

מינהל פיתוח הקרקע

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על פעולות הייעור של מינהל פיתוח הקרקע. נבדקו: תכנון הפעולות וביצוען; תשלום שכר העבודה; והסעת הפועלים לעבודה.

פעולות הייעור

פעולות הייעור בארץ נעשו בעבר על ידי אגף הייעור שבמשרד החקלאות ועל ידי מחלקת הייעור בקרן הקיימת לישראל. כשחלוקת העבודה ביניהם נקבעת מאליה בהתאם לבעלות על הקרקע. החל באפריל 1959 העביר משרד החקלאות בהדרגה את תפקידיו בתחום הייעור לקרן הקיימת לישראל; ב־30.10.1960 הוקם מינהל פיתוח הקרקע, המשותף לממשלה ולקרן הקיימת לישראל, כגוף המרכז את הפעולות לייעור ולהכשרת קרקע במדינה. במינהל שני אגפים — אגף הייעור והאגף להכשרת קרקע.

מלבד המטרה הכללית של העשרת נוף הארץ על ידי הוספת שטחי יער במדינה, יש לייעור מטרות משקיות — הגדלת כמות העץ מתוצרת מקומית, מניעת סחף אדמה והגנה מפני סערות; והוא גם גורם נכבד בתחום התעסוקה, בעיקר לעולים חדשים. פעולות הייעור כוללות איתור והכנה של השטחים; הכנת שתילים; נטיעת יערות חדשים; פיתוח יערות קיימים וטיפוחם. ההשקעה במשק היער הסתכמה, בהתאם לנתוני מינהל פיתוח הקרקע, ב־1963/64 מליון לירות בקירוב.

במאי 1964 ובחודשים ספטמבר ואוקטובר 1964 בדק משרד מבקר המדינה במינהל פיתוח הקרקע את אופן הכנת תכניות הייעור וביצוען. נערכה גם ביקורת מעקב על מידת תיקון הליקויים בדבר תשלום שכר עבודה לפועלים, שנקבעו בשנת 1961 (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 112).

תכניות הייעור וביצוען

ב־1961 מינה שר החקלאות ועדה, שהייתה מורכבת מנציגי משרד החקלאות, הקק"ל, השירות המטאורולוגי שבמשרד התחבורה וחברת תכנון המים לישראל, לבדיקת ההשפעה של הייעור על משק המים בארץ, ולבחינת השאלה, באיזה היקף רצוי להמשיך בפעולות הייעור. בסיכומיה מ־22.9.1961 קבעה הוועדה, שיש צורך להמשיך ולחקור היטב, באיזו מידה נכונה גם בתנאי הארץ ההנחה — המבוססת על הנסיון בחו"ל — של ייעור השפעה שלילית על אוצרות המים, ולהפנות בקשר לכך תשומת לב מיוחדת לשאלות, כגון השמירה על הקרקע מפני סחף, הכדאיות הכלכלית של השימוש במים לייעור בהשוואה לשימושים אחרים באותה כמות מים, והערך של היער כגורם נופש וכגורם חינוכי. הבדיקה המעמיקה של גורמים אלה תימשך לדעת הוועדה שלוש עד שש שנים; הוועדה המליצה שלמשך תקופת הביניים לא יופסקו פעולות הייעור אלא יתרכזו באזורים, שבהם תהיה השפעת הייעור על מקורות המים קטנה ביותר, שאם לא כן ייוצרו עובדות, שאי אפשר יהיה לתקנן. לפיכך הציעה הוועדה תכנית, שלפיה יינטעו, במשך 5 עד 6 שנים 115,50 דונם

קרקע: מהם כ־43,500 דונם נטיעה נוספת בחלקים שונים של הארץ, והיתרה נטיעה להחלפת הצמחייה ונטיעות במקומות, שבהם אין לייעור השפעה רבה על משק המים.

