

בחודשים ינואר ופברואר 1957 נערכה על ידי השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בדיקת מינהל באגף היצוא; מטרת הבדיקה הייתה לבחון את תהליכי העבודה ואת שיטות העבודה הנהוגים באגף היצוא בכל הנוגע לרשיונות יבוא לשם יצוא. בהתחשב בליקויים, שנקבעו בשנים קודמות בפיקוח על ביצוע התחייבויות היצוא של יבואנים, שקיבלו רשיונות יבוא לשם יצוא, נבדקו במיוחד ההסדרים המינהליים לפיקוח על ביצוע התחייבויות אלה (ראה דו"חות שנתיים של מבקר המדינה מס' 4 – עמ' 88, מס' 5 – עמ' 140, מס' 6 – עמ' 105, ומס' 7 – עמ' 135).

הביקורת העלתה, שהעבודה המינהלית הקשורה ברשיונות יבוא לשם יצוא הייתה מסורבלת מכמה בחינות: נעשו רישומים רבים ומיותרים, והעבודה הייתה מפוצלת, בלא הצדקה, בין כמה עובדים; נקבעו פיגורים רבים – של חודשיים בקירוב – בעבודת הרישום ובהנהלת החשבונות; כתוצאה מכך היה קשה לקבוע בוודאות, באיזו מידה מילא היבואן אחר התחייבויותיו. נקבע גם מספר גדול של פיגורים בבדיקת הביצוע של התחייבות היצוא: הפיגורים נמשכו כ-5 חודשים מאז המועד שנקבע ליבואן לביצוע היצוא.

הביקורת הציעה, בין השאר, את ההצעות הבאות:

1. כדי לקצר את הזמן הנדרש להוצאת הרשיונות ליבוא לשם יצוא הוצע לפשט את התהליכים הקשורים בהוצאת הרשיונות בדרכים הבאות: ביטול רישומים מיותרים, חלוקת עבודה מתאימה יותר בין העובדים המטפלים בבקשות ופישוט המגע עם המחלקה למימון היבוא והיצוא במשרד האוצר.
2. כדי להבטיח, שהנהלת החשבונות תהיה עדכנית, הוצע לבטל רישומים מיותרים, שנעשו ע"י החשבונאים. לשם ייעול המעקב אחר ביצוע התחייבויות היצוא הוצע לפשט את סדרי העבודה הקשורים בטיפול בהתחייבויות היצוא.
3. הודגש הצורך בהגברת הפיקוח על פעולת היחידות המינהליות של האגף. בדיקה נוספת, שנערכה בחודש אוקטובר 1957, העלתה, שהנהלת האגף ביצעה את מרבית המלצות הביקורת, וכתוצאה מכך פחתו הפיגורים ברישום ובהנהלת החשבונות.

II. משרד החקלאות

פעולות הביקורת

נעשו בדיקות ביחידות הבאות: האגף לייצור, האגף למטעים, המחלקה לשימור הקרקע (כוללת את היחידה לייצור מיכני), המחלקה לצמחי התעשייה שבאגף ולגידולי שדה, המרכז המשותף לתכנון חקלאי, המחלקה הכלכלית, המחלקה לפיתוח חקלאי, המחלקה לקרקעות, המחלקה לדיג, מחלקת הכספים והמכון לסיבים ומוצרי יער.

ליקויים שלא תוקנו

האגף לייצור

1. המפעל לניצול תוצרת היער ב"אילנות", שעד סוף שנת הכספים 1956/57 פעל במסגרת האגף, עוסק בכריתת עצי יער, בעיבודם ובחיתוים. מפעל זה העסיק בקביעות למעלה מ-30 עובדים.

התוצרת המוגמרת נמכרה בעיקר לסוכנות היהודית. חשבונות המפעל נסתכמו בשנת 1956/57 כדלקמן:

ל"י	
הכנסות ממכירות	323,570
הוצאות המפעל	210,735
עודף ההכנסות על ההוצאות	<u>112,835</u>

הביקורת העלתה:

(א) החשבונות של המפעל התנהלו לפי שיטת המזומנים. הוצע, שבשים לב לאופיו המסחרי רצוי, שחשבונות המפעל יתנהלו על בסיס עסקי.

