

פעולות ביקורת

במועצה לשיווק פרי הדר ובמשרד החקלאות נבדקו ההליכים לחיסול המעוך המסחרי של המועצה ומכירת מרבית נכסיה, וכן ההסדרים לרישוי יצואנים.

השינוי הארגוני בענף פרי הדר

ריכוז ממצאים

בשנת 1991 נערכו שינויים ארגוניים בענף פרי הדר שהתבטאו בהפסקת פעילות המועצה לשיווק פרי הדר (להלן - המועצה) בכל הקשור בשיווק פרי בחו"ל ובארץ, בחיסול הצד המסחרי שלה - שהתבטא בפיתורי כל עובדיה, בסגירת סניפיה בחו"ל ובמכירת רוב נכסיה - ובהקמת מועצה חדשה.

את ההחלטה על חיסול החלק המסחרי של המועצה קיבל שר החקלאות, בעקבות המלצה של מינהלת מעבר שמונתה למועצה. תהליך קבלת ההחלטות במינהלת המעבר, שהביא אותה למסקנה האמורה כמו גם תהליך קבלת ההחלטות במועצה לגבי מכירת נכסיה הקבועים, לא עלו בקנה אחד עם כללי מינהל ציבורי תקין, כמתבקש מגוף ציבורי.

בהעדר שינוי בחקיקה הקיימת, נוצר פער בין סמכויות המועצה לפי החקיקה בענף, מזה, לבין הסמכויות שמפעילה המועצה החדשה לפי שיקוליה, מזה. משרד החקלאות לא פעל כראוי לשינוי החקיקה בהתאם.

המדינה משתתפת בכיסוי 80% מעלויות הפירוק - לאחר ניכוי הפדיון ממכירת נכסיה של המועצה, ואת היתרה מכסים המגדלים. מאז החלו הליכי חיסול הצד המסחרי, לא ביקשו מליאת המועצה, משרד החקלאות, או משרד האוצר - וממילא לא קיבלו - נתונים כספיים כוללים על הוצאות וההכנסות בפועל ואלו הצפויות עד לסיום התהליך.

נמצאו ליקויים בהסדר שהנהיגה המועצה בעונת 1991/92 לרישוי יצואנים; אחדים מהם תוקנו בהסדר שהוציאה המועצה באוגוסט 1992.



1. הפעילות בענף ההדרים מושתתת על חקיקה משנות הארבעים, לפיה הוקמה ופעלה המועצה לשיווק פרי הדר (להלן - המועצה) כסמכות הבלבדית המסדירה את השיווק והיצוא של פרי הדר.

המועצה נהגה להזמין מקבלנים פרי, לייצוא או לשיווק מקומי, בהתאם לחלקם ב"מפתח קבלנים" שנקבע במועצה. הקבלנים הזמינו פרי מפרדסנים לפי "מפתח פרדסנים" שנקבע על ידם. מהפדיון שקיבלה המועצה בעבור הפרי נוכו הוצאותיה, והיתרה הועברה לקבלנים; אלה ניכרו את הוצאותיהם בתוספת רווח. רק בסוף התהליך הועברה יתרת הפדיון לפרדסנים.

בשיטת הקונסיגנציה המתוארת לעיל נשאר הפרדסן בעליו של הפרי והסיכון הכספי חל עליו, ולא על המועצה או הקבלנים. הפרדסן גם לא היה יכול לצפות מראש מה התמורה שיקבל בגין הפרי, שכן כלל ההוצאות והעמלות שנוכו בידי המועצה והקבלנים לא היו קבועות.

בניסיון לשנות את השיטה לעיל, שגרמה לירידה בתמורה לפרדסנים ובעקיפין לירידה בכמות הפרי המשוקת והביאה את הענף לפתחו של משבר, ערך בשנת 1988 צוות משותף למשרד האוצר, משרד החקלאות והמגדלים בחינה של הענף. בין עיקר המלצות הצוות היו ארגון מחדש של הענף ושיפור תפקוד מערכותיו. (בעניין זה ראה דוח שנתי 40, עמ' 366).

במאס 1989, בעקבות המלצת הצוות, חוקקה הכנסת תיקון לפקודת שיווק פרי ההדר, 1947, לפיו רשאי פרדסן לשווק לתעשייה המקומית כל פרי הדר ובכל כמות שהיא, שלא באמצעות המועצה, ובלבד שיודיע על כך למועצה מראש.

2. ביוני 1990 מינה שר החקלאות ועדת היגוי ציבורית לאסטרטגיה חקלאית. על הוועדה הוטל, בין השאר, לבחון את מערכת השיווק החקלאי בשוק המקומי ובשוקי חו"ל, ואת מערכות מועצות הייצור והשיווק. במסגרת זו מונתה ועדת משנה לבחינת דרכי השיווק בענף ההדרים, והיא הגישה המלצותיה לוועדת ההיגוי בנובמבר 1990. להלן עיקר ההמלצות של הוועדות (שתקראה להלן - ועדת האסטרטגיה):

- (א) לבטל את מעמד המועצה כמשווקת יחידה של פרי ההדר, ולאפשר כניסת משווקים אחרים לענף.
- (ב) ההתקשרות בין פרדסנים לבין בתי אריזה, מפעלי תעשייה והמשווקים המורשים (ייצוא ושיווק מקומי) תהיה פתוחה וחופשית לכל הצדדים. הסדרי יצוא הפרי יהיו נתונים להסכמים שבין היצואנים למגדלים.
- (ג) לפרק את המועצה הקיימת לשני גופים: גוף משווק וגוף מפקח, ולהפוך את מערך השיווק של המועצה לחברה מסחרית.

