

משרד החקלאות

פעולות הביקורת

נבדקו הפעולות הבאות של המשרד: הפיקוח, שמקיים המשרד על פעולותיהן של מועצות הייצור והשיווק ועל השימוש בכספי הסובסידיות המועברים לחקלאים באמצעותן; ביחידה הכלכלית — ביצוע התכנית ליבוא עגלים לפיטום, פעולות הסרט הירוק, והפיקוח על כספי קרן הפירות, המתנהלת במועצה לייצור ושיווק של פירות והמשותפת לממשלה ולחקלאים; במחלקה למחירים וסובסידיות — ההסדרים הקיימים ליבוא גרעיני מספוא; במינהל ההדרכה — פעולות הקרן למשקי עזר לעולים ודרכי ניהולה, ופעולות המחלקה להדרכת חוץ במתן סיוע לארצות מתפתחות; בשירותים הווטרינריים — הפיקוח על בתי שחיטה לעופות ועל בתי מטבחים; באגף להגנת הצומח — שיטות הפיקוח על השימוש בחומרי הדברה; בחוות ההדגמה עדן שבבית שאן — סדרי המינהל; ביחידות המינהליות של המשרד — נוהל פרסום מכרזים וביצוע התקציב. כן נבדקו השירותים שנותן המשרד לבני המיעוטים. נבדקו פעולות היחידה לביקורת פנימית; הממצאים הועברו לידיעת המשרד.

במועצות הייצור והשיווק נבדקו: פעולות היצוא וסדרי הניהול, המינהל והכספים של המועצה לענף הלול; נוהל מכרזים, מינהל וסדרי כספים ומשק במועצה לייצור ולשיווק של בקר וצאן לבשר; סדרי הכספים ודרכי ניהולה של המועצה לייצור ושיווק של ירקות וטיפול בעודפי ירקות; ודרכי ניהולן של המועצה לייצור ולשיווק אגוזי אדמה ושל המועצה לייצור ולשיווק כותנה.

בחברת "אגרקסקו" — חברה ליצוא חקלאי בע"מ נבדקו סדרי ניהול המחסנים ורכישת חומרי אריזה והשתתפות החברה בחברה זרה. במוסד לניסוי והדגמה למשקי עזר על שם י. רבינוביץ נבדקו הפעולות וסדרי המינהל.

נערכה ביקורת במועצה לגפן בישראל. על פי החלטת מוסדותיה המנהלים מטילה המועצה היטלים שונים על היבול המשווק: היטל כללי בגובה של 2 ל"י לטונה המוטל חציו על הכורמים וחציו על היקבים לכיסוי הוצאותיה המינהליות; היטל מחקר בגובה של 1 ל"י לטונה המוטל רק על הכורמים, והיטל להקמת קרן פרסום המוטל על התוצרת הגמורה שביקבים. מאחר שהמועצה אינה מועצה סטטוטורית, מתבססת גביית ההיטלים על רצון טוב מצד הנוגעים בדבר.

בשנים 1961/62 — 1963/64 נפלו הסכומים שנגבו במידה ניכרת מסכומי החיובים, והגבייה נעה בין 22% ל-37% מס"ה החיובים. הסכומים בגין שלושת ההיטלים, שלא נגבו בשנים הנ"ל, הסתכמו ב-235,000 ל"י. כתוצאה מכך לא יכלה המועצה לבצע פעולות מחקר ופרסום בהיקף המתוכנן, ואף נאלצה לעתים להשתמש בכספים מקרן המחקר לשם כיסוי תקציבה המינהלי המסתכם ב-25,000 ל"י בקירוב.

יבוא גרעיני מספוא

תכנון כמות המספוא הדרושה להזנת בעלי החי וקביעת הכמויות. אותן יש לייבא כל שנה, מוטלים על משרד החקלאות. המשרד מבסס את חישוביו על התצרוכת הדרושה לפי היקף הייצור המתוכנן על ידי בענפי הלול והרפת, ועל תחזית הגידול המקומי של מספוא. בדרך כלל מהווים הגרעינים — תירס, דורה ושעורה — כ-90% מהמספוא המיובא. ב-1963/64 יובא, בהתאם לנתוני המשרד, 474,323 טון גרעינים בערך כספי (כולל הוצאות הובלה ימית) של

81.3 מליון ל"י. כמויות במחיר של כ-49.7 מליון ל"י יובאו תמורת תשלום במזומן והיתרה, במחיר של כ-31.6 מליון ל"י, יובאה מארה"ב מעודפי תוצרת חקלאית, על חשבון כספי הסיוע הכלכלי האמריקאי.

גרעיני המספוא נרכשים לרוב בארה"ב, באמצעות משלחת הקניות של משרד האוצר, על פי הוראות משרדי החקלאות והמסחר והתעשייה; משלחת הקניות גם חותמת על חוזי הרכישה עם הספקים, ודואגת להובלת המשלוחים. הטיפול בסחורה לאחר רכישתה—פתיחת אשאים דוקומנטריים, הסדרי מימון וביצוע המכירה בארץ בהתאם להוראות משרד החקלאות—נעשה על ידי קבוצת סוחרים יבואנים המטפלת בעניין זה עוד מלפני קום המדינה. כמויות המספוא המיובא מתחלקות ביניהם לפי מפתח מוסכם: עד סוף 1963/64 טיפל המשביר המרכזי ב-40% מהכמות המיובאת, וביתר טיפלו חברות אספקה שונות וקבוצות סוחרים (ראה גם דו"ח שנתי 14, עמ' 50). לקראת 1964/65 חל שינוי בחלוקה: מכסה של 52% מהכמות המיובאת נמסרה לחברה משותפת, שהוקמה על ידי המשביר המרכזי וארגוני הקנייה האזוריים של ההתיישבות החקלאית, והיתר נשאר בידי חברות האספקה האחרות וקבוצות הסוחרים.

כיוון שהממשלה מעוניינת באספקת תוצרת הלול והרפת לאוכלוסייה במחירים יציבים, היא קובעת מחירים קבועים ומבוקרים למספוא, שמחירו מהווה אחד ממרכיבי העלות העיקריים בענפים אלה. קרן השוואה תקציבית, שניהולה הופקד בידי המחלקה למחירים וסובסידיות של המשרד, מווסתת את ההפרשים בין מחירי הקנייה והמכירה: במידה שמחיר הרכישה של גרעיני המספוא בתוספת ההוצאות עולה על מחיר המכירה, מכסה המשרד מהקרן את ההפרש; כשמחיר הרכישה בתוספת ההוצאות נופל ממחיר המכירה, גובה המשרד את ההפרש לזכות הקרן. לצורך קביעת הסכום, שעל היבואן לשלם לקרן ההשוואה או לקבל ממנה, עליו להגיש את פירוט ההוצאות המתייחסות לכל משלוח, בצירוף האסמכתאות המתאימות, למחר לקה למחירים וסובסידיות. לפי המסמכים עורכת המחלקה חישוב של ההוצאות, אותו היא מבססת על המחיר ס"פ של הסחורה ועל הוצאות נוספות, בחלקן לפי חשבוניות ובחלקן בשיעורים קבועים: עמלה וריבית לבנק, דמי עמיל מכס ותשלום לממגורות. עוד מובא בחשבון, בחישוב ההוצאות, רווח ליבואן בשיעור קבוע מערך היבוא כולל הוצאות מקומיות; החל מפברואר 1962 הועמד שיעור הרווח על 3%. בשנת 1963/64 עלו התשלומים מהקרן בעד יבוא גרעיני מספוא על התקבולים בסך 3 מליון ל"י בקירוב, והחסר כוסה מהסעיף "הענקות לעידוד ייצור חקלאי ולהוזלת מחירים של מצרכים ושירותים" בתקציב המדינה.

בחדשים אוגוסט עד אוקטובר 1964 בדק משרד מבקר המדינה במחלקה למחירים וסובסידיות את ההסדרים של יבוא מספוא ובמיוחד את גובה ההוצאות הכרוכות בו.

1. לפי השיטה הקיימת למימון המשלוחים בשלב היבוא נדרשים היבואנים לפתוח אשאים דוקומנטריים בבנקים מקומיים, הן בעד גרעיני המספוא הנרכשים במזומנים והן בעד אלה המתקבלים מעודפי תוצרת חקלאית בארה"ב. ההוצאה הכרוכה בפתיחת האשאים הסתכמה בשנת 1963/64 ב-1.27 מליון ל"י בקירוב; הוצאה זו מוכרת במסגרת התחשיב.