(ב) המפעל לא ניהל ספר מכירות, שבו יירשמו פרטי הסחורות שנמכרו.

(ג) רישום המלאי של העצים המעובדים, הנכנסים למחסן, נעשה, בלא שהמחסנאי חתם על תעודות כניסה.

(ד) פסולת העצים, שההכנסה ממנה עלתה בשנת 1956/57 ל-15,000 ל"י, נמכרה לקונה אחד בלא פרסום מכרו ובלא שנתבקשו הצעות ממעוניינים מספר.

2. משרד החקלאות ביצע בשנת 1956/57 עבודות דחק ב-8 אזורי ייעור. מאחר שהסעת עובדי דחק אלה למקומות העבודה הוטלה על משרד החקלאות, שכרו מפקחי האזורים מכוניות הסעה – כל מפקח בפני עצמו ובתנאים שונים. רק בשנת 1957/58 פורסם מכרו ארצי על שכירת מכוניות לצורך הסעת עובדי הדחק הנוקקים להסעה.

3. במחסני אגף הייעור ובמשתלותיו נקבעו ליקויים ברישום המלאי של כלי העבודה וכלי הקיבול הממוחזקים בהם. במיוחד לא נרשמה במקרים מספר הכנסת כלי הקיבול והוצאתם, וכן לא נרשמה יציאתם של כלי העבודה מהמחסן.

פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות

תמיכות להתישבות החדשה

במסגרת הקצבת סובסידיות לחקלאות שולם לצורכי ההתישבות החדשה בשנת 1955/56 סך 1,565,622 ל"י ובשנת 1956/57 סך 2,068,806 ל"י. בתקציב 1957/58 היה מיועד לאותה מטרה סכום של 7,750,000 ל"י.

התמיכה ניתנת בדרך של הסכמים בין משרד החקלאות לבין המשווקים הגדולים: "תנובה", "טנא", "עמיר-ביעף". תכליתם של הסכמים אלה היא להבטיח למשקים החקלאיים הצעירים תמורה הוגנת בעד תוצרתם, ומשרד החקלאות מתחייב לשלם למשקים באמצעות המשווקים את ההפרשים בין מחירי המינימום המוסכמים מראש לבין המחירים בשוק.

הביקורת, שנערכה במחצית השנייה של שנת 1957, העלתה:

אותם ההסכמים, המתייחסים גם לעגבניות, כוללים סעיף, שלפיו מתחייב משרד החקלאות לתת הענקה מיוחדת של 30 ל"י לדונם עגבניות כהשתתפות ברכישת חוטים להתקנת הדליה לגידול עגבניות. למטרה זו שולמו ל"תנובה", המשווקת את מרבית העגבניות, כ-55,000 ל"י בשנת 1955/56 וכ-58,000 ל"י בשנת 1956/57.

בירור בין המחלקה הכלכלית של משרד החקלאות לבין המשווק, שנעשה בעקבות הביקורת, העלה, שרק חלק קטן מהענקה זו שימש לצורכי הדליה. המשווק חויב באותם הסכומים, ששולמו לו מעל המגיע.

א. קרנות שונות לעידוד החקלאות והדיג

במשרד החקלאות מתנהלות קרנות מספר המיועדות לעידוד ענפים שונים של החקלאות, לרבות דיג. המשותף לקרנות אלה הוא, שעיקר הכנסותיהן נובעות מהיטלים על התוצרת החקלאית הנמכרת. בחלק מהקרנות משתתפת הממשלה בצורה של תמיכות כספיות. להלן תיאור הקרנות והתפתחותן בשנת הכספים 1956/57.

1. קרנות בהשתתפות כספית של הממשלה

(א) הקרן להבטחת מחירי מינימום לירקות

תפקידה העיקרי של קרן זו, שנוסדה ב־1952, הוא להבטיח גידול מקסימלי של ירקות ועם זאת למנוע, עד כמה שאפשר, הקטנת הייצור מחשש למחירים נמוכים ולהפסדים בעונות השפע (ראה דו"ח שנתי מס' 6, עמ' 108-109).

הנהלת הקרן מורכבת מ־5 נציגי מגדלי הירקות, 6 נציגי משווקי הירקות ו־4 נציגי הממשלה והסוכנות היהודית.

