

משרד החקלאות

פעולות ביקורת

במינהל המחקר החקלאי נבדקו דרכי רכישת טובין, איחסון, ניפוקם וניהול הרישומים האפסנאיים. במשרד ובמועצות לענף החלב וענף הלול נבדקו הפעולות לקביעת התמיכות לחלב ומוצרו ולביצי מאכל. במועצת הפירות (ייצור ושיווק) ובמשרדים האזוריים של המשרד נבדקו סדרי קביעת מיכסות והוצאת היתרים לנטיעת עצי פרי. במועצה לייצור ולשיווק של ירקות נבדק טיפולה של המועצה בגידול עגבניות לתעשייה ואספקתם למפעלי שימורים וכן תשלום תמריצים.

מינהל המחקר החקלאי — אפסנאות ומשק

1. מינהל המחקר החקלאי — מרכז וולקני (להלן — המינהל), שהוקם בשנת 1971, הוא זרוע המחקר של משרד החקלאות, ומתפקידו לתאם את המחקר החקלאי הממשלתי, להכין את תכנית המחקר ולהפעילה. המינהל מפעיל שבעה מכוני מחקר בנושאים שונים (גידולי שדה וגן; מטעים; בעלי חיים; קרקע ומים; הגנת הצומח; הנדסה חקלאית; והמכון לטכנולוגיה ולאחסון של מזון), ו-13 תוות ותחנות מחקר הממוקמות בחלקי הארץ השונים.

תקציב המינהל לשנת הכספים 1982 על שינוייו היה כ-722.7 מיליון שקל, מזה כ-256.3 מיליון שקל הוצאה מותנית בהכנסה. ההוצאות למעשה היו באותה שנה כ-718 מיליון שקל, מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך של כ-234.6 מיליון שקל. התקציב המקורי לשנת הכספים 1983 הועיד למינהל סכום של כ-1.3 מיליארד שקל, מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך של כ-514.2 מיליון שקל. למינהל מעמד של יחידת סמך של משרד החקלאות, וחשב המינהל כפוף ישירות לחשב הכללי שבמשרד האוצר, ולהוראותיו בנושאי כספים ומשק. המרכז המדעי והמינהלי של המינהל נמצא בבית דגן.

2. היחידות המטפלות בענייני משק ואפסנאות במינהל הן: מדור ציוד ואספקה העוסק ברכישות טובין בעבור מכוני המינהל ויתר יחידותיו שבבית דגן, ואחראי על ניהול המחסן בו; ומחלקת בינוי ומשק, העוסקת בפעילות של פיתוח ובנייה, ובאחזקת מערכת המבנים והציוד המעבדתי. חוות המחקר פועלות כיהידות משקיות וארגוניות עצמאיות ורוכשות במישרין מספקים את מרבית הטובין הדרושים להן. אגף, נכסים, בינוי ומשק (להלן — אגף נב"מ) שבמשרד החקלאות עוסק ברישום ממוחשב של הציוד האיננוטרתי במכונים ובחוות.

בחודשים מאי—אוגוסט 1983, ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במינהל על דרכי רכישת טובין, איחסון וניפוקם, ועל ניהול הרישומים האפסנאיים. הביקורת נערכה ביחידות המינהל הבאות: במחלקת בינוי ומשק, במחסן המרכזי — מדור ציוד ואספקה, ובחשבות. נושאים מסויימים נבדקו גם באגף לנכסים, בינוי ומשק של משרד החקלאות (להלן — המשרד). ביקורת בנושאים אלה נערכה לאחרונה ב-1974, וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 25 (עמ' 361).

ניהול אפסנאי

מערך אפסנאות

על פי תקנות כספים ומשק, שהוצאו על ידי החשב הכללי (להלן — התכ"ם), האחריות לניהול ענייני המשק, השירותים והמחסנים, מוטלת על המשרדים, ו/או על יחידות הסמך בעצמן. בתכ"ם נקבעו הוראות מפורטות בדבר נהלי הטיפול בטובין של המדינה, תוך הבחנה בין סוגי הטובין השונים, כגון ציוד בר-קיימא (אינונוטר), ציוד מתכלה ונצרך (סחורות), טובין לשימוש מידי של היחידות הצורכות, וטובין המאוחסנים כמלאי במחסני היחידות. על-פי ההוראות, על מנכ"ל של יחידת סמך, לקבוע סדרי פיקוח על שימוש בטובין על ידי יחידת הסמך, ולמנות כמה בעלי תפקידים

למילוי המשימות השונות בתחום המשק והאפסנאות — בעיקר אפסנאי, שעליו מוטל, בין היתר, לחכנו ולנהל את רכישות הטובין, אחזקתם והנפקתם; להסדיר ביקורת שוטפת על האינזונטר ביחידות; להסדיר בדיקת מלאי שוטפת של הטובין במחסני היחידה; ולהנחות, מבחינה מקצועית, את כל העובדים הנוגעים בדבר, בתחום הטיפול בטובין.

— יחסי הגומלין בין היחידות המשקיות במינהל, לבין אגף נב"מ כמשרד, לא הוגדרו כראוי, וכאופן המשקף את היקף האחריות הנפרדת או המשותפת לשני גופים אלה, בנושאי משק ואפסנאות. במינהל עצמו לא מונה אפסנאי או כל גורם אחר לריכוז כלל נושאי המשק והאפסנאות; הטיפול במכלול נושאי משק, שירותים ואפסנאות גם לא רוכז ביחידה אחת. לפי ההלטה המינהל, מרצמבר 1976, הוטלה האחריות הכוללת לציוד המכונים על מנהלי המכונים, ואילו על אמרכליהם הוטל להסדיר את מערכת הרישומים הנדרשת, ככל הנוגע לציוד ולאיןזונטר שבמכונים, לרבות ניהול ספרי אינזונטר ועריכת ביקורות מצאי. פיגול הפעילות המשקיות בין כמה יחידות במינהל, ללא כפיפות לגורם מרכזי אחד, וללא זיקה ותיאום הרדי נאות ביניהן, אינו מבטיח, לדעת הביקורת, קיום טיפול נאות ושליטה על מכלול נושאי משק, שירותים ואפסנאות, כנדרש ביחידות סמך של משרדים ממשלתיים.

משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שהמשרד והמינהל יבדקו את ארגון המערכת המשקית הקיימת במינהל, והזיקה בינה לבין אגף נב"מ של המשרד, וזאת במגמה להגדיר בצורה ברורה ומפורטת את יחסי הגומלין ביניהם בתחומים האפסנאיים והמשקיים.

נהלים

1. המינהל הוציא באוגוסט 1976 נוהל עבודה, שנועד להסדיר את ההליכים הקשורים ברכישות טובין ובמסירת עבודות קבלניות. עוד הוצא ב־1976 נוהל בדבר ועדת רכישות, וב־1979 נוהל בדבר ועדה לרכישת ציוד מדעי.

— הנהלים אינם מתייחסים לכל תחומי האפסנאות, ולא למכלול הפעולות הכרוכות ברכישות טובין, ברישומם, באחזקתם, בהנפקתם ובפיקוח עליהם; הסכומים הרשומים בהם נקובים בערכים נוספים, ולא עודכנו בהתאם לחוזרים השוטפים של החשב הכללי בנדון. המשרד לעומת זאת, הוציא שורה של נהלי עבודה, וברוב המקרים פועל המינהל על פי נהלי המשרד. המינהל הודיע בינואר 1984, למשרד מבקר המדינה, שנהלי העבודה שלו נמצאים בשלבי עדכון וחיידוש בתיאום עם המשרד.

2. בהתאם להוראות התכ"ם על המינהל לקבוע מסגרות ותקנים לטובין הדרושים, ותכנית שנתית של רכישות טובין ושירותים. את תכנית הרכישות יש להעביר לבדיקת החשב ולאישור הנהלת המינהל; משאושרה, יועבר העתק הימנה לממונה על המשק הממשלתי שבאגף החשב הכללי.

— במינהל לא נקבעו מסגרות ותקנים לטובין, שבשימוש היחידות — למעט תקנים לציוד מיכניי־חלקאי — לא באשר לאיןזונטר ולא באשר לסחורות. כמו כן, אין מיושמות הוראות התכ"ם המחייבות עריכת תכנון רכש שנתי של טובין ושירותים. בהעדר תכנון רכש שנתי ומעקב שיטתי אחר יישומו, נמנעת מן המינהל האפשרות לפקח על צריכה ושימוש הסכונים בטובין, ביחידותיו.

ניהול רישומים וספירות מצאי

מינהל אפסנאי. תקין מחייב עריכת רישומים שיטתיים בעת קבלת הטובין וניפוקם, ועריכת ספירות מלאי בפרקי זמן קבועים.

לפי הוראות התכ"ם, על המחסנאי לנהל לגבי כל פריט מהטובין שבמחסן כרטיס שבו יירשמו תיאור הפריט ומספר ההיכר שלו, וכן יצויינו בו התנודות הכמותיות של הפריט, באופן המשקף בכל עת את הכמות המצוייה בפועל במחסן.

— מערכת הרישומים המנוהלת במדור ציוד ואספקה, מתייחסת במלואה רק לחלק מן הטובין הנרכשים במהלך פעילותו השוטפת של המינהל — אלה המאוחסנים כמלאי במחסן. מרבית הטובין המטופלים על ידי המדור, נרכשים על ידיו בעבור יחידות המינהל השונות, בשיטה המכונה במינהל ציוד במעבר ("טרנזיט"). חלק מהטובין הנרכשים מספקים בשיטה זאת, מתקבלים במחסן ומנופקים בו ביום או למחרת ליחידות הצורכות, וחלקם מסופק במישרין ליחידות הצורכות, כשרק התייעוד הגלוי לכל משלוח מועבר למחסן. טובין אלה אינם נרשמים בכרססת מלאי, או בכרססת

אינוונטר, ואין מתבצעת לגביהם ספירה שנתית. יוצא אפוא, שלגבי מרבית החומרים, לא קיימת מערכת הרישום הנדרשת לפי הוראות התכ"ם ונוהל העבודה של המשרד, באורח שיאפשר לקיים פיקוח ובקרה על היקף הצריכה והשימוש בהם.

— בדיקת ההיקף של ספירות המצאי של האינוונטר ב־12 חוות ותחנות מחקר, שערכה המחלקה לפיקוח משקי שבמשרד, בשנים 1982—1983, ואשר ממצאיהן שימשו בסיס להפקת דו"חות מחשב על הצידוד המצוי בהן, העלתה, כי רק ב־3 חוות נערכו, עד למועד סיום הביקורת, ספירות מצאי מלאות כנדרש; ב־2 חוות הושלמו הספירות רק לאחר סיום הביקורת ובעקבותיה; בחווה אחת לא נעשתה השוואה בין הכמויות לפי הרישום המנוהל בחווה לבין המצאי; ואילו ביתר 6 החוות — בכללן החוות הגדולות גילת ונווה יער — לא נמצאו כלל גליונות של ספירת מצאי של אינוונטר, כך שדו"חות המחשב שהופקו ביחס אליהן, התבססו על הרישומים בלבד, ללא בדיקת האינוונטר בפועל.

