

משרד החקלאות

פעולות ביקורת

בהנהלת המשרד ובאגף לסחר חוץ נבדקו הפעולות הקשורות במתן תמריצים ישירים ועקיפים לעידוד היצוא החקלאי הטרי. באגף לסחר חוץ ובכמה משרדים אווריים נבדקו דרכי האישור של הקמת בתי צמיחה לגידול תוצרת ליצוא ומימונם.

סוכמה ביקורת כוללת על פעולות המועצה לייצור ושיווק כותנה בע"מ. בשנים 1967—1969, וניתן דו"ח נפרד. באגרסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ, נבדקו, במסגרת ביקורת כוללת על החברה, בעיקר מערך היצוא בחוץ לארץ, סדרי ההובלה הימית והאווירית, וביטוח התוצרת המיועדת ליצוא.

עידוד היצוא החקלאי

עד ראשית שנות השישים היה רוב היצוא החקלאי, להוציא הדרים, תוצאה מעודף היצע בשוק המקומי ולא מגידול מתוכנן למטרת יצוא. מאז פותחו גידולים מיוחדים ליצוא, בעיקר פרחים, זני ירקות מסויימים ופירות סובטרופיים, כדי להפנות לענפים אלה את יתרת כושר הייצור החקלאי מעל לביקוש המקומי, וכדי להגדיל את הכנסות המדינה במטבע חוץ. ב-1969 הגיע היצוא החקלאי של תוצרת טריה לכ-16% מכלל יצוא הסחורות של ישראל (מבחינת היקף ההכנסה במטבע חוץ).

בטבלה שבעמוד הבא מובאים פרטים על הפדיון מיצוא תוצרת חקלאית טריה על פי נתוני משרד החקלאות בעונות יצוא 1964/65—1969/70 (שנת היצוא החקלאית חופפת למעשה את השנה העברית — 1 באוקטובר עד 30 בספטמבר).

נתונים אלה מראים, כי חל צמצום רב ביצוא של תוצרת הלול — הן מבחינה מוחלטת והן בחלקה מכלל היצוא — שנבע בעיקר מהפסקה של יצוא של ביצי מאכל, למרות שעלה חלקו של יצוא תוצרת לול אחרת (על יצוא עודפי ביצי מאכל — ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 230). לעומת זאת חלה עלייה גדולה ביצוא של ירקות ופרחים, בין היתר בגלל הפעולות שנקט משרד החקלאות לפיתוח גידולים בבתי צמיחה ותחת כיסוי פלסטי (ראה גם עמ' 336 בדו"ח זה).

יצוא פרי ההדר נמצא בידי המועצה לשיווק פרי הדר * ; שאר היצוא מבוצע בעיקר על ידי אגרסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ (להלן — אגרסקו), המועצה לייצור ושיווק כותנה בע"מ **, והמועצה לייצור ולשיווק אגוזי אדמה ***.

לצורך ייזום ותכנון של היצוא החקלאי הטרי ומעקב אחרי ביצועו, הקים משרד החקלאות בשנת 1966 אגף לסחר חוץ. לקידום היצוא מבחינה מקצועית מסייעות מספר יחידות

* דו"ח הביקורת על המועצה לשיווק פרי הדר ומועצת הפיקוח על פרי ההדר של ישראל, ניתן על ידי מבקר המדינה ביולי 1968.

** דו"ח על הביקורת במועצה לייצור ושיווק כותנה בע"מ ניתן על ידי מבקר המדינה בינואר 1971.

*** על המועצה ופעולותיה — ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 258.

במשרד החקלאות, בעיקר שירות ההדרכה והמקצוע (שה"ם), מכון וולקני לחקר החקלאות והמכון להנדסה חקלאית. במשרד הוקם מטה יצוא, המורכב מנציגייהן של יחידות המשרד וגורמים אחרים הקשורים ביצוא חקלאי ובראשם מנכ"ל המשרד. תפקידו העיקריים הם: גיבוש מדיניות יצוא כללית; אישור של תכניות יצוא ושל קריטריונים למימון ולתמריצי יצוא.

הפדיון מיצוא תוצרת חקלאית טריה

בעונות יצוא 1964/65 עד 1969/70 (באלפי ל"י)

גידול הפדיון ב-1969/70 לעומת 1964/65 (באותוים)	1964/65				1969/70				המוצר
	%	הסכום	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	%	הסכום	
32	80.8	68,124	76,700	83,909	82,660	89,279	70.1	90,152	הדרים
366	3.7	3,065	5,169	7,471	9,290	7,925	11.1	14,305	גידולי תעשייה
407	1.6	1,380	2,381	2,157	2,980	4,037	5.5	7,000	ירקות
									גידולי גננות (פרחים)
2,015	0.3	264	555	1,080	1,955	3,254	4.4	5,586	
—43	9.9	8,271	4,201	7,877	5,815	4,115	3.7	4,727	תוצרת לול
62	3.2	2,726	3,392	3,472	3,224	4,282	3.4	4,425	פירות
452	0.3	279	648	953	853	1,125	1.2	1,540	בעלי חיים
312	0.2	194	479	440	500	601	0.6	800	זרעים
—	—	13	15	2	150	60	—	—	שונות
52	100.0	84,316	93,540	107,311	107,427	114,678	100.0	128,535	סה

