

הפיקוח על תוצרת חקלאית המיועדת ליצוא

ערכה של התוצרת החקלאית, שיוצאה בשנת תשכ"ג, היה לפי נתוני משרד החקלאות כ-88,296,000\$, שהתחלקה כדלהלן: פרי הדר — 73,700,000\$; פירות וירקות — 4,233,000\$; צמחי מזון, תעשייה וזרעים — 4,101,000\$; תוצרת מן החי — 6,105,000\$; ופרחים ופקעות — 157,000\$.

החוק לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו, תשי"ד—1954, והחוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, תשי"ז—1957, קובעים את חובת הפיקוח הממלכתי על טיבה ובריאותה של תוצרת חקלאית המיועדת ליצוא, ומסמיכים את שר החקלאות לפרסם בתקנות תקנים לסוגי התוצרת השונים, ולפקח על קיומם. הביצוע למעשה של הוראות חוקים אלה מוטל בעיקר על המדור לביקורת יצוא תוצרת חקלאית, המהווה חלק מהשירות לביקורת תוצרת חקלאית שבאגף להגנת הצומח; בתחומים מסוימים, כגון ביקורת על יצוא פקעות סייפן, נעזר המדור בעובדי המדור לביקורת צמחים ושירותי הסגר. שר החקלאות הוסמך לקבוע אגרות בעד השירותים, שיינתנו ליצואנים בעקבות הוראות החוקים. ההכנסה מהאגרות משמשת לכיסוי רוב רובה של ההוצאה לפעולות הביקורת, ואומדנה נכלל בתקציב המדינה. התקציב, שאושר לפעולות הביקורת על תוצרת חקלאית ליצוא (צמחים ומוצריהם וביצים טריות) לשנת 1962/63, הסתכם בסך 445,250 ל"י, שצריך להתכסות כולו מההכנסה מאגרות. למעשה עלו ההכנסות מהאגרות על ההוצאות בסכום של 50,620 ל"י. בתקציב לשנת 1963/64 נקבע סכום ההוצאה לפעולה זו ב-471,300 ל"י, כשההכנסה המיועדת עולה על סכום זה ב-40,000 ל"י בקירוב.

בחודשים יולי—ספטמבר 1963 נבדקו הפעולות הקשורות בביקורת יצוא תוצרת חקלאית, להן נודעת חשיבות לגבי כל הענפים ובמיוחד לגבי ענפי היצוא הצעירים, שפעולתם נתמכת באמצעים ציבוריים.

כוח אדם

ההרכב והכמויות של היצוא משתנים משנה לשנה, ועונות היצוא אינן רצופות; לכן עושה המדור את מרבית עבודתו באמצעות עובדים עונתיים: בשנת 1962/63 הועסקו במדור לביקורת יצוא תוצרת חקלאית 11 עובדי תקן ו-79 עובדים עונתיים, שעבודתם הייתה שקולה כנגד 47½ משרות. לשכרם של העובדים העונתיים הוקצבו בשנת 1962/63 כ-340,000 ל"י, המהווים 76% מתקציב המדור באותה שנה.

העובדים הארעיים מגויסים מדי פעם בפעם, בהתאם לצרכים, באמצעות ארגון עובדי האריות שעל יד המרכז החקלאי. בגלל התקופות הקצרות יחסית של העבודה, המוצעת להם על ידי המדור, לא ניתן לו, ברוב המקרים, לבחור את העובדים והוא נאלץ לקבל אותם עובדים, שהארגון מחליט להציב לו. קיימת גם תופעה של נשירה מתמדת של העובדים, המעדיפים בדרך כלל עבודה יותר רצופה וקבועה.

מצב דברים זה היה מחייב את המשרד למצוא דרכים מתאימות להדריך את העובדים העונתיים, שלא רכשו להם מומחיות לצורכי הביקורת. נתברר, שעל ביקורת פרי הדר, שבה הצטבר נסיון רב, עובדו הוראות מפורטות למבקרים, אולם על שאר סוגי היצוא לא עובדו הוראות כאלה. אמנם נקבעו תקנים לסוגי התוצרת השונים בתקנות, אך הם אינם מבהירים די הצורך את הנדרש מעובד הביקורת. הדרכתם של מבקרי הירקות ושל יתר סוגי הפירות

מצטמצמת להכוונה, שהם מקבלים תוך כדי עבודה מהמבקרים האזוריים, כשאלו מבקרים במקומות הטיפול בתוצרת באזור, עליו הם ממונים.

בחוקים נקבע, שמבקרים לצורך ביקורת צמחים ומוצריהם ימונו על ידי שר החקלאות. אשר לביקורת פקעות, נקבע בתקנות, שהיא תיערך על ידי מפקחים, שימונו על ידי מנהל השירות לביקורת תוצרת חקלאית. נתברר, שעובדי המדור הקבועים והארעיים ועובדי גופים אזוריים, כגון מדריכי הסוכנות היהודית, בהם נעזר לעתים המדור בביצוע הביקורת, לא קיבלו מינוי לתפקידם בהתאם לדרישות החוק.

ביקורת על יצוא צמחים ומוצריהם

החוק לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו, תשי"ד—1954, קובע בין השאר: לא יוצאו צמחים ומוצריהם ללא בדיקה וקבלת אישור על כשרותם ליצוא ועל היותם ארוזים כהלכה; השר יהא רשאי, לאחר התייעצות בוועדה המייעצת הנוגעת בדבר, להתקין תקנות — דבר שהוא דרוש להפעלת החוק — בהן ייקבעו טיבם וסגולותיהם של צמחים הכשרים ליצוא ושיטות הטיפול בהם עד ליצואם, לרבות סדרי הפיקוח בכל שלב. במשך השנים התקין שר החקלאות מכוח חוק זה תקנות כלליות ומפורטות בדבר הגידולים הבאים המיועדים ליצוא: פרי הדר, מלונים, ענבים, בננות, אתרוגים, אבוקדו, עגבניות, אגוזי אדמה, צמחי נוי, צמחי בר ופקעות סייפן.

