

המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית

תקציר

רקע כללי

המרחב הכפרי בישראל משתרע על פני כ-85% משטחה (כ-18,760 קמ"ר), וחיים בו כ-830,000 תושבים ב-1,013 יישובים המאוגדים ב-54 מועצות אזוריות. במרחב הכפרי נמצאים רוב השטחים החקלאיים המעובדים - כ-3,500 קמ"ר ועוד כ-4,000 קמ"ר נוספים למרעה. לענף החקלאות נודעת חשיבות רבה בכל הקשור לייצור ואספקה של מזון טרי, בריא, איכותי, מגוון, זמין ובעלות סבירה. ענף החקלאות גם מהווה זרוע לשמירה על הקרקעות ומניעת שימושים לא חוקיים בהן וכן לשמירה על ערכי טבע ושטחים פתוחים. ערך התפוקה החקלאית בשנת 2015 נאמד בכ-29.5 מיליארד ש"ח, החקלאות יוצרת מקורות תעסוקה לכ-75,000 איש בישראל, ובעקיפין היא תורמת גם לתעסוקתם של עשרות אלפי אזרחים נוספים.

הפשעה במרחב הכפרי מכוונת לפגיעה בענפי החקלאות השונים, והיא מתבטאת בגניבה של תוצרת ויבול, בעלי חיים וציוד חקלאי, ובכלל זה טרקטורים וחומרי הדברה ודישון המשמשים את החקלאים לעבודתם ולפרנסתם; גרימת נזק לציוד, לתשתיות ולשטחים חקלאיים; ובהשתלטות על שטחי מרעה. לפי הנתונים שבידי משמר הגבול (להלן - מג"ב) את רוב עבירות הפשיעה החקלאית מבצעות כנופיות מאורגנות ומקצועיות שמאופיינות בתחכום ובתעוזה רבה, ומרביתן מגיעות מתחום הרשות הפלסטינית.

מג"ב הוא כוח רב-תכליתי במשטרת ישראל (להלן - המשטרה) שנועד לטפל בהפרות סדר ציבורי, לסייע בלחימה בפשיעה ולבצע משימות אבטחה. במרץ 2008 החליטה המשטרה להטיל על מג"ב את האחריות המשימתית לטיפול בפשיעה החקלאית במרחב הכפרי, נוסף על תפקידיו האחרים ובהם - ארגון אבטחת היישובים, השמירה בהם וסיוע ליחידות המשטרה האחרות בלחימה בעברות רכוש.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד יולי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את אופן התמודדותה של המשטרה עם אירועים של פשיעה חקלאית. הבדיקה נערכה במפקדת מג"ב ובמרחביו (צפון, חוף, מרכז ודרום). בדיקות השלמה נערכו ביחידות נוספות של המשטרה, במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) וביחידת הפיצו"ח¹ וברשות המרעה שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). לצורך קיום בירורי השלמה נפגש צוות הביקורת גם עם נציגים של ארגוני חקלאים,

1 היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות (פיצו"ח - פיקוח על הצומח והחי) של משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

עם קציני ביטחון במועצות האזוריות ועם חקלאים. נבדקה גם מידת התיקון של חלק מהליקויים (הקשורים לפשיעה חקלאית) שהועלו בדוח מבקר המדינה בנושא "סוגיות בתחום הפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי", שהתפרסם בשנת 2012.²

הליקויים העיקריים

נתונים חסרים על היקף הפשיעה החקלאית

פערים בין נתוני אג"ת לנתוני מג"ב: נתוני אגף התכנון וארגון במשטרה (להלן - אג"ת) מבוססים על נתוני מערכות המחשוב במשטרה, ואילו במג"ב נעשה רישום ידני מהימן ומדויק של כלל אירועי הפשיעה החקלאית. קיים אפוא ספק ממשי בנוגע לנכונות הנתונים של אג"ת שנמסרים למשרד לבט"פ, לציבור ולכנסת וזאת בשל העובדה שלפי נתוני מג"ב מספר האירועים של הפשיעה החקלאית בשנת 2015 היה גבוה ב-60% מאלה המוצגים על ידי אג"ת.

