

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ענף הלול - היבטים באסדרה, בטיפול ובפיקוח

תקציר

רקע כללי

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או המשרד) פועל, בין השאר, לביסוס ההתיישבות החקלאית ולהבטחת אספקתו של מזון טרי לתושבי המדינה. עם פעילויותיו העיקריות של המשרד נמנים תכנון ההתיישבות, החקלאות והכפר ופיתוחם ומתן שירותים וטרינריים. לצד המשרד פועלות כמה מועצות סטטוטוריות, ובהן המועצה לענף הלול (להלן - מועצת הלול או המועצה). זו הוקמה מכוח חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 (להלן - חוק מועצת הלול או החוק). במועצה מיוצגים כל הגופים הפועלים והקשורים לשלוחות הלול: המגדלים, המשווקים, הצרכנים, התעשייה ומשרדי הממשלה. תקציב המועצה לשנת 2014 היה כ-126 מיליון ש"ח, והועסקו בה כ-230 עובדים.

אלה שלוחות ענף הלול: שלוחת ההטלה, המייצרת ביצי מאכל; שלוחת הפטם (עוף צעיר) ושלוחת תרנגולי הודו, המספקות בשר עופות למאכל; שלוחת הרבייה, המספקת את האפרוחים לשלוחות האחרות. היקף הייצור של ענף הלול נאמד ב-5.5 מיליארד ש"ח בשנה - כ-17% מכלל התפוקה החקלאית בארץ. בכלל שלוחות הענף - במשקים הפרטיים ובקיבוצים - פועלים כ-3,500 מגדלים.

בשנת 2014 הייתה המכסה הארצית לייצור ביצי המאכל כ-1.928 מיליארד ביצים, ובתקופות שבהן אין בייצור המקומי כדי לספק את הביקוש, משווקי הביצים מייבאים ביצי מאכל מחו"ל (ראו להלן); ייצור הפטם מוערך ב-480,000 טון; היקף הייצור של בשר תרנגולי הודו מוערך ב-70,000 טון; וכלל ייצורן של ביצי שלוחת הרבייה¹ מוערך ב-326 מיליון ביצים.

1 אפרוחים המיועדים להטלת ביצים - רבייה קלה, ואפרוחים המיועדים לפטם ולתרנגולי הודו - רבייה כבדה.

השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה (להלן - השירותים הווטרינריים או השו"ט) הם יחידת סמך במשרד החקלאות. תחומי פעילותם בענף הלול כוללים, בין השאר: מניעה והדברה של מחלות בעלי חיים ושל מחלות המשותפות לבעלי חיים ולאדם; פיקוח על יבוא ועל יצוא של בעלי חיים ושל תוצרתם; הנחיה של הגופים הציבוריים הפועלים בתחום של בריאות בעלי חיים ומוצריהם, כגון המועצה לענף הלול, ופיקוח עליהם; פיקוח עליון על שחיטת בעלי חיים לשוק המקומי וליצוא; קיום תכנית מעקב ארצית על שאריות מסוכנות במזון שמקורו מן החי; מניעת צער בעלי חיים ודאגה לרווחתם. הבסיס החוקי והסמכויות לפעולותיהם של השירותים הווטרינריים מעוגנים, בין השאר, בפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985. כמו כן הוענקו לשירותים הווטרינריים סמכויות מכוח חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים הנוגעים לענף הלול בישראל. בבדיקה נבחנו יישום התכנית לשדרוג ענף ההטלה; מינוי מועצת הלול; קיום הוראות חוק מועצת הלול והתקנות ותיקון החוק; ועדת הביקורת של המועצה; נושאי תפעול במועצה; מתן תשלומי העברה (סובסידיה) והעברת מכסות; הטמפרטורה המרבית להובלת ביצי מאכל ולשיווקן; השירותים הווטרינריים בענף הלול וההסדר בשלוחת הפטם. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות, בשירותים הווטרינריים ובמועצת הלול. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד האוצר ובמועצה האזורית מעלה יוסף.

הליקויים העיקריים

יישום תכנית השדרוג של ענף ההטלה

אף שחלפו יותר משבע שנים מאז החלטתה הראשונה של הממשלה לשדרג את ענף ההטלה ולמעלה מארבע שנים מאז החלטתה השנייה בעניין זה, נעשה מעט מאוד ליישום ההחלטות. טרם החלה אכיפה בתחומי בריאות הציבור, איכות הסביבה ובריאות בעלי החיים; טרם אושרו תקנות לרווחת בעלי החיים; טרם פורסמו נהלים למתן המענקים להקמת לולים חדשים, ולכן גם לא ניתנו מענקים כאלה; משרד האוצר טרם שב ותקצב (בשנת 2014) את תכנית השדרוג כמתחייב מהחלטת הממשלה; ניתן סיוע להקמת תשתיות ללולים חדשים במתחם אחד בלבד, אך גם במתחם זה טרם נבנו לולים על התשתית שהוקמה.

מינוי מועצת הלול ותיקון חוק מועצת הלול

במאי 2014 פוזרה מליאת מועצת הלול לפי הוראות חוק מועצת הלול, בטרם מונתה מליאת מועצה אחרת תחתיה. מאז ועד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, לא מונתה מליאת מועצה חדשה. בהיעדר מליאה שתמנה את הוועד הפועל ואת ועדות המועצה, אין פעילות בתחום ועדת המכסות, ואין יכולת לאשר תקציב, הנתון לסמכותה הבלעדית של המליאה. רק בדצמבר 2014, כשבעה חודשים לאחר פיזור מליאת המועצה אחרי שהושלמה בדיקת כשירותם של המועמדים, מונתה מליאת מועצה חדשה.

זה כשבע שנים, מאז עלה הצורך בתיקון חוק המועצה ועד למועד לסיום הביקורת, באוגוסט 2014, לא הסתיימו ההליכים לתיקון החוק.

ועדת הביקורת של מועצת הלול

מן הפרוטוקולים של ועדת הביקורת מינואר 2011 ועד לפברואר 2014 עולה כי עבור שום דוח ביקורת לא הוכנה תכנית לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות מבקר הפנים, והוועדה לא עקבה אחר מצב תיקונם.

מתן תשלומי העברה (סובסידיה) והעברת מכסות

במועצת הלול קיים "נוהל להעברת מכסות ייצור בין בעלי מכסות בענף הלול", אך נוהל זה מעולם לא פורסם ברשומות כנדרש בחוק מועצת הלול.

בדוח ביקורת של החשכ"ל (ראו להלן) אותרו 43 מגדלים שאינם גרים ביישוב המזכה בסובסידיה, בניגוד להצהרתם. בעקבות כך הופעלו חוקרים לאיתור המגדלים הללו, אך עבודת החוקרים הופסקה בסוף שנת 2014. שווי הסובסידיה ששולמה למגדלים אלה הייתה בסך של כ-1.4 מיליון ש"ח, ובניכוי של עלות העסקת החוקרים נחסכו למדינה כ-576,000 ש"ח.

על משרד החקלאות לבחון לאלתר אם ההחלטה על מתן סובסידיות "חלף פטם" נשענת על בסיס נורמטיבי מספק, ולהחליט בהתאם לממצאים אם להמשיך במתן סובסידיה זו.

קיום הוראות חוק מועצת הלול והטמפרטורה המרבית להובלת ביצי מאכל ולשיווקן

מינואר 1998 הפסיקה ועדת הערר למכסות, שמונתה בשנת 1996, את פעילותה. עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2014 לא מונתה ועדה חדשה תחתיה. היעדר ועדת ערר פוגע בזכויות המגדלים, שכן למבקשי מכסות ייצור של ביצי מאכל אין ערכאת ערעור מינהלית על החלטות ועדת המכסות. ערכאה כזו, שנדרש להקימה על פי החוק, אמורה לשמש גוף זמין, מהיר וזול לבקרתן של החלטות ועדת המכסות.

אין התאמה בין הדרישות שבתקנות רישוי עסקים (תחנות מיון לביצי מאכל), התשנ"ה-1994, ובין תקנות המועצה לענף הלול (הסדרת ייצור, מיון ושיווק), התשכ"ח-1968 (להלן - תקנות הסדרת הייצור, המיון והשיווק), בעניין הטמפרטורה הנדרשת בתחנות למיון ביצים.

השירותים הווטרינריים בענף הלול

זה כעשרים שנה יושבים הגופים המעורבים על המדוכה בסוגיית ניגוד העניינים הקיים בביקוח הווטרינרי על המשחטות, הנובע מעצם הכפיפות למועצת הלול של הווטרינרים המועסקים בביקוח על המשחטות. אף שכבר ב-1995 התחייב משרד החקלאות ליישם המלצות ועדה שבחנה את נושא העברת הביקוח לשו"ט, ועל אף דוחות, ועדות, חוות דעת והחלטת ממשלה בעניין, לא השתנה המצב עד סיום הביקורת, באוגוסט 2014.

טרם החתימה על האישור להעברת אפרוחים ממדגרות ללולים אין רופא וטרינר ממשלתי או מי מטעמו הבודקים בדיקה כלשהי כדי לוודא את קיום התנאים הנדרשים בהיתר להובלת העופות, והחתימה מוטבעת על ההיתר באופן אוטומטי, כדבר שבשגרה.

לא נחתם בין מועצת הלול לשו"ט הסכם המסדיר את הגישה של השו"ט למאגר המידע של המועצה כנדרש בחוק הגנת הפרטיות.

הסדר שלוחת הפטם

ההסכם לחלוקת שוק הפטם בין קבילני הרבייה הוא בגדר קרטל בחסות הדין. אמנם גם בתחום ביצי המאכל קיים קרטל בשל חלוקת שוק הביצים בין מגדלים שונים, ואולם בתחום זה קיימת מערכת לאיזון בין האינטרסים של המגדלים לבין האינטרסים של הצרכנים: הפיקוח על המחירים, דבר שאינו קיים בשוק הפטם. מנתוני משרד האוצר עולה כי מאז יישום הסכם ענף הפטם בינואר 2012 ועד לאפריל 2014 עלו מחירי הפטם ב-25%, אך מדד המחירים לצרכן עלה באותה התקופה בכ-3% בלבד.

ההמלצות העיקריות

על משרד החקלאות לפעול במרץ לקידום תכנית השדרוג וליישום החלטות הממשלה בעניין זה.

על המשרד והמועצה לבחון פתרון למצב שבו אינה פועלת מועצה עקב הימשכות הליכי הבדיקה של מועמדיה. בין היתר יש לבחון קידום הצעת חוק מועצת הלול האמורה.

על שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר התעשייה והמסחר - כיום שר הכלכלה (להלן - השרים) למנות לאלתר ועדת ערר למכסות במועצה, כנדרש על פי חוק מועצת הלול, כדי שזו תדון בעררים של מגדלים על החלטות ועדת המכסות. בתשובת ועדת המכסות למבקשי המכסות מן הראוי לכלול הודעה בדבר זכותם לערער על החלטת הוועדה.

על משרדי הבריאות והחקלאות לקבוע טמפרטורה מרבית אחידה לאחסון ביצה לאורך כל מחזור החיים שלה - מהלול ועד לשיווקה בחנויות - ולעדכן את התקנות בהתאם.

על משרד החקלאות לפעול בדחיפות להפסקת ניגוד העניינים הקיים בהעסקת וטרינרים בכפיפות למועצת הלול.

על השירותים הווטרינריים ומשרד החקלאות ועל רשויות הרישוי למפות את כלל הלולים בארץ הפועלים ללא רישיון עסק או שרישיונם זה ניתן שלא כדין, ולפעול לכך שיעמדו בדרישות החוק והתקנות, שאם לא כן יישלל רישיונם, זאת כדי להבטיח שהביצים המשווקות לציבור לא יפגעו בבריאותו.

מן הראוי שהמשרד יבחן אם יש צורך בתכנית בקרה לגילוי סלמונלה בביצי המאכל המשווקות בשוק המקומי, כגון זו המבוצעת בביצי רבייה המיועדות לשוק האירופי.

בנוגע לביצים ולעופות המשווקים לציבור, המעוררים חשש מנגיעות בחיידקים כגון סלמונלה וקמפילובקטר - מן הראוי שהמשרד ומשרד הבריאות יחייבו לסמן על אריזותיהם עובדות אלה בבירור ולפרט הנחיות צריכה וטיפול במזונות אלה.

מן הראוי שמשרד החקלאות והשו"ט יפעלו לאלתר להבטיח את עצמאות השו"ט בתחום המחשוב, ובין היתר יקימו מערכת מידע עצמאית שתשרת את השו"ט במילוי תפקידיו, ובהם הנפקת אישורים והנחיות למגדלי העופות.

על משרד החקלאות ועל משרד הכלכלה לבחון את תוצאותיה של חלוקת השוק בין קבלני הרבייה ולעמוד על ההצדקה לכך, מתוך היוועצות בממונה על ההגבלים העסקיים. אם לאחר הבחינה יוחלט כי ראוי להמשיך בהסדר הקיים, עליהם לבחון דרכים לאיזון בין האינטרסים של המגדלים לאינטרסים של ציבור הצרכנים, מתוך בחינת האפשרות לאמץ את ההסדרים שנעשו בתחומים אחרים, כגון בשלוחת ביצי המאכל, ואף לבחון קביעת מחירים מרביים לפטם בלי שייפגע היקף האספקה לשוק.

על מועצת הלול לקבוע לוועדת הביקורת נוהל עבודה ברור שיבטיח את מילוי תפקידה החשוב. הנוהל יכלול, בין השאר: קביעת מועדים לכינוס הוועדה; קביעת המספר המזערי של חברים הנחוץ לקיום דיון ולקבלת החלטות; הסדרה של הליך קבלת ההחלטות ויישומן; מעקב על הטיפול בדוחות המבקר הפנימי, ובכלל זה: דיון בדוח, קבלת החלטות ליישום, קביעת תכנית לביצוע ומעקב אחר תיקון הליקויים.

סיכום

היקף הייצור השנתי של ענף הלול נאמד ב-5.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-17% מהתפוקה החקלאית בארץ. הענף והביצים נחשבים בישראל מוצר יסודי, ומרבית האוכלוסייה צורכת אותם על בסיס יום-יומי, מתוך שהיא מסתמכת על כך שמדינת ישראל מבטיחה את איכותם ואת תקינותם של מוצרים אלה. לפיכך על משרד החקלאות והשו"ט לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותם כדי לשפר את בטיחותם הביולוגית של העופות ואת איכות הביצים לשם שמירה על בריאות הציבור. הממצאים שעלו בדוח זה מלמדים על מגוון ליקויים הקיימים בענף הלול. על הממשלה לפעול בדחיפות ליישום תכנית השדרוג של הלולים, במגמה להביא להשגת כמה מטרות, ובהן: התייעלות הענף; שיפור מהותי באיכותם של המוצרים ובהגנה על בריאות הציבור; שיפור בריאותם של בעלי החיים ומניעת מטרדים וזיהומים; ושיפור מהותי של רווחת העופות.

על משרד החקלאות ועל משרד הכלכלה לבחון דרכים שיבטיחו ששוק הפטם יתנהל מתוך איזון בין האינטרס של הצרכנים להבטיח תחרות שתביא לירידה במחירים ולעמידה בכלל הביקושים בשוק לבין הצורך להתחשב בצורכי המגדלים ולעודד את פעולתם.

על מועצת הלול להבטיח פעילות רציפה וסדורה של כלל מוסדותיה, כנדרש לפי דין, ובהם ועדת הביקורת וועדת הערר למכסות ייצור של ביצי מאכל.

על השירותים הווטרינריים ומשרד החקלאות למפות את כלל הלולים בארץ הפועלים ללא רישיון עסק או שרישיונם זה ניתן שלא כדין, ולפעול להסדרת פעילותם או להפסקתה. כמו כן, מן הראוי כי המשרד ייתן את דעתו לסכנות שבשיווק ביצים ועופות הנגועים בחיידקים, ובייחוד בסלמונלה, ויפעל לצימצומן.

על השירותים הווטרינריים ומשרד החקלאות לפעול לאלתר להסרת ניגוד העניינים בין השו"ט לבין מועצת הלול בתחום הפיקוח הווטרינרי, על כלל היבטיו, סוגיה שמבקר המדינה התריע עליה כבר בשנת 1996.



מבוא

משרד החקלאות פועל, בין השאר, לביסוס ההתיישבות החקלאית ולהבטחת אספקתו של מזון טרי לתושבי המדינה. עם פעילויותיו העיקריות של המשרד נמנים תכנון ההתיישבות, החקלאות והכפר ופיתוחם ומתן שירותים וטרינריים. לצד המשרד פועלות כמה מועצות סטטוטוריות, ובהן המועצה לענף הלול, שהוקמה מכוח חוק מועצת הלול. במועצה מיוצגים כל הגופים הפועלים והקשורים בשלוחות הלול: המגדלים, המשווקים, הצרכנים, התעשייה ומשרדי ממשלה. תקציב המועצה לשנת 2014 היה כ-126 מיליון ש"ח, והועסקו בה כ-230 עובדים.

אלה שלוחות ענף הלול: שלוחת ההטלה, המייצרת ביצי מאכל; שלוחת הפטם (עוף צעיר) ושלוחת תרנגולי הודו, המספקות בשר עופות למאכל; שלוחת הרבייה, המספקת את האפרוחים לשלוחות האחרות. היקף הייצור של ענף הלול נאמד ב-5.5 מיליארד ש"ח בשנה - כ-17% מכלל התפוקה החקלאית בארץ. בכלל שלוחות הענף - במשקים הפרטיים ובקיבוצים - פועלים כ-3,500 מגדלים.

בשנת 2014 הייתה המכסה הארצית לייצור ביצי המאכל כ-1.928 מיליארד ביצים, ובתקופות שבהן אין בייצור המקומי כדי לספק את הביקוש, משווקי הביצים מייבאים ביצי מאכל מחו"ל (ראו להלן); ייצור הפטם מוערך ב-480,000 טון; היקף הייצור של בשר תרנגולי הודו מוערך ב-70,000 טון; וכלל ייצורן של ביצי שלוחת הרבייה² מוערך ב-326 מיליון ביצים.

השירותים הווטרינריים הם יחידת סמך במשרד החקלאות. תחומי פעילות השו"ט בענף הלול כוללים, בין השאר: מניעה והדברה של מחלות בעלי חיים ושל מחלות המשותפות לבעלי חיים ולאדם; פיקוח על יבוא ועל יצוא של בעלי חיים ושל תוצרתם; הנחיית הגופים הציבוריים הפועלים בתחום בריאות בעלי חיים ומוצריהם, כגון המועצה לענף הלול, ופיקוח עליהם; פיקוח עליון על שחיטת בעלי חיים לשוק המקומי וליצוא; קיום תכנית מעקב ארצית על שאריות מסוכנות במזון שמקורו מן החי; מניעת צער בעלי חיים ודאגה לרווחתם. הבסיס החוקי והסמכויות לפעולות השירותים הווטרינריים מעוגנים, בין השאר, בפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985. כמו כן הוענקו לשירותים הווטרינריים סמכויות מכוחו של חוק רישוי עסקים (ראו להלן).

