

תקציב אגרקסקו לשנת 1991 נערך בהנחה שבמרוצת השנה תקטן מצבת העובדים ב-80 עובדים נוספים.

בעקבות השינויים הפרסונאליים וסדרי העבודה החדשים שהונהגו באגרקסקו, שופרו סדרי הרישום והדיווח החשבונאי וחוסלו, כאמור, הפיגורים ברישומים בספרי החשבונות. כיום, מופקים דוחות עדכניים ובהם: מאזני בוחן, דוחות חייבים, דוחות תזרים מזומנים ודוחות מלאי. כאמור, הדוחות הכספיים לשנים 1989 ו-1990 פורסמו כמה חודשים לאחר תום שנת הכספים.

נוסף לשינויים הפרסונאליים והארגוניים, הפסיקה אגרקסקו לתת הלוואות להון חוזר למגדלים והלוואות לגורמים שונים. צעדים אלה תרמו אף הם לשיפור מצבה הכספי.



בסוף שנות השמונים התברר, שאגרקסקו נקלעה למצב כספי חמור - גירעון של למעלה מ-17 מיליון דולר, וכן חובות שגבייתם הוטלה בספק בהיקף של כ-20 מיליון דולר. הסיבות העיקריות להידרדרות הכספית של אגרקסקו הן אלה:

מתן הלוואות להון חוזר לספקי תוצרת חקלאית לייצוא וכן הלוואות לגורמים שונים, תוך נטילת סיכונים כספיים; אי-עמידה במועד על המשמעות מבחינת אגרקסקו של השינויים בשערי החליפין של המטבעות האירופיים ביחס לדולר (מרבית התקבולים היו לפי הראשונים וההתחייבויות לפי האחרון); אומדני חסר של הוצאות ועלויות, שעל פיהם ערכה החברה התחשבויות עם ספקי תוצרת; לפיהם שולמו לחלק מהספקים תשלומי יתר, שאת חלקם לא הצליחה אגרקסקו לקבל חזרה; סדרי ניהול כספי וחשבונאי כושל, שמנעו מדרג הניהול הבכיר של אגרקסקו לדעת בהקדם על התהליכים השליליים המתחוללים בה; וקיומו של מנגנון שתפח במרוצת השנים ללא קשר לפעילות העיסוק של אגרקסקו.

מרבית הלוואות שאגרקסקו נתנה לגורמים שונים נעשו שלא על פי הליכים וסידרי מינהל תקינים. בדיעבד התברר, שחלק ניכר מהלוואות לא נפרעו ולאגרקסקו נגרמו נזקים כספיים גדולים. בהליכים הקשורים למתן אחת הלוואות בערך של מיליון דולר, בולט חלקו של יו"ר דירקטוריון אגרקסקו דאז.

עם קביעת ממדי המשבר הכספי פעלה אגרקסקו באופן נמרץ לשיפור מצבה הכספי, ובין היתר: הופסקו מתן הלוואות להון חוזר לספקי תוצרת חקלאית והלוואות לגורמים אחרים; שופר מאד הניהול הכספי והדיווח החשבונאי; צומצם במידה ניכרת היקף כוח האדם של אגרקסקו בארץ ובחו"ל. מסתבר שדווקא עם מנגנון מצומצם יותר השכילה אגרקסקו לטפל ביצוא שהיקפו גדל.

לצורך שיפור מצבה הכספי של אגרקסקו נתנה הממשלה לאגרקסקו, באמצעות משרד האוצר, מענק כספי בסך של 5 מיליון דולר.

תכנון ייצור ושיווק ירקות

ריכוז ממצאים

תפקידה העיקרי של המועצה לייצור ולשיווק ירקות הוא לתכנן את גידול הירקות ולהסדיר את שיווקם והספקתם. זאת כדי להבטיח לאוכלוסייה הספקה רצופה וסדירה בכל עונות השנה, למנוע היווצרות עודפים, ולתת למגדלים תמורה הוגנת בגין תוצרתם. לשם כך הוסמכה המועצה בחוק לקבוע בכללים מכסות כלליות לגידול ירקות ולשיווקם, ועקרונות

לקביעת מכסות גידול ושיווק אישיות במסגרת המכסות הכלליות. בשנים האחרונות, ייצורם ושיווקם של ארבעה מיני ירקות (תפוחי אדמה, עגבניות, גזר ובצל) מתבצעים במסגרת תכנון כולל ומשטר מכסות ייצור אישיות.

תכנון הייצור והשיווק בכלל ענפי הצומח בוטל זה מכבר, למעט הבננות וארבעת מיני הירקות האמורים. המערך הכולל שהפעילה המועצה לצורך ביצוע התכנון ואכיפתו לא הצליח למנוע היווצרות עודפי תוצרת גדולים, אותם קלטה המועצה בעלות כספית ניכרת. קיומו של המערך האמור כרוך אף הוא בהוצאה כספית גדולה.

כללי המועצה אושרו בשנים 1990 - 1991 על ידי שר החקלאות ושר התעשייה והמסחר ופורסמו ברשומות באיחור, לעתים במהלך עונת הגידול ולעתים לקראת סיומה. כל עוד לא פורסמו ברשומות כללים הקובעים מכסה כללית לגידול ולשיווק של ירקות, ממין פלוני בעונה מסוימת, לא חל איסור על הגידול והשיווק של אותו מין ירק באותה עונה, והמועצה מנועה מלפעול לאכיפת התכנון.

במטרה לשמור את המכסות האישיות לאורך שנים בידי המגדלים מאשרת המועצה: הקמת שותפויות בין מגדלים בעלי מכסות לבין מגדלים אחרים, על הקרקע של האחרונים; זאת, לכאורה, בניגוד להוראותיו של חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967; ומתן אישור המועצה להעברת מכסות אישיות בין מגדלים מעונה לעונה.

הסיבות העיקריות להיווצרות העודפים הן: קביעת מכסות ייצור כלליות מעל ליכולת הקליטה של השווקים; גידול ושיווק תוצרת באופן בלתי מאורגן; חריגות רבות בביצוע המכסות האישיות, ושיווק תוצרת שנועדה לייצוא, לשוק המקומי.

המועצה מגיעה לידי הסדרים עם המגדלים החורגים ממכסתם, ומאפשרת להם לשווק את התוצרת שגודלה בחריגה מהמכסה, הליך שאין לו בסיס בחוק.



המועצה לייצור ולשיווק של ירקות (להלן - המועצה) הוקמה על פי חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט-1959 (להלן - החוק). עיקר תפקידה של המועצה לפי החוק, לווסת את שוק הירקות לצריכה מקומית ולייצא באמצעות תכנון, פיקוח וסיוע בפיתוח. לשם כך הוסמכה המועצה לקבוע בכללים, בין השאר, מכסות כלליות לגידול וירקות ולשיווקם בעונה מסוימת בכל שטחי הארץ, ועקרונות לקביעת מכסות גידול ושיווק אישיות במסגרת המכסות הכלליות.

מדי שנה קובעת המועצה תכנית לגידול הירקות שבתכנון, המפרטת את היקף שטחי הגידול ואת אומדן התוצרת בכל אחד מחודשי השנה. התכנית מהווה בסיס להסכם הנערך מדי שנה בין משרד החקלאות לבין המועצה (להלן - הסדר הירקות), בדבר מחירי מינימום מובטחים תמורת עודפי תוצרת שישולמו למי שיגדלו לפי החוק ולפי הוראות המועצה.

בשנים האחרונות נקבעים בכללי המועצה מכסות כלליות לגידול וירקות ולשיווקם וכן העקרונות לקביעת מכסות הגידול האישיות של ארבעה מיני ירקות בלבד: עגבניות, תפוחי אדמה, בצל וגזר (להלן - הירקות שבתכנון). כללי המועצה מתאשרים על ידי שר החקלאות ושר התעשייה והמסחר (להלן - השרים). לפי כללי המועצה על המגדלים לדווח למועצה על גודלם ומיקומם של שטחי הגידול של הירקות הנ"ל ושל שבעה מיני ירקות נוספים שקבעה המועצה.

