

VI. משרד החקלאות

פעולות הביקורת

באגף לשירותים כלכליים נבדקו: המחלקה ליבוא חקלאי והיחידה ליצוא חקלאי; ופעולותיהן של קרנות — קרנות הדייג, הקרן למשקי עזר, והקרן למלחמה בשחפת הבקר. באגף להגנת הצומח נבדקה המחלקה לביקורת תוצרת חקלאית ונערכה ביקורת על הפיקוח על אסמי תבואות, הדרכת ארבה ופעולות נגד נברנים. כן נערכה בדיקת מעקב על הפיקוח על השימוש בחומרי הדברה. באגף לבעלי חיים נבדקו דרכי הפיקוח על ייצור תרכיבים ותחנות ההסגר לבעלי חיים בחיפה. אצל חשב המשרד נבדקו ההכנסות, ההוצאות וההשקעות של המשרד מתקציב הפיתוח. נבדקו סדרי בידוק וקופות. בדיקה מינהלית נערכה ע"י השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה במינהל ההדרכה המשותף למשרד החקלאות ולמחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית. נבדקו פעולות מינהל פיתוח הקרקע ובמיוחד הפעולות של המחלקה להכשרת קרקע. כן נבדקו במינהל סדרי תשלום השכר והפיקוח עליו. נערכה ביקורת במועצה לייצור ולשיווק של ירקות.

א. יבוא זרעים וכימיקלים

הנהלת משרד החקלאות מכינה לכל שנת כספים תכנית יבוא לסיפוק צורכי החקלאות, ותכנית זו נכללת בתקציב מטבע חוץ של האוצר. התכנית, הכוללת יבואם של זרעים, כימיקלים, וכלים חקלאיים וחלקיהם, הסתכמה בשנת 1959/60 — ב־22 מליון \$; בשנת 1960/61 — ב־25 מליון \$; ובשנת 1961/62 — ב־30 מליון \$.

על הסדר רשיונות יבוא לצורכי החקלאות מופקדת המחלקה ליבוא חקלאי — שמנהלה הוא גם הרשות המוסמכת ליבוא חקלאי — הפועלת לפי הנחיות שר החקלאות משנת 1954. בהנחיות אלו נקבע בין השאר, שמצרכים, שניתן לייבאם באמצעות ספקים מספר — כגון זרעים וכימיקלים — יובאו על פי מכרז. בהצעות למכרזים דנה ועדת מכרזים שעל יד משרד החקלאות, שמנהל המחלקה חבר בה. הליברליזאציה ביבוא, שהונהגה בשטחים אחרים, לא הופעלה בתחום זה.

בחודשים אפריל ונובמבר 1961 נבדקו פעולות המחלקה ליבוא חקלאי, ובמיוחד הסדרים הקשורים במכרזים על היבוא.

לגבי הטיפול באותם מצרכים, שאת יבואם על המחלקה לאשר על יסוד מכרזים, העלתה הביקורת את הליקויים הבאים:

1. לעתים ויתרה המחלקה על הוצאת מכרז. לדוגמה:

(א) בחודשים נובמבר ודצמבר 1960 ניתנו שני רשיונות, בלא מכרז, ליבוא 800 טון דשן בשווי של \$61,600. בו בזמן שכמה יבואנים היו מסוגלים לייבא דשן זה, כפי שמתברר מהנתונים שביד משרד החקלאות. המשרד הנמיק את החלטתו בכך, שרצוי, שהיבוא של אותו סוג דשן ירוכז בידי יבואן אחד ושהמשתמשים בחומר מעוניינים ביבואן מסוים. לדעת הביקורת אין בנימוקים אלה משום הסבר מספיק לחריגה מהנחיות השר בדבר הצורך במכרז — הנחיות התואמות גם את דרישת ההגיינות המינהלית.

(ב) למכרו על יבוא זרעים מסוימים, שהוצא ביוני 1960, הייתה היענות מועטה, ובשים לב לכך החליטה ועדת המכרזים לחזור על המכרז באוגוסט 1960. מכרו שני לא הוצא, ובספטמבר ואוקטובר 1960 ניתנו שלושה רשיונות בסך כולל העולה על \$ 30,000 ליבוא זרעים אלה בלא מכרז.

2. הביקורת העלתה מקרה אחד של טיפול לקוי במכרז.

ביום 15.11.1960 הוצא מכרז מצומצם ליבוא 2,000 עד 3,000 טון קלק-אמון-סלפטר, שהוא דשן לפלחה. שמונה יבואנים הגישו הצעותיהם: כולם התייחסו לדשן, בריכוז של 20.5% חנקן, כפי שיובא עד אז. הצעת יבואן אחד התייחסה גם לריכוז של 26% חנקן. בשיבת ועדת המכרזים נתקבלה עקרונית הצעתו של יבואן, שהציע יבוא דשן בריכוז רגיל של 20.5% במחיר הזול ביותר, אולם ההחלטה הסופית נדחתה לישיבה הבאה, משום שהיו חסרים פרטים אחדים בהצעה. מנהל המחלקה, שהוא חבר בוועדת המכרזים, הביע בישיבה השנייה של הוועדה את הדעה, שהריכוז הגבוה הוא יותר רצוי, ורשיון היבוא ניתן לאותו היבואן, שהציע את הריכוז הגבוה.

אם הדעה על הצורך בריכוז גבוה נתגבשה לפני עריכת המכרז, הרי מן הדין היה לכלול דרישה זו בפרטי המכרז; אם נתגבשה דעה זו רק בעת דיון הוועדה, מן הצורך היה להוציא מכרז חדש.

בעקבות הביקורת הוציאה הנהלת המשרד ביוני 1961 הוראות מפורטות הקובעות את הנהוג הרצוי במקרים מהסוג הנדון.

3. משרד החקלאות היה מכריז לעתים על חלק קטן בלבד מכמות הזרעים הדרושה לו ומעניק רשיונות על היתר בלא מכרז. לדוגמה:

לגבי שני סוגי זרעים עיקריים, שיובאו בשנת 1960/61 בכמות של 2,680 טון, הוצאו מכרזים על חלק קטן בלבד מן הכמות: לסוג אחד הוצא מכרז על 200 מתוך 1,450 טון שיובאו לארץ. לסוג הזרעים השני הוענק, בלא מכרז, רשיונות יבוא של 880 טון; לאחר שאושר יבוא זה, הוצא מכרז על 200 טון מזרעים אלה, והוצאו רשיונות יבוא על 350 טון בעקבות המכרז.

משרד החקלאות טען, שהמכרזים משמשים לו מקור לקבלת אינפורמציה על תנודות במחירים. מטרתו של מכרז הוא לבסס את המחירים על תחרות הוגנת, ולמנוע הפליה ואפילו היווצרות רושם של הפליה. אין גם להתעלם מכך, שהמשיבים על מכרז נכנסים להוצאות כספיות וטורח לא מבוטל להשגת הנתונים הדרושים להכנת ההצעה. אם יודע להם, שהמכרז משמש לחקר שווקים בלבד, ספק אם אמנם יהיו הצעותיהם מבוססות די צרכן. הוצאת מכרז על כמות קטנה בהרבה מן הדרוש אין בה כדי לוודא את המחיר הניתן להשיג בהזמנת כמות גדולה. בנסיבות אלו ניטל הרבה מערכו של מכרז.

ב. בדיקת תוצרת המיועדת ליצוא

על פי החוק (*) חייבת תוצרת חקלאית, המיוצאת לחו"ל, לעבור בדיקה, שתקבע, אם היא ראויה ליצוא מבחינת בריאות, טיב, וכשרות ליצוא. בדיקה זו נערכת בבתי הארזיה ובנמלי היצוא על ידי המחלקה לביקורת תוצרת חקלאית שבאגף להגנת הצומח. המחלקה מעסיקה

(*) חוק ליצוא הצמח ומוצריו, תשי"ד-1954; חוק הזרעים, תשט"ז-1956; חוק הגנת הצומח, תשט"ז-1956.