ביקורת הגידולים בשדה, התקנות, שפורסמו בדבר הפיקוח על יצוא ירקות ופירות, אוסרות יצוא גידולים, שצמחו בשטחים, שהביקורת פסלה אותם מחמת עיבוד מונח או משום שנפגעו במחלות ומזיקים. כיוון שכך, מהצורך היה שהאחראים לביקורת יקבלו ידיעות שוטפות על מצב שטחי הגידול של התוצרת החקלאית המיועדת ליצוא. נתברר, שאינה נערכת ביקורת שיטתית בשדה, מאחר שמילוי תפקיד מסוג זה מחייב העסקת כוח אדם בהיקף גדול מדי. גם לא נעשה הסדר, שהעובדים המקצועיים של המשרד, הפועלים במסגרת המשרדים האזוריים, יעבירו למדור אינפורמציה שוטפת על מצב הגידולים. החשיבות של הסדר מתאים בתחום זה מתבררת גם מממצאים שהועלו על ידי משרד מבקר המדינה, בשנים 1962 ו-1963, בדבר יצוא בננות, מלונים וענבים. נקבע, בין השאר, שהוראות המדור בדבר הטיפולים המיוחדים, שיש לבצע בשדה בגידולים המיועדים ליצוא, לא בוצעו לעתים בהעדר פיקוח; חוסר ביצוע הטיפולים השפיע על עמידותה של התוצרת במשלוח ועל טיבה. ביקורת בשדה חשובה במיוחד לגבי פקעות סייפן, כיוון שרק בשלב הגידול אפשר לעמוד על מחלות מסוימות ועל טיב הפרח וצבעו. אמנם ההוראות, שפורסמו בעניין זה לראשונה בתקנות מפרוואר 1956, הוחמרו בתקנות, שפורסמו באוגוסט 1962: נקבע, שכל הרוצה לגדל פקעות עליו להודיע על כך בכתב לשירות הביקורת, לראשונה לפחות חודש ימים לפני מועד הזריעה ובשנייה תוך שבועיים לאחריה. על שירות הביקורת הוטל לערוך שתי בדיקות בשדה, בריווח זמן סביר ביניהן, ואחת מהן צריכה להיות בעת הפריחה.

נקבע, שהאחראים לביקורת פקעות סייפן לא קיבלו, בדרך כלל, ממגדלי הפקעות הודעות מתאימות לפני מועד הזריעה, ואף לא הודעות על ביצוע הזריעה. כן נקבע, שבאזור לכיש, בו מתרכז חלק ניכר מגידול הפקעות ליצוא והחל משנת 1962/63 אפילו רובו, נערכו בדיקות בשדה רק על ידי המדריך האזורי של הסוכנות היהודית, המרכז את הטיפול בענף הפקעות ואת יצואן מטעם המתיישבים.

הביקורת בבתי האריוזה. רוב סוגי התוצרת נארוזים ליצוא בבתי אריוזה אווריים, בהם גם נעשית עיקר הביקורת. בהתאם להסדר הקיים מוצב מבקר אחד לכל משמרת בכל אחד מבתי האריוזה, בהם נארוזים ליצוא פרי הדר, מלונים, ענבים, בננות, אבוקדו, תפוחי אדמה, בצל ופקעות. ירקות מסוגים שונים נארוזים במקומות הגידול בלא ביקורת בעת האריוזה.

המבקרים, המוצבים לביקורת פרי הדר, מגישים דו"ח יומי מפורט, על גבי טפסים מוכנים מראש, על מצב בית האריוזה, הפרי ומהלך העבודה. מאחר שאין הממונים עליהם נוהגים לרכוז את הדו"חות היומיים בדו"חות שבועיים או חודשיים, שישקפו את הממצאים העיקריים, כגון אחוז התוצרת שנפסלה והסיבות לפסילתה, אין בדיווח כדי לשמש בסיס להנהלת מדור הביקורת להפניית דרישות לתיקונים לבתי האריוזה או לגופים אחרים האחראים לטיפול בפרי. מבקרי יתר סוגי התוצרת לא נתבקשו לדווח בכתב לממונים עליהם על תוצאות ביקורתם.

הביקורת בבתי הקירור ובמקומות איחסון אחרים. תקנות, שפורסמו מכוח החוק לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו, מחייבות את היצואנים לדאוג לכך, שהתוצרת שברשותם תוגן, לאחר איסופה, בפני אבק, שמש וגשם.

מרבית התוצרת החקלאית, המיוצאת בדרך הים, להוציא פרי הדר, מאוחסנת, לפני הטענתה על האניות, בבתי קירור או במקומות איחסון אחרים. מבקרי שירות הביקורת הסתייגו עוד בשנת 1960 מתנאי האיחסון של תוצרת מסוגים שונים, למשל ענבים, בבתי הקירור שליד נמל חיפה. אשר ליצוא בדרך האוויר, הצביעה הנהלת שירות הביקורת בשנת 1960 על כך, שהעדר סככה מתאימה, שתגן על התוצרת, המיוצאת דרך נמל לוד, מפני השמש בקיץ וגשם בחורף, פוגם בטיב התוצרת; סככה כזאת עוד לא הוקמה. חוסר תנאי אחסון מתאימים השפיע במקרים רבים על טיב התוצרת שיוצאה ועל המצב, בו הגיעה לשווקים.

הביקורת על יצוא תוצרת מן החי

ערך התוצרת מן החי, שיוצאה בעונת תשכ"ג, הגיע לכ"6.1 מליון דולר — מזה 4.95 מליון דולר יצוא ביצי מאכל ודגירה, והשאר סוגים אחרים של תוצרת מן החי, כגון אפרוחים, כבד אווז ועופות קפואים.

החוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, תשי"ז—1957, מעניק לשר החקלאות סמכויות להורות על בדיקתה של כל תוצרת מסוג זה המיועדת ליצוא ולחייב את היצואנים בקבלת אישור על כשרותה לצורך זה. גם חוק זה קובע, שהבדיקות יתבססו על סטנדרטים, שייקבעו בתקנות. התקנות היחידות בדבר קביעת תקן ליצוא, שהותקנו מכוח חוק זה, נוגעות ליצוא ביצים טריות.