כדי לעודד את היצוא החקלאי ניתנים מתקציב המדינה תמריצים ישירים ועקיפים. תמריץ ישיר הוא חזר מסים על תשומות יצוא, שלא נכלל במסגרת ההישבון ומתבטא בשער הדולר המוחלף; תמריצים עקיפים, הניתנים מקרן מיוחדת (ראה להלן), הם השתתפות בהוצאות לעידוד ענפי יצוא, לכיבוש שווקים ולסיוע בשיפורים ושכלולים בגידול התוצרת ובטיפול בה. עוד תומכת הממשלה בהקמת מתקנים לגידולים תחת כיסוי וכן במתן אשראי למימון היצוא.

התמריצים הסתכמו, לפי הדו"ח הכולל של הכנסות והוצאות המדינה, בשנים התקציביות 1967/68—1969/70, כלהלן (במליוני ל"י).

שנת התקציב			הסעיף
1967/68	1968/69	1969/70	
14.4	43.4	49.1	תמריצים ישירים
8.2	9.5	11.5	תמריצים עקיפים
22.6	52.9	60.6	סה

בחודשים ספטמבר—נובמבר 1970 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות, בעיקר באגף לסחר חוץ, את הפעולות הקשורות במתן עידוד ליצוא של תוצרת חקלאית טרייה. הביקורת התייחסה בעיקר ליצוא גידולים חדשים — ירקות ופרחים.

תמריצים ישירים לירקות

הביקורת בדקה את התמריצים הישירים, שניתנו ליצוא ירקות בעונת היצוא 1968/69 (עונת היצוא האחרונה שתוצאותיה סוכמו במועד הביקורת), ושולמו בשנות הכספים 1968/69, 1969/70, 1970/71. נבדק במיוחד ענף הירקות. בענף זה היקף התמריצים הישירים ושיעורם הם פועל יוצא מתכנון הגידול והיצוא, מהתמורה המתקבלת עבור התוצרת בחו"ל, מהתמורה למגדל, לרבות ההוצאות הקשורות בהכנה מיוחדת של התוצרת ליצוא והבאתה עד לנמל בארץ, ומההוצאות של היצואן.

על פי חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, תשי"ט-1959 (להלן — מועצת הירקות), המועצה היא היצואן הבלעדי של ירקות. ביצוע היצוא נעשה על ידי אגרקסקו.

תכנון

התכנון של יצוא הירקות, לרבות קביעתם של שטחי הוריעה והגידול, נעשה על ידי משרד החקלאות בשיתוף עם מועצת הירקות ואגרקסקו. לתכנון זה נודעת חשיבות גדולה מאשר בסוגי גידולים אחרים בגלל האפשרות לשנות מדי שנה את שטחי הגידול ובכך את הכמות המיוצאת, דבר שאינו ניתן בענפים אחרים.

התכנון של כל עונה מתחיל שנה לפני תחילת היצוא. התכנון הראשוני, שנעשה במשרד החקלאות, מועבר לאגרקסקו ולמועצת הירקות לקבלת חוות דעתם. אגרקסקו נעזרת בהערכות נציגיה בחו"ל לגבי אפשרויות השיווק — הכמויות והמחירים שיושגו לפי ארצות ותקופות שונות. התכנית המעובדת, לאחר הדיונים בהשתתפות הגורמים הנ"ל, מובאת לאישורו של מטה היצוא.

מגדלים, הבאים לגדל ירקות ליצוא, חותמים עם מועצת הירקות ואגרקסקו על חוזה, שבו הם מתחייבים למסור תוצרת ליצוא בכמות ומשטח שנקבעו בחוזה.

תכנית היצוא לעונת 1968/69 אושרה בישיבתו של מטה היצוא ביוני 1968. התמריץ הישיר לתמורת יצוא הירקות בעונת 1968/69 נקבע על ידי משרד האוצר לאחר דיונים עם משרד החקלאות למיני הירקות השונים, בשיעורים של 35 אג', 70 אג' ו-100 אג' לדולר פו"ב.

בתכנית היצוא נתונים על התחומים הבאים: השטח שייזרע, לפי גידולים; כמויות צפויות של תוצרת שתייצא; הפדיון הצפוי; התמורה למגדל לכל מין ירק, לרבות הוצאות על התוצרת עד הגעתה לנמל בארץ; וכן הוצאות אגרקסקו על הטיפול בתוצרת.

