

המשלוח, או בכל דרך אחרת - יתבצע אך ורק לאחר שהודיע המגדל למועצה על רצונו זה".

ראוי שמועצת הדבש תבדוק אצל כל כוורן אם ברצונו להיות חבר בארגון המגדלים, ובהתאם לכך תקבע את השתתפותה הכספית במימון הוצאות הארגון.

פעילותם של מועצת הדבש, דבשים וארגון המגדלים - שהם רשויות משפטיות נפרדות - מתבצעת באותו משרד ותוך עירוב בתחומי הפעולות, דבר שיש בו כדי לאפשר הפעלת לחצים על המועצה בתהליך קבלת ההחלטות. ראוי לשקול הפרדה ביניהם, כך שכל גוף יתנהל באופן עצמאי לחלוטין וייערכו התחשבויות בגין שירותים שונים שנותנת להם המועצה.

*

למועצה לייצור ולשיווק של דבש סמכויות רחבות. המועצה תורמת לחוסר תחרות בענף הדבש. בשל העדר תחרות ופערי תיווך גדולים, מחירי הדבש לצרכן בארץ גבוהים בהרבה מהמחירים בחו"ל. על משרד החקלאות ופיתוח הכפר לבחון את הנעשה בענף הדבש כדי לפעול להפחתת ההתערבות הממסדית בייצור ובשיווק, וכדי לעודד תחרות והתייעלות. כן יש לבחון את מערכת הקשרים בין מועצת הדבש לדבשים, החברה המרכזית לשיווק דבש בע"מ. על מועצת הדבש להסדיר ולשפר את נהליה, ובייחוד להקפיד על גילוי נאות של הפעילות המתבצעת, על ידי מתן מידע מלא ודיווח כספי שוטף למועצת המנהלים.

שירות הדרכה ומקצוע

שירות ההדרכה והמקצוע (להלן - שה"מ) הוא יחידת סמך הפועלת במסגרת משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), והוא עוסק בעיקר בהדרכת חקלאים, במתן הנחיות לגידול תוצרת חקלאית, בייעוץ בתכנון ובפיתוח של ענפי משק לניצול מיטבי של גורמי הייצור העומדים לרשות החקלאים, וכן בייעוץ להנהלת המשרד בגיבושה ובקביעתה של המדיניות החקלאית. שה"מ פועל בשתי מערכות: יחידת מטה מרכזית ולשכות הדרכה אזוריות. במסגרת המטה המרכזי פועלות 11 יחידות מקצועיות, יחידה לכל ענף מענפי הייצור החקלאי, וארבע יחידות שירות (שירות שדה, כלכלת הייצור, מיכון וטכנולוגיה והגנת הצומח). במשרדים המחוזיים של משרד החקלאות בהם ממוקמות לשכות ההדרכה, מתבצעת הפעילות של מדריכי שה"מ, שעיקרה - מתן הדרכה ויעוץ לחקלאים, ארגון ימי שדה והדגמות, ועריכת ימי עיון וקורסים קצרים. בספטמבר 1998 נקבע שיא כוח האדם בשה"מ ל- 298.5 משרות מהן 105 משרות ביחידת המטה. רבים מעובדי יחידת המטה עוסקים, מלבד בפיקוח על עבודת המדריכים, גם במתן ייעוץ והדרכה לחקלאים בשטח.

בחדשים מארס-ספטמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות בנושא פעולות שה"מ, בעיקר את העניינים האלה: תקצוב ומימון הפעולות; הניסיונות לשינוי מעמדו של

הארגון; מתן שירות הדרכה לחקלאים; והעסקת עובדי שה"מ במערך שמאים חקלאים (להלן - של"ח) של משרד החקלאות. בדיקת מעקב נעשתה באוקטובר 1998.

תקצוב ומימון הפעולות

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על תקציב שה"מ בשנים 1997 ו-1998 (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים):

השנה	הוצאה	בהכנסה	מותנית	הוצאה
ס"ה				
1997	50.3	12.6		62.9
1998	54.9	13.2		68.1

חלק מההכנסות לביצוע פעולות הדרכה בסיסיות לחקלאים - הוצאה מותנית בהכנסה - מתקבלות מחקלאים באמצעות ארגונים חקלאיים ומועצות ייצור חקלאיות. כל ארגון חקלאי וכל מועצת ייצור מקצה את הכסף לביצוע פעולות הדרכה רק לאותה יחידה מקצועית בשה"מ המבצעת פעילות הדרכה עבור החקלאים שאותם מייצג הארגון או מועצת הייצור. הכסף משמש לתשלום למדריכי שה"מ עבור עבודה בשעות נוספות ונסיעות שהן מעל להיקף שמשולם מתקציב המדינה. לארגוני החקלאים ולמועצות הייצור יש עניין להקצות את הכסף בדרך האמורה, מאחר שהיא משרתת ישירות את הענף שלהם ומאפשרת להם להשפיע על תכנית העבודה השנתית של שה"מ.

ניצול כספי ההשתתפות של החקלאים כאמור גורם לכך שהמדריכים בכמה יחידות של שה"מ נהנים מתנאי שכר טובים יותר מעמיתיהם ביחידות אחרות. ארבע יחידות השירות בשה"מ, שהעובדים בהן נותנים ייעוץ מקצועי לכל הענפים, אינם מתוגמלים מכספים אלה.

