

משרד החקלאות

פעולות ביקורת

במחלקה לכספים ובמחלקה לתכנון עבודה ותקציבים נבדקו הדרכים להכנת התקציב הרגיל וביצועו וסדרי ניהול החשבונות. בהנהלת המשרד ובשירותים הווטרינריים נבדקו הפעולות שנקט המשרד להדברתה של מחלקת הניוקסל בלול, ודרכי תשלום הפיצויים למשקים שנפגעו מהמחלה. בשירות ההדרכה והמקצוע ובשלוש לשכות אזוריות – בנצרת, עכו וחדרה – נבדקו דרכי מתן ההדרכה לכפרי בני המיעוטים.

סוכמה ביקורת כוללת על פעולות אגרקסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ בשנים 1968 עד 1970, וניתן דו"ח נפרד.

סויימה ביקורת כוללת בקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ. במועצה לענף הלול, ובמועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי גוי בע"מ, הוחל בביקורת כוללת.

תקציב וחשבונות

1. התקציבים העומדים לרשות משרד החקלאות מיועדים לשלוש מטרות עיקריות: תקציב רגיל – לביצוע הפעולות השוטפות של המשרד לרבות התקציב של "מינהל המחקר החקלאי"; תקציב פיתוח – בעיקר למתן הלוואות להרחבת הייצור החקלאי, להשקעות בהתיישבות חדשה ולפיתוח מפעלי מים וניקוז; והענקות לעידוד הייצור והיצוא החקלאי ולהוזלת מחירים של מצרכים ושירותים חיוניים. ב-1970/71 הסתכמה ההוצאה בפועל – נטו (בניכוי הפחתות, השתתפויות והכנסות), למטרות הנזכרות, ב-480 מליון ל"י בקירוב, כמפורט להלן (במליוני ל"י).

55	תקציב רגיל
51	תקציב פיתוח
123	תמיכות במוצרים ובחומרי גלם חקלאיים
	תמיכות במים, תמיכות עונתיות,
100.5	ותמיכות במוצרים אחרים
150.5	עידוד יצוא חקלאי
480.0	סה"כ

בתקציב הפיתוח עוסקת המחלקה לפיתוח חקלאי שבמשרד ואילו בביצוע תקציב התמיכות וההענקות – המחלקה למחירים ולאספקה והאגף לסחר חוץ. בהכנת התקציב הרגיל של המשרד, בפיקוח על ביצועו ובחשבונותיו עוסקות כמה יחידות: המחלקה לתכנון עבודה ותקציבים, המונה חמישה עובדים, מטפלת בתכנון התקציב ובקיום קשר עם אגף התקציבים שבאוצר; המחלקה לכספים, המונה 25 עובדים, ובראשה חשב המשרד, אחראית לשמירה על ביצוע התקציב בהתאם לחוק התקציב, לגביית ההכנסות, לתשלומי

ההוצאות ולניהול חשבונות המשרד וספרינו. ביחידות המשרד השונות, לרבות המשרדים האזוריים, יש גזברויות-משנה ובהן 25 עובדים; הן אחראיות לביצוע הפעולות הכספיות ביחידותיהן בהתאם לנהלים, שנקבעו בתכ"ם ועל ידי המחלקה לכספים. היקף פעולתן וגודלן של גזברויות-המשנה אינו אחיד, והוא נקבע לפי היקף פעילותה הכספית של כל יחידה. ביחידות הגדולות — בעיקר שירות הדרכה ומקצוע (שה"מ), השירותים הווטרינריים ונציבות המים — כוללת גזברות-המשנה כמה עובדים, ואילו ביחידות קטנות, כמו למשל המשרדים האזוריים, יש בגזברות המשנה מנהל חשבונות אחד. גזברויות-המשנה כפופות למנהלי היחידות הארגוניות, אולם הן מקבלות את הוראותיהן המקצועיות מחשב המשרד. במחלקה לכספים מועסקים עובדים מספר בביקורת מטעם החשב על גזברויות-המשנה, ובהדרכתן בהוראות התכ"ם והמחלקה.

מינהל המחקר החקלאי (הכולל את מכון וולקני) מהווה יחידה תקציבית וחשבונת עצמאית, שבראשה חשב, הכפוף במישרין לחשב הכללי.

2. בחודשים אוגוסט—נובמבר 1971 בדק משרד מבקר המדינה במחלקה לתכנון עבודה ונתקציבים, במחלקה לכספים ובגזברויות-משנה אחדות את דרכי הכנת התקציב הרגיל וביצועו, את מערכת הרישומים החשבונאיים, ואת דרכי גביית ההכנסות.*

התקציב הרגיל של המשרד וביצועו

להלן פרטים על היקף התקציב הרגיל של המשרד וביצועו, בשנים 1968/69—1971/72, (באלפי ל"י).

ההוצאה למעשה	התקציב	
38,814	45,897	1968/69
46,288	51,706	1969/70
54,938	56,839	1970/71
	56,250 ⁽¹⁾	1971/72

(1) מעודכן לדצמבר 1971.

מרבית הפעולות של המשרד הן פעולות שהוא יוזם, והיתר — פעולות הנעשות על פי חוקים ותקנות, שהמשרד מופקד על ביצועם. המשרד מתכנן החל מיוני של כל שנה את כיווני הפעילויות, שהאמצעים העומדים לרשותו יוקדשו להן, וקובע את יעדי המשרד, ועדיפויותיהם, ועל פיהם נערכות תכניות עבודה שנתיות לכל יחידותיו.

1. "ועדת-יעדים" של המשרד, מכינה כל שנה את יעדי המשרד לשנה שלאחריה, והם משמשים בסיס לדיונים עם היחידות בעת הדיון על הצעת התקציב שלהן. הצעות התקציב ביחידות נערכות במסגרת הנהלים, שנקבעו לכלל משרדי הממשלה על ידי משרד האוצר, ועל פי הנחיות הנהלת המשרד. לאחר אישור

* על מינהל הכספים של מכון וולקני ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 307; על הסדרים למתן אשראי מלווה ומימון בתי צמיחה מתקציב הפיתוח ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 300 ודו"ח שנתי 21, עמ' 336; על ההסדרים למתן תמריצים ישירים ועקפים לעידוד היצוא החקלאי ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 329; על מבנה תקציבי המועצות לייצור ולשיווק ואישורם ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 274.

הצעת התקציב על ידי הממשלה מעבירה המחלקה לתכנון עבודה ותקציבים לכל יחידה הודעה על המסגרת התקציבית המוצעת לה, ועל היחידה להכין במסגרתה את תכניות העבודה המבוססות על היעדים שנקבעו לה: עליה להתגדיר את המשימות המוטלות עליה ולקבוע את האמצעים התקציביים הדרושים לשם כך. לאחר אישור חוק התקציב על ידי הכנסת מקבלות תכניות העבודה תוקף. התכניות המאושרות כוללות את פירוט המשימות, מועדי הביצוע, כוח אדם ותקציב. לפי מתכונתן צריכות הן לשמש גם כלי עזר להנהלת המשרד לבדיקת האמצעים שהושקעו לביצוע כל משימה, הן במסגרת יחידתית והן בהיקף כלל-משרדי, כשמדובר במשימות שיחידות רבות לוקחות חלק בביצוען. דברי ההסבר לתקציב, המוגשים לכנסת, כוללים את נושאי הפעולה העיקריים של המשרד.

יחידות המשרד מדווחות למחלקת הכספים על ביצוע הסעיפים והפרטים על פי חוק התקציב. הדיווח למחלקה לתכנון עבודה ותקציבים הוא על הביצוע הפיסי של המשימות בלבד (תפוקות), ולא על ההוצאה בהתאם לתכנון המפורט על פי יעדים ומשימות. במצב זה לא נעשית השוואה במונחים כספיים בין התכנון המפורט לבין הביצוע.

משרד מבקר המדינה דן עם משרד החקלאות על האפשרות לנצל את תכניות העבודה, המהוות שלב מתקדם ורצוי מאוד בתהליכי התקצוב, לא רק לצורך תכנון התקציב ופעילויות היחידות אלא גם לביקורת על הביצוע מבחינת האמצעים שהושקעו, בהשוואה לתכנון. בכך תושג מירב התועלת מהתכנון המפורט—הן ענייני והן כספי—שמכונות כל היחידות. יצירת כלים למעקב אחר ביצוע התקציב במונחים ריאליים עשויה להיות לתועלת גם מעבר לצורכי העבודה השוטפת של המשרד.

