

משרד החקלאות

פעולות הביקורת

בגזירות המשרד ובגזירות מכון וולקני לחקר החקלאות נערכה ביקורת על ביצוע התקציב לשנת 1965/66; נבדקו, באיזו מידה נשמרה המסגרת התקציבית, ואם נתקבלו ההכנסות המיועדות בהתאם לתקציב. בהנהלת המשרד ובמספר משרדים אזוריים נבדקו דרכי הטיפול בתלונות המת-קבלות מהציבור. ביחידות לארגון ושיטות של המשרד ושל מכון וולקני נערכה ביקורת על סדרי עבודתן. במדור לקשר חקלאי נבדקה הקצבת גרעיני מספוא לייצור חקלאי וביחידת הממונה על האשראי — מתן אשראי להון חוזר למשק החקלאי. במחלקה למחירים, סובסידיות ושיווק ובמועצה לייצור ולשיווק בקר וצאן לבשר נבדקו ההסדרים למתן תמיכות לבשר משחיטה מקומית. עוד נבדקו במחלקה האמורה ובמועצה לייצור ולשיווק של זיתים דרכי קליטת עודפי זיתים לכיבושים והתוצאות הכספיות, שנבעו מכך. בחווה האזורית לגידולי שדה של מכון וולקני לחקר החקלאות שבבית דגן נבדקו הפעולות המשקיות, לרבות ההסדרים המינהליים והכספיים.

במועצה לייצור ולשיווק טבק גלמי ובמחלקה למחירים, סובסידיות ושיווק נערכה ביקורת על מינהל הכספים של המועצה ועל ההסדרים לתשלום פיצויים בעבור הנזקים, שנגרמו לחקלאים כתוצאה ממחלת הכשותית. במועצה לייצור ולשיווק של ירקות נבדקו סדרי הפיקוח על גביית היטלים על ירקות ותשלום פיצויים על השמדת עודפי אבטיחים. במועצה לייצור ולשיווק כותנה בע"מ נבדק מינהל הכספים, ובמיוחד סדרי מתן הלוואות לזמן קצר לגופים שונים. במועצה לייצור ולשיווק של פירות ובמועצת גפן היין בישראל נבדקו ההסדרים לקליטת עודפי ענבים ועיבודם לכוהל, והתוצאות הכספיות שנבעו מכך.

במינהל פיתוח הקרקע נערכה ביקורת במחשני אגף היעור ובמחלקה להכשרת הקרקע. בשותפות "דגנים נגב" נערכה ביקורת במיוחד על סדרי קבלת הפיצויים בעבור נזקי בצורת.

בחברה להדברת עשבי בר בע"מ נערכה ביקורת כוללת.

אשראי להון חוזר למשק החקלאי

1. במרבית ענפי החקלאות חולף פרק זמן ניכר מתחילת ההוצאות על הגידולים ועד לשיווק התוצרת וקבלת התמורה הכספית בעבורה. כדי להקל מעל החקלאים את מימון התשומות ולגשר על פני תקופה זו, מסדיר משרד החקלאות למשק החקלאי אשראי לזמן קצר, שהוא באופן יחסי זול. האשראי נועד לממן חלק מצורכי ההון החוזר של המשק החקלאי לתשומות הבאות: הוצאות שוטפות, במיוחד מים, זרעים, דשנים ושכר עבודה; ואיחסון מלאי של חומרי גלם ותוצרת מוגמרת עד למכירתה. האשראי ניתן משני מקורות: (א) "אשראי מכוון" מאמצעי הבנקים, שמסגרתו נקבעת באישור בנק ישראל, תוך מתן

הקלות לגבי חובת הנזילות של הבנקים. המטרות, השיעורים והתנאים של ההלוואות הניתנות במסגרת זו נקבעים במשותף על ידי משרד החקלאות ובנק ישראל. (ב) אשראי מקרנות המשותפות לממשלה ולבנקים, הניתן בהמלצת משרד החקלאות. קיימות 16 קרנות כאלו, שהוקמו רובן בראשית שנות החמישים. הקרנות מנוהלות בדרך כלל בבנקים על ידי הנהלות משותפות, המורכבות מנציגי משרד החקלאות, משרד האוצר והבנק הנוגע בדבר; ההלוואות ניתנות לפי התנאים ובמסגרות, שנקבעו בהסכמים, שנעשו לגבי כל קרן בין משרד האוצר לבין הבנק. האשראי מהקרנות מיועד בעיקר למימון החזקת מלאי, והוא ניתן לארגוני גג של חקלאים — ארגוני קניות וגופים התיישבותיים — ולחברות חקלאיות מסחריות.

ההלוואות להון חוזר ניתנות ברוב המקרים בריבית של 9% ולתקופה של חצי שנה. על פי נתוני המשרד מכסה כלל היקף האשראי הניתן כרבע מצרכיו של המשק החקלאי להון חוזר (ראה גם המועצה לייצור ולשיווק כותבה בע"מ, עמ' 242 בדו"ח זה). ההלוואות להון חוזר, שניתנו לתקופות שונות משני המקורות, ב-1965 הסתכמו בסך כולל של 207 מליון ל"י בקירוב, סכום השווה ליתרה ממוצעת, במשך השנה, של 82 מליון ל"י. מתוך זה ניתן סך כולל של כ-159 מליון ל"י במסגרת האשראי המכוון, וסך כולל של כ-48 מליון ל"י מהקרנות.

