

כדי לקבוע, בכל שנה, את חלקה של הממשלה בהשתתפות בביצוע עבודות הניקוז וההוצאות האחרות נהג האגף לבדוק את השכונות הקבלנים המגשים לרשויות הניקוז ואת ההוצאות האחרות של הרשויות, כגון שכר עבודה והוצאות נילוות, ולהכין דוחות ביצוע כספיים נפרדים. כאמור, על פי החוק חייבות רשויות הניקוז להגיש לנציג המים דוחות מבוקרים על ידי רואי חשבון. לאגף אפשרות להתנות את תשלום השתתפות הממשלה לרשויות הניקוז בהגשת דוחות כספיים מבוקרים כאלה במועד פכיר, וכך תחסך עבודה מינהלית של האגף עצמו.

תכנון יצוא פרחים והבטחת איכותם

הטיפול בענף הפרחים — החל בתכנון הגידול והכמויות שישווקו, חתימת חוזים עם המגדלים, אריזת אותם פרחים המיוצאים תחת השם "פרחי כרמל" והובלתם עד לגמלי המוצא, וכלה בהעברת התמורה למגדלים וההתחשבות איתם בשיטת הסיבולת ("פול") — נעשה בעיקרו על ידי המועצה לייצור ולשיווק צמחי גוי (להלן — המועצה). הובלת הפרחים לחוץ לארץ ושיווקם שם נעשית על ידי אגרוסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ (להלן — אגרוסקו). עוד משווקים פרחים על ידי מגדלים בבורסות, בעיקר בהולנד ובגרמניה באמצעות שירותי אגרוסקו; הפרחים נארוזים על ידי המגדלים, ונמכרים כשזרות המגדלים נשמרת. השגת תמורה מירבית בעבור הפרחים מחייבת תכנון נאות של גידולים ושיווקם, והקפדה על איכותם ואריזתם הנאותה.

משרד מבקר המדינה בדק בתחילת 1981 את תכנון ענף הפרחים ודרכי הטיפול בפרחים הנועדים ליצוא תחת השם "פרחי כרמל", והאמצעים לשמירת איכותם. הביקורת נערכה במשרד החקלאות (להלן — המשרד), במועצה ובאגרוסקו, והיא התייחסה בעיקר לעונות היצוא 1978/79—1980/81 (עונת יצוא הפרחים מתחילה באוקטובר ומסתיימת, בעיקרה, בתחילת מאי). ממצאי הביקורת בנושא איכות הפרחים, הנוגעים לאגרוסקו, נכללו בדו"ח על החברה, שנתן מבקר המדינה בספטמבר 1981 (על ביקורת קודמת בנושא איכות תוצרת חקלאית המיועדת ליצוא — ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 28, עמ' 436).

תכנון ענף הפרחים

התכנון של פיתוח הענף נעשה על ידי המשרד והמועצה. תכנון השיווק — עריכת תחזיות לטווח ארוך ולטווח קצר — נעשה על ידי המועצה.

תכנון רבי-שנתי

ענף הפרחים ליצוא החל להתפתח בתחילת שנות הששים. עד לעונת 1978/79 לא נעשתה התפתחות זו על פי תכנון מרכזי: לא היה תכנית רבי-שנתית מאושרת על ידי הגורמים האחראים לענף — המשרד, המועצה ואגרוסקו — שעל פיה ניתן היה להכין תשתית תפעולית תומכת (מערך שיווק ומערך בתי אריזה) התואמת את התפתחות הענף.

בעונת 1978/79 נקלע הענף למשבר, שהתבטא בירידת מחירים בחו"ל, לעומת המחירים שהושגו בעונה שקדמה לה, וכתוצאה מכך הושמדו פרחים בהיקף ניכר בארץ (10% מהפרחים שנמצאו ראויים ליצוא הושמדו בארץ ובחו"ל). בין הסיבות למשבר היו: קשיים בהובלה אווירית; קשיים בתפעול בתי האריזה; קור עז באירופה בחודשים דצמבר 1978 וינואר 1979, אשר גרם הקטנת השיווק של פרחים, וכן חוסר אפשרות לשנע את הפרחים ברחבי אירופה. בעקבות משבר זה הוחל, לקראת סוף העונה, בנקיטת צעדים למיתון הרחבת הענף. באפריל 1979 אישרו שר החקלאות ושר התעשייה והמסחר כללים להסדר גידול חמישה סוגי פרחים עיקריים ליצוא (גיפסנית, ציפורן נגסית, עד"ע, רוסקוס וחציצות) במסגרת מכסות שנקבעו למגדלים; יישום המכסות בפועל נעשה רק בעונת 1980/81. במהלך עונת 1979/80 הכין האגף לתכנון כולל שבמשרד, תכנית חומש לשנים 1980—1984 לכלל ענפי החקלאות, בכלל זה ענף הפרחים, שקבעה, בין היתר, את היקף הענף ותחזיות השיווק.

תכנון שנתי

1. עד לעונת 1979/80 אושר התכנון השנתי של ענף הפרחים על ידי ועדה מייעצת לפרחים, שעל חבריה נמנו נציגים של המשרד, של המועצה ושל אגרוסקו. הוועדה, שפעלה במסגרת המועצה,

נהגה לאשר את כלל כמות הפרחים החזויה ליצוא; פירוט תחזיות היצוא לפי יעדים והתפלגות לתת-עונות נעשו על ידי המועצה ואגף הפרחים באגרסקו.

ביוני 1979 מינה מנכ"ל המשרד "הנהלת שיווק ענפית" לפרחים, שחבריה הם נציגים של המשרד, המועצה, אגרסקו ואיגוד מגדלי פרחים. בין תפקידי ההנהלה, לדון בתכנית השיווק השנתית, לאשרה, לעדכנה במשך העונה, לעקוב אחר ביצועה ולתכנן את מערך ההובלה על פיה. עם הקמתה של הנהלת השיווק הענפית בוטלה פעילות הוועדה שבמועצה. במהלך עונת 1979/80 התכנסה הנהלת הענף פעמיים בחודש בממוצע; בעונת 1980/81 צומצמה פעילותה, ובמשך העונה היא התכנסה שבע פעמים בלבד. צמצום הפעילות נבע מהוראות חדשות שהוציא מנכ"ל המשרד באפריל 1980, שלפיהן הוגדרה הנהלת הענף כמוסד לדיונים כלליים בלבד, ומרבית תפקידיה הועברו לפורום שיווק מצומצם.

2. משרד מבקר המדינה ערך השוואה, לפי נתוני מועצת הפרחים, בין תחזיות יצוא הפרחים לבין הכמות ששווקה על ידי המועצה בפועל. להלן נתונים על תחזיות השיווק לכל אחת מהעונות 1980/81—1978/79 וביצוען בפועל (במליוני פרחים) * :

1978/79			1979/80			1980/81			
תחזית	ביצוע	חריגה ב-%	תחזית	ביצוע	חריגה ב-%	תחזית	ביצוע	חריגה ב-%	
170.0	157.8	-7.2	210.0	144.7	-31.1	170.0	113.1	-33.5	ורדים
350.0	334.0	-4.6	375.0	299.2	-20.2	265.0	260.0	-2.0	ציפורן
200.0	153.2	-23.4	203.0	148.9	-26.7	169.4	167.2	-1.3	שקנאים
720.0	645.0	-10.4	788.0	592.8	-24.8	604.4	540.3	-10.0	סה"כ

מהנתונים עולה, שבעונות 1978/79 ו-1980/81 החריגה בין סך כל הכמות החזויה ליצוא לבין זו שבוצעה בפועל הייתה קטנה יחסית. אולם ניתוח החריגה לפי סוגי פרחים העלה, שלגבי פרחים מסויימים, כגון ורדים, היה הפער גדול. בעונת 1979/80 היה פער גדול בין הכמות החזויה ליצוא לבין זו שיוצאה בפועל לגבי כל סוגי הפרחים. הקטנת הכמות שסופקה בפועל ליצוא על ידי המועצה בעיקר בעונת 1979/80 מוסברת, בין היתר, בכך, שחלק ממגדלי פרחים ליצוא עברו לשווק את תוצרתם באמצעות יצואנים פרטיים.