התקשרויות עם ספקים

1. — משרד מבקר המדינה ערך בדיקה אקראית של כ־100 הזמנות שונות, שהוצאו בשנת הכספים 1982. לגבי כשליש מהן נתגלו הריגות שונות מן ההוראות הקבועות בתכ"ם או בנהלי המשרד, בכל הנוגע לררכי הוצאת ההזמנות, אישורן, ודרכי התשלום של השכונות הספקים. להלן כמה דוגמאות:

(א) אגף נב"מ במשרד עורך מדי שנה בשנה מכרז פומבי לאספקת כימיקלים למעבדות שירות שדה, של שירות ההדרכה והמקצוע של המשרד. במכרז זוכים, בדרך כלל, ספקים אחדים, שכל אחד מהם אמור לספק מרכיבים אחדים של הכימיקלים הנקובים במפרט המכרז, לפי המחירים שהוצעו על ידיו.

— בשנת הכספים 1982, היפנה המינהל הזמנות שונות של כימיקלים לספקים שזכו במכרז השנתי של המשרד, בלי לקיים הליכי מכרז עצמאיים משלו. ההזמנות לא תמיד התייחסו לאותם פריטים ממפרט המכרז של המשרד, שבהם זכו אותם ספקים, ולעיתים התייחסו אמנם לפריטים האמורים, אך במחירים גבוהים מאלה שאושרו לגביהם על פי המכרז. משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת ליבו של המינהל לדוגמאות המתייחסות להמש הזמנות בהיקף כספי כולל של כ־170,000 שקל.

(ב) במהלך שנת הכספים 1982, רכש המינהל מוצרי מספוא שונים לתערובות, בהיקף כספי מצטבר של כ־1,060,000 שקל, תוך התקשרות שנתית עם ספק יחיד, בעל מכון לתערובות (להלן — הספק). נמצא, שלא נתקבל מראש אישור להתקשרות השנתית עם הספק, מאת ועדת רכישות מרכזית. ההתקשרות אף לא נערכה בצורת הסכם בכתב ובחתימת המורשים לכך, כנדרש בתכ"ם, במיוחד נוכח היקפה הכספי הגבוה. תנאיה סוכמו בחליפת מכתבים, מיוני 1982, בין הספק למנהל מדור ציוד ואספקה, ורק לאחר מעשה, ביולי אותה שנה, אושרו התנאים על ידי ועדת הרכישות של המינהל. שלושה משלוחים של מספוא, בכמות כוללת של כ־26 טון ובסכום של כ־142,000 שקל, הוזמנו ונתקבלו על ידי המינהל, בטרם אושרה ההתקשרות על ידי ועדת הרכישות, ואף בטרם סוכמו תנאיה בחליפת המכתבים עם הספק, כאמור.

בשני מקרים שולם לספק האמור, סכום כולל של כ־181,000 שקל, בהתייחס לכמות כוללת של כ־24 טון מספוא שסיפק, בלי שנערכו מראש הזמנות בכתב ובחתימת המוסמכים לכך; גם במקרים שבהם נערכו הזמנות, לא צויין בהן המחיר.

הועלו גם שלושה מקרים שבהם בוצע התשלום לספק מראש, בדרך העברתו במישורין לזכות חשבונו בבנק, בטרם נתקבלו החשבוניות במדור ציוד ואספקה. התשלום הכולל ששולם לספק, בהתייחס לשלושה מקרים אלה, היה כ־542,000 שקל, בגין אספקת כמות כוללת של כ־62 טון מספוא.

מן הצורך שמינהל המחקר החקלאי יקפיד יותר בשמירת ההוראות, בתחום הנדון.

2. ב־2.8.82 פנתה מחלקת הפרחים, במכון לגידולי שדה שבמינהל, במכתב למנהל מדור ציוד ואספקה, וביקשה ממנו לאשר התקשרות ללא מכרז עם מפעל למוצרי פלסטיקה (להלן — הספק), לכיסוי חממות בלוחות מחומר פלסטי. למכתב צורפה הצעת מחירים אשר התייחסה לאספקת

החומרים בלבד — לוחות לכיסוי ותומרי עור. בפניית מחלקת הפרחים צויין, בין היתר, כי הספק הינו היצרן הבלעדי של חומרים אלה, המתאימים ביותר לדעתם, לכיסוי החממות. מנהל מדור ציוד ואספקה פנה אל ועדת הרכישות המרכזית של המשרד, בבקשה להמליץ בפני מנכ"ל המשרד ליתן פטור ממכרו לרכישה זאת, וצירף לבקשתו את הצעת המחיר של הספק. הוועדה אישרה את הפטור ב־31.8.82.

— הוועדה לא הייתה מוסמכת להעניק פטור מלא ממכרו, באשר הענקת פטור כזה הינה מסמכותו של המנכ"ל בלבד.

הספק המציא מינהל שלוש חשבוניות בסכום כולל של 393,384 שקל, אשר תמורתן שולמה לו בנובמבר ובדצמבר 1982.

— בדיקת החשבוניות העלתה, שהספק ביצע גם את התקנת הלוחות וקיבל בעבור זאת סך של כ־115,000 שקל, למרות שעבודות אלו לא היו כלולות בהצעת המחירים שהגיש, כפי שאושרה על ידי ועדת הרכישות המרכזית.



מהממצאים עולה:

1. הפעילות המשקית־אספנאית במינהל המחקר החקלאי מפוצלת בין גופים מספר, לא תמיד תוך תיאום ביניהם, ובלא זיקה לגורם מרכזי בתחומים אלה, כמתחייב מהוראות התכ"ם ומכללי מינהל תקין.

2. מערך הרישומים האספנאיים המנוהל במדור ציוד ואספקה, אינו מקיף את כלל הטובין שהוא רוכש בעבור יחידת המינהל השונות, ואינו מאפשר מעקב נאות אחר אותם טובין שאינם מאוחסנים כמלאי במחסן, אלא מנופקים מיידית לשימוש היחידות, אם כאמצעותו ואם כמישירין מהספקים.

3. לא נקבעו במינהל מסגרות ותקנים לטובין שבשימוש היחידות — למעט תקנים לציוד מיכני חקלאי — וכן אין נערכת בו תכנית רכש טובין שנתית, כנדרש בתכ"ם. אי מילוי הובות אלו מונע מן המינהל לקיים פיקוח על צריכה ושימוש הסכוניים ביחידותיו, כנדרש.

4. נדרשת הקפדה רבה יותר ביישום הוראות התכ"ם וחוזרי החשב הכללי, המתייחסים להליכי אישור הרכישות.

תמיכה בענף החלב

1. ענף החלב פועל במסגרת של תכנון ייצור שנתי, וזאת כדי להבטיח שלא ייווצרו עודפים, או להיפך — מחסור במוצרים; עודפים עלולים לגרום הפסדים לחקלאים ולמשק הלאומי, ואילו מחסור עלול להשפיע על האספקה ועל המחיר לצרכן. הממשלה קובעת את המחירים לצרכן של מוצרי החלב הבסיסיים, והם נמצאים בפיקוח. מחירים אלה, למעט בתקופה נובמבר 1979 — דצמבר 1980, נמוכים מעלות הייצור והשיווק; המדינה תומכת בענף, במטרה לגשר על הפער, שבין עלות הייצור והשיווק לבין הפדיון ממכירת המוצרים. התמיכה ניתנת, ברובה המכריע, בגין חלב גולמי, המשמש לתעשיית מוצרי החלב, בתנאי שהוא יוצר במסגרת התכנון השנתי. התמיכה בענף החלב היוותה בשנת הכספים 1982 כמחצית מכלל התמיכה במחירי המוצרים החקלאיים שמקורם מבעלי חיים (ענפי הרפת, הלול והמדגה).

להלן נתונים על כמויות החלב הגולמי, שבגינן שולמו תמיכות במסגרת תקציב המדינה — סעיף תמיכות במחירים של מצרכי יסוד ובייצור החקלאי — וסכומי התמיכה בכל אחת משנות הכספים 1980—1983 (במחירים שוטפים):

החומרים בלבד — לוחות לכיסוי ותומרי עור. בפניית מחלקת הפרחים צויין, בין היתר, כי הספק הינו היצרן הבלעדי של חומרים אלה, המתאימים ביותר לדעתם, לכיסוי החממות. מנהל מדור ציוד ואספקה פנה אל ועדת הרכישות המרכזית של המשרד, בבקשה להמליץ בפני מנכ"ל המשרד ליתן פטור ממכרו לרכישה זאת, וצירף לבקשתו את הצעת המחיר של הספק. הוועדה אישרה את הפטור ב־31.8.82.

— הוועדה לא הייתה מוסמכת להעניק פטור מלא ממכרו, באשר הענקת פטור כזה הינה מסמכותו של המנכ"ל בלבד.

הספק המציא מינהל שלוש חשבוניות בסכום כולל של 393,384 שקל, אשר תמורתן שולמה לו בנובמבר ובדצמבר 1982.

— בדיקת החשבונות העלתה, שהספק ביצע גם את התקנת הלוחות וקיבל בעבור זאת סך של כ־115,000 שקל, למרות שעבודות אלו לא היו כלולות בהצעת המחירים שהגיש, כפי שאושרה על ידי ועדת הרכישות המרכזית.



מהממצאים עולה:

1. הפעילות המשקית־אספנאית במינהל המחקר החקלאי מפוצלת בין גופים מספר, לא תמיד תוך תיאום ביניהם, ובלא זיקה לגורם מרכזי בתחומים אלה, כמתחייב מהוראות התכ"ם ומכללי מינהל תקין.

2. מערך הרישומים האספנאיים המנוהל במדור ציוד ואספקה, אינו מקיף את כלל הטובין שהוא רוכש בעבור יחידת המינהל השונות, ואינו מאפשר מעקב נאות אחר אותם טובין שאינם מאוחסנים כמלאי במחסן, אלא מנופקים מיידית לשימוש היחידות, אם כאמצעותו ואם כמישירין מהספקים.

3. לא נקבעו במינהל מסגרות ותקנים לטובין שבשימוש היחידות — למעט תקנים לציוד מיכני חקלאי — וכן אין נערכת בו תכנית רכש טובין שנתית, כנדרש בתכ"ם. אי מילוי הובות אלו מונע מן המינהל לקיים פיקוח על צריכה ושימוש הסכוניים ביחידותיו, כנדרש.

4. נדרשת הקפדה רבה יותר ביישום הוראות התכ"ם וחוזרי החשב הכללי, המתייחסים להליכי אישור הרכישות.