לצורך זה 22 מבקרי פרי ובעונת ההדרים נוסף עליהם גם עובדים זמניים. בעד הבדיקות נגבות מהיצואן אגרות בדיקה, ששיעוריהן נקבעים בתקנות לפי סוגי התוצרת. סך כול ההכנסות מאגרות אלה הגיעו בשנת 1960/61 ל-432,000 ל"י בקירוב. את האגרות לרוב מיני הפרי גובים עובדי המכס, והן מועברות מהמכס במישרין לגזברות משרד החקלאות.

ביקורת, שנערכה במאי ויוני 1961, העלתה, שלא היו בידי משרד החקלאות נתונים מספיקים שלפיהם יוכל להיווכח, אם אמנם נגבו כל הסכומים המגיעים לו לפי התקנות. פקידי המכס בנמל חיפה מעבירים למשרד החקלאות אחת לחודש שוברות הכנסה, בהם הם מפרטים את כמות המוצר, שעליה נגבתה האגרה, אולם הרישום בשוברות אלה לא היה מדויק. שיעור האגרות לבננות ולבוטנים, למשל, נקבע בתקנות על פי משקלם, ואילו פקידי המכס רשמו את כמות התוצרת המיוצאת לפי אשכולות הבננות ולפי שקי הבוטנים. כך לא הייתה אפשרות להשוות את כמות היצוא, שנרשמה על ידי עובדי המכס, לכמות שנרשמה על ידי מבקרי הפרי לפי משקל. פקידי המכס בנמל התעופה לוד העבירו את האגרות למשרד החקלאות, בלא שפירטו, בעבור מה נגבו. בדיקה מסורגת, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, העלתה הפרשים לא קטנים בין האגרות שנגבו על ידי המכס לבין הסכומים שהגיעו בעד בדיקת התוצרת לפי הרישומים של משרד החקלאות על היצוא.

בעקבות הביקורת הנהיג משרד החקלאות, שפקידי המכס יגבו את האגרות לפי פקודות גבייה מפורטות של מבקרי הפרי; פקודות הגבייה ישמשו יסוד לרישום מדויק של התוצרת על סוגיה ושל האגרה המגיעה בעדה.

ג. המועצה לייצור ולשיווק של ירקות

גידול הייצור החקלאי בשנים האחרונות והמעבר מייצור, המכוון לאספקת התוצרת לשוק המקומי בלבד, לייצור תוצרת חקלאית גם ליצוא חייב ארגון מחודש של הענפים החקלאיים, שמקודם לא עבדו בשביל יצוא. לפתרון בעיה זו נקט משרד החקלאות שיטה של הקמת מועצות לייצור ולשיווק בענפי המשק השונים; מועצות אלה מקיפות את היצרנים בענף ומצוידות בסמכויות להסדרת הייצור והכוונתו למטרותיו השונות: השיווק לצרכן המקומי, העיבוד התעשייתי והיצוא. המגמה הייתה למסור את האחריות לניהול כל ענף לציבור היצרנים, כשהממשלה משאירה בידיה את השמירה על האינטרסים הממלכתיים. משתתפים במועצות היצרנים, המשווקים, הצרכנים ונציגי הממשלה.

מספר המועצות בסוף פברואר 1962 היה 12: המועצות לירקות, לפרי הדר, פירות, אגוזי אדמה, כותנה, גפן ויין, ביצים ועופות, חלב, בקר וצאן לבשר, דבש, פרחים וטבק. מיעוטן של מועצות אלה פועלות לפי חוק המיוחד להן ורובן, מועצות זמניות, הוקמו על פי החלטת הממשלה כגופים מיעצים.

מבחינת פעולתן ניתן להבחין בין שני סוגי מועצות: מועצות המרכזות בפועל את השיווק, ומועצות העוסקות רק בהכוונה ובהסדר של השיווק. המועצות המרכזות בפועל את השיווק פועלות באמצעות קבלנים מורשים או סוכנים ועוסקות במכירת כל התוצרת של הענף הן בשוק המקומי והן בשוקי חוץ. התמורה ליצרנים היא אחידה ונקבעת על פי החלטות המועצה. המועצות שאין תפקידן אלא הכוונת השיווק והסדרתו אינן עוסקות במישרין בתהליכי המכירה של התוצרת (המדובר בעיקר בשיווק מקומי) אלא דואגות

לוויסות המחירים באמצעות קרנות השוואה, קביעת מחירים מובטחים מראש או קביעת מחירי מינימום מפעם לפעם, רכישת עודפים והפנייתם לתעשייה.

1. הקמת המועצה ותפקידיה

המועצה לייצור ולשיווק של ירקות (להלן — המועצה) נתמנתה בחודש יוני 1957 כמועצה זמנית על ידי שר החקלאות ושר המסחר והתעשייה (להלן — השרים). באוגוסט 1959 ניתן לה מעמד של תאגיד סטטוטורי עם אישור "חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, תשי"ט—1959". תפקידיה, כפי שנקבעו בחוק, הם: תכנון גידול ירקות, הסדרת שיווק הירקות ואספקתם, וריכוז של יצוא הירקות והסדרתו.

המועצה מורכבת, לפי החוק, מנציגי הממשלה, נציגי הסוכנות היהודית ונציגי הציבור מטעם המגדלים, המשווקים, המסחר הקמעוני והצרכנים. מספר חברי המועצה לא יפחת, על פי החוק, מארבעים; ומספרם של נציגי הממשלה לא יעלה על חמישית המספר הכולל של חברי המועצה.

החוק גם קובע את הגוף המבצע את החלטות המועצה והמנהל את ענייניה על פיהן (פרט לסמכויות השמורות למועצה בלבד), והוא הוועד הפועל, שחברים בו נציגי הממשלה (המתמנים על ידי השרים) ונציגי המגדלים והמשווקים (המתמנים על ידי המועצה). המועצה נעזרת בעבודתה על ידי ועדות שונות, מהן שנקבעו בחוק ומהן שהוקמו ביוזמת המועצה.

ב־16 בינואר 1962 נתקבל בכנסת תיקון לחוק המועצה, שעיקרו הרחבת סמכויות המועצה בתחום התכנון והשיווק, קביעת הליכים מפורטים בסדרי התכנון והקמת ועדת קנסות, הרשאית להטיל קנסות על מגדלים או משווקים, שעברו על הוראות החוק.

2. תכנון הייצור

התכנון העונתי של שטחי גידול הירקות מיועד לאזן את ההיצע והביקוש של הירקות. מטרת התכנון: להבטיח לאוכלוסייה אספקה רצופה וסדירה בכל עונות השנה, ולמגדלים מחירי מינימום מובטחים מראש לתוצרתם, ולמנוע היווצרות של עודפים. חשיבות מיוחדת נודעת לגידול ירקות גם משום שהוא מהווה ענף תעסוקה עיקרי למתיישבים החדשים, שהם כ־70% ממגדלי הירקות. מחירי מצרכים חיוניים אלה משפיעים על מדד יוקר המחיה.

תפקידי התכנון מוטלים על שני גופים מרכזיים: המועצה והמרכז לתכנון חקלאי והתיישבותי המשותף למשרד החקלאות ולסוכנות היהודית. על המרכז לתכנון חקלאי והתיישבותי הוטל התכנון החקלאי וההתיישבותי במדינה. תכניותיו של המרכז המשותף כללו: תכניות הייצור החקלאי לטווח ארוך ותכניות שנתיות; תכנון של טיפוסים המשק; ותכניות הגידולים החקלאיים לכל יישוב. המועצה, שהייתה צריכה להיות גורם עיקרי בתחום התכנון, טיפלה רק בתכנון שטחי הגידול של אותם שבעה מיני ירקות, שנכללו בהסכמי הירקות, שנחתמו בין הממשלה לבינה (תפוחי אדמה, בצל, עגבניות, מלפפונים, גזר, פלפל, כרובית). נקבע, שהמועצה תיכננה את הגידול השנתי של שבעה מיני הירקות בלא קשר ותיאום עם המרכז המשותף לתכנון. בעקבות הביקורת הוסדר, שהמועצה תקיים קשר עם המרכז המשותף לתכנון בענייני תכנון הירקות.