2. ריכוז הטיפול בנושא זה במשרד החקלאות מופקד בידי הממונה על האשראי החקלאי, שמתפקידו לדאוג לוויסות האשראי וחלוקתו ללווים לפי צורכי הענפים החקלאיים השונים, בתיאום עם משרד האוצר, בנק ישראל, והבנקים, שבאמצעותם ניתן האשראי. פעולותיו של הממונה על האשראי בתחום זה הן בעיקר: גיבוש הצעת תכנון שנתי של האשראי המכוון, ופירוטה לתכניות חודשיות; מתן המלצות, המפרטות את סכום ההלוואות, הלווים והמטרות, להנהלות הקרנות ולבנקים, במסגרת של תכניות האשראי המכוון ושיעוריו ובמסגרת ההסדרים, שנקבעו עם הקרנות השונות; ומעקב אחר הסכומים העומדים לרשות משרד החקלאות למתן הלוואות.

הממשלה גותנת לבנקים ערבויות בשיעור של 50% מהאשראי המכוון ובאותו שיעור גם על חלקם של הבנקים בקרנות המשותפות להם ולממשלה. נוסף על כך מקבלים הבנקים מהלווים בטחונות מקובלים. ערבות הממשלה מופעלת, כאשר הבנק אינו יכול לממש את בטחונות הלווים.

3. בחודשים מארס עד יוני 1966 בדק משרד מבקר המדינה ביחידת הממונה על האשראי החקלאי את התכנון הכולל של האשראי וויסות חלוקתו בהתאם לצורכי ההון החוזר של המשק החקלאי (על ביקורת קודמת באגף החשב הכללי בדבר פקדונות האוצר בקרנות ההלוואות להון חוזר למשק החקלאי — ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 44).

תכנון האשראי

1. הממונה על האשראי מכין לקראת כל שנת כספים הצעת תכנון שנתי לאשראי המכוון הדרוש למשק החקלאי, והיא מובאת לאישור הנהלת המשרד, ולאחר אישורה — לדיון ולאישור בבנק ישראל.

— התכנון השנתי בשנים 1962—1965 התבסס בכל שנה בדרך כלל על שיעורי האשראי המכוון, שניתנו לכל יחידת ייצור או איסוס (דונם של שטח או טונה של תוצרת) בשנה, שקדמה לשנה הנדונה, בתוספת הצעה לשינויים בהיקף קטן; שינויים אלה היו בעיקר: הגדלת שיעור האשראי למספר מצומצם של ענפים קיימים, או כלילת גידולים

חדשים במסגרת האשראי המכוון. המשרד לא ערך מפעם לפעם בדיקה חדשה של הצרכים בענפים השונים, תוך שימת לב לשינויים, שחלו במשך השנים במחירי התשומות והרכבן ובפיריון הייצור. ההלוואות מהקרנות המשותפות ניתנו על פי המלצת הממונה על האשראי, בלי שנערך לגביהן תכנון כולל במשרד החקלאות.

הביקורת עמדה על כך, שעל משרד החקלאות לערוך תכנון כולל של מתן האשראי למשק החקלאי, כשמשולבות בו ההלוואות הן מכספי האשראי המכוון והן מכספי הקרנות — תוך בדיקה חדשה מפעם לפעם בדבר הצרכים בכל ענף וענף.

2. צריכת האשראי שונה לפי כל גידול, ובמשך השנה חלות בה תנודות; משום כך יש לפרט את התכנית השנתית לתכניות חדשיות, שיבטיחו את ויסות ההזרמה של האשראי לפי התנודות בצרכים ובהתאם לאמצעים, העומדים בכל חודש לרשות משרד החקלאות. ואכן מכין המשרד כל חודש תכנית חודשית לאשראי מכוון ומעביר אותה לידיעת בנק ישראל.

— השוואת הסך הכולל של האשראי שב-12 התכניות החודשיות, שנערכו לשנת 1965, לבין כלל האשראי ששוחרר העלחה, שהתכניות לא כללו את כל הגידולים אשר קיבלו אשראי באותה שנה ושהיו סטיות ניכרות במתן האשראי לגבי הפריטים, שנכללו בהן: מתוך האשראי המכוון, בסך כולל של 180 מליון ל"י בקירוב, ששוחרר ב-1965 ושהיה מיועד ל-40 פריטים, נכללו בתכניות החודשיות 22 פריטים בלבד, בסך כולל של 119 מליון ל"י; שחרור האשראי למעשה חרג ממסגרת התכניות החודשיות ב-88 מליון ל"י, מזה 74 מליון ל"י הלוואות, שניתנו יותר מהסכום שתוכנן, ו-14 מליון ל"י — פחות מהסכום שתוכנן. אף בהתחשב בתנודות ובהתפתחויות בלתי צפויות מצביע היקף החריגות מהתכנון על כך, שהמשרד בשחררו אשראי לא התייחס לתכניות החודשיות כאל מסגרת מחייבת.

חלקו של האשראי המכוון ביחס לצורכי ההון החוזר

ההלוואות להון חוזר הן הטבה בעלת משקל לחקלאים, כיוון שהן מכסות כרבע מההון החוזר הדרוש למשק החקלאי; יש צורך לכן בקביעת קריטריונים בכתב לחלוקת האשראי ובקביעת האחוז מהיקף ההון החוזר, שיכוסה לגבי כל גידול וגידול. משרד מבקר המדינה בדק 20 מבין 40 פריטים, שלמימונם ניתנו ב-1965 הלוואות להון חוזר, והשווה אותם תוך שקלול לאומדן של צורכי ההון החוזר, כפי שחושבו על ידי המרכז לתכנון ופיתוח של המשרד בסקר, שהמשרד פרסם בתחילת 1966. נתברר, שלגבי שבעה פריטים כיסה האשראי המכוון עד 25% מהצרכים, לגבי שישה פריטים — מ-26% עד 50%, לגבי חמישה פריטים — מ-51% עד 75%, ולגבי שני פריטים — 80% בקירוב.

