוח על חומר הריבוי הצמחי, זרעים ומשתלות); וצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מספוא והסחר בו), תשל"א-1971. מכוח כל אחד משלושת החוקים האמורים הותקנו תקנות רבות לצורך הסדרת תחומי הפעילות למיניהם. תקציב השירותים להגנת הצומח ולביקורת לשנת 2001 נקבע לכ-31.34 מיליון ש"ח, מהם כ-17.87 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה.

בחודשים מארס-ספטמבר 2001 בדק משרד מבקר המדינה שלושה נושאים: רישום תכשירי הדברה והפיקוח עליהם, תקני איכות לתוצרת חקלאית, והפיקוח על התוצרת האורגנית. הבדיקה בנושא הפיקוח על תוצרת אורגנית כללה בדיקת מעקב על ביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1996 ושפורסמה בדוח שנתי 47 (עמ' 448), בפרק על "פיקוח ובקרה על גידול ושיווק של תוצרת חקלאית איכותית". הבדיקה נערכה במשרד החקלאות, בשירותים להגנת הצומח ולביקורת וברשות לפיקוח חקלאי (להלן - רשות הפיקוח). בדיקות השלמה נערכו במועצה לייצור ולשיווק של ירקות (להלן - מועצת הירקות) ובמועצת הפירות (ייצור ושיווק) (להלן - מועצת הפירות), ובמשרד הבריאות.

רישום תכשירי הדברה והפיקוח עליהם

מדינת ישראל היא מדינה בעלת אקלים חם, המתאים מאוד להתפתחות נגעים. כדי לשמור על היבולים החקלאיים מנגעים ומזיקים יש צורך להשתמש בתכשירי הדברה. שוק תכשירי הדברה מוערך בכ-80 מיליון דולר לשנה.

חומרי הדברה הם חומרים כימיים או תערובת של חומרים כימיים (למעט דשנים וזבלים) המכילים חומר פעיל אחד או יותר ומרכיבם רעילים. התגברות עמידותם של המזיקים לתכשירי הדברה, גורמת לצורך בהגדלה ניכרת של מינון החומרים וריכוזם, ולהכנסת חומרים חדשים לשימוש. שיטות הדברה חלופיות, כגון הדברה ביולוגית, הן מועטות ומוגבלות.

לשימוש בתכשירי הדברה בחקלאות הישגים ניכרים בהדברת מחלות ומזיקים ובמניעתם, אך שימוש זה מלווה בתופעות לוואי בלתי רצויות: הימצאותן של שאריות חומרי הדברה בתוצרת החקלאית עלולה לגרום נזקים לבריאות צרכני התוצרת; 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 שניהם, דרוש הפעיל פיקוח נאות על השימוש בתכשירי הדברה.

הפיקוח על השימוש בחומרי הדברה

1. הפיקוח על המשווקים: מהוראות חוק הגנת הצומח, תשט"ז-1956, ומתקנות הגנת הצומח (הסדר יבוא ומכירה של תכשירים כימיים), תשנ"ה-1994, עולה הסמכות לעריכת ביקורת. השירותים להגנת הצומח ולביקורת מופקדים על עריכת ביקורת במקומות השיווק של חומרי הדברה. עליהם לבדוק אם החומרים מוחזקים בתנאים נאותים, אם הם נמכרים באריזה שנקבעה, ואם פרטי התווית מתאימים לאלה שאושרו. נוסף על כך, על סמך דגימות שלוקחים פקחים בנקודות השיווק, השירותים להגנת הצומח ולביקורת בודקים במעבדותיהם אם תכולת החומר הכימי הפעיל מתאימה לזו המוצהרת. כמו כן נבדק טיב חומרי הדברה המשווקים בארץ, במטרה לגלות מקרים של שיווק תכשירים מזויפים. בדיקות אלה נקראות "בדיקות ביקורת". נוסף על בדיקות אלו נעשות גם בדיקות של חומרי הדברה הניתנות כשירות ללקוחות או שהן נעשות כחלק מתהליכי הרישוי של תכשירי הדברה ותברואה.

בדיקת טיב חומרי הדברה נעשית במעבדה לתכשירי הדברה שבשירותים להגנת הצומח ולביקורת. בשנת 1998 נעשו 118 "בדיקות ביקורת" של תכשירים; בשנת 1999 - 83 בדיקות, ובשנת 2000 - 88. שיעורי הדגימות שנמצאו לא תקינות מכלל הבדיקות היו 15%, 12% ו-11%, בהתאמה.

לצורך פיקוח מקיף על המשווקים, יש צורך ברשימה מעודכנת של נקודות ממכר לתכשירי הדברה. בשירותים להגנת הצומח ולביקורת לא נמצאה רשימה מעודכנת של חנויות לממכר חומרי הדברה. אין גם דרך שיטתית מובנית כדי להתעדכן במידע על פתיחתן או על סגירתן של חנויות כאלה. בתשובתו למשרד מבקף המדינה מדצמבר 2001 הודיע משרד החקלאות, כי עדכון הרשימה ייעשה להבא בשיתוף עם המשרד לאיכות הסביבה, האחראי למתן רישיונות עסק לחנויות כאלה.

2. שימוש בחומרי הדברה בשידה: הפיקוח על השימוש בחומרי הדברה בשידה, על פי חוק הגנת הצומח, תשט"ז-1956, והתקנות שתוקנו על פיו, הנו חיוני בשל סיבות שונות: יש סכנה של שימוש בחומרים למטרות שאינן מומלצות או מורשות על ידי המשרד, כגון ריסוס גידולים מסוימים בחומרים המיועדים לגידולים אחרים; סמיכות גיאוגרפית בין גידולים שונים גורמת, ששאריות חומר הדברה, המיועד לגידול אחד, יגיעו לגידול שני הסמוך לו; הקפדה על הפסקת השימוש בחומרים במועדים המומלצים, לפני הקטיף והאסיף או לפני שחיטת בקר ועופות שניזונים

מצומח שטופל בחומרי הדברה, מעלה את רמת השאריות של חומרי ההדברה במוצר; שימוש לא נכון בחומרי הדברה עלול לגרום נזקים לחי ולסביבה.

נמצא, כי השירותים להגנת הצומח ולביקורת אינם מקיימים פיקוח שוטף על אופן השימוש שעושים החקלאים בחומרי ההדברה בשדה בתקופת הגידול.

3. פיקוח על שאריות חומרי הדברה במזון: כדי להבטיח כי צריכת מזון, שבתהליך ייצורו או גידולו היה שימוש בחומרי הדברה, לא תסכן את בריאות הציבור, נקבע בתקנות בריאות הציבור (מזון) (שאריות חומרי הדברה), התשנ"א-1991 (להלן תקנות בריאות הציבור), שיעור מותר של שאריות לאותו מזון. בתקנה 2 לתקנות בריאות הציבור נקבע, כי "לא ייצר אדם לשם מכירה, לא ייבא ולא ישווק מזון המכיל או נושא עליו שארית, אלא אם כן שיעורה אינו עולה על השיעור המותר". שאריות חומרי הדברה מהוות כיום אחת מהמגבלות העיקריות בסחר בין-לאומי בתוצרת טרייה. דרישות המדינות המייבאות הן, שחומרי ההדברה שבהם השתמשו החקלאים יהיו אך ורק חומרים המורשים לשימוש במדינה המייצאת, וברמה שלא תעלה על המותר בתקנים בין-לאומיים.

האחריות לנושא בדיקת שאריות חומרי הדברה במזון היא של שני משרדים (משרד הבריאות ומשרד החקלאות). משרד הבריאות אחראי לבדיקת שאריות חומרי הדברה במזון המוגמר המשווק בארץ. על פי הסכם שקיים שנים רבות בין משרד החקלאות לבין משרד הבריאות, משרד החקלאות (באמצעות השירותים להגנת הצומח ולביקורת) דוגם ובודק פירות וירקות בשדה, ומשרד הבריאות (באמצעות שירות המזון הארצי) דוגם ובודק אותם בכל דרכי השיווק (סיטונאים, קמעונאים ושוקים).

