

פעולות ביקורת

במסגרת ביקורת שנערכה במועצה לשיווק פרי הדר ובמשרד החקלאות נסקרו הסיבות להיקלעות הענף למשבר, והצעדים הננקטים כיום לשיקומו.

במועצה לענף החלב, במשרד, במכון לחקר רווחיות המשק החקלאי בע"מ ובאגף התקציבים שבאוצר נבדקו פעולות הקשורות בתכנון הענף ובאופן חישוב התמיכה ועלויות הייצור.

במועצה לייצור ולשיווק ירקות, במועצת הפירות (ייצור ושיווק), במשרד ובמשרד האוצר נבדקו דרכי קביעת הפיצויים בגין נזקי קרה שאירעה בראשית 1989, ואופן תשלומם.

ענף פרי הדר

ריכוז ממצאים

ענף פרי ההדר שרוי זה זמן רב במשבר עמוק, המתבטא בעיקר בירידה בתחומים האלה: בשטחי הפרדסים והזדקנות הפרדסים הקיימים; בהיקף היבולים ובכמויות הפרי המיוצאות לחו"ל וממילא בתמורה הכספית בעד הפרי; ובחלקו של הפרי הישראלי בשוקי אירופה. עוד מאפיינת את המשבר, התבססות רבת שנים על שלושה זני פרי (שמוטי, אפילים ואשכוליות לבנות), כשהגידול בחלק ניכר מהפרדסים הנטועים בזנים אלה כרוך בהפסד.

עד לשנת 1988 לא הורה משרד החקלאות לגורמים הפועלים במערכת לשנות את המבנה והארגון שלהם כדי לייעל את תפקודם, ולשפר את רווחיות הענף ולהגדיל את הכנסות הפרדסנים.

עד סוף שנת 1988 היו רוב חברי המועצה בעלי תפקידים באגודות ובחברות שאושרו כקבלנים ושהינן בעלי עניין בבתי אריזה, במפעלים לעיבוד הפרי ועוד. היה בכך כדי ליצור מצב אפשרי של ניגוד עניינים בין תפקידיהם כמייצגים את האינטרסים העסקיים והכלכליים האמורים לבין תפקידיהם כמייצגים את האינטרסים של מגדלי הפרי.

בדיקת פעולות המועצה בקשר לשיווק הפרי בחו"ל העלתה ליקויים בעיקר בתחומים האלה: כישלונות הקשורים בחכירת אוניות להובלת פרי; צבירת מלאים גדולים של פרי בחו"ל מעבר לכמויות שנדרשו לשיווק השוטף; אחסון מלאי פרי בחו"ל בהיקף ניכר ולתקופה ממושכת - דבר הכרוך בהוצאות כספיות ניכרות ובפגיעה בטיב הפרי.

קיים עודף כושר ייצור בארגונים המשרתים את הענף, לרבות במערך בתי האריזה, דבר שמייקר את עלויות הייצור. פעילות הקבלנים נעדרה תחרות וסיכון כלשהו ולכן לא היה להם, עד לאחרונה, מניע ממשי להתייעלות.

המועצה לא הצליחה להפעיל את סמכויותיה כדי לקיים פיקוח נאות על הקבלנים ביחסיהם הכספיים והחשבונאיים עם המגדלים.



ענף פרי ההדר הוא ענף ותיק בחקלאות הישראלית. עוד לפני הקמת המדינה ולאורך שנות קיומה הוא היה ונשאר ענף היצוא החקלאי המרכזי. כיום שרוי הענף במשבר עמוק שהחל להסתמן כבר בראשית שנות השמונים. המשבר מאופיין, בין היתר: בירידה גדולה ברווחיות הענף; בצימצום שטחי הפרדסים ובהזדקנותם; בהקטנת כמות היבולים, לרבות הקטנה ניכרת של כמויות הפרי המיוצאות; בהקטנת כושר התחרות של הפרי הישראלי מול הפרי של מדינות אחרות; בהתבססות רבת שנים על שלושה זני פרי מסורתיים שמוטי ואפילים (להלן - תז"ם) ואשכוליות לבנות ובפיגור המחקר החקלאי; ובהערכתו הארגונית והשיווקית.

במהלך שנת הכספים 1988 ובחדשים ספטמבר - אוקטובר 1989 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בענף פרי ההדר, בכללם את תרומתו למשק המדינה והשינויים המתחוללים בו כיום, שמטרתם לחלצו מהמשבר אליו הוא נקלע. בדבר ביקורת קודמת, ראה דו"ח שנתי 35 (עמ' 356).

הגורמים העיקריים הפועלים בענף פרי ההדר הם: פרדסנים; קבלנים המפעילים, בין היתר, מערך של בתי אריזה למיון ואריזת פרי; המועצה לשיווק פרי הדר (להלן - המועצה); ומשרד החקלאות (להלן - המשרד). הביקורת נערכה במועצה ובמשרד. הקבלנים ובתי האריזה אינם גופים מבוקרים על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), ומסיבה זו לא נבדקו הוצאותיהם ודרכי ההתחשבנות בינם לבין הפרדסנים.

מאפיינים למשבר הענף

שטחי הפרדסים

המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי בע"מ (להלן - המכון) חוקר את רווחיות המשק החקלאי בישראל, על ענפיו ומוצאיו השונים. המכון ממומן על ידי הקצבות שנתיות של בעלי המניות שהם: ארגונים חקלאיים (52.5%); מדינת ישראל (42%); והסוכנות היהודית (5.5%). בנובמבר 1989 פרסם המכון דו"ח בדבר רווחיות ענף ההדרים בשנת התשמ"ח (1987/88). מנתוני הדו"ח עולה ששטחי הפרדסים הסתכמו בשנה הנסקרת בכ-300,000 דונם. בדו"ח קודם של המכון, שחקר את מצב הענף בשנת התשל"ט (1978/79), נאמדו שטחי הפרדסים בכ-420,000 דונם. יוצא, אפוא, שבפרק זמן של 10 שנים פחתו שטחי הפרדסים בארץ בכ-120,000 דונם (כ-29%).

על פי נתוני המכון התפלגות שטחי הפרדסים לפי זנים עיקריים, בשנים 1978/79 ו-1987/88, הינה כדלהלן:

השנה	שטח	כ- מס"ה	שמוטי	כ- מס"ה	אשכוליות לבנות	כ- מס"ה	אפילים	כ- מס"ה	זנים אחרים
1978/79	420	100	48	105	25	80	19	35	8
1987/88	300	100	39	55	18	57.75	19	71.75	24

* מתיחס בעיקר לפרדסים הנטועים בזני הלימונים, הטבוריים, הפומלות ומספר זני קליפים.

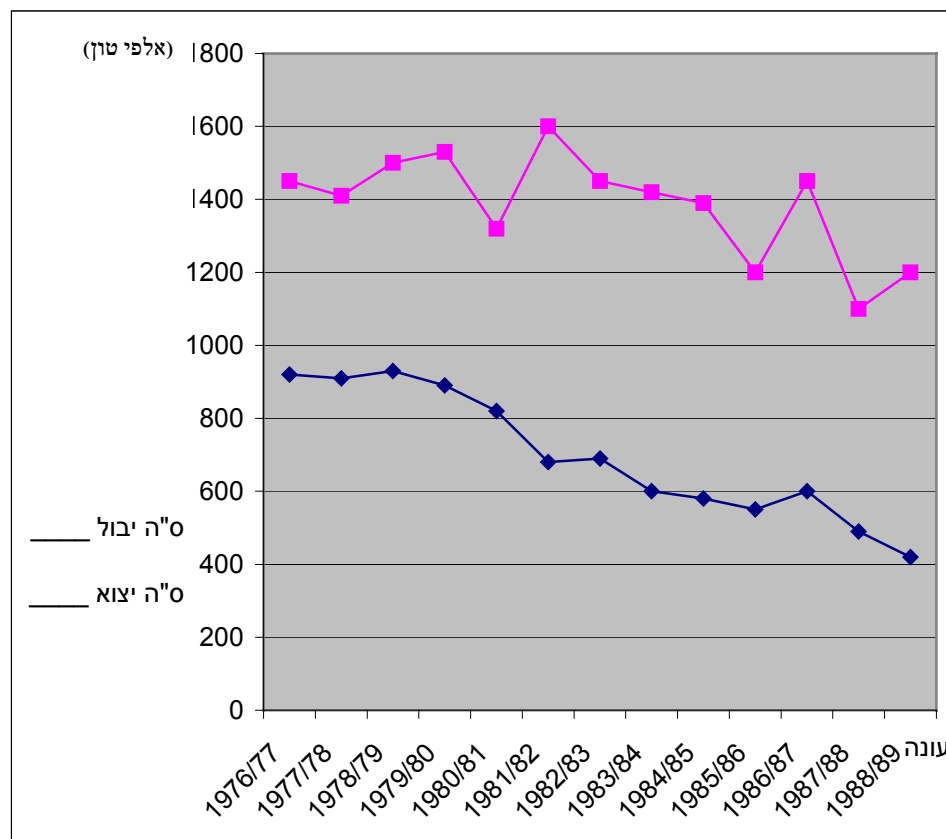
מהנתונים שבטבלה עולה, שהענף ממשיך כבעבר להתבסס על שלושה זני פרי מסורתיים (תזי"ם ואשכוליות), שחלקם בס"ה שטחי הפרדסים הוא כ-76% מחשבון הרווחיות לדונם שערך המכון והמתיחס לממוצע דו-שנתי משוקלל (לשנים 1986/87 ו-1987/88), במחירי אפריל 1988, עולה שהרווחיות של שטחי השמוטי והאפילים היתה שלילית והסתכמה בהפסד של כ-96 ש"ח בממוצע לדונם ו-139 ש"ח בממוצע לדונם, בהתאמה. רווחיות הפרדסים הנטועים באשכוליות (כולל אשכוליות ורודות ואדומות) היתה חיובית והסתכמה ברווח של כ-115 ש"ח בממוצע לדונם.

בפרק הזמן שבין 1978/79 ל-1987/88 אמנם גדלו שטחי זני הפרי החדשים, בעיקר קליפים ואשכוליות אדומות וורודות, שרווחיותם גבוהה אך חלקם בס"ה שטחי הפרדסים הוא קטן.

שטחי הפרדסים הנטועים בזנים מסורתיים מאופיינים בגילם הממוצע הגבוה: הגיל של פרדסי השמוטי הוא כ-33 שנים, של האפילים כ-31 שנים והאשכוליות הלבנות כ-25 שנים. לגיל הפרדס נודעת השפעה על גובה היבולים והרווחיות.

יבולים

בתרשים שלהלן ניתן תיאור של ס"ה יבולי פרי ההדר וכמויות הפרי שיוצאו בשנים 1976/77-1988/89:



התיאור הגרפי משקף מגמה של ירידה מתמשכת בכמות היבולים ובכמויות הפרי שיוצאו. היבול והיצוא הממוצעים הרב שנתיים בשנים 1976/77 - 1979/80 הסתכמו בכ-1.5 מיליון טון ו-0.9 מיליון טון, בהתאמה, לעומת יבול ויצוא ממוצעים של 1.3 מיליון טון ו-0.5 מיליון טון בהתאמה בשנים 1987/88 - 1984/85. יוצא, אפוא, שהיבול הממוצע הרב שנתי בשנות השמונים ירד בלמעלה מ-200,000 טון, בהשוואה ליבול הממוצע של שנות השבעים. הירידה הממוצעת של היצוא הייתה עוד יותר גדולה והסתכמה בכ-400,000 טון. כתוצאה מכך ירד האחוז הממוצע של הפרי שיוצא מס"ה היבול מ-60% בסוף שנות השבעים לכדי 40% בסוף שנות השמונים. בעונת 1988/89 נפגע יכול ההדרים, בצורה חמורה, מנזקי קרה. מסיבה זו נמנעה הביקורת מלהתייחס לעונה האמורה כמוודד להוושאה עם עונות קודמות. במסגרת מתן פיצויים למספר ענפים חקלאיים בגין נזקי הקרה, ניתן לענף ההדרים פיצוי מכספי האוצר בסכום של 21.7 מיליון ש"ח.

יצוא

1. בטבלה להלן מובאים נתוני המוצעה בדבר יצוא פרי הדר בשנים 1986/87 - 1988/89 לפי מיון של זנים מסורתיים וזנים חדשים:

1986/87			1987/88			1988/89			זנים מסורתיים
ממוצע	פדיון	כמות	ממוצע	פדיון	כמות	ממוצע	פדיון	כמות	
(אלפי \$)	(אלפי \$)	(אלפי \$)	(אלפי \$)	(אלפי \$)	(אלפי \$)	(אלפי \$)	(אלפי \$)	(אלפי \$)	
(לתיבה)	(לתיבה)	(לתיבה)	(לתיבה)	(לתיבה)	(לתיבה)	(לתיבה)	(לתיבה)	(לתיבה)	
פ"ב	פ"ב	פ"ב	פ"ב	פ"ב	פ"ב	פ"ב	פ"ב	פ"ב	
4.85	167289	34458	4.84	139627	28862	5.08	99179	195222	זנים מסורתיים
6.16	32318	5244	6.96	35688	5131	5.84	29280	5010	זנים חדשים
5.03	199607	39702	5.16	175315	33993	5.24	128459	24532	ס"ה

מהנתונים שבטבלה עולה, שההיקף הכמותי של הזנים החדשים שיוצאו בשלוש השנים הנסקרות היה יציב והסתכם בכ-5 מיליון תיבות לשנה. לעומת זאת, ההיקף הכמותי של הזנים המסורתיים הלך והצטמצם, מכ-34.5 מיליון תיבות בעונת 1986/87 לכדי 19.5 מיליון תיבות בעונת 1988/89, ירידה של כ-43% הירידה הגדולה ביצוא הזנים המסורתיים בעונת 1988/89, מוסברת בעיקר בפגעי הקרה.

על רקע התבססות הענף על הזנים המסורתיים בולטת ההצלחה השיווקית של הזנים החדשים: בשנים 1986/87 ו-1987/88 ההיקף הכמותי של יצוא זנים אלה מס"ה היצוא היווה כ-13% וכ-15% בהתאמה, והפדיון – כ-16% וכ-20% בהתאמה. פדיון הפ"ב הממוצע לתיבת פרי מהזנים החדשים היה גבוה בכ-27% ו-44% בהתאמה, בהשוואה לפדיון הממוצע של הזנים המסורתיים.

התבססות הענף על הזנים המסורתיים, ובמיוחד על זן השמוטי, כרוכה בהפסד למשק הלאומי ולחלק גדול מבעלי הפרדסים. כאמור לעיל, במהלך שנות השמונים שטחי הפרדסים הנטועים בזני פרי חדשים ורווחיים, בעיקר אשכוליות אדומות וורודות וכן זנים שונים של קליפים, לא גדלו בהיקף שהיה בו כדי לשנות בצורה משמעותית את היחס בין כלל הרכב הזנים.

2. ארצות אירופה הן היעד העיקרי ליצוא פרי הדר הישראלי. בטבלה דלהלן מובאים נתונים על כמויות תז"ם ואשכוליות ששיווקו הארצות העיקריות (באלפי טון) במספר שנים נבחרות בין השנים 1979/80 ו-1987/88, וחלקה של ישראל (באחוזים) בשוק זה. הטבלה נערכה בהסתמך על נתוני המוצעה:

הארץ	1979/80		1981/82		1983/84		1985/86		1986/87		1987/88	
	תז"ם	אשכוליות	תז"ם	אשכוליות	תז"ם	אשכוליות	תז"ם	אשכוליות	תז"ם	אשכוליות	תז"ם	אשכוליות
ספרד	786	---	838	---	1059	---	946	---	990	---	1140	---
מרוקו	330	---	263	---	232	---	305	---	236	---	368	---
ישראל	494	235	430	188	338	137	331	124	337	125	288	114
קפריסין	62	58	80	52	87	77	95	70	104	76	86	95
ארה"ב	---	97	---	78	---	67	---	78	---	127	---	176
ארצות אחרות	167	7	219	12	239	13	285	15	260	14	206	14
ס"ה	1839	397	1830	330	1935	294	1962	287	1927	342	2088	399
ישראל כ- %	27	59	23	57	17	46	17	43	17	36	14	29

מהנתונים בטבלה עולה שבמרוצת התקופה הנסקרת התרחב שיווק התז"ם באירופה בכ- 14 ישראל לא רק שלא הגדילה את יצואה אלא אף נסוגה, ובשנים 1986/87 ו-1987/88 הצטמצם חלקה לכדי 17% ו-14% בהתאמה, לעומת 27% בשנת 1979/80. בתקופה הנסקרת חל שינוי בטעם הצרכנים האירופיים, ואלה החלו מעדיפים אשכוליות אדומות על פני האשכוליות הלבנות, ובזן אחרון זה התרכז עיקר היצוא הישראלי. כתוצאה מכך איבדה ישראל בשנתיים האחרונות את מעמד הבכורה בשיווק האשכוליות שהיה לה בשנת 1979/80 (59%) וירדה לכדי 36% ו-29% בהתאמה. על רקע נסיגת יצוא פרי ההדר הישראלי לאירופה, בולט גידול השיווק של הארצות המתחרות: ספרד הגדילה את יצוא התז"ם בכ- 45% וארצות הברית וקפריסין הגדילו את יצוא האשכוליות בכ- 23% ו-39% בהתאמה.

השוק האירופי צורך מדי שנה כמיליון טונות של קליפים¹, והביקוש לזנים אלה עולה מדי שנה. הספקית הגדולה ביותר היא ספרד (כ-70%) ואחריה מרוקו (כ-15%). חלקה של ישראל בשוק הקליפים מזערי ומסתכם באחוזים ספורים בלבד.

מכל האמור לעיל עולה, שענף פרי ההדר נמצא בירידה בשטחי הפרדסים, בהזדקנות המטעים הקיימים ובהתבססותו רבת השנים על הרכב זנים מסורתיים שבחלקם אינם רווחיים. התוצאה הבלתי נמנעת מכל זה היתה הקטנה ניכרת של היבולים וכמויות הפרי המיוצאות, ועקב כך - ירידה בס"ה התמורה הכספית שקיבל המשק ובתמורה הממוצעת של הפרדסן הבודד. הביקורת התמקדה בבדיקת הנושאים שתרמו להיווצרות המשבר שבשליטת המשרד והמועצה האחראים לתפקודו התקין של הענף. יש לציין במיוחד את הנושאים הבאים: את כשלון המשרד לאכוף שינויים ארגוניים ומינהליים במערכות המטפלות בענף, שנדרשו נוכח המשבר המתמשך; מבנה המועצה ותיפקודה; תיפקוד הקבלנים, לרבות הפעלת מערך בתי אריזה שבשליטתם וקשריהם עם הפרדסנים.

פעולות משרד החקלאות

הבעיות בהן מתלבט ענף פרי ההדר לא התעוררו בשנים האחרונות. המידע בדבר המשבר המתמשך, שנסקר לעיל, היה ידוע וזמין וכך גם הבעיות שהתייחסו לארגון המועצה ופעילותה ותיפקודם הכושל של גורמים נוספים. על חלק מהבעיות הצביעה הביקורת זה מכבר, ולאחרונה בדו"ח שנתי 35 (עמ' 356). במצב זה היה על המשרד מזמן לנקוט צעדים אפקטיביים לשיפור תיפקוד הענף, אולם מאמציו לא הועילו. להלן פרטים:

¹ זנים שונים של פרי הדר בעלי קליפה דקה המתקלפת בנקל.

בדצמבר 1982 מינה שר החקלאות וועדה עליה הוטל ללמוד, לנתח ולהגדיר את הלקחים העיסקיים מהנסיון הנצבר של שנים בענף פרי ההדר. הוועדה הגישה לשר את מסקנותיה והמלצותיה באוגוסט 1983. מסקנות הוועדה, לגבי המבנה הארגוני של ענף ההדרים, היו שהמבנה הארגוני ואופני השיווק בענף לא השתנו במידה משמעותית עשרות בשנים וכי קשיחות זו הקשתה על עריכת ניסויים, נטילת יוזמות, הפקת לקחים ויישומם. מבין המלצות הוועדה, שהתייחסו להיבטים האירגוניים של הענף, ראוי להזכיר: הומלץ שחלק מחברי המוסדות העליונים של המועצה, לרבות מועצת השיווק, יהיו אנשים שאינם קשורים בארגונים המרכיבים את הענף וייבחרו לפי כישוריהם בתחומי הכלכלה והמינהל; שכל פרדסן יהיה קשור לבית אריזה מסוים לפי בחירתו הוא, במקום המצב הקיים לפיו הפניית הפרי הקטוף נעשית, על פי הוראת הקבלן ולאחד מבתי האריזה שבבעלותו.

ועדת פרופ' פוהרילס

הוועדה מונתה בידי שר החקלאות באוקטובר 1984 והגישה את המלצותיה ביולי 1985. עיקר המלצות הוועדה התייחסו לנושאים ארגוניים ושיווקיים.

דו"ח אדמוני-נוי

שר החקלאות ומזכיר המרכז החקלאי הטילו על צוות הכלכלנים הנ"ל להכין דו"ח על המועצה לשיווק פרי הדר. הדו"ח הוגש באוקטובר 1987 וסקר למעשה את מכלול בעיות הענף. הצוות הגיש הצעות בדבר שינויים בארגון מערכות הייצור, וכן בדבר הארגון והשיווק בענף.