הסכמי הירקות

1. היקף ההסכמים. בשנים 1958/59 עד 1961/62 נחתמו הסכמים שנתיים לייצוב הייצור והמחירים של ירקות בין הממשלה לבין המועצה. לכל הסכם צורפה תכנית שנתית של שטחי גידול הירקות ולוח המחירים המובטחים. על המועצה הוטל לאשר את גודל השטחים, שייזרעו או יישתלו, ואת חודשי הגידול. למימון הפעולות, המפורטות בהסכמי הירקות, התחייבה הממשלה להקצות קרן מיוחדת. הוצאת כספים מהקרן טעונה אישורה של ועדה פריטטית, עליה לדון ולהחליט בתחומי פעולה שונים, כפי שנקבעו בהסכם. הוועדה מורכבת מ-6 חברים, מהם 3 נציגי ממשלה (משרד האוצר, מסחר ותעשייה וחקלאות) ו-3 נציגים של המועצה.

ההסכם לשנת 1958/59 התייחס ל-9 מיני ירקות (תפוחי אדמה, בצל, עגבניות, מלפפונים, גזר, חצילים, פלפל, כרוב וכרובית) ותוצרת מסוג א' בלבד. בשנים שלאחר מכן הובטחו מחירים רק ל-7 מיני ירקות — למעט חצילים וכרוב — תוך מתן אפשרות לרכישת תוצרת מסוג ב' ממשקי ההתיישבות הצעירה (לפי ההסכם משנת 1959/60) או לקביעת תמורה מפעם לפעם, לפי החלטת הוועדה הפריטטית, לתוצרת מסוג ב' כדי למנוע הבאתה לשוק (בהתאם להסכם משנת 1961/62).

הסכום, שהתחייבה הממשלה להקצות לקרן המיוחדת לביצוע הסכמי הירקות, הגיע ל-5 מליון ל"י בכל אחת משנות ההסכם. פרט לשנת 1959/60 שבה ירד הסכום ל-4.2 מליון ל"י.

2. ביצוע ההסכמים. התכניות שצורפו להסכמי הירקות בשנים 1958/59—1960/61 קובעות את שטחי הגידול של הירקות השונים, את תחזית האספקה משטחי גידול אלה וכן את העודפים שיווצרו.

התכנון המפורט של גידול הירקות, לעונותיהם השונות, על סמך תכנית כללית המבוססת על תצפית יבולים ממוצעים ליחידת שטח, כרוך בקשיים, מהם המותנים בגורמי טבע ומהם הנובעים מתנאי גידול הירקות בארץ, כגון חלוקת השטחים לחלקות קטנות ומפוצלות בישובים רבים. בנסיבות אלו היה מן הצורך להכין כלים לתכנון ולביצוע לפני הפעלת התכניות הכלליות. כלים אלה לא עמדו במידה מספקת לרשות המועצה.

(א) התחזית של היבולים והאספקה, כפי שנקבעה בהסכמי הירקות, הייתה לעתים קרובות בלתי מציאותית, לפי מה שנתברר לאחר מכן. שטחי עיבוד, שהיו קטנים במידה ניכרת ממה שנקבע בהסכם, נתנו יכול, שעלה בהרבה על התכנית. מאידך, עובדו שטחים גדולים מהמתוכנן, שיבולם היה קטן מהמצופה. להלן דוגמאות:

הירק	השנה	שטח העיבוד בפ"י ההסכם	שטח הגידול בפועל	ההפרש	האספקה המתוכננת	האספקה בפועל	ההפרש
					ב ט ו נ ת		
עגבניות	1958/59	42,000	36,171	- 5,829	68,000	88,900	+ 20,900
מלפפונים	1958/59	20,000	20,487	+ 487	30,250	19,440	- 10,810
כרובית	1958/59	4,000	3,534	- 466	4,400	5,770	+ 1,370
עגבניות	1959/60	30,700	26,875	- 3,825	74,940	86,972	+ 12,032
כרובית	1960/61	3,800	2,989	- 811	4,200	4,560	+ 360

(ב) כתוצאה מגורמים אלה וגם מהפער בין הצריכה החזויה לבין הצריכה בפועל, עלו לעתים עודפי הירקות במידה ניכרת על המתוכנן:

הירק	השנה	עודפים מתוכננים	עודפים בפועל	ההפרש
ב ט ו נ ו ת				
עגבניות	1958/59	16,000	21,433	5,433
כרובית	1958/59	100	1,832	1,732
עגבניות	1959/60	9,500	25,859	16,359
גזר	1959/60	2,400	5,984	3,584
כרובית	1959/60	100	1,991	1,891

(ג) שטחי הגידול של ירקות תוכננו במקרים אחדים לא על בסיס של כל הנתונים הדרוריים. לדוגמה ישמש תכנון שטח הבצל לשנת 1961/62:

התכנון כפי שהוצע על ידי המועצה וכפי שנקבע בהסכם הירקות לשנת 1961/62 אושר על ידי הוועדה הפריטטית. לאחר אישורו נתעוררו ספקות על מידת ההתאמה של התכנון לצרכים, והמועצה נתבקשה להמציא את הנתונים הדרושים. לפי הנתונים של המועצה תוכנן לשנת 1960/61 שטח של 10,400 דונם לגידול בצל, ותחזית האספקה הסתמכה ב־18,500 טון. תכנון זה נתבסס, בין היתר, על תוספת משוערת של 10% בצריכה השנתית, שהסתכמה בשנת 1958/59 ב־14,000 טון. למעשה, נסתכמה האספקה הכוללת של הבצל בשנת 1960/61 ב־21,800 טון. מכמות זו שווקו למאכל 11,050 טון בלבד. ההפסד על הכמות היתרה הגיע למליון ל"י בקירוב. (בתוך זה יצוא של 1,680 טון במחירים של הפסד גדול). למרות זאת תכננה המועצה לשנת 1961/62 שטח של 13,700 דונם לגידול בצל, בתחזית אספקה של 21,500 טון.

3. מחירים סטיוניים מובטחים בהסכמי הירקות. בהתאם להסברי המועצה, נקבעו מחירים המבטיחים ליצרן 90% מהוצאות הייצור הממוצעות. יתר 10% הם חלקו של היצרן בסיכון. המועצה לא ערכה תחשיבים של הוצאות ייצור. בתיקה נמצאו תחשיבי הוצאות ייצור, שנערכו על ידי המרכז המשותף לתכנון, שעליהם יכולה הייתה להתבסס החלטה בדבר גובה המחירים המובטחים. נמצאו סטיות ניכרות בין המחירים שהובטחו בהסכמי הירקות לבין תחשיבים אלה. הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה הפריטטית אינם משקפים דיון בתחשיבי הוצאות ייצור ואין בהם ביסוס לחישובים, שלפיהם נקבע גובה המחירים המובטחים.

הפעלת התכנון על ידי המועצה

1. מכסות אישיות וצווים אישיים. לפי חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, תשי"ט—1959, רשאית המועצה לקבוע מכסות כלליות לגידול ירקות ולשיווקם בעונות מסוימות. על ועדת המכסות, שחבריה מתמנים מקרב חברי המועצה, מוטל לקבוע למגדלים בצווים אישיים מכסות גידול ושיווק אישיות. על המועצה להמציא, בהתאם לחוק, את הצו האישי, התום בידי יו"ר ועדת המכסות, לאדם שעליו חל הצו.

ועדת המכסות לא קבעה למגדלים מכסות אישיות לגידול ושיווק. אישורי הוועדה ניתנו לגבי מכסות ארציות כלליות בלבד, או לפי סוגי ההתיישבות (כגון התיישבות שיתופית

ופרטית). הנציגים של כל סוג התיישבות קבעו את החלוקה הפנימית, בתחום המכסה הכוללת שאושרה להם, ובהתאם לכך נשלחו הצווים. אולם גם צווים אלה לא היו צווים אישיים, כפי שהחוק דורש. מרבית הצווים הוצאו על שמו של כפר והמועצה לא לקחה חלק בחלוקת המכסות בין תושבי הכפר, ולפיכך לא יכלה לעמוד על חלוקה צודקת של המכסות.