תמיכה בענף החלב

1. ענף החלב פועל במסגרת של תכנון ייצור שנתי, וזאת כדי להבטיח שלא ייווצרו עודפים, או להיפך — מחסור במוצרים; עודפים עלולים לגרום הפסדים לחקלאים ולמשק הלאומי, ואילו מחסור עלול להשפיע על האספקה ועל המחיר לצרכן. הממשלה קובעת את המחירים לצרכן של מוצרי החלב הבסיסיים, והם נמצאים בפיקוח. מחירים אלה, למעט בתקופה נובמבר 1979 — דצמבר 1980, נמוכים מעלות הייצור והשיווק; המדינה תומכת בענף, במטרה לגשר על הפער, שבין עלות הייצור והשיווק לבין הפדיון ממכירת המוצרים. התמיכה ניתנת, ברובה המכריע, בגין חלב גולמי, המשמש לתעשיית מוצרי החלב, בתנאי שהוא יוצר במסגרת התכנון השנתי. התמיכה בענף החלב היוותה בשנת הכספים 1982 כמחצית מכלל התמיכה במחירי המוצרים החקלאיים שמקורם מבעלי חיים (ענפי הרפת, הלול והמדגה).

להלן נתונים על כמויות החלב הגולמי, שבגינן שולמו תמיכות במסגרת תקציב המדינה — סעיף תמיכות במחירים של מצרכי יסוד ובייצור החקלאי — וסכומי התמיכה בכל אחת משנות הכספים 1980—1983 (במחירים שוטפים):

השנה	הכמות (במיליוני ליטרים)	התמיכה (במיליוני שקלים)	התמיכה לליטר (בשקלים)
1980 ⁽¹⁾	143.1	99.2	0.7
1981	658.7	1,912.2	2.9
1982	675.0	4,287.4	6.3
1983 ⁽²⁾	475.4	5,566.4	11.7

ה מקור : נתוני המועצה לענף החלב (ייצור ושיווק).
 (1) התמיכות שולמו בתקופה דצמבר 1980 — מארס 1981.
 (2) הכמויות והתשלומים בתקופה אפריל—נובמבר 1983.

על פי חישובי משרד מבקר המדינה, בשנת הכספים 1982 חלה ירידה של 2% בהיקף הכולל של התמיכה, במחירים קבועים, לעומת התמיכה בשנה שקדמה לה. התמיכה הממוצעת לסל מוצרי החלב, נעה במהלך שנת הכספים 1982 בין 42% ל-102% מהמחיר לצרכן; במחצית הראשונה של שנת הכספים 1983 נעה התמיכה בסל בין 65% ל-99%. בעקבות שינוי מדיניות הממשלה בנושא התמיכות, באוקטובר 1983, הוקטן שיעור התמיכה הממוצעת לסל מוצרי החלב ל-28%, ובמחצית השנייה של נובמבר עלה שוב שיעור התמיכה ל-50% מהמחיר הממוצע לצרכן של סל מוצרי החלב.

2. גוכח ההיקף הגדול של התמיכות בענף החלב בדק משרד מבקר המדינה בעבר פעמים מספר את ההסדרים לקביעת השיטה שעל פיה נקבעו התמיכות והתשלומים בגינן. הממצאים נכללו לאחרונה בדו"ח שנתי 26 (עמ' 447), ובדו"ח שנתי 30 (עמ' 314). בחודשים אוקטובר ונובמבר 1983 נערכה ביקורת במועצה לענף החלב (להלן — מועצת החלב) ובמשרד החקלאות (להלן — המשרד), על ההתפתחויות שחלו בנושא מאז הביקורת הקודמת. הביקורת הסתמכה, בין היתר, גם על דו"חות, שהגיש רואה חשבון פרטי, שהמועצה התקשרה אתו במארס 1981, בהסכמת משרדי האוצר והחקלאות, לבדיקת הנתונים שהיוו בסיס לקביעת התמיכות בענף (להלן — רואה החשבון).

קביעת גובה התמיכה

1. כאמור, עיקר התמיכה ניתנת על פי כמות החלב הגולמי, ששימש לייצור מוצרי החלב, שמחיריהם נמצאים בפיקוח; מיעוטה ניתן בגין אבקת חלב מיובאת, ששימשה הן גם היא לייצור אותם מוצרים. גובה התמיכה נקבע כהפרש בין עלות הייצור והשיווק הממוצעת של סל המוצרים מליטר חלב (ס"ה העלות מחולקת בכמות החלב ששימשה לייצור המוצרים) לבין הפדיון הממוצע מסל המוצרים. עלות הייצור מורכבת מעלות ייצור החלב במשק החקלאי (מחיר מטרה*) שאליה מתוספות הוצאות העיבוד של החלב הגולמי במחלבה, למוצרים, והוצאות שיווקם. מכאן, שגובה התמיכה לליטר חלב משתנה, בכל עת שחל שינוי בפדיון, בעיקר עקב שינוי במחירי המוצרים לצרכן, הנקבעים כאמור על ידי הממשלה, וכן בכל עת שחל שינוי בעלות הייצור והשיווק. בשנים האחרונות, עקב האינפלציה הגבוהה במשק, חלו שינויים תכופים בשיעור התמיכה בכל חודש, ולפעמים אף מספר פעמים באותו חודש.

להלן נתונים על העלות הממוצעת, הפדיון הממוצע, והתמיכה הממוצעת בגין ליטר חלב גולמי, במועדים אחדים בתקופה 1.10.82—1.11.83 (בשקלים):

1.10.82	3.1.83	7.4.83	3.7.83	1.11.83	
9.90	11.91	13.12	16.67	27.90	מחיר מטרה לחלב גולמי
4.84	5.84	7.09	8.41	12.26	עלות עיבוד במחלבה
14.74	17.75	20.21	25.08	40.16	ס"ה העלות
9.00	10.54	12.25	14.26	24.78	פדיון ממוצע
5.74	7.21	7.96	10.82	15.38	תמיכה לליטר

* מחיר היצר שנקבע, לתשלום לחקלאי בעבור ליטר חלב גולמי שהוא מספק למחלבה.

מהנתונים שבטבלה עולה, שמחיר המטרה לחלב גולמי היווה, במועדים שצויינו לעיל, כשני שלישים מעלות הייצור. קביעת מחיר המטרה מתבססת על עלויות הייצור של ענף החלב, הנבדקות על ידי המכון לחקר הרווחיות של המשק החקלאי; המשרד מעדכן את הנתונים על ידי זקיפת ההתייקרויות של התשומות, לפי מדדים, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בביקורת הנוכחית לא נבדק הנושא של קביעת מחיר המטרה. הביקורת התייחסה לדרך קביעת הפדיון ולעלות העיבוד במחלבות בתקופה אוקטובר 1982 — נובמבר 1983.

2. בענף פועלות 27 מחלבות: כ-90% מהחלב הגולמי המיוצר בארץ נקלט על ידי חברה אחת (להלן — החברה), שלה חברה בת שנוסדה ב-1979 והמנהלת ומפעילה שש מחלבות (להלן — תעשיית החלב). תעשיית החלב ייצרה כ-83% מכלל המוצרים; שתי מחלבות בינוניות ייצרו כל אחת 10% ו-4% כסדרן, מכלל המוצרים; יתר המחלבות מייצרות כל אחת אחוז אחד ופחות מכלל המוצרים.

קביעת עלות העיבוד והפדיון במחלבה, בממוצע לליטר, נעשית על פי נתוני תעשיית החלב, בדבר העלויות של עיבוד החלב הגולמי למוצרים, והפדיון ממכירת המוצרים שהיא מייצרת. התמיכה הנקבעת על פי נתוני תעשיית החלב משולמת גם ליתר המחלבות.

בדו"ח שנתי 30 (עמ' 317), הצביע מבקר המדינה על כך, שמערכת תשלומי התמיכות לא הושחטה על הסדרים חוזיים עם החברה ונהלי עבודה המפרטים את סוגי ההוצאות, שהממשלה הכירה בהן לצורך קביעת העלויות, ובעיקר: אופן חלוקת ההוצאות המשותפות של כלל מיגזרי הפעולה של החברה וקיפתן על תעשיית החלב שלה; מדיניות הפחת, ההשקעות, המימון והשכר. כמו כן, הוצבע על כך שלא נקבעו סדרי דיווח נאותים לקביעת גובה התמיכות.

לקראת סוף 1979 הכינו נציגים של המשרד ומשרד האוצר, ונציג מועצת החלב (להלן — הצוות הבין-משרדי), בשיתוף עם נציגי החברה, נוהל להתחשבנות בענף המחלבות (להלן — הנוהל) והוא הופעל באורח שוטף. חברי הצוות הבין-משרדי, העוסקים דרך קבע בהכנת תחשיבי התמיכות ובהגשתם לנהלות המשרד ומשרד האוצר לצורך אישורם, חתמו על הנוהל מטעם הממשלה. נוכח התיקף הכספי הגדול והתחייבות הממשלה בנושא, עמדה הביקורת על כך שמן הראוי היה להביא את הנוהל לאישור הנהלות הגופים, שאותם מייצגים חברי הצוות הבין-משרדי — דבר שלא נעשה. בפברואר 1984 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הוראות הנוהל היו על דעת הנהלות של הגופים האחראים לתשלומי התמיכה, למרות שלא היה לכך אישור בכתב. לדעת הביקורת, סדרי מינהל תקין מחייבים, שאישור כזה יתועד בצורה מוסמכת ומחייבת.

בתקופה האחרונה נתגלו קשיים בהפעלת הנוהל עקב אי בהירות בכמה סעיפים, ועקב אי התאמתו לשיעורי אינפלציה גבוהים, לפיכך עוסק הצוות הבין-משרדי בהכנת נוהל חדש.

3. הבדיקה בדבר קביעת עלות העיבוד של החלב וכן הפדיון נעשתה על ידי משרד מבקר המדינה לפי מסמכים, לרבות דו"חות כספיים ומסמכים אחרים של תעשיית החלב שהומצאו לו על ידי הצוות הבין-משרדי. בעניין זה יש לציין, שהחברה, לרבות החברה הבת, אינה גוף מבוקר, כמוגדר בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

עלות העיבוד במחלבה

1. בקביעת גובה התמיכה, על פי השיטה הקיימת, מבטיחה הממשלה כיסוי כל עלויות הייצור של תעשיית החלב, שהעיקריות הן: שכר עבודה, הוצאות אריוה, הוצאות מימון, הובלה, ותשואה להון; עלות העיבוד במחלבה נקבעת על פי דו"חות כספיים, שתעשיית החלב מגישה לצוות הבין-משרדי. הצוות בודק את סבירות ההוצאות, ואלו שהוכרו על ידיו מהוות בסיס להתחשבנות עד להגשת הדו"חות הכספיים לשנה הבאה. חישוב עלויות העיבוד במחלבה, בתקופה שבין החלת העלויות על פי הדו"חות הכספיים לשנה אחת (שנת הבסיס) לבין מועד החלת העלויות על פי הדו"חות הכספיים לשנה שלאחריה, נעשית בדרך של זקיפת ההתייקרויות השוטפות על נתוני שנת הבסיס.