מקור המימון לקליטת עודפי הייצור הוא היטל שגובה המועצה משיווק התוצרת מכוח צו המועצה (היטלים), התשמ"ב-1982, וכן מהשתתפות מכספי האוצר. ויסות כמויות הירקות מכל המינים בשווקים נעשה בדרך של קליטת עודפים על ידי המועצה, במחירי מינימום מובטחים שעליהם הוסכם בהסדר הירקות. עודפי תוצרת שנקלטים על ידי המועצה בשווקים הסיטונאים או ישירות מן

המגדלים בשדות, משווקים במחירים מוזלים למוסדות ציבור, לעיבוד תעשייתי ולהאבסת בעלי חיים.

בחדשים מארס - יוני 1991 בדק משרד מבקר המדינה במועצה את תכנון הייצור והשיווק של ארבעת מיני הירקות שבתכנון והפיקוח המופעל לאכיפתו. בדבר ביקורת קודמת ראה דוח שנתי 38, עמ' 349.

הליכי קביעת מכסות הייצור

פרסום כללי המועצה

בחוק נקבע, כי המועצה תמנה מבין חבריה ועדת מכסות, שתהא מוסמכת לקבוע מכסות אישיות לגידול ולשיווק או לסרב לקבען, הכל לפי העקרונות לקביעת מכסות אישיות כפי שנקבעו בכללים ובחוק. המועצה בחרה בוועדת מכסות בת חמישה חברים.

נמצא, שכללי המועצה הקובעים מכסות כלליות לגידול ירקות ולשיווקם אושרו בשנים 1990 ו-1991 על ידי השרים ופורסמו ברשומות במהלך עונת הגידול ולעיתים לקראת סיומה. כל עוד לא פורסמו ברשומות כללים לגידול ולשיווק של ירקות ממין פלוני בעונה מסוימת, לא חל איסור על הגידול והשיווק של אותו מין של ירק והמועצה מנועה מלפעול לאכיפת התכנון (ראה להלן). מתשובת המועצה, מראשית נובמבר 1991 עולה, כי בשנים האמורות היא הכינה במועד את החומר הנדרש לחתימת השרים, אולם אי-אישור הכללים על ידי השרים במועד מנע ממנה מלפעול באופן מתוקן ומסודר.

עקרונות לקביעת מכסות אישיות

ועדת המכסות קובעת את המכסות האישיות לגידול ולשיווק הירקות שבתכנון לפי העקרונות שנקבעו בכללים, כדלהלן:

(א) למבקש לגדל ולשיווק מין הירק שבתכנון תיקבע מכסה אישית, ככל האפשר, בשיעור שנקבע לו בעונה המקבילה בשנה שלפני כן.

(ב) ועדת המכסות אמורה להימנע מחידוש של מכסה או חלק ממנה, אם המבקש לא ניצל מכסה אישית שנקבעה לו או חלק ממנה, בהתאמה, במשך שתי עונות רצופות קודמות.

(ג) העדר הוכחה, כי הגידול ייעשה בשטח קרקע שבבעלות המבקש או שברשותו כדין, וכי למבקש יש הקצאת מים מאושרת כדין, על שמו, בכמות מספקת לגידול - יכול להוות עילה לוועדה לסרב לקבוע למבקש מכסה אישית.

(ד) מכסות אישיות למבקשים, שאינם זכאים למכסה אישית לפי התנאים הנ"ל, אמורה הוועדה לקבוע מתוך יתרת המכסה הכללית, לאחר קביעת המכסות האישיות כאמור, וכן מתוך מכסות אישיות שנקבעו ולא בוצעו.

אף כי לפי החוק, כל הרוצה לגדל ירק שבתכנון צריך להגיש לוועדת המכסות, לפני עונת הגידול, בקשה לקביעת מכסה אישית - אין הוועדה מקפידה על כך עם המגדלים. הוועדה נוהגת לקבוע למגדלים ותיקים מכסות מדי עונה כבעבר, גם אם לא הגישו בקשה לקביעת מכסה אישית. זאת בהנחה, שמגדלים אלה יזרעו ויגדלו ירקות לפחות באותו היקף שטחים כבעבר. התוצאה הישירה של הקצאת מכסות כאמור היא הגבלת האפשרות של המועצה לשנות את תכנון הייצור והשיווק ומניעה ממגדלים חדשים, כמעט לחלוטין, להצטרף ולפעול בענף הירקות.

כדי לשמור זכויות במכסות של מגדלים שלא ביצעו את מכסותיהם או ביצעו אותן חלקית, נועדה ועדת המכסות של המועצה לאשר הסדרי ייצור ושיווק חריגים, כגון העברת מכסות בין מגדלים והקמת שותפויות. להלן פרטים:

1. **העברת מכסות בין עונות הגידול** - ועדת המכסות מאשרת בקשות של מגדלים, שהגיעו להסדר ביניהם להתחלף בביצוע מכסותיהם באותה עונת גידול, וכן בקשות של מגדלים המבקשים להעביר את ביצוע מכסותם מעונת גידול אחת לאחרת, תוך שמירה על ההיקף הכללי של המכסות. בדרך זו, בעונה רלוונטית, מגדל מוותר על גידול ירק שלגביו הוקצתה לו מכסה כדין לטובת מגדל אחר, כדי שזה יבצע את המכסה האמורה, זאת בנוסף למכסותו הקיימת. בעונת הגידול שלאחר מכן התהליך בין אותם המגדלים הוא הפוך.

על אף הסדרת הייצור במסגרת תכנון כולל, נוצרים עודפי תוצרת ניכרים. העודפים נוצרים בין היתר עקב קביעת מכסות כלליות בהיקף גדול מצורכי השוק, ומעלייה בחריגה מהמכסות האישיות וגידול תוצרת בלא מכסה (ראה להלן). כדי להקטין עודפים ראוי, שהמועצה תשקול לבטל מכסות אישיות שבעליהם אינם מנצלים אותן בעצמם, במקום לאשר את העברת ביצוען לאחרים.

2. **הקמת שותפויות** - בסוף אוקטובר 1990 הפיצה המועצה בקרב מגדלי תפוחי האדמה חוזר שממנו עולה, שהמועצה החליטה לאפשר מתן מכסות לשותפויות, שמטרת הקמתן היא כלכלית מסחרית לגיטימית, ונובעת משיקולים של כדאיות הגידול, שיתוף משאבים ותשומות. כתנאי למתן מכסות לשותפויות כאמור נקבע, שאחד השותפים לפחות חייב להיות מלכתחילה זכאי למכסה בזכות עצמו. בעקבות חוזר זה עלה מאד מספר השותפויות שאושרו: בעונת אביב 1991 - 47 שותפויות בשטח של 3,900 דונם לעומת 5 שותפויות בשטח של 700 דונם בעונת הסתיו 1990.

בחוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967 (להלן - חוק ההתיישבות החקלאית), נקבע, כי המחזיק או הזכאי להחזיק קרקע חקלאית ממקרקעי ישראל לא ינהג בקרקע שימוש חורג, כמוגדר בתוספת הראשונה לחוק, אלא על פי היתר בכתב מאת שר החקלאות או מאת מי שהשר הסמיכו לכך. עוד נקבע בחוק ההתיישבות החקלאית, כי המחזיק בקרקע, שנקבעה לו מכסת מים על ידי נציב המים, לא יעביר את מכסתו האישית לאחר, ולא יניח לאחר להשתמש בה לצרכי קרקע שנוהגים בה שימוש חורג, אלא על פי היתר השר. אחד מן השימושים בקרקע חקלאית, שהוגדר כשימוש חורג בתוספת הראשונה לחוק הוא: יצירת שותפות בקרקע או ביבול, זולת אם השותפות היא בין תושבי אותו ישוב והשותפים עובדים במידה שווה.