2. בשנת 1970/71 החליטה הממשלה על קיצוץ בתקציבי משרדי הממשלה. במסגרת ההחלטה והאישור של ועדת הכספים של הכנסת מסוף אוגוסט 1970 נקבע, שתקציב משרד החקלאות יקוצץ בסכום של 3.5 מליון ל"י, ועל המשרד הוטל להחליט בדבר פרטי הצמצומים. החלטת המשרד כללה, נוסף על ביטול פעולות שונות גם ביטול של 127 משרות תקניות ופיטורי העובדים במשרות, שהיו מאוישות. צמצומים אלה היו צריכים להביא לחסכון של 1.8 מליון ל"י, במסגרת החסכון הכולל שנקבע.

— כיוון שההחלטה לבטל את המשרות ולהקטין על ידי כך את התקציב לא הייתה ריאלית בתנאים, שהיו קיימים, לא עלה בידי המשרד לבצע את ההחלטה האמורה, והוא המשיך להעסיק את העובדים, בלי שהיה לכך כיסוי תקציבי, כתוצאה מכך נוצר גרעון של 1.4 מליון ל"י בפרטים למשכורת, שבתקציב המשרד, מזה כ-1 מליון ל"י, בתקציב מכון וולקני. המשרד אף לא עשה לתכנון חדש של הצמצומים כדי להשיג את הקיצוצים שעליהם הוחלט.

כספים וחשבונות

1. נוסף על הוראות התכ"ם והוראות, שניתנו מפעם לפעם על ידי החשב הכללי וחשב המשרד, קבעה הנהלת משרד החקלאות כמה נהלים פנימיים בנושאי גיהול כספים. המחלקה לכספים מרכזת את גיהול ספרי התקציב הראשיים של המשרד, את ביצוע התשלומים הנובעים מהתחייבויות המשרד, ותשלומים לספקים בסכומים הגדולים מ-250 ל"י (למעט תשלומי שה"מ). גזברויות המשנה ביחידות עוסקות ביתר התשלומים לספקים, בהעברת הוראות תשלום למחלקה לכספים על תשלומים הגדולים מ-250 ל"י, בגביית ההכנסות והפקדתן בבנק ובדיווח למחלקת הכספים על הכנסות והוצאות. הגזברויות עוסקות גם במעקב אחר תקציבי יחידותיהן.

חלק מגזברויות המשנה אין להן תעסוקה מלאה בניהול החשבונות ולכן מוטלים עליהן גם תפקידים אחרים; הגזברים מרכזים בידיהם תפקידים נוספים: ריכוז קניות, חתימה על הזמנות, הכנת שוברי כניסה ויציאה על תנועת טובין, הכנת שיקים, שמירה וגיפוק של תלושי דלק, ושמירת טפסים כספיים. ריכוז תפקידים כזה נוגד את סדרי הבידוק, ולכן קבע המשרד בתחילת 1970, שבגזברויות, שבהן הגזבר ממלא גם תפקיד של אפסנאי, ישותפו בתהליכי הקניות והתשלומים גם מנהל היחידה והעוזר לאמרכלות.

2. במחלקה לכספים מרכזים הטיפול בהסכמים, שהמשרד עושה עם ספקים להספקת שירותים וטובין ועם גורמים המממנים פעולות שונות (למעט הסכמים שנערכו על ידי המינהל למחקר חקלאי — מכון וולקני). לכל הסכם מתנהל דף טיפול המראה את התחייבויות המשרד ואת התשלומים בגינן. ביולי 1971 קבע המשרד נוהל בדבר מעקב אחרי ביצוע ההתחייבויות, שלפיו לכל חוזה או הסכם ימונה אחראי למעקב אחר הביצוע וינהל רישום על כך.

— המעקב אחר ההתחייבויות על פי ההסכמים לא היה מעודכן: עד למועד הביקורת, נובמבר 1971, לא עודכנו דפי הטיפול של ההסכמים לשנת 1970/71. עוד נמצא, שלגבי הסכמים עם גופים לביצוע עבודות, שהיו כרוכות בקבלת הכנסה מיועדת, והסכמים של שה"מ, לא נערך כלל מעקב. היו גם הסכמים, שתוקפם פג לפני שנה ומעלה, ואשר לגביהם בוצעו על ידי המשרד רק חלק מהתשלומים הנקובים בהם, בלא שמחלקת הכספים קיבלה מידע על מידת ביצועם, על הסיבות לאי ביצוע ההתחייבויות על ידי הצד הקשור בהסכם, ועל מידת תוקפה של התחייבות המשרד, אף כי תוקף ההסכם פג. 3. על פי הוראות התכ"ם בדבר רישום התחייבויות יש לרשום לחובת החשבונות התקציביים המתאימים ולזכות חו"ה התחייבויות, כל חוזה, הסכם, הזמנה, וכן כל התחייבות אחרת.

— המחלקה לכספים מקיימת הוראה זו רק לגבי חוזים והסכמים של יחידות המשרד בכתב, שעליהם חתום חשב המשרד, אולם היא אינה דורשת ואינה מקבלת מידע על התחייבויות הנוצרות על ידי היחידות בהזמנת טובין ושירותים שלא על פי חוזים בכתב. המחלקה מקבלת מידע על כך רק בדיעבד, בשעת קבלת חשבונות הספקים. באין בידה מידע כזה, אין היא יכולה למנוע מהיחידות הארגוניות להיכנס להתחייבויות מעבר לתקציב. כך, למשל הסתכמו ב-1970/71 התחייבויות של שלוש יחידות המשרד מעבר למסגרת התקציבית שנקבעה להן, ב-820,000 ל"י בקירוב.

מחלת ניוקסל בלול

1. בייצור תוצרת ענף הלול עוסקים כ-13,000 מגדלים, מחציתם במרכז הארץ. הייצור מתרכז בכ-700 יישובים: 250 קיבוצים ומושבים שיתופיים, 400 מושבי עובדים ויתרם מושבות ובתי ספר חקלאיים. הייצור מתוכנן, ולכל משק מוקצות מכסות ייצור שנתיות: להטלה, לבשר (פטימים) ולרבייה.

ערך התוצרת המשוקת של הענף במחירים שוטפים בשנת 1970/71, לפי נתוני המועצה לענף הלול, הגיע ל-375 מליון ל"י בקירוב, מזה 215 מליון ל"י, משיווק בשר עוף.

הטיפול בענף הוא בידי המועצה לענף הלול (על המועצה ותפקידיה ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 226) וכן בידי יחידות שונות של משרד החקלאות: המרכז לתכנון ולפיתוח חקלאי והתיישבותי, המחלקה לעופות בשירות הדרכה ומקצוע (שה"מ) והשירותים הווטרינריים.

2. במחצית השנייה של 1967 פגעה במשק העופות בארץ מחלת ה"ניוקסל", העלולה לגרום ומותת כל העופות שבלול, על כל סוגיהם ובכל הגילים. המחלה הייתה קיימת בארץ גם בשנים קודמות, אך לא בממדי מגיפה. באותה שנה התפשטה המחלה כמעט בכל הארץ, ופגעה בעיקר בלולים שנמושבים במרכז הארץ, בפרוודור ירושלים ובגליל המערבי; היא הגיעה לשיא בשנת 1969, שבה, על פי נתוני השירותים הווטרינריים של המשרד, נפגעו לולים בכ-500 יישובים. ב-1970 ירדו ממדי המחלה במידה ניכרת, ובמארס 1971 היו רשומים רק 32 יישובים, שבהם היו העופות נגועים במחלה.

עד לסוף 1970 לא היה ענף הלול מבוטח בקרן לנזקי טבע בע"מ. מאחר שהמחלה גרמה נזקים כבדים למגדלים — ירידה בייצור בשר עוף ובהטלת ביצים — החליטו שר האוצר ושר החקלאות לשלם פיצויים למגדלים, שנפגעו לוליהם. בעד נזקים, שנגרמו למגדלים בתקופה אוגוסט 1967 — דצמבר 1969, שולמו לכ-9,000 מגדלים פיצויים בסך כולל של 9.3 מליון ל"י.

