

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 כ-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.

2. בחודשים אפריל, מאי, אוגוסט וספטמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה במועצה ובמשרדים האזוריים של משרד החקלאות בחדרה ובעפולה (להלן — האיזור) את הסדרים של קביעת המכסות והוצאת היתרים למגדלים לנטיעת עצי פרי, ואת ביצוע הנטיעות. תכנון הענף ומתן היתרים לנטיעה נבדקו לאחרונה בשנת 1974 במסגרת ביקורת כוללת על מועצת הפירות (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 378).

תכנון היקף הנטיעות

על פי החוק וכללי מועצת הפירות (הסדר נטיעת מטעי פירות), התשל"ה—1975 (להלן — כללי המועצה), אין לטעת או להחליף עצי פרי אלא על פי מכסת נטיעה אישית למגדל. על פי סמכותו בחוק מינה שר החקלאות ועדת מכסות לקביעת המכסות האישיות למגדל. בוועדה חברים נציגים של משרד החקלאות, המועצה, הנוטעים והמחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית; כיו"ר הוועדה מכהן מנהל האגף לתכנון מפורט שברשות התכנון. במסגרת המכסות האישיות, שמאשרת הוועדה, נותנת המועצה למגדל היתר לנטיעת מטעי פירות.

עובדי רשות התכנון קובעים את היקף המטעים בפועל, בעיקר על פי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונתונים המתקבלים מהמגדלים. למועצה נתונים ממקורות שונים, בעיקר מביקורים של עובדיה במטעים.

— השוואה, שערך המועצה במאי 1983, בין הנתונים שהיו בידה על היקף השטחים הנטועים עצי פרי באפריל 1981, לבין הנתונים של רשות התכנון, העלתה, שקיים פער ביניהם; נמצא, שבכמה ענפים, במיוחד שקדים ופקאן, הגיע הפער ל-17% בקירוב. בפגישה, ממאי 1983, בין עובדי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבין עובדי המשרד, סוכם, שהלשכה תעשה לקביעה מוסמכת של הנתונים שבהם נתגלו הפגרים, לפי יישובים. כמצב של חוסר אחידות בנתונים על היקף הנטיעות בפועל, אין בסיס אמין לקבלת החלטות בדבר הרחבה או צמצום של המטעים, וכן לקביעת היקפם של היבולים הצפויים. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך בנקיפת פעולות שיביאו לכך, שתכנון הנטיעות של עצי פרי יבוסס על נתונים אחידים ואמינים.

בדצמבר 1983 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי בנסיון לסגור את הפערים בין הנתונים כונסו יחד נציגי המועצה, רשות התכנון והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ולאחר סדרה של בדיקות סוכמה מערכת של נתונים מוסמכים אשר תהיה מקובלת על שלושת הגופים, ואשר תהווה את הבסיס למערכת התכנון.

רישוי נטיעות

1. כללי המועצה קובעים, בין היתר, כי המבקש לנטוע עצי פרי יגיש למועצה בקשה על טופס שנקבע לכך, לשם קבלת מיכסת נטיעה אישית. הנוהל של המשרד מ-1977 (להלן — הנוהל) מגדיר את הליכי מתן היתרים על ידי המועצה. בין היתר נקבע, כי המשרדים האזוריים ידווחו למועצה ולרשות התכנון, בכל 1 ו-15 בחודש, על כל הבקשות שנתקבלו אצלם. בשנת הכספים 1982 הוציאה המועצה 886 היתרי נטיעה לגבי כ-17,000 דונם.

— בכללים נקבע, שהמועצה תעביר העתקים מהבקשה לנטיעה למשרד האזורי של משרד החקלאות; לעומת זאת קובע הנוהל שעל פיו נוהגים, שהמגדל יגיש את בקשת הנטיעה באמצעות המשרד האזורי. המשרד האזורי, לאחר שמצא שכל המסמכים והאישורים הוגשו וכל הפרטים נמסרו, יאשר את תאריך הגשת הבקשה, ויעבירה למועצה. מצב זה עלול למנוע מהמועצה אפשרות מעקב וקבלת מידע, מבעוד מועד, על מספר הבקשות שהוגשו, מיני הנטיעות שנכללו בהן והמגדלים שביקשו לנטוע. הועלה, שרק מחלק מהאזורים נתקבלו במועצה דיווחים: המשרדים גליל עליון, גליל מערבי, עפולה, באר שבע וירושלים לא דיווחו כלל על הבקשות שנתקבלו אצלם.

בתשובתו מדצמבר 1983 ציין המשרד, כי לפי נוהל חדש שיוצא, יוגשו בקשות הנטיעה בעתיד בהתאם לכללים, והיינו ישירות למועצה ולא באמצעות המשרד האזורי.