ב-14 לנובמבר 1990 אימץ שר החקלאות את המלצות ועדת האסטרטגיה.

החלטת ממשלת ישראל מ-27 לנובמבר 1990 קבעה כדלקמן: "לפתוח את ייצוא התוצרת החקלאית מישראל לתחרות, ולבטל את המונופול של מועצות הייצור ואגרקסקו לגבי ארגון היצוא של תוצרת חקלאית ושיווקה לחו"ל החל מ-1.5.91".

3. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאס - יולי 1992 במועצה ובמשרד החקלאות את אופן יישומן של המלצות ועדת האסטרטגיה ואת תהליך קבלת ההחלטות למכירת נכסי המועצה. בירורים התקיימו גם במשרד המשפטים ובמשרד האוצר.

תהליך קבלת ההחלטה על חיסול החלק המסחרי של המועצה

בדצמבר 1990 מינה שר החקלאות, בעקבות המלצות הוועדה, מינהלת מעבר (להלן - המינהלה) ובינואר 1991 - ועד פועל. אף על פי שהמלצות ועדת האסטרטגיה היו לפרק את המועצה הקיימת לגוף משווק, שיהפוך לחברה מסחרית, ולגוף מפקח, חוסל החלק המסחרי של המועצה.

1. המינהלה היא בת חמישה חברים. ייעודה - יישום השינויים בענף ההדרים על פי המלצות ועדת האסטרטגיה. בכתב המינוי הטיל השר על המינהלה להסדיר "את שיווק ההדרים לשוק המקומי עד פברואר 1991. השינויים בשיווק הדרים לשוקי חו"ל, יתבצעו החל בעונת ההדרים 1991". המינהלה קיימה חמש ישיבות, האחרונה בהן בסוף דצמבר 1990.

הפרוטוקולים מדיוני המינהלה מעידים, כי היא לא דנה, ואף לא החליטה, בנושא הפסקת פעולות המועצה בתחום שיווק פרי בחו"ל ובחיסול החלק המסחרי שלה עקב כך. דיוניה נסבו בעיקר על פתיחת השוק המקומי לשיווק חופשי, ויחסי העבודה במועצה.

בתשובת המועצה מנובמבר 1992 למשרד מבקר המדינה היא הסבירה, כי המינהלה דנה בנושא הפסקת פעולות המועצה בשיווק פרי בחו"ל, והחליטה, שהדרך היחידה לביטול הבלבדיות של המועצה בייצוא היא חיסול החלק המסחרי שלה. כיוון שראתה את העניין כסודי, לא מצאו הדברים ביטוי בפרוטוקולים.

לדעת מבקר המדינה, על פי כללי מינהל ציבורי תקין היה על המינהלה לנהל פרוטוקולים מדיוניה באופן שישקפו את הנושאים שהועלו לדיון ואת השיקולים אשר הביאו לקבלת החלטות על ידה. שמירה על סודיות אינה עומדת בסתירה לדרישה לרישום נאות בפרוטוקולים, יחד עם נקיטת צעדים לשמירה על סודיותם.

עוד הסבירה המועצה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי נציגי המינהלה דיווחו בעניין זה בעל פה ובאופן שוטף לשר החקלאות, והוא אישר את תכניתם לחסל את החלק המסחרי של המועצה.

2. בינואר 1991 פרסם שר החקלאות את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (המועצה לשיווק פרי הדר) (הוראת שעה), התשנ"א-1991 (להלן - הצו). הצו קבע הסדרים זמניים לתקופה שעד 30.9.91, כדלקמן:

- (א) בתקופת תוקפו של הצו תהיה מליאת המועצה מורכבת מחמישה חברים, שימנה שר החקלאות - הם הוועד הפועל.
- (ב) המועצה תפעל באמצעות הוועד הפועל, לביצוע והשלמתהקנים של יצוא ושיווק פרי הדר מעונת 1990/91, ולהיערכות הארגונית הנדרשת לשם יישום מדיניות הממשלה בדבר פתיחתו של השוק המקומי של פרי הדר לשיווק חופשי.

הצו, בקובעו את התוכן של פעולות הוועד הפועל, מפנה ל"מדיניות הממשלה בדבר פתיחתו של השוק המקומי של פרי הדר לשיווק חפשי". אולם משרד מבקר המדינה לא מצא החלטת ממשלה בעניין, ובנוסף זה.

3. הוועד הפועל החל בדיוניו ב-31 לינואר 1991, ואחת מהחלטותיו באותו יום היתה הפסקת כהונתו של מנכ"ל המועצה. מאז מינויו פעל הוועד הפועל להביא לסיימה התקין של עונת השיווק 1990/91, ולחיסול החלק המסחרי של המועצה.

כאמור, המלצות ועדת האסטרטגיה, אשר אומצו בידי שר החקלאות, הן לפרק את המועצה לשני גופים: גוף משווק וגוף מפקח. אין מדובר בחיסול החלק המסחרי של המועצה, אלא בהפיכתו לחברה מסחרית. גם בהחלטת הממשלה מנובמבר 1990 אין מדובר בחיסול החלק המסחרי של המועצה, אלא בפתיחת הייצוא לתחרות, תוך ביטול הבלבדיות. ואף שבכתובים לא נמצאה כל החלטה המסמיכה את הוועד הפועל לפעול בעניין חיסול החלק המסחרי של המועצה, החל הוועד הפועל לפעול לחיסולו.