הביקורת העלתה, ש-23 מבין 47 השותפויות האמורות נערכו בין מגדלים בעלי מכסות ממרכז הארץ לבין מושב בדרום הארץ לצורך גידול תפוחי אדמה על אדמות המושב.

מאחר שלא נתבקש אישור השר על שימוש חריג בקרקע, הקמתן של השותפויות האלה נוגדת לכאורה את הוראות חוק ההתיישבות החקלאית.

מתשובות משרד החקלאות והמועצה מראשית נובמבר 1991 עולה, שמנכ"ל המועצה מינה ועדה המורכבת מנציגי המשרד, המועצה, הסוכנות היהודית וארגון מגדלי הירקות, והטיל עליה לגבש קריטריונים בנדון שיענו על תנאי חוק ההתיישבות החקלאית וחוק מועצת הירקות.

התכנון הכולל וביצועו

1. כאמור, תכנון הייצור של חלק מסוגי הירקות נועד להבטיח לאוכלוסייה אספקה רצופה וסדירה של אותם ירקות בכל עונות השנה, למנוע היווצרות עודפים, ולתת תמורה הוגנת למגדלים בגין תוצרתם.

בטבלה שלהלן מובאים נתוני המועצה בדבר כמויות התוצרת של הירקות שבתכנון שהובאו לשווקים הסיטונאיים לשיווק (להלן - קליטה), והכמויות שלא שווקו (להלן - עודפים) בשנים 1988 – 1990 (בטונות):

השנה	תפוחי אדמה		עגבניות		בצל		גזר	
	קליטה	עודפים	קליטה	עודפים	קליטה	עודפים	קליטה	עודפים
1988	201,900	19,200	91,600	6,500	42,800	2,000	20,900	2,800
1989	183,900	26,700	118,700	18,800	51,500	4,700	29,700	3,500
1990	190,900	12,000	129,300	17,300	49,900	3,900	32,200	2,800

מהנתונים שבטבלה עולה, שבכל שנה נוצרים עודפי תוצרת בכמויות גדולות, ובייחוד עודפי תפוחי אדמה ועגבניות. בשנת 1990 צומצמו שטחי המזרע המתוכננים של תפוחי האדמה ב-7.5%. על אף צימצום שטחי המזרע, כמויות התוצרת שנקלטו בשווקים היו גדולות בהשוואה לשנה הקודמת, אולם העודפים שנוצרו היו קטנים יותר.

המועצה קלטה את עודפי התוצרת ושילמה למגדלים מחירים מובטחים. לפי הדוחות הכספיים של המועצה לשנים 1988 - 1990, היא שילמה למגדלים בגין קליטת עודפי תוצרת של כלל הירקות, כולל אלה שלא בתכנון, כ-3.8 מיליון ש"ח, 13.5 מיליון ש"ח וכ-13.4 מיליון ש"ח בהתאמה. ההשתתפות הכספית של משרד האוצר לקליטת העודפים בשנים הנסקרות הסתכמה בכ-0.9 מיליון ש"ח, כ-0.3 מיליון ש"ח וכ-2.4 מיליון ש"ח בהתאמה.

לפי הסברי המועצה, חלק מעודפי העגבניות בשנת 1989 נוצר בעקבות הודעת שר החקלאות דאז למגדלים לבצע מזרעים מעל לתכנון, בשטחים שנפגעו בקרה שפקדה את הארץ בראשית השנה האמורה.

2. תכנון הייצור והשיווק בענפי הפרחים והפירות (למעט ענף הבננות) בוטל זה מכבר. מכל ענפי הצומח נותרו אפוא רק ארבעה מיני ירק (תפוחי אדמה, עגבניות, בצל וגזר), שגידולם כפוף לתכנון כולל ומשטר מכסות אישיות שניתנו בעבר.

משטר תכנון כולל ופרטני כרוך בהפעלת מערך פיקוח, הדרוש כדי לאכוף את התכנון ולפקח על השיווק. נמצא, שהמערך האמור לא הצליח די הצורך למנוע חריגות ממכסות הייצור המאושרות והיווצרות עודפי תוצרת. ואלה הסיבות העיקריות:

(א) תכנון שטחי הגידול אינו גמיש ונערך מדי שנה, בדרך כלל באותם היקפים כבשנים עברו. העקביות בקיום עודפי התוצרת מעידה, שלא הייתה התאמה של שטחי הגידול וכמויות התוצרת שתגודל עליהם לדרישות השוק ותנאיו. כך למשל:

השיווק בפועל של העגבניות לשוק המקומי עולה על הייצור המתוכנן, שחושב על פי מדדים שקבע משרד החקלאות. לצורך חישוב הייצור המתוכנן לשוק המקומי, אין המועצה מביאה בחשבון את התמורות בשיטות הגידול של מין ירק זה ואינה משנה את שטחי הגידול בהתאם. כך למשל מדיון במליאת מועצה ב-18.7.91 עולה, שרבים מבעלי המכסות לגידול עגבניות לשוק המקומי הקימו חממות המניבות עד 30 טון לדונם לעומת מכסת ייצור נורמטיבית של כ-6 טון לדונם בשטחים פתוחים; וכי במצב זה לא ניתן לתכנן כראוי את הייצור הכולל והמכסות האישיות למין ירק זה.

(ב) מגדלים רבים חורגים ממכסתם המאושרת ו/או מגדלים תוצרת ללא מכסה כלל.

(ג) קיומו של שיווק בלתי מאורגן של תוצרת חקלאית, המוערך בכ-25% - 30% מהשיווק המאורגן.

(ד) קיום של ייצור חקלאי מתוכנן מותנה בפרסום כללים של המועצה. כאמור, לא תמיד הכללים מתפרסמים ומקבלים תוקף במועד. בפרק הזמן שאין כללים בני תוקף, אי אפשר לאכוף את התכנון של הגידול והשיווק.

ביצוע מכסות אישיות

1. כנקבע בכללי המועצה, המכסות האישיות למגדלי העגבניות, הגזר והבצל נקבעות בדונמים של שטחי גידול. המכסות למגדלי תפוחי אדמה נקבעות הן בדונמים והן בכמויות מרביות של תוצרת שניתן לשווק.

המועצה מפקחת על ביצוע הייצור במסגרת המכסות האישיות המאושרות על ידי מפקחים המבקרים בשטחי הגידול. המפקחים מדווחים למועצה על ביצוע המכסות בדונמים ועל החריגות שנעשו. כנגד מגדלים החורגים ממכסתם או שגידולו תוצרת ללא היתר, מגישה המועצה כתבי אישום בפני ועדת קנסות, שהוקמה לפי חוק המועצה.

נמצא, שהמועצה איפשרה למגדלים רבים, שחרגו ממכסתם או שגידולו תוצרת ללא מכסה, לשווק את תוצרתם, ושילמה להם מחירי מינימום מובטחים (ראה להלן).

2. הביקורת בדקה את טיפול המועצה בחריגות מביצוע המכסות המאושרות לגידול עגבניות ובצל של שלושה מושבים מעמק בית שאן (להלן - המושבים) בשנים 1989 ו-1990. מנתוני המועצה עולה, שהמושבים חרגו ממכסותיהם בהיקף ניכר: במזרע עגבניות ב-1,260 דונם ובמזרע בצל ב-476 דונם. נמצא, שהמועצה איפשרה למושבים לשווק את תוצרתם ושילמה להם מחירי מינימום גם בגין תוצרת מהשטחים החורגים מהמכסה, בסכום כולל של כ-2.5 מיליון ש"ח בגין עודפי עגבניות וכ-0.5 מיליון ש"ח בגין עודפי בצל.

מתשובת המועצה עולה, בין היתר, שהמושבים נמצאים באזור ייחודי ואמצעי הקיום שלהם מוגבלים; וכי בעניין זה הוקמה ועדה מנציגי משרד החקלאות, ארגוני המגדלים והמועצה; בהמלצת שר החקלאות אישרה ועדת המכסות, בדצמבר 1990, למושבים הנ"ל תוספת מכסה בהיקף של 170 דונם, תוך הבטחה שהמושבים לא יחרגו ממכסתם בעתיד; בהנחיית משרד החקלאות שילמה המועצה תשלום בסך 0.5 מיליון ש"ח בגין עודפי תוצרת שגודלה בחריגה מהמכסות, וזאת לאחר פנייה של ועדת המשנה (של ועדת הכספים של הכנסת) לענייני חקלאות.