בהקשר להמלצות ועדת שוהם, צוין בדו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה, לא התקיים בהנהלת המשרד דיון מקיף שהתחייב נוכח מצב הענף והצורך לנקוט מכלול של אמצעים במטרה לשפר את תיפקוד המערכת העוסקת בייצור ובשיווק הפרי. גם ההמלצות של שתי הוועדות האחרות לא יושמו. לגבי דו"ח אדמוני-נוי הסביר המשרד, שהמלצותיו לא ייושמו מאחר ולא היתה לגביהן הסכמה מצד הארגונים הייצוגיים של החקלאים.

יוצא, אפוא, שעד סוף שנת 1988 נכשל המשרד בטפולו במשבר ובבעיו ענף פרי ההדר וכי כוחו לא עמד לו לאכוף על הגורמים הפועלים במערכת שינויים שהתחייבו נוכח המצב. האחריות לכשלון זה רובצת לפיתחו.

צוות לבחינת מצב ענף ההדרים

בעקבות בקשה להושטת סיוע כספי לענף שהגישה המועצה, סוכם בדיון שקוים עם שר האוצר בסוף פברואר 1988, להרכיב צוות שיבחן את מצב הענף. הצוות כלל את יו"ר המועצה ומנהלה, שני נציגים מטעם משרד החקלאות, שני נציגים של משרד האוצר ונציג המגדלים. בסוף יולי 1988 הגיש הצוות דו"ח, אשר כלל, בין היתר, המלצות כדלהלן: הקמת קרן משותפת לממשלה ולמועצה בהיקף של 15 מיליון דולר לשנה, לתקופה של שלוש שנים, לצורך הבטחת מחיר של יצוא פרי הדר מזני השמוטי, האפילים והאשכוליות הלבנות; ארגון מחודש של הענף ושיפור תיפקוד מערכותיו. בין נציגי משרד האוצר לנציגי המועצה התגלעו חילוקי דעות בנוגע למספר המלצות, ובין היתר בנושאים הבאים: שינוי הרכב המועצה וועדותיה; הקמת התארגנויות אזוריות של מגדלים והעברת בתי אריזה לשליטתן והפעלתן; קביעת עלות תקנית לשירותי המיון והאריזה; משלוח ישיר של פרי הדר לתעשייה בידי הפרדסנים, ללא תיווך הקבלנים.

בסוף אוגוסט 1988 הודיע שר החקלאות ליו"ר המועצה, כי סוכם עם משרד האוצר, שהנושאים שנותרו במחלוקת בין נציג משרד האוצר לנציגי המועצה יובאו לדיון והכרעה בפני מנכ"ל משרד

החקלאות והממונה על התקציבים באוצר; אם המועצה תאשר סיכום זה, תאושר תכנית הסיוע לאלתר, כולל ההיבט התקציבי, והמועצה תוכל להיערך לקראת עונת היצוא 1988/89.

בישיבה שקיימה המועצה בסוף אוגוסט 1988 הוחלט, בין היתר, לאמץ את המלצות הצוות לבחינת מצב ענף ההדרים - למעט אותן המלצות שלגביהן נתגלעו חלוקי דעות בצוות. עוד החליטה המועצה, בהסתמך על ההודעה של שר החקלאות, לאשר שבחילוקי הדעות יכריעו מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים באוצר.

באמצע נובמבר 1988 הכריעו מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים באוצר בנקודות השנויות במחלוקת, ובאמצע ינואר 1989 החליטה המועצה לאמץ את החלטותיהם. בראשית שנת 1989 ניגש המשרד ליישום המלצות הצוות (ראה להלן).

יוצא אפוא שרק בראשית שנת 1989, כאשר הענף התדרדר לנקודת שפל וניזקק לסיוע ממשלתי עלה בידי המשרד להתחיל בהנהגת שינויים בתיפקוד הגורמים השונים הפועלים במערכת (ראה להלן).

המועצה לשיווק פרי הדר

1. הסדרת ענף פרי ההדר החלה עוד בתקופה המנדטורית - תחילה בפקודה מ-1933 בדבר פרסום פרי ההדר ולאחר מכן ביתר הרחבה בפקודת הפיקוח על פרי הדר משנת 1940 (להלן - פקודת הפיקוח), אשר קבעה הסדרים בדבר הגידול והיצוא של פרי הדר, האמורים להעריך בפיקוח של מועצת הפיקוח על פרי הדר. עוד חוקק השלטון המנדטורי בשנת 1947 את פקודת שיווק פרי הדר (להלן - פקודת השיווק), שריכזה את הטיפול בשיווק הפרי בידי מועצה לשיווק פרי הדר. עם הקמת המדינה חוקקה מועצת המדינה הזמנית ב-1948 את פקודת פרי ההדר (פיקוח ושיווק), שאיפשרה, בין היתר, לשר החקלאות לאחד את שתי המועצות. כבר באותה השנה נקבעה בתקנות חובה לקבוע ישיבות משותפות של שתי המועצות לפחות אחת לחודש. בתקנות פרי ההדר (פיקוח ושיווק) (מועצות), התשמ"ד-1984, אוחדו שתי המועצות על ידי הוראה, לפיה תפקידיה וסמכויותיה של מועצת הפיקוח יהיו מופקדים בידי המועצה לשיווק פרי הדר.

למועצה סמכויות רחבות ומגוונות וביניהן: לערוך תכניות לשיווק פרי הדר בארץ ובחו"ל; לקבל על עצמה, לפי שיקול דעתה, בשם יצואן פרי הדר כל התחייבות ליצוא או לממכרו של הפרי; לפקח על מחירי הפרי ולהסדירם; להסדיר את זכויותיהם וחובותיהם של יצואני פרי הדר ושל הפרדסנים; להגדיר את היחסים בין פרדסנים לבין יצואנים בעניין קטיפתו, סיווגו, אריזתו, העברתו ושיווקו של הפרי.

על פי פקודת השיווק, שום אדם, זולת המועצה, לא ייצא ולא ימכור ליצוא כל פרי הדר שנקבע בפקודה, אלא בהתאם להוראותיה של תכנית שיווק ומכוח הרשאתה ובהתאם לדבריה ולתנאיה של תעודת היתר ליצוא, שאותה העניקה המועצה. כמו כן אין לייצא כל פרי הדר שאינו פרי הדר שנקבע בפקודה, אלא מכוח הרשאה שבתעודת היתר כאמור.

לפי תכניות השיווק שהתקינה המועצה - לאחרונה תוכנית משנת 1985, שתחולתה הוארכה לעונות הבאות - לא ישווק פרי של פרדסן אלא אם הפרדסן צמוד לקבלן שהמועצה אישרה לצורך זה או למועצה במישרין, בהתאם להוראות התכנית. המועצה מזמינה פרי מהקבלנים, והקבלנים - מהפרדסנים הצמודים אליהם, לפי מפתחות קבלנים ופרדסנים. על הקבלנים לתת לפרדסנים הצמודים אליהם שירותי בית אריזה מרכזי ממכון לשם אריזת הפרי וביצוע יתר תהליכי הכנת הפרי לשיווק. המועצה אישרה כקבלנים שבעה גופים - שלוש אגודות שיתופיות, בהן חברים בעיקר ההתיישבות הקיבוצית והמושבת וחקלאים אחרים; וארבע חברות, בהן חברים בעיקר בעלי פרדסים, שלרוב

אינם מעבדים את פרדסיהם בעצמם, אלא באמצעות אותן חברות. גופים אלה הם בעלי רוב בתי האריזה ולחלקם גם אינטרסים בתעשיית מוצרי הפרי.

2. עד סוף מארס 1989 הייתה המועצה לשיווק פרי הדר מורכבת מארבעה עשר חברים: 3 נציגי הממשלה ו-11 נציגי ציבור. כנציגי הממשלה כיהנו נציגים שמונו על ידי שר החקלאות, שר התעשייה והמסחר ושר האוצר. כיו"ר המועצה כיהן נציג שר החקלאות.

את נציגי הציבור במועצה מינה שר החקלאות לפי התקנות בדבר הרכב המועצה - כנוסחן עד מארס 1989 - מתוך רשימות שהוגשו לו, לפי דרישתו, על ידי אגודות ומוסדות שייצגו, לדעתו, חלקים חשובים של ציבור הפרדסנים. בבואו למנות את נציגי הציבור במועצה, היה על שר החקלאות להתחשב בכל האפשר במשקלן היחסי של דעות ציבור הפרדסנים המיוצגים על ידי הגופים האמורים בענף ההדרים.

לצורך מינוי נציגי הציבור במועצה נהג השר לפנות לשלושה מוסדות: הסתדרות הפועלים החקלאיים-המרכז החקלאי, התאחדות האיכרים בישראל והאיחוד החקלאי. מתוך רשימות המועמדים שהמציאו מוסדות אלו מינה השר את 11 חברי נציגי הציבור במועצה.

הביקורת העלתה, שרוב נציגי הציבור במועצה בעבר היו בעלי תפקידים באגודות ובחברות שאושרו כקבלנים או נציגי הגופים האמורים, כעולה ממסמכי המועצה. כך, למשל, כיהנו במועצה בסוף מארס 1989 יו"ר חברה, שלושה מנכ"לים, סמנכ"ל ושלושה נציגים אחרים של הגופים האמורים.

לצורך פעילותה השוטפת, הקימה המועצה ועדות. הוועדות העיקריות, שפעלו בסוף מארס 1989 היו: ועדת הכספים, ועדת השיווק וועדת הייצור. הוועדות האמורות הורכבו מ-5 חברים כל אחת. כל חברי הוועדות היו בעלי תפקידים או נציגים של האגודות והחברות שאושרו כקבלנים כאמור. במסגרת ישיבות המועצה מובאים לאישורה פרוטוקולי הישיבות של הוועדות האמורות.

העובדה שנציגי ציבור הפרדסנים במועצה ובוועדותיה היו ברובם בעלי תפקידים באגודות השיתופיות ובחברות שאושרו כקבלנים, יצרה מצב אפשרי של ניגוד עניינים, שהיה בו כדי לפגוע בענף. אמנם האגודות והחברות האמורות הן גופים של הפרדסנים עצמם, ומשום כך הן אכן מייצגות את האינטרסים הישירים של הפרדסנים בתור שכאלה; אולם יש להן גם אינטרסים עסקיים וכלכליים אחרים - כבעלי רוב בתי האריזה, כממייני הפרי, כייצרני משטחים לשינוע הפרי, ובחלקם גם כבעלי מפעלים תעשייתיים לעיבוד הפרי - שאינם תמיד עולים בקנה אחד עם האינטרסים של הפרדסנים כמגדלי פרי.

על בעייתיות זו עמד בעבר מבקר המדינה, לאחרונה בדו"ח שנתי 35 (עמ' 356), וגם גורמים שעסקו בבחינת מבנה הענף. במשך השנים הועלו הצעות לשינויים במבנה הענף בכלל ובהרכב המועצה בפרט. גם הצוות לבחינת מצב ענף ההדרים המליץ על שינוי בהרכב המועצה. ואכן, בעקבות הכרעת מנכ"ל המשרד וההממונה על התקציבים באוצר התקין שר החקלאות בסוף מארס 1989 תקנות שקבעו, כי המועצה תהא מורכבת מ-15 חברים: שלושה נציגי הממשלה כבעבר ושנים עשר נציגי ציבור, מהם שבעה נציגי מגדלים (דהיינו עוסקים בגידול הפרי, למעט קבלנים) וחמישה נציגי קבלנים. עוד נקבע, כי נציגי המגדלים ימונו על ידי השר מתוך רשימות של מועמדים שיגישו לו ועדות מגדלים אזוריות; ונציגי הקבלנים, מתוך רשימות שיגישו לו גופים, המייצגים לדעתו את הקבלנים.

בראשית אפריל 1989 מינה שר החקלאות מועצה חדשה בהרכב האמור שבה ניתן למגדלים ייצוג גדול יותר מאשר לקבלנים. מאחר שבאותו מועד עדיין לא הוקמו ולא הופעלו ועדות המגדלים האזוריות, מינה השר את נציגי המגדלים במועצה לתקופת כהונה של שנה אחת בלבד.

בראשית פברואר 1989 מינה שר החקלאות ועדה עליה הוטל להמליץ בפניו על המהלכים והנוהל לקביעת חברים ובחירתם למועצה לשיווק פרי הדר. בכתב המינוי קבע השר, שהמלצות הוועדה

יוגשו עד ראשית מאי 1989. באמצע אפריל 1989 הגישה הוועדה לשר דו"ח ראשוני על פעילותה. עד סוף דצמבר 1989 הוועדה טרם הגישה לשר את המלצותיה.

הצוות לבחינת מצב ענף ההדרים המליץ כי לוועדת השיווק יצורפו שני נציגי מגדלים, אחד מהם חבר מועצה. המועצה החדשה לא בחרה בוועדות. ועדות השיווק, הייצור והכספים, שפעלו לפני כינון המועצה החדשה המשיכו בפעולתן באותו מספר חברים וכמעט באותו הרכב אישי כמו בסוף מארס 1989. במועד סיום הביקורת טרם צורפו לוועדת השיווק שני נציגי מגדלים, שאחד מהם אמור להיות גם חבר המועצה.

המועצה והקבלנים

על פי תכניות השיווק שערכה המועצה מפעם לפעם, ולאחרונה במאי 1985, שיווק פרי ההדר, הנמצא ברשות הפרדסנים והקבלנים, הוא בידי המועצה בלבד, והיא רשאית לבצע את השיווק במישרין או באמצעות סוכנים שתמנה למטרה זו. התכנית קובעת שאין לשווק פרי של פרדסן, אלא אם הפרדסן צמוד לקבלן או למועצה. פרדסן, ששטח פרדסו עולה על דונם אחד, חייב להתקשר בקשר הצמדה לקבלן. פרדסן, שהיה צמוד לקבלן בעונה הקודמת, רואים אותו כצמוד לאותו קבלן גם לעונה הבאה, אלא אם כן בוטלה ההצמדה באחת משתי דרכים: על ידי הפרדסן בהודעה בכתב למועצה, או על ידי הקבלן בהודעה בכתב לפרדסן ולמועצה.

פיקוח על הוצאות הקבלנים

1. על פי פקודת השיווק, נקבע בתוכנית השיווק, כי על הקבלן לנהל חשבונות נפרדים בקשר לעסקיו כקבלן ולמסור בכתב למועצה, לפי דרישתה, ידיעות ופרטים בכל עניין הכרוך בשיווק הפרי של הפרדסנים הצמודים אליו. מסמכותה של המועצה כמו כן לפקח על המחירים של סוגי פרי ההדר המפורטים בתוספת לפקודה ולהסדרים.

עד שנת 1988/89 (ועד בכלל), חושבה התמורה הכספית שקיבלו הפרדסנים בעד הפרי שהעבירו לידי הקבלנים על פי ההפרש בין הפדיון שנתקבל ממכירת הפרי לבין ההוצאות שהוצאו על ידי המועצה והקבלנים.

למועצה אין נתונים בדוקים ומוסמכים בדבר הוצאות הקבלנים, לרבות הוצאות בתי האריזה והתמורה הכספית שהועברה על ידם לפרדסנים בגין הפרי שסופק על ידם. יוצא, אפוא, שהוצאות משמעותיות שבאחריות הקבלנים, כגון הוצאות הקשורות במיון ואריזת הפרי ושינועו בארץ, הוצאו ללא בקרה ופיקוח מטעמה.

2. כדי לנסות לאמוד את הוצאות הקבלנים ובתי האריזה, חתמה המועצה בראשית מאי 1988 על הסכם עם גורם חוץ המספק שירותי ניהול (להלן - גורם החוץ) בדבר ביצוע עבודה לקביעת עלות תקנית של שירותי אריזה לפרי הדר. מחיר העבודה נקבע בסך 70,000 ש"ח (ללא מע"מ והוצאות גלויות). משך ביצוע העבודה הוערך בכ 6 - 7 חודשים. מהנספח להסכם עולה, שמטרות העבודה היו: לערוך ניתוח עלויות תמחירי של מדגם בתי אריזה; לקבוע תקנים להוצאות עקיפות ורווח של הקבלנים המורשים; להכין תחשיבי עלות תקניים לשירותי אריזה לסוגים העיקריים של פרי ההדר ולקבוע מדדים לעדכונם. ממסמכי המועצה עולה, שגורם החוץ דרש משלושה קבלנים להמציא לה נתונים הדרושים לביצוע העבודה.

בראשית אוקטובר 1988 הודיעה גורם החוץ ליו"ר המועצה, כי פניותיה בנדון לשני קבלנים לא נענו ולפיכך תתמקד העבודה בבתי האריזה של הקבלן השלישי. בראשית ינואר 1989 שוב כתב גורם החוץ ליו"ר המועצה וציין, שגם הקבלן השלישי מעכב את אספקת הנתונים, המתחסים לעלויות האריזה של בתי האריזה המייצגים שנבחרו. לפיכך נבצר ממנו לבצע את העבודה ולסיימה בזמן.

יוצא, אפוא, שמאחר ולא עלה בידי המועצה לכפות על הקבלנים את סמכותה בנדון, לא בוצעה העבודה המוזמנת לקביעת העלות התקנית של שירותי האריזה לפרי הדר.

3. הצוות לבחינת מצב ענף ההדרים דן בכך שהקבלנים יצהירו על מחירי שירותי האריזה שהם יגבו מהמגדלים. הצוות לא הגיע לתמימות דעים בנוגע להמלצה הנ"ל, ומסיבה זו קבעו מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים, שהחל בשנת 1989/90 יודיעו הקבלנים על מחיר שירותי האריזה שהם עומדים לגבות לפני גמר תקופת ההצמדה של הפרדסנים והמחיר המוצהר יהיה ברור ואחיד לכל קבלן.

מטרת ההמלצה הנ"ל היתה לאפשר למגדלים להשוות בין מחירי שירותי האריזה של הקבלנים השונים ולבחור באותו קבלן שמחיריו הם הכדאיים ביותר מבחינתו. ההמלצה נועדה גם להגביר את התחרות בין הקבלנים ובכך לגרום לייעול המערכת העוסקת באריזת הפרי.

במהלך חודש יוני 1989 פירסמו הקבלנים את מחירוניהם לשירותי האריזה לשנת 1989/90.

חשבון אחיד

תמורת הפרי שהמועצה מקבלת מהקבלנים, היא מעבירה אליהם מדי שבוע מקדמות בשיעור של כ- 90% מהפדיון הצפוי בניכוי הוצאותיה. הקבלנים מצידם אמורים אף הם להעביר לפרדסנים הצמודים אליהם, תמורת הפרי שקיבלו, מקדמות שבועיות בניכוי הוצאותיהם.

זמן מה לאחר מועד סיום השיווק של כל זן, עורכת המועצה חשבון סופי ומעבירה לקבלנים את יתרת התמורה. עם קבלתה עורכים הקבלנים התחשבונו סופית עם הפרדסנים.

את המקדמות ועריכת ההתחשבונו הסופית קובעת המועצה על בסיס של פדיון והוצאות שיווק לפי תיבת פרי. לעומת זאת, החשבונו התקופתיים והחשבון הסופי, שמגישים הקבלנים לפרדסנים הצמודים אליהם, אינם נערכים במתכונת אחידה. לרוב, חלק מהקבלנים עורכים את החשבונו על בסיס של תיבות פרי וחלק על בסיס של יחידת משקל (טון). קביעת כמויות הפרי, אליהן קיימת התייחסות בחשבונו, נעשית אף היא בהסתמך על שיטות שונות.

בדו"ח השנתי של ועדת הביקורת של המועצה, שהוגש למועצה במאי 1987, צוין, בין היתר, שהערך התחשבונו במתכונת אחידה גורם לכך, שלפרדסן אין כל אפשרות להשוות חשבונו ולבדוק מאיזה גוף משווק ניתן לו שירות טוב יותר, הן במונחי עלות והן במונחי ושיעורי תשלומים. המצב מהווה גם תמריץ שלילי לייעול המערכת.

בסוף 1985 ובמהלך השנים 1986 - 1988 דנה המועצה פעמים מספר בנושא, אולם לא עלה בידה לאכוף על הקבלנים מתכונת אחידה של התחשבונו.

בהמלצות הצוות לבחינת מצב ענף ההדרים צוין, שהוא רושם לפניו הודעת המועצה והתחייבותה, שכדי להקל על השוואת הפדיון והעלויות, יהיו החשבונו השוטפים והחשבון לשנת 1988/89 שמגישים הקבלנים למגדלים במתכונת אחידה; וכי החל בשנת 1988/89 בכוונת המועצה להגיש לכל זן חשבון סופי חודשיים אחרי גמר שיווקו, ולא בסוף העונה כבעבר.

המועצה לא עמדה בהתחייבותה לערוך לגבי שנת 1988/89 התחשבונו סופית תוך חודשיים אחרי גמר השיווק של כל זן. חשבונו סופיים נערכו על ידה, כאמור, בנובמבר 1989.

פרי לעיבוד תעשייתי

1. בתכנית השיווק נקבע, שהמועצה רשאית לקבל החלטה, שתפורסם ברשומות כתיקון לתכנית, כי שיווק פרי ההדר המיועד לתעשייה לא יבוצע על ידי המועצה. בראשית אוקטובר 1986 החליטה המועצה, כי בעונת 1986/87 פרי הדר לתעשייה, המצטבר תוך תהליך המיון ואריזה בבית האריזה של הקבלן, ישווק על ידי הקבלן ישירות למפעלי תעשייה לייצור מוצרי פרי הדר וכי לצורך זה

רשאי הוא להתקשר בחוזים. המועצה לא פרסמה ברשומות את התיקון האמור לתכנית השיווק. לגבי שנת 1987/88 לא דנה המועצה במכירת פרי לתעשייה ישירות על ידי הקבלנים, ואלה המשיכו למוכרו שלא באמצעותה. מחירי הפרי לתעשייה סוכמו בינם לבין מפעלי התעשייה. מהתמורה ניכו הקבלנים סכומים שהם קבעו, הן לגבי פרי שעבר את מערך האריזה והן לגבי פרי שהועבר ישירות מהפרדס למפעלי התעשייה, דהיינו - המועצה לא הייתה צד לקביעת הסכומים וסבירותם.