בשיטה הקיימת של כיסוי מלוא העלויות, אין כל תמריץ להתייעלות של החברה, העשויה להשפיע על הקטנת התמיכה המשולמת לכלל המערכת. בתחילת 1984 הודיעו המשרד ומועצת החלב למשרד מבקר המדינה, כי בנוהל ההתחשבנות החדש שבהכנתו עוסק הצוות הבין-משרדי תהיה התייחסות לנושא התייעלות המחלבות.

2. (א) בתחילת 1981 הגישה תעשיית החלב לצוות הבין-משרדי את הדו"חות הכספיים לשנת הכספים 1979. כאמור, לצורך ניתוח נתוני הדו"חות והחלתם על המערכת, התקשרה מועצת החלב

במאס אותה שנה, בהסכמת המשרד ומשרד האוצר, עם רואה החשבון. ההתקשרות נעשתה בלא שנתתם בין הצדדים חוזה האמור לכלול את פירוט הנושאים, שנמסרו לבידיקת רואה החשבון, לוח הזמנים לעבודתו וההסדרים בקשר לתשלומים. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שרואה החשבון נתבקש לבדוק את מערכת החשבונות של תעשיית החלב ולחוות דעתו אם היא מנוהלת בצורה נאותה; לקבוע את שיעור העמסת ההוצאות הכלליות של החברה על תעשיית החלב; להציע שיטה לקביעת הוצאות מימון מלאי חלב ומוצריו ולשערך את נכסי תעשיית החלב ל-31.3.82.

עבודתו של רואה החשבון, שהחלה במאס 1981, נמשכה עד מאי 1983. בתקופת העסקתו שילמה לו מועצת החלב, על פי חשבונות שהוא הגיש, סכום כולל של 1.4 מיליון שקל (במחירים שוטפים). הוסבר למשרד מבקר המדינה, שרואה החשבון לא עמד בדרישות הצוות הבין-משרדי באשר לפרטי העבודה ולמועדי הגשת תוצאות בדיקותיו כפי שסוכמו בפגישות עמו וחלק מהן הועלה על הכתב; דבר זה התברר לצוות עוד במחצית השנה הראשונה להתקשרות עמו. מאחר שההתקשרות עם רואה החשבון לא היתה מעוגנת בהסכם, שיפרט את התחייבויותיו, קשה היה למועצת החלב לכוון את עבודתו בהתאם לדרישותיה. זו הפסיקה את ההתקשרות עמו רק במאי 1983.

(ב) הדו"חות, שהגיש רואה החשבון לצוות הבין-משרדי, דגו בעיקר בניתוח סעיפי ההכנסות ועלויות הייצור של תעשיית החלב ובהשוואתם לנתונים שבדו"חות הכספיים שלה. הדו"חות כללו, בין היתר, התייחסות לשיעור העמסת ההוצאות הכלליות של החברה על תעשיית החלב; שיערוך נכסי האחרונה ל-31.3.82 לצורך חישוב פחת ותשואה להון, קביעת עלויות מימון ההשקעות, וקביעת שיטה למימון ההון החוזר לאחזקת המלאי. הנתונים שהומצאו לצוות הבין-משרדי נדונו על ידי. חלק מהם נתקבל והוחל על המערכת; חלק אחר נתקבל באופן חלקי, והחלק הנותר נדחה על ידי הצוות. להלן פרטים על כמה נושאים שבהם דן רואה החשבון והתייחסות הצוות הבין-משרדי אליהם:

(1) על פי הדו"חות הכספיים של החברה, היא נוהגת להעמיס על תעשיית החלב 80% מההוצאות הכלליות שלה. עד ספטמבר 1981 הכיר הצוות הבין-משרדי וכלל בחישוב עלות הייצור בשיעור העמסה של 50% בלבד מכלל ההוצאות הכלליות. רואה החשבון קבע, בעקבות בדיקתו, כי שיעור העמסה צריך להיות 25% מההוצאות. נתוניו ושיטת העמסה לסוגי ההוצאות הכלליות נבדקו על ידי הצוות הבין-משרדי ועל פי תוצאות בדיקותיו, הגיע הוא למסקנה, שיש להעמיס 45% מההוצאות הכלליות של החברה על תעשיית החלב. שיעור זה נכלל בעלויות הייצור שחושבו מאז אוקטובר 1981.

(2) נתוני השיעור של נכסי תעשיית החלב שנערכו על ידי רואה החשבון ל-31.3.82, נתקבלו על ידי הצוות הבין-משרדי, ועל פיהם חושבו פחת ותשואה להון מאז אפריל 1983.

(3) על פי גישת רואה החשבון לא היה מקום לכלול בעלויות מימון ההשקעות לפרוייקטים שנמצאו בשלב ההקמה; גישתו נדחתה על ידי הצוות. בעניין זה ראה הערת הביקורת להלן.

(4) אשר לקביעת עלות המימון של ההון החוזר לאחזקת המלאי, הציע רואה החשבון לחשב את העלות לפי הריבית בשוק החופשי על הערך המשוערך של המלאי, ולנכות את ריווחי תעשיית החלב עקב העלאות מחירים. שיטתו של רואה החשבון נדחתה על ידי הצוות הבין-משרדי. הצוות פנה בעניין זה ליועץ אחר, וזה הציע שמימון ההון החוזר לאחזקת המלאי יחושב על פי ריבית ריאלית על הערך המשוערך של המלאי; שיטה זו נתקבלה על ידי הצוות. בנושא זה ראה הערות הביקורת להלן.

3. כתוצאה מניתוח הדו"ח הכספי של תעשיית החלב בפרק זמן שעלה על שנתיים ימים נקבעה התמיכה כל אותה עת על בסיס נתוני שנת הכספים 1978, כאשר לנתונים אלה נוקפו התייקרויות שוטפות. הצוות הבין-משרדי סיכם את מסקנותיו לדו"חות הכספיים ל-1979 בתחילת שנת הכספים 1983, והחליט, כי קביעת העלויות על פי נתוני שנת הכספים 1979 תעשה החל ב-1.7.83. לפיכך, היה צורך לשערך את הנתונים האמורים על ידי זקיפת התייקרויות השוטפות*. בנושא זקיפת התייקרויות שוטפות לסעיף שכר עבודה נתגלעו חילוקי דעות בין החברה לבין הצוות הבין-משרדי, אשר לא יושבו עד למועד סיום הביקורת.

* תעשיית החלב הגישה לצוות הבין-משרדי מאזנים לשנות כספים מאוחרות יותר, אולם אלה לא שימשו בסיס לקביעת העלויות, כיוון שהם לא נבדקו על ידי הצוות.

בגלל העיכוב בחישוב עלויות הייצור על פי נתוני שנת הכספים 1979, החליטו סמנכ"ל לייצור במשרד וסגן מנהל אגף התקציבים במשרד האוצר, במאוס 1983, כי החלת הנתונים של שנת הכספים 1979 על התחשיב תיעשה למפרע מאוקטובר 1981. כיוון, שחלק מהעלויות ב-1979 היו גבוהות מאלו של 1978 (במחירים ריאליים), היה על המשרד לשלם לתעשיית החלב כמו גם למחלבות האחרות, הפרשים לתקופה אוקטובר 1981 — יולי 1983. על חשבון הפרשים ולפני עריכת חשבונות סופיים אושרו למחלבות מפרעות. על פי חישובי הצוות הבין-משרדי לאחר עריכת החישובים הסופיים, שולמו למחלבות תשלומי יתר, בגין השיערוך, בסכום כולל של 102 מיליון שקל (במחירי נובמבר 1983). ההתחשבות בגין השיערוך לא כללה את סעיפי מימון ההשקעות, מימון הון חוזר לאחזקת המלאי, ותשואה להון (בעניין זה ראה להלן).

4. תעשיית החלב מקבלת חלק מהשירותים — שירותי ניהול ומימון, שירותי מחשב וכו' מהחברה, על פי תעריפים שקובעת האחרונה. חלק מהבניינים והציוד המשמשים את תעשיית החלב רשומים בספרי החשבונות של החברה, והראשונה משלמת דמי שכירות בעבור השימוש בהם. כיוון ששנות הכספים של שתי החברות שונות (זו של החברה הבת מתחילה באפריל וזו של החברה — באוקטובר), מקשה הדבר על אימות הנתונים בדבר עלויות העיבוד של החלב הגולמי למוצרים, באותם מרכיבי עלות שלגביהם יש קשר בין שני הגופים. בעת סיום הביקורת נמצא הנושא של איחוד שנות הכספים בטיפולו של משרד האוצר.

5. בדיקת הסדרים של קביעת העלויות, לצורך חישוב התמיכות, העלתה:

(א) כאמור, קביעת עלות העיבוד לליטר, נעשית בדרך של חלוקת ס"כ העלות בכמות החלב הגולמי ששימש לייצור המוצרים. כל עוד קביעת העלות נעשתה על פי הנתונים בדו"חות הכספים לשנת 1978 חולקו העלויות בכמות של 587 מיליון ליטר. כאשר החלו ב-1.7.83 לחשב את העלויות על פי הנתונים בדו"חות הכספיים ל-1979, חולקה ס"כ העלות בכמות של 592.5 מיליון ליטר — כמות החלב הגולמי שעובדה באותה שנה.

המגמה של גידול בכמות החלב הגולמי, שנקלטה על ידי המחלבות, נמשכה עד לשנת 1983. חלק גדול מהעלויות של תעשיית החלב הן קבועות, מכאן שיש מקום לחלק את העלויות הקבועות בכמות החלב המעובדת בפועל. כיוון שבשנים האחרונות בכמות שעובדה גדולה מזו שעובדה ב-1979 עמדה הביקורת על כך, שחלוקת העלויות הקבועות בכמויות גדולות יותר של חלב היתה מקטינה את העלות לליטר, דבר שהיה משפיע על הקטנת התמיכה.

(ב) — ההתייקרות של מרכיבי העלות, שנכללים בחישוב של עלות העיבוד במחלבה, מחושבת על פי מדדים, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. להוכחת ההתייקרות של אותם מרכיבי עלות, שהתייקרותם אינה נמדדת לפי המדדים האמורים אלא לפי התשלומים בפועל של תעשיית החלב, אין האחרונה נוחתת להמציא לצוות הבין-משרדי מסמכים להוכחת ההתייקרות בפועל. בינואר 1984 הודיעה מועצת החלב למשרד מכרך המדינה, כי היא מאמתת נתונים אלה במשרדי החברה. הביקורת עמדה על הצורך שתוצאות הברורים יועלו על הכתב.

(ג) — בדיקת סדרי העבודה לאישור תביעות ההתייקרות שתעשיית החלב מגישה העלתה, שלא נמצאו פרוטוקולים מישיבות הצוות הבין-משרדי שבהן נדונו התביעות, תוך פירוש התביעות שהוכרו ואלו שנדחו ומה הסיבות לדחייתן. לדעת הביקורת, החלטות הצוות בנושאים עקרוניים שיש בהם התחייבות של הממשלה, והנוגעים לדרך חישוב העלויות, רצוי להביא לאישורן של הנהלות המשרד ומשרד האוצר ושהאישור ייעשה ככתב. נדרש גם תיעוד נאות — כל זאת במיוחד נוכח סכומי הכסף הגדולים שבהם מדובר.

