

# ביקורת בנושא סובסידיות במשרד החקלאות

שגיב זהר

עורכים:

דיקלה רייזנר-אלקיים

יוסי מזור

ראש הצוות:

יולי 2014

התקופה המבוקרת: 01/01/2011 – 31/12/2013

הנושאים שנבדקו:

סובסידיות הטלה

סובסידיות פטם וחלף פטם

ג' בתמוז התשע"ד

1 ביולי 2014

בק. 1932-2013

אל: גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו

החשבת הכללית

הנדון: דו"ח ביקורת בנושא סובסידיות במשרד החקלאות

1. מצ"כ דוח ביקורת בנושא סובסידיות במשרד החקלאות, אשר נערכה בחציון השני של שנת 2013 והחציון הראשון לשנת 2014 וזאת במסגרת תכנית העבודה של יחידת הביקורת.
2. מצורפת לדוח תמצית המכילה את עיקרי הממצאים ותגובת המבוקר.

ב ב ר כ ה,

ויקטור וייס

סגן בכיר לחשבת הכללית - מנהל יחידת הביקורת

העתק:

חברי ועדת ביקורת

# תמצית מנהלים

**יחידת הביקורת**

תמצית מנהלים דוח ביקורת עומק בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

נושא דוח הביקורת:									
שלב א - הערכת הממצאים									
ממצאים		פרטי הביקורת							
הערכת הממצא (אוטומטי)	הסתברות שהממצא יחזור על עצמו	רמת השפעה	ניתוח ממצאים	תגובת המבקר	תיאור ממצא	שם ממצא	מס' ממצא (אוטומטי)	ממצאים	סעיף ממצא בדוח הביקורת
									2.2.2.1 + 2.2.1.1 + 2.2.8.2
									2.2.8.3 + 2.2.8.4 + 2.2.8.6 + 2.2.8.8
צפוי		גבוהה	* החשבות מתבססת על אישור נציגי האגף לתכנון שבדקים באופן פרטי את רשימות הזכאים ותקינותן. לאור הביקורת, תישקל הגברת הבקרה של החשבות על האגף לתכנון כללי והמועצה		* אין פיקוח של החשבות על האגף לתכנון ומועצת הלול. * אין פיקוח של האגף לתכנון כללי על מועצת הלול. * אין פיקוח של מועצת הלול על המשווקים	חוסר בפיקוח ובקרה	R001		3.3.1.11 + 2.2.8.9 + 2.2.8.10 + 2.2.8.11 + 2.2.10.2 + 3.2.1.4.3 + 3.2.1.6.2 + 3.3.1.15

**יחידת הביקורת**  
תמצית מנהלים דוח ביקורת עומק בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

<b>נושא דוח הביקורת:</b>		<b>שלב א - הערכת הממצאים</b>		<b>פרטי הביקורת</b>	
<b>הערה המנהל (אופטי)</b>	<b>הסתברות שהמצא יחזור על עצמו</b>	<b>רמת השפעה</b>	<b>תגובת המבוקר</b>	<b>שם ממצא</b>	<b>מס' ממצא (אוטומטי)</b>
	צפוי	גבוהה	משרד החקלאות מקבל את ההמלצה ויפעל בעתיד הקרוב לנסח הסכם בין המשרד והמועצה שיסדיר את חביות זכויות הצדדים, לרבות לענין אופן העברת תשלומי הסובסידיה למגדלים באמצעות המשווקים.	אין הסכם פועילות	R002
	צפוי	גבוהה	המשד מאמץ את חלק מהערות הביקורת, וכאמור לעיל, יגביר את הבקרה על החישובים. בנוסף, המשרד ישקול, בתיאום עם אגף התקציבים, לפטט את נוסחאת העדכון ולשמת את תקנות החוק כך שהתעריף יוצמד למדד אחד בלבד – תשומות בעלי חיים.	נמצא כי בכל חישובי תעריפי הסובסידיה בתקופה המבוקרת ישנן טעויות	R003
				אין הסכם פועילות	2.2.6.1
				טעויות בחישוב הסובסידיה	2.2.2.2

יחידת הביקורת

תמצית מנהלים דוח ביקורת עומק בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

נושא דוח הביקורת:		שלב א - הערכת הממצאים		פרטי הביקורת					
הערכת הממצא (אוטומטי)	הממצא	הסתברות שהממצא יחזור על עצמו	רמת השפעה	תגובת המבוקר	תיאור ממצא	שם ממצא	מס' ממצא (אוטומטי)	ממצאים	סעיף ממצא בדוח הביקורת
				<p>* העברה דרך מגדל ראשי אינה מקובלת והודעה על כך תצא למועצה לאלתר. ככל שיידרש, יתקיים דיון בנושא על מנת לשנות את הנהל. בנוסף, העברה ישירה למגדלים תהיה חלק מההסכם שייחתם.</p> <p>* נושא עיכוב בתשלום הסובסידיה יוסדר בהסכם בין המשרד למועצה.</p> <p>* הערת הביקורת לגבי קיזוז מצד המועצה מקובלת. כמו כן, תיבדק מידי חודש ההתאמה בין העברת התקציב למועצה ובין הוצאת התקציב ממנה למושוקים ומהם למגדלים.</p> <p>* הערת הביקורת לגבי קיזוז מצד המושוקים מקובלת. הנושא ילוּבן מול המועצה.</p>	<p>* במקרים בהם קיים מגדל ראשי (מגדל אשר משכיר לול גדול למגדל פרטי), כספי הסובסידיה עוברים דרכו וזאת בניגוד לאמור בתקנות חוק הגליל.</p> <p>* הכסף שמועבר ממשרד החקלאות למועצת הלול לצורך תשלום הסובסידיה למושוקים, לעיתים, "מתעכב" במועצת הלול למשך מספר ימים, דבר אשר מעכב את התשלום למגדל.</p> <p>* מועצת הלול והמושוקים מבצעים קיזוזים מכספי הסובסידיה בגין קנסות, עיקולים, והסדרי חוב למועצה בניגוד לתקנות.</p>	העברת הסובסדיה	R004		<p>2.2.6.2 + 3.2.1.4.1 + 2.2.8.5 + 2.2.8.12</p>

יחידת הביקורת

תמצית מנהלים דוח ביקורת עומק בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

		נישא דוח הביקורת:		שלב א - הערכת הממצאים	
		ממצאים		פרטי הביקורת	
הענף המנהל (אוטו)	הסתברות שההמצא יחזור על עצמו	רמת השפעה	תגובת המבוקר	שם הממצא	מס' ממצא (אוטומטי)
			מסמך ההחלטה על קיום מסלול החלף פטס נוצר בשנת 1998 והמסמכים מתקופה זו אינם מצויים באופן זמין ברשותנו. בכל מקרה הומצא נייר משנת 2005 בחתימתו של מנכ"ל המשרד וחשב המשרד נציג האוצר לפיו ההסדר ימשך.	מסלול פטס	
	צפוי	גבוהה	המשרד יקים דיון ברמת המנכ"ל לשם קבלת החלטות על המשך הטיפול בחלף פטס. בכפוף לתוצאת הדיון יקבע נוהל, ככל שיידרש. יובהר למועצה כי יש לוודא רישום בעל הנחלה בממ" בלבד.	חלף פטס	R005
			המשרד מקבל את הערת הביקורת. החל מרבעון 1 לשנת 2014 הועבר התשלום בתום הרבעון או בסמוך לסימום אם חל הג ביום האמור. לעניין הבקרה על בסיס הנתונים, הושא ילובן מול מועצת הלול.	עבור כל התקופה	
			ההחלטה למתן סובסידית "חלף פטס" התקבלה בהחלטה מנהלית בין משרד החקלאות לאגף התקציבים. ההחלטה אינה מגובה בפרוטוקולים ואסמכתאות.	אינם זכאים, יקבלו את התשלום	
			אין נהלים והגדרות ברורים *תשלום הסובסידיה נעשה במהלך הרבעון טרם סיומו, מכך אפשרי שתושבים שבמהלך הרבעון כבר אינם זכאים, יקבלו את התשלום	מסלול פטס	
			בפירוט נהלים והגדרות ברורים *תשלום הסובסידיה נעשה במהלך הרבעון טרם סיומו, מכך אפשרי שתושבים שבמהלך הרבעון כבר אינם זכאים, יקבלו את התשלום	חלף פטס	
			בפירוט נהלים והגדרות ברורים *תשלום הסובסידיה נעשה במהלך הרבעון טרם סיומו, מכך אפשרי שתושבים שבמהלך הרבעון כבר אינם זכאים, יקבלו את התשלום	חלף פטס	
			בפירוט נהלים והגדרות ברורים *תשלום הסובסידיה נעשה במהלך הרבעון טרם סיומו, מכך אפשרי שתושבים שבמהלך הרבעון כבר אינם זכאים, יקבלו את התשלום	חלף פטס	
			בפירוט נהלים והגדרות ברורים *תשלום הסובסידיה נעשה במהלך הרבעון טרם סיומו, מכך אפשרי שתושבים שבמהלך הרבעון כבר אינם זכאים, יקבלו את התשלום	חלף פטס	

יחידת הביקורת  
תמצית מנהלים דוח ביקורת עומק בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

נושא דוח הביקורת:		שלב א - הערכת הממצאים		פרטי הביקורת				
הערכת הממצא (אוטומטי)	הסתברות שהממצא יחזור על עצמו	רמת השפעה	תגובת המבוקר	תיאור ממצא	שם ממצא	מס' ממצא (אוטומטי)	ממצאים	
			<p>*אנו מקבלים את המלצת הביקורת ונקפיד על סגירת בקשה בניין שנה קודמת מיד עם סיום תקופת התשלום בניגה (לרבות התחשבות בתקופה בה ניתן לשלם בדיעבד).</p> <p>*החומר מצוי בטיפול לקראת הגשתו לפרקליטות. מפאת עומס עבודה השוטפת עדיין לא הוגשו תיקים לפרקליטות לשם השבת כספים. הנושא נמצא בתוכנית העבודה לשנת 2014 ובקרב דון בתיקים שיעברו לפרקליטות. ריביות והצמדות- תגובש לאחר דיון עם מנכ"ל המשרד בכפוף להחלטה על המשך הטיפול בו.</p> <p>*בסובסידיות חלף פטם. לא קיימים מגדלים שאינם מקבלים תשלומי סובסידיה מסיבה זו. כל מגדל שעומד בתנאי החוק מקבל תשלומי סובסידיה.</p>	<p>בקשות תמיכה במערכת המרכב"ה נותרו פתוחות למשך מס' שנים לא הוגשו תביעות כנגד אף לא אחד מהמגדלים שזכאותם נשללה במהלך השנים.</p> <p>*מגדלים ללא חשבון בנק לא יכולים לקבל את תשלומי הסובסידיה.</p>	שומות	R006		
	צפוי	גבוהה					<p>2.2.4.1 + 3.3.1.12 + 3.3.1.17</p>	



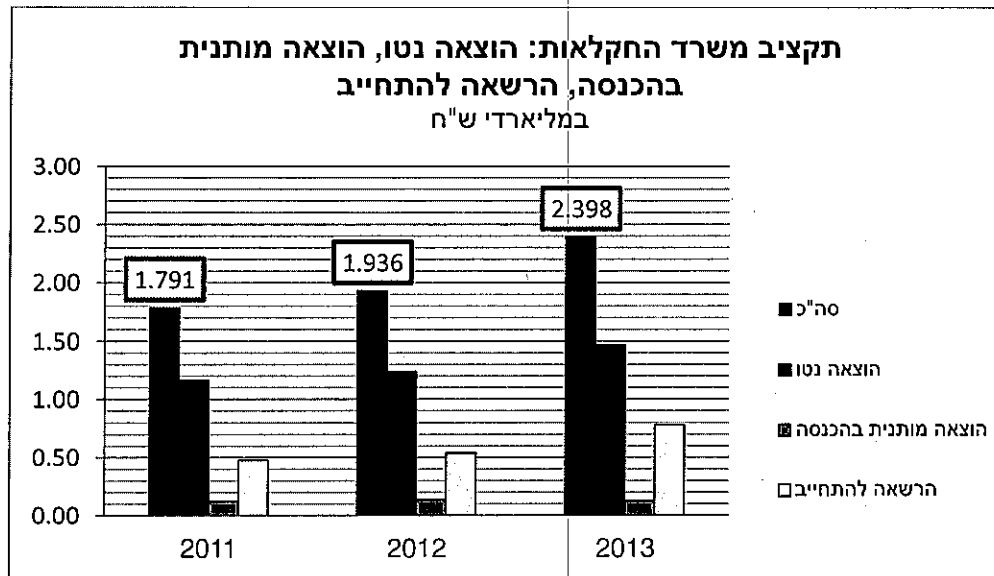
# דוח הביקורת

## תוכן עניינים

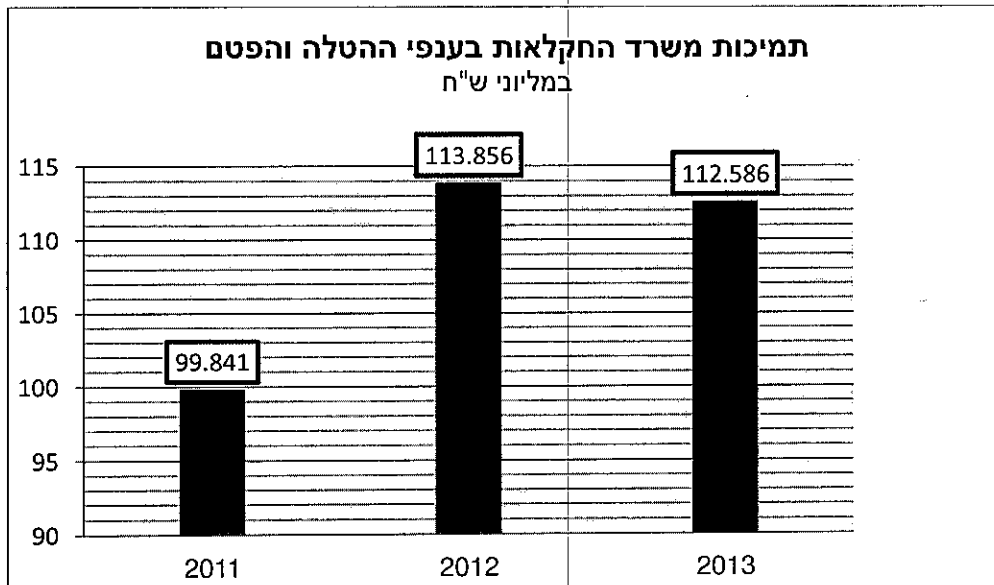
3	.....רקע כללי	.1
19	.....סובסידיות הטלה	.2
36	.....סובסידיות פטם וחלף פטם	.3
39	.....פטם	.3.2
49	.....חלף פטם	.3.3
54	.....הקפאת/הפסקת תשלום סובסידיות	.4

## הקדמה

1. במהלך החציון השני לשנת 2013 נערכה ביקורת במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, כחלק מתוכנית העבודה של יחידת הביקורת של אגף החשב הכללי.
2. הביקורת נערכה ביחס לתקופה 2011-2013, והתמקדה בנושאים הבאים:
  - סובסידיות הטלה
  - סובסידיות פטם וחלף פטם
  - הקפאת/הפסקת תשלום סובסידיה
3. תקציב משרד החקלאות בתקופה המבוקרת:



4. תמיכות משרד החקלאות בענפי ההטלה והפטם בתקופה המבוקרת:



5. התמיכות באחוזים מסך תקציב המשרד הן:

5.1. שנת 2011 - 6% מהתקציב

5.2. שנת 2012 - 5.8% מהתקציב

5.3. שנת 2013 - 4.7% מהתקציב

6. צוות הביקורת מודה לאגף לתכנון כלכלי במשרד החקלאות, לחשבות משרד החקלאות ולמועצת הלול על שיתוף הפעולה.

## 1. רקע כללי

### 1.1. אודות המשרד

#### 1.1.1. כללי

1.1.1.1 משרד החקלאות פועל לפיתוח חקלאות ישראל וביסוס ההתיישבות, לשמירה על אדמות המדינה ומשאביה, להבטחת אספקת מזון טרי ואיכותי לתושבי מדינת ישראל ולמינוף היתרון היחסי של חקלאות ישראל.