תכנון שבועי

1. תכנון היצוא, הנערך ביוני בכל שנה, מפרט את הכמויות החזויות לפי שבועות, כאשר במשך העונה מתוכננות עליות וירידות בכמויות החזויות בהתאם לביקוש בשווקים, כגון עלייה לקראת סוף חודש דצמבר, ולקראת יום האם בגרמניה החל ב־10 במאי. אגרסקו נערכת לשיווק ולהובלת הפרחים לחו"ל בהתאם להתפלגות הכמויות החזויות.

השוואת הביצוע בפועל בעונות 1979/80 ו-1980/81 לתחזיות, על פי ההתפלגות השבועית, העלתה חריגות גדולות. להלן פרטים על התכנון של שיווק פרחי ציפורן וורדים וביצועו, בחודשים נובמבר—פברואר בכל אחת מהעונות 1979/80 ו-1980/81 (באלפי פרחים) :

1980/81						1979/80					
ורדים			ציפורן			ורדים			ציפורן		
חריגה ב-%	ביצוע	תכנון	חריגה ב-%	ביצוע	תכנון	חריגה ב-%	ביצוע	תכנון	חריגה ב-%	ביצוע	תכנון
-	1,810	1,700	+16.6	7,600	3,240	+25.3	15,603	13,452	-38.5	5,249	7,334
-32.5	20,200	29,900	-20.2	22,270	27,900	+23.2	15,688	12,726	+10.1	16,518	15,002
-51.2	14,400	28,900	-41.8	26,300	44,400	-36.6	10,446	16,471	-27.2	17,458	23,985
-41.8	10,500	26,180	-57.6	24,000	55,300	-21.6	10,464	13,337	-49.8	13,616	26,603

* נתוני הביצוע כוללים גם כמויות פרחים שנמצאו ראויים ליצוא, אולם הושמדו בשל קשיי שיווק ותובלה.

2. לצורך תכנון מערך השיווק לטווח קצר מדווחת אגרקסקו למרכז האירופאי שלה לשיווק פרחים שבפרנקפורט-גרמניה, בכל יום רביעי, על תחזית הפרחים שישווקו בכל אחד מימי השבוע שלאחר מכן; התחזיות מתבססות על הנתונים שהיא מקבלת ממרעצת הפרחים, תוך התחשבות באפשרויות השיווק בחו"ל. המרכז בפרנקפורט מדווח לסניפים באירופה על כמויות הפרחים הצפויות לצורך תכנון מערך השיווק והתקשרות עם קניינים; עוד משמשים הנתונים את אגרקסקו לצורך תכנון מערך ההובלה לאותו שבוע. נוסף לתכנון השבועי מעבירה המרעצה לאגרקסקו, מדי יום ביומו, תחזית שיווק ליום המחרת, ומידע זה אף הוא מועבר לסניפים באירופה.

השוואה, שערך משרד מבקר המדינה, בין התחזיות השבועיות והתחזיות היומיות לבין האספקה בפועל לשבועות נבחרים בעונות 1979/80 ו-1980/81, העלתה, שהיו הפרשים ניכרים למרות שמדובר בתחזיות קצרות טווח. כך למשל, הפער בין התחזית היומית לביצוע בפועל בעונת 1979/80 נע בין 45% ל-53%, ובעונת 1980/81 נע הפער בין 59% ל-40%. ההפרשים נובעים בעיקרם מנתונים לא כדוקים של המרעצה בדבר אספקת הפרחים הצפויה, אשר שימשו כסיס לתחזיות, ובהחלקם מאי אספקת תוצרת כתוצאה מכוח עליון, כגון פגעי מזג אוויר.

הביקורת עמדה על כך, ששיווק כמויות כה גדולות של פרחים מחייב הנהגת מערכות דיווח המאפשרות קבלת תחזיות שבועיות ויומיות אמידות, שישמשו כסיס לביצוע תקין של המכירות, ולהקצאת הפרחים בצורה אופטימאלית במטרה להשיג את המכירים המירביים.

חתימת חוזים עם מגדלים

בחודשים מאי-יולי בכל שנה חותמת המרעצה על חוזים עם מגדלים, שברצונם לשווק באמצעות המערכת - מרעצת הפרחים ואגרקסקו. על פי החוזה מתחייב המגדל לגדל פרחים בשטח, שנקבע בחוזה ולספק למרעצה, ולה בלבד, את כל הפרחים מאותו שטח המתאימים ליצוא. אם נמנע מהמגדל לספק את הפרחים, עליו להודיע על כך למרעצה. על פי החוזה, אם מגדל לא עמד בהתחייבות, פרט למקרים הנגרמים מכוח עליון, רשאית המרעצה להפסיק לקבל ממנו פרחים נוספים או לקבלם בתנאים, שהיא תקבע מפעם לפעם.

— המרעצה אינה מקיימת מעקב שיטתי אחר ביצוע התחייבות המגדלים על פי החוזה. אף כי קיימת במרעצה, לפי הסברים שקיבל משרד מבקר המדינה מהעוסקים כנרצא במרעצה, תכנית מחשב המאפשרת לקבל נתונים השוואתיים בין מספר הפרחים שאותם התחייב כל מגדל לספק לבין מספר הפרחים שסופקו בפועל, אין התכנית מופעלת באורח סדיר. במצב זה, אין בידי המרעצה נתונים מדויקים על ביצוע החוזה על ידי כל מגדל, כדי לנקוט צעדים נגד מגדלים שלא עמדו בהתחייבות בלא סיבה מוצדקת, כפי שמתחייב מכוח החוזה שנחתם אתם.

בתשובתה מיוני 1981 הודיעה המרעצה למשרד מבקר המדינה, שיחידת המחשב שלה מתכננת השלמות וניסויים הדרושים לצורך שיפור והפעלה של מערכת בקרה כאמור.

איכות הפרחים ליצוא

1. על פי החוק לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו, התשי"ד-1954, לא ייצא אדם צמחים, אלא אם הגישם תחילה לבדיקה למבקר - מי ששר החקלאות מינהו לכך - וזה אישרם בכתב כשרים ליצוא, וכארוזים כהלכה, הכל בהתאם לתקנות שהותקנו לפי החוק, ובתנאי שהמייצא מילא את התנאים, שהמבקר היתנה בכתב האישור.

בעונת היצוא 1979/80 העסיק שירות הביקורת, שבאגף להגנת הצומח של המשרד, ארבעה מבקרי איכות של פרחים המיועדים ליצוא, בכל בתי האריזה לפרחים ובשטחי המגדלים. בעונת 1979/80 פעלו 11 בתי אריזה לפרחים ובעונת 1980/81 תשעה; יוצא, אפוא, שבבעונת 1979/80 היה מבקר אחד מטעם השירות מופקד בעת ובעונה אחת על ביקורת בשנים-שלושה בתי אריזה.