על מתן אפשרות לשווק פרי ישירות לתעשייה, שלא באמצעות הקבלנים, עתרו פרדסנים לבית המשפט הגבוה לצדק; אולם נוכח הודעת פרקליטות המדינה בשם שר החקלאות, שהעניין עומד להיות מוסדר בחקיקה, חזרו בהם מעתירה זו (ראה להלן).

2. מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים באוצר, שנדרשו להכריע בחילוקי הדעות שנתגלעו בין נציגי האוצר לנציגי המועצה בדבר שיווק ישיר של פרי הדר על ידי הפרדסנים למפעלי התעשייה, קבעו, שהחל בשנת 1989/90 תאפשר לכל פרדסן הפניה ישירה של פרי לתעשייה כפוף לתנאים הבאים: ההתקשרות תתייחס לכל היבול מאותו הזן של אותו מגדל וכי ההתקשרות בשנת 1989/90 תהיה לשנתיים רצופות ולאחר מכן חד-שנית.

בסוף מארס 1989 נתקבל בכנסת תיקון לפקודת השיווק בעניין זה, במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תקוני חקיקה), התשמ"ט-1989. לפי התיקון: "על אף האמור בכל דין רשאי פרדסן למכור ליצרן פרי הדר מכל מין, זן וסוג שלא באמצעות המועצה, ובלבד שהפרדסן הודיע על כך למועצה לא יאוחר מיום 31 במאי שלפני העונה שלגביה בחר כאמור, ואם בחר כאמור לשנת 1989/90 - תחול בחירתו גם על עונת 1990/91". יצרן הוגדר לענין זה - "אדם העוסק בייצור תעשייתי של מוצרי פרי הדר".

בתיקון, באותו חוק, לפקודת הפיקוח על פרי הדר, המתיחס לסמכות שר החקלאות לקבוע היטל על פרי הדר, נקבע סייג, שלגבי פרי שהועבר ישירות כאמור ליצרן "ייקבע היטל מיוחד בשיעור שלא יעלה על הוצאות המועצה הכרוכות בביצוע תפקידיה לגבי" במועד סיום הביקורת היתה תלויה ועומדת בפני בית המשפט הגבוה לצדק עתירה של פרדסנים בענין דרך יישום ההסדרים לשיווק פרי ישירות לתעשייה.

3. מתברר, כי עוד בינואר 1989, סמוך להנחת הצעת התיקון לפקודת השיווק על שולחן הכנסת, עמד המשרד על כך, שהנוסח שהוצע - ושנתקבל לאחר מכן בכנסת במארס 1989 - לא נתן ביטוי לכוונה שהאפשרות לשווק פרי ישירות לתעשייה תותנה בכך, שהפרדסן שבחר בדרך זו ישווק את כל היבול שלו מאותו זן ומאותו אזור גיאוגרפי (תחום רשות מקומית). במאי 1989 הכין המשרד תזכיר הצעה לתיקון הפקודה שנית בעניין זה; כן הוצע להסמיך את המועצה לקבוע בכללים, באישור שר החקלאות, הסדרים בנוגע להעברת הפרי מהמגדל ליצרן (צורת ההודעה למועצה ופרטיה, הובלת הפרי והפיקוח עליה).

בתי אריזה

1. בעונת 1986/87 פעלו ברחבי הארץ 53 בתי אריזה: 43 לתזי"ם ואשכוליות אשר בהם נארוזו כ-36.7 מיליון תיבות פרי; ו-10 לקליפים, שבהם נארוזו כ-2.4 מיליון תיבות. בעונת 1988/89 פעלו 48 בתי אריזה: 38 לתזי"ם ואשכוליות אשר בהם נארוזו כ-23.1 מיליון תיבות, ו-10 לקליפים, אשר בהם נארוזו כ-2.3 מיליון תיבות.

גם לאחר שבין השנים 1987/88 ל-1988/89 הפסיקו חמישה בתי אריזה לפעול אין מספרם ומיקומם הולם את היקף יבול הפרי והכמויות המשווקות, שהלכו והצטמצמו במהלך השנים האחרונות. לדעת גורמים העוסקים בענף, יקטין צמצום המערך את עלות המיון ואריזת הפרי וישפר את רווחיות הענף והמגדלים.

בתכנית מנכ"ל המועצה למבנה ענף ההדרים מאפריל 1989 הוצע לצמצם את מספר בתי האריזה הקיימים לכ-20 בתי אריזה מעורבים לתזי"ם, לקליפים ולאשכוליות בתפוקה ממוצעת של 50,000

טון ברוטו לעונה לכל בית אריזה. מערכי האריזה והמשלוח יופעלו בהתחשב בהיקף הזמנות פרי. עוד הוצע להקים ליד בתי האריזה מחסנים להחזקת מלאי בקירור בכמות של 1,000 - 2,000 טון פרי.

2. בדו"ח הצוות, שבחן את מצב ענף ההדרים, ובהכרעות מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים באוצר ההתייחסות לנושא בתי האריזה היא כדלקמן: קבלני המועצה, שהם אגודות שיתופיות, יפעלו בהקדם להעברת בתי האריזה לידי התארגנויות אזוריות של מגדלים; בתי האריזה האזוריים יעבדו כקבלנים עצמאיים ישירות עם המועצה ללא תיווך הקבלנים האחרים וללא השתתפות בהוצאותיהם. אשר לייעול מערך האריזה הוחלט, שהקבלנים יגישו לוועדת המעקב, שהוקמה על פי המלצות הצוות ובראשה עוזר שר החקלאות, תכניות ייעול למערכי האריזה כולל ניתוח כדאיות כלכלית של הפעלה ו/או צמצום של מספר בתי האריזה, שילווה לוח זמנים לתקופה של שלוש השנים הבאות, כולל שנת 1988/89. על בסיס תכניות אלה תגבש המועצה תכנית ברמה ארצית, לייעול מערך האריזה, לרבות סגירת בתי אריזה, ותגישא לצוות המעקב.

מפרוטוקולים של ישיבות הוועדה שהוקמה לצורך יישום המלצות הצוות עולה, שהיא אכן שהיא פועלת לקיום ההמלצות הנ"ל: לקראת עונת השיווק 1989/90 נסגרו 12 בתי אריזה ומספר העובדים הקבועים של הקבלנים פחת ב-430; הקבלנים הגישו לוועדה תוכניות לייעול הפעלת מערך בתי האריזה; הקבלנים פירסמו מחירונים לשירותי האריזה שבכוונתם לגבות מהפרדסנים שיתקשרו עמם. גם המועצה נקטה צעדי התיעלות וקיצצה בכ-80 את מספר העובדים בארץ ובחו"ל. להערכת המשרד, ההתיעלות האמורה תתבטא בעונת 1989/90 בחסכון ענפי של כ-18 מיליון דולר.

3. בקיץ 1989 נקלע הקבלן הגדול ביותר בענף - תנובה אקספורט, אגודה חקלאית שיתופית מרכזית לשיווק תוצרת משקי העובדים העבריים בע"מ (להלן - תנובה אקספורט) - לקשיים כספיים חמורים שחיבו עריכת חקירה בעסקי האגודה על ידי רשם האגודות השיתופיות. בעקבות החקירה שנערכה ציווה הרשם, בסוף ספטמבר 1989, לפרק את תנובה אקספורט ולמנות לה מפרק. על המפרק הוטל לתפוס חזקה מיידית בכל הנכסים השייכים לתנובה אקספורט ובכל המסמכים והפנקסים השייכים לה ולנהל את עסקי האגודה ככל שיהיה צורך בכך.

פעולות יצוא ושיווק פרי הדר

לקראת כל עונת שיווק עורכת המועצה תכנון לשיווק הפרי במשך העונה. התכנון מפרט את סך כל המשלוחים לכל זן של פרי, לפי שבועות וחודשי משלוח וארצות היעד. כבסיס לעריכת התכנון משמשים אומדנים של היבולים הצפויים ותחזיות השיווק. לתכנון זה על עדכונים חשיבות רבה לפעילות השיווקית של המועצה, מאחר שהוא אמור לשמש, בין היתר, בסיס להזמנת נפח הובלה ולהתקשרויות עם חברות ספנות, לקביעת מדיניות המחירים ורמות המלאים בארץ ובחו"ל.

לפי תכנית השיווק עורכים לקראת כל עונה "מפתח קבלנים" ו"מפתח פרדסנים", שבהם מפורט חלקו של כל קבלן וחלקו של כל פרדסן בהזמנות פרי הדר לצורכי שיווק, לפי כל זן וזן לחוד. לפי מפתח הקבלנים, אגף היצוא של המועצה מוציא לכל קבלן הזמנה שבועית וכן הזמנה יומית להספקת פרי: ההזמנה השבועית מפרטת את סך כל הכמויות מכל זן שעל כל קבלן לספק באותו שבוע; בהזמנה היומית מובא פירוט של הפרי לפי זנים, גדלים, סוגי אריזה ויעדי האספקה.

לצורך מכירת הפרי בחו"ל, מקיימת המועצה מערך שיווק הפרוש על פני רוב ארצות מערב אירופה עם סניפים באנגליה, בגרמניה, בצרפת, בדנמרק, בשווייץ ובאוסטריה. מערך זה עוסק בשחרור הפרי בנמלים, באיחסונו, בהובלתו ביבשה ליעדים השונים, ובמכירתו הן באמצעות הסוכנים המקומיים והן ישירות לרשתות השיווק הקמעוניות.

היצוא מבוצע בדרך כלל בארזות של מכלי קרטון או תיבות עץ בתכולה ממוצעת של כ-15 ק"ג פרי ממויינים לפי זן וגודל אחיד (להלן - מנין). הפרי הארוז נושא קוד זיהוי של בית האריזה. המחירים שפרי ההדר הישראלי משיג בשוקי החוץ מושפע ממועדי ההספקה של הפרי, מגודלו ומאיכותו. על פי שיטות המיון והאריזה הנהוגות כיום לא ניתן לזהות ולשייך את מקור הפרי המיוצא לפרדסן. על כן התמורה שהפרדסן מקבל משקפת למעשה ממוצע של פרדסנים רבים הצמודים לאותו קבלן.

מועדי הקטיף, הספקת הפרי ומכירתו

מלאים

קטיף הפרי נעשה על פי מפתחות הנקבעים, כאמור, בראשית העונה. מסיבה זאת מוגבלות אפשרויות המועצה לכוון במהלך השנה את הקטיף על פי התפתחויות בשוקי המכירה או על פי המצב המיטבי של הבשלת הפרי ואיכותו באזורי הארץ השונים. כתוצאה מכך ישנה אמנם זרימה מווסתת של פרי לבתי האריזה, המאפשרת את הפעלתם הרצופה, אולם התוצאה עלולה להסתכם בהצטברות ניכרת של מלאים בחו"ל ולתקופה ממושכת. יש גם לציין שעד שהמלאי מגיע לחו"ל הוא צובר הוצאות רבות נוספות, מה שמייקר את עלות האחסון. תקופת אחסון ממושכת של הפרי, מעבר למלאים המיטביים הנדרשים לצרכי קיום המסחר השוטף, גורמת לקילקול חלק מהפרי והצורך למיינו ולארזו מחדש וכן פוגעת באיכותו ובירידת מחירי המכירה שלו.

החזקת מלאים בסדרי גודל ניכרים בחו"ל כרוכה בהוצאות אחסון ניכרות. בשנת 1987/88 הסתכמו הוצאות האחסון בגין שלושת זני היצוא העיקריים - שמוטי, אשכוליות לבנות ואפילים - בכ-3.5 מיליון דולר. יתר על כן, החזקת מלאים כרוכה גם בהוצאות מימון ניכרות, מאחר שבגין פרי שהוזמן והתקבל על ידי המועצה היא מעבירה לקבלנים כ-90% מערך הפדיון המשוער. בשנת 1987/88 הסתכמו הוצאות אלה בכ-1.4 מיליון דולר.

הביקורת בדקה את מצב המלאים של זני השמוטי והאפילים והעלתה שבשנת 1986/87 נצברו מזן השמוטי מעל ל-6 מיליון תיבות, ובשנת 1987/88 מזן האפילים מעל ל-2 מיליון תיבות תקופה ניכרת לפני תחילת מועד עונת השיווק העיקרית שלהם. המלאים הנ"ל היו לדעת מבקר המדינה גבוהים בהרבה מהנדרש לקיום המסחר השוטף, ובאחסון הממושך היה כדי לפגוע באיכות הפרי ובמחירי המכירה שלו. ואכן פירות, במיוחד מזן האפילים, נמכרו בשבועות האחרונים של עונת השיווק שלהם במחירים ירודים, שלא היה בהם כדי לכסות אף את הוצאות ההובלה והשיווק בחו"ל.

באמצע אפריל 1989 הגיש מנכ"ל המועצה לשר החקלאות תכנית כוללת לשיפור תיפקוד הענף. בהתייחס לנושא המלאים צוין בתוכנית שחלק ניכר מכמויות הפרי שיוצאו מאוחסנות בחו"ל זמן ממושך וחלקו עובר אריזה מחדש. הדבר גורם לאבדן איכות הפרי ובעקבותיו להקטנת הפדיון מזה ולעלויות גבוהות מזה. לדעת המנכ"ל, יש לשפר את אסטרטגיית השיווק על ידי קיצור ערוצי השיווק ושינוי בתפיסת ניהול המלאים באמצעות ויסות תהליך הקטיף, האריזה והלוגיסטיקה. לפי התוכנית המוצעת, מלאים אסטרטגיים יוחזקו בארץ בצמוד לבתי האריזה ואילו מלאים אופרטיביים, בהיקפים מצומצמים יוחזקו באירופה לצורך ויסות השיווק. התכנית האמורה טרם נדונה במסגרת המשרד.

גודל הפרי

מבדיקת השיווק של זני השמוטי והאפילים בשוק האנגלי בשנת 1987/88 עולה, שמחירי המכירה של הפירות מהמנינים הקטנים היו נמוכים בהשוואה לאלה של המנינים הגדולים: בשמוטי בכ-16% ובאפילים בכ-30%. מחירי המכירה גרום של הפירות הקטנים, בניכוי הוצאות המועצה בחו"ל ובארץ והוצאות הקבלנים, הותירו לגבי חלק מהכמויות שנמכרו יתרה לפרדסן בשער הפרדס,

שהיתה נמוכה מהתמורה החילופית שניתן היה לקבל, לו אלה נמכרו לעיבוד תעשייתי בארץ. רק התוספת בגין ביטוח שער העלתה במקצת את התמורה לפרדסן מעל לתמורה שהתעשייה המקומית הייתה מוכנה לשלם. חלק נוסף של הפירות הקטנים נמכרו במחירי גרוס שלא היה בהם כדי לכסות את מלוא הוצאות השיווק והאריזה. בהקשר זה יש לציין שבאפשרות התעשייה המקומית לקלוט מדי שנה כמיליון טון פרי ועל כן ניתן היה להפנות לעיבוד תעשייתי כל כמות פרי שיצאה לא היה כלכלי.

סיבולת²

על פי התכנית לשיווק פרי הדר, הפדיון שיתקבל בידי המועצה תמורת שיווק הפרי של כל עונה יחולק לפי שיטת הסיבולת. המועצה קובעת קופות סיבולת נפרדות לסוגים השונים או לקבוצות סוגים שונים של פרי ובלבד שבתחום קופת סיבולת אחת לא ייכלל פרי מזנים שונים. עוד קובעת התכנית, שהמועצה תחלק בין הקבלנים את דמי הפדיון שהתקבלו תמורת שיווק פרי של כל עונה, וכל תשלום שהתקבל בקשר לכך במפרעות ובשיעורים שתקבע מדי פעם בפעם באופן יחסי לכמויות פרי שסיפק כל אחד מהקבלנים ובהתאם לשיטת הסיבולת של המועצה. המועצה רשאית לנכות מדמי פדיון אלה את כל הוצאותיה בקשר לביצוע סמכויותיה ותפקידיה לצורך שיווק פרי ההדר על כל הכרוך בכך. על פי התכנית, הקבלן אמור לחלק בין הפרדסנים הצמודים אליו כל סכום שהוא מקבל מהמועצה, באופן יחסי לכמויות הפרי שכל אחד מהם סיפק לו בהתאם לשיטת הסיבולת של המועצה, או לפי שיטת סיבולת מיוחדת של אותו הקבלן שאישרה המועצה. בנושא זה ראה גם דו"ח שנתי 35 (עמ' 364).

בתקנות לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו (יצוא פרי הדר), התשל"ה-1975 נקבעו תנאי המינימום לאיכותו של הפרי המיועד ליצוא. בפועל קיימת שונות באיכותו של הפרי שעמד בתנאי המינימום מבחינת גודל, צבע, חמיצות, מיון ואריזה. שיטת הסיבולת משקפת תמורה ממוצעת שהפרדסנים מקבלים ללא קשר ישיר בין איכות הפרי של הפרדסן הבודד לבין התמורה שהוא מקבל. המועצה אמנם ניסתה לתת במרכיב התמורה ביטוי לאיכות הפרי שיוצא באמצעות מדד איכות פרי, שהיא עצמה קבעה. אולם בפועל נמצא שההטבות שניתנו לפרי באיכות טובה יותר והקנסות שהוטלו על פרי באיכות טובה פחות, התייחסו לבית האריה ולא היו משמעותיים לגבי הפרדסן היחיד. במצב זה אין בשיטה, כפי שהיא מופעלת, כדי להמריץ את הפרדסן די הצורך לשפר את איכות הפרי מעל לדרישות המינימום של בדיקות הטיב שנקבעו בתקנות ובמדד האיכות של המועצה. הוועדות השונות, שעסקו בבעיות הענף, המליצו, בין היתר, על שיפורים בשיטת הסיבולת. כך, למשל, הציע הצוות, שהמלצותיו הוגשו ביולי 1988 ושאומוצו על ידי המועצה בינואר 1989, שורה של הצעות לשיפור איכות הפרי והגברת הקשר בין האיכות לתמורה וביניהם עריכת מברקי איכות בפתח בית האריזה, כדי לתת תמורה עבור איכות ברמת המגדל היחיד.

בתשובת המועצה על הערות הביקורת בנדון צוין, שהמועצה מתכוונת להפעיל בשנת השיווק 1989/90 הסדרים חדשים בנושא. עד סוף נובמבר 1989 המועצה טרם קיבלה החלטות בנדון.

מחיר מובטח

בהסתמך על המלצות הצוות לבחינת מצב ענף ההדרים ופסיקת מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים באוצר, הוחלט על מתן תמיכה עבור יצוא פרי מזני השמוטי, האפילים והאשכוליות הלבנות. לצורך מתן התמיכה הומלץ על הקמת קרן משותפת לממשלה ולמועצה בהיקף של 15 מיליון דולר לשנה, לתקופה של שלוש שנים. חלקה של הממשלה בקרן יסתכם ב-7.5 מיליון דולר לשנה. חלקו של הענף בקרן יהיה בסכום זהה וייגבה על ידי הטלת היטל שווה על כל טונה פרי

² שיטת תימחור שעל פיה נקבעים הכללים לחלוקת הפדיון בין הזנים לפי תקופות השיווק והמינימום.

(ברוטו). מטרת התמיכה האמורה נועדה לאפשר את המשך היצוא של זני השמוטי המסורתיים ובמיוחד זן השמוטי.

בראשית אוגוסט 1988 דנה המועצה בנושא הבטחת מחיר לשמוטי ולאשכוליות. מפרוטוקול הישיבה עולה שבכפוף להיקף הסיוע הממשלתי המוצע תבטיח המועצה בעונת 1988/89 מחיר (בשער הפרדס) לשמוטי בסך 190 דולר לטון ולאשכוליות בסך 175 דולר לטון. לגבי מחיר האפילים הוחלט שהוא ייקבע במועד יותר מאוחר. ממסמכי המועצה עולה שלצורך מימון השתתפות הענף בקרן יגבו מהמגדלים 8 דולר לכל טונה של פרי שתועבר לעיבוד תעשייתי.

במהלך שנת 1988/89 שוקק לעיבוד תעשייתי כ-620,000 טון הדרים ובהתייחס לכמות זו גבתה המועצה, לצורך מימון חלקה בקרן המשותפת עם משרד האוצר כ-5 מיליון דולר. בחדשים פברואר - ספטמבר 1988 העבירה הממשלה למועצה את מלוא חלקה בקרן המשותפת בסכום של 7.5 מיליון דולר. כל כספי הקרן הועברו על ידי המועצה לקבלנים ואלה היוו את אחד המרכיבים להתחשבות עם המגדלים. להערכת המועצה, בהתחשב בסכומי הכסף שהועברו על ידי לקבלנים שילמו אלה למגדלים תמורה כספית שעלתה על המחירים המובטחים האמורים, אולם לא נמצאו על כך סימוכין בכתב.

הוצאות המועצה בגין הובלה ימית ומשטחים

הביקורת בדקה את הוצאות המועצה שהוצאו בשנים האחרונות עבור הובלה ימית, ייצור משטחי עץ וסידור תיבות הפרי וקשירתן על המשטחים.