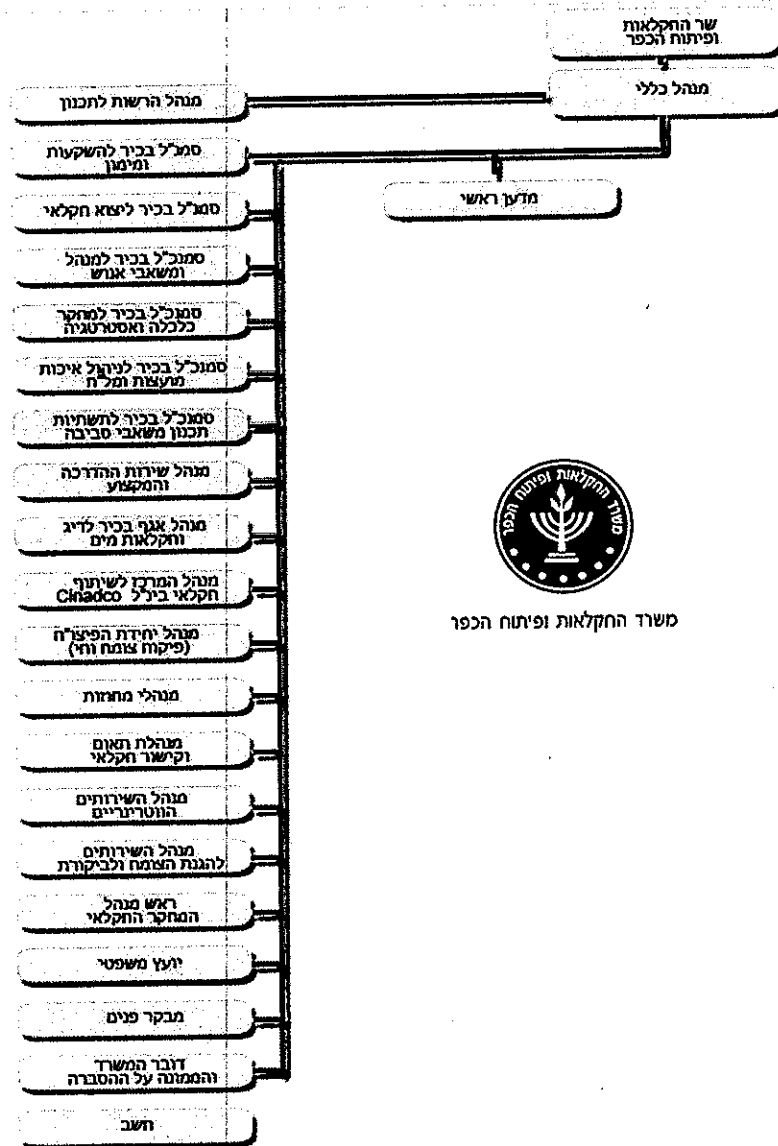
בין פעילויותיו העיקריות של המשרד: תכנון ופיתוח ההתיישבות, החקלאות והכפר, מתן שירותים וטרינריים, שימור קרקע וניקוז והגנת הצומח. המשרד משתף פעולה עם גופים כגון: מנהל מקרקעי ישראל, הרשות הממשלתית למים ולביוב, קרן קיימת לישראל, החטיבה להתיישבות ועוד<sup>1</sup>.

המשרד מחולק למחוזות הבאים:

- גליל גולן
- המרכז
- הנגב
- העמקים
- השפלה וההר

לצד משרד החקלאות, פועלות מספר מועצות סטטוטוריות: הצמחים, הדבש, היין והגפן, החלב, הכותנה וענף הלול. מועצות אלו מורכבות ממגדלים נבחרים, נציגי הממשלה והציבור.

1.1.1.2. תרשים ארגוני<sup>2</sup>



משרד החקלאות ממוקם באזור ראשון לציון בעוד חשבות המשרד יושבת בירושלים. אנשי החשבות מחויבים להגיע לפחות ליום עבודה אחד בשבוע למשרד הראשי (בראש"צ).

<sup>2</sup> [http://www.moag.gov.il/agri/Odot/Organization\\_structure/default.htm](http://www.moag.gov.il/agri/Odot/Organization_structure/default.htm)

## 1.2. אודות האגף לתכנון כלכלי

### 1.2.1. כללי

האגף לתכנון כלכלי נמצא תחת הרשות לתכנון במשרד החקלאות. הרשות היא יחידת מטה מרכזית של משרד החקלאות וממונה על תכנון ופיתוח החקלאות וההתיישבות.

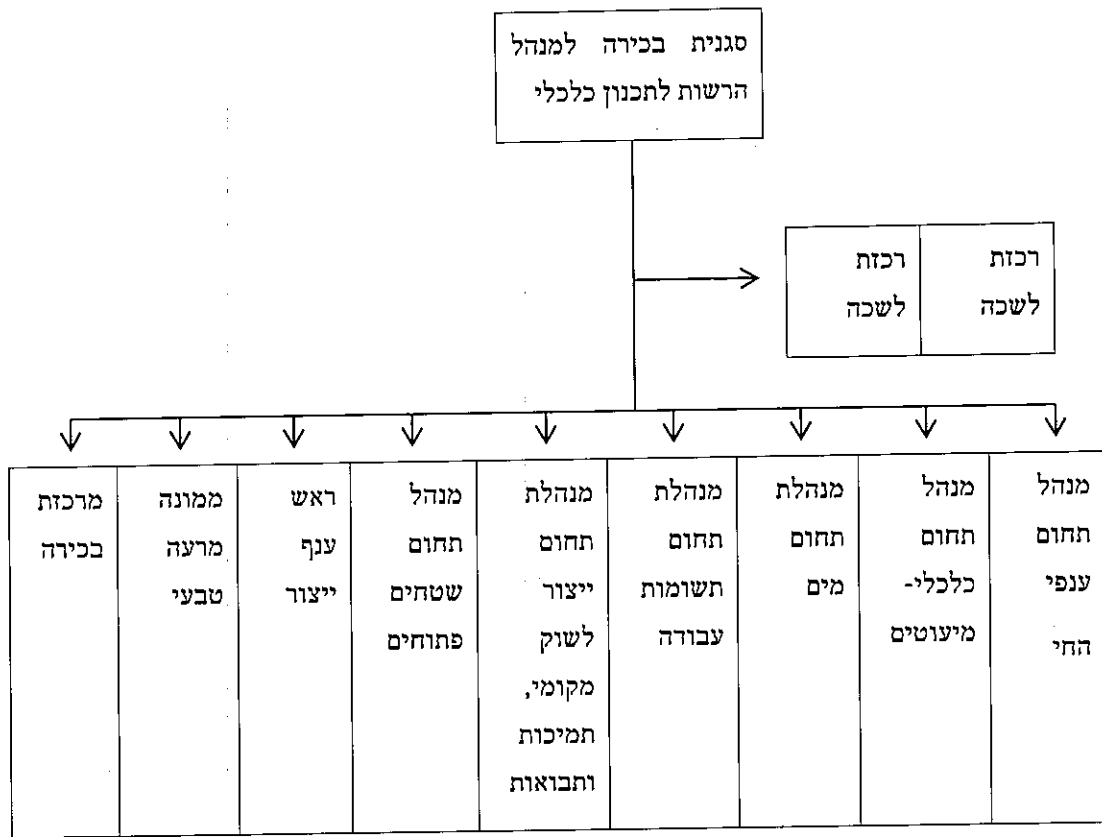
האגף עוסק בהיבטים התכנוניים-כלכליים של החקלאות במדינה לטווח הבינוני והארוך. זאת, ע"י הקצאה וויסות של גורמי הייצור השונים: משאב הקרקע, הון עבודה וכדומה, לטובת יישובים חקלאיים, אגודות חקלאיות וחקלאים יחידים.

מבין תפקידיה, הרשות לתכנון (ובתוכה האגף) אחראית על מאגר המידע החקלאי בישראל<sup>3</sup>. מאגר מידע זה כולל בין היתר: מחירי פירות ירקות ומוצרים מן החי, מחלות בע"ח, מידע לחומרי הדברה, מזיקי חקלאות ועוד. המידע ברמות השונות מאפשר לרשות לקבל החלטות בנוגע להקצאות המשאבים הנזכרים.

### 1.2.2. הפעילות בתחום חוק הגליל:

- א. בדיקת עמידת המגדלים בתנאי קבלת זכאותם לסובסידיה.
- ב. פיקוח ובקרה על מועצת הלול.
- ג. עדכון נהלים למתן תשלומי הסובסידיה בהסתמך על מקרים חריגים ובשיתוף המועצה לענף הלול.

1.2.3. תרשים ארגוני





## אודות "חוק הגליל"

### 1.2 כללי

- 1.2.1. "חוק הגליל (ה'תשמ"ח-1988)": בשנות ה-80 נחקק חוק הגליל במטרה לחזק ולסייע לחקלאים היושבים בקו העימות בגבול הצפון. חוק זה נחקק מלכתחילה כסיוע נקודתי לחקלאים הנמצאים באיום ביטחוני מתמיד, אשר מתמודדים עם קשיים ועלויות גדולות בקיום ענף הלול בשל מיקומם הגיאוגרפי. (ראה נספח 1- "חוק הגליל", ה'תשמ"ח-1988)
- 1.2.2. החוק קובע שלתושבי הגליל תינתנה מכסות אישיות לייצור ביצי מאכל ופטמים ובנוסף לכך תשלומי העברה (להלן: "סובסידיה") כשיעור מעלות הייצור, עבור כל יחידה (ביצה/ק"ג פטם).
- 1.2.3. "תקנות הגליל (תשלום סובסידיות לבעלי מכסות), התשנ"ח-1998": אלו תקנות אשר תוקנו בסוף שנות ה-90 ועברו מספר תוספות במרוצת השנים. התקנות מפרטות בין היתר את אופן העברת הסובסידיה ממשרד החקלאות אל המגדלים הפרטיים. (ראה נספח 2- "תקנות הגליל (תשלום סובסידיות לבעלי מכסות), התשנ"ח-1998")
- 1.2.4. בשנת 2008 נקבעה רפורמה מקיפה בענף ההטלה, שעיקרה - שדרוג ענף ההטלה, תוך התייעלות העוסקים בו, הן מבחינה וטרינרית והן מבחינה סביבתית וממשקית<sup>4</sup>.
- 1.2.5. במסגרת הרפורמה הוחלט כי מתן הסובסידיה לתושבי הגליל יוארך בעשר שנים נוספות, עד לשנת 2017. כמו כן, נקבע כי תשווה (נומינלית) רמת הסובסידיה בענף הפטם לענף ההטלה, ושיעור הסובסידיה יופחת ביחס לעלויות הייצור בכ- 30%, בהתאם למדדי התקדמות הרפורמה לאורך השנים. בנוסף, יושם דגש על מתן סובסידיות אך ורק לבעלי משקים המתגוררים באזורים שהוגדרו על פי החוק - אזור הצפון ובמסגרתו יישובים הנמצאים לאורך גדר הגבול הצפונית. (ראה נספח 3- חוק הגליל, תיקון מס' 11 ה'תשס"ח-2008)
- 1.2.6. נמסר לצוות הביקורת כי לאור התנגדות החקלאים הרפורמה לא יצאה לפועל, ולכן, השוואת רמת הסובסידיה והפחתת עלויות הייצור לא בוצעו. מידע זה לא אומת.

1.2.7. רשימת היישובים הזכאים לסובסידיה נכון לשנת 2013:

היישובים הזכאים לקבלת מכסות לפי חוק הגליל
מועצה אזורית מרום הגליל
מועצה אזורית מבוואות החרמון
מועצה אזורית הגליל העליון
מועצה אזורית מעלה יוסף
במועצה אזורית גולן, היישובים: אודם, אורטל, אלרום, אפיק, גשור, יונחן, מבווא חמה, מיצר, מרום גולן, נטור, קידמת צבי, קשת, שעל
במועצה אזורית מטה אשר, היישובים: אדמית, אילון, בן עמי, געתון, יחיעם, כברי, לימן
במועצה אזורית משגב, היישובים: כישור, מורן, פלך, חובל
הכפרים ריחניה וסג'ור
קיבוץ לוטם
"נהריה" כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ

1.3. מסלולי הסובסידיה

1.3.1. ישנם שלושה סוגי סובסידיות, ככולם תנאי הכרחי לקבלת הסובסידיה הוא מגורים

קבועים באחד מהיישובים המוגדרים בחוק.

מכסת הסובסידיות:

1. הטלה - בענף זה המגדלים מקבלים סובסידיה לפי כמות הביצים ששווקו בפועל

או המכסה, הנמוך מבניהם.

המכסה המקסימלית<sup>5</sup>:

- במשק לול משפחתי: 500,000 ביצי מאכל לשנה ליחידת משק הטלה.

- בקיבוץ: 5,000,000 ביצי מאכל לשנה.

2. פטם - בענף זה המגדלים מקבלים סובסידיה לפי כמות הפטמים ששווקו או

המכסה, הנמוך מבניהם.

כיום לא ניתנות מכסות חדשות בתחום הפטם וכל מגדל מקבל סובסידיה לפי

המכסה שאושרה לו בשנת 1996.

המכסה המקסימלית:

- במשק לול משפחתי: 50 טון פטם לשנה ליחידת משק.

- בקיבוץ: 500 טון פטם לשנה.

3. חלף פטם - כחלק מענף הפטם, בסוג זה של הסובסידיה הזכאים מקבלים תשלומי

העברה למרות שהם לא מייצרים בפועל וזאת במסגרת החלטה מנהלתית (ראה

פרק ב'). התשלום מחושב בדומה לתשלום סובסדיית הפטם, לפי המכסה

המקסימלית.

<sup>5</sup> <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/CD9B90B9-B683-4070-A256-CB8B1DB1F07F.htm>

## יחידת הביקורת

דוח ביקורת בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

1.3.2. תשלום הסובסידיה בפועל נעשה בכל חודש במסלולי הפטם וההטלה ובכל רבעון במסלול החלף פטם.

1.3.3. כל מגדל מחויב לגדל באופן אישי את מכסתו והיא אינה ניתנת להעברה.

1.3.4. ישנם מצבים בהם יש "מגדל ראשי" – אשר משכיר לול גידול למגדל אחר.

המגדל הראשי רשאי להשכיר לולים למגדלים אחרים, במידה ולשני הצדדים (מגדל ראשי ומגדל פרטי) יש מכסות. האחריות לטיפול של כל מגדל היא בעבור המטילות שלו בלבד.

### 1.4. "כפל סובסידיה"

1.4.1. ישנם מקרים בהם המגדלים עוסקים בייצור בשני הענפים: פטם והטלה.

1.4.2. לא ניתן לקבל "כפל סובסידיות" על מלוא תעריף הסובסידיה בשני התחומים, אלא לפי

חישוב יחסי (ראה סעיף 1.4.3 להלן). מגדל שמקבל סובסידיה עבור הטלה לא יוכל לקבל

גם עבור פטם ובני זוג שמגדלים כל אחד משק בנפרד יוכלו לקבל סובסידיה רק עבור אחד

מהמשקים.

1.4.3. ישנם 74 מגדלים שעוסקים בשני התחומים: הטלה ופטם/חלף פטם (ראה נספח 4), להם

עושים חישוב יחסי מיוחד. החישוב נעשה באופן הבא:

א. מגדל בעל מכסה מקסימלית של 500,000 ביצי מאכל, יהיה רשאי לקבל

סובסידיה עד לכמות של 445,000 ביצים (89% מהמכסה).

ב. אותו מגדל שמתעסק בנוסף בייצור פטם ובעל מכסה מקסימלית של 50 טון,

יהיה רשאי לקבל סובסידיה עד לכמות של 5.5 טון פטם (11% מהמכסה).

לדוגמא:

תשלום הסובסידיה כאשר יש גידול של הטלה ושל פטם/חלף פטם:

גידול פטם/חלף פטם בלבד	גידול הטלה בלבד	גידול הטלה+פטם/חלף פטם		סה"כ המכסה למגדל בשנה
		הטלה	פטם	
50 טון פטימים	500,000 ביצי מאכל	500,000 ביצי מאכל	50 טון פטימים	סה"כ המכסה למגדל בשנה
-	-	445,000 ביצי מאכל	5.5 טון פטימים	מכסה במקרה של "כפל סובסידיה"
850 טון לטון	6.90 אגורות לביצה	6.90 אגורות לביצה	850 טון לטון	תעריף סובסידיה
42,500	34,500	30,705	4,675	סה"כ חישוב סובסידיה לפי מסלולים לשנה
42,500	34,500	35,380		סה"כ לשנה

הערה:

התעריף מתייחס ל Q3-2012

## 1.5. קביעת מכסות ייצור

1.5.1. האחראיות והסמכות בפועל בקביעת מכסות לכל מגדל היא של מועצת הלול. משרד החקלאות מגדיר אך ורק את מכסת "הגג" המאושרת על ידו לקבלת הסובסידיה והוא האחראי לחלוקה ופיקוח בפועל של הסובסידיה.

1.5.2. הסובסידיה הניתנת בפועל היא לפי הכמות הנמוכה ביותר מבין:

1. המכסה המאושרת לכל מגדל ע"י מועצת הלול (נקבעת בהתאם לגודל הלול ולמספר התרנגולות שיש למגדל).
2. המכסה המאושרת ע"י משרד החקלאות (נקבעת בהתאם לגודל הלול ומספר התרנגולות שיש למגדל, אך לא תעלה על 500,000 ביצים לשנה).
3. שיווק ביצים/פטימים בפועל.

1.5.3. צוות הביקורת קיבל את נתוני מכסות הייצור והמכסות המאושרות ע"י משרד החקלאות כנתון ולא ערך ביקורת על אופן חלוקת המכסות.

## 1.6. קביעת תעריפי-סובסידיה

1.6.1. חישוב הסובסידיה נעשה עפ"י הנחיות "תקנות הגליל (תשלום סובסידיות לבעלי מכסות), התשנ"ח-1998". (ראה נספח 2)

1.6.2. קביעת ועדכון תעריפי הסובסידיה הינם באחריותו של מנהל תחום ענפי החי (כלכלן האגף לתכנון כלכלי במשרד החקלאות), כאשר העדכון מתבצע כ-1 לחודש של כל רבעון (1 לינואר, 1 לאפריל, 1 ליולי ו-1 לאוקטובר).