מיעוט המבקרים, שהועיד השירות לביקורת איכות הפרחים, מחד, והצורך בשמירה על רמת התוצרת, מאידך, הניעו את המרעצה להקים יחידה עצמאית משלה לבדיקת איכות הפרחים. בתקנות האחרונות לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו, התשל"ט-1979 (להלן - התקנות), שעל פיהן אמורה להיערך הביקורת על התוצרת המיועדת ליצוא, נקבעו דרישות איכות יסודיות לגבי פרחים קטופים,

צמחים, צמחי נוי ובר, וכן דרישות איכות מפורטות לגבי 14 מיני פרחים לסוגיהם. התחנות לבדיקת הפרחים המשווקים באמצעות אגרסקו, ממוקמות בבתי האריות לפרחים, ובמסופים שבנמלי היצוא, בעיקר בנמל התעופה בן-גוריון שממנו מיוצאים מרבית הפרחים.

2. התוצרת המיועדת ליצוא נבדקת על ידי מבקרי השירות על פי מדגמים. התקנות קובעות, כי מבקר לא יאשר תוצרת ליצוא, אלא לאחר שבדק 2% לפחות מהכמות העומדת לבדיקה; לא יפסול את התוצרת או חלק ממנה ליצוא אלא לאחר שבדק לא פחות מ-8% מהתוצרת העומדת לבדיקה; ולא יורה על אריות התוצרת או חלק ממנה מחדש, כתנאי לאישורה ליצוא, אלא לאחר שבדק 5% לפחות מן התוצרת העומדת לבדיקה. רק בהסכמת היצואן רשאי מבקר לפסול תוצרת או להורות על אריותה מחדש, כתנאי לאישורה ליצוא, בגודלי דגימה קטנים מאלה האמורים.

— גודל המדגם שנלקח על ידי מבקרי השירות לגבי פרחים המשווקים בצינור שיווק "כרמל", בעונת 1979/80, היה כ-1.7% מכלל הפרחים שנשלחו, לעומת 2% כנדרש בתקנות. הפרחים המשווקים בצינור שיווק "בורסות" לא נבדקו כלל על ידי מבקרי השירות; גם פסילת אותן כמויות פרחים, שנמצאו על ידי השירות כבלתי ראיות ליצוא, הייתה מוגדרת לתקנות, מאחר שגודל המדגם לא הגיע ל-8% מהתוצרת שעמדה לביקורת. עוד נמצא, שהשירות לא דאג להציב מספר מבקרים מספיק בשעות העומס של הגעת הפרחים למסוף אגרסקו שבנמל התעופה בן-גוריון.

3. על פי דרישת ארצות היבוא, ובהתאם לאמנות בין-לאומיות שישאל צד בהן, חייב כל משלוח של תוצרת חקלאית, להיות מלווה בתעודת בריאות (תעודה פוטוסניטרית) מטעם המדינה, המעידה כי התוצרת המפורטת בתעודה, נבדקה בידי אדם המוסמך לכך במדינת היצוא, וכי למיטב ידיעתו הינה טהורה מכל סימנים משמעותיים של מחלות ומזיקים, ועומדת בדרישות הבריאות של המדינה המייבאת.

משרד מבקר המדינה דן עם המשרד על ליקויים, שהעלו במהלך הביקורת המתייחסים להוצאת תעודות בריאות על ידי שירות הביקורת שלו. המשרד הודיע ביוני 1981, כי יבדוק אפשרות לשפר את סדרי הבקרה בנושא האמור.

4. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי העבודה לבדיקת טיב הפרחים בבתי האריות, שיש להם השפעה על איכות הפרחים ליצוא.

— המועצה לא קבעה הנחיות בכתב, בדבר גודל המדגם שיש לקחת; אימתי מבקרי האיכות רשאים או חייבים להסיק מסקנות, מתוצאות הבדיקה המדגמית באגרים של מגדל שנבדקו על ידיהם, לגבי כלל המשלוח של אותו מגדל; המועצה גם לא יצרה גורם של הרתעה לגבי מגדלים הנוטים לחרוג בתכיפות מן הנורמות האיכותיות שקבעה המועצה. מן הראוי לציון, כי בהתחשב בכך, שהפדיון הכולל שהושג מחולק לפי שיטת הסיבולת, מגדל החורג מנורמות האיכות שנקבעו לא יסבול הפסד כלשהו. לעומת זאת, מגדל העומד בנורמה השומר על איכות טובה יוצא נפסד. כמו כן, לא הוצאו הנחיות בדבר דיווח של מבקר האיכות על כמות התוצרת שנדגמה, נתונים הדורשים לצורך מעקב על היקף בדיקתם המלאה.

בתחילת 1979 מינתה מועצת הפרחים ועדה מיוחדת, בהרכב עובדים של המועצה ובראשות מנהל שירות הביקורת לשעבר, לבחינת שיטת הביקורת על פרחים ליצוא. במאי אותה שנה המליצה הוועדה על הקמת מערכת חדשה לביקורת איכות הפרחים שתושתת על הטלת אחריות כספית, כגורם מרתיע ומייעל, על כל שלבי הביצוע. מצד אחד המגדל יהיה אחראי כלפי בית האריות לטיב תוצרתו ולחריגותיו מן הנורמות שנקבעו; מאידך בית האריות יהיה אחראי כלפי המועצה לטיב התוצרת המגיעה ממנו למסוף, ולחריגות באורח תפעולו.

— עד לאפריל 1981 בוצע רק אותו חלק מהמלצות הוועדה הדן בביקורת המועצה על בתי האריות, אך לא בוצע החלק הדן בהקמת מערך-ביקורת של כל בית אריות על מגדליו, בדרך של הפחתת הפדיון או הטלת תשלום של פיצוי כספי על מגדלים החורגים מן הנורמות האיכותיות-תפעוליות שנקבעו. ביוני אותה שנה הודיעה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי בחינת תכנית הבקרה בבתי האריות נמשכת במגמה, שבעונת 1981/82 מגדל החורג מנורמות האיכות יינזק כתוצאה מכך.

בעקבות המלצת הוועדה בדבר ארגון מחדש של מערך בקרת האיכות של הפרחים הקימה המועצה, החל בעונת 1979/80, צוות בקרת-על של תפעול בתי אריות, הממוקם במסוף אגרסקו והמורכב

משתי חוליות: חוליית ביקורת איכות, הכפופה לאגף האיכות במועצה, ומתפקדה לערוך בדיקות מדגמיות חוזרות לגבי משלוחים המגיעים מבתי האריזה למסוף; וחוליית מש"י (מרכז, שליטה, ייצור), הכפופה לאגף התפעול במועצה והמקשרת בין מרכז המבצעים של אגרוסקופ במסוף, לבין בתי האריזה של המועצה.

5. עד לעונת הייצור 1978/79 הוטל על חוליית הביקורת של המועצה לבחור לדגימה מן המשאיות המגיעות מבתי אריזה למסוף לפחות משאית אחת ביום מכל בית אריזה, ומכל משאית כזאת לפחות משטח אחד מבין 12 משטחים המועמסים עליה בדרך כלל. מן המשטח שנבחר לדגימה בשיטת חישוב סטטיסטית של טבלת מספרים אקראיים מוצאים שמונה קרטונים לפי בחירת המבקר והם נפתחים ונבדקים ביסודיות, בעוד שיתר המשטחים של המשאית מועברים ישירות לתהליך השילוח בידי אגרוסקופ, ללא בדיקת תכולתם.