— הביקורת עמדה על חריגות המינהל מהתכנית, עליה המליצה הוועדה: היקף הנטיעה הנוספת בשנתיים 1962/63 ו־1963/64 היה, לפי נתוני המינהל, כ־35,000 דונם לעומת 43,500 דונם, כפי שהציעה הוועדה בתכניתה ל־5 עד 6 השנים הבאות. מינהל פיתוח הקרקע הסביר, שכל עוד לא קבעה הוועדה בוודאות, מהי מידת ההשפעה של הייעור על מאזן המים, ממשיך הוא לנטוע לפי תכניות הייעור הקיימות. אולם לדעת הביקורת, גם אם עדיין לא נהפכו המלצות הוועדה להנחייה מחייבת, נכון היה לשים לב אליהן; דבר זה חל במיוחד על ההמלצה הסבירה מאוד, שאין ליצור עובדה מוגמרת בעניין, שלגבי הובע ספק רב, אם אינו מזיק יותר מאשר מועיל. הבדיקות נעשות ביזמת גורמים מוסמכים, ולדעת הביקורת אין למינהל סיבה שלא להתייחס לשיקוליה של הוועדה במלוא הרצינות.

בעת קביעת תכנית הייעור יש גם להתחשב בצורך לשמור על שטחים למרעה; בינואר 1962 מינה המנהל הכללי של משרד החקלאות ועדה, ועדת המרעה והייעור, המורכבת מנציגי משרדו ומינהל פיתוח הקרקע. על ועדה זו הוטל לבדוק, אם תכניות הייעור השנתיות של המינהל אינן פוגעות בשטחים, שיועדו למרעה, ולהמליץ על תכניות ייעור שאינן נוגדות את צורכי המרעה.

— מינהל פיתוח הקרקע ייער שטחים ניכרים, בלא שתכניותיו הנוגעות לאותם שטחים הובאו לפני כן לדיון הוועדה. המינהל הסביר, שהמדובר בשטחים, שלדעתו אינם ראויים למרעה. הביקורת הצביעה על כך, שמאחר שמונתה ועדה לעניין זה, הדבר הוא בסמכותה של הוועדה ולא של המינהל.

— תקציב הייעור של מינהל פיתוח הקרקע נקבע בחודש מארס שלפני השנה התקציבית, המתחילה בחודש אפריל; אגף הייעור נוהג להעביר רק בחודש יולי לוועדת המרעה והייעור את תכנית הייעור המתייחסת לתקציב, שנקבע בחודש מארס שלפני כן. בדרך כלל אין הוועדה מאשרת את כל התכניות שהוגשו לה. לדוגמה, ב־1963/64 הגיש אגף הייעור לאישור הוועדה הצעה לייעור שטחים חדשים, שהסתכמה ב־38,855 דונם, והוועדה אישרה רק נטיעת 26,355 דונם, דהיינו 65%; ב־1964/65 הגיש אגף הייעור לוועדה הצעת ייעור של 56,825 דונם, והוועדה אישרה 32,780 דונם, דהיינו כ־57%.

משרד מבקר המדינה המליץ, שתכניות הייעור בשטחים חדשים יובאו במלואן לאישור הוועדה למרעה ויער לפני קביעת תקציב הייעור, כדי שהדיון בתקציב יתבסס על נתונים מציאותיים ככל האפשר. המינהל הודיע, שלהבא יפעל בהתאם להמלצה.

אומדן התקציב מבוסס על מספר כולל של ימי עבודה ומספר השתילים שיישתלו באותם ימים. השוואה של השקעת ימי עבודה למעשה בנטיעה חדשה בשנת תשכ"ד (1963/64) לאומדן התקציבי העלתה מקרים, שמספר ימי העבודה שהושקעו למעשה עלה בהרבה על זה שבאומדן. להלן דוגמאות:

— לפי תכנית הנטיעה החדשה בגבעת המורה נקבע, שלשתילה של 200,000 שתילים יידרשו 6,500 ימי עבודה; למעשה נשתלו 172,000 שתילים ב־11,645 ימי עבודה;

בנצרת — מורדות נקבעו לשתיילת 200,000 שתילים 7,000 ימי עבודה; למעשה נשתלו רק 96,200 שתילים ב־7,450 ימי עבודה.