ההוצאות המתוכננות עד לנמל היצוא מתחלקות לשתי קבוצות: קבוצה אחת כוללת את הוצאות המגדל, שנקבעו ב-1968/69 לגבי חלק ממיני הירקות בחוזים שנחתמו בין היצואן לבין המגדלים ושכללו בעיקר הוצאות מיון ואריזה, איחסון, הובלות לנמל והובלות חומרי אריזה; הקבוצה השנייה כוללת את הוצאות אגרקסקו, בעיקר לחומרי אריזה, לשירותי נמל ועמלה. הוצאות המגדל נעו מ-20 ל"י ל-305 ל"י לטון, לפי מיני הירקות; הוצאות אגרקסקו המתוכננות נעו מ-45 ל"י ל-912 ל"י לטון, והן משולמות על פי ההוצאות בפועל. אין הקבלה בין גובהן של הוצאות המגדל לזה של הוצאות אגרקסקו במיני הירקות השונים.

הפדיון, שהושג בחו"ל לרוב המינים של הירקות, היה נמוך מהצפוי, ואילו ההוצאות עד לנמל היצוא היו גבוהות מהמתוכנן. דבר זה הביא לכך, שנוסף על התמריץ בסך 2.1 מליון ל"י שנקבע נגרם הפסד בסך 4.7 מליון ל"י.

ביצוע

כמויות

יצואם של ירקות בעונת 1968/69 הסתכם ב־27,400 טון בקירוב לעומת כמות מתוכננת של 38,200 טון, דהיינו כ־72% מהתכנון. בעונת 1967/68 הגיע היצוא רק ל־19,900 טון לעומת כמות מתוכננת של 44,400 טון, כלומר ביצוע של כ־45% בלבד. להלן פירוט הכמויות שיוצאו בעונות 1967/68 ו־1968/69 לפי מיני הירקות העיקריים בהשוואה לתכנון (בטונות).

הירק	עונת 1968/69			עונת 1967/68		
	כמות מתוכננת	יצוא בפועל	אחוז הביצוע	כמות מתוכננת	יצוא בפועל	אחוז הביצוע
בצל	8,500	6,490	76.3	6,500	3,212	49.4
גזר	8,000	7,445	93.0	10,000	5,248	52.4
תפוחי אדמה	6,000	2,528	42.1	14,650	4,900	33.4
מלונגי טל דבש	2,000	515	25.7	2,600	704	27.0
פלפל אביבי	2,000	1,831	91.6	2,000	1,425	71.2
חסה	1,800	725	40.2	200	39	19.5
פלפל סחויי	1,500	1,211	80.7	2,000	569	29.8
ארטישוק	1,000	1,010	101.0	1,000	715	71.5
קישואים	1,000	359	35.9	500	83	16.6
תות שדה	800	564	70.5	450	339	75.3
סלרי	600	1,406	234.0	—	86	—

נפילת הביצוע מהתכנון נובעת מכמה סיבות: אי עמידה של המגדלים בהתחייבויותיהם לזריעת שטחים; ירידה בהיקף התוצרת הראויה ליצוא עקב פגעי טבע; מכירת חלק מהתוצרת על ידי המגדלים בשוק המקומי במקרים שהמחירים גבוהים מהתמורה בחו"ל; וההחלטה להפסיק יצוא של מיני ירקות כאשר מתברר, שהפדיון בחו"ל נמוך בהרבה מן הצפוי. החווה בין הצדדים קובע, שאם לא עמד המגדל בביצוע התחייבויותיו, יהיה היצואן רשאי להפסיק קבלת כל תוצרת נוספת לרבות תוצרת ממינים אחרים, ממנו.

על סמך הערכה של היקף השטחים שייורעו וכמויות התוצרת הצפויות הוכרת אגרקסו כלי הובלה, רוכשת חומרי אריזה, מבצעת פעולות של פרסומת לכיבוש שווקים, ומנהלת משא ומתן עם קניינים על מכירת התוצרת. אי ביצוע התכניות עלול לגרום גם הוצאות מיותרות.

אגרקסו ומועצת הירקות לא נקטו, פרט למקרים בודדים, אמצעים נגד מגדלים, שלא סיפקו תוצרת ליצוא בכמות הדרושה, כאשר לא היו סיבות מוצדקות לכך. לדעת הביקורת, מן הרצוי היה, שהמשרד יחד עם אגרקסו ומועצת הירקות יפעילו את הזכויות על פי החווה האמור, כדי לצמצם תופעה זו.

(1) על סמך הפדיון, שהושג בשנה קודמת, וניתוחו לפי מרכיבים שונים (ארצות ומועדי יצוא; שיטת שיווק; שיטות איזוה והגודל הפיסי של המוצר) אומד האגף לסחר חוץ את הפדיון.

להלן נתונים על פדיון צפוי ופדיון שהושג בעונת יצוא 1968/69 ממניי הירקות העיקריים (בדולרים, פו"ב, לטון).