(ד) במסגרת העלויות המוכרות לצורך חישוב העלות של עיבוד החלב, נכללים גם מימון השקעות, פחת וריבית על ההון העצמי; הנוהל קובע את דרך חישובם. החישובים לגבי מרכיבים אלה נערכו בדרך שקבע הנוהל עד אפריל 1981 ועד בכלל. לקראת עדכון עלותם באוקטובר אותה שנה, החליט הצוות הבין-משרדי לשנות את שיטת החישוב, והגיש לתעשיית החלב, לצורך קבלת הסכמתה, הצעה לשיטה חלופית אולם זו לא הסכימה לכך. במועד סיום הביקורת התנהל משא ומתן בין הצוות לבין נציגי תעשיית החלב בעניין זה.

ביוני 1983 החליט סמנכ"ל המשרד, כי ייערך חישוב סופי בקשר לסעיפים האמורים לפי השיטה שנקבעה בנוהל הקיים — החישוב ייעשה למפרע, לתקופה אוקטובר 1981 — אוקטובר 1982. עוד החליט סמנכ"ל, כי מאפריל 1983 תעודכן העלות של אותם סעיפים על פי השיטה המוצעת על ידי הצוות, למרות שאינה על דעת נציגי תעשיית החלב.

על פי החישוב למפרע, שולם למחלבות, ביוני 1983, סך של 180 מיליון שקל, ובמקביל הועלו סעיפי העלות בתחשיב לצורך קביעת התמיכה השוטפת. משרד מבקר המדינה בדק את החישוב בדבר קביעת העלות של מימון ההשקעות, הפחת והריבית על ההון העצמי, שעל פיו שולם הסכום האמור ועודכנה העלות העצמית; הבדיקה העלתה:

(1) הנתונים בדבר ערך ההשקעות וההון העצמי וכן שיעור ריבית, לצורך חישוב מימון ההשקעות, הומצאו לצוות הבין-משרדי על ידי תעשיית החלב בלא שנתונים אלה אושרו על ידי רואה חשבון. בפברואר 1984 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי לא ניתן לקבל את אישור רואה החשבון למרכיבי העלות האמורים לפני אישור המאזן. לדעת הביקורת, נוכח הסכומים הגדולים שבהם מדובר, רצוי לקבל את אישור רואה החשבון לגבי אותם מרכיבים הנוגעים להתחשבות הנערכת באוקטובר (מועד שבו לא מתפרסם המאזן של תעשיית החלב) אף בדיעבד, ולתקן את החישובים במידת הצורך, למפרע.

(2) שיעור הריבית לחישוב העלות של מימון ההשקעות היא זו, שהחברה משלמת על הלוואות שהיא מקבלת למימון השקעותיה. הביקורת עמדה על כך, שמן הצורך לחשב את הריבית על הלוואות שקיבלה תעשיית החלב למימון השקעותיה כיוון שהיא משלמת על הלוואות שקיבלה באישור משרדי הממשלה, ריבית נמוכה, בדרך כלל, מזו שמשלמת החברה. חישוב עלות המימון על פי שיעור ריבית נמוך יותר היה מקטין את עלות המימון הנכללת בתחשיב הכללי, ומקטין את היקף התמיכה בענף. בתחילת 1984 הודיעו המשרד והמועצה למשרד מבקר המדינה, כי משמעות הריבית הנחתמת היא שולית בלבד. לדעת הביקורת, תחשיב העלות לצורך קביעת התמיכה, צריך לשקף אל נכון את העלויות, ולפיכך יש להתחשב בשיעור הריבית, שתעשיית החלב שילמה בפועל על הלוואות שהיא קיבלה.

(3) ההשקעות לצורך קביעת עלות המימון כללו גם נכסים בשלב של הקמה. בנושא חישוב עלויות המימון והפחת על השקעות בנכסים בשלב ההקמה יש שתי גישות: האחת — התחשבות בהשקעות בעת התהוותן; והשנייה — רישום הנכס ביום הפעלתו בערכו המשוער, כולל הצמדה מיום ביצוע ההשקעה. החברה נוהגת לפי השיטה הראשונה, והיא מקובלת על הצוות הבין-משרדי.

אף כי מבחינה עקרונית אין שוני בין שתי השיטות יש להן השפעה על אופן קביעת התמיכה: לפי השיטה הקיימת, המדינה משלמת בהווה תמיכה על חשבון העתיד. כיוון שמדיניות הממשלה בעניין התמיכות משתנה בהתאם לנסיבות רצוי, לדעת הביקורת, שקביעת התמיכה תיעשה על פי העלויות בפועל בעת התהוותן. על כן יש להוון את עלות הריבית בעת ביצוע ההשקעות, ולזקוף הוצאה זו על הייצור השוטף בעת הפעלת הנכסים.

(ה) כאמור, החל באפריל 1983 עודכנו מרכיבי העלות האמורים (המעודכנים פעם אחת בחצי שנה) לפי השיטה החדשה, שהציע הצוות הבין-משרדי. בדיקת החישובים, שעל פיהם נקבעה העלות של מרכיבים אלה באפריל ובאוקטובר 1983, העלתה, כי הצוות הביא בחשבון את מלוא סכום הפחת המשוער של נכסי תעשיית החלב. נמצא, שחלק מהפחת (חישוב העלות של אחזקת בניינים, ציוד, ורכב) נלקח בחשבון פעמיים, דבר שגרם לתשלומי יתר למחלבות; בתקופה אפריל-נובמבר 1983 בלבד הם הסתכמו ב־75.4 מיליון שקל. בתחילת 1984 הודיעו המשרד והמועצה למשרד מבקר המדינה, כי חלק מהפחת נלקח בחשבון פעמיים כיוון שסכומים בסדר גודל גבוה יותר לא שולמו למחלבות, כפי שהתחייב באותה תקופה. לדעת הביקורת, אין לכרוך התחשבות של סעיף אחד בחובות למחלבות בגין סעיפים אחרים, מה גם שבגין חובות אלו לא נערך באותו מועד חישוב מדוייק.

הפדיון הממוצע לליטר חלב

החל מנובמבר 1982 ועד אוקטובר 1983 ייקרה הממשלה את מצרכי היסוד, לרבות מוצרי החלב, באופן שיטתי ואחיד לגבי כל המוצרים, בשיעור של כ־5% בכל חודש. נוהל ההתחשבות קובע, כי קביעת הפדיון תיעשה על פי שיווק בפועל של סל המוצרים שתעשיית החלב מייצרת; כל שינוי הנובע משינוי בהרכב סל המוצרים או משינוי הפדיון יילקח בחשבון לצורך קביעת גובה התמיכה; סל המוצרים ייבחן מדי חצי שנה ובעת שינויים משמעותיים בצריכה, ויתוקן בהתאם.

באוקטובר 1982 נערך תחשיב של הפדיון, על פי סל המוצרים, שתעשיית החלב שיווקה בתקופה אוקטובר 1981 — ספטמבר 1982; הנתונים שהיא הגישה לצורך התחשיב, לא היו מאושרים על ידי

רואה חשבון. על סמך נתונים אלה חושב הפדיון הממוצע לסל המוצרים במחירי אוקטובר 1982. מאז ועד 12.10.83 נאמד הפדיון הממוצע לליטר חלב, לצורך קביעת התמיכה, בדרך של זקיפת ההתייקרויות השוטפות במחירים לצרכן; כפי שנקבעו מפעם לפעם על ידי הממשלה — כאמור 5% בחודש. רק באוקטובר 1983 נעשה תחשיב חדש של הפדיון על פי סל המוצרים, שהחברה שיווקה בפועל בשנת הכספים 1982 במחירי 12.10.83. גם נתוני סל המוצרים לתקופה האמורה לא אושרו על ידי רואה החשבון.

בתחילת 1984 הודיעו המשרד והמועצה למשרד מבקר המדינה, כי נתוני השיווק הכמותיים של המוצרים מבוקרים על ידי צוות הביקורת של מועצת החלב. לדעת הביקורת, כיוון שתקופות הדיווח לגבי נתוני השיווק הכמותיים, שמגישה תעשיית החלב לצורך תשלומי תמיכה, אינן חופפות את דיווחיה לצורך קביעת הפדיון הממוצע לליטר, יש לקבל לגבי הנתונים האחרונים אישור של רואה החשבון של תעשיית החלב.

בשנים האחרונות היתה מגמה של מעבר מהמוצרים הזולים יותר בסל למוצרים היותר יקרים. על פי נתוני מועצת החלב, חל בשנת הכספים 1982 גידול של 4.7% בשיווק כלל מוצרי החלב. לעומת זאת, העליה בשיווק של מוצרים עתירי שומן (המוצרים היותר יקרים) בהשוואה לשנה שקדמה לה, היתה גבוהה יותר. לדוגמא: עליה של 8.6% בשיווק גבינות קשות, 5.3% בשיווק חמאה, 8.2% בשיווק שמנת חמוצה. למגמה זו השפעה על הגדלת הפדיון הממוצע לליטר חלב, דבר שבעקבותיו נדרשת תמיכה קטנה יותר. אמנם לאחר עדכון הנתונים בדצמבר 1983 חייבה מועצת החלב את המחלבות בהפרשים שנתהו עקב שינוי ההרכב של סל המוצרים, אולם לדעת הביקורת, חשוב לעדכן את הסל לעיתים יותר תכופות כדי להימנע מתשלומי יתר והתחשבנויות למפרע בגין תשלומי היתר.

התחשבויות עם המחלבות

1. כאמור, הממשלה מכסה באמצעות התמיכה את הפער בין עלות הייצור לבין הפדיון ממכירת סל מוצרי החלב. הבדיקה העלתה גורמים נוספים שיש להם השפעה על התוצאות הכספיות של תעשיית החלב, ומכאן שיש להם השפעה על גובה התמיכה שבה נושאת קופת המדינה, להלן פרטים:

(א) פרט לתמיכה הממוצעת לליטר, המחושבת על פי השיטה שהוסברה לעיל, שולמו בתקופה הנסקרת תשלומים נוספים. בין הסכומים נכלל גם תשלום מיוחד, שניתן לתעשיית החלב בלבד כפיצוי בגין העלות של ויסות חלב. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שתעשיית החלב קולטת חלב גולמי מעבר לצרכיה המידיים, לרבות כמויות חלב שיוצרו מעבר לתכנון השנתי המאושר; חלק מחלב זה היא מייבשת לאבקה. קליטת החלב העודף וייבושו אופיינית רק לחברה זו, לפיכך הוחלט בעבר לפצותה בגין העלויות הנגרמות לה בשל כך. גובה הפיצוי נקבע על פי הדו"חות הכספיים של החברה ל-1978, ומאז קביעתו עודכן הסכום מפעם לפעם. באוקטובר 1983 הגיעו שיעורי ל-0.07 שקל לליטר.

