

משרד החקלאות

פעולות ביקורת

במועצה לצמחי נוי נבדקו הנושאים האלה: הושטת סיוע כספי למועצה בסך 31 מיליון דולר בסוף שנות השבעים ובראשית שנות השמונים; מכירת בתי אריזה שהוקמו בסוף שנות השבעים ומינהל הכספים של המועצה.

ברשות לתכנון שבמשרד, באגף לאיגוד שיתופי שבמשרד העבודה והרווחה ובמועצה לענף הלול נבדק אופן ניצול של גורמי הייצור ומכסות שניתנו לכמה מושבים השרויים במצוקה כלכלית וחברתית.

במועצה לייצור ולשיווק ירקות במועצת הפירות (ייצור ושיווק) ובמשרד החקלאות נבדק תכנון הייצור של פירות וירקות לשוק המקומי והשפעת הכמויות ששווקו על המחירים לצרכן.

בשמונה מועצות ייצור ושיווק ובאגרוסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ ובמחלקה למועצות ייצור שבמשרד נבדקו תנאי השירות של העובדים והיקף פעולותיהן של כמה מועצות.

ברשות לתכנון שבמשרד נבדק היקף התמיכות הניתנות למגזר החקלאי.

באגף לתכנון כולל שבמשרד נערכה ביקורת על אופן קביעת מחירי תפוחי אדמה לצרכן.

באגף לכספים, בינוי ומשק של המשרד נבדקו התקשרויות המשרד עם קבלנים לביצוע עבודות ניקיון, שמירה וגננות.

ניצול גורמי ייצור במושבים שבמצוקה

ריכוז ממצאים

26% מהמשקים המשפחתיים במושבים מעבדים וצורכים כ-60% מהקרקע והמים שהוקצו לכלל המשק החקלאי המשפחתי במושבים ואלה מייצרים ומקבלים 75% ויותר של התפוקה החקלאית וההכנסה הנובעת ממנה. דבר זה מצביע על ריכוז של גורמי ואמצעי ייצור בידי מעטים.

בעלי משקים השכירו קרקעות ומכסות מים לגורמי חוץ בניגוד להוראות החוק.

בדיקת הקצאה של מכסות ייצור של ביצים, בשר פטמים והודים העלתה כי באגודות מסוימות לא ניצלו את מכסות הייצור שהוקצו להן ובאחרות הייצור בפועל נעשה על ידי מספר קטן של חברי אגודה. מועצת הלול לא פעלה לבירור ריכוזיות הייצור בידי מספר מצומצם של מגדלים והסיבות לכך.

במקרים רבים על אף שהיה בידי הממונה על חוק ההתישבות מידע על הפרת החוק לא נקט צעדים לתיקון המצב או שנקט צעדים זמן רב לאחר קבלת המידע.

משרד החקלאות לא גיבש תוכניות מתאימות לביצוע שינויים ארגוניים ומבניים במושבים בהם נדרש הדבר.



1. על פי נתונים של הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתישבות והכפר במשרד החקלאות, שפורסמו בפברואר 1987, היו בשנת 1986 במגזר המשק החקלאי המשפחתי (מושבים) 413 מושבי עובדים, שהם אגודות שיתופיות, ובהם כ-27,000 יחידות משק. האוכלוסיה שהתגוררה במושבים דלעיל מנתה כ-146,000 נפש. חלק גדול מהמושבים לא הצליח להגיע במרוצת שנות קיומם לביסוס משקי והממשלה הושיטה להם פעם אחר פעם סיוע כספי בהיקף ניכר. לעיתים קרובות המשבר המשקי במושבים לווה במשברים חברתיים וארגוניים ואלה פגעו בבסיס הקאופרטיבי עליו אמורה היתה להתבסס פעילותם. עוד עולה מנתוני הרשות לתכנון הנ"ל כי 26% מהמשקים המשפחתיים במושבים מעבדים וצורכים כ-60% מהקרקע והמים שהוקצו לכלל המשק החקלאי המשפחתי ואלה מייצרים ומקבלים 75% ויותר של התפוקה החקלאית וההכנסה הנובעת ממנה.

2. בדו"ח השנתי 37 של מבקר המדינה (עמ' 473), נסקרו הפעולות שהיו קשורות בהושטת סיוע למושבים בשנת 1986. בדו"ח האמור צויין, שמשרד החקלאות ערך רשימה של 23 מושבים בעיתיים במיוחד שאגודותיהם עמדו בשלבים שונים של הליכי פירוק. הביקורת בדקה תיעוד על השימוש בקרקע ובמכסות ייצור בעיקר ב-13 מושבים מבין 23 המושבים הבעיתיים האמורים, ובמספר מושבים נוספים לפי העניין. מבדיקת התיעוד עולה שמושבים אלה אופיינו בין היתר באי תפקודן של יחידות משק רבות והשתלטות של חברי מושב מעטים על גורמי ייצור ומכסות שניתנו עבור כלל חברי האגודות השיתופיות.

הבדיקה נערכה בחודשים אוגוסט – אוקטובר 1987 ברשות לתכנון; ביחידה העוסקת באכיפת חוק ההתישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967 והפועלת במסגרת משרד החקלאות; באגף לאיגוד שיתופי שבמסגרת משרד העבודה והרווחה; ובמועצה לענף הלול.

האגף לאיגוד שיתופי

האגודות השיתופיות מוקמות על פי פקודת האגודות השיתופיות משנת 1933 והתקנות שהותקנו על פיה. רשם האגודות השיתופיות העומד בראש האגף לאיגוד שיתופי, מופקד בין היתר על: רישום אגודות והפיקוח עליהן; קיום בורריות בסכסוכים שבין האגודות לבין חבריהן ובין החברים לבין עצמם; עריכת חקירות במידת הצורך בדבר הרכבן, דרכי עבודתן ומצבן הכספי של אגודות; מינוי ועדי הנהלה ממונים; ובפיקוח על פירוק אגודות לאחר חקירה בעסקיהן.

ב-34 מושבים נוהלו האגודות על ידי ועדים שמונו על ידי הרשם. רובם של המושבים האחרונים מצויים זה שנים רבות במצוקה חברתית וכלכלית קשה וספק אם פעולתם של הוועדים הממונים תוכל לחלצם ממצב זה.