לדעת מבקר המדינה יש בכך משום התערבות בעבודת המועצה. על אף ההבטחות שהמושבים לא יחרגו ממכסתם בעתיד, העלתה הביקורת, שגם בחודשים ינואר ופברואר 1991 חרגו המושבים ממכסת העגבניות ב-486 דונם.

3. לפי החוק, רשאית המועצה להתנות קניית עודפים ממגדלים ומתן תמיכות כספיות בקיום הוראותיה לעניין גידול ירקות ושיווקם. בהתאם לכך נקבע בהסדר הירקות, שמגדל שלא נהג לפי הוראות המועצה לא יהא זכאי לכך שהמועצה תקנה ממנו עודפים.

לפי החוק רשאית המועצה להתיר למגדל גידול ירקות ושיווקם מחוץ למכסה, למטרות ייצוא, אספקה לתעשייה, מחקר נסיונות או לימוד.

בישיבת הנהלת המועצה מאמצע יולי 1987, הוחלט לבקש מהיועץ המשפטי של המועצה חוות דעת בדבר הקמת ועדה, שתטפל במקרים חריגים של ביצוע מכסות הייצור האישיות. היועץ המשפטי הגיש ב-22.7.87 למנכ"ל המועצה את חוות הדעת המבוקשת, המצדיקה קיומה של ועדת חריגים. לדעת היועץ המשפטי, על הוועדה לפעול לפי כללים אלה: הוועדה לא תשמש כדרגת ערר על החלטות ועדת המכסות או על החלטות ועדת הערר למכסות; ועדת החריגים תתייחס למקרים יוצאי דופן, לפנים משורת הדין, לפי קריטריונים והנחיות של המועצה; החלטותיה יהיו בחזקת המלצות שיובאו בפני מנכ"ל המועצה ויהיו טעונות הנמקה ברורה בכתב; כחברים בוועדה זו לא ייבחרו מי שמכהנים בוועדת המכסות, למעט חבר אחד, וזאת לצורך מידע ותיאומים.

חוות הדעת המשפטית איננה מציינת, מהו הבסיס החוקי להקמת הוועדה או לסמכות המנהל הכללי של המועצה לפעול על פי המלצותיה, שהרי כל הסמכויות באשר לקביעת מכסות מסורות לפי החוק למועצה או לוועדות שהוקמו לפיו.

באוגוסט 1987 בחרה ועדת הנהלה של המועצה ארבעה מבין חבריה לכהן כחברים בוועדת החריגים. אולם בניגוד להמלצת היועץ המשפטי, שלושה מבין ארבעת חברי ועדת החריגים לרבות יו"ר הוועדה מכהנים גם כחברים בוועדת המכסות של המועצה. יצוין, שבועדת המכסות של המועצה מכהנים חמישה חברים.

אין זה סביר ליצור חפיפה כמעט מלאה בין ההרכב הפרסונלי של ועדת המכסות לזה של ועדת החריגים. ועדת המכסות אמורה לקבל החלטות על סמך מדיניות, לפי שיקולים כלכליים והתיישבותיים, ואילו ועדת החריגים, מקובל שתעסוק במקרים יוצאי דופן, לפי הנסיבות המיוחדות של כל מקרה.

נמצא, שפעילות הוועדה לא התייחסה, בדרך כלל, למקרים חריגים, שלצורך הטיפול בהם היא הוקמה. בפועל, הוועדה עוסקת בהסדרים עם עשרות מגדלים לשיווק תוצרתם שגודלה בחריגה. בהסדרים עמם מאשרת הוועדה את הגדלת מכסתם על חשבון המכסה של מגדלים אחרים, שלא ביצעו את מכסתם, זאת כנגד הטלת תשלום כספי על החורגים. המועצה הסבירה, כי הטלת התשלום נועדה להפחית במידה מסוימת את הוצאותיה בגין קניית עודפי תוצרת. ההסדרים עם המגדלים החורגים בדבר התשלום למועצה לא הובאו לאישור מליאתה.

מאחר שהמועצה לא קבעה קריטריונים והנחיות לפעולות הוועדה ומאחר שאין הוועדה מנמקת את החלטותיה בכתב, לא ניתן לקבוע מה היו שיקולי הוועדה בהחלטותיה. מתן אישורים כאמור למגדלים החורגים, אינו מרתיע מפני חריגה ממכסות, ויתכן שאפילו מעודדת אותה.

לדעת מבקר המדינה, נוכח הספקות באשר לבסיס החוקי לפעולות ועדת החריגים, ונוכח הממצאים דלעיל באשר לאופן מינויה ותוכן החלטותיה, מן הראוי שהמועצה תשקול שוב את החלטתה לקיים ועדה כזו.

4. ממסמכי המועצה עולה, שרבים מקרב המגדלים שקיבלו מכסה אישית לגדל תפוחי אדמה על שטח קרקע שהוקצב להם, ולא ביצעו את מכסתם כמה שנים רצופות, העבירו אותה למגדלים אחרים, כדי שאלה יגדלו וישווקו את התוצרת בשם בעל המכסה. העברת המכסות כאמור נעשתה שלא בידיעתה ואישורה של ועדת המכסות. הוסבר לביקורת, שבמרבית המקרים נעשתה העברת המכסות תמורת תשלום (להלן - סחר במכסות).

במטרה להפסיק את הסחר במכסות תפוחי אדמה החליטה ועדת המכסות בראשית אפריל 1990, לאשר הסכמים שנעשו בין בעלי מכסות קבועות (להלן - "המעביר") לבין מגדלים אחרים (להלן - "הנעבר"), ולפיהם יקבל "הנעבר" את הזכויות למכסת ה"מעביר". לצורך זה נדרשו "המעביר" ו"הנעבר" להגיש למועצה בקשה משותפת. עוד החליטה ועדת המכסות, שכנגד הפונים לא תיזום המועצה הליכים משפטיים. עד סוף יוני 1991 פנו למועצה בנדון רק 40 מגדלים בעלי מכסות בהתייחס לשטח של כ-700 דונם.

המועצה לא השכילה להתמודד עם בעיית הסחר במכסות ולא נקטה צעדים שיטתיים לחיסולה. התנאי לפתרון הבעיה הוא מידע זמין ועדכני, שלא היה מצוי ברשות המועצה. הצעדים שננקטו לאחרונה בנדון מותנים בפניות בעלי המכסות למועצה בבקשת אישור או בעת סכסוך כספי בין בעלי המכסה למי שקיבל לבצעה בשמו.

5. שיווק התוצרת החקלאית נעשה באמצעות תעודות משלוח שהמועצה מנפיקה למשווקים מורשים, ואלה מגישים את התעודות למגדלים הקשורים אתם לצורך הובלת התוצרת. העגבניות, הבצל והגזר מובאים לשווקים הסיטונאיים על ידי המגדלים לאחר מיון התוצרת על ידם.

תפוחי האדמה מובאים על ידי המגדלים לתחנות מיון. עם הבאת התוצרת לתחנות מקבלים המגדלים את התמורה הכספית. משלב זה ואילך התוצרת היא בבעלות התחנות. לאחר המיון, חלק מהתוצרת נשלחת לשווקים וחלקה לאיסוס, זאת באמצעות תעודות משלוח על שם תחנות המיון.

בידי המועצה נתונים בדבר כמויות תפוחי האדמה ברוטו, הכוללות רגב עפר וגופים זרים, שהביאו המגדלים מהשדה לתחנות המיון. אולם מאחר שתחנות המיון אינן מדווחות למועצה על שיעור פחת התוצרת ומאחר ששיווק נעשה על שם התחנה, אין למעשה בידי המועצה אפשרות לבדוק, אם עמדו המגדלים בכמויות השיווק המרביות, כפי שנקבע במכסותיהם האישיות.