3. בחודשים מארס—יוני 1971 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות ובמועצה לענף הלול את הפעולות, שננקטו למניעת המחלה ולהדברתה, ואת ההסדרים לתשלום הפיצויים.

מניעת המחלה והדברתה

מחלת הניוקסל, שהיא מחלה מידבקת, נגרמת על ידי נגיף (וירוס) ופוגעת במערכת העצבים, העיכול והנשימה של העופות. המגיפה פקדה את הארץ בשלושה גלים. בעמוד הבא תרשים המראה את התפשטות המחלה בשנים 1967—1971, לפי מספר הלהקות שנפגעו.

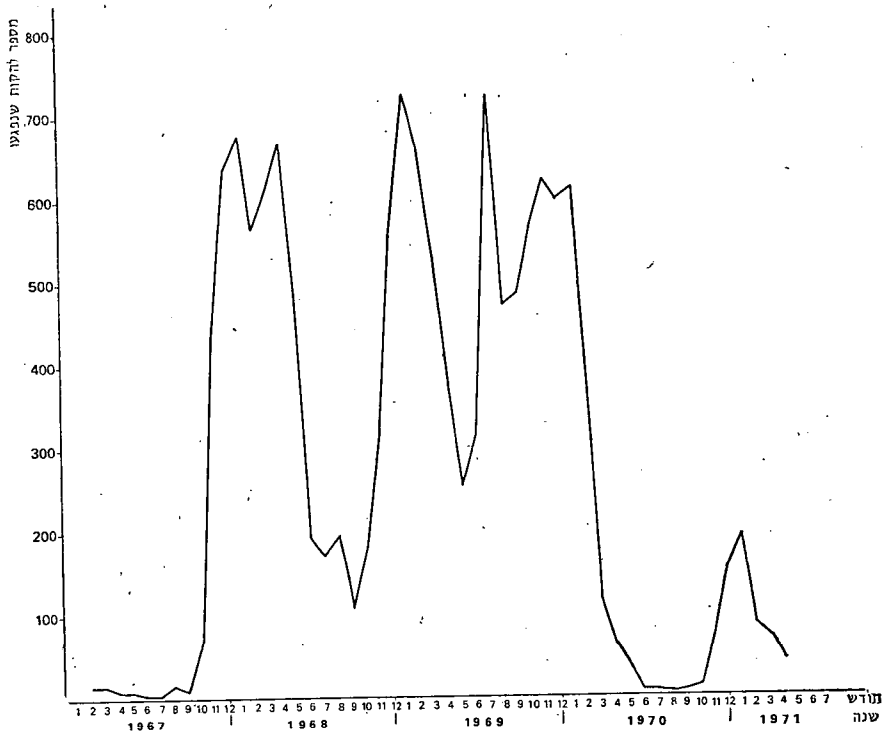
הפעולות, שננקטו השירותים הווטרינריים ומחלקת העופות של שה"מ לשם מניעת המחלה והדברתה, היו בעיקר מתן הוראות והדרכה לחיסון העופות ולהקפדה בתברואת הלולים וסביבתם.

ייצור תרכיבים ובדיקתם

לדעת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות חיסון העופות הוא האמצעי הראשון במעלה למניעת התפשטות המחלה והדברתה. ניסויים, שנערכו על ידי השירותים הווטרינריים, הראו, כי שיעור התמותה של עופות בלתי מחוסנים, שנפגעו מהנגיף, הוא בין 90% ל-100%, ואילו זה של עופות, שחוסנו כראוי, הוא בגבולות של 10% בלבד. חיסון יעיל מותנה בכך, שהתרכיבים יהיו באיכות טובה.

בארץ מייצרים שלושה מפעלים תרכיבים לחיסון העופות בפני המחלה. הייצור והשיווק של התרכיבים והפיקוח עליהם מוסדרים בתקנות מחלות בעלי חיים (וקצין) 1929. בהתאם לתקנות חייב כל אחד, המייצר או מייבא נגיף, נסיוב, תרכיב או כל תוצרת דומה להם, המשמשים לאבחון מחלות של בעלי חיים או לריפוי, לקבל מהשירותים הווטרינריים רשות בכתב לביצוע פעולות אלה. מנהל השירותים הווטרינריים רשאי להתנות את הייצור והיבוא בקיום תנאים שונים, וביניהם בדיקת התרכיבים המיוצרים. הפיקוח על התרכיבים, שהם בשימוש לחיסונים ולריפויים של בעלי חיים, חשוב כדי להבטיח את יעילותם וכן בגלל השפעתם על בריאות בני אדם הנאים במגע עם החומר. בשנת 1964 החליט משרד החקלאות להקים במסגרת השירותים הווטרינריים יחידה, שתפקח על טיב התרכיבים שמייצרים המפעלים בארץ; אולם יחידה כזו לא הוקמה.

התפשטות מחלת הניו־קסל בשנים 1967–1971



דו"ח שנתי 22 של מבקר המדינה

עוד בשנת 1965 ציין מבקר המדינה, כי השירותים הווטרינריים אינם מקיימים פיקוח שיטתי על ייצור התרכיבים על ידי המפעלים בארץ. אמנם קיבלו השירותים דוגמאות מכל תרכיב שהוצא לשוק — אף כי פעמים חודשים לאחר שהוחל בשיווק המוצר — אולם לא נהגו לבדוק בסדירות את הדוגמאות. במקרה אחד, בשל העדר בדיקה מוקדמת של תרכיב שהוצא לשוק, נגרמו נזקים בהיקף כספי ניכר במשקי העופות (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 257). גם בבדיקה חוזרת, שנערכה בסוף 1966 נמצא, כי השירותים הווטרינריים לא ערכו באותה שנה בדיקות מספיקות של התרכיבים ששווקו, ואכן נגרמו אז תקלות, מפני שתרכיב מסוים לא עבר את כל הבדיקות הדרושות. עוד קבעה הביקורת, כי העדר בדיקות מהווה מהדל והסכנה לכך היא, שטרם הוקמה יחידה לבדיקה ולרישוי של תרכיבים (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 261). היחידה לבדיקת תרכיבים התחילה לפעול בראשית 1968.

השקבות רבה נודעת לבדיקת התרכיבים לפני שיווקם כדי למנוע שימוש בתרכיבים לא בדוקים, העלולים אף לגרום התפשטות המחלה. יש משום חשיבות גם בעריכת שגן סוגי בדיקות: בדיקות מעבדתיות ובדיקות בעופות כדי לעמוד על יעילותם ובטיחותם של התרכיבים.

— היחידה שהוקמה הסתפקה בעריכת בדיקות מעבדתיות של התרכיבים נגד מחלת הניוקסל על פי דוגמאות, שהיצרנים המציאו לה. הבדיקות נעשו לא לפני השיווק אלא

לאחר שהוחל בו. היחידה פעלה כך, למרות שהיה ידוע לשירותים הוטרניריים עוד בשנים 1965 ו-1966, כי בדיקות מעבדתיות בלבד, הנערכות לאחר שהוחל בשיווק התרכיבים, אין בהן כדי לתת תמונה מלאה על טיב התרכיבים. באמצע 1968 התברר לשירותים, שהיו התפרצויות של המחלה במספר גדל והולך באזורים שונים של הארץ. לאחר ביצוע החיסונים בתרכיבים, שנמצאו בשימוש. ואכן בדצמבר אותה שנה בדקה היחידה אצווה אחת (סדרת ייצור) של אחד היצרנים הגדולים ששווקה ומצאה, שהיא אינה עומדת במבחן הבדיקה של העופות בלול. מנהל היחידה הורה ליצרן להפסיק את השיווק, להחזיר את התרכיבים המצויים בשוק ולפרסם זאת בעתונות היומית והמקצועית.