2. המועצה מרכזת את הבקשות לנטיעות, המגיעות מהאזורים, ומכינה אותן לדיון בוועדת המכסות. נוהל המשרד קובע, כי המועד האחרון לדיון בוועדת המכסות יהיה ה-1 בחודש ארבעה חודשים לפני המועד המתוכנן של הנטיעות: לגבי נטיעות חורף — המועד האחרון יהיה בספטמבר בכל שנה; לגבי נטיעות האביב בדצמבר; לנטיעות הקיץ — בפברואר, ולגבי נטיעות סתיו במאי.

— בדיקת מועדי ההתכנסויות של הוועדה העלחה, שבדרך כלל, היא מתכנסת בחודשי הקיץ (יולי-אוקטובר) בכל שנה, ואו מתקבלות החלטות לאישור מכסות נטיעה למגדלים לכל עונות השנה. בשנת הכספים 1982 התכנסה הוועדה שלוש פעמים: באוגוסט, בספטמבר ובאוקטובר; בשנת 1983 היא התכנסה ביולי ובאוגוסט. יוצא איפוא, שהתכנסויותיה אינן לפי המועדים שנקבעו, וממילא לא לפי עונות הנטיעה כפי שנקבעו בנוהל.

3. בטופס הבקשה לנטיעה נדרש המבקש למלא פרטים על מין הפרי, גודל השטח, מספר השתילים ומקורם, וכן השטח הכללי של המטעים הקיימים כבר במשק. עוד על המבקש לציין את פרטי הבעלות בקרקע, שבה יטע, ואישור בעל הקרקע על הסכמתו לנטיעות. עם השלמת כל הפרטים בבקשה היא מובאת לדיון בוועדת המכסות.

— המועצה והמשרדים האזוריים עפולה ורחובות לא הקפידו שהמגדל ימלא בטופס הבקשה את כל הפרטים הנדרשים, במיוחד לגבי השטח הכללי של המטעים הקיימים כבר במשק, לפי מיגס. העדר נתונים אלה מקשה על המועצה לעמוד על היקף הנטיעות הקיימות בפועל ועלול לפגוע בשקיולי ועדת המכסות בעת אישור נטיעות חדשות למגדלים.

4. — הביקורת העלחה מקרים, שבהם מגדלים מהאזורים עפולה, חדרה, רחובות, גליל עליון ובאר שבע, הגישו בקשות לקבלת היתרי נטיעות כאשר הנטיעות כבר בוצעו קודם לכן; על אף זאת העבירו המשרדים האזוריים את הבקשות למועצה לאישור ועדת המכסות ולהוצאות היתרים. הועלו גם כמה מקרים, שבהם קיבלו מגדלים אישורים להלוואות פיתוח בגין נטיעות שבוצעו ללא היתר מהמועצה, זאת, לפי המלצת האיזור, שניתנה כשהנטיעות כבר בוצעו בפועל.

— המועצה חידשה למגדלים מכסות אישיות, שניתנו להם בעבר ושאותן הם לא ניצלו במשך שנים מספר — עד כדי ארבע; דבר שאינו עולה בקנה אחד עם כללי המועצה, המאפשרים חידוש המכסה האישית לתקופה של שנה נוספת אחת בלבד. עוד נמצא, שחידוש המכסות מטעם המועצה לא אושר על ידי ועדת המכסות, כנדרש בכללים.

— ועדת המכסות לא עסקה באישור מכסות לכמה מיני פרי, ביניהם אבוקדו, והאצילה במארס 1982 את סמכויותיה למועצה, דבר הנוגד את הוראות החוק, אשר אינו מתיר האצלת סמכות של הוועדה לגוף אחר.

5. בארץ פועלות כ-230 משתלות המספקות שתילים של עצי פרי למגדלים. החוק קובע, בין היתר, כי המועצה רשאית, בכפוף להחלטות שר החקלאות, לקבוע כללים בדבר הסדרת ייצורו של חומר ריבוי, קיצוב אמצעי ייצור או הגבלתם בכל דרך אחרת, לרבות פיקוח על פעולות של משתלות והסדרת הייצור בהן.

המועצה לא פרסמה כללים בנושא האמור כחזון שהמשרד מתנגד לכך. לדעת הביקורת מן הצורך, שהמשרד בשיתוף עם המועצה יסדירו את הפיקוח על ייצור חומר ריבוי ועל המשתלות, המהווים כלי חשוב לשמירת התכנון הארצי והנטיעות, על פי המכסות האישיות.

איתור עבירות ואכיפת החוק

כדי להגביר את פיקוח המועצה על הנטיעות היא מזמינה צילומי אוויר, שבאמצעותם מתאפשר איתור שטחים שניטעו בלא היתר; צילומי האוויר נעשים בכל שנה לגבי מחצית משטחי המטעים בארץ, כך שפעם בשנתיים יש בידי המועצה תמונה על ההיקף הארצי בפועל. במועצה פועלת יחידה לפיענוח צילומי אוויר, הקובעת על פיהם את גודל השטחים בפועל ואת מיני הפירות שבהם. המועצה משווה את הנתונים שאספה היחידה להיתרים שהיא הוציאה, והסיכומים אמורים לשמש כבסיס עזרני לקבלת החלטות בעתיד, בכל הקשור לתכנון שטחי נטיעה חדשים והקצאת מכסות למגדלים.

