

על פי הסכמי העבודה רואים כזכאי לפיצויי פיטורין לא רק מי שפוטר על ידי המועצה, אלא גם מי שהתפטר מרצונו או מי שפרש בשל הגיעו לגיל פרישה. דהיינו, עובד, כאמור, זכאי לפיצויי פיטורין בשכר של חודש לכל שנת עבודה בנוסף לזכויותיו בקרן הפנסיה. מי שהגיע לגיל פרישה, זכאי לתשלום גמלה חודשית מהקרן על פי הזכויות שצבר. מי שטרם הגיע לגיל פרישה, המועצות ואגרקסקו מורות לקרן הפנסיה להעמיד לרשותו את כל הכספים שנצברו בה עבורו.

הבדיקה באשר לתשלום פיצויי פיטורין לעובדים שפרשו מאז אפריל 1986 ועד לסיום הביקורת, העלתה, כי בחלק מן המועצות שולמו פיצויי פיטורין העולים על שכר של חודש אחד לכל שנת עבודה.

במועצה לשיווק פרי הדר שולמו פיצויי פיטורין לשישה עובדים בשיעור של 160% מהמשכורת החדשית; במועצת הירקות שולמו פיצויי פיטורין לשמונה עובדים בשיעורים שנע בין 120% ל-200% מהמשכורת החדשית; במועצה לצמחי נוי שולמו פיצויי פיטורין לשני עובדים בשיעור 300%, ועם שני עובדים נוספים נחתם הסכם לפיו ישולמו להם פיצויי פיטורין בשיעור זה; ההתחשבות עם שני האחרונים לא הסתיימה עד למועד סיום הביקורת. בנוסף לכך שולמה לאותם עובדים משכורת בתקופה של ארבעה עד ששה חודשים לאחר תום עבודתם במועצה. תקופה זו ראתה המועצה כתקופת הסתגלות, ונועדה לאפשר מציאת עבודה חלופית. בתקופת ההסתגלות המשיכו העובדים להשתמש ברכב המועצה.

תשלום הפיצויים המוגדלים התבסס, לפי הסברי המועצה לצמחי נוי על הסכם שנחתם בין המועצה לבין נציגי עובדיה בתחולה מספטמבר 1983. ההסכם בא להסדיר זכויות העובדים בבתי אריזה עקב העברת הבעלות על בתי האריזה מהמועצה לתאגידים אחרים. הסכם זה התייחס לעובדים בבתי האריזה והבטיח, בין היתר, פיצויים מוגדלים לאלה שהתחילו לעבוד לפני 1980, והדריעו שהם מעדיפים לפרוש מעבודתם במקום לעבור לתאגיד.

לפי החלטת הוועד הפועל של המועצה לצמחי נוי מספטמבר 1985 הוחל ההסכם גם על עובדים אחרים במועצה, במקרה "זיפוטרו בעקבות המעבר לתאגידים בלבד". מבין ארבעת עובדי המועצה, להם שולמו או הובטחו כאמור פיצויים מוגדלים, שלשה היו מנהלי אגפים במועצה שתפקידם לא הושפע ממעבר בתי אריזה לתאגידים. משרותיהם אוישו מחדש אחרי פרישתם. לפיכך, לדעת הביקורת, ההסכם האמור לא חל עליהם ותשלום פיצויים מוגדלים לאותם שלשה בהסתמך על ההסכם האמור אינו מוצדק.

תמיכות בייצור החקלאי

בשנת התשנ"ו הסתכם הייצור החקלאי על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בכ-3.6 מיליארד ש"ח (2.3 מיליארד דולר). כ-2 מיליארד ש"ח (54%) הוא ערך הייצור בענף הצומח, וכ-1.6 מיליארד ש"ח, ערך הייצור של ענף בעלי חיים. חלק מהייצור החקלאי - בעיקר מענף הצומח - מופנה ליצוא; בשנה האמורה הסתכמה התמורה מהיצוא ב-530 מיליון דולר (פו"ב). היצוא החקלאי מאופיין בערך מוסף⁽¹⁾ גבוה יחסית - מעל ל-70%.

בשנים האחרונות ולאחרונה בדו"ח שנתי 37 (עמ' 473) בדק משרד מבקר המדינה נושאים שונים הקשורים בתמיכה הממשלתית במגזר החקלאי. בבדיקה הנוכחית נבדקה המסגרת הכללית לתמיכה במגזר זה. הבדיקה נערכה בחודשים ספטמבר - נובמבר 1987 במשרד החקלאות ובמינהל מקרקעי ישראל. במסגרתה התקיימו בירורים במשרד האוצר ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(1) ערך התפוקה המיוצאת בניכוי התשומות המיובאות.