ניסיונות לשינוי המעמד הארגוני של שה"מ

זה זמן רב נדון במשרד החקלאות שינוי דפוסי ההדרכה החקלאית בישראל. הצורך ברפורמה בשירותי ההדרכה נובע מאי-יכולתו של שה"מ לספק באופן מיטבי את כל צורכי החקלאים כיום בתחום ההדרכה. אין בידי שה"מ, כיחידה ממשלתית, כלים מספיקים למילוי תפקידו בשים לב לתמורות החלות בחקלאות בישראל ולנוכח הצורך להתמודד עם ביקוש גמיש בתנאים של תחרות. כך למשל, הוסט מרכז הכובד בחקלאות: מבעיית ייצור כמויות מזון ויעילות בייצור, לבעיית שיווק מוצרים בעלי איכות גבוהה ואחידה, ובעלי ייחוד; להתמחות גוברת; לגידול בטכנולוגיות עתירות הון המאפשרות שליטה טובה יותר בגידול. כן חלה ירידה בנכונות המדינה לסבסד את החקלאים. מסגרת ממשלתית היא "קשיחה" ומוגבלת בכל הנוגע לדרכי ניהול, תקצוב, שיווק ותנאי ההעסקה של העובדים, וקשה לה להתמודד עם האתגרים החדשים ביעילות. על רקע זה נעשו כמה וכמה ניסיונות לשנות את מעמדו הארגוני והמשפטי של שה"מ.

ממשלות ישראל קיבלו כמה החלטות לשנות את מעמד ההדרכה החקלאית ולהקים ארגון חדש כדי שיחליף את שה"מ וישפר את השירות לחקלאים. בינואר 1988 החליטה הממשלה להקים תאגיד להדרכה חקלאית באחריות משותפת לממשלה ולחקלאים; בספטמבר 1992 להפריט את פעולות ההדרכה; באוגוסט 1994 החליטה הממשלה "להעביר את כל פעולות שירותי ההדרכה החקלאית בישראל הניתנים כיום בידי משרד החקלאות לידי חברה ממשלתית קיימת". אולם, החלטות אלה לשינוי ארגוני בשה"מ ובדפוס הפעולה שלו לא בוצעו.

הנהלת שה"מ מפעילה כיום את ההדרכה המקצועית על רקע הכישלונות לתיאגוד הארגון, ובמסגרת תקציב שאינו מאפשר לה להיענות לכלל הבקשות לשירותי הדרכה ולביצוע פרויקטים בעלי חשיבות לאומית. להלן צעדים אחדים שנקטה ההנהלה להסדרת פעילות שה"מ כיום:

1. משרד החקלאות החל ביישום תכנית לאיחוד מחוזות המשרד. הנהלת שה"מ החליטה, בינואר 1996, להצטרף למהלך זה ולפעול לפריסת מערכת ההדרכה על בסיס מחוזות מאוחדים, ויצירת תאי הדרכה גדולים. הדבר יאפשר להקטין את הסגל המינהלי ועל חשבון זה להגדיל את מספר המדריכים.

2. ביולי 1996 פרסמה הנהלת שה"מ "מצע רעיוני להנהגת שינויים בשירות ההדרכה והמקצוע". במצע נאמר, ששה"מ ימשיך לפעול במתכונת של יחידת סמך ממשלתית, תקציבו יהיה ממשלתי בעיקרו, יוקמו תאי הדרכה ביחידות גדולות ומוטת הניהול תצומצם על ידי מציאת מכנה משותף בין ענפים. עוד נאמר במצע, כי אל החקלאי יש להתייחס כאל לקוח, לשלבו בפעילות הארגון ברמה האזורית והארצית, לנסח אמנת שירות ולקבוע סלי הדרכה לחקלאי.

3. בתכנית שה"מ לשנת העבודה 1997-1998, שהגיש מנהל שה"מ למנכ"ל משרד החקלאות בפברואר 1997, צוין, ששה"מ יפעל על בסיס המצע הרעיוני שגובש, וכי "שה"מ ינסח הסכם שירות מחייב בינו לבין מקבלי השירות בו יובהרו המחויבויות של מערכת ההדרכה כלפי החקלאים. תוגדרנה רמות הדרכה על בסיס הסכם השירות: (א) רמת הדרכה בסיסית (סל בסיסי) הניתנת לכל דורש כשירות ממשלתי בעזרת האמצעים שמספק המשרד. (ב) רמת הדרכה גבוהה יותר ('סל מוסף') שתתבסס על מימון החקלאים. כל הנ"ל יגובש עד יוני 1997 ויוגש לאישור הנהלת המשרד והעובדים". בישיבה של הנהלת שה"מ עם שר החקלאות ופיתוח הכפר, במאוס 1997, הוצגו המצע הרעיוני של שה"מ ותכנית להפעלת המצע. החלטת השר, כפי שבאה לידי ביטוי בפרוטוקול מהישיבה, היא: "המצע שהוצג מקובל על השר. המשרד לא יעסוק בשינוי מעמד שה"מ".

4. לשם קידום תכנית שה"מ להתארגנות מחודשת, מינה מנהל שה"מ, באפריל 1997, ארבעה צוותים שעל פי המלצותיהם יתקבלו החלטות ותיקבע מדיניות: צוות א' בנושא בקרה והערכה של עובדי שה"מ. צוות ב' שיגדיר תחומי אחריות של מנהלים מקצועיים ביחידת המטה ושל מנהלי הדרכה במחוזות. צוות ג' שיקבע וינסח את אמנת השירות של שה"מ ויגדיר את סלי ההדרכה - הבסיסי והמוסף. צוות ד' שילווח את פעילות הייעוץ הארגוני בשה"מ. הצוותים התבקשו להגיש את המלצותיהם למנהל שה"מ עד סוף יוני 1997.

עד נובמבר 1997 סיימו צוותים א', ב' ו-ג' את עבודתם והגישו המלצות. צוות א' המליץ, בין היתר, להקים במסגרת אגף ההדרכה צוות להערכה ולבקרה, ולערוך אחת לשנה סקרי שביעות רצון בקרב מקבלי השירות. המלצות אלה טרם בוצעו. צוות ב' הגדיר את תחומי האחריות של המנהלים במטה ובמחוזות. הנהלת שה"מ קיבלה הגדרות אלה והחלה בישומם. צוות ג' לא הגדיר את סל ההדרכה המוסף בכל ענף. צוות ד', שהגיש את המלצותיו רק בספטמבר 1998, הדגיש את הצורך לשפר את תהליכי העבודה בשה"מ ואת השליטה והבקרה על עבודת המדריכים.

