

מועצות לייצור ושיווק של תוצרת חקלאית

דין וחשבון זה של מבקר המדינה מסכם את הביקורת בנושאים הנוגעים לפעולתן של שתי מועצות ייצור ושיווק של תוצרת חקלאית שהוקמו ופעולות על פי חוק (המועצה לייצור ושיווק צמחי נוי והמועצה לייצור ושיווק של ירקות), ואת פעולות משרד החקלאות ופיתוח הכפר בנוגע למועצות. בירורים נעשו גם באגף התקציבים שבמשרד האוצר ובמועצה לשיווק פרי הדר. הביקורת נעשתה בחודשים מארס - ספטמבר 2000.

שתי המועצות האמורות עומדות לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בהיותן גופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם. שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר התעשייה והמסחר הם השרים הממונים על ענייני המועצות.

בישראל פועלות עשר מועצות לייצור ושיווק של תוצרת חקלאית (להלן - מועצות) העוסקות במתן שירותים לחקלאים - הדרכה, מחקר, איסוף מידע והפצתו, ביטוח, הדברה, הלואות ועוד. המועצה לשיווק פרי הדר הוקמה בשנת 1940, והיתר משנות החמישים עד שנות השבעים. שבע מהמועצות פועלות על פי חוק, ואלה הן: המועצה לייצור ושיווק צמחי נוי (המכונה גם מועצת הפרחים), המועצה לייצור ושיווק של ירקות, המועצה לשיווק פרי הדר, מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (להלן - מועצת הפירות), המועצה לענף הלול, המועצה לייצור ושיווק אגוזי אדמה ומועצת הזיתים. יתר המועצות - המועצה לענף החלב, המועצה לייצור ושיווק דבש והמועצה לגפן היין - הן חברות פרטיות בע"מ שהמדינה משתתפת בהנהלתן.

המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי

ישראל מייצאת פרחים בעיקר לאירופה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ערך יצוא הפרחים בשנים 1998 ו-1999 ובתשעת החודשים הראשונים של 2000 הגיע לכ-205, 184 ו-134 מיליוני דולר, פו"ב⁵, בהתאמה. על פי הערכה של המועצה לייצור ושיווק

5 פו"ב - ערך הייצוא בשער הנמל.

צמחי נוי (להלן - מועצת הפרחים), בעונת היצוא 1999-2000 הגיעו שטחי גידול הפרחים בארץ ל-21,000 דונם, ויוצאו כ-1,386 מיליון פרחים - ירידה של כ-239 מיליון פרחים (14.7%) לעומת עונת היצוא 1998-1999.

בשנים האחרונות הלך והצטמצם מספר מגדלי הפרחים עקב ירידה בהכנסותיהם: בעונת היצוא 1996-1997 היו בישראל כ-2,500 מגדלי פרחים פעילים, ובעונת 2000-2001 כ-1,600 מגדלים בלבד. הירידה בהכנסות נגרמה מהירידה בערכו של המטבע האירופי - האירו - שהוא המטבע העיקרי שעל פיו מחושבת התמורה שהמגדלים מקבלים, ומגידול בהוצאות הייצור השקליות. בסוף שנת 2000 החליט משרד האוצר לתמוך בעונת היצוא 2000-2001 בענף הפרחים ולסייע למגדלים.

המועצה ומוסדותיה

מועצת הפרחים היא תאגיד שהוקם לפי חוק המועצה לצמחי נוי (ייצור ושיווק), התשל"ו-1976 (להלן - חוק מועצת הפרחים). החוק קובע את מבנה המועצה, סמכויותיה ותפקידיה. לצורך מימון השירותים שהמועצה נותנת היא גובה היטלים - 1.25% מהפדיון פו"ב. בשנת 1999 גבתה המועצה סכום של כ-9 מיליון ש"ח. תקציב המועצה לשנת 2000 (כולל תקציב קרנות) הגיע לכ-15.2 מיליון ש"ח. ההכנסות הצפויות מהיטלים באותה שנה הגיעו ל-12.7 מיליון ש"ח. בשנת 2000 הועסקו במועצה 15 עובדים.

בשנים האחרונות חלו שינויים מהותיים בתחומי פעילותה של המועצה. השינוי העיקרי הוא צמצום פעילותה של המועצה בתחום הייצוא. עד סוף שנת 1999 עסקה המועצה בייצוא פרחים באמצעות "אגרקסן" חברה ליצוא חקלאי בע"מ (להלן - אגרקסן), בעבור המגדלים ובמימון, ורוב ייצוא הפרחים נעשה באמצעותה (כ-85% בעונת 1999-2000). בדצמבר 1999 החליט שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות) שהמועצה תפסיק לעסוק בייצוא פרחים, והוועד הפועל של המועצה אישר את ההחלטה. בעקבות זאת הצטמצמה פעילות המועצה בתחום הייצוא למתן היתרים לייצוא פרחים, מכוח חוק מועצת הפרחים. יצוין, כי שינויים בכללי המועצה לייצור ושיווק צמחי נוי (ייצוא ושיווק) (הרשאת יצואנים), התשנ"ב-1992, הקלו על המבקשים להיות יצואנים לקבל הרשאה לכך מהמועצה; ואכן, כתוצאה מכך הגישו מגדלים פרטיים ותאגידים שונים בקשות לקבל רישוי לצורך ייצוא. עוד נקבע בהחלטת שר החקלאות, כי החל בעונת היצוא המתחילה באוקטובר 2000, יהיה כל חקלאי רשאי לבחור את המשוק שבאמצעותו ישווק את תוצרתו.

נוסף על רישוי הייצוא, עוסקת המועצה כיום בעיקר במחקר ופיתוח, הדרכה, ביטוח מפני נזקי טבע ומתן אשראי למגדלים.

מוסדות מועצת הפרחים הם מליאת המועצה והוועד הפועל. המליאה מתמנה בידי השרים הממונים. המליאה בוחרת את הוועד הפועל (למעט נציגי הממשלה בו) העוסק בניהול השוטף של המועצה. יו"ר מליאת המועצה והוועד הפועל הוא נציג שר החקלאות, וסגנו הוא נציג שר התעשייה והמסחר.