מרבית הטיפול בכל שלבי הרכישה של גרעיני המספוא הנרכשים במזומנים, עד הבאת הסחורה ארצה, נמצאת בידי גורמים ממשלתיים: משרד החקלאות מתכנן, בהתייעצות עם

היבואנים, את הכמויות, שיהיו דרושות לצורכי החקלאות, לסוגיהן, ואת מקורות האספקה ועיתוי ההזמנות, ומדיע למשרד המסחר והתעשייה, אחת לשלושה חודשים, על הכמויות, אותן יש לייבא. הרכישה נעשית על ידי משלחת הקניות של האוצר בארה"ב, המטפלת יחד עם משרד המסחר והתעשייה גם בהעברת הסחורה לארץ, ומשלמת את דמי ההובלה הימית. משלחת הקניות גם חותמת על חוזי הקנייה עם הספקים בחוץ לארץ. משרד המסחר והתעשייה נותן ליבואנים רשיונות יבוא לכל משלוח, כשחלוקת הכמויות נעשית לפי המפתח המוזכר. היבואנים פותחים את האשראים הדוקומנטריים; הריבית והעמלה על פתיחת האשראים והמימון בקשר ליבוא המספוא בתשלום במטבע חוץ בשנת 1963/64 — 1% ריבית ו-1% עמלה — הסתכמו, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, במליון ל"י בקירוב.

הטיפול ברכישתם של גרעיני מספוא מכספי הסיוע הכלכלי האמריקאי עד הבאתם ארצה נמצא כולו בידי משרדי הממשלה, והסחורה אף נשלחת על ידי משלחת הקניות בארה"ב על שם המחלקה למלוות חוץ באגף החשב הכללי. המחלקה למלוות חוץ דורשת מהיבואנים לפתוח לטובתה אשראים דוקומנטריים בבנקים מקומיים, סמוך לבוא האנייה כדי להבטיח תשלום התמורה במועד על ידי היבואנים. המחלקה למחירים וסובסידיות שבמשרד החקלאות מאשרת, בתחשיבי ההוצאות לסוחרים, עמלת בנק בגובה של 7/8% בעד פתיחת אשראים אלה. ההוצאות לעמלה זו בשנת 1963/64 הסתכמו ב־276,000 ל"י בקירוב.

2. בהתחשב בכך, שהמשרד נקט בדרך של אישור שיעורים קבועים להוצאות המימון של היבואנים, ובהתחשב בגובה הסכומים, בהם מדובר בהוצאות אלה, עמדה הביקורת על הצורך לבחון את השיעורים מפעם לפעם מחדש, בשים לב לתנאים, שניתן להשיג מהבנקים.

לגבי המספוא הנרכש במזומנים נראה, בהתחשב בחלק הגדול שגורמים ממשלתיים לוקחים בפעולות אלה, שהמימון באקרדיטיבים במלוא המחיר של השוק הפרטי, היא דרך יקרה במיוחד בהשוואה לשיטה המקובלת של יבוא ממשלתי. שווי הסחורות בדרך לישראל, הממומנות על ידי אשראי דוקומנטרי, הוא בממוצע 1 מליון \$. מרכיב הריבית, שעל המשק לשאת בגין מימון זה, והוצאות העמלה הנלוות אליו, מהווים מחיר יקר להשגת היתרונות המסחריים והמוניטריים הכרוכים בהסדר זה.

אשר לאשראים הדוקומנטריים בעד המשלוחים מעודפי התוצרת החקלאית של ארה"ב, הם אינם דרושים אלא להבטחת התשלומים של היבואנים לממשלה. הואיל ומדובר בעסקאות חוזרות המבוצעות על ידי קבוצה קבועה של יבואנים הוותיקים במקצוע, ספק אם יש צורך בהסדר היקר יחסית של פתיחת אשראים דוקומנטריים כדי להבטיח, שהממשלה תקבל את התמורה במועדה.

הרווח הכולל המובטח ליבואנים היה בעבר בשיעור 5% משווי הסחורה, לרבות ההוצאות המוחזרות. הוא הועמד על 3% בעקבות שינוי שער המטבע בשנת 1962, מתוך ההכרה, שעיקר שירותם של היבואנים ניתן בארץ. הרווח מגיע לסכום של 2.4 מליון ל"י בשנת 1963/64 ומהווה מעמסה לא מבוטלת על המשק. מן הראוי לבדוק, אם בנסיבות שתוארו לעיל שיעור הרווח הוא סביר במלואו.

יבוא עגלים לפיטום

תכנית ליבוא עגלים לפיטום עובדה לראשונה, בשנת 1961, על ידי המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית במטרה, שהעגלים יוקצו למשקי שדה והר נחשלים, הנמצאים בטיפולה; העגלים נועדו לפיטום במשקים עד לשחיתתם לבשר. התכנית שהועמדה על יבוא של 5,000 עגלים לשנה, עובדה לתקופת מעבר של 5 שנים, עד להתבססות משקי ההתיישבות הצעירה. לביצועה של התכנית המוצעת היה צורך בקבלת רשיונות יבוא ממשרד החקלאות ובהקצבת מטבע חוץ על ידי משרד האוצר. במסגרת התכנית יובאו ב־1962 כ־4,300 עגלים, ב־1963 כ־2,000 עגלים ובראשית 1964 500 עגלים.

בסוף 1963 ובתחילת 1964 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד החקלאות ובמועצה לייצור ושיווק של בקר וצאן לבשר על פעולותיהם, שהיו קשורות בתכנית זו.

היבוא בסתו 1962

בינואר 1962 פנתה הסוכנות היהודית למשרד החקלאות וביקשה רשיון לייבא מהולנד כ־3,000 — 4,000 עגלים לפיטום. הבקשה התבססה על תוצאותיה של בדיקה ראשונית בדבר כדאיותו של יבוא עגלים לפיטום מנקודת ראות המגדלים. הבדיקה נערכה על ידי המרכז לתכנון חקלאי המשותף למשרד החקלאות ולסוכנות היהודית. לפי הבדיקה נקבע, שלמגדלים צפויה הכנסה נקייה גבוהה במיוחד מפיתוח ענף זה: כ־42 ל"י ליום עבודה, כשהחישוב מתבסס על כך, שהכנסתו של המגדל ממכירת העגלים לאחר פיטומם תהיה 2.50 ל"י לק"ג בקר חי, ושמשקל העגלים המפוטמים יגיע עד 450 — 500 ק"ג.

ניתוח התכנית מבחינת משק המדינה, שנערך בעקבות פניית הסוכנות היהודית במשרד החקלאות ובמשרד האוצר, עורר ספקות חמורים בכדאיותה. חישובים, שנעשו על יבוא של 2,500 עגלים, העלו, שהדבר יהיה כרוך: בהוצאת יתר של \$ 180,000 לעומת יבוא בשר קפוא בכמות שווה לכמות הבשר, שתתקבל בעת שחיטת העגלים; ובהפסד הכנסה של כ־800,000 ל"י מהיטלים, שהיו מתקבלים מיבוא בשר קפוא. או בהפסד הכנסה של 500,000 ל"י, שהיו מתקבלים מהיטלים על יבוא אותה כמות של בקר לשחיטה. נוכח קביעה זו הובא העניין להכרעתם של שר החקלאות ושר האוצר. השרים אישרו את התכנית בסוף אפריל 1962, בתנאי שהעגלים יהיו מיועדים אך ורק למשקי ההתיישבות הצעירה, הזקוקים לכך לצורך השלמת פרנסתם. מטעם לשכת שר החקלאות ניתנה הוראה מפורשת, שתנאי זה יוכנס בגוף רשיון היבוא.

במאי 1962 אושר למחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית יבוא של 2,000 עגלים מהולנד, וביולי 1962 אושר יבוא של 500 עגלים מיוגוסלביה לחברת בקר החולה, חברת בת של הרשות לפיתוח החולה. שמניותיה התחלקו שווה בשווה בין הסוכנות היהודית לבין משקיעים פרטיים.