ביצוע השינויים בעבודת שה"מ הוא תהליך איטי. התארגנות שאינה מדביקה את הצרכים עלולה להחליש את שה"מ ולפגוע בתרומתו לייצור החקלאי. אמנם קיימת התכנית של הנהלת שה"מ להפחית את כוח האדם הניהולי ולפנות יותר תקנים לפעילות הדרכתית ומקצועית, אולם הגשמתה איטית - צעד צעד - כשההזדמנות נוצרת (כגון פרישה לגמלאות של אחד המנהלים). התכנית מצביעה על מגמה, אך אין בה יצירת שינויים מהירים כמתחייב מן המצב.

איכות ההדרכה

1. מדריכי שה"מ אמורים לספק את צורכי ההדרכה של אלפי חקלאים בכל הארץ ובכל ענפי הגידול. נוסף להדרכה עוסקים המדריכים גם בביצוע ניסויי שדה ותצפיות בפרויקטים יישומיים - עיסוק שתורם לייצור ידע ולהעלאת יכולות החקלאים, אולם מקטין את הזמן המוקדש למתן הדרכה ישירה לחקלאים.

שה"מ אמור לתת הדרכה לכל חקלאי בלי תשלום. החקלאי אינו רשאי לבחור את המדריך, ואינו קובע את היקף ההדרכה ומתכונתה. יש חקלאים שאינם מקבלים שירות כלל, ואחרים אינם זוכים להדרכה בהיקף או בתדירות שהם רוצים. בדיון שקיימה הנהלת שה"מ בדצמבר 1995 צוין, כי במקרים רבים ההדרכה בשטח אינה מספקת את הצרכים בשל חוסר בכוח אדם ובתקציב ניידות למדריכים.

שה"מ מתקשה לספק את צורכי ההדרכה כיום גם עקב קיצוצים בכוח האדם שהוטלו עליו במשך השנים על פי מדיניות הממשלה. בשנים 1980-1998 הוקטן תקן עובדי שה"מ מ- 560 משרות ל- 298.5 משרות - דהיינו ירידה של כ- 43% במצבת כוח האדם. יצוין, שמספר המשקים החקלאיים ירד בשנים אלה בכ- 22%.

בדברי ההסבר להצעת תקציב משרד החקלאות לשנת הכספים 1998 צוין, כי הממשלה החליטה להפחית משיא כוח האדם של שה"מ 80 תקנים. מטרתו של צעד זה היא להביא להגברת התפתחותו של שוק פרטי להדרכה חקלאית. עוד צוין, כי התפתחות זו נמנעה עד כה בשל הספקת מרבית שירותי ההדרכה החקלאית בידי עובדי מדינה. החלטת הממשלה לקצץ 80 תקנים בשנת 1998 טרם בוצעה.

הוועדה לבחינת מעמד שה"מ, שמונתה בנובמבר 1992, העריכה את הדרישה הכוללת של כלל החקלאים להדרכה לשנה זו בכ- 380,000 שעות הדרכה. ההיצע של שה"מ היה כ- 230,000 שעות הדרכה לכל היותר. סביר להניח, שאם יתבעו מהחקלאים תשלום, ולו חלקי, הדרישה הכוללת לשעות הדרכה תהיה פחותה.

2. בד בבד עם מערכת ההדרכה של שה"מ התפתחו בארץ שירותי הדרכה פרטיים. אלה ניתנים בידי ארגונים חקלאיים תמורת תשלום ובידי ספקי תשומות חקלאיות, שלעתים כוללים במחירי התשומות מרכיב בגין הסברה והדרכה של השימוש בהם. להערכת הוועדה לבחינת מעמד שה"מ, אומדן ההוצאות עבור הדרכה פרטית הוא כ- 40 מיליון ש"ח בשנה; ושליש מהמגדלים בישראל אינם נעזרים כלל בשירותי שה"מ. על פי סקר שערך אגף ההדרכה בשה"מ ביולי 1996, בדבר שיטות עבודה ומתן שירותי הדרכה, כמחצית ממספר החקלאים בארץ מקבלים הדרכה מחוץ לשה"מ, מה שמלמד כי החקלאים מעוניינים בידע. נתונים אלה מעידים ששה"מ צריך לבדוק אם הוא מספק לחקלאים את הידע הדרוש להם, ואם גביית תשלום תמורת שירותיו תאפשר לו לספק את הידע הדרוש.

בתשובתו מדצמבר 1997 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתו לערוך הסכם עם ארגוני החקלאים על גביית דמי שירות בגין הפעלת סלי הדרכה מוספים. הבדיקה שנערכה באוקטובר 1998 העלתה, כי המשרד לא פעל לקדם את הנושא.

3. "הדרכה מתוגברת" נעשית בידי מדריכי שה"מ, תמורת תשלום, נוסף על ההדרכה בסל ההדרכה הבסיסי. הדרכה מתוגברת ניתנת בעיקר למגדלים בענפי הפרחים וההדרים. מועצת הפרחים מממנת ממקורותיה את העלויות הכרוכות במתן הדרכה זו. המועצה לשיווק פרי ההדר הפסיקה בשנת 1997 לממן את השירות, בסכום כ- 100,000 דולר לשנה, בנימוק של מצוקה תקציבית. שה"מ הגיע להסדר עם המגדלים בענף, באמצעות ארגונם, למתן הדרכה מתוגברת בתשלום. במהלך שנת 1997 הצטרפו להסדר האמור מגדלים שעבדו כ- 33% מכלל שטחי ההדרים בארץ.

מדריכי שה"מ עוסקים בבדיקת כלים, ציוד ומכונות חקלאיות ובבחינת זנים של צמחים שונים לגורמים מסחריים. הנהלת שה"מ החליטה בנובמבר 1996 לגבות דמי שירות עבור מתן שירותים אלה. התעריפים שנקבעו הם בסכומים מזעריים, ואינם מכסים את העלויות של שה"מ בגין עריכת הבדיקות.