תמיכה במסגרת התקציב הרגיל

להלן נתונים על ס"ה התמיכה בייצור החקלאי הנכללת במסגרת התקציב הרגיל בכל אחת משנות הכספים 1980 – 1986 במיליוני ש"ח (במחירי 1986):

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ס"ה התמיכה	636.7	1,601.4	1,554.7	1,831.3	3,869.0	1,472.1	370.5

מן הנתונים עולה, כי מאז הפעלת התכנית הכלכלית לייצוב המשק מיולי 1985 קטנו התמיכות, כאשר ס"ה התמיכה בשנת הכספים 1986 הוותה 9.6% מזו שבשנת השיא – 1984 – ו-58.2% מזו בשנת 1980.

תמיכות בייצור לשוק המקומי

התמיכות בייצור לשוק המקומי ניתנות בעיקרן למוצרי היסוד בענפי בעלי החיים: חלב ומוצרים, ביצים ופסמים. התמיכה באה לגשר על הפער שבין עלות הייצור לבין המחיר לצרכן הנקבע על פי צווים. בשנת הכספים 1986 הסתכמו התמיכות בענפי בעלי החיים כדלקמן: 73.5 מיליון ש"ח בפסמים, 40.5 מיליון ש"ח בביצים ו-91.5 מיליון ש"ח בענף החלב.

1. המטרות העיקריות של תמיכות במוצרי יסוד חקלאיים הן: (א) הגדלת הפרוגרסיביות בחלוקת ההכנסות בהנחה שהשכבות החלשות מבחינה כלכלית צורכות את מוצרי היסוד הנחמכים בכמויות יותר גדולות מאלו הנצרכות על ידי השכבות המבוססות; (ב) מכשיר לתכנון הייצור על ידי הבטחת מחיר מובטח לחקלאי, כאשר התמיכות ניתנות בהתאם למכסות מאושרות בלבד. בתכנון הייצור החקלאי יש חלק גם לשיקולים כלכליים, כגון מיתון תנודות במחירי המוצרים לצרכן וויסות האספקה לשווקים ושמירה על רווחיות הייצור. כן מתערכים בתכנון הייצור שיקולים שאינם כלכליים, כגון שיקולים סקטוריאליים הגורסים שמירה על מגזרים שונים במגגל הייצור ושיקולים התיישבותיים המחייבים חיזוקם של ישובים מסוימים (ישובים צעירים, ישובי ספר). בחלק מן התקופה הנסקרת ניתנו תמיכות במוצרי היסוד משיקולים של שמירה על רמת המחירים הכללית.

2. היקף התמיכה בענפי בעלי החיים תלוי בכמות הייצור המתוכננת (מכסות הייצור) ובשיעור התמיכה. בשנות הכספים 1983 ו-1984 הגיעו שיעורי התמיכה לשיא, כאשר בנקודות זמן באותן שנים עלו שיעורי התמיכה על 100% מהמחיר לצרכן. משמעות הדבר הוא שהצרכן שילם באותו זמן כדי מחצית מעלות הייצור. החקלאי מקבל את שווי עלות הייצור בחלקו מהפדיון המתקבל בשווקים ובחלקו מהתמיכה. החל ב-1985 חלה ירידה משמעותית בהיקף התמיכה ובשיעורה מהמחיר לצרכן.

כדי שהתמיכה תהא כלי תכנוני יעיל צריך לקבוע את היקפה כך שהיא תשמש תמריץ לייצור ולשיווק במסגרת התכנון ותמנע את עקיפתו. על פי ההערכה של משרד האוצר ושל משרד החקלאות מקובל לראות כסביר שיעור תמיכה של 25% מהמחיר של ביצים ושל פסמים, לצרכן; בחלב השיעור יותר נמוך בשל המבנה הריכוזי של המערכת, המגביל את יכולת השיווק הבלתי מאורגן. לשנת הכספים 1987 הוערך השיעור הסביר בענף החלב ב-4% – 5% מהמחיר לצרכן.

הבדיקה העלתה, כי בשנות הכספים 1981 – 1985 שיעורי התמיכה מהמחיר לצרכן (בממוצע שנתי) בשלושת מוצרי היסוד הנ"ל נעו בין 96% ל-53% בפסמים, בין 90% ל-29% בביצים, ובין 72% לבין 50% בחלב, והיינו שיעורי התמיכה היו גבוהים מאלו הנדרשים, על פי הערכת משרד האוצר ומשרד החקלאות, לשם תכנון הייצור. יש לציין שבשנים אלו העלאת מחירי מוצרי היסוד הייתה נמוכה מהתייקרות עלות הייצור במגמה להקטין את עליית מדד המחירים לצרכן. בשנת הכספים 1986 הייתה התמיכה בפסמים 27% מהמחיר לצרכן (בממוצע שנתי); התמיכה בביצים 26%; והתמיכה בחלב 15%.