מבדיקת מסמכים שבתקי האגודות המנוהלים באגף לאיגוד שיתופי עולה שבאגודות רבות חלק ניכר מהאוכלוסיה הם נתמכי סעד – זקנים, נכים ואלמנות – שאינם מתפקדים במסגרת האגודה כגורם יצרני ואינם מעבדים את נחלאותיהם. עוד עולה מהמסמכים הנ"ל כי מושבים רבים גם לא הקפידו לתפקד על פי עקרונות של אגודה שיתופית; מספר קטן של חברי אגודה השתלטו על שטחים חקלאיים ואמצעי ייצור שניתנו עבור כל חברי האגודה; הושכרו קרקעות ומכסות מים לגורמי חוץ; כספי הלוואות שניתנו עבור כל חברי האגודה הוקצו על ידי ועד האגודה לחברים יחידים בלבד; קיים, ובהיקף ניכר, שיווק בלתי מאורגן, של התוצרת החקלאית.

ועדת רביד שמונתה על ידי שר האוצר ושר החקלאות באוקטובר 1986 כוועדת היגוי לנושא המשק המושבי ציינה בדו"ח שהגישה, בסוף מאי 1987, שלפי הערכתה כ-2,600 יחידות משק שבתוך

האגודות אינן מסוגלות לשלם את חובן ולפיכך עליהן לצאת ממעגל הייצור ולהחזיר את אמצעי הייצור שבידן. עוד עולה מהדו"ח הנ"ל כי יש לשנות את מעמדם של לפחות 38 מושבים מאגודות שיתופיות לישובים קהילתיים.

המועצה לענף הלול

המועצה לענף הלול פועלת על פי חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963. בין יתר תפקידי המועצה, כפי שנקבעו בחוק, לתכנן את היקפו של גידול העופות להטלה ולפיטום על פי הנחיות שר החקלאות בדבר התכנון החקלאי. המועצה רשאית לקבוע מדי שנה בכללים את ההיקף הארצי של משק הלול להטלה או לפיטום. בחוק נקבע כי ועדת מכסות שתמונה על ידי המועצה תהא מוסמכת לקבוע מכסות אישיות. עוד נקבע כי יראו באגודה שיתופית כמייצגת את כל חבריה לענין מכסות אישיות ורק לה תיקבע מכסה אישית משותפת בשביל כל חבריה (להלן – מכסה משותפת), אם בקשה זאת האגודה על פי ההחלטה של האסיפה הכללית שקבעה גם עקרונות בדבר חלוקת המכסה המשותפת בין חבריה.

במועצה לא נמצאו נתונים על חלוקת המכסות המשותפות בין חברי האגודות. לא נמצאו דיווחים מצד האגודות על ניצול המכסות האישיות אלא ניצול המכסות הכוללות בלבד. במצב זה אין בידי המועצה אפשרות לבדוק אם אכן הוקצו מכסות אישיות כנדרש, ולפעול כדי למנוע מצב שיחידים ירכזו בידם את מירב המכסות המשותפות שהוקצו לאגודות.

המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1988 כי אין למועצה כל ענין ושליטה בכל המתייחס לחלוקת המכסה המשותפת בין חברי האגודה, נושא הנמצא בשליטתה הבלעדית של האגודה.

לדעת הביקורת נוכח הפסקת הפעילות של מספר רב של יחידות משק והעברת מכסותיהן ליחידות משק אחרות שלא באישור המועצה, מן הראוי שהמועצה תשקול אם יש מקום לשנות את המצב הקיים המאפשר ריכוז מכסות ייצור בידים מועטות ואיבוד השליטה של המועצה בנעשה במושג, כאמור.

(א) בדיקת הקצאת מכסות ייצור של ביצים, בשר פטמים והודים ל-15 אגודות בשנות הכספים 1984 – 1986 העלתה כי 6 אגודות לא ניצלו בכלל את מכסות הייצור שהוקצו להן. אי ניצול מכסות עלול להצביע לכאורה על חוסר פעילות כלכלית של האגודה או על שיווק בלתי מאורגן של הייצור או על מסירת המכסות לגורמי חוץ.

(ב) הביקורת העלתה ש-6 אגודות שיתופיות הייצור בפועל של ביצים, בשר פטם ובשר הודו בשנת 1986 היה קטן בהרבה מכפי שהתחייב על פי המכסה. עוד נמצא, על פי דיווחים של פקחי המועצה, שהייצור בפועל נעשה על ידי מספר קטן של חברי אגודה. המועצה לא פעלה לבירור ריכוזיות הייצור בידי מספר מצומצם של מגדלים והסיבות לכך.

על פי כללי המועצה לענף הלול (הסדרת ייצור ושיווק), נטש מגדל ייצור מין כלשהו של תוצרת הלול, רשאית המועצה לבטל את מכסתו לגבי מין התוצרת האמור. המועצה לא פעלה לביטול המכסות של אותם מגדלים שהפסיקו לייצר ביצים, ו/או בשר עוף.

משרד החקלאות

בחוק ההתיישבות החקלאית נקבע, כי המחזיק או הזכאי להחזיק בקרקע חקלאית ממקרקעי ישראל לא ינהג בקרקע שימוש חורג כמוגדר בתוספת לחוק, אלא על פי היתר בכתב משר החקלאות או ממי שהשר הסמיכו. עוד קובע החוק, כי מחזיק בקרקע, שנקבעה לו מכסת מים על ידי נציב המים, לא יעביר את מכסתו האישית לאחר, ולא ישתמש בה ולא יניח לאחר להשתמש בה, לצורכי קרקע שנוהגים בה שימוש חורג, אלא על פי היתר כדלעיל. פעולות בקרקע חקלאית, המהוות שימוש חורג על פי החוק הן: העברה או הקנייה של כל זכות שיש למחזיק בקרקע או בחלק ממנה או שיעבוד הזכות; יצירת שותפות בקרקע או כיבול, זולת אם השותפות היא בין תושבי אותו ישוב והשותפים עובדים במידה שווה; הקניית זכות אריסות בקרקע או כיבול; הקניית זכות רכישת היבול בשדה (דמאן); שעבוד היבול; הקניית זכות מגורים.