**יחידת הביקורת**  
דוח ביקורת בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

1.6.3. הסובסידיה מתושבת כשיעור מהעלות לייצור, לדוגמא :

העלות התחשיבית (הסובסידיה) עבור ביצת מאכל (Q3-2011):

הוצאות ישירות	פירוט	עלות נטו לטון <sup>1</sup>	מדד בסיס 01.11.2003	מדד ידוע ב-1 לחודש	עלות תחשיבית <sup>2</sup>
מזון	מדד מחירי תשומות נבחרות של ענף החקלאות-תערובת לתרנגולות הטלה הנמוך מבין:	13.98	127.1	222.5	24.47
חומר רבייה	מחיר חומר רבייה ומדד מחירי תשומות בבעלי חיים	3.42	15.51	22.956	5.06
תרופות ושונות	מדד מחירי תשומה בחקלאות-תשומות בגידולים צמחיים	1.36	114.3	155.2	1.85
חיסון חנכה	מחיר חיסון סלמונלה	0.3	0.3	0.3	0.30
<b>סך הוצאות ישירות</b>		<b>19.06</b>			<b>31.68</b>
<b>הוצאות עקיפות</b>					
עבודת אדם	מחיר י"ע	6.86	439.9	545.91	8.51
מנהלה 50%	מדד המחירים לצרכן קבוצה ראשית:תחבורה ותקשורת-משקל לעדכון 50%	0.57	93.31	121.51	0.37
מנהלה 50%	מדד מחירי תשומה בחקלאות:מיסים ואגרות-משקל לעדכון 50%	0.57	108.7	126.6	0.33
החזר הון 70%	מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים-משקל לעדכון 70%	3.26	99.02	131.1	3.02
החזר הון 30%	מדד מחירי תשומה בחקלאות: מכונות ציוד בע"ח-לעדכון 30%	3.26	123.7	134.5	1.06
<b>סך הוצאות עקיפות</b>		<b>10.69</b>			<b>13.30</b>
		22.34%			10.33
		29.75			42.0
<b>שיעור סובסידיה 17%</b>		<b>5.06</b>			<b>7.14</b>

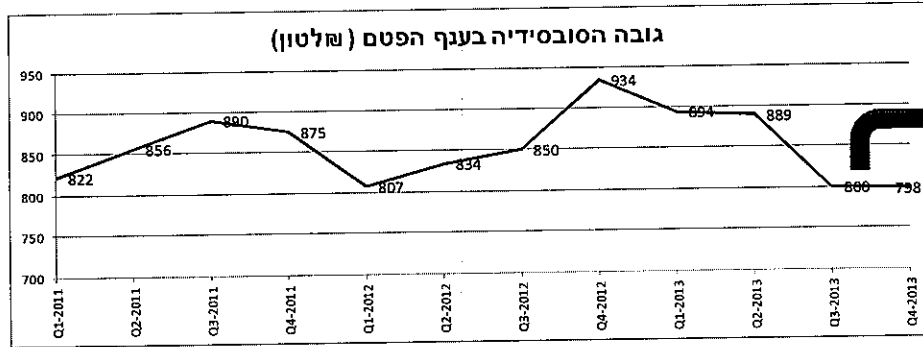
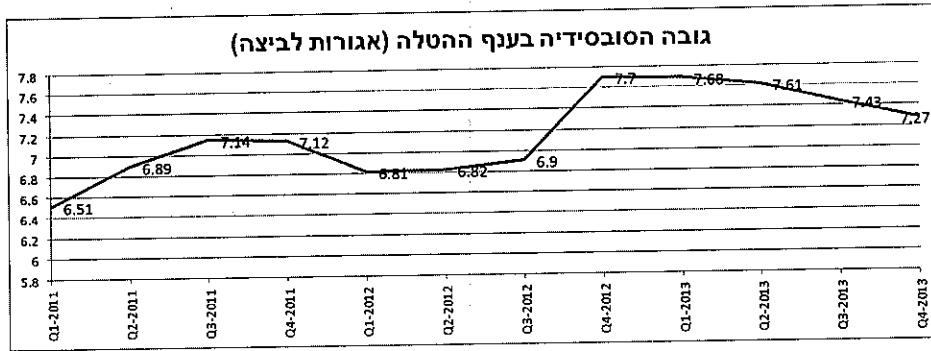
אגורות לביצה

<sup>1</sup> עלות נטו לטון לקוחה מתוך התקנות

<sup>2</sup> עלות תחשיבית = עלות נטו לטון מצמד למדד ידוע/מדד הבסיס

<sup>3</sup> עדכון העלות התחשיבית של כל אחד מגורמי הייצור העקיפים ביום העדכון שחל ב-1 בינואר של כל שנה ייעשה לאחר ניכוי מקדם התייעלות בשיעור שנתי של 3%. ניכוי מקדם היעילות החל משנת 2005 ועומד על  $22.34\% = (7\% \times 3) / 94$

1.6.4. להלן תעריפי הסובסידיה לשנים 2011-2013:



הערות:

- א. תעריפי הסובסידיה המוצגים בגרפים הינם כפי שחושבו ופורסמו ע"י משרד החקלאות. תעריפים אלו שימשו לחישוב הסובסידיה למגדלים, ובמסגרת דוח הביקורת נמצא כי התעריפים חושבו בצורה שגויה (יורחב בהמשך). לדעת הביקורת, ראוי לבדוק את רלוונטיות המדדים מעת לעת ולעדכןם בעת הצורך.
  - ב. העלייה החל מ-Q3-2012 ועד Q1-2013 בתעריפי הסובסידיה (כפטם ובהטלה) נובעת בעיקר מעליית מדד מחירי תערובת לתרנגולות הטלה/פיטום, מדד מחירי גידולים צמחיים ומחיר חומר רבייה.
  - ג. מעבר לגז- החל מהרבעון ה-3 של 2013 הוחלט באגף לתכנון כלכלי במשרד החקלאות כי סעיף "חימום" שהינו חלק מהעלות התחשיבית לייצור פטמים יתבסס על גז. עד הרבעון הנ"ל, גורם הייצור אשר הופיע בסעיף "חימום" הוא מדד מחירי תשומות בחקלאות: דלק, שמנים וחשמל. מדד זה אינו רלוונטי יותר מאחר וכל המגדלים מחממים בגז בלבד.
- סעיף ה"חימום", מתבסס מהחציון השני של 2013, על מדד המחירים לצרכן – לפי קבוצת צריכה משנית: גז.

**יחידת הביקורת**  
דוח ביקורת בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

עדכון זה חוסך למדינה בממוצע 754 אלפי ש"ח לרבעון:

**חיסכון המעבר לגז**

רבעון	תעריף הסובסידיה לפי גז (בש"ח לטון)	תעריף הסובסידיה לפי דלק (בש"ח לטון)
Q3-2013	808	869
Q4-2013	795	858

רבעון	סכום הסובסידיה לפי דלק (בש"ח)	סכום הסובסידיה לפי גז (בש"ח)	החיסכון הכספי (בש"ח)
Q3-2013	10,618,698	9,878,029	-740,669
Q4-2013	10,487,951	9,720,602	-767,349

<b>סה"כ חיסכון (ש"ח)</b>			<b>-1,508,019</b>
--------------------------	--	--	-------------------

**1.7 יחידת הפיצו"ח**

1.7.1 בדוח מבקר המדינה משנת 2005 נמצא כי במסלול החלף פטם ישנם "מתחזים" אשר

אינם ממלאים את התנאי לגור במקום. (ראה נספח 5)

בעקבות זאת החליטו באגף לבדוק את הזכאים ע"י שליחת טופס עדכון פרטים + הצהרת מגורים לכל הזכאים ולהשוות לנתונים שמופיעים במרשם האוכלוסין.

■ הממצאים הראו שיש מספר לא מועט של אנשים שמקבלים סובסידיה למרות שבפועל אינם מתגוררים עוד ביישוב או שנפטרו.

■ במהלך התקופה ועד היום נערכו בדיקות נוספות של עדכון פרטים והשוואה אל מול מרשם האוכלוסין. תהליך זה הוביל למסקנה שלא ניתן לפתור את בעיית ה"מתחזים" רק באמצעות מילוי שאלונים, ולכן הוחלט להקים מערך (2 תקנים) בתוך יחידת הפיצו"ח שיטפל בנושא זה.

■ המערך כולל 2 חוקרים במשרה מלאה שתפקידם לחקור ולתעד מקרים בהם זכאים אינם מתגוררים ביישובים<sup>6</sup>.

■ התקנים שקיבל משרד החקלאות להקמת המערך הם רק עבור השנים 2013-2014. בפועל, המערך הוקם במרץ 2013 ותוקצב עד לדצמבר 2014 בעלות שנתית של מיליון ש"ח (סה"כ 2 מיליון ש"ח).

1.7.2 נתונים כספיים (בש"ח):

הנתונים הם עבור 10 חודשים (מרץ '13 עד דצמבר '13)

43	מספר המגדלים שנתפסו שאינם גרים ביישוב (בניגוד להצהרתם)
32,792	סכום הסובסידיה הממוצעת למגדל
1,410,042	סה"כ סובסידיה
833,333	עלות יחידת הפיצו"ח
576,708	סה"כ חיסכון



**יחידת הביקורת**  
דוח ביקורת בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

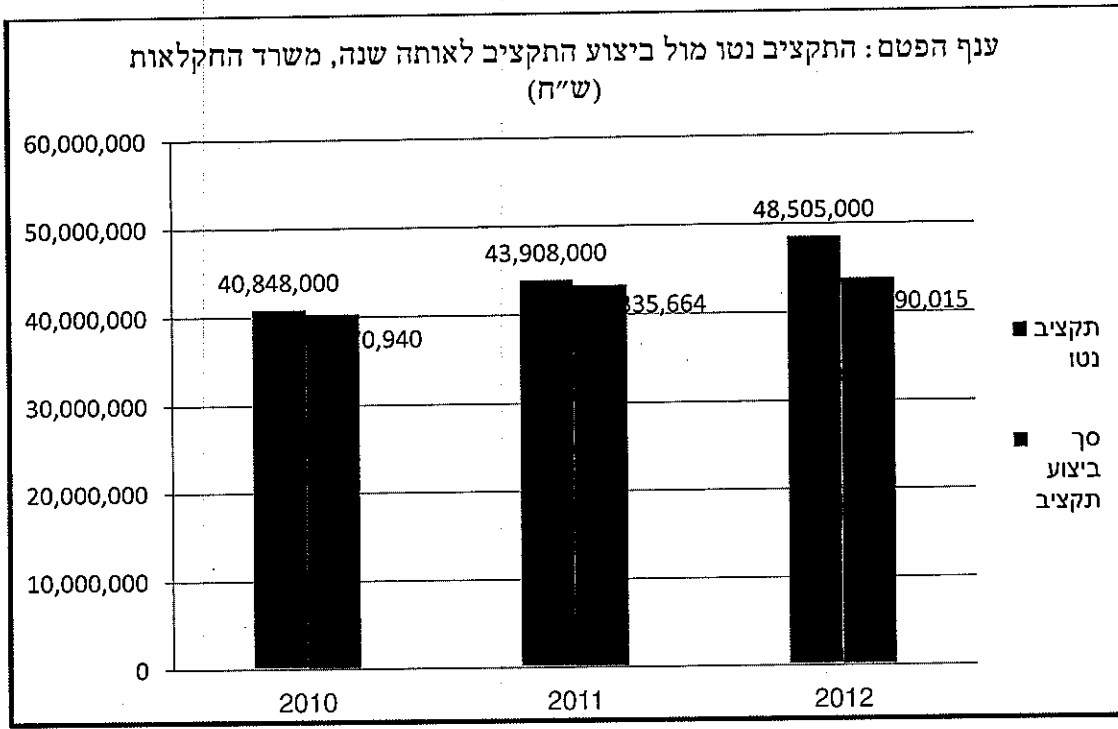
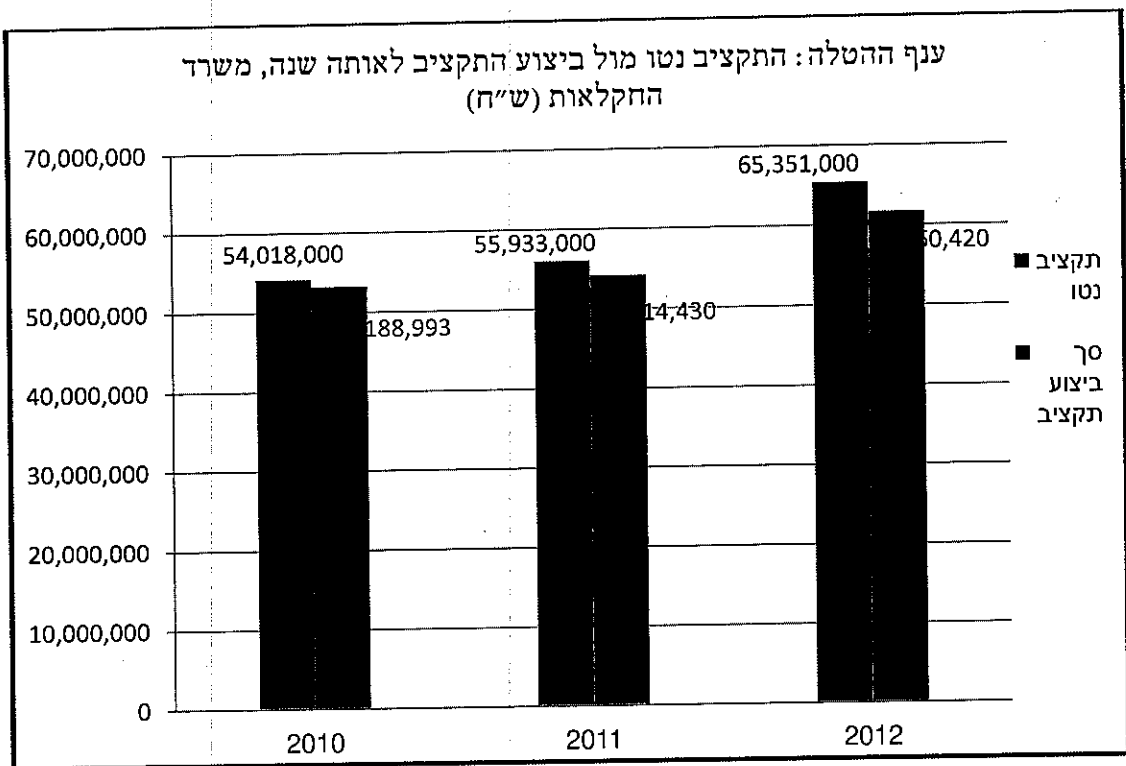
**2. נתונים כספיים<sup>7</sup>**

2.7. טכומי הסובסידיה בתקופה המבוקרת

<b>פְּטָם + הטלה</b>		<b>2012 (₪)</b>		<b>2011 (₪)</b>	
<b>112,586,000</b>	<b>תקציב נטו</b>	<b>48,505,000</b>	<b>43,908,000</b>	<b>תקציב נטו</b>	<b>פְּטָם + חֶלֶף פְּטָם</b>
	<b>ביצוע תשלומים בפועל</b>	<b>43,790,015</b>	<b>43,335,664</b>	<b>ביצוע תשלומים בפועל</b>	
	<b>אחוז ביצוע תקציב</b>	<b>90%</b>	<b>99%</b>	<b>אחוז ביצוע תקציב</b>	
	<b>101,030,549</b>	<b>65,351,000</b>	<b>55,933,000</b>	<b>תקציב נטו</b>	
<b>90%</b>	<b>אחוז ביצוע תקציב</b>	<b>61,660,420</b>	<b>54,114,430</b>	<b>ביצוע תשלומים בפועל</b>	<b>סה"כ תשלומי סובסידיה</b>
	<b>101,030,549</b>	<b>94%</b>	<b>97%</b>	<b>אחוז ביצוע תקציב</b>	
<b>101,030,549</b>		<b>105,450,435</b>	<b>97,450,094</b>		

<sup>7</sup> עפ"י נתונים ממערכת המרכב"ה- דו"ח 103- "ביצוע תקציב מזומנים כולל התחייבות בדרך"

להלן תרשימים המתארים את תקציב משרד החקלאות מול ביצועו, לסעיף תמיכה עפ"י חוק הגליל:



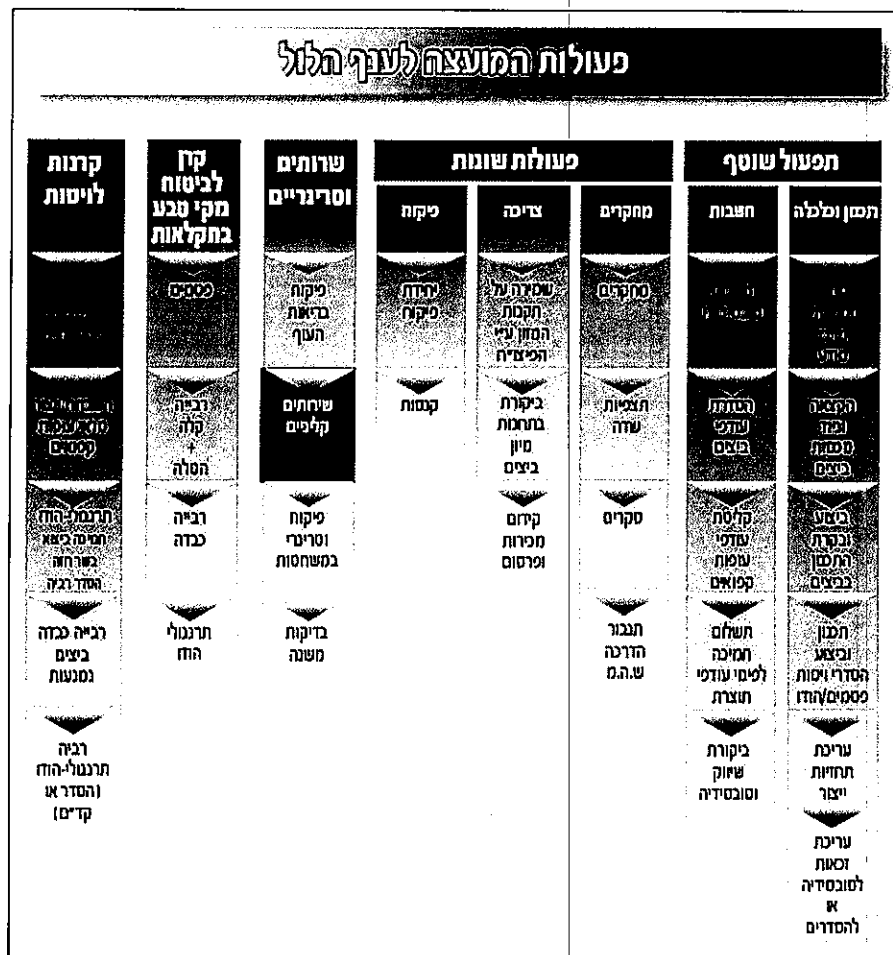
3. אודות מועצת הלול

3.7. רקע כללי

3.7.1. המועצה לענף הלול הוקמה ופועלת עפ"י חוק "המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), תשכ"ד-1963" (ראה נספח 6), ובה מיוצגים כל הגורמים הקשורים בשלוחות הלול - מגדלים, משווקים, צרכנים, תעשייה ומשרדי הממשלה. פרק ב' לחוק המועצה לענף הלול מגדיר את תפקידי המועצה. מבין התפקידים:

- לתכנן את היקפו של גידול העופות להטלה, לפיטום ולהדגרה, בהתאם להנחיות שר החקלאות בדבר התכנון ולהסדירו בהתאם לתכנון;
- לפקח על הטיפוח;
- להסדיר את הייצור של חומר רבייה ושיווקו בארץ ובחוץ-לארץ;
- להסדיר שיווק ביצים ובשר-עוף בארץ ובחוץ-לארץ;

מפעולות המועצה<sup>8</sup>:



### 3.8 מבין פעילויות המועצה ברגש על נושאי הביקורת<sup>9</sup>

#### 3.8.1 ייצור ושיווק ביצי מאכל:

- 3.8.1.1 יישום ופיקוח על התכנון הפרטני
- 3.8.1.2 ביצוע ומעקב אחר פעילות ניוד מכסות בין בעלי מכסות
- 3.8.1.3 רישום ומעקב על גידול מכסות מחוץ למשק המגדל
- 3.8.1.4 רישום ומעקב בדבר הצמדת שיווק למשווקים, ריכוז נתוני שיווק
- 3.8.1.5 העברת כספי סובסידיה ליצרנים הזכאים מכוח הוראת "חוק הגליל"

#### 3.8.2 ייצור ושיווק פטמים:

- 3.8.2.1 בחינת חלופות לתכנון או וויסות הייצור בענף הפטמים
- 3.8.2.2 ביקורת על שיווק הפטמים הנדרש על-פי כמויות האפרוחים שנתקבלו מול כמות הבשר אשר שווקה בפועל וגביית היטלים בהתאם
- 3.8.2.3 העברת כספי סובסידיה או חלף סובסידיה ליצרנים הזכאים מכוח הוראת "חוק הגליל"

### 3.9 נתונים כספיים של מועצת הלול

#### 3.9.1 תקציב המועצה וביצוע בפועל, 2010-2013<sup>10</sup>:

תקציב 2013	תקציב 2012	הוצאות 2011	תקציב 2011	הוצאות 2010	תקציב 2010	
אלפי ₪	אלפי ₪	אלפי ₪	אלפי ₪	אלפי ₪	אלפי ₪	
14,917	13,812	12,524	13,815	12,117	12,829	תפעול שוטף
17,780	12,639	11,364	13,603	11,041	12,942	שירותים נוספים
16,833	17,001	18,275	15,222	16,489	14,250	בריאות העוף
29,780	27,931	27,719	27,121	25,270	23,551	פיקוח משחטות
79,310	71,383	69,882	69,761	64,917	63,572	סה"כ יחידות המועצה
16,521	16,521	15,840	16,239	17,934	15,399	בטוח נזקי טבע

<sup>9</sup> <http://www.ofotm.org.il/article?c0=38330>

<sup>10</sup> <http://www.ofotm.org.il/Media/Doc/2012%20חופש%20המידע%20שנת%20PDF>

## 2. סובסידיות הטלה

### 2.1. רקע

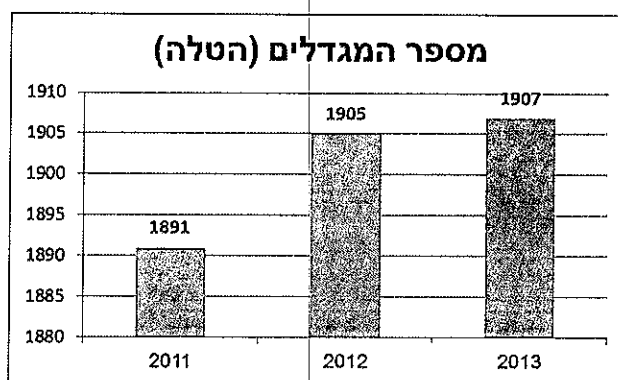
2.1.1. תשלומי הסובסידיה בענף הטלת ביצי המאכל מועברים מכוח חוק הגליל (ה'תשמ"ח-

1988).

2.1.2. בענף זה המגדלים מקבלים תשלום סובסידיה על כל ביצה שמשווקת.

2.1.3. מכסת הסובסידיה מוגבלת ל-500,000 ביצים בשנה למגדל פרטי.

2.1.4. כמות מגדלים זכאים בענף:



\*הנתונים הם לסוף כל תקופה.

2.1.5. "מגדל ראשי": מגדל אשר משכיר לול גידול למגדל אחר.

2.1.6. בענף יש 21 משווקים מורשים של ביצי מאכל. (ראה נספח 7 - משווקי ביצי מאכל)

2.1.7. הסובסידיה שניתנת היא לפי כמות השיווק בפועל או המכסה, הנמוך מבניהם<sup>11</sup>.

2.1.8. תעריף הסובסידיה מחושב מידי רבעון ע"י כלכלן האגף לתכנון כלכלי במשרד

החקלאות ומושפע מעלויות:

- גורמי ייצור: מזון, חומר רבייה, תרופות, עבודת אדם וכדומה
- מדדים: מדד מחירי תערובות לתרנגולות הטלה, מדד מחירי תשומה בחקלאות וכדומה

<sup>11</sup> לרוב יש שוויון בין הייצור בפועל למכסה אך ישנם מקרים חריגים שהייצור נמוך יותר מהמכסה.

## 2.1.9. הסובסידיה מועברת באופן הבא:



2.1.10. מידי רבעון המשווקים מחויבים להעביר למועצת הלול אישור רו"ח על "דוח תשלומי סובסידיה" המאמת כספי הסובסידיה שהועברו למשווק עברו למגדלים ו-"דוח תנועות ביצים לחודש X". דוח תשלומי הסובסידיה מראה את סך התשלום של המשווק למגדלים שתחתיו, בצורה כוללת ולא פרטנית.

2.1.11. בתאריך 15.2.2010 הוציא מנהל תחום ענפי החי "נוהל ביקורת העברת סובסידיה דרך המשווקים" למועצת הלול (ראה נספח 8). עיקרי הנוהל:

- א. באחריות מועצת הלול להעביר את תשלומי הסובסידיה למגדלים הזכאים באמצעות המשווקים המורשים ולהבטיח כי התשלום מגיע למגדל הזכאי.
- ב. המשווקים מחויבים להעביר את תשלומי הסובסידיה למגדלים ישירות ובמלואה מידית (ולא יותר מ-3 ימי עבודה) עם קבלת התשלומים ממועצת הלול.
- ג. במקרים חריגים בהם המגדלים הצמודים למשווק חתומים על המחאות זכות לטובת המשווק לצורך החזר חובות והחוב לא ניתן לקיזוז מתוך הפדיון בגין התוצרת, ניתן יהיה תוך ציון מראש במפורש כולל הסכום שקוזז ובאישור רואה החשבון, לקזז סכומים אלו מהחוב.

## 2.2 ממצאים

### 2.2.1 פיקוח ובקרה של אגף החשבות

2.2.1.1 נמצא כי חשבות משרד החקלאות אינה מפקחת ומבקרת על האגף לתכנון כלכלי ועל מועצת הלול.

החשבות מבצעת בדיקה טכנית של דרישת התשלום ומאשרת אותו בהסתמך על הפיקוח והבקרה שמתבצע באגף לתכנון כלכלי.

### 2.2.2 חישוב תעריף הסובסידיה

2.2.2.1 נמצא כי לא מתקיימת בקרה אפקטיבית ברמת החשבות במשרד החקלאות על חישוב תעריפי הסובסידיה. בקרה זו אינה מתבצעת גם ברמת האגף לתכנון כלכלי במשרד החקלאות.

2.2.2.2 נמצא כי בחישוב תעריפי הסובסידיה ישנן טעויות. בבדיקה שערכה הביקורת על כל החישובים בתקופה המבוקרת (2011-2013) נמצא שבכל אחד מהרבעונים ישנה טעות חישוב.

טעויות אלה היו יכולות להימנע במידה והייתה מתקיימת בקרה ברמת החשבות והאגף לתכנון.

#### להלן עיקרי הטעויות:

- נמצא כי בחלק מהחישובים נלקחו מדדים ידועים באופן שגוי. עפ"י האמור בתקנות הגליל, עדכון המדדים יתבצע ביום הראשון של כל רבעון (ב-1 לינואר, 1 לאפריל, 1 ליולי ו-1 לאוקטובר). בפועל, בניגוד לאמור בתקנות, לעיתים, חישוב התעריף בוצע לאחר ה-15 לחודש וכתוצאה מכך נלקחו מדדים ידועים של החודש העוקב. (ראה נספח 9)
- לדוגמא: עבור החישוב של Q1-2012 המדד הידוע שהיה צריך להילקח הוא המדד שפורסם ב 15.12.11 (המתייחס לנובמבר 2011). בפועל, נלקח המדד שפורסם ב 15.1.2012 (המתייחס לדצמבר 2011).
- נמצא כי חלק מהחישובים בוצעו עם מדדים שגויים. לא ברור לצוות הביקורת מהיכן נלקחו המדדים אך הם שונים מהפרסומים שמציגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש לציין שלא מדובר בלקיחת מדר של חודש קודם או עוקב, אלא על מספר שאינו מופיע כלל בפרסומים. (ראה נספח 10)
- נמצא כי לצורך החישוב נלקחים בחשבון מחירים שפרסומם מתבצע לא ע"י גוף/מוסד ממשלתי (כגון: התאחדות חקלאי ישראל וארגון המדגירים), זאת בניגוד

לאמור בתקנות, לפיהן, סמנכ"ל (ייצור) של משרד החקלאות יודיע על המחיר מזמן לזמן.

המדדים:

1. מחיר יום עבודה (י"ע) בחקלאות

2. מחיר תומר רבייה

- נמצא כי במקרים בהם החישוב היה צריך להתבסס על המדד הנמוך מבין שני מדדים/מחירים, נעשה חישוב שונה מהאמור בתקנות. (ראה נספח 11)
- נמצא כי כתחשיב עלות הסובסידיה, מדד "חיסון נגד סלמונלה" לא שונה מאז פורסמו תקנות הגליל (נובמבר 1997).
- נמצא כי חישוב שיעור ההתייעלות בוצע על בסיס 94%.

שיעור התייעלות מתוך הוצאות עקיפות שבוצעה (שנת 2011) $(3\% * 7) / 94\% = 22.34\%$
---

לצוות הביקורת הוסבר כי ניכוי של 6% מהבסיס בוצע בעקבות דיון שהתקיים באגף התקציבים (משרד האוצר). בסיכום הדיון נרשם כי "תחשיבי הבסיס בנספחים הם מנוכי פריון בשיעור של 6% פריון בעבור השנים 2002 ו-2003". (ראה נספח 12), אולם לא ברור לצוות הביקורת מה היה הבסיס מלכתחילה, על אילו תחשיבים ונספחים מדובר.

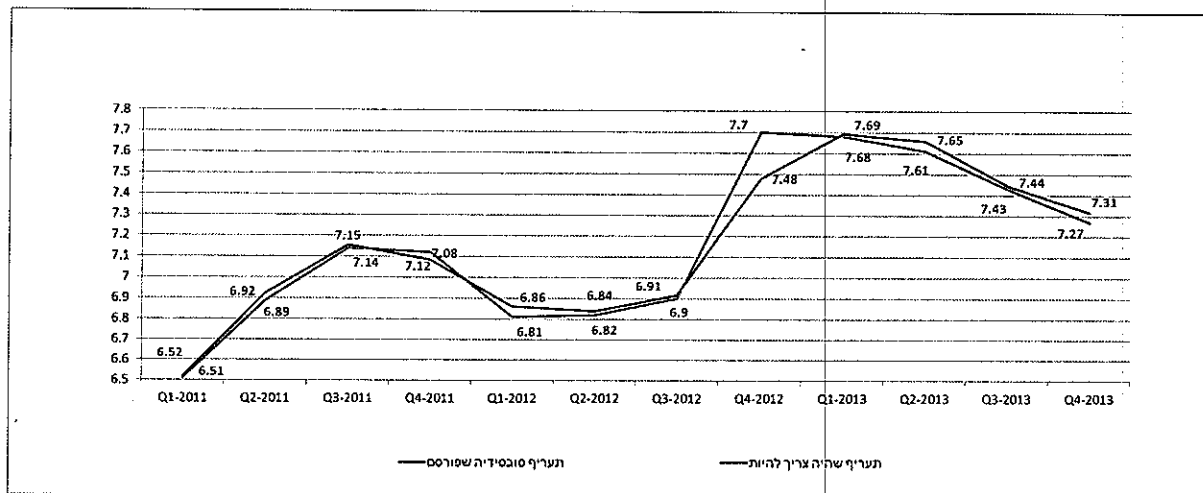
- נמצא כי לא נעשת בדיקה מעת לעת במטרה לבדוק את רלוונטיות העלויות בתחשיב, והאם ישנם מדדים אשר דורשים שינוי/עדכון.



**יחידת הביקורת**  
דוח ביקורת בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

2.2.2.3. להלן הכימות הכספי של התעריפים השגויים:

השוואה בין תעריף הסובסידיה שפורסם לבין התעריף שהיה צריך להיות:



כימות כספי של סכום הסובסידיה שהיה צריך לתת לעומת הסכום שניתן<sup>12</sup>:

הפרש שניתן לחקלאים (ביתר)/בחסר	הסכום שניתן לחקלאים בפועל	סכום הסובסידיה שהיו צריכים לתת לחקלאים	רבעונים
20,158	15,387,246	15,407,405	Q1-2011
84,231	16,274,829	16,359,060	Q2-2011
22,053	16,881,679	16,903,732	Q3-2011
-76,816	16,818,373	16,741,558	Q4-2011
49,626	65,362,128	65,411,755	סה"כ הפרש ל-2011
116,883	16,214,530	16,331,413	Q1-2012
30,128	16,252,003	16,282,131	Q2-2012
95,250	16,216,313	16,311,563	Q3-2012
-544,639	18,345,732	17,801,093	Q4-2012
-302,378	67,028,578	66,726,199	סה"כ הפרש ל-2012
26,086	18,302,816	18,328,902	Q1-2013
101,784	18,144,766	18,246,550	Q2-2013
25,167	17,712,267	17,737,434	Q3-2013
92,993	17,337,699	17,430,693	Q4-2013
246,030	71,497,548	71,743,578	סה"כ הפרש ל-2013

<sup>12</sup> הכימות הכספי של הסובסידיה הינו אומדן בלבד.

הטלה - Q4-2012

עלות תחשיבית שהייתה צריכה להיות	עלות תחשיבית	מדד שהיה צריך להיות	מדד שנלקח	מדד בסיס 01.11.2003	עלות נח לטן <sup>1</sup>	פירוט	הוצאות ישירות
						מדד מחירי תשומות נבחרות של ענף החקלאות-תערובת לתרנגולות הטלה	מזון
26.00	27.42	236.4	219.3	127.1	13.98		
5.44	5.34	186.6	242.05	15.51		הנמוך מבין:	
		24.94	24.94	15.51	3.42	מחיר חומר רבייה	חומר רבייה
		186.6	186.6	117.3		מדד מחירי תשומות בבעלי חיים	
2.03	2.03	170.2	170.7	114.3	1.36	מדד מחירי תשומה בחקלאות-תשומות בגידולים צמחיים	תרופות ושנות
0.30	0.30	0.3	0.3	0.3	0.3	מחיר חיסון סלמולה	חיסון חובה
33.77	35.09				19.06		סך הוצאות ישירות
						מחיר ל"ע	הוצאות עקיפות
8.77	8.77	562.32	562.32	439.9	6.86	מדד המחירים לצרכן קבוצה ראשית:תחבורה ותקשורת-משקל לעדכון 50%	עבודת אדם
0.34	0.38	112.799	123.61	93.31	0.57	מדד מחירי תשומה בחקלאות:מיסים	מנהלה 50%
0.33	0.33	127.3	127.5	108.7	0.57	מגרות-משקל לעדכון 50%	מנהלה 50%
3.16	3.16	137.2	137.2	99.02	3.26	מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים-משקל לעדכון 70%	החזר הון 70%
1.10	1.09	138.6	138.4	123.7	3.26	מדד מחירי תשומה בחקלאות: מכונות וציוד בע"ח לעדכון 30%	החזר הון 30%
13.71	13.74				10.69		סך הוצאות עקיפות
10.21	10.23				25.53%		שיעור התייעלות מתוך ההוצאות העקיפות <sup>3</sup>
44.0	45.3				29.75		סך עלות תחשיבית
7.48	7.48				5.0575		שיעור סובסידיה 17%

אגורות לביצה

חישוב כספי-	
1,905	מספר ממוצע של מגדלים (Q4-2012)
125,000	מספר ממוצע של ביצים ששווקו למגדל בודד (Q4-2012)
238,125,000	מספר ממוצע של ביצים ששווקו לסך המשוקים (Q4-2012)
17,801,093	סה"כ סובסידיה שהייתה צריכה להיות
18,345,732	סה"כ סובסידיה שניתנה
-544,639	ההפרש

<sup>13</sup> צוות הביקורת לא בדק נכונות מחיר חומר רבייה, מחיר יום עבודה ומחיר חיסון סלמולה היות ועד לסיום הביקורת לא התקבלו הנתונים ממשרד החקלאות.