הובלה ימית

הפרי הנמכר במשגור נשלח לחו"ל בהובלה ימית. יעדי ההובלה העיקריים הם נמלי טרייסט, מרסי, אנטוורפן ומספר נמלים באנגליה. פרי הדר המיועד לשיווק בארצות צפון אירופה מובל באוניות קירור במשך כל עונת השיווק, וליתר הארצות מובל הפרי בדרך כלל בקירור רק מחודש אפריל ואילך. הוצאות ההובלה הימית, המהוות כ-40% מס"כ ההוצאות הישירות הקשורות בשיווק הפרי, הסתכמו בשנת 1983/84 בכ-47.9 מיליון דולר ובשנת 1988/89 בכ-28.2 מיליון דולר. הירידה בהוצאות ההובלה במהלך השנים היא בעיקר תוצאה של הקטנת כמויות הפרי שיוצאו לחו"ל, ירידה במחירי ההובלה הימית וניצול יותר טוב של אמצעי השינוע.

לשם הובלת הפרי, המועצה חוכרת אניות. חכירת האניות נעשית בשני אופנים: קביעת דמי ההובלה על פי מספר המשטחים ליעד הפלגה מוגדר; חכירת אניות לתקופה מוגדרת, כשדמי החכירה נקבעים על פי נפח האניה לתקופה של 30 יום וכל הוצאות תפעול האניה (דלק, מסי נמל ועוד) הן על חשבון המועצה.

1. ביולי 1982 נחתם בין המועצה לבין חברת ספנות דנית חוזה לחכירת אניות להובלת פרי בעונת 1982/83. כחודשיים לאחון מכן, בספטמבר 1982, חתמה המועצה עם חברת ספנות שבדית על חוזה לחכירת אניות להובלת פרי לתקופה של שלוש עונות, החל בעונה האמורה. מחירי ההובלה, שהוסכם עליהם עם החברה השבדית, היו גבוהים בכ-69% בהשוואה למחירי החברה הדנית. לצורך הובלת פרי בעונת 1983/84 חתמה המועצה עם אותה חברת ספנות דנית על חוזה, שלפיו מחירי ההובלה ירדו ב-2% בהשוואה למחירי ההובלה של השנה הקודמת. לעומת זאת, על פי תנאי החוזה הרב שנתי עם חברת הספנות השבדית מחירי ההובלה הועלו בכ-5% כתוצאה מכך ההפרש של מחירי ההובלה בין שתי החברות עלה לכדי 81%. במהלך עונת 1984/85 שהייתה השלישית והאחרונה לקיום החוזה, פשטה החברה השבדית את הרגל.

אמנם, בעת תחילת ניהול המשא ומתן עם החברה השבדית באפריל 1982, הרצון להבטיח נפח אניות להובלת פרי לטווח ארוך היה שיקול לגיטימי, בהתחשב במצב הספנות באותה

העת; אולם לא היה בכך כדי להצדיק את המחירים הגבוהים להם הסכימו נציגי המועצה כשבאו לחתום על החוזה עם החברה השבדית בספטמבר 1982, שהרי כבר החלה להסתמן ירידה במחירי הספנות, וחודשיים קודם לכן הושגו מחירים נמוכים בהרבה בחוזה עם החברה הדנית. לדעת הביקורת, היה על נציגי המועצה לעמוד על כך, שלשנת 1982/83 ייקבעו מחירי הובלה דומים לאלה עליהם הוסכם עם החברה הדנית. אילו נקבעו מחירי ההובלה כאמור, הייתה המועצה חוסכת בשנת 1982/83 כ-9.3 מיליון דולר ובשנת 1983/84 כ-8.7 מיליון דולר.

המועצה הסיקה מסקנות כלפי נציגה הבכיר שניהל את המשא ומתן עם החברה השבדית.

2. בספטמבר 1982 סיכמה המועצה עם חברת צים בע"מ תנאים לחכירת שתי אניות איורור להובלת פרי לנמל טריסט. המועצה התחייבה להוביל במשך חמש עונות, החל מעונת 1982/83 ובכל עונה שלאחריה, 74,000 משטחים (20 הפלגות ובכל הפלגה 3,700 משטחים). נקבעו דמי הובלה לפי סכום בדולרים למשטח (החל ב-51 דולר למשטח לעונת 1982/83 ועד 57 דולר לעונת 1986/87); ההיקף הכספי של ההתקשרות נקבע בסך של כ-20 מיליון דולר. לפי הסברי המועצה הסכמתה להסדר האמור ניתנה תמורת נכונות צים לרכוש שתי אניות רב סיפוניות ולהשקיע בהתאמתן להובלת משטחי פרי הדר.

החוזה בין המועצה לחברת צים בדבר חכירת האניות נחתם רק לקראת סיום עונת השייוק 1985/86. בחוזה נקבע ששיעורי דמי ההובלה בעונת 1982/83 כוללים מרכיב הדלק ושתנו בעונות הבאות בהתאם לשינויים במחירי הדלק ועל פי תצורות הדלק כמפורט בנספח לחוזה.

הביקורת העלתה, כי דמי ההובלה לתקופות, בהן היו ירידות במחירי הדלק, לא הותאמו ונוכח הירידות במחירי הדלק, שילמה המועצה לחברת צים דמי הובלה גבוהים מהמתחייב. גם כשנערכה התאמה לגבי עונת 1986/87, זו לא נערכה, לדעת מבקר המדינה, בהתאם למתחייב על פי החוזה. לפי חישובי הביקורת, שילמה המועצה לחברת צים תשלום יתר בסך של כ-257,000 דולר. בראשית מאי 1989 פנתה המועצה לצים והסבה את תשומת ליבה לכך ותבעה לזכות אותה בסכום האמור בצירוף ריבית מקובלת. בסוף יוני 1989 הודיעה צים למועצה, כי על פי מסמכיה אין מקום לתביעת המועצה. בתשובתה לביקורת מינואר 1990 הודיעה המועצה כי על פי חוות דעת של יועציה המשפטיים יש סיכוי למציאת הסדר לתביעתה.

3. בהסכמים שחתמה המועצה עם חברות הספנות הזרות בדבר חכירת אניות נקבעו, לדברי המועצה, בין השאר, כמקובל, תנאים בדבר ימי טעינה ופריקה וכמות מינימלית של משטחים בכל הפלגה; לפי תנאים אלה, במקרים שימי הטעינה והפריקה יעלו על המוסכם או האניה תפליג עם פחות ממספר המינימלי של משטחים תשלם המועצה פיצויים לבעלי האניות.

בשנים 1983/84 - 1987/88 שילמה המועצה בנדון פיצויים בסך 8.2 מיליון דולר. עיקר הפיצויים שולמו בשנים 1983/84 ו-1984/85 והסתכמו ב-7.2 מיליון דולר, שלפי הסברי המועצה נבעו מכך, שהיא נהגה לקחת מירווח בטחון של נפח אניות של כ-25% החל בשנת 1985/86 נעשות ההזמנות של נפח אניות על פי תכניות השייוק, והדבר גרם להקטנה ניכרת בתשלום הפיצויים.

משטחים

השינוי החשוב שהתחולל בעשור האחרון בשינוע הפרי היה בהובלתו ובהעמסתו על האניות על גבי משטחי עץ מיוחדים שיוצרו למטרה זו. סידור תיבות הפרי וקשירתן על גבי המשטחים (להלן - הוצאות מישטוח) נעשו בבתי האריזה. המשטחים מיוצרים מלוחות עץ וקוביות עץ.

על פי נתוני הדו"חות הכספיים של המועצה לשנים 1984/85 - 1988/89 הסתכמו ההוצאות לייצור המשטחים, לסידור התיבות ולקשירתן בתוך בתי האריזה כלהלן (באלפי דולרים):

השנה	עלות ייצור המשטחים	הוצאות מישטוח	ס"ה
1984/85	3446	1180	4626
1985/86	3525	1301	4826
1986/87	3304	1649	4953
1987/88	2813	*	2813
1988/89	2466	*	2466

* החל בעונת 1987/88 הוצאות המישטוח אינן משולמות בידי המועצה לקבלנים, ואלה מחייבים ישירות את הפרדסנים בגין שירות זה.

המשטחים מיוצרים בידי הקבלנים ויצרנים פרטיים. המועצה מספקת ליצרנים ו/או לקבלנים את לוחות העץ המהווים מרכיב עיקרי לייצור המשטח. המועצה משלמת ליצרנים עבור ייצור המשטח ועבור קוביות העץ. הזמנות המועצה מהקבלנים לייצור משטחים מסייעות להם להעסיק חלק מעובדי בתי האריזה בחודשי הקיץ.

על פי הסכם ממארכ 1986 הזמינה המועצה מיצרן פרטי, שהקים מפעל להרכבת משטחים, ייצור של כ- 150,000 משטחים ושילמה כ-2.18 דולר למשטח (כולל 10 סנט עבור הובלה). ועדת הכספים של המועצה, בישיבתה מדצמבר 1986, החליטה לקבוע סך של 2.60 דולר לייצור משטח שיסופק בידי הקבלנים למועצה. בעונת 1986/87 סיפקו הקבלנים כ-430,000 משטחים. לדעת הביקורת, חייבת הייתה המועצה לעמוד על מחיר משטח לקבלנים, כפי ששילמה ליצרן הפרטי לפי הסכם עמו ממארכ אותה שנה, במיוחד נוכח הכמות הגדולה המוזמנת מהם. אילו עשתה כן, הייתה חוסכת בשנת 1986/87 סכום של כ- 223,000 דולר.

בעונת 1987/88 סיפקו הקבלנים והיצרן הפרטי למועצה משטחים במחיר אחיד של 2.35 דולר למשטח.



ענף פרי ההדר, שבעבר הלא רחוק היה פאר החקלאות הישראלית, מצוי כיום במשבר עמוק. עיקר מאפייני המשבר הם: ירידה גדולה בשטחי הפרסים והזדקנות הפרדסים הקיימים; ירידה בהיקף היבולים ובכמויות המיוצאות לחו"ל, וכתוצאה מכך ירידה גדולה בתמורה הכספית שנתקבלה; התבססות הענף על שלושה זני פרי (שמוטי, אשכוליות לבנות ואפילים) כשהמשך גידולם, בחלק ניכר משטחי הפרדסים המניבים, כרוך בהפסד; אי החלפתם של זנים לא רווחיים בזני פרי חדשים, שהתמורה המתקבלת משיווקם עולה בהרבה על זו המתקבלת מזני הפרי המסורתיים האמורים; ירידת חלקו של הפרי הישראלי בשוקי אירופה ומילוי החלל שנוצר בידי מדינות אחרות.

הביקורת בדקה אותן סיבות למשבר הנמצאות בשליטת משרד החקלאות והמועצה לשיווק פרי הדר האחראים לתפקודו התקין של הענף. מבחינה זו ניתן ליחס לגורמים הנ"ל אחריות רבה למצב שנתהווה:

עד שנת 1988 לא פעל המשרד לכפות על הגורמים הפועלים במערכת שינויים מבניים וארגוניים שנדרשו נוכח המצב בו היה שרוי הענף.

המועצה, שהחוק העניק לה סמכויות רחבות להסדיר את שיווק הפרי בארץ ובחו"ל, הורכבה ברובה עד סוף 1988 מבעלי תפקידים באגודות ובחברות שאושרו כקבלנים. במצב זה התהוותה עבור הנציגים האמורים אפשרות מוחשית של ניגוד עניינים, מאחר שיש להם אינטרסים עסקיים

וכלכליים אחרים - כבעלי רוב בתי האריזה, כממייני ואורזי הפרי, ובחלקם גם כבעלי מפעלים תעשייתיים לעיבוד הפרי - שלא תמיד עולים בקנה אחד עם האינטרסים של הפרדסנים כמגדלי פרי.

גם למועצה לא הייתה היכולת לכפות על הגורמים במערכת צעדים משמעותיים לייעול פעולתם: היא לא בדקה את חשבונות הקבלנים ובתי האריזה ונסיונה לקבוע את עלויות הייצור שלהם, באמצעות שכירת שירותיו של גורם חוץ, נכשלו; נסיונות המועצה בשנים אחרות להנהיג התחשבות במתכונת אחידה נכשלו אף הם.

בדיקת פעילות המועצה בקשר לשיווק הפרי בחו"ל העלתה ליקויים המתייחסים בעיקר לתחומים הבאים: כשלונות הקשורים בחכירת אניות להובלת פרי; צבירת מלאים גדולים של פרי בחו"ל שהיו מעבר לכמויות שנדרשו לקיום השיווק השוטף; אחסון מלאי פרי בחו"ל בהיקף ניכר ולתקופה ממושכת כשהדבר קשור בהוצאות כספיות ניכרות ובפגיעה בטיב הפרי; מכירות של פרי קטן, בחלקן במחירים לא כלכליים, כאשר החלופה של מכירתו לעיבוד תעשייתי בארץ הייתה יותר כדאית.

בקשר לאמור לעיל, מן הראוי להדגיש שהבלעדיות שהחוק העניק למועצה בשיווק הפרי בחו"ל ובארץ מטיל עליה אחריות כבדה במיוחד כלפי המגדל-הפרדסן, ועליה להשיג עבורו את התמורה המירבית עבור השקעתו ופרי עמלו. מבחינה זו פעולותיה לא תמיד עלו בקנה אחד עם אחריות זו.

בארגונים המשרתים את הענף קיים עודף כושר ייצור דוגמת זה המצוי במערך בתי האריזה. פעולתם נעדרת תחרות וסיכון כל שהוא, מאחר שמלוא הוצאותיהם כוסו מתוך התקבולים שהתקבלו ממכירות הפרי. במצב זה היה חסר אצלם עד לאחרונה מניע ממשי להתייעלות.

רק בראשית 1989, כשבמצב הענף חלה התדרדרות נוספת ונדרש סיוע מאוצר המדינה, הוחל ביישום המלצותיו של צוות, שהורכב מנציגי משרד החקלאות, משרד האוצר והמועצה. זה עשוי לחולל רפורמה בתפקוד מערכות הענף, עקב השינויים הבאים: שונה הרכב המועצה; ניתנה אפשרות למגדלים לשווק ישירות את יבולם לעיבוד תעשייתי; הוחל בנקיטת צעדים להקמת התארגנויות אזוריות של מגדלים, שבאפשרותן לקבל לידיהן את ניהול בתי האריזה; הוחל בהנהגת אמצעים, שיש בהם כדי להגביר את התחרות ולייעל את המערכות המשרתות את הענף.

ענף החלב

ריכוז ממצאים

ענף החלב בארץ מספק את מלוא הביקוש המקומי לחלב ולמוצריו. הענף מאופיין בתכנון, בביקוש ובבקרה ממשלתיים אינטנסיביים הבאים לכלל ביטוי: בקביעת מכסות ייצור; בקביעת מחירים של מוצרי החלב לצרכן בקביעת מחיר מינימום לחלב המיוצר במשק החקלאי במסגרת המכסה; ובקביעת תמיכה, שמטרתה לגשר על הפער שבין עלות הייצור לבין הפדיון בשוק.

תכנון הייצור

בשנים 1987 ו-1988 עלה ייצור החלב במשק על הכמות שנצרכה, לפיכך נותרו עודפי חלב. הבדיקה העלתה, שאחת הסיבות לעודפים נעוצה בעובדה שבעת תכנון הייצור לכל אחת מאותן שנים, לא נלקח בחשבון המלאי הקיים. אילו הובא בחשבון, הייצור היה קטן יותר

בהתאם, וניתן היה לחסוך תשלום תמיכה ישירה בסך 4 מיליון ש"ח. בנוסף לכך ניתן היה להימנע מיצוא של 1,000 טון חמאה במחירי הפסד.

הודעות לרפתנים על הגדלת מכסותיהם לשנת 1987 נשלחו חמישה חודשים לפני תום השנה, ולגבי 1988 - חודש לפני תום התקופה לגביה חושבה המכסה. משלוח הודעות למגדלים סמוך לתום התקופה שלגביה נקבעו המכסות מהווה הכרה בדיעבד בחריגה מן המכסה.

המכסות למושבים ניתנות לאגודות השיתופיות ואלה מחלקות אותן בין חבריהן. בידי המנהל, שהוסמך לעניין קביעת מכסות חלב על ידי שר החקלאות, ובידי משרד החקלאות אין כל מידע על העקרונות, שקבעו האגודות השיתופיות השונות לחלוקת המכסות בין החברים, ולא על המכסות שהוקצו לחברי האגודות. מצבן של חלק לא מבוטל מן האגודות השיתופיות גרוע מהבחינה החברתית, וקיים חשש להעדפת קבוצות כוחניות בתוך האגודה, תוך פגיעה בקבוצות אחרות, בעת החלוקה.

קביעת מחיר החלב הגולמי

המחיר לחקלאי עבור ליטר חלב גולמי נקבע על פי עלות הייצור המוכרת, כשזו נקבעת על פי תחשיב, שעורך אחת לכמה שנים המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי בע"מ. התחשיב האחרון לענף החלב היה לשנת התשמ"ד, והוא מתעדכן באופן שוטף על פי ההתיקרויות במשק. משרד מבקר המדינה בדק את אופן קביעת התחשיב ועדכונו. הבדיקה העלתה, כי 23% מן העלות נקבעה על פי הערכות שלא בהכרח תואמות את המציאות; 50% ממנה התעדכנה בלא שנלקחו בחשבון הוזלות מהותיות שחלו ברכיבי המזון המהוות בסיס לעדכון. להלן הפרטים:

(א) הוצאות העבודה בייצור ליטר חלב מהוות כ-17% מס"ה עלות הייצור. דא עקא שעלות הייצור נקבעה במגזר הקיבוצי על יסוד רישומים לא מדויקים בדבר מספר ימי העבודה שהושקעו בענף הרפת, ובמגזר המושבי אין רישומים כלל.

(ב) הוצאות מינהלה להוצאות כלליות מהוות כ-6% מכלל עלות הייצור הממוצעת לליטר. במגזר הקיבוצי, המייצר כ-57% מכלל כמות החלב המיוצרת בארץ, מחושב הרכיב לפי 8% מעלות התשומה הישירה (בעיקר מזון ועבודה). שיטה זו נקבעה לפני עשרים שנה; יש יסוד להניח שהיא אינה משקפת את המציאות דהיום. יצויין כי במגזר השיתופי-מושבי הוצאות מינהל להוצאות כלליות מחושבות על פי ההוצאה בפועל, והן קטנות בשיעור ניכר מבמגזר הקיבוצי.

(ג) עלות המזון מהווה כ-50% מכלל עלות ייצור ליטר חלב. עלות זו נקבעת על יסוד מרכיבי מנת מזון שהיו תקפים בשנת התשמ"ד, תוך עדכון לפי השינוי שחל במחירי המרכיבים. הבדיקה העלתה, כי בידי המשרד אין בסיס נתונים שיטתי ומסודר, על פיו הוא יכול לאמת התייקרות של כ-30% מרכיבי מנת המזון. הוא מקבל בעניין זה נתונים של גוף המייצג את החקלאים. כמו כן נמצא, שמאז התשמ"ד ועד היום חל שינוי מהותי במחירים היחסיים של רכיבי מנת המזון: מחיר גרעיני המספוא הוזל בכ-50% לערך. כתוצאה מכך חל שינוי ברכיבי מנת המזון, והוזלה עלות המנה; הוזלה זו לא באה לכלל ביטוי במחיר לליטר חלב, שקיבל החקלאי.

(ד) הכנסות ממכירת תוצרת לוואי בענף - בעיקר בשר פרות ועגלים - תורמות להקטנת עלות ליטר חלב בכ-9% בידי המשרד אין בסיס על פיו ניתן לקבוע את גובה ההכנסות לאשורן.

נוכח האמור לעיל קיים חשש שלמשקים יעילים שילמה הממשלה תשלומי יתר, מעבר ל"יתמורה הוגנת". לגבי משקים בלתי יעילים לא היה במצב עניינים זה כדי ליצור אצלם תמריץ לצאת מהענף.



1. ענף החלב בארץ מספק את מלוא הביקוש המקומי לחלב ולמוצרים, וחלק ניכר מתצרוכת בשר בקר טרי. בשנת 1988 יוצרו בארץ 920 מיליון ליטר חלב, מרביתו (99%) חלב בקר ומיעוטו חלב צאן. 57% מן החלב מייצרים קיבוצים ומושבים שיתופיים, 41% מייצרים מושבים, והיתר - בתי ספר חקלאיים ויצרנים פרטיים. הכנסות החקלאים ממכירת חלב גולמי ותוצרת לוואי בשנת 1989 הסתכמו בכ-623 מיליוני ש"ח (במחירי יוני 1989).

הממשלה תומכת בענף החלב. מדיניותה באשר להיקף הייצור מטרתה להבטיח, שהחלב הגולמי המיוצר יספק את מלוא הביקוש המקומי לשומן הנדרש לייצור חלב שתייה ומוצרי חלב (למעט גלידה). הענף מאופיין בתכנון, פיקוח ובקרה ממשלתיים אינטנסיביים הבאים לכלל ביטוי: בקביעת מכסות ייצור; קביעת מחירים לצרכן של מוצרי החלב ופיקוח עליהם; קביעת מחיר מובטח (מחיר מינימום) לחלב הגולמי המיוצר במשק החקלאי במסגרת התכנון, הנקבע על פי עלות הייצור המוכרת; תשלום תמיכה, שמטרתה לגשר על הפער שבין עלות הייצור המוכרת לבין הפדיון בשוק. בשנת הכספים 1988 הסתכמה התמיכה בענף חלב בקר בכ-162 מיליון ש"ח, והיא הוותה בממוצע שנתי כ-21% מהמחיר לצרכן. לשנת הכספים 1989 יועד למטרה זו סך של 45 מיליון ש"ח.