— כיוון, שכדו"חות הכספיים של תעשיית החלב ל-1979 לא הופרדו עלויות הטיפול בחלב האמור, נלקחו בחשבון גם עלויות אלו בחישוב התמיכה לליטר. יתר על כן, כיוון שהעלויות הנוספות האמורות נכללות בתחשיב, הן משולמות לכל המחלבות, על אף שבאמור, רק תעשיית החלב קולטת חלב מעבר לצרכים ומייבשת אותו לאבקה. בגין סעיף זה שולמו בשנת הכספים 1982, תשלומי יתר לכל המחלבות כסך של 47 מליון שקל (במחירי אוקטובר 1983). בפברואר 1984 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הנושא עובר בדריקה, וכל תשלום יתר שימצא ישוערך ויקוזז החל באוקטובר 1981.

(ב) מחיר המטרה הוגדל ב-1.5%; כסכום זה נרכשות בעבור החקלאים מניות בחברה; חקלאים שאינם עמיתים משלמים לה עמלה בגובה 1.5% ממחיר המטרה. על פי חישובי רואה החשבון, בשנת הכספים 1979 הפתכמו הכנסות החברה, מניכוי 1.5% ממחיר המטרה, שהיא אמורה להעביר לחקלאים ב-7.6 מיליון שקל, במחירי אותה שנה. התחשבות בהכנסות אלו בהכנסות תעשיית החלב נוסף לפדיון, או לחילופין אי הכרה בהן בעת חישוב העלות, הייתה מקטינה את היקף התמיכה. בתחילת 1984 הודיעו המשרד והמועצה, למשרד מבקר המדינה, כי בעת הכנת הנוהל החדש ישקול הצוות הבין-משרדי את ביטול ההכרה בהוצאות בגין רכישת מניות כחלק מחישוב מחיר המטרה.

(ג) בעבר נהגו להטיל על המחלבות היטלי מלאי כל אימת שהועלו מחירי המוצרים לצרכן; החל מתחילת 1980 בוטל נוהג זה. בשנה הראשונה לביטול האמור נהגו לקזז מהסכומים המגיעים לתעשיית החלב בגין מימון הון חוזר לצורך אחזקת מלאי, את רווחיה הנובעים ממליית ערך מלאי המוצרים, שהיו ברשותה, בעקבות העלאות המחירים לצרכן. בחישוב האחרון למימון ההון החוזר לתקופה אוקטובר 1981 — מארס 1982 התחשב הצוות הבין-משרדי בערך המלאי בתחילת התקופה שלגביה נעשה התחשיב, כאשר דרך חישוב זו אמורה לקזז את רווחי תעשיית החלב על מלאי.

הצוות הבין-משרדי לא ערך בדיקה, אם אמנם שימוש בערכים היסטוריים של המלאי יש בו כדי לקזז במלואם את רווחי תעשיית החלב הנובעים מהעלאות המחירים התכופות, במיוחד במועדים ששיעורי העלאות המחירים היו ניכרים, כגון באוקטובר 1983.

(ד) התמיכה אמורה להקבע בגובה כזה, שהפדיון בפועל ממכירת סל המוצרים בשוק בתוספת התמיכה יכסו את מלוא עלויות הייצור והשיווק, כפי שאלה משתקפים בדו"חות הכספיים של תעשיית החלב.

על פי הדו"חות הכספיים של תעשיית החלב לשנות הכספים 1979—1981 היו לה בפועל עודף הכנסות על הוצאות (במחירים שוטפים) בסך של 14.2, 40.4 ו-60.6 מיליון שקל, כסדרם. סכומים אלה היוו 2.5%, 0.2% ו-1.5%, כסדרם, מהפדיון.

הנהלה קובע, כי במידה שייוצרו הפרשים בין אומדני הפדיון והעלות לבין ההוצאות בפועל, יש לתקן את התמיכה בהתאם לממצאים. בתקופה הנזכרת לא נהג הצוות הבין-משרדי על פי קביעת הנהלה.

בינואר 1984 הודיעה מועצת החלב למשרד מבקר המדינה, כי היא בדקה את הדו"חות הכספיים של תעשיית החלב, ושימוש בכל תשומות חדש, המבוסס על מאזן חדש, מתקן כל שנה את בסיס ההוצאות, כך שלא מתהווה פער בין ההכנסות להוצאות, מעבר למתחייב בנוהל. הביקורת עמדה על כך שבדיקה כנדרש נעשתה רק לגבי הדו"חות הכספיים לשנת הכספים 1979, וגם באותה שנה לא נוכח עודף ההכנסות, כנדרש בנוהל; חישוב התמיכה על פי סל תשומות חדש אמור לתקן את החישובים לגבי העתיד, אולם אין בו כדי לתקן את התוצאות הכספיות לגבי העבר.

2. (א) מועצת החלב מעבירה למחלבות את תשלומי התמיכה, והמחלבות אמורות להעביר לחקלאים את מחיר המטרה לחלב, שנקבע על ידי הממשלה. התשלום למחלבות בגין החלב הגולמי, שנקלט על ידיהן, נעשה בכמה מועדים: ב־22 בכל חודש מעביר המשרד למועצה, וזו מעבירה למחלבות, מקדמה המכסה 80%—100% מהתמיכה המגיעה בגין החודש השוטף. החשבון הסופי בדבר התמיכה המגיעה בעבור אותו חודש נעשה על ידי מועצת החלב, בכמה שלבים, שהאחרון בהם נעשה כחודשיים לאחר תשלום המקדמה. בעקבות ההתחשבות מעבירה המועצה למחלבות, או גובה מהן, את ההפרשים המגיעים. עם תום השנה נערך חשבון סופי כמתחייב מהנתונים השנתיים.

לפי נוהל המשרד המסדיר תשלומים של תמיכות לענף החלב, על המחלבות להגיש למועצה בתחילת כל חודש דו"ח הכולל נתונים בדבר כמות החלב שנתקבלה בחודש הקודם רשימה של חקלאים שסיפקו חלב, המוצרים שיוצרו ותנועת המלאי והמכירות. עובדי המועצה, העוסקים בתשלום התמיכות, בודקים את הנתונים שבדו"חות החודשיים, ועל פי תוצאות בדיקתם עורכים את ההתחשבות עם המחלבות בגין התמיכה המגיעה להן.

ההסדרים בכל הנוגע לחובות ולזכויות של כל אחד מן הצדדים — ממשלה, מועצת החלב והמחלבות — באשר לנהלי הדיווח של המחלבות, שעל פיהם נקבעת התמיכה המועברת להן, העברת כספי התמיכה על ידי מועצת החלב למחלבות, והעברת התמיכה בגין החלב הגולמי לחקלאים, אינם מעוגנים בהסכמים. אמנם המחלבות התומות על התחייבות להמציא למועצת החלב כל דיווח שידרש מהן ומפקידות בידיה שטרות ביטחון, אולם הביקורת עמדה על כך, שאין הדבר מהווה תחליף להסדר חוזי בין הצדדים.

(ב) התמיכה משולמת למחלבות בגין החלב הגולמי או חלב משוחזר מאבקה. בדו"ח שנתי 26 (עמ' 447) עמד מבקר המדינה על כך, כי לא נקבעו נורמות לכמות החלב הנדרשת לייצור כל מוצר. במצב זה משולמות למחלבות השונות תמיכות בגובה שונה בעבור מוצרים בעלי שם זהה. הבדיקה הנוכחית העלתה, כי לא חל שינוי בגדון וגם כיום, יש שוני בשימוש בחומר גלם בין מחלבות המייצרות מוצרים בעלי שם זהה. יתר על כן, הבדיקה העלתה כי קיים שוני בכמות הליטרים המשמשת לייצור ק"ג מוצר על ידי אותה מחלבה בתקופות שונות. הנתונים בגין כמות

החלב הגולמי המשמשת לייצור מוצרים הינם אחד הכלים, שבידי עובדי מועצת החלב בבואם לבדוק את נתוני המחלבות בדבר החלב הגולמי שנקלט על ידיו, ושבעברו משולמת התמיכה, הביקורת עמדה על הצורך, שהמועצה תפעל לקביעת נורמות ייצור, בתחום הנדון.



1. בתקופה 1981 ועד למהצית הראשונה של שנת הכספים 1983 חל גידול משמעותי בתשלומי התמיכות לענף החלב. היקף התמיכה בשנת הכספים 1982 הסתכם ב־4.3 מיליארד שקלים (במחירים שוטפים), ושיעור התמיכה הגיע ל־100% ממחיר המוצרים לצרכן. התמיכה כענף נקבעת כהפריש שבין ס"כ העלות של ייצור החלב — החל מהוצאות אחזקת הרפת דרך עיבוד החלב למוצרים במחלבה, ושיווקם — לבין הפדיון ממכירת המוצרים, שהוא נמוך מהעלות. מחירי המוצרים נקבעים על ידי הממשלה. הבדיקה הנוכחית התמקדה באופן קביעת העלות של עיבוד המוצרים במחלבה, ודרכי קביעת הפדיון. תחשיבי התמיכה נערכים על ידי צוות בין־משרדי שבו נוטלים חלק נציגים של משרדי האוצר והחקלאות ונציג המועצה לענף החלב. הצוות מתכנס על נתוני הכרה המפעילה שש מחלבות — תעשיית החלב — המשווקת 80% ויותר מכלל מוצרי החלב; קביעות הצוות מתקבלות, בררך כלל, תוך הסכמה עם נציג תעשיית החלב.

2. הבדיקה העלתה, כי הצוות הבין־משרדי הסתמך בתחשיבו על נתוני תעשיית החלב משנת 1979. לצורך בדיקת הנתונים של אותה שנה התקשרה המועצה לענף החלב עם רואה חשבון פרטי, והוא הגיש לה את מסקנותיו כפיגור רב. חלק ממסקנותיו של רואה החשבון נתקבלו על דעת הצוות שיישם אותן בעת קביעת העלויות, החל ביולי 1983.

3. הביקורת הצביעה ככמה עניינים על העדר סדרי מינהל נאותים, כמתבקש נוכח ההיקף הכספי הגדול שבו מדובר: אי התייחסות של הנהלות משרדי האוצר והחקלאות על נהלים בדבר אופן קביעת התמיכה; אי רישום החלבות הצוות הבין־משרדי בעקבות בדיקתו את תביעות התשלום של תעשיית החלב; העדר אישור בכתב על תוצאות בדיקה שעורך הצוות האמור לגבי חלק מנתוני תעשיית החלב לאימות תביעותיה.

4. בנושא קביעת פחת ופיצוי בגין העלות של ייבוש חלב הצביעה הביקורת על תשלומי יתר.