**יחידת הביקורת**  
דוח ביקורת בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

הטלה - Q2-2013

עלות תחשיבית שהייתה צריכה להיות	עלות תחשיבית	מדד שהיה צריך להיות	מדד שנלקח	מדד בסיס 01.11.2003	עלות טו' לטון <sup>1</sup>	פירוט	הוצאות ישירות
27.18	27.18	247.1	247.1	127.1	13.98	מדד מחירי תשומות נבחרות של ענף החקלאות-תערובת	מזון
5.60	5.33	191.9	241.93	15.51	3.42	הנמוך מבין: מחיר חומר רבייה	חומר רבייה
		26.18	26.18	15.51		מדד מחירי תשומות בבעלי	
		191.9	191.9	117.3		מדד מחירי תשומה בחקלאות-	
2.03	2.02	171	170	114.3	1.36	תשומות בגידולים צמחיים	תרופות ושונות
0.30	0.30	0.3	0.3	0.3	0.3	מחיר חיסון סלמנלה	חיסון חובה
35.11	34.84				19.06		סך הוצאות ישירות
8.93	8.93	572.61	572.61	439.9	6.86	מחיר י"ע מדד המחירים לצרכן קבוצה ראשית: תחבורה ותקשורת-	הוצאות עקיפות עבודת אדם
0.33	0.36	109.49	119.2	93.31	0.57	משקל לעדכון 50% מדד מחירי תשומה	מנהלה 50%
0.34	0.34	129.4	129.4	108.7	0.57	בחקלאות: מיסים ואגרות-	מנהלה 50%
3.20	3.20	138.65	138.65	99.02	3.26	מדד מחירי תשומה בבנייה	החזר הון 70%
1.12	1.12	141.2	141.2	123.7	3.26	למגורים-משקל לעדכון 70% מדד מחירי תשומה	החזר הון 30%
13.91	13.94				10.69	בחקלאות: מכונות ציוד בע"ח-	סך הוצאות עקיפות
9.92	9.94				28.72%		שיעור התייעלות מתוך ההוצאות העקיפות <sup>3</sup>
45.0	44.8				29.75		סך עלות תחשיבית
7.65	7.91				5.0575		שיעור סובסידיה 17%

אגורות לביצה

חישוב נספח-	
1,907	מספר ממוצע של מגדלים (Q2-2013)
125,000	מספר ממוצע של ביצים ששוקו למגדל בודד (Q2-2013)
238,375,000	מספר ממוצע של ביצים ששוקו לסך המשוקים (Q2-2013)
18,246,550	סה"כ סובסידיה שהייתה צריכה להיות
18,144,766	סה"כ סובסידיה שניתנה
101,784	הפרש

2.2.2.4. נמצא כי גם בתקופות הקודמות ל-2011 ישנם תחשיבים שבוצעו באופן

שגוי. (ראה נספח 13)

### 2.2.3. המלצות

- 2.2.3.1. יש לבצע בדיקה אחורנית של כל כספי הסובסידיה שקיבלו המגדלים (ביתר או בחסר) ולבחון את האפשרות לקיזוז מול המגדלים במהלך התקופות הבאות.
- 2.2.3.2. יש להקפיד שחישוב התעריף יעשה נכון לכל יום ראשון ברבעון.
- 2.2.3.3. יש לבחון את האפשרות שמשרד החקלאות יבצע בעצמו את חישוב המחירים (מחיר חומר רבייה, מחיר יום עבודה ומחיר חיסון סלמונלה) ללא הסתמכות על גורמים חיצוניים (התאגדות חקלאי ישראל וארגון המדגירים).
- 2.2.3.4. יש להקפיד, כאמור בתקנות, שמחירי חומר רבייה ויום עבודה יחושבו ויפורסמו ע"י סמנכ"ל ליצור במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- 2.2.3.5. יש להקפיד על הזנת מדדים נכונים כפי שמתפרסמים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- 2.2.3.6. יש לקבוע אמות מידה לבחינת רלוונטיות העלויות בתחשיב בדגש על רווחיות ועל התפתחויות טכנולוגיות שרלוונטיות לתהליך הייצור.
- 2.2.3.7. יש להקפיד שתהיה בקרה נוספת (מהאגף לתכנון ומחשבות המשרד) ובלתי תלויה על חישוב תעריף הסובסידיה. דהיינו, החשבון ייבדק לכל הפחות על-ידי 2 עובדים מהמשרד, באופן נפרד ובלתי תלוי ורצוי מאגפים שונים.

#### 2.2.4. תקציב תמיכה

2.2.4.1. בשנת 2011 משרד החקלאות פתח בקשת תמיכה במרכב"ה (ענף ההטלה) בסך של 55,437,898 ₪, במטרה להעבירה למועצת הלול (לטובת סובסידיה למגדלים). בפועל העביר משרד החקלאות למועצה סך של 54,090,660 ₪. בקשת התמיכה (במרכב"ה) נותרה פתוחה ובסטטוס "חויב" למשך 3 שנים עד לתאריך 29/01/14 ובעקבות הערת הביקורת הבקשה נסגרה.

עפ"י סעיף 6 ל-"חוק יסודות התקציב – ה'תשמ"ה 1985": "על אף האמור... רשאית הממשלה להתחייב באותה שנת כספים בגבולות הסכומים הנקובים כאמור, ובלבד שקיום מלוא התחייבויות הממשלה בתכנית ייעשה עד תום שנת הכספים שלאחר אותה שנת כספים וייעשה במלואו מתוך הסכומים הנקובים כהוצאה או כהוצאה מותנית בהכנסה...". (ראה נספח 14 חוק יסודות התקציב)

2.2.4.2. בהמשך לסעיף הקודם, בקשת התמיכה לשנת 2012 עדיין משמשת להעברת כספים וטרם נסגרה. הסכומים: המשרד דרש סכום של 60,825,385 ₪ והעביר מתוכו למועצת הלול סכום של 60,312,207 ₪. הנ"ל נכון לתאריך 11/03/2014. נציין שלבקשת התמיכה לא היה שימוש לאחר ה- 26/12/2013.

#### 2.2.5. המלצה

2.2.5.1. על חשבות המשרד והאגף לתכנון כלכלי לוודא סגירתן של בקשות תמיכה לא יאוחר משנה לאחר השנה בה תוקצב המשרד ולבצע מעבר על בקשות פתוחות מעת לעת כדי למנוע מקרים בהם התחייבויות נותרות פתוחות זמן רב ללא ניצולן.

## 2.2.6. הסכם בין משרד החקלאות ומועצת הלול

2.2.6.1. נמצא כי אין הסכם בין משרד החקלאות למועצת הלול הנוגע לנושא הסובסידיה.

כספי הסובסידיה עוברים מתוקף תקנות הגליל (תשלום סובסידיות לבעלי מכסות), התשנ"ח-1998, אולם לדעת צוות הביקורת ראוי כי יהיה הסכם בין הצדדים אשר יסדיר, בין היתר, את הנושאים הבאים:

- א. פיקוח המועצה על המשווקים והמגדלים
- ב. קיוזום כספיים שמבצעת מועצת הלול מכספי הסובסידיה (יורחב בהמשך)

ג. זמני העברת הכספים הסובסידיה ממועצת הלול אל המשווקים

2.2.6.2. נמצא כי כספי הסובסידיה עוברים בצורה שונה מהאמור בתקנות חוק הגליל ובנוהל העברת סובסידיה של משרד החקלאות, במקרים בהם קיים מגדל ראשי.

החוק והנוהל קובעים שהסובסידיה תעבור ישירות מהמועצה או לחילופין מהמשווק אל המגדלים בעוד, שבפועל, חלק מהסובסידיה עוברת מהמועצה אל המשווק אל המגדל הראשי ורק אז אל המגדל הפרטי. (ראה נספח 15)

להלן דגימה באשר לסכומי הכסף שמועברים למגדלים הראשיים (מתוך סך הכסף שהמשווקים מקבלים ממועצת הלול):

משווקים	1. סה"כ סובסידיה שהתקבלה מהמועצה לענף הלול (אלפי ₪)	2. סך הכסף שהועבר ישירות למגדל הראשי (מתוך סעיף 1) (אלפי ₪)	אחוז הכסף שהועבר למגדלים ראשיים
<b>ביצי הר מרון</b>			
רבעון 1-2011	1,545	662	43%
רבעון 3-2011	1,774	547	31%
רבעון 1-2012	1,357	657	48%
רבעון 3-2012	1,503	829	55%
<b>מ.ל.סר</b>			
רבעון 1-2011	1,473	509	35%
רבעון 2-2011	1,741	517	30%
רבעון 3-2011	1,698	417	25%
רבעון 4-2011	1,032	250	24%
<b>גליקסמן</b>			
רבעון 1-2011	1,549	353	23%
רבעון 3-2011	2,268	334	15%
<b>סה"כ</b>	<b>15,940</b>	<b>5,075</b>	<b>32%</b>

- דגימת 4% מסך "דוחות תשלומי סובסידיה" שהועברו למועצת הלול בתקופה המבוקרת.

2.2.7. המלצות

- 2.2.7.1. יש לגבש מערכת נהלים/הסכם שיחתם בין משרד החקלאות ומועצת הלול אשר יסדיר מראש את אופן הטיפול בנושאים רלוונטים, כגון: פיקוח מועצת הלול על המשווקים, קיזוז כספי הסובסידיה, זמני העברת התשלום ממועצת הלול למשווקים וכדומה.
- 2.2.7.2. יש להקפיד שהמשווקים יעבירו את כספי הסובסידיה ישירות למגדלים הפרטיים ולא למגדלים הראשיים, בהתאם לאמור בתקנות הגליל.

## 2.2.8. פיקוח ובקרה של משרד החקלאות על מועצת הלול

2.2.8.1. נמצא כי חשבות משרד החקלאות, אשר אמונה על תשלומי הסובסידיה בפועל למועצת הלול, אינה מבצעת פיקוח ובקרה באופן מלא על החישוב השוטף של סכומי הסובסידיה, על נאותות הדיווח של מועצת הלול בנוגע להעברת הכספים אל המשווקים ועל קבלת כספי הסובסידיה ע"י המגדלים הזכאים.

2.2.8.2. נמצא כי האגף לתכנון כלכלי במשרד החקלאות אינו מבצע פיקוח ובקרה באופן מלא ורציף אחר פעילות מועצת הלול בנושא הסובסידיה (כמפורט בהמשך):

א. אין פיקוח על העברת הכספים ממועצת הלול אל המשווקים

ב. אין פיקוח על קיזוזים שמבצעת מועצת הלול מכספי הסובסידיה

ג. אין בקרה מלאה על חישוב הסובסידיה שמבצעת מועצת הלול

ד. אין בקרה על אישורי רו"ח מהמשווקים אל מועצת הלול

2.2.8.3. נמצא כי באגף לתכנון כלכלי אין נהלים כתובים המסדירים את הבקרה והפיקוח על מועצת הלול ועל כן הבקרה שמתבצעת אינה מנוהלת באופן שוטף ועקבי. היות ורמת ההסתמכות גבוהה ביותר ומשרד החקלאות מעביר סכום ממוצע של 98 מליון ₪ (כ-40 מל' ₪ לענף ההטלה וכ-60 מל' ₪ לענף הפטם) בשנה למועצת הלול על סמך דיווחיה, יש צורך להכין נהלי בקרה ופיקוח מסודרים שיבוצעו במלואם.

2.2.8.4. נמצא כי לאחר העברת הכסף ממשרד החקלאות אל מועצת הלול, משרד החקלאות אינו דורש מהמועצה אישור על העברה בנקאית, בכדי לוודא שהמועצה העבירה את המלוא הכסף למשווקים ובתוך זמן סביר.

2.2.8.5. נמצא כי אין התאמה בין סכום הכסף שמועבר ממשרד החקלאות אל מועצת הלול לבין סכום הכסף שמועבר ממועצת הלול אל המשווקים. הסיבה לחוסר ההתאמה נובע מקיזוזים שמבצעת מועצת הלול עבור משווקים שחייבים כסף למועצה. הסיבות לקיזוז רבות ולא קשורות בהכרח לסובסידיה לדוגמא: קנסות, עיקולים, הסדרי חוב וקיזוזים אחרים. (ראה נספח 16)



להלן תוצאות בדיקה שנעשתה בנוגע לסכום הקיזוזים:

סכום הכסף שהועבר ממשרד החקלאות למועצת הלול	סכום הכסף שהעברה מועצת הלול למשוקים	סה"כ סכום הקיזוז
3,055,000	2,953,947	-101,053
5,777,903	4,935,550	-842,353
5,521,679	5,339,337	-182,342
5,181,409	5,211,990	30,581
5,497,903	5,152,025	-345,878

לדעת צוות הביקורת, הקיזוזים שבין מועצת הלול לבין המשווקים אינם צריכים להיעשות מכספי הסובסידיה: מועצת הלול והמשווקים מהווים "צינור" בלבד להעברת הכספים למגדלים. סכום כסף גדול שיקוזז למשווק עלול שלא להגיע למגדל, במידה ולמשווק לא תהיה את האפשרות הכספית להשלימו.

2.2.8.6 נמצא כי האגף לתכנון כלכלי אינו בודק באופן מדגמי את החישוב שמבצעת מועצת הלול עבור המגדלים. מועצת הלול מעבירה קובץ אקסל ביחד עם דרישת התשלום והאגף מבצע בדיקה כללית עבור מגדלים שנחשבים "חריגים" (מגדלים שתשלומם הוקפא או שיש הערה מיוחדת בעניינם) אולם הוא לא בודק את אופן החישוב עבור שאר המגדלים אלא מסתמך על חישובי המועצה.

2.2.8.7 בהמשך לסעיף הקודם, נמצא כי לצורך חישוב תשלומי הסובסידיה משתמשת מועצת הלול במערכת שנקראת "לול 2000". המערכת מקבלת נתונים אודות המכסות המשוקות, עורכת חישוב לסובסידיה ומעבירה את הנתונים להנהלת החשבונות של המועצה לצורך הוצאת דרישת תשלום למשרד החקלאות.

ההסתמכות על מערכות המידע הממוחשבות של מועצת הלול היא בלעדית ולמרות זאת מעולם לא ביצעו במשרד החקלאות או במועצת הלול ביקורת ענ"א (עיבוד נתונים אוטומטי) על מנת לוודא את תקינות המערכות ואת תקינות הממשקים בניהם.

האחריות על העברת הכספים וחישובם בצורה נאותה היא של משרד החקלאות, כמו גם הסיכון.

2.2.8.8 נמצא כי משרד החקלאות אינו עוקב ומפקח אחר אישורי רו"ח שמעבירים המשווקים למועצת הלול.

2.2.8.9 בהמשך לסעיף הקודם, נמצא כי אין תאריך יעד להגשת אישור רואי החשבון של המשווקים (על דוח תשלומי הסובסידיה) למועצת הלול.

נמצאו מספר מקרים בהם אישור רואי-החשבון של המשווק התעכב והגיע למועצת הלול לאחר מספר חודשים מתום הרבעון. (ראה נספח 17)

נמצא כי ישנם דוחות ("תשלומי סובסידיה") אשר מולאו באופן שגוי ובכל זאת נחתמו בידי רואי-החשבון המבקרים של המשווקים. (ראה נספח 18)

לדוגמא דוח שהגיש המשווק צ'אם 2000 חתום ע"י משרד רואה חשבון:

2.2.8.10

דו"ח תשלומי סובסידיות ביצי מאכל למגדלים				
מס"ד	פירוט	ינו-11	פבר-11	מרץ-11
1	סה"כ סובסידיה שהתקבלה מהמועצה לענף הלול	95799	87593	105990
2	מתוך סעיף 1 סה"כ שולם למגדל	90737	83093	97763
3	מתוך סעיף 1 סה"כ נכה בשל חוב למשווק	0	0	0
4	מתוך סעיף 1 סה"כ הועבר ישירות לבעל הלול (יצרן ראשי)	6482	6201	7702
5	סה"כ אחר	5062	4500	8227

סכימה של סעיפים 5-2 צריכה להיות שווה לסכום בסעיף 1. בפועל סכימה של סעיפים 5-2 חיתן תוצאה של 102,281 נה ולא 95,799 ש"ח. הטעות ברוח היא שסעיף 2 כולל בתוכו כבר את סעיף 4 (ז"א שסעיף 2 צריך להיות 84,255).

לשאלת צוות הביקורת, מדוע סכימה של סעיפים 5-2 אינה שווה לסעיף 1 מועצת הלול לא ידעה לענות (רק לאחר שיחת טלפון למשווק) ויתרה מזאת לא שמה לב לטעויות בדוחות שהוצגו בפניה.

2.2.8.11

האגף לתכנון כלכלי לא יודע האם בפועל כל מגדל מקבל את הסובסידיה המגיעה לו כחוק. נמצא כי דוחות רואי-החשבון של המשווקים כלליים ולא פרטניים וכך לאגף לתכנון כלכלי ולמועצה אין יכולת בקרה על תשלומי סובסידיה נאותים עבור כל מגדל בנפרד.

ממצא זה מתחזק לאור העובדה שבשנת 2010 נערכה ביקורת פנימית על מועצת הלול ע"י משרד רו"ח רוזנבלום הולצמן, בו בין היתר נמצא שמגדלים מתלוננים על אי קבלת סובסידיה בחלקה או כמלואה. (ראה נספח 19)

2.2.8.12

במשרד החקלאות אין מעקב ופיקוח אחר הכספים שהמשווק מקזז מהמגדל ויתרה מזאת אין הנחיות ברורות מה ראשי המשווק לקזז ומה לא. גם כאן ההנחה היא שבמידה והמשווק יקזז סכומים שלא כדין מועצת הלול ומשרד החקלאות ישמעו על-כך מהמגדל.

2.2.8.13

נמצא כי ישנו ליקוי בסביבת הבקרה הפנימית במועצת הלול.

## יחידת הביקורת

דוח ביקורת בחשבונות משרד החקלאות – יולי 2014

האגף לתכנון במועצת הלול מכניס באופן ידני חלק מתעודות המשלוח שהועברו ע"י המשווקים למערכת "לול 2000" ולאחר מכן הנתונים מועברים למחלקת הנהלת חשבונות.