4. אגף ההדרכה בשה"מ עושה, מפעם לפעם, סקרים לבדיקת שביעות הרצון מפעולות ההדרכה שלו. מהסקרים עלה, שרוב מקבלי ההדרכה שבעי רצון בדרך כלל מאיכות ההדרכה, ומוכנים ליישם בפועל את המלצות המדריכים. אולם, הסקרים הצביעו גם על בעיות שעל המערכת בשה"מ להתמודד אתן, כדי לשפר את השירות. להלן פרטים:

(א) מהסקרים בשנים האחרונות עולה, שהחקלאים בענפי הצומח משתמשים בהדרכה כאמור יותר מן החקלאים בענפי החי.

(ב) יש מדריכים שאינם מודיעים לחקלאי על מועד הביקור המתוכנן שלהם אצלו. בהעדר תיאום מוקדם לגבי מועדי הביקורים, עלולים מדריכים שלא לפגוש את החקלאים, וזמן ההדרכה המתוכנן יבוזבז. המדריכים אינם מדווחים שהביקורים שתוכננו "בוזבזו" ושהחקלאים לא הפיקו מהם תועלת כלשהי.

(ג) המדריכים אינם נוהגים (כעולה מהסקר שנערך בספטמבר 1996) להגיש תכניות עבודה במתכונת אחידה; המדריכים אינם מעבירים, בדרך כלל, ללשכת ההדרכה במחוזם, העתקים של ההמלצות שהם נותנים לחקלאים, ולמעשה המידע נשאר אצל המדריך; המעקב אחר ביצוע ההמלצות שניתנו לחקלאים תלוי ברצון המדריכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-הגשת תכניות עבודה במתכונת אחידה וסדרי הדיווח והמעקב האמורים, מקשים על הנהלת שה"מ את התכנון, הפיקוח והבקרה על עבודת המדריכים, ואינם מאפשרים לסכם את תפוקתם ולהעריך נכונה את תרומת ההדרכה לחקלאות. רק במהלך שנת 1998 החל שה"מ להיערך להגשת תכניות עבודה על ידי המדריכים במתכונת אחידה.

5. *הדרכה בחו"ל*: מדריכי שה"מ עוסקים ביעוץ ובמתן הרצאות בקורסים במדינות העולם השלישי, בעיקר במסגרת המחלקה לשיתוף בין-לאומי של משרד החוץ (להלן - מש"ב)⁸. בשנת 1997 ביצעו עובדי שה"מ 947 ימי הדרכה בחו"ל במסגרת מש"ב, ובשנת 1998 (עד סוף מאי) - 360 ימי הדרכה. נוסף על ההדרכה בחו"ל במסגרת מש"ב יוצאים מקצת מדריכי שה"מ לחו"ל לצורך השתלמויות מקצועיות, ולמתן ייעוץ לחברות עסקיות העוסקות בפרויקטים חקלאיים. לצורך נסיעות אלה

8 ראו בדוח שנתי 44, הפרק "פעולות לשיתוף בין-לאומי וסיוע לארצות מתפתחות", עמ' 414.

יוצאים המדריכים בדרך כלל לחופשה ללא תשלום. במסגרת זו יצאו בשנת 1998 (עד ספטמבר) 15 מעובדי שה"מ לחופשה ללא תשלום, וזו הסתכמה ב- 186 ימי עבודה.

הגשת הבקשות לצורך קבלת אישור של הנהלת המשרד לנסיעות לחו"ל במסגרת מש"ב ובמסגרת מתן ייעוץ לחברות עסקיות, נעשית, לעתים, ימים ספורים לפני מועד הנסיעה. הועלה, כי היו מדריכים שהודיעו על נסיעתם בדיעבד, והחופשה ללא תשלום אושרה להם בדיעבד - בניגוד לסדרי מינהל תקינים.

בתשובת משרד החקלאות צוין, כי "לאחרונה קיימת הקפדה בנושא מתן האישורים לנסיעות בכפוף להחלטת ועדת הנסיעות של המשרד".

לדעת משרד מבקר המדינה, העדרם של המדריכים היוצאים למשימות בחו"ל פוגע במתן ההדרכה השוטפת לחקלאים בארץ, היות שהודעה מאוחרת, או הודעה בדיעבד על נסיעה, אינה מאפשרת תכנון נאות למילוי מקומו של המדריך היוצא. לנוכח מצוקת כוח האדם של שה"מ, וכיוון שההדרכה נעשית בעיתוי שקובע גורם אחר, הדרכה בחו"ל בהיקפים גדולים עלולה לפגוע במתן שירותי הדרכה לחקלאים בארץ. ראוי לבחון בייחוד את נושא מתן ההיתרים למדריכים לנסיעות לשם ייעוץ לחברות עסקיות בחו"ל.

שירות שדה

אגף שירות שדה בשה"מ (להלן - שירות שדה) מופעל ומתקצב, בחלקים שווים, בידי שה"מ והמועצות האזוריות. עובדי שירות שדה במחוזות מדריכים בתחומים האלה: השקיה ורישון של גידולים חקלאיים; התאמת גידולים לקרקע; מניעת נזקי מליחות והשקיה במים מושבים. כמו כן מקיים שירות השדה רשת של 11 מעבדות אזוריות. הבדיקות מבוצעות עבור משרד החקלאות, מגדלים, גופים חיצוניים, ועבור מדריכים המבצעים ניסויים ותצפיות.

מקצת עובדי שירות שדה מועסקים בתקני משרד החקלאות ומרביתם בתקני המועצות האזוריות. המועצות האזוריות מעבירות מדי חודש דוח תשלום לגזברות שה"מ ומקבלות חזר חלקי למימון תשלום המשכורות. תקציב שירות שדה לשנת 1998 נקבע לכ- 7.8 מיליון ש"ח, מזה כ- 3.7 מיליון ש"ח חלקו של שה"מ וכ- 4.1 חלקו של המועצות האזוריות.

הסכם המסגרת הקיים בין שה"מ לבין ארגון המועצות האזוריות (להלן - ההסכם) עודכן ונחתם בינואר 1982, ועל פיו פעלו עד מועד סיום הביקורת.