לפי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1962/63 הייתה התכנית להתחיל באותה שנה בפיקוח במשחטות ובבתי הקירור על בריאות כל תוצרת הלול כדי להבטיח, שהתוצרת שתיוצא תהיה בתקן מתאים. בתקציב לשנת 1962/63 יועד סך 156,000 ל"י לביקורת יצוא ביצים קפואות ועופות קפואים, ובתקציב לשנת 1963/64 סך 302,500 ל"י. כן נקבע לשתי השנים אומדן של הכנסה מיועדת מאגרות, שייגבו תמורת הבדיקות, לכיסוי ההוצאות הכרוכות בפיקוח. מלבד תקנות על יצוא ביצים טריות, הקיימות מאז 1958, לא פורסמו כאמור עד סוף 1963 תקנות על הפיקוח על יצוא סוגי תוצרת אחרים של הלול, בהן ייקבעו

התקנים לתוצרת המיועדת ליצוא והאגרות על שירותי הבדיקה; כתוצאה מכך לא הופעל פיקוח מטעם המשרד בתחום זה והתקציבים לא נוצלו. הפיקוח הממלכתי מצטמצם אפוא לפיקוח הוטרנירי, בו חייב משרד החקלאות. פיקוח זה מבוצע רק באופן חלקי ואינו כולל את בדיקת כל הגורמים הקובעים את התאמתה של התוצרת ליצוא.

נוכח ההיקף ההולך וגדול של יצוא תוצרת מן החי מסוגים שונים, מן הצורך, שהמשרד ידאג בהקדם להסדרים תחיקתיים לפיקוח על טיבה.

ביקורת זרעים

לשם קידום השבחת זרעים המיועדים למכירה וקיום פיקוח על טיבם מסמיך חוק הזרעים, תשט"ז-1956, את שר החקלאות להתקין תקנות בתחום זה. מכוח חוק זה פורסמו ביולי 1959 תקנות בדבר מכירת זרעים, וביולי 1960 תקנות בדבר גידול זרעים משובחים ומכירתם. התקנות קובעות תקנים לזרעים השונים, מסדירות את גידול הזרעים, שיווקם ואת דרכי הפיקוח; הן מחייבות לקיים פיקוח בשדה ובמקומות האריזה על זרעים משובחים, ופיקוח במקומות המכירה על כל סוגי הזרעים. המגדלים חייבים להודיע לאחראים לפיקוח על מועדי הזריעה והאיסוף. בעד הבדיקות, הנערכות במסגרת הפיקוח בשדה ובמקומות האריזה, יש לשלם אגרות, ואילו ההוצאות של הפיקוח במקומות המכירה חלות על המדינה. הפיקוח הוא מתפקידו של המדור לביקורת זרעים שבשירות לביקורת תוצרת חקלאית, הפועל במסגרת האגף להגנת הצומח. בביצוע פעולותיו מעסיק המדור תשעה עובדים. בשנת 1962/63 הוציא המדור כ"77,500 ל"י וגבה אגרות בעד שירותיו בסך 68,300 ל"י בקירוב. בשנת 1963/64 הוקצבו למדור 92,900 ל"י, ואומדן ההכנסות מגיע ל-84,500 ל"י.

ביקורת, שנערכה במחצית השנייה של 1963, העלתה, שהמדור מבצע כל שנה פיקוח על גידול זרעים בשדה, על פי תכנית המתבססת על הודעות המגדלים בדבר השטחים והזרעים שבכוונתם לזרוע. במקומות המכירה, בהם יש לדעת אנשי המקצוע לבקר לפחות פעמיים בשנה, לא נערך פיקוח שיטתי, כיוון שכוח האדם ואמצעי התחבורה העומדים לרשות המדור אינם מספיקים לדבריו כדי לערוך פיקוח נאות. בשנת 1962/63, למשל, לא נבדקו כלל מקומות המכירה לזרעים הנמצאים מרחובות דרומה.

חוסר פיקוח שיטתי במקומות המכירה על אחסון הזרעים, אריזתם וסימונם יש בו כדי לפגוע בהישגים, שהושגו בפיקוח על גידולם וטיבם של הזרעים בשדה.

פיקוח על שימוש בתוצרת שרוססה

פירות וירקות המוצאים לשוק לעתים נדבקות בהם או חודרות לתוכם שאריות חומרי הדברה רעילים, שבהם רוססו. לשאריות אלה אין, בדרך כלל, בגלל כמותן הזעזעורית השפעה מזיקה מידית על בריאות הצרכן, אך אם אין פיקוח המבטיח שחומרים אלה לא יימצאו אלא בגבולות המותרים, עלולה השפעתם ליהפך בדרך הצטברות לגורם מזיק. הפיקוח חשוב גם לגבי יצוא של התוצרת החקלאית למדינות, בהן מקפידים על קיום סטנדרטים לגבי השאריות המותרות.

בדצמבר 1962 ובספטמבר 1963 נבדקו דרכי הפיקוח על השימוש בתוצרת חקלאית, שרוססה בחומרי הדברה רעילים (בדו"ח השנתי 11, עמ' 147, דן מבקר המדינה בהרחבה על השימוש בחומר ההדברה הרעיל "פרתיון" ובדרכי הפיקוח עליו).

משרד החקלאות מוציא הנחיות בדבר ריסוס בחומרי הדברה רעילים, בהן מפורט בין היתר משך הזמן, שצריך לעבור בין הריסוס לבין איסוף הגידולים. הנחיות אלה אינן מחייבות ואין גם פיקוח פיסי על קיומן. פיקוח בשדה לא נעשה, כיוון שאינו בר-ביצוע: בהעדר רישום של מועדי הריסוס והאיסוף אין אפשרות לבדוק, אם קוימו ההוראות בדבר משך הזמן עד האיסוף. הפיקוח בשווקים, על ידי בדיקת מדגמים של התוצרת המשוקת, לא נעשה מחוסר הסדרים במשרדים הנוגעים בדבר, משרד החקלאות ומשרד הבריאות, מחוסר תיאום ביניהם ומחוסר אמצעים וכוח אדם.

בעקבות פנייתו של משרד מבקר המדינה למשרדי הבריאות והחקלאות הודיעו המשרדים, בספטמבר 1963, שהגיעו לחלוקת סמכויות ותפקידים בתחום זה.