לפי החוק, אם מכסות הגידול הכלליות שנקבעו מפחיתות את השטח הנורע כדין בשנה האחרונה שלפני קביעת המכסות, יהיה שיעור ההפחתה שווה ככל האפשר מבחינה יחסית לכל המגדלים, שעליהם חלה ההפחתה. השוואה של מכסות הגידול שאושרו בשנת 1960 למכסות בשנת 1959 העלתה חוסר אחידות בשיעורי ההפחתה ולגבי מגדלים מסוימים אף העלאות ניכרות של המכסות. במקרה אחד תיקנה המועצה בשיעור ניכר את המכסה של קבוצת מגדלים, לאחר שפנו לבית המשפט הגבוה לצדק בטענה על הקטנה יתרה של מכסתם.

2. עררים: לפי החוק על השרים למנות ועדת ערר בת 5 חברים, מהם 3 לפחות, בכללם היושב ראש, שלא מבין חברי המועצה, והיתר במידה שיהיו חברי המועצה יתמנו שלא מבין חברי ועדת המכסות. כל ישיבות ועדת הערר קוימו שלא בהרכב מלא של חבריה. מבין 900 עררים, שהובאו בפני ועדת הערר עד 9.4.1961, נדונו 186 עררים בישיבות, שבהן נכחו רק שניים מתחברי הוועדה; 213 עררים נדונו על ידי יושב ראש הוועדה בלבד.

המועצה פעלה לפי תוצאות הדיונים אפילו במקרים אלה. בחוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות (תיקון), תשכ"ב-1962, שנתקבל בכנסת ב-16.1.1962, נקבע, שמניין חוקי בישיבות ועדת הערר יהיה 3 חברים, ביניהם 2 שאינם חברי המועצה.

3. השיווק

תפקידי המועצה ומכוניותיה

אחד התפקידים המוטלים על המועצה לפי החוק הוא להסדיר את שיווק הירקות והספקתם. המועצה רשאית, באישור השרים, להבטיח למגדלים תמורה הוגנת בעד ירקות, עקב תנודות במחירי השוק, באחת או אחדות מדרכים אלה: קביעת מחירי מינימום מובטחים; תמיכות כספיות; קניית עודפים. המועצה רשאית בין היתר, לקבוע בכללים סיווג, מיון, אריזה וסימון של ירקות, ולחייב איסום ירקות, המיועדים לשיווק, בבתי קירור, במחסנים או בצורות אחרות.

שיווק סיטוני וקמעוני

בראשית שנת 1960 הוקמו על ידי המועצה ועדות לשיפור שיטות השיווק הסיטוני והקמ"עוני. ועדות אלו המליצו על שיפורים שונים בתחומי השיווק הסיטוני והקמעוני, אולם המלצותיהן לא הוגשמו. ב-1 בנובמבר 1960 הוקמה ועדה ציבורית, שמונתה בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה. בכתב המינוי של הוועדה נקבע, שהיא "תבדוק הדרכים ותציע תכנית מפורטת לצמצום דמי התיווך ולשיפור דרכי השיווק של התוצרת החקלאית". הוועדה ציינה, שדרכי השיווק של הירקות לא השתפרו במשך השנים, ומנתה את הליקויים בשטחים העיקריים של השיווק הסיטוני והקמעוני: מיון לקוי, אי-אחידות במשקל התוצרת והאריזה; שיטות מכירה בלתי מתאימות של התוצרת בשלב הסיטוני המתבטאות בין

השאר במכירה איטית, דבר המשפיע בהרבה על הגדלת הפער בין המחירים בשלב הקמ-
עוני. הוועדה עמדה גם על דמי השימוש הגבוהים בכלי האריזה ועל ההוצאות הרבות על
הובלת הירקות.

לשיפור המצב המליצה הוועדה, בין היתר, על הקמת תחנות מיון, על חקיקת חוקים בדבר
משקל אחיד לכלי האריזה ולכמות התוצרת המצויה בהם ובדבר תקנים, שהתוצרת תמוין
לפיהם. באוגוסט 1961 פורסמו ה"כללים בדבר שיווק ירקות, אריזתם וסימונם", שנקבעו
על ידי המועצה, באישור השרים. כללים אלה מטילים חובת מיון לגבי מיני ירקות אחדים.
עד סוף דצמבר 1961 הורתה המועצה על הפעלת כללים אלה לגבי עגבניות, גזר וכרובית
בלבד. המלצות אחרות של הוועדה הנוגעות לשיווק הסיטוני והקמעוני לא בוצעו.

היטלים

1. החוק מתיר למועצה להטיל בצו היטלים על ירקות, שמגדלים או משווקים. יהיו חבים
בהם, ובלבד ששיעור ההיטל לא יעלה בשום מקרה על 4% ממחיר הירקות. במאי 1960
פורסם מטעם המועצה צו בדבר היטלים, שלפיו הוטל על המגדל לשלם למועצה היטל על
ירקותיו שנמסרו לשיווק או לעיבוד תעשייתי. שיעור ההיטל הוא 3% מהמחיר הסיטוני
ברוטו של הירקות, ובלבד שההיטל לא יעלה בשום מקרה על 10 לירות לטונה (אם הירקות
נמכרים לפי משקל). גביית ההיטל היא באמצעות המשווקים או התעשיינים שקיבלו את
הירקות מהמגדלים.

(א) המועצה גבתה היטלים על ירקות ששווקו או שנמסרו לה כעודפים, קודם פרסום החוק
באוגוסט 1959, כדלהלן:

התחלת ההיטל	שיעור ההיטל (ב"י לטונה)	הירק
28.12.1958	20	עודפי עגבניות
28.12.1958	20	עודפי גזר
4.1.1959	30	עגבניות
21.1.1959	5	עגבניות
21.1.1959	30	עודפי עגבניות
20.1.1959	30	בצל
1.2.1959	8	תפוחי אדמה סתויים
1.2.1959	20	עודפי גזר
8.2.1959	20	עודפי כרובית

לפי רישומי המועצה, הסכום הכולל של גביות אלה מ-1.4.1958 עד לפרסום החוק, נסתכם
ב-1.9 מליון ל"י בקירוב.

(ב) היטלים מהמגדלים נגבו גם לאחר פרסום החוק וקודם פרסום הצו בסוף מאי 1960.
כדלהלן:

תחילת ההיטל	שיעור ההיטל (ב"י לטונה)	הירק
20.9.1959	2.0	אבטיחים
8.11.1959	10.5	עגבניות
8.11.1959	10.5	גזר
14.11.1959	20.5	עגבניות
1.2.1960	10.5	עגבניות
1.3.1960	5.5	גזר

היטלים אלה, לפי רישומי המועצה, מסתכמים ב-1.6 מליון ל"י בקירוב.

2. חוק מתוקן (מינואר 1962) מאפשר למועצה הטלת קנסות, אולם רק לאחר שניתנה הזדמנות לנקנס להשמיע טענותיו ותוך מתן אפשרות להגשת ערר. לפני תחולת החוק המ' תוקן ובלא הבטחת הגנה לחבים בתשלומים הטילה המועצה תשלומים בניגוד לחוק: לפי הוראות המועצה נגבה החל מיום 10.10.1961 סכום של 50 ל"י לטונה מהבצל, שהובא לשוק בניגוד לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תפוחי אדמה ובצל יבש) מ' 1.6.1961. החל מיום 19.10.1960 נגבה לפי הוראות המועצה סכום של 25 ל"י לגבי כל מכונית של ירקות המגיעה לשער השוק הסיטוני בלא תעודת משלוח.

ההחלטות על גביית תשלומים אלה ניתנו על ידי הוועדה המרכזת של המועצה, שהיא ועדה מייעצת בלבד, ולא על ידי הוועד הפועל, שהוא הגוף המוסמך לניהול ענייני המועצה.

איסום

כדי להבטיח אספקה רצופה של תוצרת חקלאית ולמנוע עודפים בשוק, דואגת המועצה לאיסום ירקות (בעיקר בצל ותפוחי אדמה) בעונות השפע בבתי קירור, שהיא שוכרת לשם כך.

