

ממצאי מעקב

השינוי הארגוני בענף פרי הדר

דוח שנתי 43, עמ' 317

בחודשים מארס-יולי 1992 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות ובמועצה לשיווק פרי הדר (להלן - המועצה) את נושא השינוי הארגוני בענף. ממצאי הבדיקה פורסמו בדוח שנתי 43, עמ' 317 (להלן - הדוח).

הדוח סקר את ההליכים הקשורים בחיסול הפעילות המסחרית של המועצה בכל הקשור לשיווק פרי הדר בחו"ל ובארץ. על רקע זה העלתה הבדיקה ממצאים המתייחסים לפעולות שננקטו בקשר להליכים האמורים, לרבות מכירת נכסי המועצה והעדר דיווח כספי נאות על ההכנסות וההוצאות שנבעו מהליכי הפירוק.

בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1995 ערך משרד מבקר המדינה מעקב שתכליתו לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדוח. נתוני בדיקת המעקב עודכנו באוקטובר 1996.

להלן הממצאים:

חיסול החלק המסחרי של המועצה - ההיבט

הכספי והדיווח החשבונאי

בדוח צוין, כי מרבית פעולות המועצה לחיסול מלא של החלק המסחרי שלה הסתיימו ביולי 1992. בבדיקת המעקב נמצא:

פירוק חברות בת

תהליך הפירוק של חברת בת של המועצה התעכב, עקב סכסוך בין רואה החשבון שטיפל בהליכי הפירוק לבין מעסיקיו. רק באוגוסט 1995 יושב הסכסוך, וטיפולו של רואה החשבון בפירוק התחדש. הליכי הפירוק הסתיימו באוקטובר 1996.

הכנסות והוצאות ממכירת נכסים

1. בדוח נסקרו שתי עסקאות למכירת נכסי המועצה: האחת - עסקת קומבינציה לגבי שטח מגרש החניה הצמוד לבניין המועצה, לפיה יוקם עליו בניין מגורים והמועצה תקבל 53% ממחיר מכירת הדירות. והאחרת - עסקת קרקע בשטח של 7,224 מ"ר בצפון רחובות, לבניית קוטג'ים.

המעקב העלה שהעסקה ברחובות הושלמה וההכנסות נטו הסתכמו בכ-4.2 מיליון ש"ח (כ-1.33 מיליון דולר).

לגבי שטח מגרש החניה נמצא, כי הוכנו תכניות להקמת דיור מוגן בנכס זה. התכניות שהופקדו בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה נמצאו בשלב שמיעת התנגדויות.

2. בדוח צוין כי ברשות המועצה מבנה משרדים בחיפה שטרם נמכר. המעקב העלה, כי מבנה המשרדים של המועצה בחיפה, בשטח של כ-100 מ"ר, נמכר כבר באוגוסט 1994 במחיר של 105,000 דולר.

ההכנסות נטו ממכירת הנכס, לאחר תשלום מסים, הסתכמו בכ-74,000 דולר. המעקב העלה, כי מליאת המועצה קיבלה דיווח על מכירת הנכס רק ביום 17.8.95, כשנה לאחר שהעסקה סוכמה ובוצעה.

3. בעניין הסדרת הטיפול בהכנסות ובהוצאות הצפויות מתהליך הפירוק הביעה מבקר המדינה את דעתה בדוח כדלהלן: "... היות שהתהליך הכרוך בחיסול החלק המסחרי של המועצה -- הן מבחינת קביעת העלות הסופית והן מבחינת קבלת התמורה מעסקאות הקומבינציה -- עשוי להימשך כמה שנים ולהיות מושפע מגורמי אי-ודאות, ראוי שמשרד האוצר, משרד החקלאות והמועצה ישקלו לגבש מסמך משותף שבו ייקבעו הסדרים לייצוג המדינה בעת קבלת ההחלטות של הצוות המצומצם להתחשבות ולהחזרת כספים - אם יצטברו - למדינה". בתשובתו מנובמבר 1992 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה: "בדעתנו ליזום במשותף עם משרד החקלאות דיון בנושא הטיפול העתידי בצדדים הכספיים של הפירוק, ולעגן זאת בסיכום פורמלי".

המעקב העלה, כי לא גובשו הסדרים פורמליים לייצוג המדינה בצדדים הכספיים של הפירוק.