בהסכם נקבע, כי תהיה הנהלה מרכזית ובה יכהנו מנהל שה"מ כיו"ר, נציג המועצות האזוריות ומנהל שירות שדה, והיא תפעיל פיקוח ובקרה - תקציבית ועניינית - על פעולת השירות. הבדיקה העלתה, כי ההנהלה המרכזית לשירותי שדה לא הוקמה. יוצא אפוא, שאין הכוונה, פיקוח ובקרה מרכזיים על פעולת השירות.

עוד נקבע בהסכם, כי עבור בדיקות שיבוצעו במעבדות של שירות שדה ייגבה סכום בהתאם למחירון בדיקות מיוחד, שיעודכן מדי שנה. את הכספים שתגבה המועצה האזורית - המייצגת את הנהלת השירות האזורי - תפקיד המועצה בקרן מיוחדת של השירות (קרן מעבדה). כספי כל קרן בכל אזור ינוצלו להעסקת עובדים זמניים במעבדה ובשדה, בזמן של עומס עבודה, ולעזרה ברכישת ציוד מעבדה ושדה.

הקרנות מנוהלות בנפרד מהתקציב השוטף של שה"מ. בעת הביקורת שנערכה בשנת 1997, לא נמצאו במטה של שירות שדה דוחות שנתיים על פעילות הקרנות. לבקשת משרד מבקר המדינה הגישו המעבדות דוחות שנתיים על פעילות הקרנות לשנים 1995 ו- 1996. מהדוחות עולה, שכלל

ההכנסות של 10 מעבדות בשנת 1996, שדיווחיהן התקבלו בשירות שדה, הסתכמו בכ- 2 מיליון ש"ח.

העיון בדוחות מורה, כי המעבדות אינן מדווחות במתכונת אחידה על פעילות הקרנות, וקצתן משתמשות בכספי הקרנות למימון הוצאות שלא כנקבע בהסכם. גזבר שה"מ אינו מפעיל פיקוח ובקרה כלשהם על ניהול הקרנות.

בתשובתו מדצמבר 1997 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוא יקבע מתכונת אחידה של דיווח, וירכז את הדוחות ביחידת המטה של שירות שדה. בבדיקת הנושא שבוצעה באוקטובר 1998 נמצא כי לא כל המעבדות הגישו דוחות שנתיים על פעילות הקרנות, וכי טרם נקבעה מתכונת אחידה לדיווח.

ראוי היה שההכנסות וההוצאות הנובעות מביצוע הבדיקות במעבדות של שירות שדה יתוקצבו במסגרת תקציב המדינה, ולא יכנסו לקופות של הקרנות. זאת, בין היתר, משום שאין כאמור הנהלה מרכזית, והנהלת שה"מ אינה מפעילה פיקוח ובקרה יעילים על פעילותן של הקרנות. ראוי היה שהחלטות בנושא חידוש ציוד ייקבעו בהנהלה מרכזית בהתאם לצרכים הממשיים של המעבדות ובהתאם לתכנית אב.

משרד מבקר המדינה העלה, כי תעריפי הבדיקות לצרכני שירות שדה אינם אחידים, וכי יש פערים ניכרים הן בעלויות של הבדיקות והן במחירים שגובים עבור ביצוען. לכל מעבדה מחירון משלה והמעבדות אינן גובות, בדרך כלל, את מלוא מחיר העלות של השירות. גם עדכון המחירים אינו נעשה בדרך אחידה בכל המעבדות. יש מעבדות שבהן המחיר מוצמד לשער הדולר ומעודכן פעם בשנה, ובאחרות מעדכנים את המחיר לפי המדד, מדי חצי שנה או שנה.

כל עוד מעבדות שירות שדה פועלות במסגרת שה"מ ובניהול משותף של שה"מ ושל המועצות האזוריות, ראוי שהמחירים עבור ביצוע הבדיקות במעבדות יהיו אחידים ושווים לעלותן. בתשובתו מדצמבר 1997 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי הוא יפעל להפעלת מחירון אחיד נאות, על פי תמחור של עלות הבדיקות. אולם עד סוף אוקטובר 1998 המשרד טרם הנהיג מחירון אחיד עבור ביצוע הבדיקות.

גם לאחר שנסגרו בשנים האחרונות כמה מהמעבדות, מספרן עדיין רב מהדרוש. יש מעבדות שמספקות שירותים לכמה מאות חקלאים ואחרות - לכמה אלפים. רכישת ציוד ל- 11 המעבדות אינו מאפשר לקנות לכולן ציוד מתקדם, וריבוי מכשור מאותו סוג במעבדות הקיימות אינו מאפשר ניצול מיטבי. בדברי הסבר לתקציב משרד החקלאות לשנת 1999 נאמר כי בשנה זו ייעשו פעולות התייעלות על ידי סגירת כמה מעבדות.

רוב הקרנות מנהלות בידי המועצות האזוריות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החקלאות ישקול להפריט את המעבדות ולהעביר אותן לאחריותן המלאה של המועצות. לדעת משרד מבקר המדינה, בשה"מ צריכה להיות מעבדה מרכזית אחת, שתתרכז בבקרת איכות על עבודתן של המעבדות האזוריות בפיתוח שיטות חדשות ובפיקוח עליהן.

בשנים האחרונות נוצרו קשיים בהפעלת התקציב המשותף של המועצות האזוריות ושל שה"מ, בגלל אי-עמידה בהתחייבויות הכספיות מצד מקצת המועצות האזוריות החברות בשירות שדה. חובן למשרד החקלאות הסתכם בדצמבר 1997 בכ- 650,000 ש"ח. יוצא, שמועצות אזוריות שמילאו את כל התחייבויותיהן לשירות שדה - נפגעו, היות שמשרד החקלאות לא היה מוכן להעביר להן את חלקו בגלל חובות של מועצות אחרות, שאינן ממלאות את חלקן על פי ההסכם.