— החישובים, ששימשו בסיס לדיונים ולהחלטות, התבססו על מחיר של 2.50 ל"י לק"ג בקר חי, שישולם למגדלים בעת מכירת העגלים שפוטמו — מחיר הנמוך מהמחיר המובטח, 2.65 ל"י לק"ג, שהיה קיים באותה עת למגדלי בקר מקומי. בהגיע מועד מכירתם של העגלים המיובאים, הסכים משרד האוצר, שמגדלי העגלים יהיו זכאים לתמיכה דומה לזו

הניתנת למגדלי בקר מגידול מקומי ; תמיכה זו חושבה באותה עת על בסיס של מחיר ממוצע מובטח של 2.75 ל"י לק"ג. מלבד תמיכה זו ניתנה, בעקבות משא ומתן ישיר בין המחלקה להתיישבות לבין משרד האוצר, תמיכה ישירה, בסכום של 75,000 ל"י, שהוא כ-50% מהמכס שנגבה על 2,000 העגלים, שיובאו על ידי המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית. הנימוק, שניתן לביקורת על ידי משרד האוצר לתמיכה מיוחדת זו, הוא שתחזית ההכנסה למגדל לא נתאמתה ; והפעולה גרמה הפסדים למשקים הצעירים, ובדרך זו ניתן להם פיצוי.

— היבוא של 500 עגלים מיוגוסלביה לחברת בקר החולה הותר כיבוא נסיוני, אולם נוכח ההיקף הגדול של יבוא זה וההגבלות המפורשות, שנקבעו על ידי שר האוצר ושר החקלאות בדבר ייעוד היבוא למשקים הצעירים בלבד, רואה הביקורת באישור היבוא לחברה זו חריגה מההוראות המחייבות של השרים.

היבוא בדצמבר 1962

באוקטובר 1962 קבעה הנהלת משרד החקלאות הסדר זמני להמשכת יבוא העגלים לפיטום : המעוניינים בקבלת העגלים יגישו את בקשותיהם למועצה לייצור ושיווק בקר וצאן לבשר, והיא תעביר את בקשות המעוניינים למרכז המשותף לתכנון, שיקבע את סדר העדיפות למילוי הבקשות ; היבוא יבוצע על ידי המועצה. באותו זמן נדונו דרכי הטיפול ביבוא עגלים במועצת המנהלים של המועצה לייצור ושיווק של בקר וצאן לבשר. המועצה החליטה בין השאר : היבוא יועמד על 2,500 עגלים לפחות כדי להקטין את נטל ההוצאות הכלליות ולקבל תנאים נוחים מהיצואנים ; המועצה תייבא את העגלים ותטפל בעסקה על כל שלביה עד למסירת העגלים למגדלים ; הוצאות עסקת היבוא יכוסו על ידי המגדלים ; ממחיר העגל, שנקבע ל-700 ל"י, ישלם המגדל 250 ל"י במוזמנים ואת היתרה בשלושה תשלומים תוך תקופה של שמונה חודשים.

בנובמבר 1962 העבירה המועצה לאישור המרכז המשותף לתכנון רשימה של בקשות לקבלת עגלים, שהסתכמו ב-10,000 ראש. המרכז אישר יבוא של 2,500 ראש. בשלב ראשון ניתנו רשיונות ליבוא 2,000 עגלים מיוגוסלביה : 1,300 על שם מועצת הבקר ו-700 על שם הסוכנות היהודית, בתנאי שגם ביבוא זה תטפל המועצה.

— הפעולות הנזכרות של משרד החקלאות ושל המועצה לבקר בקשר ליבוא הנוסף של עגלים נעשו, בלא שהמשך הביצוע של התכנית והקצבת מטבע החוץ הדרוש לכך נדונו ואושרו על ידי משרד האוצר. משרד האוצר אמנם אישר בנובמבר 1962 הקצבת מטבע חוץ ליבוא, אך הדגיש, שההקצבה ניתנה בדרך חד פעמית ושהוא מסתייג מביצוע כל יבוא נוסף, כיוון שלא זו בלבד שהיבוא אינו כדאי מבחינת משק המדינה, אלא הוא אף אינו מביא למגדלים את ההכנסות הצפויות.

— המרכז המשותף לתכנון לא הגביל עצמו, באישור הזכאים לקבל עגלים מיבוא, לקרי-טריון של התיישבות צעירה, שנקבע בהנחיות השרים, ובמקום זה קבע קריטריון אחר — משקים חלשים. כמשק חלש הוגדר לצורך זה כל משק הזקוק להשלמת אמצעי הייצור, שהוקצו לו. הגדרה זו, שאינה מתחשבת בתקופת קיומו ובהכנסתו הממשית של המשק, הרחיבה את חוג הזכאים לקבלת עגלים. כתוצאה משימוש בקריטריון זה אישר המרכז המשותף לתכנון, שמתוך 2,500 עגלים, שתוכנן ליבואם, ייועדו 1,820 עגלים להתיישבות

הצעירה (מהם 700 לחלוקה על ידי המחלקה להתיישבות של הסוכנות) והיתרה — 680 עגלים — ליישובים ותיקים.

— המרכז לתכנון אישר ל־10 משקים 323 עגלים, בניגוד לנוהל, שנקבע על ידי משרד החקלאות: משקים אלה לא הגישו את בקשותיהם למועצה לבקר, והם לא נכללו ברשימה הנ"ל, שהמועצה העבירה למרכז לתכנון. מלבד זה הם אף לא נמנו עם המשקים, שכלפיהם התחייבה הסוכנות היהודית לספק עגלים. בחזרה, שבו הודיעה המועצה למשקים השונים על יבוא העגלים נקבע, שעל המבקשים לשלם 250 ל"י במזומן בעד כל עגל. המועצה חתמה על ההסכמים עם הספקים בחו"ל בדבר היבוא עוד לפני שהבטיחה לעצמה — בדרך של גביית המקדמה בסך 250 ל"י ושל החתמת המגדלים על התחייבות לשאר התשלומים — שכל המגדלים שביקשו את העגלים, יהיו מוכנים לקנותם: בתחילת דצמבר 1962, בעת חתימת ההסכם עם הספקים, שהתייחס ליבוא 2,000 עגלים, היו בידי המועצה התחייבויות על רכישת 805 עגלים בלבד — על 700 מהסוכנות היהודית ועל 105 מ־4 משקים שונים. מאחר שחלק ניכר ממומיני העגלים התקשה לעמוד בתנאי התשלום שנקבע, הם ויתרו על קבלת העגלים. כיוון שההזמנה נעשתה עוד לפני גמר הטיפול בחלוקת העגלים בארץ והמועצה רצתה להימנע מהקטנת היקף ההזמנה, שהייתה גורמת הפסדים, היא חיפשה מועמדים אחרים. לחלק מהעגלים המוזמנים נמצאו קונים מבין משקים מבוססים, שלא נמנו עם אלה שהיו זכאים לקבלם — אף לפי הגדרת המרכז המשותף לתכנון — ולחלק לא נמצאו קונים כלל. המועצה נאלצה אפוא להקטין את היקף ההזמנה מחו"ל ולהעמידה במקום על 2,000 עגלים על 1,800; מאלה קיבלה בסופו של דבר ההתיישבות הצעירה רק 1,060.

— המחירים, לפיהם הוצעו העגלים למגדלים, נקבעו על סמך אומדן ההוצאות וההכנסות, שנערך על ידי המועצה, כשמגמתה בקביעת המחירים היא, שההכנסות מהיבוא יכסו את ההוצאות עליו. למעשה נפלו ההכנסות הממשיות מהאומדן וההוצאות הממשיות עלו על האומדן, כך שנגרם למועצה הפסד בסך 48,315 ל"י. הסיבות העיקריות לעליית ההוצאות על האומדן היו: מחמת הקטנת היקף ההזמנה עלו ההוצאות הכלליות היחסיות; היה צורך בהחזקת העגלים בתחנת ההסגר בחיפה, עד שנמצאו להם קונים, ותקופה זו עלתה על המתוכנן.