מתחילת עונת החורף 1979/80 עורכת חוליית הביקורת דו"ח חריגים יומי לכל בית אריזה, לגבי כל משאית הנדגמת, תוך התייחסות לכל קרטון משמונת הקרטונים שנבדקו כאמור. דו"חות החריגים היומיים, שהצטברו לגבי כל בית אריזה במשך תקופת השבועית, מועברים לחוליית מש"י שבמסוף, לחישוב הפיצויים הכספיים המוטלים בגינם על בתי האריזה. כיוון שהצלחתן המסחרית של הייצוא מותנית לא רק בהקפדה על איכות המוצר, כי אם גם בתפעול יעיל ומדויק של בתי האריזה, הוטל על חוליית מש"י לבצע ביקורת תפעול בבתי האריזה. סוגי חריגות תפעוליות הנבדקות הן: מבנה וצורת האריזה, איחור בדיווח ואמינות דיווח לעומת ביצוע. בגין כל חריגה מוטל פיצוי כספי בסכום קבוע על בית האריזה. סך כל הפיצויים שבהן חוייב כל בית אריזה, בגין ליקויי תפעול, מרוכז אף הוא פעם בשבוע, בדו"ח החריגים השבועי, המפרט לכל בית אריזה את הפיצויים הכספיים שבהם הוא חוייב. בסיכום עונת 1979/80 נערך דו"ח חריגים מצטבר, כלל-עונתי, ולפיו חוייב חשבון כל בית אריזה, בפיצויים שהוטלו עליו.

מעיון בדו"ח החריגים עולה, כי המשותף לכל החריגות נושאי הפיצויים הוא היותם משקפים חוסר התאמה כמותית בין הצהרות בתי האריזה בדבר תכולת המשלוחים לבין הרכבם ותכולתם בפועל. הליקויים המהותיים יותר, המכונים בדו"ח החריגים "ליקויים באיכות", דהיינו מחלות ומוקדים ופגמים במצבם ובצבעם של הפרחים, אינם מחוייבים בפיצויים, ופרטיהם ממולאים "לאינפורמציה בלבד" כלשון הדו"ח. עוד נמצא, כי פסילת הפרחים, הורדת רמת איכותם או גודלם המוצהרת על ידי בתי האריזה, אינה משתקפת בדו"ח החריגים, ואין מוטלים פיצויים בעבורן.

על פי דו"ח חריגים מצטבר לעונת 1979/80, חוייבו בתי האריזה בפיצוי כולל בסך של כ-62,000 שקל. מסכום הפיצויים ניתן סך של 10,000 שקל כמענק לשני בתי אריזה שהצטיינו במיקום חריגותיהם, ואילו ביתר זוכו כל בתי האריזה, כל אחד לפי היותם שבין מספר הקרטונים שהוא שלה, לבין סך כל הקרטונים שנשלחו במהלך העונה על ידי כלל בתי האריזה. דרך זו של החזר כספי הפיצויים לבתי האריזה משמשה את גורם ההרתעה ומצמצמת את האפקטיביות שביסוד הטלתם. לגבי שיטה זו כבר העיר מבקר המדינה בהודעות קודמות, בביקורת על הפעולות להבטחת האיכות בייצוא פרי הדר (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 442).

המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה

1. המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (להלן המועצה), הוקמה על פי חוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט—1959 (להלן החוק); שר החקלאות ושר התעשייה והמסחר (להלן השרים) ממונים על ביצועו. תפקידי המועצה, כפי שהוגדרו בחוק, הם: לעודד פיתוח ענף אגוזי אדמה, לרבות השבחת שיטות העיבוד; לפעול להעלאת פריון העבודה ולהגדלת היבולים; לתכנן, מבחינת טובת הענף, גידול אגוזי אדמה ולרכוש ולהסדיר את שיווקם, ולייעץ לשרים בכל העניינים הנוגעים לגידול אגוזי אדמה ולשיווקם. שיווק התוצרת מתבצע באמצעות קבלנים מורשים, (ראה להלן) המרכזים את היבול לשם מיונו. אגוזי אדמה מהסוגים המובחרים מייצאת המועצה לחוץ לארץ (להלן חו"ל), וכמויות קטנות היא משווקת למפעלים בארץ לשם עיבוד תעשייתי. התוצרת רשאית, באישור השרים, לקבוע כללים בנוגע לביצוע תפקידיה שיפורסמו ברשומות (להלן — כללים). היא פרסמה, בין היתר, כללים בדבר הפיקוח על הסחר באגוזי אדמה — בשנת 1962, בדבר ייצוא אגוזי אדמה — בשנת 1963, בדבר חלוקת דמי המכר של אגוזי אדמה — בשנת 1969, ובדבר הסמכת קבלנים מורשים — בשנת 1972.

ב־1981 העסיקה המועצה עשרה עובדים, מהם שניים במשרות חלקיות. שנת הכספים של המועצה חופפת שנה־חקלאית: מתחילה באוקטובר ומסתיימת בסוף ספטמבר שלאחריה. תקציב המועצה בשנת התשמ"א (1980/81), מעודכן לסוף יולי 1981, היה כ־2.2 מיליון שקל: כ־1.0 מיליון שקל הועדו לתשלום שכר ותנאים סוציאליים, 0.4 מיליון שקל למינהל ולהוצאות כלליות, ו־0.8 מיליון שקל למחקרים ולניסויים. לשם מימון תקציבה, מנכה המועצה, על פי החוק, מדמי המכר את הוצאותיה השוטפות לשיווק, לשירותים ולכל פעולה מפעולותיה השוטפות. הניכוי האמור הסתכם בשנת התשמ"א (1980/81) ב־172.5 שקל בקירוב לטון.

2. בחודשים מאי—יולי 1981 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המועצה ומשק הכספים שלה (בעניין ביקורת קודמת במועצה ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 258).

המוסדות המנהלים

מוסדות המועצה, לפי החוק, הם מליאת המועצה, ועד פועל, ועדת ביקורת וועדות שונות שהמועצה רשאית למנות. מספר חברי המליאה הגו 28 (עד ליוני 1978 — 24) מהם 7 נציגי הממשלה — ממשרד החקלאות, ממשרד התעשייה והמסחר וממשרד האוצר, נציגי הסוכנות, 13 נציגי מגדלים, ו־7 נציגי הקבלנים המורשים. לפי החוק שמורים למליאת המועצה בלבד התפקידים הבאים: לאשר את התקציב, למנות ועדת ביקורת, לקבוע כללים לתיפקוד המועצה, ולהחליט על ניכוי סכומים לקרנות. בחוק נקבע, כי הוועד הפועל יבצע את החלטות המועצה ובהתאם לכך ינהל את ענייניה, ולמטרה זו יהיה מוסמך להשתמש בכל הסמכויות של המועצה, למעט אלה שפורטו לעיל. תקופת כהונתם של נציגי הציבור במליאת המועצה היא שלוש שנים ולפי החוק הם ימשיכו לכהן עד למינויים לתקופת כהונה חדשה; תקופת כהונתם של נציגי הממשלה אינה מוגבלת והיא תקפה עד שהשרים ממנים נציגים אחרים תחתם.