היעדר נתונים בנוגע להיקף הנזק: רישום העבירות החקלאיות במשטרה אינו כולל נתונים על הכמויות שנגנבו ועל היקף הנזק הכלכלי. למשל, אירוע גניבה של עדר המונה עשרות ראשי צאן נרשם באופן זהה לגניבת ראש צאן בודד. בשל כך אין למשטרה אומדן של היקף הנזק הכלכלי שנגרם עקב הפשיעה במגזר הכפרי בכלל ובפשיעה החקלאית בפרט.

הימנעות מדיווח על עבירות: חקלאים רבים נמנעים מלהגיש תלונות למשטרה על אירועי פשיעה, לטענתם עקב היעדר אמון במשטרה, וביכולתה לתפוס ולהרשיע את מבצעי העבירות והסיכוי הנמוך להשבת הגניבה.

בהיעדר מסד נתונים של ידע אמין ואיכותי, אי-אפשר לקבוע יעדים מדידים לבחינת היקף תופעת הפשיעה החקלאית ולבחינת התוצאות של הפעילות הנעשית למניעתה. מצב זה פוגע ביכולתה של המשטרה לקבוע מדיניות אכיפה מיטבית ולגבש תכנית עבודה יעילה.

כוח אדם והמבנה הארגוני במג"ב המיועד לטפל בפשיעה חקלאית

איוש חסר באגף החקירות והמודיעין במג"ב: פקודת מג"ב מיוני 2012 הגדירה 26 תקנים באגף החקירות והמודיעין (להלן - אח"ם מג"ב) מהם שישה תקנים לתפקידים ייעודיים לטיפול בפשיעה החקלאית. נמצא כי עד יולי 2016 מועד סיום הביקורת, לא אוישו תקנים אלו, ומצבת השוטרים באח"ם מג"ב מנתה כחמישית

2 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), הפרק: "סוגיות בתחום הפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי", עמ' 1701.

מהתקן שהוגדר בפקודת ארגון מג"ב. במצב זה בעלי תפקידים הפועלים בתנאים של עומס רב אינם מספיקים למלא את כל המשימות המוטלות עליהם.

יחידות המרכזיות במרחב הכפרי: הבלשים והחוקרים שמשרתים ביחידות המרכזיות במרחב הכפרי נדרשים כחלק מתפקידם לעסוק במשימות של ליווי עצורים, דבר הגוזל זמן רב. בשל כך, הזמן הנותר למשימות המקצועיות של חקירה ובילוש בתחום עבירות הפשיעה החקלאית מצטמצם במידה ניכרת.

יחידות המרחב הכפרי מבצעות את תפקידן בלא שהועמדו לרשותן אמצעים טכנולוגיים מתקדמים המשמשים מערכים אחרים במשטרה ואמצעים מבצעיים.

יחידות הסיור של מג"ב במרחב הכפרי: בשנת 2015 לא עמדו יחידות הסיור במספר הסיורים המזערי במשמרת כפי שנקבע בנוהל הסיור של המשטרה. בינואר 2015 היה מספר הסיורים במרחב הכפרי קטן בכ-40% מהנדרש בנוהל הסיור, ובמרץ 2015 הוא היה קטן בכ-20% מהנדרש.

במהלך 2016 החמיר המצב במידה ניכרת בין היתר עקב הסטות כוח אדם למשימות באזור ירושלים כך שמספר הסיורים הכולל בינואר 2016 היה קטן בכ-27% ממספר הסיורים שנרשמו באותו חודש בשנת 2015, ובמרץ 2016 הוא היה קטן בכ-66% לעומת מרץ 2015. כך למשל, בשתי יחידות סיור נערכו במרץ 2016 רק 10% מהסיורים שהתבצעו בהן בהשוואה לשנה הקודמת.

בשנת 2015 היה הסיכוי הממוצע שעברייך ייתפס בעבירות של פשיעה חקלאית 9.5%. זאת לעומת 11% בשנת 2014 ולעומת 22% ו-25% (בהתאמה) מהסיכוי שעברייך ייתפס בביצוע כלל העבירות שטופלו על ידי מג"ב באותן שנים.