— ביחידת הממונה על האשראי לא היו הנחיות ואסמכתאות לביסוס השיעורים השונים, שניתנו לכיסוי הצרכים בהון חוזר לכל גידול וגידול, ממקורות האשראי הניתן בהמלצת המשרד. בהעדר קריטריונים כתובים נבצר ממשרד מבקר המדינה לעמוד על השיקולים, שלפיהם נקבעו שיעורי האשראי שניתן, והסיבות להעדפת גידולים מסוימים על פני אחרים.

משרד החקלאות נותן את האשראי בדרך כלל לתקופה של שישה חודשים. הביקורת עמדה על כך, שמתן ההלוואות תוך התאמה מדויקת יותר של משך הזמן, שבו הן נמצאות בידי החקלאים, אל הצרכים השונים לפי כל גידול וגידול, עשויה להביא לניצול יעיל יותר של נפח האשראי העומד לרשות המשרד.

הלוואות מתחדשות

עוד בדו"ח שנתי 15 (עמ' 45) עמד מבקר המדינה על כך, שההלוואות מהקרנות המשותפות לממשלה ולבנקים, שניתנו לתקופה של חצי שנה, חודשו מדי פעם בפעם לתקופה נוספת של חצי שנה, כך שהכספים הוחזקו בידי הארגונים בדרך קבע במשך שנים. בהערותיו לדו"ח האמור השיב שר האוצר, כי החשב הכללי פועל בהתאם להנחיות משרד החקלאות, שלו הידע המקצועי בתחום זה.

הביקורת הנוכחית במשרד החקלאות העלתה, שכ-45% מכלל האשראי — ממוצע של 37 מליון ל"י בקירוב לשנה — הניתן הן מהקרנות והן במסגרת האשראי המכוון, מוענק זה שנים רבות ל-28 חברות וארגונים חקלאיים כהלוואות מתחדשות בסכומים קבועים. משרד החקלאות הסביר, שההלוואות ניתנו בדרך כלל למימון מלאי, כגון זרעים וזבלים, המוחזק על ידי גופים אלה.

— על פי המסמכים, שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות, לא ניתן לקבוע, לפי אלו קריטריונים קבע המשרד את הגופים, שיקבלו הלוואות מתחדשות, ומה היו השיקולים לקביעת גובה הסכום בכל מקרה. מן הראוי, שההלוואות האמורות יינתנו על פי קריטריונים, שיבטיחו בכל מקרה מתן אשראי בהתאם לנתונים על המלאי הדרוש שיוחזק ובהתאם לצרכים הממשיים בהון חוזר.

הקצבת גרעיני מספוא

משק בעלי החי בארץ, בעיקר בענפי הלול והרפת, הוא משק מתוכנן. מכסות הייצור בענפים אלה נקבעות על ידי משרד החקלאות בשיתוף עם מועצות הייצור והשיווק של כל ענף וענף. מאחר שהממשלה מעוניינת באספקת תוצרת הלול והרפת במחירים יציבים ומאחר שלמספוא, שהוא מרכיב עיקרי בתזונת בעלי החי, משקל ניכר בהוצאות הייצור, נמכר המספוא לחקלאים על פי הקצבות של משרד החקלאות, המבוססות על מכסות הייצור, ובמחירים הנקבעים על ידי הממשלה.

כ-60% מכלל המספוא המוקצב לענפי הלול והרפת מהווים גרעינים (בעיקר מילוקורן ותירס); שאר המספוא הוא בעיקר כוספה וסובין. הגרעינים מיובאים ברובם מחו"ל, ואילו אספקת הכוספה והסובין היא מייצור מקומי. לפי נתוני משרד החקלאות חולקו במסגרת ההקצבות לשנת 1964/65 כ-175,000 טון מילוקורן וכ-150,000 טון גרעיני תירס, רובם הגדול מיבוא. יבוא הגרעינים הגיע ל-75% מכלל יבוא המספוא באותה שנה, והוא היה מיועד בעיקר לענף הלול.

מחירי הרכישה של הגרעינים המיובאים, בתוספת ההוצאות, הם לרוב גבוהים ממחיר המכירה הרשמי שנקבע. ההפרש מתכסה מסובסידיה המשתלמת באמצעות קרן השוואה תקציבית המנוהלת על ידי המחלקה למחירים וסובסידיות שבמשרד החקלאות. בשנת 1964/65 הסתכמו התשלומים מהקרן בעד גרעיני מספוא מיובאים ב-3,816,000 ל"י. היקף היבוא של גרעינים באותה שנה היה בסך 70 מליון ל"י בקירוב (בדבר סדרי יבוא המספוא וקביעת מחירו ראה גם דו"ח שנתי 15, עמ' 201).

מדור הקשר החקלאי שבמשרד החקלאות מטפל בהיקף ארצי בהקצבת המספוא למשקים ובניהול החשבונות הקשורים בכך. המספוא מוקצב למשקים בהתאם לכמות התוצרת,

שהם שיווקו למעשה בגבולות מכסות הייצור שנקבעו להם, כמויות המספוא, שהמשקים זכאים לקבל לפי זה, מחושבות על פי דו"חות חודשיים על השיווק, שמדור הקשר החקלאי מקבל ממועצות הייצור. בסיס החישוב הוא מנת המספוא הקבועה ליחידת תוצרת משווקת, כגון: ליטר חלב, ביצה, טונה בשר. בהתאם לכך נותן המדור הרשאות להקצבת מספוא לכל משק חקלאי באמצעות ארגון הקניות, שהוא נמנה עמו. בארץ פועלים 33 ארגוני קניות של משקים.

בסוף 1965 ובתחילת 1966 בדק משרד מבקר המדינה במחלקה לקשר חקלאי את סדרי הקצבת המספוא ואת החשבונות המנוהלים בקשר לכך.