בביקורת נמצאו ליקויים בסדרי העבודה של המליאה ושל הוועד הפועל:

1. בשנים 1998-1999 לא עלה בידי המועצה ליקיים בישיבותיה דיונים בנושאים שעמדו על סדר יומה, ובהם השינויים בפעילותה בתחום הייצוא וההסדרים עם אגרוסקו. כמו כן שותקה עבודתן של חלק מהוועדות, ובהן ועדת הביקורת, ועדת התקציב ועדת הביטוח. לפי הסכמי מנכ"ל המועצה, הדבר נבע ממאבקים פנימיים במועצה.
2. הוועד הפועל לא וידא תמיד את ביצוע החלטותיו. לדוגמה, החלטת הוועד הפועל בדבר הפסקת עיסוקה של המועצה בייצוא פרחים לא הובאה לדיון במליאה, אף על פי שהוועד הפועל החליט כי הדבר נדרש. באוגוסט 1999 מינה הוועד הפועל ועדה לבחינת היבט מסוים של השקעת המועצה בחברת קא"ל - קווי אויר למטען בע"מ (ראו להלן), והורה לה להגיש המלצות בתוך חודשיים. ההמלצות לא הוגשו, וביוני 2000 הוקם צוות חדש בעניין.
3. בדיקת הפרוטוקולים של ישיבות הוועד הפועל העלתה, כי נוסף על חברי הוועד הפועל השתתפו בישיבות אנשים שאינם חברים בו, אולם ברישום הנוכחים בישיבות לא תמיד הקפידו על הפרדה בין חברי הוועד הפועל לבין המשתתפים האחרים. משרד מבקר המדינה העיר למועצה על הצורך להפריד ברישום הפרוטוקולים בין חברי הוועד הפועל לנוכחים בדיון, שלהם זכות הצבעה, ובין מוזמנים אחרים.

אחד מנציגי הממשלה במועצה, שמונה על פי המלצת שר התעשייה והמסחר, הוא מגדלי פרחים, ואיננו עובד מדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי הוא שנציגי הממשלה במועצה יהיו עובדי המדינה, שכן עובד המדינה יכול לייצג בצורה הטובה ביותר ובנאמנות את מדיניות הממשלה, יש לממשלה אמצעים לפקח על פעילותו, וקטן החשש לניגוד עניינים בין תפקידו כמייצג הממשלה ובין עיסוקיו האחרים. החשש לניגוד עניינים גדל בוודאי כאשר נציג הממשלה הוא בעצמו מגדלי פרחים, כי זו גם עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כפי שהובעה עוד בשנת 1982 לפני משרד החקלאות, בעניין מינוי נציג הממשלה במועצת הפירות, ושוב לאחרונה, בשנת 2000. בעניין זה ראו להלן.

הנציג האמור לעיל שלח ביולי 2000 חוזר על גבי נייר מכתבים של המועצה, הקורא למגדלי הפרחים לפרוש מהאיגוד הארצי של מגדלי פרחים וצמחי נוי ולהצטרף לארגון מגדלי פרחים חדש שהוא מרכז את התארגנותו. לדעת משרד מבקר המדינה, פעולתו זו מחריפה את החשש לניגוד עניינים, שכן מי שאמור לייצג את עמדת הממשלה מרכז התארגנות סקטוריאלית של מגדלים אגב שימוש לא נאות בשמה של המועצה. מבקר המדינה הציע לשרת התעשייה והמסחר, דליה איציק, לבחון אם יוכל אותו מגדלי המשך ולייצג את הממשלה במועצה.

שר התעשייה והמסחר לשעבר, רן כהן, כתב בתשובתו מאפריל 2001 כדלהלן: "קיבלתי את שם המועמד כהמלצה מלשכת ראש הממשלה ומאחר שנטען שקודמו בתפקיד היה נציג תנועת המושבים ואף הוא אינו עובד מדינה, נאמר שהמינוי עומד בכללי מינהל תקינים ואכן אושר. סברתי שמי שקובע את הכשירות למינוי מסוג זה היא הוועדה שבדקת את כשירות המועמדים ומאחר ולא נמצא במינוי כל פסול... הוא מונה".

הוא הוסיף כי לדעתו יש למנות לתפקיד עובד מדינה. בתשובה מאפריל 2001 מסר משרד התעשייה והמסחר, כי שרת התעשייה והמסחר החליטה שכל נציגי המשרד במועצות הייצור בכלל ובמועצת הפרחים בפרט יוחלפו בעובדי מדינה.

הסדרים עם אגרקסקו

בנובמבר 1999 סוכמו בין אגרקסקו למועצת הפרחים עניינים אחדים הנוגעים להעברת העיסוק בייצוא מהמועצה לטיפול של אגרקסקו, ובכלל זה מכירת ציוד של המועצה לאגרקסקו והעברת 19 עובדים מהמועצה לחברה זו.

בביקורת נמצא, כי שני הנושאים האמורים לעיל סוכמו בין מנכ"ל המועצה ועובדים בכירים בה לבין אגרקסקו, בלא שהובאו לאישור הוועד הפועל, המופקד על ניהול ענייני המועצה, כפי שראוי היה שיעשה לפי סדרי מינהל תקינים. כמו כן סכום התמורה ששילמה אגרקסקו למועצה בעבור רישיון השימוש בתוכנה נקבע בלא שמומחה אמד את ערכן של התוכנות ושל הידע הצבור בהן.

מתן הלוואות למגדלים

1. בשנת 1999 נתנה מועצת הפרחים למגדלים הלוואות להון חוזר⁶ ולטווח ארוך בסכום של כ- 43.9 מיליון ש"ח (ב-1998 - 76.7 מיליון ש"ח).

על פי נוהלי המועצה, ההלוואות להון חוזר יחושבו בשיעור של 15% מהפדיון הממוצע (במחירי פו"ב) של המגדל בשלוש השנים שלפני בקשת ההלוואה. הוועד הפועל הסמיך את מנכ"ל המועצה לתת גם הלוואות בשיעור גדול יותר (22.5% במקום 15% מהפדיון), והמנכ"ל עשה שימוש בסמכות זו. אולם לא נמצא רישום נפרד של מקבלי ההלוואות, החריגות, ולכן לא ניתן היה לקבוע מי מהמגדלים קיבלו הלוואות חריגות, מה היה סכומן, ועל יסוד אילו אמות מידה ניתנו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע בנוהל אמות מידה למתן הלוואות חריגות. עוד ראוי שהמנכ"ל ידווח לוועד הפועל על היקף ההלוואות החריגות שאישר מדי שנה בשנה.

2. בשנת 1998 נתנה המועצה למגדלי ורדים שנקלעו לקשיים כספיים הלוואות לשלוש שנים בסכום כולל של כ-33.1 מיליון ש"ח, מזה כ-25.6 מיליון ש"ח מכספי בנקים בארץ ובחו"ל וכ-7.5 מיליון ש"ח מכספי הממשלה. משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) והמועצה סיכמו כי המועצה תחזיר למשרד, בשנים 2000 ו-2001, סך של כ-1.3 מיליון ש"ח במחירי 1998, וכי יתרת הסכום לא תוחזר.