היבוא בשנת 1963

כדאיות יבוא עגלים לפיטום, הן מבחינת המגדל והן מבחינת משק המדינה, נבדקה מחדש ביזמת משרד החקלאות, בתחילת שנת 1963, על ידי ועדה מיוחדת ל"פיתוח ענף פיטום עגלים מיבוא", בה השתתפו נציגי משרד החקלאות, הסוכנות היהודית ומועצת הבקר. ממסקנותיה של הוועדה, שהוגשו להנהלת משרד החקלאות בסוף מארס 1963, הסתבר, שאמנם ענף הפיטום כדאי הוא למשק הפרט, אפילו תגיע ההכנסה הנקייה של המגדל ל־30 ל"י ליום עבודה בלבד (לעומת 42 ל"י שנכללה בתחשיב שנת 1961), אך אין יבוא זה כדאי למשק המדינה: שער הדולר הנחסך נע בין 6.8 ל"י ל־14.2 במשקי שדה, ובין 12.6 ל"י ל־34 ל"י במשקי ההר. יבוא העגלים כרוך גם בהפסד ההכנסה מהיטלי יבוא על בקר מפוטם, בסך 231 ל"י לכל עגל. לכן המליצה הוועדה להגביל את יבוא העגלים לפיטום לתקופת מעבר בלבד

ולהועיד אותם למשקי שדה באזורי לכיש והתענכים, שיש בהם מבנים בלתי מנוצלים והכנסתם נמוכה, תוך הדגשה, שאין למסור עגלים למשקים אחרים.

נוכת קביעות אלה העלה משרד החקלאות בוועדת השרים לענייני כלכלה הצעה, שעגלים לפיטום יובאו להבא בשביל ההתיישבות החדשה בהר ובמשקי השדה, ושלצורך זה יאושר יבוא של כ-5,000 עגלים לפיטום באותה שנה, ובכל אחת משלוש—ארבע השנים הבאות אחריה. ועדת השרים בישיבתה מיום 26.5.1963 אישרה הצעה זו. הסוכנות היהודית הגישה בקשה ליבוא 2,000 עגלים. ביוני 1963 הוציא לה משרד החקלאות שני רשיונות יבוא: האחד ליבוא 1,700 עגלים מהולנד והשני ליבוא נסיוני של 300 עגלים מגרמניה.

— לפי הנוהל שנקבע במשרד טעון יבוא של בעלי חיים דיון מוקדם בוועדה מיוחדת הקובעת גם את התנאים הזואוטכניים, כגון גיל העגלים, גזעם ומשקלם. בניגוד לנוהל זה לא הובאה הבקשה ליבוא 300 עגלים מגרמניה לדיון בפני הוועדה, והרשיון הוצא בלי שנקבעו בו, כמקובל, התנאים הזואוטכניים.

— בניגוד לנוהל גם לא הועברה הרשימה לחלוקת העגלים מהיבוא של שנת 1963 לאישורו של המרכז המשותף לתכנון. המשרד לא הפעיל פיקוח על החלוקה: מבין 1,878 העגלים המיובאים, שחולקו ל-40 משקים, נמכרו 754 עגלים ל-21 משקים, שאף לא נכללו ברשימת מקבלי העגלים.

— היבוא הנדון אף הוא נכלל, בהסדרים הקיימים להשלמת מחיר המכירה למחיר המובטח לעגלים מגידול מקומי. נוסף על כך, ניתנה תמיכה ישירה מכספי המדינה. לפי אישור האוצר מנובמבר 1963 נמכרו 2,000 העגלים במחיר הנופל מהוצאות היבוא, לרבות מכס, והממשלה השתתפה בהפסד בסך 40,000 ל"י.

היבוא בשנת 1964

בינואר 1964 נתנה הרשות המוסמכת במשרד החקלאות רשיון ליבוא 500 עגלים מתורכיה על שם חברת בקר החולה. מטרת היבוא העיקרית — כפי שזו מצאה ביטוי בהמלצתו של מנהל השירותים הזואוטכניים — הייתה לאפשר לחברה לנצל רזרבות גדולות של מספוא שהיו ברשותה. מתן הרשיון היה בו אפוא משום חריגה מההגבלות, שנקבעו ליבוא עגלים. העניין לא הובא לדיון לא בוועדת היבוא ולא בהנהלת המשרד, וממילא ניתן הרשיון בלא המלצתה של ועדת היבוא, שאותה התנתה הנהלת המשרד כתנאי למתן הרשיון.

*

נוסף על התמיכות הישירות בסך 115,000 ל"י והשלמות מחירים בעת מכירת הבקר היה יבוא העגלים בשנים 1962 — 1964 כרוך בהוצאה, במטבע חוץ, של כ-800,000 \$ ובהפסד הכנסות ניכר לאוצר המדינה מהיטלים, שניתן היה לגבותם על יבוא בקר חי או בשר קפוא. הפער בין כדאיות פיתוח ענף פיטום עגלים מיבוא למשק המדינה לבין כדאיותו למשק הפרט היה מחייב את משרד החקלאות להבטיח, שהתכנית תבוצע בהתאם לעקרונות, שנקבעו בתחילה על ידי השרים הנוגעים בדבר ולאחר מכן על ידי ועדת השרים הכלכליים, וכן שהיבוא

יבוצע בהתאם להנחיות המשרד. המשרד לא עשה די כדי להבטיח את ביצוע התכנית בהתאם להחלטות, כך שהמטרה שהוצבה בעת אישור התכנית — פיתוח מקור פרנסה נוסף להתיישבות הצעירה — הושגה רק בחלקה, ואילו חלק ניכר מהיבוא נמסר לבלתי זכאים לו. נוסף על הכול, דווקא ההתיישבות הצעירה, שלמענה בלבד הייתה הממשלה מוכנה להתיר את היבוא, לא יכלה להפיק ממנו את הרווח המצופה.

פיקוח על מועצות הייצור והשיווק

באמצע שנות ה-50 גדל הייצור החקלאי בארץ מכדי סיפוק צורכי השוק המקומי להיקף המותר תוצרת ליצוא. בעקבות התפתחות זו נתעורר הצורך לארגן מחדש את ענפי החקלאות העיקריים כדי להבטיח את כדאיות הייצור למשק, מתן תמורה מתאימה ליצרן החקלאי בעד תוצרתו, ואספקה סדירה של התוצרת לצרכן. משרד החקלאות נקט בדרך של הקמת מועצות ייצור ושיווק לענפי החקלאות השונים, בהן ישותפו היצרנים, ולהן יוקנו סמכויות להסדרת הייצור והכוונתו לשוק המקומי, לתעשייה וליצוא. לצורך זה הוסמכו המועצות לפעול לוויסות המחירים באמצעות קרנות השוואה, לקבוע מחירים מובטחים מראש לתוצרת ולרכוש עודפים. במועצות מיוצגים היצרנים, המשווקים, הצרכנים והממשלה (משרדי החקלאות, המסחר והתעשייה והאוצר). תשלומי הסובסידיות לענפי החקלאות השונים משתלמים אף הם, בדרך כלל, באמצעות המועצות. בצורה זו נמסר ניהולו של הענף למעשה בידי הפעילים בענף, כשמתפקידם של נציגי הממשלה במועצה לשמור על ענייניה של המדינה. בסוף 1964 הייתה קיימת מועצה לכל אחד משנים עשר הענפים: פרי הדר, ירקות, פירות, כותנה, אגוזי אדמה, לול, בקר וצאן לבשר, חלב, פרחים, גפן היין, טבק, וזיתים. ערך הייצור החקלאי בענפים, בהם קיימות מועצות, הגיע בשנת תשכ"ג ל-960 מליון ל"י המהווים כ-85% מכלל ערך הייצור החקלאי (ברוטו).

קיים שוני במעמדן המשפטי של המועצות: ארבע מועצות — פרי הדר, ירקות, אגוזי אדמה וענף הלול — שואבות את סמכויותיהן מחוקים מיוחדים, שחוקקו לצורך הקמתן, ויתרן מכתב מינוי, שפורסם ברשומות, כמועצות מייעצות לשרי החקלאות והמסחר והתעשייה. רוב המועצות המייעצות — להוציא המועצות לחלב, לטבק ולזיתים — הקימו חברות בע"מ, הוזהות להן בהרכבן והגדרת תפקידיהן, ובזוה הבטיחו לעצמן מעמד של אישיות משפטית לצורך ביצוע פעולות עסקיות.