5. בנושאים אחרים עמדה הביקורת על כך, שאופן קביעת התמיכה היה בו כדי להביא לתשלומי יתר למחלבות: אי חלוקת העלויות הקבועות בכמות החלב הגולמי ששימש כפועל לייצור, אלא חלוקתן בכמות קטנה יותר; התחשבות בעלות המימון של נכסים לא פעילים; או הגדלת ההכנסות של תעשיית החלב כסכומים שהיא גובה מהחקלאים בעבור מניותיה, או לחילופין הקטנת עלות הייצור באותו סכום. הצוות הבין־משרדי לא בדק אם השיטה שבה נקט בחישוב העלות של החזקת המלאי קיווה כמלואה את רווחי תעשיית החלב, שנכעו מהעלאות המחירים התכופות, כפרט בעת העלאות מחירים ניכרות שהיו באוקטובר 1983.

תמיכה במחירי ביצי מאכל

1. הממשלה משלמת זה שנים תמיכות לענף הלול — שלוחת ביצי מאכל, ושלוחת הפטמים. ב־1979 הופסקה התמיכה בגין ביצי מאכל, והיא חודשה בינואר 1981. להלן נתונים על סכומי התמיכה, ששולמו בגין ביצים בשנות הכספים 1980—1983 (במיליוני שקלים במחירים שוטפים):

השנה	הסכום
1980 ⁽¹⁾	18.3
1981	526.1
1982	1,461.6
1983 ⁽²⁾	1,740.6

ה מ ק ר : נתוני המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק).

(1) בתקופה ינואר—מאָרס 1981.

(2) כל סכום תמיכות המתייחס להלן לשנת הכספים

1983 הוא לתקופה אפריל—אוקטובר 1983.

החלב הגולמי המשמשת לייצור מוצרים הינם אחד הכלים, שבידי עובדי מועצת החלב בבואם לבדוק את נתוני המחלבות בדבר החלב הגולמי שנקלט על ידיו, ושבעברו משולמת התמיכה, הביקורת עמדה על הצורך, שהמועצה תפעל לקביעת נורמות ייצור, בתחום הנדון.



1. בתקופה 1981 ועד למהצית הראשונה של שנת הכספים 1983 חל גידול משמעותי בתשלומי התמיכות לענף החלב. היקף התמיכה בשנת הכספים 1982 הסתכם ב־4.3 מיליארד שקלים (במחירים שוטפים), ושיעור התמיכה הגיע ל־100% ממחיר המוצרים לצרכן. התמיכה כענף נקבעת כהפריש שבין ס"כ העלות של ייצור החלב — החל מהוצאות אחזקת הרפת דרך עיבוד החלב למוצרים במחלבה, ושיווקם — לבין הפדיון ממכירת המוצרים, שהוא נמוך מהעלות. מחירי המוצרים נקבעים על ידי הממשלה. הבדיקה הנוכחית התמקדה באופן קביעת העלות של עיבוד המוצרים במחלבה, ודרכי קביעת הפדיון. תחשיבי התמיכה נערכים על ידי צוות בין־משרדי שבו נוטלים חלק נציגים של משרדי האוצר והחקלאות ונציג המועצה לענף החלב. הצוות מתכנס על נתוני הכרה המפעילה שש מחלבות — תעשיית החלב — המשווקת 80% ויותר מכלל מוצרי החלב; קביעות הצוות מתקבלות, בררך כלל, תוך הסכמה עם נציג תעשיית החלב.

2. הבדיקה העלתה, כי הצוות הבין־משרדי הסתמך בתחשיבו על נתוני תעשיית החלב משנת 1979. לצורך בדיקת הנתונים של אותה שנה התקשרה המועצה לענף החלב עם רואה חשבון פרטי, והוא הגיש לה את מסקנותיו כפיגור רב. חלק ממסקנותיו של רואה החשבון נתקבלו על דעת הצוות שיישם אותן בעת קביעת העלויות, החל ביולי 1983.

3. הביקורת הצביעה ככמה עניינים על העדר סדרי מינהל נאותים, כמתבקש נוכח ההיקף הכספי הגדול שבו מדובר: אי התייחסות של הנהלות משרדי האוצר והחקלאות על נהלים כדבר אופן קביעת התמיכה; אי רישום החלבות הצוות הבין־משרדי בעקבות בדיקתו את תביעות התשלום של תעשיית החלב; העדר אישור ככתב על תוצאות בדיקה שעורך הצוות האמור לגבי חלק מנתוני תעשיית החלב לאימות תביעותיה.

4. בנושא קביעת פחת ופיצוי בגין העלות של ייבוש חלב הצביעה הביקורת על תשלומי יתר.

5. בנושאים אחרים עמדה הביקורת על כך, שאופן קביעת התמיכה היה בו כדי להביא לתשלומי יתר למחלבות: אי חלוקת העלויות הקבועות בכמות החלב הגולמי ששימש כפועל לייצור, אלא חלוקתן בכמות קטנה יותר; התחשבות בעלות המימון של נכסים לא פעילים; או הגדלת ההכנסות של תעשיית החלב כסכומים שהיא גובה מהחקלאים בעבור מניותיה, או לחילופין הקטנת עלות הייצור באותו סכום. הצוות הבין־משרדי לא בדק אם השיטה שבה נקט בחישוב העלות של החזקת המלאי קיווה כמלואה את רווחי תעשיית החלב, שנכעו מהעלאות המחירים התכופות, כפרט בעת העלאות מחירים ניכרות שהיו באוקטובר 1983.

תמיכה במחירי ביצי מאכל

1. הממשלה משלמת זה שנים תמיכות לענף הלול — שלוחת ביצי מאכל, ושלוחת הפטמים. ב־1979 הופסקה התמיכה בגין ביצי מאכל, והיא חודשה בינואר 1981. להלן נתונים על סכומי התמיכה, ששולמו בגין ביצים בשנות הכספים 1980—1983 (במיליוני שקלים במחירים שוטפים):

השנה	הסכום
1980 ⁽¹⁾	18.3
1981	526.1
1982	1,461.6
1983 ⁽²⁾	1,740.6

ה מ ק ר : נתוני המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק).

(1) בתקופה ינואר—מארס 1981.

(2) כל סכום תמיכות המתייחס להלן לשנת הכספים

1983 הוא לתקופה אפריל—אוקטובר 1983.

מחירי המכירה של הביצים, לצרכן, נקבעים באישור הממשלה, והם נמוכים מעלות ייצורן ושיווקן; הממשלה מכסה את ההפרש בדרך של תשלום תמיכה. בשנת הכספים 1983 נע שיעור התמיכה בין 38% ל-105% מהמחיר שנקבע לצרכן (התמיכה במחיר הסיטונאי נעה באותה תקופה בין 50% ל-138%). הסכום הכולל של התמיכה הינו תוצאה של כמות הביצים, ששווקו במסגרת תכנון הייצור הארצי, מוכפל בגובה התמיכה שנקבעה לביצה. משרד החקלאות (להלן — המשרד) משלם את התמיכה לחקלאים, באמצעות המועצה לענף הלול (להלן — המועצה), על סמך נתונים, שהמשווקים ממצייאים לה, ושהיא מעבירה למשרד.

2. בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1983 בדק משרד מבקר המדינה במועצה ובמשרד החקלאות, את ההסדרים הקשורים בקביעת גובה התמיכה, את סדרל הדיווח על קליטת ביצים מהחקלאים ושיווקן, ואת הפיקוח על קליטת הביצים ותשלום התמיכה לחקלאים (ביקורת קודמת בנושא ראה בדו"ח מיוחד, שנתן מבקר המדינה על הביקורת במועצת הלול ב-1976, וכן בדו"ח שנתי 30, עמ' 314).

קביעת היקף התמיכה

1. בחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד—1963 (להלן — החוק), נקבע, כי המועצה רשאית לקבוע בכללים מדי שנה בשנה, בהתחשב בהנחיות שר החקלאות בדבר התכנון החקלאי, את גודל משק הלול להטלה וכן את המכסות לייצור ולשיווק ביצים; המועצה נוהגת לפרסם את הכללים ברשומות. חלוקת המכסה הארצית ליצרנים תיעשה על ידי ועדת מכסות, שהמועצה תמנה מבין חבריה. בכללים לשנות הכספים 1981—1983 נקבע, כי גודל משק הלול יהיה כזה שיספק כ-1.3 מיליארד ביצים.

— בשנות הכספים 1981 ו-1982 קלטה המועצה 191.1 מיליון, ו-174.1 מיליון ביצים, כמדרג, מעבר למכסות האישיות שנקבעו, והכירה כחריגות אלו ככיצים שיוצרו במסגרת המכסות. בנוי ביצים אלה שולמה תמיכה. הדבר נעשה בלי שהוא הובא בפני ועדת המכסות של המועצה, כנדרש.

2. כאמור, התמיכה בגין ביצה נקבעת כהפרש בין עלות הייצור לבין המחיר הסיטונאי שהוא נמוך ממנה. קביעת העלות לשנות הכספים 1981—1983 התבססה על סקר, שערך המכון לחקר ריווחיות המשק החקלאי (להלן — המכון) בשנת 1981. משרד החקלאות מעדכן מפעם לפעם את התחשיב האמור על ידי זקיפת ההתייקרות בתשומות לפי מדדים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אחד הגורמים המשפיעים על עלות הייצור לביצה הוא היקף הייצור שנקבע על פי שיעור ההטלה של להקת המטילות. בסקר המכון, שיעור ההטלה נאמד ב-65.4% בשנה, דהיינו, תפוקת כל מטילה היתה 238.7 ביצים בשנה, ואילו על פי נתוני שירות ההדרכה והמקצוע — המחלקה לעופות — שבמשרד החקלאות, שיעור ההטלה הממוצע באותה תקופה היה 67.5%, כך שהתפוקת כל מטילה הייתה 246.3 ביצים. ההפרש בין שני הנתונים הוא כ-3%. עלות הייצור לביצה הינה תוצאה של חלוקת כלל התשומות בתפוקה (פחות ההכנסה מבושר המטילה והכנסות שוליות אחרות), במספר הביצים שיוצרו על פי התחשיב.

לו המשרד, היה מתבסס, בחישוב עלות הייצור וחלקה של התמיכה בה על היקף ההטלה כפי שקבעה המחלקה לעופות, הייתה עלות הייצור נמוכה ב-3% בקירוב מזו שחושבה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה אם עלות הייצור נמוכה בשיעור האמור, אפשר היה להקטין את התמיכה, בשנת הכספים 1982 ב-45 מיליון שקל בקירוב ובתקופה אפריל—אוקטובר 1983, ב-52 מיליון שקל בקירוב.

בפברואר 1984 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הוא אמנם משתמש בנתוני המכון כיוון שגוף זה הוא אובייקטיבי ומקובל על החקלאים והממשלה. בידי המשרד נתונים ממקורות אחרים, אך אין בהם כדי לשמש כלי אובייקטיבי לצורך קביעת התחשיבים של עלויות הייצור. עם זאת, המשרד ישקול מחדש את מדיניותו, בדבר קביעת עלויות הייצור בהתבסס באופן מוחלט ובלעדי על נתוני המכון בעת קביעת שיעורי התמיכה.