6 הלוואות קצרות מועד שניתנות לפני עונת הגידול כדי לעזור במימון הנדרש לייצור ומוחזרות לאחר קבלת הפדיון.

בנובמבר 1998, לאחר מתן ההלוואות למגדלים, עשה משרד רואי חשבון, בהזמנת משרד החקלאות, בדיקה בנושא מתן ההלוואות. בדיקתו העלתה, כי לא נחתם הסכם בין מועצת הפרחים לממשלה בדבר תנאי ההלוואה, ומשרד החקלאות גם לא קיבל ביטחונות או ערבויות מספקים מהמועצה.

מהבדיקה גם עלה, שניתנו הלוואות למגדלים ללא ביטחונות מספקים, וכי המגדלים לא פרעו את ההלוואות במועדים שבהם היה על המועצה לפרוע את ההלוואות שקיבלה מבנק בחו"ל.

משרד רואי החשבון המליץ כי משרד החקלאות יקבל מהמועצה דוחות תקופתיים על התקדמות מתן ההלוואות ופירעונן. הביקורת העלתה כי משרד החקלאות לא דרש ממועצת הפרחים דוחות כאמור.

3. בעניין ההלוואות שהמועצות נותנות למגדלים ראוי לציין, שהמועצות אינן גופים המתמחים במתן אשראי, ועולה החשש שהן ייקלעו לקשיים כספיים אם הלווים והערכים לא יוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם. על היקלעותה של אגרקסקו למצב כספי חמור בסוף שנות השמונים גם עקב מתן אשראי להון חוזר למגדלים ראו דוח שנתי 42 של מבקר המדינה (צמ' 444).

מועצת הפרחים והמועצה לייצור ושיווק של ירקות מסרו בתשובותיהן כי מגדלים מתקשים לקבל אשראי בנקאי, ובהעדר חלופה אחרת לקחו עליהן המועצות תפקיד זה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החקלאות ומשרד האוצר יבחנו סוגיה זו לצורך קביעת מדיניות מוסכמת בנושא.

נסיעות לחו"ל

מועצת הפרחים מממנת נסיעות עבודה של עובדיה לחו"ל וכן נסיעות לחו"ל של מדריכי שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות לצורך רכישת ידע מקצועי. על פי הדוחות הכספיים ל-31.12.98 ול-31.12.99, הגיעו ההוצאות על נסיעות לחו"ל שנזקפו לחובת סעיף "הוצאות הנהלה וכלליות" בשנים 1997-1999 ל-163,000 ש"ח, 225,000 ש"ח ו-194,000 ש"ח, בהתאמה.

1. למעשה, היה היקף ההוצאות על הנסיעות אף גדול יותר. הביקורת העלתה, כי נוסף על ההוצאות שחויבו בסעיף נסיעות לחו"ל במסגרת "הוצאות הנהלה וכלליות", חויבו גם סעיפי תקציב אחרים בהוצאות על נסיעות לחו"ל של חברי המועצה ועובדיה, חברי הוועד הפועל, מנכ"ל המועצה, מזכירה, חברים בקרנות המועצה, יועץ משפטי, מגדלים ואחרים. עלות נסיעות אלה הגיעה בשנת 1998 לכ-257,000 ש"ח ובשנת 1999 לכ-271,000 ש"ח.

נוסף על הנסיעות האמורות לעיל נזקפו עלויותיהן של נסיעות נוספות של מגדלים ואחרים לחו"ל לחובת חשבון העסקאות לייצוא פרחים של בתי האריזה השונים. אולם נמצא, כי לא בהכרח היה קשר בין הנסיעה לבין העסקה שחויבה בעלויותיה. הדבר הגדיל את ההוצאות הכרוכות בעסקאות והקטין את הרווח מהן. במועצת הפרחים לא נמצא רישום

מרוכז של כל הנסיעות לחו"ל שעלויותיהן נזקפו לחובת חשבונות עסקאות הייצוא. אין אפוא שקיפות בדבר מלוא ההוצאות שאישרה מועצת הפרחים בעבור נסיעות לחו"ל.

2. את הנסיעות לחו"ל אישר בלעדית מנכ"ל המועצה, ובכלל זה הוא אישר את נסיעותיו הוא, בלי שהיה במועצה נוהל בעניין זה. בהעדר נוהל גם לא ניתן היה לקבוע אם ההוצאות על נסיעות לחו"ל שאישר המנכ"ל למגדלים, לחברי המועצה ולעובדיה היו סבירות ומוצדקות, ואם אושרו לפי אמות מידה כלשהן.

ראוי שמועצת הפרחים תקבע נוהל שבו יפורטו הכללים לאישור נסיעות ואשר יעסוק בסדרי אישור בקשות לנסיעה, סדרי ליווי מטענים, סדרי מימון הוצאות נוספות וסדרי דיווח על נסיעות שברצונו. המועצה בתשובתה מדצמבר 2000 הודיעה כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה יובא לאישור מוסדות המועצה נוהל בנדון.

המועצה לייצור ולשיווק של ירקות

על פי נתוני משרד החקלאות, בשנת 1999 יוצרו 1,816 אלפי טון ירקות, מזה 1,108 אלפי טון לצריכה בשוק המקומי; 502 אלפי טון לעיבוד תעשייתי ו-206 אלפי טון לייצוא.

המועצה לייצור ולשיווק של ירקות (להלן - מועצת הירקות) היא תאגיד שהוקם לפי חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק מועצת הירקות). בעבר התבטאה עיקר פעילותה של המועצה בקביעת מכסות ייצור ופיקוח על העמידה בהן. כיום, לאחר ביטול התכנון באמצעות מכסות⁷, פעילות המועצה מתמקדת בעיקר בתחומים האלה: מתן אשראי למגדלים, איסוף מידע והפצתו, ביטוח, קידום מכירות, פינוי עודפים ומימון פעילות הדרכה, מחקר ופיתוח. תקציב המועצה לשנת 2000 הגיע לכ-53.6 מיליון ש"ח. ההכנסות הצפויות מהיטלים באותה שנה הגיעו לכ-49.5 מיליון ש"ח. בשנת 2000 הועסקו במועצה 59 עובדים.

המועצה ומוסדותיה

מוסדותיה של מועצת הירקות הם מליאת המועצה והוועד הפועל. החוק קובע כי מליאת המועצה והוועד הפועל יקבעו את סדרי דיוניהם שלא נקבעו בחוק או בתקנותיו.