6. המועצה מוסרת מדי פעם למשווקים המורשים ולתחנות המיון רשימות של מגדלי תפוחי אדמה, שלא חרגו בביצוע המזרע על פי מכסותיהם, והרשאים לשווק את תוצרתם אליהם. נמצא, שכמה תחנות מיון, אף על פי שקיבלו רשימות כאמור, קלטו בשנת 1990 תפוחי אדמה ממגדלים אשר חרגו ממכסתם.

מחוות דעת של היועץ המשפטי של המועצה מאוקטובר 1990 עולה, שקליטת תוצרת על ידי תחנות מיון ממגדלים שחרגו ממכסתם, יש בה לכאורה עבירה על החוק; וכי בסמכות המועצה לשקול, לאחר שהעברניים יובאו לדין ויורשעו, שלא לתת להם היתר לקליטה ולמיון של התוצרת.

לא נמצא, שהמועצה נקטה אמצעים כנגד אותן תחנות שקלטו תוצרת בלתי מתוכננת.

בתשובת המועצה על הערות הביקורת בנדון צוין, שהיא הינחתה בסוף אפריל 1991 את משווקי תפוחי האדמה, שלא לקלוט כל תוצרת ממגדלים שחרגו מהמכסה שנקבעה להם, וכי לקראת עונת האביב 1991 היא שלחה לתחנות המיון מכתב בצירוף רשימה של 76 מגדלים שחרגו בביצוע מכסותיהם ושל 11 שותפויות בלתי מאושרות. במכתב צוין, כי קליטת תוצרת ממגדלים חורגים היא עבירה על חוקי המועצה, וכי המועצה תנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כנגד תחנות מיון שתקלוט תוצרת ממגדלים חורגים.

ייצור ושיווק עגבניות שגודלו בחממות לייצוא

אחת הדרכים שנוקטת הממשלה לעידוד ייצוא העגבניות היא מתן מענק כספי בשיעור של 40% מההשקעה הכספית המאושרת הכרוכה בהקמת חממה לגידול ירק זה. השקעה זו נקבעה בשנת 1991 לכ-34,000 ש"ח לדונם. בשנת 1991 היו בארץ 2,750 דונם חממות עם פוטנציאל ניבה של כ-34,400 טון. מתוך פוטנציאל הניבה הכולל נועדו כ-14,000 טון לפחות לייצוא (כ-40%). יתרת הכמות, כ-20,000 טון, אמורה להיות משווקת בשוק המקומי.

מאחר שתכנון ייצור העגבניות לשוק המקומי ולייצוא שלובים זה בזה, ראוי היה, שעם הגידול שחל במהלך השנים בשטחי העגבניות שגודלו בחממות, יצומצמו מכסות שטחי הזריעה שתוצרתם נועדה לשוק המקומי בלבד. הדבר היה מאפשר להקטין את עודפי התוצרת. כאמור לעיל, במכסת שטחי הזריעה של העגבניות לשוק המקומי לא חלו בשנים האחרונות שינויים של ממש.



תפקידה העיקרי של המועצה לייצור ולשיווק ירקות הוא לתכנן את גידול הירקות ולהסדיר את שיווקם והספקתם. זאת, במטרה להבטיח לאוכלוסייה הספקה רצופה וסדירה בכל עונות השנה, למנוע היווצרות עודפים ולתת למגדלים תמורה הוגנת בגין תוצרתם. בשנים האחרונות, ייצורם ושיווקם של ארבעה מיני ירקות בלבד (תפוחי אדמה, עגבניות, בצל וגזר), מתבצע במסגרת תכנון כולל ומשטר מכסות ייצור אישיות. על אף זאת, נוצרו מדי שנה עודפי ייצור גדולים, והמועצה קלטה אותם בעלות כספית ניכרת. היווצרות העודפים נבעה בעיקר מקביעת היקף התכנון הכולל מעל ליכולת הקליטה של השווקים, ייצור תוצרת שלא על פי מכסות וחריגות מביצוע המכסות.

המועצה מאפשרת למגדלים לשמור את מכסותיהם לאורך שנים, גם כאשר אינם יכולים או לא כדאי להם לממש את המכסה במשקם הם. זאת, על ידי העברת ביצוע מכסתם לאחרים, או על ידי יצירת שותפויות עם מגדלים אחרים. השותפויות כדאיות למגדלים ועשויות לייעל את הייצור, אך הן מנוגדות, לכאורה, לחוק ההתיישבות החקלאית, ומונעות את צמצום המכסות והעודפים.

הקצאת מכסות אישיות לאותם מגדלים ובאותם אזורים מדי עונה, מהווה הגנה על מקור פרנסתם של חקלאים ושל ישובים. מאידך, הדבר מונע כמעט לחלוטין כניסת מגדלים חדשים לענף, העשויים להיות יעילים יותר, וכן מונע בחינת אפשרויות להגדיל את המכסות באזורים, שבהם הייצור עשוי להיות כלכלי יותר. המשרד צריך להיות ער לכך, ולבחון את האפשרות להגמיש את השיטה, ובייחוד כאשר לקרקע יש שימושים חלופיים טובים, תוך מציאת דרך לפיצוי הנפגעים.

"ועדת חריגים" של המועצה המליצה על העברת מכסות שלא בוצעו למגדלים אשר חרגו ממכסותיהם, כדי לאפשר להם לשווק את תוצרתם ולמכור עודפים למועצה. זאת, אף שפעלו בניגוד לחוק ובניגוד להוראות המועצה.

ישנם ספקות משפטיים באשר לעצם הקמתה של הוועדה ובאשר לתוכן החלטותיה.

המועצה לייצור ולשיווק של דבש

ריכוז ממצאים

המועצה לייצור ולשיווק של דבש (להלן - המועצה) היא חברה פרטית מוגבלת בערבות, ללא הון מניות, הפועלת מכוח צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977, (להלן - הצו), כרשות מבצעת לאכיפת ההסדרים החוקיים בענף הדבורים. בביקורת שנערכה במועצה והושלמה במשרד החקלאות, הועלו הממצאים האלה:

משרת מנכ"ל המועצה נתפנתה ואינה מאויישת. מאז אפריל 1991 מכהן יו"ר מועצת המנהלים של המועצה כיו"ר פעיל בשכר וממלא בפועל את התפקידים שמילא בעבר המנכ"ל. בנסיבות אלו, חדלה להתקיים במועצה ההפרדה הרצויה בין הדרג המבצע לבין הדרג המפקח, ואין נשמרים יחסי האיוון והריסון בין שני תפקידים נפרדים אלה.

המועצה לא הקפידה, שבעלי רישיונות ייצור יקיימו את ההתחייבויות המוטלות עליהם ברישיון הייצור.

אמות המידה, שקבעה המועצה באשר לאופן הקצאתם של שטחי מרעה לדבורים (אזורי יניקת הצוף), אינן מפורטות דיין, ולא תמיד ניתנות ליישום. במשרד החקלאות ובנציבות תלונות הציבור של משרד מבקר המדינה נתקבלו תלונות של מגדלים על קיפוח ואפליה בהקצאת שטחי מרעה בידי המועצה.

ועדת נדידה, שהיא ועדה של המועצה העוסקת בהקצאת שטחי מרעה במקרים של תלונות וחילוקי דעות בין מגדלים, פועלת בלא נוהל עבודה קבוע בכתב. לא נקבעו הוראות באשר למניין חוקי לשיבותיה, סדרי הדיון בהן, אופן קבלת ההחלטות והערר עליהן. מרבית החלטותיה של הוועדה אינן מנומקות, כך שלא ניתן לבדוק את שיקול הדעת שעמד בבסיסן.

כוורנים משווקים שיווקו בפועל דבש גם מתוצרת הדבוריות של מגדלים אחרים, בניגוד להוראות הצו. למרות זאת, לא מנעה מהם המועצה לעשות כן, ואף לא התנתה את חידוש הרשאתם בקיום הוראת הצו.