(א) בדיקות בדרכי השיווק: בטבלה שלהלן מובאים נתונים על מספר הבדיקות בפירות, בירקות ובתבלינים, שערך שירות המזון הארצי לשאריות חומרי הדברה בשנים 1998-2000:

פירות, ירקות ותבלינים	1998	1999	2000
מספר הבדיקות	486	299	253
מספר חריגות	64	30	12
שיעור חריגות	13.2%	10%	4.5%

קיימים עשרות מינים של פירות וירקות, אשר נמכרים במספר גדול מאוד של נקודות ממכר. מספר הבדיקות שערך משרד הבריאות בפירות, בירקות ובתבלינים, מועט יחסית, ובשנים 1999 ו-2000 אף חלה ירידה ניכרת במספר הבדיקות לעומת שנת 1998. לכן, ספק אם היקף בדיקות זה מאפשר להסיק מסקנות על רמת השאריות בפירות ובירקות שנמצאו על המדף בארץ בשנים אלו.

(ב) דגימות מהשדה: דגימת התוצרת בשדה נעשית מיד לאחר איסוף התוצרת. רוב הדגימות שבדקים השירותים להגנת הצומח ולביקורת נעשות כשירות הניתן לייצואני תוצרת חקלאית ולמועצות הייצור. בשנת 2000 נבדקו 1,474 דגימות של פירות וירקות. ב-187 מהן (12.7% בממוצע) התקבלו תוצאות חריגות. בשנת 2001 (ינואר-מאי) נבדקו רק 117 דגימות של ירקות. ב-19 מהן (16.2% בממוצע) התקבלו תוצאות חריגות: ב-9.4% מהדגימות נמצאו חומרים אסורים לשימוש, וב-6.8% מהדגימות נמצאו שאריות גבוהות מהמותר של חומרים מותרים לשימוש.

בשנת 2000 נמצאו תוצאות חריגות גבוהות יחסית במלפפון (17.7% מהדגימות), בתות-שדה (ב-30.7% מהדגימות), בצמחי תבלין (ב-18.1% מהדגימות), בענבים (ב-22.4% מהדגימות), בפלפל (ב-14.3% מהדגימות), בשעועית (ב-12.1% מהדגימות) ובבצל (12.5% מהדגימות). בשנת 2001 (ינואר-מאי) נמצאו תוצאות חריגות גבוהות יחסית בתות-שדה (ב-25.5% מהדגימות; ב-17.5% מהדגימות נמצא, כי נעשה שימוש בחומרים אסורים) ובירקות עלים (ב-14% מהדגימות; ב-6% מהדגימות נמצא כי נעשה שימוש בחומרים אסורים).

במאס 2000 יזמה מועצת הירקות סקר שאריות חומרי הדברה יחד עם השירותים להגנת הצומח ולביקורת, בירקות עלים ובתבלינים מארבעה אזורים גידול עיקריים ונקודות ממכר. כבר לאחר בדיקת 10 דוגמאות מתוך 100 דוגמאות מתוכננות, התקבלו תוצאות חריגות: שש מתוך העשר שנבדקו הכילו חומרי הדברה אסורים לגידול; ושלוש הכילו חומרים אסורים בשיעור גבוה במיוחד. השירותים להגנת הצומח ולביקורת כתבו למועצת הירקות באוגוסט 2000, כי כדי לתקן מצב בלתי נסבל זה, יש לנקוט צעדים מרתיעים והסברתיים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הממצאים שפורטו לעיל מחייבים הפעלת פיקוח יעיל יותר על השוק המקומי - הן בשדה והן בנקודות הממכר.

רישום תכשירי הדברה

1. בתקנות הגנת הצומח (הסדר ייבוא ומכירה של תכשירים כימיים), תשנ"ה-1994 (להלן - התקנים), שהותקנו על פי חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956, הסדיר שר החקלאות את רישומם, אריזתם ומכירתם של חומרי הדברה. על פי התקנות, יצרן הרוצה למכור תכשיר שהוא מייצר או מייבא יגיש בקשה למנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת (להלן - המנהל). אם המבקש עמד בכל התנאים המפורטים בתקנות, ירשום המנהל את התכשיר. עד דצמבר 2000 רשם המנהל 883 תכשירי הדברה.

לפי התקנות, על יצרן הרוצה למכור תכשיר שהוא מייצר או מייבא, לצרף לבקשה שהוא מגיש דוחות על תוצאות ניסיונות שימוש בתכשיר בתנאי הארץ (יעילות התכשיר), פירוט השיטה לבדיקת שאריות התכשיר בתוצרת חקלאית ודוחות על מידת רעילותו (טוקסיקולוגיה).

משרד מבקר המדינה העלה, כי את מרבית הניסיונות על מידת היעילות ואת פירוט השיטה לבדיקת שאריות התכשיר בתוצרת חקלאית לגבי תכשירים חדשים עושה החברה המייבאת את המוצר או המייצרת אותו בארץ. כיוון שהשירותים להגנת הצומח ולביקורת אינם מפקחים על ביצוע הניסיונות, הרי שהמלצות החברות המייבאות או המייצרות בנוגע ליעילות התכשיר, עלולות להיות מושפעות מהאינטרסים הכלכליים שיש להן בהחדרת מוצרים חדשים. מן הראוי, שהשירותים להגנת הצומח ולביקורת יקבעו הסדרים ולפיהם ישותפו נציגיו בניסויים.

בתשובתו מדצמבר 2001 הודיע משרד החקלאות, כי "עם היכנס לתוקפו התיקון לתקנות הגנת הצומח, בדבר הסדר ייבוא ומכירה של תכשירים כימיים, המתיר גביית אגרה עבור הניסויים, יימצא גם המימון המתאים להעסקת פקח".

2. ליד המנהל פועלת ועדה בין-משרדית מייעצת, ובה 13 חברים. הוועדה מתמנה בידי שר החקלאות, והרכבה: ארבעה נציגי משרד החקלאות, ארבעה נציגי משרד הבריאות, שני נציגי משרד העבודה והרווחה, שני נציגי המשרד לאיכות הסביבה ונציגי הרשות לצרכנות ואיכות הסביבה. יו"ר הוועדה מתמנה מבין נציגי משרד הבריאות. פעילות הוועדה הבין-משרדית הוסדרה בתקנות הגנת הצומח (הסדר ייבוא ומכירה של תכשירים כימיים), תשנ"ה-1994. תפקידי הוועדה הם לייעץ למנהל בהתאם להוראות התקנות, וכן לקבוע אם השימוש בתכשיר מהווה סכנה לבני אדם או לבעלי

חיים, או שהוא בעל השפעה שלילית בלתי סבירה על הסביבה. בתקנות נקבע, כי המנהל יסרב לרשום תכשיר אם קבעה הוועדה, כי השימוש בו מהווה סכנה לבני אדם או לבעלי חיים או שהוא בעל השפעה שלילית בלתי סבירה על הסביבה.

מבדיקת הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה הבין-משרדית מינואר 1999 ועד מאי 2001 עלו הממצאים שלהלן:

(א) תעודת רישום: על פי התקנות, מותר למכור תכשיר רק אם יש לגביו תעודת רישום בת-תוקף. תוקף תעודת רישום לתכשיר הוא לתקופה של שלוש שנים. המנהל רשאי לתת גם היתר שימוש בתכשיר לתקופה של שנה, אם ראה לאחר שהושלמו בדיקות התכשיר ונבחנו המסמכים ולאחר התייעצות עם הוועדה הבין-משרדית, כי התכשיר מתאים ליעודו, אך השימוש בו לא נבדק באופן מקיף, או שלא הובאו בפניו כל הנתונים הטוקסיקולוגיים. בתום השנה, יובאו הראיות והמסמכים הדרושים והמנהל ידון מחדש במתן תעודת רישום.