— למרות המצב שנוצר לא נקטו השירותים הוטרניריים צעדים לבדיקה מקיפה של התרכיבים לפני שיווקם ולהסקת מסקנות, במידת הצורך, לגבי הייצור. בסוף פברואר 1969 סיכם מנהל היחידה לבדיקת התרכיבים עם היצרנים, שיערכו פרוטוקול על בדיקת כל אצווה של תרכיבים; הפרוטוקול יכלול תוצאות בדיקות, שיערכו היצרנים עצמם הן במעבדה והן בלולים, והם יגישו אותו בצירוף 10 דוגמאות ליחידה האמורה כדי לאפשר לה לערוך את הבדיקותיה היא. אולם היחידה לא עמדה על מילוי האמור בסיכום. במחצית הראשונה של 1969 שלחה אחת מבין שלוש החברות המייצרות תרכיבים פרוטוקולים על בדיקה של 3 מבין 12 אצוות, שייצרה באותה תקופה, ואילו שתי החברות האחרות לא המציאו ליחידה כל פרוטוקולים. במצב זה לא יכלה היחידה לוודא, כי אכן ערכו היצרנים את הבדיקות הדרושות בתרכיבים, כפי שנקבע. היחידה עצמה ערכה, כאמור, רק בדיקות מעבדתיות של הדוגמאות ולא מבחנים בלולים לגבי יעילות התרכיבים. באמצע 1969 קבעו השירותים הוטרניריים, כי בשוק מצויים תרכיבים, המיוצרים על ידי שני היצרנים העיקריים, שאינם מחסנים אלא אף מחדירים את המחלה ללול. בעקבות זאת המליצו השירותים באמצעות העתונות והרדיו להפסיק את השימוש בתרכיבים אלה ולהיזקק בעיקר לתרכיב מיובא.

— רק בספטמבר 1969, מינה סגן מנהל כללי של משרד החקלאות ועדה במטרה להבטיח פיקוח יעיל על טיב תרכיבי העופות המיוצרים והנמכרים בארץ. הוועדה הורכבה משישה עובדי המשרד, והוטל עליה לקבוע גתלים לבדיקות ולרישוי תרכיבים לחיסון עופות, עניינים שלא היו מוסדרים במידה מספקת, במועד זה. הוועדה עיבדה גתלים, שכללו תנאים לייצור תרכיבים: שיטות בדיקה — במעבדות ובעופות, דרישות לבדיקת תרכיבים שונים, וסדרי רישום פרוטוקולים על בדיקת אצווה. על פי הנהלים החדשים מותר לשווק תרכיבים, לאחר שנבדקו על ידי היחידה ולא נאסרו לשיווק על ידי מנהל השירותים הוטרניריים. עם פרסומם החליט מנהל השירותים הוטרניריים לבטל את הרשיונות לייצור תרכיבי ניוקסל, שנתן בזמנם, ולהתנות את הייצור במילוי התנאים החדשים שנקבעו. רשיונות חדשים ניתנו בסוף דצמבר 1969.

חיסון העופות

מחלת הניוקסל, כאמור, הייתה קיימת בארץ במשך שנים אך לא בממדים מדאיגים, אולם אפילו כך יש צורך במשטר חיסונים למניעת התפשטות המחלה ולהכחדתה. ממסמכי המשרד עולה שעד פרוץ המגיפה לא עשה משרד החקלאות פעולות להחדרת משטר חיסונים בלול. המגדלים לא דאגו בדרך כלל לביצוע החיסונים המקובלים — מחדל שהיווה אחד הגורמים להתפשטות המחלה. כאשר פרצה, עשה המשרד פעולות הסברה כדי להבטיח, שבעלי המשקים יחסנו את עופותיהם.

רק בסוף 1969, כשנתיים לאחר פרוץ המגיפה, מונתה במשרד ועדת הירום לחימה במגיפת הניוקסל ולביעורה, והוטל עליה לייעץ למנהל השירותים הווטרינריים על הדרכים והפעולות, שיש לנקוט לקראת השגת המטרה. באותו מועד גם הוציאו השירותים הווטרינריים הוראות בדבר שיטת חיסון מומלצת, לפי הגילים של העופות. על פי המלצתה של ועדת החירום התקין שר החקלאות, בסוף ינואר 1970, תקנות בדבר מניעת מחלת הניוקסל. לפי התקנות רשאי רופא ווטרינרי ממשלתי וכן מפקח מטעם מנהל השירותים הווטרינריים להורות, בין השאר, על חיסון עופות על חשבון מחזיקי הלולים באותם משקים, שהוכרו כנגועים במחלה. באמצע 1970 ובתחילת 1971 ארגנו השירותים הווטרינריים קורסים למחסני עופות, בהם השתתפו כ-100 אנשים. על פי הנתונים של השירותים רוב מסיימי הקורסים היו לולנים, שהשתתפו כדי לרכוש ידע לחיסון לוליהם.

הטלת הסגר ושיפור תנאי התברואה

על פי פקודת מחלות בעלי חיים (1945) רשאי מנהל השירותים הווטרינריים להכריז על מקום, שבו מצויה מחלה מידבקת, כעל שטח נגוע. ההכרזה נעשית על ידי מסירת הודעה לבעל או למחזיק במקום, שהוכרו כנגוע, ועל ידי פרסום ברשומות. הוכרו מקום כשטח נגוע, אין להכניס בו או להוציא ממנו בעלי חיים אלא בהיתר בכתב מרופא וטרינרי; גם אין להוציא מאותו מקום כלים, ששימשו לצורכי בעלי החיים הנגועים, אלא בהיתר הרופא. מי שמפר הוראות הפקודה או התקנות או ההוראות שעל פיה צפוי לעונש מאסר או לקנס, או לשניהם גם יחד.

1. חשיבותו של ההסגר כאמצעי לחימה במחלות כפולה: ניתן להדביר את המחלה ביישוב, שאותו פקדה, על ידי נקיטת האמצעים הסניטריים הדרושים; ולמנוע התפשטותה על ידי איסור הבאתם של עופות וכלים, העלולים להיות מעבירי המחלה, מאותו יישוב אל יישובים אחרים. רק במאי 1968 החליטו השירותים הווטרינריים על הטלת הסגר על יישובים, שבהם נמצאו מוקדי המחלה. בתקופה שבין מאי 1968 עד מארס 1971 הוטלו השירותים הסגרים על כ-90 יישובים: ב-1968 הוטלו הסגרים לתקופה של כחודש וחצי על 25 מבין 455 יישובים, שהיו נגועים במחלה; ב-1969 על 12 מבין 495 יישובים לתקופה של חודש עד שישה חודשים; ובשנת 1970, כאשר המחלה הייתה בסימן ירידה, הוטלו הסגרים על 53 מבין 290 יישובים. מידת התועלת שבהטלת הסגר תלויה בפיקוח על קיום הוראות הרופאים על ידי המגדלים ונקיטת אמצעים נגד מפירי ההוראות.

- עד אמצע 1970 לא היה מטעם המשרד פיקוח על היישובים, שעליהם הוטל הסגר, ומצב זה איפשר למגדלים להכניס אפרוחים לתחום היישוב. מחוסר פיקוח אף לא ננקטו צעדים נגד מפירי ההוראות. בחודשים פברואר ומארס הועמדו שני עובדים של המועצה לענף הלול לרשות השירותים הווטרינריים, ומשרד החקלאות השתתף ב-2/3 ממשכורתם. הפעולה הראשונה, שהוטלה על העובדים, הייתה לערוך סקר על משקי העופות כדי לקבל תמונה מלאה בעיקר על מצב התברואה בלולים ועל מידת ביצוע החיסונים בעופות על ידי המגדלים. הסקר נערך בחודשים פברואר-יוני 1970, והקיף את היישובים באזורי רחובות, רעננה ולכיש, שהמחלה פשטה בעיקר בהם. עם סיום עריכת הסקר הופסקה עבודתו של אחד משני העובדים, ומאז עסק בפיקוח עובד אחד בלבד.

2. מוקדי המחלה העיקריים היו במשקי עופות, שלא היו בהם תנאים תברואיים נאותים, או שלא קיימו את ההוראות, שניתנו על ידי הרופאים לביצוע פעולות סניטציה.

- לאחר פרוץ המחלה לא נקט המשרד פעולות להחדרת תודעת התברואה בין הלולנים ואף לא נגד בעלי משקים, שלא שיפרו את מצב התברואה בלוליהם, להוציא משקים

עליהם הוטל הסגר. לפי ממצאי הסקר, שערכו הפקחים, היה מצב תברואי ירוד במושבים אפילו בשנת 1970 — שנתיים וחצי לאחר פרוץ המחלה.