המועצה לא התנתה את חידוש ההרשאה למשווקים מורשים בקבלת הוכחה על כמויות הדבש ששיווקו, והיא הסתפקה בדיווחים כלליים, ללא פירוט או אסמכתא. היא גם לא עמדה על כך, שהדבש ששווק בפועל יהא בכמות התואמת את כתבי ההתקשרות שנחתמו בין המגדלים למשווק לאותה שנה, כנדרש בצו.

בשנת 1989 לקחה המועצה מבנק מסחרי הלוואה בסך 750,000 ש"ח למימון ייצוא עודפי דבש. ההלוואה צמודה למדד המחירים לצרכן ובריבית 7.25% לשנה, למשך חמש שנים. חרף הקשיים שהיו צפויים בפירעון ההלוואה, אין במועצה מסמך המעיד שנבחנה יכולת המועצה לפרוע את ההלוואה, ומה היו שיקוליה בקביעת סכומה ותנאי החזר.



1. בישראל יש כ-75,000 דבוריות (כוורות מאוכלסות במשפחה של דבורים) המוחזקות בידי כ-750 מגדלי דבורים (להלן - מגדלים, כוורנים). הייצור השנתי של דבש בישראל בשנים 1986 - 1990 היה בין 2,000 טון ל-2,700 טון, וערכו הכספי במחירים שוטפים - בין 9.7 מיליון ש"ח ל-11.6 מיליון ש"ח. בשנת 1991 הגיע הייצור השנתי לכדי 1,700 טון בלבד, עקב עצירת הגשמים ועקב מחלה טפילית הפוקדת את הדבורים וממיתה מולדותיהם (מחלת הוולד הגירי). נוסף לייצור הדבש, יש לענף הדבורים חשיבות מרובה במערך הייצור החקלאי הצמחי, משום שהדבורים תורמות להאבקת גידולים שונים, בעיקר עצי פרי ופירות מיקשה, ולהגדלת יכוליהם.

בטיפול ענף הדבורים ובקידומו המקצועי עוסקת המחלקה לדבורים שבשירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות (להלן - המחלקה לדבורים). כמו כן מנהל מינהל המחקר החקלאי מכוורת ניסויית מיוחדת לצורכי מחקר בצריפין.

2. ההסדרים החוקיים העיקריים הנוגעים לפעילות הענף, ובהם: הקמת מכוורות והחזקתן, מתן רישיונות לעסוק בגידול דבורים, בהפקת דבש או בשיווקו, נקבעו בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977 (להלן - הצו), ובתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968 (להלן - התקנות). המועצה לייצור ולשיווק של דבש (להלן - המועצה) נקבעה כרשות מבצעת לאכיפת ההסדרים שנקבעו בצו ובתקנות.

3. בחודשים מאי - ספטמבר 1991, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המועצה. הביקורת נערכה במועצה, וביורוי השלמה נעשו במשרד החקלאות ובמשרד הבריאות. ביקורת קודמת במועצה נערכה בשנת 1975 (דוח שנתי 26, עמ' 457), וביקורת מעקב - בשנת 1977 (דוח שנתי 28, עמ' 450). ביקורת על תנאי השירות של עובדי מועצות ייצור ושיווק, ובכלל זה גם עובדי המועצה, נערכה בשנת 1987 (דוח שנתי 38, עמ' 355).

המועצה ומוסדותיה

1. המועצה נתאגדה בשנת 1969 כחברה פרטית, מוגבלת בערכות, ללא הון מניות. מייסדיה היו: מדינת ישראל; ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ ישראל, ההסתדרות הפועלים החקלאיים - המרכז החקלאי; התאחדות האכרים בישראל והאיחוד החקלאי. מטרותיה העיקריות של המועצה, כפי שנקבעו בתזכיר ההתאגדות שלה, הן: לקדם את הרמה המקצועית של ענף המכוורות בארץ, להסדיר את רישום המכוורות והעתקתן ממקום למקום, לייצא דבש או לסייע בייצואו, לקיים קרנות להבטחת מחירי מינימום לדבש, לדאוג לקבלת אמצעי מימון ולהעמדתם לרשות המגדלים.

2. מוסדותיה העיקריים של המועצה הם האסיפה הכללית ומועצת המנהלים. האסיפה הכללית מורכבת מ-18 חברים, מהם שישה נציגי המדינה המתמנים על ידי שר החקלאות ושר התעשייה והמסחר. נציגי המדינה, שהמליץ עליו שר החקלאות, הוא יושב ראש האסיפה הכללית. במועצת

המנהלים 13 חברים שהם נציגים של מייסדי המועצה, מהם ארבעה נציגי המדינה; שניים מטעם שר החקלאות, אחד מטעם שר האוצר ואחד מטעם שר התעשייה והמסחר. יושב ראש מועצת המנהלים מתמנה בידי שר החקלאות ושר התעשייה והמסחר, מקרב נציגי המדינה שנתמנו מטעם שר החקלאות.

משרדי המועצה נמצאים בתל אביב. שנת הכספים שלה מתחילה ב-1 בינואר, ועיקר תקציבה ממומן מכספי אגרות, שהיא גובה בגין רישיונות ייצור למגדלים. בשנת 1990 הסתכם תקציבה בכ-800,000 ש"ח. במועצה מועסקים: מזכירה, מנהלת חשבונות ופקח במשרה מלאה, וכן מנהל כללי ומבקר פנים במשרה חלקית.

באפריל 1991 נתפנתה משרת מנכ"ל המועצה. המשרה לא אויששה, ומאז ועד למועד תום הביקורת מכהן יו"ר מועצת המנהלים כיו"ר פעיל בשכר, וממלא בפועל גם את התפקידים שביצע בעבר המנהל הכללי של המועצה. בנסיבות אלו חדלה להתקיים במועצה ההפרדה הרצויה בין הדרג המבצע לבין הדרג המפקח, ולא נשמרים יחסי האיזון והריסון בין שני תפקידים נפרדים אלה.

בתשובתו מדצמבר 1991 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי יפעל למינוי יו"ר חדש למועצת המנהלים, והיו"ר הנוכחי ימשיך לכהן כמנכ"ל.

פעולות המועצה

הביקורת בדקה את ההסדרים החוקיים בענף הדבורים בתחום מתן רישיונות ייצור והקצאת שטחי מרעה, שיווק הדבש ושמירת איכותו, ואת פעולות המועצה לביצוע הסדרים אלו.

מתן רישיונות ייצור

1. על פי הצו עיסוק בגידול דבורים או בהפקת דבש טעון רישיון ייצור מאת המועצה, ויש לחדשו מדי שנה. הרישיון ניתן כנגד תשלום אגרה, שסכומה מתעדכן מפעם לפעם ונקבע לפי מספר הדבוריות שברשות המגדל ולפי סוגן. הדבוריות הן משני סוגים: "דבורית נייחת" - המוצבת הצבה של קבע במשך כל עונות השנה ו"דבורית נודדת" - המועברת בתום עונת רדיית הדבש למקום הצבה אחר, שבו מצויה צמחייה צופנית עונתית, לשם הפקת דבש בעונת רדיית נוספת. ביולי 1991 הייתה האגרה בסך 13 ש"ח לכל דבורית נייחת ותוספת של 1.20 ש"ח בגין כל דבורית נודדת.

2. ברישיון הייצור רשומים התנאים לקבלת הרישיון או לחידושו. המועצה רשאית לבטל רישיון ייצור שנתנה, אם נוכחה כי בעל הרישיון לא מילא אחר הוראה מהוראות הצו, או הוראה שניתנה על פיו.

הביקורת העלתה, כי המועצה לא הקפידה, שבעלי רישיונות ייצור, יקיימו את תנאי הרישיון, ואף לא עשתה שימוש בסמכותה לבטל רישיונו של מגדל, אשר לא מילא אחר התחייבויותיו.