הבדיקה העלתה, כי תכשירים שניתן להם היתר זמני לשנה לא תמיד מובאים לדיון בוועדה הבין-משרדית בתום אותה שנה. גם על התווית של התכשירים אין מציינים, כי הרישוי שניתן להם הוא לשנה בלבד. מדיוני הוועדה בתקופה שנבדקה (ינואר 1999-מאי 2001) עולה, כי שישה תכשירי הדברה קיבלו היתר זמני לשנה בלבד, חלקם כבר בשנים 1992 ו-1993. תכשירים אלה לא נבדקו בידי הוועדה בתום תקופת הרישוי הזמני, ולעתים משך מספר שנים אחריה. למרות זאת, חלקם המשיכו להופיע בחוברת המפרטת את חומרי ההדברה המותרים לשימוש - זאת ללא רישוי - ובכלל זה חומרים רעילים מאוד המותרים לשימוש בידי מיישמים מורשים¹ בלבד, בלי שהגבלה נרשמה בחוברת. בהעדר מעקב יעיל, אין לחברות המשווקות חומרי הדברה מניע לפעול לקבלת תעודת רישום קבועה לחומרים שקיבלו רישוי זמני.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשקול לציין על גבי התווית, כי הרישוי הנו זמני. משרד הבריאות בתשובתו מאוקטובר 2001 ציין, כי הוא תומך בהמלצה זו.

יו"ר הוועדה הבין-משרדית הודיעה בתשובתה מאוקטובר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה החליטה בשיבתה מספטמבר 2001 לשפר את אופן המעקב אחר החלטות הוועדה בנוגע לאישורים זמניים לשנה. משרד החקלאות הודיע בתשובתו מדצמבר 2001, כי הוא מפתח מערכת מחשוב, שתפתור את בעיית המעקב אחר החלטות הוועדה הבין-משרדית ומצב הרישוי של כל חומר.

(ב) תווית האריזה: התקנים קובעים מספר הוראות לעניין תווית האריזה. אישור תווית אריזה לתכשיר הדברה מהווה חלק בלתי נפרד מהליך הרישום. תווית אריזה תכלול, בין היתר, את הפרטים הבאים: פרטים בדבר התכשיר ואופן השימוש בו; מועד אחרון לשימוש בתכשיר לפני אסיף בכל גידול אכיל; אמצעי זהירות מפורטים לשימוש בתכשיר בעת אחסנה, הכנת התרסיס, שימוש בחומר בשדה; אמצעי עזרה ראשונה במקרה של הרעלה; סימון דרגת רעילותו של התכשיר ועוד. לא ישנה יצרן את נוסח תווית האריזה אלא על פי היתר מראש ובכתב מאת המנהל. על פי התקנות, לא ימכור אדם תכשיר אלא אם כן תווית האריזה שאושרה לאותו תכשיר מצורפת אליו.

כדי להבטיח את בריאותם של המשתמשים בתכשיר, בודקת המחלקה לפיקוח על העבודה שבמשרד העבודה והרווחה, שנציגיה חברים בוועדה הבין-משרדית, את אמצעי הבטיחות המודפסים על תווית האריזה. משרד מבקר המדינה העלה, כי לאחר קבלת הערות משרד העבודה והרווחה על אמצעי הבטיחות שיש לפרט בתווית, השירותים להגנת הצומח ולביקורת המרכזים את הטיפול הטכני ברישום תכשירי הדברה, אינם מעבירים במקרים רבים למשרד העבודה והרווחה את הנוסח המתוקן של התווית לקבלת אישורו, אם אכן בוצעו התיקונים שהוא דרש. משרד החקלאות הודיע בתשובתו מדצמבר 2001, כי ידאג להעברה סדירה של תוויות שאושרו למשרד העבודה והרווחה.

1 מיישם מורשה-אדם שקיבל הכשרה ורישוי מתאימים להשתמש בחומרים רעילים מאוד. הוא חייב להימצא תחת פיקוח רפואי מתמיד, כדי למנוע נזקים לבריאותו.

התפקיד שממלא משרד העבודה והרווחה באישור אמצעי הבטיחות הנחוצים לא נכלל בתקנות המסדירות את רישום חומרי ההדברה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשקול לעגן זאת בתקנות כדי להבטיח שהטיפול בהכנת התווית יהיה מיטבי. בתשובתו מדצמבר 2001 הודיע משרד החקלאות, כי הוא מקבל את ההמלצה.

(ג) הערכה מחודשת של חומרי הדברה: יש שהשימוש בחומר מסוים מופסק בעקבות ידע מעודכן על רעילותו, שמגיע בדרך כלל מחו"ל. לכמה מחומרי הדברה הנמצאים בשימוש בארץ ניתנו היתרים לפני שנים רבות, כאשר המידע הטוקסיקולוגי שמסר היצרן בבקשה לרישום תכשיר, היה דל מזה הידוע היום. עקב מידע שמצטבר, בודקים הוועדה בין-משרדית והשירותים להגנת הצומח ולביקורת היתרים אלה מחדש, והמנהל מאשר אותם אם הם עומדים בדרישות המעודכנות. בישיבת הוועדה הבין-משרדית ממאי 1999 הזכיר נציג משרד העבודה והרווחה, כי בשנת 1998 הוגשה לוועדה רשימה של שבעה חומרים החייבים לעבור הערכה טוקסיקולוגית מחודשת. נציגת השירותים להגנת הצומח ולביקורת ציינה, כי תהליך זה נמצא בטיפול בהתאם ללוח זמנים ולאילוצים של דחיפות נושאים שוטפים.

בדיקת הפרוטוקולים משיבות הוועדה העלתה, כי הטיפול בנושא איטי מאוד. עד מאי 2001 נדונו בוועדה רק ארבעה מתוך שבעת החומרים.

בתשובתו מדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה כתב משרד החקלאות, כי נראה לו שתקופה של שנתיים-שלוש לאיסוף חומר מעודכן היא סבירה. משרד הבריאות הודיע בתשובתו מאוקטובר 2001, כי הוא יפעל לזרז את התהליך ולקצרו.

(ד) ייבוא של תכשירים: ייבוא של תכשירי הדברה שאינם רשומים בארץ המוצא שלהם, הוא נושא הנתון במחלוקת בין חברי הוועדה. אנשי משרד החקלאות טוענים, כי תנאי הסביבה, המזיקים וסוגי הגידולים הם המכתיבים את השימוש בתכשירי הדברה. כתוצאה מכך, יש מקרים שתכשירי הדברה שיוצרו בחו"ל אינם בשימוש שם, כי אין שם נגעים מהסוג שהם אמורים להדביר, ולכן לא תמיד הם נרשמים בארץ שבה הם מיוצרים. נציגי משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה והמשרד לאיכות הסביבה עומדים על כך, שחומר שלא נרשם בארץ המוצא חייב להיות רשום לפחות במדינה מתקדמת אחרת שבה החומר נבדק ונמצא שהוא בטוחותי.

בשל המחלוקת האמורה, טרם נקבעה מדיניות ברורה בנושא. כיוון שהשימוש בחומרים כאלה נוגע לבריאות הציבור, ראוי שהוועדה הבין-משרדית תבחן שוב נושא זה ותקבע הנחיות ברורות ומחייבות.