הירק	פדיון צפוי	פדיון שהושג	% הפדיון שהושג
בצל	70	57	81
גזר	70	43	61
תפוחי אדמה	100	77	77
מלונני טל דבש	140	157	112
פלפל אביבי	350	253	72
חסה	130	86	66
ארטישוק	300	212	71
פלפל סתווי	400	370	92
קישואים	300	249	83
תות שדה	1,500	1,328	88

הירידה בכמויות המיוצאות לעומת המתוכננות והירידה בפדיון לטון לעומת החזוי — תופעו המשותפת לרוב מיני הירקות — הביאה להקטנת כלל הפדיון במטבע חוץ לעומת הצפוי. להלן נתונים על כלל הפדיון המתוכנן והפדיון שהושג (בדולרים פו"ב) בעונות יצוא 1967/68 ו-1968/69 (על פי הנתונים של האגף לסחר חוץ).

עונת היצוא	פדיון מתוכנן	פדיון שהושג	אחוז הפדיון שהושג
1967/68	7,779,000	2,980,926	38.3
1968/69	7,268,000	4,037,003	55.5

(2) בהתאם לנוהל עבודה של משרד החקלאות, על היצואן להגיש חשבון סופי של העסקה, מאושר על ידי רואה חשבון, שלושה חודשים לאחר גמר עונת היצוא של כל מין ירק. המחלקה לשירותי יבוא ויצוא באגף לסחר חוץ רשאית במידת הצורך לבדוק כל חשבון בספרי היצואן.

לא עלה בידי המשרד לקבל מאגרסקו את החשבונות והמסמכים הדרושים במועדים שנקבעו בנוהל: החשבונות הראשונים של אגרסקו לעונת 1968/69 הוגשו במאי 1970 — למעלה מ-7 חודשים לאחר תום עונת היצוא ולמעלה משנה לאחר תום היצוא של רוב מיני הירקות; גם החשבונות לעונת 1967/68 הוגשו באיחור רב, וחלקם הוגש יחד עם החשבון לעונת יצוא 1968/69. האיחור בהמצאת החשבונות ממעיט את אפשרויות המשרד להסיק מסקנות, על פי התוצאות הכספיות שהושגו, לגבי היצוא בעתיד, וכן הוא מקשה על בדיקת ההוצאות.

(3) לעונת היצוא 1968/69 המציאה אגרוסקו למשרד החקלאות חשבונות על יצוא 20 מיני ירקות; 15 מהם הסתכמו בהפסד, כלהלן (במליוני ל"י).

הפסד	ס"ה הוצאה	ס"ה הכנסה (כולל התמריץ)
4.72	15.37	10.65

להלן מיני הירקות העיקריים שבהם התהווה הפסד (בל"י).

המוצר	ס"ה הכנסה	ס"ה הוצאה	הפסד
גזר	1,359,651	2,685,140	1,325,489
ארטישוק	903,835	1,531,912	628,077
פלפל אביבי	1,953,608	2,560,463	606,855
סלרי	796,749	1,209,404	412,655
סהה	242,365	587,176	334,811
בצל	1,499,532	1,808,041	308,509

תמריצים עקיפים

נוסף על התמריצים הישירים נותן משרד החקלאות מתקציב המדינה תמריצים עקיפים ליצוא תוצרת טריה מ"הקרן לעידוד היצוא בחקלאות" שבתקציב משרד החקלאות. מטרות הקרן, על פי דברי ההסבר לתקציב המדינה, הן: עידוד ענפי יצוא חדשים; כיבוש של שווקים ותחומי שיווק חדשים; וסיוע בשיפורים ושכלולים בטיפול בתוצרת. הקרן לעידוד היצוא מתחלקת ל-14 קרנות-משנה, בהתאם לתחומי הפעולה.

להלן פרטים על הסכומים, שהוקצבו לקרן וההוצאות בפועל בשנים 1967/68—1969/70 (בל"י).

הוצאה בפועל	תקציב	
4,328,430	13,622,000	1967/68
9,514,538	14,550,000	1968/69
11,437,331	16,400,000	1969/70

על הפעלת הקרן לעידוד היצוא אחראים האגף לסחר חוץ ומנכ"ל המשרד. העברת הכספים לגופים הנהנים נעשית על ידי חשב המשרד.

כדי לקבוע את המטרות וההליכים של מתן התמריצים והקריטריונים לתשלום, הוציאה משרד החקלאות שני נוהלים: נוהל מאוגוסט 1966, שהתייחס לפעולות של קרן משנה הנקראת אף היא קרן לעידוד היצוא; ונוהל הפעלת תמריצי יצוא מאוגוסט 1967, שעודכן במאי 1969 והתייחס לתמריצי יצוא הניתנים במסגרת קרנות-המשנה האחרות.

על פי הנוהל הראשון הוקמה הנהלה לקרן המשנה בראשותו של מנכ"ל המשרד, המורכבת מ-7 עובדי המשרד, מנהל אגרוסקו ושני נציגי-האוצר; והנהלה דנה בתמריצים

ומאשרת אותם. על פי הנוהל השני, כפי שתוקן ב-1969, הוקמו חמש ועדות המאשרות את התמריצים מכל יתר קרנות המשנה. ההנהלה והוועדות מאשרות את סוג התוצאה, אחוז ההשתתפות של המשרד בה, במסגרת שנקבעה בנהלים, ואת תקרת ההשתתפות. משרד מבקר המדינה בדק את הנהלים, ההחלטות וביצוע התקציבים בעונת היצוא 1968/69, שהטיפול בהם הסתיים רק בראשית 1970.