3. על פי התקנות, הקמת מכוורת והחזקתה טעונה, נוסף לרישיון הייצור, גם היתר בכתב מאת המועצה, שבו יפורטו מספר הדבוריות, שלגביהן ניתן כל היתר, וכן המקום בו רשאים להחזיקן (להלן - נקודות ההצבה). מיקומן של נקודות ההצבה קובע למעשה את גבולות אזורי יניקת הצוף (להלן - שטחי המרעה), שכן על פי רוב נטות הדבורים לינוק צוף בסמוך לנקודת ההצבה של הדבורית, כל עוד מצויה שם צמחייה צופנית די הצורך.

המועצה, באמצעות הפקח שלה, מקצה למגדלים המייצרים דבש נקודות הצבה בהתאם למספר הדבוריות שברשותם ובהתחשב בסוגן. במסמך המועצה מאפריל 1987 הוגדרו בכתב אמות מידה להקצאת שטחי מרעה. אם יש תלונות או חילוקי דיעות מועבר העניין להחלטתה של ועדה בת שמונה חברים: מהם חמישה חברים שממנה מועצת המנהלים של המועצה לפי המלצת ארגון מגדלי דבורים (התאגדות וולונטרית של מגדלי הדבורים), יו"ר מועצת המנהלים שלה ופקח המועצה (להלן - ועדת נדידה). לעומת זאת אין המועצה עוסקת בהקצאת שטחי מרעה לצורך מתן שירותי האבקה.

אלו נקבעים על פי התקשרות ישירה בין המגדלים לבין החקלאים הנזקקים לשירותים אלה, ולעתים אף ללא ידיעת המועצה.

הביקורת העלתה:

(א) אמות המידה שקבעה המועצה באשר לאופן הקצאתן של נקודות הצבה הן כלליות מדי, אינן ברורות דיין ולא תמיד ניתנות ליישום. במשרד החקלאות ובנציבות תלונות הציבור של משרד מבקר המדינה נתקבלו תלונות של מגדלים על קיפוח ואפלייה בהקצאת שטחי מרעה ובקביעת נקודות הצבה בידי המועצה.

(ב) אף על פי שוועדת נדידה מטפלת באחד הנושאים המרכזיים של פעילות המועצה ושל ענף הדבורים בכלל, אין לוועדה נוהל עבודה קבוע. לא נקבעו הוראות באשר למניין חוקי לשיבוטיה, סדרי הדיון בהן, אופן קבלת ההחלטות והערר עליהן. עיון בפרוטוקולים משיבוט ועדת נדידה העלה, כי מרבית החלטות הוועדה אינן מנומקות, כך שלא ניתן לבדוק את שיקול הדעת שעמד בבסיסן.

(ג) נתוני המועצה באשר לנקודות הצבה שהקצתה אינם מעודכנים. יש שנקודות הצבה שהוקצו נתפנו ולא נעשה בהן שימוש, אך הדבר לא הובא לידיעת המועצה. בנסיבות אלו, לא ניתן היה להקצות למגדלים אחרים הזקוקים להן.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי ההבדלים הקיימים במבנה שטחי המרעה בארץ והשינויים התכופים בהם מקשים על קביעת אמות מידה להקצאת שטחי מרעה. עם זאת תעשה מאמץ לקביעת אמות מידה מפורטות וברורות יותר. כמו כן, בדעת המועצה לקבוע נוהל בכתב, שבו יוסדרו כל תחומי פעילותה של ועדת נדידה, וכן לארגן מחדש את מערך נקודות ההצבה שברשותה לשם ניצול מיטבי שלהן.

שיווק הדבש ושמירה על איכותו

1. הצו מטיל הגבלות על החזקת דבש ועל הסחר בדבש. שיווק דבש טעון הרשאה מאת המועצה. ההרשאות למשווקים הן משני סוגים: הרשאה ל"כוורן משווק" והרשאה ל"משווק מורשה". המועצה רשאית לתת הרשאת "כוורן משווק" למגדל שהוכיח, להנחת דעתה, כי עסק באריזה ובשיווק מרבית הדבש מתוצרתו לפני דצמבר 1968. המועצה העניקה הרשאות שיווק ל-15 משווקים: שישה מהם כוורנים משווקים, והיתר - משווקים מורשים.

הביקורת העלתה, כי המועצה לא הקפידה על קיום הוראות הצו באשר לרישוי משווקים:

(א) הכוורנים המשווקים שיווקו בפועל דבש גם מתוצרת הדבוריות של מגדלים אחרים, בניגוד להוראות הצו. למרות זאת לא מנעה מהם המועצה לעשות כן, ואף לא התנתה את חידוש הרשאתם בקיום הוראת הצו.

(ב) המועצה לא התנתה את חידוש ההרשאה למשווקים מורשים בקבלת אסמכתאות על כמויות הדבש ששיווקו, ולא עמדה על כך, שהדבש ששיווק בשנה הקודמת יהא בכמות התואמת את כתבי ההתקשרות לאותה שנה, כנדרש בצו.

(ג) בעת חידוש ההרשאה למשווק מורשה, לא ביקשה המועצה כל אסמכתא על מצבו הכספי של המשווק, כנדרש בצו, כדי לוודא שעדיין ישנם בידו אמצעים כספיים לקיים את התחייבויותיו כמשווק מורשה.

2. הצו אוסר החזקת דבש, רכישתו או אריזתו לצורכי עסק על ידי מי שאינו משווק מורשה, או כוורן משווק. כסייג לאיסור זה הותר לכוורן "להחזיק דבש בכמות הדרושה לצריכתו העצמית ושאינה עולה על 100 ק"ג, ואם הינו אגודה שיתופית, בכמות סבירה לצריכה עצמית של חברי האגודה ובני משפחתם". את יתרת הדבש על הכוורן למכור למשווק מורשה בלבד. דא עקא,

שמשווק מורשה מתחייב, עם קבלת הרשאתו, לרכוש דבש בכמות שלא תפחת מ-120 טון, אך אין עליו כל חובה לרכוש דבש בכמות גדולה מזו. ההגבלות על החזקת דבש מחד, והעדר חובה על משווקים לרכוש מן הכוורנים את כל תוצרתם מאידך, גורמות לכך שכוורנים, אשר לא השכילו להתקשר בעוד מועד עם משווקים מורשים למכירת תוצרתם, עלולים להישאר בתום עונת הרדייה עם מלאי דבש בלתי מכור בכמות גדולה מזו שמותר להחזיקה לצריכה עצמית.

לפי דפוסי התשלום הנהוגים בענף, משלם המשווק למגדל מקדמה על חשבון התוצרת שרכש ומשלים לו את יתרת התמורה לאחר מכירת הדבש לקמעונאי. עד ספטמבר 1991 היה הדבש מצרך בר פיקוח, ומחירו המירבי נקבע בצווים של שר האוצר ושל שר החקלאות, שהתפרסמו מפעם לפעם. בספטמבר 1991 הוצא הדבש, למעט דבש גולמי, מתחולת הפיקוח על המחירים. בפועל, הימצאותם של עודפי דבש בשוק, בייחוד בשנים 1987 - 1990 יצרה תחרות רבה בין המגדלים, ואיפשרה למשווקים להכתיב הוזלה ניכרת של מחיר הדבש הגולמי שמוכרים להם המגדלים: מכ-4.90 ש"ח לק"ג ב-1989, לכדי 3.60 ש"ח לק"ג ב-1990, במחירים שוטפים, לעומת המחיר המירבי שהיה בתוקף באותה עת - 5.80 ש"ח לק"ג.

בשנת 1991 הועלתה בקרב מגדלים, ובעידודה של המועצה, הצעה להקמת חברת שיווק פרטית (להלן - חברת השיווק), בנפרד מן המועצה, אשר תרכז דבש מן המגדלים, לשם מכירתו למשווקים המורשים או לשם שיווקו במישרין על ידיה. בכך ביקשו המגדלים להשפיע על תנאי השיווק, במגמה להעלות את המחיר שיקבלו מן המשווקים עבור תוצרתם, ולשפר את תנאי התשלום. ביולי 1991 נתאגדה חברת השיווק והחלה בפעילותה. החברה קיבלה מן המועצה הרשאה להיות משווק מורשה. עד דצמבר 1991 היא ריכזה מן המגדלים כ-250 טון דבש, מתוכם מכרה למשווקים מורשים כ-185 טון.