1. החוק קובע, כי מגדל, מוביל או משווק, שעבר בין בעצמו ובין ידי עובדיו או סוכניו על הוראה מהוראות החוק, רשאית ועדת קנסות שבמועצה, שהוקמה על פי החוק, להטיל עליו קנס בשל כל דונם שבקשר אליו נעברה עבירה; עוד קובע החוק שוועדת קנסות רשאית לחייב מי שעבר עבירה כאמור להשמיד, תוך המועד שייקבע בצו, את הדברים שלגביהם נעברה העבירה. בינואר 1983 נקבע שיעור הקנס המירבי, שניתן להטיל על מגדל שעבר עבירה, בסך של 14,300 שקל לדונם.

הטיפול בהכנת כתבי אישום, ייצוג המועצה בפני ועדות קנסות ובתי משפט, וההחלטה בדבר הבאת האישום בפני ועדת קנסות או בפני בית משפט, נתונים ליועץ המשפטי לממשלה, שאצל סמכות זו לנציגו — היועץ המשפטי של המשרד.

כאמור, מתקבלים מיחידת הפיענוח של המועצה דיווחים על היקף המטעים לפי מקומות יישוב, ונערכות השוואות בין הדיווחים לבין נתונים אחרים שבמועצה. כאשר מתגלים אי התאמה או פערים בין הנתונים מוזמן המגדל לבירור, ולאחר מכן מוגש, במידת הצורך, התיק ליועץ המשפטי של המשרד. האחרון מכין את כתב האישום ומעביר את התיק למזכירות ועדת הקנסות שבמועצה, לדיון בוועדה. ועדת הקנסות מטפלת בכל סוגי העבירות הקשורות בחוק. בתקופה ינואר-דצמבר 1982 הועברו לוועדה 550 תיקים, מהם נדונו עד מחצית שנת 1983 כ-260 תיקים.

— במקרים רבים חולף זמן רב ולעיתים עד שנה ויותר, מיום הגשת התיק ליועץ המשפטי ועד להגשת כתב האישום מטעמו והדיון בוועדת קנסות: ב-1982 ביטלה ועדת הקנסות 40 כתבי אישום בשל התיישנות העבירה הכלולה בהם אחרי שחלפו יותר מ-5 שנים, ממועד ביצוע המעשה ועד להגשת כתב האישום. כמאי 1983 הורה היועץ המשפטי של המשרד למועצה, שלא להגיש לטיפולו תלונות נגד עבריינים שביצעו עבירות נטיעה לפני אוגוסט 1980, זאת כיוון שגובה הקנס לא הצדיק, לדעתו, את הטיפול, ואף אינו מהווה גורם מרתיע מפני ביצוע עבירות מסוג זה.

2. גביית הקנסות בגין נטיעה ללא היתר נעשית על ידי מזכירות ועדת הקנסות שבמועצה. בתקופה ינואר-דצמבר 1982 הסתכמו הקנסות שהוטלו בכל סוגי העבירות בסך של 1,031,085 שקל, מזה נגבו עד דצמבר 1982 731,399 שקל. היתרה בסך של כ-300,000 שקל עדיין לא נגבתה. בדצמבר 1983 הודיעה המועצה, שהיתרה, שלא נגבתה עד למועד הביקורת, הועברה לגבייה באמצעות ההוצאה לפועל.



ממצאי הביקורת עולה:

1. כירי המשרד ומועצת הפירות אין נתונים ברורים על היקף השטחים הנטועים עצי פרי. כמצב זה חסר בסיס אמין לקבלת החלטות להרחבה או לצמצום המטעים ולקביעת היקף היבולים הצפויים.
2. הטיפול בבקשות של מגדלים לקבלת היתר לנטיעות היה לעיתים בניגוד לכללים של המועצה וגרם לכך שההקלאים נטעו שטחים עוד לפני קבלת היתר מהמועצה, כחוק, ואף ניתנו בגין נטיעות אלו הלוואות למגדלים.
3. המועצה לא קיימה מעקב שיטתי אחר ביצוע הנטיעות ואישרה, בניגוד לכללים, היתרים שתוקפם פג שנים מספר קודם לכן, דבר שעלול לגרום שיבושים בתכנון הענף.
4. לא הייתה אכיפה יעילה של החוק.

מועצת הירקות — עגבניות לתעשיית שימורים ליצוא

בין תפקידיה של המועצה לייצור ולשיווק של ירקות (להלן — המועצה), להסדיר אספקת ירקות לשווקים, בכלל זה עגבניות למאכל. כמו כן מטפלת המועצה בהסדרת הספקה של עגבניות למפעלים לתעשיית שימורים ליצור.

