

לאחר למעלה משלוש שנים, במארס 1976, התכנסה שוב הוועדה האמורה והחליטה לשוב ולפעול ליישום ההצעות הנ"ל. בסופו של דבר לא הוסדר הנושא, כיוון שבהעדר בסיס חוקי להסדרים שהוצעו על ידי הוועדה, הרופאים הוטרונאריים לא היו מוכנים לפעול בנדון.

*

לשימוש הנרחב בחומרי הדברה ובתלשירים כימיים אחרים יש השפעה חשובה על התפתחות החקלאות בישראל. אולם לצד החיוב שבשימוש בחומרים אלה נמצא גם אספקט של השפעה שלילית, העלולה להיות להם, במקרים מסויימים על בריאות הציבור, הצורך את התוצרת — השפעה, שהעירנות לה גדלה בשנים האחרונות עם התפתחות הרפואה, המגלה תופעות, שלא היו ידועות לפני.

משרד החקלאות, המופקד על פיתוחו של המשק החקלאי, עוסק בעיקר בבדיקת היעילות והכדאיות הכלכלית של השימוש בחומרי הדברה ובתלשירים כימיים אחרים, במגמה ליעל את הגידול ולהוזיל את מחירי התוצרת. עד השנים האחרונות לא היה המשרד ער במידה מספקת להשפעות השליליות, העלולות להיגרם מצריכת תוצרת חקלאית טרייה ומעובדת, שטופלה בחומרים הנ"ל.

האגף להגנת הצומח שבמשרד, העוסק ברישומם ובבדיקתם של חומרי ההדברה לשימוש בצמחים, מקיים אמנם פיקוח על אחזקת חומרי ההדברה לפני השימוש בהם, אולם אינו מקיים פיקוח שיטתי ומקיף על כמות השאריות של החומרים בתוצרת החקלאית, המובאת לשווקים, במיוחד לצריכה מקומית. בשנים האחרונות הורחבה רשימת חומרי ההדברה, שלגביהם נקבעו רמות סבילות של שאריות בתוצרת, אולם היקף הבדיקה היה מצומצם. אין בשירותים הוטרונאריים יחידה מיוחדת לרישום תלשירים כימיים ווטרונאריים, ואין נערכות בדיקות של השפעת חומרים אלה על בריאות הציבור. על פי החוקים והתקנות הנוכחיים חובת הבדיקה של התוצרת המובאת לשווקים חלה על משרד הבריאות ולכן היחידות של משרד החקלאות מטפלות בעיקר ברישום החומרים ולא בבדיקת רמת השאריות שלהם בתוצרת המוגמרת.

מאחר ששימוש בחומרי הדברה נותן תוצאות חיוביות מיידיות, מעוניין משרד החקלאות בשימוש נרחב בחומרים אלה; בעוד שבנוגע להשפעתם השלילית של החומרים על בריאות הציבור חלוקות הדעות ושוררת אי ודאות. במצב דברים זה עלולים האינטרסים החקלאיים לגבור על שיקולי בריאות הציבור הרחב. מן הרצוי, שמשד החקלאות ומשרד הבריאות, המופקדים על הנושא, יפעלו במשותף לקביעת מערכות טיפול, בדיקה ופיקוח, שיבטיחו במידה ראויה את השמירה על בריאות הציבור, תוך שמירת העניין שיש לחקלאות המודרנית בשימוש נרחב בחומרי ההדברה. מן הראוי גם, שרמות הסבילות הנהוגות בארץ יבדקו מדי פעם בפעם, בהתאם להתפתחויות המדעיות בתחום זה.

חברת קרן למשקי עזר ופיתוח הנוף הירוק בע"מ

בחודשים מארס—מאי 1978 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות חברת קרן למשקי עזר ופיתוח הנוף הירוק בע"מ, בעיקר לשנות הכספים 1976 ו-1977. החברה עומדת לביקורת המדינה על פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

החברה ומוסדותיה

ייסוד החברה ומטרותיה

1. ב-1949 נחתם הסכם בין משרד האוצר, הסוכנות היהודית לישראל ובנק הפועלים בדבר הקמת קרן משקי עזר לעולים (להלן — הקרן) עם הון של 180,004 ל"י; ממארס 1959 הועמדה הקרן על סך 2,360 מיליון ל"י. מטרותיה העיקריות של הקרן, כפי שהוגדרו בהסכם, היו לתת הלוואות

לעולים חדשים לשם הקמה ופיתוח של משקי עור ולספק באשראי ציוד חקלאי ובעלי חיים לצרכי משקי עור.

בעקבות ביקורת שנערכה בקרן ב־1964, העיר מבקר המדינה, כי אופי פעולות הקרן — שהיו חיוניות כשלעצמן — השתנה במשך השנים: ב־1964, למעלה ממחצית פעולותיה, מבחינת היקפן הכספי, רוכזו בביצוע עבודות פיתוח משלים בשיכונים של משרד השיכון, שלא היה להן קשר למטרות, שנבקעו בעת יסודה. מאחר שהקרן לא הייתה מאוגדת כאישיות משפטית, עמד מבקר המדינה על הצורך, שמייסדי הקרן יקבעו מחדש את מטרותיה ואת דרכי פעולתה, ובהתאם לכך יאשרו לה מעמד משפטי נאות ויקבעו את היקף הונה (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 230).

באוקטובר 1965 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, כי במסגרת הכנת תקציב המדינה לשנת הכספים 1966 יבררו אגף התקציבים שבאוצר ומשרד החקלאות, אם יש צורך בהמשך קיומה של הקרן; אם יוחלט על המשך קיומה, היא תאורגן כחברה — קרן למשקי עור ופיתוח הנוף הירוק בע"מ (להלן — החברה). בהתאם להחלטת הוועדה אושר ייסוד החברה.

2. החברה נרשמה אצל רשם החברות ביוני 1969 כחברה מוגבלת במניות. מטרותיה העיקריות, כפי שהוגדרו בתזכיר ההתאגדות, הן: לייצק, ליוזם, לתכנן, לעודד ולסייע למתיישבים וכן לבצע בעצמה, או באמצעות אחרים, פעולות להקמה ולהחזקה של משקי עור וגינות נוי במושבות, באזורי פיתוח, ביישובים חקלאיים ופעולות הקשורות בשטח סביב מקום המגורים, בהחזקתו ובטיפול בו; לסייע במימון ובדרך אחרת בהקמתן ובפיתוחן של גינות נוי ומשקי עור; ללוות ולהשיג כספים, להלוות כספים ולתת אשראי; להשקיע ולעשות בכספי החברה, שאינם דרושים לה מיד לצרכיה, באופן שהחברה תמצא לנכון מומן לזמן, ולהפיק רווחים מהשקעותיה. החברה לא תחלק כל דיבידנד ורווחים בכל צורה שהיא. על פי תזכיר ההתאגדות, רשאית החברה לרכוש ולקבל לידיה את רכושה, את נכסיה, את עסקיה, את זכויותיה, את חובותיה ואת התחייבויותיה של הקרן, שפעלה עד להקמת החברה.

מייסדי החברה ובעלי המניות העיקריים הם: מדינת ישראל, המיוצגת על ידי שר החקלאות; ההסתדרות הציונית העולמית וניר למושבה בע"מ. לצרכי הקמת החברה כחברה ציבורית עוד תתמו על התזכיר כמייסדים: תכנון המים לישראל בע"מ; תה"ל — מהנדסים יועצים בע"מ; אגרקסקל, חברה ליצוא חקלאי בע"מ; החברה להדברת עשבי בר בע"מ.

הון מניות

הון המניות של החברה הוא 50,010 ל"י, מחולק ל־40,010 מניות רגילות א' בנות לירה אחת כל אחת, ו־10,000 מניות רגילות ב' בנות לירה אחת כל אחת. שני סוגי המניות מקנות זכות הצבעה לבעליהן. החלטות מהותיות, הקשורות בפעולות החברה, כגון הוצאה והקצאת מניות לחברים חדשים או שינויים בתזכיר ובתקנון החברה מותנות בהסכמתם של בעלי מניות ב'. הרכב הון המניות ליום 31.3.1978 מובא להלן:

רשום	מונפק	נפרע
מניות רגילות א' בנות 1 ל"י	40,010	20,000
מניות רגילות ב' בנות 1 ל"י	10,000	10,000
סה"כ	50,010	30,000

המניות המונפקות חולקו לגופים אלה:

הסוכנות היהודית לארץ ישראל	10,000 מניות רגילות א' בנות 1 ל"י	נפרע
ניר למושבה בע"מ	10,000 מניות רגילות א' בנות 1 ל"י	
מדינת ישראל ע"י האוצר — החשב הכללי	10,000 מניות רגילות ב' בנות 1 ל"י	
תכנון המים לישראל	1	נפרע
תה"ל — מהנדסים יועצים	1	
אגרקסקל	1	
החברה להדברת עשבי בר בע"מ	1	
	מניה רגילה א' בת 1 ל"י	

מוסדות החברה

על פי תקנות החברה, חברי מועצת המנהלים (המנהלים) לא ייבחרו באסיפה כללית, אלא יתמנו על ידי חברי החברה. לכל חבר בחברה, שהינו הבעלים של לפחות 10,000 מניות רגילות א' או של לפחות 10,000 מניות רגילות ב', הזכות למנות שלושה חברים למועצת המנהלים לכל 10,000 מניות רגילות א' או ב', המקנות זכויות הצבעה לבעליהן.

שנת הכספים של החברה מתחילה ב-1 לאפריל של כל שנה.

1. על פי פקודת החברות ותקנות החברה, עליה לקיים אסיפה כללית רגילה לפחות אחת לשנה, לא יאוחר מ-15 חודש לאחר קיום האסיפה הכללית הקודמת. כל יתר האסיפות הכלליות של החברה תיקראנה אסיפות כלליות שלא מן המניין.

— בשנות הכספים 1974—1976 לא כונסו אסיפות כלליות רגילות כלל; גם לא כונסו אסיפות כלליות שלא מן המניין. כתוצאה מכך, מאזני החברה לשנים אלה ומינוי רואה החשבון לא הובאו לאישורה של האסיפה הכללית, כנדרש לפי פקודת החברות.

2. במועצת המנהלים של החברה מכהנים תשעה חברים — נציגי המייסדים. הממשלה מיוצגת על-ידי שני נציגים של משרד החקלאות, שאחד מהם הוא עובד של החברה ואינו נמנה על תקן עובדי המשרד (ראה להלן), ועל ידי נציג ממשרד הבינוי והשיכון. כיו"ר מועצת המנהלים מכהן נציג ניר למושבה בע"מ.

— בשנת הכספים 1976 קיימה מועצת המנהלים חמש ישיבות ובשנת הכספים 1977 — שלוש ישיבות. בשבע מתוך שמונה הישיבות הנ"ל — בהן שש ישיבות רצופות שקוימו בין אפריל 1976 לאפריל 1977 — נעדר נציג אחד של משרד החקלאות.

בישיבתה מאוגוסט 1972 החליטה מועצת המנהלים לבחור מתוכה ועדת הנהלה בת ארבעה חברים, מהם שניים שהם נציגי הממשלה; כיו"ר הוועדה משמש נציג ההסתדרות הציונית העולמית — הסוכנות היהודית. בישיבת מועצת המנהלים מאוקטובר 1972 הוחלט, שוועדת הנהלה תישא באחריות ותחליט על כל פעולות החברה ותדווח למועצת המנהלים על פעולותיה. לחברה אין מנהל כללי, וועדה זו משמשת כסמכות ניהולית יומיומית בתחומי הפעילויות השונות של החברה — ביצוע עבודות, אישור ומתן הלוואות, רכישת חומרים וניהול מלאי, טיפול בענייני העובדים וניהול כללי. בשנות הכספים 1976 ו-1977 קיימה הוועדה 29 ישיבות.

— נציג משרד החקלאות, שכאמור לעיל נעדר מרוב ישיבות מועצת המנהלים, נעדר גם מ-24 ישיבות של ועדת הנהלה.

— בדיקת הפרוטוקולים מישיבות ועדת הנהלה העלתה, שהדפסתם, הפצתם ואישורם נעשו לעתים באיחור; כך למשל, פרוטוקולים משלוש ישיבות, שקוימו בדצמבר 1977, הופצו ואושרו רק במאי 1978. איחור באישור פרוטוקול גורע מהאפשרות לקבוע, כי הוא משקף נאמנה את הדיונים שהתקיימו ואת ההחלטות שנתקבלו.

— במועצת המנהלים ובוועדת הנהלה מכהנים שני חברים, המועסקים על ידי החברה במשרות חלקיות בשכר. לדעת הביקורת, אין זה רצוי מבחינת סדרי מינהל תקין, שעובדים יכהנו כפורום הקובע את מדיניות החברה ובנוף המנהל שלה, כיוון שיש בכך משום ערבוב פונקציות של קביעת המדיניות בפונקציות הביצוע.

פעולות

פעולות מימון

מקורות המימון

החברה עוסקת בביצוע עבודות פיתוח, בהתקנת שבילי גישה, בהקמת קירות תומכים ובגינון ביי-שונים חקלאיים, בעיקר באזורי פיתוח. העבודות נעשות, בדרך כלל, בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון ועם הסוכנות היהודית, האחראים לפיתוח היישובים, ובהנחייתם. העבודות נעשות באמצעות קבלנים, ואילו החברה מממנת חלק מהעבודה, או מספקת הלוואות ליישובים ולבודדים לביצוע עצמי של עבודות אלה, תוך פיקוח מטעם החברה על ביצוען. נוסף לכך מספקת החברה ליישובים תמורת תשלום שתילי נוי, רשתות השקיה וציוד לגינון.

מקורות המימון העומדים לרשות החברה הם:

1. בעת הקמתה הילוו לה המייסדים סך של 2,524,000 ל"י: מדינת ישראל — 1.59 מיליון ל"י, הסוכנות היהודית — 779,500 ל"י וניר למושבה בע"מ — 150,000 ל"י, והסכומים הופקדו בבנק. הפיקדון נשא ריבית שנתית של 4% עד 30.6.1977, והועלה ל-6% מ-1.7.1977. החברה נוהגת לזכות את המייסדים בסכומי הריבית, המתקבלים מהבנק. בשנת הכספים 1977 הסתכמו התקבולים הנ"ל בכ-125,000 ל"י.

2. עם ייסוד החברה נתקבל סך של 300,000 ל"י, שהיווה את יתרת הרווח של הקרן, שהחברה ירשה את פעולותיה. בהיות המדינה והסוכנות היהודית הזכאים לכספים אלה, נרשם הסכום בפנקסי החברה, עם העברת יתרת הרווח הנ"ל אליה, כהלואה. ההלוואה צמודה, אולם אינה נושאת ריבית.

3. הבנק, שעמו קשורה החברה, העמיד לרשותה בפברואר 1973 סך של 750,000 ל"י לתקופה של ארבע שנים בריבית של 18%; חישוב הריבית נעשה בהתאם לסכום שנוצל. ביוני 1976 הוגדל הסכום ל-1.2 מיליון ל"י; החל משנת הכספים 1977 הועלה שיעור הריבית והוא הגיע לכ-30%. מסכום זה נותן הבנק, בהמלצת החברה, הלוואות על אחריותו. החברה מחייבת את משרד החק"לאות ואת הסוכנות היהודית. בגין ריבית זו. בשנת 1977 הסתכמה הריבית, כפי שחושבה על ידי הבנק, בסך של כ-212,000 ל"י. הסכום שנוצל למתן הלוואות ב-31.3.1978 היה כ-1 מיליון ל"י.

— ההסדרים להעמדת הסכום הנ"ל לרשות החברה הובאו לידיעת מועצת המנהלים שלה, אולם לא סוכמו בכתב בינה לבין הבנק.

4. בשנים 1975—1977 קיבלה החברה הלוואות גם מגורמים נוספים, כמפורט להלן: ממשרד הבינוי והשיכון — הלוואה אחת בסך 350,000 ל"י בריבית של 12% והלוואה שנייה בסך 300,000 ל"י בריבית של 17%; ההלוואות עומדות לפרעון בתשלומים רבע שנתיים — הראשונה בתקופה של 15 שנה, והשנייה בתקופה של 12 שנה. עוד קיבלה החברה מניר שיתופית בע"מ שלוש הלוואות בסך כולל של 450,000 ל"י, כל אחת לתקופה של חמש שנים ובריבית של 10%. החברה הפקידה את הכספים בבנק. להלן נתונים על יתרות ההלוואות (בל"י):

יתרת ההלוואה ל-31.3.1977 על פי המאזן	יתרת ההלוואה ל-31.3.1978 על פי המאזן	
350,000	620,000	משרד הבינוי והשיכון
372,500	290,000	ניר שיתופית בע"מ
722,500	(1) 910,000	סה"כ

(1) היתרה ל-31.3.1978 גדלה בהשוואה ליתרה של סוף השנה הקודמת, עקב הלוואה נוספת שנתקבלה ממשרד הבינוי והשיכון.

אישור הלוואות

1. המבקשים לקבל הלוואות מהחברה מגישים בקשה בצירוף תכנית הנדסית לביצוע העבודות. בשנת הכספים 1976 נתנה החברה הלוואות ליישובים ולבודדים בסכום של כ-2.5 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1977 — כ-1.8 מיליון ל"י. הבקשות והתכניות נבדקות על ידי המפקח הארצי של החברה ומוגשות לאישור ועדת ההנהלה. סכום ההלוואות נקבע, בדרך כלל, בהתאם למספר יחידות המשק, שהעבודה תבוצע בהן. לאחר אישור ועדת ההנהלה מתבצעות ההלוואות בשתי דרכים: הלוואות, שממומנות מהפקדות המייסדים בבנק ניתנות על ידו ועל אחריותו, והוא דואג לקבלת בטחונות ולהסדרים, הדרושים לקבלתן; הלוואות מהמימון, שהחברה קיבלה ממשרד הבינוי והשיכון ומניר שיתופית בע"מ, ניתנות על אחריות החברה והיא דואגת לקבלת הערבויות ולהסדרים הכרוכים בכך. ההלוואות משני המקורות ניתנות, בדרך כלל, לתקופה של שלוש שנים; שיעורי הריבית נקבעים על ידי מועצת המנהלים של החברה, באישור משרד האוצר. שער זה היה עד סוף שנת 1976 — 6.5%; ב-1977 — 14%, ובניואר 1978 — 19%.

