

משרד החקלאות

פעולות ביקורת

בהנהלת משרד החקלאות, באגף לאשראי ולפיתוח, באגף לתכנון של המשרד וכן בחברת אגרקסקו ובמספר מועצות לייצור ולשיווק, נבדקו הפעולות להושטת סיוע כספי למגזר החקלאי בשנות הכספים 1985 ו-1986. נבחנו גם הגורמים, שהביאו להיקלעותו של המגזר החקלאי למצוקה כלכלית, תוך התייחסות מיוחדת לפעולות ארגוני הקניות.

במשרד החקלאות ובמרכז ההשקעות של משרד התעשייה והמסחר נבדקו דרכי קבלת החלטות בדבר אישור הקמתם של מפעלים חדשים ומידת ניצול כושר הייצור במפעלים אזוריים, העוסקים בטיפול ובעיבוד של תוצרת חקלאית.

במשרד החקלאות ובמועצת הלול נבדקה דרך קביעתן של מכסות הייצור הכלליות של ביצי מאכל והקצאתן למגדלים. כן נבחנה סדירות פעולתן של מליאת המועצה וועדת המכסות שלה. עוד נבדק אופן טיפול המועצה בעודפי ייצור הביצים ומכירתן לעיבוד תעשייתי וליצוא.

במשרד החקלאות, הבריאות, העבודה והרווחה וכן ברשות שמורות הטבע, נבחנו ההסדרים להקטנת נזקים, העלולים להיגרם לאדם, עקב שימוש בחומרי הדברה בחקלאות.

במועצת הירקות ובמועצת הפירות נערכה ביקורת בדבר הדרכים והאמצעים, שעל פיהם מפקחות המועצות על הייצור, ההובלה והשיווק של ירקות ופירות.

במועצה לייצור ולשיווק ירקות נבדק תכנון אספקת בצל לשוק המקומי ועסקאות יבוא בצל; עוד נבדקה במועצה ובאגרקסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ, עסקת יצוא תפוחי אדמה בעונה 1984/85.

במועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי ובמשרד החקלאות נבדקו דרכי הקצאת מכסות לגידול פרחים.

במשרד החקלאות, בנציבות המים, במקורות, חברת המים לישראל בע"מ ובתכנון המים לישראל בע"מ וכן במספר רשויות מקומיות, נבדקו ניצול מקורות המים בישראל, הקצאת מים לשימושים השונים וקביעת מחיר המים לצרכן.

מתן הלוואות לארגוני קניות

ע"י מועצות לייצור ושיווק

על רקע הסתבכותם הכספית של מספר ארגוני קניות יזם משרד החקלאות במהלך שנת הכספים 1985, העברת סיוע כספי לארגונים אחדים וזאת באמצעות מספר מועצות יצור ושיווק. בנושא של הושטת סיוע למגזר החקלאי ראה עמ' 473 בדו"ח זה.

(א) **מועצת הפרחים:** בסוף ספטמבר 1985, העבירה המועצה לארגון קניות סך 740 מיליון שקלים ישנים (כחצי מיליון דולר). סכום זה ניתן כאשראי לתקופה של שלושה חודשים. על האסמכתא לתשלום צוין שזוהי תוספת אשראי לעונת 1985/86 על פי הוראת מנכ"ל המשרד. המועצה מימנה את מתן האשראי מפקדון מיוחד, לתקופה של שלושה חודשים שהעבירה לה חברת אגרקסקו למטרה זו. מועצת הפרחים העבירה לארגון הקניות את הכספים, כנגד קבלת בטחונות מעבר לבטחונות הרגילים שהיא נוהגת לדרוש ממקבלי האשראי הרגיל והשוטף.

— פנייה בכתב של מנכ"ל משרד החקלאות אל מנכ"ל מועצת הפרחים, בבקשה להעביר למגדלי הפרחים הקשורים לארגון הקניות את הסכום של חצי מיליון דולר, נעשתה רק בסוף אוקטובר 1985, דהיינו כחודש ימים לאחר שהמועצה העבירה את הכסף לארגון. בבקשה צוין שהסכום יהיה מקדמה לשלושה חודשים שיקוזו מהפדיון שיתקבל.

בסוף דצמבר 1985 היה על ארגון הקניות לפרוע את כספי ההלוואה המיוחדת בתוספת ריבית. במועד האמור, הארגון לא פרע את ההלוואה כנדרש.

ממסמכי המועצה עולה שהחוב בסך חצי מיליון דולר, והריבית המצטרפת, לא שולם על ידי ארגון הקניות וכי גביית החוב שהייתה צפויה באמצעות משרד החקלאות לא התממשה. המועצה נמצאת ברשימת הנושים של ארגון הקניות הנמצא בהליכי פירוק. המועצה טרם החזירה לחברת אגרקסקו את הפקדון שקיבלה ושממנו ניתן כאמור האשראי הנוסף לארגון.

(ב) **חברת אגרקסקו:** בסוף ספטמבר 1985 הורה מנכ"ל חברת אגרקסקו לחשב החברה לתת הלוואה בסך של \$750,000 לארגון קניות. אירגון זה קיבל גם את ההלוואה בסך \$500,000 ממועצת הפרחים כאמור לעיל. הוראתו האמורה של מנכ"ל חברת אגרקסקו התבססה על בקשת מנכ"ל משרד החקלאות. מנכ"ל אגרקסקו קבע שההלוואה תינתן לתקופה של שלושה חודשים כנגד שטר חוב של ארגון הקניות, ערבות של הישובים החברים בארגון וערבות הקרן התנועיתית. עם ביצוע ההלוואה, בספטמבר 1985, אישר מנהל ארגון הקניות את קבלתה והעביר לחברת אגרקסקו שטר חוב ע"ס 1.4 מיליון ש"ח חתום, בין היתר, על ידי ארגון הקניות ו-14 הישובים החברים בארגון זה.

— עד סוף 1986 טרם הוחזרה ההלוואה לחברת אגרקסקו. לא נמצא שהחברה נקטה בהליכים לגביית החוב.

(ג) **מועצת הלול:** מנתונים שנתקבלו ממועצת הלול עולה, שבין אוגוסט 1985 לינואר 1986, הועברו על ידה באמצעות שני משווקים מורשים לשני ארגוני קניות סך של כ-1.8 מיליון ש"ח (כ-1.2 מיליון דולר). הוסבר לביקורת שהעברות בוצעו על סמך הנחיות משרד החקלאות ומתייחסות לתשלומי סובסידיות עבור יצור ביצים בלתי מתוכננות שיוצרו על ידי מגדלים במושבים הנמצאים בגליל ובפרוודור ירושלים. עוד הוסבר שהמשרד פועל להגדלת מכסות הייצור של המגדלים באיזורים האמורים בשנת התכנון 1985. משרד החקלאות קבע שהכספים שניתנו יהיו בחזקת הלוואה עומדת ללא ריבית, שניתן לממשה תוך שלושה חודשים במידה וועדת המכסות של המועצה לא תאשר תוספת מכסות לישובים.

שני המשווקים המורשים הפקידו בידי המועצה התחייבות להחזיר לה את כספי ההלוואות על פי דרישתה, וזאת על ידי קיזוז בסכומים שעמדו לזכות המושבים אצלה.

עד סוף 1986, טרם אושרו על ידי ועדת המכסות של המועצה מכסות מוגדלות לייצור ביצים לישובים בשני האזורים האמורים. במצב זה היה על המועצה לפעול להחזר הכספים שניתנו על ידי לשני ארגוני הקניות, אך היא לא נקטה בצעדים למימוש ההתחייבויות המצויות בידה.

— בידי המועצה אין פרטים אם ומתי, העבירו שני ארגוני הקניות לישובים את כספי ההלוואות שקיבלו עבורם. יצוין, שבשתי הזדמנויות אחרות העבירה המועצה באמצעות המשווקים, לשני ישובים שחרגו ממכסותיהם, כספי סובסידיות בסך של כ-100,000\$ בלא תיווך של ארגון קניות.

סיוע כספי למגזר החקלאי

1. רבים מבין המושבים והקיבוצים שנוסדו לאחר קום המדינה, לא הצליחו להגיע, במרוצת שנות קיומם, לביסוס משקי, מצב שגרם לכך שהמשלה הושיטה להם, פעם אחר פעם, סיוע כספי בהיקף ניכר.

בדו"ח שנתי 36, עמ' 451, נסקר הסיוע שהושט למושבים שבמצוקה בשנים 1980 - 1984. בדו"ח האמור צויין שבמרוצת שנת 1985 נתקבלו במשרד החקלאות פניות רבות מארגוני חקלאים ומושבים אודות מצוקה כלכלית הולכת ומחריפה. הגורמים הנ"ל ביקשו את עזרת המשרד לשיפור מצבם. החל מסוף שנת הכספים 1985 ובמרוצת שנת 1986 הוקצה לכלל המגזר החקלאי על ידי המשלה והסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות), במסגרת מספר תוכניות, סיוע כספי בהיקף של כ-240 מליון דולר. להערכת משרד החקלאות, אין בידי הסיוע האמור, לפתור את הבעיות בהם מתלבט המשק החקלאי. סיוע זה יאפשר את המשך הטיפקוד של המגזר החקלאי עד לגיבוש תוכנית מפורטת לפתרון יסודי של בעיותיו ולשם כך נדרשים לדעת משרד החקלאות מקורות כספיים ניכרים נוספים (ראה להלן).

2. הבדיקה של הושטת סיוע למגזר החקלאי ובמיוחד במשק החקלאי המשפחתי (מושבים), נערכה במשרד האוצר, במשרד החקלאות (להלן - המשרד), כאגף לאשראי ולפיתוח של המשרד (להלן - האגף לאשראי) ובמועצה לייצור ושיווק כותנה. במהלך שנת 1986 התגלו משרדים כלכליים גם בענפי משק נוספים - בבניה, בתעשייה ובבריאות. דרכי הושטת הסיוע לענפים האמורים נסקרו בדו"ח זה, בביקורת על משרד האוצר, עמ' 87.

הגורמים למשבר במשק החקלאי המשפחתי

1. בסוף יולי 1986 מינה ראש המשלה ועדה, לניכוש תכנית לחיזוק המשק החקלאי המשפחתי (להלן - ועדת נבתון). כחברים בוועדה זו מונו סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר - יו"ר וכן נציגים של משרד החקלאות, בנק ישראל, הסוכנות ונציגים מבנק לאומי לישראל ובנק הפועלים. דו"ח הוועדה הוגש לראש המשלה בספטמבר 1986. בדו"ח הוועדה פורטו חמש סיבות עיקריות להתהוות המשבר כמשק החקלאי המשפחתי כמפורט להלן:

גורמי ייצור: בשנות הארבעים והחמישים הוקמו אלפי משקים משפחתיים שאורגנו כאגודות שיתופיות. למשקים אלה הוקצו נחלות קטנות וכן מכסות מצומצמות של גורמי ייצור אחרים. ככל שגדלה יעילותו של הייצור החקלאי מחד גיסא ורמת החיים מאידך גיסא, הלכה והחמירה מגבלת

אמצעי הייצור משום שמשק יעיל מחייב ניצול יתרונות לגודל. מגבלות אובייקטיביות ותפיסות אידיאולוגיות מנעו או האטו תהליכים של ריכוז אמצעי ייצור. הדבר גרם לכיבוז משאבים בעיקר של הון וכוח אדם.

הייצור החקלאי הינו בהיקף גדול בהרבה מזה הנדרש לאספקת צרכי המשק הישראלי. לפיכך הופנה חלק גדול מהתוצרת ליצוא. בכך הפך מגזר זה תלוי במידה רבה בתמורות החלות בשווקים בחו"ל. בשנים מסוימות קשיים בשיווק היצוא גרמו להקטנת התמורות שקיבלו החקלאים. מרבית המושבים לא גיוונו את מקורות ההכנסה שלהם על ידי השענות על ענפים נוספים כמו תעשייה ותיירות בדומה לתהליך אותו עבר המשק הקיבוצי.

אוכלוסין: להתישבות החקלאית המושבית הופנו בראשית שנות החמישים בעיקר עולים חדשים, שרובם המכריע לא עסקו מעולם בחקלאות. חלק מהמתיישבים לא הצליח להתמודד עם הרמה המקצועית הנדרשת מחקלאות מתקדמת עתירת הון וטכנולוגיה. מתיישבים התקשו לפרנס את עצמם מפרי עמלם, שקעו בחובות ובשל הערכות ההדדית שחלה על כל חברי המושב – הטילו עול כבד על שאר חברי המושב.

ארגונים חקלאיים: הבולטים מבין הארגונים החקלאיים שהוקמו על מנת לשרת את מגזר המשק החקלאי המשפחתי הינם ארגוני הקניות. בראשית דרכם התרכזו ארגוני הקניות ברכישת תשומות יצור עבור החקלאים, תוך ניצול היתרונות לגודל. בדו"ח ועדת גבתון צוין שבמרוצת השנים הרחיבו והעמיקו ארגונים אלה את פעולותיהם. בשנים האחרונות עסקו בין היתר בשיווק התוצרת, בלקיחת ומתן הלוואות, במתן ערבויות, בהקמת מפעלים כלכליים בבעלותם ובניהולם, בכיסוח, ברכישת ציוד חקלאי ואף במימון השקעות בהתישבות הצעירה, תפקיד המוטל בדרך כלל על המוסדות הממלכתיים. ההתחייבויות של ארגוני הקניות נפלו בסופו של דבר על האגודות החקלאיות השיתופיות החברות בהם. ארגוני קניות שנוהלו באורח רשלני ולקחו על עצמם סיכונים גדולים מכפי יכולתם, סיבכו את כל חברי הארגון, לעיתים ללא ידיעתם. כך למשל חלק מהארגונים נתנו הלוואות וערבויות ללא בטחונות נאותים, מערכותיהם הכספיות נוהלו באופן רשלני וללא בקרה מספקת, ניתן "הכשר" לחריגה ממכסות היצור ונעשו השקעות במפעלים כלכליים שכדאיותם מפוקפקת.

