

משרד החקלאות

פעולות ביקורת

ההסדרים למתן אשראי מרוכז למשק החקלאי והשפעת האשראי על המצב הכספי של המשקים נבדקו ביחידה לאשראי מרוכז, במחלקה לפיתוח חקלאי ובשלושה משרדים אזוריים. בהנהלת המשרד נבדקו פעולות המשרד בתחום גידול סלק סוכר וכדאיות ייצור הסוכר בארץ. במספר יחידות של המשרד ובשלושה משרדים אזוריים נערכה ביקורת על הפעולות לפיתוח הכפר הערבי והדרוזי. באגף לשירות שדה למים ובמספר תאים של השירות שבלשכות ההדרכה של המשרד, נערכה ביקורת על ביצוע תפקידי השירות. במכון להנדסה חקלאית ובהנהלת המשרד נבדקו מעמד המכון, פעולותיו וניהול כוח האדם והמשק. במועצה לייצור ולשיווק של ירקות נערכה ביקורת על הפעולות להקמת תחנות למיון ואריזה של תפוחי אדמה ובצל. במועצה לייצור ולשיווק של כותנה בע"מ נבדקו, במסגרת ביקורת כוללת, פעולות המועצה ביצוא כותנה, ברכישת חומרי הדברה והחזקתם ופעולות ההדברה.

אשראי מרוכז למשק החקלאי

רוב המשקים החקלאיים בישראל מאורגנים באגודות שיתופיות (קיבוצים או מושבים). ההשקעות בנכסים יצרניים, בשיכון, בהקמת מוסדות חינוך, תרבות ובריאות במשקים אלה מומנו בדרך כלל מהלוואות, שנתקבלו מגורמים לאומיים וממלכתיים — מתקציבי הפיתוח — לרוב בצורת הלוואות בנקאיות; המימון העצמי היה במרבית המקרים קטן. שני המקורות העיקריים למימון ההשקעות הם בשלב ראשון — תקציבים התיישבותיים הניתנים על ידי המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית לארץ ישראל, ובשלב השני — תקציבי פיתוח ממשלתיים. ההלוואות הנזכרות, שניתנו למימון ההשקעות במשקים החקלאיים, היו הלוואות לזמנים בינוניים וארוכים, והן מימנו רק חלק מההשקעה; החסר בא ממקורות מימון אחרים, שהשיגו המשקים, במקרים רבים, הלוואות קצרות מועד. מימון אחרון זה היה אחת הסיבות שגרמו ל"פער מימון" בין הנכסים היצרניים והצרכניים שבמשק (הנכסים הקבועים) לבין המימון המתאים (הון עצמי והתחייבויות לזמן ארוך ובינוני). ההזדקקות, שהלכה וגברה למימון קצר מועד, שהוא יקר בארץ, והתרחבות "פער המימון" הקטינו במידה ניכרת את רוחיות המשקים החקלאיים והגבילו את יכולתם לצבור הון עצמי.

בשנים 1957 — 1962 הופעלו ביזמת הממשלה תכניות להקלת מצבם הפיננסי של היישובים החקלאיים בדרך של מתן מלוות לקונסולידציה משקית. באותן שנים ניתנו למשקים חקלאיים הלוואות נוחות בסך כולל של כ-54 מליון ל"י, אך הן השפיעו במידה מועטה לשיפור מצבם הכספי של המשקים (ראה דו"ח הביקורת על פעולות בנק החקלאות — דינים וחשבונות על ביקורת באיגודים, נובמבר 1964, עמ' 21).

נוכח הגברת הביקוש להון השקעות וההצלחה המוגבלת, שהייתה לפעולות, שנוקטו בשנים 1957 עד 1962, הפעיל משרד החקלאות בשנת 1963/64 תכנית למתן אשראי מרוכז למשקים החקלאיים. עיקרי התכנית הם: הבטחת ניהול כספי תקין של המשקים על ידי בדיקת כדאיות השקעות, חדשות והבטחת מימון מתאים להן, ושיפור המצב הכספי של המשקים על ידי החלפת מימון יקר קצר מועד במימון זול יחסית ולתקופה ארוכה.

הפעלת שיטת האשראי המרוכז מותנית בכך, שהמשקים המצטרפים למסגרת זו יתקשרו עם אחד משלושה מוסדות כספיים שנקבעו (להלן "בנקים"), הפועלים בשיתוף עם הממשלה בביצוע התכנית, וינהלו דרכו את כל פעולותיהם הכספיות. הבנק מספק הלוואות ארוכות מועד להשקעות והלוואות להבראה כספית — החלפת מימון יקר במימון זול יותר. בשנים 1963/64 — 1968/69 יועדו לתכנית האשראי המרוכז כ-130 מליון ל"י, מזה כ-53 מליון ל"י מכספי האוצר והיתר מכספי הבנקים. נוסף על כך נתנו הבנקים למשקים הקשורים אליהם הלוואות להון חוזר (ראה גם דו"ח שנתי 17, עמ' 221). הטיפול בנושא זה, במשרד החקלאות, נתון בידי יחידה מיוחדת שהוקמה — ה"יחידה לאשראי מרוכז".

בחודשים אפריל — אוקטובר 1969 בדק משרד מבקר המדינה ביחידה לאשראי מרוכז, במחלקה לפיתוח חקלאי, שבה מרוכז הטיפול בתקציב הפיתוח של המשרד, בשלושה מהמשרדים האזוריים של משרד החקלאות ובמשרד האוצר, את ההסדרים למתן אשראי מרוכז ואת השפעת האשראי על המצב הכספי של המשקים.

קבלת משקים למסגרת התכנית

המשקים החקלאיים בארץ נמצאים חלקם בטיפול משרד החקלאות וחלקם בטיפול מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית.

בטיפול של הסוכנות היהודית נמצאים בדרך כלל משקים, שטרם הגיעו לביסוס והזקוקים לסיוע והדרכה צמודים ואינטנסיביים. ב-1965 היו בטיפול של המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית 427 משקים. במרוצת השנים הגיע חלק ניכר מהמשקים לשלב ביסוס, שבו יכלו לנהל את ענייניהם המשקיים והכספיים באופן עצמאי, ועל כן ניתן היה להעבירם מטיפול הסוכנות לטיפולו של משרד החקלאות. משמעות הביסוס היא, שלכל משק היוצא מטיפול הסוכנות נקבע תקציב להשלמת אמצעי הייצור לפי תקן מוסכם, לרבות השלמת הנכסים הציבוריים. הפעולה של העברת משקים מטיפול הסוכנות לטיפול משרד החקלאות מבוצעת בשלבים. עד סוף 1968/69 הושלמה העברת 212 יישובים בשני שלבים הקרויים ביסוס א' וביסוס ב'. העברת משקים במסגרת השלב השלישי — ביסוס ג' נמצאת בתהליך ביצוע; עד סיום הביקורת נתאשרה העברתם של 150 יישובים. בפני כל המשקים המועברים הועמדה האפשרות של הצטרפות למסגרת האשראי המרוכז, ועד סוף 1968/69 הצטרפו למסגרת זו 125 משקי ביסוס.

משקים ותיקים, שהם בטיפולו של משרד החקלאות, מתקבלים למסגרת התכנית על פי המלצת התנועה ההתיישבותית שלהם. בשנים 1963/64 — 1968/69 נכללו במסגרת האשראי המרוכז 65 יישובים כאלה.

בסך הכול הצטרפו אפוא למסגרת האשראי המרוכז, עד לסוף 1968/69, 190 משקים חקלאיים מהם 124 קיבוצים (לרבות מושבים שיתופיים) ו-66 מושבי עובדים. לפי הנוהג מתקבלים למסגרת התכנית רק משקים חקלאיים המאוגדים כאגודות שיתופיות. להלן פרטים על מועדי ההצטרפות של המשקים לתכנית בשנים תשכ"ד — תשכ"ט.

הצטרפות המשקים לתכנית האשראי המרוכז (לפי שנים)

ס"ה	מושבים	קיבוצים	
10	—	10	חשכ"ד (1963/64)
20	10	10	חשכ"ה (1964/65)
34	11	23	חשכ"ו (1965/66)
29	14	15	חשכ"ז (1966/67)
74	25	49	חשכ"ח (1967/68)
23	6	17	חשכ"ט (1968/69)
190	66	124	סה

משקים המצטרפים לתכנית חייבים בדרך כלל לעמוד בכמה תנאים, במיוחד יכולת ניהול עצמי של המשק, קיום הנהלת חשבונות עדכנית ומסודרת, שיווק מאורגן של התוצרת וקשר תקין עם ארגוני הקניות. המשקים צמודים לשלושה בנקים: בנק החקלאות לישראל בע"מ; בנק "יעד" לפתוח חקלאי בע"מ; "גיר" חברה בע"מ.

חלוקת המשקים בין הבנקים נעשית בדרך כלל בתיאום עם הבנקים ובהסכמת המשקים. משקים, שאין הסכמה של הבנק או של המשק לגביהם, מחליטה ועדת תיאום, המורכבת מנציגי הבנקים ומנציגי משרד החקלאות, על צירופם לאחד הבנקים. להלן פרטים על חלוקת המשקים בין שלושת הבנקים.

ס"ה	מושבים	קיבוצים	
72	31	41	בנק החקלאות לישראל
63	18	45	בנק יעד
55	17	38	גיר בע"מ

— מהמסמכים, שהועמדו לרשות משרד, מבקר המדינה, לא ניתן היה לעמוד על הקריטריונים, שעל פיהם נחקבלו המשקים, שהיו בטיפולו של משרד החקלאות למסגרת התכנית. לא היו בתיקים כל בקשות מהמשקים בעניין הגדון ואף לא חומר בסיסי אחר, שמהראוי היה שיימצא בידי המשרד לצורך דיון וקבלת ההחלטה על צירופם למסגרת. אף לא ניתן היה לדעת, אם סירבו לקבל משקים, שביקשו להיכלל בתכנית.

מימון התכנית

תקציב

בשנים 1963/64 — 1968/69 יועדו לתכנית סכומים בסך כולל של כ-130 מליון ל"י, כמחצית למתן הלוואות להשקעות, וכמחצית להלוואות להבראה כספית. בתקציב הפיתוח לשנים 1963/64 — 1968/69 הועד למטרה זו סעיף מיוחד (50.38) "ריכוז אשראי", והלוואות אלה תוקצבו במסגרתו.

1. החל ב-1964/65 ניתנו הלוואות להשקעות במשק החקלאי במסגרת האשראי המרוכז מתקציב הפיתוח של המשרד ומאמצעי שלושת הבנקים הפועלים במסגרת הנ"ל. להלן

נתונים על הלוואות שניתנו מכספי האוצר, כפי שמשקף בדו"חות החשב הכללי (במליוני ל"י).

1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	סה
3.5	7	7.6	9.2	12.4	39.7

נוסף למימון האוצר נתנו הבנקים למימון השקעות במשקים, במסגרת התכנית, כ-26 מליון ל"י מאמצעיהם. סכום זה לא השתקף בתקציב המדינה.

2. בשנת 1965 מינו שר החקלאות ושר האוצר ועדה בין-משרדית לבדיקת הבעיה של מימון ההשקעות בהתיישבות החקלאית. הוועדה הגיעה למסקנה, שאחד הגורמים העיקריים להתהוות קשיי המימון במשק החקלאי הוא חוסר מימון לזמן ארוך, דבר הגורם היווצרות "פער" בין היקף ההשקעות שנעשו לבין המימון המתאים לאותן ההשקעות. הוועדה העריכה את פער המימון, שנוצר בהתיישבות החקלאית לסוף תשכ"ד, ב-185 מליון ל"י בקירוב, והמליצה להקציב בשנים תשכ"ו — תשכ"ח, 90 מליון ל"י, לחיסול הפער. להלן פרטים על מקורות מימון ה"פער" של התכנית לפי מסמכי אגף התקציבים באוצר (באלפי ל"י).