אחד האמצעים החשובים למניעת המחלה הוא ניקויים וחיטויים של הכלובים להובלת העופות; דבר זה ניתן לעשות במיתקנים מיוחדים במשחטות התעשייתיות ובשווקים הגדולים.

— עד ראשית 1971 הופעלו שני מיתקנים לניקוי כלובים רק בשתיים מבין תשע המשחטות התעשייתיות (ליד חיפה וליד ירושלים). לאחרונה הופעלו שלושה מיתקנים נוספים בשווקים שבשלוש הערים הגדולות.

תשלום פיצויים למגדלים

שרי האוצר והחקלאות החליטו עקרונית באוקטובר 1968 לשלם פיצויים למגדלים, שנפגעו מהמחלה. מתוך סך כל הפיצויים, כ-9.3 מליון ל"י, שולם מכספי הממשלה סך של 6.6 מליון ל"י והיתרה מומנה מהיטלים, שגבתה המועצה לענף הלול מהמגדלים לצורך זה. בתשלום הפיצויים טיפלה המועצה, והם שולמו באמצעות ארגוני הקניות או המשווקים, שהמגדלים השתייכו אליהם, עבור ארבע תקופות: מ-1.8.1967 עד 30.11.1968 כ-5.0 מליון ל"י לכ-4,100 מגדלים; מ-1.12.1968 עד 31.3.1969 כ-1.8 מליון ל"י לכ-1,500 מגדלים; מ-1.4.1969 עד 30.9.1969 כ-1.5 מליון ל"י לכ-1,800 מגדלים; מ-1.10.1969 עד 30.12.1969, כ-1.0 מליון ל"י לכ-1,400 מגדלים.

קריטריונים לתשלום הפיצויים

1. בנובמבר 1968 מינה סגן שר החקלאות ועדה בהרכב ארבעה עובדי המשרד ונציג מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית (שלאחר מכן הוחלף במנהל המועצה לענף הלול), והטיל עליה לקבוע קריטריונים לתשלום הפיצויים למשקים, שניזוקו מהמחלה. כיושב ראש הוועדה מונה סגן מנהל כללי של משרד החקלאות לענייני כלכלה. הוועדה החליטה לטפל בתשלום פיצויים בעד נזקים שנגרמו בתקופה 1.8.1967 — 30.11.1968.

בספטמבר 1968, עוד לפני הקמת הוועדה, הגיש המרכז החקלאי של הסתדרות הפועלים החקלאים לסגן המנהל הכללי לכלכלה של המשרד שני תחשיבים של הוצאות ייצור: הוצאות כוללות והוצאות משתנות בלבד. לפי חישוב של הוצאות כוללות הסתכמו כלל הנזקים מהמחלה בתקופה האמורה ב-11.5 מליון ל"י ולפי חישוב הוצאות משתנות, ב-7.1 מליון ל"י.

במחצית הראשונה של פברואר 1969 החליט שר החקלאות על תשלום פיצויים בסך של 5 מליון ל"י לתקופה האמורה; 3.75 מליון ל"י מומנו מתקציב המדינה, ו-1.25 מליון ל"י מהשתתפות המועצה לענף הלול (על החלטה דומה בקשר לתשלום גלובלי של פיצויים למגדלי סלק סוכר ראה דו"ח שנת 20, עמ' 311). באותו מועד הגיש המרכז החקלאי הצעת עקרונות לחלוקת הסכום האמור: שווי הנזק יחושב על בסיס החזר הוצאות משתנות בלבד; פיצויים ישולמו למשקים שנפגעו ללא הבדל בין אלה שייצרו במסגרת התכנון לבין אלה שחרגו מהתכנון (הסיבות לכך היו הקושי להבחין בין תוצרת מתוכננת לבלתי מתוכננת והמחסור, ששרר באותה עת בביצים ובשר); תיקבע השתתפות עצמית של החקלאים שנפגעו, בשיעור של 150 ל"י למשק משפחתי ו-4,000 ל"י למשק שיתופי; החשבון המצטבר הכולל של כל התביעות שיתקבלו על פי העקרונות האמורים יצומצם כלפי כל חקלאי במידה שווה, עד שיתקבל הסך של 5 מליון ל"י. העקרונות אומצו

ואושרו על ידי הוועדה, שמינה המשרד. בתיאום עם סגן שר החקלאות החליטה הוועדה במאי 1969, לשלם בכל מקרה פיצויים בשיעור של 70% מההוצאות המשתנות.

חישוב ההוצאות המשתנות על ידי המרכז החקלאי נעשה על פי התחשיב שהוא עיבד והו כללו את ערך המזון לעופות לפי גיליהם השונים והוצאות משתנות אחרות. ההוצאות האחרות לא פורטו, אף כי היו, בהתאם לגיל העופות מ-35% עד 95% מסך כל ההוצאות המשתנות.

- הוועדה מצדה לא ערכה תחשיב של ההוצאות המשתנות לא דרשה את פירוטן ואף לא בדקה את החישובים של המרכז החקלאי. משרד החקלאות הסביר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1971, כי אין משמעות לדיוק בתחשיבי הייצור, כאשר הוחלט לשלם רק 70% מההוצאות המשתנות. שאינן מהוות אלא כ-40%-50% מסך כל ההוצאות; מה עוד, שכלל סכום הפיצויים נקבע מראש. לדעת הביקורת היה קשר בין הסכום הסופי, שהוחלט לשלמו כפיצוי, לבין הערכת ההוצאות המשתנות, כפי שחושבה על ידי המרכז החקלאי. על כן מן הצורך היה לבדוק, באיזו מידה מבוסס התחשיב של הנוק שהוגש, והבר זה לא נעשה. תחשיבים ועקרונות אלה שימשו, על פי החלטת הוועדה, גם לתשלום הפיצויים בעד שלוש התקופות האחרות.

2. - הוועדה לקביעת הקריטריונים לתשלום הפיצויים לא נתנה דעתה על התוצאות, שיהיו להטלת ההסגרים, שהוחל בהם במאי 1968, על תשלום הפיצויים, ועל הצורך בהתנאת התשלום במילוי תנאי ההסגר. רק בסוף דצמבר 1969, לאחר שכבר שולמו לשתי התקופות הראשונות הפיצויים למשקים, לרבות אלו שגידלו עופות כשהיו בהסגר, פנה יושב ראש הוועדה אל היועץ המשפטי של המשרד בבקשה לקבלת חוות דעת, אם מגיעים פיצויים גם לחקלאים, שגידלו עופות כשהיו בהסגר; היועץ המשפטי קבע בתשובתו מינואר 1970, שכיוון שעניין זה לא נכלל בין התנאים, שקבעה הוועדה לצורך הזכאות לקבלת פיצויים, אין עילה לתביעה להחזרת דמי הפיצויים שקיבלו החקלאים האמורים.

ביולי 1970 קבעה הוועדה, כי לא ישולמו פיצויים למשק, שגידל עופות בניגוד לתנאי ההסגר בשתי התקופות האחרונות, שבעדן שולמו פיצויים.

הגשת תביעות ותשלום הפיצויים

1. עם התפרצות המחלה התחילו המרכז החקלאי והמשרדים האזוריים של משרד החקלאות לאסוף מידע על הנוקים. לצורך זה מילאו החקלאים שאלונים, ובהם פרטים על תאריך קבלת האפרוחים, כמות האפרוחים שנקנתה מהמדגרות, מספר העופות שמתו, הגיל ביום התמותה, ושיווק עופות מהלהקה. הפרטים שבשאלונים לא לוו על פי רוב במסמכים להוכחת הנתונים. המרכז החקלאי הגיש את השאלונים למשרד החקלאות בסוף 1968, והם שימשו כתביעות לתשלום הפיצויים לתקופה הראשונה (עד נובמבר 1968).