היכט נוסף של בעיה זו הוא שבמקרים רבים נמנעו ארגוני הקניות מהגשת דו"חות כספיים כמותר ואותם דו"חות שהוגשו באחור לקו לעיתים בפגמים חמורים שהפכו אותם לחסרי משמעות. גם מערכת הנהלת החשבונות לקחה לעיתים קרובות כניחול כושל ורשלני ובכך נמנע מחברי הארגון לקבל תמונה אמיתית על מצבם ועל הסיכונים הגדולים שבהם הועמדו הם עצמם.

בסוף שנת 1985 מונה מפרק לאחד מארגוני הקניות. בתחילת שנת 1986 ארגון קניות נוסף, שהיקף חובותיו נאמד בכ-100 מיליון דולר, הגיע לסף פשיטת רגל ונמסר לניהולו של "ועד ממונה" מטעם רשם האגודות השיתופיות. ארגוני קניות נוספים מתקשים גם הם לתפקד וחלקם נמצאים על סף פירוק.

דפוסי הוצאה ומימון: בשנים בהן חלה גאות יתר כלכלית במשק ועליה תלולה ברמת החיים גם חברי המושבים שאפו לשפר את רמת חייהם. כאשר הכנסותיהם השוטפות לא איפשרו זאת, לא נמנעו ממימון הוצאות צרכניות על ידי לקיחת הלוואות במחירי הון גבוהים. כך צברו רבים מחברי המושבים חובות כבדים, כאשר הערבות ההדדית, מסירה מהם דאגה להחזר החוב. גם האגודות החקלאיות נהגו באופן דומה, בהוציאן סכומים גדולים לפיתוח המושבים, להקמת מבני ציבור ולרכישת ציוד שלא תמיד היה נחוץ – כל זאת באשראי שלקחו ישירות או באמצעות ארגוני הקניות, תוך הגדלה מתמדת בהיקף חובם. כאשר שיעורי הרבית במשק עלו בתלילות במחצית השנייה של 1985, התקשו המושבים לעמוד בתשלומי הרבית. רבית שלא נפרעה הפכה לחוב חריג שצבר רבית חריגה, גבוהה במיוחד. משנסתמו מקורות האשראי הרגילים פנו מושבים רבים וכן ארגוני הקניות ל"שוק האפור". הרבית שנדרשו לשלם בשוק זה רק החריפה את מימדי ההסתבכותם הכספית.

מדיניות ממלכתית: בדו"ח ועדת גבתון צוין שהשנים האחרונות אופיינו במדיניות כלכלית לא עקבית שגרמה לשינויים רבים ובלתי צפויים בתנאי השוק החקלאי. שינויים חריפים ותכופים בשיעורי הסובסידיות, במדיניות המכסות ובמדיניות ההשקעות והאשראי גרמו לעיתים להפסדים כבדים למגדלים – גם לאלה ששיקוליהם היו זהירים ומבוססים.

2. מנתונים שהובאו בדו"ח ועדת גבתון עולה שבמועד הגשת הדו"ח חובותיהם של האגודות וארגוני הקניות הסתכמו בכ-840 מיליון דולר כמפורט להלן:

חובות ארגוני הקניות לבנקים לזמן ארוך	-	190 מיליון דולר
חובות ארגוני הקניות לבנקים לזמן קצר	-	120 מיליון דולר
חובות ארגוני הקניות לספקים	-	130 מיליון דולר
חובות למוסדות גמ"ח	-	40 מיליון דולר
חובות ישירים של האגודות לבנקים	-	230 מיליון דולר
חובות אחרים (כולל, "שוק אפור")*	-	130 מיליון דולר
ס"ה חובות מגזר המשק החקלאי המשפחתי	-	840 מיליון דולר

* הערכה

כמבוא לדו"ח ועדת גבתון, צויין שבמהלך עבודתה נתקלה הוועדה בקושי להשיג נתונים מעורכנים ומהימנים על מצבו הכלכלי של המגזר המושבי וכי עד למועד הגשת הדו"ח לא נתקבלו נתונים מפורטים על אמצעי הייצור שבידם וערך התפוקה החקלאית. משום כך לא יכלה הוועדה להצביע על מוקדי הכעיה ולהתוות תוכניות קונקרטיות לא ברמה אזורית ולא ברמה של מושבים בודדים. עוד צויין כמבוא לדו"ח כי הוועדה פנתה לתנועות המיישבות במגזר המושבי בבקשה לקבל מהן הצעות ותוכניות לחיזוק המושבים אולם אלה לא נענו לבקשה זו.

3. גם ישובים במגזר הקיבוצי, בדומה לישובים במגזר החקלאי המשפחתי, נקלעו למצוקה כספית קשה. חלק מהסיבות שפורטו לעיל כגון, שיעורי רבית, תנאי הסחר הבינלאומי ומימון עצמי של השקעות יצרניות וצרכניות, היו מבין הגורמים שהביאו להסתבכותם. הבעיות של כלל המגזר הקיבוצי לא נבדקו בצורה מוסמכת בדומה למגזר המשק המשפחתי, ומסיבה זו לא ניתן לקבוע את היקף החוב ומינו. בנושא המצוקה הכלכלית של קיבוצים המאוגדים במסגרת התנועה הקיבוצית המאוחדת ראה להלן.

4. כאמור, על רקע המשבר הכספי שפקד חלק מהישובים שבמגזר החקלאי, היקצו הממשלה והסוכנות בסוף שנת הכספים 1985 ובמרוצת שנת 1986, במסגרת מספר תוכניות, סיוע כספי בהיקף של כ-240 מיליון דולר. סכומי הסיוע, כפי שמשקתפים באישורי ועדת הכספים של הכנסת, מפורטים בטבלה שלהלן (במיליוני דולרים):

סכום הסיוע	מקור המימון		יעוד הסיוע
	ממשלה	סוכנות	
150	100.0	50.0	קיבוצים ומושבים בכל הארץ
27	22.5	4.5	קיבוצים ומושבים ברמת הגולן ובקעת הירדן
25	15.0	10.0	מימון להון חוזר למושבים שבמצוקה
40	40.0	-	לקיבוצי התק"מ
242	177.5	64.5	

* הסכום לא תוקצב בתקציב המדינה.

הושטת סיוע מכספי הממשלה בהיקף של 100 מיליון דולר

1. בעקבות פניה דחופה של שר החקלאות לממשלה לפתור את המשבר בחקלאות, החליטה הממשלה, בראשית נובמבר 1985 להטיל על שר האוצר ושר החקלאות לגייס, באמצעות הבנקים, 90 מיליון דולר, שמתוכם תערוך המדינה ל-30 מיליון דולר. הכספים שיגויסו בדרך זו יינתנו כהלוואות שנועדו להקל על מצב החקלאים בדרך של פריסת חובות מעיקים והחלפת חובות הנושאים רבית גבוהה. עוד צויין בהחלטת הממשלה שעדיפות ראשונה להקצאת ההלוואות תינתן לישובי קו העימות בגליל, לישובי רמת הגולן ולבקעת הירדן. הממשלה החליטה גם שתוך שבועיים ימים רשימת ההלוואות תאושר במשותף על ידי שרי האוצר והחקלאות.

בפני הממשלה לא הוצגו נתונים כספיים מפורטים על היקף החובות של המגזר החקלאי, מבנה החוב והתפלגותו והנכסים העומדים מולם. הובאו בפניה: רשימה של גורמים וסיבות למשבר, הודעה בדבר סיכום המשרד והמחלקה להתישבות של הסוכנות, בדבר חלקו של כל צד באמצעים שיועמדו לצורך פעולות הסיוע, וכן אמצעים שיש לנקוט לתיקון המצב. בעת קבלת ההחלטה של הממשלה לא עמדו בפניה מסמכים בכתב שיבססו את הבקשה לסיוע. מהמסמך שהוצג בפני הממשלה לא ניתן היה ללמוד מדוע תוכניות סיוע שהושטו בעבר למגזר החקלאי על ידי פריסת חובות, מחיקת חובות והגדלת מכסות לא מנעו הוזקקות חוזרת לסיוע לאחר מכן.

המשרד הסביר שהצגת נתונים מפורטת היתה מחייבת דיונים ממושכים שלא היו תורמים להשגת המטרה המיידית של הצלת המשק החקלאי מהתמוטטות כוללת.

במועד קבלת החלטת הממשלה, לא היתה למשרד החקלאות תכנית ממשית להבראת המשק החקלאי. תכנית מקיפה וישומה הכרחית כדי לתקן את העיוותים הקיימים ולמנוע השנותם וחזרה להוזקקות לסיוע ממשלתי נוסף.

בסוף דצמבר 1985, החליטה הממשלה שעקב חוסר האפשרות ליישם את החלטתה הקודמת בדבר גיוס 90 מיליון דולר מאמצעי הבנקים, יגיש שר האוצר פניה לוועדת הכספים למימון הסכום האמור כדלהלן: 30 מיליון דולר ימומנו מתקציב המדינה ו-60 מיליון דולר שיועמדו על ידי הבנקים מאמצעיהם העצמאיים מהנפקות או משחרור מוקדם של פקדונות. כספי הבנקים יתוקצבו כתקציב המדינה כהוצאה מותנית בהכנסה. ההלוואות כולן תתבצענה באמצעות הבנקים ובאחריותם. עוד החליטה הממשלה שכספי הסיוע ינתנו לארגוני הקניות המוסכמים בין שר החקלאות לשר האוצר, לתקופה של עד ארבעה חודשים. במהלך תקופה זו על משרד החקלאות להכין תוכניות מפורטות לארגונים ולמשקים שלהם תינתנה ההלוואות. במידה שלא יוכנו תוכניות מוסכמות על משרד החקלאות ומשרד האוצר, יעמדו ההלוואות הנ"ל לפרעון מידי בתום תקופת ארבעת החודשים.

בפגישה שהתקיימה בראשית ינואר 1986 בהשתתפות ראש הממשלה, שר האוצר, שר החקלאות, יו"ר הנהלת הסוכנות ונציגי משרדים אחרים, הוחלט שהסוכנות תעמיד לרשות הישובים במצוקה שבטיפולה סך של 70 מיליון דולר. מתוך סכום זה סך של 50 מיליון דולר יינתנו בשתי שנות תקציב ו-20 מיליון דולר יינתנו לצורך סכסוד רבית. עוד הוחלט על הגדלת הסיוע לישובים שבמצוקה ב-10 מיליון דולר נוספים מכספי הממשלה כך שסכום הסיוע הכולל ממקור זה הועמד לסך של 100 מיליון דולר. הוחלט גם שמשרד החקלאות והמחלקה להתישבות של הסוכנות יציעו תכנית משותפת להבראת המשקים, שמטרתה למנוע משברים נוספים בעתיד.

2. הסכום של 100 מיליון דולר תוקצב בשנים 1985 ו-1986 כהגדלת ההוצאה של "המרת הלוואות" שבתקציב הפיתוח⁽¹⁾ של המשרד. המימון שמקורו בבנקים בסך של 60 מיליון דולר, תוקצב כהוצאה

(1) על הצורך לכלול הקצבות שמטרתן סיוע בגין מצוקה כספית בתקציב הרגיל ולא בתקציב הפיתוח, העיר מבקר המדינה בדו"ח שנתי 36, עמ' ל"ח - ל"ט.

מותנית בהכנסה ואילו חלקה של הממשלה, בסך של 40 מיליון דולר, הוקצה מהרזרבה הכללית להוצאות פיתוח.

3. הטיפול בהקצאת הסיוע בסך 100 מיליון דולר נעשה במסגרת האגף לאשראי. משרדי האוצר והחקלאות קבעו כקריטריון עיקרי לזכאות הישובים החקלאים לקבלת הלואה, קיומם של חובות קצרי מועד בשעור העולה על מחצית מערך התפוקה הנורמטיבית שלהם. ההלואה לכל ישוב חושבה בסכום שהיה מאפשר להקטין את ס"ה החובות קצרי המועד עד כדי מחצית ערך התפוקה הנורמטיבית (להלן - יחס חוב/תפוקה = 0.5). לישובים ברמת הגולן, בקעת הירדן וישובי קו העימות בצפון הוקצה מלוא סכום ההלואה. לישובים אחרים השרויים במצוקה כספית והמטופלים על ידי משרד החקלאות הוקצה כ-82% מסכום ההלואה המירבית. לישובים חקלאיים שבטיפול הסוכנות הוקצה רק כ-18% מסכום ההלואה המירבית, זאת מתוך הנחה שיתרת ההלואה תמומן מתוך הסכום של 50 מיליון דולר שהסוכנות התחייבה להעמיד לצורך הושטת הסיוע כאמור לעיל.

קביעת הקריטריונים לחישוב גובה ההלוואות לא סוכמו בכתב. לא ניתן היה לעמוד על הבסיס והמשמעות לקביעת הקריטריון של יחס חוב/תפוקה = 0.5 לצורך קביעת גובה ההלוואות.

בחשבות משרד החקלאות מראשית פברואר 1987 על הערות הביקורת בנדון, צוין, שהקריטריונים אושרו על ידי מנכ"ל משרד החקלאות, שהביאם בפני שר החקלאות שגם הוא נתן את אישורו.

— קביעת הקריטריון של הורדת יחס חוב/תפוקה ל-0.5 משמעותו מתן סיוע גדול לישובים שתוכותיהם גדולים וסיוע נמוך יותר לישובים שחובם קטן יחסית וזאת בלי התייחסות ובדיקה באשר ליכולת הישובים להחזיר של תשלומי קרן ורבית על הלוואות.