4. בדוח צוין, כי ביוני 1991 חתמו נציג משרד האוצר ונציג משרד החקלאות על פרוטוקול (להלן - המסמך המשותף), בו פורטו הכללים והעקרונות לערבות הממשלה בפירוק המועצה. במסמך המשותף נקבע, כי עלויות הפירוק ימומנו מהשתתפות המדינה, ממימוש נכסי המועצה ומכספי המגדלים; כן נקבע כי לאחר שתנוכה מעלויות הפירוק התמורה שתתקבל ממימוש הנכסים, תשתתף המדינה ב-80% מעלויות הפירוק המוסכמות, ואת היתרה יכסו המגדלים. עלויות הפירוק הוערכו במסמך המשותף ב-18 מיליון דולר. התמורה נטו ממימוש הנכסים הוערכה ב-6 מיליון דולר. מכאן שתקרת ההשתתפות הכספית של המדינה היתה אמורה להסתכם בכ-9.6 מיליון דולר.

(א) לבקשת משרד מבקר המדינה ערך רואה החשבון של המועצה, בעת בדיקת המעקב, דוח כספי מבוקר על ההכנסות וההוצאות, שהיו כרוכות בהליכי הפירוק, מתחילת שנת 1991 ועד ליום 31.12.94. משרד מבקר המדינה ניתח את הדוח הכספי, והעלה:

בריכוז ההכנסות הקשורות בפירוק צוין שאלה הסתכמו בכ-16.9 מיליון דולר, וכי מקורן היה: בהשתתפות מכספי האוצר בסך כ-9.7 מיליון דולר; בהשתתפות מגדלי הענף בסך 2.4 מיליון דולר; ובמימוש נכסי דלא נידי בסך 4.8 מיליון דולר. למעשה הסתכמו ההכנסות ממכירת נכסים וציוד בכ-6 מיליון דולר, דהיינו - ההכנסות בפועל היו גבוהות בכ-1.2 מיליון דולר מהסכום שצוין בריכוז ההכנסות: אולם הסכום האחרון (1.2 מיליון דולר) קוּזז כנגד יתרות עלות כפי שנרשמו בספרי החשבונות של המועצה. לקיזוז זה לא היה מקום, כיוון שלא היה כלול כעלות מוכרת במסמך המשותף וגם מאחר ולעלות הרשומה בספרים אין משמעות בעת פירוק.

(ב) כלל הוצאות הפירוק המדווחות הסתכמו בכ-18.6 מיליון דולר. בהוצאות נכללו סעיפי עלות שלא צוינו במסמך המשותף (להלן - הוצאות לא מוכרות) בסך 2.1 מיליון דולר. הוצאות אלה מתייחסות להפסדים ממכירת נכסים, ציוד, מלאי עץ, והשקעות

שאינו להן אחיזה במסמך המשותף; כמו כן הוצאות בסך 1.9 מיליון דולר מעל לסכומים שנקבעו במסמך המשותף. החריגה הבולטת מתייחסת לגידול בהוצאות עבור פנסיה תקציבית בסך 1.4 מיליון דולר. סך כל ההוצאות המוכרות, בניכוי ההוצאות הלא-מוכרות וההוצאות מעל לסכומים שנקבעו הסתכמו בכ-14.6 מיליון דולר.

כלל השתתפות מכספי האוצר, אילו הובאו בחשבון רק עלויות מוכרות ובהתחשב במלוא התמורה הממשית שנתקבלה ממיושם נכסים וצידוד, היתה אפוא צריכה להסתכם בכ-6.9 מיליון דולר, ולא בכ-9.7 מיליון דולר, כפי שהשתתף האוצר בפועל.

בתשובת המועצה מדצמבר 1995 לממצאי המעקב צוין שזקיפת הוצאות לא מוכרות נעשתה כיוון שהן היו קשורות קשר הדוק לפירוק ולא היו נגרמות אלמלא הפירוק. עוד צוין בתשובת המועצה, שעם התקדמות הליכי הפירוק התברר היקפן האמיתי של חלק מאותן הוצאות שהוגדרו במסמך המשותף. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי אם היו עלויות פירוק שלא באו לידי ביטוי מפורש במסמך המשותף, ראוי היה לבחון בשעתו עם משרד האוצר ומשרד החקלאות את מהות ההוצאות הלא-מוכרות וכן את החריגות שהתגלו בביצוע ולתקן במידת הצורך את המסמך המשותף, דבר שלא נעשה.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מיום 5.2.96 נאמר: "אנו דוחים את כל החריגות בהוצאות שאינן נכללות במסמך הפירוק המקורי. בשלב זה נותרה אי-בהירות בסעיף אחד והוא סעיף הפיצויים. הנושא מבורר בימים אלה בינינו לבין המועצה".

