

באוקטובר 1970 פרסמו שר הבריאות ושר החקלאות, על פי פקודת בריאות העם, 1935 וחוק הגנת הצומח, תש"ז-1956, תקנות בריאות העם (שארית חומרי הדברה במזון), תשל"א-1970. לפי התקנות לא ייצר אדם לשם מכירה, לא ייבא, לא ימכור ולא יעביר כל מצרך מזון, כשהוא מכיל או נושא עליו, שארית חומר הדברה העולה על שיעור שנקבע בתקנות. עוד נקבע, שפקידי משרד הבריאות מורשים ליטול דוגמאות ממצרכי מזון ושמצרך שנבדק על ידי המכון לביקורת ולתקנים של חומרי רפואה במשרד הבריאות ונמצא שהוא יוצר בניגוד להוראות התקנות, יראו אותו כבלתי ראוי למאכל אדם.

התקנות חלו על חומר הדברה אחד בלבד - מלתיון. מאז פרסמו שתי תוספות לתקנות, בספטמבר 1972 וביוני 1973, ובסה"כ נכללו עד כה בתקנות 26 חומרי הדברה בלבד, שלגביהם נקבעו רמות סבילות, לעומת כ-120 חומרים ששימושם נפוז בארץ.

— ביצוע התקנות מחייב, מטבע הדברים, פיקוח על מצרכי המזון ונטילת דוגמאות לשם בדיקה בדבר הימצאות שאריות חומרי הדברה בהם. משרד הבריאות לא הקים מערכת פיקוח לשם נטילת דוגמאות, בדיקתן ונקיטת אמצעים לצורך איסור שיווקם של מוצרי מזון, שבהם נמצאו שאריות מעל לרמה המותרת. מערכת כזאת יכולה הייתה לספק מידע גם למשרד החקלאות לצורך קביעת הנחיות בתחום ההדברה וכן בכל הקשור לגידול תוצרת המיועדת לעיבוד ליצוא.



חומרי ההדברה כבשו להם מקום נכבד בחקלאות בעולם ובישראל כגלל השפעתם החיובית על גידול התוצרת, איחסונה ושיווקה. בשנים האחרונות, מחמת ההשפעה השלילית העלולה להיות לשימוש מופרז בחומרי ההדברה על בריאות הציבור וכן על יצוא של תוצרת, גברה העירנות לצורך בפיקוח על השימוש בהם. כפי שעולה מממצאי הביקורת, יש צורך בכמה תחומים להשלים את ההסדרים הדרושים בעניין זה: פיקוח על שיווק חומרי ההדברה; בדיקת התוצרת המשווקת; קביעת רמות סבילות לשיירי חומרי הדברה בתוצרת. מן הצורך, שהמש"רדים הנוגעים בדבר - משרד החקלאות, משרד הבריאות ומשרד המסחר והתעשייה - יעשו, תוך תיאום ביניהם, להשלמת ההסדרים.

## תערוכת ההתיישבות היהודית בארץ ישראל

1. במסגרת חגיגות שנת הכ"ה למדינה, הוחלט לקיים תערוכה לציון יובל המאה להתיישבות היהודית בארץ, שתיפתח בספטמבר 1973 ותהיה באחריותו וארגונו של משרד החקלאות; החלטה זו נתקבלה בפגישה, שקיימה ראש הממשלה בינואר 1973, עם שר החנוך והתרבות, שר האוצר ושר החקלאות. משרד החקלאות בחן אפשרויות שונות להקמת התערוכה והפעלתה והחליט להקים חברה מיוחדת לצורך זה. בהמשך לכך אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה, בסוף מארס 1973, הקמת חברה ממשלתית בשם "החברה לארועים ותערוכות לציון יובל המאה להתיישבות היהודית בארץ ישראל" (להלן - החברה) וייפתה את כוחו של שר החקלאות לטפל בייסוד החברה ובכל הנוגע לניהולה.

2. בחודשים ספטמבר-דצמבר 1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות החברה בהקמתה והפעלתה של התערוכה, שהייתה פתוחה במשך 17 יום בתקופה 12 בספטמבר - 3 באוקטובר, בגני התערוכה בתל אביב. מאחר שעד סוף ינואר 1974 לא סוכמו סופית חשבוניות התקבולים והתשלומים של החברה, לא נסתיים רישומם בפנקסיה, ולא הוכן מאזן, לא נבדקו נושאים אלה. על פי נתונים ארעיים הסתכמו ההוצאות להקמת התערוכה ולהפעלתה ב-7 מליון ל"י בקירוב.

## החברה ומוסדותיה

### הקמת החברה ומטרותיה

1. החברה נוסדה על ידי מדינת ישראל, המיוצגת על ידי שר החקלאות, ונרשמה, באפריל 1973, כחברת מניות פרטית. מטרותיה העיקריות, כפי שנקבעו בתזכיר ההתאחדות שלה, הן לתכנן, לארגן ולקיים אירועים, מופעים, תערוכות ופעולות אחרות לציון יובל המאה להתיישבות היהודית בארץ ישראל, ולטפל בכל העניינים המינהליים, המבצעיים והכספיים הקשורים בארגון ובביצוע האירועים.

על פי התזכיר, הכנסות החברה ונכסיה ישמשו לביצוע מטרותיה בלבד, ושום הכנסה או נכס שלה לא ישמשו, בין במישרין ובין בעקיפין, לתשלום רווחים ודיבידנדים; עוד נקבע, שהחברה תתפרק לאחר מילוי המטרות, שלשמן הוקמה, ועם פירוקה יועבר רכושה למי ששר החקלאות יורה. הון המניות של החברה נקבע ל-100 ל"י, מחולק ל-100 מניות בנות 1 ל"י כל אחת, מהן הוקצו 99 למדינת ישראל ומניה אחת למועצה לייצור ולשיווק טבק גולמי בע"מ.

2. החברה העסיקה מלבד מנהלה עשרה עובדי מינהל וכספים (מהם שניים במשרה חלקית), ותנאי העסקתם היו כשל עובדי מדינה בתפקידים דומים.

### מוסדות החברה

בתקופת מארס עד אמצע אפריל 1973 - מועד רישום החברה אצל רשם החברות - טיפלה בניהול העניינים עד להקמתה, ועדה יוזמת, שהייתה מורכבת מעובדי משרד החקלאות ומשרד האוצר ומעובדים, שנתמנו לארגון וניהול החברה עוד לפני הקמתה.

מוסדות החברה היו אסיפה כללית, מועצת מנהלים וועדה מייעצת למנהל הכללי של החברה. מועצת מנהלים. על פי תקנות ההתאגדות של החברה, ממנה שר החקלאות את המנהלים, לאחר שנועץ בוועדה מייעצת למינוי מנהלים בחברות ממשלתיות, הפועלת ליד רשות החברות הממשלתיות. שר החקלאות מינה מועצת מנהלים בת 12 חברים: שני נציגי משרד החקלאות ושני נציגי משרד האוצר; נציג מרכז ההסברה; נציג הסוכנות היהודית לארץ ישראל; נציג הוועד הפועל של הסתדרות העובדים הכללית; שני נציגים של המרכז החקלאי; נציג של תנועת המושבים; נציג התאחדות האיכרים; ומנהל החברה.

בישיבתה הראשונה, בסוף אפריל 1973, בחרה מועצת המנהלים את המנהל הכללי של משרד החקלאות כיושב ראש שלה, ומינתה מנהל כללי לחברה; שר החקלאות סמך את ידיו על המינויים הנ"ל. באותה ישיבה מונו גם שני סגנים למנהל הכללי - אחד לניהול אירועים

ואחד לענייני כספים — וכן יועץ משפטי. בישיבה זו גם קבעה מועצת המנהלים, שההחלטות, שקיבלה הוועדה היוזמת כאילו נתקבלו כדין על ידי מועצת המנהלים, ואישרה את הפרוטוקולים מישיבות הוועדה. עוד הוחלט למנות כרואה חשבון את מי שיקבל את המלצת הוועדה המייעצת, הפועלת לעניין זה ליד רשות החברות הממשלתיות שבאוצר.

— באוגוסט 1973 החליטה מועצת המנהלים למנות בתור רואה חשבון של החברה, שישמש גם כמבקר פנימי שלה, מועמד, שלא נמנה עם המועמדים, שהוועדה המייעצת הנ"ל המליצה עליהם. עד סיום הביקורת, בראשית ינואר 1974, לא הגיש רואה החשבון כל דו"ח לחברה בתחום עבודתו כמבקר פנימי.

— לא נוהל ספר פרוטוקולים מישיבות מועצת המנהלים. הפרוטוקולים שנמצאו לא היו ממוספרים, וברובם נרשמו הדיונים אך לא ההחלטות שנתקבלו. במצב זה לא היה יכול משרד מבקר המדינה לקבוע, אם הרמצאו לו כל הפרוטוקולים מישיבות מועצת המנהלים, ומה היו ההחלטות שנתקבלו.

ועדה מייעצת. עוד לפני רישום החברה הקימה הוועדה היוזמת ועדה מייעצת, שנקראה "הנהלה כספית". הוועדה המייעצת, שהייתה מורכבת ממנהל החברה, מנציג משרד האוצר, מנציג משרד החקלאות ומשלושה עובדי החברה, המשיכה לפעול גם לאחר רישום החברה ועד לסיום התערוכה.

— הוועדה המייעצת קיבלה החלטות בנושאים חשובים, ביניהם ענייני כספים ומנגנון, אך על אף זאת לא נקבעו בכתב תפקידיה וסמכויותיה, לא על ידי מועצת המנהלים ולא על ידי יושב הראש שלה. חלק מהחלטותיה אף לא אושרו רשמית על ידי מועצת המנהלים.

## הקמת התערוכה

התפקיד, שעסקה בו החברה, היה הקמת התערוכה והפעלתה. מטרת התערוכה ואירועיה, כפי שהוגדרה על ידי היוזמים, הייתה לקרב את הציבור הרחב בישראל לצורות החיים של ההתיישבות, לחקלאות ולהווי הכפרי במדינה. עוד התכוונו היוזמים להציג את תולדות ההתיישבות היהודית בארץ ישראל, תוך שימת דגש על מעורבות הקהל בתערוכה ובאירועים.

## תכנון ביתנים והמוצגים

הוועדה היוזמת החלה במשא ומתן עם מומחים בתחומים הקשורים בהקמת התערוכה — ביניהם מנהל אמנותי ו"מרכז ביתנים רעיוניים" — עוד לפני הקמת החברה.

התכנית הרעיונית של התערוכה, כפי שמצאה ביטוי בדיוני מועצת המנהלים של החברה ובמסמכים אחרים, הייתה לרכז אותה סביב כמה נושאים, שהעיקריים ביניהם היו תחייה, הגשמה; בטחון, אדמה ומים. לצורך זה צוידו ביתנים קיימים בשטח התערוכה והוקמו ביתנים ומוצגים נוספים.

ביוני 1973 הגיש המנהל האמנותי תזכיר לחברה, ובו ציין בקווים כלליים את מבנה הביתנים והמוצגים ומיקומם: ביתן "נתיב החלומות", שיסמל את הקשר של העם היהודי לארץ ישראל בכל הזורות; ביתן "לארץ אבות", ובו דגמי מבנים ובתי ציבור, כפי שהיו ביישובים בתחילת המאה; אולם, שבו יוצג סרט על שלוש צורות ההתיישבות החקלאיות בארץ – קיבוץ, מושב ומושב; ביתן היקב הראשון; דגם-צילום של ראשוני החלוצים בדגניה; חדר אוכל קיבוצי; ביתן מים, שבו יוצגו ההישגים בהפקת המים ומוצגים על הכארות הראשונות במשק החקלאי היהודי; ביתן שממה ופריחה; ביתן בטחון והתיישבות; מחזה אור-קולי בנושא חומה ומגדל. מלבד הביתנים האלה, הקשורים בתפיסה הרעיונית של התערוכה, תוכננו ביתנים ומוצגים נוספים: ביתן המוסדות המיישבים, שבו תוצג התפתחותה של ההתיישבות החקלאית והישגיה; ביתן למכירת חפצי אמנות, המיוצרים בהתיישבות; ביתן למכירת תוצרת חקלאית; ביתן פרחים; חצר משק ובה רפת עם מכון חליבה, דיר, לולים וכורות; פינות לילדים ובהן חיות בית ומשחקים. עוד תוכננו אירועים – מופעי בידור וכנסים של גופים ציבוריים שונים.

התכנית הכוללת של התערוכה והתקציב הדרוש לה נדונן בקווים כלליים במחצית הראשונה של יולי 1973 בישיבה בראשותה של ראש הממשלה ובהשתתפות שר האוצר, שר החקלאות, שר הסעד והשר לקליטת העלייה, נציגי הגופים המיוצגים במועצת המנהלים ונציגי החברה. באמצע יולי הוחלט, בדיון בין שר החקלאות לבין נציגי ההסתדרות הצינית, המרכז החקלאי ונציגי האוצר, לאשר לתערוכה תקציב בסך 7 מיליון ל"י, שימומן כדלהלן: הממשלה – 4 מיליון ל"י; ההסתדרות הצינית – 2 מיליון ל"י; התנועות ההתיישבותיות – 1 מיליון ל"י. עוד נקבע, שגופים שונים, כגון מועצות ייצור ושיווק והתאחדות האיכרים, ימננו רורבה, בשיעור של 15% מהתקציב.

התקציב המפורט, שאושר על ידי מועצת המנהלים של החברה בראשית אוגוסט 1973 – כשלושה חודשים לאחר הקמת החברה והתחלת פעולותיה וחודש לפני הפעלת התערוכה – הסתכם ב-7,750,000 ל"י. נקבע, כי הוא יכוסה, נוסף על ההשתתפויות שנמנו לעיל, מהכנסה ממכירת כרטיסי כניסה לתערוכה שנאמדה ב-425,000 ל"י, ומהשתתפות ממקורות שונים בסך 325,000 ל"י.

החברה לא הכינה מיפרט טכני של תכולת כל ביתן או מוצג, לרבות סוג החומרים שישמשו בהם והמסגרת הכספית. מיפרטים מסוג זה היו דרושים, לדעת הביקורת, לצורך ההתקשרות עם המבצעים, שבה יש לקבוע במפורט את העבודה, שיעשו תמורת השכר שנקבע, ולפיקוח על הביצוע.

## מסירת העבודות

1. הקמת הביתנים והמוצגים השונים עלתה כ-4.2 מיליון ל"י; היא נמסרה לכמה קבלנים, שיש להם זיקה לאמנות. עבודות בסך כולל של 3.1 מיליון ל"י נמסרו לחברה (להלן – קבלן א'), מהן לביצועו הישיר עבודות בסך של 1.8 מיליון ל"י, ובחור קבלן ראשי בסך 1.3 מיליון ל"י; קבלני המשנה היו: קבלן ב', שביצע עבודות בכ-630,000 ל"י; קבלן ג' – בכ-450,000 ל"י וקבלן ד' בכ-210,000 ל"י. קבלן א' קיבל עבור פיקוחו 11% מעלות העבודות של קבלנים ג' וד' בלבד. עבודות להקמת ביתנים ומיתקנים בסך כולל של 650,000 ל"י נמסרו לקבלן ה'. הכנת סרט בן 15 דקות (שעלילתו נפרשת על שלושה מסכים בעת ובעונה אחת) על צורות ההתיישבות נמסרה למפיק, בהוצאה של 230,000 ל"י.

על פי ההסכמים עם הקבלנים נשארים המוצגים בבעלותם לאחר פירוק התערוכה. להלן פירוט האובייקטים השונים, שנמסרו לביצוע, וההוצאה הכרוכה בכך (באלפי ל"י):

שם הביתן או המוצג	המבצע	ההיקף הכספי על פי הסכם	תשלום בפועל (1)
לארץ אבות	קבלן א'	435	437
שממה ופריחה	קבלן א'	313	313
ביתן מים	קבלן א'	785	805
חדר אוכל בקיבוץ	קבלן א'	80	97
עבודות שונות	קבלן א'	168	175
ביתן בסחון	קבלן ב'	220	220
חצר משק	קבלן ב' ואחרים	250	329
מוסדות לאומיים	קבלן ב'	160	170
מפת המים	קבלן ג'	130	144
יקבי ראשון לציון	קבלן ג'	90	100
שוק תוצרת חקלאית	קבלן ג'	110	122
גלריה לאמנות	קבלן ג'	72	80
קיר דגניה	קבלן ג'	28	31
תרבות וחג	קבלן ג'	38	42
דור הממשיכים	קבלן ד'	130	144
שוק פרחים	קבלן ד'	80	94
נתיב החלומות	קבלן ה'	209	209
חומה ומגדל	קבלן ה'	200	213
קישוט ומיתקנים	קבלן ה'	247	235
סרט על צורות ההתיישבות	מפיק	230	221
הפעלת מחשב	אחרים	40	42
	סה"כ	4,015	4,223

(1) נתונים לא סופיים.

בישיבת הוועדה המייעצת מאמצע מאי 1973 הוחלט, שהעבודות יימסרו לקבלנים ללא מכרז, בהתחשב ברמתם האמנותית הגבוהה, נסיונם הרב בפרוייקטים כגון אלה וכישוריהם בביצוע המשימות, ובהתחשב בזמן הקצר, שעמד לרשות החברה להכנת התערוכה. עוד הוחלט, שהוויתור על מכרזים במסירת העבודות יובא לדיון במועצת המנהלים. ואמנם בראשית יולי 1973 הובא העניין לדיון, במועצת המנהלים, והיא החליטה, כי תוגש לה רשימה של העבודות, שנמסרו ללא מכרז, תוך פירוט הנימוקים לכך. בהתייעצות עם היועץ המשפטי של החברה הוגשה למועצת המנהלים הצעת החלטה בעניין הנדון, תוך פירוט הנימוקים הכלליים של הוועדה המייעצת. מועצת המנהלים אישרה, במחצית השניה של יולי 1973, את מסירת העבודות לקבלנים ללא מכרז, וזאת לאחר שההתקשרויות עם הקבלנים לעבודות העיקריות, כבר נעשו קודם לכן.