2. החברה נוהגת לתת הלוואות לשם רכישת שתילים או ציוד לגינון גם ליחידים. בשנת הכספים 1976 היה גובה ההלוואה המירבית, 800 ל"י ובשנת הכספים 1977 — 1,000 ל"י. ההלוואות ניתנו.

לתקופה של שנתיים בריבית של 16% בשנת 1977 ו-19% בשנת 1978. הבקשות להלוואות מוגשות לחברה באמצעות מועצות הפועלים המקומיות ובהמלצתו, וביצוען נעשה על ידי הבנק.

— הביקורת העלתה, שרוב ההלוואות בשנת הכספים 1976 ניתנו ליחידים ביישובים ותיקים, חלקם במרכז הארץ. שחרור סכומי ההלוואות למבקשים יחידים מותנה בכך, שמקבל ההלוואה יגיש מסמכים, שיעידו, שאכן רכש שתילים או ציוד לגינון; בתיקי החברה לא נמצאו האסמכתאות בדבר רכישת הציוד על ידי מקבל ההלוואה.

ביצוע עבודות

1. בשנת הכספים 1976 בוצעו על ידי החברה או בפיקוחה עבודות ב-86 יישובים; באותה שנה סיפקה החברה שתילים ל-72 יישובים. היקף הפעולות הסתכם בכ-9 מיליון ל"י, כמפורט להלן:

הספקת שתילים		ביצוע עבודות		
מס' היישובים	הערך (בלי"י)	מס' היישובים	הערך (בלי"י)	
65	1,454,909	65	6,240,407	מושב
7	276,937	20	1,044,839	קיבוצים
—	—	1	76,200	אחרים
72	1,731,846	86	7,361,446	סה

המימון לעבודות הנ"ל היה כמפורט להלן (בסכומים מעוגלים במיליוני ל"י):

המקור	הסכום
החברה	2.5
משרד הבינוי והשיכון	5.0
הסוכנות היהודית	1.0
מועצות אזוריות ומימון עצמי של היישובים	0.6
	9.1

בשנת הכספים 1977 ביצעה החברה עבודות ב-59 יישובים וסיפקה שתילים ל-99 יישובים. ההיקף הכספי של הפעולות הסתכם בכ-12.7 מיליון ל"י.

2. משרד מבקר המדינה בדק עשר עבודות, שבוצעו על ידי החברה, ו-12 עבודות, שנעשו ישירות על ידי היישובים, והחברה פיקחה על ביצוען במרוצת שנת הכספים 1976; ערך כל אחת מהעבודות על 100,000 ל"י. ההיקף המתוכנן של כל העבודות הנ"ל הסתכם בכ-5.8 מיליון ל"י, והיקף הביצוע — למועד הביקורת — הסתכם בכ-4.4 מיליון ל"י. נבדקו ההסדרים והדרכים למסירת עבודות לקבלנים, סדירות הפיקוח של החברה על ביצוען וההתחשבות עם הקבלנים.

מסירת העבודות

לגבי עבודות בעלות אופי סטנדרטרי, כגון התקנת שבילי גישה, בניית מדרגות ומעברי מים והקמת קירות תמך, עורכת החברה, בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון, בדרך כלל אחת לשנה, מכרזים אזוריים לקבלת הצעות מחירים לעבודות. ועדת המכרזים של החברה, המורכבת מחבר ההנהלה, משני עובדי החברה ומנציג משרד הבינוי והשיכון, מאשרת את המחירים לסוגי העבודות השונות, שהם בדרך כלל, המחירים הנמוכים שהוצעו במכרזים.

— הוועדה אינה קובעת, למי מהקבלנים תימסרנה העבודות, אלא רק מחירים המשמשים בסיס למסירת העבודות לקבלנים השונים. נוכח מצב דברים זה קרה, לעתים קרובות, שהעבודות נמסרו לקבלנים על פי המלצת המפקח האזורי, המביא לאישור הוועדה את ביצוע העבודה ואת הקבלן שיבצע. בשנת 1977 מסרה החברה 44 עבודות בהיקף של כ-8.7 מיליון ל"י, מהן נמסרו 24 עבור דות סטאנדארדיות בהיקף של כ-3.5 מיליון ל"י; 14 עבודות נמסרו לקבלנים-שמחיריהם שימשו בסיס לקביעת המחירים, ו-10 נמסרו, על פי המלצת המפקח האזורי של החברה, לקבלנים אחרים באותו אזור; המפקחים המליצו, בדרך כלל, על קבלן יחיד. מסירת עבודות בדרך זו ועל פי המלצה יחידה של המפקח האזורי, שעליו גם לפקח על עבודת הקבלן, נוגדת את עקרונות המכרזים וסדרי המבדק הפנימי. עוד הועלה, שהחברה אינה מקבלת מהקבלנים ערבות לפני תחילת ביצוע העבודה.

— מתוך 24 עבודות, שנמסרו לקבלנים בתקופה אפריל 1977-פברואר 1978, שמונה עבודות בהיקף כולל של כמיליון ל"י, שמסירתן נעשתה על פי המלצת המפקחים האזוריים, הובאו לאישור ועדת המכרזים לאחר חתימת החוזים — במקרה אחד כשבעה חודשים לאחר מכן.

פיקוח על ביצוע עבודות

לחברה שישה מפקחים העוסקים בפיקוח על ביצוע העבודות; חמישה מהם מופקדים על איזור פיקוח מוגדר, ואילו אחד הוא מפקח ארצי, העוסק גם בפיקוח ישיר על העבודות, המבוצעות ישירות על ידי היישובים. שלושה מהמפקחים הם עובדי הסוכנות היהודית (ראה להלן). על המפקחים לבקר באתרי העבודה השונים ולעקוב אחר ביצוע העבודה בהתאם לתכניות; עליהם גם לערוך מדידת כמויות ולאשר את חשבוניות הקבלנים. את המדידות והחשבוניות מאשר לאחר מכן המפקח הארצי. בעבודות שמתבצעות בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון, שהן רוב העבודות של החברה, הפיקוח נעשה גם על ידי מפקח מטעם המשרד, המאשר אף הוא את מדידת הכמויות.

— בדיקת 22 תיקי עבודות העלתה, שלא היו בהם דיווחים שוטפים של המפקחים בדבר התקדמות העבודה. מסיבה זו לא ניתן היה לקבוע פרטים, הקשורים במשך ביצוע העבודה, הוראות שינוי שניתנו לקבלנים ופעולות אחרות הקשורות בביצוע, כגון טיב העבודה ועמידה בלוח הזמנים.

רכישת טובין ומכירתם

החברה נוהגת לרכוש ולמכור ליישובים שהיא פועלת בהם טובין שונים, ומוסיפה למחיר עמלה בשיעור של 10% מערך הטובין; עוד נוהגת החברה לספק לקבלנים, שהיא קשורה עמם בחוזה לביצוע עבודות, מלט ומרצפות תמורת עמלה של 3%. בשנת הכספים 1977 הסתכמו הרכישות בכ-4 מיליון ל"י, והמכירות — בכ-4.2 מיליון ל"י.

— החברה רוכשת, זה שנים רבות, את רוב הטובין ממפעלים של התנועות הקיבוציות. הוסבר, שהרכישות של השתילים נעשות על פי מחירון ארצי שעליו מקבלת החברה הנחה של 10%, ושלגבי יתר הטובין החברה מקבלת 5% הנחה על המחירים הסיטונאיים של היצרנים. הרכישות נעשו בלא שפורסמו מכרזים לקבלת הצעות מחירים; רצוי, שהחברה תתקין נוהל, שיפרט את ההסדרים לרכישת הטובין.

מינהל

החברה מעסיקה 10 עובדים בתפקידי מינהל ופיקוח. תנאי השכר של העובדים הם כמקובל בשירות המדינה: למעט שניים המדורגים בדירוג הטכנאים, מקבלים העובדים את שכרם על פי סולם הדירוג האחיד. עוד מעסיקה החברה שלושה עובדים בתפקידי פיקוח, המקבלים את שכרם מהסוכנות היהודית לארץ ישראל, והחברה נושאת בהוצאות האש"ל והנסיעות שלהם בלבד. הוצאות החברה למשכורת בשנת הכספים 1977 הסתכמו בכ-740,000 ל"י.

הוצאות נסיעה ואש"ל

הוצאות החברה בשנת הכספים 1977 בגין תשלומי נסיעות ואש"ל הסתכמו בכ-530,000 ל"י. שמונה מהעובדים המועסקים בחברה, כולל שלושת העובדים של הסוכנות היהודית, הם בעלי רכב שירות.

— שישה עובדים מקבלים על 80% ממכסת הקילומטרים שהוקצבה להם תשלום לפי תעריף שנקבע לנסיעה בדרכים קשות, שהוא גבוה בכ-75% מהתעריף הרגיל. בהתאם להוראות משרד האוצר חל תעריף זה, לגבי עובדי מדינה, על נסיעות בדרכים קשות או בדרכים שאין בהן אלטרנטיבה של תחבורה ציבורית. כיוון, שרוב הכבישים, המובילים ליישובים שבטיפול החברה, הם כבישים סלולים ויש תחבורה ציבורית אליהם, עמדה הביקורת על כך, שאין הצדקה לתשלום לפי התעריף הגבוה, בשיעור שקבעה החברה, ובשונה מההסדרים הנהוגים במקרים דומים לגבי עובדי המדינה.

— עובד אחד קיבל מהחברה בספטמבר 1977 הלוואה לרכישת רכב בסכום של 30,000 ל"י לתקופה של שלוש שנים בריבית של 8.5%. עד סיום הביקורת טרם התחילה החברה לנכות ממשכורתו את השיעור החודשי של החזר ההלוואה. בעקבות הביקורת החלה החברה בניכוי ההלוואה.

משרדי החברה ורכושה

משרדי החברה שוכנים בשישה חדרים במבנה של המרכז החקלאי בתל אביב, המעמיד לרשותה גם שירותי דואר, טלפון וניקיון. בשנת הכספים 1976 שילמה החברה בגין השירותים הנ"ל 94,000 ל"י ובשנת הכספים 1977 — 131,000 ל"י.

— החברה לא חתמה עם המרכז החקלאי על הסכם שכירות או הסכם אחר לקבלת השירותים הנ"ל, שיבטיח את זכויותיה תמורת התשלום. לחברה אין פירוט על מרכיבי הסכום שהיא משלמת ועל היקף השירותים שעליה לקבל.

כספים וחשבונות

1. באפריל 1977 אישרה מועצת המנהלים את התקציב המינהלי של החברה לשנת הכספים 1977, שהסתכם ב-1.49 מיליון ל"י וכלל עודף הכנסה על הוצאה בסכום של 70,000 ל"י. באותה שנה הסתכמה ההכנסה בפועל ב-1.71 מיליון ל"י וההוצאה — בסכום של 1.58 מיליון ל"י. תקציב החברה לשנת הכספים 1976 הסתכם בהכנסה של 1.14 מיליון ל"י והוצאה בסכום של 937,000 ל"י. ההכנסה בפועל בשנת 1976 הסתכמה ב-1.05 מיליון ל"י וההוצאה בסכום של 1.07 מיליון ל"י.

2. בשנת הכספים 1976 ניכה משרד הבינוי והשיכון מתשלומיו לחברה סך של כ-21,500 ל"י — סכום המהווה 3% מכלל שכר העבודה ששלמו הקבלנים המבצעים עבודות עבור החברה לעובדיהם — ושהמשרד שלמו לקרן ביטוח פועלי הבניין. בהסכמים, שעורכת החברה עם הקבלנים, נקבע, כי הם יחוייבו בעד התשלומים לקרן הביטוח באותו סכום שהחברה תחויב על ידי משרד הבינוי והשיכון, אלא אם כן המציא הקבלן לחברה אישורים על תשלומים ששילם הוא עצמו לקרן.

— החברה לא נהגה לחייב את הקבלנים בסכומים שהיא שילמה. על פי מאזנה, הסתכמו סכומים אלה בשנות הכספים 1974—1976 בסך 70,000 ל"י. בשנת הכספים 1975 קיבלה החברה מקבלנים, בגין סכומים ששולמו לקרן בשנים קודמות, סך של כ-14,000 ל"י.

3. החברה נוהגת להפקיד במוסד כספי של תנועת המושבים (להלן — המוסד הכספי) יתרות מזומנים לזמן קצוב תמורת ריבית הנהוגה בשוק. בשנת הכספים 1977 נעה ריבית זו בין 30% ל-34%. בשנת הכספים 1977 (עד ינואר 1978) הסתכמו הסכומים, שהחברה הפקידה בכ-1 מיליון ל"י לחודש. בממוצע. בחודשים ינואר-מארס החזיר המוסד הכספי את ההפקדות לחברה.

— עד יוני 1977 נעשו ההפקדות, בלי שהעניין אושר במועצת המנהלים. רק ביולי 1977 החליטה מועצת המנהלים להסמיך את ועדת הנהלה להפקיד במוסד הכספי סכומים, שלא יעלו על חצי מיליון ל"י, לחודש ימים. הביקורת העלתה, כי החברה הפקידה בנובמבר 1977 סך של 750,000 ל"י במוסד הכספי לתקופה של חודש ימים, עם אפשרות של הארכה.

4. החברה גובה עמלות בשיעורים שונים מגורמים שונים (כמפורט להלן), כאחוז מערך העבודות שהיא מבצעת, או מפקחת על ביצוען; שיעורי העמלות נקבעו על ידי הנהלת החברה. להלן שיעורי העמלות שהיו בתוקף בעת קיום הביקורת:

12.5%	עבודות שבמימון החברה או במימון משרד הבינוי והשיכון
10%	עבודות במימון החברה, הסוכנות היהודית ומרעצות אזוריות
כ-4%	עבודות שבמימון החברה, מועצה אזורית והיישוב
10%	עבודות בביצוע עצמי על ידי היישוב

— בשנת הכספים 1976 ביצעה החברה, כאמור לעיל, עבודות בהיקף של כ-7.4 מיליון ל"י, של-מעלה מ-80% מהן היו עבור משרד הבינוי והשיכון. ממסמכי החברה לא ניתן היה לקבוע את הסיבה לשוני בשיעורי העמלות הנ"ל, ובמיוחד לכך, שמשרד הבינוי והשיכון משלם עמלה גבוהה מהיתר.

5. הבנק שכספי החברה מופקדים בו, מחייב אותה עבור טיפולו במתן הלוואות בעמלה של 2.5% (בשנת הכספים 1976 הסתכם סכום הלוואות בסך של כ-3.7 מיליון ל"י). דמי הטיפול גבוהים, בהשוואה לאלה שבנקים מסחריים גובים על הלוואות שהם נותנים מקרנות ממשלתיות. אף אם יובא בחשבון, שהלוואות שהבנק נותן הן בסכומים קטנים יחסית, מן הרצוי שהחברה תדון אתו על הקטנת שיעור עמלת דמי הטיפול.

6. — החברה אינה נוהגת לבדוק באופן שיטתי ושוטף את דרכי החישוב של הריבית שבהם מחייב ומוכה הבנק את חשבוניותיה. בחברה לא נמצאו אסמכתאות בכתב שיעידו, כי חישובים אלה נבדקו.

*

חברת קרן למשקי עזר ופיתוח הנוף הירוק בע"מ הוקמה לפני כעשר שנים, ובאה במקומו של גוף בלתי מאוגד שפעל עד אז — הקרן למשקי עזר לעולים.

החברה מטפלת בביצוען של עבודות פיתוח כגון שבילים וכן גינון ביישובים חקלאיים, בעיקר באזורי פיתוח. רוב העבודות מוזמנות וממומנות על ידי משרד הבינוי והשיכון ועל כן החברה תלויה ברצונו הטוב של המשרד להמשיך לפעול באמצעותה בעבודות שהוזכרו, על כל המשתמע מכך.

השירותים שהחברה סיפקה ללקוחותיה היו ברמה נאותה. עם זאת הועלו ליקויים בתחומים השונים של פעילות החברה: מסירת עבודות לקבלנים, פיקוח על ביצוע העבודות, ובתחומי המינהל והכספים. מן הצורך שהגופים המנהלים שלה יתנו דעתם לתיקון הליקויים האמורים.

המועצה לייצור ולשיווק של ירקות

1. ענף הירקות הוא אחד הענפים הבסיסיים במשק החקלאי בישראל, והוא מספק כמעט את כל סל הירקות הטריים במשך כל השנה. ירקות מגדלים בארץ על כ-9% מכלל השטח החקלאי המעובד ועל כ-20% מהשטח המושקע. להלן נתונים על היקף שטחי הירקות מכלל השטח המעובד בארץ במספר שנים חקלאיות נבחרות (באלפי דונם):*

השנה	שטח מעובד		שטחי ירקות
	כלל השטח	מזה בהשקיה	
תש"ט	1,650	200	106
תשכ"ט	4,110	1,240	282
תשל"ו	4,330	1,835	339
תשל"ז	4,300	1,920	367

* המקור: שנתון סטטיסטי לישראל 1978.

בשנת תשל"ו עיבדו מושבי עובדים כ-42% משטחי הירקות, קיבוצים כ-20%, משקים לא יהודיים כ-24% ויתרת השטח עובד על ידי משקים אחרים. באותה שנה יוצרו כ-930 אלף טונות ירקות, מזה במשק היהודי כ-815 אלף טונות — כ-88% מכלל הייצור. ערך הייצור של ירקות למיניהם (כולל תפוחי אדמה וגידולי מקשה) הסתכם בתשל"ו בכ-1.6 מיליארד ל"י (כולל תוצרת בניינים), לעומת 560 מיליון ל"י בתשל"ד, 814 מיליון ל"י בתשל"ה, ו-1.14 מיליארד ל"י בתשל"ו. בתשל"ו שווקו כ-61% מכמות התוצרת למאכל ישיר בארץ, כ-20% לייצוא, והיתרה — 19% שווקה לתעשייה. בשנה זו הסתכם ערך היצוא בכ-23% מערך כלל ייצור הירקות.