— משרד הבריאות, המוסמך להתקין תקנות בענייני בריאות על פי פקודת בריאות העם, (תקנות בעניין צורכי מזון), יפרסם — בהתייעצות עם משרד החקלאות — תקנות בדבר שאריות חומרי הדברה המתורות על תוצרת חקלאית משווקת. הפיקוח בתחום זה יהיה בידי פקחי משרד הבריאות והוא יתרכז בבדיקת התוצרת בשווקים הסיטונאיים או בבתי אריזה מרכזיים.

— שני המשרדים החלו באיסוף הנתונים הדרושים לקביעת סטנדרטים, מותאמים לתנאים המיוחדים של הארץ, בדבר השאריות המתורות של חומרי הדברה על התוצרת או בתוכה; נתונים אלה ישמשו בסיס לתקנות שיפורסמו.

— שני המשרדים כללו בהצעת התקציב שלהם, לשנת 1964/65, את ההוצאות המתחייבות מפעולות אלה.

גביית הכנסות וטיפול בכספים

הטיפול בענייני גבייה וכספים היה מוטל עד אמצע שנת 1962, מלבד על הגזרות הראשית בירושלים, גם על גזבריות המשנה שביחידות המקצועיות השונות ובמחלקה למשק ושירותים, במסגרת הריאורגניזציה, שבוצעה במשרד בשנת 1962/63, רוכזו פעולותיהן של ארבע יחידות מקצועיות של המשרד — אגף המטעים, האגף לשימור הקרקע, האגף לגידולי שדה והשירותים הוואוטכניים — במסגרת המרכז המקצועי לחקלאות, שהוטל עליו לרכז גם את הטיפול בענייני גבייה וכספים של יחידות אלה. כן הקים המשרד בהדרגה שמונה משרדים אזוריים, בהם רוכזו פעולות המשרד באזורי הארץ השונים, לרבות הטיפול בענייני גבייה וכספים. משרדים אלה הוקמו במקומות הבאים: צפת, נצרת, עפולה, עכו, חדרה, רעננה, רחובות ובאר שבע.

בחודשים מארס—אוקטובר 1963 נערכה, לסירוגין, ביקורת על דרכי קביעת אגרות ודמי שירותים ועל ניהול ענייני הכספים והחשבונות בארבע יחידות מקצועיות — המרכז המקצועי לחקלאות, האגף להגנת הצומח, אגף הדייג, והשירותים הווטרנריים — בחמישה משרדים אזוריים ובמחלקה למשק ושירותים.

אגרות ודמי שירותים

למשרד החקלאות הכנסות מסוגים שונים: מאגרות הנגבות תמורת שירותים, שהאזרח מודקק להם בתוקף החוק; מדמי שירותים שונים, שהמשרד מספק לאזרח לפי בקשתו; וממכירת תוצרת חקלאית על ידי יחידות שונות של המשרד. בעוד שאת האגרות מותר לגבות לפי החוק רק לאחר פירסום על תחולתן, שיעורן וגבייתן בתקנות, הרי ההחלטה על כל הקשור בגביית דמי שירותים ותמורת תוצרת נתונה בידי המשרד ואינה טעונה פרסום. בשנת 1962/63 הסתכמו הגביות מאגרות, מדמי שירותים וממכירת תוצרת בסך 2,225,000 ל"י בקירוב.

קביעת אגרות חדשות או שינוי באגרות קיימות טעונים, לפי הנוהל הקיים במשרד החקלאות, מאז 1959, אישור ועדה מיוחדת, שהוקמה על ידי המשרד. על ועדה זו אף מוטל לאשר שיעור דמי השירותים השונים, שהמשרד נותן, ומחיר התוצרת החקלאית, שהוא מוכר. מאז 1960 טעונות ההחלטות בדבר אגרות — לפני פרסומן בתקנות המקנות תוקף חוקי לאגרה ולשיעורה — אישור ועדה בינמשרדית, שהוקמה לצורך זה על ידי ועדת השרים הכלכליים.

1. על פי תקנות הגנת הצומח (הסדר מכירת תכשירים כימיים), תשי"ז—1957, חייבים יצרנים ויבואנים של תכשירי הדברה להגיש לאגף להגנת הצומח בקשה לרישום כל תכשיר, שאין עליו תעודת רישום בידיהם. האגף מעביר דוגמאות מהתכשיר, שנתבקש לרשום אותו, הן לבדיקות במעבדה והן לניסויים בשדה — מלבד אם ויתר על כך לפי שיקול דעתו — ועל סמך תוצאותיהן רושם האגף את התכשיר ונותן רשיון להפצתו ולמכירתו. בהתאם לסעיף 6 של התקנות מוסמך האגף לגבות אגרה תמורת הבדיקה בשיעור, שיקבע מנהל האגף בכל מקרה, לפי היקף הבדיקה הנדרשת, ובלבד שלא תפחת מ-75 ל"י ולא תעלה על 750 ל"י. בשנת הכספים 1962/63 נתקבלו 18,023 ל"י כהכנסות מאגרות בעד בדיקות תכשירים ורישום.

— הוראות התקנות בדבר גובה האגרות הן כלליות ומקשות על עבודה סדירה. שיקול הדעת, שהתקנות מקנות למנהל האגף בקביעת גובה האגרה פותח פתח לערעורים על החלטותיו. לעובדים האחראים לא היה ברור, אם יש לראות בכל פעולה מעבדתית הקשורה בבדיקת רישום בדיקה אחת וכוללת או שאפשר לגבות אגרה נפרדת בשביל כל אחת מהבדיקות השונות הנעשות לגבי אותו תכשיר. אף לא ברור, מה הדין בקביעת גובה האגרה, כשהתכשיר, שהאגף נתבקש לרשום אותו, כבר נבדק בעבר בשביל יצרן אחר, ורישום הבקשה השנייה אינו מחייב בדיקות מחודשות על ידי האגף.

— שכר העבודה, שהוא גורם ההוצאה העיקרי בבדיקות הנדונות, עלה במידה ניכרת מאז פורסמו התקנות בשנת 1957, אך על אף זאת לא נקט המשרד אמצעים להעלות את התקרה, כך שיהא באגרות שייקבעו כדי לכסות את הוצאותיו הממשיות של האגף. רק בפברואר 1963 נוספה בתקנות הקיימות הוראה, לפיה הוסמך מנהל האגף לחייב אדם המבקש לרשום תכשיר לדאוג לבדיקתו במעבדה שלא במסגרת האגף להגנת הצומח.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד, בדצמבר 1963, שהוא ניסח הצעה לתקנות מחודשות, שיקבלו תוקף מתחילת שנת 1964. בהצעה זו נקבעו תעריפים לבדיקות השונות לסוגיהן, והם יאפשרו קביעה ברורה של גובה האגרה בכל מקרה.