שר החקלאות הטיל על אחד מעובדי המשרד לפעול לאכיפת חוק ההתיישבות החקלאית (להלן – הממונה). האכיפה אמורה להיעשות על ידי הממונה ומספר מפקחים הפועלים בשטח. בעבודתו נעזר הממונה גם בשרותי הסיירת הירוקה. למפרי הוראות החוק שולח הממונה התראות בכתב, מפעיל נגדם אמצעי ענישה שונים ומגיש תביעות משפטיות המתבררות בפני "ועדת הכרעה" בהרכב של שופט מבית משפט השלום שמונה על ידי שר המשפטים ושני מומחים בעלי זכות דעה מיעצת שמונו על ידי שר החקלאות. דין ההחלטות של "ועדת ההכרעה" בכל הנוגע לאכיפתו הוא כדין פסק דין של בית משפט שלום כתובענה אזרחית. הממונה מגיש דו"ח חודשי להנהלת המשרד על פעילותו.

מהדיווחים החודשיים של הממונה עולה שהפרות של חוק ההתיישבות החקלאית הולכות ותוכפות משנה לשנה כשהנפוצות שכינהן: העברת או הקניית זכויות בקרקע ובמים, יצירת שותפויות לא חוקיות ומכירות דמאן. בצעדים הננקטים אין כדי להרתיע. מדיווחי הממונה מצטיירת תמונה קודרת של עיבוד נחלות רבות בידי מספר קטן של חברי אגודה, החכרת קרקעות ומכסות מים הצמודות להם לאחרים או לסוחרים וסיטונאים תמורת תשלום עבור שימוש עונתי או שנתי בהם ועוד.

במקרים רבים, על אף שבידי הממונה היה מידע על הפרת חוק ההתיישבות החקלאית, לא נקט צעדים לתיקון המצב או שנקט צעדים אך זמן רב לאחר קבלת המידע. במצב דברים זה נפגעת מאוד אמירות ההרתעה וניתן עידוד לאי-כיבוד הוראות החוק.



מלבד הצורך בהושטת סיוע כספי להקלת המצוקה הכלכלית נדרשים במגזר של המושבים שינויים ארגוניים ומבניים ובחינה מחודשת להקצאת גורמי ייצור ומכסות כדי לאפשר לאלה, שימשיכו לעסוק בחקלאות, קיום נאות. לא נמצא שמשרד החקלאות כבר גיבש תכניות מתאימות בנדרש.

שיווק ירקות ופירות לשוק המקומי

ריכוז ממצאים

גידול העגבניות כפוף למכסות גידול שנתיות. בחודשי סתו וחורף 1985 ו-1986 הסתמן מחסור בעגבניות, והוא גרם להעלאת מחירן לצרכן בשיעורים ניכרים. אחד ההסברים למחסור זה הוא גידול עגבניות בשטחים שנפלו ממכסות הגידול. מועצת הירקות לא נקטה צעדים בעוד מועד כדי להקטין או למנוע את המחסור, כגון חלוקת מכסות במידת האפשר למגדלים אחרים והתארגנות לאספקת תוצרת ממקורות חילופיים.

גידול תפוחי אדמה גם הוא כפוף למכסות. בשנות הכספים 1984, 1985, ו-1986 קלטה מועצת הירקות עודפי תפוחי אדמה בהיקף של 20,175 טון, 25,656 טון, ו-19,500 טון (נתון לא סופי) מכלל 170,000 טון שסופקו לאוכלוסיה בכל אחת מאותן שנים. הסיבות להיווצרות עודפים הן: גידול תפוחי אדמה מעבר למכסות שנקבעו ואישור החרیגות למפרע וקביעת מכסה בסיסית העולה על צורכי השוק.

גידול גזר כפוף גם הוא למכסות גידול. שיווק גזר מסתכם בכ-20,000 טון לשנה. בשנת 1986 קלטה המועצה 3,400 טון עודפי גזר. העודפים נוצרו כתוצאה מגידול גזר מעבר למכסות הגידול, ואישור מכסות מעבר לצורכי השוק.

בדיקת מחירי העגבניות לצרכן בהשוואה למחיר שקיבל החקלאי בשער משקו העלתה, כי המחיר לצרכן בשנת 1986 היה גבוה פי 2.23 מהמחיר שקיבל החקלאי. חלק מהפער מוסבר בהוצאות שיווק, הובלה ופחת. גם בהתחשב בהסברים אלו פער התיווך גבוה מאוד.

שר החקלאות הטיל על אחד מעובדי המשרד לפעול לאכיפת חוק ההתיישבות החקלאית (להלן – הממונה). האכיפה אמורה להיעשות על ידי הממונה ומספר מפקחים הפועלים בשטח. כעבודתו נעזר הממונה גם בשרותי הסיירת הירוקה. למפרי הוראות החוק שולח הממונה התראות בכתב, מפעיל נגדם אמצעי ענישה שונים ומגיש תביעות משפטיות המתבררות בפני "ועדת הכרעה" בהרכב של שופט מבית משפט השלום שמונה על ידי שר המשפטים ושני מומחים בעלי זכות דעה מיעצת שמונו על ידי שר החקלאות. דין ההחלטות של "ועדת ההכרעה" בכל הנוגע לאכיפתו הוא כדין פסק דין של בית משפט שלום כתובענה אזרחית. הממונה מגיש דו"ח חודשי להנהלת המשרד על פעילותו.

מהדיווחים החדשיים של הממונה עולה שהפרות של חוק ההתיישבות החקלאית הולכות ותוכפות משנה לשנה כשהנפוצות שכינהן: העברת או הקניית זכויות בקרקע ובמים, יצירת שותפויות לא חוקיות ומכירות דמאן. בצעדים הננקטים אין כדי להרתיע. מדיווחי הממונה מצטיירת תמונה קודרת של עיבוד נחלות רבות בידי מספר קטן של חברי אגודה, החכרת קרקעות ומכסות מים הצמודות להם לאחרים או לסוחרים וסיטונאים תמורת תשלום עבור שימוש עונתי או שנתי בהם ועוד.