— ממסמכי החברה לא ניתן לעמוד על דרכי בחירת הקבלנים והמבצעים בכל מקרה. לדעת הביקורת, מן הראוי היה, שבחירת הקבלנים ומסירת עבודות תכנון וכיצוע בהיקף כספי כה גדול תידון בוועדה מקצועית מתאימה, שבה ישותפו גם אנשי ציבור, ותיעשה תוך בחירה בין כמה מועמדים. עוד היה דרוש, שההחלטות המתקבלות יפורטו ויונמקו בכתב לגבי כל עבודה בנפרד, ודבר זה לא נעשה.

בעניין דומה — מסירת עבודות תכנון על ידי משרד השיכון — קבעה ועדת הכספים של הכנסת בסיכומיה והמלצותיה לדו"ח שנתי 19, כדלהלן: "בידי הוועדה המחליטה על הזמנת עבודות צריכה להימצא רשימה של כל בעלי המקצועות המעוניינים בקבלת עבודות תכנון; בקביעת המועמדים המתאימים יש להיעזר על ידי ועדת מומחים בלתי תלויה, שתקבע לעצמה קריטריונים להמלצותיה" (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 609; בענין מסירת עבודות מסוג דומה לזה, שבו מדובר בפרק זה, ראה גם בדו"ח שנתי 15, עמ' 105, בקשר לתכנון ביתן ישראל בתערוכה בינלאומית).

— לגבי מרבית העבודות לא נדרשו הקבלנים להמציא מפרטים טכניים, לרבות תיאור מדוייק של הפרוייקט, כמיות האביוזים והחומרים וטיבם, ומחיר הפריטים השונים. על כמה עבודות אמנם המציאו קבלנים את פרטי המחירים של מרכיבים שונים, אולם לא בפירוט שהיה דרוש לחברה לצורכי פיקוח על הביצוע. החברה הסבירה, כי מנהלה פיקח אישית על דרכי ביצוע הפרוייקטים ודאג לכך, שהם יבוצעו בהתאם למוסכם. לדעת הביקורת בהעדר קביעות מפורטות בכתב, נפגמת בתחומים הנדונים יעילות הפיקוח.

עוד עמדה הביקורת על העובדה, שעל ההסכמים עם הקבלנים חתם רק גזבר החברה, בעוד שלפי החלטות מועצת המנהלים צריכים לחתום על מסמכי החברה שניים: בעל חתימה אחת, שהוא חבר מועצת המנהלים, ובעל חתימה שנייה — מנהל החברה או אחד מסגניו.

2. — ממסמכי החברה מתברר, שמחירו של כל פרויקט נקבע על פי הצעת הקבלן. לא נמצא, שהחברה ניהלה משא ומתן מפורט על מחירים או שבדקה אותם לפי הפריטים השונים של הפרוייקט תוך השוואה למחירים ששררו באותה עת בשוק. דבר זה לא נעשה אף לגבי אותו חלק מהעבודות, שבהן לא הרעיון האמנותי של המבצע היה המכריע, ולכן ניתן היה לבצען באמצעות קבלנים או בעלי מלאכה אחרים, כגון: סידור אולם קולנוע, סידור מגרש משחקים, קידית באר, ארגון פינת חי וכו'. גם הוצבו בתערוכה מאתיים עמודי חשמל מעץ לקישוט. עבור צביעת העמודים ותליית דגלונים עליהם שילמה החברה לקבלן ה' סך 170,000 ל"י, לאמור 850 ל"י עבור הובלת כל עמוד, העמדתו, צביעתו וקישוטו — מחיר, שעל פניו לא נראה סביר.

החברה הסבירה, כי היא קיבלה הערכה מקבלן א' גם עבור עבודות, שלא הוא ביצע במי-שרין, והערכות אלו שימשו בסיס לקביעת המחיר הסופי; וכאמור לעיל, לא נמצא תיעוד על כך. לדעת הביקורת, גם אם קיבלה החברה הערכות כאלה, הרי לגבי העבודות, שביצע קבלן א' בהיקף ניכר, לא היה כל בסיס להשוואת המחירים והם נתקבלו, כפי שהציעם. יתר על כן, בהיות קבלן א' מבצע עבודות בעצמו ואף קבלן ראשי לגבי עבודות אחרות, נראה, כי הערכותיו לא יכלו לשמש בסיס אובייקטיבי להשוואת מחירים.

## הפעלת התערוכה

התערוכה התקיימה בגני התערוכה, שהם בבעלות "יריד המזרח, חברה לתערוכות בע"מ" (להלן - יריד המזרח). כיום פתיחת התערוכה נחתם הסכם בין יריד המזרח לבין החברה, שלפיו הועמדו גני התערוכה לרשות החברה, בתקופה 19 במאי - 7 באוקטובר, לצורך הכנת התערוכה, הפעלתה ופירוקה. יריד המזרח התחייב: להעמיד לרשות החברה את כל ביתני התצוגה, המבנים, המיתקנים, והשירותים שבגני התערוכה וכן את האמפיתיאטרון שבמקום; להפעיל את השירותים (נקיון, תחזוקה והפעלת המיתקנים בשטח גני התערוכה; סדרנות ושמירה; מינהל, כיבוי אש ושירותי עזרה ראשונה) ולדאוג להעסקת העובדים הדרושים כגני התערוכה, בעצמו ובאמצעות אחרים, בתקופת קיום התערוכה; להעמיד לרשות החברה רשת רמקולים, חשמל ומים; להדפיס את כרטיסי הכניסה הדרושים ולמכרם. על פי ההסכם התחייבה החברה לשלם ליריד המזרח סך 750,000 ל"י בקירוב, מזה סך 250,000 ל"י עבור מיתקני התערוכה ותשלום בסדר גודל של 500,000 ל"י עבור השירותים לפי היקפם.

### מבקרי התערוכה

על פי נתוני החברה ביקרו בתערוכה כ-245,000 מבקרים; האומדן של החברה היה 170,000 מבקרים.

כרטיסים ומכירתם. לכיסוי חלק מהוצאות התערוכה נכלל בתקציב החברה אומדן הכנסה בסך 425,000 ל"י ממכירת כרטיסים למבקרים. מחיר הכרטיס נקבע ב-3 ל"י למבוגר וב-2 ל"י לילד והחיל.

— אין לקבוע על פי מסמכי החברה, שמועצת המנהלים אישרה את מחירי הכרטיסים. כדי לעודד את הביקורים החליטה הוועדה המייעצת, ימים מספר לאחר פתיחת התערוכה, לתת לגופים מאורגנים הנחה ולמכור לחברים המבוגרים כרטיסים ב-2 ל"י, ולילדים שיבקרו בשעות הבוקר כרטיסים ב-1.50 ל"י. גם החלטה זו לא הובאה לאישור מועצת המנהלים.

הכרטיסים נמכרו — לקהל הרחב בקופות היריד, ולגופים המאורגנים — על ידי החברה. על ידי קופות היריד נמכרו 147,000 כרטיסים בקירוב, מהם כ-41,000 לתלמידים; לגופים מאורגנים נמכרו כ-75,000 כרטיסים. בסך הכול נמכרו 222,000 כרטיסים, והפדיון ממכירתם הסתכם ב-536,000 ל"י.

— לצורך המכירה המוזלת לתלמידים בביקורי בוקר הוטבע על חלק מהכרטיסים המחיר המוזל. התברר, שהחברה מסרה לקופות היריד כרטיסים, במחיר נקוב של 2 ל"י למכירה ב-1.50 ל"י, שלא הוטבעה עליהם חותמת. אי הטבעת חותמת על כל הכרטיסים, שנמכרו בהנחה, פגעה באפשרויות הפיקוח על הפדיון ממכירת כרטיסים אלה.

ביקורי תלמידים. אופיה של התערוכה היה בעיקר חינוכי, ומטרתה הייתה לקרב את הדור הצעיר להתיישבות. הפעלת התערוכה נקבעה לשעות אחר הצהריים והערב — בשעות 16.00 עד 23.00. דבר זה הקשה על קיום ביקורים מאורגנים של תלמידים, במיוחד מבתי ספר יסודיים. ימים מספר לאחר הפעלת התערוכה החליטה הוועדה המייעצת לאפשר ביקורי תלמידים בשעות לפני הצהריים במשך שלושה ימים, ונקבעו הסדרים עם משרד החינוך והתרבות בענין זה.

— ההחלטה לאפשר ביקורי תלמידים בשעות הבוקר סמוך לנעילת התערוכה ובמשך שלושה ימים בלבד צמצמה את אפשרויות הביקורים של התלמידים מצד אחד, וגרמה צפיפות גדולה מצד אחר: בשלושת הימים ביקרו, על פי נתוני החברה, כ-41,000 תלמידים (כ-3,200 תלמידים ביום הראשון; כ-16,000 ביום השני וכ-21,700 תלמידים ביום השלישי). בשני הימים האחרונים היה דוחק רב, והביתנים לא יכלו לקלוט חלק ניכר מהתלמידים, ולפיכך לא הייתה להם האפשרות לצפות במוצגים, לקבל הסברים על מהות התערוכה ומוצגיה ולהפיק את התועלת הדרושה מהביקור.

### הפעלת הביתנים והמיתקנים

1. בהסכם, שנחתם בין החברה לבין קבלן א', נקבע, שהוא יהיה אחראי להפעלה תקינה של אביזרי הביתנים והמוצגים, שנבנו על ידו או באמצעותו; לצורך זה יעמיד בעלי מלאכה לביצוע התיקונים הנדרשים; וכל תקלה תתוקן מיד ולא יאוחר ממחרת היום. עוד נקבע, שהקבלן יבצע את כל התיקונים השוטפים לפי דו"ח ליקויים יומי, שתגיש לו החברה.

— בכמה ביתנים ומיתקנים בתערוכה אירעו תקלות — בעיקר במפת המים ובהקרנת השיקופיות שבביתן השממה והפריחה — שלא תוקנו במשך ימים אחדים. לא נמצא מסמך, שהחברה דרשה מהקבלן לבצע את התיקונים כנדרש בהסכם.

2. בביתן שוק התוצרת החקלאית הושקעו כ-120,000 ל"י, ומטרתו היתה להראות לקהל את התוצרת החקלאית של ישראל ולשמש שוק למכירתה, כאשר כל יום יוצעו לקהל מצד רכים אחדים במחיר מוזל. בביתן הותקנו מקררים, שנועדו להכיל מוצרי חלב ותוצרת בשר, ובמרכזו היתה תצוגה של ירקות ופרי הדר. בביתן לא התיקמה למעשה מכירה של תוצרת חקלאית פרט לתפוחי עץ, ובימיה האחרונים של התערוכה היה הביתן ריק. הביתן לא השיג אפוא את ייעודו — להמחיש את השפע של יכולי הארץ — כפי שהתכוונו מארגני התערוכה ומתכנניה.

3. בין המיתקנים בתערוכה נכלל גם חדר אוכל להדגמת חדר אוכל בקיבוץ, ששימש מסעדה למבקרים בכל תקופת קיום התערוכה. לצורך הפעלת חדר האוכל, שהכשרתו עלתה כ-100,000 ל"י, התקשרה החברה עם מסעדה הפועלת בשטח יריד המזרח, והיא התחייבה לספק למבקרים ארוחות אחידות במחיר עממי. החברה התחייבה להעניק למסעדה זו תמיכה בסך של 11,000–13,000 ל"י.

החברה שילמה למפעיל חדר האוכל מענק נוסף של 4,000 ל"י, לאחר שהוא טען, שהיו כ-5,000 סועדים בלבד, וההפסד הכולל שנגרם לו, הסתכם ב-16,000 ל"י.

### אירועים

בשטח התערוכה התקיימו אירועים — כנסים ומופעים — בהשתתפות החברה או בארגונה הבלעדי, וההוצאות עליהם הסתכמו בכ-800,000 ל"י.

מופעים. מארגני התערוכה תכננו ליצור בשטח התערוכה אווירת בידור ומעורבות אישית של המבקרים. לשם כך וכדי למשוך את הקהל החליטה החברה לארגן מוקדי בידור והצגות, חלקם בשטח התערוכה, שהגישה אליהם הייתה לכל הקהל, וחלקם באמפיתיאטרון ובביתן סגור — תמורת תשלום. מופעים אלה היו: מסכיב למדורה — מופע שעלה כ-40,000 ל"י;

הצגות זמר וכידור בשם "לילה לילה" — שעלו כ־30,000 ל"י; מוקדי טלוויזיה והקרנת סרטים תיעודיים ועלילתיים, בהוצאה של כ־150,000 ל"י; ובמת הרקדה — 12,000 ל"י.

1. על פי תכנית חברה להצגות לילה לילה, הייתה צריכה להתקיים כל ערב הופעה של אחת משתי התכניות שנקבעו, והכניסה אליהן הייתה תמורת תשלום. החברה התחייבה לשלם למבצעים עבור 18 הצגות, ובסה"כ 52,000 ל"י. בגלל מיעוט קהל לא התקיימו יותר מארבע הצגות, וההכנסה מהן הסתכמה בכ־1,000 ל"י. התשלומים ששולמו למארגנים, בסופו של דבר, על פי פשרה, הסתכמו בכ־31,000 ל"י, מזה כ־20,000 ל"י עבור הצגות שלא התקיימו.

2. בסוף אוגוסט 1973 חתמה החברה הסכם עם מפעיל סרטים וטלוויזיה, ועל פיו התחייב הלה להפעיל טלוויזיה במעגל סגור ולהעמיד את המכשירים הדרושים לצורך זה לרשות החברה לשם הקרנת הסרט על שלוש צורות ההתיישבות כמה פעמים ביום, וכן להקריין סרט נוסף. תמורת שירותים אלה שולם למפעיל כ־90,000 ל"י.

— החברה לא פנתה בבקשת הצעות למפעילים אחרים, העוסקים בתחום זה, כך שלא ניתן לעמוד על סבירות התשלומים שנקבעו.

כינוסים. בזמן הפעלת התערוכה התקיימו בשטח התערוכה ובמיתקנה ערכי כינוס וכידור, שאורגנו על ידי גופים ציבוריים; מטרתם הייתה להביא לביקורים יזומים בתערוכה. החברה ביקשה לתת גם ביטוי לגורמים הקשורים בהתיישבות כאמצעות אירועים בכך, שיעמידו לרשותם את התערוכה ומיתקניה. הגופים השונים, שאירגנו את הכינוסים והאירועים, הגישו לחברה תקציב לכל אירוע. להלן פרטים על תקציב הכינוסים והאירועים העיקריים והשתתפות החברה בהוצאות לקיומם (באלפי ל"י):

נושא	הגוף המארגן	התקציב	השתתפות החברה
כנס מושבי צולים	תנועת המושבים	170	65
חברות בהתיישבות	מועצת הפועלות	73	33
בואי תימן	ועד ציבורי	150	55
התאחדות האיכרים	התאחדות האיכרים	74	39
האיחוד החקלאי	האיחוד החקלאי	50	28
יום ההסתדרות	ההסתדרות הכללית	92	33
בתי ספר חקלאיים ונוער עובד	משרד החינוך והנוער העובד	62	35
מחלקת ההתיישבות של הסוכנות	מחלקת ההתיישבות	33	13
אמנים עולים לוותיקי הקיבוצים	הברית הקיבוצית	50	50
קרן קיימת לישראל	הקרן הקיימת	67	30

החברה השתתפה במימון הוצאות הכינוסים ואירועי הכידור בסך כולל של 518,000 ל"י. ההשתתפות נקבעה בכל מקרה לפי קריטריונים שהביאו בחשבון את יכולתו הכספית של הגוף המארגן, מספר המשתתפים הצפוי ומרחק הנסיעה. לפי נתוני החברה, השתתפו באירועים אלה כ־65,000 מבקרים. מכאן, שהחברה שילמה למעשה מצידה, תמיכה של כ־8 ל"י, במוצא, לכל משתתף, שלקח חלק באירועים ובכינוסים.

## פרסומת

1. החברה הוציאה על פרסומת, הסברה ויחסי ציבור כ-430,000 ל"י מתוך תקציב של 600,000 ל"י. ביוני 1973 הגישה חברת פרסום הצעה לפרסום לתערוכה באמצעות העיתון נות, הרדיו, בתי קולנוע, אוטובוסים, הרכבת ועל לוחות מודעות.

— החברה מסרה את עבודות הפרסום, בתשלום של 60,000 ל"י לחברת הפרסום הנ"ל בלי שפנתה וקיבלה הצעות בכתב מפרסומאים אחרים, דבר שהיה דרוש כדי שתוכל לבחור את המציע המתאים ביותר, הן מבחינה עניינית והן מבחינת המחיר.

2. בישיבת הוועדה המייעצת, מראשית אוגוסט 1973, הוחלט על הדפסת רבע מיליון תכניות, שיימכרו לקהל המבקרים תמורת חצי ל"י לתכנית. לאחר מכן החליטה החברה להדפיס 100,000 תכניות בלבד, וההדפסה עלתה כ-42,000 ל"י. החברה מכרה בימי הפעלת התערוכה כ-18,500 תכניות. כשהתברר לחברה, שקיים עודף של תכניות שאין אפשרות למכרן, החליטה לחלק חינם תכניות לתלמידים.



החברה הקימה והפעילה את התערוכה, שהציגה בצורה נאה את התפתחות ההתיישבות החקלאית בארץ וחלקה בניצור היישוב לפני הקמת המדינה ובהתפתחותה והתקדמותה של המדינה מבחינה כלכלית וחברתית.

התערוכה, שהוכנה תוך זמן קצר, הופעלה, בדרך כלל, בהצלחה ומספר המבקרים בה עלה על תחזיות המארגנים. עם זאת מתברר מממצאי הביקורת, כי היו ליקויים בתהליך מסירת העבודות ובהפעלת התערוכה, שחלק מהם ניתן להסביר בקוצר הזמן, שעמד לרשות מארגניה. ההוצאה להקמת התערוכה והפעלתה היו, בהתחשב במספר המבקרים, כ-30 ל"י למבקר, שלמעלה ממחציתן כוסו על ידי הממשלה. לדעת הביקורת, לא ננקטו על ידי הנהלת החברה כל הצעדים הדרושים לשמירה ולפיקוח מירביים על רמת ההוצאות בתחומים השונים.

## המועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי נוי

משרד מבקר המדינה ערך בשנים 1965, 1968 ו-1970 ביקורת על כמה תחומי פעולה של המועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי נוי בע"מ. ממצאי הביקורת נכללו בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה: בדו"ח שנתי 16 (עמ' 240) על פעולות המועצה הקשורות בייצוא לארה"ב; בדו"ח שנתי 19 (עמ' 276) על מינהלה וארגונה במסגרת ביקורת כוללת בנושא "פיקוח על מוצעות הייצור והשיווק"; ובדו"ח השנתי 21 (עמ' 329) על תמיכות בענף הפרחים, במסגרת ביקורת על הפעולות לעידוד הייצוא החקלאי. כמה מפעולות המועצה נבדקו גם במסגרת הביקורת הכוללת על אנרקסו, חברה לייצוא חקלאי בע"מ, שדין וחשבון נפרד עליה נתן מבקר המדינה, בדצמבר 1971.

בשנת הכספים 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת כוללת על פעולות המועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי נוי כ"מ, בשנים 1970 עד 1972. הביקורת נערכה במועצה, במשרד החקלאות ובחברת אגרקסקו.

## התפתחות ענף הפרחים

1. עד שנות הששים גודלו בארץ פרחים לשיווק מקומי בלבד; מאז החל פיתוח נמרץ של הענף לצורכי יצוא. בתש"ט (שנה חקלאית 1958/59) הסתכם ערך הייצור של פרחים, שתילים וצמחי נוי ב-350,000 ל"י, ואילו בתשל"ג (1972/73) בכ-60 מליון ל"י בקירוב (מספרים לא סופיים במחירים שוטפים, כולל פרמיות יצוא) – כ-1.5% מכלל הייצור החקלאי בארץ.

ענף הפרחים הוא ענף יצוא מובהק, ויותר מ-80% מהתוצרת מופנים ליצוא; אף כי חלקו של הענף קטן יחסית בכלל הייצור החקלאי הרי בשנים האחרונות משמש הוא מרכיב חשוב ביצוא של תוצרת חקלאית טרייה: בתשכ"ג (1962/63) הסתכם יצוא הענף ב-0.2 מליון דולר – כ-1% מכלל היצוא של תוצרת חקלאית טרייה (להוציא הדרים), ואילו בתשל"ג (1972/73) ב-10 מליון דולר בקירוב, שהם כ-20% מכלל היצוא החקלאי הטרי באותה שנה.

לענף כמה מאפיינים עיקריים: אינטנסיביות בגורמי הייצור והעיבוד; שליטה בתנאי הגידול; רגישות התוצרת; תפוקה מיועדת בעיקרה ליצוא; והוא ענף עתיר הון וידע.

לישראל יתרונות אקלימיים – ימי שמש מרובים אף בעונת החורף של מדינות אירופה – גורם גידול שאיננו כנמצא בארצות רבות המגדלות פרחים ליצוא. את הפרחים מגדלים בארץ בכתי צמיחה (חממות) ובשטחים פתוחים. בכתי הצמיחה ניתן לשמור על הפרחים מפני פגיעות קשות של גורמי טבע ואף לשלוט על גורמי הצמיחה של הצמח – במיוחד חום, לחות אוויר, השקיה, דישון – המשפיעים על מועדי הפריחה, על טיב היבול וגודלו. בתשכ"א (61–1960) היו בארץ חממות כשטח כולל של 0.3 דונם בלבד. בתשל"ג (1972/73) הסתכם שטח גידול הפרחים ב-1,250 דונם חממות וכ-4,200 דונם שטח פתוח. לצורך הקמת החממות מקבלים המגדלים ממשרד החקלאות מענקים והלוואות בתנאים נוחים (פרטים בדבר דרכי האישור של הקמת בתי צמיחה ומימנם ראה בדו"ח שנתי 21, עמ' 336).

הרחבת שטחי הפרחים בשנים האחרונות הייתה בעיקר באזורי לכיש ובנגב, שבהשוואה לאזורים אחרים הם מניבים יבולים גדולים יותר ליחידת שטח, ופריחהם בעלי איכות טובה. כ-70% משטחי החממות הם כמושבים, כ-10% בקיבוצים והשאר בידי מגדלים פרטיים. להלן נתונים על התפתחות יצוא הפרחים בשנים 1969/70–1972/73\*.

\* הנתונים המובאים בדו"ח, רוכזו אם לא צוין אחרת, על ידי משרד מבקר המדינה על פי מסמכי המועצה ומשרד החקלאות.

נתונים על התפתחות יצוא הפרחים בשנים 1969/70 – 1972/73

1969/70			1970/71			1971/72			(1) 1972/73			סוג הפרח
פדיון באלפי \$	פרחים באלפים (2)	השטח בדונמים										
3,270	36,000	583	4,710	60,374	725	6,075	76,600	950	7,400	93,600	1,100	ורדים
425	8,030	113	625	11,575	170	850	16,800	230	1,500	24,000	300	ציפורנים
715	9,641	1,330	1,300	19,285	2,000	1,344	25,200	2,450	1,400	(3)20,200	3,800	סייפנים
190	10,329	225	145	8,140	250	189	10,400	270	200	6,000	250	שונים
4,600	64,000	2,251	6,780	99,374	3,145	8,458	129,000	3,900	10,500	143,800	5,450	סה"כ

(1) נתונים לא סופיים.

(2) פרחים שאושרו ליצוא.

(3) ירידה כמוצאה מקרה בשנה האמורה.

2. בתכנון ענף הפרחים, בקידומו ובמעקב אחרי התפתחותו עוסקים כמה גורמים ממלכתיים — משרד החקלאות; המועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי נוי בע"מ; ואגרסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ — וכן האיגוד הארצי של מגדלי הפרחים.

המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי והתיישבותי שבמשרד החקלאות עוסק בתכנון הענף בכללו; שירות ההדרכה והמקצוע (שה"מ), המינהל למחקר חקלאי — מכון וולקני — והמכון להנדסה חקלאית מסייעים מבחינה מקצועית לקידום הענף. האגף לסחר חוץ שבמשרד מטפל בגיבוש מדיניות היצוא ובבדיקת כדאיותו, בחקר שווקים ובמתן תמריצים לעידודו. התמריצים הניתנים מתקזבים המדינה הם ישירים ועקיפים: פרמיה לדולר יצוא, מחיר מינימום מוכטח לפרחים (ראה להלן), ותנאי מימון נוחים להקמת חממות וצידודן.

המועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי נוי בע"מ עוסקת בארגון גידול הפרחים בארץ, בהכנתם ליצוא ובהתחשבות עם משרד החקלאות, אגרסקו והמגדלים.

אגרסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ, שהממשלה שותפה ב-50% מהונה, עוסקת בארגון הובלת הפרחים לחוץ לארץ ובשיווקם, על פי הנחיות הנקבעות במשותף על ידי משרד החקלאות, המועצה והחברה.

## המועצה ומוסדותיה

### הקמת המועצה ומטרותיה

1. לצורך הכוונתו ופיתוחו של ענף הפרחים בישראל, הוקמה ביוני 1961, על פי מינוי של שר החקלאות ושל שר המסחר והתעשייה, מועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי נוי, כמועצה מייעצת. בעת מינוייה הייתה המועצה מורכבת מ-29 חברים — נציגי הממשלה ונציגי המגדלים. במשך השנים חלו שינויים אישיים בהרכב המועצה, ומספר חבריה גדל. המועצה המייעצת אינה פעילה ולא התכנסה מאז 1962. כיוון שעם הקמת החברה (ראה להלן) נתרוקנה המועצה המייעצת מתפקידיה, מן הראוי, לדעת הביקורת, לשקול אם יש צורך בהמשך קיומה.

כדי להקל על המועצה את ביצוע פעולותיה העסקיות הוקמה, ביוני 1962, על פי החלטת הממשלה מפברואר אותה שנה, חברה פרטית מוגבלת בערכות — "המועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי נוי בע"מ" (להלן — המועצה). מיסדיה היו: (א) מדינת ישראל, המיוצגת על ידי שר החקלאות ושר המסחר והתעשייה; (ב) ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל — ההסתדרות הפועלים החקלאיים, המרכז החקלאי; (ג) התאחדות האיכרים בישראל; (ד) המועצה החקלאית, ארגון החקלאיים בישראל (כיום האיחוד החקלאי); ושני גורמים פרטיים העוסקים בענף הפרחים. ביוני 1964 התקיימה אסיפה שלא מן המניין של החברה, שבה הוחלט לצרף שלושה חברים נוספים: הסוכנות היהודית לארץ ישראל, ושני גורמים פרטיים מלבד אלה שהוזכרו לעיל. מאז מונה המועצה 9 חברים.

על פי תזכיר ההתאגדות, אחריותם של החברים מוגבלת בסכום סמלי של 100 ל"י. עוד נקבע בתזכיר, שעם כינון מועצה לענף הפרחים, פקעות וצמחי נוי, על פי חוק, תפורק

החברה וכל עודפי רכוש, אחרי סילוק חובותיה, יועברו למועצה האמורה. בכל מקרה אחר של פירוק החברה יועבר עודף רכוש למי שיוורו שר החקלאות ושר המסחר והתעשייה.

2. המטרות העיקריות של החברה, נפי שנקבעו בתזכיר ההתאגדות שלה, הן: לקדם את הרחבת הייצור בענף הפרחים, הפקעות וצמחי הבוי ולהעלות את הרמה המקצועית בענף; לפעול לעידוד הייצור ולפיתוחו; לסייע במימון עסקאות היצוא; לקנות תוצרת, למכרה ולייצאה; לקיים בהשתתפות הממשלה קרן או קרנות להכטחת מחירי מינימום לתוצרת; לארגן ולעודד שיתוף פעולה בענייני שיווק. הכנסות החברה ונכסיה ישמשו רק לשם השגת מטרותיה, ושום הכנסה או נכס שלה לא ישמשו לשם תשלום רווחים או דיבידנדים לחברים.

שנת הכספים של המועצה מתחילה ב-1 באוקטובר. משרדה נמצא בתל-אביב.

## מוסדות המועצה

מוסדות המועצה הם האסיפה הכללית, מועצת מנהלים וועדות שונות.

### האסיפה הכללית

האסיפה הכללית מתכנסת בדרך כלל פעם אחת בשנה, ועל סדר יומה אישור דו"ח מועצת המנהלים, אישור המאזן ומינוי רואה חשבון; יושב הראש הוא בא כוח המדינה. ההצבעה היא בהרמת ידיים, אם לא ביקש יושב הראש או אחד החברים, בעצמו או על ידי בא כוחו, הצבעה אישית. בהצבעה רגילה לכל חבר קול אחד, ואילו בהצבעה אישית יש לחברים 44 קולות, מהם למדינה, 6 קולות; למרכז החקלאי, 21; להתאחדות האיכרים ולאיחוד החקלאי, לכל אחד 6 קולות; ולכל חבר מיתר החברים קול אחד.

### מועצת מנהלים

מועצת המנהלים מונה 16 חברים, כלהלן: שלושה — שני נציגי שר החקלאות ונציג שר המסחר והתעשייה — מטעם המדינה; שישה נציגי המרכז החקלאי; שני נציגים של התאחדות האיכרים; שני נציגים של האיחוד החקלאי; ונציגים של שנים מהגורמים הפרטיים ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל.

על פי התקנות, משמש נציג שר החקלאות כיושב ראש מועצת המנהלים, וכסגן יושב הראש משמש נציגו של שר המסחר והתעשייה. ליושב ראש הוענקה זכות ווטו — לאמור: אם הוא מבקש הצבעה מיוחדת לא תתקבל ההחלטה בעניין הנדון, אלא אם הוא עצמו הצביע בעדה. בסמכותה של מועצת המנהלים למלא את המטרות, שלשמן הוקמה המועצה, ולנהל את עסקיה. המועצה רשאית למנות מנהלים נוספים, לקבל עובדים ולקבוע שכרם, לקבוע מי יהא רשאי לחתום בשם המועצה ולאשר את תקציבה. עוד רשאית מועצת המנהלים להעניק מסמכויותיה לוועדות משנה, ובלבד שבכל ועדה יהיה לפחות נציג אחד של המדינה.

— מאז 1964 חלו שינויים בהרכב האישי של מועצת המנהלים, בלא שהוכא הדבר לידיעת שם החברות, כנדרש בחוק. בתחילת 1971 פנה רשם החברות למועצה וביקש רשימה מעודכנת של חברי מועצת המנהלים; כיוון שבמועצה לא היו נתונים על הנציגים, ששיגרו החברים, היא פנתה אליהם וביקשה לאשר את מינוי נציגיהם ולמסור פרטים עליהם. רק

במהלך הביקורת — בסוף דצמבר 1972 — שלחה המועצה לרשם החברות את שמות החברים החוקיים של מועצת המנהלים.

— מטעם שר החקלאות משתתפים בפועל בישיבות שלושה נציגים — ולא שניים כפי שנקבע בתקנות; רק אחד מהם, יושב ראש מועצת המנהלים, מונה כחוק בכתב.

— נציג שר המסחר והתעשייה, שהוא סגן יושב ראש מועצת המנהלים, לא השתתף בישיבותיה מאז ספטמבר 1970. בעקבות פניית הביקורת למשרד המסחר והתעשייה הודיע המשרד באוגוסט 1973, כי הוטל על המפקח על המועצות שבמשרד לקיים מעקב אחר השתתפות נציגיו בישיבות; נוהל משרדי בעניין זה נמצא בהכנה.

#### ועדות

ועדת כספים. ועדת הכספים מונה 7 חברים: היא הפעילה ביותר מבין ועדות המועצה ודנה בכל ענייניה העסקיים והכספיים. המלצותיה מובאות בפני מועצת המנהלים לדיונה ולאישורה.

ועדת שיווק. הוועדה מונה 14 חברים, והיא דנה בעיקר בהנחיות בדבר שיווק הפרחים בחץ לארץ.

בניגוד להוראה בתקנות ההתאגדות לא נכלל בוועדה נציג המדינה. בעקבות הביקורת החליטה מועצת המנהלים ביולי 1973 להמליץ על מינוי נציג המדינה לוועדה.

ועדת ביקורת. — למועצה ועדת ביקורת בת 4 חברים: 3 נציגי המגדלים ונציג אחד מטעם משרד החקלאות. בשנים 1970/71 עד 1972/73 התכנסה ועדת הביקורת ארבע פעמים בלבד. פעולותיה, החלטותיה וסיכומיה לא הובאו בכתב לידיעת מועצת המנהלים או האסיפה הכללית של המועצה.

מועצת המנהלים לא קבעה בפירוט ובכתב את דרכי פעולתן של הוועדות, את סמכויותיהן ואת תדירות התכנסותן. מן הראוי, שדבר זה יעשה בהקדם, כדי להבטיח את פעולתן התקינה.

#### השתתפות המועצה בגופים אחרים

המועצה היא בעלת מניית יסוד ב' באגרסקו, בערך נקוב של 1,000 ל"י, ו-107 מניות רגילות בנות 1,000 ל"י כל אחת. מניית היסוד מקנה למועצה זכות למנות חבר למועצת המנהלים של אגרסקו, ובתפקיד זה מכהן מנהל המועצה. הוא גם חבר בוועד הפועל של אגרסקו כנציג המועצה.

המועצה מחזיקה גם במניית יסוד ב' אחת בת 1 ל"י וב-3,125 מניות רגילות בנות 1 ל"י כל אחת בקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ (פרטים על הקרן — ראה בדו"ח נפרד, שנתן מבקר המדינה בדצמבר 1972). מניית היסוד מקנה למועצה זכות למנות מנהל במועצת המנהלים של הקרן; כנציג המועצה מכהן מנהלה.

## פעולות

עד אמצע 1966 ביצעה המועצה את רוב הפעולות הכרוכות ביצוא תוצרת הענף, שבשנים הראשונות לפעילותה היה בעיקר פקעות: התקשרות עם המגדלים, הדרכתם, ומעקב אחר גידול התוצרת המיועדת ליצוא; התקשרות עם לקוחות בחוץ לארץ ומכירת התוצרת. אנרקסקו טיפלה בתקופה זו רק בפעולות הכרוכות במשלוח התוצרת ובהתחשבות עם הלקוחות, לרבות גבייה. ביולי 1966, עם גידול נהיקף היצוא של הענף, הקימה אנרקסקו מחלקה ליצוא פרחים, והחלה לטפל בכל שלבי היצוא – מהתקשרות עם המגדלים ועד לגביית התמורה מהקונים. כיוון שהעברת מרבית הפעולות, הקשורות ביצוא לאנרקסקו, רוקנה את המועצה מתפקידיה נערך בתחילת יולי 1967 דיון במועצת המנהלים של המועצה והוחלט, שהמועצה תהיה אחראית לכל הפעולות הקודמות לשלב היצוא; ומשלב הייצוא ואילך יהיה הטיפול בידי אנרקסקו. לפי החלטה זו הועבר מאנרקסקו אל המועצה הטיפול בפעולות, הכרוכות בהכוונת גידול הפרחים, בהתקשרות עם המגדלים ועד להבאת הפרחים לנמל התעופה; ואילו אנרקסקו בשלבי הטיפול על מכירת הפרחים – מהקצאתם לקונים ועד לגביית התמורה.

כיוון שתחומי הפעולה של המועצה ואנרקסקו ביצוא הפרחים לא נקבעו בהסכם כתוב, הת- עוררו מפעם לפעם חילוקי דעות ביניהן, במיוחד בדבר האחריות למכירת הפרחים ולהפסדים הנגרמים במהלך פעולות היצוא. כאמצע 1972 זימן משרד החקלאות נציגים של המועצה, של אנרקסקו ושל האגף לסחר חוץ שבמשרד, לקביעה מחדש של תחומי הפעולה של הגורמים המופקדים על קיום הענף, על פיתוחו ועל יצוא הפרחים. באוגוסט 1972 הוחלט, על דעת שלושת הגורמים, על ארגון ענף הפרחים ויצואם כדלהלן:

(א) תכנון פיתוח הענף לטווח ארוך וכינוני ייעושה על ידי משרד החקלאות בהתייעצות עם המועצה ועם אנרקסקו. תכניות לפיתוח וליצוא יידונו בוועדות משרדיות משותפות עם גורמים הקשורים בענף ויאשר אותן מטה היצוא של משרד החקלאות, המורכב מנציגיהם של יחידות המשרד ושל גורמים אחרים הקשורים ביצוא החקלאי, ובראשו מנכ"ל המשרד. תפקידיו העיקריים של מטה היצוא הם: גיבוש מדיניות יצוא כללית ואישור של תכניות יצוא ושל קריטריונים למימון ולמתן תמריצי יצוא.