באמצע ינואר 1969 דנה הוועדה על החומר, שהמציא המרכז החקלאי למשרד, וקבעה, כי מאחר שהנתונים לא נמסרו לפי סדר אחיד וקבוע מראש והם אינם מלאים, יש להשלים, לגבי התביעות שכבר הוגשו, את המסמכים החסרים להוכחת הנוק. עוד קבעה הוועדה, שמגדלים, שטרם הגישו את תביעותיהם לפיצויים בצירוף מסמכים, העשויים לשמש הוכחה סבירה של הנוק, עליהם להגיש אותן למועצה לענף הלול, והיא תרכז את תביעות המגדלים. באמצע מארס 1969 הביעה הוועדה דעתה, שמאחר שהחלטה עקרונית על תשלום הפיצויים נתקבלה במאוחר, אין בחומר, שרוכז על ידי המרכז החקלאי ולאחר

מכן על ידי המועצה לענף הלול כדי הוכחה של היקף הנוק הממשי שנגרם, ולפיכך החליטה, שעם תשלום הפיצויים יהיה צורך בקבלת הצהרות מהמגדלים על היקף הנוק שנגרם להם.

- משרד החקלאות שילם אפוא את הפיצויים על סמך נתונים של המרכז החקלאי, שרוכזו משאלונים. שאלונים אלה מילאו המגדלים לצורך מסירת מידע על היקף המחלה בלבד ולא בתורת תביעה לקבלת פיצויים והנתונים אף לא נבדקו על ידי המשרד. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1971, שלגבי התקופה הראשונה הוא נאלץ לקבל הצהרות מהמגדלים, הואיל ומבחינה טכנית לא הייתה אפשרות לאמת את הנוק, וכל נסיון לשלם עבור נזקים על פי מסמכים היה מביא לכך, שרוב המגדלים לא היו מקבלים מה שקיבלו. לדעת הביקורת אפשר היה בחלק גדול מהמקרים לאמת את הנתונים, שמסרו המגדלים, ולמשרד החקלאות היו הכלים הדרושים לכך: על עצם פגיעה של המחלה היו נתונים במעבדות לעופות שבמשרדים האזוריים; על כמות האפרוחים שנתקבלו וכמות העופות שנמכרו בצינורות הרשמיים היו נתונים בידי המועצה לענף הלול. נוכח הסכום הניכר שבו מדובר והזמן שעמד לרשות המשרד — כחצי שנה — לא היה מקום לתשלום הפיצויים ללא בדיקה ואימות נאותים של פרטי התביעות.

2. בינואר 1969 נדרשו המגדלים להודיע למועצה לענף הלול על כל מקרה של פגיעה בלוליהם ולהמציא אישור הרופא הווטרינרי של המשרד האזורי על כך. לפי ההסדר, שקבעה המועצה, היה עליה, לאחר קבלת ההודעה האמורה, לשלוח פקחים, שמתפקידם היה לבקר במשק ולקבוע את היקף הנוק. כבסיס לבדיקה זו, שעליה היה על הפקח לדווח צריכים היו לשמש האישורים מהמדגות על גודל הלהקה ומסמכים על שיוק העופות.

חשיבות מרעת נודעת לביקור מידי של הפקח במשק, לצורך קביעת מספר העופות שמתו, ובעיקר חשוב הביקור במשקים, שבהם גיל הפטמים הוא למעלה מ-8 שבועות, כיוון שהחל מגיל זה כבר ניתן לשווקם, ואז קשה לקבוע, אם העופות החסרים מתו או שווקו.

כדי לבחון, באיזו מידה קבעה המועצה את מספר העופות, שאושרו לצורך תשלום פיצויים, על סמך בדיקה עניינית במשק המגדל, ערך משרד מבקר המדינה בדיקות מדגמיות של דו"חות פקחי המועצה על ביקוריהם במשקים לשם אישור הנוקים.

(א) - בדיקה, שהקיפה דו"חות, שנערכו בחודשים פברואר-דצמבר 1969 על ביקורים ב-350 משקי עופות לבשר (פטמים) ב-39 יישובים, העלתה, שרק ב-16 — כ-5% מהמשקים שבמידגם — נערכו הביקורים תוך שבוע ימים מאבחון המחלה. בשאר המשקים הם נערכו באיחור, משבוע עד למעלה מ-4 חודשים; אלו מועדים, שקשה היה לאמת בהם את הנתונים. למשקים אלה אושרו פיצויים בעד כ-250,000 עופות בשווי כספי של למעלה מחצי מליון ל"י.

(ב) - בדיקה, שהקיפה דו"חות של פקחי המועצה על ביקורים שנערכו ב-316 משקי עופות לבשר (פטמים) בחודשים יולי-נובמבר 1969, העלתה, שב-207 מהם מצאו פקחי המועצה את הלולים ריקים מעופות. הביקורים ב-139 (67%) מביניהם נערכו באיחור רב, כשגיל העופות (המחושב מתאריך קניית האפרוחים עד תאריך הביקור) היה בהרבה מעל 12 שבועות, הנחשב כגיל מירבי לשיווק פטמים, ולפיכך לא היה בביקורים אלה כדי השגת התועלת, שהמועצה התכוונה להשיג.

כיוון שהפקחים לא מצאו עופות בלולים, הם קיבלו בכל מקרה את הודעתם של בעלי המשקים על מספר העופות מהלהקה שמתו ואישרו אותה לצורך תשלום פיצויים. יתר

על כן, התביעות אושרו, בלא שצוינו בהן הפרטים, שהמועצה דרשה לקביעת היקף הנזק. הפיצויים, ששולמו למשקים שבאותו מדגם, הסתכמו בכ-300,000 ל"י.

דרכי התשלום

לגבי התקופה הראשונה (אוגוסט 1967—נובמבר 1968) המציא בסוף ינואר 1969 המרכז החקלאי שריכוז את הנתונים על המגדלים, שלוליהם נפגעו מהמחלה, רשימת מגדלים למועצה לענף הלול. הרשימה כללה את מספר הזיהוי של המשק, מספר העופות שנפגעו ואת הנזק, שחושב לפי ההוצאות המשתנות בהתאם לגיל העופות.

— רשימת המגדלים וחישוב הפיצויים, שהגיעו לכל מגדל, כפי שהכין אותם המרכז החקלאי, לא נבדקו על ידי המועצה לענף הלול או על ידי משרד החקלאות. ואכן ועדת ערר לתשלום פיצויי ניוקסל, שטיפלה בעררים על תשלום הפיצויים לתקופה הראשונה, קבעה בנובמבר 1969, כי היו מגדלים, שקיבלו פיצויים מעל למגיע להם בגלל טעויות חשבוניות, ושיש קשיים בהחזרת העודף ששולם. משרד החקלאות והמועצה לענף הלול לא נקטו פעולה לבידור החשבונות של מגדלים, שקיבלו פיצויים בסכום מעל למגיע להם, ולגביית העודפים.

*

מחלת הניוקסל הייתה קיימת במשק הלול בארץ בממדים קטנים עד ל-1967. עם פרוץ המגיפה בסוף 1967 לא היה משרד החקלאות ערוך די הצורך להדברתה, והוא לא השתמש לשם כך במלוא סמכויותיו. בדיקה יעילה של התרכיבים במועד מוקדם יותר היה בה, לדעת הביקורת, כדי למנוע שיווקם של תרכיבים לא יעילים ואף מזיקים. פעולות החיסונים, ההסגר, והתברואה נקטו במידה בלתי מספקת ובאיחור, חלקן, לאחר שהמגיפה כבר עברה את שיאה ואיבדה מעצמתה, לא היה בהן כדי להביא לעצירתה בעודנה באיבה ובמועד מוקדם ככל האפשר. הפעולות, שהיו כרוכות בקביעת סכומי הפיצויים למגדלים וההסדרים לתשלומם לא נעשו תוך הקפדה גאוה על בדיקת היקף הנזק, ככל שניתן היה בכל תקופה שלגביה שולמו הפיצויים, ועל אימות הנתונים במידת האפשר.

מתן הדרכה חקלאית לבני המיעוטים

1. מטרת ההדרכה החקלאית היא ליישם את הישגי המחקר החקלאי תוך שימת דגש מיוחד על החידושים והשיפורים בנושאים השונים ועם זה לענות על בעיות החקלאים, המתעוררות תוך מהלך העבודה המעשית בשדה. תכנון ההדרכה והכוונתה הם בטיפולו של אגף ההדרכה של שירות ההדרכה והמקצוע שבמשרד החקלאות (שה"מ), והפעולות עצמן מבוצעות על ידי עשר לשכות הדרכה אזוריות.