במקרים רבים, על אף שבידי הממונה היה מידע על הפרת חוק ההתיישבות החקלאית, לא נקט צעדים לתיקון המצב או שנקט צעדים אך זמן רב לאחר קבלת המידע. במצב דברים זה נפגעת מאוד אמירות ההרתעה וניתן עידוד לאי-כיבוד הוראות החוק.



מלבד הצורך בהושטת סיוע כספי להקלת המצוקה הכלכלית נדרשים במגזר של המושבים שינויים ארגוניים ומבניים ובחינה מחודשת להקצאת גורמי ייצור ומכסות כדי לאפשר לאלה, שימשיכו לעסוק בחקלאות, קיום נאות. לא נמצא שמשרד החקלאות כבר גיבש תכניות מתאימות בנדרש.

שיווק ירקות ופירות לשוק המקומי

ריכוז ממצאים

גידול העגבניות כפוף למכסות גידול שנתיות. בחודשי סתו וחורף 1985 ו-1986 הסתמן מחסור בעגבניות, והוא גרם להעלאת מחירן לצרכן בשיעורים ניכרים. אחד ההסברים למחסור זה הוא גידול עגבניות בשטחים שנפלו ממכסות הגידול. מועצת הירקות לא נקטה צעדים בעוד מועד כדי להקטין או למנוע את המחסור, כגון חלוקת מכסות במידת האפשר למגדלים אחרים והתארגנות לאספקת תוצרת ממקורות חילופיים.

גידול תפוחי אדמה גם הוא כפוף למכסות. בשנות הכספים 1984, 1985, ו-1986 קלטה מועצת הירקות עודפי תפוחי אדמה בהיקף של 20,175 טון, 25,656 טון, ו-19,500 טון (נתון לא סופי) מכלל 170,000 טון שסופקו לאוכלוסיה בכל אחת מאותן שנים. הסיבות להיווצרות עודפים הן: גידול תפוחי אדמה מעבר למכסות שנקבעו ואישור החרیגות למפרע וקביעת מכסה בסיסית העולה על צורכי השוק.

גידול גזר כפוף גם הוא למכסות גידול. שיווק גזר מסתכם בכ-20,000 טון לשנה. בשנת 1986 קלטה המועצה 3,400 טון עודפי גזר. העודפים נוצרו כתוצאה מגידול גזר מעבר למכסות הגידול, ואישור מכסות מעבר לצורכי השוק.

בדיקת מחירי העגבניות לצרכן בהשוואה למחיר שקיבל החקלאי בשער משקו העלתה, כי המחיר לצרכן בשנת 1986 היה גבוה פי 2.23 מהמחיר שקיבל החקלאי. חלק מהפער מוסבר בהוצאות שיווק, הובלה ופחת. גם בהתחשב בהסברים אלו פער התיווך גבוה מאוד.

בשנת 1986 הורתה מועצת הפירות להפנות לתעשייה 5,000 טון תפוחי עץ שהיו מיועדים מלכתחילה לשיווק כפרי למאכל. בעת קבלת ההחלטה בדבר הפניית התוצרת לתעשייה לא הובא בחשבון היבט של הזלת המחירים לצרכן. הפניית הפרי נעשתה משיקולים בלעדיים של רווחיות המגדלים.

במשרד החקלאות ובמועצה לייצור פירות ולשיווקם אין תחשיבים מעודכנים בדבר עלות גידול תפוחי עץ ובגנות ורווחיות המגדלים. על הגופים האמורים לפעול להכנת תחשיבים כאלו, זאת כדי שמדיניות הנטיעות שלהם תתבסס על נתונים מעודכנים בהם יילקחו בחשבון הבטחת רווחיות הוגנת למגדלים בצד שיווק התוצרת במחירים סבירים לצרכן.



1. ענף הירקות וענף הפירות מספקים לאוכלוסיה תוצרת טריה כל עונות השנה. בשנת הכספים 1986 שווקו לשוק המקומי 525,000 טון ירקות ו-363,000 טון פירות.

משרד החקלאות, המועצה לייצור ולשיווק של ירקות (להלן - מועצת הירקות), והמועצה לייצור פירות ולשיווקם (להלן - מועצת הפירות), כל אחד בתחומו, אחראים, בין היתר, להסדרת ענף הירקות וענף הפירות, במטרה להבטיח הספקה רצופה ומספקת של תוצרת, במחירים סבירים לצרכנים ותמורה הוגנת למגדלים.

2. בחודשים פברואר - מאי 1987 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות, במועצת הירקות ובמועצת הפירות את ההסדרים השונים שהם עושים, להספקה רצופה, מספקת וסדירה של מיני הירקות והפירות העיקריים ולהבטחת מחירים סבירים לצרכנים. ביקורת קודמת בנושא הפיקוח על הגידול, הובלה ושיווק של ירקות ופירות ראה בדו"ח שנתי 37 (עמ' 505).

ענף הירקות

היקף שטחי הירקות בארץ הוא 370,000 דונם, כ-20% מכלל שטחי השלחין בארץ. בגידול ירקות עוסקים אלפי מגדלים, רובם ממושבי עובדים. הענף הינו חד שנתי, עתיר עבודה, ומאופיין, בין היתר, בהעדר הספקה רציפה ושווה של תוצרת. כיוון שהביקוש לירקות קשיח ואילו הייצור בענף עונתי, נוצרים הבדלי מחירים בכל מיני הירקות בין תקופות של שפע לתקופות מחסור. בשנת 1986 למשל המחיר הסיטונאי הגבוה ביותר היה פי 10 מן המחיר הסיטונאי הנמוך ביותר לאותו מין וסוג של ירק.

הסדרים להבטחת הספקת ירקות

ההסדרים להבטחת הספקת ירקות, הנעשים בין משרד החקלאות למועצת הירקות, הם שילוב של הסדרים מינהליים - קביעת מכסות גידול ושיווק והסדרים כלכליים - הבטחת מחירי מינימום, מתן תמיכות כספיות וקניית עודפים. ההסדרים נקבעים מדי שנה בין המשרד לבין מועצת הירקות בהסכם המתפרסם על ידי המועצה בשם "הסדר הירקות".