פיקוח המדינה — במובן הרחב של המלה — על פעולותיהן של המועצות ועל מידת תיאומן למדיניות הממשלה, מתבטא בכמה מישורים: פיקוח כוללני על ידי יו"ר המועצה, המתמנה מטעם משרד החקלאות, ועל ידי סגנו, המתמנה מטעם משרד המסחר והתעשייה; ופיקוח שוטף על ידי נציגי הממשלה במוסדות המנהלים ובוועדות השונות הפועלות במסגרת המועצות. לשכת יועץ משרד החקלאות לענייני מועצות הייצור והשיווק, המונה מאז ינואר 1964 שלושה עובדים, גם היא עוסקת בפיקוח שוטף על פעולות המועצות, והיועץ משמש נציג המשרד או משקיף במרביתם של המוסדות המנהלים הפעילים של המועצות. פיקוח ממלכתי נוסף מופעל על אותן מועצות, שבאמצעותן נעשה התשלום של כספי הסובסידיות למגדלים,

הוא מוטל על המחלקה למחירים וסובסידיות במשרד החקלאות ועל המחלקות הנוגעות בדבר במשרד המסחר והתעשייה ובמשרד האוצר. מאז מאי 1963 פועל גוף נוסף בהכוונה של פעולות המועצות והפיקוח עליהן — ועדת גג למועצות הייצור והשיווק, שמונתה על ידי שר החקלאות; בראשה המנהל הכללי של משרד החקלאות, וחבריה הם נציגי ציבור החקלאים ונציגי המשרד.

בתקופה מספטמבר 1963 עד מארס 1964 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על מידת הפיקוח הממשלתי על מועצות הייצור; נבדקו במיוחד המועצות לירקות, אגוזי אדמה, כותנה, בקר, חלב וגפן היין, בכל הקשור במידת פעילותם של המוסדות המנהלים, מועדי הכנת התקציב, דרכי אישורו והפיקוח על ביצועו. כן נבדקו הפעולות של לשכת היועץ לענייני מועצות ייצור ושיווק ושל המחלקה למחירים וסובסידיות שבמשרד החקלאות.

פיקוח שוטף של נציגי הממשלה

המוסדות המנהלים העיקריים של המועצות, הפועלות על פי חוק, הם מליאת המועצה והוועד הפועל, ושל אלו הפועלות כמועצות מייעצות ורשומות כחברות — מליאת המועצה ומועצת המנהלים. כדי שפיקוחה השוטף של הממשלה יהיה יעיל, דרוש שהמוסדות המנהלים, בהם משתתפים נציגי הממשלה, יתכנסו בתכיפות סבירה ושנוכחותם בישיבות תהיה סדירה.

השתתפות נציגי הממשלה בישיבות. תכיפות התכנסותם של המוסדות המנהלים במשך השנה שונה ממועצה למועצה, אולם הביקורת עמדה על כך, שהתכיפות היא בסימן ירידה. לדוגמה, הוועד הפועל של מועצת אגוזי אדמה כונס 12 פעמים בשנת 1963 כנגד 20 פעם בשנת 1960; זה של מועצת הירקות 5 פעמים בשנת 1963 כנגד 8 פעמים בשנת 1960; מועצת המנהלים של מועצת הכותנה כונסה 6 פעמים בשנת 1963 כנגד 10 פעמים בשנת 1960. הביקורת העלתה, שנציגי הממשלה לא השתתפו באופן סדיר בישיבות המוסדות המנהלים.

— במועצת אגוזי האדמה נכחו בקביעות בשנים 1960 עד 1963 ב־23 ישיבות מליאת המועצה רק שני נציגי משרד החקלאות מששת נציגי הממשלה. שלושה נציגים אחרים נכחו באחת עד שתיים מהישיבות, והרביעי בשבע ישיבות. בוועד הפועל יש לממשלה שלושה נציגים, נציג לכל אחד ממשרדי החקלאות, האוצר והמסחר והתעשייה. ב־37 הישיבות, שהתקיימו בשנים 1961 — 1963, נכח בישיבות באופן סדיר נציג משרד החקלאות בלבד. נציגי משרד המסחר והתעשייה ונציג משרד האוצר נכחו בשבע מהישיבות בלבד.

— במועצת הבקר, בה יש לממשלה חמישה נציגים, כונסה המליאה בשנים 1961 — 1963 חמש פעמים. בעוד שנוכחותם של שני נציגי משרד החקלאות ושני נציגי משרד המסחר והתעשייה הייתה סדירה, לא נכח נציג האוצר בשום ישיבה.

— במועצת החלב, בה יש לממשלה שישה נציגים במליאה, כונסה המליאה 12 פעם בשנים 1956 — 1963. בישיבות נכחו באופן סדיר שניים מתוך שלושה נציגי משרד החקלאות בלבד. נציג האוצר לא השתתף בשום ישיבה, ונוכחותם של יתר הנציגים הייתה מצומצמת ביותר.

— במועצת גפן היין, בה יש לממשלה שבעה נציגים במליאה, הייתה נוכחותם של נציגי משרד החקלאות בשמונה ישיבות המליאה, שהתקיימו בשנים 1961—1963, סדירה. נוכחותם

של נציגי משרדים אחרים הייתה מצומצמת: אחד מנציגי משרד האוצר, לדוגמא, לא השתתף בשום ישיבה. במועצת המנהלים יש נציג לכל אחד ממשרדי החקלאות, המסחר והתעשייה והאוצר. בשנים 1961 — 1963, בהן התקיימו ארבעים ישיבות, נכח נציג משרד המסחר והתעשייה בשמונה ישיבות בלבד.

לדעת הביקורת על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר למנות כנציגיהם במועצות אנשים, להם אפשרות להשתתף בתכיפות סבירה בישיבות הגופים עמם הם נמנים כדי להבטיח את ביצועה של מדיניות הממשלה הלכה למעשה.

אישור תקציבים ודו"חות כספיים

כדי לאפשר למדינה לפקח על ניהולן של המועצות ולכוון את תכניות עבודתן נקבע בחוק, שעל המועצות הסטטוטוריות להמציא כל שנה, לאישור השרים הנוגעים בדבר, הצעת תקציב לפני התחלת השנה, אליה הוא מתייחס. לגבי המועצות המייעצות הפועלות כחברות נקבע בתקנות, ולגבי אלו שאינן פועלות כחברות נקבע על ידי המוסדות המנהלים עם תחילת פעולתן, שהמועצות יפעלו לפי תכנית כספית—שנתית, שתובא לאישורם.

בדיקה, שנערכה בחמש מועצות — ירקות, אגוזי אדמה, כותנה, בקר וחלב — בחודשים אפריל ואוקטובר 1964, העלתה, שהמוסדות המנהלים של רוב המועצות אישרו את הצעת התקציב או את התכניות הכספיות השנתיות בפיגור, שפעמים הגיע לכדי שנה ויותר. מצב זה גורע ממשמעותו של האישור על ידי הגופים המנהלים, והופכו לעתים לאישור של הוצאות שכבר נעשו. במרבית המועצות שבוקרו היה גם פיגור ניכר באישור הדו"חות הכספיים על ידי המוסדות המנהלים, שהגיע לפעמים עד כדי שנתיים מתום שנת הכספים, שאליה התייחסו. במצב זה לא יכלו אותן המועצות הרשומות כחברות למלא אחרי הדרישה שבסעיף 11(א) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 [נוסח משולב], לפיה חייב גוף מבקר להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מ־4 חדשים לאחר תום שנת הכספים שלו, דו"ח על הכנסותיו והוצאותיו באותה שנה.

— הצעות התקציב של מועצת הירקות לשנים 1960/61 עד 1963/64 אושרו על ידי המוסדות המנהלים כ־4 חדשים אחרי תחילת שנת התקציב, וממילא אי אפשר היה להגישן לאישור השרים במועד, שנקבע בחוק. הדו"חות הכספיים לשנים 1959/60 — 1962/63 אף הם הוכנו באיחור ניכר, כדי שנתיים ומעלה מתום שנת הכספים. תכניות כספיות שנתיות של מועצת הכותנה אושרו על ידי מועצת המנהלים חודשים מספר לאחר תחילת שנת התקציב, ואישור מליאת המועצה נתקבל באיחור של שנה ומעלה, ובשנת הכספים 1960/61, אף לאחר שנתיים. הדו"חות הכספיים לשנים 1959/60 עד 1962/63 הובאו לאישור מליאת המועצה באיחור, שהגיע כדי שנה ומעלה מתום שנת הכספים, שאליה התייחסו.