2. במישור הממלכתי מטפלים בענף הירקות ובקידומו בעיקר משרד החקלאות והמועצה לייצור ולשיווק של ירקות, שהקשר שלהם לענף מוסדר בחוק: המשרד עוסק בתכנון הענף בהיקף ארצי, במחקר, בפיתוח ובהדרכה; התפקידים המרכזיים של המועצה הם, בעיקר, הסדרת הייצור והשיווק. היחסים התפעוליים והכספיים בין המועצה לבין המשרד מושתתים, בדרך כלל, על הסכם שנתי, שבו נקבעים בעיקר פרטים בדבר היקף הייצור של מיני ירקות אחדים והתמיכה הממשלתית שתיתן לענף.

ביצוא הירקות מטפלת אגרוסקופ, חברה ליצוא חקלאי בע"מ*, בשיתוף עם המועצה והמשרד.

3. משרד מבקר המדינה ערך בעבר ביקורת על כמה תחומי פעולה של המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, ולאחרונה — בשנים 1972, 1974—1976; ממצאי הביקורת נכללו בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה: בדו"ח 23 (עמ' 370) על פעולות המועצה בתחום שיווק תפוחי אדמה; בדו"ח 25 (עמ' 370) בעניין גידול ושיווק עגבניות לתעשיית שימורים ליצוא; בדו"ח 26 (עמ' 465) בדבר הוזלת מחירי ירקות; בדו"ח 27 (עמ' 336) בדבר רישום ירקות.

ב-1977 וב-1978 בדק משרד מבקר המדינה במועצה לייצור ולשיווק של ירקות את פעולות התכנון של הענף, את הסדרי השיווק והפיקוח ואת מינהל המועצה. ממצאי הביקורת הובאו לידיעת הנהלתה, ולידיעת הנהלת משרד החקלאות.

המועצה ומוסדותיה

המועצה לייצור ולשיווק של ירקות (להלן — המועצה) נתמנתה בחודש יוני 1957 כמועצה זמנית על ידי שר החקלאות ושר המסחר והתעשייה (להלן — השרים). באוגוסט 1959 ניתן לה מעמד של תאגיד סטאטוטורי, עם אישור חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, תשי"ט—1959 (להלן — החוק). תפקידיה של המועצה, כפי שנקבעו בחוק הם: תכנון גידול ירקות, הסדרת שיווקם ואספקתם וריכוז היצוא והסדרתו.

המועצה מורכבת, לפי החוק, מנציגי הממשלה, מנציגי הסוכנות היהודית לארץ ישראל ומנציגים מטעם המגדלים, המשווקים, המסחר הקמעונאי והצרבנים. מספר חברי המועצה, כפי שנקבע בחוק ובתקנות שהותקנו על פיו, הוא חמישים ואחד: תשעה נציגי הממשלה, בתוכם ארבעה ממשרד החקלאות, ארבעה ממשרד התעשייה, המסחר והתיירות ונציג אחד של משרד האוצר; שני נציגי הסוכנות היהודית; שני נציגי המסחר הקמעונאי; שני נציגי הצרבנים; 10 נציגי המשווקים ו-26 נציגי המגדלים.

הגוף, המבצע את החלטות המועצה והמנהל את ענייניה על פיהן (פרט לסמכויות השמורות למליאת המועצה) הוא הוועד הפועל, שחברים בו נציגי הממשלה, המתמנים על ידי השרים, ונציגי המגדלים והמשווקים, המתמנים על ידי המועצה על פי המלצת הארגונים, המייצגים אותה. המועצה נעזרת בעבודתה בוועדות שונות, מהן שנקבעו בחוק ומהן שהוקמו ביזמתה.

מליאת המועצה

סמכויות מליאת המועצה, כפי שהוגדרו בחוק, הן: אישור תקציב המועצה; קביעת כללים לגידול ולשיווק ירקות; מינוי ועדת ביקורת, וכל סמכות אחרת שהמועצה החליטה לשמור לעצמה בלבד. על פי החוק, מינתה מליאת המועצה, מבין חבריה או שלא מביניהם, ועדות, האמורות להמליץ לפנייה בעניינים, שהיא קבעה; כיו"ר מליאת המועצה משמש נציג משרד החקלאות (הסמנכ"ל

* דו"ח נפרד על החברה ניתן על ידי מבקר המדינה, בדצמבר 1971.

לכלכלה). המועצה מקיימת, בדרך כלל, שלוש ישיבות מליאה בשנה. החוק קובע, כי המניין החוקי בישיבות יהיה מחצית מספר החברים, ביניהם נציג אחד של הממשלה.

— בסוף שנת הכספים 1976 התקיימה ישיבה ובה נכחו 21 חברים, וב־1977 — ישיבה ובה השתתפו 12 חברים בלבד. בישיבות אלה נדונו ואושרו נושאים חשובים: הדר"ח הכספי לשנת 1976 ותוספת תקציב לאותה שנה, התקציב לשנת 1977 והסכם הירקות לאותה שנה.

באפריל 1976 הסמיכה מליאת המועצה את הוועד הפועל למנות נציגים בוועדות המועצה, במקום נציגים שעזבו; עוד אישרה המליאה את הרכב ועדות המועצה.

— המועצה לא נהגה לשלוח כתבי מינוי לחברים, שהיא ממנה לוועדותיה. במצב זה לא ניתן לעמוד על ההרכב המעודכן של כל ועדה.

הוועד הפועל

1. הוועד הפועל כולל שישה עשר חברים, מהם ארבעה נציגי ממשלה המתמנים על ידי השרים, בכלל זה היו"ר וסגנו; יתר חברי הוועד הפועל מתמנים על ידי מליאת המועצה.

על פי החוק, יו"ר המועצה או סגנו ישמשו כיו"ר בישיבות הוועד הפועל, ובהעדרם יבחרו הנוכחים יו"ר לישיבה מבין נציגי הממשלה החברים בוועד הפועל.

— בשתי ישיבות, שהתקיימו בשנת 1976 נבחר עובד משרד החקלאות לכהן כיו"ר, למרות שהוא לא נמנה עם חברי הוועד הפועל, שמונו לייצג את הממשלה; באחת הישיבות נכח נציג ממונה מטעם משרד החקלאות, ובישיבה השנייה לא השתתף שום נציג ממונה מטעם המשרד. יוצא, שהתכנסותו והחלטותיו של הוועד הפועל באותן ישיבות, היו שלא בהתאם לחוק. בישיבות הנ"ל אושרו המלצות של ועדת הכספים, כללים לגידול תפוחי אדמה בעונת 1976, תקציב המועצה והסכם הירקות לשנת הכספים 1976.

— נציג הממשלה מטעם משרד האוצר לא השתתף בשנים 1976 ו־1977 ברוב ישיבות הוועד הפועל: מתוך עשר ישיבות שהתקיימו בשנים אלה נכח נציג האוצר בשתי ישיבות בלבד. עיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועד הפועל, שמהם נעדר הנציג, העלה, כי בישיבות אלה נתקבלו החלטות, שנגעו לבעיות כספיות ותקציביות, שלגביהן הייתה להשתתפותו חשיבות מיוחדת. משרד מבקר המדינה הביא עניין זה לתשומת לב משרד האוצר.

2. — הוועד הפועל מתכנס בהפרשי זמן של חודש עד שלושה חודשים; לעומת זאת ועדת הכספים, שהמלצותיה מובאות לאישור הוועד הפועל, מתכנסת לעתים קרובות יותר. הועלו מקרים, שהמועצה נהגה לבצע את המלצות ועדת הכספים לפני אישורן על ידי הוועד הפועל, ובכך הפך אישורו להמלצות הוועדה, להיות פורמלי בלבד, ולא היה בו כדי לשמש מכשיר לאישור ולפיקוח על הפעולות הכספיות של המועצה. יתר על כן, נמצאו אף מקרים, שהמועצה ביצעה תשלומים עוד לפני שההחלטות על כך אושרו בוועדת הכספים.

3. — במועצה לא נמצא ספר פרוטוקולים, שבו רושמים בעת הישיבה את ההחלטות המתקבלות. הועלו מספר מקרים שהפרוטוקולים נחתמו על ידי עובדים של משרד החקלאות, שלא שימשו כיו"ר של אותן ישיבות, או שלא היו חברים בוועד הפועל, או שלא נכחו כלל בישיבות. במקרים רבים נחתמו הפרוטוקולים זמן ניכר לאחר קיום הישיבה. אי רישום פרוטוקולים בעת הישיבה ואישרור על ידי אנשים, שלא היו מוסמכים לכך ובמועד רחוק מקיום הישיבה, גורעים מאמינותו של הפרוטוקול, האמור להיות אסמכתא חוקית לפעולות המתבצעות.

פעולות המועצה

תכנון הענף

כאמור, על פי החוק מתפקיד המועצה לתכנן את גידול הירקות ולהסדיר את שיווקם ואת אספקתם. התכנון של שטחי הגידול מיועד לאזן בין ההיצע לביקוש, במטרה להבטיח לאוכלוסיה אספקה רציפה וסדירה של תוצרת בכל עונות השנה, למנוע היווצרות עודפים מעל לתחזיות, ולהבטיח למגדלים תמורה הוגנת.

ועדה משותפת של הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר, שבמשרד החקלאות (להלן — הרשות לתכנון) ושל המועצה, מכינה כל שנה תכנית ארצית לגידול מיני הירקות, שתלה עליהם חובת התכנון (ראה להלן), ובה מפורטים שטחי הגידול וכמויות חודשיות צפויות של יבולים. התכנית מקבלת תוקף, לאחר שמליאת המועצה מאשרת אותה, והיא משמשת בסיס להצעת הסכם הירקות, הנערך בכל שנה בין המועצה לבין משרד החקלאות. על פי החוק ובהתאם להסכם, על המועצה לקבוע מכסות כלליות ואישיות לגידול מיני ירקות, ששיווקם בארץ או ייצואם נתמך על ידי הממשלה. התמיכה נעשית, בדרך כלל, על ידי קליטת עודפים, במידה שיש, תוך תשלום מחירי מינימום למגדלים, וכן בדרך של החזר מסים עקיפים, ששולמו בגין ירקות שיוצאו.

בעבר נכללו בהסכם שבעה מיני ירקות. במשך השנים ירד מספר המינים ובשנת 1977 הוא הועמד על חמישה: עגבניות, מלפפונים, גזר, תפוחי אדמה ובצל יבש. החל משנת הכספים 1978 הוסב שמו של ההסכם ל"הסדר הירקות", ומיני הירקות שבתכנון צומצמו לשלושה בלבד: גזר, תפוחי אדמה וכמות קטנה של גידול בצל בערבה ובבקעת הירדן (כ-2,000 מתוך כ-28,000 דונמים בצל שמגדלים בארץ). שטחי המזרע של מיני ירקות, שאינם כלולים בהסכם, אינם מתוכננים ולא חלה עליהם חובת המכסות (ראה להלן).

תכנון כולל ומכסות

1. בהכנת התכנון עוסקים, כאמור, שני גופים מרכזיים: המועצה והרשות לתכנון, שעליה מוטל התכנון התקלאי וההתיישבותי במדינה — תכנון כולל לטווח ארוך, ותכניות שנתיות של הגידולים התקלאיים לכל יישוב.

המועצה מטפלת, למעשה, רק בתכנון שטחי הגידולים של אותם מיני ירקות, הנכללים בהסדר הירקות, וביחד עם אגרוסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ (להלן אגרוסקו), בירקות ליצוא, שביניהם גם מיני ירקות שאינם מתוכננים לשוק המקומי. אין המועצה עוסקת בתכנון, במעקב ובאיסוף מידע על ירקות, שאינם נכללים בשתי המסגרות האמורות; עם זאת המועצה קולטת עודפים ומשלמת מחירי מינימום עבור למעלה מ-40 מיני ירקות שאינם מתוכננים ושלמועצה אין נתונים על השטחים שנזרעו בהם ועל כלל הכמויות ששווקו; למועצה גם אין מידע מהימן על כלל הכמויות של ירקות ששווקו לשוק המקומי ולשוק חוץ.

המועצה אף לא דאגה למעקב ולאיסוף מידע, שיאפשר לה להסיק מסקנות לגבי מידת ההשפעה של הירקות, שלא חלים עליהם הוראות התכנון, על השווקים והמחירים, כדי להחליט על האמצעים שהיא צריכה לבקש להסדר הוויסות של שיווק הירקות.

לגבי ירקות ליצוא חותמים המגדלים הסכמים עם אגרוסקו והמועצה, ונקבעים בהם גודל השטחים של הגידולים, על-פי הנחיות משרד התקלאות ואגרוסקו, והיבולים הצפויים. יצויין, שחלק מהירקות ליצוא, הנפסלים לשיווק בחו"ל, משווקים בארץ ומשפיעים על הכמויות המובאות לשווקים וגורמים, לפעמים, עודפים.

2. — השוואה שערכה הביקורת, בין פרטי התכניות לשנות הכספים 1975—1977 — לביצוע בפועל של מזרע השטחים והכמויות הצפויות של תוצרת ובכלל זה ליצוא, העלתה הפרשים גדולים. היו אי התאמות, לעתים ניכרות, בין שטחי המזרע שתוכננו לבין הביצוע בפועל, וכן — בין אומדן התוצרת שתתקבל מיחידת שטח מהמזרע לבין הכמויות שנתקבלו בפועל, דבר המצביע על אומדן מוטעה לגבי היבול הצפוי מדונם, או על העדר פיקוח על גודל השטחים שנזרעו ועל מועדי הזריעה שנקבעו. אי ההתאמה בין התכנון לביצוע בפועל השפיעה גם על האספקה החודשית וכתוצאה מכך הייתה אספקה בלתי סדירה בחודשים מסוימים, במיוחד בספטמבר ואוקטובר — שבהם הייתה עלייה ניכרת במחירים, בעיקר של עגבניות ומלפפונים. אי ההתאמות בביצוע דונו מדי פעם בפעם בישיבות הוועד הפועל של המועצה, אולם לא ננקטו צעדים ממשיים לשיפור המצב.

3. החוק קובע, כי המועצה רשאית לפרסם בכללים את שיעורי המכסות הכלליות לגידול ירקות שבתכנון, לפי המין, הון, האיזור או לפי כל בחינה אחרת. החוק קובע עוד, כי כללי המועצה טעונים אישור השרים.

— הכללים, שאישרה המועצה החל מאפריל 1977, לא נחתמו על ידי השרים כפי שמחייב החוק, וכתוצאה מכך, המכסות, שנקבעו למגדלים היו ללא בסיס חוקי. מסיבה זו נאלצה המועצה להקפיא תביעות, שהוגשו נגד מגדלים שעברו על הוראות חוק המועצה, באותה תקופה, בגין גידול שלא בהתאם למכסה או עקב חריגה ממכסות שאושרו להם; לגבי מגדלים אחרים הספיקה המועצה

מסיבה זו להגיש תביעות על עבירות שהם עברו. למרות שהכללים לא נחתמו, כאמור, כלל הסכם הירקות שנערך לאותה שנה, מכסות גידול כנ"ל וכן שיעורי התמיכות, שישולמו למגדלים.

4. החוק קובע, כי מגדל או משווק, שעבר, בין בעצמו ובין על ידי עובדיו או סוכניו על הוראות החוק, או על הוראה שניתנה לפיו, רשאית ועדת קנסות, שנתמנתה על פי החוק, להטיל על המגדל או על המשווק קנס לזכות המועצה, בסכום, שלא יעלה על חמש מאות לירות.

— הועלו מקרים, שהקנס, שהטילה ועדת הקנסות על מגדלים, שגידלו בשנת 1976 ירקות ללא מכסה או מעבר למכסה שאושרה להם, וכן על מגדלים, שלא דיווחו למועצה על ביצוע המזרע, כפי שדורש החוק, היה בסכומים שנעו רק בין 50 ל-150 ל"י. תהליך הגשת התביעה, הדיון בה וסיכומה, כרוך בפעולות מינהליות ומשפטיות רבות, וההוצאה לסיום הטיפול בכל תיק עולה פי כמה על סכום הקנס, המוטל על המגדל. כיוון שבמקרים רבים גודלו ירקות בהיקף גדול, ללא קבלת מכסה מהמועצה או מעבר למכסה שאושרה, עמדה הביקורת על כך, שהקנס, ולו גם המירבי (500 ל"י), נקבע בחוק המועצה עוד בשנת 1962 ומאז לא שונה; הוא אינו עומד ביחס סביר להכנסה, שעתידי המגדל לקבל ממכירת התוצרת ואינו מהווה לכן, כיום, גורם מרתיע למניעת חריגות.

5. המועצה גם מחייבת את המגדלים בתשלום פיצויים על כל דונם שנזרע, מעל למכסה שאושרה להם. מטרת הפיצויים היא לפצות את המועצה בגין תשלום מחירי מינימום על עודפים, שיתהוו בשוק עקב גידול ושיווק של תוצרת מעל למתוכנן. גובה הפיצויים בעגבניות ובגזר הועמד החל מ-1975 על 350 ל"י לכל דונם שמעל למכסה, ו-150 ל"י לדונם מלפפונים. ההחלטות על גביית הפיצויים התקבלו על ידי ועדת המכסות של המועצה. מחצית הפיצוי נתקבל במוזמן ומחצית כשטר ביטחון וכפקדון. שיוחזר למגדל כעבור שנה, אם לא יחזור על אותה עבירה. בשנת הכספים 1976 קיבלה המועצה במוזמנים פיצויים ממגדלים שחרגו מהתכנון בסך 159,000 ל"י, וב-1977 בסך 125,000 ל"י (נתונים לא סופיים). את הפיצויים שנתקבלו ב-1976 ניכתה המועצה, על פי מאזנה לשנת 1976, מההוצאות לקליטת עודפים, שבהן היא חייבה את משרד החקלאות, על פי הסכם הירקות לאותה שנה.

— גביית הפיצויים לא הייתה מעוגנת בחוק, וועדת המכסות, שאישרה את גבייתם, לא הייתה מוסמכת לעשות כן. עוד נמצא, שהעניין לא נדון ולא אושר על-ידי מליאת המועצה. יתר על כן, המועצה לא הציגה הוראות ונהלים בדבר דרכי החיוב והביצוע של הגבייה, ובדבר הבסיס, שלפיו יחושב גובה הפיצויים לדונם חריגה.