1. החוק קובע, ש"ליד המועצה תפעל ועדה מייעצת לענייני איסום, ובה 7 חברים, מהם 5 שיתמנו על ידי המועצה, מבין חבריה או שלא מביניהם, ו-2 שיתמנו על ידי השרים כמייצגים, לדעת השרים, את ציבור בעלי מחסני איסום ובתי קירור לירקות בערים ובמור שבות; הוועדה תייעץ למועצה ותמליץ לפניה בענייני איסום ירקות והחסנתם בבתי קירור". הוועדה נבחרה בישיבת הוועד הפועל של המועצה מיום 3.3.1960 ושני נציגי בתי הקירור נתמנו על ידי מ"מ שר החקלאות ועל ידי שר המסחר והתעשייה ביום 6.3.1960. הישיבה היחידה של הוועדה לאחר מינוייה נתקיימה ביום 21.4.1960, ומאז לא הופעלה הוועדה.

2. שכירת בתי קירור לא נתבססה על תכנית שנתית, ואין לראות מהמסמכים, מה היו הנתונים, שלפיהם החליטה המועצה על גודל שטח האיסום, מקום האיסום ומשך האיסום. בחלק ניכר מהמקרים שנבדקו לא ניצלה המועצה במלואו את שטח הקירור ששכרה, ועתים נוצל שטח הקירור רק במשך חלק מתקופת השכירות — במיוחד כשנשכרו בתי קירור לתקופות שכירות שנתיות.

המשא ומתן על שכירת כל בית קירור התנהל בנפרד ובלא קבלת הצעות כבסיס רחב יותר לניהול משא ומתן. מחירי הקירור לא היו אחידים.

3. המועצה מתקשרת בחוזה שכירות עם בתי קירור שונים ברחבי הארץ. השכירות היא שנתית או לחודשים מספר ולגבי כמות תוצרת מוגדרת מראש. הנפח בשנת 1960 נועד ל-127,350 טון/חודש, ומחירי האיסום לתפוחי אדמה נעו בין 4.16 ל"י לבין 8.50 ל"י לטון/חודש; המחיר לאיסום בצל גבוה ב-40% בקירור.

נקבע, שלאחר תקופת איסום של למעלה מחצי שנה נמסרו באפריל 1960 להשמדה כמות של 3,748 טון תפוחי אדמה וכ-450 טון בצל.

רכישת עודפים

1. החלטות על רכישת עודפים. אחת המטרות של רכישת העודפים היא לשמור על רמת המחירים על ידי מניעת הצפתם של השווקים בכמויות, שאין להם דורש במחיר, שהוא ביחס

סביר להוצאות הייצור. נקבע, שעודפי ירקות, שמחיריהם מובטחים בהסכם הירקות, נרכשו על ידי המועצה מפעם לפעם בלא החלטת הוועדה הפריטטית, המוסמכת לכך. המועצה רכשה עודפים במחירים המינימליים המובטחים, אם כי המחיר הסיטוני הממוצע של מיני הירקות שנרכשו כעודפים באותן תקופות היה גבוה במידה ניכרת מהמחיר המינימלי המובטח. כך למשל רכשה המועצה 968 טון עגבניות כעודפים בחודש נובמבר 1960, אם כי המחיר הסיטוני באותו חודש נע בין ממוצעים שבועיים של 25 אגורות לק"ג ו-46 אגורות לק"ג, ואילו המחיר המובטח היה 12 אגורות לק"ג. כמו כן רכשה המועצה באותו חודש 58 טון גזר כעודפים; מחירו של הגזר באותה תקופה היה בין 26 אגורות לבין 39 אגורות לק"ג, ואילו המחיר המובטח היה 12 אגורות לק"ג.

לביקורת לא ניתן הסבר מספיק לרכישת עודפים בתקופות, שבהן עלו המחירים בשוק במידה ניכרת על המחירים המובטחים.

2. תשלום דמי תיווך בקשר לעודפים. המשווקים גובים דמי תיווך ניכרים בעד עודפי ירקות המופנים לתעשייה, אף כי טיפולם במשלוחים אלה הוא מצומצם. המועצה נהגה לשלם למשווקים דמי תיווך מלאים גם בעד עודפים, שלא הובאו כלל לשוק. כך, למשל, שילמה המועצה למשווקים במקרה אחד סכום של 18,000 ל"י בקשר לתוצרת, שלא הובאה לשוק.

3. הנוהל של קבלת עודפים. חלק מהעודפים הנרכשים על ידי המועצה מופנים לתעשייה או למאכל לבעלי חיים. נקבע, שלא נעשו הסדרים מספיקים כדי להבטיח שתוצרת, שנרכשה כעודפים, לא תחזור לשווקים. המועצה רכשה שתי מכונות לחיתוך ירקות, אולם בשל תקלות טכניות הן כמעט לא הופעלו.

4. קבלת עודפים ממשקי ההתיישבות הצעירה. המשווקים מקבלים ממשקי ההתיישבות הצעירה את העודפים בכל יישוב או קבוצת יישובים. מקבלי העודפים נוהגים לרשום את משקל העודפים, שהם מקבלים, לפי הרישום בספרי המשק. בכמה מקרים, כשמקבלי העודפים שקלו את התוצרת בעת המכירה, נתברר, שהמשקל שנרשם בעת רכישת העודפים עלה בהרבה על המשקל של התוצרת למעשה. מקרים כאלה נקבעו גם לגבי תוצרת, שאינה מאבדת במשך הזמן ממשקלה, כגון גזר. אשר לאותם סוגי תוצרת שמטבעם מאבדים ממשקלם קלם קשה לקבוע, אם משקל העודפים כפי שנרשם בספרי המשק היה נכון, כיוון שהתוצרת נמסרת למשווקים בדרך כלל אחת לשבוע.

העודפים, שמותר לרכשם ממשקי ההתיישבות הצעירה, הם גם מסוג ב', אולם נקבע, שנרכשו עודפים גם מסוגים נמוכים יותר.

לפי החלטת הוועדה המרכזת של המועצה מיום 14.5.1961 נקבעה ועדה, שתבדוק את שיטות קבלת העודפים במשקי ההתיישבות הצעירה ותגיש הצעות. ועדה זו עדיין לא הופעלה.

שלושה גופים מרכזיים פועלים בתחום יצוא הירקות: היחידה ליצוא במשרד החקלאות; המועצה לייצור ולשיווק של ירקות; והחברה ליצוא חקלאי, שהממשלה משתתפת בהנהלתה. היחידה ליצוא במשרד החקלאות עורכת את תכניות היצוא, הן מבחינה כמותית והן מבחינת תחשיבי ההכנסות וההוצאות, בתיאום עם המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, המחלקות המקצועיות במשרד החקלאות והחברה ליצוא חקלאי. תכניות אלה מועברות לאישורן של הנהלת משרד החקלאות ושל הוועדה הבינמשרדית לענייני יצוא חקלאי, המורכבת מנציגי משרד האוצר ומשרד החקלאות. התכניות מפרטות את שטחי הגידול, היבול הכללי המשוער והיבול ליצוא ואת אומדן ההוצאות וההכנסות לטונה.

חלוקת התפקידים בין המועצה לבין החברה ליצוא חקלאי לא נקבעה, ותוך פרקי זמן קצר רים חלו שינויים בחלוקת התפקידים בין שני הגופים. למעשה עסקו הן החברה ליצוא והן המועצה ברכישת תוצרת ליצוא, מיונה והובלתה עד לנמל בארץ.

לאחר הביקורת הוחלט על סדרים חדשים בארגון היצוא: החברה ליצוא חקלאי תשמש רק סוכן לביצוע היצוא; המשווקים יטפלו בתוצרת המיועדת ליצוא בכל השלבים של איסופה, מיונה, אריזתה והובלתה עד לנמל; והמועצה תתאם בין המשקים, המשווקים והחברה ליצוא. החשבונות הקשורים בעסקאות היצוא יתנהלו במלואם במועצה.

יצוא ירקות בשנת 1960/61

(1) הביקורת העלתה סטיות ניכרות בין ביצוע היצוא לבין תכנונו. ההשוואה של ביצוע יצוא הבצל, למשל, (לפי דו"ח החברה ליצוא) לעומת תכנונו העלתה, שההיקף הכמותי של היצוא היה 2,837 טון לעומת המתוכנן—1,200 טון. ההוצאות במוצע על טונה עלו מ-146 ל"י, כפי שתוכנן, ל-189.9 ל"י. לפי דו"ח החברה ליצוא חקלאי נסתכמו ההכנסות ב-349,951 ל"י; ההוצאות הגיעו לסך 534,291 ל"י. הגרעון מהעסקה נסתכם אפוא ב-184,340 ל"י.