בהסדר הירקות לשנת 1987 נכללו חמישה מיני ירקות שחלה עליהם חובת התכנון, כלומר, שגידולם כפוף למכסות שנתיות כלליות ואישיות: תפוחי אדמה, עגבניות, גזר, בצל ופלפל. הביקורת בדקה את אופן קביעת המכסות ואת ביצוען בשלושה מיני ירקות - תפוחי אדמה, גזר ועגבניות - המהווים 50% ממכמות הירקות, הנצרכת בשוק המקומי.

חלוקת מכסות הגידול: 1. כפי שנקבע בחוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט-1959, (להלן - חוק מועצת הירקות) מתפרסמים מדי שנה כללים (באישור שר החקלאות ושר התעשייה והמסחר) לייצור ולשיווק של מיני ירקות שגידולם כפוף למכסות. בכללים שמתקינה

מועצת הירקות נקבעת מכסת הגידול השנתית הכללית. על פי חוק מועצת הירקות, המועצה ממנה מבין חבריה ועדת מכסות, שבסמכותה לחלק את המכסה השנתית הכללית למכסות אישיות לגידול ולשיווק. מכסה שנקבעה למגדל על ידי ועדת המכסות מתחדשת בדרך כלל, מדי שנה.

בכללים בדבר רישום הביצוע של מכסות לגידול ולשיווק של ירקות, משנת 1972, קבעה המועצה, כי מגדל ירשום ויביא לידיעת המועצה את מועד הזריעה או השתילה של כל מין של ירקות שלגידולו נקבעה לו מכסה; אם לא ביצע את הזריעה או השתילה כאמור, כולה או חלקה ירשום ויביא לידיעת המועצה את הסיבות לכך. בחוק ובכללים שקבעה המועצה לא נקבעו הצעדים, שיינקטו כנגד מגדלים, שאינם מבצעים את המכסה שנקבעה להם. עם זאת יש לציין, כי בשנים 1984 - 1986 קבעה ועדת המכסות, כי מגדל שהוא בעל מכסה קבועה, ובמשך השנתיים האחרונות לא גידל מכסתו או חלק ממנה, מכסתו או חלק ממנה יבוטלו בשנה השלישית. אולם אם המגדל הודיע על אי ביצוע המכסה והיתה לו סיבה מספקת שתתקבל על דעת ועדת המכסות, תישמר לו מכסתו בשנה השלישית.

לדעת הביקורת, מן הראוי שוועדת המכסות, בקביעת המכסות האישיות, תנהג מדי שנה על פי אותה הנחיה עצמית, שלפיה נהגה בשנים 1984 - 1986.

בדיקת הפרוטוקולים של הוועדה לשנים 1984 - 1987 העלתה מקרים רבים שבהם נרשמו החלטות בלבד בלא הנימוקים לקבלתן; לא צורפו לפרוטוקולים רשימות של מגדלים שבקשותיהם נדחו על ידי הוועדה, והנימוקים לדחיית בקשתם.

2. ועדת המכסות משגרת למגדל, לכל עונת גידול "צו מיכסה אישית", ובו פירוט המכסה שאושרה לו.

— בצו לא צויין שהמועצה תנקוט צעדים, ואף תבטל את המכסה שאושרה, אם הביצוע יהיה שלא בהתאם לצו. לדעת הביקורת, יש להביא פרטים אלו לידיעת המגדלים.

עגבניות: 1. העגבניות מהוות מרכיב חשוב בסל הירקות המשווקים בשוק המקומי. ס"ה הביקוש השנתי לעגבניות, על פי נתוני מועצת הירקות, מגיע לכדי 100 אלף טון; מכסת הגידול השנתית עומדת מזה כמה שנים על 15,000 - 17,000 דונם. הביקוש לעגבניות הינו קשיח, (הביקוש אינו מושפע באופן משמעותי משינויים במחירים), ומיני ירקות אחרים אינם מהווים להן תחליפים טובים.

2. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משקלה של ההוצאה לעגבניות בסל הוצאות המשפחה⁽¹⁾ הינו גבוה יחסית: בעונת החורף מהווה ההוצאה לעגבניות 0.6% מסל ההוצאות.

מבדיקת הנתונים של מועצת הירקות על הכמות ששווקה בחודשי הסתו והחורף (אוקטובר עד מארס) בשנים 1984/85 - 1986/87 עולה, כי בחדשים מסוימים באותה תקופה נפלה הכמות ששווקה עד כדי 40% - 50% מהכמות שתוכננה להספקה; התהווה מחסור בעגבניות, והוא שגרם העלאת מחירן לצרכן בשיעורים ניכרים.

השוואה, שערך משרד מבקר המדינה, בין המכסות החודשיות (שטחים לגידול עגבניות) שאושרו למגדלים, לבין ביצוען בפועל בכל אחת מהשנים 1984 - 1986, העלתה, כי הביצוע לא תאם את התכנון. הסטיות היו ניכרות: בשנת 1984 נעו הסטיות בין 39% פחות מן המכסה החודשית ל 11% יותר מן המכסה; בשנת 1985 בין 36% פחות מן המכסה החודשית ל 35% יותר מן המכסה, ובשנת 1986 בין 30% פחות מן המכסה החודשית לבין 70% יותר מן המכסה. הגידול בהיקף מעבר למכסה היה בעיקר בחודשי הקיץ ובתקופה זו אף נוצרו עודפי שיווק, והביצוע בהיקף פחות מן המכסה היה בחודשי החורף. מועצת הירקות לא נקטה צעדים מבעוד מועד, כדי להקטין או למנוע את המחסור בעגבניות בעונת החורף.

(1) סל הוצאות המשפחה - ס"ה הוצאות משפחה, בממוצע לחודש, לרכישת נכסים, מצרכים ושירותים.

למועצה כלים לטיפול בכמויות עודפות המגיעות לשווקים - קליטת עודפים והבטחת מחירי מינימום לחקלאי וכן הפניית תביעות כנגד מגדלים חורגים לוועדת קנסות - אולם אין בידיה כלים, שצויינו בחוק, לאכיפת התכנון במטרה למנוע מחסור. מחיר המינימום, שהובטח, לא היה בו כדי להשפיע על המגדלים לשתול שטחים על פי המכסות החודשיות כמתוכנן. מועצת הירקות לא נקטה מבעוד מועד צעדים, כדי להקטין או למנוע את המחסור בעגבניות בסתו ובחורף של השנים 1985 ו-1986, כגון חלוקת מכסות למגדלים אחרים במידת האפשר, והתארגנות להספקת תוצרת ממקורות חילופיים.