בחודשים יוני אוגוסט וספטמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה במועצה את טיפולה בגידול עגבניות לתעשייה ב-1982, הספקתן למפעלים, ההסכמים שחתמה המועצה עם המגדלים ועם מפעלי התעשייה, תשלום תמריצים למפעלים והתחשבות המועצה עם מפעלים ומגדלים. ביקורת קודמת בנושאים האמורים נערכה ב-1974 וב-1979, וממצאיה פורסמו בדו"ח שנתי 25 (עמ' 370), ובדו"ח שנתי 29 (עמ' 404).

הטיפול בהכנת כתבי אישום, ייצוג המועצה בפני ועדות קנסות ובתי משפט, וההחלטה בדבר הבאת האישום בפני ועדת קנסות או בפני בית משפט, נתונים ליועץ המשפטי לממשלה, שאצל סמכות זו לנציגו — היועץ המשפטי של המשרד.

כאמור, מתקבלים מיחידת הפיענוח של המועצה דיווחים על היקף המטעים לפי מקומות יישוב, ונערכות השוואות בין הדיווחים לבין נתונים אחרים שבמועצה. כאשר מתגלים אי התאמה או פערים בין הנתונים מוזמן המגדל לבירור, ולאחר מכן מוגש, במידת הצורך, התיק ליועץ המשפטי של המשרד. האחרון מכין את כתב האישום ומעביר את התיק למזכירות ועדת הקנסות שבמועצה, לדיון בוועדה. ועדת הקנסות מטפלת בכל סוגי העבירות הקשורות בחוק. בתקופה ינואר-דצמבר 1982 הועברו לוועדה 550 תיקים, מהם נדונו עד מחצית שנת 1983 כ-260 תיקים.

— במקרים רבים חולף זמן רב ולעיתים עד שנה ויותר, מיום הגשת התיק ליועץ המשפטי ועד להגשת כתב האישום מטעמו והדיון בוועדת קנסות: ב-1982 ביטלה ועדת הקנסות 40 כתבי אישום בשל התיישנות העבירה הכלולה בהם אחרי שחלפו יותר מ-5 שנים, ממועד ביצוע המעשה ועד להגשת כתב האישום. כמאי 1983 הורה היועץ המשפטי של המשרד למועצה, שלא להגיש לטיפולו תלונות נגד עבריינים שביצעו עבירות נטיעה לפני אוגוסט 1980, זאת כיוון שגובה הקנס לא הצדיק, לדעתו, את הטיפול, ואף אינו מהווה גורם מרתיע מפני ביצוע עבירות מסוג זה.

2. גביית הקנסות בגין נטיעה ללא היתר נעשית על ידי מזכירות ועדת הקנסות שבמועצה. בתקופה ינואר-דצמבר 1982 הסתכמו הקנסות שהוטלו בכל סוגי העבירות בסך של 1,031,085 שקל, מזה נגבו עד דצמבר 1982 731,399 שקל. היתרה בסך של כ-300,000 שקל עדיין לא נגבתה. בדצמבר 1983 הודיעה המועצה, שהיתרה, שלא נגבתה עד למועד הביקורת, הועברה לגבייה באמצעות ההוצאה לפועל.



ממצאי הביקורת עולה:

1. כירי המשרד ומועצת הפירות אין נתונים ברורים על היקף השטחים הנטועים עצי פרי. כמצב זה חסר בסיס אמין לקבלת החלטות להרחבה או לצמצום המטעים ולקביעת היקף היבולים הצפויים.
2. הטיפול בבקשות של מגדלים לקבלת היתר לנטיעות היה לעיתים בניגוד לכללים של המועצה וגרם לכך שההקלאים נטעו שטחים עוד לפני קבלת היתר מהמועצה, כחוק, ואף ניתנו בגין נטיעות אלו הלוואות למגדלים.
3. המועצה לא קיימה מעקב שיטתי אחר ביצוע הנטיעות ואישרה, בניגוד לכללים, היתרים שתוקפם פג שנים מספר קודם לכן, דבר שעלול לגרום שיבושים בתכנון הענף.
4. לא הייתה אכיפה יעילה של החוק.

מועצת הירקות — עגבניות לתעשיית שימורים ליצוא

בין תפקידיה של המועצה לייצור ולשיווק של ירקות (להלן — המועצה), להסדיר אספקת ירקות לשווקים, בכלל זה עגבניות למאכל. כמו כן מטפלת המועצה בהסדרת הספקה של עגבניות למפעלים לתעשיית שימורים ליצור.

בחודשים יוני אוגוסט וספטמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה במועצה את טיפולה בגידול עגבניות לתעשייה ב-1982, הספקתן למפעלים, ההסכמים שחתמה המועצה עם המגדלים ועם מפעלי התעשייה, תשלום תמריצים למפעלים והתחשבות המועצה עם מפעלים ומגדלים. ביקורת קודמת בנושאים האמורים נערכה ב-1974 וב-1979, וממצאיה פורסמו בדו"ח שנתי 25 (עמ' 370), ובדו"ח שנתי 29 (עמ' 404).