1. הביקורת העלתה, כי מליאת המועצה מיעטה להתכנס. בשנת 1998 קיימה המליאה שתי ישיבות, ובשנת 1999 ישיבה אחת בלבד. יצוין, כי נציג משרד האוצר במועצה וכן אחד משני נציגי הצרכנים, ראש רשות מקומית, לא נכחו בשום ישיבה. היעדרות עקבית

7 בעניין זה ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (עמ' 442).

של נציגים מפרה את האיזון שביקש המחוקק להשיג בקביעה מדוקדקת של הרכב חברי המליאה ופוגעת בחובת הנאמנות של נציגים אלה כלפי שולחיהם.

2. למליאה לא היה נוהל המסדיר את קבלת ההחלטות בה, והיא לא הקפידה על קיום הצבעות מסודרות ורישום ההחלטות שהתקבלו. בתשובת המועצה מדצמבר 2000 למשרד מבקר המדינה נאמר כי היא הסדירה את הנושא.

3. ישיבות הוועד הפועל מתקיימות פעם בחודש. מבדיקת רשימות הנוכחים בישיבות עולה, כי נציג משרד האוצר, המשמש חבר מן המניין בוועד הפועל, לא נכח בשום ישיבה במהלך 1998 ו-1999 ובשבעת החודשים הראשונים של 2000. אחד מנציגי המשווקים במועצה אשר חברותו בוועד הפועל הופסקה בתום שנת 1999, המשיך להיות רשום ברשימת הנוכחים בישיבות הוועד הפועל בשנת 2000 כחבר מן המניין.

4. על פי חוק מועצת הירקות, ימונה יו"ר המועצה בידי שר החקלאות, מקרב נציגי הממשלה במועצה. בחוות דעת שנתן היועץ המשפטי לממשלה לבקשת היועצת המשפטית של משרד החקלאות בשנת 1982, בעניין מינוי נציגי ממשלה למועצת הפירות, נכתב, כי בהעדר טעם חזק, יש למנות לנציגי הממשלה למועצה עובדי מדינה. בחוות הדעת נאמר, כי "הדבר טבעי, ותואם מושכלות יסוד קונסטיטוציוניים ומינהליים, שהממשלה תיצג על-ידי עובדי מדינה, המודעים למדיניות הממשלתית, חייבים נאמנות לממשלה ונתונים במסגרת ממשלתית המטילה עליה חובות ומגבלות מיוחדות, ובכלל זה חובת המשמעת". בפועל מונה לנציג הממשלה ויו"ר המועצה, אדם שאיננו עובד המדינה.

סבסוד צולב

לצורך מימון השירותים שהמועצה נותנת היא גובה מהמגדלים היטלים. ההיטלים נגבים על כל טון תוצרת משווקת, ובשנת 1999 הם הגיעו לכ-50 מיליון ש"ח. מרבית ההכנסות של המועצה (כ-93%) מקורן בהיטלים. על פי הנתונים במאזן המועצה לשנת 1998, המועצה צברה בקרנות כ-60 מיליון ש"ח מכספי ההיטלים, והדבר מלמד על קביעת היטלים בשיעורים גבוהים מן הדרוש לצורכי המועצה. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה בדבר תיקון חוק מועצת הירקות וחוק מועצת הפירות לקראת שנת 2000 צוין, כי ההיטלים המשולמים למועצת הירקות מגיעים ל-15%-20% מהרווח של המגדלים.

לא אחת הצביעו גופים העוסקים בנושא על בעיה של סבסוד צולב בפעולות מועצת הירקות, דהיינו על העדר יחס הולם בין ההיטלים שמשלמים מגדלי המינים השונים לבין השירותים שהם מקבלים. ביטוי לבעיה זו נמצא בדברי ההסבר שצירפה הממשלה להצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2000, שבהם הוצע להסמיך את השרים הממונים לפטור מהיטל סוגי גידולים מסוימים. בדוח הוועדה לבחינת מועצות הייצור הצמחיות מספטמבר

2000⁸ נאמר כי "הועדה סבורה כי יש להמנע מסבסוד צולב ככל האפשר. במידה ונדרש סבסוד צולב כדי לקדם גידולים חדשים, מומלץ כי זה יעשה במסגרת קרן כללית ולאחר הסכמת שני שלישי מחברי המליאה". מועצת הירקות בתשובתה למשרד המבקר המדינה מדצמבר 2000, ציינה כי ההיטל הוא מס ואין חובה לתת תמורה ישירה כנגדו. עם זאת היא הכירה בבעיית הסבסוד הצולב והודיעה על כוונתה לצמצמו.

משרד מבקר המדינה בחן היבטים מסוימים של בעיית הסבסוד הצולב בענף הירקות. הבדיקה העלתה את הממצאים האלה:

1. הלוואות למגדלים

מהדוח הכספי של המועצה ל-31.12.99 עולה, שהיא נתנה למגדלי ירקות הלוואות בריבית מסובסדת להון חוזר ולטווח ארוך בסכום של כ-80 מיליון ש"ח (ב-1998 - כ-61 מיליון ש"ח).

התנאי שקבעה המועצה למתן הלוואות המסובסדות היה שמבקשי ההלוואות מגדלים ירקות לייצוא. לפיכך, רק כ-600 מגדלים, המגדלים ירקות לייצוא, קיבלו עד סוף שנת 1999 הלוואות מן המועצה. מגדלי הירקות לשוק המקומי לא יכלו ליהנות מן הלוואות, אף על פי שכל המגדלים משלמים את ההיטלים המאפשרים את סבסוד הלוואות.

2. פינוי עודפים

המועצה פועלת לוויסות ההיצע בשווקים הסיטונאיים. הוויסות נעשה באמצעות קניית עודפי תוצרת במחירים מזעריים, המכסים כ-80% מעלות הייצור, והשמדת העודפים בדרך כלל. בשנים האחרונות הלך והצטמצם היקף פינוי העודפים.

בשנת 2000 עדיין נקנו עודפים של שישה סוגי ירק (עגבניה, מלפפון, גזר, בצל, קישוא ופלפל).

על פי נתוני המועצה, סך כל ההוצאות על פינוי העודפים בשנת 1999 הגיע לכ-17.3 מיליון ש"ח (מזה 3.9 מיליון ש"ח השתתפות הממשלה). התקציב לשנת 2000 נקבע ל-10.1 מיליון ש"ח (מזה 4 מיליון ש"ח השתתפות הממשלה). יוצא אפוא כי חלק מסוגי הירקות נהנים מפינוי עודפים שמימונו בא בעיקרו מכספי ההיטלים שמשלמים כלל המגדלים.