2. בהתאם לתקנות מחלות בעלי חיים (חיסון בפני מחלות שונות), תשי"ט—1959, על בעלים של בעלי חיים שחוסנו לשלם אגרה. שיעור האגרה לכל חיסון נקבע בתקנות.

בנובמבר 1962 הודיע מנהל השירותים הווטרינריים לכל הלשכות הווטרינריות שבמסגרת המשרדים האזוריים של המשרד, שתמורת החיסונים המוזכרים בתקנות יש לגבות אגרה מוגדלת. ההעלאות, שנעו בין 10% ל-20%, אושרו על ידי ועדת האגרות הפנימית של המש"ר בתחילת החודש. הודעה זו נשלחה בלי לחכות, כנדרש לפי ההוראות, לאישורה של הוועדה הבינמשרדית לאגרות ולמתן תוקף חוקי לשינוי על ידי פרסומו כתקנה. ההעלאות אמנם אושרו על ידי הוועדה הבינמשרדית בדצמבר 1962, דהיינו כחודש לאחר שמנהל השירותים הווטרינריים הורה על הגבייה בהתאם לתעריף החדש, אולם מחמת התנגדותו של שר האוצר הוחלט לבטלן עוד לפני פרסומן כחוק. עד ל-2.6.1963, שהוא התאריך בו הודיע מנהל השי-רותים הווטרינריים ללשכות האזוריות, שיש לחזור לתעריפים הקודמים ולראות את ההוראה להעלאותם, מנובמבר 1962, כבטלה, נגבו במקרים רבים אגרות חיסון, שעלו על התעריפים, שנקבעו בחוק.

3. מדי פעם בפעם מתבקש האגף להגנת הצומח על ידי חקלאים שונים וסוחרים של תכשירי הדברה לבדוק דוגמאות של תכשירים הנמצאים ברשותם כדי לקבוע יעילותם והתאמתם לתקן. האגף נוהג לערוך את הבדיקות ולגבות תמורתן תשלום לפי תעריף, שנע בין 8 ל"י ל-24 ל"י לבדיקה. האגף גובה תעריפים אלה, אף כי פנייתו, מאוקטובר 1961, לקבלת אישור לגבייתם ולשיעורים שקבע לא נענתה על ידי הוועדה המוסמכת לכך במשרד החקלאות.

4. במסגרת האגף לשימור הקרקע שבמרכזו המקצועי לחקלאות פועלת יחידה לשירותי מיפוי המכונה מפות לפי תצלומי אוויר ומעבדת סקרים של קרקע למרעה לצורכי האגף או לפי הזמנת גורמי חוץ (ראה גם להלן, עמ' 239). עד 1.3.1962 גבתה היחידה תמורת השירותים השונים, שהיא נותנת לגורמי חוץ, דמי שירות לפי תעריפים, אותם קבעה עוד בשנת 1958. מאז הגדילה היחידה את התעריפים במידה ניכרת, בלי שהשינויים אושרו כנדרש על ידי הוועדה, שהוקמה למטרה זו במשרד. רק ב-1.1.1963 הובאו התעריפים המוגדלים לאישורה של הוועדה, והיא החליטה לדחות מתן אישורה לשינויים עד קבלת נתונים נוספים. עד סוף 1963 לא נתקבל אישור הוועדה לתעריפים המוגדלים.

בעקבות הביקורת הורה חשב המשרד במכתב חוזר, מנובמבר 1963, לכל המשרדים האזוריים לחייב או לזכות את מקבלי השירותים בהפרשים, שנבעו משימוש בתעריף לא נכון.

סדרי הגבייה

עד להקמתו של המרכז המקצועי לחקלאות ולהפעלתם של המשרדים האזוריים ניהלו כל גזברויות המשנה של יחידות המשרד השונות את חשבונות החייבים, ומתפקידן היה לספל גם בגבייה. עם הקמת המשרדים האזוריים הועבר הטיפול השוטף בגביית כספים בעד מתן שירותים או בעד תוצרת חקלאית שנמכרה וגביית חובות, שהצטברו משנים קודמות, לגזברויות של המשרדים האזוריים המתאימים. בידי גזברות המרכז המקצועי הופקד הטיפול בתחום הנדון, שקודם לכן היה נתון בידי גזברויות האגפים שרוכזו בו.

1. קיימים פיגורים ניכרים בגביית הסכומים המגיעים למשרד בעד מתן שירותים כגון חיסונים, שמטעמים ענייניים אין לדחותם במקרים רבים עד קבלת התמורה. פיגורי הגביות במרכז המקצועי ובאזורים שנבדקו מגיעים לעשרות אלפי לירות בכל יחידה, החובות בחלקם נוצרו לפני שנים מספר.

בעת העברת הטיפול בגבייה למשרדים האזוריים השונים ולמרכז המקצועי לחקלאות נתבקשו גופים אלה להכין רשימה של חובות משנים קודמות ולהעבירה לגזברות המשרד לשם טיפול בגביית הפיגורים. נתברר, שרק חלק מהאזורים המציאו רשימות כאלה לגזברות ושהיא אף לא ריכזה אותן הרשימות שהומצאו לה בצורה, שתאפשר טיפול מהיר בגביית החובות, הניתנים לגבייה, וביטולם של חובות, שיוחלט לראותם כחובות אבודים.

2. בכרטסת החייבים המתנהלת בגזברות המרכז המקצועי לחקלאות אינם נרשמים כל הנתונים הדרושים לפיקוח ולמעקב אחר הטיפול בגביית החובות: בעוד שנרשמים בה מהות השירות, מספר החשבון, הסכום ותאריך רישום החוב, אינם נרשמים בה בדרך כלל, ואף לא בהעתיקי החשבונות, שהמרכז שולח אותם לחייבים, תאריך מתן השירות ותאריך עריכת החשבון ושליחתו. ברישום חובות בכרטסת החייבים העלתה הביקורת אף פיגורים, שהגיעו במקרים רבים עד לשישה חודשים מיום מתן השירות. בהעדר נתונים מספיקים בגזברות המרכז המקצועי לא ניתן לקבוע, אם הפיגורים ברישומים באים מחמת פיגורים בקבלת הנתונים הדרושים להכנת החשבונות מאת היחידות הנוגעות בדבר או מחמת פיגורים בהכנתם בגזברות המרכז.