(ה) מיישמים מורשים: רכישת חומרים רעילים מאוד והשימוש בהם, מוגבלים ומותרים רק לאנשים שקיבלו הכשרה מיוחדת לכך. לחומרים אלה מוציא המנהל היתר מיוחד, בהתאם לסמכותו על פי תקנות הגנת הצומח (הסדר ייבוא ומכירה של תכשירים כימיים), תשנ"ה-1994. עם החומרים הרעילים במיוחד נמנים: טמיק, פרתיון, טלון, קונדור, משחררי גזים, רוש 80 ואאוסט. מכירתם של חומרים אלה מוגבלת לבעלי היתר תקף לרכישתם. בחנויות המוכרות חומרים אלה אמור להיות ספר רישום רעלים של השירותים להגנת הצומח ולביקורת לצורך פיקוח על מכירתם.

הבדיקה העלתה, כי השירותים להגנת הצומח ולביקורת מחייבים פיקוח על המכירה למישהו מורשה באמצעות ספר רעלים רק לגבי לחלק מהחומרים האלה (טמיק, משחררי גזים, רוש 80 ואאוסט). משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי להכפיף לפיקוח את כל החומרים שנדרש להם היתר מיוחד.

(ו) זיוף תכשירי הדברה: כאמור, תקנות הגנת הצומח (הסדר ייבוא ומכירה של תכשירים כימיים), תשנ"ה-1994, מסדירות את רישום תכשירי ההדברה בארץ. ממסמכי השירותים להגנת הצומח ולביקורת התברר, כי זיוף תכשירי הדברה הנו נגע נפוץ בשנים האחרונות. תכשירי הדברה מזויפים מוכרים גם משטחי הרשות הפלסטינית לישראל. היוזפים גורמים נזק לחקלאים.

לפעמים הנזק הוא בחוסר הדברה, אך לפעמים נגרם נזק כבד לצמחים עד כדי השמדה מוחלטת. הזיופים נעשים בכמה צורות: הדבקה תווית של תכשיר יקר על תכשיר זול, דילול התכשיר בחומר ממיס וזיוף תכשירים. התכשירים המזויפים נמכרים כאשר תווית האריזה מצורפת אליהם כנדרש בתקנות, ואין בידי האדם הסביר להבחין בזיוף התווית. השירותים להגנת הצומח ולביקורת טוענים, כי אין להם את האמצעים והכלים לעקוב אחר הזיופים ולאתר את מבצעייהם.

משרד החקלאות מפרסם מידע על תכשירים מזויפים באתר האינטרנט שלו ובעיתונות מקצועית. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החקלאות יפרסם מקרים אלה גם באמצעי התקשורת הכלליים - זאת גם לטובת הציבור כולו.

(ז) רישוי חומרי הדברה: בארץ פועלים ארבעה גופים המאשרים שימוש בחומרי הדברה. פעולתם מוסדרת על פי תקנות שונות: השירותים להגנת הצומח ולביקורת רושמים חומרי הדברה לשימוש בצומח לפי תקנות הגנת הצומח (הסדר ייבוא ומכירה של תכשירים כימיים), תשנ"ה-1994; מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות רושם תכשירי הדברה וחיטוי לבעלי חיים על פי תקנות מחלות בעלי חיים (תכשירים כימיים), התשמ"ב-1982; המשרד לאיכות הסביבה רושם תכשירים נגד מזיקים לאדם על פי תקנות החומרים המסוכנים (רישום תכשירים להדברת מזיקים לאדם), התשמ"ד-1994, ואגף הרוקחות במשרד הבריאות רושם תכשירים לשימוש על גוף האדם על פי תקנות הרוקחים (חומרים), התשמ"ו-1986. כל אחד מגופים אלה מפעיל מערך לבדיקת התכשירים ולאישורם. השירותים הווטרינריים נוהגים לפנות לוועדה הבין-משרדית הפועלת ליד מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת לשם קבלת ייעוץ טוקסיקולוגי, בדרך כלל, בכל מקרה שמדובר בתכשיר חדש לשימוש בבעלי חיים שיש להם קשר למזון אדם (צאן, בקר, דגים או דבורים). מנהל השירותים הווטרינריים מאשר תכשירים המיועדים לשימוש בחיות מחמד, ללא ייעוץ טוקסיקולוגי של הוועדה הבין-משרדית, וזאת על פי סמכותו בתקנות שהוזכרו לעיל.

בביקורת עלה, כי לעתים אין זהות בין היתרים ואישורים של הגופים השונים. יש וחומר שאסור לשימוש בידי גוף אחד מותר לשימוש בידי גוף אחר. כך, לדוגמה, ה"לינדן" - הגו חומר מסרטן בבעלי חיים, וחשוד כמסרטן בבני אדם. החומר אסור לשימוש בהגנת הצומח למעלה מעשר שנים ואילו בבעלי חיים עדיין משתמשים בתכשירים שמכילים "לינדן". כך משתמשים בתכשיר "קרץ" המכיל "לינדן" להדברת קרציות לסביבת הכלבים. ביוני 1999 דנה הוועדה בתכשיר, והחליטה לבטל את האישור לאריות גדולות של התכשיר, ולאשר אריות קטנות בלבד, כדי למנוע שימוש נרחב ובמינון העולה על המותר, ולהקטין חשיפה לתכשיר.

מבקר המדינה העיר, כי אם הוועדה חשבה להגביל את השימוש בחומר, הרי ששינוי גודל האריזה לא יביא בהכרח לירידה בהיקף השימוש בתכשיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל ריבוי הרשויות המטפלות בתחום רישוי תכשירי הדברה, ראוי לשקול לכלול את הטיפול בכל חומרי ההדברה מכל ההיבטים שלהם תחת קורת גג אחת. זאת כדי להבטיח אמות מידה אחידות לרישום חומרי הדברה לשימוש בכל התחומים.

עמדת משרד החקלאות הינה, שנכון יהיה לאחד את הדיון הטוקסיקולוגי בתכשירים בוועדה בין-משרדית, ולהשאיר את מנגנוני הרישום השונים נפרדים, בגלל השוני הרב במטרות השימוש ובשיטות השימוש השונות.

המשרד לאיכות הסביבה הודיע בתשובתו מדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי הוא תומך בהצעה להקמת מסגרת אחת. לדעתו, אם תיכון רשות כזו, היא תקבע אמות מידה לרישום לכל תכשירי ההדברה מכל המגזרים, כך שתיווצר אחידות בדרישות מהגוף המגיש את הבקשה לרישום; בתוכן תיק הבקשה; באמות המידה לרישום תכשיר ולסירוב רישום; ובמגבלות על המכירה.

משרד הבריאות הודיע בתשובתו מאוקטובר 2001, כי לדעתו אין לאחד בין הוועדות השונות הפועלות במשרדים השונים, כיוון שהנושאים ואמות המידה לרישום שונים. עם זאת, יש להקפיד על עדכון ועל החלפת מידע בין הוועדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ההשלכות שיש לנושא על בריאות הציבור, החי והסביבה, ראוי שכל משרדי הממשלה יבחנו יחדיו את קשרי הגומלין בין הגופים הקיימים לאישור חומרי הדברה ואת הצורך בקורת גג אחת שתטפל בנושא כולו או בהיבטים משותפים לגופים השונים.

תקני איכות לתוצרת חקלאית בשוק המקומי

תקני איכות מהווים בסיס לסחר בין מדינות - הסכמי הסחר העולמי שעליהם חתמה מדינת ישראל מחייבים תקנים אחידים לתוצרת מקומית ולתוצרת מיובאת. הסכמי הסחר העולמי קובעים, כי אפשר למנוע ייבוא של תוצרת חקלאית רק במקרה של הגנה על החי והצומח. תקני איכות הם בסיס לקיום מסחר הוגן - הם מהווים שפה משותפת לכלל הגורמים העוסקים בתוצרת חקלאית טרייה, והם מאפשרים "סחר מרחוק" בתוצרת חקלאית וגם שמירה על תנאי ייצור נאותים ואיכות אחידה. החלת תקני איכות לירקות ולפירות טריים ושמירה על קיומם חשובים מכמה היבטים: הבטחה שהצרכן הישראלי יזכה לתוצרת ממוינת, ארוזה ומסומנת כראוי; עלייה במודעות הציבורית לנושא של איכות בשוק המקומי; הבטחת ההספקה של תוצרת איכותית לצרכנים. יצרנים מעוניינים, שיעמדו בתנאים המחמירים של ייצור ואיכות מוצר, יוכלו לשווק את תוצרתם עם "תו תקן" איכותי ולזכות במחיר מועדף. ייווצר גם חיסכון בפחת עקב שיפור האיכות בכל שלבי השייווק.