תמיכה בתשומות חקלאיות

בקבוצה זו נכללות תמיכות במחירי מספוא ומים.

1. גרעיני המספוא מיובאים על ידי הממשלה והיא הקובעת את מחיריהם למכוני התערוכות. התמיכה מבטאת את ההפרש בין עלות רכישת הגרעינים והובלתם לישראל לבין מחירם למכוני התערוכות. בשלוש השנים האחרונות אין המדינה תומכת במחירי המספוא.

2. המים מהווים את אחד מגורמי הייצור היותר חשובים במערך הייצור החקלאי. התמיכה במחירי המים הנכללת בתקציב הסתכמה בשנת הכספים 1986 כ-28 מיליון ש"ח. מרבית התמיכה הינה למים לשימוש חקלאי⁽³⁾. התמיכה במחירי המים, שמקורה מתקציב המדינה, באה לכסות על הפער, שבין מחיר המים - כנקבע בתקנות הקובעות את תעריפי המים - לבין עלות המים המחושבת בהתאם לתקנות המים (חישוב עלות המים), התשל"ו-1975. גודל התמיכה במחירי המים מושפע ממידת העידכון של מחירי המים ביחס לשנויים בעלות הפקתם ואספקתם, ומתדירות העידכונים. במחירי המים קיימת תמיכה סמויה מעבר לזו המתוקצבת. בענין זה ראה להלן.

תמיכות מתקציב הפיתוח

תמיכות בהקמת תשתית חקלאית: המדינה מסייעת לחקלאים בהקמת תשתית חקלאית. בשנים האחרונות המדיניות היא לסייע בעיקר להקמת תשתית חקלאית הנועדת לייצור לשם יצוא, או יצור תחליפי יבוא. הסיוע לחקלאים במסגרת זו ניתן על פי הנקבע בחוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980. הסיוע הניתן כיום מתקציב המדינה לפרוייקטים שאושרו על ידי מינהל ההשקעות בחקלאות מתבטא במענק בשיעור של כ-25% מערך ההשקעה המאושרת. בשנת 1986 הסתכמה התמיכה בסעיף זה ב-28 מיליון ש"ח.

תמיכות בהתיישבות חדשה: פעולות להקמת ישובים חקלאיים וישובים מעורבים בהתאם למדיניות ולהחלטות הממשלה נעשות על ידי החטיבה להתיישבות בסוכנות היהודית. פעולות החטיבה כוללות הקמת ישובים, השתתפות במימון פיתוח של ענפי הייצור והשרותים והדרכת הישובים בתחומים הכלכליים והחברתיים עד לשלב בו הם יוכלו לחפקד באופן עצמאי. בשנים האחרונות משתתפת החטיבה גם במימון הסדר החוכות של מתיישבים ובפעולות למניעת הסתככות כספית עתידית של ישובים.

הכספים, שהממשלה מעבירה מדי שנה לחטיבה להתיישבות מהווים חלק ממקורות המימון של החטיבה. בשנת הכספים 1986 הועברו לחטיבה 47.5 מיליון ש"ח. חלק ניכר מתקציבי המדינה המועברים לחטיבה משמשים להקמת תשתית לייצור חקלאי, ולתמיכה בייצור החקלאי השוטף.

סיוע לחקלאים שנקלעו למצוקה כספית: בעניין זה ראה דו"ח שנתי 37 (עמ' 473).

תמיכות סמויות ואחרות

הערכת ההיקף המלא של התמיכות הממשלתיות הניתנות למגזר החקלאי מחייבת אמידת תמיכות אשר אינן באות לביטוי בתקציב המדינה ויש להוסיפן על הסכומים שהוצגו לעיל.

תמיכות במחירי המים: התמיכה הישירה במחירי המים באה לכסות את הפער שבין המחיר לצרכן לבין עלות המים כפי שהיא רשומה בספרי חברת "מקורות", המספקת כ-60% מכמות המים. חברת "מקורות" מחשבת את עלות המים על פי התקנות מ-1976 בנושא זה (חישוב עלות המים).