2. בחודשים מארס - מאי 1989 בדק משרד מבקר המדינה במועצה לענף החלב (ייצור ושיווק) (להלן - המועצה), ובמשרד החקלאות (להלן - המשרד) את אופן קביעתן של המכסות לייצור חלב בקר ושל מחירי המינימום. בסוגיות אלו נערכו בירורים גם במכון לחקר רווחיות המשק החקלאי בע"מ ובאגף התקציבים במשרד האוצר. ביקורת קודמת על ענף החלב ראה בדו"ח שנתי 34 (עמ' 289).

תכנון הייצור

בשנים האחרונות כושר ייצור החלב במשק החקלאי גבוה מהכמויות הנצרכות. כדי למנוע עודפים, מגביל המשרד את הייצור ומתאימו לצורכי השוק בדרך של קביעת מכסות. אחת לשנה נקבעת המכסה הארצית וזו מחולקת למכסות אישיות ליצרנים השונים לפי סדרי עדיפויות, שקובע המשרד. לקביעת המכסות מטרות נוספות, ובעיקר: למנוע ריכוז הייצור בידי יצרנים ספורים, ולהפנות אמצעי ייצור לאזורים וליישובים, לרבות ישובים חדשים, שהם בעלי עדיפות התיישבותית מבחינה לאומית. למותר לציין, שייצור על פי מכסות, מעצם טיבו וטבעו, גורם לאי יעילות מסוימת, שמקורה בהגבלת היקף הייצור של משקי החלב היותר יעילים.

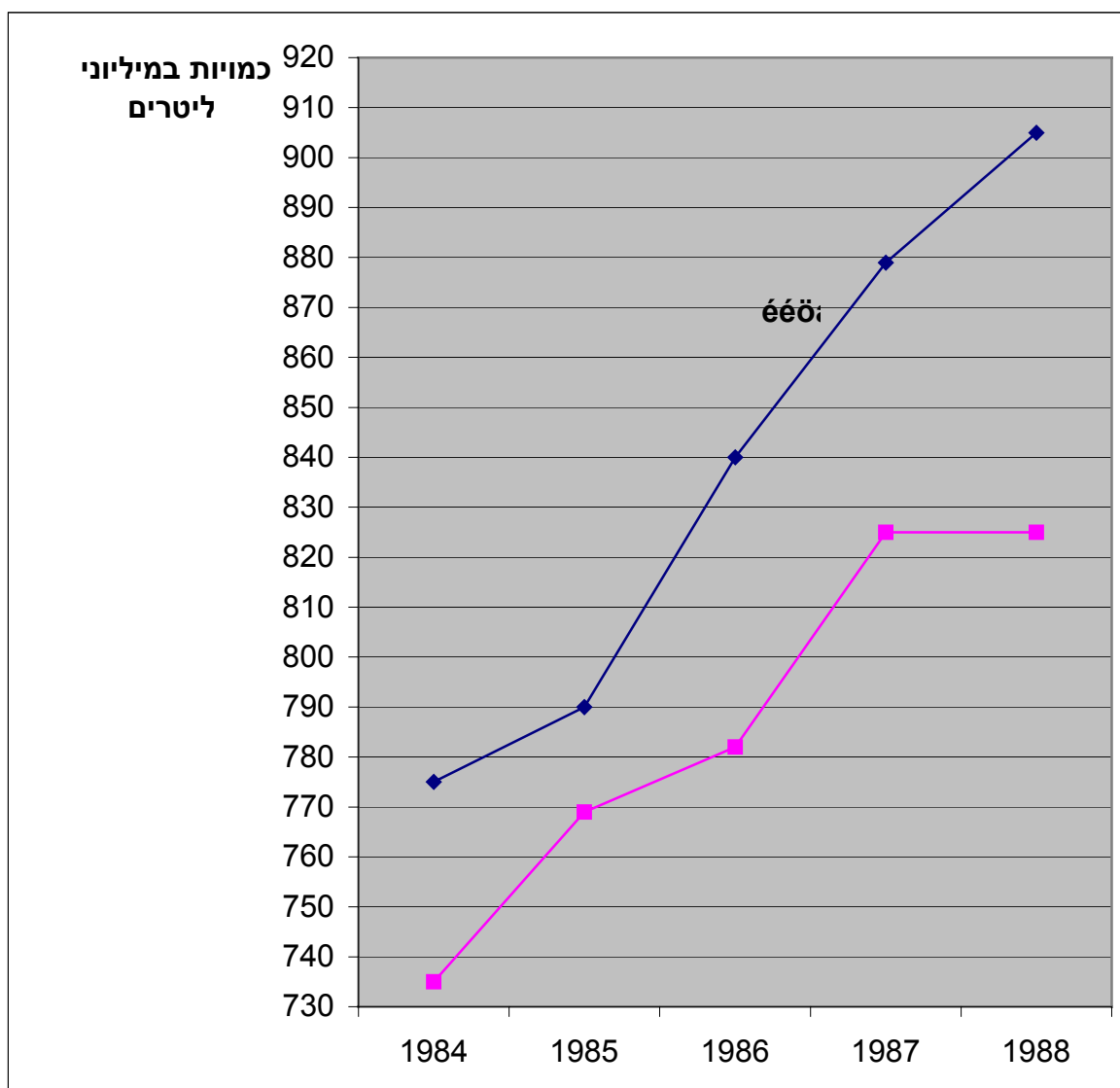
מכסה ארצית לייצור חלב

1. הסדרת ייצור החלב על פי מכסות מעוגנת בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים התשי"ז-1957, וצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב) התשכ"ז-1967, שעודכן לאחרונה ב-13.4.1988 (להלן - הצו). על פי הצו רשאי המנהל, שהוסמך על ידי שר החקלאות לעניין זה, לקבוע ליצרנים מכסה אישית לייצור חלב למשך שנה. על היצרנים לשווק חלב מתוצרתם בכמות שלא תעלה על מכסת השיווק שנקבעה, וזאת למחלבה או לתחנת איסוף. שר החקלאות הסמיך את מנהל המועצה לשמש כמנהל לעניין הצו. הצו אינו קובע מי מוסמך לקבוע את גובה המכסה הארצית. בפועל היא נקבעת אחת לשנה על ידי המשרד ומשרד האוצר, בשיתוף עם נציגי המועצה

וארגוני החקלאים. קביעתה מבוססת על תחזית שנתית בדבר הביקוש הצפוי לשומן הדרוש לייצור חלב שתייה ומוצרי חלב (להלן - מכסה על בסיס שומן).

על פי התוצאות של השנים האחרונות, קביעת היקף הייצור הארצי על בסיס הביקוש לשומן גורמת לכך שהייצור המקומי מספק 92% - 95% מהחלבון הנדרש לתעשיית החלב. החלבון הנוסף מסופק מאבקת חלב כחושה המיוצרת בארץ מחלב שיוצר מעבר למכסות (חלב חריג) ובאמצעות יבוא אבקת חלב.

בעמוד זה חסר תרשים המופעי בדוח המודפס בלבד.



מן התרשים עולה, כי בייצור הכולל של החלב בתקופה הנסקרת קיימת מגמה של עליה, כאשר מאז 1984 ועד 1988 שיעור הגידול הסתכם ב-18% עוד עולה מן התרשים, כי בכל אחת מהשנים חרג הייצור בפועל מן המכסה הארצית בשיעורים שנעו בין 2.6% לבין 8.5%.

3. כאמור, נקבעת המכסה הארצית לחלב גולמי על יסוד הביקוש החזוי לשומן. תרגום הביקוש לשומן למונחי ליטרים של חלב גולמי נעשה על פי תכולת השומן הצפויה בליטר חלב. תכולת השומן תלויה בתכונות הפרה ובשיטת ההזנה: ככל שמרבים בהזנה בגרעיני מספוא וממעטים במספוא גס קטנה תכולת השומן.

בשנים 1984 - 1988 גדלו המכסות על בסיס שומן מ-736 מיליון ליטר ל-840 מיליון ליטר - גידול של 14%. לעומת זאת צריכת השומן באותה תקופה גדלה מ-24,451 טון ל-26,277 טון - גידול של 7% בלבד. הגדלת המכסות, במונחים של ליטרים חלב, בשיעור העולה על הגידול בצריכת השומן נבעה מירידה באותן שנים בתכולת השומן בליטר חלב, מ-3.26% ל-3.16% בהקבלה. (ירידה זו נבעה מהגדלת חלקם של הגרעינים במנת המזון ומהקטנת חלקו של המספוא הגס). פרושו של דבר, כיוון שתכולת השומן בליטר חלב ירדה, היה צורך להגדיל את כמות החלב, כדי לספק אותה כמות שומן. הגדלת כמות החלב יכולה להעשות על ידי הגדלת מנת המזון או על ידי הגדלת העדר או שניהם. התוצאה, מנקודת ראות של המשק הלאומי, היא הגדלה שלא לצורך של עלות הרפת.

השוואת נתוני ייצור החלב בארץ לאלו שקיימים בדרום קליפורניה, ארה"ב - אזור המקביל לארץ מבחינת מזג האוויר ושיטות ההזנה - העלתה, כי תנובת החלב השנתית, בממוצע לפרה, גבוהה בארץ מזו שבקליפורניה, אולם תכולת השומן בחלב נמוכה יותר. להלן הפרטים:

חלב			שומן		
הארץ	בליטרים	מדד	% בליטר	בק"ג	מדד
ישראל	9100	100	3.16	287	100
קליפורניה	8530	94	3.66	312	109

מן הנתונים עולה, שס"ה ייצור השומן לפרה במשך שנה בארץ נמוך בכדי 9% מזה שבקליפורניה. כיוון שקיים יחס ישר בין כמות השומן בליטר חלב לבין כמות החלבון שבו, יוצא שגם כמות החלבון בליטר חלב בארץ נמוכה מזו שבקליפורניה.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהמשרד ישקול אם אין מקום לפעולה שתגרום להעלאת תכולת השומן בליטר חלב גולמי, תוך שמירה על רמת התפוקה הממוצעת לפרה. הדבר עשוי לגרום להקטנת היקף עררי הבקר, ולהביא לחסכון מבחינת המשק הלאומי. בין הפעולות שניתן לנקוט בהן, ואשר הן בשליטת המשרד, ניתן למנות: טיפוח פרה שתניב חלב בעל תכולת שומן וחלבון יותר גבוהות, קביעת תשלום ריאלי עבור השומן, ופעולות לייצור גידולו של המספוא הגס בארץ.

4. המכסות השנתיות, בתרשים דלעיל, הן המכסות הסופיות, דהיינו - לאחר עידכון מכסות נמוכות יותר, שנקבעו קודם לכן. הבדיקה העלתה, כי בשנת הכספים 1987 ולחודשים אפריל - דצמבר 1988³ נקבעו בתחילת השנה מכסות ארציות שהוגדלו במהלכה. לשנת הכספים 1987 הוגדלה המכסה בנובמבר 1987 ב-20 מיליון ליטר; בנובמבר 1988 הוגדלה המכסה, לתשעת החודשים של שנת הכספים 1988, ב-14 מיליון ליטר. הביקורת העלתה, כי לא היתה הצדקה להגדלת המכסות בכלל ובעיתוי שצויין בפרט. כתוצאה מכך נגרמו הפסדים למשק הלאומי - תשלומי תמיכה והוצאת מטבע חוץ לרכישת מספוא - ולחלק מהחקלאים, שלא קיבלו את מלוא הוצאותיהם על הייצור העודף. להלן הפרטים:

³ עד 1987 ועד בכלל חפפה שנת מכסות את שנת התקציב. החל מ-1989 חופפת שנת מכסות את השנה הקלנדרית. שנת המכסות 1988 היתה על כן בת 9 חודשים: אפריל - דצמבר 1988

(א) על פי מדיניות המשרד המלאי האופרטיבי, הנדרש כדי להבטיח ייצור מוצרי חלב שוטף, הינו 600 טון חמאה ו-2,000 טון גבינות קשות (בממוצע חודשי). על אף אותה מדיניות נמצא כי הגדלת המכסות בשתי התקופות דלעיל נעשתה בלא התחשבות במלאי, שהיה קיים בעת שנתקבלה ההחלטה על הגדלת המכסות: בחודשים אפריל - אוקטובר 1987 הגיע המלאי במחסני המחלבות ל-1,848 טון חמאה ו-2,488 טון גבינות קשות (בממוצע חודשי); בחודשים אפריל - אוקטובר 1988 הגיע המלאי לכדי 2,550 טון חמאה ו-2,931 טון גבינות קשות (בממוצע חודשי). ההודעות על תוספת המכסות נשלחו ליצרנים בחודש נובמבר של כל אחת מהשנים 1987 ו-1988. לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה עודפי המלאי של חמאה בלבד עמדו באפריל - אוקטובר 1987 על 32 מיליון ליטר (בממוצע חודשי) ובחודשים אפריל - אוקטובר 1988 על 50 מיליון ליטר (בממוצע חודשי).

(ב) מסתבר, כי הגדלת המכסות בשתי התקופות האמורות נעשתה על בסיס תחזית בדבר תכולה מסוימת של שומן בחלב. אולם כבר בעת חלוקת התוספת, כמכסות אישיות ליצרנים, היה בידי המועצה מידע בדבר תכולת שומן גבוהה מזו שנחזתה. הביקורת העלתה, כי המשרד והמועצה לא שקלו מחדש, על בסיס המידע המעודכן, אם יש בכלל צורך בהגדלת המכסות.

בגין תוספת המכסה של 20 מיליון ליטר בשנת 1987 (ראה לעיל) לא ניתנה תמיכה מתקציב המדינה; ואילו בגין התוספת של 14 מיליון ליטר בשנת הכספים 1988 שילם משרד האוצר, לענף החלב, תמיכה בסך של כ-4 מיליון ש"ח. בנובמבר 1988, עקב הצטברות עודפי מלאי, ייצאה מחלבה אחת 1,000 טון חמאה במחיר של כ-850 דולר לטון, כאשר עלות הייצור הממוצעת לטון הסתכמה על פי נתוני המועצה בכ-3,000 דולר לטון. ההפסד המצטבר מהעסקה הגיע לכ-2 מיליון דולר. בהפסד נושאים יצרני החלב. הסכום האמור אינו כולל את העלות שהיתה כרוכה באחזקת המלאי. מבחינת המשק הלאומי ההפסד מתבטא גם בבזבוז מטבע חוץ שהיה כרוך ברכישת מספוא.

5. ההודעות למגדלים על הגדלת המכסות הנוגעות לשנת 1987 נשלחו חמישה חודשים לפני תום שנת הכספים, (שחפפה את התקופה לגביה חושבה המכסה) ואילו ההודעות ל-1988 כחודש לפני תום התקופה שלגביה חושבה המכסה (כאמור, בשנה זו המכסה ניתנה לתקופה אפריל - דצמבר).

לדעת הביקורת, משלוח הודעות למגדלים סמוך לתום התקופה, שלגביה נקבעו המכסות, מהווה הכרה בדיעבד בחריגה מן המכסה שנקבעה למגדלים. אמנם הצו מסמיך את המנהל, מטעמים שיירשמו, להגדיל המכסות גם במהלך השנה ולא רק בתחילתה, אך השימוש בסמכות זו צריך שיהא נדיר, וייוחד רק לשינויים בלתי צפויים מראש. הכרה כזו נוגדת כללי מינהל תקין, ונותנת פרס למגדלים החורגים.

קביעת מכסות אישיות ליצרנים

1. כאמור, על פי הצו רשאי המנהל לקבוע מכסת ייצור ליצרנים - רובם אגודות שיתופיות מהמגזר הקיבוצי ומהמגזר המשפחתי-המושבי, ומיעוטם מושבות, בתי ספר חקלאיים וחקלאים בודדים.

בפועל מועברת ליצרנים השונים המכסה שנקבעה להם בשנה הקודמת, עם תוספת, במידה שנקבעה כזאת. את התוספת מחלק המנהל בהתאם למבחנים, שקובע האגף לתכנון מפורט ברשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר שבמשרד (להלן - הרשות לתכנון), לאחר תיאום עם ארגוני החקלאים.

הצו אינו קובע קיומה של ועדת ערר, שאליה רשאי לפנות כל יצרן, הרואה את עצמו נפגע כתוצאה מקביעת המנהל באשר לגובה המכסה. לדעת הביקורת, מן הראוי שתוקם ועדה כזאת, דוגמת זו הקיימת, למשל, בענפי הלול, הפירות והפרחים.

2. הצו קובע, כי, לענין מכסות החלב, יראו אגודה שיתופית כמייצגת את כל חבריה, ולכן רק לה תיקבע מכסת חלב משותפת. על פי תיקון מאפריל 1988 לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ"ז-1967, על אגודה שיתופית, בתיאום עם המנהל שקבע לה מכסת חלב משותפת,

לקבוע עקרונות בדבר חלוקתה בין חבריה היצרנים, בהתאם לעקרונותיה. אין בצו הוראה מפורטת באשר לתוכנו של התיאום הנדרש בין האגודה לבין המנהל. מובן מאליו שלגובה המכסה המחולקת לחברי המושב יש השפעה על רווחיות הרפת במשק המשפחתי. על פי נתוני המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי, ככל שהרפת המנוהלת במשק המשפחתי גדולה יותר, הרווח לפרה ולליטר חלב גבוה יותר. בידי המנהל ובידי המשרד אין מידע על העקרונות שקבעו האגודות השיתופיות השונות, ועל המכסות שהוקצו לחברי האגודות למיניהן.

העקרונות לחלוקת המכסות בין חברי האגודות אמורים, כמתואר לעיל, להיקבע על ידי האגודה בתיאום עם המנהל. בהעדר הגדרה מדויקת בצו מה משמעותו של תיאום זה, ובהעדר פעולה נמרצת מצד המנהל לאכוף על האגודות תיאום העקרונות עימו קיים חשש, להעדפה של קבוצות כוחניות בתוך האגודה, תוך פגיעה בקבוצות אחרות, בעת חלוקת המכסות.

3. כאמור, תוספת המכסות לשנת הכספים 1987 ולשנת 1988 שחולקה ליצרנים נעשתה על פי מדיניות המשרד על בסיס מבחנים שגיבשה הרשות לתכנון, הממונה על תכנון החקלאות והכפר לענפיו השונים לטווח ארוך, בינוני וקצר. על פי מבחנים אלו יש להעדיף את הגדלת הרפתות הקטנות על פני הרפתות הגדולות, במגמה להעמיד את הרפתות על גודל מיזערי להיותן יחידות ייצור רווחיות. על פי הערכת המשרד, הגודל המיזערי הוא זה המאפשר ייצור שנתי של כ-300,000 ליטר (30 - 40 פרות) במשק המשפחתי, ו-2 עד 2.5 מיליון ליטר (250 - 300 פרות) במשק השיתופי-קיבוצי. עוד קובעים המבחנים האמורים, כי יינתנו מכסות בהיקף מצומצם לפתרון בעיות התיישבותיות ובמקרים מיוחדים. בדיקת חלוקת תוספת המכסות ל-1987 העלתה, כי בהתאם למבחנים האמורים חלק קטן מתוספת המכסות ניתן להקמת רפתות חדשות לפתרון בעיות התיישבותיות ולמקרים מיוחדים. רוב התוספת חולקה למשקים קיימים - בשיעור גבוה יותר למשקים בעלי מכסה קטנה יחסית, ובשיעור נמוך יותר למשקים בעלי מכסות גדולות יחסית.

עוד העלתה הביקורת, כי המנהל חילק תוספת מכסות מעבר לתוספת שחולקה על פי המבחנים דלעיל. להלן הפרטים:

בינואר 1988 המליץ מנכ"ל המשרד בפני המנהל על הכרה בחריגה של שישה מושבים בשנת הכספים 1987, בהיקף כולל של 450 אלף ליטר, וכי חריגה זו תוכר מאוחר יותר לחלק מהמכסה הקבועה שלהם. כן המליץ המנכ"ל להוסיף למכסות של כל אחד משני מושבים נוספים 300 אלף ליטר לשם הקמת שתי יחידות רפת חדשות. ס"ה התוספת המומלצת הסתכמה ב-1,050,000 ליטר.

המלצת מנכ"ל המשרד בוצעה על ידי המנהל כלשונה תוך התניה שעל היצרנים (המושבים) האמורים להקטין את הייצור, כך שהחריגה בכל שנת הכספים 1987 תקטן ב-10% בהשוואה לחריגה שנחזתה בינואר 1988. ביוני 1988 הוחלט להכיר בתוספת של 965 אלף ליטר כמכסה משותפת קבועה. הביקורת העלתה, כי כל המושבים, שמנכ"ל המשרד המליץ עליהם, חרגו באופן ניכר גם מהמכסה המוגדלת שאושרה להם לשנת הכספים 1987, בשיעורים שנעו בין 11% לבין 28%. לדעת הביקורת, הכרה בדיעבד בחריגה נוגדת כללי מינהל תקין, והיא בבחינת מתן פרס לחורג.