מחלקת הנהלת חשבונות אינה עורכת בדיקה שנייה לנתונים שמתקבלים, אלא מוציאה דרישת תשלום למשרד החקלאות על סמך הנתונים שהועברו מאגף התכנון.

לדעת צוות הביקורת, ראוי כי החשבון ייבדק לכל הפחות על-ידי 2 עובדים מהמשרד, באופן נפרד ובלתי תלוי ורצוי מאגפים שונים.

2.2.8.14. בהמשך לדוח מבקר המדינה בנושא "המתחזים" (ראה רקע כללי סעיף 1.7) נמצא כי האגף לתכנון כלכלי אינו מבקש באופן שוטף וקבוע הצהרות מגורים מהמגדלים. (בשנת 2011 ביקש האגף מהמגדלים לחתום על תצהיר ולאחר מכן בתחילת שנת 2013). יש לציין שלא מדובר בנוהל כתוב ולא ברור כל כמה זמן מחליטים לשלוח הצהרות למגדלים.

2.2.8.15. נמצא כי הצהרות המגורים שנשלחו למגדלים בינואר 2013 נבדקו ע"י האגף לתכנון כלכלי בדצמבר 2013. הסיבה לכך היא חוסר בכוח-אדם באגף שאינו מאפשר טיפול מהיר בהצהרות.

**האחריות להעברת כספי הסובסידיה למגדלים מוטלת על משרד החקלאות, לכן, צוות הביקורת רואה חשיבות רבה בצורך בפיקוח ובקרה מלאה, עקבית ושוטפת אחר מועצת הלול והמשווקים לשם הקטנת החשיפה והסיכון.**

### 2.2.9. המלצות

2.2.9.1. יש צורך להכין נהלים מלאים במשרד החקלאות שיכללו, בין היתר, את נושאי הפיקוח והבקרה על מועצת הלול ועל מגורי המגדלים: פיקוח על העברת הכספים ממועצת הלול אל המשווקים, פיקוח על חישוב התעריפים, בקרה מלאה על חישוב הסובסידיה שנעשה במועצת הלול, בקרה על אישורי רו"ח מהמשווקים, אופן פעולה במקרים חריגים ושליחת הצהרות מגורים על בסיס שנתי.

2.2.9.2. יש לבצע ביקורות תקופתיות על אופן ושלמות העברת כספי הסובסידיה למועצה ולמגדלים.

אין מקום להסתמך רק על טענות המגדלים במקרה שתרחש שגיאה בהעברת תשלומי הסובסידיה.

- 2.2.9.3 הביקורת ממליצה לשלוח למגדלים אחת לשנה פירוט של כל תשלומי הסובסידיה שאושרו להם במהלך השנה.
- 2.2.9.4 יש לחייב את מועצת הלול להעביר את כספי הסובסידיה אל המשווקים לא יאוחר מ 3 ימי עסקים מרגע קבלת הכסף ממשרד החקלאות.
- 2.2.9.5 יש לחייב את המשווקים להעביר את כספי הסובסידיה אל המגדלים לא יאוחר מ 3 ימי עסקים מרגע קבלת הכסף ממועצת הלול.
- 2.2.9.6 אין לאפשר למועצת הלול ו/או למשווקים לקזז כספים מכספי הסובסידיה בגין חובות וקנסות של המשווקים למועצה או חובות של המגדל למשווק. מועצת הלול והמשווקים מהווים "צינור" בלבד להעברת הכספים למגדלים. סכום כסף גדול שיקוזז למשווק עלול שלא להגיע למגדל, במידה ולמשווק לא תהיה את האפשרות הכספית להשלימו.
- 2.2.9.7 יש לבקש ממועצת הלול אישור על ביצוע העברה בנקאית של כספי הסובסידיה מהמועצה למשווקים/מגדלים באופן חודשי/רבעוני.
- 2.2.9.8 על משרד החקלאות להרחיב את בדיקת התחשיבים (דרישה לתשלום) שמעבירה מועצת הלול.
- מכיוון שמדובר במספר רב של מגדלים, צוות הביקורת מציע כי במקביל לבדיקת הבקורות שמתבצעות ע"י מועצת הלול, בכל חודש ייבדק ע"י משרד החקלאות מדגם של מגדלים. הבדיקה תתחיל משלב תעודות המשלוח ועד לתשלום בפועל למגדל.
- 2.2.9.9 להקפיד שגם כמועצת הלול תהיה בקרה נוספת ובלתי תלויה על הישוב תשלומי הסובסידיה. דהיינו, התשבון ייבדק לכל הפחות על-ידי 2 עובדי המועצה, באופן נפרד ובלתי תלוי ורצוי מאגפים שונים.
- 2.2.9.10 יש לבחון את האפשרות לערוך ביקורת ענ"א למערכות המידע של מועצת הלול הקשורות לחישוב ותפעול הסובסידיה או לחילופין להסתמך על ביקורת ענ"א שתתבצע ע"י מועצת הלול.
- 2.2.9.11 יש לתת דגש לנושא השבת הכספים והגשת תביעות למגדלים "שנתפסו" שאינם גרים ביישובים בניגוד להצהרתם.
- 2.2.9.12 יש להקפיד שדו"ח תשלומי הסובסידיה החתום בידי רו"ח מבקר יתקבל עד חודש וחצי מתום הרבעון.
- 2.2.9.13 יש לחדד את ההנחיות למשווקים למילוי מלא ומהימן של "דו"ח תשלומי הסובסידיה".

**2.2.10. בקרה על העברת הסובסידיה דרך המשווקים**

- 2.2.10.1 נמצא כי המשווקים אינם מודיעים מראש על קיזוזים שהם מבצעים מכספי הסובסידיה של המגדלים, וזאת בניגוד לאמור ב"נוהל ביקורת העברת סובסידיה דרך המשווקים" מיום 15.2.2010, עליו חתום מנהל תחום ענפי החי הקודם. (נספח 8)
- 2.2.10.2 נמצא כי למרות שמועצת הלול הציבה למשווקים תאריך יעד להגשת הדוחות לתשלום (עד ה-16 לחודש העוקב) אין עמידה של כלל המשווקים בתאריך היעד ויתרה מזאת אין סנקציות מצד מועצת הלול למשווקים "המאחרים". הדבר גורם ל-2 בעיות מרכזיות:
1. עיכוב התשלום למגדל
  2. בחודש מסוים מוציאה מועצת הלול מספר דרישות תשלום למשרד החקלאות.
- לדוגמא: נמצא כי עבור חודש מאי 2012 הוצאו 3 דרישות תשלום שונות, כל אחת במועד שונה. (ראה נספח 20)

דרישות תשלום שהוצאו עבור שיווק בחודש פברואר 2012

תאריך הוצאת דרישת התשלום	מספר בקשת תשלום	הערות
אפריל	1762	דרישה לתשלום- חודש פברואר. עבור תעודות שיווק שהתקבלו במהלך חודש פברואר
אפריל	1764	דרישה לתשלום- חודש פברואר. עבור תעודות שיווק שהתקבלו במהלך חודש מרץ
אוגוסט	1785	דרישה לתשלום- חודש פברואר. עבור תעודות שיווק שהתקבלו במהלך חודש יולי

**2.2.11. המלצות**

- 2.2.11.1 אין לאפשר למשווקים לקזז כספים מכספי הסובסידיה בגין חובות של המגדל למשווק. המשווקים מהווים "צינור" בלבד להעברת הכספים למגדלים. סכום כסף גדול שיקוזז למשווק עלול שלא להגיע למגדל, במידה ולמשווק לא תהיה את האפשרות הכספית להשלימו.
- 2.2.11.2 יש להקפיד שכלל המשווקים יגישו את דוחות השיווק עד לתאריך היעד. מגדל אשר יגיש דוחות שיווק לאחר תאריך זה יקבל את כספו בסוף החציון של השנה.
- (משמעות הדבר שלכל חודש יהיה 2 דרישות תשלום, לדוגמא: עבור חודש פברואר תוגש דרישה לתשלום בחודש מרץ ודרישה נוספת (למאחרים בהגשת הדוחות) בסוף יוני).

### 3. סובסידיות פטם וחלף פטם

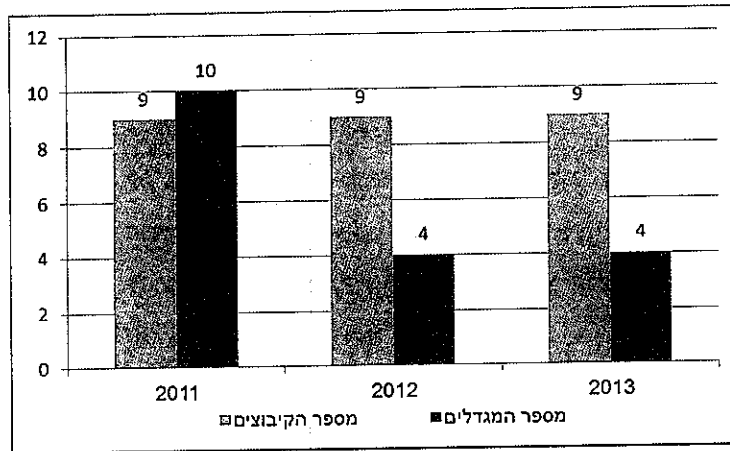
#### 3.1.1. רקע

3.1.1.1. תשלומי הסובסידיה בענף הפטם מועברים מכוח חוק הגליל.

3.1.1.2. בענף זה המגדלים מקבלים סובסידיה על כל ק"ג פטם משווק.

3.1.1.3. מכסת הסובסידיה מוגבלת עד ל-50,000 ק"ג פטמים (50 טון) בשנה.

3.1.1.4. כמות זכאים בענף הפטם בלבד:



\*הנתונים הם לסוף כל תקופה

3.1.1.5. הסובסידיה שניתנת היא לפי כמות השיווק בפועל או המכסה, הנמוך מבניהם.

לרוב יש שוויון בין הייצור בפועל למכסה אך ישנם מקרים חריגים שהייצור נמוך יותר מהמכסה.

3.1.1.6. כיום לא ניתנות מכסות חדשות בתחום הפטם, כל מגדל מקבל לפי המכסה שאושרה לו בעבר.

לביקורת נמסר, כי בשנת 1996 הוחלט שענף הפטמים יהיה שוק חופשי ולכן, הופסק תכנון המכסות. על מנת לא ליצור אפליה בין מגדלי הפטמים להטלה הוחלט כי מי שקיבל מכסה עד שנת '96 יוכל להמשיך לקבלה מתוקף החוק אולם מגדלים חדשים שיכנסו לענף לא יוכלו לקבל סובסידיה.

3.1.1.7. לביקורת נמסר כי בעקבות אי-יעילות כלכלית בייצור של המגדלים ובעקבות העברה חלקית של הסובסידיה ממגדלים ראשיים למגדלים שבשטחם (בניגוד לאמור בתקנות הגליל), הוחלט ע"י משרד החקלאות ומשרד האוצר<sup>14</sup> כי תשלום הסובסידיה (חלף) יועבר ללא קשר לייצור, כך שגם אם המגדלים מייצרים וגם אם לא, תתקבל אותה סובסידיה כפי שהייתה מתקבלת בייצור. התניה לזכאות היא שהמגדל ימשיך להתגורר

<sup>14</sup> ההחלטה התקבלה בשנת 1998 ע"י נציג משרד החקלאות (סמנכ"ל לייצור) ומנכ"ל המשרד, באישור שר החקלאות דאז ונציג אגף התקציבים (רפרנט חקלאות).

## יחידת הביקורת

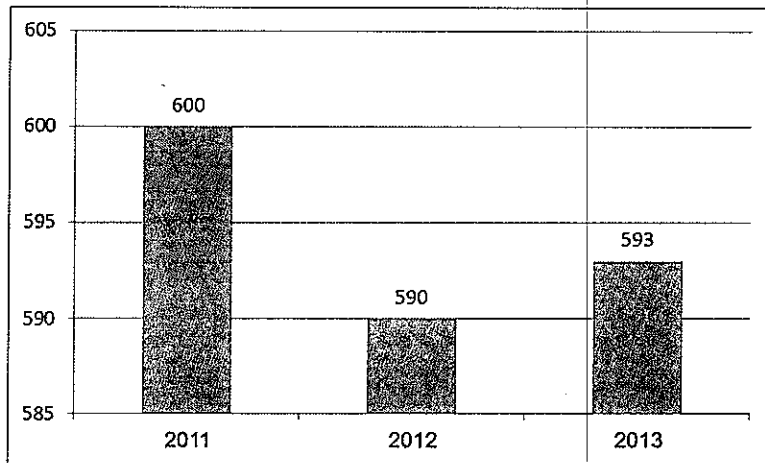
דוח ביקורת בחשבונות משרד החקלאות – יולי 2014

כאותו יישוב ורק אז הוא יוכל להמשיך ולקבל סובסידיה וזאת מתוקף ההחלטה המנהלתית הסמוכה לחוק<sup>15</sup>. סוג זה של סובסידיה תקף אך ורק לאלו שכבר היו זכאים לסובסידיה בפטם. תוקף ההחלטה קיים כל עוד חוק הגליל תקף, או שהממשלה לא מבטלת ההסדר הנ"ל. הסובסידיה מועברת באמצעות "מרכז קרנות", שהוקם לצורך העברת תשלומי חלף פטם בתקנת סובסידיה בפטם.

3.1.8. נציין כי לידי הביקורת לא הגיעו מסמכים המוכיחים שהתקבלה החלטה על ידי משרד האוצר ומשרד החקלאות לעבור לסובסידיה "חלף פטם".

3.1.9. כאשר זכאי מבקש להפסיק לייצר ולקבל סובסידיה במסלול החלף המגדל חותם על בקשת העברה ומובהר לו שמסלול זה אינו מכוח החוק ועלול להיפסק בכל עת.

3.1.10. כמות זכאים בענף החלף פטם:



\*הנתונים הם לסוף כל תקופה

3.1.11. הזכאות לסובסידיה ב- 2 המסלולים (פטם וחלף פטם) ניתנת להורשה ו"לכניסה בנעלי"<sup>16</sup>.

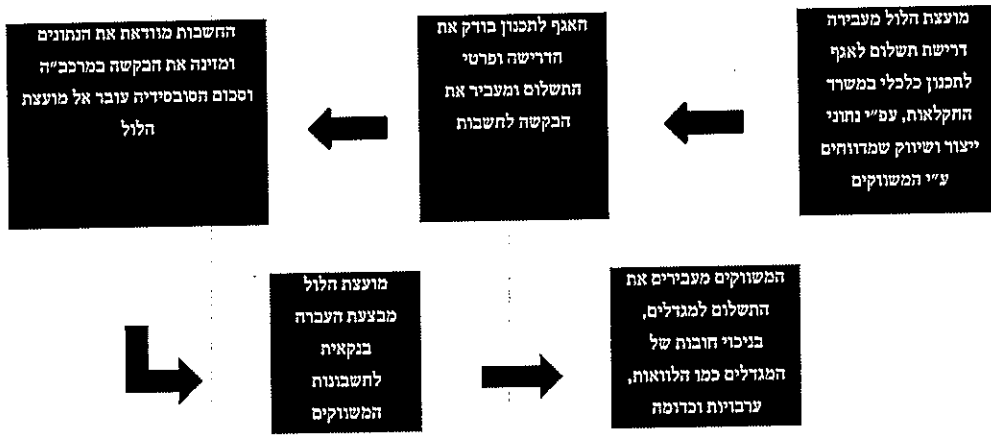
3.1.12. תעריף הסובסידיה זהה בין 2 המסלולים: פטם וחלף פטם.

3.1.13. התעריף מחושב מידי רבעון ע"י כלכלן האגף לתכנון כלכלי במשרד החקלאות ומושפע מעלויות:

- גורמי ייצור: מזון, חומר רבייה, תרופות, עבודת אדם וכדומה
- מדדים: מדד מחירי תערובות לתרנגולות הטלה, מדד מחירי תשומה בחקלאות וכדומה

<sup>15</sup> עפ"י מר אורי צוק-בר, סמנכ"ל בכיר למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות  
<sup>16</sup> "כניסה בנעלי" כאשר המגדל מוכר את הנחלה (כולל הלול), הקונה "נכנס בנעלי" המוכר ומקבל גם את הזכאות לסובסידיה.

### 3.1.14. הסובסידיה מועברת באופן הבא:





## 3.2 פטם

### 3.2.1 ממצאים

#### 3.2.1.1 פיקוח ובקרה של אגף החשבות

3.2.1.1.1 נמצא כי חשבות משרד החקלאות אינה מפקחת ומבקרת על האגף לתכנון כלכלי ועל מועצת הלול.  
החשבות מאשרת את דרישת התשלום של מועצת הלול בהסתמך על כך שהפיקוח והבקרה התבצע באגף לתכנון כלכלי.

#### 3.2.1.2 חישוב תעריף הסובסידיה

3.2.1.2.1 נמצא כי לא מתקיימת בקרה אפקטיבית ברמת החשבות במשרד החקלאות על חישוב תעריפי הסובסידיה. בקרה זו אינה מתבצעת גם ברמת האגף לתכנון כלכלי במשרד החקלאות.  
3.2.1.2.2 נמצא כי בחישוב תעריפי הסובסידיה ישנן טעויות. בבדיקה שערכה הביקורת על כל החישובים בתקופה המבוקרת (2011-2013) נמצא שבכל אחד מהרבעונים ישנה טעות חישוב.

טעויות אלה יכלו להימנע במידה והייתה מתקיימת בקרה ברמת החשבות והאגף לתכנון.