התמיכה העקיפה במחירי המים, שאינה מתוקצבת, מחושבת על פי הפער שבין העלות הריאלית של הפקת המים ואספקתם לבין העלות הרשומה בספרי "מקורות" והנמוכה מהריאלית. חברת

(3) נושא קביעת מחירי מים ועלותם נדון בהרחבה בדו"ח שנתי 37 (עמ' 547).

1
"מקורות" מחשבת את רכיב התור ההון - פחת ורביית על השקעות - על פי העלות ההיסטורית של מפעלי המים; גם אין היא כוללת בין מפעלי המים את ההשקעות בהקמת המוביל הארצי. כתוצאה מכך קטנה עלות המים הנקבעת על פי הרישומים בספרי "מקורות" מהעלות הריאלית להפקת מים ואספקתם. בכך יש סכסוך סמוי של מחירי המים. בדברי ההסבר להצעת תקציב משק המים לשנת 1987 נאמד היקף הסכסוך הסמוי ב-150 מיליון דולר לשנה.

בדו"ח שנתי 37 (עמ' 547) הצביע מבקר המדינה על כך, שההוזלה המלאכותית של המים, הנובעת מתמיכה בהיקף ניכר לאורך שנים, עודדה פיתוחם של גידולים חקלאיים שאינם כדאיים מנקודת ראותו של המשק הלאומי; בהעדר מים זמינים נוצר לחץ לפתח מקורות מים נוספים, אף כי לא הייתה לכך הצדקה מההיבט הכלכלי, ולשאוב שאיבת יתר מהמאגרים הקיימים חרף הסכנה שבכך.

תמיכה במחירי הקרקע: על פי מפקד החקלאות השנתי התשמ"ה, שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היה גודלו של השטח החקלאי המעובד בישראל (ללא מרעה) כ-4.2 מיליון דונם. כלל הקרקעות החקלאיות בארץ, לרבות שטחי מרעה ושטחים המיועדים לצרכים שונים, היה כ-5.85 מיליון דונם; מתוכם החכיר מינהל מקרקעי ישראל כ-4.7 מיליון דונם, כ-80% מכלל האדמות החקלאיות. השטח בבעלות פרטית היה כ-10% מכלל האדמות; יתרת השטחים הוגדרה כקרקע שהבעלות בה טרם הוכרעה.

הבעלות הציבורית על הרוב הגדול של הקרקעות החקלאיות בישראל יצרה מצב, שלפיו ערך הקרקע והרנטה הנובעת ממנו אינם נקבעים על פי גורמי השוק. מועצת מקרקעי ישראל, מכוח סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, היא הקובעת את דמי החכירה עבור הקרקע החקלאית. הסובסידיה הגלומה בהקצאת קרקע לסקטור החקלאי היא ההפרש בין המחיר, שהיה נקבע בתנאי שוק חפשי, לבין דמי החכירה המשולמים למינהל מקרקעי ישראל. סובסידיה זו אינה באה לביטוי בתקציב המדינה.

במשרד האוצר אינו קיים אומדן מוסמך של הסובסידיה הגלומה בהקצאת הקרקע לחקלאים. הערכת אגף החקציבים במשרד האוצר היא, שקרקע חקלאית מוקצת במחירים סימליים ודמי החכירה השנתיים הניגבים עבורה נמוכים ביותר. אולם המשרד אינו נוקב באומדן הסובסידיה הניתנת בתחום זה. אומדן כזה גם לא קיים במשרד החקלאות או במינהל מקרקעי ישראל.

תמיכות אחרות: 1. המדינה מממנת חלק ניכר מהפעולות למחקר ופיתוח חקלאי, שמפירותיהם נהנה הייצור החקלאי. בנוסף לכך מממנת המדינה פעולות הדרכה לחקלאים באמצעות מדריכי האגף לשירות הדרכה ומקצוע במשרד החקלאות. בשנת הכספים 1986 הסתכמו הוצאות המדינה על פעולות מינהל המחקר החקלאי בבית דגן ועל פעולות ההדרכה בכ-35 מיליון ש"ח.

2. תמיכות אחרות מטעם המדינה בייצור החקלאי ניתנות באמצעות הסדרים מינהליים ואין להם ביטוי בתקציב. המדובר בעצם קביעת מכסות הגידול בחלק ניכר מענפי בעלי החיים ובחלק מענפי הצומח (זאת מעבר לתמיכה בענפים אלה שתוארה לעיל). כן ניתנת הגנה לייצור המקומי בדרך של הגבלת יבוא של תוצרת חקלאית, העשויה להתחרות בתוצרת מקומית, או בדרך של הטלת מכס על תוצרת מיובאת.