האגף לסחר חוץ יתן אישורים להקמת חממות פרחים, לאחר דיון בוועדה מתאימה, על פי נתונים וחוות דעת של המשרדים האזוריים ולשכות ההדרכה. התמורה, שתשולם למגדלים, ותנאים אחרים הקשורים בתמיכות הממשלה בענף, ייקבעו בהסכם בין האגף לבין המועצה, בהתייעצות עם אנרקסקו ועם גורמים אחרים המטפלים בענף.

(ב) המועצה אחראית לקביעת התכנון המפורט של גידול הפרחים ליצוא, לכל עונה, לרבות הזנים וסוגי הפרחים לכל מגדל: היא חותמת על הסכמים עם המגדלים על הספקת הפרחים ליצוא (בסיוע המשרדים האזוריים של משרד החקלאות – ראה להלן) ועוקבת אחרי התפתחות הגידולים; אוספת את הפרחים מהמגדלים ומוכילה אותם לבתי האריזה; מפעילה בתי אריזה ודואגת לטיב הפרחים ומוכילה את הפרחים לשדה התעופה. המועצה דואגת גם לקבלת אשראי בעבור המגדלים, ומתחשבת אתם על סמך נתונים של סיכולת

("פול")\*, שהיא מקיימת לכל זן וסוג של פרה וכן מבצעת את התשלומים למגדלים בהתאם לכך.

(ג) אגרקסקו אחראית על ביצוע היצוא ומכירת הפרחים בחוץ לארץ, תוך התייעצות מת-מדת עם המועצה ועם האגף לסחר חוץ: הקצאה שוטפת של הפרחים ליעדים ולקונים השונים, ושיגור הפרחים לחוץ לארץ; התחשבות עם הקונים בחוץ לארץ וגביית התמורה המגיעה; תכנון, עיצוב והזמנה של חומרי אריזה.

מן הראוי, שהיחסים בין המועצה לאגרקסקו ייקבעו – על דעת משרד החקלאות – בהסכם כתוב, שבו יפורטו לא רק תחומי הפעולה אלא גם האחריות המסחרית, דרכי ההתחשבות ואופן קביעת התוצאות הכספיות מפעולות היצוא.

### תכנון הענף ויצוא הפרחים

#### היקף היצוא

1. תכנון ענף הפרחים מושגת בעיקרו על אפשרויות השיווק בחוץ לארץ ועל תחזיות להרחבתו בעתיד, מתוך התחשבות בידע ובאפשרויות המימון של המגדלים, שנודעת להם השפעה מכרעת בתחום זה.

להלן נתונים על ההיקף המתוכנן ועל הביצוע של יצוא הפרחים בשנים תשל"א (1970/71) – תשל"ג (1972/73) (במליוני יחידות):

1970/71		1971/72		1972/73		
תכנון	ביצוע	תכנון	ביצוע	תכנון	ביצוע	
52.0	60.4	71.6	76.6	92.6	93.6	ורדים
15.0	11.6	15.6	16.8	26.7	24.0	ציפורנים
19.5	19.3	27.5	25.3	40.9	20.2	סייפנים
12.3	8.1	11.3	10.4	9.8	6.0	פרחים אחרים
98.8	99.4	126.0	129.1	170.0	143.8	סה"כ

הוורדים לסוגיהם גדלים בבתי צמיחה מחוממים; הציפורן גדלה בבתי צמיחה לא מחוממים, ואילו הסייפנים ופרחי יצוא אחרים, כגון כלניות ואיריסים, גדלים בשטחים פתוחים.

יצוא הפרחים בעונת 1973/74, שהחלה באוקטובר 1973, נתקל בקשיים בשל גיוס כוח אדם ומחסור ברכב להובלת הפרחים. המועצה הצליחה, בדרך כלל, להתגבר על הקשיים ובתקופה

\* סיבולת היא הסדר לניהול חשבון משותף, לצורך חלוקת הפדיון (בניכוי ההוצאות), ממכירת התוצרת של מגדלים שונים, בתקופה מסוימת, לפי הכמויות שסיפקו, ללא קשר למחיר שהושג בעד התוצרת של כל אחד מהם.

אוקטובר-דצמבר 1973, הסתכם היצוא כ-37 מיליון פרחים. להלן נתונים על היצוא בשלושת החודשים האמורים, בהשוואה לתכנון ולנתוני השנה הקודמת (במיליוני פרחים):

תכנון	ביצוע	
35	34	אוקטובר-דצמבר 1972
40	37	אוקטובר-דצמבר 1973

בתקופה אוקטובר-דצמבר 1973 נשארו בארץ, כתוצאה מקשיי הובלה אווירית ומסיכות אחרות כ-800 מיכלי פרחים, לעומת 4,400 מיכלים בתקופה המקבילה ב-1972. לפי נתוני אגרקסקו הפדיון שהושג בתקופה האמורה ב-1973 היה יותר מ-3 מיליון דולר, לעומת 2.4 מיליון דולר פדיון חזוי ו-2.5 מיליון דולר שהושג בשנה הקודמת.

2. המועצה מייצאת פרחים, בעיקר לארצות אירופה. להלן פרטים על חלוקת יצוא הפרחים מישראל לארצות אלה בשנים 1968/69 - 1972/73.

1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73 <sup>(1)</sup>	ערך הפרחים הכולל (במיליוני דולר)
3	4.6	6.8	8.5	10.5	
<b>ב א א ח ו ז י מ</b>					<b>הארצות</b>
					גרמניה
39	51	58	59	56	
29	19	16	14	12	שווצריה
13	7	8	8	7	אוסטריה
5	6	6	7	6	איטליה
—	—	—	1	5	אנגליה
4	8	4	5	3	שבדיה
1	2	4	3	3	נורווגיה
4	3	2	2	1	הולנד
2	2	1	—	—	צרפת
3	2	1	1	(2)7	אחרים
100	100	100	100	100	

(1) נתונים לא-סופיים.

(2) כולל מכירות בנורסה בהולנד (ראה להלן).

מכלל הפרחים, שמייבאת גרמניה, מהווה היבוא מישראל רק כ-3%-4%, אולם בעונת היצוא העיקרית של המועצה, דהיינו בחודשי החורף, היא מספקת כ-16% מיבוא הפרחים של גרמניה.

עד סוף 1968/69 טיפל הסניף של אגרקסקו במינכן בשיווק הפרחים לגרמניה, ואילו השיווק לארצות אחרות באירופה נעשה על ידי סוכנים מקומיים באותן הארצות, תוך קשר ישיר

עם אגרקסקו בארץ. עם התרחבות יצוא הפרחים הוקם על ידי אגרקסקו בפרנקפורט, לקראת עונת 1969/70, מרכז למכירת פרחים באירופה. מתפקידו של המרכז נהגל את מכירת הפרחים על ידי קשר עם יבואנים, לשפר את השיווק, לייעלו ולהרחיבו, וכן לקבל מידע שוטף על התנודות במחירי הפרחים בשווקים העיקריים. העיר פרנקפורט נבחרה כמקום מושבו של המרכז בשל מיקומה הגיאוגרפי ונמל התעופה שבה, הנוח לטיסות מישראל. המרכז משווק את הפרחים לכל הארצות: בגרמניה לקונים במישרין; בשוויצריה, בארצות סקנדינביה, צרפת ואנגליה באמצעות סניפי אגרקסקו, ובשאר הארצות, בעיקר באוסטריה ובאיטליה — באמצעות סוכנים. בשנת 1972/73 הוחל באורח נסיוני, במכירת פרחים באירופה, באמצעות בורסת הפרחים שבעיר אלסמיר שבהולנד.

#### אספקת הפרחים

1. כדי להבטיח שהמועצה תעמוד בכיצוע התכנון השנתי היא חותמת לפני תחילת עונת היצוא הסכמים עם המגדלים, שלפיהם הם מתחייבים לספק פרחים מזנים שונים, במועדים ובכמויות הנקבעים בהסכם. ההסכמים נעשים לכל זן בנפרד. ב-1970/71 חתמה המועצה הסכמים לקבלת פרחים מ-1,000 מגדלים בקירוב, ב-1791/72 מ-1,200 מגדלים וב-1972/73 מ-1,300 בקירוב.

האגף לסחר חוץ הוציא ביוני 1970 הוראות נוהל לעריכת הסכמים עם המגדלים בדבר יצוא פרחים. בנוהל נקבע, בין היתר, כי לצורך עריכת ההסכמים בין המועצה לבין המגדלים יזמינו המשרדים האזוריים את המגדלים ויחד עמם יקבעו ככל מקרה את גודל השטח, שעליו יגודלו פרחים ואת הכמות הצפויה. המשרד האזורי יהיה אחראי, שהשטח יצוין בהסכם במדויק; הוא גם יכין ריכוז נתונים בדבר שטחים וכמויות, שלגביהם התחייבו המגדלים, ויעביר למועצה את ההסכמים עם הנתונים המרוכזים חוץ שבוע מתאריך עריכתם.

משרד מבקר המדינה בדק את ההסכמים, שנערכו עם כ-10% מהמגדלים לגבי השנים 1970/71 ו-1971/72. מבדיקה זו וממסמכים, שעמדו לרשות הביקורת, עולה, שההסכמים נערכו ללא הקפדה מספקת: במיוחד חסרו פרטים מהותיים ביניהם הגדרת זנים וצבעים של פרחים, נתונים שיש להם השפעה על השיווק ועל המחירים המושגים, מאחר שקיימים זנים וצבעים של פרחים המבוקשים פחות, והתמורה המתקבלת בעדם נמוכה. בעונת 1972/73 צורף לכל הסכם נספח שבו פורטו הנתונים האמורים.

— המועצה לא ערכה סיכום הנתונים שבהסכמים, שנחתמו עם המגדלים כאותן שנים. סיכום זה היה בו כדי לעמוד על הנתונים הכלליים המתקבלים מהם בגין שטחים, שיגודלו בהם פרחים, מספר הפרחים הצפויים, זנים וצבעים וכו'. כמצב זה לא ניתן היה לדעת אם היקף התוצרת הצפויה תואם את התכנון השנתי של היצוא. המועצה אף לא קיימה מעקב שיטתי אחר ביצוע ההסכמים, כדי לוודא, שהמגדל סיפק את כמות הפרחים כפי שהתחייב.

המועצה היא הגוף המשפטי האחראי לעריכת ההסכמים עם המגדלים ולביצועם. לכן עמדה הביקורת על הצורך, שהמועצה תבטיח, שההסכמים ייערכו בצורה נאותה ומלאה, תוך שיתוף עובדיה בתהליך עריכתם. מן הראוי גם שהמועצה תנהל כרטסת או רישום בדרך אחרת, שיאפשרו לאחראים על התכנון לקיים מעקב שוטף אחר ביצוע ההסכמים. נתונים בדוקים כדבר ביצוע ההתחייבויות של כל מגדל יהיה, בהם כדי לשמש נקודת מוצא למועצה כבואה לערוך הסכמים חדשים עם המגדלים לעונה הבאה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המועצה ביולי 1973, כי החל בעונת 1973/74 יקויים, בעזרת מחשב, מעקב אחר ביצוע התחייבויות המגדלים ושעריכת ההסכמים תעשה על ידי עובדי המועצה.

2. ההסכמים עם מגדלי ורדים התבססו על שטחי הגידול בדונמים, ואילו תכנון המועצה ואספקת התוצרת נעשו על בסיס של מספר פרחים, שהמגדל יספק למועצה. לצורך עבודתה וחשיוביה קבעה המועצה מקדמים של מספר ממוצע של פרחים המושג על כל דונם, מכל זן של ורדים.

לשם ויסות קצב הקבלה של הפרחים מהמגדלים כך שיתקבלו בתקופה הרצויה לשיווקם בחוץ לארץ מבחינת הכדאיות, מפצלת המועצה את התכנון השנתי לתכנון דו-שבועי, ומ-עריכה את הכמויות שיתקבלו לשיווק בכל תקופה של שבועיים. לגבי סייפנים קובעת המועצה, בהסכם עם המגדל, גם את תקופות ההספקה, כדי למנוע קבלת פרחים בתקופות שה-מחירים בחוץ לארץ נמוכים. עוד נקבעים בהסכמים הצבעים של הסייפנים (הצבע האדום הוא המבוקש ביותר ואילו הצבעים הבהירים, כגון כתום, לבן וצהוב, מבוקשים פחות).

— במספר ניכר של מקרים סיפקו המגדלים בשנים 1970/71 ו-1971/72 כמויות קטנות של פרחים בהשוואה לאלה, שהיו צריכים לספק לפי חישובי המועצה. המועצה חתמה הס-כמים חדשים עם מגדלים, שלא עמדו בתנאי האספקה בשנים קודמות, בלא שביררה, בכל מקרה, את הסיבות לכך.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב המועצה. לצורך בשיפור סדרי הפיקוח והמעקב אחרי ביצוע היצוא בהתאם לתכנונה, המבוסס על דרישות השוק. סטיות ניכרות מהביצוע משפיעות על התמורה המושגת וכתוצאה מכך על היקף השתתפות הממשלה (ראה להלן) מצד אחד, ועל יכולתה של המועצה לעמוד בהתחייבויותיה כלפי לקוחותיה, מצד שני.

#### מחירים ותמיכות

בגרמניה ובשאר הארצות, שאתן עומד המרכז לפרחים כאירופה בקשר מסחרי (למעט אנגליה, שהמכירה בה היא לרוב כמשגור), נמכרים הפרחים בדרך כלל במחירים קבועים, הנקבעים מדי פעם בפעם על ידי המרכז לתקופה של ימים מספר. כדי לאפשר הכנת החשבונות בארץ והמצאתם יחד עם המשלוחים במישוין ללקוחות מוסר המרכז באורח שוטף מידע לארץ בדבר המחירים שקבע (פ"ב-לוד). הגורמים, שבהם מתחשבים כעת קביעת המחירים ללקוחות משתנים לפי תקופות השנה ואלה הם: מחירים שהושגו בשנה הקודמת באותה תקופה, מחירי הבורסה בהולנד, מצב השוק ותגובת הלקוחות, והתמורה שהובטחה למגדל בארץ.

המועצה עורכת בכל שנה הסכם עם משרד החקלאות, שבו נקבעים דרכי התמיכה בעד הפרחים המיועדים ליצוא ושיעוריהן. התמיכות העיקריות הן: פרמיה לדולר יצוא; מחיר מינימום מובטח; תמיכה לבתי אריזה; תמיכות בדמי ההובלה לחוץ לארץ.

להלן נתונים על תמיכות משרד החקלאות בענף הפרחים, בשנים 1969/70—1971/72 (באלפי ל"י):

1969/70	1970/71	(1)1971/72	סוג התמיכה
3,501	4,825	5,045	1. מחיר מינימום מובטח
2,913	3,227	4,000	השלמת מחיר (2)
300	450	—	פרחים שלא יוצאו וסיכוני יצוא
—	740	555	"קרן בקרה" (ראה להלן)
288	408	490	תמיכה לבתי אריזה
117	605	800	2. תמיכה בהובלה אווירית
—	—	1,010	3. השתתפות במחיר הדלק
53	101	30	4. תמיכות שונות
300	202	—	5. השתתפות בהחזקת הסניף בחו"ל
<u>3,971</u>	<u>5,733</u>	<u>6,885</u>	

(1) נמונים לא סופיים.

(2) כולל תמיכה בהובלה בארץ.

התמיכות האמורות ניתנו נוסף על פרמייה לדולר יצוא, שעלתה מ-35 אגורות לדולר ב-1970/71 ל-89 אגורות ב-1971/72.

#### מחיר מינימום מובטח

הממשלה מבטיחה בשוק המקומי מחירי מינימום לכמה מוצרי צריכה חקלאיים. בסיסיים במטרה לגשר בין הוצאות הייצור לבין מחיר השוק, שהיא קובעת, כל אימת שהוא נמוך מהוצאות הייצור, או כדי להבטיח בתקופה של שפע ועודפים תמורה סבירה לחקלאי.

לעומת זאת, מחיר המינימום המובטח לפרחים ליצוא, אינו קשור, במישרין להוצאות הייצור שלהם, אלא לתמורה המתקבלת עבורם בחוץ לארץ, לאמור — מחיר השוק, שהוא בדרך כלל גבוה מעלות ייצורם. בהסכם, הנחתם בכל שנה בין המועצה לבין משרד החקלאות, נקבעים מחירי מינימום המבוטחים למגדלים, לגבי 40 זני פרחים, ובתוך הזן לכל סוג בנפרד לפי אורך הגבעול וגודל הפקע, עד שישה סוגים בכל זן. המחיר אינו אחיד למשך כל עונת היצוא, שתחילתה באוקטובר וסופה במאי, ועיצומה מאמצע דצמבר ועד אמצע מארס — פרק הזמן, שבו המחירים בחוץ לארץ גבוהים. העונה מחולקת לכ-15 תקופות שיווק בנות כשבועיים כל אחת, ולכל אחת מהן נעשה חשבון סיבולת נפרד; בכל תקופת שיווק המחיר המובטח הוא שונה.

לזכות כל חשבון סיבולת נזקפת התמורה, שנתקבלה בחוץ לארץ, ולחובתו ניכויים שונים (ראה להלן). כאשר התמורה נטו, שנתקבלה ממכירת הפרחים, עולה על מחיר המינימום

המוכסח, מקבלים המגדלים את מלוא התמורה עבור כמות הפרחים, ששלחו ליצוא באותה תקופה; ואילו כשהתמורה נטו אינה מכסה את מחיר המינימום, משלימה הממשלה את החסר. העקרון המוסכם לחישוב מחירי המינימום לפרחים בכל שנה – עקרון, שנקבע במפורש בהסכם לשנת 1970/71 – הוא ביסוסם על מחירים ממוצעים (לפי תקופות, זנים וסוגים). שהושגו ממכירת הפרחים בחוץ לארץ בשלוש השנים הקודמות להסכם העומד להיחתם; אולם התנועה במחירי המינימום משנה לשנה הוגבלה כלהלן: המחיר לא יופחת ביותר מ-10% ולא יעלה ביותר מ-20%. מחירי המינימום לשנים 1969/70 ו-1970/71 נקבעו על פי עקרון זה.