— שבעה נציגי מגדלים וארבע נציגי קבלנים מונו באוגוסט 1971; המינוי הווארך לאחרונה באפריל 1978 ותוקפו פג באפריל 1981. עד לסוף נובמבר 1981 לא חודשו המינויים או לחילופין לא מונו חברים חדשים תחתם.

— מניין חוקי בישיבות מליאת המועצה והוועד הפועל הוא מהצית ממספר החברים. בשנים התשל"ה (1975/76) — התשנ"א (1980/81) התקיימו 12 ישיבות של המליאה, מהן רק בשתיים היה מניין חוקי כנדרש. בישיבות שקיימה מליאת המועצה שלא במניין חוקי נדונו, בין היתר, ואושרו תקציביה לשנות הכספים התשל"ט (1978/79) והתש"ס (1979/80). גם ישיבות הוועד הפועל של המועצה שהתקיימו בתקופה האמורה, לא היו, בחלקן, במניין חוקי: כ־7 מבין 12 ישיבות שהתקיימו לא היה מניין חוקי.

על פי החוק, שלושה חברי הוועד הפועל ביניהם יושב ראש (להלן — יו"ר) המועצה וסגנו, ימונו על ידי השרים מבין נציגי הממשלה במועצה.

— נציג משרד האוצר לא נכח באף אחת מישיבות הוועד הפועל בתקופה הנסקרת, ואילו נציג משרד התעשייה והמסחר השתתף רק בחמש ישיבות. השתתפות נציגי הממשלה בדיונים משרתה לקיים בקרה על פעולות המועצה ולהבטיח ביצוע של מדיניות הממשלה הנוגעת לענף; מן הצורך לכן, שהמועצה והמשרדים הנוגעים לדבר יפעלו להבטחת השתתפות הנציגים בישיבות.

ריכוז היבול ומינון

להלן נתונים על ענף אגוזי אדמה בשנים החקלאיות התשל"ח—התשנ"א:

יצוא				שטחים ויבולים			
פדיון ממוצע (ש"ט לטון פ"ב)	פדיון (באלפי \$ פ"ב)	כ־% מסך כל היבול	כמות בסונות	יבול ממוצע (ק"ג לדונם)	יבול (בסונות)	השטח (בדונמים)	
828	9,400	65	11,340	276	17,580	63,678	התשל"ח—1977/78
978	10,440	68	10,670	277	15,780	56,888	התשל"ט—1978/79
984	8,160	61	8,290	268	13,620	50,860	התש"ס—1979/80
1,150	9,560	67	8,309	300	12,480	41,600	התשנ"א—1980/81

מהנתונים שבטבלה עולה, שהיקף שטחי הגידול של אגוזי האדמה קטן והלך במרוצת השנים הנסקרות ובד בבד פחתו גם היבולים שנאספו. כ-2/3 מהיבול השנתי מיוצא והתמורה השנתית הענפית בשנת התשמ"א-1980/81 הייתה, במחירי פו"ב, כ-9.6 מיליון \$. על פי תחזית המועצה, יחול בשנת 1981/82 גידול בשטחים שיורעו: היקפם נאמד ב-53,000 דונמים בקירוב שיניבו יבול של כ-20,000 טונות.

ניתוח התפלגות היבולים, שרוכזה על פי צורת ההתיישבות, העלה שמכלל התוצרת היה יבול המושבים כ-40%, ואילו יבול הקיבוצים היה 30% והמגדלים פרטיים כ-30%.

קבלנים מורשים

בחוק נקבע, שמגדל לא ישווק אגוזי אדמה אלא לקבלן מורשה או באמצעותו. בכללים בדבר הסמכת קבלנים מורשים משנת 1972 נקבעו התנאים לגבי קבלן המבקש הסמכה לראשונה: בין היתר, עליו לצרף לבקשתו כתבי התקשרות על תנאי שנעשו בינו לבין מגדלים שזרעו אגוזי אדמה בשטח כולל של 8,000 דונמים לפחות, שלפיהם הם התחייבו לשווק לו או באמצעותו, את כל היבול שלהם מהזריעה באותה שנה, אם יוסמך כקבלן מורשה; הקבלן יחזיק במחסנים מתאימים בגודלם להחסנה ולמיון של כמויות אגוזי אדמה שעליו לרכו בהתאם להתקשרויות כאמור. המועצה הסמיכה קבלנים מורשים, שפעלו עוד לפני פרסום הכללים והוסמכו לפי כללים קודמים, שבהם נקבע שהמועצה רשאית להתנות הסמכתם בהגשת הוכחות כי עומדים לרשותם אמצעים כספיים או הון חוזר, לקיום חובותיהם כלפי המגדלים הקשורים איתם לשיווק יבולם. להלן פרטים אודות הקבלנים המורשים ופעילותם בשנים התש"ם-התשמ"א:

התש"ם (1979/80)			התשמ"א (1980/81)					
יבול ממוצע (ק"ג לדונם)	יבול (בטונות)	שטח (בדונמים)	יבול ממוצע (ק"ג לדונם)	יבול (בטונות)	שטח (בדונמים)	כושר טיפול שנתי (בטונות)	מס' המחסנים שברשותו	הקבלן
308	9,738	31,632	359	9,147	25,493	11,500	2	א'
182	1,864	10,238	191	2,178	11,407	3,300	1	ב'
220	1,458	6,630	246	1,155	4,700	1,400	1	ג'
237	560	2,360	—	—	—	—	—	ד'
268	13,620	50,860	300	12,480	41,600	16,200	4	ה'

פיקוח על ריכוז היבול

עם תחילת הזריעה בתחילת האביב, מתקשרים המגדלים עם הקבלנים המורשים כאמור, בדבר שיווק תוצרתם. הקבלנים מעבירים את כתבי ההתקשרות למועצה לשם בדיקה, אישור ועריכת של רשימה מרוכזת של המגדלים והשטחים שזרעו באותה עונה. הרשימה משמשת את המועצה לצורך טיפולה בקבלת הון חוזר מבנק ישראל בעבור המגדלים, בעריכת אומדני יבול המשמשים אותה בעת התקשרויותיה עם לקוחות מחו"ל, וכן בעריכת הסכם עם הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ.

מימון הייצור

ענף אגוזי אדמה, בדומה לענפים אחרים, נהנה מסיוע בדרך של קבלת אשראי מוול למימון הייצור ליצוא. האשראי ניתן כהון חוזר מקרן היצוא שמנהל בנק ישראל. כמו כן מעמידה המועצה לרשות הקבלנים המורשים, בעבור המגדלים, הלוואות נוספות למימון הון חוזר מאמצעים שהיא מגייסת מבנקים מסחריים.

אשראי למימון הייצור ליצוא

לצורך קבלת האשראי מכינה המועצה מסמך שבו היא אומדת את שטחי המזרע בהסתמך על דיווחי הקבלנים המורשים, היבול שייאסף משטחים אלה, הכמויות ליצוא ושוויין בדולרים פו"ב. האומדנים מועברים למחלקה לפיתוח של המשרד לשם הסדרת קבלתו של האשראי מבנק ישראל. בטבלה שלהלן מפורטים אומדני היקף הייצוא כפי שהוגשו לצורך קבלת האשראי, הביצוע בפועל וכן היקף האשראי שנתקבל לשנים התש"ם (1979/80) והתשמ"א (1980/81).