מחירי תפוחי אדמה לצרכן

ריכוז ממצאים

צריכת תפוחי אדמה בארץ היא בהיקף של 170,000 טון לשנה. המחירים המירביים לצרכן של תפוחי אדמה נקבעים החל ביולי 1985 בצו החתום על ידי שר האוצר ושר החקלאות.

1
"מקורות" מחשבת את רכיב התור ההון - פחת ורביית על השקעות - על פי העלות ההיסטורית של מפעלי המים; גם אין היא כוללת בין מפעלי המים את ההשקעות בהקמת המוביל הארצי. כתוצאה מכך קטנה עלות המים הנקבעת על פי הרישומים בספרי "מקורות" מהעלות הריאלית להפקת מים ואספקתם. בכך יש סכסוך סמוי של מחירי המים. בדברי ההסבר להצעת תקציב משק המים לשנת 1987 נאמד היקף הסכסוך הסמוי ב-150 מיליון דולר לשנה.

בדו"ח שנתי 37 (עמ' 547) הצביע מבקר המדינה על כך, שההוזלה המלאכותית של המים, הנובעת מתמיכה בהיקף ניכר לאורך שנים, עודדה פיתוחם של גידולים חקלאיים שאינם כדאיים מנקודת ראותו של המשק הלאומי; בהעדר מים זמינים נוצר לחץ לפתח מקורות מים נוספים, אף כי לא הייתה לכך הצדקה מההיבט הכלכלי, ולשאוב שאיבת יתר מהמאגרים הקיימים חרף הסכנה שבכך.

תמיכה במחירי הקרקע: על פי מפקד החקלאות השנתי התשמ"ה, שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היה גודלו של השטח החקלאי המעובד בישראל (ללא מרעה) כ-4.2 מיליון דונם. כלל הקרקעות החקלאיות בארץ, לרבות שטחי מרעה ושטחים המיועדים לצרכים שונים, היה כ-5.85 מיליון דונם; מתוכם החכיר מינהל מקרקעי ישראל כ-4.7 מיליון דונם, כ-80% מכלל האדמות החקלאיות. השטח בבעלות פרטית היה כ-10% מכלל האדמות; יתרת השטחים הוגדרה כקרקע שהבעלות בה טרם הוכרעה.

הבעלות הציבורית על הרוב הגדול של הקרקעות החקלאיות בישראל יצרה מצב, שלפיו ערך הקרקע והרנטה הנובעת ממנו אינם נקבעים על פי גורמי השוק. מועצת מקרקעי ישראל, מכוח סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, היא הקובעת את דמי החכירה עבור הקרקע החקלאית. הסובסידיה הגלומה בהקצאת קרקע לסקטור החקלאי היא ההפרש בין המחיר, שהיה נקבע בתנאי שוק חפשי, לבין דמי החכירה המשולמים למינהל מקרקעי ישראל. סובסידיה זו אינה באה לביטוי בתקציב המדינה.

במשרד האוצר אינו קיים אומדן מוסמך של הסובסידיה הגלומה בהקצאת הקרקע לחקלאים. הערכת אגף החקציבים במשרד האוצר היא, שקרקע חקלאית מוקצת במחירים סימליים ודמי החכירה השנתיים הניגבים עבורה נמוכים ביותר. אולם המשרד אינו נוקב באומדן הסובסידיה הניתנת בתחום זה. אומדן כזה גם לא קיים במשרד החקלאות או במינהל מקרקעי ישראל.

תמיכות אחרות: 1. המדינה מממנת חלק ניכר מהפעולות למחקר ופיתוח חקלאי, שמפירותיהם נהנה הייצור החקלאי. בנוסף לכך מממנת המדינה פעולות הדרכה לחקלאים באמצעות מדריכי האגף לשירות הדרכה ומקצוע במשרד החקלאות. בשנת הכספים 1986 הסתכמו הוצאות המדינה על פעולות מינהל המחקר החקלאי בבית דגן ועל פעולות ההדרכה בכ-35 מיליון ש"ח.

2. תמיכות אחרות מטעם המדינה בייצור החקלאי ניתנות באמצעות הסדרים מינהליים ואין להם ביטוי בתקציב. המדובר בעצם קביעת מכסות הגידול בחלק ניכר מענפי בעלי החיים ובחלק מענפי הצומח (זאת מעבר לתמיכה בענפים אלה שתוארה לעיל). כן ניתנת הגנה לייצור המקומי בדרך של הגבלת יבוא של תוצרת חקלאית, העשויה להתחרות בתוצרת מקומית, או בדרך של הטלת מכס על תוצרת מיובאת.