בתשובתו הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי שה"מ פועל יחד עם המועצות האזוריות לשנות את הסכם השותפות, כך שתימנע הפגיעה במועצות העומדות בתנאי ההסכם, משום שמועצות אחרות מפגרות בתשלומים. במהלך שנת 1998 עשה המשרד מאמצים לגבות את החוב אולם לא הצליח בכך. בספטמבר 1998 החליט מנכ"ל המשרד לכסות את החוב האמור מתקציב משרד החקלאות.

בשנת 1998 ניסחו שני הצדדים הסכם חדש, אולם עדיין נותרה מחלוקת באשר לזהות הבורר שימונה לצורך יישוב חילוקי דעות שיתגלעו בין הצדדים.

תכניות עבודה בשירות שדה: נוהלי העבודה של שירות שדה מחייבים לקיים פעילות הדרכה יזומה בתחומי אחריותו. נוסף על כך, על השירות לעסוק בפיתוח מקצועי, זיהוי בעיות ופתרונן, בחינה של חידושים בציד ובאגרוטכניקה והיענות לפניות החקלאים. חלקה של ההדרכה היזומה בשירות שדה בשנים האחרונות הולך ופוחת.

שירות השדה עוסק חלקית בלבד בתחומים המקצועיים שעליהם הוא מופקד. ליחידת המטה של שירות השדה אין כל מקורות מימון לפיתוח מקצועי, ובשל כך תיאום ובקרת הפיתוח המקצועי לוקים בחסר. ביצוע עבודות מחקר יישומיות נעשה, שלא לפי סדרי עדיפויות ראויים אלא בנושאים שנמצא להם מקור מימון.

ארגון ומינהל

עבודה פרטית: בינואר 1996 הגיש המבקר הפנימי של משרד החקלאות לשר החקלאות ופיתוח הכפר ולמנכ"ל המשרד דוח על "סדרי המימון ממקורות חוץ בשה"מ". בנושא עבודה פרטית של מדריכים נאמר בדוח, כי "מספר מדריכים של שה"מ מקבלים תשלום עבור עבודה פרטית מגופים חקלאיים, כגון: בתי אריזה ענפיים או מפעלים אזוריים הפועלים בתחום התמחותם המקצועית ובתחום עיסוקם של המדריכים. יתכן שבעבודה כזו היו מקרים הגובלים בניגוד עניינים ביחס לעבודה בממשלה". המבקר הפנימי ציין בבדיקה כי ארבעה עובדים הועסקו בעבודה פרטית ללא היתר.

משרד מבקר המדינה ערך מעקב אחר הטיפול בנושא עבודה פרטית של מדריכי שה"מ ביום ששי. הבדיקה העלתה, שרבים ממדריכי שה"מ עוסקים בעבודה פרטית ביום שישי. בדרך כלל מבצעים ביום שישי פרויקטים מיוחדים, כמו השתתפות בפרויקטים יישומיים של מחקר ופיתוח, ומתן הדרכה נוספת לחקלאים. את הפרויקטים האלה מממנים גורמים חיצוניים, ויש לקבל עליהם אישור של נציבות שרות המדינה. על פי נוהלי שה"מ, מדריכים שעובדים ביום שישי חייבים לדווח על כך ביומן ביקורים. על פי הוראות סגן מנהל שה"מ, מינואר 1996, מדריך שאושרה לו עבודה פרטית ביום שישי, חייב לדווח באופן שוטף על ביקוריו אצל החקלאים במשך השבוע.

בדיקה של דוחות המדריכים העובדים בעבודה פרטית בימי שישי העלתה, כי אופן הדיווח אינו אחיד וחלקי בלבד. מסיבה זו הדיווח אינו יכול לשמש כלי בקרה ניהולי לבדיקה אם העובד עמד בתנאי ההיתר לעבודה הפרטית, הן מבחינת מהות העבודה והן מבחינת היקפה.

הקצאת כספים ללשכות ההדרכה: מנהל שה"מ הודיע למנהלי מחוזות משרד החקלאות במאי 1996, כי "בהתאם להחלטת הנהלת שה"מ כספים הנגבים בלשכות וביחידות המרכז בגין פעולות הדרכה ומכירת חומר הדרכה המועברים לגזברות שה"מ יוחזרו בחלקם ללשכות לשם מימון הצטיידות על פי החלטת הלשכה/היחידה. הסכום שנקבע הוא 50% מכלל סכומי הגביה בניכוי ההוצאות". מנהל שה"מ ציין, כי המהלך נועד לתרום להעמקת הגבייה

ולהגברת היכולת של לשכות ההדרכה בשה"מ לתת פתרון הולם לצורכי הצטיידות ופעילות מקצועית.

לדעת משרד מבקר המדינה, לכאורה זהו נוהל לא תקין, וספק אם להנהלת שה"מ סמכות להורות על חלוקת כספים ליחידות השונות. כל פעילות של יחידה ממשלתית, כולל הצטיידות, צריכה להיות לפי אישור תקציבי.

ק77/917: בשנות ה-80 נהג שה"מ לערוך קורסים לפעילי המשק המשפחתי במדרשת רופין, והתלמידים נדרשו לשלם שכר לימוד. כספי שכר הלימוד הופקדו בקופה של מדרשת רופין (להלן - קרן רופין). עם הפסקת הקורסים האמורים, בראשית שנות ה-90, נותרו כספים לזכות שה"מ שמוחזקים בבנק בחשבון עו"ש של מדרשת רופין ומאבדים מערכם. שה"מ נוהג למשוך מדי פעם כספים מחשבון זה, לשימושים שונים, בהם: לקניית ציוד ותוכנות למחשבים, להתחברות לרשת האינטרנט, לקניית ריהוט וחומרים, ולאירוח. באוגוסט 1997 הסתכמה היתרה בכ- 23,000 ש"ח.

בתשובתו מדצמבר 1997 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, כי יתרת קרן רופין תועבר לתקציב שה"מ. אולם בבדיקה שנערכה באוקטובר 1998 נמצא, שהכסף טרם הועבר לתקציב שה"מ.