אומדני היקף הייצוא, הביצוע בפועל והיקף האשראי לשנים התש"ס—התשמ"א (1979/80—1980/81)

אומדן												ביצוע בפועל	
השנה	שטח (כדונמים)	יבול (בטונות)	יבול ממוצע (קג/ד)	יצוא (באלפי טונות)			שטח (בדונמים)	יבול (בטונות)	ממוצע (קג/ד)	ערך היצוא (במיליוני דולרים)	ערך היצוא במיליוני דולרים	היקף האשראי שנתקבל (במיליוני שקלים)	היקף האשראי שנתקבל (במיליוני שקלים)
				בא	בא	בא							
התש"ס	60,000	20,400	340	10,500	1,200	11.4	50,860	13,620	268	7,933	357	8.2	5.5
התשמ"א	50,000	17,000	340	9,600	1,100	11.4	41,600	12,480	300	7,759	550	9.6	9.9

— מהנתונים דלעיל עולה, שאומדני המועצה בדבר היקף השטחים הזרועים והיכול הממוצע לרונם היו גבוהים במידה ניכרת מנתוני הביצוע; כתוצאה מכך גם ההערכות בדבר סך כל היכול שיושג, הכמות שתיווצר והתמורה הכספית במטבע חוץ, היו גבוהים מאלה שהושגו בפועל. כאביב (בחודשים אפריל-מאי) במועד סמוך להגשת הבקשה לאשראי, היה באפשרותה של המועצה לבדוק כשטח או עם קבלת דיווחים מעורכנים מהקבלנים המורשים, את סדירות הזריקה ולהכין לפי זה אומדן עדיכני — דבר שלא נעשה. האומדנים האמורים איפשרו למועצה לקבל בעבור הענף אשראי בסך של כ-2.5 מיליון שקל יותר מהמגיע. כתוצאה מאי עמידת הענף בערך היצוא החזוי בשנת התשי"ם (1979/80) בסך של כ-11.4 מיליון \$ פו"ב, חייב בנק ישראל את המועצה בריבית נוספת בסך של כ-1.4 מיליון שקל.

המימון מבנק ישראל מתקבל ישירות על ידי הקבלנים ובהנהלת החשבונות של המועצה אין מנוהלים רישומים בדבר כספים אלה.

בנובמבר 1981 הודיעה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי לשם מניעת הישנותן של סטיות קיצוניות של נתוני הביצוע לעומת אלה של התכנון וכתוצאה מכך חריגת מהיקף האשראי, הוחלט, שהחל בעונת 1981/82 ישולמו על ידי בנק ישראל, על פי אומדני המועצה, מקדמות בשלושה שיעורים (בחודשים מאי, יוני ויולי), דבר שיאפשר לה לתקן סטיות באומדן המוקדם במשך העונה, על ידי מעקב מתאים ולהתאים לפיו את גובה האשראי.

הלוואות מבנקים מסחריים

על פי החוק, מוסמכת המועצה לקבל, באישור השרים, הלוואות למימון פעולות שבתחום תפקידה, וכן לסייע בכל דרך למימון הענף. המועצה מקבלת מארבעה בנקים מסחריים אשראי בדרך של משיכות יתר ומעבירה את הכספים לקבלנים המורשים תוך חיובם בספריה; כספים אלה אמורים להיות מועברים על ידי הקבלנים למגדלים הקשורים עמם בהסכמים לשיווק תוצרתם. לביטחון החזר האשראי קיבלה המועצה מהקבלנים הוראות בלתי חוזרות לגבות מתמורת היצוא או מכספים אחרים המגיעים להם סכומים כנדרש. ההרשאות המצטברות שאושרו על ידי השרים להסדר אשראי זה, לשנים התשל"ט (1978/79) — התשמ"ב (1981/82), הסתכמו כמפורט להלן (במיליוני שקלים):

משיכת יתר מצטברת

1.05	התשל"ט (1978/79)
1.25	התש"ם (1979/80)
3.20	התשמ"א (1980/81)
7.20	התשמ"ב (1981/82)

— אישור השרים להגדלת היקפו של הסדר האשראי מ-1.05 מיליון שקל בהתשל"ט ל-1.25 מיליון שקל בהתש"ם ניתן במחצית אוקטובר 1980, כחודש לאחר שהמועצה העמידה את הכספים לרשות הקבלנים. במאסר 1981 החליטה המועצה על הגדלת האשראי האמור לסך של 3.2 מיליון שקל והעבירה את הכספים לקבלנים בלי להמתין לקבלת אישור השרים כנדרש. המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה שבבקבות הערות הביקורת. היא ביקשה להחיש את תהליך אישור מסגרות האשראי, ואכן בתחילת שנת התשמ"ב ניתן לקבלנים האשראי בסך של 7.2 מיליון שקל, בהתאם לאישור השרים.

— חיוכי הריבית של הבנקים מועברים למועצה פעם בשלושה חודשים; היא מחייבת ישירות את חשבונות הקבלנים בגין ריבית זו ואינה מציגה אותה בחשבון הכנסות והוצאות, בניגוד לכללי חשבונאות מקובלים (ראה להלן).

— המועצה לא התמה עם הבנקים המסחריים על הסכמים מיוחדים בדבר הסדר האשראי האמור, שבהם יפורטו, בין היתר, שיעורי הריבית. אמנם המועצה קיבלה, כאמור, מהקבלנים הוראות בלתי חוזרות לביטחון החזר האשראי, אולם לא נחתמו עמם הסכמים מתאימים שבהם יפורטו תנאי האשראי, מעדי החזרתו ושיעורי הריבית.

— הסכומים המועברים לקבלנים ושמקורם במשיכות יתר, אינם נפרעים והיקפם גדל והולך. המועצה מעבירה את כל הפדיון (בנקוי הוצאותיה כאמור) לקבלנים, לשם חלוקתו

למגדלים ואינה מנכה ממנו את סכומי ההלוואות האמורות, ומשום כך חוב הקבלנים גדל מדי שנה בשנה. משרד מבקר המדינה הסב תשומת לב המועצה לצורך בנקיפת אמצעים להחזר ההלוואות בסוף כל עונת שיווק; עוד יש לדרוש מהקבלנים להגדיל את הבטחונות ולקבל במועד את אישור השרים. בדצמבר 1981 הודיעה המועצה למשרד מבקר המדינה, שהיא דרשה וקיבלה מהקבלנים שטרות ביטחון, וכי בכוונתה להסיר את נושא רציפות החזקת כספי האשראי הגדלים והולכים, על ידי קבלת אישור שרים מיוחד לעניין זה.

העברת כספים למגדלים

המועצה לא הפעילה פיקוח על דרכי חלוקת המקורות הכספיים שהועמדו לרשות הקבלנים לשם חלוקתם למגדלים, כדי לוודא שהכספים אכן הועברו אליהם ולא נוצלו למטרות אחרות. המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הטילה על הביקורת הפנימית שלה לאמת את השימוש בכספים שהועמדו לרשות הקבלנים המורשים לשם חלוקתם למגדלים.

שיווק בחו"ל

על פי נתוני המועצה, יצוא אגוזי אדמה בעונת התשמ"א (1980/81) הסתכם ב־7,759 טון אגוזים בקליפה ו־550 טון אגוזים מקולפים; התמורה שנתקבלה הייתה כ־9.6 מיליון \$ פו"ב. ארצות היצוא העיקריות הן שוויצריה, צרפת, איטליה וגרמניה המערבית.