8 על דוח זה ראו להלן.

3. קידום מכירות

המועצה פועלת להעמקת ההכרה בתרומת הירקות לתזונה בריאה באמצעות פרסום. בשנים 1998 ו-1999 הגיעו הוצאות המועצה על פרסום, ייעוץ וסקרים לכ-2.6 מיליון ש"ח ולכ-1.5 מיליון ש"ח בהתאמה. לשנת 2000 אושר תקציב של כ-2.1 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה, כי בשנים 1997-1999 התמקדה פעילות קידום המכירות ב-10 מכ-60 מיני ירקות. יצוין, כי הוועדה לבחינת מועצות הייצור הצמחיות המליצה כי קידום מכירות ופרסום בשוק המקומי ייעשו רק באישור רוב מיוחס של נציגי המגדלים של אותו מין ירק, וכי פרסום כללי לענף כולו ייעשה רק על פי החלטת רוב חברי מליאת המועצה.

ביטוח

1. המועצה מבטחת את יכולם של כל המגדלים. דמי הביטוח מגולמים בהיטלים שהמגדלים משלמים למועצה, ואין בידי המגדלים לוותר על כיסוי ביטוחי, אף אם היו מעדיפים לעשות זאת. על פי רוב, הביטוח נעשה באמצעות הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ (להלן - הקנ"ט), אולם המגדלים רשאים להודיע למועצה כי ברצונם לבטח את יכולם באמצעות מבטח אחר.

בשונה מחוק מועצת הפירות, אין בחוק מועצת הירקות כל הוראה המסמיכה את המועצה לחייב את המגדלים לבטח את יכולם. בתשובת המועצה נאמר כי אין הכרח בהוראה ספציפית בחוק לעניין זה. אולם, לדעת משרד מבקר המדינה, אם נמצא כי נכון להטיל בעניין זה חובת ביטוח, יש לעגן זאת בחיקוק מתאים.

2. לפי תקנה 4(4) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, לשם התקשרות שעניינה ביטוח יש לקיים מכרז סגור. ב-13.6.99 החליטה ועדת המכרזים של המועצה לבקש מוועדת הפטור של המועצה פטור ממכרז לעונת הביטוח שתחילתה ביולי 1999, בנימוק שעקב השתנות נציגי ארגוני המגדלים בגיבוש עמדתם בעניין הביטוח אין זמן לקיים מכרז, ולפיכך יש להמשיך את ההתקשרות עם קנ"ט. ב-16.6.99 אישרה ועדת הפטור של המועצה את הבקשה.

בשנת 2000 המשיכה המועצה את התקשרותה עם קנ"ט לעונת הביטוח שתחילתה ביולי 2000 ללא קיום מכרז וללא ביצוע ההליכים הנדרשים בתקנות חובת המכרזים בנוגע להתקשרות בלא מכרז.

נסיעות לחו"ל

כמו מועצת הפרחים גם מועצת הירקות משתתפת במימון נסיעות לחו"ל של מגדלים ושל מדריכי שירות הדרכה ומקצוע לכנסים, תערוכות וסיורים מקצועיים. מנכ"ל המועצה מביא את הבקשות של המגדלים ושל המדריכים לאישור הוועד הפועל. עוד מממנת המועצה נסיעות לחו"ל של עובדי המועצה, חברי המליאה וחברי הוועד הפועל.

כמו למועצת הפרחים, גם למועצת הירקות אין נוהל הקובע כללים ואמות מידה לאישור הנסיעות ולקביעת נחיצותן, לבקרה על היקפן ולקביעת המימון הנדרש. העדר נוהל עלול להיות פתח לאישור נסיעות שתועלתן למגדלים זעומה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמועצה תקבע מבחנים ברורים לאישור הנסיעות, שבהם ינתן משקל מרבי לתועלת שתצמח מהן למגדלים.

העסקת המנכ"ל היוצא של מועצת הירקות בחברת

קא"ל - קווי אויר למטען בע"מ

מנכ"ל מועצת הירקות שהחל בתפקידו בשנת 1988 ופרש בדצמבר 1999 שימש נציג המועצה בדיקטוריון של חברת התעופה קא"ל - קווי אויר למטען בע"מ (להלן - קא"ל).

1. לאחר סיום תפקידו במועצה מונה המנכ"ל היוצא למבקר פנים של קא"ל. מועצת המנהלים של קא"ל אישרה את המינוי ב-2.3.2000. יצוין, שלפני המינוי לא היה לקא"ל מבקר פנים. מאז ועד מועד סיום הביקורת המנכ"ל היוצא מועסק באופן חלקי - יומיים בשבוע - ושכרו 38% משכר מנכ"ל.

חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, החל גם על מועצת הירקות, מטיל על עובד שפרש משירות הציבור מגבלות הנוגעות לקבלת משרה או טובת הנאה ממי שהיה בקשרי עבודה עמו.

הביקורת העלתה, כי בניגוד לאמור בחוק, מונה כאמור המנכ"ל היוצא למבקר הפנים של קא"ל בטרם חלפה שנה ממועד פרישתו מהמועצה בלא שניתן לו היתר מיוחד לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה היה חשוב להקפיד במיוחד על קיום הוראות החוק בעניין זה, שכן בחודשים שקדמו למינוי היה המנכ"ל היוצא פעיל מאוד במוסדות מועצת הירקות למען אישור השתתפות המועצה במימון רכישת מטוס לקא"ל, והשתתף בישיבת הוועד הפועל של המועצה מ-22.8.99, שבה נדון הנושא ואושרה השתתפות המועצה במימון הרכישה.

המנכ"ל היוצא הסביר, בתשובתו מפברואר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי לא היה "מודע לכך שיש צורך לעבור תקופת צינון או לקבל אישור חריג. מתקדימים בעבר מנכ"לי מועצות עברו לתפקידי ניהול בגופים מבוקרים ולא נדרשו לעשות תקופת צינון".

2. עד פרישתו, בדצמבר 1999, צבר המנכ"ל היוצא 210 ימי חופשה בלתי מנוצלים. תמורת ימי חופשה אלה המשיכה המועצה לשלם לו משכורות חודשיות, עד חודש יוני 2000.