(2) הדו"חות של המועצה למשרד החקלאות על עסקאות היצוא לא היו מדויקים ולא שיקפו במלואם את ההפסדים מהעסקאות. נכללו בהם רק חלק מהוצאות היצוא, אך ההכנסות נכללו כולן. לגבי עסקת יצוא הבצל ב-1960/61 לא נכללו, למשל, בדו"ח למשרד החקלאות מיום 22.6.1961 חלק מהתשלומים בעד רכישת הבצל, וההוצאות על העסקה נסתכמו בו ב-486,089 ל"י, לעומת הוצאות בסך 534,291 ל"י לפי דו"ח החברה ליצוא.

הגידול והיצוא של עגבניות מן מונימייקר

במסגרת המאמצים להגביר את יצוא הירקות ולהקטין את העודפים של ירקות, החליטה המועצה לגדל, בתקופה מיוני עד דצמבר 1960, עגבניות מן מונימייקר המתאים ליצוא.

1. גידול עגבניות בשנת 1960/61. בסוף מאי 1960 הוציא שר החקלאות את "צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הגבלת ייצור עגבניות), תש"ך—1960", שבו נאסר החל מ-1.6.1960 גידול עגבניות שלא מן מונימייקר אלא על פי היתר בכתב מאת המועצה. המועצה אישרה לגידול — באמצעות הצווים — שטח של כ-11,000 דונם עגבניות מן מונימייקר, מתוך הנחה, שיבול של כ-5,000 טון עגבניות מן זה יופנה ליצוא. גידול עגבניות מזנים אחרים אושר בכמות מצומצמת למשקים מן ההתיישבות הצעירה לפי רשימה, שהוסכם עליה.

הצווים לגבי מכסת השטח, שאושרה לגידול עגבניות מזון מונימייקר במשך יוני-דצמבר 1960, נשלחו לחקלאים באיחור ושתילת העגבניות התחילה במחצית יולי. השטח הכולל של עגבניות מזון מונימייקר, שעובד על ידי החקלאים בתקופה יולי עד דצמבר 1960, היה 9,234 דונם. המועצה פעלה להפיכת שטחים של חקלאים, שגידלו עגבניות מזון אחר ללא אישור, ונתנה הוראות למשווקים לא לשווק את תוצרתם. הצו של שר החקלאות אסר החזקת עגבניות מזנים אחרים החל מ-15.10.1960. יכול העגבניות מזון מונימייקר, שגודלו גם באדמות בלתי מתאימות לזן זה, נפגע על ידי מחלות. נוצר מחסור בעגבניות בשוק המקומי, ועל פי פניית המועצה אל שר החקלאות ניתן היתר לשיווק עגבניות מזנים אחרים.

ביטול האיסור פגע במגדלי העגבניות מזון מונימייקר, כי עגבניות אלו לא היו מקובלות בשוק המקומי, ורק משום שלא היו עגבניות מזנים אחרים, ניתן היה לשווקן כראוי. כדי לפצותם החליטה המועצה על הקמת קרן להשוואת מחירי עגבניות מכספי היטל, שייגבה מעגבניות שלא מזון מונימייקר, וב-17.10.1960 הורתה המועצה לגבות, לקרן השוואת מחירי העגבניות, תשלום של 40 ל"י לטונה עגבניות, פרט לעגבניות מזון מונימייקר. הוראה זו אינה תואמת את צו המועצה לגבי היטלים, לפיו שיעור ההיטל, שהמועצה רשאית להטיל על ירקות הוא 3% מהמחיר הסיטוני ברוטו של הירקות, ובלבד שההיטל לא יעלה בשום מקרה על 10 ל"י לטונה, אם הירקות נמכרים לפי משקל (ראה לעיל "היטלים", עמ' 104). ההיטלים שנגבו הסתכמו, לפי הרישום בספרי המועצה, ב-42,169 ל"י.

המועצה השתמשה בכספי הקרן לא להשוואת מחירי העגבניות מזון מונימייקר אלא לתשלום לום פיצויים לחקלאים, שניזוקו על ידי גידול עגבניות מזון מונימייקר בשנת 1960/61. לפי הרישום בספרי המועצה שולם עד ליום 23.1.1962 סכום כולל של 88,475 ל"י כפיצויים לחקלאים כאלה. מאחר שלזכות הקרן עמד רק סך 42,169 ל"י, החליטה הוועדה הפריטטית להשלים את החסר מכספי הקרן להבטחת מחירי מינימום לירקות ומתקציב הסכם הירקות. תשלום הפיצויים נעשה לפי דירוג מסוים, בהתאם לשיעור היבול לדונם, ולפי הצהרות החקלאים או הודעות הסוכנות היהודית לגבי גודל שטחי העגבניות והיבולים. הודעות אלו לא נבדקו על ידי המועצה. המועצה סירבה לטפל בתביעות פיצויים, שהוגשו אחרי 15.6.1961, אף על פי שלא פרסמה הודעה על האפשרות להגיש תביעות פיצויים ועל הגבלת הזמן.

2. תכנון היצוא וביצועו. התכנית ליצוא העגבניות מזון מונימייקר בשנת 1960/61, כפי שנערכה על ידי היחידה ליצוא במשרד החקלאות, כללה יצוא של 5,000 טון עגבניות. למעשה נרכשה כמות של 1,729 טון עגבניות לשם יצוא ויוצאה כמות של 98 טון עגבניות בלבד. התמורה בעד הכמות שיוצאה נסתכמה ב-27,831 \$ והתמורה בעד התוצרת שנמכרה בשוק המקומי נסתכמה ב-376,469 ל"י. ההוצאות נסתכמו בסך 764,478 ל"י.

ואמנם בשנת 1961/62 התחשבה המועצה בעת קביעת ההוראות לגידול עגבניות בנסיון מן השנה הקודמת. לא ניתנה הוראה לגידול בלעדי של עגבניות מזון מונימייקר בעונת הסתיו והחורף של שנת 1961/62 (15.7.1961 עד 31.12.1961), אלא תוכנן על ידי המועצה (באישור הוועדה הפריטטית) גידול עגבניות מזנים שונים על שטח כולל של 11,500 דונם, מהם 4,000 דונם עגבניות מזון מונימייקר. הצווים, שניתנו לגידול עגבניות מזון מונימייקר, כללו שטח של 5,676 דונם. נסיון לעידוד גידול עגבניות מזון מונימייקר נעשה באמצעות המחירים המובטחים לתוצרת: לעגבניות מונימייקר נקבעו מחירים מובטחים עד סוף מאי 1962.

ולעגבניות מזונים אחרים הובטחו מחירים עד סוף דצמבר 1961 בלבד. המחיר, שהובטח לעגבניות מזון מונימיק, במיוחד לעגבניות מאיכות מתאימה ליצוא, גבוה במידה ניכרת מהמחיר, שהובטח לזני עגבניות אחרים. מחיר כזה הובטח גם לתוצרת מסוג ב'.

ענייני המועצה חשובים לא רק למגדלים אלא לציבור הרחב הנוגע בדבר, הן כצרכנים והן כנושאים בעול הכספי של ויסות המחירים.

חלק ניכר מהליקויים, שסוכמו כאן, נובעים לא במעט מהעדר סדרים ארגוניים ומינהליים נאותים במועצה. בהסתמכה על הממצאים שהעלתה המליצה הביקורת על מינוי של פקיד בכיר מיוחד ליד מנהל המועצה, שמתפקידו יהיה לרכז את עבודת המועצה, להדריכה בתחומי הארגון והניהול ולעמוד לימינה לשם הבטחת מילוי יעיל של תפקידה.

הנהלת משרד החקלאות ענתה למשרד מבקר המדינה בינואר 1962, שבדעתה להטיל את הדרכת המועצות לייצור ולשיווק על עובד בכיר, במסגרת לשכת הייעוץ לענייני מועצות בהנהלת המשרד, והכוונה היא שיקדיש בשלב הראשון את תשומת לבו במיוחד למועצת הירקות.