התכניות הכספיות השנתיות של מועצת החלב לא הובאו עד לשנת 1964/65 לאישור מליאת המועצה, והן אושרו על ידי הוועד הפועל בלבד. בכל המקרים אושרו התכניות הכספיות רק לאחר תחילת שנת הכספים, בפיגור של שניים עד חמישה חודשים. המועצה, שאינה רשומה כחברה, לא קבעה נוהל מחייב לדרכי אישורם של הדו"חות הכספיים, והנהוג היה שונה: בעוד שהדו"חות הכספיים לשנים 1957/58, 1960/61 ו־1961/62 אושרו על ידי מליאת

המועצה בלבד, אושרו הדו"חות לשנים 1958/59 ו-1959/60 ע"י הוועד הפועל בלבד. אישור הדו"חות החל מהדו"ח לשנת 1958/59, בין אם נעשה על ידי המליאה ובין אם נעשה על ידי הוועד הפועל, ניתן באיחור, שהגיע לגבי הדו"חות לשנים 1961/62 ו-1962/63 עד לכדי 14 חודש מתום שנת הכספים.

בעקבות הביקורת פעל משרד החקלאות להחשת עיבוד הצעות התקציב לשנת 1964/65. הפיגור באישורן על ידי המוסדות המנהלים הוקטן בדרך כלל, אך עדיין הגיע לכדי שנים עד ארבעה חודשים. לשכת היועץ לענייני מועצות הייצור הגישה את הצעות התקציב של המועצות לשנת 1964/65 לבדיקה מוקדמת בוועדת הגג למועצות הייצור. הלשכה גם החלה בשכלול מערכת החשבונות במועצות ובייעולה, כדי שהמועצות יוכלו להכין כל חודש דו"ח כספי מפורט, שישמש בידי הנהלת המועצה חומר בסיסי לשיקוליה ולקבלת החלטותיה.

הפיקוח על כספי הסובסידיות

תשלום כספי הסובסידיות מתקציב המדינה, במידה שהוא מיועד לענפים חקלאיים, נעשה בדרך כלל באמצעות מועצת הייצור והשיווק הנוגעת בדבר. לפי דו"ח החשב הכללי על הכנסות והוצאות המדינה לשנת 1963/64 הסתכמו התשלומים, שנעשו באמצעות המועצות לענפי החקלאות השונים באותה שנה, ב-53 מליון ל"י בקירוב מתוך הסובסידיה הממשלתית הכוללת בסך 103.4 מליון ל"י, ששולמה לחקלאות. לפי הנוהג הקיים, משחרר הממונה על הסובסידיות במשרד האוצר את הכספים, המגיעים ליצרנים ע"ח הסובסידיות רק לאחר שהמועצות הגישו את החשבונות למחלקה למחירים וסובסידיות במשרד החקלאות, והיא אישרה אותם. לשם בדיקת דרכי הפיקוח של משרד החקלאות בתחום זה מינה המנהל הכללי של המשרד ועדה פנימית. הוועדה, שסיימה עבודתה בנובמבר 1962, קבעה, שאינה קיימת דרך ביצוע אחידה לתשלום התמיכות במועצות השונות ושאין פיקוח יעיל בתחום זה. היא המליצה לקבוע שיטה אחידה, לפיה תעביר המחלקה למחירים וסובסידיות את התמיכות למועצות, ולהטיל חובה על המועצות לדווח באופן מפורט ושוטף על ביצוע התשלומים באמצעותן מתוך הכספים, שהועמדו לרשותן על ידי משרד החקלאות; בדו"חות אלה על המועצות לפרט את תוצאות הבדיקות הסופיות של התביעות לתשלום, מועדי התשלומים, ובאמצעות מי בוצעו.

— ביקורת, שנערכה במאוס 1964 על דרכי תשלום כספי הסובסידיות, העלתה, שההמלצות עדיין לא הוגשמו. יתרה מכך התברר, שעד לנובמבר 1963 לא נקבעה חלוקת תפקידים ברורה בין משרדי החקלאות ובין משרד האוצר לגבי הפיקוח בתחום זה. באותו חודש אמנם הוסכם בין משרד האוצר לבין משרד החקלאות על חלוקת סמכויות הפיקוח והביקורת על המועצות, אולם ביצועו של ההסדר היה לקוי בחסר: למרות שבהסדר נקבע, שהפיקוח הישיר יהיה כולו בידי מבקרי משרד החקלאות, הם הוסיפו לבדוק את חשבונות הסובסידיות מבחינה חשבונית גרידא. לאמור את נכונות החישובים של המועצות; עם זאת לא בדקו את האסמכתאות לתביעות (ראה עמ' 217, קרן הפירות, ו-221, הטיפול בעודפי ירקות). המחלקה למחירים ולסובסידיות גם אינה דורשת ואינה מקבלת מהמועצות דו"חות סדירים ומפורטים

על התשלומים ליצרנים מהכספים, שהועברו באישורה, בחלקם על סמך חשבונות זמניים, לרשותן של המועצות השונות.

*

יש שוני בסמכויות המוענקות למוסדות המנהלים של המועצות ובכל הקשור לדרכי ניהולן. שוני זה נובע מההבדלים שבין ענף לענף, מההיקף השונה של פעולות המועצות השונות, וכן מהנסיון שנרכש בניהול המועצות במשך השנים, שהשפיע על ניסוח החוקים והתקנות של המועצות שהוקמו לאחרונה. פרט לחובה המוטלת על המועצות הסטטוטוריות להמציא כל שנה לאישור השרים הנוגעים בדבר את הצעת התקציב, אינה מוטלת, מכוח כל החוקים והתקנות, על המועצות הקיימות חובה להגיש למשרדים הנוגעים בדבר דו"חות על עבודתן או על דרכי השימוש בכספי הסובסידיות הנמסרים להן; גם אין חוק, המחייב פיקוח או ביקורת של משרד החקלאות על המועצות, והן ריבוניות במידה רבה בניהול ענייניהן. נוכח מצב זה ניגש המשרד עוד בראשית 1960 לעיבוד חוק מסגרת לפעולות כל המועצות, שיביא ליתר אחידות בפעולותיהן ויקבע חובותיהן כלפי המדינה. עד סוף 1964 לא סיים המשרד עיבוד נוסח סופי להצעת החוק.

העדר פיקוח שיטתי על תשלום כספי הסובסידיות מתקציב המדינה באמצעות המועצות לחקלאים; הפיגורים באישור הצעות התקציב השנתיות ובאישור הדו"חות הכספיים על ידי המוסדות המנהלים; וההשתתפות הבלתי סדירה של חלק מנציגי המדינה בישיבותיהם של המוסדות המנהלים — כל אלה מצביעים על הצורך להבטיח במידה יותר גדולה את פיקוחה של הממשלה והשפעתה על פעולותיהן של המועצות. הגידול המתמיד בהיקף סמכויות הביצוע, שהעביר משרד החקלאות למועצות הייצור והשיווק, ותפקידי הביקורת והפיקוח הישירים על המועצות בקשר לתשלום הסובסידיות, המסורים בידי משרד החקלאות על פי ההסדר עם משרד האוצר מנובמבר 1963, מחייבים, לדעת הביקורת, שכלול הכלים הארגוניים של המשרד לפיקוח על המועצות.

פעולות הסרט הירוק

הוצאות התיווך והשיווק של תוצרת חקלאית נחשבות בעיני האחראים לגבוהות יחסית; על הצורך בנקיטת צעדים לצמצומן עמדה ועדת הכספים של הכנסת בסיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 12, שאושרו על ידי הכנסת.

כדי להוריד את מחירי התוצרת החקלאית לצרכן תוכנן על ידי משרד החקלאות ועל ידי המועצות לייצור ולשיווק ירקות ופירות לייעל את שיווקה של התוצרת ולפעול לייצוב מחיריה למשך תקופות מסוימות. ביולי 1962 אישרו משרד החקלאות ומשרד האוצר את הפעלתה של תכנית הסרט הירוק; הרעיון המרכזי בה הוא, שתוצרת חקלאית תימכר לצרכן במחירים קבועים ומבוקרים ברשת של חנויות קמעוניות, שיפעלו במסגרת התכנית. לממשה היה עניין בתכנית, מאחר שהתכוונה להשפיע על רמת המחירים של התוצרת החקלאית הן במישור, בחנויות שהצטרפו לתכנית, והן בעקיפין, בחנויות שלא הצטרפו אליה, ולהביא

על ידי כך להוזלת התוצרת ולהגברתה של צריכת התוצרת המגיעה לשווקים. לקמעונאים המצטרפים לתכנית עניין בה, מאחר שהם נהנים מהפרסומות בעתונות וברדיו הניתנת למשתתפים בתכנית, ויכולים להציג בחנויותיהם את תו הסרט הירוק. הגושפנקה הממשלתית למכירת התוצרת במחירים מאושרים. התכנית הופעלה באופן נסיוני בחודשים יולי עד אוקטובר 1962. באמצע ספטמבר 1962 נתרחה מסגרת התכנית על ידי הצטרפותה של המועצה לענף הלול. הוצאות ההפעלה מתקציב המדינה הסתכמו ב־141,500 ל"י.