3. לא נמצאו נתונים מרוכזים על כל החובות שבטיפול הגזברות של המרכז המקצועי, והיא אף לא ערכה מיון החובות, שהיו רשומים בספריה לפי שנות היווצרותם. במצב זה נמנע ממנה להעביר לגזברות המשרד את הנתונים, שהיא ביקשה לצורך גבייה מרוכזת של החובות.

4. לפי המקובל מחייבת היחידה המקצועית הנוגעת בדבר את מזמיני השירותים בספריה תיכף לקבלת ההזמנה. נתברר, שבאותם מקרים, בהם נגבו ממקבלי שירותים מקדמות שעלו על ההוצאות למתן השירות, לא הוקפד לזכותם עם עריכת החשבון הסופי ביתרות שהגיעו להם. אף לא הוקפד לבטל חיובים של מקבלי שירותים, שביטלו את הזמנתם, לפני שנגרמו ליחידה הוצאות לביצועה.

בעקבות הביקורת הוטל על היחידות הנותנות את השירותים לתת חשבונות תיכף למתן השירות ולהעביר העתקים מהם לגזברות המרכז לרישום ולטיפול. כן נבדקו מחדש רשימות החייבים: יתרות זכות הוחזרו לזכאים, חיובים, שלא התבססו על הוצאות ממשיות, בוטלו.

קופות דמי מחזור וטיפול בכספים

1. הגזברות הראשית העמידה לרשות המשרדים האזוריים והיחידות האחרות של המשרד קופות דמי מחזור לתשלום הוצאות בסכומים קטנים, כגון בעד קניות לצריכה מיידית או בעד ביצוע תיקונים דחופים. החשב הכללי הורה, שאין לשלם מקופות אלה הוצאות אישיות של עובדי המשרד, כגון משכורת, שכר עבודה, אש"ל או מקדמות כל שהן — הוצאות שגזברות המשרד צריכה לשלמן.

הביקורת העלתה מקרים של ניהול בלתי תקין של קופות דמי מחזור: נמסרו לעובדים דמי מחזור משניים, בלי שנתקבלו מהם כתבי התחייבות לאחרייתם על הסכומים שקיבלו; שולמו מקופות דמי המחזור מקדמות ותשלומים לכיסוי הוצאות אישיות; שולמו מקופת דמי מחזור הוצאות, שעלו על הסכום, שנקבע ליחידה לצורך זה. באזור אחד נמסרו לעובדים שיקים משוכים על חשבון הבנק, שבו מוחזקים דמי המחזור, תמורת שיקים אישיים שנתקבלו מהם.

2. אין מקפידים בגזברויות של היחידות השונות על חובת מתן קבלה בעת קבלת שיקים ועל העברתם של שיקים לבנק ביום קבלתם. אף לא הוקפד על רישום כל השיקים המתקבלים בדואר ביומן המיועד לכך.

באוגוסט ובדצמבר 1963 הוציאה גזברות המשרד הוראות מפורטות ליחידות השונות בדבר סדרי הגיהול של קופות דמי המחזור. הטיפול בכספים.

פיקוח על גזברויות המשנה וסדרי המבדק הפנימי

הביוור של הטיפול בענייני כספים, בגבייה ובניהול קופות דמי מחזור בין מספר רב של יחידות מחייב קיום מבדק פנימי סדיר (בדבר המבדק הפנימי ראה גם עמ' 68), הדרכה מתמדת של העובדים, שאליהם הועבר הטיפול בתחומי עבודה חדשים, ופיקוח מרכזי. הוראות בדבר חובתה של הגזברות הראשית ושל גזברויות היחידות הראשיות לקיים פיקוח כזה גם כלולות בהוראות החשב הכללי, ממארס 1956, ובהוראות האוצר בענייני כספים ומשק, מדצמבר 1962.

בתקן הגזברות הראשית של המשרד יועדו שתי משרות לבדק פנימי: משרה לעזור לענייני מבדק הכנסות וביקורת, ומשרה למבקר חשבונות, שישמש גם כמדריך ארצי. למעשה הועסק בתחום זה, מאז 1955, עובד אחד, שעבד לסירוגין בלבד, ועובד שני נתמנה רק בחודש מאי 1963. דבר זה הביא להעדר הדרכה מספקת וגם לידי כך, שאף כי בהתאם להוראות האוצר יש לערוך ביקורת פתע של הקופות השונות לפחות פעמיים בשנה, הרי נמצאו אסמכתאות רק על בדיקה אחת, שנערכה בקופה של אחת היחידות ביוני 1960.

בעקבות הביקורת הורה חשב המשרד, ביולי 1963, לגזברי יחידות המשנה לערוך ביקורת פתע על קופות דמי המחזור שביחידותיהם לפחות פעמיים בשנה ולהמציא לו דוחות על הממצאים. ביקורות אלה ייערכו נוסף על הביקורת של המבקר הפנימי, שיפעל מטעם חשב המשרד ושלפי תכנית העבודה, שהוכנה על ידי הגזברות, בנובמבר 1963, יבדוק כל יחידה בממוצע אחת ל-6 שבועות.

הלוואות לחקלאים מבני המיעוטים

משרד התקלאות מעניק לחקלאים מבני המיעוטים, נוסף על הלוואות לזמן ארוך לפיתוח משקיהם (ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 108, ובדו"ח זה עמ' 218), גם הלוואות קצרות מועד להון חוזר מסעיף "הלוואות דרך בנקים — הון חוזר" שבתקציב הפיתוח. ההלוואות מיועדות לרכישה של מלאי חומרי גלם לגידולי שדה ושל אספקה לבעלי חיים וחלקי חילוף, ולמימון עונתי של גידולים חקלאיים בתקופה שבין הוריעה עד לאיסוף היבול. ההלוואות ניתנות, בדרך כלל, מקרנות משותפות לממשלה עם בנקים.