המנכ"ל היוצא ציין בתשובתו כי אמנם סיים את תפקידו כמנכ"ל המועצה, אולם יחסי העובד ומעביד שלו עם המועצה נמשכו עד גמר ימי החופשה בסוף יוני 2000, ורק לאחר מועד זה קיבל מכתב על הפסקת יחסי עובד-מעביד.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהחל המנכ"ל היוצא לעבוד בחברת קא"ל בינואר 2000, נפסקה למעשה עבודתו במועצה. בנסיבות אלה, לא היה מקום להמשיך ולשלם לו משכורות חודשיות, על כל הזכויות הנלוות לכך, אלא רק לשלם לו את פדיון ימי החופשה בסכום חד פעמי.

פעולות של המועצות באמצעות חברת קא"ל

חברת קא"ל עוסקת בהטסת תוצרת חקלאית ומטענים אחרים בטיסות בין-לאומיות. בעלי המניות בקא"ל הם מועצת הירקות, מועצת הפירות, מועצת הפרחים וניר שיתופי⁹. בספטמבר 1999 חתמה קא"ל על חוזה לרכישת מטוס מטען בעלות כוללת של 36.5 מיליון דולר. הרכישה מומנה בהזרמת הון בידי בעלי המניות בסך של כ-5.5 מיליון דולר ובהלוואה מבנק מסחרי בסך של 31 מיליון דולר. שלוש המועצות השקיעו יחדיו כ-4.4 מיליון דולר ברכישה. כמו כן נדרשו בעלי המניות לשעבד את מניותיהם כערבות לבנק שנתן את ההלוואה לרכישת המטוס.

1. שלוש המועצות לא עשו בעצמן בדיקה כלכלית קודם שהחליטו להשקיע במימון רכישת המטוס. הן הסתמכו על בדיקה כלכלית שעשתה קא"ל, ולפיה רכישת המטוס כדאית, אולם כדאיות כלכלית לקא"ל אין פירושה בהכרח כדאיות למועצות. אמנם מועצת הפירות שיתפה את יועצה המשפטי בהתלבטויות אם להשקיע או לאו, אולם השיקולים שיש להביא בחשבון לקראת רכישה כזאת אינם משפטיים בלבד. מועצת הירקות ומועצת הפרחים לא ביקשו ולא קיבלו ייעוץ משפטי וכלכלי בעניין זה לפני קבלת ההחלטות במוסדותיהן. עוד שומה להעיר כי מועצת הפירות כמעט אינה מטיסה תוצרת חקלאית במטוסי קא"ל.

2. המועצות הסבירו, כי השקיעו ברכישת המטוס כדי לשמור על חלקן היחסי במניות של קא"ל. לעומת זאת עמדת משרד החקלאות בעת אישור העסקה (אוגוסט 1999) היתה שונה.

9 אגודה ארצית שיתופית המרכזת תנועות התיישבות, קיבוצים, מושבים ותאגידים חקלאיים.

ראש תחום מועצות ייצור ושיווק שבמשרד החקלאות הודיע למנכ"ל מועצת הירקות באוגוסט 1999 כדלהלן: "לאחר בדיקת העניין, בקשני מנכ"ל משרד החקלאות ... להודיעך כי עמדת המשרד היא שאין להעמיק את מעורבות המועצה בקא"ל, כלומר שקא"ל תפעל ללא כספי מועצות וללא אחריות מועצות".

בתשובת מועצת מועצת הירקות מינואר 2001 נאמר כי "מכתבו של מנכ"ל משרד החקלאות דאז נשלח על רקע לא ענייני ולכן לא ראתה המועצה טעם להשיג עליו".

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 נאמר, כי לפי עמדתו, "אין הצדקה שברשות מועצות הייצור יהיו אחזקות ריאליות בחברות ... אחזקות ריאליות גורמות למועצות להיות במצב של ניגוד עניינים ... ומהוות מכשול בפני פיתוח התחרות ... אין זה מתפקיד המועצה להיות יזם ולפעול להשגת רווחים".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החקלאות יקבע מדיניות ברורה בדבר מעורבותן של המועצות בחברות ובגופים עסקיים.

תמיכת המועצות בארגונים חקלאיים

חלק מהמועצות משתתפות לעתים במימון פעילות של ארגונים חקלאיים:

1. המועצות משתתפות במימון פעילותה של המחלקה הכלכלית של ארגון חקלאי מרכזי. לגבי שנת 1998 סוכם בין מזכ"ל הארגון האמור לבין מנכ"ל מועצות הייצור כי השתתפותן תגיע לכ-850,000 ש"ח.

מתשובת מועצת הירקות ומועצת הפרחים עולה שהמחלקה הכלכלית של הארגון החקלאי נותנת למועצות שירותים, כגון דוחות כלכליים וטיפול בענייני מים. לדעת משרד מבקר המדינה, אם מדובר ברכישת שירותים, יש לפעול בהליך המתאים לרכישתם, דהיינו בדרך של תחרות אגב בחינת הצעות של כמה גופים ובחירת הראוי ביותר למתן השירותים.

2. המועצה לשיווק פרי הדר משתתפת במימון פעילותו של ארגון מגדלי ההדרים. ממסמכי המועצה עולה, שלדעת היועץ המשפטי של המועצה הדבר אינו חוקי. ברוח שנתי 47 של מבקר המדינה (עמ' 473) כבר הוער בעניין זה, אולם מהביקורת הנוכחית עלה שהמועצה ממשיכה להשתתף במימון הארגון.

3. מועצת הירקות משמשת "צינור" לגביית כסף מהמגדלים בעבור ארגון מגדלי ירקות. הסיטונאים גובים מהמגדלים את דמי החבר בעבור הארגון (2.5 ש"ח לטון תוצרת ב-1999 ו-2 ש"ח לטון תוצרת ב-2000) ומעבירים אותם למועצת הירקות והמועצה מעבירה את הכסף לארגון. הסכום המועבר מגיע לכ-2 מיליון ש"ח לשנה.

מעמדן ותפקידן של מועצות הייצור

להשלמת התמונה יתוארו להלן המהלכים שנעשו לבחינת שאלת היסוד בדבר הצורך בקיומן של מועצות הייצור ובדבר תפקידן נוכח השינויים שחלו בחקלאות.