הביקורת העלתה, כי תהליך קבלת ההחלטות, בדבר חיסול החלק המסחרי של המועצה, לא התנהל לפי הכללים המתחייבים ממינהל ציבורי תקין. ההחלטה על חיסול חלק זה של המועצה היא החלטה כבדת משקל, שכן מדובר בשינוי מהותי בענף פרי הדר, שעם ביצועו הנסיגה ממנו קשה. לפיכך, לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה שתהליך קבלת החלטה מעין זו ילווה בתיעוד, המשקף את מכלול השיקולים והבחינות האמורים להיות בסיס להחלטה, דבר שלא נעשה.

חיסול החלק המסחרי של המועצה - ההיבט הכספי

ההיבט החשוב ביותר של צמצום פעולות המועצה היה חיסול פעילותה העיסוקית, בעיקר בכל הקשור לשיווק פרי הדר בארץ ובחו"ל. ערב פרסום צו הפיקוח (ינואר 1991) העסיקה המועצה במסגרתה ובמסגרת שתי חברות בנות בארץ, כ-250 עובדים קבועים וכך עובדים זרים, שהועסקו

בחברות הבנות ובסניפיה בחו"ל. בבעלות המועצה וחברות הבנות שלה בארץ ובחו"ל היו נכסים קבועים וזכויות חכירה, בהיקף כספי ניכר, וכן ציוד נייד (מכוניות, מחשבים, ציוד וריהוט משרדי וכו').

פעולות המועצה לחיסול המוחלט של החלק המסחרי שלה החלו עוד במחצית הראשונה של שנת 1991. עד לסיום הביקורת, יולי 1992, הסתיימו מרבית הפעולות: פוטרו כל העובדים, נמכרו הנכסים בתל אביב וברחובות וחוסלו חברות הבנות וסניפיה בחו"ל.

מתחילת 1991 ועד יוני 1992 הסתכמו ההוצאות הכרוכות בפירוק בכ-35 מיליון ש"ח (כ-15 מיליון דולר). ההוצאות כוסו מפדיון מכירת נכס המועצה, מהשתתפות משרד האוצר ומתשלומי מגדלים.

להלן נתוני המועצה (על פי רישומי הנהלת החשבונות שלה) על התפלגות ההוצאות לסוגיהן:

הסכום		ההוצאה
באלפי דולרים	באלפי ש"ח	
10,866	25,351	פנסיה ופיצויי פיטורין
1,665	3,423	הוצאות ניהול שוטפות
1,275	3,004	הוצאות סגירת סניפים
1,419	3,357	הוצאות משפטיות וראיית חשבון
15,225	35,135	ס"ה

פנסיה ופיצויי פיטורין

1. ב-1980 התקשרה המועצה עם שתי קופות גמל להבטחת זכויות פנסיה ותשלום פיצויי פיטורין, אך זאת רק לעובדים שיפרשו מעבודתם משנה זו ואילך. במסגרת הפעולות לחיסול החלק המסחרי, רכשה המועצה עבור הגימלאים הוותיקים, שפרשו לפני שנת 1980 וקיבלו פנסיה מתקציב המועצה, זכויות פנסיה בקופת גמל, תמורת 12.2 מיליון ש"ח.

2. ביולי 1991 חתמו נציגי הוועד הפועל ונציגי העובדים, באישור הממונה על השכר במשרד האוצר, על הסכם שקבע את שיעורי הפיצויים שישולמו לעובדים שיפוטרו מעבודתם. שיעורי הפיצויים שהוסכם עליהם נעו בין 152%, לעובדים בעלי ותק של עד חמש שנות עבודה, לבין 195%, לעובדים בעלי ותק מעל ל-20 שנה. לעובדי הנמלים התווספו 15% על השיעורים האמורים. עוד הוסכם, כי מי שעבד עד 15 שנה יהיה זכאי לשכר לתקופת הסתגלות בת חודש אחד, ומי שעבד מעל ל-15 שנה יהיה זכאי לתשלום שכר לתקופת הסתגלות בת חודשיים. ההפרש בין סכום הפיצויים המגיעים לעובדים על פי ההסכם האמור לבין הסכום שנצבר עבורם בקופות הגמל היה כ-11.2 מיליון ש"ח. סכום זה שלמה המועצה. עשרה מהעובדים שפוטרו מעבודתם, ושולמו להם פיצויי פיטורין, התקבלו מחדש לעבודה בידי המועצה החדשה.

3. סכום של 1.6 מיליון ש"ח, מתוך כלל הפיצויים, שימש לתשלום פיצויי פיטורין לעובדים מקומיים בחו"ל; תשלום הפיצויים נקבע על פי הנהוג בכל ארץ.

4. סכום של 0.3 מיליון ש"ח שולם כגימלה, על פי הסכמים שנחתמו עם 30 עובדים בכירים של המועצה, שפרשו ממנה בשנת 1988 במסגרת פעולות התייעלות. ביולי 1991 הורה הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר לבטל את ההסכמים שנחתמו עם אותם עובדים, בנימוק

שההסכמים הבטיחו להם תנאי פרישה מפליגים, ולא קיבלו את אישורו של שר האוצר, או מי מטעמו. כמו כן הורה הממונה על השכר למועצה להפסיק כל תשלום על פי אותם הסכמים. המועצה הציעה לאותם עובדים להצטרף להסדר הפיצויים עם כלל העובדים, אך הם סירבו, והגישו תביעה משפטית נגד המועצה. בינואר 1993, טרם ניתנה הכרעה סופית בעניין.