מחירי תפוחי אדמה לצרכן

ריכוז ממצאים

צריכת תפוחי אדמה בארץ היא בהיקף של 170,000 טון לשנה. המחירים המירביים לצרכן של תפוחי אדמה נקבעים החל ביולי 1985 בצו החתום על ידי שר האוצר ושר החקלאות.

1. העלאת מחירי תפוחי אדמה בנובמבר 1986 התבססה על תחשיב בדבר עלות גידולם, שערך משרד החקלאות. בתחשיב נכללה עלות הגידולים של עודפי תפוחי אדמה שתוכננו מראש, זאת על בסיס החלטת משרד החקלאות משיקולים התיישבותיים. כיסוי עלויות הייצור של עודפים אלו הועמס על הצרכן; ההזולה האפשרית של מחירי תפוחי האדמה, אלמלא העמסה זו, מסתכמת בכ-14%.

2. התחשיב התבסס על עלויות הייצור בפועל בממוצע ארצי. מחצית משטחי הגידול הם במישור החוף, בו מרבית המגדלים הם מושבים ומגדלים פרטיים, ומיעוטם הם קיבוצים. תחשיב עלות הגידול במישור החוף נערך על פי עלות הגידול בקיבוצים באזור בתוספת 15% בשים לב, כנאמר בתחשיב, ליעילות נמוכה של המשקים הקטנים בהשוואה לזו בקיבוצים. תוספת זו היא בגדר הערכה גרידא.

3. קביעת מחירי תפוחי אדמה לצרכן על בסיס העלות הממוצעת בפועל, ולא על פי עלות הגידול בתנאים כמומלץ על ידי מומחי משרד החקלאות, מאפשרת רווחיות גבוהה למגדלים היעילים, ואינה יוצרת תמריץ למגדלים הבלתי יעילים ליעל את הייצור.



מחיריהם המירביים לצרכן של מספר מצומצם מבין מיני הירקות נקבעים על ידי הממשלה מזמן לזמן על פי צו. עד להפעלת התכנית הכלכלית ביולי 1985, הוצאו הצווים על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. מאז הפעלת התכנית הכלכלית המחירים המירביים נקבעים על פי חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985. בעת הפעלת התכנית הכלכלית נקבעו בצו מחירים מירביים לתפוחי אדמה וגזר. הפיקוח על מחירי הגזר הוסר ביולי 1987.

בחדש דצמבר 1987 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות את אופן קביעת מחירי תפוחי אדמה לצרכן מאז הפעלת התכנית הכלכלית ביולי 1985.

צריכת תפוחי אדמה בארץ היא בהיקף של 170,000 אלף טון לשנה. תפוחי אדמה נזרעים באביב ובסתו. גידול תפוחי האדמה מתרכז בעיקרו בשני אזורים: בנגב ובמישור החוף. אספקת תפוחי אדמה היא לאורך כל השנה, תקופה קצרה תפוחי האדמה מסופקים כתוצרת טריה, רוב ימות השנה הם מסופקים לאחר איסומם בקירור.

1. בעת הפעלת התכנית הכלכלית ביולי 1985 המחיר הסיטונאי לק"ג תפוחי האדמה היה 0.47 ש"ח והמחיר הקמעונאי לק"ג 0.60 ש"ח; מאז יולי 1985 ועד נובמבר 1987 הועלו המחירים מספר פעמים; המחיר הסיטונאי ב-102% והמחיר הקמעונאי ב-105%. בנובמבר 1987 נקבע המחיר הסיטונאי ל-0.95 ש"ח לק"ג והמחיר הקמעונאי ל-1.23 ש"ח לק"ג.

2. בתקופה שבין יולי 1985 ועד לנובמבר 1986 עודכנו מחירי תפוחי אדמה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. באוגוסט 1986 פנו נציגי מגדלי תפוחי אדמה למשרד החקלאות בבקשה להעלות את מחירי תפוחי אדמה, כך שיכסו את עלויות הייצור והשיווק. האגף לתכנון כולל במשרד החקלאות בדק את תביעת המגדלים בהתבסס על נתונים, שהיו בידיו לעניין זה.