ד. התפתחות מינהל פיתוח הקרקע

מינהל פיתוח הקרקע מרכז את הפעולות להכשרת קרקע ולייעור במדינה. הוא הוקם ביום 30.10.1960 על פי זכרון דברים בין שר האוצר ובין נשיא הקרן הקיימת לישראל מיום 1.8.1960. בזכרון הדברים נקבע, ששני הצדדים — הממשלה והקק"ל — ינהגו בהתאם לכתב אמנה בעניין הקמת מינהל מקרקעי ישראל ומינהל פיתוח הקרקע, שייחתם בעתיד.

בינואר 1961 הוקמה המועצה של מינהל פיתוח הקרקע המורכבת מ-7 נציגי הקק"ל ומ-6 נציגי הממשלה. למינהל ארבע מחלקות: לייעור, להכשרת קרקע, לניקיון, ולמיפוי ומדידות. נוסף על כך פועלים במינהל שירותי עזר: מדורי הרכב, הטריטוריים, המדחסים והאפסנאות. תקציב ההוצאות של המינהל לשנת 1961/62 היה 16 מיליון ל"י בקירוב.

במשך שנת 1961 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המינהל (על דרכי הקמתו והפעלתו של המינהל וממצאי הביקורת עליהן ראה דו"ח מס' 10, עמ' 162, ומס' 11, עמ' 166).

1. כתב האמנה בין מדינת ישראל ובין הקק"ל, בעניין הקמת מינהל מקרקעי ישראל ומינהל פיתוח הקרקע, נחתם ביום 28.11.1961. האמנה קובעת בין השאר: התכנית לפיתוח מקרקעי ישראל וייעורם תיערך על ידי המינהל אחת לשנה תוך תיאום מלא עם שר החקלאות ותוגש לממשלה ולקק"ל; המינהל ימסור לממשלה אחת לשישה חודשים חשבונות על ההוצאות שנעשו לגבי מקרקעי המדינה; כל יתרה המופיעה בחשבונות אלה לחובת המדינה תיראה כחוב המגיע לקק"ל.

2. המינהל לא ניהל חשבונות, שישקפו בנפרד את ההוצאות החלות על הממשלה לפי כתב האמנה, וממילא לא המציא למשרד החקלאות חשבונות על הוצאותיו, שהיו כרוכות בפעולות הכשרה וייעור על אדמות הממשלה. הממשלה שילמה לקק"ל, בלא ביסוס על חשבונות,

מתקציב הפיתוח לצורכי ייעור והכשרת קרקע בשנת 1960/61 סך 2,550,000 ל"י, מזה סך 1,100,000 ל"י כמענק וסך 1,450,000 ל"י כהלוואה. בשנת 1961/62 נעשים תשלומים חודשיים לאותה המטרה, בלי שהוגשו החשבונות הדרושים.

ה. מינהל פיתוח הקרקע — הכשרת קרקע

המחלקה להכשרת הקרקע שבמינהל פיתוח הקרקע עוסקת בביצוע העבודות הבאות: הכשרת אדמות לביסוס יישובי ההר; פיתוח אזורי התיישבות חדשים בהר ובנגב; פילוס דרכים והתקנת שטחים חקלאיים במישור.

המחלקה מכשירה כ־25,000 דונם במוצע לשנה, ב־150 יישובים חקלאיים בקירוב. מאז קום המדינה ועד שנת 1961 הוכשרו מעל לרבע מליון דונם אדמה. עבודות ההכשרה נעשות הן ביוזמת מינהל הפיתוח והן על פי הזמנות — במיוחד ממחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית.

המחלקה מורכבת משני "חבלים" — חבל הצפון וחבל הדרום. בראש כל חבל מנהל, וכפור פים להם 13 עובדים מינהליים. בשדה פועלים 6 מפקחים אזוריים, הממונים על כ־130 מנהלי עבודה ומדריכים. בעבודות ההכשרה מועסקים כ־400 פועלים קבועים ובעונה — המתחילה בחודש אפריל ומסתיימת בנובמבר — עובדים מעל ל־2,000 פועלים נוספים. בסוף העונה של הכשרת הקרקע מועברים הפועלים הקבועים לעבודות מחלקת הייעור שב מינהל, המתחילות בחודשי החורף.

העבודות הנעשות על ידי המחלקה מסתכמות ב־6,000,000 ל"י בקירוב לשנה; כמחצית סכום זה מוצא על העסקת ציוד כבד ורכב, וכמחצית על שכר ומשכורת. בחודשים ספטמבר–אוקטובר 1961 נבדקו פעולות המחלקה להכשרת הקרקע.

ארגון המחלקה

שני החבלים פועלים באופן עצמאי ונפרד. הן בתחום המקצועי והן בתחום המינהלי, בעיקר משום שלא מונה מנהל למחלקה. כך, למשל, בהשגת ציוד, כלים ורכב, פועלים שני החבלים בלא תיאום. תיאום כזה היה יכול להביא להשגת תנאים אחידים וטובים ככל האפשר בתעריפי השכירות של הציוד ובוויסות העבודה בין החבלים.

סמכויותיהם של מנהלי החבלים ושל הכפופים להם לא הוגדרו בכתב על ידי הנהלת המינהל. מנהלי החבלים מעסיקים ציוד כבד לעבודות ומשאיות להסעת פועלים, בלא הגבלה בסכום ובלא חובת מכרז, והם מאשרים את החשבונות הנוגעים לעבודתם. הם והמפקחים האזוריים הכפופים להם חותמים על הסכמים לעבודות שונות, המגיעות לפעמים לסכומים ניכרים, בלא אישור מוקדם של הנהלת המינהל. תנאי העבודה המיוחדים, שבהם עובדת המחלקה — ביישובים קטנים ומרוחקים — מונעים במקרים רבים אפשרות של שימוש במכרזים. אך עובדה זו מחייבת במיוחד, שסמכויותיהם של עובדי החבלים, בכל הנוגע להזמנת עבודות, יוגדרו ויוגבלו על ידי הנהלת המינהל ושיקנימו סדרי פיקוח ובקרה נאותים.

תכנית העבודה — התקציב וביצועו

הצעות התקציב של המחלקה מציינות לגבי כל משק או מקום את אומדן ימי העבודה של הפועלים, שעות העבודה של ציוד ורכב, והוצאות פיקות. הצעת התקציב מבוססת על תכנית שנתית, הנקבעת על פי הצרכים להכשרת קרקע ועל פי ההזמנות, שנתקבלו ממחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית ומגורמים אחרים. כבסיס להצעת התקציב משמשות התכניות המפורטות והאומדנים התקציביים של שני החבלים.

נקבעו הפרשים גדולים בין האומדנים התקציביים, שהוכנו לשנת 1960/61 על ידי מנהלי החבלים ואושרו על ידי הנהלת המינהל, לבין ביצוע התקציב למעשה.

במקומות לא מעטים היה האומדן נמוך בהרבה מההוצאות למעשה. במקרים אלה לא ביקשו מנהלי החבלים אישור מאת הנהלת המינהל על הסטיות מההקצבה. לדוגמה:

המקום	ס"ה רונם	אומדן מאושר 5"י לרונם	ביצוע 5"י לרונם
מבואות ביתר	101	675	1,005
בית נחמיה	200	182	445
אליפלט	169	506	747
בירה	205	268	350

במקומות אחרים היה האומדן גבוה באופן ניכר מההוצאות למעשה. לדוגמה:

המקום	ס"ה רונם	אומדן מאושר 5"י לרונם	ביצוע 5"י לרונם
כפר ח'טים	400	124	47
ארבל	788	195	119
אלומות	310	271	104

במקרים רבים אין אמנם להגיע להערכה מדויקת של ההוצאות הכרוכות בהכשרת קרקע, בעיקר בגלל תנאים טופוגרפיים, שקשה לעמוד על טיבם, אך על אף זאת אין לוותר על הערכה מוקדמת מציאותית ככל האפשר של ההוצאות הצפויות. בלא הערכה כזאת נמנע לא רק תכנון תקציבי נאות של פעולות היחידה, אלא ניטלת גם האפשרות להגיע לידי החלטות מבוססות, אלו פעולות ראויות לביצוע ואלו לא.

בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת המינהל בחודש דצמבר 1961, שיוגדרו ברורות סמכויותיהם של החבלים ושחריגות ניכרות של הביצוע ממסגרת האומדן. יהיו טענות אישור מוקדם של הנהלת המינהל.

ו. מינהל פיתוח הקרקע — תשלום שכר עבודה

מינהל פיתוח הקרקע מעסיק מספר גדול של פועלים בהכשרת קרקע ובייעור. בעבודות אלו הופעלו בשנת הכספים 1960/61 כ-1,250,000 ימי עבודה בשכר כולל של למעלה מ-10 מיליון ל"י. מזה הועסקו, בהיקף של 750,000 ימי עבודה בקירוב, פועלים ששכרם השתלם במלואו או בחלקו על ידי אגף התעסוקה והקליטה של משרד העבודה מההקצבות לעבודות יזומות; וב-500,000 ימי עבודה בקירוב הועסקו פועלים, ששכרם שולם על חשבון התקציב של מינהל פיתוח הקרקע. האסמכתה העיקרית לתשלום שכר העבודה, המגיע לסכומים גדולים, היא הרישום של נוכחות הפועלים בעבודה. עצם הרישום מהווה זכות לתשלום כסף, ומכאן שיש לנהוג בו זהירות יתרה. רישום זה הוא מתפקידו של המדריך בשדה, וצריך שיהא קיים פיקוח יעיל על הרישום.

בחודש יוני 1961 נתגלה על ידי מינהל פיתוח הקרקע מקרה, שבמסמכים שהם בסיס לתשלום שכר נרשמו שמות של פועלים שלא עבדו, ושולם שכר בעד עבודה שלא נעשתה. מנהל העבודה, שהיה מעורב במקרה, הורשע בדין. בחודש אוגוסט 1961 נערכה ביקורת על סדרי הרישום של ימי עבודה ועל סדרי תשלום שכר. הביקורת נערכה במחוז המרכז של המינהל באשתאול (שבו הועסקו פועלים כ-500,000 ימי עבודה בקירוב בשנת 1960/61) וב-10 מקומות עבודה באותו מחוז.

כרטיסי עבודה

המשרד המחוזי מספק למדריך המקומי הנמצא בשדה עם הפועלים כרטיסי עבודה, והמדריך ריך מוסר כרטיס כזה לכל פועל. בתחילת כל יום עבודה מוסר הפועל את כרטיסו למדריך לשם רישום נוכחותו, ובסוף יום העבודה רושם המדריך בכרטיס את מספר שעות העבודה או את ההספק (במידה ששכר העבודה משתלם לפי נורמות) ומחזירו לפועל.

סדרי הרישום של כרטיסי העבודה והפיקוח עליהם היו לקויים: לא התנהל כל רישום על כרטיסי העבודה, והכרטיסים אף לא סומנו במספרים; הם היו מוחזקים במשרד המחוזי בארון פתוח; לכל מדריך הייתה אפוא גישה חופשית למלאי הכרטיסים והיה לוקח משם כרטיסי עבודה לפי צרכיו. הייתה קיימת אפוא אפשרות, שמדריך — או פועל הבא אל המשרד לשם בירור עניינים אישיים — יקח מספר בלתי מוגבל של כרטיסי עבודה ריקים, ושיוספו כרטיסי עבודה של אנשים שלמעשה לא עבדו, או שיעשו בכרטיסים שינויים לגבי ימי עבודה או שעות עבודה. הביקורת המליצה במיוחד, שכרטיסי העבודה יהיו ממוספרים ושיוחזקו, יירשמו ויחולקו באחריות המשרד המחוזי, שגם יעקוב אחרי הכרטיסים שחולקו.

פיקוח בשדה

המדריך המקומי הנמצא בשדה רושם את מספר שעות העבודה או את ההספק של כל פועל ב"ריכוז יומי". בסוף היום הוא חותם על הריכוז היומי, והפרטים שבריקוזים מועתקים ל"יומני עבודה", המשמשים בסיס להכנת גליונות השכר. הפיקוח על המדריך המקומי הוא בידי המדריכים הגושיים והמדריך האזורי, המבקרים במקומות העבודה — כל יום או יומיים — ובמסגרת פיקוחם על התקדמות העבודה מחובתם לבדוק גם את נוכחות הפועלים.

(1) ריכוז יומי. המדריכים האזוריים חתמו בדרך כלל על הריכוז היומי, ואילו המדריכים הגושיים חתמו על טופס זה רק לעתים רחוקות. אין אפוא אפשרות להיווכח, אם המדריך

הגושי אמנם בדק בשדה את נוכחות הפועלים. מן הצורך, שמינהל הפיתוח יעמוד על כך, שהמדריכים הגושיים יבדקו בכל ביקוריהם בשדה גם את נוכחות הפועלים, ישו את מספר הפועלים ושמותיהם אל הרישום שבכרטיס העבודה ובטופס הריכוז היומי ויאשרו את נכונות הרישומים בחתימתם בטופס הריכוז.

(2) יומן עבודה. המדריכים הגושיים והאזוריים חותמים על יומן העבודה. במידה שהמדריך הוא בפועלים, שהועסקו במסגרת ההקצבות לעבודות יזומות, חותם המדריך הגושי או האזורי כבא כוח המעביד במפורש, שהוא מאשר, שהפועלים הרשומים ביומן עבדו את מספר ימי העבודה כמפורט ביומן. לגבי אותם הפועלים, המועסקים על חשבון התקציב של מינהל פיתוח הקרקע, מתנהל יומן עבודה נפרד, וגם בו חותמים המדריכים, אולם בלי לציין, מה הם מאשרים.

הזמנת פועלים

פועלים יומיים, הנשלחים על ידי לשכות העבודה על פי הזמנת המדריכים, מביאים אתם את טופס השליחה המקובל של לשכת העבודה. המדריך הגושי אינו מצרף טפסים אלה למסמכים (הריכוז היומי, יומני העבודה וכרטיסי העבודה), שעליו להעבירם למשרד המ"ח. כיוון שכך, לא ניתן לבדוק, כמה פועלים נשלחו למעשה לעבודה, ונוצרת האפשרות, שביומני העבודה ייכללו שמותיהם של אנשים, שלא הועסקו כלל.

מינהל פיתוח הקרקע הודיע למשרד מבקר המדינה בתחילת חודש ספטמבר 1961, שבדעתו לבצע את המלצות הביקורת.

משרד החקלאות - משק המים

פעולות הביקורת

נערכו בדיקות נציבות המים ובחברות תה"ל ו"מקורות". בעיקר נבדקו הנושאים הבאים: הפעלת חוק המים, תשי"ט—1959; חלוקת תחומי הפעולה במשק המים; שיפוט תכניות למפעלי מים; ייצור צינורות בבית החרושת "יובל גד" ותנאי השקעות המדינה בו. נערכה ביקורת על דרכי תכנונם וביצועם של מפעל הר הנגב, מפעל שקמה ומפעל ויסות זרימת הירקון. הוחל בבדיקת דרכי התכנון והביצוע של מפעל הירדן. נבדקו פעולות נציבות המים להסדרת אפיק הירקון ויסות זרימתו; דרכי מתן הרשיונות להפקת מים ואספקתם והפיקוח על קיום תנאיהם; פעולות נציבות המים בשנים 1958/59—1960/61 בקשר לניהול קרן ההלוואות לרכישת מדי מים; פעולות בתחום הניקוז.

א. חלוקת תחומי הפעולה במשק המים

1. שלושת הגופים העיקריים הפועלים במשק המים הממלכתי הם משרד החקלאות, חברת תה"ל וחברת "מקורות". משרד החקלאות אחראי לפיתוח משק המים, לניהול ולפיקוח על ביצוע התקציבים, שהמדינה מעמידה לרשות חברות המים. חברת תה"ל משמשת כיועץ טכני-מקצועי לענייני משק המים ובמיוחד היא ממונה על תכנון מפעלי המים במדינה. על חברת "מקורות" מוטל ביצועם של מפעלי המים.