בחשבות המשרד מדצמבר 1986 צויין שהקריטריון של יחס חוב/תפוקה היתה הנחיה כללית, שיתכנו ממנה סטיות לשני הכוונים: אלה יתוקנו בשלבים הבאים של הושטת הסיוע. הביקורת הצביעה על כך שהנחיה כנ"ל לא ניתנה בכתב.

הסיוע למושבים: במסגרת הטיפול של האגף לאשראי להקצאת 100 מיליון הדולר הוא ריכוז במספר רשימות את חובות קצרי המועד וערכי התפוקות הנורמטיביות של כ-350 מושבים. בהסתמך על הנתונים האמורים, ועל פי הקריטריונים שפורטו לעיל, נקבעו 127 מושבים הזכאים לקבל הלוואות לצורך פריסת חובותיהם קצרי המועד בסכום כולל של כ-55 מיליון דולר.

(א) הנתונים בדבר גובה חובות קצרי המועד של המושבים נתקבלו, בדרך כלל, מארגוני הקניות בהם הם חברים ואילו ערכי התפוקות הנורמטיביות חושבו כמכפלה של גורמי הייצור שברשות המושבים במקדמי תפוקה נורמטיביים. על סמך הנתונים כאמור ניתן היה לאתר את הישובים שיהם חוב/תפוקה שלהם עלה על 0.5 ולהכלילם במסגרת המושבים להם יושט הסיוע וכן לחשב את סכומי ההלוואות.

המשרד לא בדק ולא אימת בצורה מוסמכת ברשומי הנהלת החשבונות של ארגוני הקניות ושל המושבים את מצבת חובותיהם ולכן נתון זה עלול שלא לשקף בהכרח את המצב הממשי. המשרד גם לא דרש וקיבל מגורמים שונים, כגון בנקים וספקים, אישורים על גובה חובות הארגונים והמושבים אצלם, כדי שתהיה בידו האפשרות להשוות נתונים אלה לנתונים שהומצאו לו כאמור.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את דרך חישוב סכומי ההלוואות למספר מושבים. הבדיקה העלתה:

האגף לאשראי ערך רשימה מיוחדת של 23 מושבים בעיתיים, רובם מדרום הארץ. מהסברי המשרד מדצמבר 1986 עולה, כי האגודות עומדות בשלבים שונים של הליכי פירוק ולכן אין באפשרותו לסייע להן בשלב זה. אף על פי כן, עבור שמונה מושבים שהוכללו ברשימה הנ"ל היקפה המשרד סכום של 2 מיליון דולר. האגף לא קבע מראש כיצד יחולק סכום זה בין הישובים, שכן לפי נתוני חוב/תפוקה שלהם ההקצאה הנדרשת הינה כ-5.4 מיליון דולר.

האגף לאשראי היקצה לשני מושבים שבבנקת הירדן סיוע בסך מיליון דולר לכל מושב. על פי נתונים בדבר חובות קצרי מועד וערכי תפוקה, ובהתחשב גם במיומן של בעיות חברתיות שמנעו את תפקודם הנאות של מושבים אלה, הם לא היו צריכים להיכלל במסגרת הכללית להושטת סיוע. מן הראוי היה שמושבים אלה, השרויים במצוקה כלכלית וחברתית מיוחדת, יכללו ברשימה של המושבים הבעייתיים הנזקקים לטיפול מיוחד – דבר שלא נעשה.

(ג) כאמור לעיל, הסיוע למושבים שנקלעו למצוקה כלכלית אמור היה להינתן באמצעות הלואות שנועדו להחליף את חובותיהם קצרי המועד. ההלואות אמורות היו להינתן על ידי הבנקים. מכספי פקדונות שהפקידה הממשלה אצלם וכן ממקורות אחרים שגויסו על ידם. בהסתמך על החלטת הממשלה מדצמבר 1985 הכספים שנועדו לצורך מתן הלואות למושבים הועברו על ידי הבנקים לארגוני הקניות כמקדמות וזאת לתקופה של ארבעה חודשים. עם תום המועד אושרה הארכה של משך תקופת המקדמה עד סוף ספטמבר 1986. סכומי המקדמות שהעמידו הבנקים לרשות ארגוני הקניות הוערכו במשרד בסכום של כ-55 מיליון דולר, דהיינו בגובה סכומי ההלואות שהיו צריכים להינתן למושבים כהלואות כאמור לעיל. המשמעות המעשית של מתן המקדמות היתה שהבנקים הקטינו את חובות ארגוני הקניות אצלם בגובה סכומי המקדמות שניתנו על ידם.

בפרק הזמן המאושר שבו כספי הסיוע למושבים ניתנו כמקדמות לארגוני הקניות היה על משרד החקלאות להכין תוכניות הכרזה למושבים הנמצאים במצוקה כלכלית ובמסגרת זו לקבוע גם את סכומי ההלואות שיינתנו לכל מושב. קביעת סכומי ההלואות שניתנו למושבים שבמצוקה הושלמה בספטמבר 1986. במועד זה המקדמות שבידי ארגוני הקניות אמורות היו להיות מוסבות על ידם כהלואות לזכות המושבים ובכך תתאפשר פריסת חובות קצרי המועד של המושבים.

משרד האוצר היתנה את הסבת המקדמות שניתנו לארגוני הקניות להלואות לזמן ארוך. לזכות המושבים בכך, שארגוני הקניות יחתמו על התחייבות בלתי חוזרת לפיה הם מתחייבים למלא תנאים שונים ובין היתר: המצאת פירוט של חובות הארגון והערבויות שניתנו על ידו וכן חובות החברים בארגון; הגשת תכנית כספית שנתית של תזרים המזומנים של הארגון והמושבים הכלולים בו; הגשת רשימה של הנכסים שבבעלות הארגון והמושבים; סגירת מפעלים ושותפויות לא רווחיות; התחייבות בדבר אי מתן ערבויות ולקחת הלואות; המנעות ממתן אשראי למושבים פרט למימון להון חוזר המיועד לרכישת תשומות יצור בלבד, ועוד.

במהלך החודשים נובמבר – דצמבר 1986 חתמו ארגוני הקניות על ההתחייבות האמורה, אולם הארגונים טרם הסבו את כספי המקדמות כהלואות לזכות המושבים. הוסבר לביקורת שהנושא של חובות המגזר המשק המשפחתי, לרבות חובות ארגוני הקניות, יבוא לידי הסדר במסגרת המלצות ועדת גבתון וש. רביד (ראה להלן).

הסיוע למשקים קיבוציים: מהסכום של 100 מיליון דולר שתוקצב לצורך הושטת סיוע למגזר החקלאי, סך של כ-41 מיליון דולר הוקצה ל-107 משקים קיבוציים ותשעה מושבים שיתופיים. מנהל המחלקה לאשראי ומימון לקיבוצים שבמשרד פירט במכתב אל מנהל האגף לאשראי, בראשית יולי 1986, את סכומי הסיוע שיושט לקיבוצים ולמושבים שיתופיים, תוך ציון שמות הקיבוצים והמושבים וסכום הסיוע לכל אחד מהם. בטבלה שלהלן מובאים נתונים מרוכזים של ס"ה סכומי הסיוע שהועברו לקיבוצים באמצעות התנועות אליהם הם משתייכים (במיליוני דולרים):

התנועה הקיבוצית	מספר הישובים	סכום הסיוע
משקי התנועה הקיבוצית המאוחדת בע"מ	72	24
משקי הקיבוץ הארצי – השומר הצעיר	35	12
מושבים שיתופיים	9	5
ס"ה	116	41

— הסיוע שהוקצה למשקים הקיבוציים לא התבסס על נתונים בדבר היקף חובותיהם קצרי המועד וערכי תפוקותיהם, כפי שהדובר נעשה לגבי המושבים. לביקורת הוסבר שגודל הסיוע, לכל משק, נקבע על ידי התנועה הקיבוצית, שבמסגרתם חברים המשקים, בסכומים כפי שפורטו במכתבו הנ"ל של מנהל המחלקה לאשראי ומימון לקיבוצים. יוצא מכאן שצרכי הסיוע של המשקים לא הובחנו בצורה מוסמכת על ידי המשרד. כמו כן לא הוברר אם הסכומים כפי שהוקצו על ידי התנועות נקבעו על פי הקריטריונים המקובלים על דעת המשרד והמשקפים בצורה נאותה את הצרכים הממשיים של המשקים שנקלעו למצב כספי קשה והסיבות לכך.

המשרד הסביר בתשובתו מדצמבר 1986 שהוברר לו שרוב הכסף הנדרש לסיוע לקיבוצים יגוייס על ידי התנועות הקיבוציות ממקורות פנים וחץ כאחד. היות והסכום שהמשרד עמד להקציב למטרה זו היווה רק חלק מהסיוע הדרוש הוא הסכים לראות בסיוע זה השתתפות במאמץ הכללי של התנועות ולכן הקריטריונים לחלוקה נעשו על ידי התנועות בהשתתפות אנשי המשרד המטפלים בסקטור הקיבוצי.

סיוע בהיקף של 27 מיליון דולר לישובים ברמת הגולן ובקעת הירדן

1. במאי 1986 מונתה על ידי שר החקלאות ועדת מנכ"לים לבחון את מצב ההתיישבות ברמת הגולן ובבקעת הירדן. כחברים בוועדה זו מונו מנכ"ל משרד החקלאות כיו"ר וכן הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנהל המחלקה להתיישבות של הסוכנות. במועד מאוחר יותר הצטרף לוועדה חבר נוסף כנציג הישובים ברמת הגולן ובקעת הירדן. המלצות הוועדה, שנתקבלו ברוב קולות, סוכמו במכתב ביוני 1986 שנחתם על ידי חברי הוועדה, למעט הממונה על התקציבים במשרד האוצר, והוגש לשרי החקלאות והאוצר. בהמלצות צויין, שהוועדה ביקשה וקיבלה מנציגי הישובים את נתונייהם המתייחסים לייצור, החוב והתשלומים הנדרשים בגין החזרי קרן ורבית. במכתב צוין שהוועדה שוכנעה, כי על פי הנתונים שנאספו ניתן לקבל החלטה עקרונית בדבר דרכי הפתרון אולם נדרשת בדיקה חוזרת של הנתונים לשם דיוק יתר. מהנתונים עולה, שערך התפוקה של הישובים הנובעת מענפי החקלאות, התעשייה והתיירות בניכוי ההוצאות הכרוכות ביצור תפוקה זו משאיר עודף שנתי חיובי (להלן – עודף תפעולי). ניכוי הוצאות המחיה מהעודף התפעולי משאיר יתרה חיובית של כ-13 מיליון דולר להחזר הוצאות קרן ורבית. מאחר וס"ה ההוצאות השנתיות של הישובים להחזר קרן ורבית מסתכמות בכ-43 מיליון דולר קיים פער של כ-30 מיליון דולר שאין בידי הישובים אפשרות לממן.

הוועדה המליצה שהממשלה תפעל לפריסת החוב הקיים של הישובים לתקופת החזר ארוכה. עוד המליצה הוועדה שהממשלה תתקצב בתקציבה, מדי שנה, סך של 15 מיליון דולר, לכיסוי הפער בין ס"ה ההחזר ובין המימון שמקורו בא מכספי המתיישבים והסוכנות. במקביל יוקם מנגנון תכנון ובקרה, באחריות משרדי האוצר והחקלאות והסוכנות, ובשיתוף עם התנועות ההתיישבותיות וארגוני הקניות, שידאג למתן גיבוי ותיקצוב למערכת הניהול בישובים תוך פיקוח צמוד.

— הנתונים, שהומצאו על ידי הישובים ברמת הגולן ובבקעת הירדן וששימשו כסיס להמלצות ועדת המנכ"לים ולסיכום שנתקבל בלשכת ראש הממשלה (ראה להלן), לא נבדקו ולא אומתו. באותה העת עסק האגף לאשראי במסגרת ההקצאה של סיוע בהיקף של 100 מיליון דולר, כריכוז נתונים בדבר מצבת חובות קצרי המועד גם בישובים משני האזורים הנ"ל. לא נמצא שנעשתה מעולה של בדיקה והשוואה צולבת של הנתונים שהומצאו לצורך הושטת הסיוע.

2. בסוף יוני 1986 קיים דיון בלשכת ראש הממשלה בנושא ישובי רמת הגולן ובקעת הירדן, בהשתתפות ראש הממשלה, שרי האוצר והחקלאות, השר מר י. הורוביץ, מנכ"ל משרד החקלאות והממונה על התקציבים במשרד האוצר. ההמלצות הנ"ל של הוועדה היוו חומר רקע לדיון. לאחר בחינת המרכיבים השונים של הבעיה סיכם ראש הממשלה את הדיון בכך שהממשלה, הסוכנות והמתיישבים יקחו על עצמם את נטל החזר החוב בשנה הקרובה לפי החלוקה הבאה: 10.0 מיליון

דולר מכספי הסוכנות: 13.0 מיליון דולר מכספי המתיישבים ו-16.5 מיליון דולר מכספי הממשלה, כאשר מתוך סכום זה 2.5 מיליון דולר מיועדים למפעל המים בגולן. בסיכום צויין גם שהכספים שיועברו מהממשלה והסוכנות יהיו במסגרת הלואה עומדת לטווח ארוך. על משרד החקלאות והסוכנות הוטל לבדוק את מכלול מרכיבי הבעיה והחובות של המתיישבים. הבדיקה תכלול גם את בעית הרביית שהצטברה, את הסיבות להצטברות החוב וכן את הפריסה הנדרשת לשנים הבאות.