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים הנוגעים לענף הלול בישראל. בבדיקה נבחנו יישום התכנית לשדרוג ענף ההטלה; מינוי מועצת הלול; קיום הוראות חוק מועצת הלול והתקנות ותיקון החוק; ועדת הביקורת של המועצה; נושאי תפעול במועצה; מתן תשלומי העברה (סובסידיה) והעברת מכסות; הטמפרטורה המרבית להובלת ביצי מאכל ולשיווקן; השירותים הווטרינריים בענף הלול; והסדר בשלוחת הפטם. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד האוצר ובמועצה האזורית מעלה יוסף.

יישום התכנית לשדרוג ענף ההטלה

1. ביוני 2007 התקבלה החלטת ממשלה 1855, שעניינה "עידוד התייעלות בממשק הייצור והשיווק בענף ביצי מאכל" (להלן - החלטתה הראשונה של הממשלה). בהחלטתה אישרה הממשלה תכנית שנועדה, בין השאר: "לעודד, באמצעות מתן מענקים מתקציב המדינה בסך כולל של כ-260 מיליון ש"ח, השקעות הון בענף ביצי המאכל בהוצאת הלולים ממרכזי היישובים לאתרים שיקבעו/או בפעולות אחרות שתקבענה על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, לשם התייעלות בממשק הייצור והשיווק, תוך הפנמת יתרונות לגודל, שמירה על איכות

2 ראו הערה 1.

הסביבה, ושיפור התנאים התברואתיים, הוטרנירנים ותנאי אחסון הביצים בלולים – כל זאת לצורך שדרוג ענף ביצי המאכל (להלן – תכנית השדרוג).

כפי שעולה מ"דוח הצוות המקצועי לבחינת רווחת המטילות³ במסגרת תכנית שדרוג לולי ההטלה" מיולי 2009, אלה היו הסיבות לתכנית השדרוג של ענף ההטלה: (א) ייצור ביצי המאכל בישראל נעשה רובו ככולו בלולים בני עשרות שנים שאינם עומדים בדרישות הסניטריות והוטרניריות של שנות האלפיים. רמת בטיחותם הביולוגית⁴ נמוכה לעומת לולים חדשים, הבנויים באזורי גידול נפרדים, מבודדים ומגודרים. הלולים הישנים נמצאים בחצרות בתי מגוריהם של המגדלים, ואין הפרדה בין העופות לבין בני האדם ביישוב; (ב) יעילות הייצור בלולים נמוכה היות שהיא מבוססת בעיקר על עבודות אדם ידניות בהזנה, באיסוף ביצים, בהוצאת זבל וכדומה; (ג) איכות הביצה המופקת בלולים אלו נמוכה יותר מן האיכות שהמשרד רוצה להשיג לאחר השדרוג; (ד) בעשור האחרון התפתחה מודעות למחלות זואוונטיות⁵, כגון לנזקיו של החיידק סלמונלה לבני האדם (בעניין זה ראו להלן). החמורה שבמחלות אלו היא שפעת העופות. התפרצותה בדרום הארץ במרץ 2006 זירזה במידה ניכרת את קידום תכנית השדרוג. באותה העת התברר כי קיימת סכנה ממשית בפיזור הקיים של לולי המטילות, וכי לא יהיה אפשר לעצור את התפשטות המחלה במהירות הנדרשת, אם חלילה תפרוץ שוב בישראל. תכנית השדרוג נועדה להשיג כמה תכליות לציבור: שיפור מהותי בבריאות הציבור; שיפור בריאות בעלי החיים ומניעת מטרדים וזיהומים; שיפור מהותי ברווחת העופות; התייעלות הענף; שדרוג אופיים וחזותם של היישובים; הרחבת מקורות פרנסתם של התושבים.

בשנת 2010 הותקנו תקנות להקמת לולים חדשים: תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול מטילות והחזקתן), התש"ע-2010 (להלן – תקנות רווחת בעלי החיים). היישום של תכנית השדרוג עוכב בגלל התנגדויות מצד מגדלי מטילות לחייבם ביישום התקנות בלא מימון ממשלתי. להתנגדותם הצטרפו גופים חוץ-ממשלתיים והגישו עתירות לבג"ץ. בג"ץ הוציא ב-29.11.09 וב-11.4.10 צווי ביניים המגבילים את היכולת לקדם את תכנית השדרוג בטרם ייקבעו אמות מידה להחזקת מטילות בתקנות שיוקנו לפי חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, ביום 26.4.11 נקבע כי הצווים יעמדו בעינם עד להחלטה אחרת. ההליכים בבג"ץ עודם תלויים ועומדים, התקנת התקנות טרם הושלמה.

נמצא כי אף שחלפו למעלה משבע שנים מאז אישרה הממשלה את תכנית השדרוג, חלק ניכר ממנה לא יושם, ויעדיה לא הושגו.

2. לפיכך החליטה הממשלה ביולי 2010 (החלטה 2083, להלן – החלטתה השנייה של הממשלה) לדחות את תאריכי היעד ליישום תכנית השדרוג ולהגדיל את תקציב המענקים שנקבע בהחלטתה הראשונה.

- | | |
|---|--|
| 3 | עופות להטלת ביצים. |
| 4 | פעולות שעל הלולן לנקוט למניעה וטיפול בהפצת מחלות מלולו או בהדבקת לולו במחלות. |
| 5 | מחלות המועברות מבעלי חיים לבני אדם. |
| 6 | בג"ץ 7154/09 אנונימוס עמותת לזכויות בעלי חיים ואח' נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר ואח' הדיון בעתירה אוחד עם דיון בבג"ץ 1842/10 (העתירה תלויה ועומדת). |

עיקר ההתקדמות ביישום תכנית השדרוג הייתה במישור התכנון: הוחל בהכנת מסמך מדיניות לתכנון ארצי, ואושרו שש תכניות מפורטות למתחמי לולים חדשים. עם זאת, בתחומי בריאות הציבור, איכות הסביבה ובריאות בעלי החיים לא החלה אכיפה. עיקר כלי האכיפה נתונים בידי הרשויות המקומיות, שלפי הדין מוטלת עליהן אכיפת חוק רישוי עסקים. אשר לתחום רווחת בעלי החיים - בשנת 2010 הונחה טיוטת תקנות רווחת בעלי החיים על שולחן ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, אך הן טרם אושרו. בג"ץ קבע שיש להקפיא את תכנית השדרוג זמנית, כל עוד לא הותקנו תקנות המסדירות את תנאי החזקת התרנגולות. בשל אי-התקנת התקנות ובשל ההתנגדות לתכנית השדרוג לא פורסמו נהלים למתן המענקים להקמת לולים חדשים, ולכן לא ניתנו מענקים. משנת 2014 חדל משרד האוצר לתקצב את תכנית השדרוג.

המועצה השיבה בנובמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי כבר אושרו 15 תכניות מפורטות למתחמי לולים חדשים.

3. באוגוסט 2013 מינה מנכ"ל המשרד צוות, ובו נציגים בכירים ממשרד החקלאות, מהשירותים הווטרינריים וממועצת הלול, כדי לבחון מחדש את הדרכים להשגת יעדיה של תכנית השדרוג (להלן - צוות ההיגוי).

צוות ההיגוי הגיש את מסקנותיו והמלצותיו במרץ 2014. המסקנות וההמלצות אומצו על ידי מנכ"ל המשרד. בדוח נקבע כי המפגעים שהממשלה עמדה עליהם בעת אישור החלטתה הראשונה עומדים בעינם; וכי הצורך הציבורי בקידום תכנית השדרוג לא פחת ואף גבר במהלך השנים, בייחוד מהיבטי בריאות הציבור ובעלי החיים, ועתה יש לקדם את התכנית בדחיפות.

צוות ההיגוי המליץ לנקוט את הפעולות האלה: לטווח הקצר - פעולות למען בריאות הציבור ובריאות בעלי החיים הניתנות לביצוע בתוך חודשים ספורים ובהשקעה כספית מזערית, ובכללן: דרישה מן המגדלים לשמור ביצים בטמפרטורה נכונה (עד 20 מעלות צלזיוס), לטפל בפגרים ולאטום את הלולים מפני כניסת ציפורים; אכיפת כל הדרישות האלה. לטווח הארוך - קביעה של תקופת מעבר מרבית בת שבע שנים, ובסופה יידרשו כל הלולים במדינת ישראל לעמוד בהוראות הדין החלות עליהם בכל הנושאים: בריאות הציבור, בריאות בעלי החיים ורווחתם, חוקי התכנון והבנייה, רישוי עסקים ותקנות המועצה לענף הלול.

צוות ההיגוי המליץ גם לאפשר ליישובים החקלאיים בחירה בין שלוש חלופות: מעבר למתחמי לולים חדשים בשולי היישוב; השארת הלולים באתרים הקיימים ושדרוגם; שילוב בין החלופות. כל חלופה תיבדק בדיקת היתכנות של תכנון ובנייה.

בנוגע לרישוי עסקים המליץ צוות ההיגוי לבחון אפשרות לתקן את חוק רישוי עסקים כך שלגוף המוסמך בשירותים הווטרינריים יהיו סמכויות ישירות לנקוט פעולות אכיפה הקבועות בחוק, כגון הוצאת צו הפסקה מינהלי; לתקן את תקנות רישוי עסקים (תנאים לרישוי משקי עופות ולולים), התשמ"א-1981 (להלן - תקנות לרישוי משקי עופות 1981) ותקנות רישוי עסקים (תנאים לרישוי משקי עופות ולולים) (הוראת שעה), התשע"ג-2013 (שתי התקנות להלן - תקנות לרישוי משקי עופות), כך שיתאימו לתנאים הנדרשים היום.

בנוגע לרווחת בעלי החיים המליץ צוות ההיגוי להקצות מימון ממשלתי ניכר לסיוע בתהליך. בנושא המענקים להקמת הלולים הומלץ, בין השאר, לדרוש ממשרד האוצר לתקצב שוב את תכנית השדרוג בהיקף של כ-400 מיליון ש"ח. בסוגיית התמיכה בפורשים מהענף והעסקתם בתעסוקה חלופית המליץ צוות ההיגוי להקצות תקציב ייחודי לטיפול באוכלוסיית הלולנים המבוגרים שלא תוכל ולא תרצה להשקיע בבניית לולים חדשים או בשדרוג הלולים הקיימים.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, טרם הושגה הסכמה בין משרד החקלאות למשרד האוצר לתקצוב הרפורמה בענף ההטלה לשנת 2014. משרד מבקר המדינה מעיר כי במצב זה קיים קושי ממשי ביישום חלק ניכר מהמלצות צוות היגוי.

4. בינואר 2014 שלח מנהל השירותים הווטרינריים איגרת לציבור מגדלי המטילות בעניין "תגבור הפיקוח והאכיפה הווטרינרית בשלוחות תרנגולות המטילות ביצי מאכל" (להלן - האיגרת). באיגרת צוינו שני שלבים לתיקון הליקויים הקיימים בלולי ההטלה כך שיעמדו בדרישות הווטרינריות, שחלקן עולות מהוראות הדין הקיים. בשלב הראשון פורטו 12 דרישות, והמגדלים נדרשו לעמוד בהן עד ליום 1.6.14. אלה כמה מן הדרישות: הביצים ייאספו לאחר הטלתן בתדירות יומית לפחות; לאחר איסופן הן יוחזקו במבנה סגור המיועד רק לביצים והמוגן מפני חדירת בעלי חיים, קירותיו ורצפתו יהיו ניתנים לניקוי ולחיתוי, הוא יהיה נקי, הטמפרטורה בו לא תעלה על 20 מעלות צלזיוס בכל שעות היממה ותנוטר מדי יום ביומו; אסור לרחוץ ביצים לפני הוצאתן; כל פגרי העופות יפוננו מהלול לפחות אחת ליום אל מתקן מתאים שאישרו השירותים הווטרינריים; המזון לעופות יוחזק במכלים סגורים ואטומים; מי השתייה לעופות יהיו ראויים לשתיית בני אדם ויוחזקו במכל סגור היטב שאינו דולף; המבנה וסביבתו, לרבות העגלות לאיסוף הביצים, פתחי הניקוז, מערכות ההאבסה ומכלי השתייה יתוחזקו בקביעות ויהיו נקיים. באיגרת הודגש כי החל ב-1.6.14, על פי תקנות מחלות ממשלת חיים (הסדרת תנועת בעלי חיים בישראל), התשמ"ב-1982, יינתן היתר מוטריר ממשלתי להובלה ולהכנסה של עופות למשק רק למשק שמתקיימות בו דרישות השלב הראשון המפורטות לעיל.

בשלב השני שנקבע באיגרת פורטו תשע דרישות וטרינריות נוספות, שאכיפתן תחל במועד שייקבע. ואלה כמה מן הדרישות: המרחק בין משקי עופות שבהם סוגי עופות שונים והשייכים לשלוחות שונות (פסם, הודים, רבייה) יהיה 300 מטר לפחות; בתום עונת ההטלה, כל המשקים בטווח של 300 מטר ירוקנו, ינוקו ויחוטאו טרם אכלוס נוסף; מבנה משק העופות יהיה מרוחק 30 מטר לפחות מדרך ציבורית או מדרך המקשרת בין משקי עופות; רצפת הלול כולו תהיה יצוקה בטון, אספלט או חומר אחר בלתי חדיר למים ונוח לניקוי ולחיתוי, מוגבהת ב-30 ס"מ לפחות מעל פני הקרקע; יש להקים מתקן לחיטוי משאיות המאפשר חיטוי של המשאית מכל צדדיה, שאושר על ידי השירותים הווטרינריים. לאחר המועד שייקבע בשלב השני לא יינתנו היתרים להעברת עופות אל משקים וממשקים שאין מתקיימים בהם כל התנאים המפורטים באיגרת.

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שחלפו יותר משבע שנים מאז החלטתה הראשונה של הממשלה לשדרג את ענף ההטלה ולמעלה מארבע שנים מאז החלטתה השנייה בעניין זה, נעשה מעט מאוד ליישום ההחלטות. טרם החלה אכיפה בתחומי בריאות הציבור, איכות הסביבה ובריאות בעלי החיים; טרם אושרו תקנות לרווחת בעלי החיים; טרם פורסמו נהלים למתן המענקים להקמת לולים חדשים, ולכן גם לא ניתנו מענקים כאלה; משרד האוצר טרם שב ותקצב (בשנת 2014) את תכנית השדרוג כמתחייב מהחלטת הממשלה; ניתן סיוע להקמת תשתיות ללולים חדשים במתחם אחד בלבד, אך גם במתחם זה טרם נבנו לולים על התשתית שהוקמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד החקלאות לפעול במרץ לקידום תכנית השדרוג וליישום החלטות הממשלה בעניין זה. כמו כן, היות שהממשלה התחייבה לפני בג"ץ⁷ שלא תקדם את תכנית השדרוג עד להתקנת תקנות לרווחת בעלי החיים, מן הראוי שהמשרד יקדם בדחיפות גם את הנושא הזה.

מינוי מועצת הלול

1. מועצת הלול היא תאגיד סטוטורי הפועל לפי הסמכויות המוקנות לו בחוק מועצת הלול ובתקנות שהותקנו על פיו. הרכב המועצה, מספר חבריה ואופן מינויים קבועים בסעיפים 5-13 לחוק מועצת הלול. כיום יש בה 47 חברים מסקטורים שונים, המרכיבים את מליאת המועצה, בהם 24 נציגי המגדלים בענף הלול. נציגים אלו נבחרים למליאה כל שלוש שנים מתוך כלל המגדלים, והם הרוב המכריע בה. מליאת המועצה ממנה ועדות שונות לצורך פעילותה השוטפת, כגון ועדת מכסות והוועד הפועל⁸, והיא המוסמכת הבלעדית להחליט בדבר תקציב המועצה ומינוי ועדת ביקורת.

בינואר 2012 כתב היועץ המשפטי של המועצה מכתב לסגן מנהל רשות החברות הממשלתיות בעניין "טרם תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"א-2011 - עמדת המועצה לענף הלול". ממכתבו עלה, בין השאר, כי המועצה סבורה שההסדר נשוא תזכיר החוק⁹ אינו מתאים מן היסוד למבנה המועצה ולפעילותה היות שהיא תאגיד בשליטתם של בני אדם פרטיים הנבחרים בבחירות פתוחות וחופשיות (המגדלים), ולצד חברים במועצה עוד גופים מהמגזר הפרטי הפועלים בענף הלול. היועץ המשפטי ציין כי כל אחד מחברי המועצה פועל, מטבע הדברים, לפי האינטרסים של הגוף שהוא מייצג (מגדלים, סוחרים וכיו"ב). חלקה של הממשלה בפעילות המועצה קטן יחסית, ואין לה סמכויות פוזיטיביות בהיבט של הכוונת פעילות המועצה, חוץ מסמכות וטו מוגבלת וסמכויות מוגבלות לאישור פעולות מסוימות. הוא הוסיף כי המועצה אינה ממומנת מתקציב ציבורי כלשהו.

אלה תפקידיה העיקריים של המועצה: לתכנן את היקפי גידול העופות להטלה, לפיטום ולהדגרה, בהתאם להנחיות שר החקלאות, ולהסדירם בהתאם לתכנון; לפקח על הטיפול¹⁰; להסדיר את שיווק הביצים ובשר העוף בארץ ובחוץ לארץ; לפעול להגברת הצריכה של תוצרת ענף הלול בארץ ובחוץ לארץ.

בסעיף 16 לחוק מועצת הלול נקבע כי תקופת כהונתם של נציגי הציבור במליאת המועצה (המגדלים, נציגי המסחר הקמעונאי והסיטונאי ונציגי הצרכנים) היא עד שלוש שנים ושלושה חודשים. בהתאם לתקנה 2(ב) לתקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר בחירת נציגי המגדלים), התשס"ה-2005, יש לקיים בחירות בתוך שלושה חודשים מתום שלוש שנים ממועד השלמת מינוים של נציגי המגדלים במועצה. מועד הבחירות הקודם של נציגי המגדלים

7 ראו הערה 6.

8 נציגות של מליאת המועצה שתפקידיה לבצע את החלטות המועצה, ונהל את ענייניה.

9 בתזכיר לחוק זה הוצעו שני אדנים מרכזיים: האחד - קביעת כללי ממשל תאגידי לתאגידים הציבוריים, ובייחוד בהיבטי ממשל תאגידי שמוסדרים בנוגע לחברות בחוק החברות, התשנ"ט-1999, ובחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975; והאחר השני - חיווק והסדרה של כלי הפיקוח על פעילותם של התאגידים הציבוריים והגברת השקיפות והמחויבות לדיווח (accountability) בניהולם, לרבות דיווח ובקרה חשבונאיים.