כאמור, מועצות הייצור והשיווק הוקמו משנות הארבעים עד שנות השבעים, ומטרתן העיקרית הייתה להסדיר את הייצור והשיווק של התוצרת החקלאית. בשנים האחרונות מתחוללים שינויים משמעותיים בארגון הייצור והשיווק החקלאי, ויש מעבר מתכנון ריכוזי של הייצור והשיווק להתערבות מעטה יותר של המדינה, שנועדה לווסת את הייצור ולמנוע כשלי שוק בלבד. בארץ ובעולם רווחת תפיסה שלפיה יש לקיים שוק תחרותי יותר ולפתוח את השווקים ליבוא מתחרה. תמורות מתחוללות גם במסגרות הייצור החקלאיות: קמים משקים מתמחים ומשקים שיש להם יתרונות כלכליים בשל גודלם והם תופסים את מקומם של משקים קטנים רבים. שינויים אלה נגרמים גם מהפחתת הסבסוד הישיר של הייצור החקלאי בידי הממשלה ועקב הצטרפות ישראל להסכמים בין-לאומיים. עקב התמורות חלו שינויים בהסדרי הייצור והשיווק של תוצרת חקלאית בכמה ענפים מרכזיים. בענף הירקות בוטלו ההסדרים לתכנון כולל של הייצור על פי מכסות ייצור אישיות, ובענפי הפרחים ופרי ההדר בוטל ריכוז הייצור.

כיום עוסקות המועצות במתן שירותים מסוימים למגדלים, ובהם הדרכה, מחקר, איסוף מידע והפצתו, מתן אשראי, ביטוח, קידום מכירות והדברה. לשם כך גובות המועצות מן המגדלים היטלים, המשמשים מקור עיקרי לתקציבים נכבדים ולמימון מנגנוני כוח אדם: תקציבן של עשר מועצות הייצור הגיע בשנת 2000 לכ-283 מיליון ש"ח, והן העסיקו כ-375 עובדים. בעשור האחרון ביקשה הממשלה לבחון את תפקידן של המועצות נוכח התמורות במשק החקלאי.

1. הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר במשרד החקלאות פרסמה ביולי 1999 מסמך שכותרתו "קווי המדיניות לחקלאות ולכפר בישראל בשנים 2000-2005 (להלן - "הספר הירוק"). ב"ספר הירוק" עולה טענה, שבמציאות החדשה המתהווה, סיימו המועצות את תפקידן ההיסטורי העיקרי - ארגון הייצור והשיווק של תוצרת חקלאית לשם הבטחת תמורה הוגנת לחקלאים לתוצרתם והבטחת הספקת תוצרת חקלאית לאוכלוסייה במחירים סבירים. לפיכך, נאמר ב"ספר הירוק", יש לאפשר למגזר החקלאי להתפתח על פי כללים של שוק חופשי, בלא המגבלות המינהליות החלות עליו כעת, ולהשתית את מסגרות ההתארגנות של החקלאים על בסיס חופש ההתאגדות. מתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה עולה, כי הנהלת משרד החקלאות לא אימצה את ההמלצות שפורטו ב"ספר הירוק" בעניין מועצות הייצור, אולם עמדתה היא כי יש מקום להתאים את גודל המועצות ואת הוצאות תפעולן להיקף הפעילות הנדרש ולהיקף הכנסותיהן.

יש הסבורים, ובראשם מועצות הייצור והשיווק, שדווקא עתה גדלה חשיבותן של המועצות, שכן הן מחזקות את כוחם של החקלאים נגד השלטון המרכזי ונגד כוחות השוק ובכך מבטיחות את יציבות הייצור, אספקת תוצרת חקלאית לאוכלוסייה והבטחת תמורה הוגנת לחקלאים. כך גם מושגים היעדים של קיום מגזר כפרי יצרני, פיזור האוכלוסייה

ושמירה על קרקעות הלאום ועל נוף ירוק. כך, מועצת הירקות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 כי בישראל התמיכה בחקלאות ובחקלאים מעטה בהשוואה לתמיכה בהם במדינות המערב. מועצת הפירות ציינה בתשובתה מדצמבר 2000 כי בכל המדינות המפותחות יש הסכמה שהמגזר החקלאי זקוק, לשם קיומו, פיתוחו ורווחתו, להגנות מיוחדות בחקיקה. אחת ההגנות העיקריות היא מתן אפשרות לחקלאים לפעול בצורה מאורגנת, על פי חוק, כדי לאזן את כוחם אל מול כוחות השוק.

2. משרד החקלאות מינה כמה ועדות לבחינת מערך מועצות הייצור. להלן פרטים על כמה ועדות:

(א) בנובמבר 1992 מינה שר החקלאות דאז, יעקב צור, ועדה בראשות מנהל הרשות לתכנון במשרד החקלאות, לבחינת האפשרות להקים "שולחנות מגדלים" (ועדות ענפיות שייבחרו בידי המגדלים) בארבע מועצות (מועצת הפירות, המועצה לענף הלול, מועצת הפרחים ומועצת הירקות). הוועדה הגישה דוח לשר החקלאות במאי 1993, ועיקרי ההמלצות היו כדלקמן: להפוך את ארבע המועצות למועצות מייצעות בעלות מסגרת מינהלית של שולחנות מגדלים. תפקידי המועצות יבוצעו בעבור כל גידול בנפרד, בידי שולחן המגדלים. שולחן מגדלים יוכל להחליט שפעולת המועצה אינה דרושה לציבור מגדליו, ואז לא ייגבו מהם היטלים. מליאת המועצה תאשר את החלטות השולחנות. חברי השולחנות יבחרו מקרבם את נציגי המגדלים במועצות. אימוץ כלל המלצות הוועדה מחייב שינויים בחוקי המועצות, ואלה טרם נעשו.

כיום, רק מועצת הפירות פועלת לפי הדגם של שולחן מגדלים לכל אחד מ-27 מיני פירות. החברים בכל שולחן מגדלים נבחרים בידי המגדלים. שולחן המגדלים של כל מין פרי קובע כיצד יוסדרו הייצור והשיווק ואילו שירותים תיתן המועצה למגדלי אותו מין; שולחן המגדלים גם קובע בכל שנה את סכום ההיטל שישלמו המגדלים.

(ב) בספטמבר 1998 מינה מנכ"ל משרד החקלאות דאז ועדה בראשותו של מנכ"ל משרד החקלאות לשעבר, לבחינת מבנה מועצות הייצור, תפקידן ותפקודן. הוועדה לא הגישה המלצות, אך יו"ר הוועדה הכין טיוטת דוח. ואלה עיקרי ההמלצות בטיוטת הדוח: איחוד מועצות כדי לצמצם את עלויות פעולותיהן, צמצום פעילות המועצות הצמחיות לאספקת מוצרים ציבוריים בלבד¹⁰ וביטול החיוב להשתמש בתעודות המשלוח.