3. בראשית יולי 1986 אישרה ועדת הכספים של הכנסת על פי בקשת האוצר, תקציב בסך של 40.5 מיליון ש"ח (27 מיליון דולר) עבור ישובי רמת הגולן, בקצת הירדן ומפעל המים של הרמה. סכום של 33.6 מיליון ש"ח (22.4 מיליון דולר) תוקצבו במסגרת תקציב הפיתוח של המשרד המתייחסים להמרת הלואות לישובים ולאגודת המים, זאת כנגד הקטנה של הרוכבה להוצאות פיתוח. סכום נוסף בסך 6.9 מיליון ש"ח (4.5 מיליון דולר) תוקצב כהשתתפות החטיבה להתיישבות של הסוכנות להגדלת ההרשאה התקציבית המתייחסת לסיוע בהמרת הלואות לישובים באזורים הנ"ל.

4. ביולי 1986 התקיימה ישיבה בהשתתפות נציגי משרדי החקלאות והאוצר וכן נציגי הסוכנות שבה נקבעו העקרונות בדבר הקצאת הסיוע לישובי רמת הגולן ובקצת הירדן. על פי עקרונות שנקבעו, הוקצה סיוע בהיקף של 35.5 מיליון ש"ח (23.7 מיליון דולר) ל-44 ישובים בשני האזורים בצרף סיוע בסך 4.5 מיליון ש"ח (3 מיליון דולר) עבור מפעל המים. הסיוע הסתכם בכ-40 מיליון ש"ח (כ-26.7 מיליון דולר).

5. החשב הכללי שבמשרד האוצר קבע ביולי 1986 את ההסדרים לפיהם ארבעה בנקים יתנו לישובים שברמת הגולן ובקצת הירדן הלואות במסגרת התוכנית לפריסת חובותיהם. בהסדרים נקבע שמשרד האוצר יפקיד בבנקים פקדון מיוחד ומתוכו יינתנו ההלואות לישובים באזורים הנ"ל. ההלואות, שינתנו באחריות הבנקים, לתקופה של שמונה שנים, כאשר הקרן והרביית תהינה צמודות במלואן למדד המחירים לצרכן. ההלואות תשאנה רבית בשיעור של 7.5% לשנה. בשנתיים הראשונות תפרע הרבית בלבד ובשש השנים הנותרות תפרע הקרן ב-24 תשלומים רבעוניים שווים ורצופים בצרף הרביית. עוד נקבע בהסדרים שכספי ההלואות לא יועברו לישובים במידה וקיים חשש שיוטל עיקול על כספים אלה.

במהלך חודש אוגוסט 1986 הופנו הישובים שברמת הגולן אל הבנקים לצורך קבלת כספי ההלואה. עד סוף 1986 הופנו גם מרבית המושבים בבקעת הירדן לבנקים לשם קבלת כספי ההלואה. חלק מהמושבים לא מימשו את זכותם לקבלת ההלואה מאחר ולגביהם לא נפתרה בעיית הערבויות ואופן הביצוע המפורט של הקצאת כספי הסיוע.

סיוע לקיבוצי התק"מ

1. במסגרת התנועה הקיבוצית המאוחדת (להלן - התק"מ) מאוגדים 178 קיבוצים, מתוכם 40 קיבוצים צעירים שהוקמו לאחר 1967 והמטופלים על ידי הסוכנות. מד"ח שהוכן על ידי התק"מ שבו נסקר המצב הכלכלי של הקיבוצים לסוף ספטמבר 1985 (להלן - דו"ח התק"מ) עולה ש-55 מהם, שרויים במצוקה כלכלית. קיבוצים אלה מויינו לשתי קבוצות: 19 קיבוצים שהוכללו בקבוצה המצוייה במצוקה הגבוהה ביותר על פי קריטריון של יחס חוב/תפוקה העולה על 1.6 (להלן - ישובי מצוקה א'); 36 קיבוצים השרויים אף הם במצוקה אך פחותה מזו של הקבוצה הקודמת (להלן - ישובי מצוקה ב'). על פי דו"ח התק"מ נערכה הטבלה שלהלן, המשקפת את מצבת החובות של קיבוצי המצוקה לסוף ספטמבר 1985 ויכולת החזר העצמי שלהם של תשלומי הקרן והרביית (במליוני דולרים):

2. בעקבות בקשת התק"מ מהממשלה להושיט סיוע לקיבוצים השרויים במצוקה כלכלית, ניהל משרד האוצר מ"מ עם התק"מ בדבר ההיקף הכספי של הסיוע והתנאים לפיהם הוא יינתן. הוסכם שסכום הסיוע הממשלתי יסתכם ב-160 מיליון דולר. התנאים להושתת הסיוע סוכמו בהסכם, שכפי שהוסבר, נחתם בראשית מארס 1987. להסכם צורפו דו"ח התק"מ האמור וכן עקרונות לקביעת תכניות להבראה כלכלית של הקיבוצים להם יושט הסיוע. בהסכם נקבעו, בין היתר, תנאים כדלהלן:

ס"ה ישובי מצוקה	ישובי מצוקה ב'	ישובי מצוקה א'	
403	258	145	חוב לזמן ארוך
95	50	45	חוב לזמן קצר
498	308	190	ס"ה חוב נושא רבית
83	45	38	תשלומי קרן וריבית
31	16	15	יכולת החזר עצמי של תשלומי קרן וריבית
52	29	23	גרעון

(א) תכנית ההבראה מבחינה בין שתי קבוצות של קיבוצים הזקוקים לסיוע: 19 ישובי מצוקה א' הזקוקים לטיפול מעמיק על פי תכניות פרטניות ארוכות טווח ו-36 ישובי מצוקה ב' הזקוקים לתכניות לפריסת חובות, דחיית תשלומי קרן והורדת הוצאות המימון.

(ב) לצורך הטיפול בקיבוצי קבוצה א' תוקם ועדה בה ישתתפו: נציגי ציבור שיכהן כיו"ר וכן נציגים של משרד האוצר, משרד החקלאות, התק"מ והבנקים. על הוועדה הוטל להכין תכנית הבראה לכל קיבוץ בנפרד ובה יקבע חלקם של הבנקים והתק"מ במימון התכנית. חלקה של הממשלה נקבע בסך של 80 מיליון דולר שיועמד כפיקדון בבנקים לצורך מתן הלואות, על אחריות הבנקים, לתק"מ או לקיבוצים הכלולים בקבוצה א'. הפיקדון הראשון מכספי הממשלה בסכום של 20 מיליון דולר אמור להיות מופקד בבנקים בסוף שנת הכספים 1986 וראשית שנת הכספים 1987. יתרת הסכום בסך של 60 מיליון דולר יופקד בשלושה סכומים שווים ברבעון הראשון של כל שנת כספים החל משנת 1987.

(ג) לצורך הטיפול בקיבוצי קבוצה ב' נקבע שלכל ישוב תוכן תכנית הבראה, כאשר האחריות על ביצועה והשגת המקורות הנחוצים מעבר לסכומים שיינתנו על ידי הממשלה והבנקים, תהיה על התק"מ. חלקה של הממשלה בסיוע נקבע בסכום של 80 מיליון דולר, כאשר הקצאתו תעשה בתנאים ובמועדים שפורטו לעיל. חלקם של הבנקים בהושטת הסיוע נקבע בסך של 40 מיליון דולר.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה בסוף מארס 1987 את התקציב הנדרש לשנת הכספים 1987 לצורך הושטת הסיוע לקיבוצי התק"מ.

בדיקת מצבו של מגזר המשק החקלאי המשפחתי (מושבים)

1. ביולי 1986 ביקש שר האוצר את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת כי סכום של 15 מליון דולר יועבר מהרזרבה להוצאות פיתוח לסיוע למושבים שבתקציב הפיתוח של משרד החקלאות. בדברי ההסבר לבקשה האמורה צויין, כי על פי סיכום בין הממשלה, הסוכנות והבנקים הגדולים, תוכן תכנית הבראה למגזר המשק המשפחתי (מושבים) עליו מעיקים חובות של למעלה מ-300 מיליון דולר. עד לגיבוש התכנית וביצועה, הוחלט להזרים למושבים סיוע כספי מיידי בסך 25 מיליון דולר, כהלואה למימון הון חוזר, כדי לאפשר את הרכישות הדרושות לקראת העונה החקלאית הקרובה. מתוך הסיוע המיידי תממן הסוכנות 10 מיליון דולר והממשלה תממן מתקציבה 15 מיליון דולר.

מבירורים שקיימה הביקורת במסגרת משרד החקלאות עולה, שבמהלך החדשים הראשונים של שנת הכספים 1986, התנועות ההתיישבותיות הכינו תכנית שיקום למושבים שנקלעו למצוקה כלכלית. התכנית הוגשה על ידן, שלא כאמצעות המשרד, לידי הממשלה, שהחליטה להזרים כאמור סך של 25 מיליון דולר לספקים שונים עבור הישובים שבמגזר המשק המשפחתי עד לבדיקתה של התכנית. מדר"ח ועדת נבטון עולה שבתחילת עבודתה

נתבקשה הועדה לנבש כללים לחלוקת הסכום של 25 מיליון הדולר שאותו החליטה הממשלה להניש כסיוע חרום למושבים.

משרד החקלאות לא היה מעורב בבדיקה ובאישור של תכנית השיקום של התנועות ההתיישבותיות. לא נמצאו במשרד נתונים בדבר סכום הסיוע שהוקצה לכל ישוב והבסיס לקביעתו.

2. הטיפול בבדיקת מצבו של מגזר המשק החקלאי המשפחתי, הדרכים והאמצעים שיש לנקוט על מנת לסייע בידיו, התרכז בשתי מסגרות:

(א) ועדת גבתון, שבדקה כאמור את הסיבות הכלכליות והארגוניות למשבר הכלכלי במגזר זה והגישה בספטמבר 1986 המלצות לחיזוקו ושיקומו ברמה של הארגונים הכלכליים, האגודה השיתופית והחבר באגודה.

(ב) המלצות ש. רביד, שנתמנה על ידי ראש הממשלה, מ"מ ראש הממשלה ושרי החקלאות והאוצר לשמש כיועצם לצורך ישום המלצות לחיזוק ולהבראת המשק החקלאי המשפחתי (ראה להלן).

המלצות ועדת גבתון: כאמור, דו"ח ממצאי הועדה ומסקנותיה הוגש לראש הממשלה בספטמבר 1986.

הגורמים להיקלעותו של מגזר המשק החקלאי המשפחתי למצוקה כלכלית קשה על פי ממצאי ועדת גבתון, נסקרו בתחילת דו"ח זה. הועדה הגישה שורה של המלצות לשיפור מצב מגזר זה, בין היתר, המלצות בדבר ניהול העניינים הכספיים של האגודות ישירות עם הבנקים; הגבלת עיסוקם של ארגוני הקניות בתחום ריכוז האספקה והרכישות של התשומות החקלאיות בלבד; מנוי ועדת היגוי עליונה וועדות מעקב אזוריות שתהינה אחראיות על הכנת תוכניות סיוע למושבים והמעקב אחר ביצוען; בדיקת אפשרויות של מתן תוספת מכסות; בדיקת פקודת האגודות השיתופיות ותיקונה בהתאם לתנאים ולנסיבות הקיימות; בחינה של בעית הבטוחות לאשראי חקלאי, לרבות אפשרות למסחור גורמי ייצור שונים ועוד.

המלצות ש. רביד: לאחר פירסום דו"ח ועדת גבתון מינו ראש הממשלה, מ"מ ראש הממשלה ושרי החקלאות והאוצר את מר ש. רביד, עובד בכיר של הסוכנות, לכהן כיועצם למשק המושבי, לצורך ישום ההמלצות הדרושות על מנת להבריאו. היועץ הגיש לראש הממשלה ולשרים האמורים, בסוף אוקטובר 1986, דו"ח ראשוני הכולל את עיקרי המלצותיו. במכתבו אל השרים ציין היועץ שהדו"ח מתייחס ונשען גם על המלצות האמורות של ועדת גבתון. בין היתר המליץ מר רביד להקים ועדת היגוי עליונה ומספר ועדות איזוריות. הועדות האיזוריות תבדוקנה את מצב המושבים, לרבות מידת יכולתם לעמוד בהחזרי חובותיהם. ממצאי הועדות האיזוריות יוגשו לוועדת ההיגוי העליונה שתקבע את ההסדרים עם נושי המושבים; הפעילות הפיננסית של כל מושב תהיה קשורה אך ורק עם בנק אחד. הבנק יגשר על הפערים בתזרים המזומנים של המושב תמורת הבטחה נאותה מצד המושב להעביר את כל הכנסותיו לבנק עמו הוא קשור; ארגון הקניות האיזורי ישמש רק כספק תשומות ויהיה קשור גם הוא לקונסורציום של בנקים כדי לקבל בחזרה את תמורת התשומות; הערכות ההדדית הבין מושבית תבוטל בעתיד והערבות ההדדית בתוך המושב תהיה מוגבלת.

בהסתמך על דו"חות של ועדת גבתון וש. רביד החליטו שרי החקלאות והאוצר בינואר 1987 להקים את ועדת ההיגוי העליונה בראשות מר ש. רביד וכן תשע ועדות איזוריות, שתפקידן לאסוף נתונים מפורטים על מצבם של המושבים בכל איזור ולהכין תכניות לשיקומם הכלכלי של המושבים שנקלעו למצוקה. ההוצאות הכרוכות בהפעלת הוועדות נאמדו בסך של 200,000 ש"ח. מתוך הסכום האמור סך של 100,000 ש"ח תוקצב במסגרת תקציב המדינה לשנת 1986 על פי אישור של ועדת הכספים של הכנסת מסוף ינואר 1987. בסכום נוסף של 100,000 ש"ח אמורה להשתתף הסוכנות מתקציבה.

עד סוף פברואר 1987, הועדות האיזוריות טרם סיימו את עבודתן באיסוף הנתונים והכנת תכניות השיקום למושבים שבמצוקה.