עוד העלתה הביקורת, כי ששת היצרנים שקיבלו את התוספת האמורה, הם ממרכז הארץ (רחובות, רעננה ועמק יזרעאל) ושניים מאזור לכיש. לפיכך לא מתקיים לגביהם המבחן של מתן מכסה על פי צרכים התיישבותיים. מנתוני המועצה אף עולה, כי אחד המושבים הוא אחד מעשרת המושבים בעלי המכסה הגבוהה ביותר בכל הארץ. לפיכך סביר להניח שהוא רווחי גם ללא התוספת. לדעת הביקורת, לא היה מקום לאשר למושב דלעיל תוספת מכסה להקמת שתי רפתות חדשות.

התמיכה בענף החלב

1. כאמור, התמיכה הישירה בענף ניתנת עבור כל ליטר חלב בקר (להלן - ליטר חלב) המיוצר במסגרת המכסה, והיא מחושבת כהפרש שבין המחיר שמקבל החקלאי, בתוספת הוצאות עיבוד החלב הגולמי במחלבה, לבין הפדיון ממכירת ליטר חלב⁴. המכסה אמורה לספק את החלב הגולמי הנדרש לייצור סל מוצרי החלב הנצרכים במשק, למעט גלילות. יוצא איפוא, שהתמיכה אינה ניתנת רק למוצרי יסוד, אלא גם למוצרי יוקרה - כמו גבינות רכות עתירות שומן וגבינות קשות - הנצרכים, בדרך כלל, על ידי שכבות אוכלוסיה בעלות הכנסה גבוהה

להלן נתונים על התמיכה לליטר חלב (בשקלים) כאחוז מהמחיר שמקבל החקלאי. הנתונים הינם לאחד באוקטובר, בכל אחת משנות הכספים 1986 - 1988 ולאחד באפריל 1989 (במחירים קבועים של אפריל 1989):

השנה	תמיכה לליטר בש"ח במחירים קבועים	תמיכה לליטר חלב כ- % ממחיר שמקבל החקלאי
1986	0.170	23
1987	0.249	38
1988	0.358	46
1989	0.067	9

מן הנתונים עולה, כי התמיכה לליטר חלב לאחד באוקטובר של כל אחת משנות הכספים 1986 - 1988, עלתה עד כדי הכפלתה בשנת 1988, לעומת 1986; כמו כן הוכפל באותה תקופה שיעור התמיכה מהמחיר לחקלאי (מ-23% ל-46%). התמיכה בתקציב המדינה לשנת הכספים 1989 המיועדת לענף נקבעה ל-45 מיליוני ש"ח, כאשר היא אמורה להוות 4% בלבד מהמחיר לצרכן.

2. התמיכה המקורית לענף החלב כפי שתוקצבה בתקציב המדינה בשנות הכספים 1987 ו-1988, התבססה על שיעור תמיכה ממוצע של 4% מהמחיר לצרכן; אולם, המדיניות של שיעור תמיכה נמוך לא יצאה אל הפועל: התמיכה הממוצעת מהמחיר לצרכן הגיעה בשנת הכספים 1987 ל-23% ובשנת הכספים 1988 - ל-21%; בתקופת ינואר - דצמבר 1988 הגיעה התמיכה אף ל-35.1% השיעורים הגבוהים נבעו מכך, שמחירי מוצרי החלב לא עודכנו באופן רצוף על פי התייקרות עלות ייצורם, בשל שיקולים ואילוצים שאינם קשורים בענף החלב (שיקולי מדד, לדוגמה). מצב זה, במשק שהיה נתון באותה עת בתהליך אינפלציוני, לוה בשלוש תופעות שליליות: (א) הגדלת התמיכה כשלעצמה אשר לה השפעה על התהליך האינפלציוני כתוצאה מהזרמת כספים לשוק על ידי המדינה; (ב) העמקת התמיכות, והעיוותים שהן גורמות מבחינת הקצאת מקורות ומבחינת השפעתן על צריכת המוצר הנתמך, שכן מוצר שמחירו נמוך נצרך כרגיל (כולל שימוש "בזבזני") בכמות גדולה יותר לעומת מוצרים תחליפים לו, יקרים יותר. (ג) עידכון תלול של המחיר, ששינה באופן חד את היקפי הצריכה ופגעה בתכנון.

3. הגורם המשפיע על יעילות הענף ועל הצורך במכסות ייצור הוא מחיר המכירה לליטר חלב, שקובעת הממשלה. כל עוד מחיר זה גבוה מספיק לקיומם של היצרנים השוליים, אין צורך בתמיכה בענף. בפועל המחיר שנקבע אינו גבוה דיו, אלא נמוך מעלויות הייצור הממוצעות, לפיכך התמיכה משתלמת, כדי לגשר על ההפרש בין עלויות הייצור הממוצעות לבין מחיר המכירה.

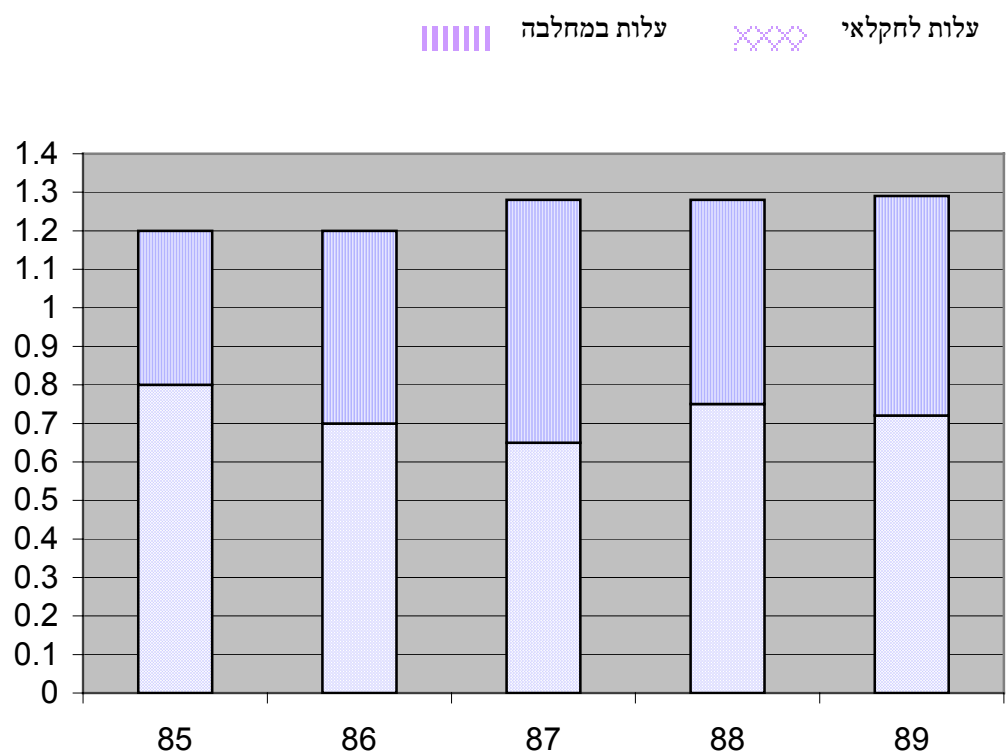
הואיל והשיטה על פיה משתלמת התמיכה בנויה בעיקרון על העלות הממוצעת המוכרת לייצור ליטר חלב, המחושבת על פי מדגם המייצג את כל משקי החלב בארץ, זוכים בתמיכה מצד אחד משקים יעילים מאוד (רובם ממרכז הארץ), העשויים לייצור חלב ולהרוויח גם ללא כל תמיכה מהמדינה.

⁴ מחירי מוצרי החלב השונים (למעט גלילה) נקבעים על ידי הממשלה. מחיר המכירה לליטר חלב גולמי מחושב על ידי חלוקת סך כל הפדיון ממכירת כל מוצרי החלב (למעט גלילה) במספר הליטרים של חלב גולמי, ששמשו לייצור אותם מוצרים.

הרווח הגדול אינו יכול להמריץ אותם להגדיל את תפוקתם, מכיוון שזו נקבעת על ידי התכנון. מצד שני התמיכה מסייעת לקיומם של משקים בלתי יעילים, שאין הצדקה כלכלית לקיומם, אלא אם כן יש למדינת ישראל, מבחינת סדרי עדיפויותיה, ענין לתמוך בהם משום מיקומם הגיאוגרפי, היותם יישובים חדשים או כל סיבה לאומית אחרת. גם אז אין טעם שהתמיכה תנציח את חוסר היעילות...במצב ענינים זה מן הראוי, לדעת הביקורת, שהמשרד ומשרד האוצר ישקלו לשנות את מדיניות התמיכה בענף, באופן שהתמיכה תנתן רק לרפתות, שיש למדינה ענין לתמוך בהן מאחת הבחינות שצוינו. גם אז עדיף שהתמיכה תנתן בסכום קבוע ולתקופה קצובה, כדי לדרבן משקים להתייעל.

קביעת מחיר החלב הגולמי

1. כאמור, המחיר לחלב גולמי, שמקבל החקלאי נקבע על ידי הממשלה. משך כל השנים, למעט שנת הכספים 1980, פדיון שהושג בשוק מליטר חלב גולמי היה נמוך מהמחיר שקבל החקלאי בתוספת עלות עיבוד החלב במחלבה. להלן תרשים על המחיר לחקלאי, ועלות עיבוד החלב במחלבה (בש"ח לליטר), כפי שהיו באחד לאוקטובר של כל אחת מהשנים 1985 - 1988 ובאחד לאפריל 1989 כשהם מוצגים בשקלים במחירי אפריל 1989:



מן התרשים עולה, שהמחיר שקבל החקלאי בתקופה הנסקרת הווה בממוצע כ-60% מכלל עלות הייצור; המחיר שקבל החקלאי ירד בתקופה הנסקרת (במחירים קבועים) בכ-10% בעוד שעלות העיבוד במחלבה עלתה בכ-36%.

2. המחיר שקבל החקלאי נקבע על פי העלות המוכרת לייצור ליטר חלב הנקבעת על בסיס תחשיב, אותו עורך "המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי בע"מ" (להלן - המכון). המכון חוקר את רווחיות המשק החקלאי בישראל על ענפיו ומוצריו השונים. פעולותיו ממומנות על ידי הקצבות שנתיות מבעלי המניות, שהם: הארגונים החקלאיים (52.5%); מדינת ישראל (42%); והסוכנות היהודית (5.5%).

תחשיבי המכון לגבי ענף הרפת נערכים אחת לכמה שנים. התחשיב האחרון נערך לשנת התשמ"ד, ופורסם באוקטובר 1985. תחשיב זה ממשיך מאז לשמש בסיס לקביעת המחיר לחקלאי, תוך עידכונו השוטף על פי ההתייקרויות במשק, כל רכיב לפי המדד המתאים לו. מהעלות התחשיבית מנכים מדי שנה 2% בגין התייעלות. בשנת 1989 עסק המכון באיסוף נתונים לקראת עריכת התחשיב לשנת 1988. תחשיבי המכון מתבססים על איסוף נתונים ממדגם מייצג של משקי רפת החלב בארץ. הביקורת התרכזה בבחינת מספר עקרונות שעל פיהם ערך המכון את תחשיב העלות לשנת התשמ"ד, ואת העקרונות שעל פיהם התחשיב מתעדכן.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על רכיבי העלות לליטר חלב, כפי שחושבו על ידי המכון (במחירי התשמ"ד) והרכיבים המעודכנים לינואר 1989:

התשמ"ד		ינואר 1989		
ב- %	בשקלים ישנים	ב- %	באגורות חדשות	
60.30	41.35	50.00	44.49	מזון
14.00	9.61	16.80	14.99	עבודה
6.40	4.41	7.20	6.41	חומר רפד, הזרעה ושונות
6.20	4.27	10.20	9.05	שירותים וטרינריים, ביטוח והובלה.
3.90	2.71	5.60	4.96	מינהלה וכלליות
3.40	2.31	3.20	2.87	פחת מבנים וציוד
5.80	3.95	7.00	6.23	ריבית להון פעיל ולאיוונטר חי
100.00	68.61	100.00	89.00	ס"ה עלות ברוטו
12.40	8.51	8.70	7.73	הכנסות מתוצרת לואי.
87.60	60.10	91.30	81.27	עלות נטו

מן הטבלה עולה, שכתוצאה מעידכון הרכיבים במדדים שונים המתאימים להם, חל שינוי במשקל היחסי של כל רכיב ורכיב. לגבי תחשיב העלות יש להעיר:

(א) 93% מרכיב ה"עבודה" שבתחשיב המכון הינו עלות עבודה עצמית, ו-7% ממנו - עבודה שכירה. על פי הסברים שנתן המכון למשרד מבקר המדינה, נלקחה עלות העבודה השכירה מנתוני הנהלת החשבונות, הן של המשק הקיבוצי והן של המשק המושבי. עלות העבודה העצמית חושבה על ידי הכפלת מספר ימי העבודה שהושקעו ברפת על ידי החקלאים עצמם, בשכר העבודה הממוצע במשק למשרת שכיר (כולל הוצאות סוציאליות). במשק הקיבוצי המקור לנתונים על מספר ימי העבודה היו רישומי רכז הרפת, שנבדקו על ידי נציגי המכון. על מנת לבחון את אמינות הנתונים

נעזר משרד מבקר המדינה בנתונים של המחלקה לבקר שבשירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות (להלן - המחלקה לבקר), העוסקת באיסוף נתונים שנתיים על עלות ייצור חלב במשק הקיבוצי. על פי נתוני המחלקה לבקר לשנת התשס"ה מספר ימי העבודה שהושקעו במשך אותה שנה בקיבוצים השונים נע בין 6.2 ל-12.7 - פער של 104%. פער בסדר גודל דומה נמצא גם בנתוני המחלקה לבקר ל-1987. אחד מהסברי המחלקה לבקר לפער הוא רישום לא מדויק של ימי העבודה המושקעים על ידי חקלאים ברפת הקיבוצית. אשר לנתונים בקשר למשק המושבי, הסביר המכון, כי זקיפת ימי העבודה במגזר זה מסתמכים על הערכה של החקלאים, שבמשקם נערך איסוף הנתונים. לשון אחר הנתונים אינם מבוססים על רישום שעות העבודה שהושקעו בפועל.

יוצא איפוא, שרכיב העבודה, המהווה כ-17% מכלל העלות, מתבסס על נתונים, שקיים ספק באמינותם, וממילא אינם כלי סביר לקביעת מחירים או תמיכות.

בתשובתו מיולי 1989 למשרד מבקר המדינה הסביר המכון, כי הרישומים ברפת הקיבוצית נבדקים על ידי סוקריו על סמך בירורים עם רכזי הרפת, ובמידת הצורך הם מתוקנים בהתאם. בירורים כאלה נערכים גם עם הרפתנים במשק המושבי.

לדעת הביקורת, גם אם סוקרי המכון מתקנים את הרישומים ברפת הקיבוצית וקובעים את מספר ימי העבודה ברפת המושבית על סמך בירורים, אין בטחון שהתוצאה היא נתונים מדויקים על תשומת העבודה בייצור החלב במגזר זה.

(ב) חישוב רכיב "מינהלה וכלליות" שבתחשיב, המהווה 5.6% מהעלות, שונה במגזר המשפחתי ובמגזר הקיבוצי. במגזר המשפחתי נכללות ברכיב ההוצאות כפי שהן רשומות בהנהלת החשבונות של המושב; במגזר הקיבוצי נקבע, כי הרכיב יהווה 8% מעלות התשומה הישירה (מזון, שירות וטרינרי, ביטוח, הובלה וכו') ועלות העבודה. על פי הסביר המכון, אופן חישוב רכיב "מינהלה וכלליות" בקיבוצים ומשקלו היחסי נקבע לפני עשרים שנה. לדעת הביקורת, ספק אם שיטת חישוב זו משקפת את המציאות דהיום. יתר על כן, השוואה בין הוצאות "מינהלה וכלליות" בליטר חלב במשק הקיבוצי לבין אלו שבמשק המושבי מעלה את החשש, שניתן משקל בלתי סביר להוצאות אלו במשק הקיבוצי: עלות רכיב "המינהלה וכלליות" במגזר הקיבוצי על פי שיטת המכון היה - לפי חישובי משרד מבקר המדינה - גדול פי 13.8 מזה שבמגזר המשפחתי - פער בלתי סביר.

לדעת הביקורת, מתחייבת עריכת בדיקה של השיטה העשויה להוביל לקביעת הוצאות "מינהלה וכלליות", במגזר הקיבוצי לאשורן

3. כאמור, העלות הנקבעת על פי תחשיבי המכון לשנה מסוימת מתעדכנת לאחר מכן מעת לעת על פי ההתיקרויות במשק. העדכון מבוצע על ידי גוף המייצג את החקלאים, והוא מקבל תוקף לאחר אישורו של המשרד. כל רכיבי התחשיב, למעט "מזון" ו"הכנסות מתוצרת לוואי", מעודכנים על פי מדידים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הרלבנטיים לכל סוג של הוצאה.

רכיב המזון מעודכן כלהלן:

(א) הכמויות של מרכיבי מנת המזון שנקבעו בתחשיב מהתשס"ד אינן משתנות. הגורם שמשתנה הוא המחיר של אותם מרכיבים. מחיר גרעיני המספוא מתעדכן על פי שינויי המחיר, כפי שהם נקבעים מעת לעת על ידי המשרד. מחיר גרעיני הכותנה מתעדכן על פי המחיר שקובעת המועצה לייצור ולשיווק כותנה. מרכיבים אלה מהווים כ-70% מעלות המזון בליטר חלב. עלות היתרה - 30% ממנת המזון - מתעדכנת לפי מחירי הכוספה, השחת ותחמיץ הדגן בשוק החקלאי בישראל. קביעת מחירי השוק נעשית על יסוד פנייה טלפונית של הגוף המייצג את החקלאים למספר ארגוני חקלאים, או למספר מכוני תערוכת.

למשרד החקלאות אין בסיס נתונים שיטתי ומסודר משלו על פיו הוא יכול לאמת את הנתונים, שריכוז הגוף המייצג את החקלאים.

(ב) כאמור, מנת המזון, מבחינת כמויות מרכיביה, שעל פיה נקבעת עלות המזון היא זו שנקבעה בתחשיב לשנת התשמ"ד. כאמור, הרכיבים הכמותיים דאז של מנת המזון נשארו בתוקף חרף התחלופה שחלה במרכיבי המזון שבמנה. כך, למשל, עקב הוזלה יחסית של גרעיני מספוא בהשוואה למזון גס, גדלה כמות גרעיני המספוא במנת מזון על חשבון הקטנת כמות המספוא הגס:

מאז אפריל 1984 ועד אפריל 1988 הוזלו הסורגוס והתירס ב-52% והשעורה ב-54% נוכח הוזלה יחסית של מחירי הגרעינים, שינו החקלאים את הרכב מנת המזון, כדי להוזיל את עלותה. השינוי שחל במנת המזון לא בא לכלל ביטוי בהרכב הכמותי של מנת המזון בתחשיב המחיר לחקלאי. התחשבות בתחלופה שחלה במרכיבי מנת המזון ובמחירים המשתנים הייתה עשויה להוזיל את עלות המחיר לחקלאי; לכך היתה עשויה להיות השפעה על הוזלת מחיר מוצרי החלב לצרכן, או לחלופין השפעה על הקטנת תמיכת הממשלה בענף. כיוון שהמשרד ומשרד האוצר לא התחשבו בשינוי האמור, זכו החקלאים בתמיכה גדולה מעבר לסביר.

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 1989 הוא טען, כי אי עדכון ההרכב הפיזי של מנת המזון עקב שינוי המחירים נעשה במכוון, כדי לתת לחקלאים מוטיבציה להתייעל.

לדעת הביקורת, כאשר חלים שינויים מהותיים בעלות ייצור ליטר חלב, כמו למשל שינוי מהותי במחירי המרכיבים של מנת המזון כמתואר לעיל, יש צורך להתחשב בהם. זאת, כיוון שתשלום לחקלאי בא לכסות את הוצאותיו, לרבות תמורה על העבודה שהוא משקיע ברפת, ולא מעבר לכך.

(ג) כזכור, ככל שמנת מזון עשירה יותר במזון מרוכז וענייה במספוא גס פוחתת תכולת השומן בליטר חלב. חקלאי המספק חלב בתכולת שומן הקטנה מ-3.29%, השיעור שעל פיו נערך התחשיב בתשמ"ד (להלן - הנורמה), משלם "קנס" על חריגתו. הביקורת העלתה, כי התשלום שהחקלאי משלם עבור תכולת שומן הנמוכה מהנורמה (או לחלופין התמיכה שהוא מקבל עבור תכולת שומן גבוהה מהנורמה) נמוך מערך ייצורו בכ-40%.⁵ כלומר, ה"קנס" שהחקלאי משלם אינו מכסה אלא חלק מרווחיו הנובעים מהחריגה מהנורמה. לשון אחר, הסטייה מהנורמה משתלמת.

4. רכיב נוסף בתחשיב העלות, שאיננו מתבסס על מדדים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הינו "הכנסות מתוצרת לוואי". הכנסות אלה נובעות בעיקרן משחיטת פרות ועגלים ומכירת בשרם והן מפחיתות את העלות של ייצור החלב.

את הנתונים על ההכנסות ממכירת בשר פרות ועגלים וכן על ההכנסות ממכירת עגלות מספק גוף המייצג את החקלאים, ואילו בידי המשרד אין בסיס שעל פיו הוא יכול לאמתם.

5. עלות התשומה הישירה (מזון, עבודה, חומרים ושירותים) מהווה כ-84% מהמחיר שמקבל החקלאי (במחירי ינואר 1989). הביקורת הישוותה את הנתונים שבתחשיב דלעיל עם נתונים חלופיים.