הוצאות משפטיות

3 מיליון ש"ח (כ-1.25 מיליון דולר), שהם כ-9% מכלל ההוצאות לחיסול החלק המסחרי, שולמו ליועץ המשפטי של המועצה במתכונתה החדשה, שמונה לעסוק, בין היתר, בחיסול החלק המסחרי של המועצה הקודמת. ליועץ המשפטי נקבע שכר ריטיינר וכן שכר בגין: תביעות בבית משפט; צווים זמניים; בקשות להוראות; בוררויות; עריכת חוזים וכיו"ב. הובטח לו גם שכר נוסף בגין ביצוע עסקאות למכירת נכסי מקרקעין של המועצה. יש לציין, כי הסכום של 3 מיליון ש"ח איננו סופי. ביוני 1991, בעת עריכת התחזיות בדבר כלל ההוצאות שיהיו כרוכות בפירוק המועצה, נאמדה ההוצאה המשפטית הכרוכה בפירוק המועצה בכ-0.5 מיליון דולר בלבד.

שר החקלאות מינה את היועץ המשפטי של המועצה עוד בדצמבר 1990, עם הקמת המינהלה. חוזה העסקתו, הכולל את תנאי שכרו, נחתם רק בפברואר 1991, עם תוקף למפרע מתחילת העסקתו. לדעת מבקר המדינה, חתימה על חוזה העסקה בדיעבד אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל ציבורי תקין.

מינוי יועצים משפטיים לגופים סטטוטוריים, כמו המועצה, אינו מוסדר בדין. נושא זה מוסדר לגבי חברות ממשלתיות בכללים (כללי החברות הממשלתיות) (מינוי יועצים משפטיים ושכר טרחתם), התשל"ז-1977), ולגבי משרדי ממשלה בהנחיות (הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - נוהל ביצוע פעולות משפטיות שלא על ידי עובדי מדינה, ממאי 1971).

מן הראוי לשקול את הצורך בקביעת כללים למינוי יועצים משפטיים לגופים סטטוטוריים ולקביעת שכר טרחתם.

הכנסות ממכירת נכסים

כאמור, ערב פרסום צו הפיקוח היו למועצה נכסים קבועים בארץ ובחור"ל. עיקר נכסיה הם בארץ - הביקורת התרכזה בהליכי מכירתם.

1. במאי 1991 החליט הוועד הפועל על מכירת נכסי המועצה בתל אביב, ברחובות ובחיפה. בעקבות החלטה זו נמכרו הנכסים הבאים:

(א) בניין משרדי המועצה בתל אביב, באפריל 1992, תמורת 5 מיליון דולר.

(ב) מגרש החנייה הצמוד אל בניין המועצה, בפברואר 1992, בעסקת קומבינציה להקמת בניין מגורים, לפיה תקבל המועצה 53% ממחיר מכירת הדירות. המועצה העריכה את הכנסותיה (ברוטו) מעסקה זו בכ- 5 מיליון דולר.

(ג) מיתחם בשטח 7,224 מ"ר בצפון רחובות, לבניית תשעה קוטג'ים, במאי 1992, בעסקת קומבינציה, לפיה תקבל המועצה כ-42% ממחיר מכירת הקוטג'ים. המועצה העריכה שתקבל מעסקה זו 1.9 מיליון דולר ברוטו.

(ד) דירה ברחובות בשטח כ-24 מ"ר, באוקטובר 1991, תמורת 31,000 דולר.

(ה) מבנה משרדים בן כ-100 מ"ר בחיפה טרם נמכר.

2. בדיקת העסקאות למכירת הנכסים הקבועים של המועצה העלתה את הממצאים הבאים:

(א) בהחלטת הוועד הפועל ממאי 1991 נקבע, כאמור, כי הנכסים הקבועים של המועצה יימכרו בהליך של מכרז. פרט לקביעה זו לא נקבעו נהלים באשר לסדרי המכירה.

(ב) הכנת מסמכי המכרז, הטיפול בהצעות השונות וניהול משא ומתן עם יזמים שנענו למכרז הפומבי, במטרה להשיג תמורה גבוהה מזו שהציעו, או עם יזמים שלא בעקבות המכרז (כפי שיובהר להלן) נעשה בעיקר בידי היועץ המשפטי של המועצה. על פי הסברי המועצה, נהג היועץ להיוועץ באופן שוטף ביושב ראש המועצה ובממלא מקומו; במקרים מסוימים שלושתם (להלן - הצוות המצומצם) אף נשאו ונתנו עם היזמים. בעקבות המשא ומתן, נהג הצוות המצומצם לדווח על מסקנותיו למליאת הוועד הפועל ולקבל את אישורה.

הוועד הפועל לא מינה את הצוות המצומצם ולא קבע את סמכויותיו.

הביקורת העלתה, כי הצוות אף פסל הצעות - בין כאלה שנתקבלו במסגרת המכרז ובין כאלה שגובשו במסגרת של ניהול משא ומתן בעקבותיו - אם הן היו גבוהות, ולו אך במידת מה, מהצעת היזם עמו בוצעה העסקה. היות וסמכויות הצוות המצומצם לא נקבעו, אין לדעת אם היה הדבר בסמכותו או אם ניתנה לכך הסכמת מליאת הוועד הפועל.

הפרוטוקולים מדיוני הוועד הפועל, שבהם דיווח הצוות המצומצם על התקדמות תהליך מכירת הנכסים ובהם קיבל הוועד הפועל החלטות בעניין זה, אינם משקפים את השיקולים שהנחו אותם; לא נמצא שהוצגו חלופות לביצוע העסקאות, או היבטי המסים המשפיעים על התמורה נטו; לא נמצא דיווח על ההצעות שהצוות המצומצם קיבל או פסל ופירוט השיקולים שהביאו לפסילה; לא נמצאו כל הערכות באשר לתמורה הצפויה מעסקאות הקומביניציה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 1992 הסבירה המועצה, כי בעת הדיונים בוועד הפועל נמסרו לחברים שנכחו הפרטים הנוגעים לעסקאות, בהרחבה, אלא שהדברים לא מצאו ביטוי בפרוטוקולים.