— לא נהגו בעקיבות כשיטת חישוב מחירי המינימום, וכסופו של דבר הייתה קביעתם בתונה ללחצים מצד נציגי המגדלים: לשנים 1971/72 ו-1972/73 נקבעו מחירי מינימום על בסיס מחירי המינימום לשנת 1970/71, בהתאמה לשער הדולר החדש – ולא על פי ממוצע של שלוש השנים הקודמות כמוסכם, אף כי המחירים, שהושגו בחוץ לארץ, חלה בהם ירידה מסוימת. יתר על כן, לגבי התקופה המרכזית של עונת היצוא ב-1972/73, נקבעו מחירים למספר סוגי פרחים, שהיו אף גבוהים ב-10%–20% ממחירי המינימום של השנה הקודמת.

אחת הסיבות להעלאת מחירי המינימום הייתה טענת המועצה, כי מרכיבים שונים של הוצאות הייצור עולים (ראה גם להלן). לדעת הביקורת, לא היה מקום להביא בחשבון גורם זה, שעה שקביעת מחירי המינימום אינה מבוססת על הוצאות הייצור, מה עוד שבקביעת גובה הפרמיה על מטבע החוץ נלקחות בחשבון התייקרויות בהוצאות הייצור ובדרך זו גדלה התמורה בל"י שמקבל המגדל.

השלמת מחיר. הדיונים לקביעת מחירי המינימום ותמיכות הממשלה הכרוכות בכך נמשכים חודשים מספר וסיומם חל בדרך כלל בשיא העונה. בשנים 1970/71–1972/73 סוכמו הדיונים בנושא זה בתאריכים הבאים כסדרן: ראשית ינואר 1971 (השלמה ותיקונים בסוף מארס); אמצע פברואר 1972; ראשית ינואר 1973.

משרד החקלאות והמועצה אינם חותמים על הסכם, שיפרט את כל פרטי התמיכות ודרך חישובן; הדיונים מסתכמים בסיכומי דברים הנערכים על ידי האגף לסחר חוץ.

1. אשר לתמיכה לשם השלמת מחירי המינימום מתקציב המדינה, נקבע בסיכומים בדרך כלל, כי היא תינתן לגבי כל הפרחים, שיאושרו כמתאימים ליצוא על ידי שירות הביקורת של המשרד; אולם לא נקבע בצורה חד-משמעית כיצד יחושב הסכום נטו המתקבל מחוץ לארץ, שישמש בסיס להשוואה עם מחירי המינימום, כדי לקבוע אם יש צורך בהשלמת מחיר ומה היקפה של ההשלמה – לרבות החיובים שיוכרו ושיעורם (כגון מתן הנחות לקונים על ידי אגרקסו, הוצאות הובלה לחוץ לארץ וכיו"ב). כתוצאה מכך בעת סיכום החשבונות מתעוררים חילוקי דעות בין המשרד לבין המועצה, דבר הגורם גם לעיכוב התשלום הסופי למגדלים (ראה להלן).

לצורך חלוקתה של התמורה המתקבלת מחוץ לארץ בעד הפרחים השונים וקביעת התשלום למגדלים מנהלת המועצה כאמור, חשבונות סיבולת, שמספרם מגיע לכ-3,000 בשנה. התוצאות של כל חשבון סיבולת, לגבי כל סוג (גודל) ותקופה (של שבועיים) אינן תלויות בתוצאות, שהושגו בתקופה אחרת, או בסוג אחר של אותו הזן באותה תקופה; לאמור, אם לסוג מסויים שבזן, התמורה היא מתחת למחיר המינימום ואילו בסוג אחר של אותו זן היא מעל למחיר המינימום, אין המועצה מקזזת את התוצאות, אלא דורשת ומקבלת השלמת מחיר לאותה סיבולת, שבה התמורה הייתה מתחת למחיר המינימום.

על פי נתוני המועצה לשנים 1970/71 ו-1971/72, הפרשים מעל (+) ומתחת (-) למחיר המינימום של כל הסיבולות, בחישוב השנתי כולל, היו כלהלן (באלפי ל"י):

סכום הפרשים		
(-)	(+) (1)	
השלמת מחירים על ידי הממשלה	תוספת תשלום למגדלים	
3,227	2,897	1970/71
4,240	6,337	(2) 1971/72

(1) אינו כולל תשלומים למגדלים מקרן בקרה (ראה להלן).  
(2) נתונים לא-סופיים.

התוצאות של כל חשבונות הסיבולת לפי הזנים העיקריים, בחישוב שנתי, בשנים האמורות היו כלהלן:

1970/71		1971/72		
הפרשים בל"י		הפרשים בל"י		
(-)	(+)	(-)	(+)	
1,071	246	961	496	בקרה (1)
707	52	795	23	סופר סטאר
75	764	36	1,778	סיפן גרנדיפלורה
89	218	149	40	גינט
117	271	64	995	ציפורן ננסית

(1) אינו כולל תשלומים מקרן בקרה.

לשיטת ניהול חשבונות הסיבולת יש השפעה מכרעת על גודל תמיכת הממשלה ביצוא פרחים. ניתוחי החשבונות שעשה משרד מבקר המדינה העלו שבמספר רב של מקרים קיבלו המגדלים השלמות למחיר המינימום וגם הפרשים מעל למחיר המינימום באותה תקופה על אותו זן של פרח, לסוגיו השונים. מכאן, שהשיטה הקיימת מביאה להשתתפות מירבית של הממשלה גם כאשר התמורה הכוללת בזן מסוים היא מעל למחיר המינימום.

כיוון שהסוגים של זני הפרחים כפי שנקבעו אינם מוצרים שונים, וכל מגדל מספק פרחים מהסוגים השונים בעת ובעונה אחת, יש לדעת הביקורת, לשקול אפשרות של צמצום הפיצול למספר כה רב של חשבונות סיבולת. הצמצום עשוי לבוא הן בדרך של הארכת התקופות והן של הקטנת מספר הסוגים, שלגביהם ינהלו חשבונות סיבולת נפרדים; מה גם שלכל סוג ותקופה של שבועיים נקבע ממילא, בנפרד, מחיר מינימום ספציפי, שאותו מקבל המגדל בכל מקרה. בדרך זו יישמר העיקרון שלפיו יקבלו המגדלים תשלום שונה עבור פרחים מטיב שונה; עם זאת, יביא צמצום מספר חשבונות הסיבולת לחישוב יותר מאוזן של השתתפות הממשלה בהשלמת המחירים.

2. בשנים 1968/69 ו-1969/70 פעלה על פי החלטת מטה היצוא של משרד החקלאות "קרן סיכונים לפרחים", שמטרתה הייתה לכסות הפסדים, שנגרמו לענף בגלל פרחים ראויים ליצוא, שנשארו בארץ מסיבה כלשהיא; וכן נזקים הנגרמים עקב תקלות כהובלה

ואי תשלום חוב על ידי הקונים. מימון הקרן היה כדלקמן: 100,000 ל"י ראשונות על חשבון המועצה; 140,000 ל"י נוספות לפי יחס של 1:1 בין המועצה לממשלה; כל סכום נוסף על חשבון הממשלה. להלן פרטים על השתתפות הממשלה והמועצה בקרן, למעשה, בשנים האמורות (באלפי ל"י):

השנה	ס"ה	תחזוקה	תיקונים
1971	542	122	47
1972	555	136	160

החל בעונת 1970/71 הוסכם בין המועצה לבין משרד החקלאות על הסדר, שלפיו תבטל הקרן האמורה, והמועצה תשתתף בכיסוי מחירי המינימום בשיעורים שונים, שנקבעו בצורה פרוגרסיבית, עד לסכום מירבי שלא יעלה על 2% מהפדיון השנתי נטו — מיצוא הפרחים. השתתפות המועצה ב-1970/71 הייתה כ-640,000 ל"י, שנוכו מכספי התמיכות של הממשלה לענף.

3. בהסכמים עם המגדלים נקבע, לגבי רוב זני הפרחים, כי לפרחים, שישלחו לחוץ לארץ בעונת האביב (לאחר התאריך 11-14 במארס, בהתאם לזן) שהיא עונת השוליים, יובטח מחיר מינימום לכל מגדל, בהתאם לנוסחה המתבססת על היחס בין הכמויות שנשלחו בעונה זו לבין הכמות ששלח אותו מגדל בעיצומה של תקופת היצוא (30 בנובמבר — 22 בפברואר); עבור כמויות פרחים החורגות מהיחס שנקבע לא יובטחו מחירי מינימום והמגדל יקבל רק את התמורה — נטו של היצוא.

— המועצה לא הקפידה בהפעלת התנאי האמור שבהסכמים, ואף לאותם מגדלים, ששלחו פרחים בעונת האביב בכמויות גדולות מאלה המתקבלות מהנוסחה, שנקבעה בהסכם, היא השלימה את מחיר המינימום, שעלה בדרך כלל על התמורה, שנתקבלה בחוץ לארץ. אף אם התשלום העודף, לכל מקרה בודד אינו בסכום גדול, מן הראוי להקפיד על מילוי תנאי זה שבהסכם, שמטרתו להבטיח שמאמצי המגדלים יכוונו לעונה שבה היצוא כדאי יותר.

פרחים שלא יוצאו. על פי סיכומי הדברים בין המועצה לבין משרד החקלאות, לכל הפרחים ששירות הביקורת מצא אותם ראויים ליצוא, זכאים המגדלים לקבל את מחירי המינימום שנקבעו כעבורם, בין אם יוצאו ובין אם נשאר בארץ מסיבות שונות: קשיי שיווק בחוץ לארץ שבגללם לא כדאי ליצואם; תקלות בהובלה אווירית; העדר שיווק בשל ימי חג. להלן פרטים על מספר הפרחים, שלא יוצאו בשנים 1970/71 ו-1971/72, לאחר שעברו את הביקורת והסיבות לכך (במליוני יחידות):

1970/71	1971/72	
1.2	2.9	קשיי שיווק
2.9	1.9	תקלות הובלה
1.6	1.2	חגים בחוץ לארץ
5.7	6.0	ס"ה

שוויים של הפרחים, שנשארו בארץ ב-1970/71, הסתכם בכ-1.2 מליון ל"י, וב-1971/72 בכ-1.5 מליון ל"י.

1. כעונת היצוא חלים שלושה חגים נוצריים חשובים – חג המולד, ראש השנה האזרחית והפסחא – שבהם אין מייצאים פרחים. בהסכמים, שעורכת המועצה עם המגדלים, נקבע, כי משלוחי פרחים בימי חג לא יהיו זכאים לקבלת מתירי מינימום, אם נמסרה למגדלים הודעה מראש על כך. אף כי בימי חג אלה לא ניתן לשווק פרחים קיבלה בהם המועצה פרחים מהמגדלים בשנים 1970/71–1972/73. בשתי השנים הראשונות הסתכם שוויים ב־550,000 ל"י ובכ־400,000 ל"י כסדרן.

– בסיכום הדברים לשנת 1970/71 לא נקבע מי יכסה את ההפסד הנובע מאי משלוח של פרחים בימי החג האמורים. בדצמבר 1970 החליטה המועצה, כי יתקבלו פרחים מהמגדלים גם לקראת ראש השנה האזרחית, אף כי בימים אלו לא יהיו משלוחים לחוץ לארץ, וזאת כדי למנוע מן המגדלים לאחסנם בימים אלה ולשלחם לאחר מכן כששוב לא יהיו טריים. נקבע שבעבור פרחים שיימצאו ראויים ליצוא, יקבלו המגדלים 50% ממחיר המינימום. שוויים של הפרחים, שהמועצה קיבלה בתקופה זו, הסתכם בכ־275,000 ל"י ולאחר מכירת חלק יחסי גדול מהם בשוק המקומי נוצר גרעון בסך 113,000 ל"י, שכמחציתו כוסה על ידי הממשלה. בסיכום הדברים ל־1971/72, שנערך בינואר 1972, נקבע למפרע, כי עבור פרחים, שאושרו ליצוא ולא נשלחו בחג המולד ובפסחא של העונה הקודמת (1970/71), ישולם מלוא מחיר המינימום, ושהתשלום ימומן חלקו על ידי המועצה מהפרשי הסיבולת וחלקו על ידי משרד החקלאות. השתתפות משרד החקלאות בתשלום עבור פרחים, שלא יוצאו בשל החגים בשנת 1970/71, הסתכמה בכ־280,000 ל"י.

לגבי העונות 1971/72 ו־1972/73 נקבע שעבור הפרחים, שי שארו בארץ עקב חגים, יקבלו המגדלים מחיר מינימום מלא, והממשלה תשתתף ב־50% במימון התשלום.

2. פרחים, הנארזים ליצוא ונשלחים לנמל תעופה לוד ואין אפשרות ליצאם בגלל סיבות שפורטו לעיל, מחזירה אנרקסקו לטיפול המועצה. פרחים אלה נמכרים בחלקם בשוק המקומי ובחלקם מושמדים; הטיפול בהם הוא בידי מנהל בית האריזה לוד. חלקם הגדול של הפרחים מועבר במישרין מנמל התעופה לשריפה במקום מרוחק, והמועצה נושאת בהוצאות ההובלה. בהוראות נוהל שהמועצה נתנה בנושא זה נקבע, כי עם גמר הפעולות האמורות יוגש דו"ח למועצה, על ידי בית אריזה לוד. לגבי פרחים שהושמדו, מן הצורך שהדו"ח יהיה חתום על ידי המורשים לחתום: מנהל בית האריזה; האחראי מטעם השירות לביקורת תוצרת חקלאית שבבית האריזה, המאשר שהפרחים היו אמנם ראויים ליצוא; ונציג אנרקסקו.

– הטיפול בפרחים שנשארו בשדה התעופה ועריכתם של הדו"חות לעונת 1971/72 לא היו תקינים: השמדת הפרחים בשטח נעשתה על ידי אחד מעובדי בית האריזה, ללא ליווי של עובד אחר של המועצה; לא בכל המקרים הוכנה תעודה, מתאימה ביום הביצוע, ויש שלגבי פרחים בהיקף של מליונים שהפעולות לגביהם בוצעו במספר חודשים, הוכנו תעודות מקובצות; הועלו מקרים שבהם לא כללו התעודות פרטים על סוגי הפרחים, הזנים והגדלים כנדרש. במצב זה לא יכלו התעודות לשמש, לדעת הביקורת, אסמכתא נאותה על ביצוע הפעולה כדרוש. התעודות לא נשלחו למועצה באופן שוטף, אלא בגמר עונת היצוא, כאמצע מאי 1972, דבר שמנע, מטבע הדברים, אפשרות של ביקורת נאותה.

– המועצה משמידה פרחים גם בבתי האריזה, לפני שהם נארזים ליצוא, הן בשל חגים בחוץ לארץ והן מסיבות אחרות. המועצה לא הוציאה נוהל ככתב, שיסדיר את הטיפול בעניין זה ויקבע את האסמכתאות הדרושות לכך. בתי האריזה, ביניהם גם אלה שלא כבע־לוחת וניהולה של המועצה (ראה להלן), הכינו אמנם תעודות בקשר לכך, אולם לא ציינו בהן, בדרך כלל, את זני הפרחים וסוגיהם ולא אוזכרו הוראות המועצה הנוגעות בכך.

היקף ההשמדה של הפרחים, הן של אלה המוחזרים מנמל התעופה כיוון שלא יוצאו והן אלה המושמדים בכתי האריזה לפני אריזתם, הוא גדול. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שהמועצה תגביר את הפיקוח בתחום הנדון, כדי שלא יתקבל פיצוי אלא אלא כעוד פרחים שהושגו מדו וכדי שתמנע הכללתם של פרחים שאינם ראויים ליצוא — שבעבורם אינה מגיעה למגדל תמורה מהמועצה — בקטגוריה של פרחים טובים, שלא יוצאו בגלל סיבות שונות.

3. חלק קטן של הפרחים שלא יוצאו מסיבות שונות נמכרים בשוק המקומי, באמצעות משווק גדול. ב-1970/71 נמכרו כ-400,000 פרחים, שהוחזרו מנמל התעופה ועוד 900,000 פרחים שלא יוצאו ונשארו בכתי האריזה, עקב חגים נוצריים, ותמורתם קיבלה המועצה 190,000 ל"י בקירוב; ב-1971/72 נמכרו כ-1.3 מליון פרחים, שהוחזרו משדה התעופה, ועוד 400,000 פרחים שנשארו בכתי האריזה, ותמורתם קיבלה המועצה 160,000 ל"י בקירוב. המכירות המקומיות נעשות בתנאי מישגור והמשווק מגיש לאחר ביצוע המכירה חשבון מפורט למועצה. המשווק מחייב את המועצה בדמי עמלה בשיעור של 14% משווי הפרחים, שהוא מוכר.

קרן בקרה. לאחר עונת 1969/70 הסתמנה נטייה לעקירת ורדים מוזן בקרה עקב פדיון נמוך, שהושג בחוץ לארץ, אף כי זוהי המשיך להיות הפרח העיקרי ביצוא. כדי למנוע את העקירה של הבקרה, החליט משרד החקלאות ביוני 1971 להקים קרן לעידוד יצוא ורדי בקרה בסך כולל של 1 מליון ל"י — 600,000 ל"י ינתנו על ידי הממשלה ו-400,000 ל"י על ידי המועצה מכספי המגדלים. נקבע, שהסכום כולו, ישמש למתן תמיכות ביצוא הורדים, בשיעור של 5—20 אגורות לפרח. הכל לפי גודל הפרחים ותקופת היצוא. עוד נקבע, כי סך כל התשלומים למגדל אחד לא יעלה על 5,000 ל"י לדונם שתול בקרה.

בסוף ספטמבר 1971 הוסכם בין משרד החקלאות לבין המועצה, שמעל למליון ל"י הראשון תמונן הקרן שווה בשווה על ידי הממשלה והמועצה. התשלומים למגדלי הבקרה בעונת 1970/71 הסתכמו בכ-1.3 מליון ל"י: 750,000 ל"י כוסו על ידי הממשלה והיתרה על ידי המגדלים. השתתפות המגדלים בקרן בוצעה בדרך של ניכוי 2% מהפדיון של מגדלי הורדים.