1. על פי הסכמי הסחר העולמי, שאליהם הצטרפה ישראל, חייבת להיות הדדיות בתקני האיכות לשם אכיפתם באתרי הייבוא. כלומר, מדינה המבקשת לייבא תוצרת טרייה תוך עמידתה של התוצרת המיובאת בסטנדרטים של איכות, חייבת להוכיח קיום אותם סטנדרטים לתוצרת שהיא מייצרת בשוק המקומי שלה. בישראל, שלא בכמרבית המדינות המערביות, יש שוני בין תקני האיכות של הייצוא לבין תקני האיכות של השוק המקומי. לגבי הייצוא, קיימים בארץ התקנים הנהוגים בקהילייה האירופית, והם אף נשמרים בקפידה. לגבי השוק המקומי, קיימים תקני איכות המופיעים בכללי מועצת הירקות ומועצת הפירות, אך תקנים אלה, שנקבעו לפני שנים רבות, הם ברמה נמוכה יותר מתקני הייצוא. התקנים הללו אינם מגיעים אף לרמה המינימלית הנדרשת על ידי האיחוד האירופי, והם אינם נאכפים כלל.

בשלב הסיטוני, קיימת תופעה של חוסר סימון וחוסר הגדרה אחידים ומפורטים, של סוג האיכות. יש שימוש באריזות חוזרות, שעלול לגרום נזק תברואתי, כיוון שחלקן מזוהמות. לעתים קרובות משווק סוג ירק או פרי באריזה שנועדה לסוג אחר. בהעדר תקני איכות מחייבים בשלב הקמעוני, רק מספר חנויות מצטיינות, המוכרות תוצרתן במחיר גבוה מאוד, משכילות לשווק בעקביות רמת איכות גבוהה. בשאר נקודות המכירה, כולל רשתות השיווק, משווקת התוצרת ברמת איכות שאינה אחידה ולעתים אף ירודה. ועוד, אף שיש חובת סימון פורמלית, היא אינה נשמרת. כתוצאה מכך, ניתן לראות בנקודות המכירה הסופיות את חוסר האחידות באיכות הירקות והפירות.

משנת 1996 החלו משרד החקלאות, מועצת הירקות ומועצת הפירות תהליך שנועד ליישם תקני איכות לירקות ולפירות בשוק המקומי, דומים לאלה הנהוגים בייצוא והמוסדרים בתקנות לפיקוח על ייצוא הצמח ומוצריו, התשל"ט-1979.

כיוון שקיימים תקני איכות לתוצרת מיוצאת, הרי, לכאורה, כל שהיה דרוש הוא ליישם ולהטמיעם בשוק המקומי, ולשם כך לא נדרש תהליך ממושך. אלא שבפועל, התהליך שהחל בשנת 1996 טרם הסתיים, כמפורט להלן:

(א) בשנת 1996 קיימה המשנה למנכ"ל משרד החקלאות דיונים עם מועצות הייצור במטרה ליישם תקני איכות בשוק המקומי לחמישה מיני פירות ולשישה מיני ירקות בשלב ראשון. הוחלט, כי תקני האיכות יפורסמו בכללי מועצות הייצור, תיקבע חובת סימון לתוצרת לפי מספר גורמים (מקור התוצרת, סוג, זן וגודל), יבוצע פיקוח על ידי רשות הפיקוח ותקופת ההרצה לפרויקט תהיה שנה. תקני האיכות ילוו את כל שלבי השיווק.

(ב) בפברואר 1998 הקים משרד החקלאות ועדת תיאום ובה נציגי המשרד, נציגי מועצות הייצור, נציגי השירותים להגנת הצומח ולביקורת ונציגי רשות הפיקוח - להכין תכנית עבודה להטמעת הפרויקט, ולהכשיר את צוות המפקחים. נציגה של משרד החקלאות מונתה למרכזת ועדת התיאום.

ועדת התיאום התכנסה מספר פעמים בשנת 1998 (בפברואר, ביוני וביוולי) ובמאוס 1999. בביקורת לא נמצאו פרוטוקולים לאחר מועד זה. במהלך השנים שעברו דווח מדי פעם שקיימת גרסה סופית של כללים ליישום תקני איכות בשוק המקומי, אך הם לא פורסמו.

בינואר 1998 הוחלט להקים יחידת פיקוח לנושא ברשות לפיקוח. עוד הוחלט על "תקופת הרצה", דהיינו פיקוח בשטח ללא הפעלת סנקציות, שהיתה אמורה להימשך שנה אחת בלבד ולהסתיים בסוף שנת 1998. למעשה, הפיקוח נמשך עד סוף שנת 2001, למעלה משלוש שנים.

2. בדצמבר 1999 התקיימה ישיבה אצל מנכ"ל משרד החקלאות בנושא התקדמות פרויקט תקני האיכות. בסיכום הדיון צוין, כי "הרושם הכללי הוא שאין יד מכוונת, אין ניהול ראשי, אין סמכות מקצועית ברורה. יש מספר פעולות שמחייבות השלמה - חקיקה, תקינה, הטמעה, הדרכה ופיקוח". בדיון זה החליט המנכ"ל, כי האחריות לפרויקט תהיה של השירותים להגנת הצומח ולביקורת. עוד הוחלט, להכין תכנית עבודה לשנת 2000. ואכן השירותים להגנת הצומח ולביקורת הכינו ביואר 2000 תכנית עבודה שאמורה היתה להתבצע בשלבים בתוך שנה אחת. על פי תכנית זו, הכנת התשתית התחיקתית וגמר הכנת תקני האיכות ל-11 מיני הירקות והפירות, כולל מערך ההדרכה, הטמעה והאכיפה של תקני האיכות, היו אמורים להסתיים לא יאוחר מאפריל 2001.

גם החלטות אלה לא בוצעו. לא היה שיתוף פעולה בין השירותים להגנת הצומח ולביקורת לבין רשות הפיקוח, והשירותים להגנת הצומח לא הצליחו להוביל את הפרויקט. טרם גובש מערך הדרכה, הטמעה ואכיפה של תקני האיכות בכל דרגי הייצור והשיווק, מערך שהנו תנאי להצלחת הפרויקט.

3. הסמנכ"ל לייצור וכלכלה במשרד החקלאות החל להניע מחדש את הפרויקט בדצמבר 2000. ביוני 2001 מינה מנכ"ל משרד החקלאות ועדת היגוי עליונה לנושא הפעלת תקני איכות בירקות ופירות לשוק המקומי, וועדת ביצוע. המנכ"ל קבע את ה-30.9.01 כתאריך יעד להפעלה כוללת בכל הדרגים של תקני איכות בקבוצה הראשונה של פירות וירקות. אולם גם במועד זה טרם הסתיימה ההיערכות הנדרשת.

עד לסוף שנת 2001 טרם יצאה אל הפועל התכנית ליישום תקני איכות בשוק המקומי, והמשרד לא עמד בלוח הזמנים שקבע לסיום ההיערכות, תקופת ההרצה, הפעילות על פי כללים חדשים, והאכיפה על כל מגזרי השיווק.