לדעת מבקר המדינה, בהיות המועצה גוף סטטוטורי, ראוי היה שהפרוטוקולים מדיוניה ינוהלו במידת פירוט שתבהיר את השיקולים ביסוד החלטות שהתקבלו.

(ג) הואיל והמדינה נוטלת חלק בכיסוי עלויות חיסול החלק המסחרי, וסכום השתתפותה תלוי בתמורה שתתקבל ממכירת הנכסים, ראוי היה, לדעת מבקר המדינה, שבצוות המצומצם ישתתף נציג המדינה, כדי שיישמרו האינטרסים שלה. דבר זה, כאמור, לא נעשה.

(ד) לגבי נכסיה העיקריים של המועצה - בניין המועצה ומגרש החנייה הצמוד אליו בתל אביב והמיתחם ברחובות - פורסם מכרז פומבי, לפיו הנכס בתל אביב (כלומר בניין המועצה ומגרש החנייה יחדיו) יימכר כמות שהוא, ואילו המיתחם ברחובות יימכר כמגרש לבנייה. ההצעות שנתקבלו היו נמוכות מהערכות השווי של השמאי שהיו אותה עת בידי המועצה. לכן הוחלט לשנות את תנאי המכירה כך שבניין המשרדים של המועצה יימכר בנפרד, ואילו מגרש החנייה, והמיתחם ברחובות יימכרו בעסקאות קומביניציה. אולם לשם מכירת בניין המשרדים בנפרד ממגרש החנייה, היה צורך בחלוקה מחדש של המגרש ובשינוי ייעוד השימוש בו.

כשהחליט הצוות המצומצם לשנות את תנאי המכירה כאמור, הוא לא פנה לשמאי לקבל הערכה חדשה של שווי הנכסים על פי התנאים החדשים. גם לא נשקל האם יש לפרסם מכרז חדש, בעקבות השינוי בתנאים. בפועל הוסיפה המועצה לשאת ולתת עם המציעים שניגשו למכרז הפומבי שפרסמה.

השתתפות המדינה והמגדלים בעלויות הנובעות
מחיסול החלק המסחרי של המועצה

1. ביוני 1991 חתמו נציג משרד האוצר ונציג משרד החקלאות על מסמך (להלן - המסמך המשותף) בו פורטו הכללים והעקרונות למעורבות הממשלה בפירוק המועצה¹. במסמך המשותף נקבע, כי עלויות הפירוק ימומנו מהשתתפות המדינה, ממימוש נכסי המועצה ומכספי המגדלים; כן נקבע, כי המדינה תשתתף ב-80% מעלויות הפירוק לאחר שתנוכה מהן התמורה שתתקבל ממימוש הנכסים, וכי את היתרה יכסו המגדלים.

עלויות הפירוק הוערכו במסמך המשותף ב-18 מיליון דולר; התמורה נטו ממימוש נכסים הוערכה ב-6 מיליון דולר. מכאן, שתקרת ההשתתפות הכספית של המדינה היתה אמורה להסתכם בכ-9.6 מיליון דולר. הוסכם, כי תוכן המסמך המשותף יובא לידיעת הוועד הפועל של המועצה.

על פי המסמך המשותף, המגדלים אמורים לשאת ב-20% מעלויות הפירוק נטו, דהיינו בסך 2.4 מיליון דולר.

בחודשים יולי - דצמבר 1991 העביר משרד החקלאות למועצה 19 מיליון ש"ח (8.1 מיליון דולר), והמגדלים העבירו 3.7 מיליון ש"ח (1.6 מיליון דולר).

2. במועד סיום הביקורת הליכי חיסול החלק המסחרי טרם נסתיימו, אך שלביהם העיקריים - ובהם פיטורי עובדים, הפסקת הפעילות העסקית ומכירת מרבית נכסי המועצה - הושלמו. הוצאות המועצה בגין חיסול החלק המסחרי, נכון לחודש יוני 1992, הסתכמו ב-15.2 מיליון דולר, לעומת 18 מיליון דולר על פי האומדן שבמסמך המשותף. אם ההוצאות לא יגדלו באופן ניכר עד תום הליך החיסול, ואם יתממשו הציפיות בדבר התמורה שתתקבל ממכירת הנכסים - 10 מיליון דולר נטו, לעומת 6 מיליון דולר, על פי האומדן שבמסמך המשותף - יהיה על המועצה להחזיר כספים למשרד האוצר בהיקף של מיליוני דולרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1992 הסבירה המועצה, כי צפויות הוצאות נוספות על אלו שהוצאו עד יוני 1992, וכי אין אפשרות להעריכן במדויק. גם התמורה המוערכת ממכירת הנכסים איננה ודאית, הואיל והיא מותנית בהפשרת קרקע ובמתן זכויות בנייה.

לדעת מבקר המדינה, 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 וודאות, ראוי שמשרד האוצר, משרד החקלאות והמועצה ישקלו לגבש מסמך משותף שבו ייקבעו הסדרים לייצוג המדינה בעת קבלת ההחלטות של הצוות המצומצם שימונה ויוסמך בידי המועצה. כן ראוי שישקלו קביעת הסדרים נאותים להתחשבות ולהחזרת כספים - אם יצטברו - למדינה.