בהסכם הפרחים לשנת 1971/72 נקבע, שקרן הבקרה תפעל בפעם האחרונה בשנה זו ותבוטל לקראת עונת 1972/73. עוד נקבע, שהשתתפות לדונם תוקטן עד ל-3,000 ל"י (בהתאם לשיעורים, שנקבעו ל-1970/71). בשנה האמורה השתתפה הממשלה בקרן בסך 554,000 ל"י מחוץ 924,000 ל"י, ששולמו למגדלים.

תמיכות לבתי האריזה. הממשלה תומכת בהוצאות בתי האריזה במטרה לשפר את הרמה של המיון, האריזה ואיכות התוצרת, שיש להן השפעה על המחירים המושגים בחוץ לארץ. משרד החקלאות נתן במאי 1969 הוראות נוהל להפעלת תמריצי יצוא. שבהן נקבעו, בין היתר, גם קריטריונים לתמיכה בכתי האריזה. אמנם התמריץ ניתן במישרין לבתי האריזה כמענק, אך בסופו של דבר נהנה ממנו המגדל, כי בלעדיו היו בתי האריזה מעלים את שיעור ההוצאות לאריזת פרח. שיעור המענק בעונות 1969/70 — 1971/72, שהיווה כ-1/3 מהוצאות האריזה, נע בין 0.4 — 1 אגורות לפרח בהתאם לזן. המועצה הגישה את התביעות לתשלום המענקים לאגף לסחר חוץ. לאחר אישורן על ידי רואה החשבון שלה. המענקים הסתכמו בכ-400,000 ל"י ב-1970/71 ובכ-500,000 ל"י ב-1971/72.

תמיכה בהובלה אווירית. על סמך תחזיות היצוא של פרחים ותוצרת אחרת (בעיקר תות שדה) מתכננת אגרקסקו את נפח ההובלה האווירית הדרוש. ההובלה נעשית במטוסי נוסעים — שבהם מושפע נפח ההובלה העומד לרשות אגרקסקו ממספר הטיסות, שמקימות חברות

התעופה ותלוי באותו חלק של תפוסה, שיש ביכולתן להעמיד לרשותה — ובמטוסי מטען, שרובם חכורים על ידי אגרקסקו, באמצעות חברת "אל-אל". הגידול בנפח הדרוש להובלה אווירית עולה על הגידול בנפח העומד לרשות אגרקסקו במטוסים לא חכורים, בעיקר לגרמניה, ומשום כך עולה בכל שנה חלקה של התוצרת המובלת במטוסים חכורים.

מחירי ההובלה האווירית במטוסים לא חכורים נקבעים על ידי ארגון התעופה הכינלאומי (יאט"א), והם משתנים לפי היעדים וכמויות התוצרת. עלות ההובלה במטוסים חכורים גבוהה יותר עקב תשלום בסיסי גבוה בעד החכירה, ותשלומים עבור נחיתות נוספות, שיט"עונים ונפח בלתי מנוצל.

יצוא הפרחים נעשה, בדרך כלל, על בסיס פו"ב. הלקוח משלם לחברת התעופה את הוצאות ההובלה על פי שטר המטען, לפי תעריפי יאט"א, בין שהמטוס שבו הובלו הפרחים היה חכור ובין שלא היה חכור (נוסעים). בחישוב הוצאות ההובלה מוסיפה אגרקסקו 16% על הוצאות החכירה עבור נחיתות נוספות, טיסות בתפוסה לא מלאה וחריגים אחרים. בגרעון שנוצר (הפרשים בין ההוצאות לבין ההכנסות) מחייבת אגרקסקו את המועצה. בהסכמי הפרחים, שחתמת המועצה בכל שנה עם משרד החקלאות לא נקבע אם הממשלה תשתתף בגרעון הנוצר עקב ההובלה האווירית ובאילו תנאים; אף על פי כן השתתף המשרד בכיסוי הגרעונות האמורים כלהלן (באלפי ל"י):

השנת תפוח הממשלה	גרעון	הכנסות	הוצאות	השנה
בכיסוי הגרעון				
605	745	4,656	5,401	1970/71
800	1,374	7,211	8,585	1971/72

4. השתתפות בגין התייקרות הדלק. בשנת 1971/72 דרשה המועצה השתתפות ממשרד החקלאות בהתייקרות הוצאות היצור, שנבעה מייקור, שחל במחיר הדלק, המשמש לחימום בתי הצמיחה. באותה שנה. אף שמובטח למגדלים מחיר מינימום, שאינו קשור בהוצאות הייצור (ראה לעיל), הכיר משרד החקלאות בהתייקרות זו וקבע את השתתפותו (לדונם לכל העונה) כדלהלן: 1,400 ל"י לחימום בסולר; 3,000 ל"י — בנפט. התשלום נעשה על ידי משרד החקלאות במישרין על פי תעודה מהמשרד האזורי המאשרת שהמגדל חימם במשך כל העונה וסוג הדלק שבו השתמש. השתתפות הממשלה הסתכמה ב-1 מליון ל"י בקירוב.

לשנת 1972/73, עקב התייקרות נוספת של הדלק, הוגדלה השתתפות הממשלה כדלקמן: 1,750 ל"י לחימום דונם בסולר; 3,600 ל"י לחמום בנפט; ו-139 ל"י לחימום במזוט. לכיסוי ההשתתפות הוקצה סך של 1.5 מליון ל"י.

## שירותים

### אריזה

הפרחים נארזים. ב-10 בתי אריזה אזוריים, שלושה כבעלותה של המועצה ובניהולה — בלוד, בחדרה ובקרית גת — ושבעה כבעלות ארגונים אזוריים של החקלאים. ב-1971/72 הוכנו ליצוא כ-130 מליון פרחים, מהם כ-88 מליון בבתי האריזה של המועצה.

חומרי אריזה. רכישת חומרי אריזה עבור כל הענף נעשית על ידי אגרקסקו; היא גם מתכננת וקובעת, בהתייעצות עם המועצה ומנהלי בתי האריזה, את הסוגים של חומרי האריזה

והכמויות הדרושות. בהתאם למספר הפרחים שתוכננו ליצוא. לפי רישומי המועצה, הסתכם ערכם של חומרי האריזה, שסופקו לה על ידי אגרקסקו עבור אריזת כל התוצרת המיוצאת של הענף, בסך 1.1 מיליון ל"י ב-1970/71, ובסך 1.7 מיליון ל"י ב-1971/72.

החייבים של אגרקסקו עבור חומרי אריזה, שהיא מספקת למועצה, נעשים על פי מחירון, שעורכת החברה בכל שנה. עבור מימון הקניות והחזקת חומרי האריזה במחסני אגרקסקו וניפוקם לבתי האריזה, הייבה החברה את המועצה עד לשנת 1971/72 בתשלום דמי עמלה בשיעור של 15% ממחירם; העמלה הסתכמה ב-1970/71 בכ-145,000 ל"י וב-1971/72 בכ-222,000 ל"י.

הביקורת דנה בראשית 1972 עם המועצה על שיעור העמלה, ועמדה על כך, שהוא נקבע לפני כחמש שנים, כשהיקף יצוא הפרחים היה מצומצם, מחזור הרכישות היה קטן, וניפוק החומרים היה מפוצל, בעיקר למגדלים הבודדים. עם הקמתם של בתי אריזה מרכזיים ומחסן מרכזי של החברה נעשו אחסונם של חומרי האריזה וניפוקם זולים יותר. בהמשך לכך התקיים דיון בין המועצה לבין אגרקסקו, וסוכם ביניהם שיש להפחית את שיעור העמלה, בתוקף למפרע מ-1971/72, ל-4% בלבד. בעקבות החלטה זו זיכתה אגרקסקו את המועצה בפברואר 1973 בסך 150,000 ל"י בקירוב, שיוחזרו למגדלים.

הפעלת בתי האריזה. מתפקידיה של המועצה לדאוג לכך, שאריזת הפרחים בבתי האריזה תיעשה בהתאם להוראותיה ולסטנדרדים המקובלים לאריזת פרחים ליצוא. עוסקת בכך מחלקת ארגון ותפעול בתי אריזה שבמועצה. ליד כל בית אריזה, לרבות אלה שבבעלות המועצה, יש ועדת מגדלים המסייעת בהפעלתו ובניהולו התקינים.

עד אמצע 1969 לא השתתפה המועצה בהקמתם של בתי אריזה וניהולם. באותה עת היו רק שלושה בתי אריזה בבעלותם ובניהולם של מגדלים מאזורי הדרה, עכו ובני שמעון. מגדלים מאזורים אחרים ארזו את הפרחים במשקיהם והביאו אותם ארוזים לתחנות איסוף או במי-שריץ לגמל התעופה לוד, שבו עברו ביקורת טיב של שירות הביקורת שבמשרד. עם גידול היקף היצוא הורגש הצורך במערך מיוחד של בתי אריזה ושירותי הובלה, שיענה על דרישות הענף; ביולי 1969 החליטה המועצה, כי החל ב-1970/71 ייארזו כל הפרחים ליצוא בבתי אריזה בלבד. אשר לשאלת הבעלות על בתי אריזה, עמדת המועצה הייתה, שהם צריכים להיות בבעלות גורמים אזוריים, העוסקים בענף. בשלושה אזורים, שהיה צורך בהקמת בתי אריזה בהם ולא נמצא ארגון של מגדלים, שיהיה מוכן לבצע את הפרוייקט, קיבלה המועצה על עצמה את הקמת בתי האריזה ואת ניהולם.

עוד ב-1969 החליטה המועצה על הכנת תכנית אב להקמת בתי אריזה בכל הארץ. תכנית כזו לא הוכנה ולא הובאה לדין; יתרה מזו המועצה גם לא קבעה מדיניות ברורה בדבר השאלה אם עדיף לרכוש את אריזת הפרחים במספר קטן של בתי אריזה גדולים, או להרכיב בבתי אריזה קטנים וכן את המספר של בתי האריזה הדרושים לסוגיהם.

באיזור הנגב הצפוני יש כמה בתי אריזה קטנים, שהוקמו במרחק קטן זה מזה: בבני שמעון, בשער הנגב, במושב כוכב ובקריית גת. לגבי נחיצותו של בית האריזה בשער הנגב הכיב המכון להנדסה חקלאית שבמשרד החקלאות עוד בנובמבר 1969 את דעתו, כי מאחר שקי-יימת קרבה גיאוגרפית בין שער הנגב לקריית גת נראה, שבית האריזה בקריית גת מסוגל לשרת ביעילות גם את המשקים הקשורים כיום לזה שבשער הנגב, כך שניתן יהיה לוותר על שירותיו של האחרון; לא חלו שינויים בעקבות חוות הדעת האמורה. לעומת זאת חלק מהפרחים מאיזור הנגב נארזים בבית האריזה בלוד ולא בקריית גת.

במאי 1972 ערך המכון להנדסה חקלאית, על פי בקשת המועצה, שני סקרים בדבר הרחבת בתי האריזה בחדרה ובירועאל לצורך התאמתם לתחזיות המועצה ליצוא הפרחים ב-1976. טרם נעשה סקר כולל על בתי האריזה על בסיס ארצי, בהתחשב בהתפתחות הצפויה בהרכבו של היצוא ומתוך בדיקה של המערך הארגוני של האריזה והתאמתו לאזורים של הגידולים.

לדעת הביקורת מערך בתי האריזה, גודלם ומיקומם, נודעת לו חשיבות רבה בכל הקשור ביצוא הפרחים, לרבות ההשקעות בבתי אריזה. לנושא זה השלכה על האפשרויות לבצע את הקצאת הפרחים לקונים בבתי האריזה – דבר הנעשה כיום בשדה התעופה – ועל יעול וזירו של הכנת המשלוחים. לפיכך מן הצורך הוא, שמשד החקלאות והמועצה יפעלו בהקדם לקביעת מדיניות ברורה בתחום הנדון ולביצועה.

הבטחת טיב התוצרת. 1. המטרה העיקרית בהקמת בתי האריזה והפעלתם הייתה להביא שיפור בטיב הפרח הנארז ולסטנדרדיזציה של האריזה – גורמים, שנודעת להם חשיבות בהשגת מחיר מירבי לתוצרת וכתוצאה מכך הגדלת התמורה למגדל. אריות הפרחים בבתי אריזה מסייעת גם בקבלת מידע יומי על כמות הפרחים ליצוא, לסוגיהם השונים, וויסות המשלוחים.

— ממסמכים שבמועצה עולה, שהיו ליקויים בפעולת חלק מבתי האריזה; בעונת 1970/71, היה בדיווחי בית אריזה אחד על כמות הפרחים, שנארזו והוכנו למשלוח, פער גדול בין האומדנים לבין הכיצוע בפועל, ודבר זה הקשה על העוסקים בשיווק; איכות הפרחים, שנארזו בו, חייבה את המועצה לפנות לשירות הביקורת, שיפעיל בנמל התעופה בלוד ביקורת חוזרת על הפרחים; שימוש לא נכון בחומרי האריזה גרם פגיעות בפרח; היו פניות ממגדלים רבים שהתריעו על שיטת העבודה בבית אריזה זה, שגרמה להם הפסדים רבים וביקשו את רשות המועצה להתיר את התקשרותם אתו ולהתקשר עם בית אריזה אחר. גם פעולתו של בית אריזה אחר ב-1971/72 לא הייתה תקינה, במיוחד בתחום הדיווח על כמויות הפרחים; הדבקת התוויות הייתה לקוייה; חומרי האריזה לא התאימו לסוג הפרחים שנארזו בהם ובשל כך נפגעו הפרחים והקונים התלוננו על הפגיעה. חברת אגרקסקו הסכה לא אחת בעונת 1971/72 את תשומת לב בתי האריזה לאי התאמות רבות בין צבעי הפרחים שהוזמנו לבין אלה שסופקו, דבר הגורם לקשיים בהקצאה לקונים, וכתוצאה מכך חלק מהלקוחות אינו מקבל את אשר הזמין. עוד העירה החברה, כי הולכת ומתרחבת התלונות על אי התאמה בין כמויות וסוגי הפרחים הארוזים בקרטונים לבין הנתונים המוצהרים על גבי התוויות, ועל כך, שהפרחים מגיעים פתוחים מדי, על שבר רב בפרחים הנגרם על ידי עטיפה בלתי זהירה, ועל אריזה בלתי מתאימה. מרבית התלונות התייחסו לבית האריזה המרכזי של המועצה בלוד.

אגרקסקו נוהגת לזכות בכל שנה את הקונים בחו"ל בסכומים שונים בגין טעויות בעריכת החשבונות ועקב ליקויים בפרחים ובאריזתם. בעונת 1971/72 המציאה אגרקסקו למועצה כ-1,300 העתקים מהודעות זיכוי, שנשלחו לקונים. היקף הזיכויים אלה מגיע לכדי 6%–7% מתמורת היצוא. על פי נתוני אגרקסקו הגיעו הזיכויים, שניתנו לקונים בגרמניה, שוויצריה ואוסטריה, (שאליהן מיוצאים למעלה מ-3/4 מהפרחים) עקב ליקויים באריות הפרחים, לכדי 15%–33% מסך כל הזיכויים, שניתנו להם בשנים 1970/71 ו-1971/72.

כיוון שההתחשבות של המועצה עם כל מגדל – בלי שים לב עם איזה בית אריזה הוא קשור – נעשית על בסיס חשבון סיבולת, וכדי לשמור על האינטרסים של מגדלים המקפידים כאספקה של תוצרת באיכות טובה, על המועצה להגביר את הפיקוח שלה על כל הפעולות שיש להן השלכה על טיב הפרחים, על מיונם ועל אריזתם.

2. לפי חוק הפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו, תשי"ד-1954, יש לבצע ביקורת על טיב התוצרת החקלאית המיועדת ליצוא. הביקורת על איכותם של הפרחים נעשית על פי הוראות, שנתן משרד החקלאות בשנת 1970, שבהן מפורטות דרישות האיכות לגביהם, ומבצעים אותה מבקרים המוצבים בכתי האריזה.

ממסמכי המועצה ומבדיקות בכתי האריזה שכניהולה, שנערכו על ידי משרד מבקר המדינה, עולה, שהשירות לביקורת של המשרד לא העמיד בשנתיים האחרונות מבקרים במספר מספיק לביצוע פעולות ביקורת ואף לא במועדים, שבהם התחילו בתי האריזה לפעול; המבקרים ברובם מועסקים על בסיס עונתי וזמני וחלקם מתחלפים בכל עונה, דבר שיש בו כדי להשפיע על רמת עבודתם. לרמה המקצועית שלהם נודעת חשיבות רבה ליצוא הפרחים וכדאיתו, נוכח אופיה הרגיש של התוצרת.

כדי להתגבר על המחסור בכוח אדם מטעם השירות, מעסיקה המועצה עובדים משלה כמעט באותו מספר, להשלמת החסר בפעולות הביקורת בכתי האריזה הגדולים שהיא מפעילה. הם מבצעים את עבודת הביקורת ואילו על המסמכים הקשורים ביצוא חותמים עובדי השירות. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שהעסקת מבקרים, שאינם עובדי השירות של משרד החקלאות, אינה מבטיחה אותה מידה של אי התלות הדרושה להם במילוי תפקידם. מן הצורך, שמשרד החקלאות ידאג לכך, שלעריכת ביקורת הטיב יועמדו עובדים במספר הדרוש וברמה שתבטיח עבודה מקצועית ויעילה, וזאת כדי לשמור על רמת יצוא הפרחים ועל שמו הטוב של הפרח הישראלי.

1. כספים וחשבונות. בית האריזה בלוד מזמין חומרי אריזה מהמחסן המרכזי של אגרקסקו, שבקרבת מקום, בתכיפות של כמה ימים ואת הקרטונים לאריות הפרחים, בדרך כלל מדי יום ביומו. בית האריזה בקריית גת מקבל ממחסן אגרקסקו חומרי אריזה בכמויות ניכרות, שבחלקם מיועדים לחלוקה למגדלים שבאיזור, האורזים את הפרחים ליד משקם. מלאי שבבית האריזה מספיק לצריכה של שבועיים.