10 השבחת תכונות תורשתיות של גזעי עופות.

במועצה חל ביוני 2010, ואולם מינויים בפועל נדחה לפברואר 2011, בעקבות עיכוב בבחינת כשירותם של כלל המועמדים לכהן כחברים במועצה, ומכאן שהמועצה הייתה יכולה לכהן לכל המאוחר עד מאי 2014. במרץ 2014 התקיימו בחירות למועצה, ונבחרו בה נציגי המגדלים.

ביוני 2014 הפיצה היועצת המשפטית של המשרד את תזכיר חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 16), התשע"ד-2014 (להלן - תזכיר חוק מועצת הלול), לצורך קבלת הערות. בתזכיר מוצע לתקן את סעיף 16 לחוק כך שיתאפשר להאריך את תקופת כהונתם של חברי המועצה המכהנת עד למינויה של מועצה חדשה, וזאת לתקופה מרבית של שישה חודשים. צוין כי אפשרות זו הכרחית כדי לאפשר ליועץ המשפטי של המשרד ולוועדה לבדיקת מינויים¹¹ לבחון את כשירותם של המועמדים החדשים לכהונה, ובשל התלות במשתנים חיצוניים, כגון בחירות לכנסת, וכדי שלא להיקלע למצב שבו אין מועצה מכהנת.

במאי 2014 פוזרה מליאת המועצה, לפי הוראות החוק, בטרם מונתה מליאת מועצה אחרת תחתיה. משרד מבקר המדינה העלה כי מאז ועד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, לא מונתה מליאת מועצה חדשה, וכי הייעוץ המשפטי של משרד החקלאות טרם הגיש את חוות דעתו לוועדה לבדיקת מינויים בדבר כשירות המועמדים החדשים, וזאת בגלל התעכבות כמה מן המועמדים בהגשת בקשתם על כל פרטיה כנדרש. בהיעדר מליאת מועצה, הממנה את הוועד הפועל ואת ועדות המועצה, אין פעילות בתחום ועדת המכסות, ואין יכולת לאשר תקציב, הנתון לסמכותה הבלעדית של מליאת המועצה. רק בדצמבר 2014, כשבעה חודשים לאחר פיזור מליאת המועצה אחרי שהושלמה בבדיקת כשירותם של המועמדים, מונתה מליאת מועצה חדשה.

לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד והמועצה לבחון פתרון למצב שבו אינה פועלת מליאת מועצה עקב הימשכות הליכי הבדיקה של מועמדיה. בין היתר יש לבחון קידום הצעת חוק מועצת הלול האמורה.

קיום הוראות חוק מועצת הלול והתקנות ותיקון החוק

משרד מבקר המדינה העלה כי המועצה לא הקפידה על קיום חלק מן ההוראות שבחוק מועצת הלול ובתקנות שהותקנו על פיו.

1. בסעיף 28א לחוק מועצת הלול נקבע כי "המועצה, באישור השרים [שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר התעשייה והמסחר - כיום שר הכלכלה], תמנה ועדת בקורת שלא מבין חבריה שתפקח על ביצוע החלטות המועצה".

נמצא כי בשנת 2011 מינתה המועצה ועדת ביקורת ללא אישור השרים, שלא כנדרש בחוק (ראו להלן).

11 ועדה שתפקידה לבדוק את כשירותם ואת התאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר או מנכ"ל, בין השאר, בתאגידים סטטוטוריים, כפי שנקבע בסעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

2. בסעיף 32 לחוק נקבע כי המועצה תמנה ועדת מכסות שתהא מוסמכת לקבוע מכסות אישיות. בסעיף 33 לחוק נקבע כי השרים ימנו ועדת ערר למכסות. כל הרואה את עצמו נפגע מהחלטת ועדת המכסות רשאי לערור עליה לפני ועדת הערר בתוך חמישה עשר יום מיום מתן הצו. החלטת ועדת הערר תהא סופית.

נמצא כי מינואר 1998 הפסיקה ועדת הערר למכסות (שמונתה בשנת 1996) את פעילותה. מאז ועד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, במשך 16 שנים, לא מונתה במקומה ועדה חדשה (ראו להלן בפרק "נושאי תפעול במועצה").

המשרד השיב בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי הוא החל לפעול למינוי חברי ועדה חדשים טרם פקיעת כהונתה של המועצה במאי 2014, וכי יחדש את ההליכים למינוי ועדת ערר עם מינויה של המועצה החדשה.

3. בסעיף 51(א) לחוק נקבע כי "כספי ההיטלים על תוצרת של כל ענף משנה ועל אמצעים לייצור אותה תוצרת ייוקפו לחשבון קרן מיוחדת של אותו ענף משנה ויוצאו לפעולות המשמשות רק אותו ענף משנה". כלומר - לפי החוק נדרשת הפרדה מלאה בין הקרנות של ענפי המשנה. יצוין כי קרן היטלי ביצי מאכל סיימה את שנת 2012 בגירעון של כ-14 מיליון ש"ח.

נמצא כי כספי ההיטלים של ענפי המשנה מנוהלים בחשבון בנק אחד, כך שבפועל הגירעון של קרן היטלי ביצי מאכל מכוסה מכספי הקרנות אחרות, שלא כנדרש בחוק.

המועצה השיבה בנובמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי "קיימת הפרדה חשבונאית מלאה בין הקרנות. העובדה שהכספים מופקדים בחשבון בנק אחד היא עניין טכני גרידא. יצוין כי בשנת 2014 קרן ביצים סיימה מכספיה שלה לכסות את הגרעון בקרן, לרבות הריבית עליו".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי ניהול כספי הקרנות בחשבון בנק אחד מאפשר כיסוי גירעון של קרן אחת על חשבון קרן אחרת, כפי שאכן קרה. כמו כן, ביצוע ההפרדה בדרך חשבונאית בלבד אינו יכול להבטיח כי תכלית החקיקה, הדורשת הפרדה מלאה בין הקרנות, תוגשם במלואה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לנהל את קרנות ענפי המשנה באופן שתשמר ביניהן הפרדה מלאה.

4. בתקנה 31 בתקנות הסדרת הייצור, המיון והשיווק נקבע, בין השאר, כי בעל מדגרה חייב להשמיד את כל האפרוחים בני יומם ממין זכר מגזעים קלים (המיועדים להטלה) שבקעו במדגרתו, וזאת בנוכחות מבקר שמינתה המועצה לפי סעיף 67 לחוק, וכי הוא לא ישמיד אפרוחים בני יומם מגזעים כבדים (המיועדים לפטם או לתרנגולי הודו) או אפרוחים בני יומם ממין נקבה מגזעים קלים אלא בנוכחות מבקר.

נמצא כי אפרוחים מגזעי עופות קלים וכבדים גם יחד מושמדים כל העת ללא פיקוחם של מבקרי המועצה, שלא על פי תקנות הסדרת הייצור, המיון והשיווק.

המועצה השיבה בנובמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי "מזה שנים לא מתקיים, מסיבות מקצועיות, פיקוח כמותי על ההדגרה בענף ההטלה, וממילא גם הוראה זו של השמדת

אפרוחים אינה רלוונטית. מכל מקום המועצה פועלת לביטולו של סעיף זה (יחד עם עוד סעיפים רבים נוספים שהתייתרו במשך השנים) במסגרת תיקון התקנות.

5. חוק מועצת הלול תוקן בשנת התשס"ג במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (חוק ההסדרים, להלן - תיקון התשס"ג). הצורך בתיקון נוסף לחוק עלה כבר בשנת 2007. בהקדמה לתזכיר חוק מועצת הלול, שהעבירה היועצת המשפטית של המשרד ביולי 2014 להתייחסות של גופים שונים, נכתב כי הצורך בתיקון נוסף של החוק עלה היות שלא היה בתיקון התשס"ג כדי להתאים את הוראות החוק לכלל השינויים שחלו בענף בשנים האחרונות, ובכלל זה להתייעלות בממשקי הייצור והשיווק, לניצול יתרונו הגודל, לשמירה על הסביבה ולשיפור התנאים התברואתיים והוטריוניים בלולי הגידול. כמו כן התברר בשנים שחלפו מאז תיקון התשס"ג כי חלק מהאסדרה (רגולציה) הקבועה בחוק אינה נדרשת כיום, והתחדד הצורך לעדכן את החוק מתוך התאמתו להסדרים הנוהגים בחקיקה המודרנית.

בביקורת עלה כי מאז שנת 2007 פועל משרד החקלאות לקידום תיקונו של החוק, אך ללא הצלחה.

באפריל 2014 העביר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד החקלאות את תשובתו להצעה לתיקון חוק מועצת הלול, ובה הביע את דעתו, בין השאר, על תיקונים שהוא מתנגד להם עקרונית ועל תיקונים שיהיה אפשר להסכים עליהם לאחר שינוי נוסחם. לטענת משרד האוצר, התיקונים המוצעים בטיוטת התזכיר הנוכחית יפגעו ביוקר המחיה ויקבעו כשלי שוק קיימים: אין בהם איוון בין שמירה על רמת רווחיות נאותה ליצרן לבין טובת הצרכן, והם מוטלים במובהק לשמירת האינטרס של היצרנים בכך שמתאפשרת להם העלאת מחירים לא מבוקרת.

משרד מבקר המדינה העלה כי משרד החקלאות ומשרד האוצר טרם הגיעו להסכמה בדבר תזכיר החוק שפורסם. עולה אפוא כי זה כשבע שנים, מאז עלה הצורך בתיקון החוק ועד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2014, לא הסתיימו ההליכים לתיקונו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החקלאות ועל מועצת הלול לבדוק, נוסף על נושאים שהעלתה היועצת המשפטית של המשרד במכתבה האמור מיולי 2014, את התאמתם של סעיפי החוק ושל התקנות לנדרש לפעילות המועצה כיום ולתקנם בהקדם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המועצה להקפיד לפעול בהתאם להוראות הדין, הן בנוגע למינוי ועדת הביקורת וועדת הערר למכסות והן בנוגע לאופן ההחזקה והשימוש בכספי ההיטלים. ביזמות לתיקון חוק המועצה והתקנות על פיו יש כדי לשפר ולטייב את התנהלות המועצה, ולכן עליה לפעול כדי לקדם תיקונים אלה.

ועדת הביקורת של מועצת הלול

אחד הכלים המשמשים את מליאת המועצה לבקר את תפקוד התאגיד והנהלתו, ובראשה המנכ"ל, ולפקח על התנהלותם הוא ועדת הביקורת.¹²

1. כאמור, בסעיף 28 לחוק מועצת הלול נקבע כי המועצה, באישור השרים, תמנה ועדת ביקורת שלא מקרב חבריה, וכי תפקידיה כוללים: פיקוח על ביצוע החלטות המועצה, ביצוע תפקידי ביקורת אחרים שהמועצה תטיל עליה וכן מסירת דין וחשבון והמלצות לוועד הפועל או ביזמתה או לפי דרישתו. בחוק לא נקבעה תדירות דיוניה של ועדת הביקורת, ועל כן בסמכות המועצה לקבוע זאת. כמו כן, כדי שוועדת הביקורת תוכל למלא את תפקידיה, יש להבטיח מניין מזערי של משתתפים בדיוניה ובקבלת החלטותיה. כדי להסדיר את פעילותה בנושאים שלא נקבעו בחוק, נדרש לקבוע לה נוהל עבודה פנימי. על הנוהל להגדיר את תפקידיה ואת אופן עבודתה.

ביוני 2011 אישר מנכ"ל המועצה את נוהל הביקורת הפנימית של המועצה (להלן - נוהל הביקורת). מנוהל הביקורת עולה, בין השאר, כי תכנית העבודה השנתית של המבקר הפנימי תידון ותאושר בוועדת הביקורת ותועבר לאישור הוועד הפועל של המועצה, וכי חריגה מתכנית הביקורת טעונה, בין השאר, אישור של ועדת הביקורת. עוד נקבע כי ועדת הביקורת תדון בדוח הביקורת סמוך למועד קבלתו בהשתתפות המבקר הפנימי ומנהל היחידה המבוקרת או מנכ"ל המועצה, כדי שיוכלו לתת הסברים ומידע נוסף. כמו כן נקבע בנוהל כי ועדת הביקורת רשאית להוסיף המלצות משלה לדוח הביקורת, וכי האחריות למעקב על יישום ההמלצות ועל תיקון הליקויים תחול על המבקר הפנימי.

משרד מבקר המדינה העלה כי בניגוד להוראות נוהל הביקורת אישרה ועדת הביקורת את תכניות הביקורת השנתיות בשנים 2011-2014 בלי שום דיון. עוד נמצא כי בפברואר 2011 מינתה המועצה חמישה חברי ועדת ביקורת, אף שלא קיבלה את אישור השרים לכך כנדרש בחוק. כמו כן נמצא כי בנוהל הביקורת לא נקבעו תדירות הדיונים של ועדת הביקורת והמניין החוקי לקיום ישיבותיה, ובפועל התקיימו הישיבות בממוצע פעם בארבעה חודשים.

2. בתזכיר חוק מועצת הלול מוצע לתקן את סעיף 28 לחוק, שעניינו ועדת הביקורת של המועצה, כך שיהיה דומה לסעיף בנושא ועדת הביקורת שהוצע בטרם-תזכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013 (להלן - טרם-התזכיר), שהוא סעיף מקיף יותר הכולל הוראות ברורות בעניין עבודת הביקורת.

על פי המוצע בטרם-התזכיר, אלה יהיו, בין השאר, תפקידיה של ועדת הביקורת: עמידה על ליקויים בניהול התאגיד הציבורי והצעת דרכים למועצה לתיקונם; בחינת מערך הביקורת הפנימית של התאגיד הציבורי, בחינת תפקודו של המבקר הפנימי ובחינת קיומם של המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו בשים לב, בין השאר, לצרכיו המיוחדים של התאגיד הציבורי ולגודלו; הגשת דוח על פעילות ועדת הביקורת למועצה, למנכ"ל ולרשות פעם בשנה לפחות.

12 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2012, 2012, בפרק "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 75.

מן הפרוטוקולים של ועדת הביקורת מינואר 2011 ועד לפברואר 2014 עולה כי עבור שום דוח ביקורת לא הוכנה תכנית לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות מבקר הפנים, וממילא לא עקבה הוועדה אחר מצב תיקונם.

הוועדה דנה בשמונה מתוך אחד עשר דוחות הביקורת הפנימית. אשר לדוח אחד, על העסקת מנכ"ל המועצה, המליצה הוועדה לוועד הפועל לאמץ את מסקנותיו והמלצותיו של הדוח, והוועד הפועל אכן אישר את הדוח. בנוגע לדוח אחר, על יחידת הפיקוח, החליט יו"ר הוועדה בישיבתה בנובמבר 2011 כי יוגש חומר נוסף לוועדה לקראת ישיבתה הבאה, אך הדבר לא התקיים. בארבעה דיונים אחרים בדוחות שונים לא התקבלו שום החלטות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מועצת הלול לקבוע לוועדת הביקורת נוהל עבודה ברור שיבטיח את מילוי תפקידה החשוב ושיכלול, בין השאר: מועדים קבועים לכינוס הוועדה; קביעת המספר המזערי של חברים הנחוץ לקיום דיון ולקבלת החלטות; הסדרה של הליך קבלת ההחלטות ויישומן; מעקב על הטיפול בדוחות המבקר הפנימי, ובכלל זה: דיון בדוח, קבלת החלטות ליישום, קביעת תכנית לביצוע, מעקב אחר תיקון הליקויים.

נושאי תפעול במועצה

ועדת ערר למכסות

1. כאמור, בחוק מועצת הלול נקבע¹³ כי המועצה תמנה מקרב חבריה ועדת מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק, ורוב חבריה יהיו חברי המועצה שהם נציגי המגדלים. ועדה זו תהא מוסמכת לקבוע מכסות אישיות לייצור ולשיווק של ביצים או לסרב לקבוען - כל זאת בכפוף לעקרונות שתקבע. עוד נקבע כי מי שרואה את עצמו נפגע מהחלטת ועדת המכסות רשאי לערור עליה לפני ועדת ערר למכסות בתוך חמישה עשר יום מהמצאת החלטתה של ועדת מכסות.

ועדת ערר למכסות טרם הוקמה, ולהלן דוגמה להתנהלות המועצה ולנוק הנגרם בהיעדר הוועדה: בתקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2012), התשע"ב-2012 (להלן - תקנות מכסות הביצים) כי לכל מגדל תיקבע מכסה אישית לייצור ביצי מאכל לשיווק. העקרונות לקביעת מכסות אישיות פורטו בתקנות אלה, ובכללם סמכויותיה של ועדת המכסות. בתקנות מכסות הביצים נקבע המועד להגשת בקשה לקביעת מכסות, אך צוין כי ועדת המכסות רשאית לדון בבקשות שיוגשו לה לאחר המועד האמור, זאת מנימוקים מיוחדים שיירשמו.

ביום 2.4.12, יום לאחר המועד האחרון להגשת בקשות לקביעת מכסות לייצור של ביצי מאכל לשנת 2012, התקבלה במשרדי המועצה בקשה של אזרח (להלן - המבקש) לקבוע לו מכסה. בקשתו נדחתה בשל האיחור בהגשתה. המבקש קבל על דחיית בקשתו מנימוקים שונים. ביום 15.11.12 הגיש נציג המבקש ערר על החלטת ועדת המכסות. ביום 24.12.12 השיב מנהל אגף התכנון לנציג המבקש כי בקשת הערר התקבלה במשרדי המועצה, והודעה על מועד הדיון תימסר אחרי שייקבע. ביום 10.3.13 הגיש המבקש בקשה לקבלת מכסה לשנת 2013. ביום

13 סעיף 32 ו-33 לחוק.

3.4.13 כתב מנהל אגף התכנון לנציג המבקש כי הואיל והמבקש הגיש בקשה חדשה למכסה לשנת 2013, "אנו רואים את הערר שהגשת בגין 2012, עבור מרשיך... כמבוטל". מכתב מנהל אגף התכנון נכתב על סמך הנחיות היועץ המשפטי של המועצה. בהמשך נדחתה בקשתו של המבקש לשנת 2013, וגם הערר שהוגש לא נדון.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל אגף התכנון על שהשיב למבקש בחוסר סמכות הן בשם ועדת המכסות והן בשם ועדת הערר למכסות, אף שהן המוסמכות היחידות בחוק ובתקנות להשיב לפניות בנושא הקצאת מכסות.

היעדר ועדת ערר פוגע בזכויות המגדלים, שכן למבקשי מכסות ייצור של ביצי מאכל אין ערכאת ערעור מינהלית על החלטות ועדת המכסות. ערכאה כזו, שנדרש להקימה על פי החוק, אמורה לשמש גוף זמין, מהיר וזול לבקרתן של החלטות ועדת המכסות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על השרים למנות לאלתר ועדת ערר למכסות במועצה, כנדרש על פי החוק, כדי שזו תדון בעררים על החלטות ועדת המכסות. כמו כן מן הראוי להודיע בתשובת ועדת המכסות למבקשים כי הם רשאים לערער על החלטת הוועדה.