טיפול של המשטרה בתלונות ובתיקי חקירה

94% מכלל התיקים שנפתחו בשנים 2011-2015 בגין עבירות חקלאיות נסגרו, ורק בכ-4.5% מהתיקים שנפתחו הוגש כתב אישום³. שיעור הגשת כתבי האישום בגין עבירות אלה קטן במיוחד בהשוואה לשיעור הגשת כתבי אישום בכלל התיקים הנפתחים במשטרה.

הנזקים שנגרמים לחקלאים בשל אירועי הפשיעה החקלאית

גניבות של ראשי בקר וצאן: אחד מסוגי הפשיעה החקלאית הנפוצים, וככל הנראה הרווחי ביותר למבצעים אותו, הוא גניבות של ראשי בקר וצאן. בשנים 2011-2015 נגנבו כ-18,000 ראשי צאן ובקר. בשנת 2015 נרשם גידול של 97%

במספר ראשי הבקר והצאן שנגנבו לעומת שנת 2014, ובמחצית הראשונה של שנת 2016 נרשם גידול של 66% לעומת התקופה המקבילה בשנת 2015.

תפיסות של ראשי בקר וצאן גנבים: במחצית הראשונה של שנת 2016 נרשמה ירידה של 77% במספר התפיסות של ראשי בקר וצאן גנבים לעומת התקופה המקבילה בשנת 2015. הנזק לחקלאים באותן שנים הוערך בעשרות מיליוני ש"ח.

החזקת ראשי בקר וצאן גנבים לאחר מציאתם: משאבים שהושקעו לאיתור ראשי הבקר והצאן הגנבים ירדו לעתים לטמיון, מאחר שלא היה פתרון מוסדר להחזקת בעלי החיים. בשל כך הם הושארו ברשותם של החשודים בגניבות, ולא זו בלבד שההרתעה נפגעה פגיעה קשה, אלא שבפועל העניקה המשטרה פרס לפורעי החוק.

גניבת אמצעי ייצור - טרקטורים: בשנת 2014 נגנבו 73 טרקטורים חקלאיים וחלקי טרקטורים ובשנת 2015 נגנבו 92 - גידול של כ-26%; בשנת 2014 נתפסו 30% (22) מהטרקטורים שנגנבו ובשנת 2015 נתפסו 20% (18) בלבד. הנזק הכלכלי של החקלאים מגניבת טרקטורים מגיע למיליוני ש"ח בשנה, פוגע בהם פגיעה אנושה, ולמעשה גודע את הענף הכלכלי שעליו הם יושבים.

גניבת כוורות דבש: לפי נתוני המשטרה בשנת 2015 אירעו תשעה מקרים של גניבת כוורות, אך לפי נתוני המועצה לייצור ושיווק דבש נגנבו באותה שנה 970 כוורות. מנתוני המשטרה עולה שלא הוגשו כלל כתבי אישום בגין עבירה זו, והם מעידים על אזלת ידה בכל הקשור לאכיפת החוק ולהבאת העבריינים לדין.

פלישה לשטחי מרעה והשתלטות עליהם: בשנת 2014 תוקן חוק העונשין, התש"ל"ז-1977, ולפיו הוחמרה הענישה בגין פלישת בעלי חיים שלא נגרמה על ידי בעליהם - מחודש מאסר לשלושה חודשים. בפועל, לא תרם התיקון לחוק לאכיפה אפקטיבית יותר בתחום זה. הקושי בהוכחת מעורבותם הפעילה של בעלי העדרים הפולשים ומדיניות המשטרה שלא לאכוף עברות המוגדרות כחטא מביאים לידי הפקרת החקלאים ולאזלת יד של המערכת כולה. מלבד הפגיעה הכלכלית הקשה שמסבה הפלישה לבעלי השטח או לשוכריו, ואף לענף גידול הצאן והבקר כולו, היא עלולה להוביל לנטישת הקרקעות על ידי החקלאים ולפלישתם של עבריינים לאדמות המדינה.