6. על ועדת המכסות לקבוע למגדלים בצווים אישיים מכסות גידול. הוועדה גם מאשרת את הפרוטוקולים של הוועדות האזוריות (ראה להלן) בגין ביטול מכסות של מגדלים, שוויתרו מרצונם על המכסות והעברתן למגדלים אחרים, ועל תוספת מכסות לאזור. הוועדה, מאשרת, כאמור, גם חיוב מגדלים בתשלום פיצויים על חריגות מהמכסות, שאושרו להם. מחלקת התכנון רושמת בספר פרוטוקולים סיכומים, משיבות ועדת המכסות, והמועצה עורכת מאוחר יותר, על פי הרישומים שבספר, תדפיסים מהפרוטוקולים.

— בתקופה נובמבר 1977 עד ראשית אפריל 1978 התקיימו תשע ישיבות של ועדת המכסות; משיבות אלה לא נעשו תדפיסים מההחלטות שנתקבלו בהן. בתיק הפרוטוקולים נמצאו כל העתקי הפרוטוקולים, בלי שמחלקת התכנון דאגה לחלוקתם בין אלה הזכאים לקבלם, לרבות חברי הוועדה, כדי לוודא שמה שהוחלט יקבל את ביטוי המדויק בפרוטוקולים. הפרוטוקולים היו, בחלקם, ללא פירוט מספיק בדבר גודל השטחים ומין הירק שאושרו, ובחלקם אף חלו שיבושים. באשר לסכומי הפיצויים שהוחלט עליהם; חלק מהפרוטוקולים לא נחתמו על ידי אף אחד מחברי הוועדה.

מעקב אחר מילוי המכסות ואחר השיווק

1. מחלקת השיווק מעבירה למחלקת התכנון בכל יום העתקים מתעודות משלוח של תוצרת, המגיעה לשווקים, לצורך ביקורת שהתוצרת מגיעה משטחי גידול, שעבורם אישרה המועצה מכסות למגדלים; עוד מקבלת המחלקה דיווחים מהשווקים על הוצאת עודפים, במטרה לנמנע קליטת עודפים ותשלום מחירי מינימום עבור תוצרת שנתקבלה משטחים בלתי מתוכננים. מחלקת התכנון עצמה מוסרת ליחידת הפיקוח רשימות חודשיות של מגדלים, שבהתאם לתכנון רשאים לשווק את תוצרתם באותו חודש.

— מחלקת התכנון אינה מנהלת רישום מצטבר על התוצרת ששיווק כל מגדל, ולכן לא ניתן לעמוד מבדיקת תעודות המשלוח ומדיווחי המשווקים על הכמות הכוללת ששווקה מכל מין של ירק כדי להשוותה לתכנון. בדיקת תעודות המשלוח במחלקת התכנון נעשית באקראי ובהיקף מצומצם ביותר, ואין היא יכולה לשמש אמצעי יעיל לאיתור מגדלים, שגידולו תוצרת מעל המכסות או בשטחים, שלא תוכננו.

— המחלקה מוסרת בכל חודש גם למשווקים הסיטונאים בשווקים רשימות של מגדלים, שבהתאם לתכנון רשאים לשווק תוצרת. ברשימות האמורות נכללו רק שמותיהם של המגדלים בלא שצוין מין הירק שמותר לכל מגדל לשווק, ומגדל שקיבל הרשאה לגדל מין אחר של ירק ושמו מופיע ברשימה, יכול היה אפוא לשווק מינים אחרים של ירקות, שגידולם נעשה ללא אישור המועצה. יוצא, שהמועצה לא נקטה אמצעים יעילים, למניעת שיווק תוצרת משטחים בלתי מתוכננים וקליטת עודפים מהם תוך תשלום מחירי מינימום עבורם למגדלים.

גידול עגבניות והסדר הירקות לשנת הכספים 1978

1. על פי הסדר הירקות לשנת הכספים 1978, הוצאו מחובת תכנון וקבלת מכסות העגבניות, המלפפונים והבצל, למעט בצל מאזורי הערבה והבקעה, וכך יכלו המגדלים לגדל כל כמות שהיא ללא קבלת מכסת גידול מהמועצה. למרות הוצאת העגבניות והבצל מהתכנון, נקבעו בהסדר הירקות מחירי מינימום עבורם, נוסף למחירי מינימום לפלפל ולחצילים — שני מיני ירקות שלא נחמכו על ידי הממשלה מזה שנים מספר.

מחשש שכמויות העגבניות, שיגיעו לשווקים בחודש יוני 1978, יהיו מצומצמות קבעה ועדת הביצוע של המועצה בישיבתה מפברואר 1978, כי עבור עודפי עגבניות מסוג א' שיתקבלו בשווקים במשך חודש יוני 1978, ישולם מחיר מינימום מוגדל של 2,500 ל"י לטונה, לעומת 1,100 ל"י לטונה, שנקבעה ליולי 1978, כדי להמריץ גידול עגבניות להספקה בחודש זה. החלטה זו באה, לאחר שבהסדר הירקות נקבע, שמחיר המינימום שישולם בחודש יוני 1978 עבור העודפים, יהיה 1,600 ל"י לטונה.

— ההחלטה בדבר ההעלאה החדשה במחיר גרמה זרימת כמות תוצרת בהיקף ניכר לשווקים, דבר שהביא להיווצרות עודפים ניכרים. בין העודפים היו עגבניות שגודלו לתעשייה ושאין הסדר הירקות מבטיח מחיר מינימום לעודפים שנותרים מהם בשווקים, מאחר שלא נימנו עם הזנים שנכללו בו.

על פי נתוני המועצה הסתכמו עודפי עגבניות סוג א', שנתקבלו בחודש יוני 1978 בכ-8,000 טונות, מתוך כלל השיווק של כ-14,000 טונות באותו החודש (ביוני 1976 סופקו לשווקים 11,000 טונות, שהותירו כ-3,000 טונות עודפים, וביוני 1977 סופקו כ-8,000 טונות). מהכמות העודפת הופנו להזנת בעלי חיים כ-2,850 טונות, להשמדה כ-2,000 טונות, לתעשייה כ-2,650 טונות והיתרה — למוסדות שונים. המועצה שילמה למגדלים, בתור השלמת מחיר עד למחיר המינימום המובטח עבור העודפים בחודש זה, סך של כ-18.5 מיליון ל"י.

2. בהסדר הירקות לשנת 1978 הובטחו, כאמור, מחירי מינימום — לבד מירקות, שעליהם חלה חובת התכנון: גזר, תפוחי אדמה וחלק מהבצל — גם עבור מיני ירקות אחרים: עגבניות, פלפל וחצילים, שגידולם אינו בתכנון המועצה ובשליטתה. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שגידול ירקות ללא מכסות וקליטת עודפים מהם תוך הבטחת מחירי מינימום עבורם, מן הראוי שיוסדר בדרך מבוקרת, שתאפשר להשיג איזון בין הייצור לצריכה תוך הבטחת כמות מכירה של עודפים, שלא תכביד על השיווק המאורגן.

הסדרת השיווק

התפקיד העיקרי של המועצה הוא הסדרת אספקת הירקות לשווקים וויסות השיווק ולשם כך היא מפקחת על האספקה וקולטת עודפים בשווקים הסיטונאיים. למועצה תפקיד ישיר בשיווק תפוחי אדמה.

פיקוח על הובלת ירקות ועל אספקתם

1. מטרת ההסדרים לאספקת הירקות לשווקים היא, בעיקר, להבטיח ביצוע תכנון הייצור, לפקח על השיווק הסיטוני כאמור, לפעול על פי החוק המחייב רישוי משווקים, ועל גביית היטלים למימון פעולות המועצה.

בשנים 1963 ו-1967 פרסמה המועצה באישור השרים כללים בדבר רישום ירקות והובלתם. לפי כללים אלה, כל הובלה של ירקות צריכה להיות מלווה בתעודת משלוח מטעם המועצה ובה בין היתר פרטים על מין הירק, תאריך ההובלה, שם המגדל, כמות האריות וייעוד המשלוח. מדי שנה בשנה מדפיסה המועצה פנקסי תעודות משלוח בציון השנה, שהן מתייחסות אליה, ומוסרת אותן למשווקים; המשווקים מוסרים את התעודות למגדלים. את העתקי התעודות יש להחזיר למועצה לאחר גמר השימוש בפנקס. בשנת הכספים 1976 הנפיקה המועצה למשווקי ירקות כ-240,000 תעודות משלוח; בשנת 1977 הונפקו כ-225,000 תעודות. כדי לוודא, שהובלת הירקות ליעדים שאליהם נועדו תלווה תעודת משלוח, שעל-פיה גובה המועצה היטלים, היא מפעילה פיקוח בדרכים.

על פי החוק, רשאית המועצה להסדיר בכללים את כמויות הירקות שיובאו לשווקים השונים, לפי מועדים, ולקבוע את שעות היממה המותרות להובלתם, להטיל על מגדלים ועל משווקים חובת רישום ההובלות לפי תעודות משלוח ולפקח על הובלת ירקות בדרכים. נקבע, שמגדל ירשום כל משלוח של ירקות בזמן מסירתו למוביל על גבי טופס תעודת משלוח במקור ובארבעה העתקים ויחתים את המוביל על תעודות המשלוח; את העותק הראשון ושלושה העתקים נוספים ימסור למוביל והעתק אחרון יישאר בידי, כשהוא צמוד לפנקס. מוביל יישא עמו בשעת הובלת ירקות את תעודות המשלוח.

לפי נוהל מאפריל 1976, חייב משווק לדווח למועצה, כל שלושה חודשים, על חלוקת פנקסי תעודות משלוח למגדלים. הדו"ח יכלול את שם המגדל וכן את מספרי התעודות שנמסרו וכמותן. עוד נקבע בנוהל, שבעת החזרת פנקסי תעודות משלוח יש לבדוק אם התעודה מולאה על כל פרטיה, כנדרש.

— המשווקים לא דיווחו למועצה על חלוקת הפנקסים למגדלים כנדרש, והמועצה לא נקטה פעולה לשם ביצוע הוראות הנוהל האמור.

— המועצה מנהלת רישום בדבר ניפוק פנקסי תעודות משלוח למשווקים ובדבר החזרת הפנקסים שנעשה בהם שימוש. על תעודות שלא הוחזרו מחייבים את המשווק בסך 150 ל"י עבור כל תעודה. המשווקים בתל אביב חויבו עבור תעודות המשלוח החסרות, אולם המועצה לא נהגה לציין, ברשימה שהיא ניהלה לצורך זה, את התעודות שלא הוחזרו ושעבורן חויבו המשווקים, דבר המקשה על המעקב אחר החזרת התעודות. סכום החיוב עבור תעודה חסרה, איננו בעל משקל נכבד כיום, מאחר שההיטל שקבעה המועצה (ראה להלן — היטלים) על בסיס של 80 ל"י לטונה תוצרת, או 4% מהתמורה המשתלמת למגדל, עולה במידה ניכרת על התשלום, שגובה המועצה עבור התעודות החסרות, ולכן אין בו כדי להמריץ את המשווקים למלא אחר ההוראות בנדון.

— בדיקה מדגמית של תעודות משלוח העלתה, שמילוי התעודות לא נעשה בהקפדה, ובחלקן חסרו פרטים, כגון שם המגדל ומעונו, חתימת המגדל והמשווק, שם המוביל וחתימתו ומספר המכונית, שהובילה את התוצרת. דבר זה מעיד, שהפיקוח בדרכים ובשערי השווקים לא היה אפקטיבי, ובכך מתאפשר למעשה, שימוש בתעודות יותר מפעם אחת. (על הפיקוח — ראה להלן). המועצה לא נקטה צעדים נגד המגדלים או המובילים כדי לצמצם את מספר המקרים מסוג זה.

2. לשם הפעלת הפיקוח על הובלת ירקות, קבע החוק, כי המועצה תמנה בכתב מבקר שיהא מוסמך — כל אימת שיש לו יסוד להניח שהדבר דרוש כדי להבטיח ביצועו של החוק, של התקנות או של הכללים או של הצווים שהותקנו לפיו, או כדי למנוע עבירה על הוראותיהם — להיכנס לכל מקום ולעצור כל כלי הובלה ולערוך בהם חיפוש, וכן לחפוש ירקות, שיש לו יסוד סביר להניח שנעברה בהם עבירה לפי החוק, ומסמכים הנוגעים להם שעשויים לשמש ראיה במשפט על עבירה כאמור. עוד קובע החוק, כי דבר שתתפס, תטפל בו המועצה דרך של בעלים, הן לגבי החזקה, והן לגבי המכירה.

פעולת הפיקוח נעשית על ידי מחלקת הפיקוח שבמועצה. במחלקה מועסקים 29 עובדים מהם 27 מבקרים — מרביתם במעמד שוטרים לתפקידים מיוחדים ("שתמ"ם" — ראה להלן); לרשותה עומדים 11 כלי רכב. פעולות הפיקוח באזורים השונים מתואמות עם סניפי המועצה המצויים בהם.

בשנת הכספים 1977 הסתכמו הוצאות המחלקה בכשלושה מיליון ל"י (נתונים לא סופיים). תקציב המועצה ל-1978 הועיד סך 4.2 מיליון ל"י לפעולות הפיקוח.

על פי פקודת המשטרה (נוסח חדש), תשל"א-1971, השוטר לתפקידים מיוחדים רואים אותו כנימנה עם כוחות משטרת ישראל לכל דבר ויהיה כפוף לכל הוראות הפקודה בדבר משמעת, סמכויות, וחסינות שוטרים. המבקש שירותיו של שוטר לתפקידים מיוחדים, ישלם לאוצר המדינה, כל רבע שנה מראש, כספים לכיסוי שכרו, דמי מדיו ושאר הוצאות הדרושות לדעת המפקח הכללי.

3. (א) המועצה גנתה שירותי פיקוח למועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, למועצה לייצור ולשיווק של זיתים ולשירותים הוטרנאריים שבמשרד החקלאות, תמורת השתתפות בהוצאות; בשנת הכספים 1977 הסתכמה ההשתתפות של הגופים הנ"ל בכ-550,000 ל"י. עד לסוף נובמבר 1976 נתנה המועצה שירותי פיקוח גם למועצת הפירות, ולמועצה לענף הלול.

למועצת הפירות היו השגות לגבי תפעולה של מחלקת הפיקוח. היא דרשה בתחילה רוטאציה בניהול היחידה, ולאחר מכן — העברת השליטה על הפיקוח ממועצת הירקות לגוף אחר, שיפעיל את הפיקוח בצורה יותר יעילה ומעמיקה עם צוות עובדים מתאים יותר. בראשית נובמבר 1976 הוסכם בין שתי המועצות על הקמת גוף, שיבצע את שירותי הפיקוח עבור כל מועצות הייצור; נקבע, שלביצוע הפיקוח עבור מועצת הפירות, תעמיד מועצת הירקות לרשות הראשונה, לתקופת ביניים, מספר כלי רכב וכח אדם. התכנית לא יצאה לפועל ובמחצית השנייה של נובמבר 1976 הודיעה מועצת הירקות למועצת הפירות על הפסקת שירותיה בתחום הפיקוח מראשית דצמבר.

ההפסקה החד צדדית של הפיקוח מטעם מועצת הירקות, בלי שניתן למועצת הפירות פרק זמן מספיק כדי להתארגן, בתחום זה, גרמה שיבושים בפעולות הפיקוח של האחרונה ואף להפסקתן לפרק זמן מסוים. מאוחר יותר הודיעה מועצת הירקות למועצת הפירות, כי היא חידשה את מתן שירותי הפיקוח, אך שירותים אלה לא נדרשו עוד, מאחר שהאחרונה הקימה מערך פיקוח משלה. במצב עניינים זה מקיימות מועצת הירקות ומועצת הפירות פיקוח מקביל בשווקים ובדרכים (ראה להלן).

(ב) בסוף נובמבר 1976 ביקשה המועצה לענף הלול מהמועצה להפסיק את שירותי הפיקוח שלה, כיוון, שלדבריה, אין היא מקבלת שירות מתאים ואף ספק הוא, אם השירות שקיבלה בעבר, תאם את הסכומים ששילמה.

*

עם הפסקת שירות הפיקוח למועצת הפירות ולמועצה לענף הלול לא חל צמצום ניכר בכוח האדם המועסק בפיקוח, ואף לא במספר כלי הרכב, שנועדו לעבודתם של המבקרים.

4. פעולת הפיקוח מתבצעת בשתי דרכים: פיקוח נייד בדרכים, ופיקוח בעמדות ביקורת קבועות בכניסה לשווקים הסיטונאיים הסגורים בתל-אביב, בחיפה ובירושלים. הפיקוח הנייד מתבצע בצוותות של שני עובדים בכל ניידת, שאחד מהם אחראי על הרכב ועל אחזקתו וכן על הדיווח ביומן הנסיעות. על המבקרים בשערי השווקים הוטל לבדוק, אם הרכב הנכנס לשוק מלווה בתעודת משלוח, ואם הרישום בתעודות מתאים לכמות, למין, לסוג ולסימון התוצרת שבמשלוח.

— המבקרים בשער השוק הסיטונאי בתל אביב, שהוא הגדול בשווקים בארץ, אינם עורכים בדיקת התאמה בפועל בין הרישום בתעודות המשלוח לתכולת כלי הרכב. בידי המבקר בשער אף לא נמצאה רשימה של הירקות, שהובלתם חייבת בתעודות משלוח. במקרים רבים הצטמצמה עבודתם באיסוף ובהחתמת התעודות בלבד.

— פעולות הפיקוח בשערי השווקים הסיטונאיים בתל אביב ובחיפה מתבצעות בשעות שבהן השוק פתוח, ואילו בשוק בירושלים נמצא מבקר מטעם המועצה מספר שעות בלבד, בשעות הצהריים; ביתר שעות פעולתו של השוק, מועסק שומר, שהמועצה אמנם משתתפת במימון שכרו, אולם אין הוא מבצע את תפקידי הפיקוח הדרושים. בדיקת דו"חות הפיקוח של איזור ירושלים, העלתה מקרים רבים, שבשער השוק לא היה פיקוח של מבקר מטעם המועצה בכלל.