1966/67	1967/68	1968/69	יתרה לתקציב ב-1969/70	סה התכנית	
13,500	13,000	6,250	—	32,750	השתתפות תקציב המדינה
14,500	15,000	25,750	5,000	60,250	השתתפות הבנקים:
4,500	4,500	4,000	3,500	16,500	בנק החקלאות לישראל
5,500	6,000	19,750	—	31,250	בנק יעד
4,500	4,500	2,000	1,500	12,500	ביר בע"מ
28,000	28,000	32,000	5,000	93,000	סה

לפי הנתונים הנ"ל יוצא, שבמימון ה"פער" ישתתפו הבנקים בכשני שליש בקירוב, והאוצר בכשליש.

להלן פרטים על ביצוע התקציב למימון ה"פער" (הבראה כספית) בשנים 1966/67 — 1968/69, כפי שהשתקף בדו"חות החשב הכללי באוצר (במליוני ל"י).

1966/67	1967/68	1968/69	סה	
12.7	22.6	30.6	65.9	סה הלוואות
7.2	2.5	2.8	12.5	מהן: כספי האוצר
5.5	20.1	27.8	53.4	כספי הבנקים

הסדרים עם הבנקים

1. משרד האוצר עשה הסדרים חוזיים נפרדים עם כל אחד משלושת הבנקים לצורכי מימון תכנית האשראי המרוכז בשני מישוריה: הלוואות להשקעות והלוואות להבראה

כספית. בדבר מתן הלוואות להשקעות במשק החקלאי חתם החשב הכללי שבמשרד האוצר הסכמים עם הבנקים. עם בנק החקלאות נעשה ההסכם ב-21.9.1967 ועם בנק "גיר" — ב-29.3.1966. אשר לבנק "יעד", יש מכתב מיום 1.8.1966 מהבנק לאוצר, שבו רואה האוצר הסכם מסגרת לפי התנאים של "גיר".

עיקרי ההסכמים עם הבנקים קובעים, שהממשלה הפקידה ותפקיד בבנקים כספים מתקציב פיתוח החקלאות. ההפקדות בבנק ישאו ריבית של 7% לשנה, והן יסולקו על ידי בנק החקלאות ב-36 תשלומים חצי-שנתיים, ואילו על ידי בנק יעד ועל ידי "גיר" בע"מ ב-32 תשלומים חצי-שנתיים. בשנתיים הראשונות ישלמו שני בנקים אלה ריבית בלבד. הבנקים יתנו את ההלוואות ללווים רק על אחרייתם הם, והממשלה לא תהיה אחראית להתחזרת סכום כל שהוא.

משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1969, שהתנאים של בנק החקלאות יותאמו לאלה של יתר הבנקים למפרע מ-1.4.1969. בהסכמים עם הבנקים לא נקבע, מה יהיה חלקו של הבנק במימון התכנית, אולם מההסברים, שקיבל משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות ובמשרד האוצר מתברר, שהמימון ייעשה שווה בשווה בין הבנקים לבין האוצר.

מפרוטוקול של ישיבת ועדת התיאום מספטמבר 1967 מתברר, שההלוואות להשקעות ניתנו למשקים כדלהלן: על ידי בנק החקלאות — הלוואות הניתנות מכספי האוצר ל-17 שנה, בריבית של 9%; בשתי השנים הראשונות לא יוחזרו תשלומים על חשבון הקרן; הלוואות מכספי הבנק בריבית של 10% לחקופה של שבע שנים, ובשתי השנים הראשונות ללא תשלום על חשבון הקרן. על ידי בנק יעד וגיר בע"מ — 75% מסכום ההלוואה ל-17 שנה ובשתי השנים הראשונות ללא תשלום על חשבון הקרן; 25% מההלוואות ל-7 שנים, ובשתי השנים הראשונות ללא תשלום על חשבון הקרן; 9% ריבית על כספי הממשלה ו-10½% ריבית על כספי הבנק.

בדצמבר 1967 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, כי הריבית המירבית להלוואות מכוונות (הלוואות הניתנות לענפי המשק השונים מכספי המדינה או מכספי בנק, בסיוע המדינה או באישורה), שזמן פרעונן הוא מ-1.10.1967 ואילך, תהיה 9% לשנה. מאחר שכאמור לעיל על חלק מההלוואות לאשראי מרוכז הריבית הייתה גבוהה יותר, נכלל במסגרת תקציב משרד החקלאות לשנת 1968/69 סכום של 2.2 מיליון ל"י לתשלום הפרשי הריבית לבנקים, כך שהמשקים לא ישאו בריבית גבוהה מ-9%.

באוקטובר 1968 החליט משרד החקלאות על הורדה נוספת של הריבית המשתלמת על הלוואות להשקעות. נקבע, שבשנתיים הראשונות להימצאות משק במסגרת האשראי המרוכז יוחזרו לו 1% לשנה מגובה ההלוואות שקיבל.

הוצאות משרד החקלאות בעניין זה עד סוף 1968/69 הסתכמו ב-300,000 ל"י בקירוב. לגבי הלוואות להבראה כספית נחתמו עם הבנקים הסכמים כדלהלן: עם בנק החקלאות ב-13.11.1968; עם בנק יעד ב-20.8.1967; עם "גיר" ב-1969. על פי ההסכמים יפקידו הבנקים אצל החשב הכללי חלק מהסכומים לצורך ביצוע התכנית, והאוצר יעביר לבנקים את מלוא הסכומים הדרושים למתן ההלוואות. הממשלה אחראית כלפי הבנקים באחריות גלובלית של 25% מסכום יתרות החובות, שלא ייפרעו לבנקים על ידי הלווים.

לגבי בנק יעד וחברת "גיר" צוין בהסכמים, שמקור הכספים, שיופקדו אצל החשב הכללי הוא מהנפקת אגרות חוב בארץ ובחו"ל, שישאו ריבית ותנאי הצמדה הוהים לתנאי אותן אגרות החוב, וכן ממקורות עצמיים, שעליהם תשלום ריבית בשיעור של 10½% לשנה,

כאשר הקרן תיפרע תוך תקופה של שש שנים. לגבי בנק החקלאות לא נקבעו בהסכם מקורות הכספים, שיופקדו אצל החשב.

לגבי הסכומים, שהאוצר יעמיד לרשות הבנקים, נקבע, שהם יהיו בגובה ההלוואות, שיתנו הבנקים למשקים החקלאיים, הן ישאו ריבית של 6.325% לשנה, כאשר בחמש השנים הראשונות ישלמו הבנקים ריבית בלבד, ואילו הקרן תיפרע החל מהשנה השישית במשך 20 שנה ב-40 תשלומים חצי-שנתיים.

ההסכמים עם הבנקים לגבי הלוואות להשקעות ולהבראה כספית נחתמו כמה שנים לאחר התחלת ביצוע הפעולה.

2. מלבד למתן הלוואות להשקעות ולהבראה כספית מספקים הבנקים למשקים הקשורים אתם הון חוזר למימון פעולותיהם השוטפות. היקף ההון החוזר נקבע בהסתמך על תכנית משקית שנתית של המשק, המשקפת את זרם התקבולים והתשלומים בכל אחד מחודשי השנה. בנק החקלאות לישראל גובה 9% ריבית על יתרת החשבון הדביטורי, ואילו שני הבנקים האחרים 9.75%.

דרכי אישור האשראי

המשקים המצטרפים לתכנית נדרשים להכין ולהגיש למשרד החקלאות סיכום וניתוח של הפעילות המשקית שלהם בחמש השנים, שקדמו להצטרפותם ("סיכומי עבר") וכן תכנית לחמש השנים הבאות. הטיפול השוטף במשק, לאחר כניסתו למסגרת זו, מבוסס על תכניות ייצור והשקעה שנתיות, לרבות תכנון כספי, הנערכות על ידי המשקים; בתכניות אלה מתבטא גם הצורך באשראי נוסף להשקעות ולהבראה כספית.

1. הפעלת התכנית ב-1963/64 לא לוותה קביעת נהלים והגדרת תפקידים של הגורמים הפועלים בתחום זה. בינואר 1966 מינה המנהל הכללי של המשרד ועדה לאשראי מרוכז מורכבת מעובדי המשרד, והטיל עליה לשכלל את שיטות העבודה, לאשר את התכניות וההלוואות ולקיים מעקב והדרכה בתחום זה. באמצע 1967 הטילה הוועדה את בדיקת תכניות הייצור והשקעות ותכניות ההשקעה של המשקים, וכן את קביעת גובה האשראי, שיינתן למשקים, על שבע ועדות שיפוט, שהופעלו ליד המשרדים האזוריים. בראש כל ועדה מנהל המשרד האזורי, ומשתתפים בה רכז תא התכנון, המתכננים שטיפלו במשק, נציג הבנק, שהמשק קשור אליו, נציג התנועה ההתיישבותית, שהמשק משתייך אליה, ועובד מהיחידה לאשראי מרוכז. פרוטוקולים מדיוני ועדות השיפוט מועברים לכל אחד מחברי ועדת האשראי, ואם תוך שבועיים ימים אינו מוגש ערעור על המלצות ועדת השיפוט, הן מקבלות תוקף של תכנית מאושרת, המוצאת לפועל באמצעות היחידה לאשראי מרוכז. היחידה מוסרת הדעות מתאימות למחלקה לפיתוח חקלאי, למשרדים האזוריים, לבנקים הנוגעים בדבר ולמשקים.

ההסדרים הנ"ל הוגדרו על ידי הוועדה לאשראי מרוכז, כפי שמשתקף בפרוטוקולים על דיוניה; עם הפעלת השיטה החדשה באמצע 1967 הוציא המשרד נוהל חלקי, שהתייחס למשקי ביסוס בלבד. הנוהל קבע בעיקר את המועדים להכנה ולהגשה של הדו"חות על ידי המשקים (בעיקר "סיכומי העבר"), תכנית ייצור שנתית ותכנית השקעות, וכן את מועדי הבדיקה על ידי ועדת השיפוט האזורית. אולם הנוהל לא קבע שיעורים מירביים ומועריים של האשראי שיינתן, על שני סוגיו, תוך התייחסות לדירוג המשקים (היקף ייצור מצב כספי כללי וכד'). עוד לא נקבע בנוהל חלקם של המשקים בפעולות להקטנת פער המימון והפעולות שיינקטו, במידה שהכספים המוזרמים למשקים אינם משיגים את היעדים שלהם הועדו.

2. האשראי ניתן גם למשקים שבטיפול של הסוכנות היהודית באמצעות ארגוני הקניות שלהם. עד סוף 1968/69 ניתן לתשעה ארגוני קניות אשראי להבראה כספית בסך כולל של כ-4 מליון ל"י. ההלוואות ניתנו, בלי שהמשקים נדרשו לעמוד בכל התנאים המוקדמים הנדרשים מיתר המשקים הלוקחים חלק בתכנית, ובלא שניתן לקיים מעקב אחר ניצול הכספים והשפעתם על מצב המשקים. משרד החקלאות הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 1970, שההלוואות ניתנו למושבים, שטרם הגיעו לשלב ארגוני נאות, ולכן הן ניתנו באמצעות ארגוני הקניות, כמקדמה לשנתיים, ושהפיקוח הוא בידי הסוכנות היהודית.