בעקבות בדיקתו פנה משרד החקלאות באוגוסט 1986 למנכ"ל משרד האוצר ולסמנכ"ל משרד התעשייה והמסחר, שהיו החברים בוועדה לעניין אישור העלאת מחירים, בבקשה להעלות את מחירי תפוחי האדמה. בבקשה זו, שהואיל ועלות גידול תפוחי אדמה לטון לספטמבר 1986 מגיעה ל-670 ש"ח (עלות ייצור, קירור ושיווק), ובתוספת רווח בשיעור 20%, ממליץ המשרד להעלות את המחיר הסיטונאי מ-0.66 ש"ח ל-0.80 ש"ח לק"ג ואת המחיר הקמעונאי לק"ג מ-0.83 ש"ח ל-1 ש"ח. הוועדה אישרה את ההעלאה המבוקשת בתחולה מ-20.11.1986. יש לציין, שעלות הגידול - 670

ש"ח לטון - כוללת תמורה לעבודה שמשקיע החקלאי עצמו בגידול, והרווח בשיעור 20% הינו בנוסף למרכיב שכר העבודה.

3. במאי 1987 סיכמו נציגי משרד האוצר, המשווק הגדול של תפוחי אדמה וארגון מגדלי ירקות הסדר בדבר העלאת מחירי תפוחי אדמה, שעיקרו: המחירים יעודכנו פעמיים בשנה ב-16 ביוני וב-16 באוקטובר על פי השינויים שיחולו במדד המחירים לצרכן כפי שיפורסם ב-15 ליוני וב-15 באוקטובר. הסדר זה הופעל ביולי ובנובמבר 1987.

4. בדיקת התחשיב מיולי 1986 ששימש בסיס לקביעת מחירי תפוחי האדמה העלתה:

(א) המחיר הסיטונאי (ממנו נגזר המחיר הקמעונאי) נקבע על בסיס עלות ייצור טון תפוחי אדמה מסוג א' גדול. החישוב נעשה על ידי חלוקת עלות הגידול (נטו) לדונם ביבול תפוחי אדמה מסוג א' גדול בממוצע לדונם. היבול הממוצע, על פיו נערך תכנון גידול תפוחי אדמה הוא 4.35 טון לדונם, כאשר 3.45 (80%) טון מכמות זו הם תפוחי אדמה מסוג א' גדול, והיתר הם תפוחי אדמה קטנים, זרעי תפוחי אדמה ותפוחי אדמה באיכות נמוכה לתעשייה. יש לציין, שמתוך תחשיבי שירות ההדרכה והמקצוע ומינהל המחקר החקלאי במשרד החקלאות עולה, כי היבול הנורמטיבי⁽¹⁾ לדונם של תפוחי אדמה מסוג א' גדול, גבוה מ-3.45 טון האמור לעיל.

לכל אחת משתי השנים החקלאיות 1986 ו-1987 אישרה ועדת המכסות, הפועלת ליד המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, מכסה ארצית לגידול תפוחי אדמה אביביים בשטח של 28,100 דונם; על פי יבול ממוצע 3.45 טון לדונם, היבול הכולל של תפוחי אדמה מסוג א' גדול המתקבל מהמכסה הארצית הוא 97,000 טון. הצריכה המקומית נמוכה מכמות זו: בשנת 1985 שווקו 83,000 טון תפוחי אדמה מסוג א' גדול ובשנת 1986 - 86,500 טון. עודפי תפוחי האדמה הופנו לתעשייה, כאשר המועצה לייצור ולשיווק של ירקות תמכה במחירים.

בתחשיב, שערך משרד החקלאות ועל פיו אושרה העלאת המחירים, הובאו בחשבון העודפים הנובעים מהמכסה העולה על צורכי השוק. התחשיב נערך בהסתמך על כך, שצרכי השוק הם בהיקף של 80,000 טון ועל כן לצורך התחשיב היבול הממוצע לדונם של תפוחי אדמה מסוג א' גדול אינו 3.45 טון אלא רק (28,100 : 80,000) 2.85 טון. אילו המשרד היה מתחשב ביבול מעל 2.85 טון תפוחי אדמה מסוג א' גדול לדונם, כי אז העלות לטון היתה יותר נמוכה, ובהתאם לכך גם המחיר הקמעונאי. לוא היו מחשבים את העלות לטון לפי יבול של 3.45 טון לדונם, הייתה העלות יותר נמוכה ב-14%.

בינואר 1988 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי חלוקת מכסות גידול תפוחי אדמה מעבר לצורכי השוק נבעה מצרכים התיישבותיים. לדעת הביקורת, אין להעמיס את עלות הייצור העודף הנובעת מצורכי התיישבות דווקא על צרכני תפוחי האדמה.