ארגוני הקניות

1. אגודות שיתופיות מוקמות על פי פקודת אגודות השיתופיות משנת 1933 (להלן – הפקודה) והתקנות שהותקנו על פיה. ארגוני הקניות הינן אגודות שיתופיות מרכזיות איזוריות, שחבריהן הם המושבים מאותו האיזור. הטיפול באגודות השיתופיות נעשה על ידי האגף לאיגוד שיתופי שבמשרד העבודה והרווחה. בראש האגף עומד רשם האגודות השיתופיות (להלן – הרשם) המתמנה על ידי שר העבודה והרווחה. בין היתר, תפקידיו וסמכויותיו, של הרשם כפי שנקבעו בפקודה ובתקנות, הם: רישום אגודות ופיקוח עליהן; פיקוח על קיום הוראות הפקודה והתקנות בנוגע לעריכת מאזנים, ניהול פנקסים, ניהול וביקורת חשבונות; עריכת חקירות במידת הצורך בדבר הרכבן, דרכי עבודתן ומצבן של האגודות; מינוי ועדי הנהלה ממונים; פירוק אגודות לאחר חקירה בעסקיהן ופיקוח על תהליכי הפירוק.

בסוף דצמבר 1985 מינה שר העבודה והרווחה ועדה לבחינת תפקודם ודרכי פעולתם של ארגוני הקניות של המושבים בישראל. כחברים בוועדה מונו הרשם כיו"ר הועדה ונציגים של משרד החקלאות, הסוכנות, התנועות המיישבות, בריתות הפיקוח והציבור הקאופרטיבי. על הועדה הוטל לבחון בין היתר, את מטרות וסמכויות הארגון ודרכי תפקודו; את מדיניות ההשקעות, המימון והאשראי וקביעת קיום מנחים לעתיד; דרכי המימון ומתן האשראי למושבים ולמפעלים וקשרי הנומלין בין הארגון ומפעלים אזוריים הנמצאים בשליטה מלאה או חלקית בידי הארגון. המלצות הועדה הוגשו לשר באוגוסט 1986.

במבוא לדו"ח הועדה נסקרו הנורמים שהביאו להסתככותם הכלכלית של ארגוני הקניות ובין היתר, חריגה מתחום תפקודם המקורי כספקי תשומות לחברי הארגון והרחבת תחום פעילותם לנושאי השקעות, מימון ואספקת שירותים. עוד נסקר הנושא של התהפוכות הכלכליות שהתרחשו במדינה והשפעת האינפלציה ששררה כמשק באותה העת. בדו"ח הובאה שורה ארוכה של המלצות לשיפור תפקודן של ארגוני הקניות בתחומי הארגון, המינהל, המימון וההשקעות.

יישום חלק מהמלצות שהובאו בדו"ח הועדה מותנה בהתקנת תקנות חדשות או תיקון של תקנות קיימות. בהקשר זה יש להזכיר המלצות שהובאו בדו"ח ועדת גבתון, שכללו גם המלצה לבחון את פקודת האגודות השיתופיות במתכונתה הנוכחית ולהתאימה לתנאים ולנסיבות הקיימות. גם בדו"ח של ש. רביד הובאה המלצה לפיה הרשם יצטרך להתערב בתקינה ובחקיקה כדי לאפשר גביית החוב מאלה היכולים לשלם (אגודות וחברים בודדים) ולהבטיח מערכת בקרה שתמנע השנות התופעות.

עד מועד סיום הביקורת במאסר 1987 תוקנו כמה מהתקנות על פי פקודת האגודות השיתופיות במגמה לשפר את תקינות פעולות האגודות וכמיוחד אירגוני הקניות. בין היתר נקבע: לא ישמש אדם ולא תבחר אגודה באדם לשמש כנציגה בתאגידים שאינם פועלים בהיקף ארצי, אלא בשני תאגידים שהאגודה חברה בהם; יו"ר הוועד המנהל ומנהל עסקים של ארגון קניות מושבי לא יכהנו בתאגיד שמרכיב חבריו חברים באותו ארגון קניות; ארגון קניות מושבי ימנה ועדת משנה של הוועד המנהל שלו כהנהלה פעילה לביצוע החלטות הוועד ולניהול השוטף של עיסקי האגודה ובין חברי ועדת המשנה – ר"ח ומשפטן; ארגון קניות מושבי, כמו אגודות אחרות שחוייבו בכך קודם לכן, יקבע מדי שנה באסיפה כללית סכום כולל של האשראי שהאגודה רשאית לקבל והערכבויות שתהא רשאית לתת ולא תתן אשראי לחברים ולא תרכוש או תשקיע שלא לצורך אספקת תשומות ייצור.

סיוע לענף הכותנה

1. בהצעה להחלטת ממשלה, ששר החקלאות הגיש לשר האוצר ולשר התעשייה והמסחר בינואר 1986, לקבלת חוות דעתם, נאמר, שיש לסייע לאלתר לענף הכותנה בסך 42 מיליון דולר, המהווה השלמת מרבית ההפרש בין הוצאות הייצור (הקבוצות והמשתנות) להכנסות הענף בשנת 1985. הצעתו האמורה של השר הסתמכה על תחשיב שנערך על ידי כלכלני משרד החקלאות ומועצת

הכותנה בינואר 1986. לפי ההצעה הסיוע יינתן בהלוואות צמודות דולר ללא רבית לחמש שנים. בכל עונה יש לבדוק אם ההכנסות כיסו את כל הוצאות הייצור באותה עונה; אם כך קרה, מועצת הכותנה תפרע חמישית מסכום ההלוואה. אם יתברר בסוף העונה שהוצאות לא כוסו, תהפך חמישית מסכום ההלוואה למענק. שר החקלאות גם הציע להקים ועדה משותפת למשרד החקלאות, משרד האוצר, בנק ישראל ומועצת הכותנה שתבחן את התחזיות לעתיד הענף ותביא הצעה לקביעת מדיניות ארוכת טווח.

בצירוף להצעת ההחלטה, הועברו דברי רקע והסבר ובהם נתונים על היקף שטח הגידול של הענף, על היקף התפוקה, על ההון המושקע בענף וערך הייצוא. צויינה גם רמת ההתמחות והיעילות שהושגו בענף בארץ. כמו כן, הוסבר שבגלל סכסוד מאסיבי של יצרניות כותנה בכמה מדינות ירדו מחירי הכותנה בשווקים הבין-לאומיים, דבר שהביא למשבר הנוכחי בענף. לדברי משרד החקלאות, צפוי שמחירי הכותנה יחזרו ויעלו לרמה שתאפשר לענף הכותנה בארץ לחזור לרווחיות.

2. הממונה על אגף התקציבים העביר לשר האוצר, בפברואר 1986, הערותיו להצעת שר החקלאות בנדון. בהערות אלו צויין כלהלן:

(א) הנתונים עליהם מתבסס התחשיב של משרד החקלאות, מצביעים על רווחיות נמוכה מהרווחיות האמיתית; להערכת אגף התקציבים התפוקה הממוצעת בענף גבוהה בכ-10% מזו שעליה מצביעים משרד החקלאות ומועצת הכותנה.

(ב) כיון שענף הכותנה מהווה ענף יצוא מוביל במשק החקלאי, מוצע לא להתנות את הסיוע ברמות מחיר או רווחיות בשנים הבאות, דבר שיגרם לחמריץ שלילי להתעלות ושיפור בענף ויהווה תקדים למתן תמיכות מיוחדות לענפי יצוא נוספים.

(ג) בשנים הקודמות, היה הענף רווחי ביותר, דבר שהביא להרחבת שטחי הגידול והותיר יתרות רווח גבוהות בידי החקלאים. לכן, אין לתמוך בענף על סמך נתון חד-שנתי אלא לדאוג לקיזוז ההפסדים עם הרווחים של העבר, שאם לא כן, אין בסיס, לקיומו של הענף.

(ד) בענף הכותנה מהווים המים תשומת יצור עיקרית והוא צרכן גדול שלהם. בהתבסס על מחירים האמיתיים של המים, חלק ניכר מגידולי הכותנה בארץ אינו כדאי למשק הלאומי ולכן יש להתנות מתן סיוע לענף בהסכמת משרד החקלאות להעלות את מחיר המים באופן הדרגתי בשנים הבאות ולצמצם בכך את העיוות שנוצר עקב ההפרש הגדול בין חשבון הכדאיות מבחינה לאומית לבין חשבון הכדאיות של המגדלים.

3. בחודש מארס 1986, ריכו צוות משותף למשרדי החקלאות והאוצר נתונים, לגבי ענף הכותנה. בצוות התעוררה מחלוקת לגבי מספר הדונמים בהם מגדלים כותנה בארץ. לפי נתוני משרד החקלאות, שטחי הכותנה הינם בהיקף של 655 אלף דונם ואילו לפי הערכות משרד האוצר - 625 אלף דונם. להפרש בין שני הנתונים יש השפעה על נתוני התפוקה הממוצעת לדונם. ההערכה של משרד האוצר התבססה על כך, שחלק מהשטחים שנזרעו לא הגיעו ליבול וכי נתוני משרד החקלאות כוללים שטחים שוליים בעלי תפוקות נמוכות וכן שטחים שבהם נערך באותה העונה גידול נוסף, דבר המקטין את יבול הכותנה.

משרד החקלאות ומועצת הכותנה לא מסרו לאגף התקציבים, למרות בקשתו, נתונים לגבי התפלגות התפוקה בין אזורי הארץ השונים. למידע זה חשיבות רבה לבחינת הכדאיות של גידול כותנה באזורים השונים ולמתן הסיוע. אגף התקציבים קיבל רק נתונים ממוצעים ארציים על היבול, דבר שלא איפשר ניתוח הנתונים ביחס לאזורים השונים, שבהם מגדלים כותנה. לדוגמא, יתכן שנתונים מפורטים היו מגלים שמגדלי כותנה באזורים מסוימים לא היו זקוקים לסיוע ממשלתי למרות ירידת המחיר בשווקי הייצוא, ואילו באזורים מסוימים אחרים לא מוצדק לסיוע להמשך קיומו של הענף מפאת מנרעת יחסית בה מובחנת, עד כי לא תתכן חזרה לרווחיות - ולא כל שכן לכדאיות מבחינת המשק הלאומי - אפילו במחירי יצוא נכוחים יותר.

מפעלים אזוריים

ריכוז ממצאים

1. המימון מתקציב המדינה להקמת חלק מהמפעלים האזוריים מקורו בתקציב משרד התעשייה והמסחר. האישור למתן סיוע כספי זה ניתן על ידי מינהלת מרכז ההשקעות במשרד התעשייה והמסחר בתוקף סמכותה על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

הביקורת העלתה מקרים, שמינהלת מרכז ההשקעות אישרה מעמד של מפעל מאושר לפרוייקטים חדשים או להרחבת פרוייקטים קיימים – מעמד המקנה לזמנים זכות לקבלת סיוע מתקציב המדינה. בניגוד להסדר עליו הוסכם בין משרד התעשייה והמסחר לבין משרד החקלאות, למסמכים שהוכנו לקראת הדיון במינהלה לא צורפה חוות דעת מקצועית של האגף לתכנון כפרי אזורי במשרד החקלאות (להלן – האגף). בידי האגף הידע המקצועי על מידת הצורך בהקמת מפעלים אזוריים, הנותנים שירותים חקלאיים ועל היקף ההשקעה הנדרש.

2. בדיקת התהליך לקבלת ההחלטות על אישור הקמת שלושה מכוני תערוכת ושני מפעלים לאריזה ולעיבוד של תמרים העלתה, כי לא תמיד בדקו נציגי חטיבת המזון במשרד התעשייה והמסחר ונציגי אגף לתכנון, שהם הגופים המקצועיים הממליצים בפני מינהלת מרכז ההשקעות על היקף ההשקעה הנדרשת, את כדאיות הקמת הפרוייקט מהיבט המשק הלאומי. עוד העלתה הביקורת, כי בחלק מן המקרים התברר לאגף לתכנון בשלב זה או אחר של הקמת הפרוייקט, כי הוא אינו נחוץ כלל או שלא בכושד הייצור שאושר. האגף לא עשה די הצורך להביא את מסקנותיו לידיעת מינהלת מרכז ההשקעות, כדי שזו תביא גם מידע זה בחשבון בשיקוליה בעת אישור מתן סיוע כספי מתקציב המדינה למימון השקעות באותם מפעלים.

3. ב-1981 החליטה המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי למכור שני בתי אריזה, שנבנו על ידיה בסוף שנות השבעים ואשר לא הופעלו כלל בשל עודף כושר אריזה בענף. באותה שנה נמכר בית אריזה אחד לגורם פרטי בהפסד של 3.5 מיליון דולר (85% מערך ההשקעה של המועצה). בית האריזה השני, שהשקעה בו הסתכמה ב-4 מיליון דולר, לא נמכר, והוא עומד ללא שימוש.



1. מפעלים אזוריים מהווים חלק מההתארגנות האזורית של הישובים החקלאיים, בנוסף לארגוני הקניות, חברות פיתוח ומועצות אזוריות. רוב המפעלים עוסקים בעיבוד תוצרת חקלאית של הישובים החברים בהתארגנות, ובמתן שירותים חקלאיים לאותם ישובים, כגון אספקת תערוכת, מתן שירותי מוסך לכלים חקלאיים ועיבוד נתונים ממוחשב. מספר המפעלים האזוריים, העוסקים בשירותי חקלאות, מגיע ל-360. חלק גדול מהם בבעלות ארגוני הקניות; החלק האחר בבעלות ישירה של ישובים, שהתארגנו על בסיס אזורי שלא דרך ארגוני הקניות או של גורמים פרטיים. הקמת המפעלים מומנה בעיקרה מכספי ציבור בצורת מענקים והלוואות מסובסדות. ניתן לחלק את המפעלים האזוריים לחמש קבוצות:

(א) מפעלים לטיפול בתוצרת – מפעלים אלו, הפועלים במסגרת השיתוף הבינכפרי, נותנים טיפול ראשוני לתוצרת החקלאית ומכינים אותה לשיווק; ביניהם נכללים בתי אריזה לתוצרת למיניה, תחנות מיון לביצים ובתי קירור.