כל משלוח מספוא המיובא לארץ מחולק בין ארגוני הקניות של החקלאים לפי חלקם היחסי של המשקים, המאוגדים בכל ארגון, בהיקף הייצור המתוכנן. חלוקת המספוא נעשתה עם בוא כל משלוח ארצה, בדרך כלל בלא שתובא בחשבון כמות התוצרת ששווקה למעשה על ידי הארגונים או המשקים. ליום 1.4.1965 היו בידי ארגוני הקניות לפי הרישום בספרי מדור הקשר החקלאי, גרעיני מילוקורן ותירס בכמות, שעלתה ב- 62,335 טונות מעל הכמות, שהייתה מגיעה למשקים בהתאם לתוצרת הלול, ששווקה עד אותו תאריך.

— ב-31.7.1965 הורתה הנהלת משרד החקלאות למדור לבטל ברישומיו את היתרה של 62,335 טונות, שעמדה לחובת ארגוני הקניות ב-1.4.1965. החיובים שבוטלו הגיעו לכדי 20% מהצריכה השנתית של גרעינים בענף הלול. לאחר מכן באוגוסט 1965 הגישה המועצה לענף הלול רשימה של משקים, שכללה כמויות של תוצרת, ששווקו על ידי המשקים עד 31.3.1965, ואשר לא דיווחה עליהן בזמנו. כמויות המספוא, שהגיעו בעד תוצרת זו, הסתכמו ב-5,723 טונות. מכאן, שמשרד החקלאות נתן למשקים 56,612 (5,723 — 62,335) טונות גרעיני מילוקורן ותירס במחיר רשמי, הנתמך בסובסידיה באמצעות קרן ההשוואה, בלא ששווקה תוצרת תמורתם, בצינורות השיווק הרשמיים. לפי חישובי הביקורת נהנו יתרות המספוא שבוטלו מסובסידיה בסך 777,000 ל"י בקירוב.

משרד החקלאות הסביר למשרד מבקר המדינה, שכוונת הביטול הייתה לפצות את ענף הלול על תמותה מוגדלת בשנת תשכ"ה ולעודד גידול עופות. בתיקי המשרד לא היה תיעוד בדבר נימוקים אלה להתלטת המשרד. לדעת הביקורת, החלטה בעלת משקל עקרוני וכספי ניכר, שבעקבותיה עבר המשרד מתמיכה בשיווק למעשה לתמיכה ללא קשר לשיווק, חייבת הייתה להיות מפורשת, מנומקת ומתועדת.

יתר על כן פעל הוויתור כהטבה לארגונים השונים שלא על פי בסיס אחיד. יתרות החובה שלהם התהוו באופן מקרי, וההפרשים בין היתרות שבוטלו נעו — כפי שנתברר על פי השוואה על בסיס מכסות האספקה — ביחס של 1 ל-25 לגבי הארגונים השונים.

תמיכות במחיר הבשר משחיטה מקומית

1. הבשר הנצרך בארץ בא מגידול מקומי ומיבוא; רוב היבוא הוא בשר קפוא ומיעוטו בקר חי לשחיטה. לפי נתוני משרד החקלאות והמועצה לייצור ולשיווק בקר וצאן לבשר, גדלה הצריכה של בשר בקר בארץ מ-8 ק"ג בממוצע לנפש בתשכ"ב ל-12.8 ק"ג בתשכ"ו.

צריכת הבשר הטרי ירדה בשנים האחרונות, ולעומת זאת גדלה צריכת הבשר הקפוא מ-45% מכלל הצריכה בתשכ"ב ל-72% בתשכ"ו.

מחיר הבשר לצרכן עלה בשנים האחרונות מ-7.35 ל"י בממוצע לק"ג בתשכ"ב ל-8.54 ל"י בשנת תשכ"ה ובסוף תשכ"ו הוא הגיע, לפי נתונים ארעיים, ל-9.04 ל"י. המחירים, שקיבלו המגדלים בעבור בקרם, היו בתשכ"ה 3.26 ל"י בממוצע לק"ג בקר חי לעומת 2.72 ל"י לק"ג בתשכ"ב. ביוני 1966 קבע משרד החקלאות מחיר מינימום (ראה להלן) לסוג הבקר העיקרי המובא לשחיטה — 3.15 ל"י לק"ג.

2. כדי לדאוג לאספקה סדירה של בשר בקר לאוכלוסיה במחירים סבירים והכנסה נאותה למגדלים, הסכימה הממשלה עוד בשנת 1959 להבטיח למגדלים מחיר מינימום בעבור הבקר המשווק באמצעות המועצה (ראה גם דו"ח שנתי 14, עמ' 199). המועצה שיווקה את הבקר באמצעות מכרזים והנהיגה הסדר, לפיו שולמה למגדלים, שלא השיגו במכרז את מחיר המינימום, תמיכה בגובה ההפרש בין המחיר הממוצע שהושג במכרז בעבור הבקר לבין המחיר המובטח. עד יוני 1964 שיווק חלק ניכר מהמגדלים את בקרם בדרך זו. כיוון שרוב המגדלים התנגדו לשיווק בשיטת המכרזים, בגלל הוצאות תיווך גדולות, שנגרמו לדבריהם בעטייה, החליטו משרד החקלאות והמועצה ביוני אותה שנה לבטל את השיווק באמצעות מכרזים, וקבעו הסדרים חדשים למתן תמיכות: עד פברואר 1965 שולמו התמיכות לשני קואופרטיבים (ראה להלן). ששיווקו את הבקר של חלק מהמגדלים לא לפי משקל הבקר החי, אלא על בסיס משקל הבשר — שיטה שבאמצעותה רצה המשרד להבטיח למגדלים קבלת תמורה בהתאם לטיב ולכמות הבשר שהופקו מהבקר. מפברואר 1965 ועד לסוף אותה שנה, היה הבשר כלול במסגרת תכנית "הסרט הירוק" (על פעולות הסרט הירוק — ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 212). התמיכה ניתנה בתקופה הנדונה בעבור הבשר, שסיפקו שני הקואופרטיבים לחנויות "הסרט הירוק", והיא שולמה באמצעות המועצה, שקיבלה את התביעות מהקואופרטיבים והעבירה אותן למשרד החקלאות. בדצמבר 1965 הופסקו תמיכות הממשלה לבשר משחיטה מקומית, והן חודשו ביוני 1966, כשהונהגה מחדש שיטת המכרזים.