במסגרת אחת מקרנות המשנה הוקמה, לפי החלטת מטה היצוא מראשית 1969, "קרן סיכונים לפרחים". מטה היצוא קבע, שהקרן תכסה הפסדים בגלל הסיבות הבאות: פרחים ראויים ליצוא, שנשארו בארץ בגלל סיבה כלשהיא; נזקים הנגרמים בגלל תקלות בהובלה; ואי תשלום חוב על ידי קונים. עוד נקבע, כי מימון הקרן יהיה כדלקמן: 100,000 ל"י ראשונות על חשבון המועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי גוי בע"מ (להלן המועצה); 140,000 ל"י נוספות לפי יחס של 1:1 בין הממשלה והמועצה; כל סכום נוסף על חשבון הממשלה. בחודשים מאי-יוני 1969 העביר המשרד לקרן 500,000 ל"י, כהשתתפות הממשלה עבור יצוא הפרחים לעונת 1968/69; השתתפות המועצה הסתכמה ב-170,000 ל"י.

(א) לעתים נשארים פרחים בשדה התעופה בעיקר בגלל חוסר מקום במטוסים ותקלות בהובלה. במקרים אלה מוכרת אגרוסקו את הפרחים בשוק המקומי, בו גמוכים המחירים מאלה שבחול, או משמידה את הפרחים. בחשבון הסיבולת הנערך כל שבועיים, אינה כוללת המועצה פרחים שנשארו בארץ ונמכרו בשוק המקומי; לגבי פרחים אלה נושאת הקרן בהפסדים.

לדעת הביקורת, חישוב חשבון הסיבולת רק לגבי פרחים שנשלחו לחו"ל, הוא מעוות, שכן במידה שהסיבולת של סוג פרח מראה ריווח, אין זה סביר, שהקרן תישא בהפסד. ניתוחים, שנערכו על ידי הביקורת, מראים, שכלילת פרחים, שנשארו בארץ, בסיבולת הנערכת לכל תקופה, עשויה היתה למנוע מהקרן תשלומים בהיקף גדול.

(ב) הפרחים מיוצאים בדרך האוויר. לפי הסכמי ההובלה, חברות התעופה אחראיות לכל מקרה של חסר בהובלה. הקונים מנכים מתשלומיהם ליצואן את הסכומים בעד הכמויות החסרות ועל האחרון לתבוע ולקבל פיצוי מחברות התעופה המובילות.

חלק מהכספים, ששולמו למועצת הפרחים מהקרן לסיכונים לפרחים בעטין של תקלות בהובלה, היו בגלל חסר שאירע במשך התובלה. לדעת הביקורת היה מקום לתבוע פיצוי בעד הנזקים מחברות ההובלה, ורק במקרה שהן לא ישלמו אותן, מהקרן; דבר זה לא נעשה.

*

העידוד, שנתן משרד החקלאות ליצוא של תוצרת חקלאית טרייה, השיג תוצאות חיוביות בכך, שהביא לפיתוח ענפי יצוא חדשים—פרחים וירקות—ולגידול ניכר בהיקף היצוא. בכך גדלות הכנסות המדינה במטבע חוץ תוך ניצול יותר מלא של כושר הייצור של המשק החקלאי בכללותו.

עם זאת עולה מממצאי הביקורת, שבמספר גידולים לא העריך המשרד נכונה את התוצאות הצפויות מהיקף היצוא וכדאיותו, דבר שגרם הפסדים. לפיכך, מן הצורך לחתור לשיפור התכנון והתחזיות. עוד מן הראוי לבדוק לגבי מספר הסדרים, הנוגעים לגידולים, שאליהם התייחסה הביקורת, באיזו מידה מוצדקת חלוקת הסיכונים בין המגדל לבין הגורמים המטפלים ביצוא ועידודו.

בתי צמיחה

1. בראשית שנות השישים התחיל משרד החקלאות לעודד הקמת בתי צמיחה, שבהם מגדלים החקלאים פרחים וירקות, ולסייע במימון הקמתם. עזרת המשרד ניתנת, כדי שבבתי הצמיחה יגדלו החקלאים בעיקר תוצרת מתאימה ליצוא.