מתן אשראי והשפעתו על המצב הכספי של המשקים

חלוקת האשראי בין המשקים

מאז הפעלת התכנית ועד סוף 1968/69 נתנו הבנקים הלוואות להשקעות ולהבראה כספית בסך 118 מליון ל"י בקירוב. להלן נתונים על פי דו"חות הבנקים למשרד החקלאות — בדבר חלוקת ההלוואות לסוגיהן בין שלושת הבנקים (באלפי ל"י).

חלואות למימון השקעות	קיבוצים			מושבים			ס"ה ההלוואות
	מספר המשקים	מקור המימון הבנק	ס"ה הלוואות	מספר המשקים	מקור המימון הבנק	ס"ה הלוואות	
בנק החקלאות	40	8,216	6,346	24	2,490	2,210	19,262
בנק יעד (1)	41	—	—	16	—	—	18,915
גיר בע"מ	32	8,254	6,115	16	2,947	2,151	19,467
ס"ה	113		43,912	56		13,732	57,644

(1) בדו"חות הבנק אין פרטים על חלוקת סכומי ההלוואות בין שני המקורות. בהנחה שההלוואות ניתנו ביחס של 1:1 בין כספי הממשלה והבנקים, כפי שהוסבר לעיל, נתן הבנק מכספיו הלוואות בגובה של 9.5 מליון ל"י, בקירוב.

חלואות להבראה כספית	קיבוצים		מושבים		באמצעות ארגוני קניות		ס"ה ההלוואות
	מספר המשקים	ס"ה הלוואות	מספר המשקים	ס"ה הלוואות	מספר הארגונים	ס"ה הלוואות	
בנק החקלאות	41	19,520	21	2,885		1,485	23,890
בנק יעד	35	15,125	17	2,477	9	1,485	19,087
גיר בע"מ	33	14,180	12	2,157		1,100	17,437
ס"ה	109	48,825	50	7,519	9	4,070	60,414

1. על פי דו"חות החשב הכללי באוצר ניתנו מכספיו עד סוף 1968/69 הלוואות להשקעות בסך כולל של 39.7 מליון ל"י, ואילו לפי דו"חות הבנקים למשרד החקלאות יוצא שבאותה תקופה הם נתנו הלוואות מכספי האוצר בסך כולל של כ-31 מליון ל"י.

על פי הדו"ח של החשב הכללי ניתנו עד 31.3.1969 הלוואות להבראה כספית בסך כולל של 65.9 מליון ל"י, ואילו לפי דו"חות הבנקים למשרד החקלאות ניתנו עד לאותו תאריך הלוואות בסך של 60.5 מליון ל"י, בקירוב.

משרד האוצר ומשרד החקלאות לא עמדו על ההפרשים הנזכרים, ולא יכלו לתת למשרד מבקר המדינה הסברים לסיבתם. לדעת מבקר המדינה על משרד האוצר ומשרד החקלאות לערוך פעולות התאמה בעניין זה ובמידת הצורך להיעזר ברואי החשבון של הבנקים.

2. הטבלאות הנ"ל מראות היקף אשראי שונה לקיבוצים ולמושבים. לדבר זה יש סיבות אובייקטיביות, הנובעות מהשוני במבנה ובהיקף הייצור של שני סוגי המשקים, בדרגת התפתחותם ובגודלם. עוד מצביעות הטבלאות על מספר קטן של מושבים שהצטרפו למסגרת. לדעת הביקורת מן הרצוי שהמשרד יפעל להגברת הבנת היתרונות של התכנית ודרכי הפעלתה בין אותם המושבים, שטרם הצטרפו אליה.

השפעת האשראי על המשקים

משרד מבקר המדינה בדק את מתן האשראי והשפעתו על המצב הכספי של כמה משקים, שהצטרפו לתכנית; ובדקו דו"חות שהמציאו 9 משקים — 5 קיבוצים ו-4 מושבים — לשלושה משרדים אזוריים של משרד החקלאות. המשקים שנבחרו היו כשליש מהמשקים שהצטרפו לתכנית לפני כחמש שנים (בשנים תשכ"ד ותשכ"ה), כך שניתן היה לעקוב אחר התפתחותם והשפעת האשראי על מצבם. משרד מבקר המדינה בדק את מתן האשראי ואת מצבם הכספי החל מהצטרפותם ועד שנת תשכ"ז — השנה האחרונה, שלגביה קיבל מהם משרד החקלאות מאזנים מאושרים.

1. בשלושה מבין תשעה המשקים שנבדקו לא קטן הפער במקביל מלוות שנתקבלו במשך מספר שנים להקטנתו: בקיבוץ אחד נתקבלו מלוות להקטנת הפער בסך כולל של 974,000 ל"י, ואילו הפער קטן ב-363,000 ל"י בלבד; בקיבוץ אחר נתקבלו מלוות בסך כולל של 850,000 ל"י, ואילו הפער קטן ב-364,000 ל"י; במושב אחד שלא היה לו כלל פער מימון בעת כניסתו למסגרת התכנית, נוצר פער בסך 295,000 ל"י, אף כי קיבל מלוות בסך 145,000 ל"י.

2. המשרד לא קבע כאמור קריטריונים ליחס בין הפער לבין גובה ההלוואות שהוא מאשר להקטנתו. נקבע, שההלוואות שאושרו לחמשת הקיבוצים היו ביחס שונה לגודל פער המימון שלהם. להלן פרטים.

הקיבוץ	פער המימון לסוף תשכ"ז (ב"י)	הלוואות שאושרו להקטנת הפער בשנת תשכ"ח (ב"י)	ההלוואה כ-% מגודל הפער
א	192,000	100,000	50
ב	1,879,000	400,000	21
ג	1,186,000	300,000	25
ד	245,000	—	—
ה	375,000	100,000	27

3. במסגרת התכנית ניתנות גם הלוואות לחברי המושב למימון השקעות במשקיהם. ועד המושב כולל בתכנית ההשקעה השנתית שלו גם רשימה של חברי האגודה המומלצים לקבלת הלוואות, תוך ציון יעד ההשקעה וסכום ההלוואה המבוקשת. ההלוואות ניתנות לחברים באמצעות האגודה, ומאזנה משקף גם את החובות השוטפים של החברים כלפיה.

אחת ממטרות התכנית היא לצמצם את החובות השוטפים של חברי המושב כלפי אגודתם ובצורה כזאת לעזור לאגודה בשיפור מצבה הכספי.

בשלושה מבין ארבעת המושבים שנבדקו גדל חובם השוטף של החברים לאגודה מ-1.4 מליון ל"י בקירוב ל-1.8 מליון ל"י.

גידול סלק סוכר וייצור סוכר בארץ

1. סלק סוכר הוא צמח חד-שנתי, שממנו מופק סוכר בתהליך תעשייתי. תקופת זריעתו של הסלק היא בחודשים ספטמבר ואוקטובר; תקופת האסיף נמשכת כ-75 יום — ממאי עד יולי. שטחי הגידול של סלק הסוכר בארץ כמחציתם הם באזור לכיש והנגב, וכמחציתם באזור התיכון, באזור החוף ובאזור הצפון. בשנים האחרונות נע שטחם בין 40,000 ל-70,000 דונם: כ-80% מהגידולים הם בשדות שלחין (בהשקיה) במשק היהודי; והשאר הם גידולי בעל במשק בני המיעוטים. גידולי הסלק שבמשק היהודי מצויים ברובם הגדול (92%) ב-180 קיבוצים ומושבים בקירוב; נוסף על זה גורע סלק בחוות ממשלתיות ובבתי ספר חקלאיים (5%) ועל ידי פרטיים (3%). יבוא גידולי הבעל לדונם שווה בדרך כלל ל-40% מזה המושג בהשקיה; אך כנגד זה תכולת הסוכר גבוהה יותר בסלק בעל. מגדלי סלק הסוכר, בכללם בני המיעוטים, מאוגדים ב"התאחדות מגדלי סלק סוכר", שהיא חברה בע"מ (להלן "ההתאחדות"). להלן נתונים על שטחי הגידול של סלק סוכר בשנים תשכ"ה עד תשכ"ט (בדונמים).

השנה	ס"ה	במשק היהודי	במשק המיעוטים
תשכ"ה (1964/65)	73,500	60,500	13,000
תשכ"ו (1965/66)	60,500	50,000	10,500
תשכ"ז (1966/67)	69,500	53,000	16,500
תשכ"ח (1967/68)	61,000	48,000	13,000
תשכ"ט (1968/69)	42,500	34,000	8,500

2. בייצור סוכר מסלק מתוצרת מקומית הוחל בארץ ב-1956. היקף שטחי הגידול תוכנן על ידי משרד החקלאות והוגבל לכושר הייצור הכולל של מפעלי הסוכר בארץ. כיום יש שני מפעלים — בקרית-גת ובעפולה — שכושר ייצורם הוא כ-40,000 טון סוכר לשנה. תפוקת שני המפעלים ב-1968/69 הייתה כ-25,000 טון סוכר. צריכת הסוכר בארץ באותה שנה הגיעה לכ-134,000 טון; הייצור המקומי של סוכר סיפק אפוא כ-18.5% מהצריכה.

ענף הסוכר בארץ נהנה מתמיכה ממשלתית. בשנת 1968/69 הסתכמה התמיכה ב-14.3 מליון ל"י; בתקציב ל-1969/70 נקבעה תמיכה לענף בסך 15 מליון ל"י.

גידול הסלק וייצורו מבוצעים תוך הבטחת השיווק של הסלק והסוכר וקביעת המחירים הן למגדלי סלק הסוכר והן לצרכן. מחיר קילוגרם סוכר לצרכן בארץ ב-1968/69 היה 68 אגורות.

3. עניין גידול סלק הסוכר, לרבות התכנון, הוא בטיפולו של משרד החקלאות. משרד המסחר והתעשייה מטפל בכל השאלות הנוגעות לייצור סוכר בארץ, ליבוא ולשיווק, לרבות קביעת מחיר הסוכר לצרכן ותשלום התמיכות למפעלי סוכר.

במחצית הראשונה של 1969 ובספטמבר אותה שנה בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות את ההתפתחות של ענף סלק הסוכר ורווחיותו. עוד נבדקו במשרד החקלאות, על פי המסמכים של ההתאחדות, שהמשרד העמיד לרשות הביקורת, ההסדרים לתשלום פיצויים למגדלי סלק סוכר בעד נזקים, שנגרמו להם בעטייה של מלחמת ששת הימים. במשרד המסחר והתעשייה נבדקה ההתפתחות בייצור הסוכר המקומי וביבוא סוכר, וההשלכות הכלכליות הכרוכות בכך. בדיקה זו באה בעקבות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על נושא זה בשנים 1964 ו-1966 (ראה דו"חות שנתיים 15, עמ' 320; 17, עמ' 321).

גידול סלק סוכר

1. להלן נתונים על התפתחות ענף סלק הסוכר בארץ, במשק היהודי ובמשק בני המיעוטים, בשנים תשכ"ה — תשכ"ט.

השנה	השטח (בדונמים)	ה י ב ו ל ב ס ו ר ו ת		
		ס"ה	מורשים	קיבוצים
תשכ"ה	73,500	267,000	127,000	119,000
תשכ"ו	60,500	260,000	115,000	127,000
תשכ"ז	69,500	256,000	122,000	114,000
תשכ"ח	61,000	224,000	95,000	110,000
תשכ"ט	42,500	205,000	75,000	110,000

מסתמנת מגמה של ירידה בשטחי המורע וביבולים של סלק הסוכר. לפי נתוני ההתאחדות מתברר, שמספר המגדלים ירד מ-266 בתשכ"ה ל-194 בתשכ"ח. עיקר הצמצום חל במושבים: בתשכ"ט ירד שטח המורע ב-40% בהשוואה לתשכ"ח, ובלמעלה מ-50% בהשוואה לתשכ"ה.