בחודשים אוגוסט ואוקטובר 1963 נבדקו דרכי פעולתן של שתי קרנות המשותפות לממשלה ולבנק אחד: הקרן למתן הלוואות לחקלאים מבני המיעוטים, והקרן להגברת הייצור החקלאי. כן נבדקו דרכי הפיקוח של המשרד על הקרנות ועל יעילות הגבייה.

קרן למתן הלוואות לחקלאים מבני המיעוטים

בינואר 1960 הוסכם בין החשב הכללי לבין הבנק על איחוד של שלוש קרנות, המשותפות לשני הצדדים ושנועדו למתן הלוואות עונתיות לחקלאים מבני המיעוטים; היקף הקרן

המאוחדת הגיע ל-325,000 ל"י, והשתתפות הממשלה בה ל-175,000 ל"י. בהסכם נקבע בין השאר: הקרן תנהל על ידי ועדה בת שלושה חברים, נציגי משרד החקלאות, החשב הכללי והבנק; ההלוואות יבוצעו על ידי הבנק בהתאם להמלצת משרד החקלאות לתקופה, שלא תעלה על 23 חודש, והבנק יגיש לנציגי הממשלה פעמיים בשנה דו"ח על ביצוע ההלוואות ומצב הגבייה; הממשלה תהיה ערבה ערבות גלובלית להפסדים במסגרת סכום השתתפותה בקרן.

משרד החקלאות הטיל את הטיפול בבקשות להלוואות על המדור לכפר הערבי (כיום המשרד האזורי בנצרת), הפועל בתחום זה לפי הוראות המחלקה לפיתוח חקלאי. גובה ההלוואות הבודדות הגיע, בדרך כלל, עד ל-2,500 ל"י. על מבקש הלוואה מקרן זו למלא טופס, בו הוא מפרט, בין השאר, את גודל השטחים הנמצאים ברשותו, רכושו, סכום ההלוואה המבוקשת ומטרתה. הבקשות מועברות לבדיקה לקצין הפיתוח האזורי של משרד החקלאות, שעליו מוטל לבדוק את נכונותם של הנתונים; על יסוד אישורו מחליט מנהל המשרד האזורי על מתן ההמלצה, המשמשת לבנק אסמכתה לביצוע ההלוואות.

— הוועדה, שנועדה לנהל את הקרן, לא הוקמה. ההחלטות העקרוניות והשוטפות על דרכי ניהול הקרן והשימוש בכספיה, כגון ההחלטות על השיעור המכסימלי, הייעוד והתקופה של ההלוואות, נתקבלו על ידי מנהל המשרד האזורי בנצרת בלבד.

— במקרים לא מעטים הועברו לבנק המלצות מנהל המשרד האזורי לביצוע ההלוואות, בלי שהיו לגביהן בידי המשרד האזורי טפסי בקשות או אישורים של קצין הפיתוח. במקרים אחרים לא אושרו טפסי הבקשות על ידי האחראים לבדיקת הנתונים, והם אף לא כללו את כל הפרטים הדרושים, כגון מטרת ההלוואה.

— במקרים רבים הודיע מנהל האזור לבנק על דחיית תאריך הפרעון או הורה על חידושן של הלוואות, בלי שהייתה בקשה בכתב, ולכן לא ניתן לעמוד על הסיבות והנימוקים לכך.

— הבטחת השימוש בכספי ההלוואה למטרה, שלמענה אושרה ההלוואה, הייתה דורשת מעקב. מאחר שההיקף הכספי המוגבל של מרבית ההלוואות אינו מצדיק קיום מעקב בשדה, יש לדאוג לקבל מהלווים אסמכתאות מתאימות, וזה לא נעשה.

— מהדו"ח הכספי ליום 31.3.1963 על מצב ההלוואות והגביות מהקרן מתברר, שקצב הגבייה אינו מניח את הדעת: מיתרת ההלוואות, שהסתכמה לתאריך הדו"ח בסך 321,602 ל"י, הגיעו הפיגורים בתשלומים ל-103,781 ל"י. בדיקת משך הפיגורים העלתה, שבמקרים רבים לא נגבה עד אז מהלווים כל תשלום על חשבון הלוואות, שניתנו עוד לפני הקמת הקרן המאוחדת, בינואר 1960 ושברעונן היה צריך להתחיל בקיץ 1959 או בתחילת שנת 1960; יש לציין, שהלוואות אלה ניתנו לתקופות קצרות של 6 עד 23 חודשים.

קרן להגברת הייצור החקלאי

כדי ליצור מקור מימון להלוואות, שישמשו להגברת הייצור ולפיתוח המשק החקלאי בכפר הערבי, נחתם במאי 1954 הסכם בין החשב הכללי לבין הבנק, לפיו תוקם קרן בסך 120,000 ל"י, בה ישתתפו הממשלה והבנק בסך 50,000 ל"י כל אחד, ומוסד כספי של פועלים מבני המיעוטים בסך 20,000 ל"י. ניהול הקרן הוטל על ועדה מורכבת מנציגי הבנק, המוסד ומשרד החקלאות, והיא הוסמכה לאשר את הבקשות ולקבוע את גובה ההלוואות ואת זמני

פרענון, שלא יעלו על 30 חודש. הממשלה קיבלה על עצמה סיכון ראשון לכספי הקרן בגבולות סכום השתתפותה.

ביולי 1962 נחתם הסכם חדש, לפיו הוגדלה הקרן מ-120,000 ל"י ל-240,000 ל"י על ידי הכפלת סכום ההשתתפות של כל אחד מהשותפים. בהסכם זה נקבעו תנאים, שמטרתם להגביר את הפיקוח על ניצול כספי ההלוואות: הבנק יבטיח בחוזה בינו לבין הלווה, שכספי ההלוואה ישמשו אך ורק למטרה לה הם נועדו, ואם הלווה ישתמש בכספי ההלוואה, כולם או מקצתם, למטרה אחרת מזו שנועדו לה, תעמוד מיד לפרעון כל יתרתה הבלתי מסולקת של ההלוואה; הבנק יגיש דו"ח, אחת לשלושה חודשים, על ביצוע ההלוואות והגביות; אם הפיגורים עולים על 3 חודשים, אף כי הבנק נקט כל האמצעים הסבירים כדי לגבות את החובות, יהא הבנק פטור מלהחזיר לממשלה אותו חלק מן ההלוואה, המתאים לחלק הממשלה בקרן.