3. הביקורת העלתה, כי מאז הוחל בפעולות החיסול ועד יולי 1992, מועד סיום הביקורת, לא קיבלו מליאת המועצה וגם משרדי הממשלה נתונים כספיים כוללים על התוצאות הכספיות הכרוכות בחיסול החלק המסחרי של המועצה². מהפרוטוקולים של דיוני מליאת המועצה לא עולה שחבריה, או לחלופין משרד האוצר או משרד החקלאות - כמייצגים את האינטרסים של המדינה, ביקשו מהמועצה דיווחים על ההוצאות וההכנסות בפועל והערכות על אלה הצפויות עד להשלמת פעולות החיסול. יתר על כן, אף על פי שחלפה כשנה ומעלה מתחילת הפעולות לחיסול החלק המסחרי ועד סוף 1992, והשלב העיקריים כאמור הושלמו, לא ערכה המועצה תחשיב בדבר ההכנסות וההוצאות בפועל והערכות על אלה החזויות עד לסיום הפעולות.

¹ פירוק - לשון המסמך המשותף (משמעו חיסול החלק המסחרי של המועצה).
² ההוצאות בסך 35 מיליון ש"ח שהוזכרו לעיל, לא הובאו לידיעת מליאת המועצה.

מאחר שבהתאם למסמך המשותף מיולי 1991 על אוצר המדינה לשאת בחלק גדול של עלויות הפירוק, מן הראוי שמשרד האוצר ומשרד החקלאות, החתומים על המסמך, יבקשו מן המועצה הערכה חדשה על ההוצאות וההכנסות הכרוכות בפירוק, וכן יעשו בקרה הדוקה יותר על פעולות המועצה לחיסול החלק המסחרי שלה; זאת, בין היתר, כדי למנוע בעוד מועד פעולות העלולות לגרום הפסדים לקופת המדינה.

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".

שינויי חקיקה

1. פקודת הפיקוח על פרי הדר, 1940 (להלן - פקודת הפיקוח), פקודת שיווק פרי ההדר, 1947 (להלן - פקודת השיווק), ותקנות פרי ההדר (פיקוח ושיווק) (מועצות), התשמ"ד-1984, מקנים למועצה את הסמכויות להסדיר את הפעילות בענף פרי ההדר.

מאז פקיעת צו הפיקוח - אוקטובר 1991 - בחרה המועצה להפעיל רק את מקצת הסמכויות המוענקות לה בדברי החקיקה. למעשה, מלבד פעולותיה לחיסול החלק המסחרי, היא מתמקדת בהוצאת רישיונות ליצואנים, בפרסום מותגים וסימני מסחר של פרי ישראלי ושמירה עליהם, בהדברת מחלות ומזיקים, ובמחקר ובפיתוח.

משרד מבקר המדינה היסב את תשומת לב המועצה ומשרד החקלאות, כי במצב שבו, ללא שינוי בחקיקה נתבטלה למעשה הבלבדות של המועצה בשיווק ובייצוא, 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. לדוגמה: על פי פקודת השיווק נתונה למועצה הסמכות לערוך ולכפות תכנית שיווק, אולם לגבי עונת 1991/92 והעונה שלאחריה בחרה המועצה שלא להשתמש בסמכותה זו. העדר כל תכנית שבתוקף לגבי עונות אלו גורם לפעילות של היצואנים והמגדלים בניגוד לסעיף 4(א) לפקודת השיווק, אשר אינו מאפשר לייצא ולמכור לייצוא פרי הדר המפורט בפקודה (אשכוליות, שמוטי, ולנסיה, לימונים) אלא בהתאם להוראותיה של התכנית. במצב המתואר לעיל יש גם כדי ליצור חוסר ודאות אלו סמכויות עומדת המועצה להפעיל ואלו לפרוק מעצמה.

יצוין, כי עם קבלת ההחלטה על חיסול החלק המסחרי של המועצה, יזמה המינהלה הצעות לשינויים בחקיקה שיסדירו את תפקידיה וסמכויותיה של המועצה במתכונתה החדשה. דא עקא שהנושא לא קודם בידי המשרד. לאור האמור לעיל, 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. הוועדה לאסטרטגיה המליצה שבמועצה יכהנו נציגים של הממשלה, המגדלים, היצואנים, בתי האריזה והציבור. מאז ינואר 1991 ועד נובמבר 1992 היו במועצה חמישה חברים. אלה מונו בידי שר החקלאות לפי צו הפיקוח, ולאחר שפג תוקפו ועד לספטמבר 1992 - לפי תקנות פרי הדר (פיקוח ושיווק) (מועצות) (הוראת שעה), התשנ"ב-1991. ב-30.9.92 פרסם שר החקלאות בעניין זה תקנות נוספות המעמידות את מספר חברי המועצה על 15, וזאת עד לספטמבר 1993. בדצמבר 1992 פרסם השר תקנות נוספות המעמידות את מספר חברי המועצה על 13. אין התקנות מפרטות את המגזרים השונים שיבואו לידי ייצוג במועצה.

מן הראוי שמשרד החקלאות ישקול את הצורך לפרט בתקנות את הגורמים שיהיו מיוצגים במועצה, כדי לעמוד על המשמר שבקביעת המדיניות לענף יבואו לידי ביטוי הולם האינטרסים של כל אחד מן הגורמים המעורבים, כמפורט לעיל.

הסדרת הייצוא בידי המועצה במתכונתה החדשה

1. החקיקה בענף ההדרים מסמיכה את המועצה להתקין תקנות, בין השאר - בעניין רישום יצואנים, וכן להעניק להם תעודות היתר ליצוא.

בעונת הייצוא 1990/91 החל הוועד הפועל לגבש עקרונות למתן תעודות היתר לייצוא (להלן - תעודות היתר) לעונת 1991/92 - השנה שלאחריה. העקרונות גובשו לנוסח סופי באוקטובר 1991, בשם "הסדר רישוי יצואני הדרים בעונת 1991/92".