המשרד השיב בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי "המשרד ינחה את ועדת המכסות ליידע את המגדלים, במסגרת החלטת הוועדה, בדבר זכותם לערור על ההחלטה בפני ועדת ערר".

הקצאת מכסות ביצים חדשות

המדינה נותנת חינום, באמצעות מועצת הלול, מכסה של 500,000 ביצים לשנה לעומדים בתנאים שקבעה בתקנות מכסות הביצים. מכסה זו שווה כ-800,000 ש"ח, ומטרתה בין השאר לסייע בפרנסתם של מתיישבים באזורי עדיפות לאומית (ראו להלן). מכסה אישית לייצור ביצי מאכל היא נכס כלכלי ומקור פרנסה לבעליו. בין השאר, אפשר למכרה, להשכירה ולעקלה במסגרת כינוס נכסים בהליך של פשיטת רגל. כדי שמכסה זו לא תועבר בתוך זמן קצר לאחר, ועדת המכסות מחייבת את מקבלה בעת הקצאתה להימנע מלהעבירה לאחר, אלא בתום עשר שנים ממועד ההקצאה, מתוכן שבע שנים שבהן גודלו מטילות בפועל.

בתקנות מכסות הביצים נקבעו התנאים לקבלת מכסה אישית בהיקף של 500,000 ביצי מאכל למגדל חדש, ובכלל זה: מגוריו באזור עדיפות לאומית, לפי החלטת הממשלה (מס' 1060 מדצמבר 2009); היותו תושב ישראל; היותו בעליה של קרקע חקלאית שנועדה לגידול בעלי חיים ושניתן לפי כל דין להקים עליה לול לגידול מטילות; מגוריו מגורי קבע בסמוך לקרקע החקלאית. כמו כן, בתוספת הראשונה לתקנות מכסות הביצים (תקנה 5ג) נקבע טופס בקשה להקצאת מכסה חדשה לייצור ביצי מאכל.

משרד מבקר המדינה העלה כי על פי תקנות מכסות הביצים, אין המבקש חייב להצהיר שאינו פושט רגל, ולכן ניתן לעקל את המכסות במסגרת כינוס נכסים בהליך של פשיטת רגל.

להלן דוגמה: בפברואר 2009 הכריז בית המשפט על תושב יישוב השוכן בקו העימות: "פושט רגל" (להלן - פושט הרגל). ביולי 2010 החליט בית המשפט למנות עורך דין לנאמן לנכסיו של פושט

הרגל. ביוני 2012 החליטה ועדת המכסות להקצות לפושט הרגל מכסה לייצור ביצים בהיקף של 210,000 ביצים¹⁴. ביולי 2013 בירר הנאמן במועצת הלול אם לפושט הרגל יש או היו מכסות ביצים בשבע שנים האחרונות. ביולי 2014 כתב היועץ המשפטי של מועצת הלול למנהל אגף התכנון: "לדעתי יש לבטל ההקצאה לאלתר. על נכסיו של הנ"ל מונה נאמן עוד ב-2010 והדבר לא הובא לידיעת המועצה. התוצאה - המכסה לכאורה מוקצית לנאמן... לנאמן יש להשיב כי הוקצתה לו מכסה בהתאם להחלטה המצ"ב... הואיל ולמועצה לא היה ידוע כי המגדל מצוי בפשיטת רגל ומונה לו נאמן, יועבר כל הנושא לדיון מחודש בוועדת המכסות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שהמכסה לגידול ביצי מאכל היא נכס כלכלי שנועד לסייע בפרנסתם של מתיישבים באזורי עדיפות לאומית, מן הראוי שהמועצה תיזום תיקון לתקנות מכסות הביצים, כך שיהיה אפשר למנוע אפשרות לעקל הקצאת מכסה למגדלים שמונה להם כונס נכסים או נאמן לנכסיהם או שהם בהליכי פשיטת רגל.

מתן תשלומי העברה (סובסידיה) והעברת מכסות

לפי חוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הגליל) תיתן הממשלה עדיפות לגליל בכך שתשקוד על פיתוחו ועל יישובו, ותקצה משאבים לכך במסגרת תקציבי הפיתוח העומדים לרשותה. בקביעת מכסות, לפי חוק המועצה לענף הלול, תינתן עדיפות למרום הגליל (מועצות אזוריות ויישובים בגליל ובגולן המופיעים בתוספת לחוק הגליל): כל תוספת למכסה ארצית תיווסף תחילה למשקי הלול שבמרום הגליל, וזאת עד שמכסות הייצור שלהם יגיעו לכמויות שנקבעו בחוק הגליל.

עוד נקבע בחוק הגליל כי לבעלי מכסה¹⁵ במרום הגליל, שנקבעה להם מכסה אישית לתקופה מתחילת אפריל 1988 עד סוף מרץ 1989, יינתנו תשלומי העברה (להלן - סובסידיה) בשנים 1993 עד 2008 בשיעורים של 13% לפטם ו-17% לביצי מאכל (החל בשנת 1995) מהעלות התחשיבית לייצור כל אחד ממוצרים אלה. סובסידיה זו הוראה ברצף, באותם שיעורים, עד לשנת 2017. דרך העברת כספי הסובסידיה ממשרד החקלאות אל המגדלים הפרטיים נקבעה בתקנות הגליל (תשלום סובסידיות לבעלי מכסות), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הגליל).

1. בסעיף 34 לחוק מועצת הלול נקבע, בין השאר, כי ניתן להעביר מכסה אישית, כולה או מקצתה, רק בין בעלי מכסות אישיות. דרכי העברת המכסה ורישום ההעברה ייעשו בהתאם לנהלים שתקבע המועצה; נהלים כאמור יפורסמו ברשומות. בחוק הגליל נקבע כי על אף הוראות סעיף 34, בעל מכסה אישית במרום הגליל רשאי להעבירה לבעלים של משק חקלאי במרום הגליל, ובלבד שתועבר מכסה אחת בלבד והיא תועבר במלואה.

14. בשנה זו ניתן היה להקצות מכסה אישית של עד 250,000 ביצים לשנה.

15. מי שמתגורר מגורי קבע במרום הגליל ומייצר שם פטמים או ביצי מאכל, לפי מכסה אישית שנקבעה לו או למי שהוא חליפו, ומתקיים בו אחד מאלה: שולמה לו או למי שהוא חליפו סובסידיה לפי הוראות חוק הגליל לפני שנת 2007; המכסה האמורה נקבעה לו או למי שהוא חליפו בהתאם להחלטות הממשלה מס' 838 מיום 12.5.96, מס' 4829 מיום 31.1.99 ומס' 1626 מיום 17.5.00, והוא מתגורר מגורי קבע ביישוב שבו נמצא משקו.

משרד מבקר המדינה העלה כי במועצת הלול קיים "נוהל להעברת מכסות ייצור בין בעלי מכסות בענף הלול" (להלן - ניהול העברת מכסות), אך ניהול זה מעולם לא פורסם ברשומות כנדרש בחוק מועצת הלול.

המשרד השיב בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי הנוהל במועצה קובע רק את הנהלים הטכניים להעברה וכי הוא מפורסם באתר המועצה. לעניין התנאים הנוספים בו, המשרד יבחן את התאמתם ויפעל לפרסום הנוהל ברשומות אחרי שייבדק מהבחינה המשפטית.

2. ביולי 2014 סיכם אגף החשב הכללי במשרד האוצר דוח ביקורת בנושא הסובסידיות במשרד החקלאות (להלן - דוח החשכ"ל). בדוח נבדקו נושאי הסובסידיות להטלה, לפטם ולחלף הפטם¹⁶ (להלן - חלף פטם או חלף סובסידיה) בשנים 2011-2013 (להלן - התקופה המבוקרת). כמו כן נבדק יישום חוק הגליל: עמידת המגדלים בתנאי זכאותם לסובסידיה; הפיקוח והבקרה על מועצת הלול; עדכון נהלים למתן תשלומי הסובסידיה בנוגע למקרים חריגים ובשיתוף המועצה לענף הלול. בדוח החשכ"ל צוין כי כ-2,500 מגדלים בענף ההטלה והפטם היו זכאים לקבל סובסידיה (בכלל זה חלף פטם) בכל שנה בתקופה המבוקרת. סך תשלום הסובסידיה בתקופה המבוקרת היה כ-105 מיליון ש"ח לשנה.

בדוח החשכ"ל צוין כי חוק הגליל נחקק כדי לחזק ולסייע לחקלאים היושבים בקו העימות בגבול הצפון, הנתונים בסכנה ביטחונית מתמדת, והמתמודדים עם קשיים ועם עלויות גבוהות בקיום ענף הלול בשל מיקומם הגאוגרפי. עוד צוין בדוח כי בשנת 2008 נקבעה רפורמה מקיפה בענף ההטלה, ועיקרה שדרוג הענף. במסגרת הרפורמה הוחלט כי מתן הסובסידיה לתושבי הגליל יוארך בעשר שנים נוספות: עד לשנת 2017. כמו כן נקבע כי רמת הסובסידיה בענף הפטם תשווה לענף ההטלה (נומינלית), וכי שיעור הסובסידיה יופחת ביחס לעלויות הייצור בכ-30%, בהתאם למדדי התקדמות הרפורמה לאורך השנים. בדוח צוין כי נוכח התנגדות החקלאים לא יצאה הרפורמה לפועל, ולכן השוואת רמת הסובסידיה לענף ההטלה והפחתתה ביחס לעלויות הייצור לא בוצעו.

דוח החשכ"ל העלה, בין השאר, את הממצאים האלה: (א) חוסר בפיקוח ובבקרה - אין פיקוח של חשבות המשרד על האגף לתכנון כלכלי במשרד ועל מועצת הלול; אין פיקוח של האגף לתכנון כלכלי במשרד על מועצת הלול; אין פיקוח של מועצת הלול על המשווקים; (ב) אין הסכם בין משרד החקלאות למועצת הלול בנוגע לסובסידיה; (ג) בחישובי תעריפי הסובסידיה בתקופה המבוקרת נפלו טעויות; (ד) העברת הסובסידיה - במקרים שבהם קיים מגדל ראשי¹⁷, כספי הסובסידיה עוברים דרכו, וזאת שלא כנדרש בתקנות הגליל; הכסף שמועבר ממשרד החקלאות למועצת הלול לצורך תשלום הסובסידיה למשווקים "מתעכב" לעתים במועצת הלול למשך ימים מספר, וכך מתעכב התשלום למגדל; מועצת הלול והמשווקים מקזזים מכספי הסובסידיה בגין קנסות, עיקולים והסדרי חוב למועצה, שלא כאמור ב"נוהל ביקורת העברת סובסידיה דרך המשווקים" של מועצת הלול; (ה) מסלול חלף פטם - ההחלטה על מתן סובסידיה חלף פטם היא החלטה מינהלית שסוכמה בין משרד החקלאות לאגף התקציבים במשרד האוצר. ההחלטה אינה מגובה בפרוטוקולים ובאסמכתאות; אין נהלים והגדרות ברורים; הסובסידיה משולמת בטרם הסתיים הרבעון, דבר המאפשר תשלום עבור כל הרבעון לתושבים הזכאים לכך רק עבור חלקו; בסיס הנתונים לחישוב הסובסידיה למגדלים לא נבדק מחדש בכל תקופה, אלא משולם אוטומטית; (ו) שונות - לא הוגשו תביעות נגד איש מן המגדלים שזכאותם נשללה במהלך השנים; מגדלים ללא חשבון בנק אינם יכולים לקבל את תשלומי הסובסידיה.

- 16 תשלום מינהלי של סובסידיה בלי חובת ייצור המשולם למגדלים שהיו זכאים לסובסידיה לפי חוק הגליל.
- 17 מגדל המשכיר לול גידול למגדל אחר.

מהתייחסות המשרד לטיטוט דוח החשכ"ל ממרץ 2014 בעניין פיקוח החשבות על האגף לתכנון כלכלי במשרד ועל מועצת הלול עלה, בין השאר, כי המשרד מגבש נוהל הכולל גם קביעה של הדיווחים הנדרשים מהמועצה ומהמשווקים לצורך הגברת הפיקוח והבקרה. כמו כן התחייב המשרד לפעול לניסוח הסכם בינו לבין המועצה שיסדיר את חובותיהם ואת זכויותיהם של הצדדים, לרבות את אופן העברת הסובסידיה מן המשרד אל המועצה ומשם אל המשווקים ומהם אל המגדלים, ובכלל זה: מספר ימי העבודה המרבי להעברת התשלום שהתקבל מהמשרד למשווקים; חובת המועצה להעביר דפי חשבון בנק המעידים על קבלת הכסף מהמשרד; ביטול אפשרות להמחאת זכות של סובסידיה; ביטול אפשרות של קיזוז באמצעות סובסידיה; הכנת כתב התחייבות למשווקים כי הסובסידיה תועבר ישירות לזכאי לה על פי חוק; חובת המועצה להגיש למשרד דוחות רבעוניים על תשלומי סובסידיה בפועל למשווקים ולמגדלים. מנכ"ל משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי הורה לאנשי המקצוע במשרדו שבשנת 2015 יחל תהליך לצמצום התשלומים באמצעות מעבר לשיטת חלף סובסידיות (חלף פטם).

משרד מבקר המדינה מעיר כי מממצאי דוח החשכ"ל עולים ליקויים מהותיים בתחומים רבים. לפיכך על משרד החקלאות לסיים בדחיפות את כלל הפעולות שהתחייב לבצע בעקבות הדוח, ובהן הכנת נהלים, שיפור התהליכים, צמצום התשלומים באמצעות המעבר לשיטת חלף סובסידיות וניסוח הסכם בין המשרד למועצת הלול.

המשרד השיב בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי "הופקו הלקחים, הליקויים תוקנו ומשרד החקלאות בשיתוף המועצה לענף הלול מקפידים לפקח ולבקר". עוד ציין המשרד בעניין העברת תשלומי סובסידיה כי הוא מנסה טיטוט נוהל עם המועצה. בעניין תשלום חלף סובסידיה ציין המשרד כי "החל מרבעון 1 לשנת 2014 הועבר התשלום בתום הרבעון או בסמוך לסיומו אם חל חג ביום האמור".

החשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי "תוך כדי תהליך הביקורת התהדקו הפיקוח והבקרה על ידי החשבות והיחידה המקצועית במשרד החקלאות... ראוי לציין כי במסגרת מעקב אחר תיקון ליקויים שערכה יחידת הביקורת בחודש דצמבר 2014 מצאנו שתוקנו מרבית הליקויים שהתגלו בביקורת". עוד השיב החשכ"ל כי חשבות המשרד תיקנה מיד, במהלך הביקורת שערך, את הליקוי שבתשלום הסובסידיות במהלך הרבעון, וכך הם משולמים בסופו. כמו כן השיב החשכ"ל כי במקרה אחד בעבר ניתן פתרון שאפשר תשלום סובסידיה למגדל חסר חשבון בנק.

3. בדוח החשכ"ל נכתב כי במסלול חלף פטם ישנם "מתחזים" אשר אינם ממלאים אחר התנאי: מגורים במקום המזכה בקבלת סובסידיה. בעקבות זאת החליט המשרד לבדוק את הנושא ושלח לכל מקבלי הסובסידיות טופס עדכון פרטים והצהרת מגורים, כדי להשוותם לנתוני מרשם האוכלוסין. מן הממצאים התברר "שיש מספר לא מועט" של מקבלי סובסידיה שאינם מתגוררים עוד ביישוב המזכה או שנפטרו. בדוח החשכ"ל צוין כי השוואות כאלה נעשות כבר משנת 2005, ומכאן הוסקה המסקנה שאי-אפשר לפתור את בעיית ה"מתחזים" רק באמצעות השאלונים. לכן הוחלט להקצות שני חוקרים במשרה מלאה מיחידה מרכזית לאכיפה וחקירות של המשרד (להלן - יחידת הפיצו"ח)¹⁸, כדי לחקור ולתעד מקרים שבהם מגדלים אינם מתגוררים ביישובים הזכאים לסובסידיה. התקנים שקיבל משרד החקלאות להקמת המערך הם עבור השנים 2013-2014 בלבד. המערך הוקם במרץ 2013 ותוקצב עד לדצמבר 2014 בעלות שנתית של 1 מיליון ש"ח (סה"כ 2 מיליון ש"ח).

ממרץ 2013 ועד דצמבר 2013 אותרו 43 מגדלים שאינם גרים ביישוב המזכה בסובסידיה, בניגוד להצהרתם. שווי הסובסידיה ששולמה להם הייתה בסך של כ-1.4 מיליון ש"ח, ובניכוי של עלות העסקת החוקרים נחסכו למדינה כ-576,000 ש"ח.

המשרד השיב בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי אינו ממשיך את פעילות הפקחים מכיוון שמשרד האוצר לא אישר תקצוב ותקנים לשנה נוספת. עוד ציין המשרד כי עלות פעילות החוקרים הייתה 1/2 מיליון ש"ח לשנה, וכי החיסכון הכולל למדינה מפעילות זו מסתכם בכ-1.5 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את כלל הדרכים שיאפשרו לו להמשיך ולאחר מגדלים המוסרים הצהרות שווא בעניין מקום מגוריהם, פעילות שהוכחה כיעילה ושהביאה לחיסכון בתשלומי הסובסידיות. על משרד האוצר לבחון על בסיס של שיקולי עלות-תועלת את תקצוב החוקרים. בחינה זו ראוי כי תיעשה למול בחינת חלופות פיקוח נוספות. כמו כן על המשרד לבחון, בשיתוף הייעוץ המשפטי, את כלל האמצעים העומדים לרשותו נגד מגדלים שהגישו הצהרות כוזבות למשרד, לרבות דרישה להשבת הכספים, כדי להרתיע את המגדלים וכך לצמצם תופעה פסולה זו.

המועצה השיבה בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי חשוב שפעילות זו של יחידת הפיצוי של המשרד תימשך.

4. כאמור, בנושא חלף הפטס נכתב בדוח החשכ"ל, בין השאר, כי "ההחלטה למתן סובסידיות 'חלף פטס' התקבלה בהחלטה מנהלתית בין משרד החקלאות לאגף התקציבים. ההחלטה אינה מגובה בפרוטוקולים ואסמכתאות". בתגובה לממצא זה מסר משרד החקלאות לחשכ"ל, בין היתר, כי יתקיים דיון בראשות המנכ"ל כדי להחליט על המשך הטיפול בחלף פטס. בכפוף לתוצאת הדיון יקבע נוהל.