המחלקה לבקר אוספת מדי שנה נתונים כלכליים-מקצועיים מכ-100 רפתות במשק הקיבוצי, דהיינו מכמחצית הרפתות במגזר זה. כפי שהוסבר למשרד מבקר המדינה, אנשי המחלקה אינם אוספים נתונים במשק המשפחתי, כיוון שקשה לאסוף נתונים מהימנים במגזר זה.

להלן נתונים על עלות התשומות הישירות לליטר חלב, על פי ממצאי המחלקה לבקר, כפי שנבחנו ברפתות של משקי עמק יזרעאל, הנגב ואזור חדרה בשנת 1987 במחירי דצמבר אותה שנה, והשוואתם לרכיבי התשומה הישירה כפי שהובאו בחשבון לשם קביעת המחיר שקבל החקלאי באותה עת (הנתונים באגורות חדשות לליטר):

⁵ ההתחשבות בגין אי עמידה באספקת חלב בעל תכולת שומן של 3.29% נעשית על בסיס יחס על פיו מחיר ק"ג שומן הינו שווה ערך למחיר 10 ק"ג חלב כחוש. על פי תחשיב שנערך במשרד החקלאות היחס צריך להיות: מחיר 1 ק"ג שומן שווה למחיר 14 ק"ג חלב כחוש.

לפי המחיר לחקלאי		לפי נתוני המחלקה לבקר			
		משקי חדרה	משקי הנגב	משקי עמק יזרעאל	
מזון	30.65	26.6	25.9	19.7	
חומרים ושירותים	12.42	12.5	10.9	7.8	
עבודה	14.16	11.3	10.0	7.3	
ס"ה	57.23	50.4	46.8	34.8	
מדד	100.0	88.0	81.8	60.8	

מן הנתונים עולה, כי בשלושת האזורים המובאים לעיל עלות התשומה הישירה לליטר חלב נמוכה במידה משמעותית מן התשומה הכלולה במחיר שמקבל החקלאי. אמנם המשקים, שמהם נאספו הנתונים, אינם מדגם מייצג, אולם הפערים בין עלות התשומה הישירה שמקבל החקלאי לבין עלותה בשלושת האזורים הינם, כאמור גדולים יחסית, בפרט במשקי עמק יזרעאל. כאמור, מהעלות התחשיבית המעודכנת מנכים מדי שנה החל משנת 1986, 2% בעבור התיעלות. הפערים בין נתוני המחלקה לבקר לבין המחיר לחקלאי נשארים גבוהים גם אם מנכים ממחיר התמורה שמקבל

החקלאי 6% בגין התיעלות. חלק מן הפער ניתן להסביר בשיטה לפיה נקבע המחיר שמקבל החקלאי, כמתואר לעיל. נוכח הפערים דרוש שהמכון יבדוק בדיקה יותר מעמיקה את הנתונים בדבר עלות ייצור החלב במשק החקלאי, נתונים המהווים את הבסיס לקביעת המחיר לצרכן והתמיכה של המדינה במשק החלב.



התמיכה שמקבל החקלאי עבור ליטר חלב נקבעה בשנת התשמ"ד, והיא משולמת לו מאז ועד היום לפי תחשיב שערך המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי בע"מ על בסיס העלות הממוצעת לייצור ליטר חלב גולמי. העלות שבתחשיב מתעדכנת לפי ההתייקרות שחלה בכל אחד מרכיביה. הביקורת העלתה, כי כ-73% מהעלות, שעל פיה נקבע התחשיב הבסיסי, נקבעו על סמך הערכה, שלא בהכרח תואמת את המציאות דהיום, או שלא על פי שינויים מהותיים שחלו במחירי התשומות במהלך אותה תקופה, ועל פי שיטות חישוב המחייבות בדיקה וחשיבה חוזרת. מהמכלול האמור לעיל עולה החשש, שלגבי משקים יעילים שילמה הממשלה תשלומי יתר מעל ל"תמורה הוגנת". לגבי משקים בלתי יעילים לא היה במצב עניינים זה כדי ליצור אצלם תמריץ להתייעל, או לצאת מן הענף.

לדעת הביקורת, שיטת קביעת העלות חייבת כאמור עדכון. מן הראוי שהמשרד ישקול, אם אין מקום לחשב מחיר לחקלאי על בסיס נורמה או תקן, שייקבעו על סמך בדיקה אגרוטכנית-כלכלית שיעשה גוף בלתי תלוי. לחילופין או במקביל יש לנסות לקבוע את המחיר לחקלאי באופן שוטף על פי תוצאות מדגם של משקים מייצגים על בסיס שאלון מפורט שהם ימלאו. שומה לציין, כי קביעת מחיר החלב לחקלאי על פי מדגם נעשית בקליפורניה, שבה 380 מכלל 2,100 משקי החלב ממלאים אחת לחודשיים שאלון מפורט על הוצאות ייצור החלב בהם. קביעת מחיר לחקלאי על בסיס שאלון, כאמור, תשקף את השינויים החלים מעת לעת בענף. אם תאומץ שיטה זו, יש לכלול במידגם רק את המשקים, שיעילותם הינה ברמה בינונית ומעלה. אי כלילת קבוצת המשקים הבלתי

יעילים תגרום לכך, שהעלות הממוצעת לייצור ליטר חלב המשמשת יסוד לקביעת מחירי המכירה לצרכן והתמיכה בענף, תהא נמוכה יותר. לכך עשויה להיות השפעה על הורדת מחיר המכירה של חלב ומוצריו לצרכן, על הקטנת התמיכה בה נושאת המדינה, וכן על הקטנת תשלומי היתר מעל ל"תמורה הוגנת" שמקבלים הרפתנים היעילים. כמו כן יהא בכך להמריץ את תהליך ההתייעלות של המשקים הבלתי יעילים או לחלופין משקים אלו יאלצו לפרוש מן הענף.

יעילות ענף החלב

דרום קליפורניה דומה, מבחינה אקלימית ושיטות ההזנה הנהוגות במשקי החלב שם, לישראל. שירות ההדרכה והמקצוע שבמשרד אספ נתונים על עלות ייצור חלב בדרום קליפורניה. על פי נתוני הסתכמה שם העלות הממוצעת לייצור ליטר חלב בשנת 1987 ב- 26.7 סנט; ובכל ארה"ב באותה שנה - ב- 27.5 סנט. בישראל הסתכמה העלות הממוצעת לייצור של ליטר חלב באותה עת בכ- 35 סנט. השוואה מעניינת כשלעצמה היא ההשוואה בין מרכיבי העלות -

התשומות השונות לליטר חלב. להלן נתונים על רכיבי התשומה הישירה - על פי העלות המוכרת לחקלאי (המחיר לחקלאי) בכל הארץ - עלות התשומות בקיבוצי עמק יזרעאל, הנחשבים בין היעילים בייצור החלב, ועלות התשומות בדרום קליפורניה במחירי דצמבר 1987 (בסנט לליטר):

מחיר לחקלאי	עמק יזרעאל	דרום קליפורניה
מזון	12.3	12.2
חומרים ושירותים	4.9	5.0
עבודה	4.6	4.1
ס"ה	21.8	21.3
	35.7	

מההשוואה עולה, כי ההוצאות על מזון, חומרים ושירותים בקיבוצי בעמק יזרעאל ובדרום קליפורניה דומות. ההוצאות על עבודה בדרום קליפורניה היו נמוכות מאשר בעמק יזרעאל. הסיבה נעוצה בעובדה שהספק העבודה בקליפורניה גבוה בשיעור ניכר מאשר בקיבוצי עמק יזרעאל. בעמק יזרעאל נאמד משך העבודה לפרה, בשנה, ב- 7.3 ימי עבודה, שהם 56.4 שעות, ואילו בדרום קליפורניה ב- 21.8 שעות.

עוד עולה מן ההשוואה, כי עלות התשומה הישירה בענף כולו, בממוצע ארצי - על פיה מחושב המחיר לחקלאי - גבוהה פי 1.7 מזו בדרום קליפורניה, וכי ההבדל המכריע הוא בתשומה לעבודה.



1. ענף החלב בארץ מספק את מלוא הביקוש המקומי לחלב ומוצריו. בשנת 1988 יוצרו בארץ 920 מיליון ליטר חלב, מרביתם (99%) חלב בקר ומיעוטם חלב צאן. הענף מאופיין ברמה גבוהה של תכנון, פיקוח ובקרה ממשלתיים, הבאים לכלל ביטוי בקביעתם של: מכסות ייצור; מחירים של מוצרי החלב לצרכן ופיקוח עליהם; המחיר לחקלאי עבור ליטר חלב גולמי המיוצר במשקו במסגרת התכנון; והתמיכה, שמטרתה לגשר על הפער שבין עלות הייצור לבין הפדיון בשוק.

בשנת הכספים 1988 הסתכמה התמיכה בענף ב-162 מיליון ש"ח, והיא היוותה בממוצע כ-21% מהמחיר לצרכן.

2. המכסה הארצית לייצור חלב נקבעת, לקראת כל שנה, על ידי משרד החקלאות ומשרד האוצר. בשנים 1987 - 1988 עלה ייצור החלב על המכסה המאושרת בכדי 5%-6% בהתאמה. עודף הייצור גרם להצטברות מלאי של חמאה וגבינות קשות מעבר לנדרש; חלק יוצא במחירי הפסד. הבדיקה העלתה, כי בעת קביעת המכסה הארצית אין נזהגים להתחשב במלאי שהצטבר במחלבות. התחשבות במלאי הקיים עשויה הייתה לחסוך לקופת המדינה בשנים 1987 ו-1988 כ-4 מיליון ש"ח, ולמנוע את היצוא של 1,000 טון חמאה בהפסד בשווי של כ-3 מיליון דולר, שהוטל על החקלאים.

3. מחיר מוצרי החלב לצרכן והתמיכה בענף נקבעים על פי עלות ייצור החלב הגולמי במשק החקלאי - המחיר שמקבל החקלאי - בתוספת עלות עיבודו במחלבות. המחיר, שקיבל החקלאי בשנים 1985 - 1989, היווה כ-60% מכלל העלות.

מחיר זה נקבע על יסוד תחשיב בדבר עלות ייצור ליטר חלב גולמי, שעורך מעת לעת המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי בע"מ. התחשיב לענף החלב נערך לאחרונה לגבי שנת התשנ"ד. מאז ועד למועד עריכת הביקורת הוא עודכן על פי התייקרויות רכיביו. הביקורת העלתה, כי כ-73% מהעלות התחשיבית נקבעה על סמך הערכה, שלא בהכרח תואמת את המציאות; בלא להתחשב בכל השינויים שחלו במרכיבי התשומות מאז קביעת התחשיב בהתשנ"ד; ועל פי שיטות חישוב (חלקן נקבעו לפני למעלה מעשר שנים) המחייבות בדיקה וחשיבה חוזרות. מהמכלול האמור לעיל עולה החשש שהמשקים היעילים, קיבלו מהמדינה תשלומי יתר - מעל ל"תמיכה הוגנת". לגבי משקים בלתי יעילים לא היה בשיטה הקיימת כדי ליצור אצלם תמריץ מספיק להתייעל או לצאת מן הענף.

לדעת הביקורת, שיטת קביעת העלות חייבת עדכון. מן הראוי שהמשרד ישקול, אם אין מקום לחשב את המחיר לחקלאי על בסיס תקן (נורמה) שייקבעו על סמך בדיקה אגרוטכנית-כלכלית, שיעשה גוף בלתי תלוי, כאשר תקן זה יעודכן, באופן שישקף את השינויים החלים בענף. עוד רצוי, שהתקן ישקף את העלות של המשקים היעילים ברמה בינונית ומעלה. כל זאת במטרה להשפיע על הורדת המחיר של חלב ומוצריו לצרכן, הקטנת התמיכה בה נושאת המדינה והקטנת תשלומי יתר מעל "לתמיכה הוגנת" שקיבלו המגדלים היעילים. כמו כן יהא בכך כדי להמריץ את המשקים "החלשים" להתייעל או שייאלצו לפרוש מן הענף.

4. התמיכה בענף משתלמת לכל משקי החלב בארץ ולכל כמות המיוצרת במסגרת המכסה שנקבעה. הואיל והשיטה על פיה משתלמת התמיכה בנויה בעקרון על עלות ממוצעת לייצור ליטר חלב, המחושבת על פי מדגם המייצג את כל משקי החלב בארץ, זוכים בתמיכה מצד אחד משקים יעילים מאוד (רובם ממרכז הארץ), העשויים ליצור חלב ולהרוויח גם ללא כל תמיכה מהמדינה. מצד שני התמיכה מסייעת לקיומם של משקים בלתי יעילים, שאין הצדקה כלכלית לקיומם, אלא אם כן יש למדינת ישראל, מבחינת סדרי עדיפויותיה, עניין לתמוך בהם משום מיקומם הגיאוגרפי, היותם יישובים חדשים או כל סיבה לאומית אחרת. גם אז אין טעם שהתמיכה תנציח את חוסר היעילות.

במצב דברים זה רצוי שמשרד החקלאות ומשרד האוצר ישקלו, אם אין לשנות את שיטת התמיכה בענף, באופן שהיא תנתן בסכום קבוע רק לאותן רפתות שיש למדינה עניין לתמוך בהן מאחת הבחינות שצוינו. גם אז עדיף שהתמיכה תנתן לתקופה קצובה כדי לדרבן את המשקים להתייעל. לשינוי השיטה, באופן שתיתן תמיכה רק למשקים מועדפים, נודעת חשיבות מיוחדת, נוכח הצמצום המשמעותי שחל בהיקפי התמיכה בענף. אין בכך כדי לרפות ידיהם של משקים יעילים, שכן יהא ברור, שהתמיכה במשקים החלשים ניתנת רק במשך תקופה קצובה.

תשלום פיצויים בגין נזקי קרה

ריכוז ממצאים

בראשית פברואר 1989 פגעה קרה בענפי הירקות, הפירות הסובטרופיים, הפרחים וההדרים. ימים מספר לאחר חלוף הקרה קיימה הממשלה דיון בנושא והחליטה, שמשרדי האוצר והחקלאות יעבדו תוכנית סיוע למגדלים שנפגעו. על פי בקשת משרד האוצר, אישרה ועדת הכספים של הכנסת לצורך זה תקציב בסך כולל של 100 מיליון ש"ח.

הקריטריונים לתשלום הפיצויים נקבעו על ידי צוות משותף של עובדי משרד האוצר ומשרד החקלאות. הקריטריונים לחישוב הפיצויים לא היו אחידים לכל הענפים: בענף הירקות פוצו המגדלים הבלתי מבוטחים, בהשוואה למגדלים המבוטחים, בסכום יותר נמוך; בענף הפירות לא הייתה הבחנה כאמור בין מבוטחים ובלתי מבוטחים לצורך תשלום הפיצויים: למגדלים הבלתי מבוטחים לא נוכתה מסכום הפיצויים, ששולם להם, פרמיית ביטוח, שהיו משלמים, לו ביטחו את יכוליהם בקרן, ובכך הופלו לטובה לעומת המגדלים המבוטחים.

את הנזקים לענף הירקות העריכו עובדי המועצה, שהיא גוף בעל עניין בנושא בנדון. גם לגופה, בוצעה הערכה בצורה לא מקצועית.

בגין אותו נזק עצמו קבלו חלק ממגדלי העגבניות תשלומים כפולים: מהקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ וממועצת הירקות.

צוות משותף למשרד החקלאות ומשרד האוצר קבע, שהפיצויים בענף הירקות ישולמו עבור נזקים כמותיים בלבד. נמצא, שמגדלי עגבניות, שתוצרתם נועדה ליצוא, קיבלו פיצויים על נזקי איכות.

לאחר קרות הנזק לא הוסדר ייצור העגבניות, דבר שגרם כעבור זמן להיווצרות עודפים, שקליטתם עלתה בסכומים ניכרים.

שולמו פיצויים גם על פגיעה בשטחים, שלא נכללו במסגרת התיכנון המאושר.



בראשית פברואר 1989 פגעה קרה בענפי הירקות, הפירות הסובטרופיים, הפרחים וההדרים. מאחר שהביטוח בקרן לנזקי טבע בחקלאות בע"מ⁶ (להלן - הקרן) הוא וולונטרי, חלק ניכר מהחקלאים שיבוליהם נפגעו בקרה לא היו מבוטחים בה. ב-12.2.1989 שמעה הממשלה את סקירת משרד החקלאות על נזקי הקרה וסיכמה שמשרד זה ומשרד האוצר יעבדו תוכנית סיוע לנפגעים. על פי בקשת האוצר, אישרה ועדת הכספים של הכנסת במהלך החודשים פברואר ומארס 1989, תקציב בסך 100 מיליון ש"ח למטרה זו. בבקשת האוצר לאישור התקציב צוין, כי את הקריטריונים לפיצוי יקבע צוות משותף למשרד האוצר ולמשרד החקלאות (להלן - הצוות המשותף). בחודשים מארס - נובמבר 1989 שולמו לחקלאים שנפגעו בענפים האמורים פיצויים בסך כ-87.8 מיליון ש"ח. על פי החלטות של הצוות המשותף, הפיצויים שולמו הן למגדלים שלא ביטחו את יכוליהם במסגרת הקרן והן למגדלים מבוטחים. סכומי הפיצויים, לפי ענפים, מובאים להלן (במיליוני ש"ח):

⁶ קרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ היא חברה ממשלתית העוסקת בביטוח חקלאים מפני נזקי טבע. הביטוח נערך באמצעות מועצות ייצור ושיווק חקלאיות, שאתן חותמת הקרן מדי שנה, על הסכמים בנדון המפרטים את גורמי הנזק, שיעורי הפרמיות ודרכי תשלום הפיצויים. לאחרונה נסקרו פעולות הקרן בדו"ח שנתי 39 (עמ' 331).

הענף	סכום הפיצוי
ירקות	15.5
פירות	21.5
פרחים	29.2
הדרים	21.6
ס"ה	87.8

בחדשים ספטמבר- נובמבר 89 בדק משרד מבקר המדינה את הקריטריונים שקבע הצוות המשותף לתשלום הפיצויים למגדלים בענפי הירקות והפירות שנפגעו בקרה, את חישוב הפיצויים ותשלומם למגדלי העגבניות והבננות. הבדיקה נערכה במשרד החקלאות, במשרד האוצר, במועצה לייצור ולשיווק ירקות (להלן - מועצת הירקות) ובמועצת הפירות (ייצור ושיווק) (להלן - מועצת הפירות).

ענף הירקות

בענף ירקות נפגעו בקרה 25 סוגי ירק. מתוך סכום הפיצוי הענפי הכולל בסך של כ-15.5 מיליון ש"ח שולמו למגדלי העגבניות סך כ-4.5 מיליון ש"ח (30%).

קריטריונים ענפיים לתשלום הפיצויים

1. אותם מגדלים שביטחו את יכוליהם במסגרת הקרן ונפגעו בקרה, פוצו על ידיה על פי הכללים שנקבעו בפוליסת הביטוח. לגבי המגדלים הבלתי מבוטחים, שאמורים היו להיות מפוצים מכספי המדינה, קבע הצוות המשותף במאסר 1989, מבחני זכאות לקבלת פיצויים כדלהלן: הפיצוי יהיה בשיעור של 80% מסכום הפיצוי שיקבלו המגדלים המבוטחים בקרן; תשלום הפיצוי הותנה בכך שהנזק ליכול בשטחים לאחר קרות הקרה, הוא בשיעור של 30% ומעלה; הפיצוי ינתן רק בגין פגיעה ביכולים שבמסגרת מכסות הייצור כפי שאושרו על ידי המועצה.

לצורך תשלום הפיצויים הועברו למועצת הירקות סך של 10 מיליון ש"ח ובהסתמך על המבחנים האמורים, חישובה המועצה ושילמה למגדלים פיצויים בסכום כולל, כאמור.

בראשית מאי 1989 החליט הצוות המשותף, שהסכום שהועבר למועצה לצורך תשלום פיצויים למגדלים שיכוליהן נפגעו בקרה הוא סופי. הנימוקים להחלטה האמורה עולים מתוך מכתבו של נציג משרד האוצר בצוות המשותף מאפריל 1989 אל נציג משרד החקלאות בצוות. במכתבו צויין, שהסכום הינו סופי מאחר וענף הירקות מאופיין, בין היתר, בשיווק לא מאורגן המוערך ביותר מ-30% במכירת היבול במזומן לפני תקופת השיווק, בהעדר נתונים מהימנים ברמה של המגדל היחיד ובהעדר ביטוח בקרן של חלק ניכר מהענף, משיקולי כדאיות של המגדל.

2. בניגוד לסיכום כאמור, החליט הצוות המשותף באוקטובר 1989, לתת פיצוי נוסף למגדלים בענף הירקות בסך 5.5 מיליון ש"ח. במסגרת הסכום הנ"ל פוצו הן מגדלים שביטחו את יכוליהם בקרן והן מגדלים בלתי מבוטחים. מתן הפיצוי הנוסף נומק בכך שעד כה חושבו ושולמו הפיצויים בהסתמך על פוליסת הביטוח של הענף בקרן. הבסיס האמור היה נמוך מהוצאות הייצור, כפי שחושבו על ידי משרד החקלאות. הצוות המשותף קבע שהפיצוי הנוסף יחושב כהפרש בין הוצאות הייצור כפי שחושבו על ידי המשרד, לבין הפיצוי ששולם עד כה על ידי הקרן למבוטחים או על ידי המועצה למגדלים הבלתי מבוטחים. עוד החליט הצוות המשותף, שמסכום הפיצוי הנוסף לא ינוכו ההכנסות שקיבלו החקלאים מתירת השטח שלא נפגע. הדבר נומק בכך, שסכום הפיצוי הנוסף מהווה פשרה בין הצדדים, ומאחר שיש קושי בהשגת מידע מהימן לצורך יישום הקריטריונים

שנקבעו לחישוב נזקי הקרה. מבירורים שקיימה הביקורת עולה, שעניין הפשרה בין הצדדים בנוגע לקביעת גובה סכום הפיצוי הנוסף התייחסה לכך, שהמועצה דרשה פיצוי בסכום גבוה בהרבה לעומת עמדת משרד האוצר, כפי שבוטאה במכתב הנ"ל של נציגי הצוות המשותף.