לאחר זריעת השדות וריכוז נתונים על אומדן היבול, בהתבסס על הנתונים שמגישים הקבלנים המורשים כמוסבר לעיל, מתנהלים במועצה דיונים בדבר שיווק התוצרת לחו"ל. מנכ"ל המועצה מביא בפני ועדת הכספים והשיווק של המועצה הערכות לגבי המחירים השוררים בשוקי אירופה, המתבססים על דיווחים שהתקבלו מהסוכנים הנמצאים שם. כמו כן מובאים נתונים על תחזיות היבולים בארצות הברית, משום שארץ זו הינה מובילה בתחום קביעת המחירים בשווקים הבין־לאומיים. בתום הדיונים מאשרת המועצה יציאת משלחת מטעמה לארצות אירופה, הכוללת את מנכ"ל המועצה וחבר נוסף — נציג המשווקים, לתקופה של כשלושה־ארבעה שבועות, לשם תמימה על חווי מכירה עם קניינים. בדרך כלל חותמת המשלחת על חווי מכירה המתחייבים ל־2/3 בקירוב מהיבול המיועד ליצוא. במרוצת עונת השיווק, בהתחשב בהיקף הומנות היצוא שבידיה, מורה המועצה לקבלנים להכין ולהעביר לנמלים משלוחים של אגוזי אדמה בכמות ובסוג הנדרש.

קבלת התמורה מחו"ל

המועצה אמורה למכור את התוצרת ללקוחות כנגד הצגת מסמכי יצוא. על הלקוחות לשלם בנכס בחו"ל בעבור מסמכי המשלוח ובאמצעותם לשחרר את הסחורה בנמל היעד.

הביקורת העלתה מקרים, שבהם הועברו כספי דמי המכר מהקניינים לארץ באיחור ניכר. התברר, שהסיבה לכך הייתה איחורים בשליחת מסמכי היצוא על ידי המועצה לחו"ל. במצב זה איפשרה המועצה לקניינים לשחרר את הסחורה בלא לשלם את התמורה המתחייבת עם השחרור. עם זאת, דרשה המועצה שהשחרור יבוצע בכל מקרה כנגד הצגת ערבויות בנקאיות.

— משרד מבקר המדינה השווה את מועדי הפקדות התמורה בנקים בחו"ל למועדי העברתם לחשבונות המועצה בנקים המסחריים בארץ. נמצא, שהבנקים בחו"ל העבירו את התמורה ביום ביצוע התשלום, אולם המועצה לא עמדה על כך שהבנקים המסחריים בארץ יזכו את חשבונותיהם באותו יום. במקרה אחד זיכה הבנק את חשבון המועצה בסך של 8,000 \$ באיחור של כחודשיים ובמקרה אחר האיחור זיכוי בסך של כ־123,000 \$ היה תשעה ימים. איחור זיכוי חשבונות המועצה בנקים בארץ משפיע בהכרח על הישוב זיכוי וחזיבי הריבית על ידי הבנקאים, במיוחד כאשר ליתרות החובה של המועצה.

העברת התמורה למגדלים

עם הטענת המשלוחים באנייה, מקבלת המועצה אישורים על ביצועם, לרבות שטר מטען; עם המסמכים פונה המועצה לאחד הבנקים שאיתו היא קשורה, לשם קבלת אשראי למימון המשלוחים. הבנק מעמיד לרשות המועצה הלוואה בדולרים, בשיעור של כ־80% משווי היצוא ובריבית שנתית

שהייתה באפריל 1981 כ-14%. ההלוואה ניתנת בשקלים לפי שער חליפין עדכני וחשבון המועצה מוזכה בהתאם, והמועצה מעבירה את הכספים לקבלנים לשם חלוקתם כמקדמות למגדלים. סכומים אלה הם נוספים על הכספים שהועדו למגדלים ושמקורם במימון שהעמיד בנק ישראל למימון הייצור ליצוא וכספי משיכות היתר שנוטלת המועצה מהבנקים. עם קבלת התמורה מחו"ל מסולקת ההלוואה הדולרית וביתרת התמורה מוזכה חשבון עובר ושב של המועצה. על פי הכללים בהבר חלוקת דמי המכר של אגוזי אדמה, מנהלת המועצה חשבונות נפרדים של הפדיון מכל זן וסוג לגבי כל שנה גידול ושיווק (להלן — חשבונות סיבולת); התמורה הכספית שמקבלים המגדלים אינה מושפעת מהתוצאות של כל עיסקה ועיסקה והתמורה המשולמת היא ממוצע של כלל ההכנסות מאותו זן וסוג. הקבלנים מקבלים במהלך העונה מקדמות על חשבון חלוקת הפדיון ובסוף העונה עורכים חשבון סופי לחלוקה, בניכוי התוצאות היצוא וניכוי המועצה.

שיווק מקומי

על פי החוק, אם הרשתה המועצה, בכללים, לקבלנים מורשים לשווק אגוזי אדמה בישראל, הם רשאים לשווק כל כמות או סוג של אגוזי אדמה שלא נדרשו מהם על ידי המועצה לצורכי יצוא.

— המועצה לא קבעה כללים בדבר הסדר שיווק אגוזי אדמה בשוק המקומי. השיווק, כאמור, מבוצע ישירות על ידי הקבלנים המורשים בלי שהמועצה תהיה צד בעסקאות המתבצעות, למעט הנחיות כלליות בתחילת עונות השיווק בדבר מחירים מיוערים התחלתיים.

הוצאות מיון

בעבור קליטת אגוזי אדמה, מיונם, איחסונם, הכנת המשלוחים ליצוא גובים הקבלנים מהמגדלים סכומים לכיסוי הוצאות אלה. גובה הסכום מבוסס על תחשיב שערכה ועה בשנת 1973, בהרכב מנכ"ל המועצה, שני נציגים של המרכז החקלאי ושלושה נציגים מהתאחדות האכרים. כבסיס לקביעת עלויות המיון שימשו נתונים מאזניים שהמציאו שני קבלנים מבין שלושה שאליהם פנתה הוועדה. הוועדה קבעה דמי מיון בסך של 27 שקל לטון. בסוף כל עונת מיון מעדכנת המועצה את עלות המיון בדרך של זקיפת ההתייקרויות על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לתחשיב זה מוסיפים הקבלנים, באישור המועצה, עמלות בשיעור של 2½%—3%. להלן שיעורי המיון שאושרו לשנים התשל"ח (1977/78) — התש"ם (1980/81):

דמי מיון (בשקלים לטון)	
109.8	התשל"ח (1977/78)
183.0	התשל"ט (1978/79)
415.2	התש"ם (1979/80)
919.7	התשמ"א (1980/81)

נוכח השינויים שחלו במערך המיון של הענף, לרבות הפסקת פעילותו של אחד הקבלנים אשר הנתונים המאזניים שלו שימשו להכנת התחשיב, מערכי מיון חדשים שהפעילו הקבלנים ובהתחשב בתקופה שחלפה מאז קביעת התחשיב, עמד משרד מבקר המדינה על הצורך בקביעת תחשיב עדכני, שיתבסס על דו"חות כספיים, תוך התחשבות במרכיבי העלות והעלייה בפריון. המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1981 שעריכתו של תחשיב דמי מיון ושיווק לשנת התשמ"ב יתבסס על נתונים שבדו"חות כספיים של הקבלנים המורשים לשנת התשמ"א.