בתי הצמיחה לגידול פרחים הם חממות, שבהן ניתן לא רק לשמור על הפרחים מפני פגיעות קשות של גורמי טבע, אלא גם לשלוט על רוב גורמי הצמיחה של הצמח כגון מידת החום, לחות האוויר, ההשקייה, הקרקע והדישון — כל אלה משפיעים על מועדי הפריחה, על טיב היבול וגודלו. לשם כך מצויידת חממה משוכללת במתקנים ליצירת חום ואוורור וסדרי ניקוז והשקייה. בתי צמיחה, המיועדים בעיקר לגידול ירקות, הם מנהרות גבוהות — מבנים, שבהם לא הותקנו מתקנים משוכללים לפיקוח על האקלים הפנימי, מאחר שלדעת המומחים אין הצדקה כלכלית להשקעות נוספות לצורך זה. ב־1970 היו בארץ בתי צמיחה על שטח של כ־1,200 דונם — כ־800 דונם חממות ו־400 דונם מנהרות גבוהות — לעומת 280 דונם ב־1966. בתי הצמיחה הם מ־10 סוגים — החל ממבנים בכיסוי פוליאטילן ועד למבנים מזכוכית. מחירי המבנים נעים מ־8,000 ל"י ל־9,000 ל"י לדונם במנהרות גבוהות, ומ־30,000 ל"י ל־32,000 לדונם בחממות. לגבי חממות מסתכמת כלל ההוצאה, בתוספת המתקנים הדרושים, בסכום העולה על 50,000 ל"י לדונם. נוסף על ההשקעה הגדולה בהקמת בתי הצמיחה למיניהם, נדרש מהמגדלים ידע חקלאי וטכנולוגי רב, כדי שיוכלו לגדל בהצלחה מוצרים, הדרושים טיפול אינטנסיבי תוך שליטה על גורמי צמיחה רבים.

כמחצית משטח החממות הוא, על פי נתוני המשרד, במרכז הארץ (אזורי הדרה ורעננה); מאידך, ניכר קצב מזורז של הקמת חממות באזור הדרום (לכיש ונגב), והשטחים בו גדלו מ־15 דונם ב־1966 ל־170 דונם ב־1970. גידול הפרחים הוא ברובו במושבי עובדים, והיתר בקיבוצים ומושבים שיתופיים. על פי הנתונים של משרד החקלאות, היה היבול הממוצע לדונם בחממות ורדים ליצוא בעונת 1968/69, כ־45,000 פרחים, והפדיון הממוצע לדונם הגיע ל־25,000 ל"י בקירוב.

המנהרות הגבוהות נמצאות רובן במושבים במרכז הארץ, ואילו בדרום הארץ הוקמו מעטות בלבד. על כשליש משטחן מגדלים ענבניות ומלפפונים, המיועדים לשיווק מוקדם בשוק המקומי, ועל שאר השטח — ירקות ליצוא.

2. בחודשים אוקטובר ונובמבר 1970 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי האישור להקמת בתי הצמיחה ומימונם. הבדיקה נערכה באגף לסחר חוץ ובמחלקה לפיתוח חקלאי שבמשרד הראשי, וכן במשרדים האזוריים בחדרה ובאר שבע.

אישור הקמת בתי צמיחה

להסדרת הטיפול באישור להקמת בתי צמיחה הוציא המשרד ב־1967 שני נהלים: אחד המתייחס לחממות לפרחים והשני למנהרות גבוהות לירקות. נהלים אלה עודכנו ב־1969.

על פי הנוהל להקמת חממות, מונתה באותה שנה ועדה מרכזית, שמתפקידה לתת בכל שנה הנחיות בדבר התנאים וההגבלות להקמת חממות ולפרסמן במשרדים האזוריים ובין ציבור המגדלים; הצורך בהנחיות נובע מכך, שבכל שנה מצטברים ידע ונסיון, המצדיקים שינויים בתנאים להקמתן של חממות הן מבחינה אגרוטכנית והן מבחינה ארגונית. הוועדה מורכבת מארבעה עובדים של המשרד, ובראשה מנהל האגף לסחר חוץ. מגדלים, המעוניינים להקים חממות, נדרשים להגיש את בקשתם למשרדים האזוריים; הבקשה

נבדקת לשם מתן המלצה לאישורה או לדחייתה על ידי המתכנן האזורי ומדריך מקצועי, בדבר יכולת המימון העצמי של המבקש, נתוני משקו, קיום כוח עבודה, כישורים מקצועיים וארגוניים והתאמת הקרקע לגידולים. לאחר מכן מובאות הבקשות לדיון בפני ועדת שיפוט אזורית, המורכבת מארבעה עובדי המשרד האזורי ולשכת ההדרכה. מצאה הוועדה, שהתנאים תואמים את הדרישות, היא תמליץ בפני הוועדה המרכזית על אישור הבקשה.

— במשרדים האזוריים שבהם גערכה הביקורת לא דיווחו המתכננים בכתב על בדיקת כל הנתונים הנדרשים, בעיקר מצבו הכספי, המשקי והארגוני של המועמד: באיזור באר שבע אמנם הונהג, החל מ-1970/71, טופס שבו היה על המתכנן לציין בעיקר פרטים על חובותיו של המועמד וקביעה, אם הוא יכול לשאת בהשתתפות העצמית הנדרשת, אולם לדעת הביקורת פרטים אלה אינם מספיקים, כדי לקבוע את מצבו של המועמד — פירוט החובות אינו משמעותי, אם אינם מובאים בו פרטים מבוססים על המחזור הכספי, הפדיון וההוצאות. עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד החקלאות. כי ממצאי הבדיקות והבירורים, שלדבריו נעשים באגודות, שאליהן משתייכים החקלאים, לא השתקפו במסמכים ובדו"חות בכתב, ובחלק מהמקרים שנבדקו אף לא מולאו כל הפרטים הנדרשים בטופס שנקבע. באיזור חדרה לא הונהג כל רישום לציין פרטי הבדיקות של המתכננים.