לפי תכנית החומש לפיתוח החקלאות לשנים 1966/67 — 1970/71, שהוכנה על ידי המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי והתיישבותי שבמשרד החקלאות ופורסמה באוגוסט 1966, תוכנן שטח הגידול לכל אחת מהשנים בתקופה זו ל-57,000 דונם; שטח זה היווה כ-6.3% מס"ה שטחי העיבוד לגידולי שדה בהשקאה ב-1966/67, ואמור היה לרדת ל-5.8% ממנו ב-1970/71.

2. להלן נתונים על תכולת הסוכר בסלק ועל התפוקה הממוצעת של סוכר לדונם שלחין.

השנה	תכולה ממוצעת של סוכר בסלק (ב-%)	תפוקת הסוכר (ק"ג לדונם)
תשכ"ד	15.96	752
תשכ"ה	15.70	693
תשכ"ו	15.80	820
תשכ"ז	14.20	682
תשכ"ח	13.40	621
תשכ"ט	14.04	821

תפוקת הסוכר לדונם סלק היא פונקציה מגודל היבול ומתכולת הסוכר בסלק. מסתמנת ירידה באחוז הממוצע של תכולת הסוכר; עם זאת אין ירידה ברורה בתפוקת הסוכר לדונם מחמת התנודות ביבולים.

המחיר לטון סלק, שמפעלי הסוכר משלמים למגדל (על בסיס ממוצע של 16% סוכר בסלק), נקבע כל שנה על ידי משרד החקלאות, לאחר דיונים עם משרד האוצר, משרד המסחר והתעשייה וההתאחדות. המחיר נקבע כך, שיכסה את התשומות: עבודה, מיכון, כלים, מים, זרעים, דשנים ותמורה להון וניהול. מאחר שמחירי התשומות לייצור סלק הם בקו עלייה, מחשב משרד החקלאות בכל שנה את משקלו של ההתייקריות. המחיר הועלה מ-60 ל"י לטון בתשכ"א ל-71.50 ל"י בתשכ"ב ול-72.50 ל"י בתשכ"ט.

מחיר הסלק מבוסס, לפי הסברי משרד החקלאות, על תחשיב המבוסס על נתונים, שרוכזו בתחילת שנות השישים בדבר התשומות לייצור טון סלק, והמחיר נקבע לאחר משא ומתן עם נציגי המגדלים. פרטי התחשיב לא הומצאו למשרד מבקר המדינה על אף דרישתו, ומשרד החקלאות הודיע, שהפרטים אינם ברשותו. למרכיבי התחשיב, הן בנוגע לתשומות והן בנוגע לתפוקות, ולשקלולם נודעת חשיבות מכרעת בקביעת המחיר נוכח הבדלי העלות במשקי ההתיישבות החקלאית על צורותיה — קיבוצים ומושבנים.

עוד בדו"ח השנתי 16 (עמ' 223) עמד מבקר המדינה, בדונו על ענפים אחרים, על כך, שמאז עריכת התחשיבים הבסיסיים לעלות התוצרת החקלאית לא הכין משרד החקלאות תחשיבים חדשים, אלא הסתפק בבדיקות שנתיות של התייקרות התשומות. נוכח ההתקדמות בשיטות העיבוד והאיסוף וכן בתפוקות, שחלה מאז עריכת התחשיב הבסיסי ושהביאה לשינויים במשקלן של התשומות השונות, מן הצורך לערוך בדיקה של התחשיב ולבססו על מרכיבים עדכניים של התשומות ליחידת תפוקה (ראה גם דו"ח שנתי 18, עמ' 251).

משרד החקלאות הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1969, כי על פי החלטת שר החקלאות ושר האוצר הוטל על המשרדים לקבוע שיטה מעודכנת ומוסמכת של מדידת התשומות בענפי החלב, הבקר, הלול וסלק הסוכר.

3. במכלול השיקולים לייצור סוכר בארץ נודע מקום חשוב לרווחיות של גידול הסלק. הרווחיות בשנים תשכ"ה — תשכ"ח נבדקה על ידי המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי, שבהנהלתו משתתפים נציגי הממשלה ובנק ישראל. כיסוד לחישוב הרווחיות שימש שכר עבודה נורמטיבי, שהוא הממוצע של הכנסה ליום עבודה של שכיר במשק הלאומי.

להלן תוצאות החישובים, בסעיף תמורה ליום עבודה לחקלאי בגידול סלק, בשנים תשכ"ה — תשכ"ח (בל"י).

תשכ"ה	תשכ"ו	תשכ"ז	תשכ"ח	
29	30	31	32	שכר עבודה נורמטיבי
14.2	24	26.2	9.9	תמורה בפועל

מתברר, שבשום שנה מהשנים הנ"ל לא הגיעה התמורה לעבודה לשכר העבודה הנורמטיבי. מיון המשקים לפי קבוצות רווחיות, כפי שנעשה על ידי המכון, הראה, כי קיימים הבדלים גדולים מאוד בין המשקים: בכל שנה היו קבוצות של משקים, שהרווחיותם כדי 100 ל"י לדונם, וכאלה שהפסידו כדי 100 ל"י. בממוצע של ארבע שנים (תשכ"ה — תשכ"ח) התקבלה התמונה הבאה: במשקים גדולים (שעיבדו כ-44% משטח המזרע הכולל) נגרם הפסד בעיבוד של 49% מהשטח, ואילו במשקים המשפחתיים (המעבדים 36% משטח המזרע הכולל) נגרם הפסד ב-63% מהשטח. בסה"כ נגרמו הפסדים למגדלים, שעיבדו 56% מהשטח.

במצב זה נחשבת רווחיות הענף כנמוכה, ודבר זה מסביר במידה מסוימת את הצמצום ההדרגתי של הענף. אותו צמצום גרר הנמכה ניכרת של ניצול כושר התפוקה של מפעלי הסוכר על כל התוצאות הכספיות הקשורות בכך.

פיצויים למגדלים בשנת תשכ"ז

בשנת תשכ"ז ירדה תכולת הסוכר בסלק בהשוואה לשנים הקודמות; הגורם העיקרי לירידה זו היה איחור בעבודות האסיף מחמת מלחמת ששת הימים. יש חשיבות רבה לגמר איסוף יבולי הסלק בדרך כלל בסוף יולי, כיוון שתכולת הסוכר בסלק עולה, ככל שנמשכת תקופת גדילתו, המגיעה לקצה בראשית יולי, ומאז ואילך תכולת הסוכר בסימן ירידה, מחמת רקבונות. בתשכ"ז הסתיים האסיף רק בסוף אוגוסט, וכתוצאה מכך קטנה ההכנסה של המגדלים.

בנובמבר 1967 פנתה ההתאחדות למשרד החקלאות והודיעה, שההכנסה מגידול סלק באותה שנה, לפי מחירי 1967, הייתה נמוכה מהממוצע החמש-שנתי (1962—1966): במשק היהודי נפלה ההכנסה כדי שלוש מליון ל"י, וסכום זה עוד אינו כולל הפסד מכך, שקודקודי הסלק ועליו מיבול תשכ"ז לא יכלו, מפאת רקבונות, לשמש מספוא לבעלי חיים, ואף לא הוצאות נוספות — כגון הארכה של תקופת ההשקיה והדברת מזיקים — הנאמדות במליון ל"י. הפסדם של מגדלי הסלק מבני המיעוטים הוערך ב-560,000 ל"י.

בעקבות הפנייה החליטו שר החקלאות ושר האוצר בראשית 1968 לפצות את מגדלי סלק הסוכר בסך 2.5 מליון ל"י. בפברואר אותה שנה מינה שר החקלאות ועדה מורכבת משלושה עובדים בכירים ממשרדו לקבוע את שיעורי הפיצויים. הפיצויים למגדלים בהשקיה בסכום של כ-2.3 מליון ל"י שולמו להם באמצעות ההתאחדות; הפיצויים למגדלי גידול בעל בסכום של כ-200,000 ל"י שולמו על ידי משרד החקלאות באמצעות משרדיו האזוריים. בחישוב שיעור הפיצויים, ששולמו מתקציב 1967/68, הביאה הוועדה בחשבון את הגורמים הבאים: ירידת תכולת הסוכר בסלק, גידול הפחת עקב רקבונות ופיצוי בעד סלק שלא נאסף.

פיצוי בעד ירידת תכולת הסוכר

עם מינוי הוועדה לקביעת שיעורי הפיצויים, שישולמו למגדלים, קבע שר החקלאות את ההנחיות הבאות לפעולתה:

- (א) סלק שנאסף והובא למפעלים — השיעור לא יעלה על הנוק הממשי, שנגרם בעקבות ירידת תכולת הסוכר עקב האסיף המאוחר;
- (ב) סלק, שלא נאסף ולא הובא למפעלים מחמת חוסר רכב וסגירת מפעלים או בגלל רקבון, כיוון שלא הוצא בעוד מועד מהקרע — פיצוי אחד בשיעור שלא יעלה על הוצאות הייצור.

הוועדה מינתה ועדת משנה, מורכבת מנציגי ההתאחדות ומנציגי משרד החקלאות, והטילה עליה לקבל את התביעות ולעשות את החשבון עם כל מגדל. כמרכז הוועדה מונה נציג ההתאחדות. ועדת המשנה ריכזה את החומר, והגישה את הצעותיה לחלוקת כספי הפיצויים לוועדה, וזו אישרה אותם בחודשים פברואר ומארס 1968.

על פי התכנון לגידול הסלק ואיסופו לתשכ"ז צריכים היו להיאסף 60% מהיבול בתקופה שבין 16 במאי ל-30 ביוני; 40% הנותרים, בחודש יולי. כיוון שהנסיון הרב-שנתי מראה,

שתכולת הסוכר בסלק הנאסף מיולי ואילך יורדת, חישבה הוועדה את תכולת הסוכר בסלק בהתאם לתכנון האסיף ולא בהתאם לכמויות, שנשלחו בפועל למפעלים בכל אחת משתי התקופות: הוועדה חישבה 60% מהיבול הכולל, שסופק על ידי כל מגדל למפעלים, כאילו נשלח בתקופה הראשונה ולפי אחוז הפחת ותכולת הסוכר של הסלק במשלוחים שנשלחו על ידי המגדל עד סוף יוני; 40% הנותרים חושבו, כאילו נשלחו בתקופה השנייה ועל פי תכולת הסוכר ואחוז הפחת הממוצעים, שנקבעו במשלוחים של חודש יולי. כמות הסוכר המחושבת לפי היחס הנ"ל השוותה לכמות הסוכר שנתקבלה בפועל, וההפרש בין הכמויות זיכה את המגדל בפיצוי. התשלום עבור הסלק נעשה בשנה הנדונה לפי חישוב של 70 ל"י לטון סלק בתכולה של 16% סוכר. עבור הפסדים בתכולת הסוכר שבסלק הפחת המוגדל קיבלו המגדלים פיצוי בסך כ-1.7 מליון ל"י.

בהנחיות שר החקלאות נקבע, ששיעור הנזק של מגדל, שיוכר בו לצורך הפיצוי, לא יעלה על הנזק הממשי. אף כי היו בידי הוועדה נתונים על כמויות הסלק, שכל מגדל ומגדל הביא למפעלים בכל אחת משתי התקופות בשנים קודמות, לא התבססה הוועדה על אותם נתונים לצורך קביעת הפיצויים, אלא חישבה את הנזק כאמור על פי התכנון הכולל של 60% ו-40% בכל המשקים ובכל האזורים.