התארגנות פרטית לשמירה ולהגנה על שטחים חקלאיים

בעשור האחרון הוקמו התארגנויות פרטיות להגברת הביטחון במרחב הכפרי, לשמירה על השטחים החקלאיים במגזר הכפרי ולהרתעת העבריינים. הקמתן מלמדת על מצוקתו של ציבור החקלאים ועל תחושת חוסר האונים וחוסר האמון במשטרה שאינה נותנת מענה מספק לפשיעה החקלאית. מצב שבו החקלאים נאלצים להיעזר בגופים התנדבותיים ובהתארגנויות מקומיות למניעת פשיעה אינו מצב תקין, ואין בו כדי להסיר מהמשטרה את נטל הטיפול בפשיעה החקלאית ומניעתה.

תכנית לחיזוק הביטחון האישי: בשנת 2014 החליטה הממשלה על "תכנית לחיזוק הביטחון האישי במועצות האזוריות". ההחלטה לא יושמה.

ההמלצות העיקריות

בכל הנוגע לנתונים על היקף הפשיעה החקלאית, על המשטרה להתבסס על נתוני מג"ב שלטענתה הם המשקפים תמונת מצב מהימנה ומדויקת.

על המשטרה למלא את תקן אח"ם מג"ב כדי שיוכל לעמוד במשימות שעליהן הוא מופקד.

על המשטרה להעמיד לרשות היחידות המרכזיות במרחב הכפרי משאבים ואמצעים מבצעיים קבועים, כדי לסייע להם למלא את משימותיהם. כמו כן עליה להקצות להם גם כלי איסוף מודיעין מתקדמים המשמשים מערכים אחרים במשטרה.

על המשרד לבט"פ, המשטרה ושירות בתי הסוהר (להלן – שב"ס) לבחון את האפשרות לכלול את עצורי מג"ב בסבב הליוויים שמקיים שב"ס כדי למנוע פגיעה בליבת הפעילות המבצעית של עבודת הבלשים והחוקרים ביחידות המרכזיות במרחב הכפרי העוסקים בחלק ניכר מזמנם במשימות ליווי עצורים.

על המשטרה לוודא ביצוע של מספר סיורים מזערי, במרחב הכפרי כפי שקבעה בנהליה.

על המשטרה ומג"ב לבחון את המדיניות הנוכחית של סגירת תיקים ואת ההימנעות מהגשת כתבי אישום בכל הנוגע לעבירות של פשיעה חקלאית. עליהם למצוא את הדרך להגברת ארון ציבור החקלאים במשטרה, שלעתים קרובות מוצא את עצמו חסר אונים אל מול הפשיעה המתבצעת בתחומו.

על המשטרה, מג"ב וגורמי האכיפה הנוספים לפעול להגברת ההרתעה, תוך שיתוף פעולה ביניהם לתפיסת העבריינים, להגשת כתבי אישום, העמדת העבריינים לדין ובקשה להטלת עונשים משמעותיים.

על השר לבט"פ והמשטרה למלא את החסר בתחום הביטחון במרחב הכפרי, באופן שהתושבים לא יאלצו להיעזר בגופים חוץ-משטריים והתנדבותיים להרתעת עבריינים.

סיכום

רוב המגזר החקלאי בישראל נמצא במרחב הכפרי. התרומה של החקלאים למדינה היא חיונית מבחינה כלכלית, חברתית, ערכית ולאומית. זה שנים סובלים החקלאים מתופעות חמורות של פשיעה חקלאית הפוגעות בהם מבחינה כלכלית ומורלית, ובשל כך הן פוגעות גם במדינה כולה.

ב-2008 הטילה המשטרה על מג"ב את האחריות לטיפול בתופעות הפשיעה החקלאית במרחב הכפרי - ובכלל זה מניעתן, תפיסת העבריינים והבאתם לדין. החקלאים מכירים בחשיבות העליונה של הפעילות המבצעית של מג"ב במאבק בפשיעה החקלאית. ואולם דוח זה העלה כי על אף האחריות שהוטלה על מג"ב לא הוקצו לו האמצעים והמשאבים הנחוצים למימושה באופן מספק, והדבר הביא לידי הקמת התארגנויות פרטיות להגברת הביטחון במרחב הכפרי. המשטרה מייחסת חשיבות מועטה לטיפול במרבית העבירות של פשיעה חקלאית, ונוצר מצב של היעדר אכיפה המתבטא בסגירת מרבית תיקי התלונות בלי שנעשו ניסיונות מספקים לתפוס את העבריינים ולהעמידם לדין. בית המשפט העליון קבע בשנת 2007 כי "מאמצי האכיפה המושקעים בתחום זה הם דלים ויעילותם מוטלת בספק" מדוח זה עולה כי המצב נותר בעינו ואף הוחמר והוא מתבטא גם בשיעור נמוך מאוד של כתיבי אישום בתיקים של פשיעה חקלאית.