הסדרים עם המגדלים ועם המפעלים

שימורי עגבניות לייצוא מיוצרים במפעלים העוסקים בייצור שימורי פרי הדר, כשהם בטלים בעונת הקיץ מייצור מוצרי הדרים. ניצול העודף של כושר הייצור של המפעלים מבטיח, בין היתר, את כדאיות ייצורם של שימורים אלה וייצואם. עונת הייצור של מוצרי העגבניות במפעלים מתחילה בתחילת יולי ומסתיימת במחצית אוקטובר בכל שנה. משרד החקלאות והמועצה עושים זה שנים לטיפוח זנים מיוחדים של עגבניות אשר להם תכונות מיוחדות, יבולם גבוה, ותקופת גידולם קצרה. ב-1982 גידלו המושבים כ-75% מכלל העגבניות; היכול לדונם מגיע ל-7 טון, בממוצע ארצי.

להלן נתונים על כמות העגבניות ששימשו לייצור שימורים, וחלקו של היצוא בהן, בשנות הכספים 1977 ו-1980—1982 (בטונות):

| 1977 | 1980 | 1981 | 1982 | |
|---------|---------|---------|---------|------------|
| 131,600 | 121,000 | 143,000 | 190,000 | יצוא |
| 29,300 | 45,000 | 35,000 | 45,000 | שוק מקומי |
| 160,900 | 166,000 | 178,000 | 235,000 | סה"כ |
| 81.8 | 72.9 | 80.3 | 80.8 | יצוא (ב-%) |

הממשלה מעודדת את יצוא שימורי העגבניות בדרך של תמיכה במפעלים באמצעות אשראי נוח ותמריצי יצוא; כמו כן תומכת הממשלה במחיר העגבניות בדרך של כיסוי ההפרש בין המחיר שהתעשייה נכונה לשלם למגדלים לבין עלות הייצור של העגבניות. מגדלים מקבלים תמיכה נוספת באמצעות אשראי נוח. בשנת הכספים 1982 היתה התמיכה 11 דולר לטון תוצרת שקלטו המפעלים; בשנת 1983 היא הוקטנה ל-3.67 דולר לטון (ראה להלן). המחיר שקיבלו המגדלים, כולל תמיכת הממשלה, בשנים 1982 ו-1983 נקבע ל-75 ו-67.7 דולר לטון, כסדרן, בשער הכניסה למפעל, כשההובלה עד למפעל היא על חשבון המגדל. התשלום למגדלים ותמיכת הממשלה למפעלים נעשית במטבע ישראלי, על בסיס המחיר היציג של הדולר בעת התשלום. התמיכה ממומנת מסעיף תמיכות במוצרי יסוד ובשירותי יסוד, תחום הפעולה — "עידוד לייצור והבטחת הכנסה לחקלאים", שבתקציב המדינה. בשנת הכספים 1982 היתה ההוצאה בסך של כ-75.8 מיליון שקל. לפי נתוני המועצה הסתכמה התמורה שקיבלו המגדלים בעבור העגבניות שסיפקו למפעלים ב-1982 כ-511 מיליון שקל, מזה כ-75 מיליון שקל תמיכת הממשלה.

יצוא שימורי העגבניות בעונת 1981 היה כ-19 מיליון דולר, וב-1982 כ-31.7 מיליון דולר. לפי נתוני המועצה, המפעלים מייצרים מעגבניות ארבעה סוגי מוצרים, המיועדים ברובם ליצוא. להלן נתונים על יצוא מוצרי עגבניות, לסוגיהם, בעונות 1981 ו-1982 (באלפי דולרים):

| 1981 | 1982 | |
|--------|--------|-------------------|
| 3,468 | 12,242 | רסק ותרכיז |
| 5,689 | 9,105 | מרוסקת ומקולפת |
| 5,321 | 4,227 | מיץ עגבניות |
| 4,542 | 6,106 | רוטב פיצה, ואחרים |
| 19,020 | 31,680 | סה"כ |

בעונת 1982 נתקבלו 62% מהתמורה מייצוא לארצות הברית, 16% מייצוא לאנגליה, והיתר מייצוא לארצות שונות באירופה. לפי נתוני המועצה היקף הייצור של שימורי עגבניות בישראל ב-1980 היה כ-1.3% מכלל הייצור העולמי.

תכנון הגידולים

המועצה חותמת על הסכם בינה לבין המפעלים והמגדלים שבו מציינים את שטחי הזריעה ואת כמות התוצרת שתסופק למפעלים על ידי המגדלים, בפיקוח המועצה. סיכום הכמויות שבהסכמים משמש למועצה כנתון על היקף הזריעה והייצור, הן בשטח והן בטונות יבול. בעונת 1982 נזרעו כ-34,000 דונם עגבניות, מהם נקלטו 235,000 טון על ידי 15 מפעלים לעיבוד תוצרת לייצוא,

לעומת 295,000 שעליהם התחייבו המגדלים לספק על פי ההסכמים. בעונת 1983 נחתמו הסכמים לזריעת 43,400 דונם לאספקה של כ-327,000 טון, והביצוע בפועל היה כ-290,000 טון.

חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט—1959, קובע, שהמועצה רשאית לקבוע באישור השרים, בכללים, מכסות כלליות לגידול ירקות ולשיווקם ולחלקן למכסות אישיות הניתנות לכל מגדל ומגדל. כדי שהמועצה תוכל להבטיח שהמגדלים יזרעו את השטחים וימסרו את תוצרתם למפעלים, כפי שהתחייבו בהסכמים, יש צורך בקיום פיקוח מטעמה על שטחי הגידול.

— המועצה לא קיימה ב-1982 פיקוח יעיל על גודל השטחים שנזרעו על ידי המגדלים לגידול עגבניות לתעשייה. היא חתמה על הסכמים עם 500 מגדלים — אגודות ובודדים — שבעבורם הוצאו היתרים לגידול; משרד מבקר המדינה בדק כ-100 מהם. הועלו 6 מקרים שמגדלים זרעו שטחים שגודלם עלה על אלה שצויינו בהסכמים ובהיתרים. מאידך, היו 13 מקרים של מגדלים, שזרעו שטחים קטנים מאלה שהתחייבו לזרוע לפי ההסכם. עוד הועלו 46 מקרים, שבהם היו סטיות, שנעו בין 59% (-) ל-34% (+) מהכמויות שאותן התחייבו המגדלים לספק על פי ההסכמים, לבין הכמויות שסופקו בפועל. מדובר, אמנם, בגידול המושפע משינויים אקלימיים ואחרים, אולם, לדעת הביקורת, יש להגביר את הפיקוח של המועצה, במיוחד על היקף השטחים שנזרעו, כדי שחריגות מהסוג האמור יצומצמו ככל האפשר.

קביעת מחירי העגבניות ותמיכת הממשלה בענף

1. עלות ייצור של טון עגבניות לתעשייה, לצורך התשלום למגדלים, נקבעה לקראת שנת הכספים 1978 במשא ומתן בין הממשלה, המפעלים והמועצה והיא נקבעה בדולרים. מאז ועד 1982 עודכנה העלות כך, שהיא שיקפה את מלוא העלייה של מחירי התשומות בייצור. קביעת המחירים לא נעשתה בצמוד לתחשיבים שערך הרשות לתכנון במחצית 1982, אלא בעקבות דיונים שהתקיימו באוקטובר אותה שנה במטה העגבניות* הדן בכל הקשור במחירי העגבניות למגדלים. לגבי שנת הכספים 1982 נשארו המחירים כפי שהיו בשנה שקדמה לה. המחירים, שהמפעלים משלמים בכל שנה למגדל, נקבעו במשא ומתן בין נציגי הממשלה לבין נציגים של המפעלים ושל המועצה. המחירים, ששילמו המפעלים בשנות הכספים 1978—1982 היו נמוכים מתחשיב עלות הייצור למגדל, וההפרש כוסה בתמיכה של הממשלה. להלן נתונים על עלות הייצור למגדל, תשלומי המפעלים ותמיכת הממשלה, בשנות הכספים 1978—1983 (המחירים בדולר לטון):

| שנת הכספים | עלות ייצור מוכרת | ששילמה התעשייה | תמיכת הממשלה | חלקה של התמיכה בעלות הייצור (ב-%) |
|------------|------------------|----------------|--------------|-----------------------------------|
| 1978 | 59.0 | 56.0 | 3.0 | 5.1 |
| 1979 | 63.0 | 55.5 | 7.5 | 11.9 |
| 1980 | 72.0 | 63.0 | 9.0 | 12.5 |
| 1981 | 75.0 | 64.0 | 11.0 | 14.7 |
| 1982 | 75.0 | 64.0 | 11.0 | 14.7 |
| 1983 | 67.67 | 64.0 | 3.67 | 5.2 |

מו הנתונים עולה, שתמיכת הממשלה בענף גדלה משנת 1978 ועד 1982 במידה משמעותית. בעוד שתשלומי המפעלים גדלו בשנים הנסקרות, בערכים דולריים, ב-15% בקירוב (מי-64 ל-64 דולר לטון), גדלה תמיכת הממשלה ב-266% (מ-3 ל-11 דולר לטון).

בשנים הנסקרות חלו מספר שינויים בענף, שיש להם השלכה על עלות הייצור, ובעיקר מעבר לגידול בשטחי שלחין, שהיבול בהם עולה על זה שבשטחי בעל; במושב עובדים עלה היבול מ-4.8 טון לדונם ב-1978 ל-6.9 טון לדונם ב-1982, דהיינו גידול של 44%. שינויים אלה לא באו לכלל ביטוי בעת הישוב המחיר ששולם באותן שנים למגדל. על פי נתונים ממאי 1983, של המכון לחקר ריווחיות המשק החקלאי, על עלות הייצור ב-1982, הסתכם ריווח הממוצע לדונם באותה שנה ב-1,500 שקל (במחירים שוטפים) השווה ל-9.2% מהפדיון למגדל, בשער המשק.

בשנת הכספים 1983 נקבעה עלות הייצור בסך של 67.67 דולר, דהיינו ירידה של כ-10% לעומת העלות בשנה שקדמה לה. כתוצאה מכך קטנה תמיכת הממשלה ל-3.67 דולר לטון. הקטנת עלות

* שבו משתתפים נציגים של משרדי החקלאות, התעשייה והמסחר, האוצר, ונציגים של המועצה, הארגונים החקלאיים והתעשייה.

הייצור המוכרת, במונחים דולריים, מצביעה על כך, שהמחיר שנקבע למגדל בשנים קודמות היה גבוה מדי.

2. התמיכה, שמשלמת הממשלה למגדלי העגבניות כהשלמה למחיר שמשלמת להם התעשייה, נועדה לתמוך בייצור לשם יצוא. בשנים 1980-1982 למעלה מ-20% מהתוצרת המעובדת על ידי התעשייה נמכרה בשוק המקומי.

— בבדיקת דרכי ההתחשבות עם המגדלים עולה, שהתמיכה משולמת להם בעבור כל הכמות שהם מספקים לתעשייה, בלי שנלקח בחשבון ש-20% בקירוב מהעגבניות משמשות לייצור מוצרים המשווקים בשוק המקומי. יצויין, שהתמיכה שניתנה בשנת הכספים 1982 היתה כ-2.5 מיליון דולר.

השימוש בחומרי הדברה

בהסכם, שנחתם בין המגדל, המפעל והמועצה נקבע, כי המגדל ינהיג משטר הדברה בהתאם למפרט התכשירים שנקבע בהסכם ובדבר מינונים ומועדי טיפול; עוד נקבע, שהמועצה והמפעלים ישאו בחלקים שווים בהוצאות הכרוכות בבדיקות שאריות חומרי הדברה על העגבניות.

1. ב-1982 הטילה המועצה על חברה פרטית לבצע ביקורת על הימצאות שאריות של חומרי הדברה בעגבניות. מספר הדגימות שהיה עליה לבצע נקבע ל-50, בכל עונה, ותוצאות הבדיקה חייבות להימסר טלפונית תוך ארבעה ימים ממועד הדגימה; דו"ח בכתב יועבר למועצה תוך שבעה ימים מיום ביצוע הדגימה. עוד קבעה המועצה רשימה של חומרי הדברה שייבדקו בכל דגימה. התשלום לחברה הסתכם ב-105,800 שקל — מחציתו מתקציב המועצה ובשאר חוייבו המפעלים.

— המועצה לא פנתה ב-1982 בבקשת הצעות לבדיקת שאריות חומר הדברה מגורמים במשרד החקלאות העוסקים בדבר — האגף להגנת הצומח ומינהל המחקר החקלאי.

2. החברה ביצעה ב-1982 50 דגימות ב-50 חלקות שונות של מגדלים והמציאה למועצה באוגוסט ובספטמבר 14 דו"חות שכל אחד מהם כלל בדיקות ב-2-4 חלקות. לא צויינו התאריכים שבהם נערכו הבדיקות כך שלא ניתן לוודא אם הביצוע נעשה בהתאם לדרישות המועצה. יש לציין, שהמדגם — כאמור 50 דגימות — היה מצומצם בהיקפו בהתחשב במאות החלקות שנורעו באותה שנה ובכך שנלקחו במשך חודשיים בלבד, מבין חמישה חודשי גידול. המועצה לא ביררה עם החברה את הסיבות שגרמו לאי עמידתה בתנאי ההסכם.

3. — ההסכמים להספקת עגבניות לתעשייה בשנת 1983 נחתמו בפיגור רב וסמוך לתחילת האיסוף, כך שהמועצה לא עשתה הסדרים לעריכת הבדיקות של שאריות חומרי הדברה בעגבניות, כנהוג בכל שנה, והן לא בוצעו באותה שנה.

כספים וחשבונות

1. המפעלים מעבירים למועצה מקדמות תמורת העגבניות, שהם מקבלים בכל שבוע, והיא זו שמבצעת את התשלומים למגדלים, בכלל זה התמיכה שהיא מקבלת מהאוצר. על פי ההסכם, המועצה תשלם למגדל תמורת העגבניות כעבור 60 יום מתום סוף השבוע שבו המציא המפעל את תעודות המשלוח למועצה, לפי שער הדולר היציג של בנק ישראל; מדי שבוע בשבוע מסכמת המועצה את הכמויות שנתקבלו במפעלים במשך השבוע, מחייבת את המפעלים ומזכה את המגדלים בחשבון כללי. בשנת הכספים 1982 שילמו המפעלים למועצה כ-414 מיליון שקל תמורת התוצרת שהם קיבלו מהמגדלים.