נוהל המועצה קובע, כי על המבקר לקבל תכנית עבודה שבועית ממנהל הסניף, שהוא צמוד אליו. כל שינוי בתכנית העבודה חייב באישורו של מנהל הסניף, מאחר שבתכנית נקבעים מוקדי הבדיקה ויעדיה. ביום ו' בכל שבוע מכינים האחראים על הפיקוח בשלושת האזורים תכנית עבודה שבועית לגבי הפעולות הצפויות בשבוע הקרוב, ומפורטות בה הפעולות שיעשו במסגרת הפיקוח הנייד והקבוע.

— השוואת התכניות לביצוע העלתה מקרים של אי התאמה ביניהם, כגון שינויים במקומות שבהם נעשה הפיקוח ובתפקידים של המבקרים באותם ימים. שינויים אלה לא אושרו על ידי מנהל הסניף, כנדרש, ואף לא נמצא חומר בכתב, המסביר את הסיבות להם.

5. המועצה קבעה בהוראות הנוהל מאפריל 1976, בין היתר, כי התפיסות של הירקות שהובלו שלא כדין, משמשות ראיה בלבד ואין לראותן כהחרמה. לפיכך יש לנהוג בסחורה זו בזהירות ובאחריות; לאחר רישום פרטיה בדו"ח יש להעביר מיד את התוצרת לשיווק למשווקים אשר המועצה מאשרת, מפעם לפעם, על פי תנאים שנקבעו על ידיה. המשווק הנאמן ימכור את התוצרת ויעביר את התמורה, בצירוף חשבון המכירה, למועצה תוך שבוע מהשיווק בפועל.

— הועלו מקרים, שהמשווקים בתל אביב לא העבירו למועצה את הפדיון ממכירת תוצרת שנתפסה, כנדרש; לעתים החזיקו בפדיון חודשים רבים, בלי שהמועצה נקטה צעדים נגדם, ואף המשיכה למסור להם למכירה תוצרת שנתפסה. במרבית המקרים לא העביר המשווק את הפדיון ממכירת התוצרת למועצה, גם לאחר שוועדת הקנסות טיפלה בעניין וקבעה את הקנס שישולם; מאחר שדמי הפדיון היו בידי המשווקים לא ניתן למועצה לקזז את סכום הקנס מהפדיון. הביקורת עמדה על הצורך, שהמועצה תנקוט צעדים להבטיח את קבלת הכספים מהמשווקים האמורים בהתאם לנהלים שקבעה, ובמקרים של סטייה, תחייבם בריבית פיגוריים. בנובמבר 1978 החליט הוועד הפועל של המועצה לחייב את המשווקים בריבית, כאמור.

6. בשנת הכספים 1977 נפתחו במועצה כ-3,900 תיקי עבירות. סה"כ הקנסות שהטילה ועדת הקנסות בגין עבירות אלה הסתכם בכ-655,000 ל"י — כ-160,000 ל"י לכל תיק, בממוצע. גביית הקנסות בפועל הסתכמה, עד לסיום הביקורת, בכ-510,000 ל"י.

במועצה ישנה ועדת תביעות, שמונתה על ידי המנכ"ל והמורכבת ממנהל אגף השיווק, ממנהל מחלקת התכנון ומהאחראי על החקירות. על פי נהלי המועצה תמליץ הוועדה על העברת תיק שנפתח, אם לתביעה ואם לגניזה, ובמקרה של גניזה תציין את נימוקיה לכך. בכל מקרה יועבר התיק ליועץ המשפטי של המועצה לבדיקה משפטית.

— ועדת התביעות לא נהגה להעביר תיקים שהחליטה לגנום לבדיקתו של היועץ המשפטי כנדרש, והם נגנזו על דעתה בלבד; בדרך זו נגנזו ללא טיפול נוסף ב-1977, כאלף תיקים.

שיווק תפוחי אדמה

תפוחי אדמה נורעים בשתי עונות: באביב ובסתיו. היבולים נאספים באפריל—יוני ובנובמבר—מארס, והם משווקים ישירות לאחר איסופם, או איסומם. האיסום נועד לסיפוק התצרוכת בתודשים אוגוסט—נובמבר, שבהם אין אספקה ישירה של תוצרת טרייה לשווקים, ולשמירת רציפות השיווק בשאר חודשי השנה. התפלגות השיווק בשנות הכספים 1975—1977 הייתה כדלקמן (בטונות):

1975	1976	1977	
56,995	54,343	65,133	מאיסום
48,968	58,002	60,916	שיווק ישיר לשוק המקומי
13,840	9,021	18,981	אספקה לעיבוד תעשייתי
2,610	8,554	15,678	יצוא
122,413	129,920	160,708	סה

המקור: מאזן לשנת 1975 ודיווחים של המועצה לשנים 1976 ו-1977.

שלא כביקורות אחרים, המועצה היא גורם מרכזי בשיווק תפוחי אדמה; היא רוכשת את כל היבול ואחראית לשיווקו, לרבות קביעת המחירים שישולמו למגדלים והמחיר הסיטוני של התוצרת.

על פי הסכם בין המועצה לבין שני השווקים, הם הרוכשים בשמה את היבולים מהמגדלים. המשווקים מטפלים בריכוז היבול ובמכירתו על פי הוראות המועצה ובפיקוחה; הם משלמים למגדלים עבור תפוחי אדמה לפי העונה ובהתאם לסוג התוצרת, כפי שנקבע בהסדר הירקות ובהתאם להחלטות ועדת הביצוע של המועצה המורכבת מנציגים של משרד החקלאות ושל המועצה.

המועצה משלמת למשווקים את כל ההוצאות בגין רכישת התוצרת ושיווקה — תשלומים למגדלים, הוצאות הובלה, אריזה ומיון התוצרת, וכן דמי טיפול ועמלה עבור המכירה. המועצה מנהלת חשבון עונתי של שיווק תפוחי אדמה, ובו נוקפות כל ההוצאות הנ"ל מחד, והתמורה ממכירת התוצרת במחירים סיטונאים, מאידך. אם ההוצאות עולות על ההכנסות, מכסה הממשלה, בהתאם להסדר, שני שלישים מעודף ההוצאות על ההכנסות, והמועצה משלמה את השליש הנותר.

סיווג ומיון. על פי החוק, רשאת המועצה לקבוע בכללים סיווג, מיון, אריזה וסימון של ירקות וכן לקבוע את הזנים ואת הסוגים שמותר לשווקם בארץ. לשנת הכספים 1977 נקבעו לתפוחי אדמה בהסדר הירקות ארבעה סוגים: א' (1), א' (2), א' קטן וב' תעשייה (לאחר המיון נשארים תפוחי אדמה מסוג ג', שעבורם אין משלמים למגדלים ואף לא למשווקים).

— המועצה לא פרסמה בכללים סיווגים אלה. בשנים 1975—1977 מוינה התוצרת בתשעה מכוני מיון, מהם שבעה בבעלות משווק אחד. הפיקוח נעשה על ידי עובדי המועצה, שעליהם לערוך בדיקות דגימה של תוצרת ממוינת. מדיווח על תוצאות המיון של תפוחי אדמה מסוג א' מתברר, שהיו סטיות ניכרות בין מכוני המיון השונים והן הגיעו עד כדי 25% בין מכוני למכוני, אף באזורי גידול סמוכים. בדיקת מיון מדגמית של שקי תפוחי אדמה, שערכו עובדי המועצה בראשית 1978 בכמה בתי קירור, ימים מספר לאחר שהתוצרת הוכנסה לאיסוס העלתה, שהיו סטיות ניכרות מהמיון, שנבקע בעת הכנסת התוצרת לאיסוס. כמו כן ערכה המועצה בדיקות מדגמיות במכוני המיון לפני משלוח התוצרת לשיווק או לאיסוס, ונמצאו סטיות שהגיעו ל-50% ויותר מהסיווג המקורי; נמצאו גם מקרים שהמועצה קלטה בחזרה מהשווק תפוחי אדמה שלא היו ראויים למאכל — לאחר שעברו את המיון. מיון לא נכון של תפוחי אדמה עלול לגרום לכך, שהצרכן ישלם מחיר גבוה יותר מהדרוש, והחקלאי יקבל מחיר טוב יותר מהמגיע לו עבור תוצרתו.

על לקיימים במיון תפוחי אדמה העיר מבקר המדינה עוד בביקורת שנערכה ב-1972. מתברר אפוא שנושא זה, שנודעת לו השפעה על החשלוש שמקבלים המגדלים עבור תוצרתם, עדיין לא בא על פתרונם.

איסוס. על פי החוק רשאת המועצה להוציא כללים, שיחייבו לאסס ירקות, המיועדים לשיווק בבתי קירור, במחסנים, או בצורות אחרות. המועצה לא פרסמה כללים בנדון.

על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח—1957, פרסם שר החקלאות ב-1961 את "צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תפוחי אדמה ובצל יבש), תשכ"א—1961. לפי הצו לא ימסור אדם ולא יקבל תפוחי אדמה לאיסוס או לאחסון בבית קירור או במחסן איסוס, לא יוציאם ולא ירשה להוציאם משם, אלא לפי היתר בכתב מאת המועצה ובהתאם לתנאי ההיתר. מאז 1969 המועצה היא המאסם הבלעדי של תפוחי אדמה; הכנסת תוצרת לאיסוס והוצאתה לשיווק נעשים על פי אישור בכתב מאת המועצה, והאיסוס נעשה באמצעות המשווקים והם מאסמים את התוצרת בבתי הקירור שהמועצה שוכרת. המועצה מאסמת כ-60,000 טונות תפוחי אדמה בכל שנה. היא מתקשרת עם בתי קירור בהסכמים, המגדירים את חובותיו וזכויותיו של כל צד להסכם ובכלל זה המהיר לאחסון טונה תפוחי אדמה או תוצרת אחרת, ותקופת האחסון. עד שנת 1978 התקשרה המועצה עם חלק מבתי הקירור לתקופה של שנים מספר, עם חלק לתקופה של שנה וכן לתקופה של כמה חודשים (הסכמים עונתיים).

1. המועצה מנהלת כל שנה משא ומתן עם בתי קירור אחדים לשכירת נפח האיסוס הדרוש לה. לבסוף נקבע מחיר איסוס וזה לכל בתי הקירור, המתבסס בעיקר על המחיר ששולם לטונה בשנה קודמת, בתוספת התייקרות.

— בדיקה של ניצול נפח האיסוס של התוצרת במשך השנה בשלושה בתי קירור שבהם אוסמו תפוחי אדמה על פי התקשרות שנתי, העלתה, שנפח האיסוס לא נוצל כראוי ותקופת האיסוס, בחישוב שנתי, נעה בין 3.5 לבין 6 חודשים בלבד. כתוצאה מכך, עלות האיסוס לטונה לחודש הסתכמה לפי ההסכם השנתי בין 40 ל-60 ל"י, לעומת 34.50 ל"י לטונה לחודש, ששילמה המועצה בהתקשרות עונתית. ההפסד הנובע מכך הסתכם בכחצי מיליון ל"י.

2. מאז 1972 העניקה המועצה הלוואות בלתי צמודות לתקופה של חמש שנים ובריבית של 9%—15% להקמת בתי קירור או להרחבתם. לאחר מכן התקשרה אתם המועצה בהסכמים רבי שנתיים לתקופה של חמש שנים לאיסוס תוצרת, בעיקר תפוחי אדמה. בתמורה לכך הייתה המועצה אמורה לקבל מהם תנאי תשלום נוחים יותר עבור האיסוס, ובחוזים נקבע, ש-75% בלבד מהמחיר הבסיסי שהוסכם עליו בתחילת ההתקשרות, יהיה צמוד למדד יוקר המחיה.

— בדיקה של המחיר ששילמה המועצה עבור איסום בבתי קירור אלה העלתה, כי על פי ההסכם הרבי-שנתי היה המחיר גבוה יותר מאשר המחיר, ששילמה המועצה לבתי קירור בהתקשרות שנתי; לדוגמה: בשנת 1976 היא שילמה 270 ל"י לאיסום טונה תוצרת, לעומת 239 ל"י לטונה, על פי הסכם שנתי. אף כי בהסכמים הרבי-שנתיים עם בתי הקירור לא צוין, שיש לשלם תשלום נוסף עבור חשמל לאחסנת תפוחי אדמה, שילמה המועצה תוספת כזו שהתבטאה בעשרות ל"י לטונה; תשלומים אלה הסתכמו בשנים 1975 ו-1976 בלבד בכ-600,000 ל"י.

3. התוצרת המאוסמת מתייבשת ומאבדת ממשקלה. בחוזים עם בתי הקירור נקבע, ששיעור הפחת לאחר תקופה של 4 חודשים לא יעלה על 4%, ועוד אחוז אחד לכל חודש נוסף של איסום.

— בעונת 1976 נמצאו מקרים, שהפחת היה גבוה בהרבה מזה שנקבע בהסכמים, והגיע, בחלק מבתי הקירור, לשיעורים כפולים ואף יותר, מאלה שנקבעו. סה"כ הפחת מעל התקן שנקבע בעונה הנ"ל הסתכם בכ-1,800 טונות — כמות ששוויה הכולל הסתכם בכ-4 מיליון ל"י. המועצה לא בררה את הסיבות לפחת המוגדל בבתי הקירור, ואף לא דרשה מהם פיצויים על כך.

— מדו"חות פיקוח, שערכו עובדי המועצה בבתי קירור, בסוף מארס וראשית אפריל 1978, עולה, כי בבית קירור אחד, השייך לאחד משני המשווקים המורשים, הוכנסו והוצאו 350 טונות תפוחי אדמה מסוג שאין המועצה רוכשת, ללא היתר; עוד נמצא, שבבית הקירור הנ"ל וכן בבית קירור נוסף של אותו משווק הוכנסו והוצאו כ-400 טונות תפוחי אדמה ללא ידיעת המועצה. בשני בתי הקירור האמורים היה גם אחוז הפחת גבוה מהמקובל. עד סוף 1978 לא נקטה המועצה פעולה לבירור העניינים הנ"ל ולנקיטת הצעדים המתחייבים.

מחירים. 1. המועצה קובעת בכל שנה את המחיר, שישלם הסיטונאי למגדל עבור תפוחי אדמה, וכן את מחיר המכירה הסיטוני. המחיר למגדל נקבע ברמה, שתמריץ אותו לזרוע את השטחים שאושרו לו ולספק תוצרת באופן שוטף ורצוף בתקופות שונות של השנה. המחיר הסיטוני נקבע במטרה להבטיח, שהתוצרת תשווק לצרכן במחיר וברמה רצויים, אף על פי שמחיר המכירה לצרכן אינו בפיקוח; ההנחה היא, שאספקת שוטפת ורצופה תמנע מחסור ותנודות במחיר, ומסיבה זו משתתפת הממשלה בכיסוי שני שלישים מההפסד הכרוך בשיווק תפוחי האדמה. בהסדרים עם הממשלה לשנים 1976 ו-1977 ובהחלטות ועדת הביצוע, המתקבלות מדי פעם בפעם, נקבעו מחירים, שישולמו למגדל, ומחיר סיטוני — המשתנה במשך העונה.

— לפני אישור ההסדר עורכת המחלקה הכלכלית של המועצה תחשיב-עלות לתפוחי אדמה למגדל. פרטי התחשיב מבוססים בחלקם על נתוני משרד החקלאות והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אולם המחיר נקבע במו"מ בין המועצה והמגדלים. יתר על כן, המחיר הסופי לא נקבע בראשית העונה אלא בסופה; כך לדוגמה, המחיר לתפוחי אדמה בעונת הסתיו 1977 נקבע תחילה ל-2,500 ל"י לטונה, והועלה בסוף העונה ל-2,950 ל"י לטונה, לאחר שחלק ניכר מהיבול נאסף ואף נמכר. השוואת תחשיבי העלות לתפוחי אדמה סוג א' למגדל, שהוכנו על ידי המועצה לשנים 1976 ו-1977, עם המחירים ששולמו בפועל, מראה, כי התשלומים עלו במידה ניכרת על המתחייב על פי התחשיב, כלהלן (בל"י לטונה):

העונה	התחשיב		תשלום ממוצע למגדל	
	1977	1976	1977	1976
אביב	892	1,797	1,650	2,250
סתיו	1,380	1,760	2,220	2,950

המקור: תחשיב המחלקה הכלכלית של המועצה.

2. — על פי החוק רשאית המועצה, באישור השרים להבטיח למגדלים תמורה הוגנת בעד ירקות, בין השאר, על ידי קביעת מחירי מינימום מובטחים. שינויי המחירים לתפוחי אדמה נקבעו על ידי ועדת הביצוע, ולא הובאו לאישור השרים.

— לתפוחי אדמה סתויים נקבע מחיר סיטוני לתקופה עד אוקטובר 1977 בסך 3,250 ל"י לטונה. מחיר זה הועלה ל-4,000 ל"י לטונה עד 1.4.1978 והורד ל-3,000 ל"י לטונה באפריל 1978. במועצה לא נמצאו אסמכתאות בכתב על דרכי קביעת המחירים ועל השיקולים שהנחו את הוועדה בעת קביעתם.

— המועצה שילמה למכוני המיון ולמשווקים הוצאות שונות, כגון דמי מיון וריכוז, עמלה, פחת וריבית, ללא בדיקה מספקת של הנתונים ששימשו בסיס לחישוב הוצאות אלה.

חומרי אריזה. לצורך אריזות תפוחי אדמה לאיסוס ולשיווק ישיר, קונה המועצה שקים ומעבירה אותם למשווקים. הוצאות המועצה על חומרי אריזה בשנת 1976 הסתכמו בכ-3.5 מיליון ל"י וב-1977 בכ-5 מיליון ל"י. המועצה עורכת מכרזים מצומצמים להספקת השקים על ידי פנייה לספקים שונים; בוועדת המכרזים משתתפים גם נציגי המשווקים, שעבורם נקנים השקים. הספק שנבחר במכרז שולח את השקים שנרכשו ישירות למכוני המיון שבבעלות המשווקים. לאחר אישור קבלת השקים, מחייבת המועצה את חשבון המשווקים במחיר השקים כולל הוצאות.