3. בתקופת הקיץ - בחודשים יולי - ספטמבר - משווקות לשוק המקומי עגבניות למאכל ומקצת מעגבניות שנועדו מלכתחילה לתעשייה ומבשילות בתקופה זו. בעונה זו אין בדרך כלל בעיות של מחסור, ומחירי העגבניות בעונה זו נמוכים יחסית. לדעת הביקורת, על משרד החקלאות ומועצת הירקות לשקול את הצורך בתכנון הגידול בתקופה זו של השנה. ביטול התכנון עשוי לחסוך בתשלום מחירי מינימום עבור קליטת עודפים.

באוקטובר 1987 הודיעה מועצת הירקות למשרד מבקר המדינה, כי היא תשקול לבטל את תכנון הגידול של עגבניות לתקופה יולי - ספטמבר.

תפוחי אדמה: בשנת הכספים 1986 סופקה כמות של כ-170,000 טון תפוחי אדמה סוג א' גדול; על פי רישומי מועצת הירקות ס"ה שטחי הגידול הסתכמו באותה שנה ב-43,357 דונם, דהיינו ממוצע של 3.92 טון לדונם.

על פי הדו"חות הכספיים של המועצה לשנות הכספים 1984 ו-1985 ועל פי נתונים לא סופיים לשנת הכספים 1986 מועצת הירקות קלטה עודפי תפוחי אדמה בהיקף של 20,175 טון, 25,656 טון ו-19,500 טון תפוחי אדמה, בהתאמה. מרבית העודפים הופנו לתעשייה, תוך כדי תמיכה-במחירם. השתתפות הממשלה בהוצאות עבור קליטת העודפים בשנות הכספים 1984 ו-1985 הסתכמה ב-14,874 ש"ח (כ-33,500\$) ו-445,582 ש"ח (כ-325,956\$). ביקורת קודמת בנושא תכנון הגידול של תפוחי אדמה ושיווקם ראה דו"ח שנתי 33 (עמ' 787).

הסיבות להיווצרות עודפי תוצרת היו: (א) גידול תפוחי אדמה מעבר למכסות שנקבעו, ואישור החריגות למפרע; (ב) קביעת מכסה בסיסית העולה על צורכי השוק. על פי הערכת משרד האוצר המכסה לגידול תפוחי אדמה באביב צריכה להסתכם ב-24,800 דונם בלבד. בשנים 1984 ו-1985 עמדה מכסת גידול תפוחי אדמה באביב על כ-26,800 דונם; בשנת 1986 ו-1987 היא הוגדלה ל-28,000 דונם.

גזר: הגזר נמצא במקום השלישי במשקלו בסל הירקות. על פי נתוני המועצה שיווק הגזר ב-1986 הסתכם ב-21,000 טון; שטחי הגידול הסתכמו בכ-6,000 דונם, דהיינו ממוצע של 3.5 טון לדונם.

על פי הדו"חות הכספיים של מועצת הירקות ל-31.3.86 בשנת הכספים האמורה הסתכמה קליטת עודפי גזר, לרבות השמדת תוצרת בשדה, ב-3,395 טון, בעלות של 269,963 ש"ח (כ-197,485\$); כמות נוספת של 1,520 טון עודפים יוצאה בעיסקת "ים-תיכון" (במסגרת עיסקה זו מיוצאת תוצרת, שאינה מיועדת מלכתחילה ליצוא, אלא תוצרת עודפת לשיווק בשוק מקומי בתנאי שהיא באיכות הראויה ליצוא); השלמת מחיר בעבור כמות זו הסתכמה ב-92,090 ש"ח (כ-67,366\$). העודפים - 4,915 טון - מהווים כ-23% מכלל הכמות ששווקה בשנה זו. על פי נתונים לא סופיים לשנת הכספים 1986 קלטה מועצת הירקות בשנה זו 3,170 טון גזר.

הביקורת העלתה, כי ועדת המכסות חילקה לשנים 1985 ו-1986 מכסות גזר מעבר לצרכי השוק; הביצוע בפועל אף עלה על המכסה שאושרה. כתוצאה מחלוקת מכסות מעבר לנדרש נוצרו העודפים, ולפי "הסדר הירקות" נאלצה המועצה לקלוט אותם ולתמוך במחירם.

השמעת כמות התוצרת המשווקת על מחיריה לצרכן

המחירים לצרכן של תפוחי אדמה וגזר נקבעים בצו. בענין קביעת מחירים לצרכן של תפוחי אדמה ראה עמ' 362 בדו"ח זה. עד יולי 1985 הם נקבעו על פי הצווים שהוצאו על פי חוק הפיקוח על

מצרכים ושירותים התשי"ח-1957: מאז אותו מועד על פי צו יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985. מחיר הגזר הוצא מן הפיקוח בספטמבר 1987. תפוחי אדמה וגזר ניתנים לאיסוס, כך שניתן להזרים לשווקים כמויות מתוך המלאי כדי לווסת את צורכי השוק. לעומתם, עגבניות אינן ניתנות לאיסוס, כי חיי המדף שלהן קצרים יחסית. כיוון שהביקוש לעגבניות קשיח, תנודות בכמויות המשווקות יוצרות עודפים ולפעמים מחסור, וגורמות ירידות ועליות חדות במחירי התוצרת לצרכן.

משרד מבקר המדינה השווה את מחיר העגבניות לצרכן והמחיר שקיבל החקלאי בשער המשק בין השנים 1984 - 1986. הבדיקה העלתה, כי חלה עליה ריאלית של 60% במחירים הממוצעים לצרכן. כמו כן חלה עליה ריאלית בשיעור של 126% במחיר הממוצע שקיבל החקלאי עבור תוצרתו.