הנוסח האמור לא פורסם ברשומות, כנראה בשל הסמיכות לתחילת עונת הייצוא, שלא איפשרה פרסומו במועד. באוגוסט 1992 הוציאה המועצה הסדר רישוי, (להלן - הסדר רישוי מאוגוסט 1992) שעל פיו אמורים להוציא תעודות היתר שיהיו בתוקף חמש שנים מיום הנפקתם בידי המועצה. גם הסדר זה לא פורסם. מן הראוי, שהמועצה תפעל ללא דיחוי לפרסומו כדין.

2. למן ספטמבר 1991 נתנה המועצה תעודות היתר לעונת 1991/92 ל-14 יצואנים (ארבעה מהם יצואני זנים ייחודיים או בכמות של פחות מ-500 טון, ו-4 מייצאים באמצעות יצואן גדול)³. להלן פרטים על ששת היצואנים הגדולים שקיבלו תעודות היתר, הכמויות המירביות שאושרו לייצוא, והייצוא בפועל, לפי נתוני המועצה לעונת 1991/92 (הכמויות בטונות):

היצואן	הכמות המירבית שהותרה לייצוא	הכמות שיוצאה בפועל	באחוזים מהייצוא הכולל
א'	176,300	140,720	43
ב'	87,500	89,811	28
ג'	62,069	40,740	12
ד'	30,080	36,741	11
ה'	30,000	15,400	5
ו'	5,000	4,027	1
ס"ה	391,249	327,439	100

מן הנתונים עולה, כי כמות הפרי שיוצאה היתה קטנה ב-16% מהכמות המירבית שהותרה לייצוא. אחד ההסברים לכך הוא שחלק מהפרי נפגע מנזקי חורף 1991/92.

הבדיקה העלתה, כי כל תעודות ההיתר ליצואנים הרשומים לעיל, שחמישה מהם שימשו כקבלנים בתקופה שלפני חיסול החלק המסחרי של המועצה, ניתנו לעסקאות בתנאי קונסיגנציה. על פי ההסדרים התקפים לעונת 1991/92 אמנם בוטלה ההוראה, שכל פרדסן ישווק את הפרי שלו במשך כל העונה באמצעות משווק אחד בלבד, אולם לא חל שינוי מהותי בסוג העסקאות. עדיין נותר בעינו המצב שהגורמים במערכת עוסקים בטיפול ובייצוא הפרי בתנאי "קוסט פלוס", בלי ליטול על עצמם כל סיכון. מהיבט זה, לפחות, לא ניתן איפוא לקבוע שהשינויים השיגו את מטרתם בעונת 1991/92.

מן הראוי היה, שהמועצה תעודד יצואנים נוספים להצטרף לענף, בדרך של הסרת מגבלת הכמות המינימאלית לייצוא; באופן כזה תגבר התחרות, שאחד מפירותיה עשוי להיות רכישת הפרי מן הפרדסן בשער הפרדס ותשלום מידי של התמורה. ואכן, בהסדר הרישוי מאוגוסט 1992 הוסרה מגבלת הכמות המינימאלית לייצוא.

³ תעודות ההיתר ניתנו ליצואנים שבקשתם עמדה בתנאי הכמות המינימלית לייצוא כפי שנקבע בהסדר הרישוי - 5,000 טון בכל זני פרי הדר ו-1,000 טון בזני קליפים בלבד.

3. משרד מבקר המדינה בדק את הוראות הסדר הרישוי, ואם קיימו אותן היצואנים בעונת 1991/92. להלן הממצאים:

ערבויות - הסדר הרישוי קובע, כי יצואן יפקיד לטובת המועצה ערבות בנקאית בשווי של 50 דולר לכל טון, וזאת כתנאי למתן תעודת היתר. לפי תנאי ההסדר, הערבות נועדה להבטיח שהיצואן יעמוד בדרישות הבין-לאומיות, המחייבות את מדינת ישראל לגבי יצוא פרי הדר, וכן שיעמוד בהתחייבויותיו כלפי מגדלי פרי הדר.

למילוי התנאי דלעיל, דרשה המועצה מהיצואנים הפקדת שלוש ערבויות בנקאיות לטובת המועצה, כל אחת לתקופה אחרת במהלך העונה. את הראשונה יש להפקיד במועד מתן ההיתר ואת האחרות – במועדים שנקבעו בהסדר הרישוי, למשך העונה.

(א) במועצה לא נמצא תחשיב לקביעת גובה הערבות לטון, והנוסחה לקביעת הסכום של כל אחת משלוש הערבויות ומשכן.

(ב) נמצא, כי הערבויות הופקדו בידי ששת היצואנים כשבועיים עד חודש וחצי לאחר המועד שנקבע להפקדתן.

(ג) נמצא, שיצואן א' לא המציא למועצה את הערבות השלישית בשווי של 856,500 דולר. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שהדבר נעשה בהסכמת המועצה ולאחר שיצואן זה ייצא בפועל כמות פחותה מזו שביקש להתיר לו. בתיקי המועצה לא נמצאה בקשה בכתב של יצואן א' בעניין זה, ולא נמצא אישור מנומק בכתב על הסיבה לפטור, כמתבקש על פי כללי מינהל ציבורי תקין. יתר על כן, הועלה כי יצואן א' ייצא כ-80% מהכמות שהותרה לו, ואילו יצואן ג' ייצא רק כ-66%, יצואן ה' – כ-51%, ויצואן ו' – כ-80%. אולם לכל אלה לא ניתן פטור מהפקדת הערבות השלישית.

(ד) מבדיקת נוסח הערבויות שדרשה המועצה עולה, כי האפשרות למימוש הערבויות לא היתה אחידה. אפשרות המימוש של חלק מהערבויות מוגבלת לתאריכים מסוימים, ואילו אפשרות המימוש של חלק אחר קיימת בכל עת, עד מועד פקיעתן.