בשים לב להשקעה הגדולה הכרוכה בהקמת חממה, הממומנת בעיקר מכספי הממשלה (ראה להלן), מן הראוי, לדעת הביקורת, שממצאי המתכננים יועלו על הכתב, תוך פירוט כל הנתונים, שיש להם השלכה על קבלת ההחלטה לאישור הבקשה, כך שבפני הגורמים המוסמכים יהיו בעת דיוניהם נתונים מלאים בכתב.

תנאי המימון

סיוע המשרד להקמתם של בתי צמיחה ניתן באמצעות הלוואות ומענקים, מתקציב הפיתוח של המשרד. להלן פרטים על ההקצבות להלוואות ומענקים בשנים 1963/64—1969/70 והביצוע בפועל (בל"י).

ס"ה		מענקים		הלוואות		
הוצאה בפועל	תקציב	הוצאה בפועל	תקציב	הוצאה בפועל	תקציב	
155,200	250,000	—	—	155,200	250,000	1963/64
414,040	732,500	174,690	244,500	239,350	488,000	1964/65
962,771	1,132,500	276,351	419,500	686,420	713,000	1965/66
1,406,892	2,169,000	403,072	943,000	1,003,820	1,226,000	1966/67
5,966,634	9,359,000	1,482,284	3,439,900	4,484,350	5,919,100	1967/68
4,321,043	8,777,000	781,721	1,450,000	3,539,322	7,327,000	1968/69
5,501,250	7,595,000	2,463,720	2,468,000	3,037,530	5,127,000	1969/70
18,727,830	30,015,000	5,581,838	8,964,900	13,145,992	21,050,100	ס"ה

חלק מהמענקים ניתן כהלוואה מותנית, שבתנאים מסוימים הופכת למענק. תנאי ההלוואה והמענק משתנים בהתאם לאזורים השונים בארץ ומצבם של המשקים. ההלוואות ניתנות באמצעות שלושה בנקים — בנק החקלאות לישראל, בנק יעד ונר בע"מ. על פי הוראות המחלקה לפיתוח חקלאי, על המועמדים להמציא לבנקים את הערבויות המתאימות.

1. להלן פרטים על תנאי המימון של חממות, באחוזים מההשקעה הכוללת.

ס"ה מימון המשך	איזור רגיל				איזור מועדף (1)				סוג המשק
	הלוואה ל-50 שנה (2%) ריבית)		הלוואה פיתוח (2) 9% ריבית)		הלוואה ל-50 שנה (2%) ריבית)		הלוואה פיתוח (2) 9% ריבית)		
	מענק	מס"ה	מענק	מס"ה	מענק	מס"ה	מענק	מס"ה	
70	20	—	50	70	35	—	35	משקים רגילים	
90	20	30	40	90	35	15	40	משקי הסוכנות היהודית	

(1) האזורים המועדפים הם: באר שבע; אזורי החר — ירושלים והגליל; ובית שאן.

(2) הלוואות הפיתוח אינן צמודות וניתנות, בדרך כלל, ל-12 שנים.

ההשתתפות העצמית של המגדל במימון החממה היא למעשה קטנה יותר, מכפי שמשתקף מהטבלה, כיוון שעל פי הסכם בין משרד החקלאות לבין אגף המכס והבלו שבמשרד האוצר, מקבל המגדל החזר מכס על חלק מהשקעתו, שלפי הערכת משרד החקלאות מסתכם ב-5% עד 8%, משיעור ההשקעה המוכרת להקמת החממה.

שיעור ההלוואות והמענקים, הניתנים על ידי המשרד, מתבסס על אומדן של הוצאות ההשקעה לדונם חממה, שהאגף לסחר חוץ עורך בכל שנה. אומדן ההוצאות למבנה ומתקנים מסוימים מהווה תקרה, והסכום הניתן על ידי המשרד, יתבסס, כפי שקובע הנוהל על ההוצאות למעשה. המחלקה לפיתוח חקלאי מאשרת את תשלום ההשקעה לחקלאי בשני שיעורים: 50% מההלוואה ו-50% מהמענק עם אישור הבקשה, והשאר — עם קבלת דו"ח על הביצוע מהמשרד האזורי.