— עד 1982 לא ניהלה המועצה כרטיסי חשבונות לכל מגדל, שמהם ניתן היה לעמוד על פרטי ההתחשבות עמם. בתשובתה מסוף נובמבר 1983 הודיעה המועצה, כי החל בשנת הכספים 1983 היא מנהלת כרטיסי חשבונות לכל מגדל.

2. המועצה גובה מהמגדלים, על פי אישור של הוועד הפועל שלה, דמי ארגון לטובת ארגוני המגדלים, בשיעור של 1% מהתמורה המשולמת למגדל — זאת נוסף על ההיטלים שהיא גובה בהתאם לצו של המועצה בדבר היטלים. גביית דמי הארגון ממגדלי עגבניות לתעשייה הסתכמה ב-1982 בסך של 512,965 שקל.

— במועצה לא נמצאו מסמכים המעידים על הסכמתם של המגדלים לניכוי כזה. לדעת הביקורת, גביית דמי ארגון מהכספים המגיעים למגדלים תמורת תוצרתם חייבת להיות בהסכמתם, בדרך של כלילת סעיף מתאים, בנדון, בהסכם הנחתם עימם.



הממשלה מעודדת גידול של ענבניות מזונם מיוחדים, המיועדים לייצור שימורי ענבניות המיועדים ברובם ליצוא, בדרך של תמיכה ישירה במחירים שמשלמים מפעלי תעשיית השימורים למגדלים. הביקורת העלתה:

1. המועצה לא קיימה פיקוח יעיל על גודל השטחים שזורעו על ידי החקלאים שגידלו ענבניות לתעשייה. הועלו מקרים שחקלאים זרעו שטחים שעלו בגודלם על אלה שצויינו בהסכמים או שהיו קטנים מהם, דבר שהיווה אחת הסיבות לסטיות בין הכמויות שאותן התחייבו החקלאים לספק לבין הכמויות שמוסקו בפועל.
2. המחירים ששילמו המפעלים בעבור התוצרת בשנים 1978—1982 היו נמוכים מתחשיב עלות הייצור למגדל, וההפרש כוסה מתמיכה של הממשלה. תמיכת הממשלה בענף גדלה בשנים האמורות במידה משמעותית; בעוד שתשלומי המפעלים גדלו ב-15%, גדלה תמיכת הממשלה ב-266%. בקביעת עלות הייצור עד לשנת 1982 לא התחשב משרד החקלאות, די הצורך, בשינויים שחלו בענף ושהגדילו את ריווחיותו.
3. התמיכה שמשלמת הממשלה למגדלי הענבניות, כהשלמה למחיר שמשלמת להם התעשייה, ניתנת בעבור כל הכמות שהם מוספים לתעשייה כלי שמוצאת בחשבון העובדה ש-20% בקירוב מכלל הענבניות משמשות לייצור מוצרים המשווקים בשוק המקומי.

ממצאי מעקב

סחר בעופות קפואים ותמיכה במחירים

דו"ח 32, עמ' 293

המועצה לענף הלול מופקדת בין היתר על הספקה סדירה של בשר עוף לציבור הצרכנים. כדי לווסת את היצור והשיווק רוכשת המועצה עופות קפואים, המעובדים במשחטות. המועצה גם מיצגת את הממשלה במתן תמיכות כספיות לתוצרת הענף, לייצורה, לאיסומה ולעיבודה התעשייתי. המחיר, שאותו משלמת המועצה עבור העופות הקפואים הנקלטים על ידיה, נקבע על ידי משרד החקלאות והמועצה. ממצאי הביקורת הצביעו על כך, כי המשרד והמועצה לא הקפידו די הצורך על חישוב הוצאות העיבוד של העופות הקפואים, שהיוו בסיס לתשלומים למשחטות: בתקופה ינואר—ספטמבר 1981 בלבד שילמה המועצה עקב כך תשלומי יתר בסכום של יותר מ-10 מיליון שקל במחירי אותה תקופה.

בדיקת המעקב העלתה, כי המועצה ערכה בדיקה בדבר היקף תשלומי היתר וקבעה, כי הם מסתכמים ב-11.9 מיליון שקל במחירים שוטפים. המועצה הודיעה שקיווה סכום זה מתביעות המשחטות שהוגשו למועצה במאי 1982 בגין תוספת להוצאות העיבוד. במועצה לא נמצאו תביעות המפרטות בכתב דרישות כל משחטה בנפרד עבור הוצאות עיבוד נוספות, ולא ניתן לדעת כיצד תביעות המשחטות הסתכמו בסכום זהה של תשלומי יתר.

עוד ב-1980 התעוררו במועצה ספיקות לגבי נכונות הדיווחים של המשחטות על כמויות העופות, שעובדו בעת שינויי המחיר. המועצה החליטה לדרוש מהמשחטות עם כל שינוי במחירי הקליטה של העופות הצהרת מלאי מאושרת על ידי רואה חשבון. בדיקת ההצהרות של המשחטות לתקופה ינואר—יולי 1981 שערכה המועצה העלתה, שמבין 14 משחטות המציאו 3 את