הנתונים דלעיל מעידים, כי המועצה לא נתנה את הדעת על אפשרות המימוש של הערבויות. בהסדר הרישוי מאוגוסט 1992, המאוחר מסיום הביקורת, נקבעה אפשרות מימוש הערבויות בכל עת, עד מועד פקיעתן.

4. (א) תנאי מימוש הערבות לטובת המגדל, כפי שנקבעו בהסדר, שמו לאל את האפשרות שהמגדל אכן יוכל לממש. זו התוצאה מהדרישה שהמגדל יביא הוכחה ברורה, הסומכת על ראיות מספיקות, שהיצואן לא עמד בהתחייבויות וגם יגיש תביעה משפטית נגד היצואן, כל זאת - כתנאי מוקדם למימוש. מעבר לקושי לעמוד בתנאי המוקדם על מרכיביו, הרי קשה לראות כיצד יהא המגדל מסוגל להגיש תביעה החייבת להסתמך על התחשבנות לסוף העונה שתומצא למגדל לאחר תום העונה, מועד בו כבר תפקענה כל הערבויות, או העיקריות שבהן. יצוין, כי לפי ההסדר החדש נועדה הערבות להבטיח את עמידת היצואן בתנאי ההיתר ובדרישות הבין-לאומיות בלבד, והיא צומצמה לסך השווה ל-10 דולר - 25 דולר לטון. בכך נשמט לגמרי היסוד למתן ערבות להבטחת הפרדסן.

(ב) גביית היטלים ותמלוגים - למועצה זכויות במותג "ג'אפה"⁴; בגין השימוש בו גבתה המועצה תמלוגים. הביקורת העלתה, כי היצואנים לא עמדו במועד שנקבע בהסדר הרישוי להעברת כספי היטלים ותמלוגים. הכספים הועברו כחודש ומחצה לאחר המועד הקבוע.

בהסדר הרישוי מאוגוסט 1992 בוטלו התמלוגים על שימוש במותגים.

⁴ מותג המייצג פרי בדרגת איכות שנקבעה בידי המועצה.

(ג) נמצא, כי המועצה לא דרשה מהתאגידים, שהגישו בקשות לקבלת היתרים מסמכים המעידים שהתאגיד רשום ואישורים על ניהול ספרים כחוק. בהסדר הרישוי מאוגוסט 1992 תוקן הדבר.

(ד) הבטחת התמורה למגדלים - עיקר עניינו של ההסדר הוא חובות היצואן כלפי המועצה. הסדר הרישוי אינו מחייב את היצואנים לחתום על הסכמים עם המגדלים, לציון החובות והזכויות של כל אחד מן הצדדים. בתשובת המועצה מנובמבר 1992 הוסבר, כי כעניין שבמדיניות אין המועצה מתערבת ביחסים החוזיים בין הפרדסנים ליצואנים.

לדעת מבקר המדינה, כל עוד המצב בשוק הוא שהיצואנים הם המכתיבים את התנאים הבסיסיים לעסקאות, דהיינו אין תחרות אפקטיבית, מן הראוי שהמועצה תחייב את היצואן במסגרת ההיתר לקיים מספר תנאים בסיסיים, שיתנו למגדלים הגנה מסוימת, כגון: שימוש בחשבונות אחידים על פי מתכונת שהמועצה תקבע, בהם יפורטו התמורה שהתקבלה וניכויי היצואן; והתחייבות היצואן על מועדי העברת הכספים למגדלים. הגנה זו דרושה לאור היכולת שיש למועצה לאכוף את קיום התנאים על היצואן, אפשרות שעדיין אינה מצויה בידי הפרדסנים. יצוין, כי בהסדר מאוגוסט 1992 נקבעה חובת מתן חשבון אחיד לפרדסנים.



מאז ראשית שנות הארבעים ועד עונת 1990, שיווק פרי ההדר בחו"ל ובארץ נעשה בלבדית בידי המועצה לשיווק פרי הדר. בשנות השמונים נקלע הענף למשבר כלכלי, שהתבטא בעיקר בירידה בכמויות שיוצאו וברווחיות. החל בעונת 1991 הפסיקה המועצה את פעולותיה הקשורות בשיווק וייצוא פרי, וחסלה עקב כך את המערך המסחרי שלה. לענף נכנסו יצואנים פרטיים שהמועצה התירה להם לשווק פרי בחו"ל; השיווק בארץ נפתח לתחרות חופשית.

ניסיון עונת 1991, בכל הקשור ליצוא, מעלה שעיקר הפרי יוצא בידי שישה יצואנים פרטיים. מרבית העסקאות נעשו, כפי שהיה עד עונת 1990, בשיטת הקונסיגנציה; על פיה ניכו היצואנים מן התמורה שנתקבלה בחו"ל את עלויות השיווק ואריזת הפרי, לרבות הרווח שלהם, כך שעדיין כל הסיכונים חלו על הפרדסן.

תהליך קבלת ההחלטות במועצה על הצורך בחיסול החלק המסחרי שלה ובכלל הקשור במכירת נכסיה, לא עלה בקנה אחד עם כללי מינהל ציבורי תקין, כמתבקש מגוף סטטוטורי כמו המועצה.

לאחר השינוי הארגוני בענף, בחרה המועצה לצמצם את תפקידיה ולהפעיל רק מקצת הסמכויות שהוקנו לה בחקיקה. מן הראוי שמשרד החקלאות יפעל לשינוי החקיקה, כך שהיא תהווה מקור נורמטיבי לשינויים שחלו בענף.