מהאמור לעיל יוצא, שההחלטות בדבר קביעת המבחנים לתשלום הפיצויים למגדלי הענף וחשובם, נערכו בתנאי אי ודאות הן לגבי היקף הנזק הממשי ברמה ענפית והן ברמה של המגדל הבודד (דוגמאות ראה להלן). אמנם, הצוות המשותף היה מודע לכך שהענף מאופיין בהעדר מידע מהימן, בשיווק בלתי מאורגן בהיקף נרחב ובמכירת יכולם במזומן עוד לפני תקופת השיווק, אך לכל אלה לא ניתן ביטוי כמותי וכספי. מסיבה זו לא ניתן לקבוע באיזה מידה הפיצויים ששולמו התייחסו לנזקים ממשיים שנגרמו למגדלים והיקפם.

תשלום פיצויים למגדלי העגבניות

מדי שנה קובעת המועצה מכסות אישיות לגידול ושיווק של 4 זני ירק וביניהם זן העגבניות. המכסות נקבעות בדונמים, כשיכול לכל דונם מוערך בכ-6 טון. גידול העגבניות ושיווקן במסגרת מכסות ייצור נועדים לאפשר אספקה שוטפת של ירק זה לשווקים ולמנוע היווצרות עודפים. תקופת הגידול והשיווק של העגבניות נמשכת כ-6 חדשים, כאשר בשלושת החדשים האחרונים, השטחים נמצאים בניבה והתוצרת משווקת.

על פי נתוני המועצה, הקרה פגעה ביכולי העגבניות בשטח של כ-4,900 דונם כמפורט בטבלה כדלהלן:

השטח (בדונמים)	שיעור הנזק ליכול ב- %	כ- % מס"ה
350	עד 29	7
300	30 – 50	6
1050	50-79	21
3200	מעל 80	66
ס"ה - 4900		100

נזקי הקרה והשיווק: פגיעות משמעותיות ביכולי העגבניות על ידי הקרה כפי שעולה מהטבלה הנ"ל, מן ההכרח שישפיעו על היקף השיווק של ירק זה. בשלושת החודשים שלאחר קרות הנזק (פברואר - אפריל) 1989 צפוי היה מחסור, מאחר ופוטנציאל הניבה של שטחי העגבניות, לרבות יתרת היכול מהשטחים שנפגעו, הוערך על ידי הבקורת ועל דעת המועצה בכ-7200 טון. לפי נתוני המועצה, במהלך שלושת החודשים האמורים שווקו כ-19,000 טון עגבניות ולא נוצר מחסור בשווקים. בחודשים המקבילים של שנת 1988 שווקו בשוק המקומי משטח בהיקף כמעט שווה לזה שבשנת 1989, כ-18,000 טון עגבניות. מהאמור לעיל יוצא, שהערכת הנזקים וקביעת היקפם נעשתה בצורה לא מעמיקה ולא אמינה די צרכה ראה להלן).

הערות הנזקים: קביעת אחוזי הנזק של היכול בשטחים שנפגעו בקרה נעשתה על ידי רכזי התכנון של המועצה. יצויין כי המועצה אינה גוף ניטרלי. בכל הקשור ליחסים בין המגדלים לבין הממשלה מייצגת המועצה את המגדלים. לפיכך, הטלת ביצוע הערכה הנזקים על רכזי התכנון העמידה אותם במצב של ניגוד עניינים. לצורך ביצוע הערכה קיבלו המעריכים הנחיות כדלהלן: למדוד את השטחים; לציין את תאריכי הזריעה והשתילה; להעריך את היכול ולציין את המצב בשטח. הביקורת העלתה, שהערכת הנזקים וקביעת אחוזי הנזק לא נערכו על פי שיטות טכניות ומדעיות הנהוגות בקרב והמתבססות על ספירות מדגמיות של נשר עלים וקמילת שתילים. רכזי המועצה אמדו בצורה כוללת את אחוז הנזק בלא להתבסס על שיטה כלשהי לקביעתו. בדיווחי המעריכים

צויין חודש הזריעה או השתילה ולא המועד המדויק כנדרש. לנתון אחרון זה נודעת חשיבות והשפעה בחישוב גובה הפיצויים.

בתשובת המועצה לממצאי הביקורת בנדון צוין, שמספר פניות המגדלים היה גדול מאוד והיא פעלה בלחץ ובמגבלות זמן וכי פניותיה לגופים מקצועיים לבצע את הערכת הנזקים לא נענו. עוד ציינה המועצה, שהיא חסכה סכומי כסף ניכרים בכך שלא העסיקה חברת שמאים פרטית.

לדעת מבקר המדינה מתעורר חשש שאי סבירות נתוני השיעור כפי שצויין לעיל, נובעת לא רק מההיבטים הממפורטים לעיל אלא מזה, שההערכה הושפעה גם מניגוד האינטרסים עליו הוצבע לעיל; במידה ושיעור הנזקים היו נקבעים על ידי שמאים מקצועיים ובלתי תלויים, יתכן שניתן היה לחסוך בחלק מסכומי הפיצויים ששולמו.

הערכה ותשלום פיצויים למגדלי עגבניות בשני מושבים :
1. הביקורת בדקה את דרכי הערכת הנזקים ותשלום הפיצויים ל-102 מגדלים בשני מושבים, אחד בדרום הארץ ואחד בצפון. למגדלים שולמו פיצויים בסך של כ- 340,000 ש"ח. הביקורת העלתה, כי בחישוב הפיצויים שערכה המועצה, הובאו בחשבון 349 דונם שלא נכללו במסגרת מכסות הייצור האישיות המאושרות ובגין שולמו פיצויים בסך כ- 245,000 ש"ח. יוצא אפוא, ששולמו פיצויים בהיקף כספי ניכר בגין שטחים שנזרעו בניגוד לחוק ובניגוד למבחן לפיו, הפיצויים יינתנו רק בגין פגיעה ביבולים בשטחים שנזרעו במסגרת מכסות הייצור המאושרות על ידי המועצה.

2. על פי הקריטריון שקבעה הצוות המשותף, אמורה היתה המועצה לפצות רק את המגדלים הבלתי מבוססים בקרן. הקרן הגישה למועצה רשימה של מגדלים שביטחו את יבוליהם ופוצו על ידה בגין פגעי קרה. המועצה ערכה השוואה בין נתוני הרשימה הנ"ל לרשימת המגדלים שפוצו על ידה והעלתה מקרים של מגדלים שפוצו בגין אותם הנזקים, הן על ידי הקרן. חלק מהתשלומים הכפולים הוחזרו על ידי המגדלים בסמוך למועד התשלום. לגבי החלק הנותר נוקטת המועצה נוקטת בפעולות לגבייתם.

הבדיקה הצולבת שערכה המועצה כאמור לא היתה קפדנית דיה מאחר ולא העלתה את כל המגדלים להם שולמו פיצויים כפולים. בהקשר זה העלתה הביקורת ששבעה מגדלים במושב בצפון קיבלו פיצויים הן מהמועצה בסך של כ- 35,000 ש"ח והן מהקרן בסך של כ- 30,000 ש"ח.

תשלום פיצויים בגין נזקי איכות : הנזק ליבול יכול להיות כמותי - פגיעה בכמות התנובה, או איכותי - התנובה אינה נפגעת אלא איכותה נמוכה יותר. על פי הסכם עם חברת אגרוסקו, מגדלי עגבניות ליצוא מחויבים לבטח את היבול בקרן. 109 מגדלים מ-25 מושבים אשר ביטחו יבוליהם בשטח של כ- 144 דונם שנועדו ליצוא, הגישו לקרן תביעה לתשלום פיצויים בגין נזקי הקרה. שמאי הקרן שבדקו את השטחים בפברואר 1989, קבעו שלא נגרמו להם נזקים כמותיים. מאחר שלפי תנאי הביטוח אין פיצוי עבור נזק איכותי, נדחו תביעותיהם. בבדיקה נוספת שערכה הקרן במאי 1989, נקבעו אחוזי נזק עקיף (איכותי) לעגבניות שלא היו ראויים ליצוא. לאחר שתביעות המגדלים לפצותם בגין נזקי קרה נדחו על ידי הקרן, הם פנו למועצה וזו פיצתה אותם בסך כ- 367,000 ש"ח. בחישוב סכומי הפיצויים התבססה המועצה על אחוזי הנזק כפי שקבעה הקרן. יוצא אפוא, שהפיצוי ששולם על ידי המועצה התייחס לנזק איכותי, קריטריון שכאמור לא נקבע ולא אושר על ידי הצוות המשותף.

זריעת שטחי עגבניות לאחר קרות הנזק : כאמור, על פי נתוני המועצה, נפגעו בקרה היבול בכ- 3,200 דונם בשיעור שעלה על 80%. המועצה לא תכננה מחדש את זריעת השטחים שנפגעו כך, שבחודשים שלאחר קרות הנזק יגיעו לשווקים כמויות על פי הביקוש. לדעת הביקורת נדרשה הקצאה מחדש של מכסות הייצור, כי סביר היה להניח שחלק גדול מהמגדלים יזרעו במועד סמוך לאחר קרות הנזק את השדות שנפגעו. במצב זה ניתן היה לצפות, שכתוצאה מזריעת שטחים בצורה לא מתוכננת בהיקף גדול ובמועד אחיד, תהיה במשך מספר חדשים אספקה של עגבניות לשווקים,

בכמות העולה בהרבה על הבקוש. ואכן, לפי נתוני המועצה, בחודשים מאי - יולי 1989 קלטה המועצה מהשווקים עודפי עגבניות בכמות של כ-15,000 טון בעלות של כ-3 מיליון ש"ח.

ענף הפירות

בענף הפירות נפגעו בקרה 8 סוגי פרי. מתוך סכום הפיצוי הכולל בסך 21.5 מיליון ש"ח, שולמו למגדלי הבננות פיצויים בסך כולל של כ-13 מיליון ש"ח (60%). הביקורת בדקה את הקריטריונים שקבע הצוות המשותף לתשלום פיצויים למגדלי הבננות, את חישוב הפיצויים ותשלומם. הפיצויים ששולמו למגדלים האמורים, ניתנו עבור אבדן הוצאות ייצור ועבור שיקום מטעים שנפגעו בקרה. ממצאי הביקורת בנדון מפורטים כדלהלן:

הקריטריונים לתשלום הפיצויים

1. במהלך החדשים פברואר - אוגוסט 1989 שינה הצוות המשותף מספר פעמים את הקריטריונים לקביעת הזכאות לתשלום הפיצויים למגדלים. השינויים היו משמעותיים והיו להם השלכות כספיות ניכרות לגבי סכומי הפיצויים ששולמו. להלן פרטים:

(א) בסוף פברואר 1989 החליט הצוות המשותף שהזכאים לפיצוי יהיו רק מגדלים שנטעו מטעי בננות על פי היתר. הפיצוי ינתן הן למגדלים שביטחו את יבוליהם במסגרת הקרן (להלן - המגדלים המבוטחים) והן למגדלים שלא ביטחו את יבוליהם בקרן (להלן - מגדלים בלתי מבוטחים). הפיצוי למגדלים המבוטחים יחושב לפי ההפרש שבין כל הוצאות הייצור השוטפות המשווערות לדונם מזה לבין כל ההכנסות המשווערות מהשטח שלא נפגע (להלן - ההכנסות), הכוללות את הפיצוי בסך 150 דולר לטון שהקרן שילמה למבוטחיה בגין נזקי הקרה. לגבי המגדלים הבלתי מבוטחים נקבע, שסכום הפיצוי יקבע גם הוא על פי החישוב האמור, בניכוי פרמית הביטוח שהמגדלים היו אמורים לשלם לקרן בשנת 1988, לו ביטחו את יבוליהם.

(ב) בסוף מאי 1989 שינה הצוות המשותף את הקריטריון לחישוב הפיצויים וקבע, שלגבי המגדלים הבלתי מבוטחים יחושב סכום הפיצוי לפי ההפרש בין 75% מס"ה הוצאות הייצור המשווערות לבין ס"ה ההכנסות המשווערות.

(ג) בסוף אוגוסט 1989 שוב שינה הצוות המשותף את הקריטריון לחישוב הפיצויים וקבע קריטריון חדש לפיו, הפיצוי שישולם לכל המגדלים יהא הפרש בין ס"ה הוצאות הייצור המשתנות המשווערות לכלל השטח לבין ס"ה ההכנסות המשווערות מהשטח מיתרת השטח הבלתי פגוע. ההכנסות של המגדלים המבוטחים אמורות לכלול גם את הפיצויים ששולמו להם על ידי הקרן, כדי למנוע תשלום כפול.

2. הפיצויים כפי ששולמו בפועל על ידי המועצה למגדלי הבננות, חושבו על פי הקריטריון שקבע הצוות המשותף בסוף אוגוסט 1989. קריטריון זה ביטל את האבחנה בין מגדלים מבוטחים ובלתי מבוטחים, בניגוד לקריטריון למגדלי הירקות לפיו, מגדלים בלתי מבוטחים קיבלו פיצוי נמוך יותר. יישום הקריטריון החדש היטיב למעשה את מצבם של מגדלי הבננות הבלתי מבוטחים, מאחר שמסכומי הפיצויים ששולמו להם לא נוכו אף פרמיות הביטוח לשנה אחת, שאמורים היו לשלם אילו ביטחו את יבוליהם בקרן. בכך הופלו לטובה המגדלים שלא טרחו לבטח את יבוליהם.

מגדלי בננות מ-11 מושבים שיבוליהם נפגעו בקרה לא היו מבוטחים בקרן. אילו נערכו חישובי הפיצויים על פי הקריטריון עליו החליט הצוות המשותף בסוף מאי 1989, לפיו יהיה הפרש בסכומי הפיצויים בין מגדלים מבוטחים למגדלים בלתי מבוטחים, היו סכומי הפיצויים ששולמו למושבים הנ"ל קטנים בכ-2 מיליון ש"ח.

חישוב גובה הפיצויים של המועצה התבסס על הוצאות ייצור בסך 2,818 ש"ח לדונם לגבי מטעי הבננות בעמק וסך 2,487 ש"ח לדונם ביתר האיזורים, שהיו ב-130 ש"ח ו-111 ש"ח

לדונם בהתאמה, מעל לסכום שקבע בשעתו הצוות המשותף בסוף מאי 1989. ההסבר שניתן הוא שהוספו הפרשי הצמדה להוצאות הייצור לפי מדד המחירים לצרכן. ברם, במקביל לא הצמידו את הכנסות המגדלים משיווק היבול שלא נפגע בקרה ואת הפיצוי מהקרן. הצוות המשותף לא קיבל כל החלטה בנוגע להצמדת המרכיבים השונים של הוצאות הייצור למדד. לפי חישובי הביקורת, לו היה נערך חישוב הפיצוי על פי הוצאות הייצור לדונם, בשיעורים שקבע הצוות המשותף, היה סכום הפיצויים ששולם פוחת בכ-2 מיליון ש"ח.

תשלום פיצויים לשיקום המטעים

המתכננים האזוריים של משרד החקלאות ביקרו במטעי הבננות שנפגעו בקרה וסיווגו אותם, לצורך שיקומם, על פי אחת משלוש דרגות נזק כדלהלן: נזק קל, שאינו מצריך הוצאות שיקום; נזק חלקי, המחייב הוצאות לשיקום המטע; נזק כולל - המחייב עקירה ונטיעה מחדש של המטע.

הצוות המשותף החליט בסוף מאי 1989, שלצורך שיקום מטעי בננות בדרגת נזק חלקי, ישולם פיצוי בסך 442 ש"ח לדונם. לגבי מטעים בדרגת נזק כולל, הוחלט שגם הם יקבלו אותו סכום, אולם סכום זה יהווה אך מקדמה על חשבון ההשקעה העתידית הנדרשת לחידוש המטעים.

הביקורת העלתה, שבגין מטעי בננות שנטעו בלא היתר בשטח של 1,040 דונם, שולמו פיצויי שיקום לשבעה מושבים בסך של כ-0.5 מיליון ש"ח ועבור אבדן הוצאות ייצור בסך כ-1.1 מיליון ש"ח. תשלום פיצויים בגין נזקים למטעים שנטעו ללא היתר, מהווה הכרה בהתנהגות בלתי חוקית ויש בו כדי לעודדה. בהקשר זה יצוין, שהצוות המשותף קבע קריטריון, לפיו מגדלים בענף הירקות לא יפוצו בגין נזקי קרה בשטחים שלא נכללו במסגרת התיכנון המאושר של המועצה.

על הערת הביקורת בנדון השיב משרד החקלאות, שהוחלט לפצות גם מגדלים כאמור, מאחר שאלה כבר נקנסו בגין נטיעה ללא היתר במסגרת המשפטית של מועצת הפירות. לכן, לדעת המשרד, לא היה מקום להפעיל ענישה כפולה על ידי מניעת הפיצוי.

הביקורת העירה כי הקנסות שהוטלו על ידי ועדת הקנסות של המועצה נמוכים מאוד ואינם מרתיעים, לדוגמא: בשנת 1987 דנה ועדת הקנסות בעניינם של 55 מגדלים שנטעו 208 דונם מטעי בננות בלא היתר והטילה עליהם קנסות בסכום כולל של 8,150 ש"ח בלבד. בשנת 1988 לא דנה ועדת הקנסות של המועצה בחריגות של נטיעת מטעי בננות, אף על פי שבאותה שנה היו נטיעות בלא היתר בהיקף כ-600 דונם.

חוק פיצוי נפגעי אסון טבע

לאחר קרות הקרה חוקקה הכנסת את חוק פיצוי נפגעי אסון טבע, התשמ"ט-1989 (להלן - החוק) שנכנס לתוקפו במחצית מארס 1989. החוק הגדיר "אסון טבע" וכן "נכסים" לצורך מתן פיצוי מאוצר המדינה. החוק קבע שלא ישולמו פיצויים בעד נזק עקב אסון טבע אלא למי שקיים את כל הדרישות שבדין החלות עליו לעניין התכנון החקלאי. תשלום פיצויים כאמור, בעד נזק לגידול חקלאי צומח בטרם שנאסף, הותנה בכך שהוא מבוטח בקרן מפני נזק טבע.

במועד סיום הביקורת בנובמבר 1989, שר האוצר ושר החקלאות טרם התקינו תקנות, כנקבע בחוק, שיאפשרו את יישומו.



בחורף 1989 נגרמו למגדלים במספר ענפים חקלאיים נזקים על ידי קרה. באותה עת טרם נחקק חוק פיצוי אסון טבע התשמ"ט-1989. מאידך, חלק גדול מהמגדלים לא היו מבוטחים

בקרן. מסיבה זו אישרה ועדת הכספים של הכנסת תקציב בסך 100 מיליון ש"ח לתשלום פיצוי למגדלים שנפגעו.

ממצאי הביקורת, המתייחסים לתשלום הפיצויים למגדלים בענף הירקות בכלל ולמגדלי העגבניות בפרט העלו, שהערכת הנזקים נעשתה על ידי עובדי המועצה בצורה לא מקצועית. לדעת הביקורת, אין זה סביר שהמועצה, שהיא גוף הנוגע בדבר, תבצע את הערכת הנזקים.

שולמו פיצויים בגין נזקים ליבולים בשטחים, שלא נכללו במסגרת מכסות הייצור המאושרות של המועצה; חלק מהמגדלים פוצו הן על ידי הקרן והן על ידי המועצה; שולמו פיצויים בגין נזקי איכות בניגוד לקביעת הצוות המשותף, שהתשלום יהא על נזקי כמות; לא הוסדר הייצור על ידי המועצה לאחר קרות הנזקים, דבר שגרם להיווצרות עודפי עגבניות ניכרים חודשים שלאחר מכן.

הממצאים, המתייחסים לתשלום הפיצויים למגדלי הבננות, מצביעים על כך, שלא נשמר העקרון, לפיו מגדלים בלתי מבוטחים יקבלו פיצוי נמוך ממגדלים המבוטחים בקרן. לדעת מבקר המדינה, אין זה סביר לפצות במידה שווה מגדלים מבוטחים ובלתי מבוטחים. הצורך בקיום הפרשיות בפיצוי מתחייב לא רק בתחום החקלאות אלא בכל ענפי המשק. פיצוי שווה מהווה תמריץ להימנעות מעשיית ביטוח ומתן פרס לנוהגים בחוסר אחריות.

בחישוב הפיצויים, רק הוצאות הייצור הוצמדו למדד המחירים לצרכן, לא כן ההכנסות, והדבר נעשה ללא החלטה של הצוות המשותף. שולמו פיצויים בגין פגעי קרה במטעי בננות שניטעו בלא היתר, בסטיה מעקרון תשלום הפיצויים למגדלים בענף הירקות, שלפיו הפיצוי ניתן בגין פגעי קרה בשטחים מתוכננים בלבד.