ההלוואות הניתנות מהקרן הן בדרך כלל עד ל-1,000 ל"י כל אחת, ולתקופה של 10-12 חודש. משרד החקלאות מיוצג בהנהלת הקרן על ידי אחד מעובדי המשרד האזורי בנצרת.

— הבנק המטפל בביצוע ההלוואות דורש מכל מבקש הלוואה למלא טופס, שבו אחת השאלות היא למספר פנקס חבר בהסתדרות הכללית.

— הנהלת הקרן דנה בבקשות אחת לחודש, ומשרד החקלאות מקבל העתק מהבקשות לפני הדיון בהן. נתברר, שהמשרד אינו בודק את ההתקיים, ובדיקת העניין נעשית על ידי הבנק בלבד. אם כי ההסכם מיולי 1962 כלל הוראות מפורשות בדבר הבטחת השימוש הנכון בכספי ההלוואה, לא נעשו כל סידורים לבדיקה בעניין זה.

פיקוח המשרד

בהתאם לחלוקת התפקידים במשרד החקלאות נמצא סעיף "הון חוזר" — הלוואות דרך בנקים" שבתקציב הפיתוח בטיפול הממונה על האשראי לחקלאים. ההשתתפות מסעיף זה בקרנות למתן אשראי לבני המיעוטים נעשתה בדרך של הקצבה חד-פעמית של סכומים גלובליים. כשחלוקת הכספים ודרכי ניצולם נתונות לאחריותה של המחלקה לפיתוח חקלאי. כדי לרכוש את הטיפול במתן אשראי חקלאי לבני המיעוטים ביחידה אחת של המשרד הוטל ביצוע ההלוואות על המדור לכפר הערבי בנצרת, כיום המשרד האזורי שם. הנהלת המחלקה לפיתוח חקלאי והממונה על האשראי לחקלאים לא דרשו ולא קיבלו מהמדור דו"חות ענייניים וכספיים על ניצול הכספים, שהועמדו לרשות הקרנות שבבדקו. מאחר שאף הוועדה, שהופקדה על ניהול הקרן למתן הלוואות לחקלאים מבני המיעוטים, לא הופעלה, נוצר ריכוז יתר של סמכויות בידי עובד אחד של המשרד לגבי השימוש בכספי קרן זו.

עד שנת 1963 לא עמד המשרד על כך, שדו"חות הבנק על ניצול כספי הקרנות יתקבלו לפחות פעמיים בשנה, כפי שנקבע בהסכמים. יתרה מזו, הדו"חות, במידה שנתקבלו, אינם משקפים את היקף ההלוואות שניתנו בתקופה לה הם מתייחסים אלא רק את היתרות של ההלוואות שעדיין עומדות לסינון. דו"חות אלה אף נמצאים בחלקם במשרד האזורי בנצרת, ובחלקם במחלקה לפיתוח חקלאי בירושלים. לא ניתן לכן לקבל תמונה ברורה על ניצול כספי הקרנות ועל מצב הגבייה. הואיל והממשלה קיבלה על עצמה את הסיכון הראשון לכספי הקרנות, בגבולות השתתפותה, נודעת חשיבות לכך, שנציגי העקבו אחר הפעולות לגביית הפיגורים; למעשה לא קיים מעקב כזה.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד בדצמבר 1963, שהנהלת המשרד תדון מחדש על דרכי הטיפול בכספי תקציב הפיתוח המיועדים למתן הלוואות להון חוזר לחקלאים מבני המיעוטים, ועם זה גם על הסדרים בדבר גביית החובות.

תיקון ליקויים

תחנות הדגמה

דו"ח שנתי 13, עמ' 106

1. חוות ההדגמה בעמק חפר מגדלת ומוכרת צמחי נוי ופרחים. בשנת 1962 הסתכמו הכנסותיה מהמכירות בסך 3,570 ל"י. לא ניתנו תעודות משלוח וחשבונות לקונים בהקפה וקבלות לקונים במזומן.
בשנת 1963 גדל היקף המכירות במידה ניכרת, וההכנסות בתקופה ינואר-נובמבר 1963 הגיעו ל-7,200 ל"י. רק בעקבות בדיקת מעקב, שנערכה בסוף חודש אוקטובר 1963, הונהגו הרישומים הדרושים.
2. בתחנת ההדגמה בעכו היו ליקויים חמורים בנוהלי מכירת עצים ואשכוליות וכן ברישום היבולים של חלקות נסיוניות שבחורה.
בעקבות הביקורת מינה המשרד ועדת חקירה פנימית. אחרי גמר החקירה התפטר מנהל החווה.

הלוואות לפיתוח המשק הערבי

דו"ח שנתי 13, עמ' 108

1. בעת הכנת תקציב הפיתוח אין המשרד מכין תכנית מפורטת שתבהיר, לאלו מטרת ובאלו שלבים יוצאו הכספים המיועדים.
בקיץ שנת 1963 הושלם סקר על הכפר הערבי, העשוי לשמש בסיס לתכנית אב לאישור הלוואות. גם בעת הכנת תקציב הפיתוח, לשנת 1964/65, לא הכין משרד החקלאות תכנית מפורטת.
2. הביקורת העלתה ליקויים בסדרי הרישום של הבקשות להלוואות ובשלבי הטיפול המינהלי בהן על ידי המדור לכפר הערבי של המחלקה לפיתוח חקלאי.
באוקטובר 1963, בעקבות בדיקת מעקב, תיקן המשרד את הליקויים ובכלל זה הנהיג רישום מלא בספר הבקשות. המדור מקיים מעקב בכל שלבי הטיפול ומאשר בכתב את קבלת הבקשות.
3. (א) במקרים רבים עברה תקופה ארוכה, לפעמים עד כדי שנה, מאז הגשת הבקשות להלוואות עד שהמחלקה לפיתוח חקלאי נתנה את האישורים הדרושים לבנקים לביצוע ההלוואות.
חל שיפור בתהליך אישור הלוואות, שאינן דורשות בדיקות מקצועיות מקיפות לפני אישורן: התקופה מיום קבלת הבקשות ועד הוצאת האישורים על ידי המחלקה לבנקים צומצמה בדרך כלל עד כדי חודשיים.