טרם נעשו שינויי החקיקה הנדרשים במסגרת שינוי כללי מועצות הייצור. כללים חדשים לתקני איכות במקום הכללים הקיימים טרם פורסמו, לכן אין באפשרות רשות הפיקוח לאכוף את תקני האיכות.

גם ההיערכות המקצועית והפעלת רשות הפיקוח בשטח לא התנהלו כמתוכנן: ועדת התיאום הפסיקה לפעול במחצית שנת 1999 והתיאום בין השותפים נפסק.

הפיקוח בשטח על תקני איכות

כאמור, בינואר 1998 הוחלט להקים ברשות הפיקוח יחידת פיקוח, שתפקח על תקני האיכות בשוק המקומי. בשנים 1998-2001 הקציב משרד החקלאות לפרויקט כ-1.5 מיליון ש"ח בממוצע לשנה.

הסכם (ללא תאריך) בנושא הפעלת הפיקוח נחתם, בין משרד החקלאות לבין מועצת הירקות ומועצת הפירות, ככל הנראה בשנת 1998. בהסכם לא קבעו הצדדים את התקופה שבה יהיה ההסכם בתוקף.

להסכם צורף נוהל מ-1.6.98 שעליו הסכימו הצדדים. בנוהל נקבע, כי לקראת תחילת כל חודש יגישי הממונה על הנושא ברשות הפיקוח תכנית עבודה/פעילות תלת-חודשית. התכנית תידון ותאושר על ידי פורום קבוע שבו ישתתפו נציגת משרד החקלאות, נציג מועצת הפירות, נציג מועצת הירקות, נציג השירותים להגנת הצומח ולביקורת, יו"ר רשות הפיקוח, נציג שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות, מנכ"ל רשות הפיקוח ומנהל המחלקה לתקני איכות ברשות. נקבע, כי ברוח תפוסת הפעילות שנעשתה בחודש האחרון (היקף העובדים, ימי עבודה, יעדי פעילות, סיטונאים, חקלאים, רשות וכו'). כל ההיבטים של הפעילות (כוח-האדם, הציוד, המחשוב, הרכב וכו') חייבים לקבל אישור מוקדם של משרד החקלאות, תוך כדי תיאום עם נציגי מועצות הייצור.

כאמור לעיל, ועדת התיאום לא התכנסה לאחר מארס 1999, ולא נתנה הנחיות עבודה שוטפות לרשות הפיקוח כפי שנקבע. עד יוני 1999 הנחתה לעתים מרכזת הוועדה את רשות הפיקוח, אולם הנחיות אלה נפסקו באוגוסט 1999. הבדיקה העלתה, כי ממועד זה ועד לסוף שנת 2001 עשו המפקחים את עבודתם במשך תקופה ארוכה ללא הנחיה מקצועית של משרד החקלאות (או של ועדת התיאום) ובלי שהמשרד הפעיל בקרת איכות על עבודתם. נוסף על כך, דרישות המשרד לקבל מרשות הפיקוח נתונים שוטפים בכל הנוגע לביקורים שמבצעים המפקחים, לא נענו.

משרד מבקר המדינה בדק ברשות הפיקוח את עבודת המפקחים והעלה כלהלן:

1. עבודת הפיקוח היא בעיקרה עבודת שטח - דגימת תוצרת חקלאית אצל מגדלים, בתי אריזה, סיטונאים וקמעונאים. ממסמכי משרד החקלאות עלה, כי יחידת הפיקוח אמורה לדגום תוצרת על פי התקנים החדשים, אף שאלה טרם עוגנו בחקיקה. סיווג כל מין של פרי או של ירק הוא לארבע קבוצות: מובחר, סוג א', סוג ב', לא ראוי לשיווק. בפועל דוגמים המפקחים את התוצרת ומשווים למשתנים של סוג א' בלבד, כיוון שרשתות השיווק מגדירות את כל תוצרתן כסוג א'. בסקטור הקמעונאי (רשתות השיווק) אין הפרדה בין יצרנים: התוצרת מכל המקורות מעורבת יחד. לכן התוצאות של הדגימות אינן מתייחסות לכל יצרן ויצרן, אלא לכלל התוצרת הנכנסת.

2. רשות הפיקוח החליטה לדגום 30 יחידות פרי או ירק על פי השיטה האנגלית -דגימה רב-שלבית², השונה משיטת הבדיקה של תוצרת מיוצאת על פי החוק לפיקוח על ייצוא הצומח ומוצריו, תשי"ד-1954, והתקנות שהותקנו על פיו. במארס 1999 הוכן נוהל סטטיסטי לסוגיית איכות פירות

וירקות. הנוהל אמור היה לקבל את אישורו של מכון התקנים, אולם עד לסוף שנת 2001 הדבר טרם נעשה.

3. משרד מבקר המדינה העלה, כי ברשות הפיקוח אין תיעוד - ידני או ממוחשב - לתכנון העבודה השבועי או החודשי. ממילא אין גם ריכוז של נתוני ביצוע מול תכנון. תכנון עבודה ובריכת הביצוע מול התכנון הם אבני יסוד לעמידה ביעדים. בהעדר נתוני תכנון וביצוע בפועל, לא ניתן להעריך את יעילות העבודה.

מהדוחות השנתיים של רשות הפיקוח עולה, כי על מפקח לערוך כארבעה ביקורים ביום. מהנתונים על הביקורת שערכו המפקחים ברבעון הראשון של כל אחת מהשנים 1999, 2000 ו-2001 נמצא, כי נעשו ביקורים במספר קטן מארבעה בממוצע - בין שלישי ביקור לביקור וחצי ליום עבודה.

4. עבודת הפיקוח בשטח נעשתה בלי שנקבע מהו מדגם מייצג בתקן שנבדק ואושר בידי אנשי מקצוע, הן מבחינת מספר הדגימות הנחוץ בכל מין של פרי או של ירק, והן מבחינת פיזור גיאוגרפי שלהן, לצורך בקרה שתתן תמונה על איכות התוצרת בכל הארץ. משרד מבקר המדינה בדק נתונים המתייחסים לתקופה של חצי שנה בשנת 2000, והעלה, כי המפקחים עשו שמונה ביקורים בלבד באזור הדרום, ולא נמצאו נתונים על איכות התוצרת באזורים אחרים.

5. להלן טבלה המציגה את מספר הביקורים ואת מספר הדגימות שנעשו בשני מגזרים (אוטונומיה ומגדלים) במחצית הראשונה של שנת 2001:

מגדלים	אוטונומיה	
70	30	ס"ה ביקורים
12	5	מספר ביקורים בחודש (בממוצע)
122	271	ס"ה דגימות
21	45	מספר דגימות בחודש (בממוצע)
3	3	מספר מיני הירק שנדגמו
7	15	מספר דגימות לחודש (בממוצע) לירק

תוצאות המדגמים לא נבחנו בידי אנשי מקצוע מומחים בתקינה ובדגימה בתחום החקלאות, כדי לקבוע אם מספר המינים שנדגמו ומספר הדגימות אכן משקפים נכונה את איכות התוצרת החקלאית המשווקת לפי המגזרים השונים. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר צריך להיבחן בידי אנשי מקצוע, והיחידה צריכה לקבל הוראות ברורות על מספר המדגמים שיש לקחת מכל מין או פרי כדי לבצע בקרת איכות מקיפה וראויה.

6. רשות הפיקוח הייתה אמורה להפעיל מערכת בקרת איכות ממוחשבת. לשם כך ניתן לכל מפקח מחשב נישא. הבדיקה העלתה, כי במקרים רבים המפקחים אינם מקלידים את הנתונים בזמן הביקור, אלא בסיום יום העבודה או בימים שלאחר מכן. הקלדת נתונים "בזמן אמת" הייתה מייעלת את עבודת המפקחים ומאפשרת פיקוח יעיל על תפוקת המפקחים.