משרד מבקר המדינה בדק על פי מדגם של 50 משקים (קיבוצים ומושבים) את מועדי המשלוחים של סלק סוכר למפעלים בשנה קודם לכן, והעלה, שחלקם של משלוחי התקופה הראשונה מתוך כלל המשלוחים של המשקים נע בין 18% ל-93%. נוכח ההבדלים הניכרים בכמויות המשלוחים בכל אחת משתי התקופות ממשק למשק ומאיזור לאיזור סבורה הביקורת, שכשם שנעשה חישוב מדויק לכל משק בדבר הירידה הממשית בתכולת הסוכר, כך היה מקום לבסס על נתונים ממוצעים של כמה שנים גם את חישוב כמות הסלק, שצריכה הייתה להגיע למפעלים מכל משק בכל אחת משתי התקופות לולא מצב החרום. גישה כזאת הייתה תואמת יותר את ההנחייה האמורה של שר החקלאות.

פיצוי בעד סלק סוכר שלא נאסף

לגבי הסעיף השני של הנחיות שר החקלאות החליטה הוועדה לחלק את הנושא לשני נושאי משנה: סלק שלא הוצא מהקרע וסלק שהוצא והיה רקוב, ולכן לא הובא למפעלים.

1. לגבי סלק שלא הוצא מן הקרקע החליטה הוועדה לשלם פיצוי בעד הוצאות הייצור בשיעור של 285 ל"י לדונם שלחין. בחישוב הוצאות הייצור בשלחין הסתמכה הוועדה על נתונים של המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי. הפיצויים בסעיף זה שולמו על פי תביעות, שהגישו המגדלים, והן הסתכמו ב-300,000 ל"י בקירוב בעבור שטח שלמעלה מ-1,000 דונם.

2. לאחר שחושבו הפיצויים בעד ירידת תכולת הסוכר בסלק ובעד סלק שלא נאסף, שהסתכמו בשני מליון ל"י בקירוב, הוחלט לחלק את יתרת סכום הפיצויים — 0.5 מליון ל"י בקירוב — בתור פיצוי בעד סלק, שהוצא מהקרע ולא הובא למפעלים מחמת רקבון. מאחר שלא היו נתונים על סלק, שנרקב ונשאר בשדה, וכיוון שלדעת הוועדה לא ניתן היה לקבוע את הכמויות שהושארו, היא החליטה שחלוקת הפיצויים בגדר זה תיעשה בין המגדלים, שאספו את הסלק במאחר, וכתוצאה מכך סבלו משיעור מוגדל של רקבונות; כבסיס לתשלום נקבעו הכמויות, שהובאו למפעלים לאחר ה-30 ביולי. עוד קבעה הוועדה, ש-75% מהפיצויים ישולמו בעד סלק שנאסף בידיים ו-25% בעד סלק שנאסף בציוד ממוכן. על פי קביעות אלה חישבה הוועדה את שיעורי הפיצויים שישולמו

לפי תקופת האסיף ושיטת האיסוף; תוספת התשלום נעה בין 2 ל"י ל-8 ל"י לטון סלק, שהובא למפעלים לאחר התקופה הנוכרת.

– תשלום הפיצויים נעשה, בלא שהמגדלים הגישו תביעות או הצהרות על כמויות הסלק, שנאספו והושארו בשדה מחמת רקבון, והמשרד חילק את יתרת הפיצויים בדרך האמורה. לא הובהר לביקורת, מה היה הבסיס לחלוקה הגלובלית של הפיצויים בעד הסלק, שנאסף בידיים או באמצעות ציוד ממוכן, ולשיעורים שנקבעו.

דרכי תשלום הפיצויים

1. כל מגדל. נתבקש להודיע להתאחדות לא יאוחר מה-15 בפברואר 1968, על הנוקים שנגרמו לו. התביעות לפיצויים הוגשו להתאחדות וקביעת סכום הפיצויים בכל מקרה נעשתה על פי המלצות ועדת המשנה, שמרכזה היה נציג ההתאחדות, על סמך המסמכים שהיו בידי ההתאחדות. את הפיצויים בעד ירידה בתכולת הסוכר ובעד הפחת חישבה ועדת המשנה על פי נתונים, שנתקבלו ממפעלי הסוכר. בעד סלק שלא הוצא מן הקרקע נעשה חישוב הפיצויים על סמך הבקשות, שהגישו המגדלים ושכללו נתונים על כך. לגבי היישובים שבטיפול הסוכנות היהודית לא"י אושרו נתוני התביעות בחלקן על ידי עובדי מחלקת ההתיישבות של הסוכנות. הנתונים על יתר היישובים, שהם בטיפולו של משרד החקלאות, לא אושרו על ידי עובדיו. במדגם, שערך משרד מבקר המדינה ושבזו נכללו 50 יישובים, התברר, שהאישורים לגבי היישובים שבטיפול הסוכנות היהודית ניתנו על ידי שני עובדים, שאחד מהם ציין, כי אין הוא יכול לערוב לנכונות הנתונים.

2. הפיצויים שולמו מתקציב 1967/68 מסעיף "הענקות לעידוד ייצור חקלאי ולהוזלת מחירים של מצרכים ושירותים חיוניים". בישיבתה מסוף פברואר 1968 החליטה הוועדה, כי על ההתאחדות, שביצעה את מרבית התשלומים, להמציא את ההוכחות על ביצוע התשלומים לחשב משרד החקלאות, בהתאם לדרישותיו.

– ההתאחדות שילמה את הפיצויים למשקים באמצעות ארגוני הקניות שלהם. משרד החקלאות לא דרש מההתאחדות הוכחות על ביצוע התשלומים, ואף לא בדק את פרטי החישובים של חשבונות הפיצויים למשקים. בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, העלתה טעויות בחישוב הפיצויים על בסיס נתוני ההתאחדות: ל-20 משקים שולם יחד סך 15,623 ל"י יותר מהמגיע, ול-6 אחרים שולם סך 4,604 ל"י פחות מהמגיע.

המשרד הסביר, שבסוף ינואר 1969 הודיעה ההתאחדות, שהיא שילמה את הפיצויים על פי רשימות, שאושרו על ידי הוועדה. עוד הסביר המשרד, שהחשב לא ראה מתפקידו לבדוק את חישוב הפיצויים, מאחר שלפי דו"ח הוועדה, שהומצא לו, היא קבעה את הסכומים, שיש לשלם לכל מגדל. משרד מבקר המדינה הדגיש, שכיוון שהחשבונות נערכו והסכומים שולמו על ידי עובדי ההתאחדות, נכון היה, שחשב המשרד יבדוק את חשבונות הפיצויים למגדלים, בהיותו הגורם הממשלתי היחיד, שיכול היה למלא תפקיד זה.

תשלום פיצויים ממס רכוש וקרן פיצויים

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א – 1961, מגדיר "נזק עקיף" כהפסד או מניעת רווח מחמת "נזק מלחמה" בתחום יישוב ספר או מחוסר אפשרות לנצל נכסים עקב פעולות מלחמה של צבא הגנה לישראל; "נזק מלחמה" מוגדר כנזק, שנגרם לגופו של נכס עקב פעולות מלחמה על ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות או עקב פעולות מלחמה של צה"ל. בהתאם לחקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים, נזקי מלחמה ונזק עקיף), תשכ"ז – 1967, הגישו יישובי הספר לאחר תום

מלחמת ששת הימים לנציבות מס הכנסה ומס רכוש תביעות לפיצויים על נזקים, שנגרמו להם בעקבות המלחמה. התביעות נסכו על נזק בענפי משק שונים, בכללן תביעות על נזקים בענף סלק הסוכר. נציבות מס הכנסה ומס רכוש אישרה ליישובי הספר פיצויים בהתאם להוראות החוק. בוועדה, שטיפלה בתביעות מטעם נציבות מס הכנסה ומס רכוש, היה גם נציג של משרד החקלאות.

- היו משקים, שקיבלו פיצויים על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, אך תבעו וקיבלו פיצויים בעד אותם הנזקים בענף סלק הסוכר גם ממשרד החקלאות: אלה קיבלו סכום כולל של כ-33,000 ל"י על פי חוק מס רכוש וכ-38,000 ל"י ממשרד החקלאות. הוועדה של משרד החקלאות, שטיפלה בהענקת הפיצויים, לא בדקה, אם בין מגישי התביעות היו משקים, שכבר קיבלו פיצויים בעד אותם נזקים, ששימשו נושא לתביעות מאגף מס הכנסה ומס רכוש.

נציבות מס הכנסה ומס רכוש הודיעה ביולי 1969, כי הסכומים ששילמה נעשו בהתאם להוראות החוק. בעקבות בירורים עם משרד החקלאות סוכם, שהמשרד יתבע את החזר הפיצויים בכל מקרה של פיצוי כפול. בעקבות הביקורת נגבה עד סוף 1969 סך של 3,000 ל"י בקירוב על חשבון התשלומים הכפולים. עוד הודיע המשרד, כי ייקבעו נהלים כדי למנוע הישנות תשלום פיצויים כפולים על אותו נזק על ידי שתי הרשויות — משרד החקלאות ומשרד האוצר.

ההכנסה בענף סלק הסוכר ב-1967

משרד מבקר המדינה בחן את מידת הצידוק לתשלום הפיצויים בשנת 1967. לשם כך נערכה השוואה של הנתונים על תכולת הסוכר בסלק, היבול לדונם, וההכנסה לדונם, כפי שהתקבלה בשנת 1967, אל אלה שבשלוש השנים שקדמו לה (1964 — 1966). הנתונים, שרוכזו בטבלה שבעמוד הבא, נוגעים למשק השלחין.

מניתוח הנתונים מתברר, שתכולת הסוכר הממוצעת ב-1967 (14.2%) הייתה נמוכה בכ-10% מהתכולה, שהייתה בכל אחת משלוש השנים הקודמות; לעומת זאת הייתה כמות הסלק לדונם, שסופקה למפעלים ב-1967, גבוהה במקצת מהיבול הממוצע לדונם בשנים 1964 — 1966. היבול נטו שבטבלה אינו כולל כמויות, שנשארו בשדה ושלא ניתן להעריכן ואשר גם בעדן שולמו פיצויים.

ההכנסה לדונם ב-1967, בלי הפיצויים, הייתה 298.40 ל"י. הוצאות הייצור בשנת 1967 (לרבות תמורה עבור עבודה, ניהול והון) הוערכו על ידי המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי ב-332 ל"י, ו"התמורה הראויה" בשנת 1967 הוערכה על ידי משרד החקלאות ב-328 ל"י; ואילו ההכנסה לדונם ב-1967 לרבות הפיצוי עבור ירידת תכולת הסוכר בלבד, בסך 1.5 מליון ל"י, הייתה 327.30 ל"י. ההכנסה לדונם ב-1967, ובכללה כל הפיצויים, ששולמו למשק השלחין — בסך 2.3 מליון ל"י — הייתה 341.99 ל"י.

החלטות עקרוניות של שרים לשלם פיצויים לחקלאים בעד נזקים שנגרמו להם מתבססות בדרך כלל על נתונים, המוגשים על ידי נציגי הענף שסבל נזקים, ושלא תמיד ניתנים לבדיקה מדוקדקת (ראה גם "פיצויים על אבדן מרעה טבעי" — דו"ח שנתי 19 עמ' 305). הסכום, שנקבע על ידי השרים, יש לפרשו כסכום תקרה, בדומה לסכומים הנקבעים בסעיפי התקציב. כאשר שיעור הפיצויים מחושב על סמך קריטריונים ברורים, אין ההוצאה צריכה לעלות על הנזק הממשי, ואין הכרח שינוצל מלוא הסכום, שהחליטו עליו השרים. מן ההשוואה דלעיל יוצא, שבמקרה דנן קיבלו כלל המגדלים פיצויים בסכום כזה, שבזכותו הגיעה הכנסתם הממוצעת לדונם לסכום העולה על הוצאות הייצור לדונם, כפי שהוערכו על ידי המשרד.