ממצאי דוח זה מעידים על חולשה אכיפתית, על אוזלת יד ועל היעדר מענה מערכתי לבעיה אמיתית שהחקלאים עומדים בפניה חסרי אונים ונאלצים להתמודד עמה כמעט לבדם. במהלך כתיבת דוח ביקורת זה שב ועלה נושא הפשיעה החקלאית למרכז השיח הציבורי, בעקבות אירועים חוזרים ונשנים של התפרצויות וגניבות חקלאית מרובות שאירעו במרחב הכפרי. הממצאים המובאים כאן מונחים לפתחם של השר לבט"פ, מפכ"ל המשטרה ומפקד מג"ב. המשטרה אמנם גיבשה תפיסה חדשה להפעלת מג"ב במרחב הכפרי, אך עליה לזרז את גיבוש ההמלצות היישומיות, כל זאת לצמצום ממשי של התופעה ההרסנית הפוגעת בחקלאות, בחקלאים, במרחב הכפרי כולו ובאמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

מבוא

הפשיעה במרחב הכפרי מכוונת לפגיעה בענפי החקלאות השונים. בית המשפט העליון ציין כי הפשיעה החקלאית "אשר פשתה במחוזותינו והפכה למציאות קשה ובלתי נסלחת גורמת נזקים אדירים לציבור החקלאים"

המרחב הכפרי במדינת ישראל משתרע על פני כ-85% משטחה (כ-18,760 קמ"ר), וחיים בו כ-830,000 תושבים ב-1,013 יישובים המאוגדים ב-54 מועצות אזוריות. רוב השטחים החקלאיים המעובדים, שהם כ-3,500 קמ"ר⁴ ועוד כ-4,000 קמ"ר שטחי מרעה, מצויים במרחב הכפרי. ערך התפוקה החקלאית בשנת 2015 נאמד בכ-29.5 מיליארד ש"ח⁵. לענפי החקלאות השונים יש השפעה מכרעת על תחומים רבים, ובהם כל מה שקשור לייצור ואספקה של מזון טרי, בריא, איכותי ומגוון בעלות סבירה בכל ימות השנה. כמו כן, הם מסייעים בשמירה על קרקעות המדינה ומניעת שימושים לא חוקיים בהן וכן לשמירה על ערכי טבע ושטחים פתוחים. מבחינה כלכלית, ענף החקלאות בישראל יוצר מקורות תעסוקה ישירים לכ-75,000 איש, ועל ידי מעגלים כלכליים עקיפים של תשומות ועיבוד הוא יוצר תעסוקה לעשרות אלפי אזרחים נוספים⁶.

הפשיעה במרחב הכפרי מכוונת לפגיעה בענפי החקלאות השונים, והיא מתבטאת בגניבת תוצרת ויבול; בעלי חיים; ציוד חקלאי, לרבות טרקטורים וחומרי הדברה ודישון המשמשים את החקלאים לעבודתם ולפרנסתם; גרימת נזק לציוד, לתשתיות ולשטחים חקלאיים; והשתלטות על שטחי מרעה (להלן - פשיעה חקלאית).

הפשיעה החקלאית פוגעת במקורות הפרנסה של הקרבנות והיא עלולה לרושש אותם לחלוטין. לפי מג"ב, את מרבית העבירות מבצעות כנופיות מאורגנות ומקצועיות שמאופיינות בתחכום ובתעוזה רבה, רובן מתחום הרשות הפלסטינית.