— בדיקת רכישת שקים בשנת הכספים 1976 העלתה, שהמועצה לא עמדה על מילוי התחייבויות הספקים לפי הכמויות, שנקבעו בחוזים. כתוצאה מכך היא נאלצה לרכוש שקים במחירים גבוהים יותר, ובמקרה אחד — אף מאחד הספקים שלא עמד בהתחייבויותיו. הפרש המחיר בשנה האמורה הסתכם בכ-100,000 ל"י.

— בדיקת הפרש מחיר, ששולם במקרה אחד באמצע 1977 לספק עבור שקים שייבא מחו"ל עקב שינוי שער-המטבע מיום הגשת הצעתו למכרו ועד להוצאת השקים מהמכס, העלתה, שהמועצה שילמה לו כ-150,000 ל"י יותר ממה שהגיע לו על פי חישוביה היא. בעקבות הערת הביקורת חויב הספק במאי 1978 בסכום הנ"ל.

זרעי תפוחי אדמה. 1. לצורך זריעת תפוחי אדמה רוכשת המועצה זרעים מחו"ל ומ-משקים בגולן; הזרעים מהיבוא מהווים כ-85% מכלל הכמות המתוכננת לזריעה. להלן נתונים על היקף הזרעים מהיבוא ומגידולי הגולן, שנרכשו בשנות הכספים 1976—1978:

1976		1977		1978	
היקף כספי (במיליוני ל"י)	כמות (בטונות)	היקף כספי (במיליוני ל"י)	כמות (בטונות)	היקף כספי (במיליוני ל"י)	מקור הזרעים
57.5	9,042	48	7,116	אין נתונים מסוכמים	מחיבוא
2.0	580	9	1,539	אין נתונים מסוכמים	מגולן

המועצה רוכשת את הזרעים במספר ארצות באירופה באמצעות חברה בחו"ל. יבוא הזרעים לארץ נעשה על חשבון המועצה על ידי שני יבואנים (א' ו-ב'): עד שנת 1978 70% מהזרעים שנרכשו הובאו על ידי חברה א' ו-30% — על ידי חברה ב'; בשנת 1978 נערך מכרז להבאת הזרעים ול-חלוקתם למגדלים. היבואנים חילקו את הזרעים למגדלים לפי הוראות המועצה, ובהתאם למחירים שנקבעו על ידה.

שני היבואנים, שייבאו את הזרעים עד ל-1978, קבלו מהמועצה, נוסף להתחייבויות הקשורות ביבוא, עמלה של 4.5% מעלות הזרעים (ס"פ). וכן ריבית עבור האשראי הדוקומנטארי ועבור הזמן שחלף ממכירת הזרעים עד לתשלום התמורה עבורם על ידי המגדלים. נקבע אתם, שלאחר כשישה חודשים מהגעת הזרעים לארץ, עליהם להגיש למועצה חשבון, שיכלול את ההוצאות ששולמו על ידיהם, את העמלה והריבית המגיעות להם ואת התקבולים ממכירת התוצרת למגדלים.

— בדיקת דרכי רכישת הזרעים בחו"ל העלתה ליקויים בתחום ההסדרים, שנקבעו בין המועצה לבין החברה בחו"ל: עד לשנת 1977 לא חתמה המועצה על הסכמים עם הספקים בנוגע לרכישה; מהסכמים בשנת 1975, המתייחסים לאספקה בשנת 1976, שנמצאו במועצה והנוגעים לארבעה ספי-קים, עולה, שהחברה בחו"ל חתמה הסכמי רכישה שפורטו בהם הכמויות ומועדי האספקה; לגבי מחירי הרכישה לא נקבע מחיר סופי, ואף לא מחיר גג. כמו כן לא נקבע בהסכמים, שנמידה שה-ספקים לא יעמדו בהתחייבותם לאספקת הזרעים, בזמן ובמחירים שנקבעו, יהיו חייבים בתשלום פיצויים. ואכן, נמצא, שבאספקה על פי הסכמים אלה, שלושה מחוץ ארבעת הספקים לא עמדו בהתחייבויותיהם לגבי הכמויות; לאחד מהם שולם מחיר, שהיה גבוה פי שלושה מהמחצית, עקב מחסור בזרעים באותה עת. במועצה לא נמצאו אסמכתאות שיעידו על כך שהיא דנה והסמיכה את החברה בחו"ל לרכוש עבורה זרעים ועל התנאים לרכישה. לגבי השנים 1976 ו-1977 כלל לא נמצאו

במועצה הסכמים עם הספקים ולא ניתן היה לבדוק באם מחירי הקנייה והים לאלה שהוסכם עליהם בעת המשא והמתן. עוד מתברר ממסמכי המועצה, שהחברה בחו"ל קיבלה עמלה מהספקים בגין קניית הזרעים, נוסף לעמלה שהמועצה שלמה לה, וזאת בלי ידיעתה ובלי אישורה של המועצה. המועצה דרשה מהחברה החזרת העמלה, אולם עד לסיום הביקורת בינואר 1979 טרם קיבלה המועצה את החזר העמלה.

2. בקניית הזרעים בשנת 1978 חל שינוי בהסדרים עם הספקים. בשנה זו חתמה המועצה עצמה הסכם מסגרת עם הספקים בחו"ל בלי לציין כמויות ומועדי אספקה. הסכמים מפורטים אתם חתמה החברה בחו"ל, בשם המועצה.

— במועצה לא נמצאו מסמכים המעידים, שהחברה בחו"ל הוסמכה לחתום בשם המועצה על ההסכמים לרכישת הזרעים. מבדיקת נוסח שני סוגי ההסכמים — הסכם המסגרת וההסכמים המפורטים — עולה, שיש בהם שוני מהותי בכל הקשור לתשלום פיצויים על ידי הספק, במידה ולא יעמוד בהתחייבותו על פיהם: בעוד שההסכם המסגרת נקבע פיצוי של 15% מערך הזרעים שלא יסופקו, נקבע בהסכמים הנפרדים, כי תקוים במקרים כאלה בורות בלשכת מסחר בינלאומית. בהסכם המסגרת גם לא הוזכר הקשר, בינו לבין ההסכמים הנפרדים, דבר המבטל למעשה את חשיבותו של ההסכם המסגרת, שעליו חתמה המועצה.

3. בשנת 1978 החליטה המועצה לקיים מכרו לייבוא הזרעים, שנועדו לזריעה בשנת 1979, ולשירותים הקשורים בכך. למכרו המצומצם מסוף ספטמבר הוגשו שתי הצעות — של חברות א' ו-ב'. ועדת המכרזים שבדקה אותן מצאה, ששתיהן לא עמדו בתנאי המכרו; היא החליטה לכן לא לקבלן והמליצה לפנות שנית לשני המציעים. בעקבות החלטה זו פנו שתי החברות לבית המשפט הגבוה לצדק בבקשת צו על תנאי נגד המועצה. כל אחת מהן טענה שהיא היתה צריכה לזכות במכרו; בית המשפט דחה פנייה זו. המועצה קיימה מכרו חוזר באוקטובר 1978, ובמכרו זה זכתה חברה ב' עבור הכנת המכרזים והופעות בבית המשפט בגין הצו האמור, שילמה המועצה לעורכי דין שכר טרחה בסך 250,000 ל"י, בקירוב.

4. המועצה תומכת בגידול זרעים בגולן על ידי הבטחת מחיר למגדל עבור התוצרת. להלן פרטים על השתתפות הממשלה והמועצה בגידול זרעים מקומיים בשנות הכספים 1975 ו-1976 (בל"י):

הכמות בטונות	ס"ה התמיכה	השתתפות הממשלה	השתתפות המועצה
1975	4,166	1,071,524	714,348
1976	6,144	2,179,037	1,452,692
			357,176
			726,345

— ב-1975 שולם למגדלים, נוסף לסכום של מיליון ל"י הנ"ל, סכום נוסף של 1.6 מיליון ל"י. בהעדר תחשיבים ומסמכים המפרטים סכום זה, לא יכלה הביקורת לבדוק את הגימוקים לתשלום. המועצה קובעת גם את מחיר המכירה של זרעים לחקלאים. להלן המחירים המובטחים למגדלים ומחירי המכירה לחקלאים, שנקבעו בשנות הכספים 1975—1977 (בל"י לטונה):

	1977	1976	1975
תשלום למגדל	6,000	4,050	2,700 — 1,000
מחיר לחקלאי	7,000	4,500	3,000 — 1,500

— על פי תחשיב העלות לגידול דונם תפוחי אדמה לזרעים בגולן ב-1977, שערכה המחלקה הכלכלית של המועצה, עלות טונה זרעים למגדל הסתכמה בכ-3,500 ל"י. יוצא, שהתשלומים, ששולמו למגדלים בגולן, עלו על העלות הממשית במידה ניכרת. במועצה לא נמצאו תחשיבי העלות לשנים 1975 ו-1976.

— עבור חלוקת הזרעים לחקלאים קיבלו שתי החברות מהמועצה עמלה, שהייתה גבוהה מהעמלה הרגילה, המשולמת עבור שיווק תפוחי אדמה למאכל: בשנת 1977 הייתה העמלה בסך 340.50 ל"י לטונה זרעים, לעומת כ-240 ל"י לטונה לשיווק תפוחי אדמה למאכל. במועצה לא נמצאו מסמכים שיסבירו את ההפרש בשיעור העמלה.

*

אספקת תפוחי אדמה למאכל, לזרעים וליצוא עודפים (ראה להלן) בשלוש השנים האחרונות גרמה הפסדים ניכרים, כמפורט להלן (במיליוני ל"י):

הסכום	
11.5	1975
15.5	1976
112.0	1977 (נתון לא סופי)

המקור: מאזני המועצה.

קליטת עודפים

מחירי מינימום: 1. בכל שנה נוצרים עודפים ניכרים של ירקות, שאינם נקלטים בדרכי השיווק הרגילות, והמועצה קולטת אותם על פי תנאים, הנקבעים בהסדר הירקות. ההסדר קובע, בין השאר, שהמועצה תקלוט עודפים של ירקות, שגידולם מותנה בקבלת מכסות מהמועצה על פי התכנון הכולל שלה. נוסף למינים אלה קולטת המועצה גם עודפים ממינים אחרים של ירקות, שגידולם אינו מוגבל. בטבלה הבאה נתונים על עודפי הירקות ועל ייעודם בשנים 1975—1977:

ס"ה העודפים	לתעשייה		להונת בעלי חיים		למשרד הביטחון ולמוסדות		לשטחים מוחזקים		למוסדות סעד		להשמדה	
(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)
1975	27,709	7,265	26.2	15,415	55.6	1,711	6.2	941	1,188	4.3	1,189	4.3
1976	31,848	9,475	29.7	16,577	52.0	2,238	7.1	354	2,410	7.6	794	2.5
1977	29,456	7,791	26.4	15,501	52.6	2,553	8.7	242	2,765	9.4	604	2.0

(1) בסונות.

(2) % מכלל העודפים.

— המועצה קובעת, באישור השרים, את מחירי המינימום רק לעודפים במיני ירקות שאינם כלולים במסגרת התכנון, ואילו מחירי מינימום למינים שבמסגרת התכנון נקבעים בהסדר הירקות, המובא לאישור שר החקלאות בלבד. בחיקי המועצה ומשרד החקלאות לא נמצא אישור של שר החקלאות להסדר לשנת הכספים 1975; ההסדר לשנת הכספים 1976 אושר רק בינואר 1977, כלומר לקראת סוף השנה.

— המועצה לא עיבדה עקרונות לקביעת מחיר המינימום שישולם למגדלים. במועצה וכן במשרד החקלאות גם לא היו פרטים מעודכנים על הוצאות הייצור לכל מין של ירק — נתונים שיש להביאם בחשבון בקביעת גובה מחירי המינימום. הביקורת ערכה חישוב של הוצאות הייצור. בשער המשק לגבי ארבעה מבין חמישה מיני הירקות, שהיו במסגרת התכנון בשנים 1973—1976, תוך התבססות על תחשיב הוצאות הייצור לשנת תשל"ג, כפי שנקבע על ידי הרשות לתכנון שבמשרד, בתור ספת ההתייקרויות שחלו בתשומות הכלליות בחקלאות על פי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הבדיקה העלתה, שמחירי המינימום בשנים האמורות נעו בין 32% מהוצאות הייצור לגבי עגבניות ב-1973, ועד ליותר מ-200% לגבי בצל-ערבה ב-1976. יתר על כן, מדי שנה בשנה השתנה היחס בין מחיר המינימום למין ירק לבין הוצאות הייצור שלו. להלן דוגמאות אחדות:

מחיר מינימום ב-% מהוצאות הייצור				
מין הירק	1976	1975	1974	1973
גזר (אביב)	71.9	91.3	69.3	101.0
בצל בית אלפא	147.7	146.5	92.3	116.6

חלק מהתנודות האמורות מקורן במדיניות מכוונת של המשרד והמועצה לעודד או לצמצם שטחי גידולים של ירקות ממינים ומונים מסוימים, בעונות שונות (ראה לעיל — תכנון). עם זאת, מן הצורך, שהסיבות לקביעת מחירי המינימום, בכל מקרה, יקבלו ביטוי ברור במסמכי המועצה והמשרד, ויובאו לידיעת הגורמים המוסמכים במשרדי הממשלה, המופקדים על נושא זה.

2. מקבלי העודפים משלמים למועצה מחירים, כפי שנקבעים מפעם בפעם על ידי הפסדי המוצע מקליטת עודפי ירקות מחמשת המינים, שחלה עליהם חובת התכנון בשנים 1974–1976, נוקפו לחשבון הסדר הירקות שהממשלה משתתפת במימון ואילו ההפסדים מקליטת עודפי שאר הירקות כוסו מקרן הממומנת מהיטלים, שהמועצה גובה מהמגדלים.

להלן נתונים על ההכנסות ממכירת עודפי ירקות ועל תשלומי המועצה בגין קליטת עודפים, בשנות הכספים 1974–1976 (באלפי ל"י):

	1974		1975		1976	
	מקרון להבטחת מחירי מינימום	ע"ת ההסדר עם הממשלה	מקרון להבטחת מחירי מינימום	ע"ת ההסדר עם הממשלה	מקרון להבטחת מחירי מינימום	ע"ת ההסדר עם הממשלה
תשלום מחירי מינימום	2,032	6,023	3,237	14,924	7,720	19,293
פדיון	835	2,478	1,333	2,939	2,571	3,476
עודף הוצאות על הכנסות	1,197	3,545	1,904	11,985	5,149	15,817

סדרי הטיפול בעודפים: 1. הוראות הנוהל של המועצה מ־1975 בדבר קבלת עודפי ירקות בשווקים קובעות, שהעובד שלה, שתפקידו לקלוט את העודפים בשוק, ילווה את המשאית למאזני גשר לצורך שקילתם; העובד יערוך ביקורות פתע על העברת העודפים ליעודם וידווח על כך למנהל מחלקת השיעור, וזה ידווח למנכ"ל המועצה.

— לא נמצאו במועצה דיווחים על ביקורת פתע שערכו עובדיה לצורך אימות היעדים שהעודפים הופנו אליהם, מלבד מספר מצומצם של דיווחים על ביקורים ברפתות, שלא צויין בהם, מתי הועברו העודפים ועל פי איזה מסמך. עוד נמצא, שהדיווחות לא הועברו לידיעת מנכ"ל המועצה, כפי שנדרש בהוראות הנוהל.

2. תשלום מחיר המינימום על עודפים הנקלטים על ידי המועצה שונה בין מין ירקות אחד למשנהו, לכן יש חשיבות, שכל מין של ירק יישקל בנפרד כדי לקבוע את גובה התשלום עבורו למגדל.

— בדיקת אסמכתאות ממאי ומיוני 1977, המתייחסות לשקילת עודפים לפני שליחתם, העלתה מקרים ששקלו בשקילה אחת משלוח, הכולל מיני ירקות אחדים ורשמו בתעודת המשלוח את הכמות של כל מין ירק לפי ספירת ארגונים, או לפי הערכה.

3. נוכח הסכומים הגבוהים המשולמים בגין קליטת עודפים, קבעה המועצה הסדרים מפורטים לדיווח ולבקרה בגין הוצאת עודפים, וזאת בעיקר, כדי להבטיח שהתשלום יעשה רק עבור כמויות עודפים שאכן נוצרו וממנים של תוצרת שגודלה במסגרת התכנון המאושר, ולמנוע תשלום חוזר על עודפים שכבר נקלטו.

— ביקורת, שנערכה על דרכי הביצוע של קליטת העודפים, העלתה מקרים רבים של חוסר הקפדה על מילוי ההסדרים שנקבעו.

4. כדי לחסוך בהוצאות הובלה, נוהגת המועצה להשמיד עודפי ירקות שטרם נקטפו או שנמצאים בחלקות המגדלים. נוהל המועצה בעניין זה קובע, כי עודפי ירקות בשדה הם ירקות אשר המועצה החליטה כי אין להביאם לשווקים למכירה, מחשש כי לא יימכרו. אף במחירי המינימום המובטחים. עוד קובע הנוהל, שההחלטה בדבר השמדת ירקות בשדה תתקבל על ידי ועדת הביצוע של המועצה בגין ירקות, שחלה עליהם חובת מכסות; ועל ידי הוועדה הפועל שלה — בגין ירקות שהובטחו להם מחירי מינימום על חשבון הקרן הפנימית. אחרי קבלת ההחלטה בדבר השמדה בשדה, על עובדי המועצה לערוך סקר לקביעת המשקים, שבהם תבוצע השמדת הירקות, ותוצאותיו יובאו לידיעת הוועדה שהחליטה על ההשמדה וכן לאישור מנכ"ל המועצה. לפני ההשמדה תערך על ידי שני עובדי המועצה, בנוכחות המגדל, מדידה של השטח ו/או הערכת כמות הירקות בו.

— הביקורת בדקה את דרכי הפיקוח של המועצה על השמדת בצל יבש ליצוא, על פי דרישה מאגרוסקופ, בחודשים יוני ויולי 1977. בדיקת המסמכים של משקים, שבהם הושמד הבצל העלתה,

שבחלק מהם ההשמדה בוצעה בשטחים שעלו על אלה, שנקבעו באישור מטעם משרד החקלאות, תוך תשלום מחירי מינימום גם עבור הדונמים העודפים. עוד נמצאו מקרים שההשמדה בפועל בוצעה לפני קבלת האישור מהמשרד.