#### להלן עיקרי הטעויות:

- נמצא כי בחלק מהחישובים נלקחו מדדים ידועים באופן שגוי. עפ"י האמור בתקנות הגליל, עדכון המדדים יתבצע ביום הראשון של כל רבעון (ב-1 לינואר, 1 לאפריל, 1 ליולי ו-1 לאוקטובר). בפועל, בניגוד לאמור בתקנות, לעיתים, חישוב התעריף בוצע לאחר ה-15 לחודש וכתוצאה מכך נלקחו מדדים ידועים של החודש העוקב. (ראה נספח 21)
- לדוגמא: עבור החישוב של Q1-2012 המדד הידוע שהיה צריך להילקח הוא המדד שפורסם ב 15.12.11 (המתייחס לנובמבר 2011). בפועל, נלקח המדד שפורסם ב 15.1.2012 (המתייחס לדצמבר 2011).
- נמצא כי חלק מהחישובים בוצעו עם מדדים שגויים.  
לא ברור לצוות הביקורת מהיכן נלקחו המדדים אך הם שונים מהפרסומים שמציגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש לציין שלא מדובר בלקיחת מדד של חודש קודם או עוקב, אלא על מספר שאינו מופיע כלל בפרסומים. (ראה נספח 22)

- נמצא כי לצורך החישוב נלקחים בחשבון מחירים שפרסומם מתבצע לא ע"י גוף/מוסד ממשלתי (כגון: התאחדות חקלאי ישראל וארגון המדגירים), זאת בניגוד לאמור בתקנות, לפיהן, סמנכ"ל (ייצור) של משרד החקלאות יודיע על המחיר מזמן לזמן.

#### המדדים:

3. מחיר יום עבודה (י"ע) בחקלאות

4. מחיר חומר רבייה

- נמצא כי במקרים בהם החישוב היה צריך להתבסס על המדד הנמוך מבין שני מדדים/מחירים, נעשה חישוב שונה מהאמור בתקנות. (ראה נספח 23)
- נמצא כי בתחשיב עלות הסובסידיה, מדד "חיסון נגד סלמונלה" לא שונה מאז פורסמו תקנות הגליל (נובמבר 1997) וכן לא נבדק האם מדד זה דורש שינוי.
- נמצא כי שיעור ההתייעלות המנוכה מהעלות העקיפה בייצור חושב בצורה שגויה. הוחלט כי תנוכה התייעלות בשיעור של 3% לכל שנה, החל משנת 2005. בפועל, קיימים תחשיבים בהם ההתייעלות המנוכה היא מתוך 94% עלות ייצור עקיפה, בעוד שההתייעלות אמורה להיות מנוכה מ-100% עלות ייצור עקיפה. (ראה נספח 24).

#### לדוגמא:

שיעור התייעלות מתוך הוצאות עקיפות שבוצעה (שנת 2011)	$(3\% * 7) / 94\% = 22.34\%$
---	------------------------------

שיעור התייעלות מתוך הוצאות עקיפות שצריכה להיות (שנת 2011)	$(3\% * 7) / 100\% = 21\%$
---	----------------------------

- נמצא כי האגף לתכנון כלכלי לא בודק מעת לעת את רלוונטיות המדדים, והאם ישנם מדדים שדורשים עדכון. לדוגמא, חימום בגז (המגדלים בענף ייצור הפטם עברו לשימוש בגז טבעי לפני מספר שנים) וחיסון סלמונלה. העדכון הראשון מאז 2003 בוצע בחציון השני לשנת 2013.

- נמצא כי בעדכון התקנות, לעניין מדדי בסיס גורם ייצור:

○ "מחירי תשומות בחקלאות- תשומות בבעלי חיים" בחודש מרס 2013, נעשתה שגיאה: המדד בתקנות עודכן ל-183.3, בעוד שהמדד הנכון הוא מדד חודש פברואר 2013-191.9.

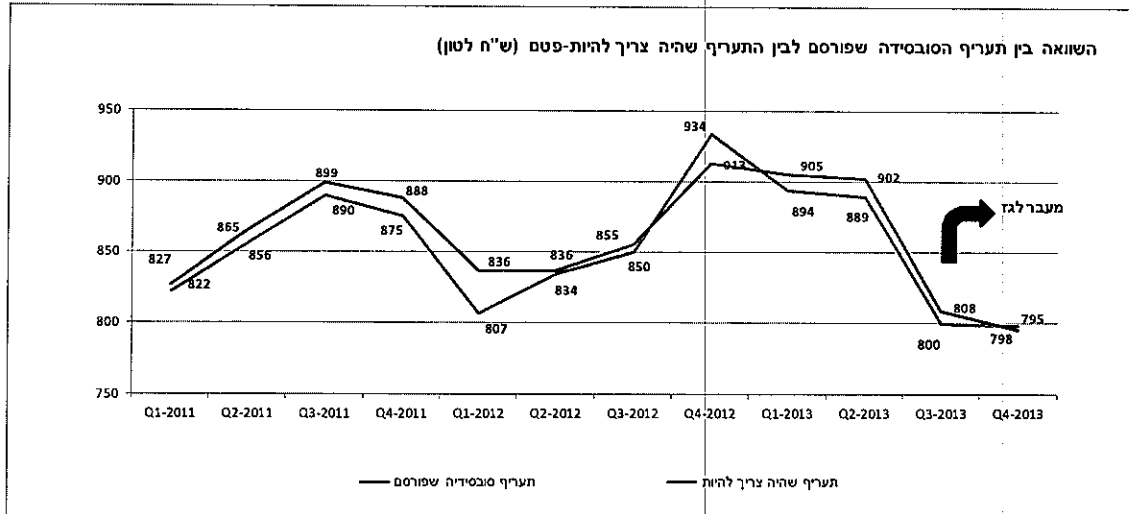
○ מדד המחירים לצרכן-לפי קבוצת צריכה משנית גז: המדד בסיס שעודכן בתקנות הוא 101.6, בעוד שהמדד הנכון הוא מדד חודש פברואר 2013-101.7.

(ראה נספח 25)

**יחידת הביקורת**  
דוח ביקורת בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

3.2.1.2.3. להלן הכימות הכספי של התעריפים השגויים:

השוואה בין תעריפי הסובסידיה המתוקנים לבין התעריף שפורסם:



כימות כספי של סכום הסובסידיה שהיה צריך לתת לעומת הסכום שניתן<sup>17</sup>:

פטם + חלף פטם

הפרש שניתן לחקלאים (ביתר/בחסר)	הסכום שניתן לחקלאים בפועל	סכום הסובסידיה שהיו צריכים לתת לחקלאים	רבעונים
55,979	10,337,198	10,393,177	Q1-2011
122,270	10,760,902	10,883,172	Q2-2011
107,991	11,196,923	11,304,914	Q3-2011
173,157	10,998,380	11,171,538	Q4-2011
459,397	43,293,403	43,752,801	סה"כ הפרש ל-2011
361,918	9,861,581	10,223,499	Q1-2012
28,735	10,194,388	10,223,123	Q2-2012
65,912	10,385,835	10,451,747	Q3-2012
-264,811	11,422,172	11,157,361	Q4-2012
191,754	41,863,976	42,055,729	סה"כ הפרש ל-2012
138,627	10,921,659	11,060,287	Q1-2013
157,662	10,866,580	11,024,242	Q2-2013
104,449	9,773,580	9,878,029	Q3-2013
-35,882	9,756,484	9,720,602	Q4-2013
364,856	41,318,303	41,683,159	סה"כ הפרש ל-2013

<sup>17</sup> הכימות הכספי של הסובסידיה הינו אומדן בלבד.

להלן 2 דוגמאות לחישובים שגויים:

פטרס+חלף פטרס Q4-2012

עלות תחשיבית שהייתה צריכה להיות	עלות תחשיבית	מדד ידוע שהיה צריך להילקח	מדד בסיס 01.11.2003 שנלקח	עלות ש' לטון	פירוט
---------------------------------	--------------	---------------------------	---------------------------	--------------	-------

הוצאות ישירות					
4577.24	4855	233.8	243	130.2	2549
1419.84	1350	2.952	2.807	1.971	
		2.952	2.952	1.971	948
0.00	0	186.6	186.6	117.3	
649.23	651	170.2	170.7	114.3	436
1064.42	1064	497.6	497.6	133.7	286
7711	7920				4219

הוצאות עקיפות					
302	302	562.32	562.32	439.9	236
76	76	112.799	112.55	93.31	125
73	73	127.3	127.5	108.7	
240	240	137.2	137.2	99.02	247
83	83	138.6	138.4	123.7	
773	773				608

שיעור התיעלות מתוך ההוצאות העקיפות<sup>3</sup> 25.53%

8298	8495			4827	
913	634			820.59	

ש' לטון

**יחידת הביקורת**  
דוח ביקורת בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

סטט+ח'ף פטט Q2-2013

עלות תחשיבית שהייתה צריכה להיות	עלות תחשיבית	מדד ידוע שהיה צריך להלקח	מדד ידוע שנקח	מדד בסיס 01.11.2003	עלות נטו לטון <sup>1</sup>	פירוט
<b>הוצאות ישירות</b>						
4794.55	4795	244.9	244.9	130.2	2549	מדד מחירי תשומות נבחרות של ענף החקלאות-תערובת לתרגולות פטטם
1482.36	1365	3.082	3.082	1.971	948	הנמוך מבין: מחיר חומר רבייה מדד מחירי תשומות בבעלי חיים
0.00	0	191.9	191.9	117.3		
652.28	652	171	171	114.3	436	מדד מחירי תשומה בחקלאות-תשומות בגידולים צמחיים
1089.88	1099	509.5	509.5	133.7	286	מדד מחירי תשומה בחקלאות-דלק ושמן-דלק
<b>8019</b>	<b>7911</b>				<b>4219</b>	<b>סך הוצאות ישירות</b>
<b>הוצאות עקיפות</b>						
307	307	572.61	572.61	439.9	236	מחיר ה"ע
73	73	109.49	109.49	93.31	125	מדד המחירים לצרכן קבוצה ראשית:תחבורה ותקשורת-משקל לעדכון 50%
74	74	129.4	129.4	108.7		מדד מחירי תשומה בחקלאות:מסים אגרות-משקל לעדכון 50%
242	242	138.65	138.65	99.02	247	מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים-משקל לעדכון 70%
85	85	141.2	141.2	123.7		מדד מחירי תשומה בחקלאות: מכונות וציוד בע"ח-לעדכון 30%
<b>782</b>	<b>782</b>				<b>608</b>	<b>סך הוצאות עקיפות</b>
571	556	27.00%			28.72%	שעור התייעלות מתוך ההוצאות העקיפות <sup>3</sup>
8590	8467				4827	סך עלות תחשיבית
902	859				820.59	שיעור סובסידיה 10.5%
טו לטון						

**3.2.1.3 המלצות**

- 3.2.1.3.1 יש לבצע בדיקה אחורנית של כל כספי הסובסידיה שקיבלו המגדלים (ביתר או בחסר) ולבחון את האפשרות לקיוו מול המגדלים במהלך התקופות הבאות.
- 3.2.1.3.2 יש להקפיד שהישוב התעריף יעשה ב-1 לכל רבעון.
- 3.2.1.3.3 יש לבחון את האפשרות שמשרד החקלאות יבצע בעצמו את חישוב המחירים (מחיר חומר רבייה, מחיר יום עבודה ומחיר חיסון סלמונלה) ללא הסתמכות על גורמים חיצוניים (התאגדות חקלאי ישראל וארגון המדגירים).
- 3.2.1.3.4 יש לבחון את האפשרות להסתמך על מדד מחירי תשומה בחקלאות: "אפרוחים" במקום הסתמכות על גורמים חיצוניים: "מחיר חומר רבייה".
- 3.2.1.3.5 יש להקפיד, כאמור בתקנות, שהמחיר יפורסם ע"י סמנכ"ל ליצור במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- 3.2.1.3.6 יש להקפיד על הזנת מדדים נכונים כפי שמתפרסמים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

- 3.2.1.3.7 יש לקבוע אמות מידה לבחינת רלוונטיות העלויות כתחשיב כדגש על רווחיות ועל התפתחויות טכנולוגיות שרלוונטיות לתהליך הייצור.
- 3.2.1.3.8 יש להקפיד שתהיה בקרה נוספת (מהחשבות ומהאגף לתכנון) ובלתי תלויה על חישוב תעריף הסובסידיה. דהיינו, החשבון ייבדק לכל הפחות על-ידי 2 עובדים מהמשרד, באופן נפרד ובלתי תלוי ורצוי מאגפים שונים.

#### 3.2.1.4 פיקוח ובקרה של משרד החקלאות על מועצת הלול

- 3.2.1.4.1 נמצא כי הכסף שמועבר ממשרד החקלאות למועצת הלול לצורך תשלום הסובסידיה למשווקים לעיתים "מתעכב" במועצת הלול למשך מספר ימים. (ראה נספח 26)

להלן תוצאות בדיקה שנעשתה בנוגע למשך הזמן:

תאריך העברת הכסף ממשרד החקלאות למועצת הלול	תאריך העברת הכסף ממועצת הלול למשווקים	סה"כ מספר ימים
15.04.2013	25.04.2013	10
	6.05.2013	21
18.04.2013	05.05.2013	17
16.06.2013	09.07.2013	23

\*יש לציין שבנוהל שהוציאה מועצת הלול אל המשווקים ("העברת סובסידיה דרך המשווקים") היא מחייבת את המשווקים להעביר את תשלומי הסובסידיה לא יאחר מ-3 ימי עבודה מקבלת הכסף ע"י מועצת הלול. צוות הביקורת רואה חשיבות רבה בכך שגם מועצת הלול תעמוד ביעד זה.

- 3.2.1.4.2 נמצא כי אין התאמה בין סכום הכסף שמועבר ממשרד החקלאות אל מועצת הלול לבין סכום הכסף שמועבר ממועצת הלול אל המשווקים. הסיבה לחוסר ההתאמה נובע מקיוזים שמבצעת מועצת הלול עבור משווקים שחייבים כסף למועצה. הסיבות לקיוזן רבות ולא קשורות בהכרח לסובסידיה לדוגמא: קנסות, עיקולים, הסדרי חוב וקיוזים אחרים. (ראה נספח 26)

להלן תוצאות בדיקה שנעשתה בנוגע לסכום הקיוזים:

סכום הכסף שהועבר ממשרד החקלאות למועצת הלול	סכום הכסף שהעבירה מועצת הלול למשווקים	סה"כ סכום הקיוז
682,735	630,929	-51,806
361,801	345,784	-16,017

## יחידת הביקורת

דוח ביקורת בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

3.2.1.4.3 נמצא כי מועצת הלול לא דורשת אישור רו"ח ממשווקי הפטם על העברת תשלומי הסובסידיה למגדלים (בדומה להטלה), כך שאין שום בקרה על הדיווחים שמגישים המשווקים למועצת הלול.  
על-פי נתונים ממועצת הלול:

- בשנת 2011 העבירה מועצת הלול אל משווקי הפטם 4,431,246 ₪ לסובסידיה למגדלים עבור ייצור פטם
- בשנת 2012 העבירה מועצת הלול אל משווקי הפטם 4,162,197 ₪ לסובסידיה למגדלים עבור ייצור פטם

3.2.1.4.4 נמצא כי ישנו ליקוי בסביבת הבקרה הפנימית במועצת הלול. האגף לתכנון במועצת הלול מכניס באופן ידני חלק מתעודות המשלוח שהועברו ע"י המשווקים למערכת "לול 2000" ולאחר מכן הנתונים מועברים למחלקת הנהלת חשבונות.

מחלקת הנהלת חשבונות אינה עורכת בדיקה שנייה לנתונים שמתקבלים אלא מוציאה דרישת תשלום למשרד החקלאות, על סמך הנתונים שהועברו מאגף התכנון. לדעת צוות הביקורת, ראוי כי החשבון ייבדק לכל הפחות על-ידי 2 עובדים מהמשרד, באופן נפרד ובלתי תלוי ורצוי מאגפים שונים.

3.2.1.4.5 נמצא כי הצהרות המגורים שנשלחו למגדלים בינואר 2013 נבדקו ע"י האגף לתכנון כלכלי בדצמבר 2013.

### 3.2.1.5 המלצות

3.2.1.5.1 יש צורך להכין נהלים מלאים במשרד החקלאות שיכללו, בין היתר, את נושאי הפיקוח והבקרה על מועצת הלול ועל מגורי המגדלים: פיקוח על העברת הכספים ממועצת הלול אל המשווקים, פיקוח על חישוב התעריפים, בקרה מלאה על חישוב הסובסידיה שנעשה במועצת הלול, בקרה על אישורי רו"ח מהמשווקים, אופן פעולה במקרים חריגים ושליחת הצהרות מגורים על בסיס שנתי.

3.2.1.5.2 יש לחייב את מועצת הלול להעביר את כספי הסובסידיה אל המשווקים לא יאוחר מ 3 ימי עסקים מרגע קבלת הכסף ממשרד החקלאות.

3.2.1.5.3 יש לחייב את המשווקים להעביר את כספי הסובסידיה אל המגדלים לא יאוחר מ 3 ימי עסקים מרגע קבלת הכסף ממועצת הלול.

3.2.1.5.4 אין לאפשר למועצת הלול ו/או למשווקים לקזז כספים מכספי הסובסידיה בגין חובות וקנסות של המשווקים למועצה או חובות של המגדל למשווק.

מועצת הלול והמשווקים מהווים "צינור" בלבד להעברת הכספים למגדלים. סכום כסף גדול שיקוזז למשווק עלול שלא להגיע למגדל, במידה ולמשווק לא תהיה את האפשרות הכספית להשלימו.

3.2.1.5.5 יש לבקש ממועצת הלול אישור על ביצוע העברה בנקאית של כספי הסובסידיה מהמועצה למשווקים/מגדלים באופן חודשי/רבעוני.

3.2.1.5.6 הביקורת ממליצה לשלוח למגדלים אחת לשנה (ביחד עם הצהרת המגורים), פירוט של כל תשלומי הסובסידיה שאושרו להם במהלך השנה.

3.2.1.5.7 יש לדרוש גם מהמשווקים בענף הפטם דו"ח תשלומי הסובסידיה חתום בידי ר"ח מבקר.