3. בשנת 1960 מינה שר המשפטים ועדה, בראשותו של השופט המחוזי ד"ר לם, והטיל עליה לבדוק את מחירי הבשר בארץ, הסחר בו ואת מצבם של בתי המטבחים. ועדה זו המליצה, בין היתר, על צמצום מספר בתי המטבחים בארץ ועל ריכוז הסחר בבקר ובבשר על ידי הקמת חברות מסחריות או על ידי ארגון שיווק קואופרטיבי. בעקבות מסקנותיה של הוועדה ולשם ייעולו וריכוזו של שיווק הבשר בארץ עודדו משרדי החקלאות, המסחר והתעשייה והאוצר שיווק קואופרטיבי של בשר בקר: משקי דרום הארץ התארגנו בקואופרטיב לשיווק בקר ובשר והקימו בית מטבחים מודרני בקרית מלאכי, בשם "מרבק", והוא התחיל לפעול בתחילת 1964. חודשים מספר לאחר מכן התארגנו משקי צפון הארץ בקואופרטיב "צפונית", שהחל לעסוק בסחר בבקר ובבשר, ושחט את בקרו בבית המטבחים שבחיפה ובבתי מטבחים אחרים בצפון הארץ ובמרכזה. בשנים תשכ"ה ותשכ"ו שחטו שני הקואופרטיבים כשליש מכלל ראשי הבקר, שנשחטו בבתי המטבחים בארץ. לאחר הקמת הקואופרטיבים החל משרד החקלאות לשלם סובסידיות בעבור הבשר שנשחט על ידיהם, שהסתכמו בשנים 1964/65 ו-1965/66, ב-4 מליון ל"י בקירוב.

4. בחודשים ינואר עד מארס 1966 ובאוקטובר אותה שנה בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות ובמועצה לייצור ולשיווק בקר וצאן לבשר את סדרי תשלום התמיכות לבשר משחיטה מקומית בשנים 1964/65 ו-1965/66.

התמיכות בשנת 1964/65

התמיכות, שניתנו ב-1964/65, הסתכמו ב-2,725,000 ל"י. אותה שנה נקבע בחוק התקציב פרט מיוחד לתמיכות בבשר בקר מקומי במסגרת הסעיף "הענקות לעידוד ייצור חקלאי ולהוזלת מחירים של מצרכים ושירותים חיוניים". פרט זה נועד להשלמת מחיר הבקר המקומי למגדלים עד למחיר מינימום של 2,750 ל"י לטונה בקר חי.

— משרד החקלאות השתמש בכספי הפרט בניגוד לייעודו ולא ביקש ייעוד פרט תקציבי חדש: מיוני 1964, עם ביטול שיטת המכרזים, לא שילם המשרד את התמיכות כהשלמה למחיר מינימום לבקר חי והנהיג מחיר קבוע לבשר שחוט (טיבחה) בשיעור של 5.55 ל"י לק"ג, השווה לפי חישוביו למחיר של 2.85 ל"י לק"ג בקר חי. כיוון שהבשר שנשחט על ידי הקואופרטיבים נמכר לגורמי שיווק במחיר מוזל — הוזלה שנועה בתקופות שונות בין 20 ל-70 אגורות לק"ג — השלים המשרד לקואופרטיבים את ההפרש; בשנת 1964/65 הסתכמו השלמות אלה בסך 1,670,000 ל"י. עוד שולמו באותה שנה לשני הקואופרטיבים מהפרט התקציבי הנזכר תמיכות שונות — דמי הרצה לקואופרטיב אחד ופיצוי על הוצאות שחיטה גבוהות לשני — בסך כולל של 770,000 ל"י בקירוב. המשרד שילם אפוא תמיכות בסך כולל של 2,440,000 ל"י, שלא בהתאם לתקציב. בתיקי משרד החקלאות לא היו החלטות מנומקות בכתב של הנהלת המשרד בדבר תשלום התמיכות השונות, השיקולים לכך, ושיעוריהן.

המשרד הסביר, ששאלת התמיכות בבשר בקר נדונה באופן כללי בוועדת הכלכלה של הכנסת, ולכן לא ראה צורך לבקש שינוי הייעוד של הפרט התקציבי. לדעת הביקורת, הדיון בוועדת הכלכלה אינו מכוון וגם אינו יכול לשמש תחליף לאישור תקציבי מפורש; התמיכות האמורות גם שולמו החל בחודש יולי 1964, ואילו הדיון בוועדה התקיים רק בנובמבר של אותה שנה.