ההכנסה בענף סלק הסוכר בשנת 1967

בהשוואה לשנים 1964—1966

השנה	השטח (בדונמים)	היבול נטו (בטונות)	היבול הממוצע לדונם (בטונות)	התכולה של סוכר הממוצעת (ב-%)	המחיר לסוף בתכולה של 16% (בלי"י)	המחיר מחושב לפי תכולת הסוכר בפרטל (בלי"י)	ערך היבול (בלי"י)	פיצויים (בלי"י)	ס"ה הכנסה ענפית (בלי"י)	ההכנסה הממוצעת לדונם (בלי"י)
תשכ"ד	51,849	244,511	4,710	16.0	63.35	63.35	15,489,772	—	15,489,772	298.74
תשכ"ה	60,549	267,337	4,415	15.7	63.35	62.17	16,620,341	—	16,620,341	274.49
תשכ"ו	50,035	259,882	5,190	15.8	68.00	67.15	17,447,047	—	17,447,047	348.69
תשכ"ז	53,240	255,750	4,807	14.2	70.00	62.12	15,887,190	2,320,436	18,207,626	341.99 ⁽¹⁾
תשכ"ח	48,289	224,037	4,640	13.4	71.50	59.88	13,415,336	—	13,415,336	277.81

(1) ההכנסה הממוצעת לדונם, למעט פיצויים, הייתה 298.40 ל"י.

ייצור סוכר בארץ וכדאיותו

1. תמיכת הממשלה בענף הסוכר משתלמת מסעיף "הענקות לעידוד ייצור חקלאי ולהוזלת מחירים של מצרכים ושירותים חיוניים" שבתקציב המדינה. התמיכה באה לכסות את הגרעון מייצור סוכר מקומי, כפי שמופיע בחשבון המסחרי של משרד המסחר והתעשייה, שהוא ההפרש בין העלות לבין מחיר המכירה של הסוכר, לסיטונאים על ידי המשרד. בתקציב מחולקת התמיכה בין שני סעיפי משנה: "תמיכות במוצרים חקלאיים וחומרי גלם חקלאיים", ובין "תמיכות במוצרי מזון".

להלן פרטים על הגרעון בחשבון המסחרי מייצור סוכר מקומי בשנים 1965/66 — 1968/69 (במליוני ל"י).

מזה תמיכה בגידול הסלק	הגרעון	
4.8	11.3	1965/66
6	10.2	1966/67
115.3	10.1	1967/68
6.9	14.3	1968/69

(1) נוסף על כך שולמו למגדלים באותה שנה פיצויים בעד נזקי מלחמה בסך 2.5 מליון ל"י.

עד שנת 1968/69 הופיע בסעיף משנה "תמיכות במוצרים חקלאיים וחומרי גלם חקלאיים", בפרט "סלק סוכר", כתמיכה בגידול הסלק, ההפרש בין מחיר הסלק, שנקבע למגדל בארץ, לבין המחיר לסלק בארצות אירופה המערבית בראשית שנות השישים. הפרש זה הלך וגדל, כיוון שהמחיר, שנקבע למגדלים בארץ, גדל כל שנה, ואילו מחיר ההשוואה נשאר ללא שינוי. על פי דרישת משרד החקלאות נקבע מחדש לקראת הכנת התקציב ל-1969/70 המחיר שישולם למגדלים, וכמחיר השוואה שימש המחיר שבמערב גרמניה, שהיה כ-60 ל"י לטון. כתוצאה משינוי במחיר ההשוואה נקבעה באותה שנה תמיכה בסך 12 ל"י לטון סלק, ואומדן התמיכה הסתכם ב-3 מליון ל"י — לעומת סכום כפול בשנה הקודמת — מתוך תמיכה כוללת בענף הסוכר של 15 מליון ל"י שנקבעה לשנה זו. עם זה ראה האוצר צורך להגדיל את היקף התמיכה בסעיף המשנה "תמיכות במוצרי מזון", בפרט "מוצרי מזון", שיתרת הגרעון בחשבון המסחרי נזקפת אליו.

התמיכות הניתנות מסעיף המשנה הראשון מפורטות בחוק התקציב, לפי סוגי המוצרים, בעוד שהתמיכות הניתנות מסעיף המשנה השני מובאות בתקציב במקובץ וללא פירוט. פירוט כזה לא ניתן אף בדברי ההסבר לתקציב, המונחים על שולחן הכנסת לקראת הדיון בתקציב; פירוט התמיכות מוגש בתאריך מאוחר יותר לוועדת הכספים. כתוצאה משינוי מחיר ההשוואה לחישוב התמיכה למגדלים, גדל החלק הבלתי מפורט של התמיכה.

2. הצריכה הכוללת של סוכר בארץ, לפי נתוני משרד המסחר והתעשייה, עלתה מ-104,000 טון ב-1966/67 ל-134,000 טון ב-1968/69. לעומת זאת הייצור של סוכר מקומי הולך ויורד: בעוד שתפוקת המפעלים ב-1966/67 הסתכמה ב-36,000 טון, יוצרו ב-1968/69 כ-25,000 טון בלבד.

כושר העיבוד של שני המפעלים לייצור סוכר הוא 312,000 טון סלק, שמהם ניתן להפיק כ-40,000 טון סוכר. להלן פרטים על ייצור הסוכר בשני המפעלים בשנים תשכ"ד — תשכ"ח (בטונות).

המפעל	כרשר הייצור	הייצור בפועל			תשכ"ה
		תשכ"ז	תשכ"ח	תשכ"ט	
קריה גת	20,000	17,118	18,795	20,120	
עפולה	19,500	14,461	17,481	16,868	
ס"ה	39,500	31,376	36,276	36,988	

את הסלק קונים המפעלים מהמגדלים במחיר, שהממשלה קובעת בכל עונה, והממשלה רוכשת את כל תפוקת הסוכר של המפעלים.

על פי החוזים, שנחתמו עם המפעלים בשנים 1959 ו-1960 (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 321), הוסכם, שמחירו של הסוכר, שהממשלה תקנה מהמפעלים, ייקבע כך, שיכסה את כל הוצאות התפעול, ההנהלה, ריבית, פחת ורווח קבוע, לאמור המחיר הוא על בסיס "קוסט-פלוס".

המחיר לטון סוכר, שהממשלה משלמת למפעלים, נקבע על ידי משרד המסחר והתעשייה, העורך תחשיב לכל מפעל בנפרד על בסיס עלות הייצור שלו. המפעלים מגישים למשרד המסחר והתעשייה כל שנה חשבון, הכולל את עלויות הייצור של הסוכר: הוצאות עיבוד, הוצאות כלליות, פחת וריבית. בדו"ח שנתי 15 ציין מבקר המדינה, שמשרד המסחר והתעשייה קיבל בלא בדיקה את תביעותיהם של המפעלים בדבר הוצאות על חומרים, שכר עבודה, תחזוקה וכו'. בבדיקה, שמשרד מבקר המדינה ערך ב-1969, נמצא, כי משרד המסחר והתעשייה אמנם בודק את פרטי החשבונות על העלויות, שהמפעלים מגישים לו, ועושה חשבון גנדי, אולם עד לתאריך הביקורת לא סוכמה ההתחשבות עם המפעלים לשלוש השנים 1966/67 ואילך. החשבונות, שערך משרד המסחר והתעשייה שונים מאלה, שהגישו המפעלים, וקיימים הפרשים הנעים בין 200,000 ל"י ובין 1.4 מליון ל"י לשנה לכל מפעל. מאחר שאישור התביעות על ידי משרד המסחר והתעשייה משפיע על מחיר הסוכר שהוא קונה מהמפעלים ועל היקף התמיכה השנתית, מן הראוי, לדעת הביקורת, שהמשרד יסיים בהקדם את אישור החשבונות.

3. חלק ניכר מהסוכר הנצרך בארץ מיובא מחו"ל. להלן נתונים על יבוא סוכר על ידי משרד המסחר והתעשייה בשנים 1965/66 — 1968/69, ועל מחירי הסוכר המיובא, בהשוואה לעלות הסוכר מייצור מקומי באותן שנים.

	סוכר מיובא		סוכר מקומי		
	כמות (באלפי טון)	מחיר סי"פ לטון (ב-\$)	כמות (באלפי טון)	עלות לטון (1) (ב-ל"י)	
1965/66	72.0	103.3	36.9	872	
1966/67	95.1	96.2	36.3	901	
1967/68	70.0	67.2	32.0	1,020	
1968/69	110.0	57.3	25.3	1,068	

(1) המספרים אינם סופיים; הם מציינים עלות תחשיבית המשקפת את העלות הממוצעת בשני המפעלים.

המחיר הממוצע המשוקלל לטון סוכר מיובא בשנים האמורות היה כ-250 ל"י, לעומת עלות ממוצעת של הייצור המקומי באותה תקופה, שהייתה כ-950 ל"י.

בביקורת על רכישת מפעל לייצור סוכר (דו"ח שנתי 17, עמ' 321) ציין מבקר המדינה כדלקמן: "מאחר שההמלצות, שעל פיהן נתקבלה ההחלטה של הנהלת משרד המסחר והתעשייה בדבר רכישת המפעל, הסתמכו על נתונים בלתי מבוססים, נמנע, לדעת הביקורת, מהנהלת המשרד מתן משקל נאות לאפשרויות אחרות של הסדרת מכלול הבעיות של ייצור סוכר בארץ, כגון הקטנת הייצור המקומי והגדלת היבוא". שר האוצר, בהערותיו לדו"ח, ציין, שבעניין ייצור סוכר וגידול סלק סוכר יש להביא בחשבון גם שיקולים כלליים הקשורים בבעיית הייצור החקלאי.

במסגרת הביקורת, שנערכה ב-1969, נבדקה כדאיות ייצור סוכר בארץ בשנים 1965/66 — 1968/69 והשלכותיה על גידול הסלק, ונמצא שכלל הסוכר מייצור מקומי עלה בתקופה 1965/66 — 1968/69 בסכום כולל של 90 מליון ל"י בקירוב יותר ממה שהיה עולה סוכר מיבוא, כמפורט להלן.

הייצור המקומי (באלפי טונות)	העלות (באלפי ל"י)	העלות במחירי יבוא (באלפי ל"י)	ההפרש (באלפי ל"י)
1965/66	36.9	32,238	11,476
1966/67	36.3	32,686	10,491
1967/68	32.0	32,010	6,858
1968/69	25.3	26,842	5,078
סה"כ	130.5	123,776	33,903
			89,873

בארבע השנים האמורות הסתכמה התמורה לעבודה ולניהול, שקיבלו מגדלי סלק הסוכר, בכ-15 מליון ל"י, והכנסתם של חלק ניכר מהמגדלים רחוקה מלהיות ההכנסה הנורמטיבית ליום עבודה (על פי הנתונים של המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי). לעומת זאת, ייצור הסוכר המקומי גרם למשק בממוצע הפסד מעל ל-20 מליון ל"י לשנה.

התפתחות המחירים בשוק הבין לאומי לסוכר, כפי שהיא משתקפת במחירי היבוא, שבהם רכש משרד המסחר והתעשייה סוכר בשמונה השנים האחרונות, הייתה כדלקמן (בדולרים).