(ג) בדצמבר 1999 מינה מנכ"ל משרד החקלאות ועדה בראשות המשנה למנכ"ל לבחינת מועצות הייצור הצמחיות. הוועדה הגישה את המלצותיה בספטמבר 2000. עיקרי המלצות הוועדה הם לצמצם את עלות פעולות מועצות הייצור, בין היתר על ידי ביטול מנגנוני כוח אדם או צמצומם; לאחד את המועצה לשיווק פרי הדר עם מועצת הפירות; ליישם בכל המועצות את דגם שולחנות המגדלים הקיים במועצת הפירות; לבטל את מעורבותן של המועצות בקידום מכירות ופרסום ליצוא ובמתן שירותי ייצוא; ולהחליף את

10 "מוצרים ציבוריים" הם מוצרים שאפשר לצרוך במשותף ולא ניתן למנוע מאיש להשתמש בהם; הכול נהנים מהם, אולם נדרש שגוף שלטוני ייצר אותם ויכפה על הצרכנים לשלם תמורתם. בהקשר זה, מחקר, מידע, והדברה הם מוצרים ציבוריים.

מנגנון גביית ההיטלים המבוסס על תעודות משלוח ומכביד על המגדלים במנגנון אחר, כגון גביית ההיטלים עם דמי הביטוח.

פורום בכיר של עובדי משרד החקלאות בראשותו של מנכ"ל המשרד דן ב-10.12.2000 בהמלצות הוועדה והחליט, בין היתר, כדלהלן:

איחוד מועצות - אומצה ההמלצה לאיחוד המועצה לשיווק פרי הדר ומועצת הפירות בכפוף לביצוע תיקונים בחוקי המועצות והרחבת מעורבות הממשלה במימון מוצרים ציבוריים; התכנית לאיחוד מועצות ייצור נוספות תיבחן בעתיד, על בסיס הניסיון שיירכש מאיחודן של שתי המועצות האמורות לעיל; לשם ייעול המועצות לפני איחודן תיקבע להן מסגרת תקציבית נוקשה להוצאות המינהל ולמתן שירותים למגדלים.

שולחנות מגדלים - הוחלט לאמץ את דגם שולחנות המגדלים הקיים במועצת הפירות עד אמצע שנת 2001, אך לא להתיר פרישה של מגדלים של מין מסוים מהמועצות גם אם רוב המגדלים בשולחן תומך בכך.

תעודות משלוח - הומלץ להגדיל את חלקה של הממשלה במימון פעולות החובה, כדי להקטין את ההיטל לסכום המזערי ההכרחי, ואז לצרף את גבייתו לגביית דמי הביטוח.

3. באוקטובר 2000 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק:

(א) **הצעת חוק המועצות החקלאיות (איחוד מועצות), התשס"א-2000:** בהצעת החוק הוצע, בין היתר, לתקן את חוקי מועצת הירקות, מועצת הפירות, מועצת הפרחים והמועצה לשיווק פרי הדר באופן שיקנה לשר החקלאות סמכות לאחד שתי מועצות או יותר למועצה אחת לייצור ולשיווק תוצרת חקלאית צמחית. על פי דברי ההסבר להצעה, האיחוד המוצע יסייע בקידום ענפי החקלאות השונים, ישפר את רווחיות החקלאים ובכך יוזיל את מחירי התוצרת החקלאית הן של השוק המקומי והן לייצוא.

במועד סיום הביקורת טרם נדונה הצעה זו בכנסת.

(ב) **הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2000:** בהצעת החוק הוצע בין היתר לתקן את חוקי מועצת הירקות, מועצת הפירות ומועצת הפרחים באופן שהסמכות להסדרת הייצוא החקלאי תועבר מן המועצות לממשלה. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי השינוי ימנע את ניגוד העניינים בין תפקידן הציבורי של המועצות בהסדרת הייצוא לבין אחזקותיהן באגרסקו. עוד הוצע לתקן חוקים אלה באופן שיאפשר לממשלה לפטור מהיטלים סוגי גידולים מסוימים, כדי למנוע סבסוד צולב בין מגדלים של סוגי גידולים שונים. כמו כן הציעה הממשלה בהצעת חוק זו לתקן את חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, הקובע כיום כי הסדר שכל כבילותיו נוגעות לגידול ושיווק של תוצרת חקלאית מגידול מקומי לא ייחשב הסדר כובל, ובכך הוא פוטר למעשה הסדר כזה מתחולת החוק. על פי ההצעה, יש לצמצם את הפטור ולהחילו על המגדלים בלבד, מאחר שהפטור על המשווקים מנציח התארגנויות קרטליסטיות של המשווקים במרבית ענפי החקלאות ובכך מביא להאמרת מחירים ולחוסר יעילות.

הצעה זו לא התקבלה בידי הכנסת.

מועצות הייצור מספקות שירותים שונים לחקלאים, והן גובות מהם לשם כך היטלים בסכומים נכבדים.

בביקורת במועצת הפרחים ובמועצת הירקות נמצאו ליקויים בסדרי העבודה של המוסדות המנהלים. למועצות גם מונו נציגי ממשלה שאינם עובדי מדינה, והדבר מנוגד לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה ועלול לפגום בייצוג הממשלה במועצות.

הוצאותיהן של המועצות לא תמיד תאמו את מידת החיסכון והיעילות הנדרשת מהן. בכלל הוצאות אלה: הוצאותיהן על תמיכה בארגונים חקלאיים, וכן הוצאותיהן על נסיעות לחו"ל, שבהעדר נהלים מסודרים ואמצעי פיקוח ובקרה אין אפשרות להעריך את נחיצותן, השקעתן ברכישת מטוס לחברת ק"ל ומתן רישיון שימוש לאגרסקו בתוכנה שפיתחה מועצת הפרחים, נעשו ללא ניתוח כדאיות כלכלית.

לא אחת הצביעו גופים העוסקים בנושא מועצות הייצור על הבעיה של סכסוד צולב בפעולות מועצת הירקות, כלומר העדר יחס הולם בין ההיטלים שמשלמים מגדלי המינים השונים לבין השירותים שהם מקבלים. בעיה זו באה לידי ביטוי במתן הלוואות למגדלים, בפעולות לפינוי עודפים ובפעולות לקידום מכירות.

ממצאי דוח זה מצטרפים לממצאים אחרים שכבר עומדים לנגד עיני הממשלה, המחייבים צעדים של התייעלות וחיסכון במועצות ובחינה מתמדת של מכלול תפקידיהן נוכח התמורות שחלות במשק החקלאי. משרד החקלאות ומשרד האוצר כבר החלו בבחינת תפקידיהן של מועצות הייצור בהתחשב במשאבים המושקעים בפעילותן, והממשלה אף קיבלה החלטות בדבר שינויים מסוימים במבנה המועצות. ממצאי דוח זה מחזקים את הצורך בהמשך בחינה זו.