3. הדבש הוא מוצר שהמיפרט שלו נקבע והוכרז כתקן ישראלי רשמי - ת"י 373 (להלן - התקן), על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים). התקן קובע אמות מידה ושיטות לבדיקת הרכב הדבש ואיכותו. בין היתר, נקבע, כי תכולת הסכרוזה המותרת בדבש היא עד 6%, ובדבש טרי - 8%.

לפי חוק התקנים, חל איסור לייצר ולמכור, לייבא או לייצא מצרך, שמיפרט שלו נקבע כתקן רשמי, ודבש בכלל זה, אלא אם התאים לדרישות התקן הרשמי. מי שלא מילא אחר דרישות התקן צפוי לסנקצייה הקבועה בחוק התקנים. הממונה על התקינה, או מי שהוסמך לכך על ידיו, רשאי לערוך ביקורת על פי חוק התקנים וליטול דגימות דבש לשם בדיקת התאמתן לתקן.

ב-1989 מינה מנכ"ל משרד החקלאות ועדה לבחינת ענף הדבורים. בדיון וחשבון שהגישה הוועדה למנכ"ל היא ציינה, בין היתר כי ריכוז הסכרוזה בדבש שהתקן מתיר גבוה מדי. לכן קיים קושי לבדוק אמיתותן של חשדות שהעלו מגדלים, כי יש בקרבם כאלה המזינים את הדבורים בכמות מופרזת של תמיסת סוכר, מעבר לנדרש על פי ההנחיות המקצועיות של המחלקה לדבורים. הוועדה המליצה להוריד את רמת הסכרוזה המותרת בדבש על פי התקן. המלצות הוועדה אומצו עקרונית בידי מנכ"ל משרד החקלאות.

נוכח הטענות המושמעות לגבי התקן הישראלי לדבש, מן הראוי שמשרד החקלאות יביא בפני מכון התקנים את הסתייגותיו מן התקן הקיים ואת הצעתו לשינויו, כפי שהמליצה הוועדה.

עיסוקת ייצוא דבש

בכל אחת מן השנים 1987 - 1989 יוצרו כמויות דבש, אשר ברמת המחירים הנתונה, לא נקלטו בשוק. במגמה לווסת את העודפים, החליטה המועצה בשנת 1989 לייצא את עודפי הדבש שיוצרו ב-1988.

במסגרת עיסקת הייצוא רכשה המועצה 250,345 ק"ג דבש, שהוחזקו במחסניו של המשווק המורשה הגדול ביותר באותה עת (להלן - המשווק), כדי לייצאם לחר"ל. בגין כמות זו שילם המשווק למגדלים רק מיקדמה על חשבון התמורה שיקבל. לשם מימון הרכישה לקחה המועצה הלוואה מבנק מסחרי בסך 750,000 ש"ח, צמודה למדד המחירים לצרכן ובריבית 7.25% לשנה, לתקופה של חמש שנים (להלן - ההלוואה).

לפי הדוחות הכספיים של המועצה ל-31.12.89 נרכש הדבש מהמשווק במחיר של 4.30 ש"ח לק"ג. תשלום זה היה אמור להשלים את התמורה המגיעה למגדלים. במהלך שנת 1989 עלה בידה למכור 108,826 ק"ג בלבד במחיר של 2.85 ש"ח לק"ג, ואת יתרת הדבש מכרה במועדים שונים במהלך שנת 1990, במחיר של 1.41 ש"ח - 2.27 ש"ח לק"ג. עד למועד תום הביקורת, לא נערך חשבון מסכם של העיסקה.

לצורך פירעון ההלוואה וכיסוי הפסדיה מעיסקת הייצוא העלתה המועצה את האגרה שהיא גובה מן המגדלים. האגרה בגין דבורית נייחת עלתה מ-7.8 ש"ח ביולי 1989 ל-9.7 ש"ח בינואר 1990 ול-12 ש"ח בינואר 1991.

חרף הקשיים שהיו צפויים בפירעון ההלוואה, לא נמצא במועצה תיעוד המעיד, שבחנה המועצה טרם ביצוע עיסקת הייצוא, את יכולתה לפרוע את ההלוואה, ומה היו שיקוליה בקביעת סכומה ותנאי ההחזר.

המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי ב-31.12.91 פרעה במלואה את יתרת ההלוואה לאחר קבלת סיוע ממשלתי והשתתפות כספית של המשווק אשר היה ערב לפירעון ההלוואה.



ענף הדבורים, בהבדל מענפי ייצור אחרים בחקלאות, אינו מוגבל במיכסות ייצור, ובפועל ניתן רישיון ייצור לכל מבקש, בתנאי ששילם אגרה כדין. פעילותה של המועצה בתחום הסדרת העיסוק בגידול דבורים מתמצית בהנפקת רישיונות ייצור, גביית אגרה והקצאת נקודות הצבה לדבוריות לצורך ייצור דבש. בהסדרת שירותי האבקה בתשלום, אין למועצה כל חלק, ואת השירותים האלה נותנים המגדלים על פי התקשרות ישירה בינם לבין החקלאים הזקוקים לשירותים אלה, ללא כל מעורבות של המועצה, ועל פי רוב ללא ידיעתה.

אף כי ההסדרים החוקיים הקיימים מתירים גידול דבורים וייצור דבש כמעט בלי הגבלה, נמנע בתוקף אותם הסדרים הסחר החופשי בדבש, והצו מטיל הגבלות הן על החזקת דבש והן על שיווקו. נשללת מן המגדלים, למעט מגדלים שעסקו גם בשיווק לפני 1968 וקיבלו הרשאת "כוורן משווק", הזכות לשווק תוצרת בעצמם.

ההגבלות האמורות על הסחר החופשי בדבש, אינן עולות בקנה אחד עם המגמה לליברליזציה בענף, שמצאה את ביטויה לאחרונה בהסרת הפיקוח על מחירי הדבש לקמעונאי ולצרכן. מאחר שהדבש אינו מצרך יסודי, אין הצדקה לקיומה של יד מכוונת בענף, ובכלל זה גם בתחום השיווק. עם זאת, שמירה על יציבות הענף היא חיונית נוכח חשיבותו בהאבקה גידולים. להשגת יציבות זו, נדרשת פעולה משותפת לקליטת עודפי דבש, אם ייווצרו, במטרה לשמור על רמת מחירים ורווחיות סבירים. אולם ספק אם מטרה זו, כשלעצמה, די בה כדי להצדיק מעורבות ממשלתית, או המשך קיומה של המועצה. יתכן שפעולה זו תוכל להיעשות על ידי חברת השיווק הפרטית, שהוקמה ב-1991 בידי המגדלים.

מן הראוי שמשרד החקלאות ישקול שינוי ההסדרים החוקיים בענף: ביטול הצורך במתן רישיונות ייצור, ביטול הצורך בהקצאת שטחי מרעה, הסרת ההגבלות החלות על שיווק הדבש ומתן אפשרות לסחר חופשי בו, ואם בנסיבות אלה יהיה עדיין צורך בקיומה של המועצה. בשיקוליו על המשרד להביא בחשבון, כי ממילא, כפי שעולה מן הביקורת, המועצה לא הקפידה שבעלי רישיונות ייצור

יקיימו את תנאי הרישיון, ושמשווקים מורשים ימלאו את ההוראות הנוגעות לפעילותם. המועצה גם לא עשתה שימוש בסמכותה לבטל רישיונות ייצור למגדלים או הרשאה לפעילותם של משווקים מורשים, אשר לא מילאו את התחייבויותיהם. עוד על המשרד להביא בחשבון קיומן של תלונות רבות של מגדלים על קיפוח ואפליה בהקצאת שטחי מרעה.