(ב) מפעלים לעיבוד ראשוני של תוצרת – מפעלים אלה קולטים את התוצרת מהחקלאים ומעבדים אותה עיבוד ראשוני. בקבוצה זו נכללות משחטות לעופות ומנפטות לכותנה.

(ג) מפעלים לעיבוד נוסף של תוצרת – מטרת מפעלים אלה היא העמקת תהליך הייצור. מעבר לעיבוד הראשוני במטרה לייצר מוצרים חדשים. בקבוצה זו נכללים מפעלים לעיבוד פסדים (מוצרי לואי ממשק בעלי חיים המעובדים לקמח עצמות ועוד), לעיבוד בשר, לעיבוד עגבניות ופירות, לכבישת זיתים לפילום (הפרדת) גרעיני כותנה ועוד.

(ד) מפעלי שירות לענפי החי – בקבוצת מפעלים זו נכללים מכוני תערוכת, מדגירות אווריות ועוד.

(ה) מפעלים למתן שירותי עזר ליישובים – בקבוצת מפעלים זו נכללים מוסכים חקלאיים, מינחתים למטוסי ריסוס, אגודות מים ומערכות מחשבים.

2. בחודשים מארס – יוני 1986 בדק משרד מבקר המדינה באגף לתכנון כפרי אזורי שברשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר ובאגף לאשראי ולפיתוח החקלאות שבמשרד החקלאות וכן במרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר את מידת ניצול כושר הייצור של המפעלים האזוריים העיקריים ואת דרכי קבלת ההחלטות על אישור הקמתם של מפעלים חדשים. ביקורת קודמת בעניין הקמת בתי אריזה לפרחים ראה ד"ח שנתי 31, עמ' 374. בעניין ניצולתם של משחטות ומכוני תערוכת ראה ד"ח שנתי 36, עמ' 464.

ניצולת המפעלים האזוריים

בראשית שנות השבעים היו קיימים כ-240 מפעלים אזוריים לסוגיהם. כיום מגיע מספרם לכ-360 – גידול ב-50%. אחד המדדים לאותה התרחבות הוא היקף ההשקעות שאושרו למטרה זו. חלק גדול מהן מומן מתקציב משרד החקלאות ו/או מתקציב משרד התעשייה והמסחר. בשנות השבעים אושרו להקמת מפעלים אזוריים והרחבתם השקעות בהיקף של כ-32 מיליון דולר בממוצע לשנה. בראשית שנות השמונים (עד 1984/85) הואטה התרחבות זו וקטן היקף התקציבים, שהועמדו לבניית מפעלים והרחבתם: ההיקף הכספי של האישורים שהוצאו הגיע לכדי 13 מיליון דולר בממוצע לשנה. התרחבות המפעלים האזוריים בשנות השבעים התאפשרה, בין היתר, הודות לזמינות האשראי, במחיר זול יחסית, שהעניקו הממשלה והסוכנות היהודית ליזמים בצורת הלוואות ומענקים. אחת הסיבות להאטת הפיתוח בשנות השמונים היא, שהתנאים למתן הלוואות פחות נוחים. סיבה נוספת הינה שהמפעלים שהוקמו ענו לצרכים.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת ניצולתם של המפעלים האזוריים העיקריים. קבוצות אלו נבחרו לפי מספר פרמטרים: מספרם, כמות התוצרת שהם מעבדים והיקף ההשקעה בהם. הבדיקה התייחסה למפעלים שבבעלותם של ארגוני הקניות או של יישובים חקלאיים על בסיס התארגנות אזורית, ככללם בתי אריזה לפרחים ולפירות נשירים, מנפטות, משחטות ומכוני תערוכת.

בעמ' הבא מובאים נתונים על המספר הכולל של המפעלים בכל אחת מקבוצות המפעלים האזוריים העיקריות כמפורט לעיל וכושר הייצור השנתי/עונתי שלהם ומידת ניצולתם ב-1984/85, על פי הנתונים של האגף לתכנון ושל מועצות הייצור והשיווק (הנתונים לגבי פרחים, במליוני יחידות: ושאך הנתונים באלפי טונות).

כושר הייצור חושב לגבי חלק מן המפעלים לפי עבודה במשמרת אחת ביממה (כגון כמשחטות) וכחלק אחר לפי עבודה בשתי משמרות (כגון כמנפטות). שיעור הניצול מושפע מהגדרת כושר הייצור. ברור כי מחיר הון נמוך יחסית יוצר נטיה לניצול פחות יעיל של המתקנים.

הייצור בפועל		כושר ייצור שנתי/עונתי	מספר המפעלים	סוג המפעלים
הניצול (ב-%)	הכמות ^א			
49	295	605	7	בתי אריזה לפרחים ^א
75	105	140	18	בתי אריזה לנשירים
88	294	334	14	מנפסות
62	170	280	17	משחטות
56	1,300	2,300	20	מכוני תערובת ^{א,א}

^א הנתונים על תוצרת פירות, פטמים והודים הם לשנת הכספים 1984: יתר הנתונים מתייחסים לשנה החקלאית 1984, שהחלה באוקטובר 1984.

^{א,א} בתי אריזה הקשורים במועצת הפרחים בלבד.

^{א,א,א} מכוני התערובת הגדולים והבינוניים בלבד.

מהנתונים עולה, כי בתי האריזה לפירות נשירים והמנפסות נוצלו בשיעור יחסי גבוה, ואילו שאר המפעלים האזוריים שנסקרו – בתי אריזה לפרחים, משחטות ומכוני תערובת – נוצלו בשיעור ממוצע נמוך. במספר משחטות ומכוני תערובת היה שיעור הניצול נמוך במיוחד: חמש משחטות בכושר ייצור כולל של 45,500 טון לשנה נוצלו ב-1984 בשיעורים שנעו בין 17% לבין 39%. שלושה מכוני תערובת בכושר ייצור כולל של 504,000 טון נוצלו בשיעורים שבין 24% לבין 35% מכושר הייצור שלהם, אחד לא פעל כלל. כושר הייצור של המשחטות חושב לפי הפעלה כמשמרת אחת ליממה. בהתאם למסמכי האגף לתכנון הניצול המיטבי של משחטות יושג בהפעלה של שתי משמרות ליממה. כושר הייצור במכוני התערובת חושב לפי הפעלה בשתי משמרות. בהתאם למסמכי האגף לתכנון, הניצול המיטבי יושג בהפעלה של שתיים וחצי משמרות. יוצא אפוא, ששיעור הניצול הממשי של משחטות ומכוני התערובת הוא אף נמוך מהנתונים שצויינו לעיל.

דרכי אישור בקשות יזמים לקבלת סיוע כספי מתקציב המדינה

הסיוע למפעלים אזוריים מתקציב המדינה בא משני מקורות: (א) תקציב הפיתוח של משרד החקלאות: הסיוע ממקור זה ניתן למפעלים, המטפלים טיפול ראשוני בתוצרת, כגון בתי אריזה לסוגיהם, מכוני מיון ובתי קירור. (ב) תקציב הפיתוח של משרד התעשייה והמסחר: הסיוע ממקור זה ניתן למפעלים המעבדים את התוצרת מעבר לטיפול הראשוני ומייצרים מוצרים חדשים – בכללם משחטות, מכוני תערובת ומנפסות. יזמים, המשתייכים לישובים שבטיפול המחלקה להתיישבות שבסוכנות היהודית לארץ ישראל, מקבלים, בנוסף לסיוע מתקציב המדינה, סיוע מתקציב המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית.

פרויקטים שבמימון משתתף משרד החקלאות

יזמים, שביקשו לקבל סיוע כספי להקמת מפעלים או הרחבתם, הגישו עד 1983 את בקשותיהם באמצעות משרד החקלאות לוועדה בינמשרדית למפעלים אזוריים, שבה השתתפו מטעם המדינה נציגי משרדי החקלאות, התעשייה והמסחר והאוצר. האגף לתכנון בדק את בקשות היזמים, וחיווה בפני הוועדה את דעתו על כדאיות הקמת פרויקט והיקף ההשקעה בו.

בעקבות חקיקת חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980, הוקם מינהל השקעות בחקלאות. בשנתיים הראשונות לפעולתו פעלה גם הוועדה הבינמשרדית, והחלטותיה היוו המלצה בפני מינהל ההשקעות. בשנת 1983 הופסקה פעולת הוועדה הבינמשרדית, ובקשות יזמים, בצירוף המלצות האגף לתכנון בדבר כדאיות הפרויקטים, מובאות לאישור מינהל ההשקעות בחקלאות.

עד יולי 1985 קיבלו יזמים מתקציב הפיתוח של משרד החקלאות מענק בשיעור של 15% מערך ההשקעה המאושרת ומענק הישבון בשיעור 5% מערך ההשקעה וכן הלוואת פיתוח בתנאים מועדפים בשיעור של עד 40% מערך ההשקעה. מאז הופסק מתן הלוואה אך הוגדל המענק, כך שהוא כולל גם את ההטבה, שניתנה בעבר בצורת רבית בשיעור נמוך מזה שרווח בשוק. המענק, הניתן כיום מתקציב המדינה, מגיע לכ-25% מערך ההשקעה המאושרת. מימון נוסף ניתן, כפי שצוין, לחלק מהיזמים מתקציב הסוכנות היהודית, והוא הגיע לכ-35% מערך ההשקעה. עד ליולי 1985, המימון ממקורות עצמיים של היזמים, שקיבלו סיוע גם מהסוכנות היהודית, היה מוערי - כדי 5% בלבד מערך ההשקעה.

פרוייקטים שבמימנם משתתף משרד התעשייה והמסחר

יזמים, המבקשים סיוע כספי מתקציב משרד התעשייה והמסחר, מפנים את בקשותיהם למינהלת מרכז ההשקעות במשרד. בתקופה, שבה פעלה הוועדה הבינמשרדית, נדונו בקשות היזמים במינהלת מרכז ההשקעות לאחר שאושרו עקרונות בוועדה הבינמשרדית. אישור הוועדה ניתן בהתחשב בהמלצה של חטיבת המזון במשרד התעשייה והמסחר בדבר הכדאיות להקמת הפרוייקט והיקף ההשקעה בו. בדיקת חטיבת המזון בעניין זה אמורה להיעשות בתיאום עם האגף לתכנון; הצורך בתיאום נקבע בהסדר בין שני המשרדים. בנוסף לבדיקה זו נבדקת בקשת היזם, על פי פניית מרכז ההשקעות, על ידי הבנק, שמבצע את ההלוואה. לאחר הפסקת פעולת הוועדה הבינמשרדית, מועברות המלצות חטיבת המזון לדיון במינהלת מרכז ההשקעות.

פרוייקטים, שאושרו על ידי מינהלת מרכז ההשקעות, מוכרים כמפעל מאושר על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, והיזמים זכאים לסיוע כספי בכפוף להוראות החוק. מרכז ההשקעות מוציא ליום כתב אישור, בו מפורטים, בין היתר, היקף ההשקעה שאושרה ותקופת ביצוע הפרוייקט.

עד יולי 1985 ניתנו ליזמים הלוואות בתנאים מועדפים בשיעור של עד 40% מסכום ההשקעה ומענק בשיעורים שונים בהתאם לאזור בו ממוקם המפעל. המענק נע מ-0% ועד 30% מסכום ההשקעה. מאז שונתה שיטת הסיוע הוגדל המענק, כך שהוא כולל גם את ההטבה הגלומה בהלוואות. שיעורי המענק נעים כיום בין 8.4% לבין 44.2% מההשקעה המאושרת.

התיאום בין משרד החקלאות לבין משרד התעשייה והמסחר

הביקורת העלתה, כי בשנים האחרונות לא תמיד הקפידה חטיבת המזון במשרד התעשייה והמסחר לבקש מהאגף לתכנון במשרד החקלאות את חוות דעתו המקצועית על נחיצותם של פרוייקטים והכראיות הכלכלית להקמתם.

הועלו מקרים, שמינהלת מרכז ההשקעות אישרה השקעות חדשות או תוספת השקעות לפרוייקטים, שניתן להם אישור ראשוני, כאשר המסמכים שהובאו למינהלת לצורך דיון באישור השקעות לא כללו חוות הדעת של האגף לתכנון. בידי האגף מרוכז מידע מקצועי, המאפשר מתן חוות דעת על הצורך בהקמת מפעלים אזוריים, הנותנים שירותים חקלאיים, ועל גודל המבנה והציוד הנדרש.

לדעת הביקורת, מן הראוי שייקבע נוהל מחייב, שעל פיו מינהלת מרכז ההשקעות בבואה לדון בבקשות יזמים לאישור פרוייקטים הנוגעים לחקלאות, תדון בהן, לאחר שתובא בפניה חוות דעת מקצועית של האגף לתכנון. בדצמבר 1986 הודיע משרד התעשייה והמסחר למשרד מבקר המדינה, כי לאחרונה מוגשות למינהלת מרכז ההשקעות חוות דעת של האגף לתכנון בנוסף לחוות הדעת של חטיבת המזון.

אישור הקמת פרוייקטים נבחרים

הביקורת בדקה את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאישור הקמת שלושה מכוני תערוכת והקמתם והרחבתם של שני מפעלים למיון ולעיבוד תמרים וארזות. הקמת הפרוייקטים

שנבדקו החלה בסוף שנות השבעים. בתקופה זו הועמדו לרשות היוזמים מענקים והלוואות בתנאים מועדפים. המימון העצמי, שנדרשו היוזמים להשקיע היה מזערי. תנאים אלו המריצו יזמים לבנות מפעלים, שלחלק מהם לא הייתה הצדקה כלכלית.