הובלת עודפים: המועצה מובילה על חשבונה את העודפים המיועדים לתעשייה, להונת בעלי חיים ולהשמדה; הובלה ליעדים אחרים נעשית על ידי המוסדות שקולטים את העודפים. בשנת הכספים 1976 קלטה המועצה כ-31,800 טונות עודפי ירקות מהם הובלו על חשבונה כ-27,000 טונות. ב-1977 קלטה המועצה כ-29,000 טונות, מהם הובילה על חשבונה כ-23,000 טונות.

השווקים, שמהם מוציאים ומובילים עודפים, הם בעיקר השווקים הסיטונאים בתל אביב, בחיפה, בירושלים ובבאר שבע. לצורך הובלת העודפים מתקשרת המועצה עם מספר מובילים; לפי נתוני הסתכמו ההוצאות להובלת עודפים בשנת הכספים 1977 בכ-1,700,000 ל"י, ב-1976 בכ-1,400,000 ל"י וב-1975 בכ-850,000 ל"י.

— המועצה קשורה לעניין הובלת עודפים בכל חלקי הארץ עם 12 חברות הובלה ומובילים. עם 7 מובילים לא חתמה המועצה הסכמים שבהם ייקבעו תנאי העבודה והתחייבויותיהם כלפיה. בדיקת תעריפי התשלום ב-1977 שנקבעו למובילים השונים, העלתה הבדלים ניכרים בתנאים, לרבות תעריפי ההובלה, כמשחקת בטבלה הבאה:

המוביל	המרחק	תשלום עבור מרחק מזערי			תשלום עבור:		
		התשלום (בל"י)	20 ק"מ (בל"י)	30 ק"מ (בל"י)	45 ק"מ (בל"י)	נסיעה עד 30 ק"מ (בל"י)	נסיעה עד 45 ק"מ (בל"י)
א'	עד 45 ק"מ	489	489	489	489	489	489
ב'	עד 30 ק"מ	311	311	311	311	311	363
מובילים אחרים	עד 20 ק"מ	276	276	276	307	307	364

— בדיקת ההובלות שביצע מוביל א' ביולי 1977 העלתה, שמבין 195 הובלות שביצע היו רק 45 הובלות למרחק שעלה על 45 ק"מ ואילו מרביתן הייתה למרחק קטן מזה; כ-50 נסיעות היו למרחק של 20–30 ק"מ. ב-1978 נקבע, כי המרחק המזערי לגבי מוביל א' יהיה 60 ק"מ, והתשלום הועלה בהתאם לכך. הביקורת עמדה על הצורך, שהמועצה תערוך בדיקה מחודשת בדבר תנאי ההובלה של המוביל האמור, כדי להשוותם לתנאים של המובילים האחרים, שהם בדרך כלל זולים יותר, בחישוב הכולל.

— בדיקת החשבוניות שהגישו המובילים העלתה, שחלק מהם נהג לציין את יעד הנסיעה, אולם לא את מרחקה; עד פברואר 1978 לא הייתה במועצה רשימת מרחקים מאושרת ליעדי ההובלה העיקריים, שעל פיה ניתן לחשב את המרחק של הנסיעה ולשלם את התמורה בהתאם. חלק מהחשי-בונות שהוגשו אף לא היו חתומות על ידי המובילים.

— המועצה לא הנהיגה הסדרים, שיבטיחו ניצול יעיל של ההובלות ומניעת נסיעות של מספר משאיות באותה עת, לאותו יעד, כשהן אינן טעונות במעמס מלא.

יצוא

בשנת תשל"ז (1976/77) הסתכם יצוא הירקות בכ-130,000 טונות תוצרת, והפדיון — בכ-592 מיליון ל"י. עיקר הפדיון היה מיצוא פלפל, תות שדה, מילונים, בצל, גור ואבטיחים.

1. על פי "כללי המועצה לייצור ולשיווק של ירקות (הסדר היצוא), תשכ"ד—1964", ייצואם של ירקות יהיה בידי המועצה בלבד. משרד החקלאות נותן למועצה רשיון לביצוע היצוא באמצעות חברת אגרוסקו, המטפלת בכל שלבי היצוא ובהתחשבות עם המגדלים. לשם כך עומדת אגרוסקו במגע מתמיד עם מטה היצוא והמרכז לסחר חוץ שבמשרד, אשר קובעים את הכמויות שייכללו בתכנית היצוא הנערכת בכל שנה.

— המועצה לא חתמה עם אגרוסקו על הסכם, שיגדיר ויסדיר את החובות והזכויות של כל צד, הנזכרות מעסקות יצוא.

משרד החקלאות, בהתייעצות עם אגרסקו והמועצה, קובע את המחירים ("מחירים מובטחים") ואת התנאים, שעל פיהם יש לקבל את התוצרת מהמגדלים. התכנון של יצוא ירקות, לרבות קביעתם של שטחי הוריעה ומין הירק, נעשה על ידי המשרד בשיתוף עם המועצה ובהתייעצות עם אגרסקו. לתכנון נודעת חשיבות מרובה, כיוון שלענף הירקות ישנה אפשרות לשנות בכל שנה את שטחי הגידול ואת הכמות המיוצאת, אפשרות שאינה קיימת בחלק מענפי החקלאות האחרים, שהם רב-שנתיים. אגרסקו יחד עם המועצה מתקשרת עם המגדלים וחותמת עמם חוזים לקבלת התוצרת ליצוא. על פי החוזה הנערך לכל מין ירק, מתחייב החקלאי לגדל את הירקות על השטח שנקבע ולמוסרם ליצוא בחקופה מוגדרת מראש. אגרסקו מתחייבת לשלם למגדלים את התמורה, שהתור-צרת השיגה בחו"ל בניכוי התוצאות המוסכמות, אך לא פחות מהמחיר המובטח.

2. ערך יצוא הירקות בשנים תשל"ד-תשל"ח (1973-1977) היה כדלקמן (במיליוני דולר פו"ב, במחירים שוטפים):

תשל"ח	תשל"ו	תשל"ז	תשל"ה	תשל"ד
43.9	36.8	27.8	18.3	14.2

במידה שישנם הפסדים ביצוא (כאשר הפדיון מהתוצרת אינו מכסה את המחיר המובטח בניכוי ההוצאות) הם מכוסים, בהתאם להסדר הירקות, בחלקם על ידי הממשלה, ובחלקם על ידי המועצה מקרנות, שמימוןן בא מהכנסות מירקות ליצוא שהשיגו תמורה מעל למחיר המובטח למגדל. להלן פרטים על ההפסדים העיקריים מיצוא ירקות בשנים החקלאיות 1975-1977 (על פי דיווחי אגרסקו, באלפי ל"י):

הירק	1977	1976	1975
גור	—	—	5,128
סלרי אביב	—	—	1,075
עגבניות	—	8,983	1,918
בצל אביב	—	13,462	—
תפוחי אדמה (1)	28,000 (נתון ארעי)	(951)	1,267
חסה	—	1,101	—

(1) הנתונים הם לשנות כספים, על פי מאוני המועצה ודיווחיה.

3. משרד מבקר המדינה בדק את התוצאות של יצוא בצל ותפוחי אדמה בשנת 1977. בצ"ל מבדיקת עסקות יצוא בצל-אביב נמצא, שהפדיון ברוטו הסתכם בכ-89.5 מיליון ל"י, ובניכוי ההוצאות — בסך 33.5 מיליון ל"י. סה"כ התשלומים למגדלים עבור התוצרת שנמסרה ליצוא, לפי מחירים מובטחים, עלה בכ-13.5 מיליון ל"י על הפדיון-נטו.

תפוחי אדמה. ישראל מייצאת עודפי תפוחי אדמה לאירופה. להבדיל מעסקות יצוא של ירקות אחרים, יצוא תפוחי אדמה נעשה באמצעות אגרסקו על חשבון המועצה, והתשלומים למגדלים בגין קניית התוצרת נעשים על ידי האחרונה.

להלן התוצאות הכספיות מיצוא תפוחי אדמה בשנים 1975, 1976 ואביב 1977 (באלפי ל"י):*

הכמויות (בטונות)	אביב 1977 (1)	1976	1975
פדיון	8,081	8,554	2,610
התשלום למגדלים	25,142	30,342	4,986
הוצאות איסוף, מיון ואריזה	21,099	15,490	2,605
הוצאות יצוא	5,757	4,173	1,799
	14,154	9,728	1,849
הפסד (ריוח)	41,010	29,391	6,253
	15,868	(951)	1,267

(1) נתונים לא סופיים.

* המקור — מאוני המועצה ונתוני אגרסקו.

מהטבלה עולה, שבשנת 1977 חל מפנה לרעה בהוצאות היצוא: לעומת ריווח של כ-950,000 ל"י בשנת 1976, הגיע ההפסד ב-1977 לכ-16 מיליון ל"י. הסיבה להפסדים ב-1977 היתה, כי התמורה שהושגה בחו"ל הייתה נמוכה מזו שהושגה בשנה שקדמה לה; לעומת זאת עלו ההוצאות והמחירים המובטחים למגדלים.

ארגון ומינהל

מבנה ארגוני

1. למועצה מספר יחידות מקצועיות ומינהליות, כדלקמן: שיווק; תכנון; תכנון יצוא (במסגרת אגרוסקופ); כלכלה ותעשייה; שירותי מינהל. עוד מקיימת המועצה מחלקת תביעות, המטפלת בחירות ובהגשת תביעות לוועדת הקנסות של המועצה, ומחלקת פיקוח. למועצה שלושה סניפים: בחיפה, בירושלים ובבאר שבע.

תקן העובדים לשנת הכספים 1978 כלל 89 משרות. מספר העובדים הקבועים שהעסיקה המועצה בסוף ספטמבר 1978 היה 75; נוסף לכך הועסקו 46 עובדים זמניים, ארעיים, עונתיים ועל פי חושים מיוחדים, וכן 23 מפקחים במעמד של שח"מים. על פי נתונים לא סופיים של המועצה לשנת הכספים 1977 הסתכמו ההוצאות למשכורות ושכר עבודה בסך 9.8 מיליון ל"י.

2. המבנה הארגוני של המועצה נקבע בשנות השישים; מאחר שמאז התרחבו פעולותיה ותפקידיה והארגון הקיים לא ענה על הדרישות, הומינה המועצה ביוני 1978 סקר מחברת ייעוץ פרטית, בעיקר כדי לבחון את המבנה הארגוני שלה ואת מערך ורימת המידע. עבור הסקר שילמה המועצה למעלה מ-100,000 ל"י.

בספטמבר 1978 הגישה החברה דו"ח למועצה שכלל המלצות, וביניהן: הקמת שני אגפי שיווק — אחד לשיווק כללי והשני לשיווק תפוחי אדמה ובצל. הקמת אגף למינהל ומשק, שירכו בחוכו את המזכירות ואת יחידות הביטוח בפני נזקי טבע והפיקוח בדרכים; הקמת אגף להנהלת חשבונות וכספים, שסמכויותיו וכפיפותו יוגדרו בכירור, ואגף ליצוא שיועבר בשלמותו ובמתכונתו הקיימת, מאגרוסקופ למועצה; ליד המנהל הכללי יפעלו, כפונקציות מטה, יחידה לתכנון כללי, מערכת מידע והמבקר הפנימי של המועצה. הדו"ח עסק גם בדרכי הפעולה של היחידות ובתהליכי העבודה בהן.

באמצע דצמבר 1978 מינתה המועצה ועדה ובה נציגים של הארגונים החקלאיים, המיוצגים בוועד הפועל שלה ושל משרד החקלאות, עובדי מועצה בכירים ונציגי החברה שערכה את הסקר, כדי שתטפל ביישום המערכת הארגונית החדשה, שהוצעה על ידי החברה.

3. במחלקת התכנון של המועצה מועסקים 17 עובדים: מנהל מחלקה, סגן ועוזר ראשי; תשעה רכזים אזוריים; שלושה עובדי מינהל ושני עובדים העוסקים בעניינים מינהליים — משרדיים הקשורים בביטוח הירקות וגד נזקי טבע. לשימוש עובדי המחלקה שלושה כלי רכב צמודים ושמונה מכוניות שירות.

— צמצום היקף מיני הירקות החייבים בתכנון בשנים האחרונות, ובמיוחד מראשית 1978, לא התבטא בהקטנת מספר העובדים המועסק במחלקה; המועצה גם לא עשתה לוויסות כוח האדם הקיים והפנייתו לפעולות אחרות, בעיקר לקבלת מידע על שטחי הגידול כדי לוודא שהגידול והשיווק נעשים בהתאם לדרישות השוק, ולמניעת היווצרות עודפים.

חלק ניכר מעבודת הרכזים האזוריים מוקדש לנושא ביטוח השטחים בקרן לנזקי טבע. הביקורת המליצה לשקול, אם אין מקום לחייב את הקרן להשתתף בהוצאות המועצה, בתחום זה, או לחלופין — לצמצם את היקף וסוגי הטיפול שהמועצה נרתנת לקרן.

עובדי המועצה

עובדי המועצה מדורגים בדירוגים השונים בשירות המדינה. יחסי המועצה עם עובדיה מוסדרים בהסכם עבודה, שנערך בינה לבין ועד העובדים שלה והסתדרות הפקידים שליד מועצת פועלי תל אביב—יפו. בהסכם נקבע, כי לגבי נושאים שאינם מוזכרים בו ינהגו בהתאם להוראות נציבות שירות המדינה. הסכם העבודה האחרון נחתם לתקופה אפריל 1976 — מארס 1978. בפברואר 1977 נערך נספח להסכם זה, ונוספו בו הטבות מספר לעובדים, שלא נכללו בהסכם המקורי.

— ההסכם המקורי לא אושר על ידי הוועד הפועל של המועצה. בעקבות הביקורת הובא ההסכם לאישור הוועד הפועל בסוף דצמבר 1978, ואושר.

ניהול ענייני עובדים: 1. ניהול ענייני העובדים הוא בידי עוזר מנכ"ל המועצה. המועצה מקיימת ועדת מנגנון, המורכבת משני נציגים של ארגונים חקלאיים החברים בוועד הפועל שלה, ומעוזר מנכ"ל המועצה.

עוזר המנכ"ל מכין את החומר לדיון בוועדה, מחליט עם יתר חברי הוועדה על הנושאים המובאים לדיון ומוציא לפועל את ההחלטות, כאחראי על ענייני המינהל וכוח אדם. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שריכוז התפקידים בידי עוזר המנכ"ל פוגם בסדרי מבדק תקינים.

— במועצה לא נקבעו הסדרים להעלאת עובדים בדרגה. המקרים של העלאות בדרגה, שבהם דנה ועדת המנגנון לא התבססו על המלצות והנמקות בכתב של הממונים על העובדים, ובתיקים האי-שיים של העובדים לא נמצאו אסמכתאות הנוגעות לכך. משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך, שהעלאות בדרגה של עובדים יתבססו על הערכות והמלצות בכתב של הממונים שיהיו בפני ועדת המנגנון בעת דיוניה בנושא.

2. — במספר ניכר של מקרים צברו עובדים ימי חופשה רבים — מ-80 עד 150 יום — לעומת 65 ימי צבירה מירביים מותרים. חלק מהעובדים לא הוצאו שנים מספר לחופשה שנתית רצופה, דבר המהווה עבירה לפי חוק חופשה שנתית, תשי"א—1951.

על פי הסכם העבודה, על המועצה לשלם לעובדיה קצובת הבראה ונופש עבור 7 עד 10 ימים בשנה; התשלום מבוסס על התעריף הממוצע של יום הבראה בבתי המרגוע של ההתיישבות העובדת.

— באוגוסט 1978 החליטה ועדת המנגנון להגדיל את מספר ימי ההבראה המירבי, שלהם וכאמרי עובדים שעבדו במועצה מעל ל-10 שנים, ל-14 ימי הבראה, בתחולה למפרע מ-1.4.1976. ביולי 1977 שילמה המועצה את קצובת ההבראה במלואה לשנת הכספים 1977 לכל העובדים, כולל עובדים שלא יצאו כלל לחופשה שנתית, או מי שמשך חופשתם לא זיכה אותם במלוא הקצובה.

3. — המועצה משלמת לעובדיה עבור עבודה בשעות נוספות לפי הסדרים, שנקבעו בנוספת להסכם העבודה. המועצה לא קבעה נוהל בדבר סדרי העבודה והדיווח על עבודה בשעות נוספות. העבודה מתבצעת ללא אישור מוקדם של הממונה הישיר של העובד, הן לגבי הצורך הממשי בשעות נוספות, והן לגבי מספרן. נמצאו מקרים, שעובדים, שמקום עבודתם הקבוע הוא במשרדי המועצה, רשמו בכרטיס שעון הנוכחות שקיים במועצה, ימים ספורים בלבד במשך החודש, דבר הגורע מהאפשרות לקבוע אם התביעות עבור עבודה בשעות נוספות שהגישו העובדים, תואמות את זמני עבודתם בפועל.

4. — הביקורת העלתה מקרים של עבירות משמעת חמורות, שנעברו בשנים 1975—1977 על ידי שותפים, שעבדו בשירות המועצה במשימות פיקוח בדרכים ובשערי השווקים הסיטונאים, בלי שהמועצה העבירה מקרים אלה לטיפול משמעתי של המשטרה. המועצה הסתפקה בדרישה מהמשטרה להפסיק את עבודתם של השותפים בשירותה, בלי שהודיעה לה על הסיבות שהגיעו אותה לבקש זאת.

נסיעות לחו"ל: המועצה נוהגת להשתתף בכיסוי ההוצאות, הכרוכות בנסיעות בתפקיד לחו"ל, של עובדי משרד החקלאות הקשורים עמה וכן משתתפת בהוצאות של חקלאים שברצונם לצאת להשתלמות בתחומים, הנוגעים לעבודתם והקשורים ביצוא. גובה ההשתתפות נע בין 3,000 ל-5,000 ל"י, בכל מקרה. לאחר שוועדת הכספים והוועד הפועל של המועצה מאשרים את הנסיעה, עליה לקבל את אישורה של ועדת המשנה לנסיעות לחו"ל, שליד ועדת הגג למועצות ייצור ושיווק, שבמשרד (על הוועדה ותפקידיה — ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 277). בשנת הכספים 1977 פנתה המועצה לוועדת המשנה לנסיעות בבקשת אישור נסיעה ל-49 אנשים, מהם 41 חקלאים.