בעקבות ממצאי המעקב הודיע אגף התקציבים שבמשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, ביולי 1996, כי הוא הגיע להסדר עם המועצה לשיווק פרי הדר בנושא החריגות בסעיפי ההוצאות המוכרים על פי המסמך המשותף. לפי ההסדר, האוצר הכיר בחריגה בגין הפנסיה התקציבית בסך של 1.2 מיליון דולר כהוצאה מוכרת לצורכי הפירוק, ולפיכך מרכיב חריג זה יחול על הממשלה. את יתרת ההוצאה החריגה, בסך של 1.24 מיליון דולר, תחזיר המועצה לממשלה ב-5 תשלומים דולריים שווים בתחילת כל שנה תקציבית, החל בשנת 1997.

5. במעקב הועלה, שהמועצה הגישה שתי תביעות נגד חברות ביטוח, שעניינן הובלת פרי הדר בתקופת פעילותה של המועצה הקודמת. בפברואר 1995 החליטה המועצה שאם תביעתה תידחה, יתוקצב שכר הטרחה של עורך הדין מתקציב הפירוק, ואילו אם תביעתה תתקבל, ינוכה שכר הטרחה מהסכום שבו היא תזוכה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בכל מקרה - כל סכום שיתקבל בגין התביעות הנ"ל, בדרך של פשרה או פשרה שקיבלה תוקף פסק דין או פסק דין, יש לזקוף לחשבון קופת הפירוק, ומקופה זו יש לתקצב את שכר עורך הדין.

6. בשנת 1991 החל לפעול ארגון של מגדלי הדורים. בבדיקת המעקב הועלה, כי לארגון הועבר סכום של כ-565,000 ש"ח מכספי הפירוק, זאת לצורך מימון פעילותו של הארגון בשנים 1991-1993. בעקבות התנגדות משרד האוצר, הופסק המימון מתקציב הפירוק, ומשנת 1994 מתקצבת המועצה, במסגרת תקציבה השוטף, את סכום השתתפותה הכספית לארגון האמור. התקציב לעניין זה לכל אחת מהשנים 1994 ו-1995 הועמד על 100,000 דולר, ובשנת 1996 על 100,000 ש"ח (כ-30,000 דולר). בחקיקה המסדירה את פעילות המועצה אין הוראה המסדירה את מימון פעילותו של הארגון. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לממן את פעילותו מכספי הפירוק.

בתשובתה מדצמבר 1995 ציינה המועצה, כי לאחרונה התקיימו התייעצויות עם משרד המשפטים שהמליץ לפתוח בהליכי חקיקה להסדרת הנושא. עד אוקטובר 1996 הנושא טרם הוסדר בחקיקה.

שינוי חקיקה

1. בדוח צוין, שהפעילות בענף ההדרים הושתתה על חקיקה משנות הארבעים, לפיה הוקמה ופעלה המועצה כסמכות הבלבדית המסדירה את השיווק והיצוא של פרי ההדר. פעילות המועצה החדשה מתמקדת בהוצאת רישיונות ליצואנים, בפרסום מותגים וסימני מסחר של פרי ישראלי ושמירה עליהם, בהדברת מחלות ומזיקים, במחקר ובפיתוח. משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב המועצה ומשרד החקלאות, כי במצב שבו "ללא שינוי בחקיקה נתבטלה הבלבדיות של המועצה בשיווק וביצוא, נוצר פער בין סמכויות המועצה לפי הפקודות והתקנות בענף, מזה, לבין הסמכויות שמפעילה המועצה לפי שיקוליה מזה. אי-הפעלת חלק מן הסמכויות או לחלופין אי-תיקון החקיקה, גורם לכך שיצואנים ומגדלים פועלים בניגוד לדין". משרד מבקר המדינה ציין, כי מן הראוי שמשרד החקלאות יקדם ללא דיחוי את שינוי החקיקה, לשם הסדרת הפעילות בענף ולשם התאמת סמכויות המועצה ותפקידיה לפי החוק לתוכן התפקידים שהמועצה ממלאה בפועל.

2. בתשובת המועצה צוין, ששינוי המבנה בענף ההדרים מהווה מהפכה של ממש, אשר מצדיקה תקופת הסתגלות ולימוד המצב החדש בטרם ייקבעו הסדרים סופיים בענף. לצורך כך אף בוצעו כמה עבודות מחקר, וננקטו הסדרי שיווק ניסיוניים בשווקים שונים ובתחומים שונים. בתום תקופת הלימוד וההסתגלות, בכוונת המועצה להיערך לקראת ייזום שינויים או התאמות בחוקי המועצה, כדי ליצור התאמה נכונה יותר בין הוראות החקיקה למבנה החדש. בכוונת המועצה להתחיל בהליכים אלו בתום עונת היצוא 1995/96.