כאמור לעיל, יזמים, שביקשו סיוע כספי מתקציב המדינה למימון השקעותיהם בפרוייקטים, הגישו בקשות, ובהן פירוט תחזיותיהם לביקוש המוצרים, שיעובדו במפעלים שיוקמו, כושר הייצור של המפעלים ואומדני ההשקעה הנדרשים.

הביקורת העלתה, שעבר פרק זמן ארוך יחסית – עד שנתיים ימים – בין מועד הגשת הבקשה לבין מועד אישורה. אומדני ההשקעות בבקשותיהם של היוזמים ניקבו במטבע ישראלי. עקב האינפלציה ששררה במשך חלה שחיקה בערך ההשקעה שאושרה, ובעטייה הגיש היוזם מומן לזמן בקשות לאישור תוספת להשקעות שאושרו בעבר. חלק מהבקשות כללו גם תוספת מעבר למה שהתחייב בגלל ההתייקרויות, דבר שנבע מרכיבים שונים, שלא נכללו בפרוייקט המקורי. גם בקשות אלו נבדקו ואושרו על פי ההסדר הקיים לגבי הבקשה המקורית.

כרוב הפרוייקטים שנבדקו, תחזיות הביקוש לשירותי המפעל, שציינו יזמים בבקשותיהם לקבלת הסיוע הכספי מתקציב המדינה, היו מופרזות. ההמלצות של משרדי החקלאות והתעשייה והמסחר בדבר נחיצות המפעל לא תמיד התבססו על בדיקה מנקודת ראות של המשק הלאומי. בדרך כלל נבדקו רק צורכי היוזם, כך שהקמת מפעל מסוים גרמה הקטנת ניצול כושר הייצור במפעלים אחרים. לגבי חלק מן המפעלים נתברר למשרד החקלאות בשלב משלבי אישור וביצוע פרווייקט, כי לא נדרשה כלל הקמת המפעל או שלא בכושר הייצור שאושר. באותם מקרים שעובדות אלו התבררו לפני תחילת הקמת הפרוייקט כולו או אחד משלבי הקמתו, המשרד לא פעל די הצורך להפסקת הסיוע הכספי מתקציב המדינה, שניתן למימון הפרוייקט או לצמצומו. כיוון שכך, הוזרמו כספי ציבור להקמת מפעלים, שלא היה בהם צורך. נמצא שהוקמו מפעלים בקירוב מקום למפעלים העוסקים באותו ענף. בחלק מן המקרים השיקולים להקמתם נבעו מהשתייכות לתנועות התיישבות שונות, בהתעלם משיקולים כלכליים. כך למשל הוקמו ברמת הגולן שני בתי אריזה לנשרים; בגליל העליון הוקמו שתי משחטות; בנגב הוקמו שני מכוני תערוכת ובערבה שני מכוני למיזן ואריזת תמרים.

מכון תערוכת א'

מכון תערוכת א' ממוקם באזור ירושלים. הוא בבעלות ארגון הקניות האזורי (להלן – היוזם) ונותן שירותים ל-40 מושבי האזור. באפריל 1975 החל היוזם לפעול להקמתו. המכון החל לפעול בשנת 1984. כושר הייצור של המכון, על פי נתוני האגף לתכנון, הוא 190,000 טון לשנה; חלק מתשתית המכון הותאמה לייצור של 240,000 טון. ההשקעה, שאושרה על ידי, מרכז ההשקעות לבניית המכון וצידוד, הסתכמה בשווי של כ-26.5 מיליון דולר. הסיוע הכספי מתקציב המדינה לביצוע הפרוייקט בהלוואות הסתכם בשווי של כ-11 מיליון דולר, ובמענקים בשווי של כ-4 מיליון דולר. בשנת 1984/85 ייצר המכון 130,000 טון תערוכת, כך שהוא נוצל ב-68% מכושרו.

להלן הממצאים העיקריים מבדיקת התהליך לקבלת ההחלטות באישור הקמת המכון:

(א) באפריל 1975 פנה היוזם למשרד החקלאות ולחטיבת המזון במשרד המסחר והתעשייה לאישור השקעה במכון. בבקשה ציין היוזם, כי תחזית צריכת התערוכת על ידי מושבי האזור ב-1980 תסתכם ב-185,000 טון. מבדיקות, שערכו נציגי שני המשרדים דלעיל ביוני 1976, עולה, כי הביקוש החזוי של מושבי האזור בשנה האמורה הוא 135,000 טון בלבד.

(ב) בינואר 1978 קבע האגף לתכנון, כי לקראת 1981 נצפה עודף כושר ייצור בהיקף של 217,000 טון במכוני בדרום הארץ.

(ג) מבדיקה, שערך האגף לתכנון במאוס 1978, עולה, כי מבחינת המשק הלאומי ייצור תערוכת במכון יקר ב-\$4.3 (70 ל"י או) לטון מייצורו במכון אחר שבדרום הארץ, העשוי לספק חלק מצורכי ישובי האזור.

(ד) מינהלת מרכז ההשקעות נתנה לפרוייקט מעמד של מפעל מאושר במאי 1978.

(ה) בשנת 1980 הועלו באגף לתכנון ספיקות בנוגע לכדאיותו של השלמת המכון. האגף העלה, כי היום חרג מהתכנית המקורית, שהותוותה לו: על פי התכנית המקורית אושר מכון כבושר ייצור של 120,000 - 140,000 טון, ואילו היום הקים מכון כבושר ייצור של 190,000 טון.

מכון תערובת ב'

1. מכון התערובת ב' הוא בבעלות משקי הערבה הצפונית (להלן - היום). על פי נתוני האגף לתכנון, המכון הוא בעל כושר ייצור של 63,000 טון לשנה בעבודה של שתי משמרות. הטיפול בהקמת המכון החל ב-1974 ובנייתו הושלמה ב-1980. ההשקעה, שאושרה על ידי מרכז ההשקעות לבניית מכון התערובת וציודו, הסתכמה בכ-4 מיליון דולר. על פי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, קיבל היום בשנים 1975 - 1979 הלוואות בשווי של כ-\$800,000 ומענקים בשווי של כ-\$568,000.

2. להלן הממצאים העיקריים מבדיקת התהליך לקבלת ההחלטות בדבר אישור הקמת המכון:

(א) בפברואר 1974 פנה היום למשרד החקלאות בבקשה לקבלת סיוע כספי לבניית מכון תערובת כבושר ייצור של 19,000 טון, בהסתמך על תחזית ביקוש של 20,000 טון בשנת 1980. בספטמבר 1974 הוא פנה שוב בבקשה להגדלת ההשקעה עקב הגדלת כושר הייצור ל-24,000 טון. בינואר 1975 המליצו נציגי האגף לתכנון וחטיבת המזון בפני הוועדה הבינמשרדית לאשר את הגדלת ההשקעה במכון התערובת עקב הגדלת כושר הייצור ל-35,000 טון.

מנתוני משרד החקלאות עולה, כי תחזיות היום בדבר הביקוש לתערובת על ידי יושבי האזור היה מופרז: צריכת האזור ב-1980 הסתכמה ב-12,000 טון בלבד.

מהדו"חות על בדיקת הכדאיות להקמת המכון, שערכו נציגי האגף לתכנון וחטיבת המזון, עולה, כי בעת קביעת תחזיות הביקושים לתוצרת המכון לא נלקחה בחשבון העובדה, שבאותה עת הוקם באזור מכון תערובת ג' (ראה להלן) והורחב מכון תערובת אחר.

(ב) המסקנה, שהתחזיות בדבר ביקוש האזור לתוצרת המכון, כפי שצוינו לעיל, אינן עומדות במבחן המציאות, התגבשה באגף לתכנון עוד בראשית 1978. מבדיקה, שהוא ערך באותה עת, התברר, שמבחינת המשק הלאומי כדאי מהבחינה הכלכלית להפסיק את הבנייה. לא נמצא, כי האגף המציא את תוצאות בדיקותיו ומסקנותיו למינהלת מרכז ההשקעות, כדי שבידי האחרונה יהיה מידע זה בעת קבלת החלטותיה בדבר אישור תוספות לבניית המכון.

(ג) ב-1981 החליטה ועדה, בה השתתפו נציגי משרד האוצר, משרד החקלאות והסוכנות היהודית, שלא להפעיל את מכון התערובת. הוועדה החליטה גם לאשר ליום, בנוסף לסיוע הרגיל שניתן לו כאמור, כ-\$320,000: 75% מענק ו-25% הלוואה צמודה לשלוש שנים. הסיוע הנוסף ניתן ליום כדי לאפשר לו להחזיר חובות שנוצרו עקב הקמת מכון התערובת.

(ד) מאחר שהמכון לא הופעל, החליט מרכז ההשקעות בפברואר 1985 לבטל למפרע את האישור, שהוציא בספטמבר 1974, על תוספותיו, ושעל פיו הוכר מכון התערובת כמפעל מאושר, ולבטל את המענק שניתן בנינו. כן נדרש היום לשלם את כל האגרות, המסים ותשלומי החובה האחרים, שלגביהם ניתנו לו הטבות בתוקף הוראות חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. מרכז ההשקעות החליט, כי המענקים, שניתנו ליום בשנים 1975 - 1979, יוחזרו בערכם הנומינלי. מן הראוי לציין, כי הערך הדולרי של המענק הסתכם, כאמור לעיל, ב-\$568,000, בה כשעה ששווי ההחזר הסתכם ב-\$1,100 בלבד - שחיקה שמקורה באי הצמדת הסכום למדד כל שהוא.

מכון תערוכות ג'

מכון תערוכות ג' הוא בבעלות ארגון קניות אזורי בנגב (להלן - היום), והוא משרת 36 ישובים. הטיפול בהקמת המכון החל ב-1974, והוא הופעל ב-1980. על פי נתוני האגף לתכנון, כושר הייצור השנתי של המכון הוא כ-130,000 טון. ההשקעה, שאושרה על ידי מרכז ההשקעות לבניית המכון וצידודו הסתכמה בכ-10 מיליון דולר. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, אושרו להקמת המכון מתקציב המדינה הלוואות בתנאים מועדפים בשווי של 4.2 מיליון דולר ומענקים בשווי של 1.6 מיליון דולר. ב-1984/85 ייצר המכון 44,000 טון תערוכות, דהיינו הוא נוצל בכ-35% בלבד מכושרו.

להלן הממצאים העיקריים מבדיקת התהליך לקבלת ההחלטות בנוגע לאישור הקמת המכון:

(א) באפריל 1974 פנה היום למשרד החקלאות ולמשרד התעשייה והמסחר לקבלת סיוע כספי להקמת מכון תערוכות בכושר ייצור של 100,000 טון בשנה. היום הסתמך על תחזית ביקוש האזור לתערוכות ב-1980, אשר על פיה יהיה היקפו כ-105,000 טון. מבדיקות, שערכו נציגי שני המשרדים ביוני 1976, עולה, כי תחזית ביקוש הישובים באזור לתערוכות בשנת 1980, כפי שחושבה על ידם, היא 50,000 - 58,000 טון בלבד לשנה. בחוות הדעת של שני המשרדים צוין גם, כי כדאי להפעיל את המכון בשתי משמרות ביממה. למרות זאת, הם המליצו על הקמת מכון תערוכות, ככושר הייצור שלו בעבודה של משמרת אחת ביממה יהיה 66,700 טון לשנה. מן המסמכים אינה ברורה הסיבה לאישור מכון תערוכות בכושר ייצור בהיקף זה, הגדול מתחזיות שני המשרדים לצריכת האזור בתערוכות.

(ב) מחוות הדעת, שהגישו נציגי חטיבת המזון והאגף לתכנון לוועדה הבינמשרדית אינו עולה, שנברקה ההשלכה הכלכלית של הקמת המכון החדש על המכונים הקיימים, שכן מכירות המכונים הקיימים לישובי האזור הופסקו עם הקמת המכון החדש.

בתי אריזה לתמרים בערבה

1. באזור הערבה מצויים שני מפעלים למיון, לאריזה ולעיבוד תמרים: האחד בבעלות מושבי הערבה הצפונית (להלן - יום א') והאחר בבעלות קיבוצי הערבה הדרומית (להלן - יום ב'). הטיפול בהקמת שני בתי האריזה החל ב-1977. ההשקעה המאושרת להקמת שני המפעלים מסתכמת בכ-14 מיליון דולר.

בשנת 1977 נערכו דיונים בין נציגי משרד החקלאות, הסוכנות היהודית וכל אחת מהמועצות האזוריות ערבה וחבל אילות בדבר הצורך בהקמת מפעל אחד או שני מפעלים לאריזות תמרים. בדיון ביוני 1977 הוחלט, כי יש מקום לבית אריזה אחד בלבד. בספטמבר אותה שנה החליט מנהל הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר שבמשרד החקלאות, כי יש להקים בית אריזה אחד בערבה הצפונית, זאת ממניעים התיישבותיים ברורים, ועל פי הסכמה מראש של ישובי הערבה להקימן במשותף.

בניגוד להחלטה האמורה המליצה הוועדה הבינמשרדית על הקמת שני בתי אריזה. שני בתי האריזה הוכרו על ידי מרכז ההשקעות כמפעלים מאושרים על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. לפיכך הם קיבלו סיוע ניכר מתקציב המדינה. יש לציין, כי היוזמים משתייכים לתנועות התיישבות שונות.