על פי תחשיב של משרד החקלאות מיוני 1986 עלות הגידול הממוצעת לזן העגבניות הנפוץ ביותר היתה 0.41 ש"ח לק"ג. יש לציין, שבעלות הגידול נכלל שכר העבודה של החקלאי המהווה תמורה לעבודה שהשקיע: מהשוואת עלות הגידול הממוצעת (0.41 ש"ח לק"ג) עם המחיר שקיבל החקלאי בשער המשק (0.59 ש"ח לק"ג) עולה, כי בידי החקלאי נותר עודף ממוצע של כ-44%. עוד עולה מן הנתונים, כי בשנת 1986 המחיר לצרכן היה גבוה פי 2.23 מהמחיר, שקיבל החקלאי. חלק מן הפער מוסבר בהוצאות שיווק, הובלה, אריזה ופחת.

משרד החקלאות מודע לבעית פערי התיווך הגדולים מאד שאינם מוצדקים. המשרד טרם מצא פתרון, שיביא להקטנת פערי התיווך.

ענף הפירות

הפירות מתחלקים לפירות נשירים, פירות סובטרופיים, ולפרי הדר. במסגרת הביקורת הנוכחית לא נבדק נושא פרי ההדר. הטיפול בשיווק נותן בידי המועצה לשיווק פרי הדר. היקף שטח המטעים (למעט פרי הדר) מגיע לכ 400,000 דונם. הפירות - למעט פרי הדר ואבוקדו - נועדים בעיקרם לאספקה לשוק המקומי.

ההסדרים בין משרד החקלאות למועצת הפירות, לתכנון הענף ולהשפעה על היצע הפרי, נעשים על ידי שילוב של אמצעים מינהליים בעיקר כאמצעות רישוי נטיעה של מטעים חדשים, ושל אמצעים כלכליים - קליטת עודפים והבטחת מחירי מינימום ליצרנים.

הביקורת התרכזה בבדיקת כמויות הפרי המשווקות של תפוחי עץ ובננות - המהווים, מבחינה כמותית, 52% מסל הפירות (למעט פרי הדר) המשווקים בשוק המקומי.

תפוחי עץ: היקף השטחים של מטעי תפוחי עץ הינו כ-38,000 דונם, רובם בגליל. הקטיף נעשה בחודשים אוגוסט - תחילת אוקטובר. התפוחים משווקים במשך כל השנה, כאשר רוב התוצרת נשמרת בקירור ומוצאת לשוק בהתאם לצרכים. בזמן הקטיף יש אספקה מרוכזת של פרי לתעשייה (פרי לא ממין ותפוחים סוג ב' וג'). שנת 1986 היתה שנה ברוכה בפרי לעומת היבול בשנים 1984 ו-1985: שווקו לשוק המקומי 81,000 טון תפוחי עץ למאכל; ס"ה היבול הסתכם ב-105,673 טון.

במפקד שערכה מועצת הפירות בבתי הקירור בנובמבר 1986 היה מלאי של 65,000 טון תפוחי עץ. על פי הערכת המועצה נובמבר אותה שנה, על מנת לספק את צורכי השוק בתקופה נובמבר 1986 - מאי 1987 ולשמור על מחיר רווחי ליצרן, היה צורך לאסוף 60,000 טון בלבד. לפיכך החליטה המועצה להוציא מן האיסוס ולהפנות לתעשייה 5,000 טון תפוחים מן הסוג המופנה למאכל כפרי טרי. בפועל הופנו לתעשייה בחודשים נובמבר 1986 - ינואר 1987 כעודפים 5,470 טון פרי, תמורת תשלום למגדל בסך 0.39 ש"ח לק"ג. התמיכה הכוללת של המועצה בעודפים אלו הסתכמה בכ-2.1 מיליון ש"ח.

הפנית פרי לתעשייה מהסוגים המיועדים לשיווק למאכל בכמות של 5,500 טון, כמות שהוותה כ-8% מהכמות שאוסמה למטרה זו, היתה עשויה להשפיע על הוזלת המחיר לצרכן. הפנית הפרי לתעשייה

נעשתה משיקולים של שמירה על רווחיות המגדלים, מבלי שנלקחה בחשבון ההשפעה, שתהיה לכך על המחיר לצרכן.

משרד מבקר המדינה השווה בין המחיר הסיטונאי, לבין התמורה שקבל החקלאי בשער המשק לתפוחים בשנים 1984 – 1986. ההשוואה נעשתה במונחים ריאליים. מההשוואה עולה, כי המחיר הסיטונאי עלה ב-52% ואילו התמורה הממוצעת שקיבל החקלאי בשער המשק עלתה ב-80%. זאת למרות שבאותה תקופה גדלה כמות התפוחים ששווקה למאכל מ-73.7 אלף טון ל-80.9 אלף טון. עיקר הגידול חל בין השנים 1985 ל-1986. כאמור, אי הפניית הכמות של 5,500 טון לתעשייה היתה עשויה להוזיל את מחיר התפוחים.

במועצת הפירות ובמשרד החקלאות אין תחשיבים מעודכנים באשר לעלות גידול תפוחי עץ. על פי הנתונים הקיימים, כשהם משוערכים למחירי 1986 לפי מדד תשומות בחקלאות, עלות ייצור ק"ג תפוחי עץ לרבות הוצאות איסוס ושיווק הינה 0.57 ש"ח לק"ג. השוואת עלות הייצור עם המחיר שקיבל החקלאי בשער המשק מראה הפרש של למעלה מ-100%, שמשמעותו רווח ניכר למגדל. יש לציין שעלות הייצור כוללת שכר עבודה למגדל, המהווה, כאמור, תמורה לעבודה שהוא השקיע.

משרד החקלאות הסביר בנובמבר 1987 כי יש לשערך את נתוני עלות הייצור מ-1978 למחירי 1986 על פי מדד תשומות הצומח. מדד זה מעובד על ידי המשרד על פי מדד התשומות בחקלאות שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ושממנו מנכים מרכיבי מספוא ותערובת. כאשר משערכים את עלות הייצור והאיסוס על פי מדד הצומח, העלות ל-1986 הינה 0.73 ש"ח לק"ג. כתוצאה מכך ההפרש בין התמורה שקיבל החקלאי בשער המשק ב-1986 לבין עלות הייצור מצטמצם ל-28%.