מערך שמאות לשעת חירום

1. ניזוקים עקב אסון טבע זכאים לפיצוי. אסון טבע מוגדר בחוק פיצוי נפגעי אסון טבע, התשמ"ט-1989 (להלן - החוק), כתופעת טבע בעלת היקף חריג או עצמה חריגה או משך חריג או עקב הצטברות חריגה של תופעות טבע, אשר האמצעים המקובלים בחקלאות למניעתה ולטיפול בה נתגלו כבלתי יעילים, ואשר הממשלה הכריזה שהוא אסון טבע.

כשאירעו נזקי טבע בחורף 1991/92 ביצע משרד החקלאות את רוב ההערכות ותיעוד הנזקים באמצעות מערכי הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ (להלן - הקרן לביטוח נזקי טבע). הערכת הנזקים בענף הפרחים נעשתה בידי משרד שמאות פרטי. ברוח שנתי 44 (עמ' קס) קבעה מבקר המדינה, כי "התעוררה בעיה של ניגוד עניינים בין תפקידה של [הקרן לביטוח נזקי טבע] כמבטח בתחום נזקי טבע בחקלאות, לבין התפקיד שהוטל עליה להעריך את הנזקים ולחשב את שיעור הפיצויים באירועים שהממשלה הכריזה עליהם כעל אסון טבע".

בדיון שהתקיים בלשכת היועץ המשפטי לממשלה בנובמבר 1994 ציין היועץ המשפטי לממשלה, כי "ראוי שהמדינה תקבע לעצמה מערך שומה עצמאי שיופעל אד-הוק, בין לשם איסוף נתונים ועריכת תיעוד ובין לשם קביעת השומות המחייבות".

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דנה כמה פעמים בהצעה לתיקון החוק. במאוס 1996 נתקבל בכנסת תיקון לחוק לפיו "לא ישולמו פיצויים אלא אם כן הנזק הוערך בידי עובדי משרד החקלאות שהוכשרו לכך או בידי שמאים שהשרים מינו לעניין זה". עוד נקבע, כי "השרים יקבעו את אופן פעולתו של מערך השמאות ... וכי השרים רשאים לקבוע כי הנזק יוערך עוד לפני מתן ההכרזה על אסון טבע ... ואולם הערכת הנזק כאמור תשמש לעניין תשלום פיצויים רק לאחר הכרזה כאמור".

2. בהתאם להמלצה האמורה של היועץ המשפטי לממשלה, החליט מנכ"ל משרד החקלאות במאוס 1995, עוד טרם תוקן החוק, להקים מערך שמאים חקלאים (להלן - של"ח) שיושתת על סגל מדריכי שה"מ ואנשי אגף שימור הקרקע במשרד החקלאות. המנכ"ל מינה ועדה לעניין זה. משרד החקלאות קיים שני קורסים למערכי נזקים בחקלאות והשתתפו בהם 94 מעובדי המשרד.

קורס אחד בהיקף של 120 שעות לימוד, ואחד - בהיקף של 88 שעות לימוד. עד גמר הביקורת טרם הכשיר משרד החקלאות עובדים במסלול הכשרה ארוך של לימודי שמאות מסודרים, כפי שהמליצה הוועדה האמורה ביוני 1995. יצוין, כי ב"איגוד שמאי ביטוח בישראל", שמאי הוא רק מי שמחזיק בתעודה שסיים את המסלול הדו-שנתי במכללה לביטוח, נבחן וגמר התמחות אצל מאמן מורשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להסדיר את נושא הכשרתם של עובדי משרד החקלאות להעריך נזקים, ראוי שמשרד החקלאות יקבע לעצמו מהי הכשרה מתאימה ומה היקפה, זאת על פי תכנית לימודים מקצועית, מוגדרת וברורה.

3. האירועים האקלימיים של חורף ואביב 1996/97 : בפברואר 1997 פקדה קרה חמורה ומתמשכת כמה אזורים בארץ, זאת לאחר תקופה ממושכת של טמפרטורות גבוהות יחסית ומחסור בגשם. בסוף פברואר אותה שנה פקדו שיטפונות את אזור המשולש והגליל המערבי. תופעות הטבע האלה גרמו נזקים למטעי בננות, אבוקדו, מנגו, ליצי, מטעי נשירים ועוד. באוגוסט 1997 אישרה הממשלה מתן תמיכה בסך 40 מיליון ש"ח למגדלי הפירות בגין אירועי טבע אשר התרחשו בחורף 1996/97. התמיכה, שהיא פיצוי על נזקי טבע, ניתנה שלא במסגרת החוק אלא כהסדר מיוחד.

הנהלת משרד החקלאות החליטה, כי יבוצע תיעוד ראשוני של נזקי קרה במטעי הנשירים שפרחו בפברואר והפריחה נפגעה בקרה. התיעוד ייעשה בידי מערך של"ח בשיתוף מחוזות משרד החקלאות.

בחודשים מארס-ספטמבר 1997 נעשו הערכות נזקים בכ- 117,600 דונם מטעים. כמו כן נעשו הערכות נזקים בתשתית ב- 810 אתרים. על פי נתונים שריכוז שה"מ לצורך ביצוע השומות, השקיעו מדריכי שה"מ 328 ימי עבודה והמלווים מטעם המחוזות 328 ימי עבודה. נוסף על כך שולמו למדריכים תשלומים בגין 3,848 שעות נוספות ובגין נסיעות של 118,252 ק"מ. מטעם שה"מ פעלו 71 מדריכים בנושא תיעוד הנזקים, ומטעם מחוזות משרד החקלאות פעלו 77 איש כמלווים.

הפעלת מערך של"ח לתיעוד הנזקים הטילה עומס רב על שה"מ וגרמה להפסקה במתן שירותי הדרכה לחקלאים באותם המועדים שהמדריכים היו מועסקים בהערכת נזקים. יצוין, שגם בימים כתיקונם שה"מ אינו מסוגל לספק את כל צורכי ההדרכה. מהתיעוד עולה, שמערכת ההדרכה של שה"מ בצפון שותקה ביוני 1997 עקב הפעלת מערך של"ח. גם הוצאתם של המדריכים מעבודתם השוטפת בתחום הגידולים הסובטרופיים, גרמה לכך שההדרכה להפעלת תכנית הריסוס בענף זה לא בוצעה כראוי. העדרם של מדריכי שה"מ פגעה גם בפיתוח המקצועי, בניסויי שדה ובביצוע תצפיות.