עוד נכתב בדוח החשכ"ל, כי לא ברור אם בעת מכירת בית או נחלה של המגדל זכאי קונה הנחלה לקבל את מכסתו וזכאותו של המגדל לסובסידיה. סמנכ"ל לייצור בחקלאות, אשר בעבר שימש מנהל תחום ענפי החי, ציין לפני צוות הביקורת של החשכ"ל כי "סוג זה של סובסידיה תקף אך ורק לאלו שכבר היו זכאים לסובסידיה בפטס". למרות זאת העלה דוח החשכ"ל כי בפועל גם מגדלים חדשים "נכנסים בנעלי המגדל היוצא" ומקבלים סובסידיות חלף פטס.

לפי דוח החשכ"ל, בסעיף 3 ל"הודעה בדבר תשלום סובסידיה לפנים משורת הדין לזכאים לפי חוק הגליל" ממאי 2005, שחתומים עליה המנכ"ל והחשב של המשרד, נרשם: "חלף סובסידיה ישולם רק בתנאי שהמגדל מתגורר בפועל ברציפות ובקביעות במרום הגליל". למעשה, כאשר מתגלה זכאי שאינו גר ביישוב, תשלומי הסובסידיה מופסקים לאלתר, ואולם מרגע שהוא חוזר ליישוב מתחדשים תשלומים אלה, שלא ככתוב בהודעה. עוד נכתב בדוח החשכ"ל כי המשרד אינו דורש מהמגדלים הצהרת מגורים על בסיס שנתי.

בנושא הקצאת מכסות הטלה למגדלים שלא עמדו בתנאים שקבע להם משרד החקלאות ציין משרד מבקר המדינה בעבר¹⁹, כי יש במקביל מכסות ההטלה מי שלא עברו להתגורר בנחלתם במועד שנקבע והמשיכו לייצר את מכסתם אצל יצרנים אחרים בעלי נחלות ולולים, גם אחרי

19 מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, 254 (2003), "מכסות הטלה למגדלי עופות ביישובי קו העימות בצפון", עמ' 650.

שניתנו להם ארכות להסדרת המגורים בנחלתם. עוד נמצא כי לא יושמו ההמלצות לשלול מהמגדלים, שלא עברו להתגורר בנחלתם את מכסות הביצים ואת הסובסידיה הגלומה בהן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד החקלאות לבחון לאלתר אם ההחלטה על מתן סובסידית חלף פטם נשענת על בסיס נורמטיבי מספק, ולהחליט בהתאם לממצאים אם להמשיך במתן סובסידיה זו. על המשרד לבחון גם: אם בהתאם להוראות הדין, מגדלים חדשים הנכנסים בנעלי מגדלים יוצאים זכאים לקבל סובסידית חלף פטם, ואם מגדלים שאינם מתגוררים בפועל ברציפות ובקביעות במרום הגליל זכאים לקבל סובסידיה זו. על המשרד לפעול בהתאם לממצאיו. מלבד כל האמור לעיל, כדי להבטיח שהסובסידיות יינתנו רק לזכאים להן, על המשרד לדרוש מהמגדלים הצהרת מגורים על בסיס שנתי.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי מנכ"ל המשרד החליט לבטל את תשלומי החלף סובסידיה. לדבריו בשנת 2015 יחל תהליך הביטול בהדרגה עד לביטולו המוחלט בסוף שנה זו. עוד השיב כי בישיבה עם מנכ"ל המשרד סוכם שזכאות לסובסידית חלף פטם לא תוכל לעבור בין בעל משק ליורשיו או לרוכשי המשק, ותיפסק מיד עם פטירת הזכאי או עם העברת המשק.

5. כאמור, מכסה לייצור ביצי מאכל בכמות של 500,000 ביצים לשנה שוויה כ-800,000 ש"ח. לפי סעיף 34 לחוק המועצה הוסמכה המועצה לקבוע כללים בעניין דרכי העברת המכסות. כדי שנכס זה לא יועבר בתוך זמן קצר לאחר, מחייבת ועדת המכסות של המועצה את מקבל המכסה בעת הקצאתה להימנע מלהעבירה לאחר עד תום עשר שנים ממועד ההקצאה, מתוכן שבע שנים שבהן גודלו מטילות בפועל. לאחר תקופה זו רשאי המגדל למכור את המכסה למגדל אחר, להשכירה וכיו"ב. בית המשפט העליון קבע כי "מכסת הביצים היא זכות כלכלית בעלת מעמד עצמאי ונפרד מהמשק"²⁰.

בדצמבר 2009 כתב סמנכ"ל בכיר לסחר חוץ במשרד למנהל אגף התכנון במועצה כי "בהמשך לסיכומים בעבר, מכירת מכסות חוק הגליל על פי החלטות ממשלה, ניתן לאשר רק במידה והיצרן הוא יצרן פעיל במשך 10 שנים ממועד הקצאת המכסה לראשונה".

לפי נוהל העברת מכסות, מועצת הלול רושמת את המכסה של מעביר המכסה על שם המקבל. אין המשרד או המועצה יכולים לדעת אם נמכרה או הושכרה מכסה לאחר. כמו כן, בדיקות החשכ"ל נערכו בגין מגדלים מקבלי סובסידיה (כ-2,500 מגדלים), ולא כללו מגדלים שאינם מקבלי סובסידיה (כ-500). לפיכך לא ידוע אם בקרב 500 מגדלים אלה יש מי שקיבלו את מכסתם בשל מגוריהם באזור עדיפות לאומית וכבר אינם מתגוררים באזור זה.

מהאמור לעיל עולה כי אף שמטרת הקצאתן של מכסות ההטלה היא ליישב אזורי עדיפות לאומית, הכללים שקבעה המועצה מאפשרים למגדל להפוך את תמריץ ההתיישבות להון. כלומר, הכללים מאפשרים לקבל תמורה עבור מכסת הטלה - כנכס כלכלי ששווי ממועד הביקורת הוא כ-800,000 ש"ח - לאחר עשר שנות התיישבות באזור עדיפות לאומית. יצוין כי בתזכיר חוק מועצת הלול מיולי 2014 הוצע לשנות את המצב הקיים כך שהשר, ולא המועצה, הוא שיקבע בתקנות את דרכי העברת המכסות ורישומן.

20 בע"מ 4937/11 ניסים עמרם ואח' נ' משה עמרם ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 2.7.12).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד ינהל מעקב מקיף אחר השינויים בבעלויות, השכירויות והשותפויות של בעלי המכסות, שיאפשר לדעת למי שייכת המכסה ולמי הושכרה ולקבוע הוראות שונות בנושא זה. כמו כן לדעת משרד מבקר המדינה, היות שלמכסת הטלה יש שווי כלכלי ניכר והיות שהיא נועדה לתת אמצעי ייצור למתיישב באזור עדיפות לאומית, מן הראוי שהמשרד יבחן גם כיצד ניתן לשייך את המכסה לנחלה, כך שיזכה להטבה זו רק מי שיחזיק בפועל בנחלה באזור עדיפות לאומית.

הטמפרטורה המרבית להובלת ביצי מאכל ולשיווקן

בתקנות רישוי עסקים (תחנות מיון לביצי מאכל), התשנ"ה-1994 נקבעו התנאים למתן רישיון עסק לתחנות מיון של ביצי מאכל. בין השאר, נקבע כי בתחנת המיון יהיה חדר מיון ואחסון ביצים ממוזג, והטמפרטורה המרבית בו תהיה 20 מעלות צלזיוס. לעומת זאת, בתקנות הסדרת הייצור, המיון והשיווק נקבע כי הטמפרטורה המרבית במבנה תחנת המיון תהיה 25 מעלות צלזיוס.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין התאמה בין הדרישות שבתקנות רישוי עסקים ובין תקנות הסדרת הייצור, המיון והשיווק בעניין הטמפרטורה הנדרשת בתחנות למיון ביצים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות ועל משרד החקלאות לקבוע טמפרטורה מרבית אחידה לאחסון ביצה לאורך כל מחזור החיים שלה - מהלול ועד לשיווקה בחנויות - ולעדכן את התקנות בהתאם.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי היא "מסכימה ומודעת לאמור בסעיפים הנ"ל, לרבות ההמלצות".

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי משרדי הבריאות והחקלאות שוקדים בימים אלו על תיקון מתואם ביניהם של התקנות: משרד החקלאות יתמקד בתקנות הנוגעות למיון ביצים ומשרד הבריאות יתמקד בשיווק ביצים. כך יינתן מענה לפרמטרים מקצועיים רבים, ובכלל זה גם לבדיקות טרם-השיווק כבר משלב תחנת המיון. כמו כן תיבדק הדרישה לטמפרטורה אחידה לכל אורך שרשרת השיווק.

השירותים הווטרינריים בענף הלול

1. ניגוד עניינים בפיקוח על המשחטות: בעבודת הפיקוח על המעבדות ועל המשחטות הנתונות לפיקוח המועצה לענף הלול מועסקים: במשחטות - 18 רופאים וטרינרים ו-93 פקחים; במעבדות - 11 רופאים וטרינרים, 16 לבורנטים ו-5 מזכירות, ובסה"כ 143 עובדים.

כבר בשנת 1996 בדוח שנתי²¹ 46 העיר משרד מבקר המדינה כי, בנסיבות המחייבות זאת, יחידת הפיקוח אמורה לנקוט צעדים כגון הטלת הסגר על לולים ומניעת שיווקם של עופות ושל בשר עופות; צעדים אלה אינם תואמים בהכרח את האינטרסים של מגדלי העופות, שייצוגם במועצת הלול ניכר; יחידת הפיקוח כפופה למועצת הלול: פעולות הפיקוח הווטרינרי במעבדות ובמשחטות (למעט במשחטות עירוניות) נעשות במסגרת יחידת פיקוח הפועלת במועצה, והעובדים העוסקים בפיקוח וטרינרי כפופים אפוא למועצה זו. לנוכח כל אלה עלול להיווצר ניגוד עניינים בטיפול של יחידת הפיקוח בעופות. בדוח 46 הומלץ אפוא, כדי למנוע את ניגוד העניינים, לבחון מחדש את האפשרות להטיל את הפיקוח על שחיטת עופות ועל עיבוד בשרם באופן בלעדי על השו"ט, ללא מעורבות המועצה.

משרד החקלאות השיב אז למשרד מבקר המדינה כי המלצתו זו עולה בקנה אחד עם המלצות ועדה שמינה מנכ"ל משרד החקלאות דאז לייצול השירותים הווטרינריים במשחטות בעלי כנף מספטמבר 1995, וכי הוא מינה צוות ליישום המלצות אלה.

בדוח שנתי 53 של משרד מבקר המדינה²², שעסק בין השאר בעניין קשרי העבודה בין השירותים הווטרינריים למועצה לענף הלול (להלן - דוח 53), נכתב כי בעקבות דוח שנתי 46 החליטה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל²³ במרץ 1996 למנות צוות בין-משרדי כדי לבחון את צורת ההתארגנות הרצויה של השו"ט, ובכלל זה את האפשרות להפריט יחידות משנה, שירותים או נושאים. נציב שירות המדינה מינה ביולי 1996 ועדה בין-משרדית כנדרש בהחלטה זו. הוועדה התבקשה להגיש דוח מסכם עד סוף אוקטובר 1996, אך לא הצליחה להגיע למסקנות המוסכמות על כלל חבריה. בספטמבר 1998 החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה²⁴, בין היתר, שבתוך שלושה חודשים יגבש המשרד את עמדתו בנוגע להמשך היעזרותו בגופים חיצוניים בפעולות פיקוח וטרינרי. החלטה זו קיבלה תוקף של החלטה ממשלה.

עוד נכתב בדוח 53 כי קשרי העבודה בין המועצה לבין השו"ט מתנהלים משנת 1982, וטרם הוסדרו באופן מחייב; בשנים האחרונות נתגלעו ביניהם חיכוכים קשים, ובעקבות זאת נפגעים מתן השירותים והיכולת לפעול פעולות שלטוניות, ועלולה להיפגע בריאות הציבור.

אגף התקציבים במשרד האוצר השיב בנוגע לממצאי דוח 53 כי הוא מתנגד להעברת הפיקוח הווטרינרי על המשחטות והמעבדות לשירות המדינה. לתפיסתו, מערך "הפיקוח העליון" צריך להימצא במסגרת הממשלתית (השו"ט); לעומת זאת, הפיקוח במשחטות יכול וצריך להיעשות בידי גופים חיצוניים למסגרת הממשלתית. משרד מבקר המדינה המליץ אז להחליט בדחיפות כדי להסדיר את מערך הפיקוח משום שהיעדר שיתוף פעולה בין הצדדים פוגע ביכולת השו"ט לפקח ולאכוף את הוראות החוקים והתקנות, וכן הוא פוגע במתן השירותים למגדלים ולבתי השחיטה וגורם נזק לצרכנים.

גם בדוח הוועדה לבחינת התנהלות השירותים הווטרינריים ממרץ 2010 (להלן - דוח זיילר), שהוגש לשר החקלאות דאז, נכתב על ניגוד העניינים בפעילות הווטרינרית במשחטות ובמעבדות של עובדים המועסקים במועצת הלול. בדוח צוין כי בשנת 1980 נחתם הסכם בין משרד החקלאות ובין מועצת הלול, ולפיו הועברו המעבדות לאבחון מחלות בעופות, שעד אז הפעיל משרד החקלאות, לידי המועצה. ואולם שיתוף הפעולה, שהיה אמור לשמש בסיס להעברת הסמכויות למועצת הלול, לא נשמר, וחילוקי דעות בין שני הגופים משבשים את עבודתם המשותפת. חילוקי דעות אלו נובעים מן הדואליות שבה הגוף המפקח והאמור לקבוע,

- | | |
|----|---|
| 21 | ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 46 (1995), בפרק על השירותים הווטרינריים, עמ' 415. |
| 22 | ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2002), בפרק על השירותים הווטרינריים, עמ' 575. |
| 23 | כיום: ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה. |
| 24 | כיום: ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה. |

בהתאם לחוק, את היקף הפיקוח ואת העלויות הכרוכות בו, אינו נושא באחריות מינהלית ותקציבית לפיקוח זה.

בדוח זיילר נכתב כי "על ניגוד העניינים ואי התקינות שבהפעלת מערכות הפיקוח בצורה דואלית שכזו התריעו והעירו גורמים שונים, החל במבקר המדינה (בדוח מס' 46 משנת 1995 ובדוח מס' 53 משנת 2002), עבור בלשכת היועץ המשפטי של משרד החקלאות (בחוות דעתה של עו"ד אפרת אביאני מיום 22.11.06) וכלה במועצת הלול עצמה... ענינו הראות שכל הגופים המעורבים בהסדרים המסובכים האמורים סבורים שמדובר בהסדרים גרועים שיש לשנותם מהיסוד. הולדתם הייתה בחטא של שיקולים זרים, שהיו בעיקרם שיקולים תקציביים, שהגיע הזמן להביאם עתה לקצם. גם אנו סבורים, לאחר ששמענו את הטענות ואת העובדות שאין כל היגיון בהסדרים האמורים, ואנו ממליצים לשנותם".

באוקטובר 2012 מונה רופא וטרינר ראשי למערך בריאות העוף בשו"ט, ובכך הושלמה ההפרדה והועבר הפיקוח בשדה (בלולים ובמעבדות), שהיה עד אז בהעסקה משותפת על ידי המועצה ועל ידי השו"ט, לפיקוחם הבלעדי של השו"ט.

עולה אפוא כי זה כעשרים שנה יושבים הגופים המעורבים על המדוכה בסוגיית ניגוד העניינים הקיים בפיקוח הווטרינרי על המשחטות, הנובע מעצם כפיפותם למועצת הלול של הווטרינרים המועסקים בפיקוח על המשחטות. אף שכבר ב-1995 התחייב משרד החקלאות ליישם המלצות ועדה שבחנה את נושא העברת הפיקוח לשו"ט, ועל אף דוחות, ועדות, חוות דעת והחלטת ממשלה בעניין, לא השתנה המצב עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014.

המשרד השיב בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי תפקודו של הרופא הווטרינר בבית השחיטה נתון לביקורת של השירותים הווטרינריים, אשר רשאים לבטל את הסמכתו ואף לנקוט נגדו אמצעים משמעתיים. עוד הוסיף כי הוא בוחן אפשרות להעביר את הפיקוח הווטרינרי בכללותו למדינה, בין באמצעות קליטת עובדים נוספים לשירות המדינה ובין באמצעות הקמת תאגיד סטטוטורי ייעודי לפיקוח וטרינרי, שיפעל בהתאם להנחיות השו"ט. עם זאת, כל עוד לא יתוקצב המהלך על ידי המדינה, לא יהיה אפשר ולא יהיה נכון לוותר על הפיקוח במתכונתו הנוכחית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי עליו לעשות בדחיפות את הפעולות הנדרשות להפסקת ניגוד העניינים הקיים בהעסקת הווטרינרים בכפיפות למועצת הלול.

2. ניווד (רוטציה) וטרינרים בין משחטות : בדוח משנת 1994 של יו"ר המועצה לענף הלול דאז בנושא ייעול הפיקוח הווטרינרי במשחטות הומלץ להנהיג ניווד של הווטרינרים בין המשחטות אחת לחמש שנים. עד שנת 2002 לא יושמה ההמלצה, ולכן העיר משרד מבקר המדינה בדוח 53 כי ראוי לבחון שוב את ביצועה.

הביקורת הנוכחית העלתה כי אמנם מועצת הלול, כמעסיקתם של הווטרינרים במשחטות, מיישמת בדרך כלל את ההמלצה ומניידת את רובם (בחמש השנים האחרונות ניוודו 13 מתוך 18 הווטרינרים העובדים במשחטות), ואולם עד למועד סיום הביקורת לא נקבע נוהל לניוד ובו קריטריונים וכללים לביצועו.

בתביעה שהגיש וטרינר נגד מועצת הלול עלה נושא הנידון של הוטריוניים בין המשחטות.²⁵ בפסק הדין שניתן בעניין בפברואר 2014 קבע בית הדין האזורי לעבודה בחיפה, בין השאר, כי "נפל פגם גם באופן קבלת ההחלטה שהוגדרה כהחלטה במסגרת רוטציה, אולם עד להעברת התובע לא בוצעה רוטציה במועצה לענף הלול באופן מסודר, והמועצה לענף הלול לא קבעה קריטריונים וכללים על בסיסם מיושמת רוטציה... ניתן להבין את תרעומתו של התובע על כך, שהוא הראשון לגביו מבוצעת העברה משיקולי רוטציה, מבלי שנקבעו לכך כללים מנחים, קודם לכן... נפל פגם... באי קיומם של קריטריונים ברורים החלים על כלל העובדים - הרופאים הוטריונים במשחטות לעניין ביצוע הרוטציה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המועצה לענף הלול בשיתוף משרד החקלאות לקבוע נוהל לנידון של הוטריונים המועסקים במשחטות, ובו קריטריונים וכללים לביצוע. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי כדי לצמצם את ניגוד העניינים, מן הראוי שאת הנידון ינהלו השוט, ולא מועצת הלול.