כוח האדם, שמעסיקים אותו במינהל לביצוע עבודות ייעור, הוא משני סוגים: עובדים יציבים של המינהל, המועסקים 8 שעות ליום, ועובדים המועסקים במסגרת עבודות יזומות, שלחלק מהם — מוגבלים בכושר עבודה — נקבע יום עבודה של 5 שעות. כל פועל המועסק על ידי המינהל מחזיק כרטיס עבודה. כל יום, עם הופעתו לעבודה, מוסר הפועל את כרטיסו למדריך במקום, שמחזירו לפועל לאחר גמר העבודה, בציון שעות העבודה, שהועסק באותו יום, ובחתימת ידו. מלבד זאת על המדריך המקומי לכלול בריכוז יומי את שמות הפועלים, שהועסקו באותו יום, ואת השעות, שבהן עבדו. הריכוז היומי הוא הבסיס לעריכת גליונות השכר, מאחר שהנתונים שבו מועברים ליומן העבודה וממנו לגליונות השכר. כדי להבטיח פיקוח על נכונות הרישומים נקבע הסדר, המחייב את המדריך המקומי לחתום על גבי הריכוז, ואת המפקח הגושי לבדוק את נכונות הרישומים ולאשר אותה בחתימתו.

בשנת 1961 העלתה בדיקת משרד מבקר המדינה, שהמפקחים הגושיים חתמו על גבי טופסי הריכוז רק לעתים רחוקות. בעקבות הביקורת הוציא מינהל פיתוח הקרקע ביולי 1962 הוראות למפקחים לקיים בדיקות תכופות במקומות העבודה, ולבדוק ולאשר את הרישומים בדבר נוכחות הפועלים בשדה.

— בדיקת משרד מבקר המדינה בשנת 1964 במקומות עבודה בצפון שוב העלתה מקרים לא מעטים, שהריכוזים היומיים לא נבדקו ולא אושרו על ידי המפקחים הגושיים. כן נקבעו מקרים לא מעטים, בהם לא רשמו המדריכים המקומיים את מקום העבודה ואת שעות העבודה, אותן עברו הפועלים.

הסעת פועלים

הפועלים המועסקים בעבודות ייעור מובאים יום יום למקום עבודתם באמצעות משאיות של יחידת הרכב במינהל וכן ברכב שכור. ההוצאה על הסעת פועלים ב־1963/64 הסתכמה בכ־987,500 ל"י, מהן 525,000 ל"י על רכב שכור.

— המינהל לא הוציא הנחיות שיקבעו, מי רשאי לשכור רכב ובאלו מחירים. בדרך כלל נבחרו בעלי הרכב ונקבעו מחירי ההסעה על ידי מחוזות המינהל על דעת עצמם. לא נערכו מכרזים על שכירת רכב ולא נתקבלו הצעות מחירים ממספר בעלי רכב; שלושה מתוך ארבעת המחוזות של המינהל אף לא הודיעו למינהל על המחירים שנקבעו.

החשבונות של בעלי המשאיות מועברים לשם בדיקה ותשלום מהמחוזות להנהלת החשבונות של המינהל בירושלים; בדיקת החשבונות נעשית על סמך כרטיסי הנהגים החתומים על ידי המדריכים, בהם מצוינים יעדי הנסיעות ומספר הנוסעים. בנסיבות אלה אין למינהל כלים לבדיקה, אם אמנם המחירים, כפי שצוינו בחשבונות — והשונים בגובהם ממחוז למחוז וממקום למקום — הם סבירים ונאותים.

משרד מבקר המדינה המליץ, שהמינהל יוציא הנחיות ברורות בדבר שכירת רכב, תנאי ההתקשרות, ובדיקת המחירים.