מאז אפריל 1963 מופעלת התכנית באופן סדיר, והתוצרת החקלאית המשווקת על פיה כוללת ירקות, פירות ובשר עוף. התכנית מנוהלת על ידי ועדת הסרט הירוק, ובראשה יו"ר מועצת המנהלים של המועצה לייצור ושיווק של ירקות, שהוא סגן המנהל הכללי (כלכלה) במשרד החקלאות, ובהשתתפות נציגי הגופים הבאים: המועצות לייצור ושיווק ירקות, פירות ולענף הלול; ברית הפיקוח לקואופרציה צרכנית; התאחדות הסוחרים הכללית וחברת שופרסל. כמרכז הוועדה מונה מנהל המחלקה למחירים וסובסידיות שבמשרד החקלאות. ועדת הסרט הירוק אישרה תקנון פעולה לתכנית, בו הוגדרו דרכי ביצוע פעולותיה. בתקנון נקבע, שהתכנית תהיה פתוחה להצטרפותם של כל הקמעונאים העוסקים במכירת תוצרת חקלאית. עד לסוף אוקטובר 1964 הצטרפו לתכנית 259 חנויות, מהן 133 סניפים של אגודת הצרכנים, 7 סניפים של חברת שופרסל ו־119 חנויות פרטיות. לפי הערכת המשרד חלקן של חנויות הרשת בכלל כמויות השיווק הקמעונאי של ירקות, פירות ובשר עוף מגיע לכדי 12%—15%. התשלומים מתקציב המדינה בשנת 1963/64 להפעלתה של התכנית הסתכמו, לפי נתוני המשרד, בסך 1,115,500 ל"י. שלוש מועצות הייצור והשיווק השתתפו מתקציביהן בשנת 1963/64 בהוצאות פרסום לתכנית זו בסך 80,000 ל"י.

בחודשים אפריל עד יוני 1964 נערכה ביקורת במשרד החקלאות על הפעולות, שהיו קשורות בביצועה של תכנית הסרט הירוק.

קביעת מחירי התוצרת

עם הפעלתה הסדירה של תכנית הסרט הירוק באפריל 1963 קבעה הוועדה את מחירי התוצרת בדרכים הבאות: לסוגי ירקות ופירות, שאספקתם תהיה מובטחת וסדירה ושלא יהיו במחיריהם תנודות גדולות, נקבעו מדי שבוע מחירים, הן לקנייה על ידי הקמעונאי והן למכירה לצרכן; במידה שהקמעונאי נדרש לשלם מחירים גבוהים מאלה שנקבעו, התחייבה הוועדה, בדרך כלל, לכסות את הפרשי המחירים, פעמים עד לגובה מסוים שנקבע, ופעמים ללא הגבלה. אשר ליתר הירקות והפירות נקבעו לקמעונאי שיעורי ריווח מורשה על מחירי הקנייה של התוצרת.

— במספר מקרים נקבעו מחירי קנייה ומכירה לפירות — בננות וענבים — בתחילת העונה או בסמוך לסופה, דהיינו שעה שלא היה בטחון לאספקתם הסדירה במחירים יציבים, בלא שהוועדה קבעה תקרה סבירה להפרשי המחיר המובטחים על ידיה. הביקורת העלתה מספר מקרים, שבתקופות, להן נקבעו המחירים, הייתה אספקת פירות אלה מצומצמת ומחירי הרכישה עלו ב־50%—100% על המחירים שנקבעו. כתוצאה מכך נאלצה הוועדה לשלם הפרשי מחיר בסכומים ניכרים; לדוגמה, תשלום ההפרשים למחירי בננות במשך 3 ימים בסוף מאי 1963 — לאמור בשלהי עונת השיווק — הסתכם ב־25,800 ל"י בקירוב.

— כדי לספק לצרכנים הקונים בחנויות הסרט הירוק תוצרת מאיכות גבוהה נכללה בתכנית הסרט הירוק תוצרת מסוג א', והוועדה קבעה מחירים רק לסוג זה. בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח השנתי 12, שנזכרו לעיל, עמדה הוועדה גם על הצורך להנהיג שיפורים בדרכי המיון והאריזה של ירקות. בינתיים לא הושגה אחידות מספקת במיון התוצרת, בעיקר ירקות, המגיעה לשווקים. תוצרת מסוג א' כוללת אפוא גוונים שונים בטיב וגודל, וההבדלים במחירים מגיעים לעתים עד כדי 250%. כיוון שלכלל התוצרת של ירק או פרי מסוג א' נקבע מחיר אחד תוך הבטחת הפרשי התשלום, ניתנת לקמעונאים האפשרות לרכוש במחירים גבוהים תוצרת משובחת מאוד ולמכרה לצרכנים במחירים הק' בועים הנמוכים יחסית; בדרך זו נאלצת הוועדה לשלם הפרשי מחירים בסכומים ניכרים. כך למשל קבעה הוועדה לעגבניות לתקופה 16.6.1963 — 6.9.1963 מחיר קנייה של 30 אג' לק"ג, מחיר מכירה של 45 אג' והפרשי תשלום עד ל-20 לק"ג, אם יעלו מחירי הרכישה על הנקבע. באותה תקופה הייתה אספקה שופעת של עגבניות, והיו עודפים בכמות של למעלה מ-1,500 טון. המחירים הסיטוניים לעגבניות מסוג א' נעו בין 23 אג' לבין 50—60 אג' הק"ג, ובמקרים רבים רכשו הקמעונאים עגבניות במחירים שעלו על 30 אג' הק"ג. הפרשי התשלום לקמעור נאים לתקופה האמורה הסתכמו ב-167,500 ל"י. יוצא, שנגרם עידוד לצריכתו של פרי מובחר במיוחד, וזאת במחיר מלאכותי נמוך.

כדי למנוע ניצולה של התכנית בדרכים שתוארו, מהראוי היה, שהוועדה — במיוחד כשהיא מתכננת כלילתו של מצרך בתכנית למשך תקופה ארוכה, שבה מובטחת אספקתו הסדירה — תקבע את הפרשי המחיר, שהיא תישא בהם, בגובה סביר, ותערוך התאמה שוטפת של מחירי הקנייה והמכירה שנקבעו, למחירי השוק.

— לתקופה 7.7.1963—6.9.1963 קבעה הוועדה מחיר רכישה אחד של 45 אג' לק"ג פלפל בתוספת הפרשי מחיר של 15 אג'. בשוק נמצאים שני מינים של פלפל, כהה ובהיר, שבמחירי ריהם יש בדרך כלל הפרשים ניכרים; בעוד שמחירי הפלפל הכהה נעו בתקופה הנדונה על פי רוב בין 35 אג' ל-45 אג' לק"ג, נעו מחירי הפלפל הבהיר בין 70 אג' ל-80 אג' לק"ג. לקמעונאים שולמו הפרשי מחירים בסך כולל של 30,000 ל"י בקירוב. הביקורת העלתה, שההפרש המובטח של 15 אג' לק"ג שולם לגבי כל תוצרת הפלפל, שסופק בתקופה הנ"ל, דהיינו גם בעד המין, שמחירו היה זהה למחיר הרכישה שנקבע ואף נמוך ממנו.

את ההיקף הניכר של הפרשי המחיר, שעל הוועדה היה לאשר ולשלם מזמן לזמן בעד ירקות, פירות או עופות, הסביר משרד החקלאות בכך, שהוועדה קבעה לא פעם מחירים, שנפלו במידה ניכרת ממחירי השוק, בכוונה להביא להוזלת מחירי התוצרת לצרכן. כיוון שהחלטות ועדת הסרט הירוק, כפי שהן משתקפות בפרוטוקולים, אינן מנומקות, לא יכלה הביקורת לקבוע, אם העילה לתשלום סכומי ההפרשים הניכרים הייתה המגמה להוזיל את המחירים או חוסר גמישות מספקת של התאמה לתנודות השוק.