ביום עיון שנערך בספטמבר 1997 לצורך הפקת לקחים מהפעלת של"ח, התבטאה המשנה למנכ"ל בעניין זה וציינה, כי "... על הפעלת של"ח בעתיד ... צריך לחשוב על כך טוב. דומני ששל"ח טוב לסקירה ראשונית של ממדי הנזק. לגבי שמאות פרטנית, מוטב להשאיר זאת בידי שמאים, גם עקב הנטל של מדריכי שה"מ".

בעקבות הפעלת מערך של"ח, כמה מהמדריכים שעסקו בתיעוד הנזקים הגיעו למסקנה, כי חסר להם ידע בתחום השמאות. אחד המדריכים ציין, כי מדריכי שה"מ יכולים לתת תשובות טובות בתחום המקצועי של השמאות, אולם חסר להם ניסיון בתחום השמאי. נוסף על כך, כדי שמדריכי שה"מ יוכלו לתעד נזקים, עליהם לעשות הכשרה רחבה בתחום השמאות. הכשרה זו לא צריכה להיות חד-פעמית אלא נשנית ומעמיקה.

4. לפני קבלת ההחלטה על הקמת של"ח לא בחן משרד החקלאות את האפשרות לשתף במערך של"ח שמאים פרטיים החברים באיגוד השמאים, חלופה אפשרית על פי סעיף 5א לחוק. לדעת משרד מבקר המדינה, בעקבות אירועי חורף ואביב 1996/97, והפקת הלקחים מהפעלת המערך, ראוי היה שמשרד החקלאות יבחן את מכלול העלויות שנבעו מהפעלת מערך של"ח - הכשרת המדריכים, פגיעה בהדרכה, תשלום עבור שעות נוספות והוצאות נסיעה, זאת לעומת החלופה האפשרית של קניית שירותים.

בתשובת משרד החקלאות נאמר ש"לאור ניסיון העונה החולפת מקיים משרד החקלאות דיונים עם אגוד השמאים החקלאים להקמת מאגר שמאים חקלאים שיופעל במקביל למערך של"ח במידת הצורך. הדיונים נמצאים בשלבים מתקדמים לאחר שעברו את שלבי היעוץ המשפטי להקמת המאגר". באוגוסט 1998 הקים המשרד את מאגר השמאים החקלאיים.

במחצית הראשונה של אוגוסט 1998 היה גל חום ממושך שפגע ביבולים חקלאיים שונים. איגוד מגדלי הפרחים של בראשית ספטמבר 1998 חזר למגדלי הפרחים ממנו עולה, כי האיגוד, בשיתוף עם מועצת הפרחים, מבצע בדיקה של מאפייני האירוע הנ"ל באמצעות מומחים כדי לבחון אפשרות של הפעלת החוק. עוד צוין בחזר, כי האיגוד הגיע לסיכום עם הקרן לביטוח נזקי טבע לפיו ישלם כל מגדל סך של 500 ש"ח עבור השמאות.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב משרד החקלאות לחוק הקובע כי "לא ישולמו פיצויים אלא אם כן הנזק הוערך בידי עובדי משרד החקלאות שהוכשרו לכך או בידי שמאים שהשרים מינו לעניין זה".

5. במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט-1999, אישרה הכנסת ב- 5.2.99 הוספת הוראה לסעיף 6 לחוק פיצוי נפגעי אסון טבע, התשמ"ט-1989, לפיה: "(ב) השרים רשאים לקבוע בצו נכסים או סוגי נכסים שחוק זה לא יחול עליהם, אם ראו כי קיים לגביהם הסדר חליפי נאות במסגרת ביטוח מסוג ובתנאים שקבעו".

בדברי ההסבר נאמר, בין היתר, כי מנגנון הפיצוי על פי החוק בעייתי ומשום כך החליטו משרדי האוצר והחקלאות בשיתוף עם נציגי החקלאים, לצמצם באופן הדרגתי את תחולת החוק על גידולים מסוימים ולהחליף את מנגנון הפיצוי על פיו בביטוח מסחרי; בשלב ראשון יוצאו ענפי הפירות וההדרים מתחולת החוק וביטוחם יעשה בפוליסות ביטוח שיונפקו על ידי הקרן לביטוח נזקי טבע. עוד סוכם שהממשלה תשתתף במימון של 80% מעלות פרמיית הביטוח.

*

ההדרכה החקלאית היא אמצעי להנחיל ידע, טכנולוגיה ושירות עבודה, שיאפשרו לחקלאים בישראל להתמודד בהצלחה עם אתגרי העתיד וליצור חקלאות איכותית.

החקלאות בישראל נתונה בשנים האחרונות במשברים מתמשכים. משקים לא מעטים חוסלו, מושבים וקיבוצים נתונים בקשיים כספיים וחקלאים רבים איבדו את ביטחונם הכלכלי והמקצועי. גוברת ההכרה שתחרות היא יסוד חיוני לכל פעילות במשק, שכל שירות צריך להיות מכוון לביקוש מצד המשתמשים, ושגם את שירות ההדרכה לחקלאים יש לתת על פי שיקולים כלכליים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד החקלאות ופיתוח הכפר ישקול את האפשרות לשנות את ההיערכות הארגונית ואת דפוסי הפעולה של שירות ההדרכה והמקצוע כיחידת סמך ממשלתית ואת האפשרות להפריט את שירותי ההדרכה. מסגרת ארגונית חדשה עשויה לספק את צורכי החקלאים כיום, להבטיח מקורות מימון לעבודות מחקר יישומיות, לאפשר אתגור מקצועי למדריכים ולשפר את שכרם.