לדעת הביקורת ההפרש בין הנתונים כשהם מעובדים על פי מדדים הרשמיים, לבין אלו המתקבלים על פי עיבודים פנימיים של משרד החקלאות מחייבים עריכת תחשיבים מעודכנים בדבר עלות ייצור תפוחי העץ על מנת להתאים את המדיניות בדבר נטיות למצב הרווחיות בפועל.

כננות: 1. היקף השטחים של מטעי הכננות הוא 21,120 דונם. בשנת 1986 שווקו לשוק המקומי 58,000 טון כננות. תכנון נטיעת שטחי הכננות נעשה על ידי משרד החקלאות ומועצת הפירות בשיתוף עם אירגון מגדלי הכננות, המייצג כ-80% ממגדלי הכננות בארץ.

2. ההחלטות בדבר שיווק החלק הגדול מכמויות הכננות המגיעות לשווקים בטווח הקצר מתקבלות בעיקר על ידי אירגון מגדלי הכננות. מטבע הדברים האירגון מקבל החלטותיו על פי האינטרס של היצרן (המגדל) בלבד, ואינו מתחשב במחיר לצרכן. על פי החוק, האחריות על הסדרת השיווק של הכננות, כמו בשאר מיני הפירות, נתונה בידי מועצת הפירות, כאשר בשיקוליה עליה להבטיח, כאמור, הספקה סדירה של פירות במחירים סבירים. מכאן שבהתנתקותה כמעט לחלוטין מנושא שיווק הכננות המועצה נמנעת מלמלא את תפקידה על פי החוק.

באוגוסט 1987 הסבירה מועצת הפירות למשרד מבקר המדינה, כי ההחלטות בדבר מדיניות השיווק של הכננות מתקבלות במשותף על ידי המועצה, המשווקים ואירגון מגדלי הכננות, כפי שהדבר נעשה לגבי מיני פירות אחרים.

הביקורת עומדת על כך, כי ההחלטות הנוגעות לשיווק הכננות ממגדלים המאוגדים באירגון מגדלי הכננות מתקבלות על ידי האירגון, כאשר מועצת הפירות כמעט מנותקת מתהליך קבלת ההחלטות בעניין. יתר על כן, ניהול ורישום התוצאות הכספיות משיווק הכננות הן בשוק המקומי והן מיצוא הכננות נעשה על ידי אירגון מגדלי הכננות בעוד שביתר מיני הפירות עוסקת בכך מועצת הפירות.

3. במועצת הפירות ובמשרד החקלאות אין נתונים מעודכנים באשר לעלות ייצור הכננות. על פי נתוני המשרד כשהם משוערכים לערכי 1986 עלות ייצור ק"ג כננות בשער המשק לרבות הוצאות איסוס, מסתכמות בכ-0.46 ש"ח לק"ג. מהשוואה בין הוצאות הייצור לבין המחיר שקיבל החקלאי בשער המשק עולה, כי קיים פער המצביע על שיעור רווח גבוה לחקלאי.

על פי תשובת משרד החקלאות מנובמבר 1987, כאשר משערכים את עלות ייצור הבננות על פי מדד תשומות הצומח, הרווח של מגדלי הבננות מצטמצם בהרבה. המלצת מבקר המדינה כאשר לצורך בחישוב מחדש של עלויות ייצור תפוחי עץ תקפה גם לעניין הבננות.

השפעת מחירי פירות וירקות על מדד המחירים לצרכן

להלן נתוני מדד המחירים לצרכן ומדד מחירי ירקות ופירות טריים (כולל פרי הדר), בממוצע שנתי, בכל אחת מהשנים 1984 – 1986 (על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה):

1984	שיעור עליית המדד ב-%	1985	שיעור עליית מדד ב-%	1986	
55.6	305	225.0	48	333.0	מדד המחירים לצרכן
47.4	362	214.8	73	373.0	מדד מחירי ירקות
44.9	371	211.4	99	420.5	מדד מחירי פירות
55	282	210.2	39	291.9	מדד תשומות בחקלאות

הנתונים מראים, שהתייקרות פירות וירקות טריים עלתה על ההתייקרות הכללית במשק (הנמדדת על פי מדד המחירים לצרכן), והייתה אף מעבר להתייקרות התשומות בחקלאות. אחד ההסברים להתייקרות מחירי פירות וירקות בשנים האמורות מעבר להתייקרות מדד המחירים לצרכן ומעבר להתייקרות התשומות בחקלאות מקורו בכך, שהביקוש לתוצרת חקלאית גדל מבלי שההצעה הדביק אותו.

תנאי שירות של עובדי מועצות ייצור ושיווק ואגרוסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ

ריכוז ממצאים

במגזר החקלאי פועלות 13 מועצות ייצור ושיווק ואגרוסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ העוסקות בעיקר בפיקוח על הייצור החקלאי, בקליטת עודפי תוצרת. חלק מהן עוסקות בשיווק תוצרת בשוק המקומי ובשוקי חוץ. באפריל 1987 העסיקו המועצות ואגרוסקו 1,272 עובדים קבועים.

פעילות מספר מועצות ייצור ושיווק מוגבלת מאוד בהיקפה. פעילות בהיקף זה אינה מצדיקה קיום מועצה כגוף העומד בפני עצמו.

חלק מן המועצות נותנות שירותים דומים לענפים שונים. מן הראוי שמשרד החקלאות ישקול את האפשרות לאיחוד מתן השירותים האמורים במטרה לייעל את המערכת ולתרום לחסכון בהוצאות.

בכל המועצות ובאגרוסקו נהוג לשלם לעובדים שכר עידוד באופן קבוע מדי חודש לא על פי נורמות מדודות. יוצא אפוא, כי שכר עידוד, שבמהותו אמור להשתלם על פי הפריזן בעבודה, מחטיא את יעודו.

שכרו של מנכ"ל מועצת הירקות משולם על ידי ארגון מגדלי ירקות, והמועצה מחזירה לארגון את הוצאות העסקתו. ארגון מגדלי ירקות הינו רק אחד ממרכיבי המועצה. תשלום השכר על ידי הארגון עומד בסתירה לכללי מינהל תקין.