פיקוח על החקלאות האורגנית בישראל

ענף החקלאות האורגנית נמצא בתהליך פיתוח בעולם ובארץ, הן בהיקף והן במגוון הגידולים והמוצרים. המגמות המסתמנות בעולם המערבי מצביעות על כך, שהענף הולך וכובש חלק גדול יותר של השוק. גם בישראל הנושא מתפתח, והביקוש למוצרים אורגניים הולך ומתרחב, לצד אפשרויות גדולות בתחום הייצוא. לישראל יתרון כלכלי יחסי בייצור מוצרים אורגניים מן הצומח מחוץ לעונתם ושיווקם באירופה. בעונת הייצוא 1999/2000, יוצאו כ-19,000 טון מוצרים אורגניים טריים, וכ-90 טון מוצרים אורגניים מעובדים.

מטרת החקלאות האורגנית לייצר מוצרי חקלאות שונים, מן הצומח ומן החי, תוך כדי שימוש בשיטות ידידותיות לאדם ולסביבה. השימוש במוצרים סינתטיים (תרופות לבעלי חיים, חומרי הדברה, דשנים והורמונים) אסור בה, וחלופותיהם הם מוצרים טבעיים בלבד.

"מוצר אורגני" צריך להיות מיוצר לפי סטנדרטים מיוחדים, שאושרו על ידי גוף או רשות שהוסמכה כמות. בארץ כ-500 מגדלים ומשווקים בחקלאות אורגנית. רוב התוצרת האורגנית המיועדת לייצוא משווקת לארצות האיחוד האירופי. באוקטובר 1996 ניתן למדינת ישראל מעמד של קבע כיצואנית של תוצרת אורגנית לארצות האיחוד האירופי.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בנושא, ואשר ממצאיה פורסמו בדוח שנתי 47 (עמ' 448), בפרק על "פיקוח ובקרה על גידול ושיווק של תוצרת חקלאית איכותית", עלה, כי הפיקוח שהפעיל משרד החקלאות היה בלתי נאות, והנושא גם לא הוסדר בחקיקה.

להלן ממצאי בדיקת מעקב בנושא:

החלטות והתחייבויות

ביולי 1997 מינה שר החקלאות דאז, מר רפאל איתן, ועדה לחקירת נושא השיווק של תוצרת חקלאית המסווגת כאורגנית. הוועדה הגישה את המלצותיה לשר באוגוסט 1997. שר החקלאות החליט לאמץ את החלטות הוועדה.

בהתאם להמלצות הוועדה, הורה שר החקלאות לשירותים להגנת הצומח ולביקורת לפקח ישירות על ייצוא תוצרת אורגנית. נקבע, כי המשרד יעמיק את הפיקוח על מגדלים ועל בתי אריזה ויבצע בדיקות לשאריות חומרי הדברה.

בפברואר 2000 התחייבה ישראל בפני האיחוד האירופי לבצע מספר דברים בנושא חקלאות אורגנית. ההתחייבויות העיקריות היו: כתיבת סטנדרד אורגני לאומי; והתחייבות לפיקוח גם על השוק המקומי לאחר שיוחק חוק אורגני.

הסדרת החקיקה

אחת מהמלצות הוועדה, שהוקמה ביולי 1997, היתה לקדם את חוק הגידולים האורגניים. מטרת החוק להסדיר כל "מכירה" של תוצרת אורגנית, לרבות שיווק, יבוא, ייצוא, משלוח, הובלה, אריזה, פרסום או סימון המכוונים למכירה. כבר בנובמבר 1996 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי גיבש טיוטה להצעת חוק. אולם עד לסוף שנת 2001 טרם נחקק החוק.

הפעלת הפיקוח בידי השירותים להגנת הצומח ולביקורת

1. על פי ההסכם בין מדינת ישראל לבין האיחוד האירופי, התחייבה מדינת ישראל, באמצעות משרד החקלאות (השירותים להגנת הצומח ולביקורת), לוודא, שהתוצרת המשווקת למדינות האיחוד האירופי עומדת בתנאי התקן של האיחוד האירופי לתוצרת אורגנית. באישור האיחוד האירופי העבירה המדינה לידי הארגון לחקלאות ביולוגית-אורגנית בישראל³ את הפיקוח והבקרה על גידול תוצרת חקלאית אורגנית, ושמרה לעצמה רק את התחום של עריכת בדיקות מדגמיות של התוצרת המופנית לייצוא למדינות האיחוד האירופי. בשל הבעייתיות בהפעלת הפיקוח בידי הארגון⁴, ועל פי המלצות הוועדה, ששר החקלאות אימץ, הועברו בשנת 1998 סמכויות הפיקוח חזרה לשירותים להגנת הצומח ולביקורת.

השירותים להגנת הצומח ולביקורת - גוף שלטוני מוסמך - הנם הגוף היחיד המוסמך בידי האיחוד האירופי לפיקוח ולאישור תוצרת אורגנית לייצוא. תוצרת אשר עומדת בדרישות הפיקוח מלווה בתעודת ייצוא לתוצרת אורגנית שמנפיקים השירותים להגנת הצומח ולביקורת.

2. על פי נתונים שריכזה יחידת הפיקוח בפברואר 2001, היא מפקחת על כ-380 מגדלים אורגניים המעבדים כ-55,000 דונם של גידולים אורגניים. היחידה מפקחת גם על כ-15 מפעלי תעשייה המייצרים מוצרים אורגניים מעובדים ממקור צמחי.

השירותים להגנת הצומח ולביקורת קבעו "סטנדרד ישראלי לתוצרת אורגנית טרייה ומעובדת ממקור צמחי" המחייב הפעלת פיקוח על כל תהליך הגידול של המוצר האורגני בכל שלביו. בין דרישות הפיקוח מתחייבת ביקורת מקיפה באתר הגידול לפחות אחת לשנה; עוד נקבע, כי דוגמה מכל מוצר מאושר של מגדל חייבת לעבור בדיקת שאריות לפחות פעם בשנה. כמו כן, יש לבדוק אקראית 5% מהמשקים בשנה.

דגימת תוצרת אורגנית טרייה: השירותים להגנת הצומח ולביקורת דוגמים תוצרת חקלאית טרייה, כדי לבדוק אם היא מכילה שאריות של חומרי הדברה. לפני תחילת כל עונה חייבים המגדלים להודיע ליחידת הפיקוח על תכניות הגידול שלהם. על סמך הודעות אלה, בונה היחידה תכנית פיקוח ולקחת דגימות מהגידולים למיניהם מכל יצרן.

על פי התכנון, יחידת הפיקוח היתה אמורה לקחת, על מנת לעמוד בתקן, 418 ו-532 דגימות מתוצרת טרייה, בהתאמה, בעונות הייצוא 1999/00 ו-2000/01. הבדיקה העלתה, כי תכנית הפיקוח שתוכננה בתחילת העונה לא בוצעה במלואה. על פי נתונים שריכז משרד מבקר המדינה, ביצעה יחידת הפיקוח בעונת הייצוא 1999/00 - 263 דגימות (כ-62.9% מהדגימות המתוכננות), ובעונת הייצוא 2000/01 דגמה 379 דגימות (כ-71.2% מהדגימות המתוכננות) בלבד.

ביחידת הפיקוח אין נתונים מרוכזים על הסיבות לאי-ביצוע מלוא תכנית העבודה המתוכננת (בין הסיבות האפשריות - אי-עמידת מערכת הייצור בתכנית המשלוחים ואי-ביצוע דגימות). יוצא אפוא, שלכאורה, יחידת הפיקוח אינה עומדת בתקן שנקבע בסטנדרד הישראלי, בנוגע לבדיקת שאריות בתוצרת חקלאית טרייה, הקובע, כי "דוגמה מכל מוצר מאושר של מגדל חייבת לעבור בדיקת שאריות לפחות פעם בשנה. כמו כן יש לבדוק באופן מקרי 5% מהמשקים בשנה".