בסוף שנת 1964 ייבאה המועצה כ-2,700 ראש בקר לשחיטה במשקל כולל של כ-1,100 טונות. הוסכם בין משרד החקלאות ובין משרד האוצר, כי תשלום המכס המגיע בעבור יבוא זה, בשיעור של 600 ל"י לטונה בקר חי, יכוסה מתקציב המדינה מהסעיף המיועד לתשלום סובסידיות, אם לא יתכסה מהכנסות, שיתקבלו ממכירת הבשר. הבקר נמסר לשחיטה לשני הקואופרטיבים, והבשר שהופק ממנו נמכר במחירים מוזלים, שנקבעו על ידי המשרד ונעו מ-4.80 ל"י ל-5.55 ל"י לק"ג טיבחה, בהתאם לטיבו. עסקת היבוא, לרבות התשלום המגיע לשלטונות המכס, הסתיימה בהפסד של כחצי מליון ל"י. עד גמר הביקורת לא שולם המכס.

התמיכות בשנת 1965/66

לשנת 1965/66 נקבע תקציב לתמיכות בבשר בקר בסך 678,000 ל"י (כולל עודפים משנה קודמת). אגף התקציבים שבאוצר הוציא אישורים תקציביים למטרה זו גם במסגרת הפרט "תמיכות עונתיות ומצרכים אחרים", בסך של 550,000 ל"י, מזה 410,000 ל"י להוזלת בשר, ששווק במסגרת תכנית "הסרט הירוק". התשלומים לתמיכות בבשר בקר ששווק במסגרת הנדונה הסתכמו ב-897,000 ל"י.

— משרד החקלאות לא קיים פיקוח שוטף ושיטתי על מחירי הבשר, שנמכר לצרכנים במסגרת תכנית הסרט הירוק, אלא בחדשים אוגוסט-אוקטובר 1965, בהם הפעיל המשרד פיקוח מצומצם בלבד על חלק מהחנויות, שהיו כלולות במסגרת התכנית. מדו"חות הפקחים ומסקירות, שנערכו על ידי המשרד, נתברר, שבמקרים רבים נמכר הבשר במחירים

גבוהים מאלה, שנקבעו על ידי ועדת הסרט הירוק, והתנויות בחלקן אף לא הקפידו על הצגת לוח מחירים.

קליטת עודפי ענבים וייצור כוהל

1. בשלוש השנים האחרונות הגיעו כרמים חדשים של ענבי יין וענבי מאכל לניבה מלאה. יכולי הענבים עלו, ונוצרו עודפים, בעיקר של ענבי מאכל. כיוון שחלק מהעודפים של ענבי המאכל שימש לתעשיית יין, גדלו העודפים של ענבי היין. ענבי המאכל משווקים ברוב המקרים במחירים גבוהים ממחירי המינימום שנקבעו להם (ראה להלן); ענבי היין מיועדים לשימוש תעשייתי בלבד ואין להם שוק אלטרנטיבי, מחירם קבוע והם אינם משיגים מחיר גבוה מהמחיר המובטח; יתר על כן, יצרני היין לא שילמו בשנים האחרונות בעבור ענבי יין אף מחיר זה, ומשום כך נמצא ענף גפן היין במצב קשה. המועצה לגפן היין בישראל והמועצה לייצור ולשיווק של פירות נהגו לקלוט את עודפי הענבים, ואת התוצרת, שלא יכלו לשווק, עיבדו לכוהל על חשבונן. עודפים של ענבי מאכל, במידה שלא נרכשו במישרין מהכורמים על ידי היקבים על פי הסדר עם המועצה לייצור ולשיווק של פירות, רכשה אותם המועצה, שמכרה חלק מהם ליקבים, במחירים מוזלים, והשאר שימש ליצור כוהל.

בשנים 1963/64 — 1965/66 רכשה המועצה בין 75% ל-90% של עודפי הענבים. בשנת 1965/66 נרכשו רוב העודפים במישרין מהכרמים. רכישות אלה נעשו על פי תחזיות מוקדמות, שערכה המועצה לגבי יכולת הקליטה של השווקים, והיתר — עודפים שנותרו מדי יום ביומו בשווקים הסיטונאיים.

להלן נתונים על שיווק הענבים והעודפים (בטונות):

1963/64		1964/65		1965/66		
ענבי מאכל	ענבי יין	ענבי מאכל	ענבי יין	ענבי מאכל	ענבי יין	
25,768	24,900	39,828	33,700	34,847	34,000	כמות ששווקה
4,650	971	15,000	1,325	10,520	1,816	מזה עודפים
18.6	3.9	37.6	4.0	30.5	5.3	העודפים כאחוז מהכמות המשוקת

2. בחודשים מאי—יולי 1966 בדק משרד מבקר המדינה במועצה לגפן היין בישראל, במועצה לייצור ולשיווק של פירות ובמחלקה למטעים שבמשרד החקלאות את דרכי קליטת עודפי הענבים ואת עיבודם לכוהל בשנים 1963/64 — 1965/66 ואת התוצאות הכספיות מפעולות אלה.

מימון קליטת העודפים ומימון הכוהל

הענבים, שרכשו שתי המועצות, עובדו לכוהל ענבים בריכוז של 95° ולכוהל יין בריכוז של 65°—70°; המשמשים שניהם לתעשיית יינות וברנדי ולכוהל סוג ג'. להלן נתונים על

כמויות הענבים, שעובדו על ידי המועצות הנזכרות בשנים 1963/64 — 1965/66, ועל
כמויות הכוהל לסוגיו (בטונות):

מועצת הפירות	מועצת גפן היין	
13,876.2	4,112	כמויות הענבים
911.1	463.2	כמות כללית של כוהל
728.9	105.7	כמות כוהל בריכוז 950
138.3	346.1	כמות כוהל בריכוז 650-700
43.9	11.4	כמות כוהל סוג ג'

להלן ריכוז הוצאות הייצור והמכירות של הכוהל על ידי שתי המועצות, בשנים 1963/64 —
1965/66, וערך המלאי; הריכוז נעשה על ידי משרד מבקר המדינה על פי הנתונים
שבמאזני המועצות (באלפי ל"י):

מועצת הפירות	מועצת גפן היין	
(1) 2,724	1,277	רכישת ענבים
(2) 856	329	הוצאות ייצור, מימון ושונות
3,580	1,606	ס"ה עלות הכוהל
860	410	פחות מכירות
2,720	1,196	העלות ליום 31.3.1966
2,032	1,017	ערך המלאי
688	179	הפסד

(1) הסכום, שהוצא על רכישת הענבים, הסתכם בכ"4.1 מליון ל"י.
כשליש מסכום זה נזקף לחובת קרן הענבים (ראה להלן).