— האישור על עלות החממה נקבע בדרך כלל על פי אומדן ההוצאות, והמחלקה אינה דורשת מהמשרד האזורי לוודא, על פי חשבונות המגדל, שהסכום, שאושר על ידו, מתבסס על ההוצאה בפועל. מאחר שמימון המשרד נע בין 75% לקרוב ל-100% מהוצאות ההקמה (לאחר החזרת המכס ששולם), היה, לדעת הביקורת, על המשרד לעמוד על כך, שהמגדלים יגישו לו חשבונות מפורטים על ההוצאה, מה גם שבנוהל נקבע, כי הסכומים שנקבעו לחלק מההוצאות המוכרות להקמת המבנים, הם סכומי תקרה, והתשלום ייעשה על פי ההוצאה בפועל.

2. בהוראות הנוהל להקמת מבנה גבוהות לירקות נקבע, בין השאר, כי ההלוואה תהיה בשיעור 70% מכלל ההשקעה המאושרת ולתקופה של 7 שנים. עוד נקבע, כי חלק מסכום ההלוואה — בשיעור של 20% מההשקעה הכוללת, באזורים רגילים, ו-30% באזורים מועדפים — יהיה בחזקת מענק מותנה: הפיכת שיעור זה של ההלוואה למענק מותנית בכך, שהמגדל יספק ליצוא במשך שלוש שנים סוגי תוצרת, בכמויות ובזמנים, שנקבעו על פי ההנחיות השנתיות של האגף לסחר חוץ. שלישי מסכום המענק המותנה ייהפך למענק בכל אחת משלוש השנים הראשונות, שבה עמד החקלאי בתנאים שנקבעו. לא יעמוד החקלאי בתנאי היצוא, יישאר הסכום בבחינת הלוואת פיתוח רגילה.

— במאי 1969, חודש לאחר עדכון הנוהל, העביר האגף לסחר חוץ הנחיות למשרדים האזוריים, שעל פיהן הותנתה הפיכת חלק מההלוואה למענק רק בכך, שמנהל המשרד האזורי יאשר, כי החקלאי גידל במנהרות גבוהות אחד משלושת גידולי היצוא — תות שדה,

פלפל וקישואים — בלא שתהיה עליו חובה לספק את התוצרת ליצוא למעשה, כפי שנדרש קודם לכן, לצורך השגת המטרה, שלשמה ניתנו המענקים להקמת המנהרות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות, שבחלק מתקופות היצוא של המוצרים האמורים גבוהים המחירים בשוק המקומי מהתמורה המתקבלת מהיצוא, ולדבר זה יכולה להיות השפעה על מסירת התוצרת ליצוא.

ממצאי מעקב

חוות הדגמה

דו"ח שנתי 19, עמ' 286

חוזה לנסיונות ולהדגמות במטעים. החווה לא הכינה תכנית מפורטת לנסיונות הנערכים בה, לשיטות הסתכלות ולאיסוף נתונים, ופרטים על הטיפולים בחלקות השונות. מאז 1962 נעקרו כשליש מכל החלקות בחווה והן נטעו בחלקן מחדש. לגבי חלקות אלה לא נרשמו בחווה כל הפרטים — מספר העצים, מקומם, שנות הנטיעה ומטרת כל חלקה — הדרושים לחוקרים לבצע כיאות את מחקריהם.

הליקוי תוקן.

עד שנת 1961 נהג מנהל החווה להגיש לאגף המטעים דו"חות חצי שנתיים מפורטים על פעולות החווה. מאז אין דיווח סדיר על פעולות החווה ועל תוצאות הנסיונות וההסתכלויות בה.

ביוני 1969 הטילה הנהלת משרד החקלאות על מנהל החווה להגיש דו"חות ביניים על התקדמות הנסיונות הנערכים בחווה בכל עת שניתן יהיה לסכם חלק מהנסיונות; לדווח אחת לשלושה חודשים בכתב על הפעולות הנערכות בחווה לגבי כל חלקה, בצירוף הערות מקצועיות; ולהגיש בסוף כל שנת כספים דו"ח מסכם על הפעולות שנערכו בכל חלקה. מאז פורסמו שלושה דו"חות על תוצאות הנסיונות שנעשו בחווה בשיתוף עם מכון וולקני. מנהל החווה לא הגיש דו"חות נוספים בכתב, כפי שנדרש.

ב-1966 הוקמה ועדה מנהלת לחווה, שבה שותפו גם נציגי ציבור החקלאים, שיש להם ענין בפעולות החווה. מתפקידי הוועדה היה ליעץ בענייני ניהול החווה, להציע נושאים לניסוי, שיש בהם ענין מיוחד לנזקקים לשירותה ולקבל באורח שוטף דו"חות על פעולותיה. הוועדה המנהלת התכנסה פעם אחת בלבד, בראשית 1967.

המשרד מינה שתי ועדות מנהלות: לעצי הדר ולעצים סובטרופיים. שתי הוועדות התכנסו לדיונים בהפרשי זמן גדולים: הוועדה לעצי הדר התכנסה בתקופה 1968—1969 שלוש פעמים ומאז לא התכנסה; הוועדה לעצים סובטרופיים התכנסה ארבע פעמים בלבד בתקופה 1968—1970.