תשלומי התמיכה וסדרי פיקוח ובקרה

1. המועצה משלמת את כספי התמיכה לחקלאים באמצעות 13 משווקים מורשים, הקולטים את הביצים מן הראשונים ומשווקים אותן. ב-20—22 בכל חודש מעבירה המועצה למשווקים מקדמה על

חשבון התמיכה, שתשלום בגין הביצים שנקלטות באותו חודש; המקדמה היא בשיעור של 90% מהתמיכה בחודש הקודם. התשלום הסופי נעשה במועד מאוחר יותר, לאחר שהמועצה מקבלת מהמשווקים נתונים בדבר קליטת הביצים ושיווקן ובדיקת נתונים אלה.

כל משלוח של ביצים, שהחקלאים מעבירים למשווקים מלווה בתעודות משלוח, שאותן מקבלים החקלאים באמצעות המשווקים. בכל תעודה יש למלא את שם החקלאי, סוג האריות, מספר הביצים אשר במשלוח ותאריך הובלתן. המשווקים חייבים לנהל ולהמציא דו"חות שונים למועצה, בעיקר: (א) דו"ח יומי על קליטת הביצים ושיווקן לפי גודל הביצים; מטרת הדו"ח היא לאפשר לפקחי המועצה לבדוק בכל עת את תנועת הביצים במחסני המשווקים. (ב) דו"ח חודשי על קליטת הביצים ושיווקן, הכולל יתרת מלאי הביצים בתחילת החודש ובסופו; המועצה דורשת מהמשווקים להמציא לה אישור של רואה חשבון על מספר הביצים שקלטו במשך כל החודש.

משרד מבקר המדינה בדק 384 תעודות משלוח המתייחסות לחודש יוני 1983, שהוגשו למועצה על ידי ששה משווקים.

— ב־286 תעודות משלוח (כ־74% מתעודות שנבדקו) הועלו הממצאים הבאים: כמספר רב של תעודות משלוח לא צויין מספר המיכלים או התכניות שבהם נארוזו הביצים (קיימים שני סוגי אריות); מיכלים שבהם נארוזו 360 ביצים ותכנית שבהם נארוזו 30 ביצים; גודל האריות מהווה גורם חשוב בבדיקת כמות הביצים שצויינה בתעודת המשלוח. כמספר רב של תעודות, כמות האריות, כפי שצויינה בתעודה, כפול במספר הביצים, לא התאימו לכמות הביצים שצויינה בה. כיוון שתעודות המשלוח מהוות בסיס לקביעת מספר הביצים הזמניות לתמיכה, עמדה הביקורת על כך, שנדרשת יתר הקפדה מצד המועצה על מילוי כל הפרטים הדרושים בתעודות.

— משווק גדול אחד קולט ומשווק 65%—70% מכלל הביצים. המועצה אינה נוהגת לדרוש ממנו להגיש לה דו"ח ריכוז חודשי בדבר קליטת ושיווק של ביצים כמשך החודש, כשהנתונים ממויינים לפי ימים וסוגי ביצים; המועצה אף אינה דואגת שמשווק זה ירשום, כמסגרת רישומיו, את הנתונים בצורה כזו. בהעדר דו"ח כזה נמנע מהמועצה לאמת את הנתונים כשאר הדו"חות שמגיש לה המשווק, ואף מקשה על עבודת המבקרים של המועצה, בעת שהם עורכים ביקורות במחסני המשווק.

2. המועצה נוהגת לאמת את דיווחי המשווקים על מספר הביצים, שהם קלטו ושיווקו, גם באמצעות ביקורות במחסניהם ובדיקה בספרי החשבונות שלהם באמצעות ארבעה מפקחים. הביקורת נועדה גם לוודא שכספי התמיכות שהמשווק מקבל, ואשר נועדו לחקלאים, הועברו אליהם במלואם ובמועד. לביקורות אלו נודעת חשיבות נוכח ההיקף הכספי הגדול של תשלומי התמיכה שהמועצה משלמת לחקלאים באמצעות המשווקים. בבדיקת הדו"חות שערכו פקחי המועצה בשנות הכספים 1981 ו־1982, עולה:

(א) באחד הסניפים של המשווק הגדול נערכו בתקופה האמורה שלוש ביקורות (במאוס ובספטמבר 1982 ובמאוס 1983). בביקורת המלאי, שנערכה במאוס 1982, נמצא, כי על פי הרישומים בספרי המשווק, היה המלאי לתחילת אותו חודש 1,569,713 ביצים, ואילו בדו"ח תנועה חודשי, שנמסר למועצה, צויין, שהמלאי בתחילת החודש הסתכם ב־2,260,394 ביצים.

מהסברי המועצה עולה, שההפרש נבע מכך שהנתון הראשון מתייחס לאחת מהתחנות לאיסוף ביצים במחוז, בעוד שהנתון השני מתייחס לכל התחנות במחוז. עוד הוסבר, כי מבקרי התמיכות של המועצה מתקשים לערוך ביקורת אצל המשווק הגדול, כיוון שחלק מהנתונים נמצאים במרכז החברה ולא בסניפים. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שהמועצה תדרוש מהמשווק להנהיג רישומים שיאפשרו לערוך ספירת מלאי והתאמת המצאי לרישומים בכל תחנה שבמחוז.

(ב) אצל משווק פרטי אחד נערכו בתקופה הנסקרת עשר ביקורות. בשתי ביקורות נמצאו הפרשים בשיעור של כ־15% בין הפחת שנמצא בעת ביקורת המלאי לבין הפחת שעליו דיווח המשווק למועצה. גם בביקורות שנערכו אצל משווק אחר נמצאו הפרשים בשיעור של 83%, כאמור.

— הדוגמאות מצביעות על ליקויים כרישומים אצל שני המשווקים האמורים וכדיווחיהם למועצה. דיווחים אלה, כאמור, מחוייבים בסיס לתשלום תמיכות בהיקף ניכר. מצב זה פותח, לדעת הביקורת, פתח לניצול לרעה ומאפשר לקבל תמיכות בגין ביצים שלא נקלטו ולא שווקו.

3. עד נובמבר 1983 היה על המשווקים להעביר את כספי התמיכות לחקלאים תוך שבעה ימים מיום קבלתם מהמועצה.

מדו"חות פקחי המועצה עולה, כי יש פיגור, לעיתים ניכר, בהעברת כספי התמיכה לחקלאים. אמנם המשווקים שילמו לחקלאים ריבית פיגורים, אולם בהתחשב בכך, שמדובר בסכומי כסף גדולים ובשיעורי האינפלציה הגבוהים, עמדה הביקורת על החשיבות הנודעת להעברת הכספים המגיעים לחקלאים בסמוך למועד העברתם למשווקים. בעקבות הערות הביקורת קבעה המועצה, בנובמבר 1983, כי על המשווקים להעביר את כספי התמיכות לחקלאים תוך שלושה ימים.

הביקורת הצביעה על הצורך שהמועצה תבקש מהמשווקים, נוסף לדיווחים שהם מעבירים לה, גם דיווח, שיאושר על ידי רואה החשבון של המשווקים, בדבר תשלומים של כספי התמיכה לחקלאים. בתשובתה מדצמבר 1983 הודיעה המועצה, כי תפעל בהתאם להמלצת הביקורת.



מהממצאים עולה:

1. המועצה אישרה בדיעבד מכסות נוספות לחקלאים שחרגו ממכסותיהם, שלא על פי הנהלים שנקבעו בחוק.

2. הפיקוח של המועצה על היקף הביצים שנקלטו על ידי המשווקים והזכאות לתמיכות היה בלתי מספיק.

3. בקביעת עלות הייצור וכתוצאה מכך שיעור התמיכה מתבסס המשרד על נתונים של המכון לחקר ריווחיות המשק החקלאי בדבר עלות הייצור; הנתונים של המכון הם ממוצע ארצי לגבי כלל המגדלים בענף הלול. למחלקה לעופות, שבמשרד החקלאות, נתונים, שעל פיהם התפוקה שאליה צריך החקלאי הממוצע להגיע גבוהה ב-3% בקירוב מזה שקבע המכון. לתפוקה גבוהה יותר יש השפעה על שיעור התמיכה, והתחשבות בנתוני המחלקה לעופות הייתה מביאה להקטנת התמיכה.

תכנון ורישוי של נטיעת מטעי פירות

1. אחד מתפקידיה החשובים של מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (להלן — המועצה) — לפי חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג—1973 (להלן — החוק) הוא להבטיח אספקה רצופה של פירות, למעט פרי הדר, לאוכלוסייה, ולמנוע היווצרות של עודפים גדולים, שקליטתם כרוכה בנטל כספי למדינה ולמגדל. פעולות הענף מוסדרות, לכן בדרך של תכנון כולל ומפורט של נטיעת עצי הפרי השונים. במשך השנים פירסם שר החקלאות צווי פיקוח אחדים בדבר נטיעת עצי פרי, על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח—1957; על פי חוק המועצה נקבעו כללים לנטיעה ולגידול של מיני פירות.

הסמכות לקביעת היקף הנטיעות הארצי או צמצום מטעי הפירות נתונה, לפי החוק, לשר החקלאות והמועצה רשאית לייצץ לו בנדון. הרשות המשותפת לתכנון ולפיתוח חקלאי, שבמשרד החקלאות (להלן — רשות התכנון), מסכמת את ההצעות של תכנון הנטיעות, כפי שנדונו ואושרו בתא התכנון הארצי, שחברים בו נציגים של המשרד, המועצה, הסוכנות היהודית והארגונים של מגדלי הפירות; היא ממציאה את המלצותיה לשר החקלאות, הקובע את המכסות הארציות של כל מין של פירות, ופרסומן נעשה ברשומות. עיקר תפקידיה של המועצה, בתחום זה, בהוצאת המדיניות של משרד החקלאות (להלן — המשרד) אל הפועל, בדרך של מתן היתרים לנטיעת עצי פרי. מתן המלצות לשימוש בונים, ומעקב אחרי ביצוע הנטיעות. בעניין אישור היתרים עוסקים גם המשרדים האזוריים של המשרד, שתפקידם הוא, בין השאר, לקבל את הבקשות לנטיעה מהמגדלים ולערוך את הבדיקות המקצועיות של הקרקע. על פי נתוני המועצה הגיע היקף הנטיעה בשנת הכספים 1981 ל-345,000 דונם בקירוב, מזה 240,000 דונם מטע מניב. שיווק הפירות הגיע באותה שנה ל-359,000 טון בקירוב. ב-1982 הגיע היקף המטעים ל-365,000 דונם בקירוב, מזה כ-290,000 דונם מטע מניב; שיווק הפירות באותה השנה הגיע ל-370,000 טון.