(2) כולל 181,000 ל"י הוצאות עקיפות, שנוקפו לחשבון הקרן.

1. מועצת הפירות. את רכישת העודפים של ענבי מאכל מממנת מועצת הפירות מקרן.
שהיא מנהלת ושניזונה בסכומים שווים מהיטלים הנגבים מהמגדלים ומהשתתפות הממשלה
(ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 217). מאחר שהיה ברשות המועצה מלאי כוהל ניכר, שלא
עלה בידה לשווק, לא יכלה המועצה לשלם לחקלאים, שמהם רכשה עודפים, את כל
המגיע להם גם לאחר שהשתמשה בכספי הלוואה בסך 340,000 ל"י שקיבלה למטרה זו
ממשרד האוצר בתחילת 1966. באמצע 1966 הסתכם חובה למגדלים בסך 2.5 מליון ל"י
בקירוב.

2. המועצה לגפן היין. על פי תזכיר ההתאגדות של המועצה לגפן היין בישראל עליה
לקיים בהשתתפות הממשלה קרן או קרנות להבטחת מחירי מינימום לענבי יין ולרכוש
עודפים של ענבים.

— עד סוף 1966 לא הקימה המועצה קרן להבטחת מחירי מינימום, לא עמדו לרשותה
אמצעים כספיים לרכישת העודפים, ולא היו לה מקורות לכיסוי ההפסדים ולמימון המלאי.
כתוצאה מכך נאלצה המועצה לדחות את התשלומים לכורמים עד למכירת הכוהל, אולם
כיוון שחלקו הגדול של הכוהל לא נמכר, קיבלה המועצה בתחילת השנים 1965 ו-1966
הלוואות מבנקים בסכום כולל של מליון ל"י בקירוב. המועצה שילמה לכורמים את

התמורה בעבור הענבים, שהיא רכשה, 8 עד 10 חדשים לאחר קנייתם. באוקטובר 1966 הייתה המועצה חייבת להם סכום של 250,000 ל"י בקירוב בעבור ענבים מהבציר של שנת 1965. עוד ב-1963 הגיש כורם אחד תביעה משפטית על אי תשלום התמורה בעבור ענבים. התביעה הוגשה נגד הממשלה, כיוון שבאותו מועד לא היה למועצה מעמד משפטי. בית המשפט המחוזי בתל אביב בחייבו את המדינה בפסק הדין מינואר 1964 לשלם לכורם את המגיע לו, העיר על כך, שעל הכורם היה להמתין כשנה לקבלת כספו. לפי קצב מכירת מלאי הכוהל לא נראה, שהמועצה תוכל לפרוע את ההלוואות מתמורת הכוהל, ואף אם תמכור את כל הכמות, לא תכסה התמורה את חובותיה, שנתהוו מרכישת העודפים ומעיבודם.

*

בשלוש השנים האחרונות נתקלו שתי המועצות בקשיים במכירת הכוהל, וקשיים אלה משתקפים גם בממצאי הביקורת. כעת אינה נראית אפשרות למכור את המלאי שהצטבר ללא הפסדים ניכרים. לפי החישובים, שערך משרד מבקר המדינה, מביא ייצור הכוהל להפסד של כל ההשקעה, לרבות חומר הגלם והוצאות העיבוד, אם הוא מוחזק למעלה מארבע שנים, כיוון שהוצאות החזקתו הן גבוהות. עם זאת מסתמנת על פי הנתונים של אגף המכס והבלו באוצר נטייה לצמצום צריכת משקאות חריפים בארץ. מכלול הבעיות הקשורות בעודפי הענבים דורשות אפוא עיון מחדש.

קליטת העודפים, ייצור הכוהל והחזקתו

1. יצרן המבקש לבצור ולמסור לאחת משתי המועצות עודפי ענבים מודיע על כך לפי הנוהג הקיים למועצה, שהוא קשור אליה, והיא שולחת לכרם עובד לבדיקת טיב הענבים ודרגת מתיקותם. מטרת הבדיקה היא למנוע משלוח של ענבים בעלי דרגת מתיקות נמוכה, שערכם לצורך ייצור הכוהל נמוך יותר.

— המועצות לא קבעו נוהל בכתב בדבר עריכת הבדיקות של הענבים הנרכשים בכרם, מספר הבדיקות שיש לערוך וצורת הדיווח. במועצת הפירות לא נמצאו כל אסמכתאות על הדרך, שלפיה נקבעה מתיקות הענבים, לרבות מספר הבדיקות שנערכו ותוצאותיהן; במועצת גפן היין נמצאו על כך רישומים חלקיים בלבד.

2. בשלוש השנים האחרונות רכשה מועצת הפירות, לפי נתוניה, כ-26,000 טונות עודפי ענבים ושילמה בעבורם 7,800,000 ל"י בקירוב. המועצה משלמת למגדלים בעבור העודפים מחירים בהתאם לזני הענבים וסיווגם לפי טיבם. בשנת 1965/66 קבעה המועצה לעודפים, שהיא רכשה בשווקים, שלושה סוגים: סוג א' — שהמחיר בעבורו היה 30—35 אג' לק"ג (בהתאם לזון); סוג ב' — 23 אג', וסוג ג' — 18 אג' לק"ג. עודפים, שנרכשו מהכרם במישרין, סווגו רק לשני סוגים: סוג א' — שמחירו נקבע ל-30—35 אג' לק"ג, וסוג "ניקוי כרמים" (ענבים בעלי איכות נמוכה בדרך כלל הנלקטים מכרמים, שבהם נעשה כבר בציר מוקדם), שמחירו היה 25 אג' לק"ג.