3. שיווק ביצי רבייה למאכל: ביצי מאכל מוגדרות בתקנות הסדרת הייצור, המיון והשיווק כביצי תרנגולות בקליפתן שאינן ביצי דגירה (שאינן לצורך רבייה).

בדוח 53 נכתב כי בסקר הארצי לשאריות ביולוגיות בעוף שנעשה בשנת 2001 התבצע שיעור של כ-15% בלבד מהתכנית של דגימות ביצי מאכל. משרד מבקר המדינה העיר אז כי ביצוע דגימות בהיקף כה מצומצם לעומת התכנון אינו מאפשר להסיק מסקנות על רמת השאריות הביולוגיות בביצי מאכל. מאחר שבסקר החלקי נמצאו שאריות של החומר קוקצידיוסטט קלופידול²⁶, שהשימוש בו נעשה רק בביצים לרבייה, המליצה ועדת היגוי לשאריות ביולוגיות²⁷ בשו"ט במרץ 2002 לאסור שיווק של ביצי רבייה למאכל אדם, אף שתקנות בריאות הציבור (מזון) (שיווק ביצי מאכל), התשנ"ה-1994 (להלן - תקנות בריאות הציבור - שיווק ביצי מאכל) אינן אוסרות לשווק ביצי רבייה למאכל אדם.

ביוני 2002 כתב מנהל אגף תכנון וכלכלה במועצה לכל משווקי הביצים, קבלני הרבייה, המדגרים ומגדלי ביצי הרבייה כי בהתאם לחוק ולכללי המועצה, אין לשווק ביצי רבייה כביצי מאכל. על הנחיה זו חזר הוטרנר של המועצה ביוני 2006.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו בנושא ממצאי דוח 53 כי בספטמבר 2002 פנו השוט לשירות המזון הארצי במשרד הבריאות בבקשה לכלול בסוגי הביצים האסורות לשיווק לצורך מאכל והמוזכרות בתקנות בריאות הציבור - שיווק ביצי מאכל, גם ביצים שמקורן במשקי רבייה. משרד הבריאות הודיע לשוט, באוקטובר 2002, כי אימץ את ההצעה וכי יפעל לתיקון תקנות אלה.

25 ס"ע (חי') 26419-01-12 כץ נ' המועצה לענף הלול (11.2.14).

26 בעניין שאריות ביולוגיות במוצרים מן החי ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2014, 264, "פיקוח על מוצרי מזון מן החי", עמ' 999.

27 על פי תקנות מחלות בעלי חיים (מניעת שאריות ביולוגיות), התש"ס-2000, "שאריות ביולוגיות" היא "חומר הדברה, חומר אורגני, חומר לא אורגני, חומר מתכתי, חורמונים, אנטיביוטיקה, חומרים אנטי מיקרוביאליים אחרים... או כל חומר אחר... המשאיר שאריות בבעל חיים... באחת מהקמות או האיברים שלו או בתוצרתו".

למרות הצהרתו זו של משרד הבריאות, שניתנה כבר לפני 12 שנים, עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2014 לא תוקנו התקנות, ולא נאסר בהן במפורש שיווק של ביצי רבייה למאכל אדם. במצב זה לא מן הנמנע שביצי רבייה המכילות קוקצידיוסטט קלופידול משווקות לציבור הרחב.

משרד מבקר המדינה העלה כי למרות האיסור לשווק ביצי רבייה כביצי מאכל בתקנות הסדרת ייצור, מיון ושיווק תפסו פקחי מועצת הלול בשנת 2013 בשלושה מקרים 8,640 ביצי רבייה שיועדו לשיווק למאכל אדם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הבריאות ליתן קדימה ודחיפות לתקן תקנות שיאסרו לשווק ביצי רבייה למאכל אדם, תקנות שהתחייב להתקין לפני 12 שנה, שכן שיווק זה עלול לפגוע בבריאות הציבור.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2014, כי במסגרת תיקון תקנות בריאות הציבור - שיווק ביצי מאכל יכלול איסור באופן מפורש לשיווק ביצי רבייה וכי הצפי לסיום תיקון הוא במהלך 2015.

4. רישוי לולים : בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, הוסמך שר הפנים לקבוע בצו את סוגי העסקים הטעונים רישיון עסק. בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו רישוי עסקים), נקבעו סוגי העסקים המוגדרים "עסקים טעוני רישוי", ובכללם נקבע הסוג שעניינו "עופות - גידולם, אחזקתם, טיפול בהם"²⁸.

א. בתקנות רישוי עסקים (תנאים לרישוי משקי עופות ולולים), התשמ"א-1981 (להלן - תקנות רישוי משקי עופות), נקבע כי רשות הרישוי לא תיתן רישיון למשק עופות לפי צו רישוי עסקים, אלא אם כן נתמלאו ההוראות המפורטות בתקנות אלה, לדעת מנהל השו"ט או לדעת כל וטרינר שהוא הסמיך לעניין (להלן - המנהל). בתקנות אלה נקבעו גם התנאים הנדרשים כדי שהמנהל יאשר לרשות הרישוי לתת רישיון עסק להקמת לול חדש.

התברר כי עד לשנת 2006 לא נתנו השו"ט את אישורם כנדרש בתקנות, כדי שיהיה אפשר להוציא למגדלים רישיון עסק ללולים כנדרש. יוצא אפוא כי כל הלולים שהוקמו בשנים 1981-2006 (במהלך כ-15 שנים) פועלים ללא אישור וטרינרי מוקדם כנדרש בהוראות הדין.

ב. בתקנות רישוי משקי עופות נקבעו גם התנאים להפעלת משק עופות קיים, ובכללם התנאים האלה: במבנה הלול יהיה כדי למנוע חדירת בעלי חיים לתוכו; רצפת הלול ושוליה החיצוניים - עד למרחק של מטר אחד לפחות מכל קיר חיצוני של הלול - יהיו עשויים מבטון או מאספלט הנוחים לניקוי ולחיטוי; מערכת המים - לעופות יינתנו מי שתייה הראויים לשתיית בני אדם, המים יהיו במכל סגור היטב שאינו דולף, וכל עודפי המים במשק העופות ינוקזו כך שתימנע התהוות שלוליות; הביצים שנאספו יאוחסנו במבנה נקי, מוצל וקריר, הנפרד מהלול והמיועד אך ורק למטרה זו; בכל לול יוחזקו כלים המתאימים לכיבוי אש על פי הוראות הרשויות המתאימות.

בתשובה לבקשה לפי חוק חופש המידע, כתב משרד החקלאות באפריל 2014 כי בשנים 2006-2013 נתנו השו"ט 324 אישורים לפי חוק רישוי עסקים לכלל שלוחות הלול (הטלה, פיטום ורבייה). השו"ט מאשרים הקמת לולים חדשים להטלה או לפיטום בחתימתם על

תכניות הבנייה של הלול. לצורך הפעלת הלול המוקם אין השו"ט נדרשים לתת שום אישור. לפי תקנות מחלות בעלי חיים (הקמה והפעלה של משקי טיפוח, הפצה, רבייה וגידול של עופות), התשמ"א-1981 (להלן - תקנות מחלות בעלי חיים), עבור לולים לרבייה או להפצה או לגידול או לטיפוח נותנים השו"ט שני רישיונות: האחד להקמת הלול והשני להחזקתו.

כדי לבחון את הנהלים לקבלת היתרים למבנים חקלאיים וכדי להבטיח התנהלות נכונה ליישום מדיניות המשרד ולהשגת יעדיו בתחום זה, כתב מערך בריאות העוף בשו"ט דוח על חוות לולים במושב גורן, והגישו לרופא הראשי למערך בריאות העוף בשו"ט באוגוסט 2013 (להלן - דוח מושב גורן). מדוח מושב גורן עלה, בין השאר, כי "בהמלצה למתן היתר למבנה חקלאי בתאריך 25.11.2007 לא נמצא גורם וטרינרי מקצועי חתום" וכי "לא נמצא כל תיעוד על אישור וטרינרי מקצועי במשרד החקלאות". בהמלצות הדוח נכתב כי יש להסב את תשומת לבם של המגדלים לתקנות מחלות בעלי חיים ולתקנות רישוי עסקים; תכניות הנוגעות לחוות שגודלן כגודל חווה זו (כ-40 דונם) נזקקות לאישורי משרד החקלאות והשו"ט; בנוהל "חווה דעת להיתרי בניה - מבנים חקלאיים" (להלן - נוהל היתרי בנייה) של משרד החקלאות יש להוסיף דרישות: לאישור של וטרינר ממשלתי, לצירוף נציג של גוף וטרינרי לפורום ההתייעצות, להגשת אישור מקצועי של השו"ט המעיד על עמידה בתנאי תקנות מחלות בעלי חיים ובתקנות רישוי עסקים, ולצירוף נציג משרד החקלאות או נציג השו"ט כגוף מקצועי בדיונים בוועדות התכנון והבנייה הקשורים למבנים חקלאיים כגון לולים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם לפי תקנות רישוי משקי עופות, נדרש אישור של נציג השו"ט על גבי התכניות להקמת לולים חדשים, אולם על פי נוהל היתרי בנייה הקיים של משרד החקלאות, אין נדרשת נוכחותו של נציג השו"ט כגוף מקצועי בדיונים הקשורים למבנים חקלאיים כגון לולים בוועדות תכנון ובנייה, כפי שהומלץ בדוח חוות גורן.

בבדיקה אקראית של משרד מבקר המדינה ב-5 לולים במועצה האזורית מעלה יוסף, מתוך 26 לולים פעילים בה, עלו הנתונים האלה: ללול אחד רישיון עסק תקף ואישור וטרינרי של השו"ט, כנדרש בתקנות רישוי משקי עופות; ללול אחד יש רישיון עסק תקף ואישור וטרינרי של וטרינר הרשות, אף שזה לא היה מוסמך לכך לפי תקנות רישוי משקי עופות; ללול אחד אין רישיון עסק, וגם לו יש אישור וטרינרי מאת וטרינר הרשות; שני לולים קיבלו רישיון עסק ללא שום אישור וטרינרי, שלא כנדרש בתקנות. לאחד משני לולים אלה ניתן רישיון עסק אף שהוטרינר הראשי למחלות עופות בשו"ט כתב כי אינו עומד בתנאי רישוי עסקים מן הבחינה הווטרינרית. ללול השני, השייך לאחיינו של ראש המועצה האזורית מעלה יוסף, ניתן במרץ 2014 רישיון עסק זמני, על פי הוראתו של ראש המועצה למנהל מחלקת רישוי עסקים, ללא שום אישור מהגופים המקצועיים הנדרשים, ובכללם אישור וטרינרי.

מהמתואר לעיל עולה כי לשניים מתוך חמשת הלולים שנבדקו ניתן אישור וטרינרי מוטריר הרשות אף שלא היה מוסמך לכך לפי תקנות רישוי משקי עופות, ולול אחד קיבל רישיון עסק אף שוטריר התריע שאינו עומד בתנאי רישוי עסקים מן הבחינה הוטרירית. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מתן רישיון העסק ללול שהוטריר הראשי למחלות עופות בשו"ט כתב כי אינו עומד בתנאי רישוי עסקים מן הבחינה הוטרירית. עוד הוא רואה בחומרה שרשות הרישוי במועצה האזורית מקבלת אישורים להקמת לולים ולהפעלתם מוטריר הרשות, אף שלא הוסמך לכך כדין.

ראש המועצה האזורית מעלה יוסף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014, בין השאר, כי בבדיקה בתיקו האישי של וטריר המועצה לא נמצא כתב הסמכה מאת מנהל השו"ט, למרות טענתו כי הוסמך לכך עם כניסתו לתפקיד ב-1995. ראש המועצה הנחה את הוטריר לפנות לשו"ט לצורך קבלת כתב הסמכה ולחדול מאישור בקשות כאמור עד לקבלתו. לעניין הלול שבעליו קיבל רישיון עסק למרות מכתבו של הוטריר הראשי למחלות עופות בשו"ט, השיב ראש המועצה כי ראש המועצה דאג נתן את רישיון העסק (לצמיתות) בטעות, שכן לא עמדה לפניו התנגדות משרד החקלאות; כי היועץ המשפטי של המועצה הנחה לזמן את בעלי הלול לשימוע טרם ביטול רישיון העסק; וכי הוא עצמו הנחה את מנהל מחלקת רישוי עסקים במועצה לחדד את הנהלים כדי שמקרה דומה לא יישנה. הוא הוסיף כי "בעקבות הביקורת נמצא כי בדיקת הוועדה המקומית לתו"ב [לתכנון ובנייה] בכל בקשה אורכת זמן רב וראש המועצה בודק כיצד ליעל את ההתנהלות מול הוועדה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לראות בחומרה את הוראתו של ראש מועצת מעלה יוסף לתת רישיון עסק לבעליו של עסק שאינו עומד בדרישות שבתקנות רישוי משקי עופות. עוד יש לראות בחומרה את התערבותו של ראש המועצה במתן רישיון עסק לאחיינו. התערבות זו היא בגדר פעולה מתוך ניגוד עניינים.

ראש המועצה האזורית מעלה יוסף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014, בין השאר, כי לא הנחה שום גורם במועצה לפעול בניגוד לדין, "וכי סבר בטעות כי כל האישורים הנדרשים נמצאים בתיק רישוי עסקים כנדרש. מציין כי כיום נמצאים בתיק מירב האישורים וכי מעתה יובא לפניו, אישור מנהל רישוי עסקים כי הומצאו כל המסמכים ובוצעו כל הדרישות עפ"י כל דין".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת ראש המועצה, ולפיה לא הנחה שום גורם במועצה לפעול בניגוד לדין, אינה עולה בקנה אחד עם המסמכים ששלחה המועצה למשרד מבקר המדינה לעניין הוצאת רישיון עסק זמני ללול המצוי בבעלות אחיינו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על השו"ט, על משרד החקלאות ועל רשויות הרישוי למפות את כל הלולים בארץ הפועלים ללא רישיון עסק או שרישיונם ניתן שלא כדין, ולפעול לכך שיעמדו בדרישות החוק והתקנות, שאם לא כן יישלל רישיונם, זאת כדי להבטיח שהביצים המשווקות לציבור לא יפגעו בבריאותו.

5. השימוש של השירותים הווטרינריים בתשתיות המחשוב של מועצת הלול: מועצת הלול פיתחה ומימנה את מערכת המחשוב "בריאות העוף" לצורך ניהול כל מערך בריאות העוף, שלפי החוק מופקדים עליו השוט. הווטרינרים הממשלתיים נדרשים לעבוד לצורך פעילותם המקצועית גם על מערכת המידע הזאת.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי "התכנה שפותחה ע"י המועצה על פי סמכותה בחוק [מועצת הלול] בסעיף 3(6) 'לתת שירותים בכל הנוגע לעופות ותוצרת הלול'. התוכנה מייעלת את עבודת המגדלים בשימור הנתונים. יש לה היבטים מסחריים, כי בית שחיטה לא יקלוט עופות שהוא איננו מכיר את 'ההיסטוריה' שלהם, שכן הוא עתיד להיות אחראי על הבשר שהופק מאותן להקות".

א. בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, נקבע כי המחזיק במאגרי מידע של בעלים שונים יבטיח כי אפשרות הגישה לכל מאגר תהיה נתונה רק למי שהורשה במפורש לעשות זאת בהסכם בכתב בינו לבין בעליו של אותו מאגר.

נמצא כי לא נחתם בין מועצת הלול לשוט הסכם המסדיר את גישתם של השוט למאגר המידע כנדרש בחוק הגנת הפרטיות.

המשרד השיב בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי בימים אלה נבחנת האפשרות לרכוש את התוכנה ולהפעילה על ידי השוט. עד אז יפעל להסדרת הסכם בעניין.

ב. אין ברשות משרד החקלאות והשוט מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת להם למלא את כלל התפקידים המוטלים עליהם על פי הדין בנושא ענף הלול, ולכן הם נסמכים על המערכת הממוחשבת של מועצת הלול. להלן דוגמאות:

ג. על פי תקנות מחלות בעלי-חיים (מחלת הניוקסל²⁹), התש"ל-1970 את ההודעה על מקום נגוע במחלה ימסור וטרינר לפי טופס א' שבתוספת הראשונה. ההודעה תימסר לבעליו או למחזיקו של מקום שהוכרז נגוע מחמת שיש בו - או שהיו בו בתוך חודש ימים קודם לתאריך ההודעה - עופות, גופות או פגרים, שלפי דעת הווטרינר היו נגועים במחלת ניוקסל.

משרד מבקר המדינה העלה כי בעת התפרצות מחלת ניוקסל, הווטרינרים הממשלתיים משתמשים במעבדות מועצת הלול כדי להדפיס ולהפיץ הודעות בדבר התפרצות המחלה בקרב בעלי הלולים שבאזור הנגוע. על ההודעות מודפסים סמלים וחותמות של השוט ושל המדינה, המובנים בתוך מערכת המידע שבמעבדות מועצת הלול, ובכללם חותמת הווטרינר הממשלתי וחותמת השוט שכתובה: "מדינת ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה".

29 הנגיף "ניוקסל" (Newcastle) הוא נגיף הגורם למחלת עופות. מחלת ניוקסל פוגעת מאוד במשק החי משום שהיא גורמת לתחלואה ולתמותה של עופות, ותוצאותיה הן, בין היתר, הסגרים בין-לאומיים והפסקה - אמנם זמנית אבל מוחלטת - של קליטת מוצרי עוף מהמשק ומהמדינה שנמצאו בהם עופות נגועים. הנגיף יכול לפגוע באברים פנימיים, במערכת העצבים או במערכת הנשימה של עופות. אשר לפגיעתו בבני אדם - לעתים נדירות, מי שבאים במגע קרוב עם עופות נגועים עלולים ללקות בדלקות עיניים קלות למשך ימים מספר.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון את שימוש השו"ט במערכות המידע של מועצת הלול לאכיפת הסמכויות המוקנות להם בחוק, ובהתאם לממצאי הבחינה יש לקבוע כללים שיבטיחו את עצמאות השו"ט. זאת ועוד, חוסר היכולת של השו"ט להדפיס הודעות לבעלי הלולים באופן עצמאי מבליט את טשטוש הגבולות ועירוב התפקידים בין מועצת הלול לשו"ט ואת הצורך להציב גבולות ברורים ולטפל בבעיית ניגוד העניינים המובנה ביניהם (ראו לעיל בעניין זה).