(ב) התחשיב שערך משרד החקלאות לצורך קביעת עלויות הייצור, התבסס על עלות הייצור בפועל בממוצע ארצי. על פי התחשיב, שטחי הגידול מחציתם נמצאים בנגב ומחציתם במישור החוף. העלות חושבה כממוצע של העלות בכל אחד מן האזורים. באיזור הנגב רוב מגדלי תפוחי האדמה הם קיבוצים; במישור החוף מושבים ומגדלים פרטיים. המשרד חישב את עלויות גידול תפוחי אדמה במישור החוף לפי נתוני הגידול בקיבוצים שבאותו אזור, בתוספת 15% עקב, כאמור בתחשיב, יעילות נמוכה של המשקים הקטנים בהשוואה לזו שבקיבוצים. התוספת בשיעור 15% היא בגדר הערכה גרידא.

(ג) ביוני 1986 הוציאו האגף לגידולי שדה בשירות ההדרכה והמקצוע, המחלקה לכלכלת הייצור ומינהל המחקר החקלאי במשרד החקלאות פרסום משותף ובו תחשיב עלות גידול תפוחי אדמה. בתחשיב מפורטות החשומות הנדרשות לגידול בתנאים אופטימליים, כפי שנקבעו על ידי עורכיו.

(1) היבול שהיה מתקבל אילו היו מגדלים את תפוחי האדמה בתנאים המומלצים על ידי מומחי משרד החקלאות.

להלן השוואה של ההוצאות המשתנות לגידול דונם תפוחי אדמה כפי שחושב על ידי האגף לתכנון כולל אל אותן ההוצאות שנכללו בתחשיב דלעיל (הנתונים ב- $\$$):

אזור הגידול	תחשיב על פי הפרסום המשותף	תחשיב האגף לתכנון כולל	ההפרש בין התחשיבים ב-%
נגב - קיבוצים	629	772	22.5
חוף - משקים קטנים	566	773	36.6
חוף - קיבוצים	566	672	18.7

מן הנתונים עולה, כי עלות הגידול על פי תחשיבי האגף לתכנון כולל עולה על זו בפרסום המשותף כדי 21% (בממוצע) באשר לגידול בקיבוצים: וכדי 37%, כאשר משווים אותה למשקים הקטנים במישור החוף. יוצא אפוא, שהשיטה לפיה קובעים את עלות הגידול, לצורך קביעת המחיר, לפי העלות בפועל ולא לפי עלות נורמטיבית, מאפשרת רווחיות גבוהה למגדלים היעילים ואינה יוצרת תמריץ לייעול הענף.

ממצאי מעקב

מועצת הזיתים

דו"ח 36, עמ' 494

בחודשים ספטמבר - אוקטובר 1985 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בדבר סדרי ייצור ושיווק של זיתים מזנים סוריים, ובדבר ניהול הכספים והחשבונות במועצת הזיתים לשנים 1983 - 1984. הביקורת פורסמה בדו"ח שנתי 36 עמ' 494.

בחודש נובמבר 1987 נערך מעקב שתכליתו לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדו"ח מבקר המדינה. אלה ממצאי המעקב:

1. מועצת הזיתים פועלת מאז 1976 כמועצה סטטוטורית לפי צו על פי חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973. עד למועד זה היא פעלה כחברה בע"מ, ועם הפיכתה למועצה סטטוטורית היא לא פורקה. בפברואר 1981 החליטה מועצת המנהלים של המועצה לפרק את החברה אך לא היה טיפול בפירוק, ומאזני המועצה המשיכו להופיע כמאזני חברה בע"מ. רק במארס 1987 נמחקה החברה מפנקס רשם החברות.

2. על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הובלת זיתים), התשכ"ח-1968, לא יוציא אדם זיתים מתחום רשות מקומית, לא יכניס זיתים לתחומה, לא ירשה אדם להוציא ולהכניס זיתים כאמור ולא יוביל אדם זיתים משטח רשות מקומית אחת לאחרת, אלא אם יש בידו לגבי אותם זיתים תעודת משלוח וכל פרטיה מולאו בהתאם להוראות הצו. עדיין נמצאו במשרדי המועצה מספר פנקסי תעודות משלוח שהיו בשימוש ושבהם מקור התעודה והעתקיה לא נתלשו, דהיינו הם לא נמסרו על ידי סוכני המועצה למובילי התוצרת. מכאן שחלק מהזיתים מובלים בלא תעודות משלוח כמתחייב על פי הצו כאמור. המועצה לא נקטה צעדים כנגד מפירי הצו. חלק ממקבלי פנקסי תעודות המשלוח טרם החזירו אותם למועצה לאחר השימוש, והם חוייבו כנגד הפקדון שהפקידו במועצה בעת קבלת הפנקסים. בחלק מן