1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	מחיר ס"פ ממוצע
69.4	65.4	206.1	167.7	103.3	96.2	67.2	57.3	

בכל השנים, להוציא תקופה קצרה יחסית של אי שקט בין לאומי, שנגע לאיזור ייצור הסוכר העיקרי, היה מחיר הסוכר המיובא סביב 100 דולר או אף למטה מזה במידה ניכרת.

משרד החקלאות הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1969, כי זה מכבר נתן את דעתו לשאלת גידול הסלק לצורכי ייצור סוכר בארץ. שר החקלאות מינה ב-6 ביוני 1969 ועדה בראשותו של סגן שר החקלאות לבדיקת הנושא לצדדיו. הוועדה בוחנת את עתיד ענף סלק הסוכר מבחינה כלכלית ואת השלכותיה האפשריות על התכנון החקלאי. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שרצוי, שהוועדה תסיים את עבודתה ותגיש את מסקנותיה בהקדם האפשרי.

פיתוח החקלאות של בני המיעוטים

1. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתה האוכלוסיה הכפרית של בני המיעוטים בארץ בראשית 1969 כ-200,000 נפש, ושבטי הבדווים כ-35,000 נפש. מבין כ-80,000 מועסקים היו המועסקים בחקלאות בכ-100 כפרים כ-25,000 נפש. עד קום המדינה היו היחידות החקלאיות בכפרים של בני המיעוטים זעירות, וסיפקו בעיקר את תצרוכתם העצמית; עיקר הגידולים היו תבואה, מטעי בעל, צאן ובקר. מאז הקמת המדינה התפתח המשק החקלאי של בני המיעוטים במידה ניכרת, תודות לשירותים, שמספק משרד החקלאות לכל החקלאים בארץ: שירותי תכנון והדרכה, שמגמתם להחדיר שיטות עיבוד חדישות ופיתוח כלים מתאימים למשק המשפחתי, להכניס גידולים וזנים חדשים, להגביר את המלחמה במוזיקי צמחים ובמחלות בעלי חיים ולייעל את השימוש במים ואת שיטות הדישון.

להלן פרטים על התפתחות הייצור החקלאי במשק בני המיעוטים במחירים שוטפים (על פי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה — באלפי ל"י).

השנה	ערך הייצור
תש"ט — (1948/49)	2,775
תש"ך — (1959/60)	40,615
תשכ"ה — (1964/65)	78,662
תשכ"ח — (1967/68)	87,835

עד שנת 1963 טיפל המשרד האזורי בנצרת בכל כפרי בני המיעוטים בארץ. בשנת 1964 ארגן משרד החקלאות מחדש את הטיפול בחקלאות של בני המיעוטים במטרה לשלבה במסגרת החקלאות באזורים השונים. הטיפול בכפרים נמסר למשרדים האזוריים של המשרד, לפי השתייכותם הגיאוגרפית: בתחום המשרד האזורי בנצרת שובצו 53 כפרים; באזור חדרה — 31 כפרים; באזור עכו — 17 כפרים; ובאזור רחובות ופרוזדור ירושלים 3 כפרים.

בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1969 בדק משרד מבקר המדינה בהנהלת משרד החקלאות ובמשרדים האזוריים נצרת, עכו וחדרה, את פעולות המשרד לפיתוח החקלאות של בני המיעוטים.

תכנית הפיתוח

בתכנית החומש לפיתוח החקלאות לשנים 1966/67 — 1970/71, שערך משרד החקלאות באוגוסט 1966, נכלל משק בני המיעוטים כחלק בלתי נפרד מכלל המשק החקלאי בארץ. על בסיס תכנית החומש עורך משרד החקלאות, כל שנה, תכנית שנתיית מעודכנת. להלן עיקרי התכנית לשנת 1969/70 בהשוואה לביצוע בשנת 1967/68.

במשק בני המיעוטים		ס"ה ארצי		מירוט
תכנון ביצוע 1967/68	תכנון 1969/70	תכנון ביצוע 1967/68	תכנון 1969/70	
18,142	19,415	982,399	994,396	מים (אלפי מ ³)
943,199	943,408	4,083,246	4,105,559	שטח הראוי לעיבוד (דונמים)
37,001	39,055	1,767,310	1,820,635	מזה שלחין
316,901	316,901	981,483	988,648	מרעה טבעי (דונמים)
18,505	19,166	19,156	19,994	בקר מגזע מקומי (ראשים)
69,395	69,890	83,077	86,458	צאן לבשר (ראשים)
23,229	24,138	152,427	186,012	ירקות ללא כיסוי (דונמים)
1,304	2,491	14,792	26,270	מזה ירקות לתעשייה
240	1,087	7,767	18,226	מזה ירקות ליצוא
1,266	2,397	9,533	12,261	ירקות בכיסוי (בדונמים)
131	662	2,457	3,787	מזה ליצוא

הפרטים הנ"ל מראים, כי התכנית חווה גידול בהיקף המשק החקלאי של בני המיעוטים, אך גידול זה, פרט לירקות, הוא מועט ביותר, והשטחים הראויים לעיבוד כמעט שלא יגדלו. בענף הצאן לבשר, שהוא אופייני למשק בני המיעוטים, תחזית הגידול היא קטנה.

מים וגידולי שלחין

1. להלן נתונים על הכספים, שהושקעו מתקציב הפיתוח של משרד החקלאות בשנים 1964/65 — 1968/69 בהקמה ובהרחבה של מפעלי מים ושל רשת השקיה במשק בני המיעוטים (בל"י):

2,650,000	1964/65
1,100,000	1965/66
450,000	1966/67
202,000	1967/68
294,000	1968/69

הירידה הניכרת בסכומים, שהושקעו בשנים 1966/67 — 1968/69 לפיתוח מפעלי מים, מוסברת בכך, שמהסכומים הניכרים, שהושקעו בשנים קודמות בפיתוח מפעלי מים אזוריים, נהנו הכפרים השונים בשנים שלאחר מכן.

משרד החקלאות מקציב מכסות מים לחקלאות (ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 143). להלן נתונים על כמויות המים, שהוקצבו לכפרי בני המיעוטים, והשימוש בפועל במים בהשוואה למכסות המים הארציות והשימוש בהן (באלפי מ³).

השנה	היקף ארצי		משק בני המיעוטים	
	מכסות	שימוש בפועל	מכסות	שימוש בפועל
תשכ"ד	935,397	865,514	14,711	13,943
תשכ"ו	952,794	1,017,115	16,379	18,651
תשכ"ח	982,399	1,001,466	18,142	20,281

הנתונים מראים, כי בתקופה 1963/64 — 1967/68 חל גידול של 45% בקירוב בכמות המים, שבה השתמש משק בני המיעוטים לעומת גידול של כ-15% בכלל המשק; בזה עלה חלקו של משק בני המיעוטים במים מכלל המשק מ-1.6% בקירוב ל-1.9%. על פי תכנית החומש תהווה כמות המים, שהוקצבה לבני המיעוטים ב-1970/71, כ-26 מליון מ³ מתוך כלל המכסות של 1,014 מליון מ³, לאמור כ-2.5%. להלן נתונים על השימוש במים בשלושת האזורים העיקריים של בני המיעוטים — נצרת, עכו וחדרה (באלפי מ³).

השנה	איזור נצרת		איזור עכו		איזור חדרה	
	מכסות	השימוש	מכסות	השימוש	מכסות	השימוש
תשכ"ד	3,651	2,764	1,112	971	9,823	9,874
תשכ"ו	4,670	4,710	1,267	1,204	10,133	12,212
תשכ"ח	4,779	5,130	1,683	1,498	10,993	13,051

מהנתונים מתברר, שאיזור עכו לא ניצל את מלוא מכסת המים שנקבעה לו; איזור נצרת התחיל, החל משנת תשכ"ו, לנצל את מלוא המכסה ואף לעבור עליה במקצת, ואילו הכפרים באיזור חדרה עוברים עליה במידה ניכרת. סיבת הדבר היא, שבאיזור חדרה יש התפתחות רבה במשק השלחין התופס 18% מהשטח המעובד, ואילו באזורי הגליל, שבהם נמצאים רוב השטחים החקלאיים של בני-המיעוטים (כ-80%), מהווים שטחי השלחין כ-1.1% בלבד משטח העיבוד. אחת הסיבות היא, שהקרקע באיזור חדרה ניתנת לעיבוד שלחין בהשקעת הון קטנה יותר מאשר באזורי הגליל.

2. על פי התכנון לתשכ"ח נקבע, ששטח השלחין במשקי בני המיעוטים יגיע לכ-33,500 דונם, ובפועל הסתכם שטח השלחין ב-37,000 דונם; השמוש במים לאותה שנה תוכנן לכ-18,000 אלף מ³ והוא הסתכם בפועל בכ-20,300 אלף מ³. יוצא איפוא, שהיעדים שהציב לעצמו משרד החקלאות בשטח המים וגידולי-השלחין הושגו.

3. בשנים תשכ"ח ותשכ"ט התרחב באיזור חדרה, בהדרגת משרד החקלאות ובעידודו, גידול ירקות תחת מעטה פלסטי, דבר שהביא לשינוי כלל פני החקלאות של בני המיעוטים באיזור זה, ואיפשר מעבר לגידולי יצוא. השתלבות הכפר של בני המיעוטים בגידולי יצוא הולכת וגדלה, בין השאר, בגלל יתרון יחסי המבוסס על ידיים עובדות רבות שבמשפחה הערבית. בשנת תשכ"ח גדל השטח, שנזרע לגידולי יצוא במשקי בני המיעוטים באיזור חדרה, מ-660 דונם ליותר מ-2,000 דונם בשנת תשכ"ט. שטח הירקות המתוכנן לגידול תחת כיסוי מעטה פלסטי לשיווק המקומי יגיע בשנת תש"ל ל-3,000 דונם לעומת 1,800 דונם בתשכ"ח. על פי התכנון לשנת תש"ל יתפשו שטחי הירקות ללא כיסוי שבמשקי בני המיעוטים כ-13% מכל שטחי הירקות בארץ והשטחים המכוסים כ-19%. לעומת זאת שטחי המטעים בשלחין של בני המיעוטים יתפשו בתש"ל כ-1.2% מכלל שטחי המטעים. אך יש לציין, שעל פי תוכנית החומש יגדלו שטחי המטעים של בני המיעוטים ב-1970/71, פי שניים וחצי בהשוואה לשנת 1964/65 — מ-5,600 דונם ל-14,000 דונם.

4. סיבה לא מבוטלת לאי הרחבת שטחי השלחין בכפרי המיעוטים היא, שבהם אינן קיימות המסגרות הארגוניות המקובלות במשק החקלאי היהודי בארץ, המאפשרות פיתוח מזורז והקמת מפעלי מים. הקמת מפעל כזה מותנית בהמצאות גוף, שיטפל בהקמתו, בהסדרים ארגוניים לחלוקת המים ובשטחי קרקע בלתי מפוצלים. כדי לאפשר אישור ההלוואות בקנה מידה גדול לביצוע מפעלי מים וקידוחים בכפרים, מציעים המשרדים

האזורים לחקלאים להתארגן באגודות שיתופיות. בראשית 1969/70 היו קיימות בכפרים של בני המיעוטים 90 אגודות מים.

שירות השדה למים, הפועל על בסיס של שותפות עם הרשויות המקומיות, בעיקר עם מועצות אוזריות, גותן לחקלאים הדרכה בשיטות השקיה (ראה להלן עמ' 324). השירות החל לפעול בקרב החקלאים מבני המיעוטים בשנת 1966/67 באיזור נצרת ובשנת 1968/69 באיזור חדרה. מבין 33 כפרים, שבהם מגדלים החקלאים גידולי שלחין, ניתן השירות ב-18 כפרים בלבד: תשעה באיזור נצרת ותשעה באיזור חדרה. באיזור חדרה ניתן השירות רק לאותם כפרים, שהמועצה המקומית משתתפת בתקציב השירות, ואילו באיזור נצרת ניתן השירות על חשבון משרד החקלאות ללא השתתפות המועצות המקומיות או החקלאים.