המעקב העלה, כי משרד החקלאות ופיתוח הכפר לא נקט פעולות לשינוי החקיקה בענף ההדרים.

הסדרת היצוא בידי המועצה במתכונתה החדשה

בדוח צוין, כי בתקופת כהונתה של המועצה הקודמת שיווקו הפרדסנים את הפרי בשיטת הקונסיגנציה. בשיטת שיווק זו חל הסיכון הכספי על הפרדסן בלבד ולא על המועצה או היצואנים. שיטה זו היתה בין הגורמים שהביאו למשבר החמור אליו נקלע הענף שחייב את ארגונו מחדש. בדוח צוין, כי גם לאחר ביטול מעמד המועצה כמשווקת יחידה בענף וההסדרים החדשים שהונהגו לעונת 1991/92, נותר בעינו המצב שהיצואנים עסקו בטיפול וביצוא הפרי בתנאי קונסיגנציה, בלי ליטול על עצמם כל סיכון.

בבדיקת המעקב הועלה, כי בעונת 1992/93 הורע מצבם של הפרדסנים. ממסמכי המועצה עולה, בין היתר, שהתחרות בין היצואנים הישראליים בשוקי חו"ל פגעה במותג "jaffa" בשווקים המועדפים. תחרות המחירים נעשתה על חשבון המגדל, שלא קיבל תמורה הולמת עבור הפרי, ויצוא התוצרת נפגע: כמות הפרי הכוללת שיוצאה ירדה מכ-325,000 טון בעונת 1991/92 לכ-258,000 טון בעונת 1992/93. על רקע החמרת מצבו של ענף ההדרים הושיטה הממשלה בשנת 1992/93 סיוע למגדלים בסכום של כ-31 מיליון ש"ח.

מצב הענף הביא את המועצה למסקנה, כי למניעת קריסתו יש להבטיח למגדל מחיר מינימום שיספק לו כיסוי של עלויות הייצור "בשער הפרדס": זה יפחית את אי-הוודאות וחלק מהסיכונים של המגדל. הבטחת מחיר מינימום עשויה גם להגדיל את כמות הפרי ולהוות מוטיבציה לשיפור אחוזי הפרי הראויים ליצוא.

עוד הועלה במעקב, כי מאז עונת היצוא 1993/94 הנהיגה המועצה, על דעת אגף התקציבים במשרד האוצר ועל דעת משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הסדרים וולונטריים חדשים לעידוד יצוא פרי הדר אשר הבטיחו לפרדסנים מחיר מינימום תמורת הפרי שברשותם. לפי הסדרים אלה רוכש היצואן בשער הפרדס את כל הפרי שבידי הפרדסן במחירי מינימום שקבעה המועצה, והממשלה מצדה משלמת ליצואן פרמיה של עד 30 דולר לכל טון יצוא שהוא ביצע בפועל. עבור זן השמוטי, לדוגמה, נקבע לעונת 1993/94 מחיר מינימום של 118 דולר לטון; בעונת 1994/95 - 135 דולר לטון; ובעונת 1995/96 - 150 דולר לטון. בהסדר נקבעו גם כללים לתשלום פרמיה למגדל על איכות ועל כמות הפרי המיוצא. מחיר המינימום נקבע בהנחה שהיצואן יקבל 350 דולר לטון פו"ב. אם יצליח היצואן לקבל מחיר גבוה מזה תתחלק התמורה הנוספת בין המגדל (40%) ליצואן (60%), וגם התמיכה הממשלתית לטון יצוא תפחת ככל שמחיר הפו"ב שיושג יגדל.

על פי נתוני המועצה, לאחר הנהגת שיטת השיווק החדשה, מסתמן שיפור בענף המתבטא בעלייה בכמויות שיוצאו, והתחדשה נטיעתם של פרדסים חדשים. יש לציין, שלשיפור בענף סייעה גם התגברות הביקושים לפרי הדר במזרח אירופה ובמזרח הרחוק והבטחת תמיכה ממשלתית לענף. בעונת היצוא 1993/94 יוצאו 245,000 טון פרי טרי, התמורה הסתכמה בכ-110 מיליון דולר והתמיכה הממשלתית בכ-13.4 מיליון ש"ח. יצוא פרי ההדר הטרי בעונת 1994/95 הסתכם בכ-330,000 טון והתמורה - בכ-180 מיליון דולר. התמיכה הממשלתית הסתכמה בכ-13 מיליון ש"ח. בעונת 1995/96 יצוא פרי ההדר הטרי הסתכם בכ-345,000 טון והתמורה - בכ-180 מיליון דולר. התמיכה הממשלתית המתוקצבת הסתכמה בכ-4.8 מיליון ש"ח.