הכנסות הקרן נובעות מגביית היטלים ממשווקי הירקות בשיעור של 2-5 פרוטות לק"ג, לפי סוג הירק, על כמויות הירקות ששווקו; ממכירת עודפי הירקות, שנקנו על ידי הקרן; מהשתתפות המשווקים בהוצאות אחסון תפוחי אדמה במחסני הקירור; ומהשתתפות כספית ניכרת של הממשלה. הוצאות הקרן מורכבות מהוצאות על קניית עודפי הירקות והובלתם, על אחסון תפוחי אדמה במחסני הקירור ומהוצאות אדמיניסטרטיביות.

ההכנסות וההוצאות של הקרן בשנת הכספים 1956/57:

ל"י	הכנסות
2,307,322	היטלים על שיווק התוצרת
	השתתפות המשווקים בהוצאות
790,298	אחסון תפוחי אדמה במחסני הקירור
1,105,336	השתתפות הממשלה
342,444	מכירת עודפי התוצרת
4,545,400	הכנסות ס"ה
ל"י	הוצאות
2,740,902	קניית העודפים
91,501	הובלה
	אחסון תפוחי אדמה
1,216,501	במחסני קירור
4,203,223	הוצאות אדמיניסטרטיביות
154,319	
342,177	עודף ההכנסות על ההוצאות

החל משנת הכספים 1956/57 הוטל על הקרן לטפל בביצוע תשלומי הסובסידיות להחלת מחירים עונתיים של ירקות - תפקיד שמקודם היה בידי משרד המסחר והתעשייה. בשנת 1956/57 שילמה הממשלה, באמצעות הקרן, סובסידיות בסכום של 2,500,000 ל"י בקירוב.

החל מקיץ 1957 פועלת הקרן במסגרת המינהלית של המועצה לייצור ושיווק ירקות (מועצה זמנית), שמונתה על ידי שר החקלאות ושר המסחר והתעשייה ב-7.6.1957.

(ב) הקרן לדיג מכמורת

מטרת הקרן, שנוסדה בשנת 1956, היא להבטיח לכל ספינת דיג מינימום של הכנסה, בתנאי שהיא תשיג מינימום של שלל שנקבע לה מראש. על הדייגים להכניס לקרן 5% מהפדיון, ותמיכת הממשלה מתבטאת בתשלום של 3 ל"י כנגד כל 1 ל"י של הדייגים.

הנהלת הקרן מורכבת מנציגי הדייגים, מנציגי המשווקים ומנציגי המשרדים הבאים: האוצר, החקלאות והמסחר והתעשייה.

ההכנסות וההוצאות של הקרן בשנת הכספים 1956/57:

ל"י	הכנסות
57,131	תשלומי הדייגים
169,878	השתתפות הממשלה
<u>227,009</u>	הכנסות סה"כ
	הוצאות
204,542	תשלומים לבעלי ספינות הדייג
<u>22,467</u>	עודף ההכנסות על ההוצאות

2. קרנות בלי השתתפות כספית של הממשלה

(א) הקרן למלחמה בשחפת הבקר

מטרת הקרן, שנוסדה בקיץ 1952, היא לסייע לחקלאים במלחמתם לביעור שחפת הבקר. ההכנסות נובעות מהיטל של פרוטה אחת על כל ליטר חלב. הנהלת הקרן, בראשותו של מנהל האגף לבעלי חיים במשרד החקלאות, קובעת את דרכי המלחמה לביעור שחפת הבקר, ומחליטה על תשלום הפיצויים לרפתנים הנדרשים לשחוט את הבקר הנוגע במחלה.

ההכנסות וההוצאות של הקרן בשנת הכספים 1956/57:

ל"י	הכנסות
120,790	היטלים על חלב
	הוצאות
112,353	תשלום פיצויים לרפתנים
<u>8,437</u>	עודף ההכנסות על ההוצאות

(ב) הקרן לעידוד זרעים מקומיים

מטרת הקרן, שנוסדה בשנת 1952, היא לפתח גידול תפוחי אדמה לזרעים וגידול זרעי פלחה ומספוא, כיוון שזרעים אלה עדיין מובאים מחוץ לארץ. הקרן פועלת בהנהלתו של מנהל האגף לגידולי שדה.