הסדר קרקעות וניקוז

1. הפעולות להסדר קרקעות נעשות על בסיס מדידה ורישום מדויקים של קרקעות לפי פקודת הסדר זכויות במקרקעין (נוסח חדש) תשכ"ט — 1969. תכלית הפעולות היא איתור קרקעות וקביעת זכויות הקניין ויתר הזכויות בהן, כדי לאפשר רישום מדויק של הקרקע במשרד ספרי האחוזה. בדו"ח שנתי 18 (עמ' 374) ציין מבקר המדינה, שמינהל מקרקעי ישראל הגיש לבית המשפט בשם המדינה תביעות על קרקעות בחלק מכפרי הגליל, הפזורה על פני שטחים נרחבים. כדי לאפשר שימוש באותן קרקעות מעוניין המינהל בריכוז הקרקעות בחטיבות שלמות, בעיקר בדרך עיסקאות חליפין, על פי משא ומתן חופשי המתנהל מחוץ לכותלי בית המשפט. המשא ומתן נמשך לרוב תקופה של שנים.

בכפרים רבים עדיין לא בוצעה פעולת ההסדר, דבר המונע פיתוח הקרקע והכנסת שיטות מודרניות של עיבוד קרקע באמצעים טכניים יעילים וזולים. ללא הסדר קרקע בכפר אין נוטה משרד החקלאות לאשר הלוואות בקנה-מידה גדול לפעולות הכשרת קרקע, רישות שטחים ופיתוח מפעלי מים להשקיה.

אף בכפרים, שבהם אינן קיימות בעיות של בעלות, הצליח משרד החקלאות רק במעט לבצע את הרפרצליזציה של השטחים, דבר הכרוך בקשיים רבים, מאחר שיש צורך לנהל משא ומתן עם כל חקלאי בנפרד על השינויים המוצעים בחלקתו. הדבר גם קשור בהוצאה שחייב החקלאי לשאת בה כדי לרשום מחדש את שטחי משקו במשרד ספרי האחוזה.

2. מטרותיהן העיקריות של פעולות הניקוז הן ריכוז, אגירה והרחקה של מים העלולים להזיק לחקלאות והזרמתם למובילי מים, ייבוש ביצות והגנה בפני שטפונות (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 260). הקמת מפעלי ניקוז, החזקתם וניהולם הוטלו, על פי החוק, על רשויות ניקוז. רשות ניקוז מורכבת מנציגי רשויות מקומיות שבתחומה ומנציגי הממשלה. מפעלי ניקוז ארציים ואזוריים ממומנים ממענקים ומהלוואות, מתקציב הפיתוח ומארגנות ניקוז, שרשויות הניקוז רשאיות להטיל על בעלי מקרקעין באיזור הניקוז. מפעלים, המסדירים עורק שכולו ברשות יחידים, ממומנים בדרך כלל מהלוואות הממשלה ומהקצבותיה, הניתנות מתקציבי הפיתוח, ואילו תכנונם ממומן על ידי בעלי הקרקעות הנוגעים בדבר. חלק ניכר מכפרי בני המיעוטים עדיין אינו מאורגן ברשויות מקומיות, דבר המקשה על הקמת רשויות ניקוז; החקלאים הבודדים כמובן אינם יכולים לשאת בהוצאות הגדולות הדרושות להקמת מפעלי ניקוז. חוסר הסדר קרקעות לכל השטחים והצורך בהחלפת קרקעות גם הם מונעים ביצוע פעולות הניקוז. העדר ניקוז מביא לנזקים גדולים לחקלאים, במיוחד באזורי בית נטופה ועכו. לדעת הביקורת מן הרצוי, שמשרד החקלאות יעשה לייזום פעולה ממלכתית בענין הניקוז בשטחי הכפרים של בני המיעוטים, אם אין אפשרות לארגן את הפעולה במסגרות הקיימות.

הלוואות לצורכי חקלאות

1. תקציב הפיתוח של משרד החקלאות מייעד בכל שנה סעיף מיוחד למתן הלוואות לפיתוח חקלאי לבני המיעוטים (ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 108). ההלוואות ניתנות כדי לסייע בידי הכפרים בהקמת מפעלי מים, בהרחבת נטיעות, בהכשרת קרקע וברכישת ציוד חקלאי. להלן פרטים על ההלוואות לזמן ארוך, שניתנו לבני המיעוטים בשנים 1964/65 — 1968/69, מתקציב המדינה (בל"י).

3,292,000	1964/65
1,867,000	1965/66
1,505,000	1966/67
631,000	1967/68
(1) 561,000	1968/69

(1) למעשה ניתנו אישורים ל-134 הלוואות, בסכום כולל של 800,000 ל"י בקירוב.

נוסף להלוואות לזמן ארוך מעניק המשרד מאז 1960 גם הלוואות קצרות מועד להון חוזר לרכישה של מלאי חומרי גלם ולמימון עונתי של גידולים חקלאיים בתקופה שבין הזריעה עד לאיסוף היבול; ההלוואות ניתנות מקרנות משותפות לממשלה עם הבנקים (ראה דו"ח שנתי 14, עמ' 215, ודו"ח שנתי 17, עמ' 221). עוד מקבלים החקלאים מבני המיעוטים הלוואות ומענקים המיועדים לעידוד גידולי תעשייה וגידולי יצוא. בשנת 1968/69 קיבלו חקלאים מקרב בני המיעוטים מקרן לעידוד היצוא מענקים לגידול תות-שדה, פלפל וקשואים ליצוא בסך 92,000 ל"י בקירוב.

2. בדו"ח שנתי 13 (עמ' 109) קבע מבקר המדינה, שבעת הכנת התקציב לפיתוח המשק הערבי אין משרד החקלאות מכין תכנית מפורטת, שתבהיר, לאלו מטרות ובאילו שלבים יוצאו הכספים המיועדים, ושהמשרד קובע מדי שנה רק באורח גלובלי את הסכום, שיועד לפיתוח. בדצמבר 1964 הוציאה הנהלת משרד החקלאות נוהל להכנת תכנית פיתוח ותקציב פיתוח לאישור הלוואות פיתוח לכל האזורים, בכלל זה גם לבני המיעוטים. על פי הנוהל, יכין מנהל המחלקה לפיתוח חקלאי, בשיתוף עם מנהל המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי, את התכנית ואת תקציב הפיתוח ויעבירם לדיון בהנהלת המשרד; עם אישור תקציב הפיתוח כחוק, ידווח מנהל המחלקה לפיתוח חקלאי למרכז לתכנון ולמנהלי האזורים על המסגרת הכספית לשם ביצוע תכניות הפיתוח באזורים.

גם לאחר הוצאת הנוהל לא הכין המשרד בכל שנה תקציבית תכנית מפורטת לכל איזור ולכל נושא של פיתוח; הסכום, שיועד לפיתוח משק בני המיעוטים, נקבע באופן גלובלי. המחלקה לפיתוח חקלאי לא נהגה להעביר למנהלי האזורים פרטים בכתב על הכספים, שהוקצבו להם וייעודם.

משרד החקלאות הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 1970, שחלוקת התקציב נעשית בישיבה שמקימת המחלקה לפיתוח עם מנהלי המשרדים האזוריים. לדעת הביקורת מן הצורך, שדבר זה ילווה פירוט ותייעוד מתאים בכתב.

3. המשרדים האזוריים מקבלים את הבקשות להלוואות פיתוח מהחקלאים באזוריהם, ומעבירים אותן למחלקה לפיתוח בירושלים, המטפלת באישור ההלוואות וביצוען. המחלקה מקבלת מהבנקים דו"חות על מצב הגבייה והפיגורים של הלוואות. ללווה, המפגר בתשלומיו,

לבנקים, אין המחלקה מאשרת הלוואה חדשה, לפני שהוא מסדיר עם הבנקים את תשלום הפיגורים.

המחלקה אינה מעבירה לאזורים מידע על מצב הפיגורים של הלווים, כדי שהם יוכלו להעמיד את מבקשי ההלוואות על המצב בעת הגשת הבקשות ולחסוך מהם הוצאות וטרחה מיותרות. בהגשת המסמכים הדרושים להם לצורך אישור ההלוואה המבוקשת ובדרך זו גם יאפשרו הסדרת תשלום הפיגורים עם הבנקים.

*

המשרד מייחד פעולה לפיתוח החקלאות של בני המיעוטים בכל מישורי פעילותו. יש תחומים, שעוד דרוש למצוא בהם דרכי פעולה התואמות את המבנה החברתי המיוחד של חלק זה מהאוכלוסייה.

שירות השדה למים

פיתוחם המהיר של מקורות מים, הרחבת שטחי השלחין, הכנסת גידולים חדשים בהם וחוסר ידע מספיק על נוהגי השקיה אופטימליים הביאו לדרישה מצד חקלאים לקבל הדרכה בניצול יעיל של המים העומדים לרשותם. לפיכך הקים משרד החקלאות את שירות השדה למים (להלן השירות), הפועל על בסיס של שותפות עם רשויות מקומיות. השירות הוקם בהדרגה משנת 1954 ביוזמת מועצות אזוריות. בתחילה הוקמו יחידות שדה בצפון הארץ ובמרוצת הזמן הצטרפו לשירות גם עיריות ומועצות מקומיות. כיום משתתפות בשירות כ-50 רשויות מקומיות מהן כ-3/4 מועצות אזוריות שבתחומן מספר רב של ועדים מקומיים (קיבוצים ומושבים).

אגף שירות השדה למים פועל כיחידת-מטה מקצועית בשירות להדרכה ומקצוע (ש.ה.מ.) שבמשרד החקלאות. הוא מנחה את אנשי המקצוע ב-24 תאים של שירות השדה למים שב-11 לשכות ההדרכה האזוריות (על ארגון המשרדים האזוריים ולשכות ההדרכה — ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 273).

במחצית השנייה של 1969 היו באגף 19 עובדים קבועים וב-24 התאים 72 עובדים קבועים, מהם 21 שמשכורתם משתלמת על ידי רשויות מקומיות, וגוסף על זה 9 עובדים, שנתקבלו למשימות חולפות. 81 מהעובדים הם עובדים מקצועיים, מהם 44 מדריכים ו-37 עובדי מעבדה. את משכורתם של עובדי הרשויות המקומיות משלמות הן בעצמן, והיא מהווה חלק מהשתתפותן בהחזקת השירות.

הוצאות השירות בשנת 1968/69 הסתכמו ב-1.8 מליון ל"י בקירוב, מזה כוסו כ-600,000 ל"י על ידי הרשויות המקומיות וכ-240,000 ל"י מתקציב הפיתוח של המשרד ומהפחתות. ההוצאה נטו על חשבון התקציב הרגיל הייתה איפוא כ-960,000 ל"י לעומת תקציב מאושר של 1.1 מליון ל"י. התקציב לשנת 1969/70 הסתכם ב-2,190,000 ל"י בקירוב, מזה סך 710,000 ל"י צריך להיות מכוסה על ידי הרשויות המקומיות וסך 335,000 ל"י מהכנסות והפחתות. התקציב נטו הוא איפוא כ-1,130,000 ל"י.

בחודשים אוגוסט וספטמבר 1969 בדק משרד מבקר המדינה באגף ובמספר תאים את מילוי תפקידי השירות.