— בבית האריזה בלוד אינו מנוהל רישום שוטף של תנועת מלאי חומרי האריזה, ואילו בבית האריזה בקריית גת מנוהל רישום רק של החומרים המנופקים למגדלים. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך בניהול רישום מסודר של תנועת מלאי חומרי האריזה — שהיקף השימוש בהם עולה על מליון ל"י בשנה — בכתי האריזה של המועצה, וזאת כדי להבטיח פיקוח נאות, בתחום זה.

2. לפי החלטות מוסדות המועצה חייבים המגדלים, האורזים את תוצרתם בכתי האריזה שלה, לכסות את הוצאות הפעלתם, ועל כל בית אריזה להוות יחידה סגורה, שתבטיח כיסוי להוצאותיה. לצורך זה קבע כל בית אריזה, בנפרד, שיעורים לחיוב המגדלים בהוצאות אריות הפרחים, לזניהם ולסוגים השונים.

הוצאות אריזה של פרחים לא היו אחידות בכתי אריזה שונים — הן אלה שמפעילה המועצה והן אלה שבבעלות הארגונים החקלאיים — ומתוך כך חוייבו גם המגדלים בשיעורים שונים. ב-1971 פנתה המועצה למכון להנדסה חקלאית של משרד החקלאות בבקשה לערוך בדיקה של עלויות האריזה של פרחים בכתי אריזה שונים, כדי לקבוע את ההוצאות הכרוכות באריזת כל סוג של פרח, לצורך חישוב הסכום, שבו יש לחייב את המגדל. ביולי 1972 הגיש המכון למועצה את סיכום הבדיקה, שנערכה בכתי האריזה חדרה, לוד, יזרעאל וקריית גת.

התוצאות הצביעו על כך, שבכתי אריזה שנבדקו חוייבו המגדלים בהוצאות, שלא תאמו, בדרך כלל, את עלות האריזה בפועל, ודבר זה גרם להיווצרות חלק מהגרעונות בכתי האריזה שבניהול המועצה (ראה להלן).

בתי האריזה שבניהול המועצה חייבו את חשבונות המגדלים ב-1972/73 בהוצאות לפי העלות כפי שהשתקפה מבדיקת המכון. שאר בתי האריזה המשיכו לחייב את המגדלים לפי העלות, שקבעו בהתאם לחישובים שלהם.

3. עודף או גרעון המתהווה מתפעול בתי האריזה של המועצה מוצג במאזנה כזכות או חובה של בתי האריזה, והתוצאות המצטברות מועברות משנה לשנה. להלן נתונים על התוצאות הכספיות והתפעוליות של בתי האריזה, בשנים 1969/70-1971/72 (כל"י):

בית האריזה	1971/72 <sup>(1)</sup>		1970/71		1969/70	
	עודף	גרעון	עודף	גרעון	עודף	גרעון
לוד	92,646	—	—	70,827	—	73,660
חדרה	—	12,691	44,427	—	—	55,610
קרית גת	—	81,093	56,937	—	—	—

(1) נתונים לא-סופיים.

השיטה הנהוגה כמועצה, שלפיה יתרות הגרעונות או העודפים של בתי האריזה מועברות במאזנה לשנה שלאחר שנת המאזן ואינן מועברות לחובתם או לזכותם של המגדלים, גורמת לכך, שמגדלים הפורשים מבית האריזה לאחר אותה שנה פטורים מלשאת בגרעון; אף כי גם הם גרמו להתהוותו, ואם יש עודף, אין הם נהנים ממנו. מאידך מגדלים חדשים חייבים לשאת בתוצאות פעילותו של בית אריזה בשנים שבהן לא ארוזו בו פרחים. לדעת הביקורת רצוי לסיים בכל שנה את חשבון הוצאות האריזה על ידי זיכוי המגדלים בעודפים שנוצרו או על ידי חיובם בגרעונות.

## הובלה בארץ

המועצה מארגנת את הובלת הפרחים בארץ בשני מסלולים — "הובלה פנימית" ו"הובלה חיצונית": ההובלה הפנימית מורכבת מ-25 קווי הובלה אזוריים לאיסוף הפרחים מהמגדלים אל בתי האריזה; ההובלה החיצונית — 5 קווים להובלת הפרחים הארוזים מבתי האריזה לנמל התעופה לוד. בחלקם מובלים הפרחים בקירור, בעיקר ההובלה החיצונית. המועצה מובילה גם חומרי אריזה. ההובלות מבוצעות על ידי מובילים פרטיים שזכו במכרז, שהמורעצה עורכת לצורך זה. כלל ההוצאות להובלה הסתכמו ב-1970/71 ב-500,000 ל"י בקירוב וב-1971/72 ב-600,000 ל"י בקירוב.

המועצה מפרסמת בכל שנה מכרז כולל להובלת הפרחים בכמה עחונים, ולשם קביעת הזוכים היא ממנה בכל שנה ועדת מכרזים, המורכבת מעובדי המועצה ומנציגי המגדלים. משרד מבקר המדינה בדק את מסירת עבודות ההובלה בשנים 1969/70-1972/1973.

— בכמה מקרים החליטה ועדת המכרזים למסור את ביצוע ההובלה שלא למציע הזול ביותר, בלא שנומקה ההחלטה, כפי שהיה דרוש במקרים כאלה.

## ביטוח יבולים

המועצה מטפלת בביטוח יבולי הפרחים בקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ. הביטוח הוא נגד סיכוני קרה, ברד, שטפון, סערות ושרב, והוא חל בדרך כלל על הפרחים, שמגדלים בשטחים פתוחים – סייפנים, איריסים וכלניות – ואילו הביטוח של הפרחים בחממות אינו חובה. למגדלים, שאינם מבטחים את היבולים בקרן, אין המועצה נותנת אשראי. עם חתימת ההסכם בין המועצה למגדל על אספקת פרחים מחתימה המועצה את המגדל על שאלון ביטוח, ובו פרטים על השטח וזני הפרחים שיגודלו בו.

גובה הפרמיה לשנת 1972/73 נקבע כדלהלן (בל"י לדונם): סייפנים – 170; סייפן ננסי – 135; כלניות – 25; איריסים 40–70 בהתאם לזן. הפרמיה לביטוח פרחים בחממות היא 200 ל"י לדונם ורדים, 225 ל"י לציפורן ננסית ו-200 ל"י לדונם גרברה.

בשנים 1970/71 – 1972/73 גבתה הקרן פרמיות ושילמה פיצויים, למגדלים שניזוקו מפגעי טבע, כדלהלן (באלפי ל"י):

פיצויים	פרמיות	
250	353	1970/71
1,100	607	1971/72
4,000 (סכום לא סופי)	1,000	1972/73

בשנה האחרונה הייתה קרה שגרמה נזקים ניכרים לפרחים.

## ארגון ומינהל

### עובדי המועצה

בראשית 1973 העסיקה המועצה 167 עובדים, מהם 34 במשרד הראשי, ו-133 – רובם המכריע עונתיים – בבתי האריזה שלה. ההוצאה למשכורת והוצאות נילוות הסתכמו ב-1971/72 בסך 1,300,000 ל"י בקירוב. ההוצאות על עובדי המשרד הראשי הן מתקציב המועצה, וההוצאות על עובדי בתי האריזה – מהתקציבים התפעוליים שלהם.

במשרד הראשי שבע יחידות הכפופות כולן למנהל המועצה.

בראשית 1970 הומינה המועצה מחברת ניהול סקר לגיבוש מערך ארגוני למועצה. בדו"ח שהחברה הגישה, המליצה בין השאר, על הקמת שלושה אנפים ראשיים: אגף לתכנון ופיתוח, שיעסוק בקביעת מדיניות לטווח ארוך, בפיתוח שיטות מחקר ובמעקב אחרי הפעולות לשם גיבוש מגמות בעתיד; אגף תפעול, שיהיה אחראי על בתי האריזה ועל הפיקוח על הייצור והשיווק, ובו מחלקת יצוא שתתאם בין המועצה לבין אגרקסקו; ואגף לענייני כספים, מינהל ומשק. המועצה לא הפעילה את המלצות הסקר.

מן הראוי, שארגונה של המועצה יושחת על מספר קטן של אנפים, שראשיהם יהיו כפופים למנהל המועצה. יש צורך לקבוע נהלים בכתב, שיפרטו את תפקידי היחידות השונות, את סמכויותיהן את תחום אחריותן ואת תהליכי העבודה בתחומים השונים, דבר שלא נעשה עד כה.

\* על הקרן ופעולותיה – ראה דו"ח נפרד, שנתן מבקר המדינה, בדצמבר 1972.

העסקת עובדים. תקן עובדי המועצה מוגש בכל שנה כנספה לתקציב 5 לאישור ועדת הגג לענייני מועצות ייצור ושיווק (על תפקידי הוועדה — ראה דו"ח שנתי 19 של מבקר המדינה, עמ' 285). עובדי המשרד הראשי מדורגים בדירוגים הנהוגים בשירות המדינה. באוקטובר 1972 נערך הסכם קיבוצי בין המועצה לבין ההסתדרות הכללית של העובדים, לתקופה של שלוש שנים. ההסכם חל על העובדים הקבועים, שבמשרד הראשי ובבתי האריזה, ואילו תנאי העבודה של העובדים העונתיים נקבעים על פי תנאי ההסכם הקיבוצי של הפועלים החקלאיים.

1. אריזת הפרחים ליצוא היא עבודה עונתית הנמשכת כשמונה חודשים בשנה — מאוקף טובר עד מאי. העובדים בבתי האריזה מפסיקים את העבודה בסיום העונה ולקראת העונה החדשה מתקבלים עובדים מחדש. הביקורת העלתה, שרוב העובדים מתחלפים בכל שנה, דבר שיש לו השפעה על מימוןותם, וכתוצאה מזה על טיב העבודה המתבצעת.

עונת היצוא של הפרחים מסתיימת במאי, סמוך לתחילת העונה של שיווק ירקות ופירות, ומתוך כך ניתן לקבוע, תוך תיאום עם המועצות האמורות, הסדרים להעסקה רצופה של עובדי האריזה. הסדר כזה נעשה על ידי המועצה לייצור ולשיווק כותנה בע"מ, לגבי עובדי ההדברה שלה (ראה דו"ח נפרד שנתן מבקר המדינה על הביקורת במועצה האמורה, מינואר 1971, עמ' 20). מועצת הפרחים עשתה נסיונות בכיוון זה ומן הראוי שתמשיך בהם, כדי להבטיח העסקה רצופה לעובדים ובדרך זו תקיים צוות קבוע ומאומן בבתי האריזה.

2. — הרעלו כמה מקרים, שבהם מסרה המועצה בשנים 1971 ו-1972 כיצוע עבודות הקשורות בהנהלת חשבונותיה לקרובי משפחה של עובדיה הנכירים. המועצה הסבירה דבר זה בצורכי עבודה דחופים ובלתי שגרתיים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי פעולה זו הייתה לקויה מכמה סיבות: לא היו הנ"מקות לצורך בהעסקת העובדים ולא נמצא תיעוד המוכיח, כי מנהל המועצה אישר אותה בכתב, דבר הדרוש במיוחד במקרה כגון זה; העבודה בוצעה לא במשרד המועצה, ומשום כך לא ניתן היה לפקח על שעות העבודה; ברוב המקרים לא נוכר מהשכר — שנע בין 100 ל-450 ל"י — הניכויים המתחייבים על פי החוק. משרד מבקר המדינה הביא את העניין לידיעת יושב ראש מועצת המנהלים של המועצה.

שנות נוספות. חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 מסמיך את שר העבודה להתיר להעביד עובדים בימי המנוחה השבועית. החוק מחייב, כי במקום שעות המנוחה השבועית, שבהן עבדו העובדים תינתן להם מנוחת פיצוי בשעות העבודה הרגילות. במספר ובזמן שנקבעו בהיתר, שעל פיו הועבדו. לגבי עובדי בתי האריזה הוצאו. על ידי משרד העבודה על פי בקשת המועצה, היתרים להעסקה בימי המנוחה השבועיים. על פי היתרים אלה תכלול מנוחת הפיצוי ככל האפשר ולפחות אחת לארבעה שבועות, את יום השבת.

בשל צרכים דחופים הקשורים ביצוא, נדרשים חלק ניכר מעובדי בתי האריזה לעבוד בעונת היצוא העיקרית (נובמבר — מארס) מעבר לשעות עבודתם הרגילות וגם בימי המנוחה. עובדים אלה חלקם מקבלים את התשלום כתוספת גלובלית למשכורתם וחלקם על פי רישום השעות שעבדו. לגבי העסקה בשעות נוספות חל על עובדי בתי האריזה ההיתר הכללי לעבודה בשעות נוספות בעבודות עונתיות בחקלאות, שפרסם שר העבודה ב-1951; לפיו מותרת העסקת עובד בשלוש שעות נוספות בכל יום מימי השבוע ושתי שעות ביום שלפני המנוחה השבועית, ובלבד שהשעות הנוספות לא יעלו על שבעים וחמש בשנים עשר שבועות רצופים.

— המועצה לא קבעה נוהל בדבר סדרי הגשת תביעות לתשלום עבור שעות נוספות ואישורן. העובדים הבכירים בבתי האריזה קיבלו עד לעונת 1972/73 תשלום גלובלי עבור עבודתם בשעות נוספות בשיעור של 30% ממשכורתם; לחלק מהם ניתן התשלום במשך כל השנה, גם בחודשי הקיץ, כשבתי האריזה לא היו פעילים.

— המועצה שילמה שכר לעובדים בהנהלת החשבונות עבור עבודה ככיתם בימי המנוחה, ללא היתר כנדרש בחוק. אחד העובדים עבד, לפי הוראות שהגיש בתקופה של ארבעה חודשים שנבדקה (אוקטובר — ינואר 1972), 15 ימי מנוחה שבועיים.

— במספר גדול של מקרים קיבלו העובדים בבתי האריזה בלוד ובחדרה שכר עבור עבודה בשעות נוספות, שמספרן עלה בהרבה על המכסה המותרת על פי החוק.

— עובדים בבתי האריזה, שניתן לגביהם היתר העסקה בימי המנוחה השבועית, היו צריכים לקבל הופשת פיצוי עבור העבודה ביום המנוחה השבועית. בכמה מקרים עבדו עובדים אלה במשך כל עונת היצוא, כמעט ללא ימי מנוחה. העסקת עובדים מעל למותר וללא מתן מנוחת פיצוי נוגדת את החוק ועלולה לפגוע בכריאותם.

בעונת 1972/73 החליטה המועצה לשלם עבור שעות נוספות לעובדי בתי האריזה רק לפי רישום ונקבע מספר שעות נוספות מירכי, שעבורם ישולם לעובדים; עוד נקבע, שהתשלום לשעות נוספות ייעשה רק בחודשי היצוא.

קבלת עובדים וניהול תיקים אישיים. 1. חוק שירות התעסוקה, תשי"ט—1959, קובע, שבענפי עבודה, במקצועות ובעבודות המפורטות בתוספת לחוק לא יקבל אדם עובד ולא יתחיל אדם לעבוד אצל מעביד, אלא אם העובד נשלח על ידי לשכת העבודה וניתן על כך אישור ממנה בכתב. העבודות, שלגביהן יש זיקת חובה ללשכה, הן, בין השאר, פקידות כללית, מזכירות, הנהלת חשבונות, כתבנות וכל עבודה בחקלאות ובשירותים.

— המועצה לא הקפידה, שהעובדים יוזמנו באמצעות שירות התעסוקה: בתיקיהם של 15 מבין 17 עובדים במשרד הראשי, שדרגתם היתה מחייבת הפנייה מלשכת העבודה, לא נמצאה הפנייה כזו. גם בבתי האריזה לא הוקפד על קבלת עובדים באמצעות שירות התעסוקה.

2. — בדיקת תיקים אישיים של העובדים העלתה, כי בתיקיהם של כשליש מבין עובדי המשרד הראשי לא נמצאו שאלונים אישיים ובשבעה לא נמצאו פרטים על תנאי העסקתם; לגבי עובדים חלקיים לא נמצאו מסמכים הקובעים את חלקיות המשרה. לעובדים בבתי האריזה אין מנהלים תיקים אישיים כלל לא במשרדי המועצה ולא בבתי האריזה. מן הראוי, שהמועצה תקפיד לגבי כל עובדיה, על ניהול תיקים שבהם ירוכזו כל המסמכים המתיחסים אליהם.

## כספים וחשבונות

### תקציב

תקציב המועצה מורכב משני חלקים — תקציב ארגוני ותפעולי של המועצה (למעט בתי האריזה); ותקציב תפעולי של בתי האריזה. התקציבים מתבססים על היקף היצוא המתוכנן ועל הפדיון החזוי ממכירת הפרחים.

הצעת התקציב של המועצה נדונה בוועדת הכספים של המועצה ולאחר אישורה הוא מוגש לאישור מועצת המנהלים. התקציב מאושר גם על ידי ועדת הגג למועצות הייצור והשיווק (ראה לעיל). והמועצה חייבת לקבל אישור מהוועדה לביצוע הוצאות החורגות ממנו, או לשימוש בכספי הרזרבה שבתקציב.

להלן נתונים על ביצוע תקציב המועצה (למעט תקציבי בתי האריזה) בשנים 1969/70—1971/72, ועל תקציבה של המועצה ל-1972/73 (בל"י):

1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	הוצאה
266,600	479,600	566,300	513,250	משכורת והוצאות סוציאליות
272,000	231,200	281,300	451,650	הוצאות ארגוניות וכלליות
171,700	215,400	214,300	855,500	הוצאות עסקיות ופעולות
1,812,700	2,450,000	3,341,500	4,468,000	עמלה לאגרסקו
119,100	172,700	98,800	419,400	השקעות וקרנות
6,250	(4)296,200	1,435,300	(3)217,700	עודף תפעולי(2)
<u>2,538,350</u>	<u>3,845,100</u>	<u>5,937,500</u>	<u>6,925,500</u>	סה
הכנסה				
2,440,100	3,686,700	5,677,350	6,843,260	עמלה ממגדלים על יצוא
72,600	56,200	92,250	33,500	עמלה ממגדלים על צמחי נוי ופרחים שונים
25,650	102,200	167,900	48,740	מסחריות ושונות
<u>2,538,350</u>	<u>3,845,100</u>	<u>5,937,500</u>	<u>6,925,500</u>	סה

(1) בשנה זו לא נכללו השקעות בתקציב הרגיל והסעיף כולל רק קרנות.