ההכנסות נובעות מהיטלים על זרעי יבוא. ההוצאות הן: תמיכות לחקלאים, הוצאות על אחסון של זרעי תפוחי אדמה במחסני הקירור והוצאות על פיקוח על השדות.

ההכנסות וההוצאות של הקרן בשנת הכספים 1956/57:

ל"י	
373,594	הכנסות
85,220	הוצאות
<u>288,374</u>	עודף ההכנסות על ההוצאות

(ג) הקרן למיכון חקלאי

מטרת הקרן, שנוסדה בשנת 1953, היא עידוד הייצור של מכונות חקלאיות בארץ והדרכה בשימוש בהן. הקרן פועלת בהנהלתו של מנהל האגף לגידולי שדה. ההכנסות נובעות מהיטלים של 3% על מחירי המכונות החקלאיות המובאות מחוץ לארץ.

ההכנסות וההוצאות של הקרן בשנת הכספים 1956/57

ל"י	
93,050	הכנסות
65,823	הוצאות
<u>27,227</u>	עודף ההכנסות על ההוצאות

(ד) הקרן לחקר המדגה

הקרן הוקמה במאי 1953 ומטרתה עריכת ניסויים ומחקר לגידול קרפיונים, המבוצעים בתחנות מחקר שונות בארץ, בהשגחת המחלקה לדיג. ההכנסות נובעות מהיטל של 10 ל"י על כל טון קרפיונים המשווק על ידי "תגובה" – המשווק העיקרי. והן משמשות למימון ההוצאות הכרוכות במחקר האמור.

ההוצאות וההכנסות של הקרן בשנת הכספים 1956/57:

ל"י	
90,462	הוצאות
73,389	הכנסות
<u>17,073</u>	עודף ההוצאות על ההכנסות

ב. המחלקה לצמחי תעשייה – תמיכות בגידולי כותנה

על התפתחות ענף הכותנה, שנהנה בשנים האחרונות מתמיכה ממשלתית ניכרת, ניתן ללמוד מהמספרים הבאים:

גידול כותנה

בשנות הכספים 1955/56 ו-1956/57

התקופה	שטחי הגידול	סיבי כותנה	גרעיני כותנה	שווי היבול
	דונם	טון	טון	ל"י
1955/56	22,500	2,400	4,800	5,000,000
1956/57	55,000	(*)6,000	(*)12,000	(*)14,500,000

(*) אומדן

בשנת 1956/57 הושגו רק 50% מהיבול המשוער עקב נזקים בשדות הכותנה, שגורמו על ידי תולעת הזיפית בשנת 1956.

התמיכה הממשלתית ניתנה בצורת מקדמות, סובסידיות ופיצויים לכיסוי נזקי טבע.

1. מקדמות וסובסידיות

מקדמות וסובסידיות ניתנו למגדלי כותנה ולמשווקיה בשנים 1955/56 ו-1956/57 בסכומים המפורטים בטבלה דלהלן:

תמיכות למגדלי כותנה ולמשווקיה

בשנות הכספים 1955/56 ו-1956/57

צורת התמיכה	1955/56 ל"י	1956/57 ל"י
מקדמות למגדלי הכותנה	4,000,000	10,500,000
סובסידיות למשווקי הכותנה	—	561,000
מקדמות וסובסידיות סה"כ	4,000,000	11,061,000

המקדמות והסובסידיות ניתנו בצורה הבאה:

מקדמות: למגדלי הכותנה ניתנו בהתחלת העונה, לשם עיבוד הקרקע ולשם זריעה, מקדמות בשיעור של 130 ל"י לדונם כותנה רגילה ועוד 20 ל"י לדונם כותנה ארוכת סיב. מקדמות אלה ניתנו מתקציב הפיתוח לשנה באמצעות בנק ישראל לחקלאות בע"מ.

סובסידיות: למשווקי הכותנה ניתנה תמיכה מתקציב הסובסידיות בצורה הבאה:

— באמצעות משרד החקלאות: 150 ל"י לטון סיבי כותנה לשם הוזלת מחירי הסיבים לייצור חוטי כותנה;

— באמצעות משרד המסחר והתעשייה: 27 ל"י לטון גרעיני כותנה לשם הוזלת מחיר הגרעינים לייצור שמנים.