3.2.1.5.8 יש להקפיד שגם במועצת הלול תהיה בקרה נוספת ובלתי תלויה על חישוב תשלומי הסובסידיה. דהיינו, החשבון ייבדק לכל הפחות על-ידי 2 עובדי המועצה, באופן נפרד ובלתי תלוי ורצוי מאגפים שונים.

3.2.1.5.9 על משרד החקלאות להרחיב את בדיקת התחשיבים (דרישה לתשלום) שמעבירה מועצת הלול.

3.2.1.5.10 מכיוון שמדובר במספר רב של מגדלים, צוות הביקורת מציע כי במקביל לבדיקת הבקורות שמתבצעות ע"י מועצת הלול, בכל חודש ייבדק ע"י משרד החקלאות מדגם של מגדלים. הבדיקה תתחיל משלב תעודות המשלוח ועד לתשלום בפועל למגדל.



**3.2.1.6 בקרה על העברת סובסידיה דרך המשווקים**

3.2.1.6.1 נמצא כי מועצת הלול לא הציבה למשווקים תאריך יעד להגשת הדוחות לתשלום. בפועל, כל משווק מגיש את הדוחות בתאריך אחר. נמצא כי עבור חודש מאי 2012 הוצאו 5 דרישות תשלום שונות, כל אחת במועד שונה (ראה נספח 27).

**דרישות תשלום שהוצאו עבור שיווק בחודש מאי 2012**

תאריך הוצאת דרישת תשלום	מספר בקשת תשלום	הערות
יולי	1781	דרישה לתשלום-חודש מאי. עבור שיווק שהתקבלו במהלך חודש מאי
אוגוסט	1783	דרישה לתשלום-חודש מאי. עבור עדכון מחיר רבעון 2
אוקטובר	1793	דרישה לתשלום-חודש מאי. עבור שיווק שהתקבלו לאחר חודש מאי
אוקטובר	1797	דרישה לתשלום-חודש מאי. עבור שיווק שהתקבלו לאחר חודש מאי
פבר-13	1826	דרישה לתשלום-חודש מאי. עבור שיווק שהתקבלו במהלך חודש ספטמבר

3.2.1.6.2 נמצא כי חלק מהמגדלים/משווקים מגישים דו"ח שיווק פטימים באופן חודשי וחלק באופן רבעוני. יתרה מזאת אין עקביות בהגשת הדוחות, ז"א שמשווק יכול להגיש בחלק מהשנה באופן חודשי ובחלק מהשנה באופן רבעוני.

3.2.1.6.3 נמצא כי המשווקים אינם מודיעים מראש על קיזוזים שהם מבצעים מכספי הסובסידיה של המגדלים, וזאת בניגוד לאמור ב"נוהל ביקורת העברת סובסידיה דרך המשווקים" מיום 15.2.2010, עליו חתום מנהל תחום ענפי החי, לשעבר. (נספח 8)

**3.2.1.7 המלצות**

3.2.1.7.1 יש להגדיר תאריך יעד להגשת תעודות השיווק (כדומה להטלה).

3.2.1.7.2 יש להקפיד שכלל המשווקים יגישו את דוחות השיווק עד לתאריך היעד.

3.2.1.7.3 מגדל אשר יגיש דוחות שיווק לאחר תאריך זה יקבל את כספו בסוף החציון של השנה.

3.2.1.7.4 (משמעות הדבר שלכל חודש יהיה 2 דרישות תשלום, לדוגמא: עבור חודש פברואר תוגש דרישה לתשלום בחודש מרץ ודרישה נוספת (למאחרים בהגשת הדוחות) בסוף יוני).

3.2.1.7.5 יש להגדיר לכלל המגדלים כי הגשת דוחות השיווק יעשו על בסיס חודשי (כדומה להטלה)

3.2.1.7.6 אין לאפשר למשווקים לקזז כספים מכספי הסובסידיה בגין חובות של המגדל למשווק. המשווקים מהווים "צינור" בלבד להעברת

הכספים למגדלים. סכום כסף גדול שיקוּוּז למשווק עלול שלא להגיע למגדל, במידה ולמשווק לא תהיה את האפשרות הכספית להשלימו.

### 3.3 חלף פטם

#### 3.3.1 ממצאים

3.3.1.1 לא הומצאה לביקורת אסמכתא, בדבר ההחלטה המשותפת של משרד האוצר ומשרד החקלאות משנת 1998, ליצור את מסלול ה"חלף פטם" ולא היה ניתן לאתר את פרוטוקול ההחלטה. לא ברור לצוות הביקורת, מי הגורם המאשר ומאיזה תוקף ומה ההחלטה כוללת.

3.3.1.2 כתוצאה מכך, אין הגדרות ונהלים ברורים, וביצוע המסלול נתון לשיקול דעת הגורמים הרלוונטיים במשרד החקלאות. לדוגמא:

- לא ברור האם מגדל שעבר למסלול החלף פטם יוכל לחזור למסלול הפטם, במידה וירצה. צוות הביקורת קיבל בנושא זה 2 תשובות שונות מגורמים במשרד החקלאות ומועצת הלול.

- לא ברור האם בעת מכירה של הבית/ נחלה ע"י המגדל לצד שלישי (להלן "הקונה") ישנה אופציה לקונה "להיכנס בנעלי" המגדל (ז"א לקבל גם את זכאותו לסובסידיה).

לדברי סמנכ"ל לייצור בחקלאות, אשר בעבר שימש כמנהל תחום ענפי החי: "סוג זה של סובסידיה תקף אך ורק לאלו שכבר היו זכאים לסובסידיה בפטם". בפועל, גם מגדלים חדשים "שנכנסים בנעלי" מקבלים סובסידית חלף פטם.

3.3.1.3 נמצא שבשנת 2011 משרד החקלאות תוקצב (מתוקף חוק הגליל-פטם) בסך של 44,194,427 ₪ להעברה למועצת הלול לטובת סובסידיה למגדלים, אך העביר בפועל סך של 43,662,569 ₪. בקשת התמיכה (במרכב"ה) נותרה פתוחה ובסטטוס "חויב" עד לתאריך 29/01/14 ובעקבות הערת הביקורת נסגרה.

3.3.1.4 בהמשך לסעיף הקודם, הבקשה לשנת 2012 עדיין פתוחה להעברת כספים וטרם נסגרה. הסכומים: המשרד תוקצב בסכום של 46,317,864 ₪ והעביר מתוכו למועצת הלול סך של 42,812,443 ₪. הנ"ל נכון לתאריך 11/03/2014.

נציין שלבקשת התמיכה לא היה שימוש לאחר ה-12/12/2013.  
 3.3.1.5 נמצא כי, בניגוד לאמור חוק הגליל, היישוב לוטם שבעבר היה קיבוץ ממשיך לקבל מכסת סובסידיה של קיבוץ- 500 טון בשנה, במקום שכל משק ביישוב יקבל מכסת סובסידיה אישית (עד 50 טון) בדומה לשאר היישובים.

3.3.1.6 נמצא כי בהודעה מיום 15.05.2005, סעיף 3 נרשם: "חלף סובסידיה ישולם רק בתנאי שהמגדל מתגורר בפועל ברציפות ובקביעות במרום הגליל". בפועל, כאשר זכאי "נתפס" שאינו גר ביישוב, תשלומי הסובסידיה מוקפאים לאלתר, אולם מרגע שהזכאי חוזר ליישוב "משתחררים" תשלומי הסובסידיה. לדעת צוות הביקורת, שחרור של תשלומי הסובסידיה הינם בניגוד לאמור בהודעה המחייבת התגוררות רציפה וקבועה ביישוב. (נספח 28)

3.3.1.7 נמצא כי אין התאמה בין סכום הכסף שמועבר ממועד החקלאות אל מועצת הלול לבין סכום הכסף שמועבר ממועצת הלול אל המגדלים. הסיבה לחוסר ההתאמה נובע מקיזוזים שמבצעת מועצת הלול עבור מגדלים שחייבים כסף למועצה. הסיבות לקיזוז רבות ולא קשורות בהכרח לסובסידיה לדוגמא: קנסות, עיקולים, הסדרי חוב וקיזוזים אחרים. (ראה נספח 29)

3.3.1.8 להלן תוצאות בדיקה שנעשתה בנוגע לסכום הקיזוזים:

רבען	סכום הכסף שהועבר ממועד החקלאות למועצת הלול (בש"ח)	סכום הכסף שהעבירה מועצת הלול למגדלים (בש"ח)	סה"כ סכום הקיזוז (בש"ח)
Q4-2011	9,927,844	9,535,600	-392,244
Q3-2012	10,468,598	10,159,150	-309,448
Q1-2013	10,066,909	9,634,073	-432,836

יש לציין כי האגף לתכנון כלכלי במשרד החקלאות כלל אינו מודע לקיזוזים אילו.

3.3.1.9 נמצא כי תשלום הסובסידיה בפועל נעשה לפני תום הרבעון, כל פעם במועד שונה, והוא נתון ללחץ המגדלים/משווקים (לדוגמא: בתקופות של חגים) הכסף מועבר הרבה לפני תום הרבעון). דבר זה יוצר בעייתיות שכן במידה ומגדל עובר יישוב לפני תום הרבעון, משרד החקלאות אינו דורש את כספי הסובסידיה בחזרה.

3.3.1.10. עפ"י נתונים שנלקחו ממערכת המרכב"ה לשנת 2013 תאריכי התשלומים היו כדלקמן:

תאריך התשלום	רבעון
20.2.2013	1
30.05.2013	2
15.08.2013	3

נציין כי בעקבות הערת הביקורת, החל מינואר 2014, הוחלט באגף כי תשלום חלף הסובסידיה יועבר במלואו בתום כל רבעון ולא באמצעו, כפי שהיה נהוג.

3.3.1.11. נמצא כי האגף לתכנון כלכלי במשרד החקלאות אינו עורך בדיקות מעת לעת על מנת לוודא שהתשלום הגיע במלואו למגדלים. מדובר בסכום הנע בין 9-10 מיליון ₪ לרבעון (בממוצע 40 מיליוני ₪ לשנה), אשר אינו מבוקר לאחר שעובר למועצת הלול.

3.3.1.12. נמצא כי ישנם 38 מגדלים שזכאותם לסובסידיה הוקפאה ע"י משרד החקלאות. נכון להיום לא הוגשה תביעה להשבת הכספים כנגד אף אחד מהמגדלים. מבירור שערך צוות הביקורת, הסיבה שטרם הוגשו תביעות הינה שינויים בכוח האדם במחלקה המשפטית. (ראה נספח 30)

3.3.1.13. נמצא כי אגף לתכנון כלכלי עובד עם מסמך שמנחה כיצד לפעול במקרים חריגים. המסמך נמצא בשלב טיוטה ואינו מחייב אף צד (שכן מדובר בטיוטה בלבד). (ראה נספח 31)

3.3.1.14. נמצא כי ישנם מקרים שבהם מועצת הלול ומשרד החקלאות אינם מקפידים על אותם נהלים, לדוגמא: במקרה של "כניסה בנעליו" (מצב בו אדם קונה את הנחלה של המגדל ומקבל את מכסתו וזכאותו לסובסידיה) עפ"י מועצת הלול הקונה חייב להגיש 3 אישורים מהגורמים הבאים: האגודה השיתופית, הסוכנות היהודית ומקרקעי ישראל, בעוד עפ"י משרד החקלאות מספיק אישור של מקרקעי ישראל.

3.3.1.15. נמצא כי חישוב הסובסידיה למגדלים (במחלקת הנהלת חשבונות במועצת הלול) מועברת באופן אוטומטי מרבעון קודם

לרבעון הנוכחי. מוחקים את הזכאים שנפטרו, עזבו, הוקפאו וכו'... ומוציאים דרישת תשלום.  
אין בדיקה חוזרת של הנתונים. משמעות הדבר שבמידה ונעשתה טעות בחישוב הסובסידיה בעבר הטעות תיגרר לזמן לא ידוע.

3.3.1.16 נמצא כי משרד החקלאות אינו דורש מהמגדל הצהרת מגורים על בסיס שנתי. מבדיקה שערכה הביקורת התקבלו תצהירים בשנים: 2005 (כאשר המגדלים עברו ממסלול הפטם לחלף פטם), 2011 ו-2013.

3.3.1.17 נמצא כי מגדלים ללא חשבון בנק אינם מקבלים את הסובסידיה ממשרד החקלאות מכיוון שאופן התשלום הוא ע"י העברה לחשבון הבנק.

בהסתמך על הוראות תכ"ם מס' 1.6.5 "תשלום באמצעות המחאות", משרד החקלאות (בשיתוף מועצת הלול) צריך לתת מענה למקרים חריגים אילו, ובכפוף לאישור ועדת החריגים שבחשכ"ל, לבחון את האפשרות לרשום המחאה ללא קרום למגדל. (ראה נספח 32)

## 3.3.2 המלצות

- 3.3.2.1 יש מקום לבחון צידוק קיומו של מסלול ה"חלף פטם".
- 3.3.2.2 על חשבונות המשרד והאגף לתכנון כלכלי לוודא סגירתן של בקשות תמיכה בזמן ולבצע מעבר על בקשות פתוחות מעת לעת כדי למנוע מקרים בהם התחייבויות נותרות פתוחות זמן רב ללא ניצולן.
- 3.3.2.3 יש לבחון את מכסת הסובסידיה ביישוב לוטם ולוודא שהמכסה תהיה אישית ובהתאם לכתוב חוק.
- 3.3.2.4 יש צורך להכין נהלים מלאים (היות ולא קיים פרוטוקול מיום ההחלטה) שיתנו מענה לבעיות חריגות, ולהסדיר את נושא הפיקוח והבקרה על מועצת הלול ועל מגורי המגדלים.
- 3.3.2.5 לדעת צוות הביקורת, הקיזוזים שבין מועצת הלול לבין המגדלים אינם צריכים להיעשות מכספי הסובסידיה, המשווקים מהווים צינור בלבד להעברת הכספים למגדלים.
- 3.3.2.6 יש לבקש ממועצת הלול אישור על העברה בנקאית של כספי הסובסידיה מהמועצה למשווקים/מגדלים באופן חודשי/רבעוני.
- 3.3.2.7 יש להקפיד שקבצי האקסל יהיו נעולים, מפוקחים ומבוקרים על מנת למנוע גישה לא מורשת והימנע מטעויות.

3.3.2.8. בהסתמך על הוראות תכ"ם מס' 1.6.5 "תשלום באמצעות המחאות", משרד חקלאות (בשיתוף מועצת הלול) צריך לתת מענה למקרים בהם למגדל אין אפשרות לפתוח חשבון בנק, ובכפוף לאישור ועדת החריגים שבתשכ"ל, לבחון את האפשרות לרשום המחאה ללא קרוס למגדל.

## 4. הקפאת/הפסקת תשלום סובסידיות

### 4.1. רקע

4.1.1. כאשר האגף לתכנון כלכלי במשרד מגיעה למסקנה כי תושב, אשר זכאי לתשלום הסובסידיה אינו עומד יותר בקריטריונים המזכים אותו בתשלום, מפאת התגוררות שלא ביישובים המוגדרים בחוק הגליל, האגף שולח מכתב התרעה לתושב, אשר מודיע לו רשמית כי בתוך 14 ימים התשלום יופסק. לתושב קיימת הזכות לשלוח תצהיר כי הוא אכן מתגורר ביישוב הכלול ברשימה/חזר לגור ביישוב הכלול ברשימה. אם בתום המועד לא התקבלה הצהרה כזו, התשלום מופסק.

4.1.2. יש לציין כי כעת היחידה לתכנון כלכלי בשיתוף המחלקה המשפטית במשרד החקלאות מגבשת הליך השבת חובות אבודים. הליך זה מגיע במטרה להשיב כספי סובסידיה ששולמו לתושבים אשר לא עמדו בקריטריונים בתקופה מסוימת.

4.1.3. עד אמצע 2012 פעילות איתור מתחזים לא הייתה יזומה ע"י האגף לתכנון אלא פעולה שננקטה כתוצאה ממידע שהגיע לאגף בצורה של הלשנה או דרך אחרת.

4.1.4. החל מהחציון השני לשנת 2012, פועל משרד החקלאות בצורה יזומה לאיתור מתחזים, ע"י הפעלת יחידת הפיצו"ח.

### 4.2. ממצאים

4.2.1. נמצא כי קיימת האפשרות, שעל זכאי סובסידיה, שהיו מוקפאים בעבר וכיום כן מקבלים סובסידיה, לא יוטלו סנקציות בצורת קנסות, ריביות וכדומה, על תשלום שקיבלו בעבר, בעת שלא היו זכאים. (לפני שיתחיל מולם הליך בירור הזכאות)

4.2.2. נכון לתאריך 31/12/2013 מספר המגדלים שתשלומם הוקפא:

- ענף הפטם: 38 מגדלים
- ענף ההטלה: 95 מגדלים, מתוכם 16 מקרים הועברו לפרקליטות מי מבניהם מפני שלא גר ביישוב ומי מבניהם מפני שלא מסר טופס עדכון פרטים. נציין, שנגד אף לא אחד מהמגדלים, נפתחו הליכים משפטיים.

### 4.3. המלצות

4.3.1. לדעת הביקורת, יש לגבש נוהל שינחה את האגף לתכנון כלכלי כיצד לפעול במקרים בהם מגדלים, שקיבלו בעבר סובסידיה בזמן שלא היו זכאים לכך, מקבלים כיום סובסידיה ללא קיזוז על כספי העבר.



**יחידת הביקורת**  
דוח ביקורת בחשבות משרד החקלאות – יולי 2014

---

4.3.2. יש מקום לבחון הוספת קנסות, ריביות והצמדות לקיזוז תשלום עתידי למגדלים אשר קיבלו בעבר סובסידיה שלא כחוק.

נספחים

לדוח הביקורת

# תגובת המבוקר