דו"חות כספיים

1. להלן מובאים מאזני המועצה ל-30.9.79 ו-30.9.80 (בשקלים), כפי שרוכזו ומויינו על ידי משרד מבקר המדינה:

30.9.79	30.9.80	
		א ק ט י ב
		רכוש שוטף
7,268	117,112	מזומנים בקופה ובבנקים
1,134,381	2,912,799	קבלנים
20,366	137,063	דוקומנטים לגבייה
33,165	231,433	חייבים שונים
33,734	44,255	הוצאות מראש
1,228,914	3,442,662	
44,009	70,399	רכוש קבוע והשקעות
1,272,923	3,513,061	ס"ה אקטיב

		פ ס י ב
		התחייבויות שוטפות
		בנקים: משיכות יתר והלוואות
1,036,254	2,978,067	במטבע זר לזמן קצר
55,515	—	קבלנים בחשבון עו"ש 1979/80
—	59,450	קבלנים בחשבון פדיון 1980/81
123,678	377,790	זכאים שונים ויתרות זכות
1,215,447	3,415,307	
		קרנות ועתודה
3,022	35,959	עתודה לפיצויי פרישה
57,321	69,614	קרנות
(2,867)	(7,819)	יתרה גרעון
57,476	97,754	
1,272,923	3,513,061	ס"ה פסיב

2. להלן הערות למאזן המועצה ל-30.9.80:

מזומנים בקופה ובבנקים. היתרה במאזן ל-30.9.80 הייתה כ-117,000 שקל. המועצה מרכזת את פעילותה הכספית בארבעה בנקים מסחריים. נמצא, שהתעריפים והעמלות הנהוגים בבנק אחד וולים בהשוואה לאלה הנהוגים בשלושת הבנקים האחרים. כאמור לעיל, המועצה לא חתמה על הסכמים עם הבנקים בדבר הסדרת יחסיה איתם, לרבות גובה התעריפים והעמלות שייגבו בגין שירותיהם ומועדי זיכוי חשבונותיה. המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1981, שיחתמו הסכמים עם הבנקים המסחריים וייקבע נוהל אחיד בהליכי הזיכוי.

דוקומנטים לגבייה בסך של 137.063 שקל. החוב נובע מחובות של לקוחות אשר לא שילמו עדיין תמורת הדוקומנטים בעבור עונת 1980/81. מבדיקת ניהול חשבונות הלקוחות עולה, שהמועצה אינה מנהלת חשבון נפרד לכל לקוח במסגרת הנהלת החשבונות. עם קבלת התמורה וזקפים את הפדיון ככרטיס כללי לפי כל סוג תוצרת בנפרד. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שהעדר ניהול חשבון לכל לקוח בנפרד במערכת הנהלת החשבונות מפחית מהאפשרויות להפעיל פיקוח יעיל, ולערוך התאמות ומעקבים אמינים יותר. המועצה הודיעה, כי החל בעונת 1981/82 מנוהל בהנהלת החשבונות כרטיס לכל לקוח בחו"ל.

חייבים שונים בסך של 231,433 שקל. החייבים העיקריים הם הקרן לביטוח נוקי טבע בחקלאות בע"מ — בסך של כ-150,000 שקל, תביעה להחזר מס תשומות משלטונות מס ערך מוסף בסך של כ-34,000 שקל.

נמצא, ששלטונות מס ערך מוסף תובעים מהמועצה לשלם מס בעבור זקיפת הריבית לחובת הקבלנים המורשים בגין משיכות היתר והלוואות הדולריות שהמועצה נוטלת מהבנקים המסחריים, ומסיבה זו אין שלטונות מס ערך מוסף פורעים את חובם למועצה. המועצה לא שילמה עדיין לשלטונות המס סכומים כלשהם בגין תביעה זו; היא גם לא יצרה עתודה לתשלום החוב שתחילתו מאז הפעלת מס ערך מוסף ביוני 1976.

המועצה השיבה, כי החל בשנת 1981/82 תגבה ותעביר מס ערך מוסף בגין זקיפת ריבית על הלוואות הניתנות לקבלנים מורשים. אשר לעבר, הנושא נמצא בבדיקה עם שלטונות מס ערך מוסף.

דו"ח הכנסות והוצאות

להלן פירוט של הכנסות והוצאות המועצה בשנת התש"ם (1979/80) באלפי שקלים:

הכנסות	
פדיון מיצוא	31,003
פדיון ממכירות לתעשייה	867
הוצאות	
הובלה ימית	2,215
הוצאות נמל	28
עמלות והנחות	484
ריבית והוצאות בנק	139
ביטוח	169
שונות	15
הכנסות נטו	3,050
	28,820

ההכנסות בסך של כ-28.8 מיליון שקל הועברו לקבלנים המורשים לשם חלוקה למגדלים.

עמלות והנחות בסך של 484,000 שקל. המועצה קשורה עם סוכנים מספר באירופה לשם שיווק התוצרת באירופה. העמלות המשולמות להם נעות בין 1.5% ל-2.5% מערך הפדיון פו"ב.

— המועצה אינה נוהגת לתת עם סוכניה על חוץ. להסדרת היחסים המסחריים בין הצדדים. המועצה הודיעה כי לקראת עונת 1982/83 תערוך הפכמים מחודשים עם סוכניה בחו"ל לתקופה של שלוש שנים, ובהם יפורטו החובות והזכויות שלהם.

ריבית והוצאות בסך של 139,000 שקל. הבדיקה העלתה, שהוצאות הריבית היו גבוהות מכפי שהוצגו בדו"ח הכנסות והוצאות. החיוב של בנק ישראל בסך של כ-1.4 מיליון שקל בגין ריבית נוספת (ראה לעיל) הועבר לחובת הקבלנים בחשבונות החו"ז (ראה במאזן — סעיף קבלנים בחשבון מיוחד). כמו כן המועצה קיזזה סך של כ-300,000 שקל מתשלומי הריבית שלה כנגד הפרשי שער שקיבלה בגין עסקאות יצוא. יוצא, שדו"ח ההכנסות וההוצאות לא הראה את ההוצאות העיסקיות לאותה שנה בשלמותן.

תקציב המועצה

מדי שנה בשנה עורכת המועצה תקציב המוגש תחילה לאישור מליאת המועצה ולאחר מכן לשרים. התקציב ממומן מהשתתפות המגדלים באמצעות הקבלנים. להלן פרטים בדבר התקציב וביצעו בשנים התש"ם (1979/80) — התש"ב (1981/82) באלפי שקלים:

התש"ב		התש"א		התש"ב		הסעיף
הוצאה למעשה	תקציב	הוצאה למעשה	תקציב	תקציב		
415	403	997	994	1,683	משכורות ותנאים סוציאליים	
167	160	393	382	695	מינהל וכלליות	
376	437	816	814	1,822	פעולות, מחקרים וניסויים	
958	1,000	2,206	2,190	4,200	סה"כ	

— המועצה מגישה את תקציבה לאישור לאחר תחילת שנת התקציב המתחילה, כאמור, בחודש אוקטובר.



המועצה, שהוקמה על פי חוק עור בשנת 1959, עוסקת בעיקר בהשגת מימון לייצור לשם יצוא ובניהול תהליכי היצוא, החל בחתימת חוזה עם לקוחות בחו"ל, וכלה בגביית התמורה.

הביקורת במועצה העלתה ליקויים, בעיקר בתחום עריכת אומדני היבולים, שבעטיים קיבלה מבנק ישראל אשראי מוגדל למימון הייצור; עוד הצביעה הביקורת, על אי הקפדה בבדיקת זיכויי השכונות המועצה בבנקים המסחריים במועד, ועל העדר פיקוח מספיק על פעולות הקבלנים המורשים.

המועצה פעלה לתיקון הליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת.