

משרד החקלאות

פעולות ביקורת

נבדקו התמורות, שחלו ביצוא תוצרת חקלאית טרייה בשנים 1979 - 1983; דגש מיוחד בבדיקה ניתן לענף ההדרים. הבדיקה נערכה: במשרד החקלאות - באגף לתכנון כולל, באגף לסחר חוץ, ביחידה לחקר שווקים, באגף להגנת הצומח, בשירות הדרכה ומקצוע וברשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר שליד המשרד; וכן במועצה לשיווק פרי הדר, במועצה לייצור ושיווק צמחי נוי, במועצה לייצור ולשיווק של ירקות, במועצה לייצור ולשיווק כותנה, במועצה למוצרי פרי הדר, וב"אגרוסקו" חברה ליצוא חקלאי בע"מ.

במכון הווטרנרי נבדקו הפעולות לפיקוח על ייצור תרכיבים בארץ וההסדרים הקשורים בייצור תרכיבים נגד מחלת הפה והטלפיים; בהנהלת השירותים הווטרנריים בשדה ובלשכות הווטרנריות בנצרת, בעפולה, בחדרה וברחובות נבדקו ההסדרים לביצוע החיסונים בשדה ולגביית האגרות בגינם.

במינהל המחקר החקלאי נבדקו תכנון מחקרים ומימונם וביצוע מחקרים עבור גורמי חוץ.

במועצת הפירות נערכה ביקורת על סדרי ניהול קרנות הפירות. הבדיקה נערכה במשרדי המועצה ובסניפיה בתל אביב ובחיפה.

במועצה לייצור ולשיווק של ירקות נבדקו פעולות ועדת הקנסות.

ביחידה לתכניות עבודה ותקציבים נבדקו הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר קיצוצים בתקציב המשרד לשנת הכספים 1984 (ראה בדו"ח זה, בפרק על הקיצוצים בתקציב).

תמורות ביצוא תוצרת חקלאית טרייה

ריכוז ממצאים

בשנים החקלאיות 1979/80 - 1982/83 חלה ירידה של 14% בסך כל התמורה מיצוא של תוצרת חקלאית טרייה (מ-583 מיליון דולר ל-502 מיליון דולר פו"ב). עיקר הירידה - כ-32% - חלה בפרי הדר.

מרחים

התמורה שקיבל הענף מהיצוא ומתקבולים נוספים - שיפוי במסגרת ביטוח שער החליפין וסיוע מיוחד - הביאה לכך שבתמורה הממוצעת לפרח לא חל שינוי משמעותי בתקופה הנסקרת.

בחינת סל הפרחים שיוצא בשנים האחרונות העלתה, שלא יוצאו זנים חדשים. אי פיתוח והעדר גיוון של הסל נוכח חדירה של ספקים נוספים לשוק הפרחים האירופאי גרם לכרוסוס במעמד הבכורה, שהיה לפרח הישראלי, במינים מסויימים בחלק מן השווקים הגדולים, בחודשים דצמבר - פברואר.

הוורדים מהווים מרכיב חשוב בסל הפרחים המיוצאים. את הוורדים מגדלים בבתי צמיחה, שלהקמתם נדרשת השקעה גדולה יחסית. בתקופה הנסקרת קטנו שטחי הוורדים ב-37% בקירוב. צימצום שטחי הגידול של הוורדים משמעותו במקרה הטוב אי ניצול של גורמי ייצור למטרה אשר לה הם נועדו, ובמקרה הגרוע, ירידה לטמיון של חלק מההשקעות האמורות, שבחלקן הגדול מקורן במימון ציבורי. אחד ההסברים לצימצום שטחי הוורדים נעוץ בעובדה, שיבול הוורדים הממוצע לדונם בתקופה הנסקרת היה נמוך מכמות הפרחים המהווה את נקודת האיזון לכדאיות הגידול.

ביצוא הפרחים עוסקים כמה גופים; ביולי 1982 מינה שר החקלאות ועדה ועליה הוטל לבדוק את מערכת היחסים בענף: מגדלים, מועצה לשיווק צמחי נוי וגורמי שיווק. במסקנותיה הצביעה הוועדה על כך, שכושד המיקוח של הקונים גדל עקב תחרות שקיימת בין גורמי השיווק, דבר שגרם לאובדן הכנסה. הוועדה המליצה על כמה שינויים ארגוניים הנדרשים כדי להביא לשיפור הענף. הנהלת המשרד לא קיימה דיון מקיף בממצאים ובהמלצות שהובאו בדו"ח.

אחד המרכיבים העיקריים בתשתית הוא מערך בתי האריזה. ב-1983/84 פעלו במסגרת המערכת שישה בתי אריזה, והם נוצלו ב-45% מכושד האריזה שלהם. ניצול חלקי של בתי האריזה גורם לגידול בהוצאה הקבועה לפרח, ומקטין את רווחיות הענף.

פרי הדר

בתקופה הנסקרת נשאר יבול פרי ההדר יציב, והוא עמד על 1.5 מיליון טון בשנה: חלה ירידה של 14% בכמויות הפרי שיוצאו, ושל כ-32% בתמורה (בערכים דולריים פ"ב). עקב הירידה בכמויות שיוצאו קטן חלקה של ישראל בשוקי אירופה ואת מקומה תפשו ארצות המתחרות עימה, בעיקר ספרד.

בעקבות קשיי שיווק התוצרת מינה שר החקלאות בדצמבר 1982 ועדה ועליה הוטל לבדוק את ענף פרי ההדר. הוועדה המליצה על צעדים אחדים שיש לנקוט במטרה לחלק את הענף מן המשבר שאליו הוא נקלע, ועיקרן המלצות בדבר שינויים בארגון הענף. לא נמצא, שבהנהלת משרד החקלאות התקיים דיון מקיף בהמלצות הוועדה.

57.5% מכלל שטחי הפרדסים, בתקופה הנסקרת, הניבו יבול ברמה הנמוכה מזו המהווה את נקודת האיזון לכדאיות הגידול.

אחת הסיבות להקטנת כמויות הפרי שיוצא היתה שחלק מן הפרי אינו עומד בקריטריונים שנקבעו בתקנות בדבר איכות פרי הכשר לייצוא. הבדיקה העלתה, כי בשיא העונה בדיקת הפרי על ידי מפקחי השירות לביקורת תוצרת חקלאית אינה קפדנית דייה.

המועצה לשיווק פרי הדר מוכרת את הפרי בעיקר בארצות מערב אירופה, והמכירה נעשית במטבע מקומי; התמורה בשקלים שמתקבלת היא פועל יוצא משערי החליפין של המטבעות השונים. הבדיקה העלתה, כי קצב השינוי של שער החליפין - שקל/דולר - היה נמוך מקצב השינוי במדד המחירים לצרכן. ההפרש כוסה מתקבולים מביטוח שער חליפין ומסיוע ישיר, שקיבל הענף מהמדינה, ועוד נותר עודף. בשנת 1982/83 התקבולים בגין הסיוע שולמו בפגיור, כך שהעודף שנוצר במחירים שוטפים נשחק עקב האינפלציה.

מניתוח הכנסות והוצאות של ענף הפרי לייצוא עולה, שבשנת 1982/83 הסתכמו התוצאות הכספיות בריווח של 358 מיליון שקל, במחירי אותה עונה.

מהתמורה המתקבלת מהמכירה מנכה המועצה לשיווק פרי הדר את הוצאותיה, ומעבירה את היתרה לקבלנים המספקים לפרדסנים שירותי אריזה והובלה. אלה מנכים את הוצאותיהם

בתוספת רווח קבוע והיתרה מועברת לפרדסנים. יוצא, שהגורמים המשווקים עובדים לפי שיטת "קוסט פלוס", ואילו הפרדסן הוא הנושא העיקרי בסיכונים בענף.

כשלושת העשורים הראשונים לקיומה של המדינה התאפיינה החקלאות הישראלית במגמה של גידול מהיר של התוצר שלה - קצב גידול ממוצע של כ-9% בשנה - ובמעבר מחקלאות קונבנציונאלית לחקלאות עתירת ידע והון. במעבר זה הושם דגש מיוחד על פיתוח ענפים חקלאיים חדשים שעיקר תוצרתם יועדה ליצוא - כותנה, פרחים ופירות סובטרופיים (בעיקר אבוקדו). כתוצאה מכך גדל חלקו של ערך התוצרת החקלאית הטריוויה, שהופנתה ליצוא, מכלל ערך התוצרת החקלאית - מ-17% בסוף שנות החמישים לכדי 30% בתחילת שנות השמונים. תוצרת חקלאית נוספת, כגון פרי הדר, עגבניות וירקות אחרים, מופנית ליצוא לאחר עיבוד תעשייתי. בשנה החקלאית 1982/83⁽¹⁾ הסתכם ערך היצוא החקלאי ב-764 מיליון דולר (פ"ב), מהם כ-503 מיליון דולר מיצוא של תוצרת חקלאית טריוויה.

היצוא החקלאי מפותל מבחינה ארגונית, ונמצא בידי גופים מספר: הפיקוח על הגידול והשיווק בחו"ל של פרי הדר, כותנה ואגוזי אדמה-נעשה באופן בלעדי על ידי מועצות הייצור והשיווק, האחראיות, כל אחת בתחומה, לגידולים האמורים. ביצוא פרחים, פירות, ירקות ותוצרת בעלי חיים עוסקות מועצות הייצור והשיווק הנוגעות לדבר, ותפקידן במערכת לפקח על גידול התוצרת, על אריזתה ועל הבאתה לנמלי המוצא; הנבלת התוצרת לחו"ל ומכירתה נעשות על ידי אגרוסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ. בענפי הפרחים והפירות פועלים במקביל למערכת הציבורית גם יצואנים פרטיים.

בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1984 בדק משרד מבקר המדינה את התמורות, שחלו ביצוא תוצרת חקלאית טריוויה בשנים החקלאיות 1979/80 - 1982/83 כדי לעמוד על משמעותן; בבדיקה ניתן דגש מיוחד לענף ההדרים, שבתקופה הנסקרת חלו בו השינויים הבולטים ביותר - נסיגה בכמות שיוצאה ובתמורה הכספית מהיצוא. בבדיקה נערכה ביחידות הבאות של משרד החקלאות (להלן - המשרד): האגף לתכנון כולל, שברשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר; האגף לסחר חוץ; שירות ההדרכה והמקצוע - מחלקת ההדרים; השירות לביקורת תוצרת חקלאית ליצוא, שבאגף להגנת הצומח; וביחידה לחקר שווקים. כן נערכה בבדיקה כמועצה לשיווק פרי הדר. נתונים בדבר היצוא החקלאי רוכזו גם באגרוסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ (להלן - אגרוסקו), כמועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי, כמועצה לייצור ולשיווק ירקות, כמועצה לייצור ולשיווק כותנה בע"מ, ובמועצה למוצרי פרי הדר.

בדבר ההיבטים השונים של יצוא תוצרת חקלאית טריוויה, ראה גם: רישוי היצוא של תוצרת חקלאית - דו"ח שנתי 27, עמ' 323; איכות תוצרת חקלאית המיועדת ליצוא - דו"ח שנתי 28, עמ' 436; עידוד היצוא החקלאי - דו"ח שנתי 28, עמ' 443; בתי אריזה לפרחים - דו"ח שנתי 31, עמ' 374; תכנון יצוא פרחים והבטחת איכותם - דו"ח שנתי 32, עמ' 303; המועצה לייצור ולשיווק אגוזי אדמה - שיווק בחו"ל - דו"ח שנתי 32, עמ' 312; המועצה לייצור ולשיווק כותנה - פעולות עיסקיות - דו"ח שנתי 33, עמ' 792; ודו"חות מיוחדים, שנתן מבקר המדינה: על המועצה לשיווק פרי הדר ב-1979; ועל אגרוסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ, ב-1981.

היקף היצוא

בטבלה להלן מובאים נתונים המתייחסים להיקף היצוא התעשייתי והיצוא של תוצרת חקלאית טריוויה בכמה שנות לוח נבחרות (במיליוני דולרים פ"ב):

(1) שנה חקלאית מתחילה ב-1 באוקטובר וחופפת, בדרך כלל, את לוח השנה העברי.

השנה	יצוא תעשייתי	יצוא תוצרת חקלאית טרייה	חלקו של היצוא ס"ה היצוא	החקלאי מכלל היצוא (ב-%)
1950	18.1	17.0	35.1	48.4
1960	153.5	63.0	216.6	29.1
1970	649.1	129.6	778.7	16.6
1980	4,981.8	558.2	5,540.0	10.1
1981	5,070.5	599.5	5,670.0	10.6
1982	4,748.5	533.0	5,281.5	10.1
1983	4,604.2	507.5	5,111.7	9.9

המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מנתוני הטבלה עולה, שבשנים 1950 ו-1983 גדל היצוא החקלאי מ-17 מיליון דולר בקירוב ל-507 מיליון דולר, דהיינו פי 30. היצוא התעשייתי גדל בפרק הזמן האמור פי 256, וכתוצאה מכך קטן חלקו של היצוא החקלאי מכלל היצוא מ-48% בקירוב בשנת 1950 לכדי 10% בשנת 1983. עם זאת, בהתחשב בערך המוסף הגבוה מיצוא תוצרת חקלאית טרייה - יותר מ-75% - תרומתו של יצוא זה לכלל הערך המוסף מהיצוא (למעט יהלומים) הגיעה ל-25%.

ארצות מערב אירופה היוו יעד יצוא עיקרי של תוצרת חקלאית: ב-1982 כ-63% מהתמורה בגין היצוא נתקבלה מארצות השוק המשותף, וכ-24% מארצות השייכות לאיזור הסחר החופשי (א.פ.ט.א.). באותה שנה, 34% בלבד מערך היצוא התעשייתי הופנה לארצות אלו.

להלן נתונים על התפלגות התמורה מיצוא תוצרת חקלאית טרייה (אינו כולל תקבולים בגין ביטוח שער החליפין), בשנים החקלאיות 1979/80 - 1982/83 (במיליוני דולרים פו"ב, במחירים שוטפים):

	1979/80		1980/81		1981/82		1982/83	
	ס"ה	ב-%	ס"ה	ב-%	ס"ה	ב-%	ס"ה	ב-%
פרי הדר	249.7	42.8	240.8	41.7	193.2	35.1	170.8	34.0
גידולי שדה	118.7	20.4	143.4	24.8	153.7	27.9	131.9	26.2
פרחים	92.1	15.8	90.6	15.7	76.8	13.9	83.3	16.6
פירות	53.1	9.1	23.1	4.0	53.3	9.7	61.1	12.1
ירקות	43.4	7.4	55.3	9.5	45.3	8.2	38.6	7.7
תוצרת בע"ח	26.2	4.5	24.7	4.3	28.7	5.2	17.0	3.4
ס"ה	583.2	100.0	577.9	100.0	551.0	100.0	502.7	100.0

המקור: נתוני האגף לסחר חוץ שבמשרד.

מן הנתונים עולה, שבתקופה הנסקרת היתה קיימת מגמה רצופה של ירידה בסך כל התמורה שנתקבלה, ושיעור ירידתה בשנת 1982/83, בהשוואה ל-1979/80, היה כ-14%: עיקר הירידה חלה בענף פרי הדר, שחלקו בכלל התמורה ירד בתקופה האמורה מ-43% בקירוב לכדי 34%. מאידך, חלה עלייה בתמורה שנתקבלה בענף גידולי השדה - בעיקר בכותנה - ובענף הפירות, אשר השפיעה על גידול חלקם של ענפים אלה בכלל התמורה מיצוא תוצרת חקלאית טרייה.

החל ביולי 1981 הופעלה תכנית לביטוח שער החליפין: הביטוח נעשה על ידי החברה הישראלית לסיכוני סחר חוץ בע"מ, תמורת פרמיה שמשלמים היצואנים. התכנית נועדה לבטח את היצואנים, לרבות החקלאים, בפני שחיקת התמורות במטבע חוץ הנובעת מפגיגור בפחות השקל כלפי סל המטבעות, שמפרסם בנק ישראל, בהשוואה למדד המחירים הסיטוניים של תפוקת התעשייה. בגין

שנת 1980/81 ועד יולי 1982 - לפני הפעלת ביטוח השער - ניתן למגדלים כענפים השונים פיצוי מיוחד, שנועד לכסות את ההפרשים שנבעו מפיגור בעליית שער החליפין (שקל/דולר) לעומת האינפלציה המקומית.

ענף הפרחים

1. ענף הפרחים הינו עתיר עבודה והון. עקב מיעוט האפשרויות להמרת עבודה ידנית במכונן, יש למשק המשפחתי יתרון על פני עוסקים אחרים, ומסיבה זו כ-80% מכלל העוסקים בענף מרוכזים במגזר המושבי. החל מראשית שנות השבעים חל בענף פיתוח מואץ, שהגיע לשיאו בשנת 1979/80 מכחינת מספר מגדלים, שטחי גידול, ותשתית תומכת, בעיקר בתי אריזה. מאותה שנה ואילך נמצא הענף במסגרת של תכנון המושתת על קביעת מיכסות ייצור שנתיות למרבית סוגי הפרחים. להלן נתונים על התפתחות הענף בשנים 1979/80 - 1982/83:

1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	
14,345	11,980	12,590	11,422	השטח (בדונמים)
711,963	750,938	761,978	731,957	מספר הפרחים שיוצאו (באלפי יחידות)
92,182	90,585	76,850	83,355	פדיון פו"ב לענף (באלפי דולרים)
12.9	12.0	10.1	11.4	פדיון פו"ב ממוצע לפרח (בסנטים אמריקאים)

המקור: נתוני האגף לסחר חוץ שבמשרד.

מהנתונים עולה, ששטחי הגידול בעונת 1982/83 צומצמו ב-20% בקירוב לעומת אלה שהיו ב-1979/80. עם ההסתייגות שיש בניתוח פדיון ממוצע לפרח, כשמדובר בסל של מוצרים, מראים הנתונים, כי מאז עונת 1979/80 ועד עונת 1981/82 חלה ירידה בשיעור של כ-22% בפדיון. שתי מגמות אלו השפיעו על ירידה בסך כל התמורה מהיצוא. ההסבר לירידה בפדיון הממוצע לפרח נעוץ בתחרות של ארצות אחרות, שהתפתחה בשווקים בחו"ל לפרחים מישאל, ובמידה פחותה מתחרות של יצואנים ישראלים בינם לבין עצמם (בעניין זה ראה להלן). כמו כן השפיעו על הירידה בפדיון לפרח, במחירים שוטפים, השינויים הריאליים בערך הדולר לעומת המטבעות האירופיים. בעונת 1982/83 עלה הפדיון הממוצע לפרח לעומת זה שהיה בשנה שקדמה לה, אם כי הוא עדיין לא הגיע לפדיון, שהושג בשנת השיא; כתוצאה מכך חל גידול בסך כל התמורה מהיצוא.

הנתונים בדבר סך כל התמורה שנתקבלה, שהובאו לעיל, אינם כוללים תקבולים בגין ביטוח שער ופיצוי מיוחד הנזכרים לעיל: כן אין הם כוללים סיוע ישיר שניתן לענף, במסגרת ההסכמים השנתיים שבין המדינה לבין המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי, שלפיהם נקבעים לפרחים מחירים מובטחים (מחירי מינימום). אם מחירי הפו"ב המושגים בפועל נמוכים מהמחירים המובטחים משלמת המדינה מחצית מההפרש. בעמוד הבא טבלה ובה נתונים בדבר התקבולים הנוספים, והשפעתם על כלל פדיון פו"ב לענף (באלפי דולרים), ועל פדיון פו"ב ממוצע לפרח (בסנטים), בכל אחת מהשנים החקלאיות 1979/80 - 1982/83 (במחירים שוטפים).

מן הנתונים עולה, כי בשנים 1980/81 - 1982/83 גדלה התמורה עקב התקבולים הנוספים ב-8.7%, 5.2% ו-14.2%, בהתאמה. כתוצאה מכך גדל גם הפדיון הממוצע לפרח, כך שבשנת 1982/83 הוא הגיע לזה שהיה ב-1979/80.

2. סל הפרחים המיוצא מורכב משלושה זנים עיקריים - ורדים, ציפורן וגיפסנית - הגדלים על מחצית משטח גידול הפרחים, ותלקם בפדיון הענף בשנים 1981/82 ו-1982/83 היה 79%, בממוצע. נוסף לזנים אלה מייצאים פרחים וצמחי נוי שונים, שהעיקריים בהם הם סייפנים, חרציות, עד-עד ורוסקוס.

1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	
—	243	2,646	11,575	ביטוח שער*
—	184	821	—	פיצוי מיוחד*
51	364	541	271	השלמת מחיר**
51	791	4,008	11,846	ס"ה תקבולים
92,182	90,585	76,850	83,355	פדיון פר"ב לענף
92,233	91,376	80,858	95,201	ס"ה התמורה
12.9	12.2	10.6	13.0	תמורה ממוצעת לפרח
* נתוני אגרוסקו.				
** נתוני המשרד.				

בחינת סל הפרחים שיוצא בשנים האחרונות העלתה, שלא יוצאו זנים חדשים. אי פיתוח והעדר גיוון של הסל הישראלי, לעומת חדירה של ספקים נוספים לשוק הפרחים האירופאי, גרמו לכירסום במעמד הבכורה, שהיה לפרח הישראלי, במינים מסויימים, בחלק מהשווקים הגדולים, בחודשים דצמבר – פברואר בתקופת היצוא.

מבין כל מיני הפרחים מהווים הוורדים מרכיב מרכזי וחשוב בכל הפרחים המיוצאים לאירופה בחודשי החורף. גידול הוורדים נעשה בבתי צמיחה באופן שניתן לשלוט על גורמי הצמיחה: קרקע, מים, דישון, חום, לחות וכו'. ההשקעה הנדרשת להקמת בית צמיחה הינה גדולה יחסית: על פי נתוני המשרד, ההשקעה בשני דונם בתי צמיחה לוורדים מסתכמת ב-11.3 מיליון שקל, במחירי אפריל 1984. גם ההוצאות השוטפות להפעלה תקינה של בתי הצמיחה, בעיקר לעיבוד, דלק וחשמל, הן גבוהות. כדי לכסות את ההוצאות, על המגדלים להניע לרמת יבול, הן מבחינה כמותית והן מבחינה האיכות, שתאפשר כיסוי ההוצאות תוך הותרת רווח סביר למגדל. בתקופה הנסקרת פחתו שטחי הוורדים ב-37% בקירוב (מכ-2,390 ל-1,500 דונם) וחלק מהמגדלים, שעזבו את הענף, הסכו את השימוש בבתי הצמיחה לגידולים אחרים, כגון צמחי נוי. צמצום שיטחי הוורדים משמעותי, במקרה הטוב, אי ניצול של גורמי ייצור למטרה אשר לה הם נועדו, ובמקרה הגרוע, ירידה לטמיון של חלק מההשקעות האמורות, שחלקן הגדול מקורו במימון ציבורי.

3. כאמור, ביצוא הפרחים מישראל עוסקים גורמים אחדים: מרבית הפרחים מיוצאים באמצעות המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי ואגרוסקו (להלן – המערכת): החלק הנותר מיוצא על ידי כמה יצואנים פרטיים. עד 1979/80 יוצא החלק הארי של הפרחים באמצעות המערכת, והחל באותה שנה גדל חלקם של פרחים שיוצאו באמצעות יצואנים פרטיים. חלקם של היצואנים הפרטיים ביצוא הפרחים עלה מ-3% ב-1978/79, לכדי 19% ב-1982/83.

ביוני 1982 מינה שר החקלאות ועדה, בהרכב של שניים מהעובדים הבכירים של המשרד ופרופסור מאוניברסיטת תל אביב, שכהן כיו"ר, והטיל עליה לבדוק את מערכת היחסים בענף הפרחים – מגדלים, מועצה וגורמי שיווק: בנובמבר אותה שנה הגישה הוועדה לשר דו"ח בדבר מסקנותיה והמלצותיה. בדו"ח צויין, בין היתר: שמקובל על הוועדה, שביצוא הפרחים נגרמים הפסדים עקב הקשיים בוויסות המשלוחים בין המשווקים השונים, בעיקר בתנאים של ירידת מחירים; אין ספק, שכושר המיקוח של הקונים גדל עקב התחרות בין יצואני ישראל לבין עצמם, דבר שגרם לאובדן הכנסה. הוועדה המליצה, שיצוא הפרחים של כל הגורמים הפועלים בענף, לרבות הגורמים הפרטיים, יבוצע על ידי אגרוסקו. יחד עם זאת, הוועדה לא הסתייגה מפעילותם של גורמים פרטיים בריכוז הפרחים ובמתן שירותי אריזה בארץ, כיוון שפעילותם תקנה למערכת יתרונות בתחרות על טיב השירותים הללו.

— הנהלת המשרד לא קיימה דיון מקיף בממצאים ובהמלצות שהובאו בדו"ח הוועדה; כמצב זה, יצוא הפרחים ממשיך להתנהל הן באמצעות המערכת והן על ידי יצואנים פרטיים.

בדצמבר 1984 הסביר המשרד, כי על פי החקיקה הנוכחית אין לו או למועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי סמכות למנוע יצוא פרחים על ידי יצואנים פרטיים. עם זאת, נמשכות הפעולות לתאם את כמויות הפרחים ליצוא בין המועצה לבין היצואנים הפרטיים.

4. אחד המרכיבים העיקריים בתשתית הוא מערך בתי האריזה. בשנת 1979/80 – שנת השיא בפעילות הענף – היו קשורים במערכת 11 בתי אריזה, שכושר האריזה הכולל שלהם היה כ-850 מיליון פרחים בשנה; באותה שנה הם נוצלו ב-45% בלבד מכושר האריזה. נוסף לבתי האריזה של המערכת הוקם מערך אריזה גם על ידי היצואנים הפרטיים. לאחר שנת 1979/80 צומצם מספר בתי האריזה הקשורים במערכת, וב-1982/83 פעלו שישה בתי אריזה, בכושר אריזה כולל של 530 מיליון פרחים בשנה. באותה עונה מויינו ונארו 240 מיליון פרחים, המשווקים תחת השם המסחרי "כרמל", שלהם ניתנים עיקר שירותי המיון והאריזה, כך שעדיין שיעור הניצול של כושר בתי האריזה עומד על 45%.

— יוצא אישוא, שמספר בתי האריזה, שהוקמו בהשקעות כספיות ניכרות שחלקן הגדול מקורו במימון ציבורי, היה מעל ומעבר לנדרש. הניצול החלקי של בתי האריזה גורם לגידול בהוצאה הקבועה לפרח מיוצא, ומקטין את ריווחיות הענף. הקטנת חלקה של המערכת כסה"כ יצוא הפרחים, כאמור, עוד החריפה את הבעיה של הניצול החלקי של התשתית שהוכנה לטיפול בפרחים ליצוא (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 31, עמ' 374).

בין המלצות הוועדה שנכללו בדו"ח שלה, היתה גם המלצה הנוגעת למערך בתי האריזה: המועצה תחדל להיות בעלים של בתי האריזה ותפסיק את מעורבותה בניהולם על כל בסיס שהוא; תיערך חכנית לצמצום מספר בתי האריזה בענף (לרבות אלה שבבעלות יצואנים פרטיים), כך שמספר בתי האריזה הפעילים יהיה שלושה או ארבעה בלבד. בתי האריזה שייסגרו יוצעו למכירה לארגונים אזוריים או לחברות פרטיות. בדצמבר 1984 הודיע המשרד, כי בשנה האחרונה הועברה הבעלות על שני בתי אריזה, שהיו בבעלות המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי, לתאגידים אזוריים.

5. ריווחיות הענף תלויה, בין היתר, ברמת היכול הממוצעת לדונם, ובמספר פרחים מיכול זה שהם באיכות המתאימה ליצוא. להלן נתונים על רמת היכול המוצערת⁽²⁾ של פרחים כשרים ליצוא מכל דונם, כפי שחושבו באגף לתכנון כולל של המשרד, ועל כמות הפרחים שיוצאה (בממוצע לדונם) בזנים עיקריים, בכל אחת מהשנים 1980/81 – 1982/83 (באלפי פרחים לדונם), כפי שחישב משרד מבקר המדינה על פי נתונים של האגף לסחר חוץ שבמשרד:

רמת יכול מוצערת	ורדים	ציפורנים	גיפסניות
	100	125	45
1980/81	69.6	116.3	54.5
1981/82	69.9	111.6	54.0
1982/83	77.2	114.0	59.7
1983/84	77.5	107.0	72.1

מהנתונים עולה, שרק היכול הממוצע לדונם של צמחי גיפסנית, באיכות יצוא, עלה על רמת היכול המוצערת, עובדה העשויה להצביע על ריווחיות הגידול. מאידך, היכול הממוצע של שני סוגי הפרחים האחרים נמצא מתחת לסף האמור; בפרט אמור הדבר לגבי הוורדים, שבהם, על אף השיפור שחל ב-1982/83 לעומת השנתיים הקודמות, עדיין נמוכים היכולים הממוצעים. מצב זה מצביע על קיום בתי צמיחה שהם בלתי יעילים ובלתי ריווחיים.

(2) רמת היכול המוצערת – סף רמת היכול ליצוא – הינה כמות הפרחים המהווה את נקודת האיזון לכדאיות הגידול.

גידולי שדה, ירקות ופירות

גידולי שדה

ענף גידולי השדה כולל כותנה, אגוזי אדמה וזרעים: הכותנה היא הגידול העיקרי בענף. בעונה החקלאית 1982/83 היתה תמורה מיצוא הכותנה כ-110 מיליון דולר (פ"ב) - אינו כולל תקבולים בגין ביטוח שער החליפין - והיא היוותה כ-85% מכלל התמורה מיצוא ענף גידולי השדה.

יבול הכותנה בעונת 1983/84 היה כ-93,000 טון סיבים. מרבית היבול (87%) הופנה ליצוא, והיתר למטוויות מקומיות. כמעט כל היצוא של הכותנה הישראלית - המהווה כ-2% מהסחר הבין-לאומי - מיועד למערב אירופה ומהווה שם כ-8.5% מכלל אספקת הכותנה. להלן נתונים נבחרים על התפתחות הענף בשנים החקלאיות 1979/80 - 1982/83 (הטבלה עובדה על פי נתונים שנתקבלו מהאגף לסחר חוץ שבמשרד, וממועצת הכותנה):

1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	
569	577	598	559	שטח (באלפי דונמים)
60,000	67,000	79,900	67,000	כמות סיבים שיוצאה (בטון)
103,810	126,550	133,327	107,293	ס"ה תמורה פו"ב (באלפי דולרים)
1,730	1,888	1,668	1,601	תמורה פו"ב לטון (בדולרים)
—	2,469	14,344	23,043	תקבולים בגין ביטוח שער (באלפי דולרים)
—	3,655	1,203	—	סיוע ישיר לענף (באלפי דולרים)
103,810	132,674	148,874	130,336	ס"ה תמורה (באלפי דולרים)
1,730	1,980	1,863	1,945	ס"ה תמורה לטון (בדולרים)

בשנים 1979/80 - 1981/82 חל גידול בשטחי הכותנה, ובד בבד חל גידול בכמות הסיבים שיוצאו - מ-60,000 ל-80,000 טון בקירוב. בשנתיים הראשונות בתקופה שנסקרה חל גם גידול במחיר שהושג, לטון, עובדה שתרמה אף היא לגידול בתמורה מהיצוא. בשנת 1981/82 הסתמן שפל במחירי הכותנה בשווקים הבין-לאומיים, שנמשך עד שלהי עונת 1982/83: המחירים בעונת 1982/83 היו נמוכים ב-15%, ממחירי השיא בעונת 1980/81 (במחירים שוטפים), ולכן צומצמו שטחי הכותנה שנזרעו באותה שנה. צימצום השטחים והירידה במחירים השפיעו על ירידה בסה"כ התמורה פו"ב מהיצוא. כתוצאה מהתקבולים הנוספים שניתנו לענף - ביטוח שער החליפין ופיצוי מיוחד - גדלה התמורה הממוצעת לטון מעבר לתמורה (פו"ב), בשנים 1980/81 - 1982/83 ב-4.8%, 11.7%, ו-21.1%, בהתאמה.

ענף הירקות

ענף הירקות הוא עתיר עבודה, ולכן גם הוא, כענף הפרחים, מרוכז בעיקרו במושבים: אולם, בשונה מענף הפרחים, אין ענף הירקות מיועד בעיקרו ליצוא: בשנים 1981/82 ו-1982/83 רק 17% ו-12%, בהתאמה, מכמות הירקות שיוצרו יוצאה כתוצרת טרייה. סל הירקות המיוצאים כולל יותר מ-60 מוצרים, והמינים העיקריים הם: מלונים ואבטיחים, תות שדה, כרוב סיני, סלרי, פלפל, חצילים ועגבניות.

בעמוד הבא נתונים על כמות הירקות שיוצאו (באלפי טונות), והתמורה פו"ב שנתקבלה מהיצוא בשנים החקלאיות 1979/80 - 1982/83.

הנתונים מראים, כי בשנים 1979/80 - 1981/82 חל גידול של כ-94% בהיקף יצוא הירקות, לסוגיהם, אולם הוא לא מצא את ביטויי ההולם בסך כל התמורה, שגדלה בכ-4% בלבד. ב-1982/83 קטנו הכמויות שיוצאו ב-37%, בהשוואה לאלו שיוצאו בשנה שקדמה לה; הדבר נבע מתנאי מזג אוויר קשים, ששררו בארץ בחורף 1983, אשר גרמו לאיחור בהבשלה, להקטנת יכולים ולפגיעה באיכות התוצרת, וכן מהפניית תוצרת, שבעיקרה נועדה ליצוא, לשיווק בשוק המקומי, בשל המחירים הגבוהים יחסית, שניתן היה להשיג. כתוצאה מהתקבולים הנוספים גדלה התמורה לענף, בהשוואה לתמורה פו"ב, ב-1%, 9.5%, 47%, ו-21%, בהתאמה.

1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	
במיליוני דולרים				
67.6	113.9	131.0	82.6	הכמות
43.4	55.3	45.3	38.6	תמורה פו"ב
				תקבולים נוספים:
—	—	2.9	6.3	ביטוח שער חליפין
—	0.3	0.4	—	פיצוי מיוחד
0.4	5.0	18.0	2.0	כיסוי הפסדי עיסקאות
43.8	60.6	66.6	46.9	ס"ה התמורה

ענף הפירות

ענף הפירות ליצוא מבוסס בעיקרו על אבוקדו. ב-1982/83 הסתכמה התמורה מיצוא אבוקדו ב-4.9 מיליון דולר (פו"ב), והיא היוותה 86% מכלל התמורה מיצוא פירות. פירות אחרים שמיוצאים הם ענבים, תמרים לחים ופירות סוכרופיים.

להלן נתונים על התפתחות ענף האבוקדו בשנים החקלאיות 1979/80 - 1982/83:

1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	
25.7	6.3	33.3	50.3	כמות (באלפי טונות)
	-75	+249	+51	שיעור שינוי שנתי (ב-%)
41,704	14,215	42,273	48,984	ס"ה פדיון פו"ב (באלפי דולרים)
	-66	197	+16	שיעור שינוי שנתי (ב-%)
1,623	2,240	1,271	973	פדיון ממוצע לטון (בדולרים)
	+38	-43	-23	שיעור שינוי שנתי (ב-%)

המקור: נתוני האגף לסחר חוץ שבמשרד.

מן הנתונים עולה, שקיימת בענף מגמה של עלייה בכמויות המיוצאות (להוציא את שנת 1980/81, שבה קטן היכול עקב פגעי קרה) הנובעת מהתרחבות מהירה של הענף: בעשור 1971/72 - 1981/82 גדלו שיטחי האבוקדו פי ארבעה. ב-1982/83 היו נטועים 126,500 דונם אבוקדו, מחציתם מטעים צעירים. עוד עולה מן הטבלה, שיש קשר ישיר בין הכמות המיוצאת לבין התמורה הממוצעת לטון - הגידול בכמויות משפיע על ירידת המחירים: הסיבה לכך הינה, שכשני שלישים מהיצוא הישראלי מופנים לצרפת, כאשר ישראל שליטה בשוק זה בתקופת היצוא. לאחרונה קיימת מגמה של התחזקות התחרות בשווקים מצד ספרד, מרוקו והאיים האנטיליים.

גם בענף האבוקדו, כבענפים אחרים, נתקבלו תקבולים בגין ביטוח שער ופיצוי מיוחד, כאמור לעיל. להלן נתונים בדבר תקבולים אלה בכל אחת מהשנים 1979/80 - 1982/83 והשפעתם על סה"כ התמורה (באלפי דולרים, במחירים שוטפים), וכן על התמורה הממוצעת לטון:

1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	
—	61	2,801	7,310	תקבולים מביטוח שער חליפין
—	84	433	—	תקבולים מפיצוי מיוחד
—	145	3,234	7,310	ס"ה התקבולים הנוספים
41,704	14,215	42,273	48,984	פדיון מהיצוא (פו"ב)
41,704	14,360	45,507	56,294	ס"ה התמורה
1,623	2,279	1,366	1,119	תמורה ממוצעת לטון (בדולרים)

מן הנתונים עולה, שכתוצאה מהתקבולים הנוספים חל גידול בסך כל התמורה שקיבל הענף בשנים 1980/81 - 1982/83, בהשוואה לתמורה פר"ב, ב-1.0%, 7.7%, ו-14.9% כסדרם.

פרי הדר

שטחי ההדרים משתרעים על כ-400,000 דונם: כ-70% מן הפרדסים נמצאים באיזור החוף (חדרה, רעננה ורחובות), 15% באיזור לכיש והנגב, והיתר באזורים אחרים. התפלגות שטחי הפרדסים לפי מגזרים הינה כדלקמן: 46.8% במושבים; 37.8% במושבות ובכפרות פרטיות; 14% בקיבוצים; והיתר בחוות, במוסדות ציבור, בבתי ספר חקלאיים ובמגזר המיעוטים. יכול ההדרים מסתכם ב-1.5 מיליון טון, בממוצע שנתי. סל ההדרים מורכב מתפוחי זהב (תזי"ם), שהזון העיקרי בהם הוא שמוטי המהווה כ-37% מכלל היבול, ואשכוליות המהוות 30% מכלל היבול; היתר הם זנים קליפים ולימונים. לפני קום המדינה ומיד לאחר מכן היה ענף ההדרים ענף היצוא העיקרי של ישראל. עם השנים קטן חלקו בכלל היצוא וכן חלקו ביצוא של תוצרת חקלאית טרייה: בשנת הלוח 1982 הגיע חלקו מכלל התמורה מהיצוא ל-3.5%, וחלקו בתמורה מכלל יצוא תוצרת חקלאית טרייה הגיע ל-33.5%. החל בשנת 1980/81 מסתמנת מגמה של נסיגה בענף מבחינת הכמויות שיוצאו והתמורה שנתקבלה.

היבול ויעדי

1. יכול ההדרים מיועד ליצוא: פרי שנפסל ליצוא, כיוון שהוא אינו עונה על הקריטריונים האיכותיים שנקבעו, מופנה לתעשייה ולשוק המקומי. להלן נתונים על יכול ההדרים בשנים החקלאיות 1979/80 - 1983/84 והתפלגותו לפי יעדי השיווק (באלפי טונות):

ס"ה		שיווק מקומי ועודפים		תעשייה		יצוא		
כמות	ב"פ	כמות	ב"פ	כמות	ב"פ	כמות	ב"פ	
1,503.0	100.0	91.4	6.1	550.0	36.6	861.6	57.3	1979/80
1,365.5	100.0	79.5	5.8	478.0	35.0	808.0	59.2	1980/81
1,740.3	100.0	176.1*	10.1	786.5	45.2	777.7	44.7	1981/82
1,495.5	100.0	103.5	6.9	700.9	46.9	691.1	46.2	1982/83
1,490.4	100.0	81.0	5.4	827.6	55.6	581.8	39.0	1983/84

* כולל פרי שהופנה להאבסת בעלי חיים ולהשמדה.

מן הנתונים עולה, כי בשנים 1979/80 - 1983/84 קטנו הכמויות שיוצאו בשיעור של 32.5%. הכמות ששווקה לשוק המקומי הינה קבועה מזה שנים, ומסתכמת ב-80,000 - 90,000 טון בשנה. פרי שאינו מיוצא ואינו משווק למאכל בשוק המקומי מופנה לתעשייה. בשנים הנסקרות חל גידול עד כדי 50% בכמות שקלטת התעשייה. כאמור, חלק ממוצרי התעשייה מיוצאים.

2. מרבית הפרי המגיע לשווקים במערב אירופה מקורו מארצות הים התיכון, בעיקר ספרד, מרוקו וישראל. להלן נתונים על סך כל היצוא של תזי"ם וקליפים מכל ארצות הים התיכון, לפי התפלגות שלוש הארצות הללו, בכל אחת מהשנים 1979/80 - 1983/84 (באלפי טונות):

ס"ה היצוא		ספרד		מרוקו		ישראל		
מדינות	מדד	מדינות	מדד	מדינות	מדד	מדינות	מדד	
1979/80	3,608	100.0	1,497	100.0	769	100.0	593	
1980/81	3,360	93.1	1,374	91.8	687	89.3	568	
1981/82	3,443	95.4	1,527	102.0	603	78.4	509	
1982/83	3,467	96.1	1,476	98.6	596	77.5	479	
1983/84	אין נתונים		1,930	128.9	520	67.6	395	

המקור: נתוני המועצה לשיווק פרי הדר.

מן הנתונים עולה, שבשנים 1979/80 - 1982/83 קטנו כמויות התוצרים והקליפים שייצאו כל ארצות הים התיכון, אם כי בשיעורים נמוכים; הכמויות שייצאה ספרד בתקופה האמורה היו בדרך כלל יציבות. היצוא מישראל וממרוקו הצטמצם בתקופה הנסקרת, ובשנת 1983/84 הוא הגיע ל-67% בקירוב מהיצוא שלהן בשנת 1979/80.

התמורה מהיצוא

מכירת הפרי בחו"ל נעשית בשתי שיטות: מכירה במחיר קבוע מראש, ומכירה במישגור (קונסיגנציה), שבה נמכר הפרי באמצעות סוכנים המקבלים עמלה בשיעור קבוע מהמחיר המושג על ידיהם: בעונת 1982/83 הושג במכירה במישגור 60% מהפדיון (פ"ב).

להלן נתונים על כמויות הפרי שיוצאו (באלפי תיבות⁽³⁾), סה"כ התמורה שנתקבלה (במיליוני דולרים פו"ב), והתמורה לתיבה (בדולרים) - בכל אחת מהשנים 1979/80 - 1982/83 (במחירים שוטפים):

1979/80		1980/81		1981/82		1982/83		כלל הפרי
מדינות	מדד	מדינות	מדד	מדינות	מדד	מדינות	מדד	
ס"ה תמורה	171.1	68.6	193.3	77.5	249.8	96.5	249.3	100.0
הכמות	37,734	86.1	40,734	92.9	43,461	99.1	43,843	100.0
תמורה ממוצעת לתיבה	4.53	79.6	4.75	83.5	5.54	97.4	5.69	100.0
ש מ ו ס י								
ס"ה תמורה	70.9	64.8	88.5	80.9	118.9	108.7	109.4	100.0
הכמות	14,382	77.0	18,290	97.9	19,328	103.5	18,678	100.0
תמורה ממוצעת לתיבה	4.93	84.1	4.84	82.6	6.15	104.9	5.86	100.0
א ש כ ו ל י ו ת								
ס"ה תמורה	32.8	57.1	43.6	76.0	53.7	93.5	57.4	100.0
הכמות	8,881	77.5	10,115	88.2	12,040	105.0	11,463	100.0
תמורה ממוצעת לתיבה	3.69	74.8	4.31	87.4	4.46	90.5	4.93	100.0

המקור: נתוני המועצה לשיווק פרי הדר.

מן הנתונים עולה, שסך כל התמורה, שהושגה בשנת 1982/83, קטנה ב-31.4% מזו שהושגה ב-1979/80; הדבר נבע מירידה במספר התיבות שיוצאו (ב-14%) ובתמורה

(3) המשקל הממוצע של תיבה נע בין 18 ל-20 ק"ג.

הממוצעת לתיבה (ב-20.4%). מגמה דומה קיימת הן בשמוצי וכן באשכולות, אולם הירידה בתמורה ממכירת האשכולות היא גדולה יותר (ב-43.9%).

הירידה במכירת פרי ההדר הושפעה, בין היתר, מהשפל הכלכלי ומהאינפלציה הגבוהה יחסית, שהיתה קיימת בארצות מערב אירופה בתחילת שנות השמונים, והתבטאה בהקטנת כושר הקנייה של הצרכנים: כמו כן היתה באותן ארצות שחיקה של ערך המטבעות שלהן לעומת הדולר, ומאחר שהעיסקאות נעשות במטבע מקומי, פחתה התמורה המבוטאת בדולרים. בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר סה"כ התמורה (פ"ב) בכל אחת מהשנים 1979/80 - 1982/83, במחירי 1979/80, דהיינו בניכוי השינויים הריאליים בערך הדולר לעומת המטבעות האירופיים, כפי שחישב משרד מבקר המדינה, על פי נתוני המשרד והמועצה לשיווק פרי הדר:

1979/80		1980/81		1981/82		1982/83	
מדד	התמורה	מדד	התמורה	מדד	התמורה	מדד	התמורה
100.0	249.3	95.3	237.7	81.1	202.2	77.7	193.8
ס"ה תמורה (במיליוני דולרים)							
100.0	5.69	96.0	5.46	87.2	4.96	90.2	5.13
תמורה ממוצעת לתיבה (\$-)							

מן הנתונים עולה, שסך כל התמורה במחירים ריאליים ירדה בשנים 1979/80 - 1982/83 ב-22.3% - שיעור מתון מן הירידה בתמורה במחירים שוטפים, שהיתה כאמור, 31.4%. גם הירידה בתמורה הממוצעת לתיבה, במחירים קבועים, מתונה מזו המבוטאת במחירים שוטפים (9.8% לעומת 20.4%). יתר על כן, בשנת 1982/83 חל מפנה במגמת הירידה של התמורה הממוצעת לתיבה במחירים קבועים - היא עלתה מ-4.96 דולר ל-5.13 דולר לתיבה, ומיתנה את הירידה בסך כל התמורה.

הגורמים שהשפיעו על השינויים בענף

הנתונים שהובאו לעיל מצביעים על כך, כי חלה ירידה רצופה ומתמשכת בכמויות הפרי שיוצאו מישראל, שלוותה בהקטנה של התמורה. שנתקבלה מהיצוא: כמויות הפרי שנגרעו מחלקה של ישראל בשווקים, הושלמו חלקית על ידי הארצות המתחרות. הנסיגה האמורה בענף נובעת ממכלול גורמים, בחלקם כאלה שלעוסקים בו אין השפעה עליהם, כגון השפל הכלכלי שפקד את ארצות אירופה בתחילת שנות השמונים, ומדיניות קביעת שער החליפין של השקל ביחס לדולר בארץ. מבין הגורמים הפועלים במערך הייצור והיצוא בענף, שהשפיעו על נסיגתו, יש לציין את הבאים: ארגון הענף: רמת הטיפול בפרדס המשפיעה על איכות הפרי המיועד ליצוא: דרכי שיווק הפרי והתאמתן לתנאי ההיצע והביקוש בשווקים: וכן עלות הטיפול בפרי בכל אחד מן השלבים, החל בגידול וכלה בשיווק. הביקורת התייחסה לחלק מגורמים אלה להלן.

ארגון הענף

1. הטיפול בפרי נעשה בשלושה שלבים: (א) הטיפול בפרדס והאחריות לפרי עד לקטיפתו הם על הפרדסן. (ב) קליטת הפרי מהפרדסנים בבתי ארזיה, הכנתו למשלוח, אריזתו ואספקתו למועצה לשיווק פרי הדר (להלן - המועצה) באחד מנמלי המוצא, על פי הוראותיה. האחריות לשלב זה היא על גופים, אשר המועצה אישרה את פעולתם (להלן - הקבלנים): כיום פועלים שבעה קבלנים, שלושה מהם הן אגודות שיתופיות של הפרדסנים, וארבעה הן חברות בע"מ. כל פרדסן צמוד למשך עונה לאחד מהקבלנים, והוא חייב לספק לו בלבד את הפרי הקטוף. (ג) הובלת הפרי לחו"ל ושיווקו שם, הם באחריות המועצה, שהיא המשווק והיצואן הבלעדי של ההדרים. המועצה פועלת על פי פקודת פרי הדר (פיקוח ושיווק), התש"ח-1948. הפקודה העניקה למועצה סמכויות נרחבות מעבר לאלו שהוענקו לה בכל הקשור לשיווק הפרי, כגון רכישת חומרי אריזה וחומרי הדברה. מליאת המועצה מורכבת, כנקבע בתקנות פרי הדר (פיקוח ושיווק), (מועצות), התש"ח-1948, משלושה נציגים של הממשלה ו-11 נציגי ציבור. עד אפריל 1984, שישה מבין נציגי הציבור היו

נציגי הפרדסנים שלא מונו על ידי הקבלנים וחמישה נציגי הקבלנים: במאי 1984 הוגדלה נציגות הפרדסנים לשבעה, על חשבון מספר נציגי הקבלנים שירד לארבעה.

על פי הסדרים עם הפרדסנים מעבדים הקבלנים כ-60% משטחי הפרדסים והם גם הבעלים של מרבית בתי האריזה בארץ; שירותי האריזה שהם נותנים הינם על בסיס "קוסט פלוס". הקבלנים הם גם בעלים או קשורים בחלק ממפעלי התעשייה הקולטים ומעבדים פרי הדר. בדו"ח שנתן מבקר המדינה ב-1979 על המועצה (עמ' 17), עמד המבקר על כך, שלקבלנים אינטרסים עיסקיים וכלכליים, שלא תמיד עולים בקנה אחד עם האינטרסים של הפרדסנים (המגדלים הבוודיים). גם בדו"ח, מדצמבר 1983, של האגף לתכנון כולל שבמשרד החקלאות בדבר עידכון יעדי הייצוא החקלאי לשנת 1985 צויין, "שבמבנה זה ברור, שהאינטרס העליון, שנשמר בענף במשך כל השנים, הוא האינטרס של הקבלנים": עוד צויין, שלמבנה זה יש השפעה, בין היתר, על הקטנת ריווחיות הענף.

2. בעקבות קשיים שהיו בשיווק תוצרת חקלאית טרייה מינה שר החקלאות, בדצמבר 1982, ועדה בהרכב של שלושה אנשי ציבור (ועדת "שוהם"). על הוועדה הוטל ללמוד, לנתח ולהגדיר את הלקחים העיסקיים, מתוך הנסיון שהופק במשך השנים במגזר החקלאי העיקרי - ענף פרי הדר - ויעילות פעולתו, וזאת במטרה לסייע ליצוא החקלאי בכללותו. הוועדה הגישה לשר את מסקנותיה והמלצותיה באוגוסט 1983. מסקנות הוועדה, לגבי המיבנה האירגוני של ענף הדרים, היתה, שהמיבנה האירגוני ואופני השיווק בענף בו לא השתנו במידה משמעותית עשרות בשנים, ושקשיחות זו היקשתה על ניסויים, יוזמות, למידת לקחים ויישומם. הוועדה המליצה בפני השר על נקיטת צעדים שונים, שמטרתם לחלק את הענף מן המשבר שאליו הוא נקלע; אלה שהתייחסו להיבטים האירגוניים של מיבנה הענף היו:

(א) המועצה הקיימת תתרכז בפעולותיה בתחומי השיווק, המכירות ושינוע הפדי בלבד. חלק מחברי המוסדות העליונים של המועצה - מועצת השיווק והוועדה המרכזת - יהיו אנשים שאינם קשורים באירגונים המרכיבים את הענף, וייבחרו לפי כישוריהם בתחומי הכלכלה והמינהל.

(ב) תוקם מסגרת אירגונית נוספת - מועצה לייצור פרי הדר - שתפקידה לעסוק בכל בעיות הענף, למעט שיווק.

(ג) יקויים שיתוף פעולה מקיף יותר עם אגרקסקו במכלול של נושאים: יבוצע איחוד של משרדי המועצה ואגרקסקו בצרפת.

(ד) כל פרדסן יהיה קשור לבית אריזה מסויים שבו יבחר, ויהיה רשאי להחליפו פעם בשנה. ההתקשרות האמורה תבוא במקום ההתקשרות הקיימת (פרדסן - קבלן), שלפיה הפניית הפרי הקטוף נעשית על פי הוראת הקבלן, ולפי שיקוליו הוא, לאחד מבתי האריזה שבבעלותו.

— לא נמצא, שבהנהלת המשרד התקיים דיון מקיף בהמלצות הוועדה, לרבות אלו שרנו בארגון הענף. דיון כזה התחייב נוכח מצב הענף והצורך לנקוט מכלול של אמצעים כמטרה לשפר את תפקוד המערכת העוסקת בייצור ובשיווק הפרי.

עיבוד הפרדסים

על פי נתוני המועצה, שהתבססו על תצלומי אוויר מנובמבר 1983, שטח הפרדסים בארץ (נטו), מסתכם ב-371,891 דונם; 358,100 דונם הם פרדסים מגיבים, ו-12,480 פרדסים צעירים. שטח הפרדסים ב-1978 הסתכם ב-394,958 דונם. יוצא אפוא, כי בשנים 1978 - 1983 הצטמצמו השטחים נטו ב-23,067 דונם (כ-6%); עיקר הירידה (כ-15%) הייתה בשטחי השמוטי והאשכוליות, לעומת זאת חל גידול ניכר בשטחי הקליפים. באמצעות צילומי האוויר אותרו גם כ-12,000 דונם - 3% משטח הפרדסים - שהיו מוזנחים ויבשים.

לטיב הטיפול בפרדס השפעה על רמת היבול ועל איכות הפרי – שני מרכיבים המשפיעים על ריווחיות הפרדס: ככל שהיבול גדול יותר ההוצאה הקבועה על טון נמוכה יותר; ככל שאיכות הפרי עולה חלקו של הפרי המיוצא גדול יותר ומשתפרת האפשרות לשיווקו. הטיפול בפרדס כולל בעיקר השקיה, דישון, טיפול בעץ ובעשבייה.

בשנים האחרונות חלה הדרדרות בטיפול בחלק מהפרדסים, ולכך היתה השפעה על כמות הפרי באיכות המתאימה ליצוא. בטבלה שלהלן מובאים נתונים על התפלגות ענף ההדרים על פי רמות היבול: הנתונים עובדו בדצמבר 1983 על ידי האגף לתכנון בולל שבמשרד, על פי ממצאים של המכון לחקר ריווחיות המשק החקלאי מ-1979 (בידי העוסקים בענף אין כיום ממצאים מעודכנים יותר):

יבול נמוך	יבול בינוני נמוך	יבול בינוני גבוה	יבול גבוה
22.5	35.0	32.5	10.0
משקל הקבוצה בכלל שטחי ההדרים (%)			
הדגמת תחומי רמות היבולים בזנים עיקריים:			
3-1.5	4-3	5.5-4	+7-5.5
תז"ס: טון / דונם			
4-1.5	5-4	6.5-5	+8-6.5
אשכוליות: טון / דונם			

מן הנתונים עולה, כי רמת היבול של כ-57% משטח ההדרים בארץ הוא נמוך ובינוני-נמוך. על פי קביעת המשרד, גבול הכדאיות הכלכלית לקיום הפרדסים הינה רמת יבול המהווה את הגבול התחתון של קבוצת היבול הבינוני-גבוה: (לדוגמא, 4 טון לגבי תז"ס ו-5 טון לגבי אשכוליות); יוצא אישוא, שבמחצית משטחי הפרדסים נמצאים מתחת לגבול הכדאיות מבחינה כלכלית.

איכות הפרי ליצוא

איכות הפרי הקטוף משפיעה על הכמות שתיוצא, על אפשרויות השיווק ועל המחירים שיושגו. היות שאיכות הפרי מספרד וממרוקו, שכאמור הן המתחרות העיקריות של ישראל בשווקים, משתפרת והולכת, יש חשיבות מרובה לכך שהפרי הישראלי יהיה באיכות מעולה כדי שיישמרו היכולת לשווקו והמוניטין שנרכש במשך השנים.

איכות פרי ההדר ליצוא הוגדרה בתקנות לפיקוח על ייצוא הצמח ומוצריו (יצוא פרי הדר) התשל"ה-1975 (להלן – התקנות). המבוססות על התקן האירופאי לפרי הדר, שפורסם על ידי שני האירגונים הכלכליים של ארצות מערב אירופה. התקנות קובעות, בין היתר, דרישות הבשלה, איכות, מיון, סימון תנאי אריזה והובלה. השירות לביקורת תוצרת חקלאית לייצוא, הפועל במסגרת האגף להגנת הצומח שבמשרד, (להלן – שירות הביקורת), הוסמך על פי החוק לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו, התשי"ד-1954, לבדוק את הפרי המיועד ליצוא. לגבי פרי שאושר ליצוא מוציא שירות הביקורת תעודות בין-לאומיות: תעודות פיטוסניטריות, המעידות על בריאות הצמח, ותעודות ביקורת, המאשרות שהפרי עמד בתנאי התקן האמור. תעודות אלו דרושות כדי להכניס תוצרת חקלאית למדינות היעד, על פי אמנות והסכמים בין-לאומיים, שישאל חתומה עליהם. נוסף לשירות הביקורת, עוסקת בהבטחת איכות הפרי מחלקת ביקורת איכות, הפועלת במסגרת האגף האגרוטכני שבממועצה. משרד מבקר המדינה עמד על פעולות שני הגופים האמורים להבטחת איכות פרי ההדר לייצוא (ביקורת קודמת בנושא זה – ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 436).

1. אחד הגורמים לפגיעה באיכות הוא רקבון הפרי, הנובע מסיבות שונות, ביניהן טיפול בלתי נאות בשלבי הגידול (כגון אי ביצוע ריסוסים), ובשלבי הטיפול שלאחר הקטיף. התקנות אוסרות, באופן מוחלט, יצוא פרי הנגוע ברקבון; אין לייצא פרי שלא הגיע לרמת הבשלה שנקבעה בתקנות. לגבי פגמים אחרים בפרי – שריטות, כתמים וכו' (פרי "בררה"), או חריגות במיון הפרי ובסימולו – מתירות התקנות חריגות בסבילות של 10%.

מבקרי שירות הביקורת בודקים את התוצרת בנמלי המוצא, ונוסף לכך פועלות חוליות ניידות המבצעות ביקורת אקראית בבתי האריוזה. להלן נתונים על פסילת פרי על ידי מבקרי שירות הביקורת, בשנים 1981/82 - 1983/84:

השנה	מספר תיבות שנפסלו (במיליונים)	שיעור התיבות שנפסלו מכלל התיבות (באחוזים)
1981/82	2.3	5.3
1982/83	1.6	4.1
1983/84	2.4	6.9

בעונת 1983/84, 70% מן הפסילות נבעו ממיון ומאריוזה לקויים בבתי האריוזה; יותר משני שלישים מן הפסילות נעשו בנמלים, והיתר בבתי האריוזה עצמם. כ-1.2 מיליון תיבות, מבין אלו שנפסלו בנמלים, הוחזרו לבתי האריוזה לצורך אריוזתן מחדש. כלי להתייחס להוצאות הכרוכות במיון ובאריוזה הפרי מחדש ובשינועו בשנית לנמל, אמד שירות הביקורת את ההוצאות הכרוכות אך ורק בשינוע הראשוני של הפרי (לנמל ובחזרה) ב-250,000 דולר.

התוצרת נבדקת בנמלים על פי מדגמים: התקנות מורות, שכדי לפסול פרי, על המבקר לבדוק לפחות שתי תיבות מכל משטח (על משטח מועמסות כ-50 תיבות), אולם בתקנות לא נקבע שיעור המדגם, שעל המבקר לבדוק כדי לאשר שמשלוח אכן ראוי ליצוא.

— בתחילת העונה, כאשר העומס אינו רב, נבדק כל משלוח המגיע לנמל. בהמשך העונה, כאשר העומס רב, נבדקים רק חלק מן המשלוחים המגיעים - 40% על פי הערכת מנהל שירות הביקורת. המשלוחים שאינם נבדקים ואלה שנמצאו מתאימים ליצוא מקבלים תעודה המאשרת את התאמתם ליצוא, והפרי מועבר לטעינה על האניות. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי בחידת הפרי שנדגם נעשית על פי נתונים מוקדמים שיש לעובדי שירות הביקורת בדבר טיב תפעולם של בתי האריוזה ותוצאות מבדקים קודמים של אותם בתי אריוזה.

2. כאמור, המועצה בודקת גם היא את איכות הפרי, כדי לקבוע את איכותו בהשוואה לאיכות בסיסית (נורמטיבית) שנקבעה על ידיה. שיטת הבדיקה היא כלהלן: מכל משלוח שמגיע לנמל נלקחת דגימה של פרי, והמשלוח כולו, לבד מחיבות שנדגמו, מועבר לטעינה על האניות. בתיבות שנדגמות נבדקים משקל התיבה, המיון ומספר הפירות בתיבה, ולאחר מכן מועבר הפרי הנדגם למחסנים לשהייה בהדמיה (סימולציה) לתנאי השוק; לאחר עשרה ימים נבדקים, בין היתר, הימצאות רקבון ופרי "בררה". ממצאי הבדיקה אמורים, לשקף את מצב הפרי בעת שהוא מגיע לשווקים. לכל אחד ממרכיבי הבדיקות נקבעו סביליות - השיעור המותר להימצאות המרכיבים האמורים - שבהתבסס עליהן מחושבות התריגות: אלו משוקללות, על פי ערך מוסכם לכל מרכיב, והתוצאה הינה מדד סופי לאיכות הפרי שנשלח. מתוצאות מיבדקי האיכות, שערכה המועצה, בשנים החקלאיות 1982/83 ו-1983/84, עולה:

— בעונת 1982/83 נקבע, שמרכיב הרקבון במדד האיכות יהיה בשיעור סבילות של 0.5%. הביקורת העלתה, שעל פי דיווחי מחלקת ביקורת האיכות, חלק מהפרי שנשלח בתקופה דצמבר 1982 - אפריל 1983 היה נגוע ברקבון; שיעורי הפרי הרקוב במשלוחים אלה נעו בין 1.5% ל-3% ויותר. בעונת 1983/84 הוגדלה סבילות הרקבון במדד ל-1%. כאמור לעיל, התקנות אינן מתירות סבילות כלשהי בנושא הרקבון.

על פי התקנות, מותר לייצא פרי אם שיעור ה"בררה" אינו עולה על 10%. משרד מבקר המדינה ריכוז את ממצאי מחלקת ביקורת האיכות של המועצה, המתייחסים לשיעורי ה"בררה" שנמצאו במשלוחי היצוא של אשכוליות ושמוטי במשך 17 שבועות, בחודשים ינואר - אפריל 1984. לגבי אשכוליות התברר, כי ב-11 שבועות היה שיעור ה"בררה" גבוה מן השיעור התקני, בשניים מהם הוא הגיע לשיא של 12.8%. מניתוח הממצאים המתייחסים למשלוחי השמוטי, שהתפרסו על פני 12 שבועות מתוך התקופה שנבדקה, עולה, ששיעורי הבררה ב-5 שבועות היו מעל למותר, ובסוף התקופה אף הגיעו ל-13.4%. שיעורי ה"בררה" הגבוהים מצביעים על כך, שהמיון בבתי האריוזה אינו קפדני די.

3. מטרת המועצה, בקביעתה את מדדי האיכות, היא להמריץ את בתי האריזה לשפר את הטיפול הניתן לפרי, בדרך של יצירת קשר ישיר בין איכות הפרי לבין התמורה הניתנת בעבורו. מדד איכות הפרי קובע את מידת הסטייה, בהשוואה לרמת איכות בסיסית שקובעת המועצה בכל שנה, ועל פי מידת הסטייה מחשבים את התוספת על התמורה, או לחילופין את הניכוי ממנה.

— בשנים 1982/83 ו-1983/84 הגבילה המועצה את היקף התוספות או הניכויים האמורים, ובכך צומצם, במידה ניכרת, התמריץ לבתי האריזה לפעול לשיפור איכות הפרי המטופל בהם. יתר על כן, ההתחשבות המתחייבת בגין תוצאות מבדקי האיכות נערכת עם הקבלנים ולא עם כל בית אריזה בנפרד. חיובי הקבלנים, נטו, בגין פרי שאיכותו מתחת לאיכות הבסיסית, מועברים לקרן, והכספים הנצברים בה מוחזרים לקבלנים פעמים מספר במשך העונה, על פי חלקו של כל אחד מהם ככלל היצוא (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 436). נוסף לכך, מדרד האיכות, האמור לשקף את איכות הפרי בפועל, מוטה כלפי מטה, מאחר שלא נכללות בו כמויות הפרי שנפסלו על ידי שירות הביקורת. יוצא איפוא, שהשיטה החטיאה במידה רבה את מטרתה.

בינואר 1985 הסבירה המועצה, כי בעונת 1984/85 שונתה השיטה של קביעת מדדי האיכות, ובין יתר השינויים בוטלו ההגבלות על הניכוי/פיצוי כמתואר לעיל. עוד הסבירה המועצה, כי חלק מן הקבלנים מעבירים חלק מן הניכוי/פיצוי לחובתו או לזכותו של בית האריזה, ורק חלק נספג על ידם. לדעת הביקורת, כדי שתשמר יעילות השיטה, על המועצה לפעול לכך שהניכוי/הפיצוי יוטל במלואו על בית האריזה.

מערך בתי האריזה

פרי ההדר. ממוין נארו בבתי אריזה בבעלות הקבלנים. בעונת 1983/84 הופעלו 52 בתי אריזה.

בתכנית לפיתוח החקלאות וההתיישבות לשנים 1980 - 1985, שפורסמה על ידי המשרד בנובמבר 1980, צויין, שמערך האריזה ב-1980 היה כבושר המתאם לאריזה של 73 מיליון תיבות תז"ים ו-37 מיליון תיבות אשכוליות. כושר האריזה נקבע בהסתמך על עבודה בשתי משמרות. בעונת 1980/81 נארו ליצוא 43 מיליון תיבות, מהן 38 מיליון של תז"ים ואשכוליות: כלומר, בתי האריזה ניצלו ב-37% בלבד מכושר האריזה שלהם, וב-58% כאשר מדובר במשמרת אחת. בעונות 1982/83 - 1983/84 נסגרו 13 בתי אריזה, וכתוצאה מכך חל שיפור בניצול בתי אריזה. בדצמבר 1983 מינו מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים במשרד האוצר ועדה והוטל עליה לקבוע את אופן ההתייעלות של ענף אריזת ההדרים, את אופן הפעלת בתי האריזה, ולהכריע בשאלה אם יש צורך בצמצומם. הוועדה הגישה את המלצותיה ביוני 1984. בעניין מספר בתי האריזה ציינה הוועדה, כי לא ראתה אפשרות לקבוע עמדה חד משמעית והמלצות ספציפיות באשר לסגירת בתי אריזה נוספים; עם זאת, היא הצביעה על הצורך בשינויי התארגנות מהירים הנדרשים נוכח המשבר בענף.

הוצאות בתי האריזה מוטלות בעיקרן על פרי המיועד ליצוא. פרי שאינו נארו ליצוא - הפרי המופנה לשוק המקומי ולתעשייה - אינו מחוייב כמעט בהוצאות אריזה, למרות שכלל שהפרי פגום יותר כן רבות הוצאות המימן. יוצא איפוא, שעל הפרי המיועד ליצוא מוטלות ההוצאות הנובעות מאי ניצול כושר האריזה וכן חלק מן ההוצאות הכרוכות בטיפול בפרי המשווק בארץ.

תנאי סחר החוץ

לתנאי סחר החוץ השפעה על התמורה המתקבלת: בין תנאים אלה נמנים ההיצע של פרי המגיע לשווקים מכל המקורות, והביקוש לו מצד הצרכנים. תנאים אלה הינם מחוץ למערכת השיווק הישראלית, אולם זו צריכה להתאים עצמה לתנאים המשתנים כדי להשיג את התמורה המירבית. הפרי הישראלי נמכר במטבע מקומי בכל אחת מארצות היעד: התמורה שמקבלת המועצה היא בשקלים על פי שערי החליפין של המטבעות השונים. קביעת שערי החליפין היא חיצונית למערכת החקלאית, אולם היא נפגעת או נהנית מהשינויים החלים.

הפדיון המושג מהמכירות מתורגם לשקלים, על ידי המועצה, בשני שלבים: האחד, תרגום הפדיון במטבע מקומי של המדינה שבה נמכר הפרי, לדולרים; והאחר - תרגום הדולרים לשקלים. השימוש

בדולר כמטבע מתווך נעשה הואיל ומטבע זה משמש כבסיס משותף למדידת ערכי היצוא לכל מדינות היעד, על מטבעותיהן השונים, וכן לתרגומו לשקלים על פי שער החליפין של השקל. הגורמים שהשפיעו על התמורה בערכים דולריים, שהושגה בשנים 1979/80 - 1982/83, הם: ירידת ערכי המטבעות בארצות היעד לעומת הדולר; האינפלציה ששררה בהן בשיעורים גבוהים מאלה שהיו בהן בעבר - גורמים אלה הינם מחוץ להשפעת המשק הישראלי. על התמורה בערכים של מטבע ישראלי השפיעו פיתוח השקל ביחס לדולר, ומידת התאמתם של הפיתוחים לאינפלציה - גורמים הנקבעים במשק הישראלי.

משרד מבקר המדינה חישב לגבי כל אחת מהשנים 1979/80 - 1982/83 את הפער בין שערי החליפין הממוצעים של השקל ביחס לדולר, שנתקבלו בפועל, לבין שערי החליפין הנדרשים לאיזון השפעות האינפלציה המקומית בארץ, בניכוי השינוי הריאלי של הדולר ביחס לסל מטבעות של הארצות שבהן נמכר הפרי. על פי תוצאות החישוב, בכל אחת מהשנים האמורות, היה שער החליפין הנדרש גבוה משער החליפין שנתקבל בפועל. ההפרש כוסה בחלקו מתקבולים בגין ביטוח שער החליפין, ובחלקו האחר מסיוע ישיר שקיבל הענף מהמדינה. סיוע זה הסתכם בשנים 1980/81 - 1982/83 ב-181.8, 105.5 ו-1,264.2⁽⁴⁾ מיליון שקלים, בהתאמה. בטבלה שלהלן רוכזו תוצאות החישובים האמורים, לשנים 1979/80 - 1982/83 (בשקלים לדולר):

	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	
1.	4.031	8.752	19.020	37.643	שער החליפין שנתקבל בפועל
2.	4.138	8.931	19.709	51.565	שער החליפין הנדרש
3.	0.107	0.179	0.689	13.922	ההפרש
4.	—	0.004	1.280	8.522	כיסוי ההפרש:
א.	—	0.438	0.940	7.388	תקבולים נטו מביטוח שער
ב.	—	—	—	—	סיוע ישיר מהמדינה
5.	—	0.442	2.220	15.910	ס"ה תקבולים
6.	-0.107	+0.263	+1.531	+1.988	ההפרש נטו (5-3)

מן הנתונים עולה, כי התקבולים מביטוח שער החליפין והסיוע הישיר לענף, בכל השנים הנסקרות, למעט 1979/80, כיסו את ההפרש שנוצר בין שער החליפין שנתקבל בפועל לבין זה שנדרש, ועוד הותירו עודף. יש לציין, שבנתוני הסיוע הישיר לענף לא נכללה תמיכת המדינה הניתנת במסגרת הסדר תשלומי מקדמות למימון ההון החוזר; הבאת תמיכה זו בחשבון עוד מגדילה את ההפרש. מן האמור לעיל עולה, שהתקבולים האמורים קיזזו את הפיגור בהתאמת שער החליפין (שקל/דולר) לאינפלציה.

לצורך עריכת החישוב נלקחו בחשבון תקבולי הסיוע הישיר, כפי שנרשמו בספרי המועצה: התקבולים לעונת 1982/83 הסתכמו בשווי של 9.3 מיליון דולר; התשלומים כמטבע ישראלי הסתכמו ב-1,264.2 מיליון שקל, והם שולמו בינואר, במארס, באפריל וביוני 1984, דהיינו ארבעה-עשר חודשים לאחר תום העונה. בהתחשב באינפלציה שהייתה בתקופה האמורה קטן העודף של 1,988 שקל, לדולר.

עלות הטיפול בשיווק הפרי

עלות הטיפול בפרי הדהר כוללת את עלות הטיפול בפרדס ואת עלות הטיפול בבתי הארזיה (עד עונת 1983/84, ועד ככלל, היא לא כללה את עלות חומרי הארזיה, שכן אלה נרכשו על ידי המועצה). כל העלויות משלב קליטת הפרי, בנמלי המוצא ועד לשיווק הפרי בחו"ל הן בתחום אחריותה של המועצה. הנתונים האחרונים בדבר עלויות הטיפול בפרי, שבידי העוסקים בנושא במשרד, הם:

(4) כולל סכום שווה ערך ל-2 מיליון דולר, שהמועצה קיבלה כהלוואה, עד להעברת הכספים ממשרד האוצר.

משנת 1979, כפי שפורסמו על ידי המכון לחקר ריווחיות המשק החקלאי. המשרד עידכן נתונים אלה
לפברואר 1983 בהתחשב בהתייכרותיות. מהנתונים עולה, שעלות הטיפול בפרי, החל בגידולו וכלה
בשיווק, נחלקת כדלקמן: 28.5% - טיפול בפרדס; 14.4% - מיון ואריזת הפרי; ו-57.3% - רכישת
חומרי אריזה, הובלת הפרי לחו"ל והוצאות שיווק, שהן בתחום טיפולה של המועצה.

בעמוד הבא נתונים על ההכנסות ממכירת הפרי והעלויות, שהינן בתחום אחריות המועצה (במיליוני
שקלים), ונתונים אלה לגבי תיבה (בשקלים), לכל אחת מהשנים 1979/80 - 1982/83 (במחירי
1979/80).

מן הנתונים עולה, שבשנים הנסקרות חלה ירידה בסך כל התמורה במטבע ישראלי (במחירים
קבועים) שנתקבלה ממכירת הפרי, מתקבולים בגין ביטוח שער החליפין, מסיוע ישיר לענף
ומהשתתפות המדינה בהוצאות לפרסומת בחו"ל: ירידה זו הייתה בשיעור כולל של 28.5%. היא
נבעה הן מירידה בכמות המיוצאת (ירידה בשיעור של 14%) והן מירידה בתמורה בשקלים לתיבה
(ירידה בשיעור של 17.5%). יש לציין, שהפדיון ממכירת הפרי שנכלל בטבלה הינו לאחר ניכוי
עמלות לסוכנים בחו"ל והנחות. לפדיון זה הוספו התקבולים בגין ביטוח שער החליפין.

בדיקת המגמה של העלויות, שהינן בתחום אחריותה של המועצה העלתה: לגבי סך כל העלויות לא
ניתן להצביע על מגמה רצופה של עלייה או ירידה. השוואת העלויות בשנת 1979/80 לאלו שהיו
בשנת 1982/83 מצביעה על הקטנת העלויות לתיבה בכמה תחומים עיקריים: הובלה ימית וביטוח,
הוצאות אחרות בחו"ל, והוצאות מימון. התמורה נטו, שהועברה לקבלנים לשם כיסוי הוצאותיהם
ולתשלום לפרדסנים, היתה בשנים האמורות 45%, 51%, 42% ו-45% בהתאמה, מכלל התמורה
לענף.

הטבלה מראה, כי העלויות שהן בתחום אחריותה של המועצה הסתכמו בשנת 1982/83
ב-620.5 מיליון שקל. על פי התחשיב שערך המשרד בפברואר 1983 (ראה לעיל), הוצאות
המועצה מהוות 57.3% מכלל ההוצאות. יוצא איפוא, כי ההוצאות הכרוכות החל משלב
הטיפול בפרדס ועד לשיווק הפרי הסתכמו באותה שנה ב-1,083 מיליון שקל, במחירי
1979/80. מאחר שהתמורה לענף באותה שנה הסתכמה ב-1,120.5 מיליון שקל, הרי
שנותר רווח בסך של 32 מיליון שקל, במחירי 1979/80, שהם שווי ערך ל-358 מיליון שקל
במחירי 1982/83. סכום זה הועבר לקבלנים, לצורך חלוקתו לפרדסנים.

חלוקת התמורה

מהתמורה המתקבלת מהמכירה מנכה המועצה את הוצאותיה ומעבירה את התמורה נטו לקבלנים;
אלה מנכים את עלויותיהם, בתוספת רווח קבוע, והיתרה מועברת לפרדסנים. יוצא איפוא,
שהגורמים המשווקים עובדים לפי שיטת "קוסט פלוס", ואילו הפרדסן הוא הנושא העיקרי בסיכונים
בענף: מידת השפעתו של הפרדסן על הגופים המשווקים הינה קטנה. לעניין זה התייחסה "ועדת
שוהם" והמליצה, בין היתר, כי כדי למצוא דרכים להתייעלות מערכות השיווק, על בתי האריזה
לדווח לפרדסנים על התוצאות הכספיות ממכירת הפרי שלהם ועל פירוט ההוצאות שנוקפו לחובתם;
דו"ח כזה יהיה במתכונת אחידה ויוגש סמוך, ככל שאפשר, לגמר העונה. עד למועד סיום הביקורת
לא בוצעה המלצה זו.

חלוקת התמורה לקבלנים נעשית בשיטת הסיכולת, שלפיה התמורה נקבעת על פי ממוצע
כולל של פרדסנים רבים. יוצא איפוא, שאין קשר ישיר בין איכות הפרי של הפרדסן הבודד
לבין התמורה שהוא מקבל. שיטה זו תורמת לכך, שהפרדסן כמו הקבלן ישאפו לייצא כמות
מירבית של פרי, גם כאשר זו באה על חשבון האיכות. המועצה ניסתה לתת ביטוי לאיכות
הפרי במרכיב התמורה באמצעות מדד איכות הפרי המתואר לעיל, אולם בשועל נמצא,
שהחיובים והזיכויים בנינו, בתקופה שנבדקה, לא היו משמעותיים: כגלל העדר קשר ישיר
בין מאמצי הפרדסן הבודד לבין התמורה שהוא מקבל בעד פריו חלה ירידה בכדאיות
העיבוד הקפדני ושכלול הטיפול בפרדס, ואלה משפיעים על ירידה ביכול ובאיכות הפרי.

נתונים על ההכנסות ממכירת הפרי והעלויות שבתחום אחריות המועצה (במיליוני שקלים)

1979 80		1980 81		1981 82		1982 83		
לתיבה	ס"ה	לתיבה	ס"ה	לתיבה	ס"ה	לתיבה	ס"ה	
35.5	1,556.5	33.0	1,434.4	31.9	1,300.3	26.5	1,008.8	פדיון ממכירת פריי סיוע מהמדינה**
0.9	4.5	1.2	54.6	1.1	44.7	2.9	111.7	
36.4	1,561.0	34.2	1,449.0	33.0	1,345.0	29.4	1,120.5	ס"ה התמורה
6.4	281.8	- 5.0	217.7	6.3	257.3	4.9	188.6	עלות בחו"ל:
1.2	54.4	1.6	68.0	1.6	64.1	1.1	42.5	הובלה וביטוח
3.5	152.8	3.1	135.8	3.0	122.7	2.0	75.1	הובלה יבשתית
								הוצאות אחרות
11.1	489.0	9.7	421.5	10.9	444.1	8.0	306.2	ס"ה
3.3	143.9	3.2	138.3	3.8	153.5	3.6	136.8	רכישת חומרי אריזה הוצאות נמל בארץ
0.6	26.6	0.6	25.8	0.5	21.4	0.4	17.0	
0.9	41.9	0.9	27.3	0.9	38.8	1.1	43.4	הוצאות תקציביות של המועצה:
1.7	73.2	0.6	27.2	1.2	47.4	1.1	43.9	פרסומת והוצ' משרדים בחו"ל
1.8	80.7	1.9	84.3	1.8	74.9	1.9	73.2	מימון
								מינהל וכלליות
4.4	195.8	3.4	148.8	3.9	161.1	4.1	160.5	ס"ה
19.4	855.3	16.9	734.4	19.1	780.1	16.1	620.5	ס"ה עלות השיווק
17.0	705.7	17.3	754.6	13.9	564.9	13.3	500.0	תמורת נטו שהועברה לקבלנים

- כולל תקבולים מביטוח שער החליפין.
- כולל השתתפות בהוצאות לפרסומת.



1. מממצאי הביקורת על ענפי הפרחים, גידולי השרה, והאכזריו עולה, שבתמורה ליחידת תוצרת, שקיבלו המגדלים מהיצוא בתוספת התקבולים מביטוח שער החליפין ומחסווע המוועד, לא חל שינוי לרעה בשנים שנסקרו.

2. מן האמור על ענף פרי ההדר עולה, כי בשנים הנסקרות קטנו כמויות הפרי שיוצאו מן הארץ, והקטנת הכמויות לוותה בהקטנה של היקף התמורה ושל התמורה הממוצעת לתיבה (במחירים שוטפים). כתוצאה מהקטנת הכמויות שיוצאו קטן חלקה של ישראל בשווקים העיקריים, ואת מקומה תופסות הארצות המתחרות.

בדיקת הסיבות לתמורות שחלו בענף העלה, כי השפעת הגורמים שמחוץ למערכת, ובמיוחד הרעת תנאי סחר החוץ קטנה על ידי פיצוי כספי שניתן לענף. הגורמים העיקריים שהשפיעו הם אלה התלויים במערכת עצמה, ביניהם: ארגון הענף ושיטות שיווק שלא הותאמו למצב המשתנה בשווקים; טיפול לא נאות בפרי משלב גידולו ועד לסיום ארויותו, אשר פוגם ברמת היכול ובאיכות הפרי הקטף. ירידת האיכות היא אשר השפיעה על ירידת הכמויות שיוצאו ועל הירידה במחירים שהושגו. העדר קשר ישיר בין התמורה המתקבלת מהיצוא לבין התמורה הניתנת לפרדסן, אשר פוגעת בהנעה של הפרדסן לשפר את הטיפול בפרדסו.

3. נוכח המשבר שאליו נקלע ענף הפרחים בסוף שנות השבעים והמשבר שאליו נקלע ענף פרי ההדר בתחילת שנות השמונים - משברים שהתבטאו בירידה בכמות המיוצאת ובחיקוף התמורה מהיצוא - מינה משרד החקלאות שתי ועדות שהוטל עליהן לבחון את הגורמים לכל אחד מן המשברים, ולהמליץ על צעדים שיש לנקוט להבראת הענפים. ממסקנות הוועדות ומחמלצותיהן עולה, שהן שמו דגש מיוחד על הצורך בשינוי ארגוני של כל אחד מן הענפים - הן ארגון הטיפול בתוצרת בארץ, והן ארגון מערך השיווק בחו"ל. לא נמצא, שהמשרד, שמינה את הוועדות, קיים דיון מקיף ומעמיק במסקנותיהן ובחמלצותיהן, כדי ליישם את החמלצות, שיש בהן כדי לשפר את מערך היצוא של התוצרת החקלאית הטרייה.

לדעת הביקורת מן הראוי, שהגורמים הפועלים במערכת יתנו דעתם לשינויים האירגוניים הנדרשים לייעולה, במטרה להרחיב את היצוא ולשפר את ריווחיותו. כן רצוי לשקול הקצאת משאבים נוספים למחקר ולפיתוח של זנים חדשים שיחליפו זנים מסורתיים, ששיווקם ירד.

ייצור תרכיבים וטרינריים והשימוש בהם

ריכוז ממצאים

ביחידה לביקורת תרכיבים לא נמצאו רישומים בדבר ביצוע בדיקות שעובדיה עורכים במפעלים.

במכון לא הוקפד על רישום ההודעות הטלפוניות למפעלים על תוצאות בדיקות האצוות שהם מייצרים. חל עיכוב בהעברת ההודעות בכתב למפעלים על תוצאות הבדיקות.

מפעלים מאחרים בהעברת כספי תמלוגים על פי התחייבותם בהסכמים. ההסכמים אינם מאפשרים למכון לחייבם בריבית פיגורים או הפרשי הצמדה.

בחורף 1983 לא היה בידי המכון מלאי מספיק של תרכיבים לחיסון כנגד מחלת הפה והטלפיים.

בבקר ובצאן, שבבעלות גורמים במיגור המיעוטים אינם מבוצעים חיסונים בהיקף מספיק, דבר שיש בו סכנה בריאותית לכלל משק החי בישראל.

גביית האגרות בגין החיסונים הנעשית באמצעות המחלבות נעשית, בפיגור של שלושה חודשים, כאשר הסכומים משולמים בערכים נומינליים.



1. השמירה על בריאות בעלי חיים ומניעת היפגעותם במחלות מידבקות מופקדת בידי השירותים הווטרינריים של משרד החקלאות (להלן – השירותים). בשירותים שתי יחידות עיקריות הפועלות כתחום האמור: המכון הווטרינרי (להלן – המכון), והשירותים הווטרינריים בשדה, הפועלים באמצעות עשר לשכות וטרינריות באזורי הארץ השונים. המכון עסק, מאז היווסדו לפני הקמת המדינה, בין היתר, בייצור ובפיתוח של תרכיבים לחיסון בעלי חיים ולמניעת מחלות מידבקות. בתחילת שנות השבעים הועבר ייצור התרכיבים למניעת מחלות בעופות לשלוש חברות פרטיות, תמורת תשלום תמלוגים למדינה בעבור הידע שהועבר אליהן; אחת מהחברות הפסיקה במשך הזמן את הייצור. ב-1982 הועבר ייצור כל התרכיבים לחיסון נגד מחלות בקר ומקנה, למעט תרכיבים נגד מחלות הפה והטלפיים וקדחת הקרציות, לאחת מהחברות המייצרות תרכיבים לחיסון עופות, גם כן תמורת תשלום תמלוגים. המכון ממשיך בייצור התרכיבים האמורים לחיסון בקר וכן עוסק בבדיקת התרכיבים שאינם מיוצרים על ידי: אלה המיוצרים על ידי שתי החברות, וכן אלה המיובאים ארצה – לצורך מתן היתר לשימוש בהם, כנקבע בתקנות מחלות בעלי חיים (מיקרואורגניזמים, תרכיבים ומעבירים), התשל"ה-1975.

חיסון עופות נעשה בידי החקלאים עצמם. חיסון בקר ומקנה נעשה ברובו בידי הרופאים הווטרינריים שבלשכות האזוריות. התרכיבים שבהם הם משתמשים נרכשים מהחברה הפרטית האמורה, מיוצרים במכון, או מיובאים על ידי. בשנת הכספים 1983. הסתכמה ההוצאה של השירותים על רכישת תרכיבים לחיסון בקר ומקנה ב-51.2 מיליון שקל, במחירים שוטפים. ביצוע החיסונים נעשה תמורת תשלום אגרות, ששיעוריהן נקבעים מפעם לפעם על ידי שר החקלאות; הכנסות השירותים מגביית האגרות בשנת הכספים האמורה היו כ-54 מיליון שקל, במחירים שוטפים⁽¹⁾.

2. בחודשים מארס ואפריל 1984 בדק משרד מבקר המדינה במכון את הפיקוח על ייצור התרכיבים במפעלים בארץ, ואת ההסדרים הקשורים בייצור התרכיב נגד מחלת הפה והטלפיים. ביקורת קודמת בדבר בדיקת תרכיבים נערכה לאחרונה ב-1975 במסגרת ביקורת כוללת על פעולות המכון הווטרינרי (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 367). בשירותים בבית דגן ובלשכות הווטרינריות בנצרת, בעפולה, בחדרה וברחובות נבדקו הסדרים של ביצוע החיסונים בשדה וגביית האגרות בגינם.

פיקוח על הייצור במפעלים

1. ייצור התרכיבים אמור להעשות על פי תנאים שנקבעו על ידי המכון בראשית שנות השבעים, ואשר נמצאים כיום בתהליך עדכון. התנאים קובעים, בין היתר, שעל המפעלים המייצרים תרכיבים לשיווק מקומי או ליצוא, להמציא למכון דוגמאות מכל אצווה⁽²⁾, שהם מייצרים. היחידה לביקורת תרכיבים שבמכון בודקת את הדוגמאות, כדי לוודא את יעילותו ובטיחותו של התרכיב. על פי תוצאות הבדיקה מוציא מנהל השירותים, למפעל, היתר לשימוש בתרכיב, או היתר לשימוש בו כתנאים מיוחדים; בהיתר נקבע גם המועד האחרון שבו יהיה התרכיב ראוי לשימוש.

בשנת 1982 בדק המכון 17 סוגי תרכיבים לעופות ו-6 תרכיבים ליונקים: מספר האצוות שנבדקו היה 151 והן הכילו 427 מיליון מנות תרכיב. חלק מן האצוות נפסל כליל, וחלק אושר בכפוף להגדלת המינון, או להקטנת מספר המנות באריזה מזה שקבע היצרן. בסה"כ נפסלו 72 מיליון מנות,

(1) הנתונים לפני הוצאת מאון.

(2) אצווה היא כמות מסוימת של חומר ביולוגי, שיוצר ועורבב היטב במיכל אחד, וחולק באופן רצוף למיכלים סופיים לשם שיווק והמסומנים במספר אחד – "מספר אצווה".

שהן 16.8% מכמות התרכיבים שיוצרו. בשנת 1983 נבדקו 12 סוגי תרכיבים לעופות ו-8 סוגי תרכיבים ליונקים: נבדקו 130 אצוות של תרכיבים לעופות המכילות 577 מיליון מנות, ו-25 אצוות של תרכיבים ליונקים המכילות 2 מיליון מנות. בשנה האמורה נפסלו כליל 9 אצוות המכילות 15.5 מיליון מנות, ו-36 אצוות המכילות 114.5 מיליון מנות הוגבלו בשימוש. בסה"כ נפסלו 130 מיליון מנות, שהן 22% מהכמות שיוצרה.

2. על פי סעיף 34 בתנאים לייצור תרכיבים, רשאים מנהל השירותים, מנהל המעבדה לביקורת תרכיבים שבמכון, ובאי כוחם של כל אחד מהם, לבקר בכל עת שימצאו לנכון, בכל מקום במפעלו של יצרן, ובכל מקום שבו עוסקים במכירה או בהפצה של תרכיבים, שיוצרו על ידי היצרן. הם רשאים לקחת לבדיקה, או לנסייונות, דוגמאות מן התרכיבים ומכל החומרים המשמשים לייצור.

— ביחידה לביקורת תרכיבים לא נמצאו רישומים בדבר ביצוע בדיקות שעובדיה עורכים במפעלים. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי בכל עת שנציגלי היחידה שוהים במפעלים, לצורך לקיחת דוגמאות מהאצוות המיוצרות, הם גם עורכים בדיקה בהם. נוכח חלקן הגדול של האצוות שנפסלו כליל או הוגבלו בשימוש, מן הראוי, לדעת הביקורת, שלגבי כל ביקורת במפעל עצמו יירשם דו"ח שבו יפורטו הליקויים שהועלו והדרישות לתיקון: הדו"ח יועבר למפעל, וייערך מעקב אחרי ביצוע התיקונים שנדרשו.

3. משך הזמן הנחוץ לבדיקת התרכיבים שונה לגבי כל תרכיב ותרכיב. כך לדוגמה, על פי הסברים שקיבל משרד מבקר המדינה מעובדי היחידה לביקורת תרכיבים, משך הזמן הממוצע הסביר, הנחוץ לבדיקה מקפת של תרכיב נגד מחלת הניו-קסל בעופות, הוא כחודשיים ימים, וזאת כאשר ניתן להסתפק בבדיקה אחת. לאחר קבלתן של תוצאות הבדיקות נוהגים להודיע למפעל המייצר בהודעה טלפונית, את תוצאות הבדיקה. כאשר נצברות תוצאות מבדיקות של עשר אצוות מתרכיבים שונים של אותו מפעל, נוהג מנהל השירותים להודיע בכתב למפעל ולרופאים הווטרינריים בלשכות האזוריות אם התרכיבים ראויים לשימוש, ובכפופות לאילו תנאים או הגבלות.

— במכון לא הוקדש על רישום ההודעות הטלפוניות למפעלים, כאמור. כך למשל, בינואר ובפברואר 1984 נבדקו 30 דוגמאות של אצוות מתרכיבים שונים. לגבי 19 מהן נסתיימה הבדיקה, אולם לגבי 12 מהן לא נרשם תוכן ההודעה הטלפונית למפעל ומועדה: יצוין, שבחלק מן המקרים היה צורך לשנות את מינון התרכיב. לרישום הודעות טלפוניות נודעת חשיבות, במיוחד באותם מקרים שבהם נאסר השימוש בתרכיב או שונה המינון. לדעת הביקורת, יש לשגר למפעל, בכל מקרה, מכתב על תוצאות הבדיקה בסמוך לקבלת התוצאות, ולא להמתין עד להצטברות תוצאות מבדיקות של עשר אצוות מתרכיבים שונים המיוצרים במפעל.

תשלום תמלוגים

כאמור, שני המפעלים המייצרים תרכיבים עושים זאת על פי ידע שהועבר אליהם על ידי המכון. שיעור התמלוגים שהם משלמים נקבע בהסכמים שנערכו עמם, והוא נע בין 3% ל-10% מההכנסות ממכירת התרכיבים. הכנסות המכון מהתמלוגים הסתכמו בשנת הכספים 1982 בכ-1 מיליון שקל, ובשנת הכספים 1983 בכ-2.5 מיליון שקל. קיימים בנושא זה 14 הסכמים רב-שנתיים לייצור תרכיבים שונים, שנחתמו בין השנים 1970 - 1982: על פי הסכמים, שקיבל משרד מבקר המדינה, שלושה תרכיבים אינם מיוצרים כיום. תשעה מההסכמים קובעים, שיש להעביר את התמלוגים למכון פעם אחת בשנה, ב-31 במאָרס, בעבור שנת הכספים, שנסתיימה ב-31 במאָרס של השנה הקודמת; משמעות הדבר היא, שבממוצע מועברים התמלוגים שנה וחצי לאחר גבייתם. בשני הסכמים אחרים נקבע, שיש להעביר את התמלוגים פעמיים בשנה במועדים קבועים. בהסכמים התחייבו המפעלים לצרף אישור של רואה חשבון על נכונות הכנסותיהם. ההסכמים אינם מאפשרים למכון לחייב את המפעלים בריבית פיגורים או בהפרשי הצמדה.

— המפעלים מאחרים בהעברת הכספים על פי התחייבותם בהסכמים. להלן דוגמאות להעברת כספי התמלוגים על פי ההסכמים היותר מהותיים מבחינת הסכומים:

המפעל	הסכום (בשקלים)	שנת הכספים	המועד שבו היה על המפעל להעביר את הכסף	מועד העברת הכספים
מפעל א'	395,655	1980	31.3.82	ב"2.82 - מקדמה על סך 100,000 שקל; ב"10.82 הועברה היתרה
	1,838,664	1981	31.3.83	ב"4.83 - תשלום חלקי על סך 700,000 שקל; ב"7.83 הועברה היתרה
מפעל ב'	404,429	1981-1979	31.3.82-31.3.81	1.7.82
	523,877	1982	31.3.83	20.6.83

את כספי התמלוגים לשנת הכספים 1982, היה מפעל א' אמור להעביר למכון ב-31.3.84: עד למועד סיום הביקורת, במאי 1984, הם לא נתקבלו. עוד העלתה הביקורת, כי המפעל לא צירף אישור של רואה חשבון על הכנסותיו בשנת הכספים 1981, כנדרש. בתשובתו מיולי 1984 הודיע מנהל השירותים, כי השירותים עיכבו תשלומים בסך של כ-700,000 שקל המגיעים למפעל א' בעבור תרכיבים שנרכשו ממנו.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שבמיוחד בתנאי האינפלציה השוררים במשק, על השירותים לעשות יותר לגבייתם של כספי התמלוגים במועד. כן מן הראוי לפעול לשינוי ההסכמים, כך שיאפשרו לחייב את המפעלים בריבית, ו/או בהפרשי הצמדה. לגבי הסכמים שיחתמו בעתיד, יש לקבוע מועדי תשלום תכופים מאלה שנקבעו בעבר.

ייצור תרכיבים נגד מחלת הפה והטלפיים

1. המכון מייצר, מזה כעשרים שנה, תרכיבים למניעת מחלת הפה והטלפיים: חיסון הבקר והצאן נעשים, כאמור, על ידי השירותים בשדה. צריכת התרכיב בארץ היא בכמות של 1.5 מיליון מנות בשנה, משלושה זנים עיקריים. זהו התרכיב החשוב שבשימוש, הן מבחינת הכמויות והן מבחינת החשיבות הרבה הנודעת למניעת מחלה זו.

ממסמכי השירותים עולה, כי נוסף לכך שמחלת הפה והטלפיים פוגעת בבקר ובצאן, היא עלולה לפגוע גם ביצוא החקלאי של פירות, ירקות ופרחים. תוצרת חקלאית זו מופנית בעיקרה למדינות מערב אירופה, המגלות רגישות רבה כלפי המחלה: ככל מקרה של חשש לפריצת המחלה הן עלולות לסגור את גבולותיהן בפני כל תוצרת חקלאית מאזורים נגועים, שמא תועבר המחלה באמצעותה לארצותיהם: הסכנה שבפניה עומדת ישראל, בעניין זה, היא ממשית, שכן איזור המזרח התיכון נגוע במחלה, והמדינות באיזור אינן מחסנות את הבקר והצאן שלהן בצורה אינטנסיבית בתרכיבים יעילים. מכאן החשיבות הרבה לחיסון הבקר והצאן בארץ מבעוד מועד, ובתרכיבים יעילים ובטוחים. התרכיבים מיוצרים בארץ, כדי שמדינת ישראל לא תהיה תלויה אך ורק במקורות חוץ לאספקת תרכיבים חשובים אלה.

בשנים האחרונות היתה שיטת ייצור התרכיבים במכון מיושנת, בהשוואה למקובל במקומות אחרים בעולם: חלה ירידה באיכות התרכיב המיוצר בארץ, שהתבטאה בצורך לפסול שתי סדרות ייצור, עקב אי יעילות האחת וספק בדבר יעילותה של האחרת. בסך הכל יוצרו בשתי הסדרות (סדרה "ז" וסדרה "ח") 484,000 מנות, המהוות כשליש מהצריכה השנתית. גם סדרה קודמת (סדרה "ו") לא היתה ברמה נאותה. הסיבות לירידה באיכות הייצור, כפי שתוארו בדו"חות של המכון מספטמבר ומדצמבר 1982, היו: מבנה המעבדה אינו מתאים לתפקידו, אינו מאפשר בידוד, ואינו מוגן נגד פיזור נגיפי המחלה מהמעבדה החוצה: הציוד מיושן: רמת הסדר והנקיון במעבדה לא ענו על דרישות מזעריות: לא נשמרה רמת סטריליות כנדרש. לשם תיקון המצב הוחלט ביולי 1983 על הפסקת ייצור התרכיבים במכון, ונקבע, שהצרכים יסופקו מתרכיבים מיובאים. כך כבד הוחלט לארגן מחדש את מערך הייצור של התרכיב נגד מחלת הפה והטלפיים במכון, לרבות מינוי מנהל חדש למעבדה: הקמה והפעלה של מתקן מיוחד שבו ניתן יהיה לבדוק את יעילותם של התרכיבים בתנאי בידוד, לפני שחרורם לשימוש בשדה.

— בדיקת רישומי מלאי של התרכיבים במחסן המרכזי בשירותים העלתה, שעל פי הדו"ח ל-1.4.83 לא הושמדו עד לאותו תאריך שתי סדרות התרכיבים שנפסלו.

2. בספטמבר 1983 הגיע לשירותים מידע, שלפיו באירן ובעירק פרצה מגיפה של מחלת פה וטלפיים מזן "אסיה"; בנובמבר 1983 נתגלה גם, שעדרים בדרום לבנון נפגעו מהמחלה. בעקבות ידיעות אלו הוחלט לחסן את כל הבקר בארץ גם בתרכיב מזן "אסיה". בספטמבר אותה שנה היו במלאי 60,000 מנות תרכיב מזן זה, שמקורן בחו"ל, ו-450,000 מנות מייצור מקומי מסדרה "ז", שנמצאה כאמור בלתי יעילה, וסדרה "ח" שהועלה ספק לגבי יעילותה.

בנובמבר 1983 התכנסה ועדת הפה והטלפיים במכון, נוכח מידע שנתקבל מהחברה בחו"ל שלפיו, זו אינה מסוגלת לספק תרכיב מזן "אסיה"; הוועדה החליטה – כפתרון ביניים עד להגעת חומר יעיל מחו"ל – לחסן את עדר הבקר בארץ בתרכיב מייצור מקומי מסדרה "ח", וזאת על אף הספק ביעילותו.

מהאמור לעיל עולה, כי בסוף אותה שנה לא היה בידי המכון מלאי מספיק של תרכיבי מחלת הפה והטלפיים, שיעילותם אינה מוטלת בספק, כדי לחסן את הבקר והמקנה כנדרש. הביקורת עמדה על הצורך בזירוז תהליכי ההתארגנות מחדש, כדי למנוע מצב שבו ייאלץ המכון לאלתר פתרונות אם יהיה חשש להתפרצות המחלה.

— 3. המכון אינו מנהל דו"ח תמחירי כדי לעקוב אחר עלות הייצור של תרכיב. קיים רישום של הוצאות המעבדה על ייצור התרכיבים, אולם הרישום אינו מקיף את כל ההוצאות הכרוכות בייצור.

השירותים בשדה

ביצוע הפעולות לגילוי ולהדברה של גורמי מחלות מידבקות בבעלי חיים מבוסס על פקודת מחלות בעלי חיים משנת 1945 ועל תקנות שהותקנו במשך השנים מכוח הפקודה. באפריל 1984 הועסקו בעשר הלשכות הווטרינריות 59 עובדים, מהם 20 רופאים וטרינריים ו-30 פקחי מקנה. עד לאפריל 1982 היו העובדים בלשכות כפופים, מבחינה ארגונית, למנהל המשרדים האזוריים של משרד החקלאות, ומבחינה מקצועית – למנהל השירותים. החל מאותו מועד הן מהוות חלק אורגני של השירותים, למעט כמה מפעולות גביית כספים בגין אגרות חיסונים, שנשארו בידי המשרדים האזוריים.

ביצוע החיסונים בשדה. ביצוע החיסונים בשדה במיגזר המיעוטים והפיקוח על העדרים נתקל בקשיים, וכך יש סכנה בריאותית לכל משק בעלי החיים בישראל. הבעיות העיקריות בשטח הן: קשיים באיתור העדרים, משום ניידותם ופיזורם ומחמת הימנעות בעלי העדרים בשיתוף פעולה; העדר אמצעים פיזיים, כגון מכלאות לצורך ביצוע טיפולים וחיסונים; שכיחות השחיטה הבלתי חוקית, דבר המקשה גם על איסוף מידע אפידמיולוגי לאיתור מוקדם של מחלות (בעניין שחיטה בלתי חוקית ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 287). דוגמה לאי ביצוע חיסונים בהיקף מספיק במגזר המיעוטים מהווים הנתונים בדבר חיסונים נגד מחלת הפה והטלפיים שביצעו עובדי הלשכה בנצרת, אשר רובם המכריע של המגדלים שבתחומה הינם מן המיגזר הזה: על פי הערכת הלשכה קיימים באזורה 15,000 ראשי בקר לבשר ו-25,000 ראשי צאן, שאותם יש לחסן, על פי ההוראות, מדי שנה בשנה. בשנת 1982 חיסנה הלשכה כנגד מחלת הפה והטלפיים 5,967 ראשי בקר ו-8,186 ראשי צאן, וב-1983 – 9,812 ראשי בקר ו-7,944 ראשי צאן בלבד. יצוין, כי ב-1983 פרצה באיזור מחלת דבר הבקר, שגרמה נזקים לבעלי העדרים, וזאת כתוצאה מאי חיסון הבקר. תופעות אלו אינן קיימות במיגזר היהודי.

במארס 1984 מינה מנכ"ל משרד החקלאות ועדה, לבדיקת השינויים הנדרשים כדי להביא להסדרת הפיקוח והטיפול במשק בעלי החיים במגזר הערבי, בכפיפות לתקנות, כפי שהדבר מבוצע במיגזר היהודי. בוועדה נציגים של המשרד, לרבות השירותים, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים, משרד ראש הממשלה, רשות שמורות הטבע ומשמר הגבול. הוועדה נתבקשה להגיש המלצותיה עד 31.5.84, אולם עד ליולי 1984 היא לא סיכמה את עבודתה.

ניהול מלאי התרכיבים בלשכות. 1. הלשכות הווטרינריות מושכות את התרכיבים הדרושים להן מהמחסן המרכזי של השירותים. הלשכות מגישות למנהל השירותים בשדה דו"ח על

פעולותיהן במשך החודש, לרבות שימוש בתרכיבים: בין היתר, הן נדרשות להמציא בתחילת כל חודש נתונים, על פי ספירה בעין, של מלאי התרכיבים שברשותן לסוף החודש, תוך ציון כמות התרכיב והמועד האחרון לתקפותו. העחק מדו"ח זה מועבר גם למנהל מדור אפסנאות והרכשה שבשירותים. במחסן המרכזי אין מנהלים רישום בדבר מלאי התרכיבים שבכל אחת מן הלשכות: הדו"חות החודשיים אמורים לשמש מקור מידע על מלאי זה, ולאפשר ויסות המלאי בין הלשכות כאשר יש עודפי מלאי כלשכה אחת וחוסר בתרכיב כלשכה אחרת. בדרך זו ניתן גם להקטין את רמת המלאי שבמחסן המרכזי.

— לא כל הלשכות מקפידות על הגשת דו"חות מלאי חודשיים כנדרש. בדיקה בדבר הגשת דו"חות המלאי בחודשים מארס 1983 – פברואר 1984 העלתה, כי לשכות אחדות העבירו את הדו"חות רק לאחר משלוח תזכורות: חלקן אף לא הגישו דו"חות למרות התזכורות. כולטת במיוחד הלשכה בבאר שבע: מבין 12 דו"חות, שהיא נדרשה להגיש, היא הגישה דו"ח אחד בלבד המתייחס ליולי 1983. כמה מהלשכות, שהגישו דו"חות, לא נהגו לציין את המועד האחרון לתקיפות התרכיבים. אי הגשת דו"חות מלאי בזמן ובצורה נאותה מונעת ממנהל השירותים בשדה וממדור האפסנאות לקיים מעקב יעיל אחר מלאי התרכיבים שבכל אחת מהלשכות. בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה במאי 1984, כלשכה בעפולה, העלתה, כי תוקפן של 3,800 מנות של תרכיב נגד מחלת אבעבועות צאן פג באפריל 1982: למרות זאת הלשכה לא פעלה לעריכת בדיקה מעבדתית במטרה להאריך את תוקף השימוש בתרכיב, או להשמידו במתקני המכון, לפי הוראות מנהל השירותים בשדה.

2. הלשכות נדרשות, על פי הוראות פנימיות של מנהל השירותים הווטרינריים, לנהל כרטסת מלאי שבה נרשמות כניסות ויציאות של תרכיבים.

— כלשכה בעפולה אין נוהגים לעדכן את הכרטסת באופן שוטף בכל עת שמתקבלים או מוצאים תרכיבים, אלא מעדכנים את הרישומים בצורה מרוכזת בכל עת שמתפנים עודדי הלשכה האחראים לנושא. מסיבה זו לא עודכנה הכרטסת מאז דצמבר 1983.

3. פעם בשלושה חודשים נערכת ספירת מלאי של התרכיבים. אם יש הפרש בין המלאי הרשום בכרטסת לבין תוצאות ספירת המלאי מדווחת הלשכה למנהל השירותים בשדה על ההפרש כעל פחת. משרד מבקר המדינה הישווה כלשכה בחדרה את נתוני המלאי על פי ספירה בעין ליום 30.12.83, כפי שדווח למנהל השירותים בשדה, לרישום נתוני כרטסת המלאי ונתוני ספירת המלאי ליום 31.12.83 כפי שנרשמה בכרטסת. ההשוואה העלתה הפרשים כדלקמן:

כמות המלאי במנות			
התכניות	כרטסת המלאי	ספירת השירותים בשדה	דיווח למנהל
אנפלוזמה	1,777	1,277	—
קש"א	2,907	—	—
בוטוליזם	3,536	3,486	2,950
טוברקולין (יונקים)	2,450	2,450	4,400
כחלון הלשון	2,646	2,146	1,500
דבר הבקר	2,884	1,900	900

ביולי 1984 הודיע מנהל השירותים, שהלשכות שפיגרו בעדכון של כרטסת המלאי תודרכו להקפדה ולדיוק ברישום, ושהוכנס לשימוש טופס דיווח חדש, שבעזרתו ייעשה מעקב צמוד אחר המלאי כלשכות, כולל חישובי פחת.

גביית אגרות בגין חיסונים. שיעורי האגרות נקבעים בחוספת לתקנות, מחלות בעלי חיים (חיסון בפני מחלות שונות), התשי"ט-1959, והם מתעדכנים מפעם לפעם. הכנסות השירותים מגביית אגרות בשנת הכספים 1983 הסתכמו בכ-40 מיליון שקל. האגרות בגין החיסונים הנעשים בבקר ובצאן לחלב נגבות באמצעות המחלבות המנכות אותן מהתמיכות המגיעות לחקלאים בגין אספקת החלב; בדרך זו נגבות מרבית האגרות. אגרות בגין חיסון בקר וצאן לבשר נגבות בדרך של

תשלום במזומן, בעת ביצוע החיסון, או כנגד התחייבות לשלם את האגרה במועד מאוחר יותר. גביית האגרות מן המחלבות, וכן גביית אגרות בדרך של הוראות תשלום על פי התחייבות המגדל, נעשות על ידי גזברות של כל אחד מן המשרדים האזוריים של משרד החקלאות. גביית אגרות בדרך של תשלום במזומן נעשית על ידי הרופאים ופקחי המקנה בלשכה הווטרנרית, תמורת קבלה שמוציא מקבל האגרה.

1. גביית האגרות מן המחלבות נעשית, בדרך כלל, כשלושה חודשים לאחר החודש שבו בוצע החיסון, בעוד שהכספים משולמים בערכם הנומינלי: כתנאי האינפלציה השוררים-במשק גורם הדבר לשחיקה בהכנסות המתקבלות. מן הצורך, שהמשרד יעשה לקיצור תקופת ההשהייה בגביית ההכנסות, שהיקפן כאמור משמעותי. ביולי 1984 הודיע משרד החקלאות, כי נושא גביית האגרות בגין חיסונים באמצעות המחלבות נבדק על ידיו במגמה לבחון את האפשרות להגיע לקיצור ולפישוט תהליכי גביית התשלומים.

2. במקרים של תשלום על פי הוראת-תשלום, על הפקחים להחתים את החקלאי על התחייבות לתשלום החוב, על גבי טופס "דו"ח פעולה בשדה".

— הבדיקה בלשכה בחזרה העלתה, שבדרך כלל נוהגים למלא את דו"ח הפעולה במשרדי הלשכה על פי רישומי עזר שנעשים בשדה. יוצא אפוא, שאין החקלאי מתחייב בחתימתו לשלם את חובו.

3. התשלום בעבור חיסון בקר וצאן במיגזר המיעוטים נעשה ברובו במזומן ומקבל הכסף מוציא קבלה, מתוך ספר קבלות המצוי ברשותו. מספר הקבלה נרשם גם בדף הפעולה בשדה, המשמש כמעקב אחר ביצוע החיסונים. על עובדי הלשכה להפקיד את הכספים שגבו בבנק הדואר.

— בדיקה בדבר מועדי הפקדת כספים שגבו עובדי הלשכה כנצרת בתקופה נובמבר 1983 - מארס 1984, העלתה, כי במקרים מספר הם החזיקו כספים יותר מעשרה ימים. בדיקה בלשכה בחזרה, העלתה, שאחד הפקחים נהג להפקיד כספים פעמיים בחודש, כך שחלק מן הכספים הוחזק אצלו יותר מעשרה ימים. פעם בחודש נערך דו"ח שבו נרשם ריכוז של כל ההפקדות בבנק הדואר וכנגדן רישום כל הקבלות שהוצאו. לא נערכת בדיקה, שמטרתה לוודא שכל התשלומים במזומן אמנם הופקדו בבנק. בדיקה כזו צריכה להעשות בדרך של השוואת הרישום בדפי הפעולה למספרי הקבלות שמופיעות בדו"ח הכספי.



השמירה על בריאות בעלי החיים ומניעת היפגעותם במחלות מידבקות מופקדת בידי השירותים הווטרנריים ונעשית בעיקרה בשני אפיקים: האחד - פיתוח וייצור של תרכיבים לחיסון בעלי החיים ובדיקת התרכיבים שמייצרים גורמים פתטיים בארץ ובחו"ל; והאחר - ביצוע חיסון הבקר והמקנה. ביצוע החיסונים כעופות נתון בידי החקלאים עצמם. הבקורת העלתה את הליקויים העיקריים הבאים:

1. ייצור התרכיבים למניעת מחלת הפה והמלפיים, בשירותים הווטרנריים, נעשה בשנים האחרונות בשיטות מיושנות ולא בשיטות מודרניות המסובלות כיום, בתחום זה, כך שלא הובטחו תרכיבים ברמת יעילות נאותה. כמו כן נמצא, כי בסוף 1983 לא דאג המכון למלאי מספיק של תרכיבים שיעילותם אינה מוטלת בספק, כדי לחסן את הבקר והצאן, כנדרש. הבקורת עמדה על הצורך בוודו תהליכי ההתארגנות מחדש, שבבן החלו השירותים, כדי למנוע מצב העלול לסכן את עדר הבקר בארץ.

2. חיסונים בבקר וצאן, שבבעלות גורמים ממוגזר המיעוטים, אינם מבוצעים כדיוק מספיק, דבר שיש בו משום סכנה בריאותית לכלל משק החי בישראל.

3. הגורמים הפתטיים בארץ, המייצרים תרכיבים, עושים זאת על פי ידע שהעביר אליהם המכון, ותמורתו עליהם לשלם תמלוגים. גורמים אלה מעבירים את כספי התמלוגים בפיגור ובערכים נומינליים; ההסכמים איתם לא כללו את האפשרות לנכות מהם הפרשי הצמדה ו/או ריבית פיגוריים. לדעת הבקורת יש להסדיר עניין זה בהקדם.

4. הנבייה של מרבית האגרות בגין כיצוע חיסונים נעשית באמצעות המחלבות, המנכות אותן מהתמיכות המגיעות לחקלאים בגין אספקת חלב. הנבייה נעשית בדרך כלל, בשלושה חודשים לאחר כיצוע החיסונים, בעוד שהכספים משולמים בערכים נומינליים. נוכח שיעורי האינפלציה הגבוהים השוררים במשק, גורם הדבר לשחיקה ניכרת בהכנסות המתקבלות.

5. חלק קטן מן האגרות נכבות מהחקלאים כמוזמן, בפרט במיגור המיעוטים. הבדיקה העלתה, כי כחלק מן המקרים עובר פרק זמן של עשרה ימים ויותר ממועד גביית הכספים עד להפקדתם בכנוק הדואר.

תכנון, מימון וביצוע מחקרים

ריכוז ממצאים

בלשכת המדען הראשי ובמשרד אין מנהלים רישום מרוכז ושוטף בדבר כל נושאי המחקרים במגזר החקלאי ובפרט של אלו המתנהלים במכוני מחקר ציבוריים.

במשרד ובלשכת המדען הראשי אין נוהל המחייב העברת מידע בדבר הצעות למחקר למוקדים השונים העוסקים באישור הצעות למחקרים. העברת המידע עשוי לאפשר חלוקת תקציבים למחקר תוך ראייה כוללת של כל הצעות המחקר.

מרבית המשאבים מוקצים למחקרים אגרוטכניים לשלבי הגידול והקטיף, ולא ניתן משקל מספיק למחקרים שיעסקו בייעול ובשיפור הטיפול בתוצרת לאחר הקטיף.

המשרד אינו מנהל רישום מרוכז של המחקרים שאת תוצאותיהם אפשר ליישם, ומעקב אחר היישום.

חלק מהמחקרים לא הגיעו לסיומם עקב אי הקצאת תקציבים להמשך המחקר, לאחר מספר שנות מחקר.

הוחלל בביצוע מחקרים לפני שנחתמו הסכמים עם הגורמים המממנים.

1. בשנים 1950 - 1980 התפתחה החקלאות בישראל בקצב מואץ: התוצר החקלאי גדל בשיעור שנתי ממוצע של 8.8%; גידול זה התאפשר, בין היתר, בשל עליה בפריון, שגדל באותה תקופה בשיעור שנתי ממוצע של 5.4%. עוד התאפיין המגזר החקלאי בתקופה האמורה, במעבר ממשק המשווק את עיקר תוצרתו לשוק המקומי, למשק שיותר משליש מתוצרתו מופנה ליצוא, בעיקר כתוצרת טרייה, ובחלקה לאחר עיבוד תעשייתי. בשנים 1981 - 1983 ניכרה האטה בקצב הגידול של התוצר החקלאי, ונסיגה ביצוא של תוצרת טרייה. הגדלת התוצר, ובעיקר גידול היצוא החקלאי, מותנים בהגדלת הריווחיות ובהגדלת כושר התחרות של התוצרת בשוקי חוץ. את אלה ניתן להשיג בדרך של ייעול תהליכי הגידול, הטיפול והשיווק של התוצרת, ובאמצעות פיתוח טכנולוגיות מתקדמות וזנים חדשים של הגידולים לסוגיהם. הישגי החקלאות הישראלית בעבר, - והמעבר מחקלאות קונבנציונאלית לחקלאות עתירת ידע, כשהייצור ליצוא הפך ליעד מרכזי, התאפשר לא במעט בשל מחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) בתחום החקלאות. הגדלת התוצר החקלאי בהווה וגידול היצוא תלויים אף הם, בין היתר, במו"פ.

פעילות המחקר החקלאי הינה עניפה ביותר, שכן היא מקיפה מספר רב של גורמים מממנים ומבצעים, ומשתרעת על פני קשת רחבה של נושאים, בתחום המחקר השימושי והבסיסי. פעולות המו"פ נעשות בעיקרן בהכוונה ובמימון ציבורי. כשני שלישים מן המחקרים מבוצעים במינהל המחקר החקלאי (להלן - מינהל המחקר), שהינו יחידת סמך במשרד החקלאות (להלן - המשרד). בראש המינהל עומד המדען הראשי של המשרד, שבין יתר תפקידיו, עליו לכוון את תכנית העבודה

המשרדיות בתחום האמור, ולתאם בין מכוני המחקר והאוניברסיטאות. במשרד מועסק מתאם מחקר ומקצוע, שעיקר עיסוקו בתיאום מינהלי של היחידות השונות העוסקות בנושא.

2. בחודשים מארס - יולי 1984 בדק משרד מבקר המדינה במשרד ובמינהל המחקר בכית דגן את תכנון המחקרים הממומנים מתקציב המשרד, ואת ביצוע המחקרים במינהל המחקר הן במימון המשרד והן בעבור גורמי חוץ. כמו כן נבדקו סדרי המימון של המחקרים שבוצעו בעבור גורמי חוץ.

ההוצאה הלאומית למחקר ופיתוח

1. רוב המחקר החקלאי מבוצע במכוני שונים: במכוני מינהל המחקר, במכון הווטרינרי הפועל במסגרת השירותים הווטרינריים שבמשרד⁽¹⁾, ובמוסדות להשכלה גבוהה - בפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית, במכון וייצמן, בטכניון ובאוניברסיטאות תל אביב, באר שבע ובר אילן. חלק ניכר מן המחקרים ומן הנסיונות והתצפיות, בעיקר אלה שהם בעלי אופי יישומי-מעשי, נעשים בחוות של מינהל המחקר באזורי הארץ השונים, ובתחנות נסיונות, שחלקן בבעלות המינהל וחלקן בבעלות מועצות אזוריות.

בלשכת המדען הראשי ובמשרד אין מנהלים רישום מרוכז ושוטף בדבר כל נושאי המחקרים במגזר החקלאי, בפרט אלו המתנהלים במכוני המחקר הציבוריים, ולפיכך אין בידי המשרד מידע שוטף ומעודכן גם על ההוצאה הלאומית הכוללת למו"פ בתחום זה. למידע זה נודעת חשיבות בעת קבלת החלטות בדבר הנושאים המוצעים למחקר על ידי החוקרים, בעת קבלת ההחלטות בדרג המאשר את ביצוע תכניות המחקר. לשכת המדען הראשי מרכזת אמנם, החל מסוף שנת 1983, את נושאי המחקר והתצפיות המבוצעים במינהל המחקר או שמינהל המחקר שותף בהם, אולם מידע זה מקיף כ-75% בלבד מכלל המחקרים המבוצעים במגזר החקלאי.

באפריל 1984 פירסם האגף לסקר וייעוץ כלכלי, שברשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר, שבמשרד, סקר, שמטרתו היתה לאמוד את ההוצאה הלאומית על מו"פ חקלאי בשנת הכספים 1981 (להלן - הסקר). לפי תוצאות הסקר הסתכמה ההוצאה ב-564.2 מיליון שקל (במחירים שוטפים), ששוויים היה 41 מיליון דולר. להלן פירוט הגורמים, שמימנו את הנושא בשנת הכספים 1981 (על פי נתוני הסקר). חלק מן הנתונים הובאו גם לשנת הכספים 1982, על פי ריכוזים שערך משרד מבקר המדינה (במיליוני שקלים ובמחירים שוטפים):

הגורם המממן	1982		1981	
	הסכום		הסכום	ב-%
משרד החקלאות	1,037.6		369.0	65.4
משרדי ממשלה אחרים	°		54.3	9.6
וחברות ציבוריות	172.5		64.6	11.4
חקלאים באמצעות ארגוניהם	118.5		60.9	10.8
קרן למו"פ חקלאיים של ארה"ב וישראל				
מקורות אחרים: קרנות פרטיות בארץ, קרנות משותפות לישראל ולגורמים מחו"ל, ומפעלים פרטיים בארץ				
			15.4	2.8
סה"כ			564.2	100.0

° משרד החקלאות ומינהל המחקר אינם מרכזים נתונים אלה באורח רצוף.

(1) ביקורת על פעולות השירותים הווטרינריים בנושא "תרכיבים, ייצורם והשימוש בהם", ראה בעמ' 366 בדו"ח זה.

מהנתונים שבטבלה עולה, ש-75% מן המימון ב-1981 מקורו היה מן הממשלה: מקור אחר היה הקרן למו"פ חקלאיים של ארה"ב - ישראל (להלן - קמ"ח), שהוקמה ב-1979 ופועלת כתאגיד. ההון הבסיסי ליצירת הקרן הושקע, שווה בשווה, על ידי ממשלות ארה"ב וישראל, והממשלה משתתפת בהנהלת הקרן. אם מוסיפים את חלקה של הממשלה בקמ"ח (מחצית מ-10.8%) הרי ש-80% מן המחקרים בחקלאות מומנו על ידי הממשלה, כאשר חלק הארי היה מתקציב המשרד. מקור נוסף למימון המחקרים בא מן החקלאים כאמצעות ארגונים. במשרד אין נתונים על חלקם של החקלאים במימון מחקרים: הנתונים המובאים בסקר בסעיף זה, הם אומדנים של המרכז החקלאי של ההסתדרות הכללית של העובדים בישראל (להלן - המרכז החקלאי).

להלן התפלגות הוצאות מו"פ בשנת הכספים 1981, לפי הגורם המבצע:

הגורם המבצע	במיליוני שקלים	כ"פ
מכוני מינהל המחקר	350.0	62.0
המכון הווטרינרי	22.1	3.9
הפקולטה לחקלאות באוניברסיטה העברית	52.5	9.3
מוסדות אחרים להשכלה גבוהה	34.7	6.2
גורמים אחרים	104.9	18.6
	564.2	100.0

מן הנתונים עולה, כי מכוני המחקר של המשרד ביצעו בשנת הכספים 1981 כ-66% מכלל המחקרים. על פי נתוני הטבלה, 18.6% מן המחקרים נעשו על ידי גורמים אחרים, ביניהם ארגוני החקלאים שליד המשרדים האזוריים, העורכים סקרים, תצפיות ונסיונות בדרג מקומי.

2. על פי תוצאות הסקר, ההוצאה הלאומית על מו"פ בחקלאות, כשיעור מערך התוצר החקלאי בשנת הכספים 1981, היה 3.1%. לצורך השוואה, ההוצאה הלאומית על מו"פ בתעשייה, כשיעור מהתוצר בה, באותה שנה, היתה 5.5%. משרד מבקר המדינה בדק את השיעור האמור בענף פרי ההדר, שעיקר תוצרתו מיועדת ליצוא: על פי נתוני המועצה לשיווק פרי הדר שיעור זה, בממוצע לשנים החקלאיות 1978 - 1983 (שנה חקלאית מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר), היה כ-1% בלבד.⁽²⁾

בסקר נערכה השוואה בין ההוצאה הציבורית על מו"פ בחקלאות בישראל בשנים 1960 - 1980 לבין הוצאה זו בארצות המתחרות עימה בשוקי היצוא, ובאלו הקולטות את תוצרתה. על פי תוצאות הסקר, ברוב הארצות שיעור ההוצאה הציבורית על מו"פ מהתוצר החקלאי הגולמי, קטן בהשוואה לזה שבישראל: יחד עם זאת, קצב הגידול השנתי של ההוצאה על מו"פ בהן, היה גבוה מאשר בישראל: קצב הגידול בספרד בתקופה האמורה היה 14%; בהולנד 10.1%; במערב אירופה 8.4%; בפורטוגל 7.6%; ובמרוקו 6.6%. בישראל היה קצב הגידול באותה תקופה 4.7% בשנה, בלבד.

לדעת הביקורת, השיעור הנמוך יחסית של ההוצאה למו"פ, מכלל ערך התוצר החקלאי בישראל, וקצב גידול קטן יחסית בהשוואה לזה שבארצות המתחרות עימה על יצוא תוצרת חקלאית לארצות אירופה - הם חלק מהגורמים העלולים לסכן את כושר התחרות של ישראל בשוקי היצוא העיקריים.

תכנון המחקרים והמעקב אחר יישומם

כאמור, חלק הארי של ההוצאות למו"פ ממומן על ידי הממשלה, החקלאים וקמ"ח. תכנון נכון של המחקרים עשוי להבטיח ניצול מיטבי של המשאבים הציבוריים העומדים לרשות המחקר החקלאי והפקת התועלת המירבית מהם.

(2) בנושא זה ראה גם דו"ח שנתי 23, עמ' 366.

1. בדיקת אופן קבלת ההחלטות בדבר המחקרים, שבוצעו בשנות הכספים 1982 - 1983, העלתה, כי לגבי מחקרים שהמשרד מממן באופן ישיר או בשיתוף עם ארגוני החקלאים (כגון ארגון מגדלי כותנה וארגון מגדלי ירקות), ההחלטות מתקבלות בארבע מסגרות: (א) הנהלות ענפיות הפועלות במשרד והמופקדות על קידום הענפים וקביעת מדיניות לפיתוחם. במסגרת תפקידן נכלל גם תרגום יעדי המשרד והענף לצורכי מו"פ וסיווגם על פי מידת התועלת החזויה. בשנים האחרונות התמקדו הנהלות הענפים בעיקר בבעיות שהתעוררו מפעם לפעם: (ב) ועדה בראשות מנכ"ל המשרד, המקציבה משאבים למחקרים בנושאים לאומיים מועדפים, שאינם מטופלים במסגרת אחרת, כגון השקיית פרי הדר ואבוקדו במים בעלי מליחות גבוהה (להלן - קרן מנכ"ל לנושאים מועדפים); (ג) ועדות היגוי אזוריות, המקציבות משאבים למו"פ בנושאים מועדפים הנוגעים לאיזור שבו מדובר. בוועדות יש נציגות למשרד האזורי, לשירות ההדרכה והמקצוע, לנציבות המים ועוד; תפקידן למצוא את הגידולים ושיטת הגידול המתאימים לאיזור; (ד) קמ"ח, המקציבה משאבים למחקרים בעלי עניין משותף לארה"ב ולישראל.

להלן נתונים על המשאבים, שיועדו למחקר על ידי כל אחד מן הגופים, בשנות הכספים 1981 - 1983 (הסכומים במיליוני שקלים ובמחירים שוטפים):

1981		1982		1983		
הסכום	ב"ש	הסכום	ב"ש	הסכום	ב"ש	
177.4	30.9	86.3	33.9	37.6	30.3	הנהלות ענפיות
102.1	17.7	30.5	12.0	15.8	12.7	קרן מנכ"ל לנושאים מועדפים
37.3	6.5	19.1	7.5	10.1	8.1	ועדות היגוי לנושאים מועדפים
258.0	44.9	118.5	46.6	60.9	48.9	קמ"ח
574.8	100.0	254.4	100.0	124.4	100.0	ס"ה

מהנתונים עולה, שחל גידול בחלקם של המשאבים המוקצבים למחקר על פי החלטות קרן מנכ"ל לנושאים מועדפים, וקטן חלקם של המשאבים המוקצבים על פי החלטות קמ"ח וועדות ההיגוי לנושאים מועדפים. אשר למשאבים שהוקצו בהנהלות הענפים, כ-80% מהם מקורם מארגוני החקלאים והיתרה מתקציב המשרד.

ארגוני החקלאים מממנים, למעשה, מחקרים, תצפיות ונסיונות נוספים מעבר לאלה הממומנים על ידי הנהלות הענפים: אלה הנוספים מבוצעים על ידיהם באופן עצמאי, ללא שיתוף המשרד. על פי נתוני המרכז החקלאי, ארגוני החקלאים הועידו למטרה זו בשנות הכספים 1981 - 1983 - 36.5, 48.6 ו-341.6 מיליון שקל (במחירים שוטפים) בהתאמה.

בדיקה בדבר חילופי המידע וההשפעה, שיש לכל אחת מן המסגרות האמורות על ההחלטות המתקבלות במסגרות האחרות, העלתה, כי אין נוהל המחייב כל אחת מן המסגרות, שצויינו לעיל, לפנות למסגרות האחרות כדי לקבל מהן חוות דעת על כל הצעת מחקר שנתקבלה אצלה. בפועל נעשית העברת מידע כזו בין חלק מן המסגרות. חילופי מידע אלה עשויים לאפשר מניעת כפילות בכיוצא מחקרים או במימונם, וכן לתרום לשיפור הקשר בין חוקרים העוסקים בנושאים דומים.

2. המחקרים בחקלאות מקיפים את כל שלבי הטיפול בתוצרת החקלאית, החל משלב הגידול, דרך הקטיף (להלן - הטיפול בתוצרת עד לשער המשק) הנעשה על ידי החקלאים; ובהמשך - אריזתה, הובלתה לשווקים והשיווק עצמו (להלן - הטיפול בתוצרת לאחר הקטיף). הנעשה על ידי הגורמים המשווקים. עלותה של התוצרת החקלאית מורכבת הן מעלות הטיפול בה עד לשער המשק והן מעלות הטיפול לאחר הקטיף. כל עוד התוצרת החקלאית היתה מיועדת בעיקרה לשוק המקומי, עלות הטיפול בה עד לשער המשק היתה עלות עיקרית והיא היוותה 50% - 75% מערך התוצרת

הסופי. עם המעבר לגידולי יצוא גדלו ההוצאות הכרוכות בטיפול בתוצרת לאחר הקטיף, כך שחלקן של ההוצאות הטיפול עד לשער המשק ירד בהתאמה ל-25% עד 40% מערך התוצרת הסופי.

הבדיקה העלתה, כי כיום מרכזים המשאבים מוקצים למחקרים אגרוטכניים, הנוגעים לקדם את נושא הטיפול בתוצרת החקלאית עד לשער המשק, והיינו את שלבי הגידול והקטיף. יוצא איפוא, כי בעת קבלת החלטות בדבר המחקרים שיבוצעו מושם הדגש על פיתוח וייעול של תהליכי הגידול והקטיף. הביקורת עמדה על כך, שיש לתת משקל רב יותר לביצוע מחקרים העוסקים בייעול ובשיפור הטיפול בתוצרת לאחר הקטיף, בפרט באותם ענפים אשר חלק גדול מתוצרתם מופנה ליצוא, וזאת כדי להגדיל את כמויות התוצרת המיוצאת ואת הריווחיות.

3. המחקר החקלאי מבוצע בתחום הבסיסי והשימושי. החוקרים מתחייבים לדווח לגורמים הממנים את המחקר על התוצאות והמסקנות, שניתן להסיק מן המחקר; לגבי המחקרים הניתנים ליישום ממליצים החוקרים על הדרך הרצויה לביצוע.

— מן המסמכים עולה, שהמשרד אינו מנהל רישום מרובו לגבי אותם מחקרים, שבהחלטה על ביצועם הוא היה מעורב ושנמצאו בני-יישום; גם אין מקיימים מעקב אחר קידת יישומן של התוצאות בשדה, ובמצב זה אין נתונים מוסמכים על המחקרים שיושמו מכלל המחקרים, והיקף יישומם. לדעת הביקורת, העדר מידע בדבר המחקרים שניתן ליישם כשטח מונע מעקב אחר התועלת שהופקה מהמשאבים שהושקעו באותם מחקרים; מידע זה נחוץ גם בעת קבלת החלטות בדבר מחקרים נוספים המוצעים לביצוע.

פעולות מינהל המחקר בתחום המחקרים

מינהל המחקר מפעיל שבעה מכוני מחקר בנושאים שונים (גידולי שדה וגן, מטעים, בעלי חיים, קרקע ומים, הגנת הצומח, הנדסה חקלאית, טכנולוגיה ואיסוס של המזון) ו-13 חוות ותחנות מחקר הממוקמות באזורי הארץ השונים. בדבר ביקורת קודמת על פעולות מינהל המחקר, שנערכה לאחרונה, ראה: דו"ח שנתי 30 (עמ' 321) בנושא חוות נסיונות - משק, כספים ומינהל; ודו"ח שנתי 34 (עמ' 286) בנושא אפסנאות ומשק.

חלק הארי מתקציב המשרד המיועד לכהן נועד למימון פעולות מינהל המחקר: מימון מחקרים מיוחדים המבוצעים בו, וכיסוי שכרם של החוקרים וההוצאות הקבועות של המינהל. מינהל המחקר מממן את פעולותיו ממקורות נוספים: מגורמי חוץ המזמינים ביצוע מחקרים, בכללם מועצות הייצור והשיווק וחברות מסחליות, וכן מתרומות ומתמלוגים. בעמוד הבא נתונים על סך כל ההוצאות של מינהל המחקר ודרך מימונו, בשנות הכספים 1980 - 1983.

הטיפול בהצעות למחקרים. היחידה לתכניות עבודה ותיקצוב במינהל המחקר (להלן - היחידה) מרכזת את המערכת הניהולית המטפלת בקבלה ובבדיקה מקצועית-מדעית, בעיקר של תכניות מחקר, תצפיות וסקרים, הממומנים מתקציב המשרד ומתקציבי הנהלות הענפים (אינו כולל מחקרים שמממנת קמ"ח). כאמור, 80% מתקציבי הנהלות הענפים ממומנים על ידי ארגוני החקלאים והיתרה מתקציב המדינה. בשנת 1983 טיפלה היחידה ב-1,126 תכניות מחקר, מהן 481 היו הצעות למחקרים חדשים. בדבע הראשון של שנת הכספים 1984 היא טיפלה ב-966 תכניות מחקר.

הצעות מחקר, המוגשות ליחידה, מועברות לבדיקה מדעית של "ועדת שיפוט". במינהל פועלות 15 ועדות שיפוט, בהתאם למגוון החקלאות השונים, וחבריהן מתמנים על ידי המדען הראשי: הן מאשרות או דוחות ביצוע מחקר על פי קריטריונים שונים. לאחר קבלת חוות הדעת המדעית בודקים את הצעות המחקר בוועדות של הגורמים המממנים (כגון קרן מנכ"ל לנושאים מועדפים), המאשרות את התקציבים למחקרים שיבוצעו במשך השנה. שני ההליכים מבוצעים בנפרד, ואין אישורה המדעי של תכנית מחקר גורר גם את אישורה התקציבי. חוקף האישור המדעי לביצוע הצעת המחקר הינו משנה אחת עד לחמש שנים. האישור התקציבי תקף, בדרך כלל, לשנה אחת, וכדי לחדשו יש להגיש בקשה מחודשת. לאחר אישורה של תכנית מחקר לביצוע במינהל המחקר, ממשיכה היחידה לתכניות עבודה ותיקצוב לעקוב אחר תכנית המחקר עד לשלב הגשת דו"ח מדעי על תוצאותיו.

ט"ה הוצאות של מינהל המחקר ודרך מימונו בשנות הכספים 1980-1983 (במיליוני שקלים)

1980		1981		1982		1983		ס"ה הוצאות מינהל המחקר
הסכום	ב"ש	הסכום	ב"ש	הסכום	ב"ש	הסכום	ב"ש	
146.9	100.0	350.0	100.0	869.0	100.0	1,845.8	100.0	
108.8	74.1	238.4	68.1	538.0	61.9	1,305.9	70.8	מזה: מתקציב המדינה
14.2	9.6	40.6	11.6	110.0	12.7	167.3	9.0	ממכירת יבולים*
5.3	3.6	26.0	7.4	66.7	7.7	182.3	9.9	מקמ"ח
18.6	12.7	45.0	12.9	154.3	17.7	190.3	10.3	מגורמי חוץ

* הפדיון ממכירת יבולים משטחים שבהם נערכים נסיונות נכלל בין הכנסות מינהל המחקר, והוא משמש למימון פעולות.

היחידה פותחת תיק לכל הצעה של תכנית מחקר המוגשת לה. בתיק מרוכזות כל האסמכתאות הנוגעות לטיפול בהצעה בוועדות השיפוט, האישור התקציבי וכן הדו"חות המדעיים שמגישים החוקרים. מינואר 1983 החלה היחידה לנהל רישום מרוכז לגבי תיקים של מחקרים שהטיפול בהם נסתיים, אם מחמת דחיית ביצוע ההצעה של תכנית המחקר ואם מחמת הפסקתו. מאותו מועד ועד לאפריל 1984 נסגרו 380 תיקי מחקרים.

בדיקה אקראית של 30 תיקים, מבין אלה שנסגרו, העלתה: שכעת, תיקים היו של הצעות לתכניות מחקר שנדחו על ידי ועדות השיפוט; 11 מחקרים לא הגיעו לכלל סיוע כמתוכנן עקב אי הקצאת תקציבים להמשך הביצוע לאחר כמה שנות מחקר, פרישתו של החוקר האחראי לביצוע המחקר, ומסיבות אחרות, שמן המסמכים בתיק לא ניתן היה לעמוד עליהן; לגבי איבטת מחקרים נוספים שנסיימו לא נמצאו בתיקים דו"חות מדעיים המסמכים את תוצאות המחקר. יוצא איפוא, שמספר המחקרים שביצועם הופסק לפני השלמתם, ואשר בהם הושלמו משאבים, גדול יחסית; הפסקת המחקרים לפני השלמתם לא הביאה להפסקת התועלת החוויה.

— במשרד אין נהלים בדבר הליכים להפסקת מחקרים לפני השלמתם, שבהם ייכבד כי בעת קבלת החלטה על הפסקת מחקר יש להביא בחשבון את המשאבים שהושקעו בו עד להפסקתו ואת אלה שיש להשקיע עד לסיומו, תוך התחשבות בתוצאות שהושגו. על נהלים אלה להבטיח, שיופסקו רק מחקרים שהמשכתם אינה כדאית, ושייבנו תיעוד מתאים במקשר לכך.

מינהל המחקר אינו מנהל חשבון תמחירי בדבר ההכנסות וההוצאות של המחקר הבודד. ניהול החשבונות נעשה לגבי כלל ההוצאות וההכנסות של כל אחד משבעת המכונים של מינהל המחקר. כתוצאה מכך, אין בידי מינהל המחקר נתונים בדבר עלותו של כל מחקר ונמנעת עריכת השוואה בין העלות בפועל לבין אומדן התקציב שאושר למחקר.

הגשת דו"חות מדעיים. כל תכנית מחקר שאושרה מחייבת את החוקרים העוסקים בה להגיש דו"חות מדעיים על עבודתם לגורמים הממנים את המחקר, וזאת על פי ההסכמים שבין מינהל מחקר לגורמי חוץ, שבעבורם מבוצעים מחקרים: לגבי מחקרים חד שנתיים – דו"ח ביניים במשך השנה ודו"ח סופי בגמר המחקר; ולגבי מחקרים רב שנתיים – דו"ח שנתי המסכם את הפעילות שנעשתה במשך השנה ודו"ח מסכם בגמר המחקר. הגורמים הממנים מתנים את הזרמת חלק מן המימון בעבור המחקרים, בהמצאת דו"חות מדעיים.

— ביחידה אין רישום מרוכז בדבר הגשת דו"חות מדעיים על ידי החוקרים, כדי לקיים מעקב אחר אלה שאינם מגישים דו"חות בזמן. מבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, עולה, שקיים פיגור בהעברת הדו"חות המדעיים של החוקרים. להלן דוגמאות: המועצה למוצרי פרי הדר התריעה בפברואר 1984 על כך, שהוא לא קיבלה במשך שנתיים דו"ח מדעי על מחקר רב-שנתי בנושא "איפיון תכונות הרחיפה של החלקיקים הבלתי מסיסים בפרי הדר"; המועצה לייצור ולשיווק אגוזי אדמה התריעה באמצע 1984 על כך, שלגבי 14 מחקרים, שביצע המינהל בעבורה בשנת הכספים 1983, היא לא קיבלה דו"חות מדעיים מסמכים.

באוגוסט 1984 הודיע מינהל המחקר למשרד מבקר המדינה, כי לאחרונה החלה היחידה להעלות על מחשב את רישום המחקרים המבוצעים במינהל. עם השלמת המערכת הממוחשבת יתאפשר טיפול הולם גם במעקב אחר הגשת דו"חות מדעיים.

התקשרות עם גורמי חוץ. ההתקשרות בין המינהל לבין גורמי חוץ נעשית בדרך של הסכמים. עם אלה המתקשרים עם המינהל דרך קבע, בעיקר מועצות הייצור והשיווק, נחתמים הסכמים שנתיים המפרטים את המחקרים שיש לבצע באותה שנה; עם גורמים אחרים נחתם הסכם נפרד לביצוע כל מחקר. ההסכמים קובעים, בין היתר, כי התשלום בעבור ביצוע המחקר ייעשה בשלושה שלבים: 40% – 50% מעלות המחקר תשולם בסמוך לחתימת ההסכם; 25% – 30% מהעלות תשולם עם הגשת דו"ח ביניים של החוקר; היתרה תשולם עם הגשת דו"ח לסיכום הפעילות של כל שנה, כאשר מדובר בהסכם רב-שנתי, או עם הגשת דו"ח מסכם, כשמדובר בהסכם המסתיים במשך השנה.

בדיקת סדרי החתימה על הסכמים לשנות הכספים 1983 ו-1984 העלתה, שההסכמים עם מועצות הייצור והשיווק נחתמו בפיגור של 4 - 11 חודשים מיום תחילת תקופת ההסכם. חתימה על הסכמים למפרע נוגדת כללי מינהל תקין. יתר על כן, חלק מן המחקרים המבוצעים בעבור המועצות - המהוות חלק גדול מבין גורמי החוץ המזמינים מחקרים - נמשכים לאורך שנים אחדות והמימון בעבורם נקבע בהסכם נפרד לכל שנה; כיוון שחלים עכובים בחתימה על הסכמים, בעוד שהתשלום הראשון מותנה בחתימה על ההסכם, ממילא מתעכבת העברת הכספים למינהל בגין מחקרים אלה. מחקרים רב-שנתיים יש במיוחד בענפי המטעים; כך למשל, על פי ההסכם בין מינהל המחקר לבין המועצה לשיווק פרי הדר, לשנה החקלאית 1982, התחייב המינהל לבצע בעבור המועצה 35 מחקרים בעלות כוללת של 5.5 מיליון שקל; כל המחקרים שנכללו בהסכם זה הוחלל בביצועם לפני השנה שבה מדובר: חתימת ההסכם נעשתה רק ב-17.2.83 - באיחור של חמישה וחצי חודשים ממועד תחילת השנה החקלאית - ולפיכך עוכב התשלום הראשון עד למועד חתימת ההסכם. קיימים גם עיכובים בהעברת התשלומים השני והשלישי מעבר לתקופה שנקבעה בהסכם. הסיבה לחלק גדול מן העכובים הינה אי הגשת דו"חות מדעיים, שכן העברת תשלומים אלה מותנת בהגשת הדו"חות האמורים.

עד לשנת הכספים 1982 לא היו התשלומים, שאותם התחייבו גורמי החוץ לשלם למינהל המחקר, צמודים למדד כלשהו, והמינהל גם לא נהג לחייב בריבית פיגורים את גורמי החוץ שפיגרו בהעברת הכספים: מכאן, שעוכב בהעברת הכספים למינהל גם גרם לשחיקתם נוכח שיעורי האינפלציה הגבוהים במשק. החל משנת הכספים 1983 הוצמדו תשלומי מועצות הייצור והשיווק למדד המחירים לצרכן. יוצאות מן הכלל הן המועצה לשיווק פרי הדר, שהתחייבויותיה בגין תשלום הוצאות המחקר נקובות בדולרים, והמועצה לייצור מוצרי פרי הדר בשיתוף עם משרד התעשייה והמסחר שתשלומיהם נומינליים על פי הסכום הנקב בחוזה. יש לציין, שמועצה זו ומשרד התעשייה והמסחר היו חייבים, עד לאוגוסט 1984, למינהל המחקר, 1.5 מיליון שקל בגין מחקרים שבוצעו בעבורם ב-1982. אשר להסכמים לשנת הכספים 1983 עם גורמי החוץ האחרים, ההתחייבויות של חלק קטן מהם היו נקובות בדולרים או במרקים גרמניים, ותשלומיהם של החלק האחר לא הוצמדו למדד כלשהו.

לדעת הביקורת, נוכח האינפלציה השוררת במשק, על מינהל המחקר להצמיד את ההתחייבויות של כל גורמי החוץ האמורים למדד כלשהו כדי למנוע שחיקת ערכם וכדי שהתקבולים יכסו את עיקר הוצאות המחקר.



1. בשנת הכספים 1981 הושקעו במחקר החקלאי כ-564 מיליון שקל (במחירים שוטפים), כ-80% מהם מתקציב המדינה. הוצאות משרד החקלאות על מחקר ופיתוח בשנת הכספים 1982 היו כמיליארד שקל. בשני שלישים מן המחקר החקלאי מבוצע במינהל המחקר החקלאי.

בדיקה של סדרי תכנון המחקר החקלאי שבמימון המדינה ומעקב אחר ביצועו העלתה:

(א) ההחלטות בדבר מחקרים שבוצעו מתקבלות בארבע מסגרות. לא תמיד מועבר ביניהן מידע שוטף אודות הצעות המחקר שנתקבלו אצל כל אחת מהן, ואודות אלו מביניהן שאושרו. במצב זה קיימת אפשרות לכפילות בביצוע מחקרים או במימוןם.

(ב) בעת קבלת ההחלטות על מחקרים שיבוצעו לא ניתן משקל מספיק למחקרים שנועדו לקדם את הטיפול בתוצרת לאחר הקטיף, בפרט באותם ענפים שחלק גדול מתוצרתם מופנה ליצוא.

(ג) המשרד אינו מנהל רישום ומעקב אחר רישום תוצאות מחקרים בשטח, כדי לעקוב אחר מידת התועלת שהופקה מהם.

(ד) נמצא מספר רב, יחסית, של מחקרים שבהם הושקעו משאבים, שלא הגיעו לכלל סיומם המתוכנן, מסיבות שונות: בין היתר, בגלל הפסקת ההזרמה של תקציבים למימוןם, או הפסקת עבודת החוקר האחראי. המשרד לא קבע נהלים למעקב אחר מחקרים שנשתיימו שלא כמתוכנן,

שיבטיחו שיופסק רק ביצועם של מחקרים שהמשתתפים אינה כדאית, תוך הכנת תיעוד מתאים בקשר לכך.

(ה) מינהל המחקר לא נערך להנשת דו"חות מדעיים כאורח שוטף, הן לצורך מעקב אחר עבודת החוקרים ותוצאות המחקר, והן כדי למנוע עיכוב בהעברת כספים מגורמי חוץ בעבור מחקרים הנערכים למענם.

(ו) מינהל המחקר לא הצמיד חובות של חלק מגורמי החוץ, בניין מחקרים הנערכים בעבורם, למדד כלשהו, כדי למנוע מצב של שחיקת החובות עקב האינפלציה.

2. מן הצורך, שהמשרד יתן דעתו לתיקון הממצאים שהעלתה הביקורת, כדי שתושג התועלת המירבית מן המשאבים המושקעים בתחום חשוב זה.

מועצת הפירות - ניהול קרנות

ריכוז ממצאים

בשנת 1983 עלו הוצאות הקרנות המשותפות עם הממשלה על הכנסותיהן ב-150 מיליון שקל בקירוב.

התשלומים בגין קליטת עודפים לפי טוונת גדלו בשנת 1983 בקצב האינפלציה בעוד שגביית ההיטלים בקרנות אחדות, בעיקר אלה המשותפות עם הממשלה, גדלו בפחות ובכך נגרמו גרעונות בקרנות אלו.

שיעורי הגבייה ממגדלים בעד תעודות משלוח חסרות בשנים 1981 ו-1982 נשארו קבועים. הדבר עלול היה להוות פיתוי לשיווק תוצרת ללא שימוש בתעודות ועל ידי כך להימנע מתשלום היטלים למועצה.

למשווק גדול היו חסרות בשנים 1981 ו-1982 יותר מ-2,000 תעודות משלוח בכל שנה, אולם המועצה חייבה אותו תמורת 136 ו-458 תעודות בלבד, בהתאמה.

הומן החולף מקבלת החלטת המועצה לעדכן את ההיטלים ועד לפרסום הכללים החדשים ברשומות הוא רב יחסית; בנסיבות אלו אין הכללים החדשים עונים על הצרכים. כתוצאה מכך גובה המועצה מהמגדלים היטלים בשיעורים גבוהים מאלה שפורסמו לאחרונה.

הועלו מקרים שבהם משווקים מאיזור תל אביב לא חוייבו בשנת 1983 בהיטלים בגין הפרשי כמויות שנתגלו בין דיווחיהם לבין הדיווחים של המועצה.

1. תפקידה העיקרי של מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (להלן - המועצה), לפי חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן - החוק), הוא הסדרת שיווק הפירות בארץ, במטרה להבטיח הספקה סדירה לאוכלוסייה, במחירים נאותים, תוך הבטחת מחירים הוגנים למגדלים. המועצה מוציאה מהשווקים, פירות שלא שווקו, כעודפים, ומפנה אותם ליעדים שונים: לתעשייה, למכירה מוזלת לגורמים ציבוריים, להאבסת בעלי חיים ולהשמדה. המועצה משלמת למגדלים בעבור העודפים מחיר מזער, שהיא קובעת מדי פעם בפעם: המימון לכך בא מקרנות מיוחדות, שהמועצה