עריכת מעקב על ליקויים שנמצאו בביקורי הפיקוח: משרד מבקר המדינה בדק את תיקיהם של 15 מגדלים ושל שלושה מפעלים המייצרים מוצרים אורגניים מן הצומח. הליקוי הבולט ביותר שעלה הוא שיחידת הפיקוח אינה עוקבת אחר תיקון ליקויים שהתגלו בעת

3 הארגון הנו אגודה שיתופית חקלאית שהתאגדה בשנת 1980, בין היתר, לצורך עידוד והגברה של ייצור התוצרת החקלאית האורגנית.

4 ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 47, עמ' 448.

ביקורי הפיקוח, גם כאשר הם מהותיים וגם כאשר הם חוזרים על עצמם. לדעת משרד מבקר המדינה, תיקון ליקויים צריך להיות תנאי לקבלת תעודת ייצוא.

לקיחת דגימות: על פי הסטנדרד הישראלי לתוצרת אורגנית, מפקח מבקר במפעלים אחת לשנה, בדרך כלל. המפעלים חייבים, בין היתר, לקחת דגימות מחומרי הגלם ומהמוצר המוגמר לצורך בדיקת שאריות של חומרי הדברה. בהוראות הנוהל לא נקבע, כי על המפקח לדגום בכל ביקור תוצרת מעובדת לבדיקת שאריות של חומרי הדברה. אמנם מפקחי יחידת הפיקוח לוקחים מדי פעם מהמפעלים דגימות לבדיקת שאריות, אולם לא כחלק מובנה בתהליך הפיקוח השגרתי. מתיקיהם של שלושת המפעלים שנבדקו עולה, שהמפקח לא לקח דגימות לבדיקה בביקורים השנתיים שערך. הליך זה נחוץ לצורך פיקוח ובקרה על התוצאות של הבדיקות שעורכים המפעלים.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו מדצמבר 2001, כי השירותים להגנת הצומח ולביקורת הורו למפקחים לקחת דגימות בתהליך הפיקוח השגרתי.

ב-1.8.99 הסמיך מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת מספר מפקחים לצורך פיקוח על התוצרת האורגנית. תוקף ההסמכה היה עד ה-1.8.00. המנהל לא חידש את ההסמכה, ולאחר מועד זה ממשיכים המפקחים לפעול ללא הסמכה.

3. ביוני 2000 ביקש מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת להנהיג תשלום עבור שירותי הפיקוח בהדרגה במשך שנתיים-שלוש - עד לכיסוי עלויות הפיקוח על ידי החקלאים. על פי הערכת מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת, העלות השנתית בגין הפיקוח על הגידולים האורגניים נעה בין 600,000 ש"ח ל-700,000 ש"ח.

היוזמה לא יצאה אל הפועל; חקלאים התנגדו לה והנהלת משרד החקלאות לא אישרה אותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החקלאות ישקול את עמדתו בעניין זה מחדש, וישקול לחייב את המגדלים בעלויות הפיקוח. יש לציין, שהארגון לחקלאות ביולוגית-אורגנית בישראל נעזר בחברת פיקוח, וזו גובה תשלום עבור שירותיה.

4. מדינות רבות בעולם מסמיכות גופים נוספים לביצוע הפיקוח והבקרה על גידול ושיווק מוצרים אורגניים והפיקוח העליון בתחום זה נשאר בידי המדינה, הקובעת גם את אמות המידה לפיקוח. אפשרות זו עולה גם בקנה אחד עם הנחיות האיחוד האירופי.

ראוי שהשירותים להגנת הצומח ולביקורת ישקלו להסמיך גופי בקרה פרטיים, על פי אמות מידה מקובלות, שתפקידם יהיה לבקר את תהליכי הייצור ולבדוק את התאמתם לתקנים, בכפוף לפיקוח של השירותים. עוד יש לציין, כי הסמכת גופי פיקוח פרטיים תאפשר גם תחרות ביניהם על התעריפים בגין שירותי הפיקוח.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו מדצמבר 2001, כי אמות מידה להסמכת גופים אלה נמצאות בהכנה.

שיווק בשוק המקומי

משרד החקלאות אינו מפקח על שיווק תוצרת אורגנית בשוק המקומי, כיוון שהנושא לא הוסדר בחקיקה. התוצאה היא שלאזרחי ישראל, הצורכים תוצרת אורגנית, אין הגנה כפי שיש לאזרחי אירופה, הצורכים תוצרת אורגנית מישראל.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לא קיים פיקוח על ייבוא מוצרים אורגניים. השירותים להגנת הצומח ולביקורת אחראים מתוקף תקנות הגנת הצומח (ייבוא צמחים), התשל"א-1970, לאישור ייבוא תוצרת חקלאית טרייה ממקור צמחי, אולם הפקחים אינם בודקים אם התוצרת אכן אורגנית.

תכשירים לחקלאות אורגנית המורשים לשימוש בישראל: ליד מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת פועלת ועדה מייעצת לרישום חומרים לחקלאות האורגנית. הוועדה דנה בבקשות המופנות אליה וממליצה אם לאשרן או לדחותן.

בהעדר חוק לפיקוח על תוצרת אורגנית, הרי שפעילות השירותים להגנת הצומח ולביקורת אינה מחייבת. משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי לשקול יישום מייד של עקרונות עבודה בתחום התוצרת האורגנית, מקבילים לאלו של הוועדה הבין-משרדית המייעצת לרישום תכשירי הדברה בחקלאות, שפעילותה מוסדרת בתקנות הגנת הצומח (הסדר ייבוא ומכירה של תכשירים כימיים), תשנ"ה-1994.



1. יש חשיבות מרבית למעקב על יישום החלטות הוועדה הבין-משרדית המייעצת למנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת כלשונו, כדי למנוע שימוש אסור בחומרי הדברה. לשם כך יש גם להגביר את הפיקוח על השיווק של חומרים אלה ועל השימוש בהם כדי למנוע נזקים. ראוי גם לשקול הסברה לציבור הרחב על הסכנות שבחומרי הדברה, ולפרסם כל מידע שבידי השלטונות על חומרי הדברה מזויפים המופצים בשוק, בכלי התקשורת הכלליים ולא רק בעיתונות המקצועית, זאת לתועלת הציבור כולו.

2. כדי להבטיח מסחר הוגן בשוק המקומי ותמורה הוגנת לצרכן וליצרן, ראוי לפעול ליישום מייד של תקני איכות בשוק המקומי.

הפוטנציאל של הפיקוח בשטח לא מוצה: המפקחים עבדו משך מספר שנים ללא תכנית עבודה מקצועית מגובשת ומסודרת. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לבחון מקצועית את הפיקוח שמפעילים מפקחי רשות הפיקוח בשטח. יש לקבוע נוהלי עבודה ברורים כדי שהפיקוח בשטח בכל הרמות - מגדל, סיטונאי וקמעונאי - יספק נתונים מהימנים על איכות התוצרת החקלאית, כאלה שישמשו בסיס לתיקון הליקויים. נוסף על כך ראוי שהמשרד יקבע נורמות לתפוקות סבירות.

3. בתחום הפיקוח על ייצור ושיווק תוצרת אורגנית ראוי להשלים בהקדם את חקיקת החוק. על משרד החקלאות לבצע במלואה מדי שנה בשנה את תכנית הפיקוח שנקבעה ב"סטנדרד הישראלי לתוצרת אורגנית טרייה ומעובדת ממקור צמחי", כדי שהתעודה הממשלתית שמנפיק משרד החקלאות, המלווה כל תוצרת אורגנית מיוצאת, תהיה אמינה. שיווק המוצר האורגני חייב להתבסס על אמינות מרבית, שבלעדיה אין לענף סיכוי להתקיים.