— הביקורת בדקה את דרכי אישור הנסיעות של 33 חקלאים, שהמועצה השתתפה בהוצאות נסיעתם בשנת הכספים 1977 והעלתה, שבכל המקרים שנבדקו לא היה אישור לנסיעה מטעם ועדת המשנה לנסיעות; ברוב המקרים לא הוגש דו"ח על הנסיעה עם סיומה, כנדרש.

תנאי פרישה של מנכ"ל המועצה: המנכ"ל הקודם של המועצה נתמנה במאוס 1969 ובספטמבר 1977 פרש מתפקידו. עם סיום תפקידו החליטה המועצה לשלם לו פיצויי פטורין והטבות אחרות. משרד מבקר המדינה בדק בסוף 1977 את תנאי הפרישה שנקבעו למנכ"ל.

על פי החוק רשאי הוועד הפועל למנות מנהל כללי למועצה ולקבוע את תפקידיו ואת שכרו. עם מינוי המנכ"ל במאוס 1969 קבע הוועד הפועל רק את דרגתו, ולא את תנאי שירותו, לרבות תנאי פרישתו. במצב זה חלו עליו הוראות ההסכם הקיבוצי, החלות על יתר עובדי המועצה. במשך כל השנים שילמה המועצה עבור המנכ"ל תשלומים לקופת גמל להבטחת זכויותיו.

עוד לפני הפרישה, באפריל 1977, החליטה ועדת הכספים של המועצה לאשר למנכ"ל, נוסף לפי צווים המגיעים לו על פי החוק, גם מענק, וזאת, בהסתמך על החלטות המרכז החקלאי מ-1973, הקובעות, בין השאר, שחבר הנבחר לכהן במוסדות חקלאיים, שונים יקבל בעת פרישתו מענק בסך 2,000 ל"י עבור כל שנת עבודה (צמוד למדד יוקר המחיה על בסיס שנת 1971) בתנאי שהחבר חוזר למשק. מאוחר יותר, ביוני 1977, חזרה הוועדה על החלטתה הקודמת והוסיפה, כי למענק, לרבות תוספת היוקר, תתווסף ריבית שנתית הנהוגה בשוק. שתי ההמלצות אושרו על ידי הוועד הפועל של המועצה באותו חודש. בספטמבר אישר הוועד הפועל המלצה נוספת של ועדת הכספים מאותו חודש, להעניק למנכ"ל היוצא מענק פרישה בגובה של משכורת חודשית, לרבות תוספות והטבות, לכל שנת שירות. עוד אישר הוועד הפועל לשלם למנכ"ל הפורש עבור כ-260 ימי מחלה שלא ניצל, משכורת שלוש-עשרה לכל שנת עבודה, כמקובל במוסדות חקלאיים, וכן פדיון של 182 ימי חופשה. בנובמבר 1977 שולמה למנכ"ל מקדמה בסך 150,000 ל"י. מנכ"ל המועצה ישב ראש בישיבות ועדת הכספים, שהמליצה על תנאי פרישתו; המנכ"ל אף השתתף בישיבת הוועד הפועל, שאישרה את המלצות ועדת הכספים ואף החליטה על הטבות נוספות.

משרד מבקר המדינה הביא, בסוף ינואר 1978, בפני יו"ר המועצה את הסתייגותיו מהסידורים ומגובה תשלומי הפרישה המצטברים על משמעותם הכספית. בעקבות הביקורת פנה מנכ"ל המשרד בנובמבר 1978, לשני אישים מהמגזר החקלאי והטיל עליהם לבחון את התנאים הנ"ל ולהעביר את המלצותיהם למשרד.

עד לסיום הביקורת בינואר 1979 לא נקבעו סופית תנאי הפרישה של המנכ"ל הקודם. משרד מבקר המדינה ממשיך לעקוב אחר גמר הטיפול בנושא האמור.

נספים

היטלים על ירקות

על פי החוק, רשאית המועצה לקבוע בצו היטלים על ירקות, המובאים לשיווק, ומגדלים ומשווקים יהיו חייבים בהם. גובה ההיטל משתנה מזמן לזמן; הצו האחרון פורסם באוגוסט 1978, ולפיו נקבעו שיעורי היטלים כדלקמן: 80 ל"י לטונה על ירקות שנמסרו לשיווק, למעט תפוחי אדמה, וכן על מספר מיני ירקות שנמסרו במישרין לעיבוד תעשייתי; 4% מהתמורה המשתלמת למגדל עבור תפוחי אדמה וכן עבור ירקות ליצוא. על פי מאזן המועצה לשנת הכספים 1976, נגבו בשנה האמורה היטלים בסך כולל של יותר מ-29 מיליון ל"י; בשנת הכספים 1977 הסתכמו ההיטלים, על פי הרישומים הארעיים בספרי המועצה, בכ-37 מיליון ל"י.

גביית היטלים ודיווח

1. בצו נקבע, כי המועצה תקבל את ההיטל, באמצעות משווק או תעשיין שקיבלו ירקות ממגדל ושעל האחרונים לנכות מהתמורה המגיעה למגדל את ההיטל; על המשווקים לנהל רישום יומי של מכירת ירקות בפנקס מכירות ולהציגו למועצה לפי דרישתה. על סמך הצו הוציאה המועצה נוהל, שלפיו על מחלקת השיווק לאסוף בכל בוקר את תעודות המשלוח שנתקבלו על ידי העובדים בשער השוק הסיטוני במשך 24 השעות שקדמו; הן תמוינה לפי משווקים, כדי לאפשר השוואתן עם הכמות אשר המשווק דיווח עליה בדו"ח היומי שלו; לאחר המיון תכין מחלקת השיווק דו"ח כמיות יומי, לפי משווקים, ותתאימו לדיווח היומי של המשווק. במקרה שמתגלה אי התאמה כמותית בין הרישום בדו"ח היומי של המשווק לבין הרישום בתעודות המשלוח, יכרר עובד המועצה את הסיבות לכך. עוד קובע הנוהל, כי המשווק חייב למסור למועצה כל חודש דו"ח על ס"כ התוצרת, שקיבל במשך החודש, ודו"ח זה ישמש לעריכת חשבון היטלים המגיעים ממנו.

— מאז אפריל 1977 הפסיקה מחלקת השיווק בתל אביב לנהוג על פי ההוראות הנ"ל ולא ערכה את המיונים וההתאמות הדרושות בין הדיווחים. עוד נמצא, כי המועצה אינה עורכת השוואה

בין הנתונים שבדו"חות היומיים של המשווקים לבין אלה שבדו"חות החודשיים שלהם, המהווים בסיס לעריכת דו"ח ההיטלים החודשי שהמשווקים מגישים למועצה. יוצא, שבחיוב המשווק בהיטלים מסתמכת המועצה על דיווחיו בלבד, ללא נסיון לאמתם. השוואה שערכה הביקורת בין סיכומי הדו"חות היומיים של מספר משווקים לדו"חות החודשיים שלהם, העלתה הפרשים — הן ליתר והן לחסר — בכמויות שדווח עליהן בשני סוגי הדיווח.

באפריל 1977 החליטה המועצה לעבד את נתוני השיווק באמצעות מחשב, דבר שהיה מאפשר קבלת מידע על השיווק על פי הנתונים שבתעודות המשלוח. נמצא, שהדו"ח הראשון של המחשב, שהועבר למחלקת השיווק ביולי 1978 ושהתייחס לחודש יוני, לא איפשר, על פי קביעת המחלקה, שימוש בו לצורך התאמה בין דו"ח המשווק לבין תעודות המשלוח.

2. הצו קובע כי משווק או תעשיין יעביר למועצה בשבוע הראשון והשלישי של כל חודש את סכומי ההיטלים, שניכה במשך השבועיים שקדמו לשבוע שבו יש להעביר את הסכומים למועצה, בצירוף דו"ח על טופס שהמועצה קבעה לכך.

— בדיקת דו"חות ההיטלים, שאושרו לגבייה על ידי מחלקת החשבונות שבמועצה, העלתה הפרשים בלתי מוסברים בנתונים לגבי הכמויות ששווק, בין דו"חות אלה לבין הדו"חות החודשיים על קבלת תוצרת שהוגשו על ידי משווקים. המועצה לא ביררה את ההפרשים עם המשווקים, מיד עם קבלת הדיווח החודשי על הגבייה; עובד המועצה, העורך ביקורת אצל המשווקים, מברר, בין היתר, גם את סיבות ההפרשים שבדיווחים, אולם בירורים כאלה נעשים רק בסוף כל שנה — מועד המקשה על בירור ענייני בנדון.

— המועצה לא דאגה, שמשווקים ומפעלי תעשייה יקפידו על הגשת דו"חות היטלים תקופתיים, שיכללו את כל הפרטים הדרושים ובמועד שנקבע בצו: במקרים רבים היה פיגור בהגשת הדו"חות, לעתים במספר חודשים. בדו"חות חסרו פרטים, כגון מספר יחידות האריזה שבהן נמכרה התוצרת, משקל התוצרת, הפדיון שהושג ממכירתה, מספרי דפי המכירה ומספרי החשבונות שהומצאו למגדלים על המכירה — דבר המונע אימות הנתונים הקשורים בגביית ההיטלים.

— המועצה נהגה לקבל מהמשווקים תשלום עבור היטלים, שהם חייבים לה, בשיקים מעותדים, שמועדי פרעונם היו מעבר לתקופה שנקבעה בצו. בנובמבר 1978 המליצה ועדת הכספים לחייב את המשווקים בריבית פיגורים לתקופת האיחור בתשלום, ובינואר 1979 אישר הוועד הפועל המלצה זו.

ביקורת

במחלקת החשבונות של המועצה מועסק עובד שתפקידו, כפי שנקבע בנוהל, לבדוק את חשבונות ההיטלים אצל המשווקים שבאיזור המרכז והדרום ולוודא, אם הרישומים אצלם תואמים את דיווחם למועצה בגין כמויות התוצרת שנתקבלו ובגין הפדיון מהמכירות. ביתר האזורים, על עובדי הסניפים לערוך ביקורת אצל המשווקים.

— הבדיקה האמורה לא נערכה באופן שוטף ואף לא לפרקי זמן קבועים. פעולות הבדיקה לא הקיפו את כל המשווקים ומפעלי התעשייה, ואצל חלק מהם לא נערכה בדיקה במשך שנים מספר. מתוך 103 משווקים, שבאזורי המרכז והדרום, שהגישו דו"חות היטלים בשנת הכספים 1976, לא נבדקו 38; מתוך 26 מפעלי תעשייה שבאזורים אלה לא נבדקו באותה שנה 15. בדיקת תשלומי ההיטלים לשנת הכספים 1977 החלה רק בספטמבר 1978.

*

הממצאים הנ"ל מצביעים על כך, שהמועצה אינה בודקת באופן שיטתי את הנתונים של המשווקים לצורך גביית ההיטלים והיא מחייבת אותם בהם על סמך דיווח שלא נבדק ולא אומת על ידה במידה מספקת. מחלקת השיווק, שאמורה להיות חוליית מקשרת בין המשווקים לבין מחלקת החשבונות של המועצה בענייני הדיווח של המשווקים, הגישה את הדו"חות למחלקת החשבונות לצורך חיוב המשווקים בספרים, ללא בדיקה וללא אישור.

נוכת הסכומים הגדולים שבהם מסתכמים ההיטלים — כ־37 מיליון ל"י בשנת הכספים 1977 — מן הצורך, שהמועצה תנקוט צעדים לייעול הגבייה ולהשתתחה על דיווחים מדויקים ובדוקים.

כיסוי הפסדי המועצה

פעולות המועצה בקליטת עודפי ירקות במחירים מובטחים, וקניית תפוחי אדמה ובצל יבש במחירים שהיא קובעת, כרוכות, בדרך כלל, בהפסדים, המתכסים מהשתתפות הממשלה ומקרנות המועצה. בהסדר הירקות נקבע כל שנה חלקן של המועצה והממשלה בכיסוי ההפסדים.

להלן נחונים על חלקה של הממשלה בכיסוי ההפסדים, כפי שנקבעו בהסדרי הירקות לשנות הכספים 1978—1975:

ההפסד (במיליוני ל"י) וחלקה של הממשלה (באחוזים) מכלל ההפסד

1975	1976	1977	1978
עד 3 (1) — 90	עד 4 (1) — 90	עד 3 (1) — 90	עד 10 (1) — 90
4 — 6 — 80	5 — 8 — 80	4 — 6 — 80	11 — 15 — 80
7 — 9 — 70	9 — 12 — 70	7 — 9 — 70	16 — 20 — 60
10 — 12 — 60	13 — 16 — 60	10 — 12 — 60	21 — 25 — 60
13 ומעלה — 50	17 ומעלה — 50	13 ומעלה — 50	26 ומעלה — 50

(1) ועד ככלל.

לגבי תפוחי אדמה נקבע בכל ההסדרים הנ"ל, שהממשלה תכסה 2/3 מההפסד והמועצה — 1/3. ההפסדים בפועל וכיסויים בשנות הכספים 1977—1975 היו כדלהלן (במיליוני ל"י):

ס"ה ההפסד	חלקה של הממשלה	חלקה של המועצה
1975 41.8 (1)	30.6	11.2
1976 69.5 (2)	45.6	23.9
1977 145.4 (2)	94.4	51.0

(1) על פי דרישות כספיים של המועצה.

(2) על פי רישומים ארעיים של המועצה.

מבדיקת הרכב ההפסדים עולה, שב-1976 קליטת העודפים גרמה עודף הוצאות על הכנסות בסך 16 מיליון ל"י; עסקות בתפוחי אדמה ובצל — 30 מיליון ל"י; מבצעי הוזלות בשוק המקומי — 9.3 מיליון ל"י והפניות עגבניות לתעשייה — 5.6 מיליון ל"י.

בשנת 1977 מתוך ס"ה גרעון של 145.4 מיליון ל"י, עסקות בתפוחי אדמה הסתיימו בעודף הוצאות על ההכנסות בסך 112 מיליון ל"י, עסקות בצל — 20 מיליון ל"י, וקליטת עודפים — 10.3 מיליון ל"י. הנתונים מצביעים על כך, שב-1977 קטן הגרעון מקליטת עודפים באופן ניכר (אף במחירים שוטפים) בהשוואה לשנת 1976; לעומת זאת, עסקות המועצה בתפוחי אדמה היוו כ-77% מכלל הגרעון, לעומת 22% ב-1976.

*

המועצה לייצור ולשיווק של ירקות מטפלת במגזר חשוב של החקלאות הישראלית, ומתפקידה לתכנן ולווסת את ייצור הירקות, בעיקר לשוק המקומי. בגידול ירקות עוסקים אלפי חקלאים, מהתנועות ההתיישבותיות השונות ומבני המיעוטים, הפרושים על פני כל הארץ. יש חשיבות רבה לתכנון שטחי הגידול, המיועד לאזון את ההיצע והביקוש, במטרה להבטיח לאוכלוסיה אספקה רצופה וסדירה של תוצרת בכל עונות השנה, למנוע היווצרות עודפים מעל לתחזיות ולהבטיח למגדלים תמורה הוגנת.

בעבר נכללו בתכנון שבעה מיני ירקות ; במשך השנים ירד מספרם והגיע ב־1977 לחמישה. בשנת 1978 צומצמו מיני הירקות שבתכנון לשלושה. אספקת מיני הירקות לצרכן הישראלי הובטחה בכל ימות השנה ובמיגוון רב. עם זאת עולה מהממצאים, שהמועצה לא הקפידה לפעול על פי הוראות החוק ועל פי הנהלים המפורטים שהיא קבעה. בעניין התכנון, ביצעו וויסות האספקה. בהעדר מערכת מידע נאותה ונתונים על שטחי הגידול, נפגמה יכולת המועצה לאזן ולווסת את הייצור והביקוש. מצב דברים זה גרם, בין השאר, תנודות חריפות באספקה — היווצרות עודפים ולפעמים מחסור ועלייה ניכרת במחירי התוצרת לצרכן.

הירק העיקרי שגידולו מתוכנן הוא תפוחי אדמה. שלא כבירקות אחרים בשיווק תפוחי אדמה המועצה היא גם גורם מרכזי : היא רוכשת את כל היבול ואחראית לשיווקו, לרבות קביעת המחירים שישולמו למגדלים והמחיר הסיטונאי של התוצרת. עם זאת, מחיר תפוחי האדמה, בשלב הקמעונאי, אינו בפיקוח. הממשלה והמועצה מכסים את ההפסדים, הכרוכים בשיווק התוצרת, לפי יחס של $\frac{2}{3}$ ו־ $\frac{1}{3}$, בהתאמה ; בשנת הכספים 1977 הסתכמו ההפסדים בסך 112 מיליון ל"י.

הממשלה משתתפת גם בכיסוי ההפסדים מקליטת עודפים של ירקות בסיסיים, כגון עגבניות, פלפל וחצילים, שאינם מתוכננים וגידולם ואספקתם לשוק חופשית ; קליטת העודפים נעשית תוך תשלום מחירי מינימום מובטחים למגדלים. בנסיבות הקיימות, מן הראוי לשקול אם לפי שיטת התכנון והביצוע הקיימת, שלמועצה אין שליטה מספקת לגביה, מוצדק שהממשלה תכסה חלק ניכר מה־הפסדים הכרוכים בקליטת העודפים בשיווק הירקות. במיוחד אמור הדבר לגבי שיטת הקנייה והמכירה של תפוחי האדמה — לפיה המחיר לצרכן הוא חופשי — הגורמת הפסדים ניכרים לממשלה ולמועצה.

עוד עולה מהממצאים, שארגונה התפעולי והמינהלי של המועצה אינו עומד על רמה הנדרשת מגוף הפועל על פי חוק ובעל סמכויות סטטוטוריות, שהיקף עסקיו הוא מאות מיליוני לירות בשנה. מן הראוי, שמשדד החקלאות, האחראי העיקרי במישור הממשלתי לתפעולה של המועצה, יתן את דעתו על ארגונו מחדש של מערכות התכנון והתפעול של המועצה, וכן לסדרי התמיכה בענף.