(2) העודף התפעולי הוחזר למגדלים.

(3) רזרבה.

(4) הכספים שהוחזרו באותה שנה למגדלים, הסתכמו למעשה בסך 320,000 ל"י. (ראה להלן — חשבון ריזות והפסד) שכלל גם עודפים משנים קודמות.

החלק העיקרי של תקציב ההוצאות מהווה העמלה, שמשלמת המועצה לאגרסקו. חלקו של סעיף העמלה בכלל תקציב המועצה בשנים 1969/70—1972/73 (כסדרן), היה כלהלן (בא—חוזים): 45; 56; 62; 64. גידולו של סעיף זה נבע מהגידול בהיקף היצוא, הן מבחינה כמותית והן מבחינה כספית.

בעמוד הבא פרטים על תקציב בתי האריזה של המועצה לשנים 1969/70 — 1972/73 (בל"י):

## תקציבי בתי הארזיה בשנים 1969/70 (בל"י)

קרית גת				חדרה				לוד				
1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	
<b>הוצאה</b>												
43,980	—	74,430	196,230	125,060	147,390	169,210	174,050	241,870	215,840	231,420	253,420	משכורת עובדים
8,730	100,200	24,840	75,450	31,430	53,840	74,240	83,010	68,660	65,000	103,150	109,850	תנאים סוציאליים
3,980	2,630	22,580	50,740	56,490	59,380	75,980	93,410	125,660	80,120	118,390	123,700	נסיעות, אשל ושעות נרספות
4,410	97,170	130,670	138,000	66,360	99,700	265,930	412,600	136,300	163,500	288,800	446,970	הוצאות ארגוניות ואחרות
—	—	—	—	—	—	18,000	—	—	—	26,000	54,460	גרעון מצטבר משנים קודמות
61,100	200,000	252,520	460,420	279,340	360,310	603,360	763,070	572,490	524,460	767,760	988,400	ס"ה
<b>הכנסה</b>												
61,100	200,000	252,520	272,920	279,340	360,310	478,560	655,070	572,490	524,460	582,760	808,400	מאריות פרחים
—	—	—	187,500	—	—	124,800	108,000	—	—	185,000	180,000	מענק משרד החקלאות
61,100	200,000	252,520	460,420	279,340	360,310	603,360	763,070	572,490	524,460	767,760	988,400	ס"ה

— הדו"חות על ביצוע התקציב נמסרו למוסדות המועצה זמן רב לאחר סיומה של השנה התקציבית; לדוגמה: הדו"ח על ביצוע התקציב לשנים 1968/69 ו-1969/70 הוגש באמצע 1971; לגבי שנת 1970/71 — באפריל 1972 — שבעה חודשים לאחר סיום שנת התקציב; לגבי שנת 1971/72 — במארס 1973, כחמישה חודשים מתום שנת הכספים.

### אשראי למגדלים

בענף הפרחים, כמו בשאר ענפי החקלאות, חולף פרק זמן ניכר מהשקעת הכספים לשם הפקת התוצרת ועד לשיווקה ולקבלת התמורה הכספית עבורה. כדי להקל את מימון התשורת מות על פני תקופה זו מעמיד האוצר לרשות אגרקסקו, שבאמצעותה מבצעת המועצה את יצוא הפרחים, אשראי למימון היצוא, בריבית של 6%. המקדמות המגיעות לענף הפרחים מועברות, לפי הנחיות אגרקסקו, למועצה.

להלן נחונים על האשראי, שניתן בשנים 1969/70 — 1972/73 (במליוני ל"י):

השנה	הסכום
1969/70	7.2
1970/71	9.6
1971/72	12.0
1972/73	13.6

האשראי מועבר ברובו (80%) לארגוני קנייה או לארגונים אזוריים של החקלאים. הארגונים מקבלים אותו על סמך ייפוי כוח בלתי חוזר, שמוסרים המגדלים למועצה, המורה לשלם לארגון את כל הכספים, שיגיעו להם מהמועצה. המועצה מעמידה אשראי רק לרשות מגדל, החותם אתה על הסכם שלפיו ימסור לה את פרחיו ליצוא, והיא מקבלת מהמגדלים שטרות בטחון, כחתימת שני ערבים, להכטחת החזר האשראי.

המועצה, המקבלת את האשראי מהאוצר באמצעות אגרקסקו, אחראית להחזרתו. ב-1970/71 החזירה המועצה את האשראי לאגרקסקו בתשלומים, שנוכו מהפדיון; המגדלים, באמצעות ארגוני הקנייה האזוריים, פרעו את האשראי למועצה, בהתאם להיקף יצואם. דבר זה הביא להפרשים בין הסכומים, שהמועצה החזירה לאגרקסקו, לבין הסכומים, שגבתה מהמגדלים: עד אפריל 1971 החזירה המועצה אשראי בסך כולל של 8,650,000 ל"י, ואילו מהמגדלים היא גבתה לאותו תאריך 5,200,000 ל"י בלבד. כדי למנוע מהמועצה קשיים כספיים הושג הסכם עם האוצר בעונת 1971/72, שלפיו תחזיר המועצה גם היא את האשראי, בהתחשב בהיקף החודשי של היצוא.

— בסוף עונת היצוא צריכה המועצה להחזיר למגדלים את שטרות הבטחון, שקיבלה מהם. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בספטמבר 1972 לגבי החזרת שטרות המתייחסים לעונת 1970/71 העלתה, שכ-15 חודשים לאחר תום העונה נותרו במועצה שטרות בסכום של 185,000 ל"י, שלא החזרו. המועצה לא מיינה את השטרות, כדי לקבוע אלו מביניהם יש להחזיר למגדלים, שפרעו את חובם למועצה.

### מתן הלוואות

נוסף על אשראי להון חוזר נותנת המועצה, מהכספים שברשותה, הלוואות למגדלים לתקופות קצרות, או מקפידה חובות של מגדלים ומעבירה את גבייתם לעונות הבאות; היקף פעולות אלה מסתכם, לפי הערכתה, בכחצי מליון ל"י לשנה.

— ההלוואות ניתנו למגדלים או לארגוניהם לתקופות קצרות של חודש עד חודשיים, באישורו של מנהל המועצה והגזכר ולרוב בריבית המקובלת בשוק. לא נקבעו הנחיות ככתב בדבר מתן ההלוואות ותנאיהן, ולהוציא מקרים בודדים הן אף לא הובאו לדיון בוועדת הכספים של המועצה. לגבי ההלוואות שאושרו אף לא נמצאו רישומים בדבר השיקולים לנתיבתן. ההלוואות ניתנו בדרך כלל נגד שיקים מעותדים או שטרות, שבהם זוכה חשבון הלווה, כך שבפנקסי המועצה השתקפה ההלוואה, כפעולת מעבר דרך חשבונות חובה וזכות, שהתאזנה מיד. במועצה לא נמצאה רשימה כוללת של מגדלים, שיקבלו מימון או הלוואות מהסוג הנ"ל.

מן הצורך שמועצת המנהלים תתן דעתה לנושא זה ותסדיר אותו בדרך של נוהל מחייב.

### חשבונות סיבולת ותשלום למגדלים

1. סדרי התשלום למגדלים נקבעים בכל שנה על ידי ועדת הכספים של המועצה ומתאשרים על ידי מועצת המנהלים. במשך השנה חלים שינויים בכיצוע התשלומים, הנובעים מפיגור בחתימת הסכם הפרחים ומקשיי מימון של המועצה.

מימון התשלומים הוא מפדיון המכירות בחו"ל ומקדמות, שמקבלת המועצה ממשרד החקלאות, כהשתתפות בהשלמת מחיר המינימום למגדלים. התשלום מבוצע על פי דוחות של בתי האריזה על כמות, זנים וסוגים של פרחים שאושרו ליצוא. המועצה קבעה כעקרון, שיש לשלם למגדלים את מלוא מחיר המינימום חודש ימים לאחר ביצוע היצוא.

מאחר שמחירי המינימום אינם נקבעים בתחילת העונה, ויש פיגורים בחתימת הסכמי הפרחים (ראה לעיל) ועקב קשיי מימון בהם נתקלת המועצה, היא נותנת מקדמות רק בגבולות של 70%—90% מהמגיע למגדלים, ואת יתרת מחיר המינימום היא משלמת כעבור מספר חודשים.

2. התמורה למגדלים משולמת בשני שלבים: החלק הראשון והעיקרי מבוסס על מחירי המינימום, והתשלום השני הוא הפרשי הסיבולת. המועצה קבעה, שלא תתחיל בעריכת חשבונות הסיבולת לפני גמר העסקה עם אגרקסקו. בשנת 1970/71 נקבע אמצע ספטמבר וב-1971/72 סוף ספטמבר כמועד לסיכום העסקה בין המועצה לבין אגרקסקו.

— עריכת חשבונות הסיבולת נמשכה זמן רב לאחר תום תקופת השיוק וכתוצאה מכך התשלומים הסופיים למגדלים אף מבוצעים באיחור ניכר: תשלום חשבונות הסיבולת לעונת 1969/70 הסתיים בספטמבר 1971 וההתחשבות עם משרד החקלאות נמשכה עד יוני 1972. חשבונות הסיבולת לעונת 1970/71 נפרעו עד סוף מאי 1972, והתוספת לחשבונות שולמה רק באמצע מארס 1973. דבר זה משפיע מטבע הדברים גם על הכנת הדוחות הכספיים העסקיים של המועצה, הנערכים באיחור ניכר.

3. המועצה נותנת למגדלים שירותים שונים לאורך כל שלבי הטיפול, מהשתילה ועד להעברת התמורה למגדלים, ועבורם היא גובה עמלה; בשנים 1971/72 ו-1972/73 נקבעה העמלה בשיעור של 12.5%. כספי העמלה משמשים לכיסוי הוצאות אגרקסקו לשיוק הפרחים בחוץ לארץ (כ-8%) והעודף לכיסוי הוצאותיה התפעוליות של המועצה (כולל השקעות ועתודה כספית). עוד גובה המועצה מהמגדלים החל מעונת 1970/71, 2% מהפדיון כהשתתפות בכיסוי מחירי המינימום (ראה לעיל), ו-0.5% עבור איגוד מגדלי הפרחים.

מהתשלומים למגדלים מנכה המועצה גם את ההוצאות עבור חומרי אריזה, אריזה, והובלה לבית האריזה ומשם לנמל התעופה; ניכויים אלה מסתכמים בממוצע ב-13% ממחיר הפרח. ב-1970/71 נוכו מהתמורה גם 4% וב-1971/72 — 5% לכיסוי הפרשי תוכלה אווירית.

## דו"חות כספיים

### מאזנים

הטבלה הבאה מראה את המאזנים המרוכזים של המועצה לסוף כל אחת מהשנים 1968/69 עד 1971/72, כפי שרוכזו ומוייגו על ידי משרד מבקר המדינה, על פי הדו"חות הכספיים של המועצה.

### מאזנים מרוכזים (באלפי ל"י)

30.9.1970	30.9.1971	30.9.1972	אקטיב
1,128	1,195	1,297	רכוש קבוע
207	228	327	השקעות
8,219	11,537	13,812	חייבים ושטרות
5	43	62	הוצאות מראש
228	1,037	804	מזומנים
79	85	133	רכוש אחר והוצאות נדחות
<u>9,866</u>	<u>14,125</u>	<u>16,435</u>	
<b>פסיב</b>			
336	317	655	התחייבויות לזמן ארוך והלוואות
192	390	573	זכאים שונים
8,824	10,508	5,980	אגרקסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ
895	3,072	9,075	מגדלי פרחים ובתי אריזה
51	60	97	חלדיות שוטפות על הלוואות לזמן ארוך
—	—	171	הפרשה לקרן תגמולים
(432)	(222)	(116)	הפסד
<u>9,866</u>	<u>14,125</u>	<u>16,435</u>	

### הערות למאזנים

רכוש קבוע. הרכוש הקבוע של המועצה, כולל מבנים, ציוד, ריהוט וכלי רכב.

— שני המבנים שבבעלות המועצה — קומת משרדים בתל אביב, ומכנה בית האריזה בלוד — טרם הועברו בספרי האחווה על שם המועצה. יתר על כן, למועצה אין חוזה רכישה לגבי קומת המשרדים, שהיא רכשה מחברת אגרקסקו.

סכום של 198,000 ל"י, שנתקבל כמענק מהממשלה בקשר להקמת בית האריזה בלוד, נוכח בשיעור יחסי מעלות הנכסים, ובמאזן הוצגה העלות בניכוי המענק.

השקעות. עיקר השקעותיה של המועצה הן במניות בחברת אגרקסקו בע"מ ובקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ (111,000 ל"י) ובכלים כבתי האריזה — 120,000 ל"י. היתרה היא מילות חסכון — מעבידים.

חייבים ושטרות. בסעיף זה ישנו גידול ניכר משנה לשנה – כמשך שנתיים למעלה מ-50% – והוא נובע מעלייה בסכומי האשראי שהמועצה העמידה לרשות המגדלים. מרכיב נוסף הוא חוב משרד החקלאות המסתכם בסוף 1971/72 בכ-1.2 מיליון ל"י.

רכוש אחר והוצאות נדחות. הסכום העיקרי בסעיף זה – 131.000 ל"י – הוא התקנות ושי-פורים, שנעשו כבתי אריזה שמבניהם אינם כבעלות המועצה.

התחייבויות לזמן ארוך. התחייבויותיה של המועצה לזמן ארוך מורכבות מיתרת הלוואות בסך 655.000 ל"י, שנתקבלו משלושה בנקים, בעיקר למימון השקעות כבתי אריזה, שכב-עלות המועצה.

אגרקסקו. התחייבויות המועצה לאגרקסקו הן עבור אשראי למגדלים שמשרד האוצר מעמיד לרשות המועצה, באמצעות אגרקסקו.

מגדלי פרחים ובתי אריזה. יתרת הזכאים בסעיף זה גדלה בסוף שנת 1971/72 פי שלושה בהשוואה לשנה הקודמת; הגידול נובע בעיקר מפיגור בתשלומים למגדלים.

להלן פרטים על חשבון הריווח וההפסד של המועצה לשנים 1969/70 1971/72 (באלפי ל"י):

#### חשבון ריווח והפסד

1969/70	1970/71	1971/72	הכנסות
2,513	3,743	4,541	עמלות
242	346	555	הכנסות מריבית
—	—	85	ריווח מפעולות
31	102	38	יבוא-יצוא
2,786			הכנסות אחרות
421			גרעון
3,207	4,191	5,219	ס"ה
1,933	2,467	3,549	הוצאות
544	812	987	עמלות
410	481	423	הוצאות מכירה והנהלה
273	209	—	הוצאות מימון
47	12	154	גרעון מפעולות יבוא-יצוא
	3,981	5,113	הוצאות שונות
	210	106	ריווח
3,207	4,191	5,219	ס"ה

הרווח התפעולי כ-1970/71 הסתכם למעשה בכ-530,000 ל"י, אולם המועצה החליטה בנובמבר 1972, לפני אישור המאזן, על החזר 1% עמלה למגדלים, שהסתכם בסך 320,000 ל"י ועל ידי כך הוקטן הרווח ל-210,000 ל"י. חשבון רווח והפסד בשנת 1971/72 כולל סך של 86,500 ל"י, הפרשי פדיון מעל לזה ששולם למגדלים, לעומת תשלום יתר בסך 213,000 ל"י שנעשה בשנת 1970/71.

להלן תוצאות חשבון רווח והפסד בשנים 1968/69 — 1971/72 וההפסד המצטבר ליום  
30.9.1972 (באלפי ל"י):

הפסד	רווח	השנה
11	—	1968/69
421	—	1969/70
—	210	1970/71
—	106	1971/72
432	316	
—	116	הפסד מצטבר
432	432	סה"כ



בעת הקמתה של המועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי נוי ב-1961 עוד סיפק ענף הפרחים את הצריכה המקומית בלבד.

במשך שנות פעילותה הראשונות טיפלה המועצה בעיקר ביצוא פקעות לארצות הברית בהיקף קטן. עם החלטת משרד החקלאות באמצע שנות הששים לעודד את ענף הפרחים ולתמוך בו, בעיקר לצורכי יצוא, התחיל הענף להתפתח בקצב ראוי לציין: היצוא גדל מהיקף של מליון דולר ב-1966/67 לכ-10 מליון דולר ב-1972/73. המועצה השקיעה מאמצים רבים בארגון הענף, בתכנונו, ובהפעלתו, והייתה גורם פעיל בקביעת המדיניות לפיתוחו לצורכי יצוא.

טיפוח נוסף של שוקי היצוא והרחבתם והגברת היצוא תוך הגדלת כדאיותו מותנים בשמירה קפדנית על איכות הפרחים ועיצובם הנאות ליצוא. בתחומים אלה עדיין יש מקום למאמץ נוסף, הן מצד משרד החקלאות והן מצד המועצה, המקיימת את הקשר עם המגדלים ומפיקת קדת על הדרכתם ועל הפיקוח על פעולותיהם. עם זאת יש להביא בחשבון, כי פיתוח נוסף של הענף כרוך בהשקעות גדולות. מן הראוי אפוא, שהגורמים המטפלים בנושא זה יתנו דעתם — לצד הסיכויים הרצויים מאד — גם על סיכונים הנובעים מכך, שמדובר במוצר מותרות העלול להיות פגיע במקרה של צמצום כוח הקנייה, עקב האטת השגשוג באירופה המערבית.

בתחום ההסדרים המינהליים והכספיים, מן הצורך לפעול ליתר גיבוש של עקרונות, קרי — טריונים ונהלים לקביעת תמיכתה של הממשלה בענף. במיוחד דרושה בדיקה של פרטי שיטת הסיבולות; כפי שמראה הדו"ח, השיטה מופעלת כעת בצורה מסובכת, ואפשר לעשותה חסכונית יותר, מבחינת היקף התמיכה הממשלתית.

באורח פולל ניתן לציין, כי פעולות המועצה שימשו גורם מרכזי בהעמדת יצוא הפרחים, תוך תקופה קצרה יחסית, במקום נכבד ביצוא החקלאי של ישראל.