— המועצה לא נהגה לערוך סיווג מוקדם של הענבים, שנשלחו למפעלי ייצור הכוהל על פי הוראותיה, כדי לקבוע את המחיר שישולם למגדל. כיוון שגם במפעלים לא נעשה סיווג, לא היו על כך בידי המועצה נתונים מבוססים. התשלום בעבור ענבים אלה נעשה בדרך כלל לפי מחיר של סוג א' לחצי הכמות, ומחיר של "ניקוי כרמים" למחצית השנייה. כשהמשלוחים היו מורכבים מזוגים שונים, שילמה המועצה

על פי רוב בעבור התוצרת לפי המחיר של הזן היקר. בכמה מקרים ערערו המגדלים בפני המועצה על הסיווג, שנקבע לענביהם; כיוון שהערעורים הגיעו למועצה בדרך כלל באיחור רב, ומחוסר נתונים מבוססים בידי המועצה לגבי סיווג הענבים, היא נאלצה ברוב המקרים לשנות את הסיווג בהתאם לדרישת המערערים. במועצה אמנם היה נהוג נוהל לסיווג מוקדם של הענבים, אולם הוא לא הופעל בשנת 1965/66; כאשר העניין הועלה על ידי משרד מבקר המדינה, הופעל הנוהל לגבי בציר 1966/67.

3. המועצה לגפן היין בישראל קבעה בהתייעצות עם משרד התקלאות מחירים קבועים לענבי יין: בשנת 1963/1964 — 30 אג' לק"ג, ב-1964/65 — 33 אג' לק"ג, וב-1965/66 — 35 אג' לק"ג. בשלוש השנים רכשה המועצה, לפי נתונה, למעלה מ-4,000 טון עודפים בסך כולל של 1,277,000 ל"י.

— המחירים, שהמועצה שילמה בעבור העודפים, היו גבוהים בכ-5%—10% מהמחירים, שהיקבים שילמו למגדלים בעבור הענבים, שרכשו מהם במישרין. בעקבות הביקורת קבעה המועצה בסוף ספטמבר 1966, שבעבור העודפים מבציר 1965 ו-1966 היא תשלם לכורמים מחיר כפי ששילמו היקבים הגדולים.

4. — כל אחת משתי המועצות הציבה פקחים במפעלים כדי לפקח על כמויות הענבים המתקבלים ועל תהליכי הייצור של הכוהל. הפקחים של מועצת הפירות לא המציאו דו"חות למועצה על כמויות המיץ בכל סדרת ייצור ועל דרגת המתקנות — גורמים שיש להם השפעה על כמות הכוהל וריכוזו. משום כך לא היו למועצה נתונים לשם ביקורת על כמויות הכוהל, שהופקו על ידי המפעלים, והיא הסתפקה בקבלת נתונים על הכמות הכוללת של הכוהל שהופק, כפי שדיווחו עליה המפעלים בתום תהליכי הייצור.

משרד מבקר המדינה השווה את כמות הכוהל, שהפיקו בשנת 1964/65 ארבעה מפעלים, שמועצת הפירות הייתה קשורה עמם, ונתברר, שלעיבוד טונה כוהל אחת בריכוז של 95° צרך כל מפעל כמות שונה של ענבים, בין 16,010 ק"ג ל-20,790 ק"ג. המועצה הסבירה, שההבדל בתפוקה נובע מכך, שמפעלים אחדים קיבלו בעיקר ענבים מהשווקים, שבהם נותרו בדרך כלל ענבים, שמתקנותם נמוכה יחסית, ואילו חלק אחר של המפעלים צרכו בעיקר ענבים, שהגיעו אליהם במישרין והיו בעלי מתקנות גבוהה. משרד מבקר המדינה הדגיש, שמחמת הבדלים אלה נודעת חשיבות יתר לפיקוח על טיב הענבים בעת קבלתם במפעל ועל תהליכי הייצור.

— מועצת גפן היין אמנם קיבלה דו"חות מהפקחים בשנים 1963/64 — 1965/66 אך הדו"חות היו לקויים בחסר: הם הקיפו רק חלק מהמשלוחים, ובשנת 1965/66 אף לא נרשמה בתעודות המשלוח דרגת המתקנות של הענבים.

5. למועצות אין מיתקנים להחזקת הכוהל, והמלאי מוחזק נגד תשלום במחסני המפעלים, שעיבדו את הענבים. בסוף שנת 1965/66 היה למועצת הפירות מלאי של כ-623 טונות כוהל מסוגים שונים, והוא אוחסן בארבעה מפעלים, ולמועצת גפן היין — כ-342 טונות, שאוחסנו בשני מפעלים.

— המועצות לא ערכו ספירות מלאי תקופתיות ואף לא בסוף כל שנת מאזן. המלאי הנקוב במאזני המועצות מבוסס רק על הודעות המפעלים בדבר כמויות הכוהל שבבעלותן ודרגות הריכוז שלו. כיוון שהמפעלים, שאצלם מאוחסן הכוהל, אינם נושאים באחריות מלאה עליו, וכיוון שקיים פחת שונה לפי סוגי הכוהל ולפי המיכלים, שבהם הוא מאוחסן, מן הרצוי, לדעת הביקורת, לערוך בדיקות מלאי לפחות בסוף כל שנת מאזן.