על פי תכנית ההדרכה לשנת 1970/71 עיקר האמצעים וכוח האדם הופנו לייעול הייצור וההשקייה ולסיוע לגידולים ליצוא, כגון תות שדה, סלרי, לפל ופירות סובטרופיים. ההדרכה ניתנת בשלושה מישורים: הדרכה שוטפת בשדה; פעולות הדרכה קבוצתיות — בעיקר הרצאות, כינוסים, הדגמות, סיורים; ותצפיות בחלקות חקלאיות בנחרות. שה"מ גם מפרסם חומר הדרכה, בכתב — חומר כללי, חומר הדרכה המותאם לתנאי האזורים השונים. המשרד גם מכין ועורך את שידורי ההדרכה לחקלאים ברדיו, המשודרים מדי יום ביומו.

2. ההדרכה החקלאית לבני המיעוטים ניתנת על ידי הלשכות האזוריות, שבתחומן נמצאים כפריהם. פעולות ההדרכה נעשות בעיקר על ידי לשכת נצרת, שבאזור רב חקלאים מבני המיעוטים, ועל ידי לשכות חדרה ועכו, הפועלות גם בהדרכת חקלאים מבני המיעוטים הנמצאים בתחומן.

על פי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היה השטח המעובד בארץ בשנת תשל"א (1970/71) כ-4.3 מיליון דונם, מזה במשק של בני המיעוטים, כ-870,000 דונם — רובו גידולי בעל. השטח המעובד בהשקיה במשק בני המיעוטים גדל מ-35,000 דונם בשנת תשכ"ה (1964/65) ל-48,000 דונם בתשל"א (1970/71) — לאמור ב-38%. ערך הייצור החקלאי במשק בני המיעוטים הסתכם בתשל"ל (1969/70) בכ-100 מיליון ל"י (במחירים שוטפים), לעומת 88 מיליון ל"י בשנת תשכ"ח (1967/68).

3. בחודשים אוגוסט—אוקטובר 1971 נדק משרד מבקר המדינה בהנהלת שה"מ ובלשכות ההדרכה נצרת, חדרה ועכו את פעולות ההדרכה לבני המיעוטים (על פיתוח חקלאות בני המיעוטים ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 319).

אירגון

תחום לשכת ההדרכה של נצרת משתרע על איזור גדול ומגוון מבחינת האקלים, הקרקע והטופוגרפיה — דבר המשפיע על היקף ההדרכה ושיטותיה. פעולות ההדרכה מתקיימות ב-56 כפרים ויישובי בדואים שבאיזור העוסקים בחקלאות. בלשכה מועסקים 13 עובדים מהם 10 מדריכים. עובדי הלשכה, מלבד שניים, הם יוצאי הכפרים והם מתמצאים בבעיותיהם של החקלאים מבני המיעוטים.

פעולות ההדרכה בכפרי המיעוטים שבאזורי חדרה ועכו משולבות בכלל פעולות ההדרכה של הלשכות, אולם כדי להתאימן לנושאים המאפיינים את חקלאות בני המיעוטים, קבעו לכך הלשכות, מדריכים מיוחדים, שהם יוצאי הכפרים — חמישה מדריכים בחדרה ושניים בעכו. המדריכים בלשכות האמורות הם בדרך כלל בוגרי הפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית או בוגרי בתי ספר חקלאיים.

מלבד לשכות ההדרכה מקיים משרד החקלאות שמונה משרדים אזוריים בחלקי הארץ השונים, העוסקים בעיקר בתכנון ופיתוח, שימור קרקע, ענייני מים ווטרינריה. בסיכום ביקורת, שנערכה ב-1967, על פעולות המשרדים האזוריים ולשכות ההדרכה של משרד החקלאות עמד מבקר המדינה על הצורך בשילוב יותר אמיץ, של ההדרכה בפעולות המשרד האזורי (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 273). ביולי 1969 הוציאה הנהלת משרד החקלאות הוראות, שבהן נקבע, שהמשרד יפעל באמצעות שתי שלוחותיו העיקריות באיזור — המשרד האזורי ולשכת ההדרכה — ויוגבר תיאום הפעולה ביניהם, באמצעות הנהלה משותפת לשני הגופים והקמת צוותות עבודה משותפים. עוד נקבע, שתהיה הנהלה ציבורית וועדות חקלאיות משותפות למשרד האזורי וללשכה — גופים שמטרתם לסייע ליחידות המשרד בפעולתן ולייצג את ענייני החקלאים שבאיזור. בפברואר 1971 חזרה ואישרה הנהלת המשרד את העקרונות האמורים.

— הנהלה משותפת וצוותות עבודה משותפים לתחומי הפעולה השונים הוקמו באזורי נצרת וחדרה, ואילו באיזור עכו לא ננקטה פעולה להקמתם. הדיונים וההחלטות של צוותי העבודה, שהוקמו באיזור נצרת, לא סוכמו בכתב, ובמצב זה לא ניתן לעמוד על ההחלטות שנתקבלו ואף לא על מידת פעילותם של הצוותות.

- באיזור נצרת נעשה על ידי המשרד נסיון להקים גוף מייצג של החקלאים, אולם הוא לא עלה יפה. באיזורי חדרה ועכו הוקמו ועדות ציבוריות של החקלאים, אולם אין בהן ייצוג לחקלאים מבני המיעוטים.

הדרכה

1. בהסתמך על היעדים שנקבעו לפעולות המשרד (בעניין קביעת היעדים, ראה בדו"ח זה גם עמ' 363) מגדירה הנהלת שה"מ את יעדי ההדרכה של השירות ומודיעה עליהם ללשכות. ההדרכה האזוריות, כדי שיערכו לפיהם תכנית הדרכה שנתית; תכנית זו מתאשרת על ידי הנהלת שה"מ. הנהלת המשרד קבעה ביולי 1969 ובפברואר 1971, כי ההנהלה המשותפת של האזור תתאם את תכניות העבודה של המשרד האזורי ושל לשכת ההדרכה תוך מגמה להגיע לתכנית עבודה משולבת.

משרד מבקר המדינה דן עם משרד החקלאות על הצורך בתיאום יותר הדוק בין תכניות ההדרכה של הלשכות שנבדקו, לבין תכניות הפיתוח הנקבעות על ידי המשרדים האזוריים.

2. מדריכי הלשכה ממציאים לרכז ההדרכה בלשכה עד ל-20 בכל חודש, על גבי טופס מיוחד. את תכנית הביקורים והפעולות הקבוצתיות, שבדעתם לבצע במשך החודש הבא. לפי ההסדרים, שנקבעו על ידי שה"מ, אין המדריכים חייבים לדווח בכתב על ביצוע משימות ההדרכה שנקבעו ואף לא על ביצוע ההדרכה השוטפת בכפרים. במקום זאת נקבע כי בחוברת של תכנית ההדרכה השנתית של כל לשכת הדרכה, ירשום מנהל הלשכה רישומים וסיכומים על ביצוע הפעולות השונות בהסתמך על מגע שוטף, שמקימים מנהל הלשכה ורכז ההדרכה עם המדריכים, ועל סיורים בשטח.

- מנהלי הלשכות לא הקפידו די הצורך ברישום הערותיהם בסדירות ובמשך כל השנה במקומות שנועדו. לכך בחוברת של תכנית ההדרכה, לא נרשמו גם הנמקות לפעולות שלא בוצעו. במצב זה לא היה מצוי, לא בלשכה ולא בהנהלת שה"מ, ריכוז מפורט ומלא על מידת ביצוע תכנית ההדרכה של הלשכה והמשימות, שנכללו בה.

3. כדי למנוע אי-הבנות במהלך ההדרכה, וכדי להבטיח, שחקלאים לא יגישו למשרד תביעות על נזקים, שעלולים להיגרם להם עקב טיפול לא נכון בחומרי הדברה, שהמדריכים כיום ממליצים עליהם, או עקב כל טיפול אחר בגידולים, קבעה הנהלת שה"מ, כי ההמלצות לחקלאים בכפרי המיעוטים על הטיפולים יינתנו בכתב, על גבי טופס מיוחד שנקבע.