2. פיצויים לכיסוי נזקי טבע

עקב הנזקים שגורמו לענף הכותנה בשנת 1956 החליטה הממשלה על מתן פיצויים לכיסוי נזקי כותנה.

בתקציב הפיתוח של החקלאות לשנת הכספים 1957/58 נכלל סעיף להלוואות והענקות לכיסוי נזקי כותנה; מסעיף זה שולמו פיצויים למגדלים שנפגע יבולם. אם הנזק לא עלה על שיעור מסוים, שנקבע על ידי הממשלה, שולם הפיצוי בצורת הלוואה; אם הנזק עלה על שיעור זה, קיבל הנפגע את הסכום שמעל לשיעור כמענק. מגדלי כותנה בהתישבות החדשה קיבלו את הפיצוי כמענק.

על המחלקה לצמחי תעשייה שבמשרד החקלאות הוטל התפקיד להכין את רשימות הזכאים לקבלת הפיצויים ואת חישוב סכומי הפיצויים. כתוצאה מפעולה זו הוגשו עד 15 באוגוסט 1957 לבנקים, שבאמצעותם ניתנו הפיצויים, רשימות, שלפיהן יש לשלם לנפגעים: 2,517,623 ל"י כמענק ו-1,260,872 ל"י כהלוואות.

ג. המרכז המשותף לתכנון חקלאי והתישבותי

המרכז המשותף לתכנון חקלאי והתישבותי הוקם באביב 1952 על ידי משרד החקלאות והסוכנות היהודית לא"י, לשם תכנון של פיתוח החקלאות במדינה ולשם תיאום הפעולות של הגופים השונים הנוגעים בדבר: משרד החקלאות, המחלקה להתישבות של הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת לישראל ומפעלי ההשקאה. המרכז המשותף מעבד תכניות חקלאיות לטווח ארוך, לארץ כולה וליושבים חקלאיים, וגם תכניות ייצור שנתיות. בשנת 1956/57 השתתפה הממשלה בתקציב המרכז בסך 96,500 ל"י.

בקיץ 1957 נערכה ביקורת על דרכי העבודה של המרכז המשותף, ולהנהלת משרד החקלאות נמסרו, בין השאר, הצעות לתיקונים מינהליים:

1. הידוק הקשר בין היחידה לתכנון כלכלי שבמרכז המשותף לבין שאר יחידות של המרכז העוסקות בתכנון פיסית-חקלאי;
 2. ביצוע פעולותיו הכספיות של המרכז המשותף באמצעות גזברות אחת;
 3. עריכת תכניות הייצור החקלאי של המשקים במועד העשוי להבטיח את פרסומן לפני התחלת העונה החקלאית.
- המרכז המשותף ניגש לביצוע ההצעות של הביקורת.

ד. מכירת תוצרת חקלאית

משרד החקלאות מעמיד מזמן לזמן למכירה במקומות שונים בארץ תוצרת חקלאית, בעיקר פרי הדר.

מאחר שהביקורת הצביעה על העובדה, שבכמה מקומות בוצעו מכירות שלא לפי מכרו, הוציא את הנהלת המשרד בנובמבר 1957 חזר, בו חויבו מנהלי היחידות למכור תוצרת חקלאית על פי מכרו בלבד.

ה. אגף המטעים

בדיקת מינהל, שנערכה על ידי השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בחודשים מארס עד מאי 1957, הקיפה את מחלקת ההדרים, את המחלקה לעצי פרי וגפן, את חוות ההדגמה בצריפין, בעכו ובכפר חנניה ואת המדור לשתלנות וגנות.

כתוצאה מהביקורת הועברו ארבעה פקידים, שלא הייתה להם תעסוקה מלאה ביחידות מסור ימות של אגף המטעים, ליחידות אחרות של האגף או של משרד החקלאות. נעשו סידורים להנהגת דיווח חודשי על פעולות המדריכים שבאגף. ניתנו הוראות לחוות ההדגמה להסדרת המכירה של תוצרתן ולרישום סדיר של מדממים הנמצאים ברשותן.