להלן הממצאים העיקריים מבדיקת התהליך לקבלת ההחלטות לאישור הקמתם והרחבתם של המפעלים:

יום א': 1. בית האריזה של יום א', הכולל מפעל לעיבוד תמרים, הוקם בשני שלבים: (א) באוקטובר 1977 פנה היום למינהלת מרכז ההשקעות בבקשה לאשר לו הקמת בית אריזה לתמרים בכושר ייצור של 800 טון, מזה 440 טון ליצוא. הקמת הפרויקט בשלב זה הסתיימה ב-1981. סך כל ההשקעה, שאושרה להקמת הפרויקט, היה 2.3 מיליון דולר; מזה קיבל היום הלוואות בסך 0.9 מיליון דולר ומענק בסך 0.7 מיליון דולר. (ב) באפריל 1984 פנה יום א' למינהלת מרכז ההשקעות

בבקשה לאשר לו השקעה להרחבת בית האריזה לכושר אריזה של 2,000 טון ולהתאמתו לעיבוד מוצרי תמרים. ההשקעה להקמת הפרוייקט, שאושרה על ידי מינהלת מרכז ההשקעות ביוני 1985, הסתכמה ב-3.4 מיליון דולר. פעולות הבנייה להרחבת המפעל אמורות להסתיים בשנת הכספים 1986.

2. בקשות היום לאישור ההשקעות במפעל נבדקו על ידי חטיבת המזון בלבד ללא תיאום עם האגף לתכנון, כפי שהיה נהוג בעבר, כדי שהאגף יביא בפני מינהל מרכז ההשקעות את חוות דעתו המקצועית.

3. תחזיות היום בדבר כושר האריזה הנדרש היו מופרזות: על פי תחזיותיו לשלב א' צפה, שביקוש האזור ב-1980 יהיה לאריות 800 טון. הבדיקה העלתה, כי ב-1981 ארז המפעל 240 טון בלבד. לאחר הרחבת המפעל, יגדל כושר האריזה ל-2,000 טון. על פי נתוני היום, היכול הצפוי ב-1987 הוא 1,275 טון. גם אם תתממש תחזית זו של היום, שיעור ניצול כושרו של המפעל יהיה אפוא יחסית נמוך.

יום ב': 1. בית האריזה של יום ב', הכולל מפעל לעיבוד תמרים, הוקם בשני שלבים: (א) בדצמבר 1977 פנה היום למינהלת מרכז ההשקעות בבקשה לקבלת סיוע כספי מתקציב המדינה להקמת בית אריזה לתמרים ככושר אריזה לתוצרת, שנועדה ליצוא, בהיקף של 350 טון. הקמת המפעל בשלב זה הסתיימה ב-1983. לפרוייקט אושרו השקעות בסכום של 3 מיליון דולר: מזה קיבל היום 1.2 מיליון דולר בהלוואות ו-0.9 מיליון דולר כמענק. (ב) בנובמבר 1984 הגיש היום בקשה למינהלת מרכז ההשקעות למימון הרחבת המפעל, כך שכושר ייצורו יגיע ל-2,200 טון בהשקעה של 5.2 מיליון דולר. בקשה זו אושרה על ידי מרכז ההשקעות במאי 1985. פעולות הבנייה להרחבת המפעל אמורות להסתיים בסוף 1986.

2. (א) חלק מבקשת היום לאישור השקעות במפעל, לרבות בקשתו מנובמבר 1984 להרחבת המפעל, נבדקו על ידי חטיבת המזון בלבד בלא תיאום עם האגף לתכנון, כפי שהיה דרוש, כדי שהאגף יביא בפני מינהלת מרכז ההשקעות את חוות דעתו המקצועית בדבר הקמת הפרוייקט.

חלק מן ההשקעות בפרוייקטים ממומן מכספי המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית. האגף לתכנון בודק עבור המחלקה בקשות יומים המבקשים מימון כזה, וממליץ בפניה על ההשקעה הנדרשת. מתיקי האגף עולה, כי בנובמבר 1985 הוא המליץ בפני המחלקה לאשר רק חלק מתכנית היום בהשקעה של 0.9 מיליון דולר בלבד מתוך ההשקעה הכוללת של 5.2 מיליון דולר, שאושרה על ידי מינהלת מרכז ההשקעות.

מכאן שההשקעה, שאושרה לצורך קבלת סיוע מתקציב המדינה גבוהה מזו, שהומלץ עליה על ידי האגף לתכנון לצורך אישור המימון על ידי המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית.

(ב) תחזיות היום בדבר כמויות התמרים, שהוא יעבר, היו מופרזות: על פי בקשתו לשלב א', בשנת 1980 אמור היה לייצא 350 טון תמרים. ממסמכים שבתיקי האגף לתכנון עולה, כי בשנה זו הוא ייצא 220 טון בלבד. כושר הייצור של בית האריזה לאחר השלמת הרחבתו יגיע ל-2,200 טון. על פי תחזיות האגף לתכנון, היכול ל-1987 יהיה 1,300 טון בלבד, וב-1990 - 1,885 טון. מכאן שגם אם יתממשו תחזיות האגף לתכנון, הרי שכושר הניצול של בית האריזה בשנות הפעלתו הראשונות נמוך.

בתי אריזה לפרחים

1. בסוף שנות השבעים עד תחילת שנות השמונים חל פיתוח מואץ במערך האריזה של פרחים. במסגרת זו הורחבו בתי אריזה קיימים והוקמו על ידי מועצת הפרחים שני בתי אריזה חדשים. בראשית שנות השמונים היו קשורים במועצת הפרחים 11 בתי אריזה, שכושרם הכולל היה אריות 850 מיליון פרחים - כושר הגבוה פי שניים מצורכי הענף. ביקורת קודמת על החלטות, שנתקבלו בקשר להרחבת בתי אריזה מעבר לצרכים, סוכמה בדו"ח שנתי 31, עמ' 374. על שיעור הניצול הנמוך של בתי האריזה עמד מבקר המדינה בדו"ח שנתי 35, עמ' 353.

בשל עודף כושר אריזה צומצם מאז ראשית שנות השמונים מספר בתי האריזה הפעילים לשבעה, וכושרם הכולל הוא אריות 605 מיליון פרחים לשנה. בשנה החקלאית 1985 עדיין נוצלה רק כמחצית מכושרם של השבעה.

2. במסגרת הרחבת הענף נבנו על ידי מועצת הפרחים שני בתי אריזה חדשים – אחד בבאר טוביה ואחר במבואות ירושלים. הכושר של כל בית אריזה היה אריות 80 מיליון פרחים לשנה, וההשקעה בבנייתו ובציודו של כל אחד מהם הסתכמה בשווי של כ-4 מיליון דולר. בתי אריזה אלו לא הופעלו בשל עודף כושר אריזה בענף.

3. בדצמבר 1979 מינו מנכ"ל משרד החקלאות והממונה על התקציבים במשרד האוצר ועדה לבדיקת מצבה הכספי של מועצת הפרחים. הוועדה המליצה, שהממשלה תעביר למועצת הפרחים סכום בשווי 30.6 מיליון דולר לכיסוי גרעונה. חלק גדול מהגרעון נבע ממימון בניית בתי האריזה. בהתאם להמלצה, העבירה הממשלה בשנת הכספים 1981 למועצת הפרחים את הסכום האמור. עוד המליצה הוועדה, כי מועצת הפרחים תעביר לממשלה את חלקה בבתי האריזה. למועצת הפרחים ניתנה האופציה למכור את בתי האריזה לארגונים אזוריים, לגופים חקלאיים או לגורמים אחרים שיאשרו על ידי הממשלה.

בהתאם להמלצה האחרונה, מכרה המועצה בסוף 1981 את בית האריזה בבאר טוביה לגורם פרטי במחיר השווה ל-\$540,000, דהיינו בהפסד של כ-85% מערך השקעתה.

בית האריזה במבואות ירושלים לא נמכר. הוא עדיין אינו מופעל. יצויין שבשנת 1979 קיבלה מועצת הפרחים ממרכז ההשקעות, בהיות בית האריזה מפעל מאושר, מענק בסכום בשווי של כ-\$240,000. למרות שבית האריזה לא הופעל, לא נדרשה המועצה על ידי מרכז ההשקעות להחזיר את המענק שקיבלה. גם לא נמצא שהמועצה עשתה את הפעולות הדרושות להעברת בית האריזה לבעלות הממשלה.

בדצמבר 1986 הודיע משרד התעשייה והמסחר למשרד מבקר המדינה, כי הוא בודק את האפשרות לביטול האישור, שנתן להקמת בית האריזה במבואות ירושלים.



1. בשנות השבעים וכראשית שנות השמונים הוקמו מפעלים אזוריים רבים לעיבוד תוצרת חקלאית ולמתן שירותים חקלאיים ליושבים באזור. מרבית המפעלים הם בבעלות ארגוני הקניות האזוריים. נמצא שלמרות שלא שונה כושר הייצור באזור הוקמו מפעלים בקירוב מקום למפעלים קיימים, העוסקים באותו ענף, כך שההחלטה לא נבעה תמיד מנימוקים כלכליים.

2. למימון הקמת המפעלים הועמדו לרשות היוזמים הלוואות כתנאים מועדפים ומענקים בהיקף ניכר מההשקעה הדרושה; המימון העצמי, שהוטל על היוזמים להשקיע, היה מזער. תנאי המימון הנוחים המריצו הקמת מפעלים בשווי של מיליוני דולרים, ולהקמת חלק מן המפעלים לא הייתה הצדקה לא מבחינת המשק הלאומי, לא מבחינת הענף החקלאי ואף לא מבחינת הכדאיות של היוזמים עצמם. עודף כושר הייצור, שנוצר עקב הקמת המפעלים החדשים, גרם לכך, שכושר הייצור של חלק מן המפעלים החדשים נוצל רק באופן חלקי או שהמפעלים לא הופעלו כלל. כן גרם הדבר הקטנת כושר הניצול של מפעלים קיימים. השקעות בהיקף ניכר של מיליוני דולרים, בלא אפשרות לממשן, מהוות אחת הסיבות למצבם הפיננסי הקשה של ארגוני הקניות – מצב שהמים מצוקה כלכלית על מספר ניכר מהאגודות החקלאיות. בעניין זה ראה בדו"ח זה פרק על הסיוע למגזר החקלאי, עמ' 473.

3. הביקורת העלתה, כי משרד החקלאות ומשרד התעשייה והמסחר, אשר על פי המלצותיהם בדבר נחיצות הפרוייקטים ניתן ליזמים סיוע כספי מתקציב המדינה, לא בדקו די הצורך את בקשות היוזמים מהיבט המשק הלאומי; כתוצאה מזה אישרו משרדים אלו סיוע כספי מתקציב המדינה למפעלים, שלא היו למעשה נחוצים, ובכך כווצו כספי ציבור.

4. ביולי 1986 מינה ראש הממשלה ועדה לגיבוש תכנית לחיזוק המשק החקלאי-משפחתי על תנועותיו ההתיישבותיות. מסקנותיה והמלצותיה הוגשו בספטמבר 1986. הוועדה גם היא קבעה, כי בענפים מסוימים הוקמו מפעלים אזוריים רבים מכפי שמוצדק על פי היקפי הייצור הארציים. במקרים מסוימים אף קיבלו מפעלים אלה סיוע כספי מהממשלה או מהסוכנות היהודית. הוועדה המליצה, כי משרד החקלאות יכין תכנית ארצית לסגירת מפעלים מיותרים. עוד קבעה הוועדה כי על המשרד בשיקוליו להתעלם מזהותו התנועתית של היום ולהתמקד אך ורק בהיכספים של כדאיות ייצור ויעילות.

תמיכות בביצי מאכל והטיפול בעודפי ביצים

ריכוז ממצאים

המועצה לענף הלול הוקמה על פי חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963. בין היתר, הגדיר החוק את תפקידי המועצה כדלהלן: לתכנן את היקפו של גידול העופות להטלה, לפיתום ולהדגרה על פי הנחיות שר החקלאות בדבר התכנון החקלאי ולהסדירו בהתאם לתכנון וכן להסדיר את שיווק הביצים ובשר העוף בארץ ובחוץ לארץ.

בפרק הזמן מאי 1985 – נובמבר 1986 לא כיהנו נציגי ציבור במליאת המועצה לענף הלול.

ועדת המכסות של המועצה, האמורה לקבוע ולאשר את מכסות הייצור האישיות של המגדלים, לא כונסה בשנת הכספים 1986.

ייצור ביצי המאכל היה גדול בהרבה מן המכסות המתוכננות. בהעדר אפשרות לשווק את כל כמות הביצים שיוצרה בשוק המקומי, רוב הייצור הלא מתוכנן שווק במחירים מחלים לעיבוד תעשייתי וליצוא.

בשנת 1984 שולמו למגדלים באזור ההר ופרוודור ירושלים בעבור ביצים שייצרו יותר מן התכנון המאושר, תמורה גבוהה מכפי שהתחייבה בגין שיווק ביצים אלה במחירים מוזלים. משרד החקלאות והמועצה נוקטים צעדים לשלם למגדלים הללו בעבור ייצור חורג של הביצים בשנת 1985 את העלות המלאה, הכרוכה בייצורן, אף על פי שהתמורה שנתקבלה משיווקן הייתה מזערית.

עד סוף שנת הכספים 1986 לא הסתיימה ההתחשבות בגין ייצור הביצים ושיווקן בשנת 1985.

בשנים 1983 – 1985 היו תנודות גדולות במחירי הביצים שנמכרו לעיבוד תעשייתי.

המועצה לא הסדירה בכתב את התקשרותה עם הסוכן, שטיפל בביצוע יצוא הביצים לחו"ל.

בגלל אחסון לקוי של ביצי מאכל, שאוסמו בקירור באחד מבתי הקירור, התקלקלו כ-14.8 מיליון ביצים בעלות של כ-1.2 מיליון ש"ח. המועצה נאלצה להשמיד את הביצים האלה. המועצה נמצאת בהליכי בורות לקביעת גובה הפיצוי שתקבל בגין.



1. המועצה לענף הלול (להלן – המועצה) פועלת על פי חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 (להלן – החוק). שר החקלאות ושר התעשייה והמסחר (להלן – השרים) ממונים על ביצוע החוק. בין יתר תפקידי המועצה, כפי שנקבעו בחוק, לתכנן את היקפו של גידול העופות