- ביקורת מסודרת של הטפסים האמורים העלתה מקרים, שהמדריכים באזור נצרת לא הקפידו על מילוי כל הפרטים שנקבעו בטפסים. בלשכת עכו לא השתמשו המדריכים בטפסים כלל. בעוד שבלשכת נצרת מסודרים העתקי ההמלצות בתיקים ומובאים לעיונם של הממונים על הלשכה, נשארים בלשכת חדרה העתקי ההמלצות ברשותם של המדריכים, והפנקסים שמולאו אינם מוחזרים לשמירה בזכירות הלשכה.

4. התכניות השנתיות של הלשכות כוללות פרטים על פרסומי הדרכה שיוצאו וביניהם פרסומים על נושאים, שהם אופייניים לחקלאים שבאיזור: הוראות לעונה, דפונים, חוברות מקצועיות ועלונים. כן נעשות פעולות המחשה בדרך של הצגת סרטים ושיקופיות, תצוגות ותערוכות, לוחות ופלטקים. בתיאום עם קול ישראל עוסק רכז ההדרכה בנצרת גם בשידור תכנית בת עשר דקות, שלוש פעמים בשבוע, בשפה הערבית.

הפרסומים בכתב, שהלשכות בחדרה ובעכו הוציאו בשפה הערבית, היו מצומצמים ביותר. בלשכת חדרה נכתבו רוב הפרסומים בכתב יד על ידי המדריכים. בלשכת עכו הוצאו בשנת 1970 שני פרסומים בלבד.

מאחר שלשכת נצרת מוציאה פרסומי הוראות לגידולים שונים, הקיימים גם באזורים אחרים של משקי בני המיעוטים, המליץ משרד מבקר המדינה, שהנהלת שה"מ תדאג להעברת תומר ההדרכה מלשכת נצרת ללשכות אחרות, שאין באפשרותן לעשות זאת.

העסקת עובד

בתחילת אפריל 1968 פנתה הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ למשרד החקלאות וביקשה לשחרר אחד מעובדיה הבכירים מחלק מעבודתו במשרד כדי לאפשר לו לעבוד בקרן, בחצי משרה. המשרד, באישור נציבות שירות המדינה, נענה לבקשה. העובד הועסק לפי הסדר זה ממאי 1968 עד סוף מארס 1971, ובאפריל 1971 עבר לעבוד בקרן במשרה מלאה, לאחר שהתפטר מעבודתו במשרד החקלאות, וקיבל פיצויי פיטורין.

במסגרת ביקורת כוללת בקרן, שערך משרד מבקר המדינה ב־1971 ושהקיפה גם את תנאי העבודה של עובדיה, נבדקו, גם במשרד החקלאות, תנאי העסקתו של העובד והתשלומים, שקיבל משני מקומות העבודה.

תנאי העסקה

ההסכם בין הקרן לבין העובד, שעל פיו הועסק העובד בחצי משרה נחתם באמצע אוגוסט 1968. באותו הסכם נקבע, שזכויותיו יובטחו על ידי המשרד במלואן, והקרן תעביר לממשלה את חלקה בהוצאות להבטחתו.

אף כי נציבות שירות המדינה אישרה לעובד חופשה ללא שכר בהיקף של חצי משרה לתקופה מאי 1968—מארס 1970 בלבד, לא נקט משרד החקלאות צעדים להפסקת עבודתו בקרן לאחר תום תקופת האישור, והוא המשיך לעבוד על פי ההסדר האמור שנה נוספת — עד לסוף מארס 1971. ההסכם בין העובד לבין הקרן נערך לתקופה מאי 1968—סוף אפריל 1969. על אף זאת הוא המשיך לעבוד בקרן על פי אותו הסדר כשנתיים נוספות — עד מארס 1971 — בלי שההסכם הוארך.

המשרד והקרן לא קבעו, באלו שעות או ימים יועסק בכל אחד ממקומות העבודה, ונושא זה נשאר לשיקולו הבלעדי של העובד. דבר זה לא היה רצוי מבחינות רבות, במיוחד כשמדובר בעובד, שכמעט כל עבודתו דורשת ביקורים תכופים ברחבי הארץ.

על פי דו"חות של העובד למשרד ולקרן, לצורך קבלת תשלומי אש"ל ונסיעות, הוא עבד לעתים באותו יום, יום עבודה שלם מטעם המשרד ויום עבודה שלם, או חלק מטעם הקרן ולפעמים בשני מקומות מרוחקים מרחק רב זה מזה. פרט לדו"חות האמורים לא נמצאו במשרד ואף לא בקרן דו"חות אחרים על שעות עבודתו או על נוכחותו בעבודה (פרט לתקופה של כמה חודשים בסוף 1969 — בקרן).

במאי 1971, בהיותו עובד במשרה שלמה בקרן, ביקש העובד ממנהל הקרן, אישור לעבודה פרטית, בהודיעו, שעסק בכך גם בעת היותו עובד המשרד. מנהל הקרן נתן את אישורו בתנאי, שהעבודה הפרטית לא תהיה אלא המשך הטיפול בעניינים, שהעובד החל לעסוק בהם, לדבריו, עוד בהיותו עובד משרד החקלאות, ושניתנה לו בזמנו לשם כך, רשות מטעם המשרד.

- מנהל הקרן נתן את האישור לעבודה פרטית, בלי שבדק, מה היא אותה עבודה, ואם אכן קיבל העובד בזמנו אישור לכך. הביקורת העלתה, שבתיקו האישי של העובד במשרד החקלאות לא היו אסמכתאות לכך, שהמשרד אישר לו עבודה פרטית זו, בהיותו עובד המשרד. על פי הדו"חות שלו נסע העובד במשך השנים בשעות העבודה לאותם מקומות, שלגביהם קיבל היתר לעבוד עבודה פרטית. לא ניתן לקבוע, אם הנסיעות למקומות אלה, כפי שדיווח עליהן, היו לצורך עבודתו בקרן, במשרד, או לצורך עבודתו הפרטית.

שימוש ברכב ותשלומי אש"ל

כשעבר העובד לעבוד בחצי משרה בקרן הוא היה במעמד של בעל רכב שירות (פקיד נדרש) במשרד החקלאות, והסדר זה נמשך גם לאחר מכן. עם תחילת עבודתו בקרן היא העמידה לרשותו מכונית, שכל הוצאותיה והחזקתה - לרבות הוצאות לדלק - כוסו על ידה. בעבור נסיעותיו מטעם המשרד ומטעם הקרן קיבל העובד אש"ל על פי התעריפים הנהוגים בשירות המדינה.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת הלב של הקרן ושל משרד החקלאות לתשלומים ששולמו לעובד בעבור צריכת דלק, דמי נסיעות ואש"ל, והתייחס במיוחד למידת הסבירות של החשבונות, שהגיש העובד לצורך קבלת התשלומים.

בעקבות הביקורת החליטה ועדת המנגנון של הקרן, באמצע ינואר 1972, לדרוש מהעובד בחזרה את הסכומים שקיבל שלא כדיון, ואילו משרד החקלאות העביר את העניין לחקירת משטרת ישראל. משרד מבקר המדינה, הביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה ולידיעת נציב שירות המדינה.

ממצאי מעקב

שירות השדה למים

דו"ח 20, עמ' 324

באגף שירות השדה למים אין פיקוח מרכזי על עבודת המעבדות, הפועלות ליד לשכות ההדרכה של המשרד. רכז המעבדות שבאגף משמש יועץ מקצועי בלבד, ואינו מוסמך לתת הוראות למעבדות על מספר הבדיקות, שיש לבצע, על סוגיהן וסדר העדיפות שלהן. רכז המעבדות אף לא קיבל דיווח סדיר על פעילות המעבדה.

לא חל שינוי במעמדו של הרכז, אך הוא מקבל עתה דו"ח שנתי על היקף הבדיקות, שביצעו המעבדות, ועל ההספקים שלהן.

המעבדות פועלות בלא תכנית עבודה שנתית קבועה, דבר הקיים בשאר יחידות שירות להדרכה ומקצוע (ש.ה.מ.) שבמשרד החקלאות.

הליקוי תוקן.