ד. בתקנה 9(ב) לתקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), התש"ך-1960, נכתב: "לא יכניס אדם עופות לבית שחיטה אלא אם כן צורפה אליהם תעודת בריאות, לפי טופס 1 שבתוספת השלישית, חתומה ביד רופא וטרינר ומגדל עופות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הטופס החדש, הממוחשב, הקיים במערכת המידע של מועצת הלול למעקב אחר תנועת עופות, שונה מהטופס המקורי המופיע בתקנה 9(ב) ככל הנוגע לבריאות בעלי כנף ולמידע הנדרש לאישור משלוח לשחיטה. כך למשל: בטופס הממוחשב אין הצהרה של מגדל העופות, הקיימת בטופס שבתקנה; בטופס הממוחשב נדרשים פרטי הלהקה המלאים, הכוללים תאריך בקיעה וגיל - דבר שאינו קיים בטופס שבתקנה.

ה. המועצה לענף הלול פיתחה, בשיתוף הגופים המקצועיים בשירותים הווטרינריים, מערכת ממוחשבת חדשה למעקב על תנועת עופות. הווטרינר הראשי למערך בריאות העוף והווטרינר הראשי לפיקוח על מוצרים מן החי בשו"ט שלחו ביוני 2014 למגדלי תרנגולות לפיטום ולכל הווטרינרים הפרטיים המטפלים במחלות של עופות מכתב בנושא "העברת עופות ממשקי תרנגולות לפיטום לבתי שחיטה". במכתב הם הודיעו על הקמת המערכת, שנועדה לייעל את הפיקוח הווטרינרי על הובלת עופות לבתי שחיטה ולשמור על בריאות הציבור ועל בריאות העוף ורווחתו. עוד הם הודיעו כי מתחילת אוגוסט 2014 תותר הובלת תרנגולות לפיטום לבתי שחיטה אך ורק בליווי היתר שהונפק באמצעות המערכת הממוחשבת לתנועת עופות של מועצת הלול, וכי באחריות מקבלי המכתב לפנות אל המועצה לענף הלול כדי לקבל את הציוד הדרוש להם להפעלת המערכת.

וטרינר פרטי התרעם בפני הווטרינר הראשי לפיקוח על מוצרים מן החי (להלן - הווטרינר הראשי) על חיובו להשתמש במערכת המידע של מועצת הלול "תנועות עופות לשחיטה" בתשובה כתב הווטרינר הראשי ביולי 2014 (להלן - תשובת הווטרינר הראשי) כי "באשר להתנגדות העקרונית שהבעת במכתבך ממאי 2014 לעניין הדיווח הנדרש מרופא וטרינר באמצעות המערכת הממוחשבת שפותחה על-ידי המועצה לענף הלול, הרי שהתנגדות זו אינה נהירה לי. מדוע הנך מתנגד למהלך שכל כולו ייעול הפיקוח הווטרינרי על הובלת עופות לבתי שחיטה, במטרה לשמור על בריאות הציבור ובריאות העוף ורווחתו? יתירה מכך, על אף שמדובר במערכת שפותחה על ידי מועצת הלול, הרי שהנתונים בה לא יהיו גלויים לכל גורם במועצה, למעט גורמי מחשוב לצורך תחזוקה טכנית של המערכת, והיא תהיה פתוחה לעיונם של הגורמים המוסמכים בשירותים הווטרינריים בלבד. כידוע, ההוראה לפיה אין להכניס עופות לבית שחיטה אלא אם כן צורפה אליהם תעודת בריאות, קבועה בתקנות והיא בבחינת חובה ולא בגדר זכות. דרישה זו נועדה למנוע שיווק תוצרת העשויה לפגוע בבריאות הציבור. הניסיון להציג את דרישת השירותים הווטרינריים להנפיק את תעודת הבריאות באמצעות המערכת הממוחשבת שפותחה על-ידי המועצה לענף הלול, ככזו המעבירה את סמכויות הפיקוח למועצה אינה במקומה ואין לה על מה לסמוך. האמירה לפיה רופאים ממשלתיים 'נשלטים' על ידי מנכ"ל מועצת הלול היא

האשמה חמורה, וראוי היה שלא תיטען, בוודאי לא כלפי רופאים ספציפיים שלא ניתנה להם ההזדמנות להגיב לטענות.

אף שסמל השירותים הוטריוניים מופיע לצד סמל המועצה לענף הלול בעמוד הכניסה למערכת, מצוין שם במפורש כי כל הזכויות במערכת שמורות למועצה לענף הלול.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שנדרשת לשו"ט מערכת ממוחשבת למעקב על תנועת עופות, מן הראוי שהשו"ט הוא שיפתח או ירכוש וינהל אותה, ולא מועצת הלול, זאת לנוכח טשטוש הגבולות שנגרם מעצם השימוש של השו"ט בתשתית המחשוב של מועצת הלול ולנוכח היעדר הסדרה בכל הנוגע לבעלות ולזכויות על המידע המנוהל במערכת, להיבטים של הגנת הפרטיות ועוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד החקלאות והשו"ט יפעלו לא לתור להבטיח את עצמאות השו"ט בתחום המחשוב, ובין היתר יקימו מערכת מידע עצמאית שתשרת את השו"ט במילוי תפקידיו, ובכלל זאת לצורך הנפקת אישורים והנחיות למגדלי העופות.

1. על פי ההיתר להובלת עופות שניתן לפי תקנות מחלות בעלי חיים (הסדרת תנועת בעלי חיים בישראל), התשמ"ב-1982 נדרשת חתימת רופא וטרינר ממשלתי על כל תעודת משלוח של עופות ושל אפרוחים. עליו לבדוק: כי ההובלה נעשית בהתאם להוראות כל דין, ובכלל זה בהתאם להוראות הקבועות בתקנות האלה ובתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב-2011; כי מספר רכב ההובלה זהה למספר המופיע בתעודת המשלוח; וכי מספר העופות המובלים אינו עולה על מספרם בתעודת המשלוח.

משרד מבקר המדינה העלה כי טרם החתימה על האישור להעברת אפרוחים ממדגרות ללולים אין רופא וטרינר ממשלתי או מי מטעמו שיבדוק בדיקה כלשהי כדי לוודא את קיום התנאים הנדרשים בהיתר להובלת העופות, אלא החתימה מוטבעת על ההיתר באופן אוטומטי, וזאת כדבר שבשגרה.

המשרד השיב בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי בהתייחס לעובדה שמדובר בדרישות טכניות, כגון: הובלה בנוכחות משגיח, ברכב רשום, ממדגרה שניתן לגביה רישיון ולמשק מאושר, אין צורך בבדיקה פיזית של כל הוצאת אפרוחים ממדגרה, וההיתר מונפק באמצעות מחשב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הטבעה אוטומטית של חתימת וטרינר ממשלתי על אישור בלא שווידא את קיומם של התנאים הנדרשים בהיתר, כלומר בלא שמילא בפועל את התפקידים המוטלים עליו בתקנות - הטבעה כזאת אין בה כדי להבטיח הובלה בתנאים שלא יפגעו בבריאות הציבור או יגרמו לצער בעלי חיים. לכן התנהלות זו אינה תואמת לא את הוראות הדין ולא את עקרונות הפיקוח והאחריות המקצועית. אם המשרד סבור כי אין הצדקה עניינית לדרוש אישור וטרינרי להובלת אפרוחים ממדגרה ללולים, עליו לפעול לשינוי התקנות.

6. הסיכון למחלות זואוונטיות³⁰: מפסק דין שניתן ביוני 2013 ושדחה שתי עתירות³¹ בעניין היתר להובלת עופות עולה כי ענף גידול העופות בארץ חשוף לסיכון, בין היתר, מפני מחלות שמסכנות נזקים כבדים. המחלה סלמונלוזיס, הנגרמת מהחיידק סלמונלה, מסוכנת לבעלי חיים ולבני אדם כאחד ועלולה לגרום במקרים חריגים אף למוות. רוב מופעה בבני אדם מקורם במזון מזוהם מן החי, בייחוד מבעלי כנף וממוצריהם. עוד עולה מפסק הדין כי על פי ממצאי סקר שנעשה בישראל, כ-44% מלהקות הפטם (עוף המגודל לצריכת בשר, לרבות תרנגולי הודו) נושאים את החיידק. המחלה מופיעה בעיקר בילדים עד גיל חמש, בקשישים ובבעלי מערכת חיסון לא תקינה. בשנים האחרונות³² יש עלייה מתמדת בתחלואה מסלמונלוזיס בבני אדם.

מתשובת הוטרנר הראשי, מיולי 2014, לוטרנר פרטי, שעניינה "העברת עופות ממשיק תרנגולות לפיטום לבתי שחיטה - תעודת בריאות" עולה כי השו"ט "אינם מחייבים פסילות של להקות בהן יש ממצאי סלמונלה או קמפילובקטר"³³, מכיוון שמדובר בגורמי מחלה שמושגמים לחלוטין בבישול, וקיימות הנחיות של משרד הבריאות, הידועות היטב לציבור, בעניין בישול בשר עוף".

במכתב התגובה של הוטרנר הפרטי מיולי 2014 לתשובת הוטרנר הראשי נכתב: "הבעייתיות הקיימת בהימצאות חיידקים פתוגנים כסלמונלה וקמפילובקטר בבשר עוף ידועה וברורה, אך בהחלט יש משמעות משפטית [ההדגשה במקור] באמירתך כרופא ראשי לפיקוח מוצרים מן החי, שמוצרים נגועים במחוללי מחלה בעלי פוטנציאל זואוונטי, משווקים לציבור הרחב בידעה ברורה ומתוך מחשבה שאלה ימוגרו בתהליך הבישול".

יצוין כי כדי לקבל את אישור השו"ט לייצא ביצי רבייה לאיחוד האירופי, נדרשים השו"ט לבצע תכנית בקרה לגילוי סלמונלה בביצים אלה, אולם תכנית כזו אינה מבוצעת בביצי מאכל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יבחן אם נדרשת תכנית בקרה לגילוי סלמונלה בביצי מאכל המשווקות בשוק המקומי כפי שהיא מבוצעת בביצי רבייה המיועדות לשוק האירופי. תכנית כזו תוכל למנוע שיווק ביצי מאכל הנגועות בסלמונלה ולתרום לשמירה על בריאות הציבור. בנוגע לביצים ולעופות המשווקים לציבור, המעוררים חשש מנגיפות בחיידקים כגון סלמונלה וקמפילובקטר - מן הראוי שהמשרד ומשרד הבריאות יחייבו לסמן על אריזותיהם עובדות אלה בכירור ולפרט הנחיות צריכה וטיפול במוזנות אלה.

משרד הבריאות השיב בנובמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי, תיקון התקנות כאמור לעיל יכלול באופן מפורש את האיסור לשיווק ביצי רבייה וכן את חובת סימון האריזה באזהרה

- 30 ראו הערה 5.
- 31 בג"ץ 1789/13 ובג"ץ 1795/13 הלה לוטן ואח' נ' שרת החקלאות ופיתוח הכפר ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 20.6.13).
- 32 ראו: <http://www.health.gov.il/Subjects/FoodAndNutrition/food/BacteriaAndFoodPoisoning/Pages/Salmonella.aspx>
- 33 קמפילובקטר הוא חיידק שניתן למצוא באופן טבעי במערכת העיכול של יונקים ובעיקר של בעלי כנף. החיידק יכול לגרום לבני אדם כאבי בטן עזים במשך יום אחד עד שבוע ימים, שלשולים - יום אחד עד שלושה ימים ולפעמים צואה דמית. החיידק יכול לעבור לבן אדם דרך אכילת עופות או בשר שלא בושלו היטב או דרך מזון אחר כזיהום משנה. בישראל קיימים מקרים רבים של המחלה בבני אדם. בתקופה האחרונה נמצאה תחלואה גבוהה יותר של קמפילובקטר, בדומה בסלמונלה.

לציבור לצורך את המוצר רק לאחר טיגון או בישול יסודי, בדומה לחיוב במוצרים רגישים אחרים כגון בשר טחון. צפי לסיום לתיקון התקנות במהלך שנת 2015.

המשרד השיב בינואר 2015 למשרד מבקר המדינה לעניין סימון מוצרי מאכל כי מקובל עליו שיש להנחות ולהזהיר כיצד יש לצרוך את המוצרים, בדומה לתשובת משרד הבריאות.

7. הפיקוח על יבוא ביצים :

א. בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (סימון מוצרים), התש"י-1950 (להלן - צו הפיקוח על מצרכים ושירותים), נקבע³⁴ בעניין סימון ביצים מיובאות כי "לא ייבא אדם לישראל, ולא ימכור, לא יציע למכירה, לא יקבל ולא יחזיק ביצים מיובאות בקליפתן, אלא אם שם הארץ שממנה יובאו סומן עליהן בדיו שאינו ניתן להימחק ובאותיות לטיניות שגובהן אינו פחות משני מילימטרים".

הועלה כי לא כל יבואני הביצים קיימו את ההוראה הזאת. באוקטובר 2013 ניתן פסק דין על פי הסדר פשרה בתביעה ייצוגית³⁵ בעניין סימון ארץ המוצא של ביצים מיובאות ששווקו לציבור הצרכנים בישראל. מפסק הדין עולה, בין השאר, כי בהודעת משרד החקלאות ממרץ 2012 צוין שבכוונתו לאכוף את דרישת הסימון של ביצי מאכל מיובאות בהתאם להוראות צו הפיקוח על מצרכים ושירותים. ואכן, בחודש אוגוסט 2012 הוציא משרד החקלאות הנחיה חדשה למשווקות הביצים, ובכללן המשיבות בתביעה הייצוגית, לסמן את ארץ המוצא של כלל הביצים שהן משווקות באמצעות הטבעת קוד בן שתי אותיות המייצג את ארץ המוצא (כך, למשל, ביצי מאכל המיובאות ממדינה סמוכה נושאות את סימון מזהה בן שתי אותיות המייצג את ארץ המוצא). הנחיה זו עוגנה, בין היתר, בתנאי רישיונות יבוא הביצים שהנפיק שר החקלאות מאוגוסט 2012 ואילך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החקלאות לפרסם ולהביא לידיעת הצרכנים את ההנחיה לסמן את ארץ המוצא על ביצי מאכל, וזאת בהטבעת קוד בן שתי אותיות המייצג את ארץ המוצא. כמו כן וכדי להקל על ציבור הצרכנים, מן הראוי לסמן את ארץ המוצא גם על אריזות הביצים ובאופן בולט לעין.

ב. ברישיון היבוא של מוצרים מבעלי חיים שמנפיק השו"ט נקבע (בסעיף 4) בעניין יבוא ביצים כי בהגיע הביצים ארצה הן יוכנסו לתחנת המיון של המשווק המורשה לבדיקה ולסימון שם קוד ארץ הייצור, תחנת המיון ותאריך התפוגה, בנוכחות וטרינר. הביצים לא ישווקו בהיעדר הסימונים הנדרשים.

משרד מבקר המדינה העלה כי בשנת 2013 יובאו לישראל כ-119 מיליון ביצי מאכל. ביצים אלה סומנו בתחנות המיון בישראל, ונכללו בסימונים אלו המידע על ארץ ייצורם, זאת למרות ההוראות המפורשות בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים והנחיית המשרד מאוגוסט 2012 לסמן את ארץ הייצור כבר בחו"ל.

ג. ב-33 מתקני השחיטה (משחטות) לבעלי כנף שאישר משרד החקלאות יש מפקחים וטרינרים. ב-19 ממתקנים אלה עשו את הפיקוח הווטרינרי וטרינרים מטעם המועצה לענף

34 סעיף 4א (צו תש"ל-1970).

35 ת"צ 28848-02-12 גולדברג נ' גליקסמן שיווק ביצים (1994) בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 3.10.13).

הלול, וב-14 מהמתקנים - וטרינרים מטעם הרשויות המקומיות. אלה ואלה כפופים לדרישות המקצועיות של השירותים הווטרינריים³⁶.

משרד מבקר המדינה העלה כי את הווטרינר לבדיקת המשלוח ולסימונו בוחר משווק הביצים כראות עיניו מתוך כעשרה וטרינרים, שאישור השירותים הווטרינריים לעניין זה. במצב זה עלולה להיפגע אי-התלות הנדרשת מן הווטרינר הבדוק, שכן מעסיקו הישיר הוא היבואן (המשווק), שהוא בעל אינטרס לאשר את כל הביצים שיובאו. זאת לעומת הפיקוח הווטרינרי במשחטות, שעושים וטרינרים מטעם מועצת הלול או מטעם הרשות המקומית, כדי להימנע מכל תלות בבעלי המשחטות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על השו"ט לקבוע מנגנון למינוי וטרינר לשלב של קבלת מכולות הביצים מחו"ל, מנגנון שיבטיח את אי-תלותו של הווטרינר במשווק.

ד. במאי 2014 ביקרו במדינה סמוכה מנהל מחלקת בריאות העוף ורופאה וטרינרית מרחבית מהשו"ט - המחלקה לפיקוח על מוצרים מן החי (להלן - צוות השו"ט). מטרות הנסיעה: לבדוק אם מערכות הייצור ומערכות הפיקוח בתחום ביצי המאכל במדינה זו פועלות בהתאם לדרישות היבוא למדינת ישראל המפורטות בתעודת הבריאות³⁷ הישראלית; לוודא שמערכות הפיקוח במדינה זו מבטיחות ייצור ביצי מאכל ברמת בטיחות נאותה.

מסיכום הביקור מאוגוסט 2014, שהועבר למנהל השו"ט עולה, בין השאר: בנושא הסלמונלה - שלא נדרש בישראל, במדינה הסמוכה אין חובת חיסון ממשלתית של עופות נגד סלמונלה, ומכאן שאין גם שום בקרה על כך. בפועל החליטו בחלק ממתקני הייצור לחסן נגד זנים שונים של סלמונלה, ובחלקם החליטו שלא לחסן כל עיקר. בנושא מחלת ניוקסל - אין חובת חיסון ממשלתית נגדה במתקני הייצור ולא פיקוח ובקרה. בפועל יש בקרה פנימית של המערכות הפרטיות על מחלה זו. בנושא הפיקוח בכלל - קיים הבדל בין הפרובינציות השונות בפיקוח הממשלתי על היצוא; הממשל במדינה זו אינו מבצע מבדקים של הווטרינרים הפרובינציאליים או המחוזיים, דבר המאפשר שונות; אין שקיפות מלאה בנתונים על מחלות רשומות³⁸ בהתאם לדרישות האיחוד האירופי.

בעקבות ממצאים אלו המליץ צוות השו"ט לתקן ולהתאים את התעודות הווטרינריות בסעיפים מסוימים כך שיכללו, בין השאר: הגבלת משך המילוי של מכולה ליום הטלה ואריזה אחד; ציון תאריך הטלה ותאריך אריזה בתעודה הווטרינרית ועל כל אריזת קרטון; הגבלת טווח הטמפרטורה של הובלת הביצים ל-17-20 מעלות צלזיוס; ציון איכות הביצים בהתאם לתקנה האירופית; חתימת הווטרינר על כל עמודי התעודה; דרישה שהווטרינר הרשמי שחותם על התעודה יהיה נוכח בזמן המיון, האריזה וההפקלה (מילוי המכולות); דרישה לניטור ולרישום הניטור של הטמפרטורה במכולת הביצים עד לשחרורן בנמל (בהמשך: דרישה מהיבואנים לתיעוד אלקטרוני של הטמפרטורה עד להגעת הביצים לתחנה ועד למיון); דרישה להחתמת הביצים ולאריזתן במדינה השכנה בציון שם היצרן ושם היצואן במדינה זו, ואת שם היבואן הישראלי; דרישה לקיום תכנית

36 ראו הערה 26.