נוהלי עבודה ופיקוח

ההחלטות בדבר הירקות והפירות, שיימכרו בחנויות הסרט הירוק ומחיריהם, הפרשי התשלום המובטחים לקמעונאים, ושינוי אותן החלטות הם, לפי התקנון, מסמכותה של ועדת הסרט

הירוק המתכנסת אחת לשבוע. הביקורת העלתה מקרים לא מעטים, שמרכז הוועדה קיבל החלטות לצורכי שעה באמצע השבוע, בלא שהיה מוסמך לכך.

— בתקופת ההפעלה הנסיונית בשנת 1962 לא הציב משרד החקלאות צוות פיקוח מיוחד, ואף לא הנהיג סדרי פיקוח כדי לוודא אם התוצרת נמכרת על ידי הקמעונאים במחירים שנקבעו. לקראת חידוש פעולות הסרט הירוק באפריל 1963 תיכנן משרד החקלאות הקמת צוות של 18 פקחים: 8 באיזור תל אביב, 6 באיזור חיפה, שיוצבו לתפקיד זה על ידי משרד המסחר והתעשייה, מועצת הירקות ומועצת הפירות; ו-4 בירושלים מטעם משרד המסחר והתעשייה. לגבי באר שבע ואילת נקבע, שהפיקוח ייעשה על ידי עובדי משרד המסחר והתעשייה. צוות בהיקף כזה לא הוקם, ולמעשה הועסקו בכל הארץ בפיקוח על כל החנויות, שהצטרפו לתכנית, ארבעה פקחים בלבד: פקח במשרה מלאה בחיפה; שני פקחים, אחד מהם במשרה חלקית, בתל אביב; ופקח במשרה חלקית בירושלים. אם כי המשרד נעזר בשני מדווחי-מחירים — מטעם המחלקה למחירים וסובסידיות של המשרד — המבקרים בחנויות השונות לצורך איסוף נתונים בדבר רמת המחירים, לא יכול היה צוות קטן זה, מטבע הדברים, לקיים פיקוח נאות על הפעלת התכנית. הפיקוח הופעל בעיקר רק בשלוש הערים הגדולות ובסביבתן הקרובה.

ניתוח דו"חות הפקחים העלה, שאף בשלוש הערים הגדולות היה הפיקוח בלתי מספיק ובלתי שיטתי: צוות הפקחים לא קיבל הנחיות בכתב לעבודתו, שהיו קובעות, למשל, מה הם הנתונים שיש לרשום אותם ואלו החישובים שיש לעשות; גם לא נקבעו התדירות הרצויה של הביקורים ומועדיהם בחנויות השונות. יתר על כן, לא קיים פיקוח נאות על עבודתם של הפקחים. הדו"חות על ביקוריהם אמנם הועברו למחלקה למחירים וסובסידיות, אולם לא ניתן היה לקבוע, באיזו מידה נבדקו הדו"חות, ואם נקטו פעולות כל שהן במקרים של פעילות פיקוח בלתי מספקת וחוסר דיוות, ואף באותם מקרים רבים, כשהפקחים העלו ממצאים המחייבים פעולה כלפי הקמעונאים.

— בתקנות ועדת הסרט הירוק נקבע, שוועדת משנה לבירורים, בת שני חברים, תהיה רשאית להחליט על ביטול שייכותו של קמעונאי לתכנית, אם הוא לא קיים אחת מהתחייבויותיו לעניין התכנית ושההחלטה תתקבל על יסוד דו"ח של פקח, לאחר שתינתן לקמעונאי הזדמנות סבירה להשמיע טענותיו. בדיקה מסורגת, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה על דו"חות הפקחים העלתה, שבמקרים רבים, בעיקר בתקופה ספטמבר 1963 — מארס 1964, עלה רווח הקמעונאים באחוז ניכר על המורשה; על אף זאת היו הצעדים, שנקטו נגד אותם סוחרים, מצומצמים מאוד: ועדת הבירורים קיימה רק ישיבה אחת, באוגוסט 1963, בה נידונו הפרות התחייבויותיהם של שישה קמעונאים; הוועדה החליטה לבטל את האשמות נגד קמעונאי אחד, לשלוח התראות לשלושה, להטיל קנס על אחד ולהוציא אחד ממסגרת התכנית. ביתר המקרים, שלא נתבררו בוועדה, נתקבלו ההחלטות על הצעדים שיש לנקוט על ידי מרכז הוועדה בלבד.

המשרד הסביר, שהעדיף השארת מספר גדול ככל האפשר של קמעונאים במסגרת התכנית על שמירה קפדנית של קביעות התקנון. לדעת הביקורת, משהוחלט על הקצבת כספי מדינה

להוזלתה של תוצרת, מהדין להבטיח את השגת המטרה — שיווק התוצרת לצרכנים באותם מחירים שנקבעו.

תקציב וכספים

— לתכנית לא נקבעה מסגרת תקציבית — אף לא לקראת הפעלתה הסדירה באפריל 1963. ההחלטות בדבר היקף ההוצאות נתקבלו בדרג של ועדת הסרט הירוק בלבד.

— משרד החקלאות בא לכלל הסדר עם אגודה צרכנית בדבר עריכת מבצע של הוזלה מיוחדת של מחירי פירות וירקות בחנויותיה, במשך חודש יוני 1962, כדי להביא לפרסום המחירים הוזלים לציבור. המשרד שילם לאגודה סכום גלובאלי של 12,000 ל"י בעד עריכת מבצע ההוזלה, בלא שקבע את צורת ההוזלה ואת ההסדרים, שלפיהם יוכל לוודא, אם אמנם בוצעה ההוזלה.

— המשרד התחייב לשלם לקמעונאים, שהצטרפו לתכנית הסרט הירוק בתקופה יולי — אוקטובר 1962, 5% מערך המחזור הכללי של פירות וירקות, שנמכרו בחנויותיהם. התנאי לתשלום היה, שההפרש בין מחיר הקנייה של המצרכים למחיר, שלפיו יימכרו, לא יעלה על 25%. בהתאם להסדר שילם משרד החקלאות לקמעונאים סך 141,600 ל"י בקירוב. בחלק מהמקרים ביקרו עובדי המשרד בחנויות כדי לוודא את נכונות התביעות שהוגשו, ולצורך חישוב אחוז הרווח שנתקבל למעשה השוו את הפדיון אל הוצאות הקנייה. לחמישה קמעונאים שולם סך 35,450 ל"י על סמך תביעותיהם בלבד, ובלי שנערכה בדיקה כנ"ל על ידי עובדי המשרד.

— מהדין היה שהמחלקה למחירים וסובסידיות שבמשרד תנהל חשבונות נפרדים לתוצרת למיניה ותמסור לוועדה דו"חות שוטפים על הסכומים שהוצאו; דו"חות אלה עשויים היו לכוון את הוועדה בדיוניה השבועיים ולאפשר לה קבלת החלטות על יסוד נסיון העבר. הביקורת העלתה, שהחשבונות מנוהלים על בסיס חשבון תקציבי מחד וחשבון אישי של הקמעונאי מאידך, אך בלא הפרדה בין מיני התוצרת. המחלקה אינה ממציאה דו"חות שוטפים, אלא רק דו"חות חצי שנתיים — לסוף ספטמבר ולסוף מארס — הניתנים על הוצאת כספים מסעיף התקציב המיועד להוזלת מצרכים ושירותים.

*

התכנית, הכרוכה בהוצאה ניכרת, בוצעה בלא שנערך מחקר מקיף בדבר יעילותה והשפעתה על רמת המחירים הקמעוניים בחנויות הסרט הירוק ובחנויות אחרות, כך שהמשרד עוד אינו יכול לקבוע עמדה סופית בדבר כדאיות ההוצאות שנעשו והמשך הפעלת התכנית. לתכנית לא נקבעה מסגרת תקציבית ברורה, לא הוקצה לה כוח אדם מספיק ולא נקבעו לה הסדרים ארגוניים, לרבות הסדרי פיקוח נאותים; נטל הפעלתה נופל למעשה בחלקו הגדול כתפקיד נוסף על המחלקה למחירים ולסובסידיות. במצב דברים זה חסרים הכלים המינהליים הדרושים כדי להבטיח, שאכן מושגת המטרה העיקרית של התכנית — הוזלה ממשית של התוצרת לצרכן.