37 תעודה מכילה את פרטי המשלוח החתומה בידי וטרינר מארץ הייצור לעמידתו בדרישות המדינה המייבאת.

38 מחלה מן המחלות המפורטות בתוספת השניה לפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], תשמ"ה-1985.

בקרר ממשלתית במדינה הסמוכה נגד סלמונלה או לחלופין: דרישה לחסן שלוש פעמים בחיסון סלמונלה אינטריטידיס³⁹ בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד ועל השו"ט לבחון בהקדם את המידע ואת ההמלצות שהניחו לפנייהם אנשי המקצוע, ובהן העובדה כי בבמדינה הסמוכה אין חובת חיסון של תרנגולות להטלה נגד סלמונלה. בהתאם לממצאים שיועלו יש לקבוע כללים שיבטיחו איכות נאותה של הביצים המיובאות.

הסדר שלוחת הפטם

בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק ההגבלים העסקיים), סעיף 3(4), מוגדר "הסדר כובל": הסדר בין בני אדם המנהלים עסקים, ולפיו אחד הצדדים לפחות מגביל את עצמו באופן העלול למנוע או להפחית את התחרות בעסקים בינו לבין הצדדים האחרים להסדר או חלק מהם או בינו לבין אדם שאינו צד להסדר. ההגדרה "הסדר כובל" חלה גם על הסדר שבו הכבילה נוגעת לחלוקת השוק, כולו או חלקו, לפי מקום העיסוק או לפי בני האדם או לפי סוג בני האדם שעמם ינוהלו העסקים. בחוק ההגבלים העסקיים נקבע גם מהם הסדרים שלא ייחשבו הסדרים כובלים, ובכללם הסדר שכל כבילותיו נוגעות לגידולה ולשיווקה של תוצרת חקלאית מקומית, ובכללה ביצים ועופות, אם כל הצדדים להסדר הם המגדלים או המשווקים בסיטונות.

באוגוסט 2012 נחתם הסכם בין המועצה לענף הלול לבין 14 קבלני רבייה המורשים לפי החוק לשווק חומר רבייה⁴⁰ (להלן - הסכם ענף הפטם). עיקרו של ההסכם הוא הגבלת קבלני הרבייה לשיווק אפרוחים בכמות מרבית של 21.3 מיליון אפרוחים לשנה. כמות זו התחלקה בין קבלני הרבייה בהתאם לנתח השוק השנתי הממוצע של כל אחד מהם. תקופת ההסכם: כשלוש שנים וחצי, מאוגוסט 2012 עד סוף שנת 2015.

עולה אפוא כי ההסכם לחלוקת שוק הפטם בין קבלני הרבייה הוא בגדר קרטל בחסות הדין. אמנם גם בתחום ביצי המאכל קיים קרטל בשל חלוקת שוק הביצים בין מגדלים שונים, ואולם בתחום זה קיימת מערכת לאיזון בין האינטרסים של המגדלים לבין האינטרסים של הצרכנים: הפיקוח על המחירים, דבר שאינו קיים בשוק הפטם.

מנתוני משרד האוצר⁴¹ עולה כי מאז חתימתו של הסכם ענף הפטם באוגוסט 2012 ועד לאפריל 2014 עלו מחירי הפטם ביותר מ-25%, ולעומתם עלה מדד המחירים לצרכן באותה התקופה בכ-3% בלבד.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2014, כי נתוני משרד האוצר על עליית מחירי הפטם אינם משקפים את האמת במלואה, ולפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רמת המחירים הממוצעת לעוף טרי דומה לשנים 2008-2010. עוד ציינה המועצה כי "לבקשת משרד החקלאות, התחילה המועצה לנטר ולאסוף את נתוני המכירה של המשווקים הגדולים לרשתות הגדולות. אמצעי זה יאפשר בקרה צמודה יותר על הקורה בשוק. איסוף הנתונים החל ב-1.1.14, ולהערכתנו

39 זן של סלמונלה.

40 ביצי דגירה ואפרוחים בני יומם.

41 שעובדו מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כשיצולבו לאורך זמן הנתונים שיאספו בידינו, לעומת נתוני המחירים לצרכן, יסתבר כי למדיניות העמסת מרווח הרשת על בשר העוף השפעה הרבה יותר גדולה על המחיר לצרכן מאשר להסדר בשלוחת הפטם".

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי "בחמש שנים האחרונות, הייתה התמוטטות מחירים בענף הפטם, שהיוותה סיכון קיומי למגדלים והעוסקים בענף. על מנת לשמור על יציבות מחירים, תוך אבטחת אספקה סדירה של תוצרת לצרכן, הגיעו המגדלים, בסיוע המועצה לענף הלול, להסדר שעיקרו הפחתת כמויות בכ-10%, תוך הותרת חופש הייצור וגמישות בין היצרנים. בזכות ההסדר, עד לשנת 2014 המחיר עלה לרמה דומה לזו שהיתה טרם ההתמוטטות בענף... המשרד עוקב אחר המחירים הממוצעים לצרכן מידי חודש, על מנת לוודא שאין שינויים חריגים במחירי מוצרי העוף".

על חשיבותה הרבה של התחרות בענף החקלאות להבטחת רמת מחירים נאותה לצרכן עמד בית המשפט העליון⁴² עת עסק בפרשנות לפטור הסטטוטורי הקבוע בחוק ההגבלים העסקיים, וכך הוא קבע: "התוצרת החקלאית מהווה, במידה רבה, מצרך יסודי, דבר הגורר עמו ביקוש קשיח באופן יחסי. עליית מחירי התוצרת החקלאית אינה מביאה עמה איפוא ירידה בביקוש באותו היחס, ומכאן החשיבות הרבה של התחרות בענף זה כגורם המבטיח רמת מחירים נאותה. היותם של הירקות והפירות מוצרי יסוד מביאה לכך שהפגיעה בצרכנים אף נושאת אופי גרסיבי, שכן מחקרים לכללים מלמדים כי האחוז בהכנסה המוקצה לרכישת מזון גבוה בהרבה בקרב האוכלוסייה הענייה מאשר בקרב האוכלוסייה האמידה, ומכאן שהפגיעה בה בשל הסדרים כובלים בחקלאות חמורה יותר".

הרשות להגבלים עסקיים יזמה תיקון לחוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 14), התשע"ד-2014 (להלן - תיקון 14), שנועד לצמצם את הפטור המאפשר למשווקי מזון בסיטונות לתאם מחירים. בהתאם לתיקון 14 יצומצם הפטור הסטטוטורי החל על הסדרים כובלים שעניינם גידול ושיווק סיטונאי של תוצרת חקלאית, כך שהפטור יחול על הסדרים כובלים בין מגדלים בלבד או בין מגדלים לרוכשי תוצרת חקלאית. הממונה על ההגבלים העסקיים אמר בינואר 2014 בדיון ועדת הכלכלה של הכנסת בעניין כי "הדבר הכי גרוע שיכול לקרות לצרכן הוא קרטל, זו גם העבירה הכי חמורה על דיני ההגבלים העסקיים והצורה הכי בוטה ליצירת יוקר מחיה, במיוחד כשמדובר במוצרי מזון טריים. הפגיעה הזו בצרכן היא החמורה ביותר, במיוחד במעוטי יכולת. מדובר במוצרים הכי בסיסיים וחיוניים שכל בית בישראל צריך לצורך הביטחון התזונתי שלו: פירות ירקות, עוף, בשר, ביצים ודגים. בכל זאת, כמו בארצות הברית ובאירופה, יש לחקלאים בישראל פטור שמאפשר להם לתאם את המחיר והכמות, למרות שזה מעלה את המחיר של התוצרת החקלאית. אבל שלא כמו במדינות אחרות בעולם, רק בישראל יש הכשר מכוח החוק לעוד שורה של גופים, שאינם חקלאיים, לעשות קרטל נוסף על חשבון הצרכן: זהו ההכשר לסיטונאים שאינם חקלאים לעשות גם הם קרטל. בצורה הזו הצרכן בישראל יכול לסבול משני קרטלים בחסות החוק: האחד של החקלאים, והשני של הסיטונאים שאינם חקלאים".

עוד טען הממונה על ההגבלים העסקיים כי בעיה חמורה נוספת היא "שניתן לטעון שבחסות החוק, [רשתות שיווק גדולות], שהן גם סיטונאיות של תוצרת חקלאית, יכולות לתאם אחת עם השנייה את הרכישה של תוצרת חקלאית, והתאום הזה יכול לפגוע גם בתחרות ביניהן לבין עצמן במכירה של תוצרת חקלאית לצרכנים. למעשה, הפטור הנוכחי נותן לטובת הצרכן משקל אפס: לא סופרים אותו - סופרים רק את החקלאים ואת המשווקים בסיטונות של תוצרת חקלאית ומפקירים את הצרכן לקרטל הכפול הזה. ההכשר לסיטונאים שאינם חקלאים לעשות קרטל על חשבון הצרכן הוא לא פחות מאשר להקריב את הצרכן בישראל, כולל מעוטי יכולת, לקבוצה צרה ביותר של אינטרסנטים עם לובי חזק - סיטונאים שאינם חקלאים - שרוצים לגרוף רווחי קרטל על חשבון ציבור הצרכנים. את החקלאים יש סיבות טובות לקחת בחשבון עם פטור מיוחד. אבל אין לדעתנו סיבה לתת

42 בע"פ 7014/06 מדינת ישראל נ' לימור (פורסם במאגר ממוחשב, 4.9.07).

למשווקים בסיטונות שאינם חקלאים לגרוף את הרנטה הקרטליסטית. כך, למשל, בדיוק לפני פסח או יום העצמאות, כשהביקוש לעופות הוא בשיאו, יש כיום היתר בחוק לכל המשחטות, כאיש אחד, לתאם ביניהן את מחיר העוף בצורה שמעלה משמעותית את מחיר העוף בסופרמרקט. בעקבות מהלך כזה רשתות השיווק משלמות יותר על העוף, וגם הצרכנים בישראל ישלמו יותר על העוף. גם החקלאים עצמם סובלים לדעתנו מהמצב הזה. הם סובלים פעמיים: ראשית: הסיטונאים, לפי החוק, יכולים לתאם אחד עם השני גם כדי לעשות יד אחת מול החקלאים ולהחליש אותם ברכישה של תוצרת חקלאית. שנית: גופים שאינם חקלאיים תולשים קופון מהמכירה של תוצרת חקלאית, בלי שהחקלאים הטהורים רואים מזה אגורה, ובצורה שעלולה להקטין את הכמות הנמכרת עוד מתחת למה שהחקלאים היו באמת רוצים.

בינואר 2014 שלח יו"ר מועצת הלול הודעת דואר אלקטרוני ליועץ שר החקלאות, ובה כתב, בין השאר, כי מהותו של ההסדר (הסכם ענף הפטם) היא לייצב ולווסת את היקף גידול הפטמים במדינת ישראל, כך שמצד אחד תובטח הכנסה הוגנת מינימלית לציבור העוסקים בענף, ומצד אחר יובטח שכמויות הייצור יספקו את כלל הביקושים בשוק במחירים סבירים. הוא ציין כי משרד החקלאות והמועצה מחויבים למעקב שוטף על התנהלות ההסדר באופן שימנע עיוותים וכשלים של השוק.⁴³

בתזכיר חוק מועצת הלול נקבע שהמועצה מוסמכת להתקשר בהסכמים עם מגדלים ועם משווקים כדי למנוע או לצמצם עודפים בייצור ובשיווק של תוצרת לול מעובדת, וזאת לשם הבטחת תמורה הוגנת למגדלים, מצד אחד, ומתוך מניעת פגיעה בצרכנים, מצד אחר. מדברי ההסבר לתזכיר עולה כי "תכליתה של הוראה זו היא לעגן כיום במסגרת חקיקה עדכנית את הפעולות וההסדרים אותן מבצעת המועצה מאז ומתמיד מכוח הוראה זו, החוסה תחת הפטור הקבוע בסעיף 13(1) לחוק ההגבלים העסקיים [44]... בענף הפטם מבצעת המועצה הסדרי תיאום בין יצרני חומר רבייה להתאמת כמויות האפרוחים לשם ויסות עודפים. יצוין כי מהלכים אלה, תורמים ליציבות ולוודאות בענף וכן לשימור היצרנים המקומיים וחיווקם, ובכך לאספקה שוטפת של תוצרת לול, וזאת לטובת היצרנים והצרכנים כאחד". בתזכיר מוצע כי הסדרים אלו יהיו באישור השר ובפיקוח המועצה, מתוך בקרה שוטפת על השפעת ההסדר על הצרכנים. כדי למנוע פגיעה שאינה מידתית בצרכן מופעלים כיום בענף הלול אמצעי אסדרה נוספים, כגון פיקוח על מחירי הביצים לצרכן מכוח חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2014, כי "ההסדר מאפשר אספקה סדירה של בשר עוף בכמויות הנדרשות לאורך כל השנה ובמחירים יציבים, ומונע את סחרחרת המחירים וכפועל יוצא השינויים בהיבט ההיצע ששררו בתקופות מסוימות בעבר".

אגף התקציבים במשרד האוצר השיב בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי "ישנה חשיבות רבה לתחרות בענף החקלאות המסייעת בהבטחת רמת מחירים נאותה לצרכן".

הרשות להגבלים עסקיים השיבה בנובמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי היא מתנגדת לתיקון המוצע בסעיף 36 לתזכיר חוק מועצת הלול בעניין סעיף 52 לחוק המועצה, בדבר סמכויות מועצת הלול לנקוט פעולות "תמיכה במחירי תוצרת". לאחר כניסת תיקון 14 לתוקפו במרץ 2015 יידרש תיקון חקיקה, כדי שהסדרי הצמצום והמניעה של עודפים בין המועצה לבין מגדלים ומשווקים שאינם מגדלים של תוצרת חקלאית בענף הלול לא ייחשבו הסדר כובל, המחויב בפטור או באישור של הרשות להגבלים עסקיים. בתמצית, את סמכות המועצה להתקשר בהסדרי מניעה או צמצום של עודפים יש להגביל באופן חד-משמעי בשני היבטים: מניעת פגיעה בצרכן; בחינת כל הסכם והסכם של המועצה על ידי השר הממונה. הרשות להגבלים עסקיים סבורה כי סעיף 36 לתזכיר החוק

43 לפי הנחת היסוד של כלכלת שוק, כוחות השוק עצמם ומנגנוני ההיצע והביקוש מביאים בהכרח לידי הקצאת המשאבים היעילה ביותר ולאספקה המיטבית של מוצרים ושל שירותים; אבל אלה אינם קיימים במצב של כשל שוק, ומצב כזה יכול להתרחש אם השוק אינו תחרותי, למשל אם קיים בו קרטל.

44 הסדר שכל כבילותיו נקבעו על פי דין.

במתכונתו הנוכחית מעניק למועצה סמכות רחבה מדי להתקשר בהסדרים שבמהותם נועדו לצמצם את כמויות התוצרת בשוק, וכי אין הוא מגן במידה מספקת על האינטרס של הצרכן ושל המשק למנוע העלאת מחירים בלתי מוצדקת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החקלאות ועל משרד הכלכלה לבחון את תוצאותיה של חלוקת השוק בין קבלני הרבייה ולעמוד על ההצדקה לכך, מתוך היוועצות בממונה על ההגבלים העסקיים. אם לאחר הבחינה יוחלט כי ראוי להמשיך בהסדר הקיים, עליהם לבחון דרכים לאיזון בין האינטרסים של המגדלים לאינטרסים של ציבור הצרכנים, מתוך בחינת האפשרות לאמץ את ההסדרים שנעשו בתחומים אחרים, כגון בשלוחת ביצי המאכל, ואף לבחון קביעת מחירים מרביים לפטם בלי שייפגע היקף האספקה לשוק. כמו כן על המשדרים לוודא כי במהלך הבחינה יינתן דגש בצורך להגן על ציבור הצרכנים מעלויות מחירים בלתי סבירות בשוק הפטם, שהוא מוצר צריכה בסיסי ונדרש, כפי שאכן קרה בשנים האחרונות.

סיכום

היקף הייצור השנתי של ענף הלול נאמד ב-5.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-17% מהתפוקה החקלאית בארץ. הענף והביצים נחשבים בישראל מוצר יסודי, ומרבית האוכלוסייה צורכת אותם על בסיס יום-יומי, מתוך שהיא מסתמכת על כך שמדינת ישראל מבטיחה את איכותם ואת תקינותם של מוצרים אלה. לפיכך על משרד החקלאות והשו"ט לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותם כדי לשפר את בטיחותם הביולוגית של העופות ואת איכות הביצים לשם שמירה על בריאות הציבור. הממצאים שעלו בדוח זה מלמדים על מגוון ליקויים הקיימים בענף הלול. על הממשלה לפעול בדחיפות ליישום תכנית השדרוג של הלולים, במגמה להביא להשגת כמה מטרות, ובהן: התייעלות הענף; שיפור מהותי באיכותם של המוצרים ובהגנה על בריאות הציבור; שיפור בריאותם של בעלי החיים ומניעת מטרדים וזיהומים; ושיפור מהותי של רווחת העופות.

על משרד החקלאות ועל משרד הכלכלה לבחון דרכים שיבטיחו ששוק הפטם יתנהל מתוך איזון בין האינטרס של הצרכנים להבטיח תחרות שתביא לירידה במחירים ולעמידה בכלל הביקושים בשוק לבין הצורך להתחשב בצורכי המגדלים ולעודד את פעולתם.

על מועצת הלול להבטיח פעילות רציפה וסדורה של כלל מוסדותיה, כנדרש לפי דין, ובהם ועדת הביקורת וועדת הערר למכסות ייצור של ביצי מאכל.

על השירותים הווטרינריים ומשרד החקלאות למפות את כלל הלולים בארץ הפועלים ללא רישיון עסק או שרישיונם זה ניתן שלא כדין, ולפעול להסדרת פעילותם או להפסקתה. כמו כן, מן הראוי כי המשרד ייתן את דעתו לסכנות שבשיווק ביצים ועופות הנגועים בחיידקים, ובייחוד בסלמונלה, ויפעל לצימצומן.

על השירותים הווטרינריים ומשרד החקלאות לפעול לאלתר להסרת ניגוד העניינים בין השו"ט לבין מועצת הלול בתחום הפיקוח הווטרינרי, על כלל היבטיו, סוגיה שמבקר המדינה התריע עליה כבר בשנת 1996.