בית המשפט העליון הגדיר את הפשיעה החקלאית כ"מכת מדינה" וציין שהיא מסבה נזק כלכלי לא רק לחקלאי שנפגע, אלא לכל מי שעוסק בענף החקלאות ש"נאלץ להשקיע משאבים יקרים בניסיון למנוע מפורעי חוק לשים לאל את מה שלעיתים הוא מפעל חיים"⁷. בהזדמנות אחרת ציין בית המשפט העליון, כי הפשיעה החקלאית פוגעת בתחושת הביטחון האישית והכלכלית של החקלאים שעומדים על המשמר ולעתים אף מסתכנים כדי למנוע נזקים לרכושם. כמו כן ציין כי הפשיעה החקלאית "אשר פשתה במחוזותינו והפכה למציאות קשה ובלתי נסלחת גורמת נזקים אדירים לציבור החקלאים. כך נדרש החקלאי לעמול על גידול התוצרת, להוסיף סכומים ניכרים על מיגון (באם הדבר בכלל אפשרי) ולשאת בתוצאות הכלכליות של גניבות מרובות"⁸.

להלן בתרשים פירוט של העבירות הנפוצות:

- 4 לפי נתוני משרד החקלאות ממאי 2016, בשנה נתונה מעובדים בין 3 ל-3.5 מיליון דונם.
- 5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה החקלאות בישראל בשנת 2015.
- 6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תעסוקה בענף החקלאות, לוח 19.9.
- 7 רע"פ 2806/07 יונס נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב).
- 8 רע"פ 4477/10 יחיא נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב).

תרשים 1: עבירות הפשיעה החקלאית הנפוצות



בחק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין) נכללות מספר עבירות מתחום הפשיעה החקלאית: חוק העונשין נדרש לגניבות חקלאיות, ובכלל זה כלים חקלאיים, תוצרת חקלאית, בקר ומקנה; כמו כן, כלולה בו עבירה מיוחדת של פלישה לשטחי מרעה.

לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, תפקידיה של המשטרה כוללים שמירה על הסדר הציבורי ועל ביטחון הנפש והרכוש, מניעת עבירות וגילויין, תפיסת עבריינים והבאתם לדין. מג"ב הוא כוח רב-תכליתי במשטרה שנועד לטפל בהפרות סדר ציבורי, לסייע בלחימה בפשיעה ולבצע משימות אבטחה. במרץ 2008 החליט

המפקח הכללי של המשטרה (להלן - המפכ"ל) דאז,⁹ להטיל על מג"ב את האחריות המשימתית לטיפול בפשיעה החקלאית במרחב הכפרי - נוסף על תפקידיו האחרים במרחב הכוללים את ארגון אבטחת היישובים, השמירה בהם וסיוע ליחידות המשטרה האחרות בלחימה בעבירות הרכוש.

ב-2011 הכינו מג"ב ואג"ת עבודת מטה שתכליתה לעדכן את תפיסת ההפעלה של מג"ב (להלן - עמ"ט)¹⁰. אחד מעקרונות היסוד של העמ"ט היה שיפור היכולות של מג"ב במאבקו בפשיעה החקלאית. ביוני 2012 פרסם המטה הארצי של המשטרה את פקודת ארגון מג"ב (להלן - פק"א) המבוססת על העמ"ט וקובעת כי מג"ב ישמש כוח משימתי לטיפול בעבירות החקלאיות במרחב הכפרי¹¹, ויהיה כפוף מבצעית למפקדי המחוזות של המשטרה ולמפקדי התחנות במשטרה.

כוחות מג"ב האחראים למרחב הכפרי מוצבים במרחבים מקבילים למחוזות המשטרה שנחלקים לשבעה אזורים (להלן - כפריות).

לוח 1: פירוט הכפריות, לפי מרחבים

מחוז משטרה/מרחב מג"ב	כפרית מג"ב
צפון	גליל עמקים
חוף	חוף
מרכז	שרון שפלה
דרום	לכיש נגב
ירושלים/ מטה יהודה	אין כפרית*
תל אביב	אין כפרית
יהודה ושומרון	אין כפרית

* מטה יהודה היא תחנת משטרה באחריות הבלעדית של מג"ב.

להלן בתרשים מפת הארץ, בחלוקה לפי מרחבים וכפריות.

9 רב-ניצב דודי כהן.

10 העמ"ט אושרה על ידי המפכ"ל דאז והשר לבט"פ דאז.

11 במרחב הכפרי יש כאמור 54 מועצות אזוריות: מג"ב אחראי ל- 42 מתוכן; צה"ל אחראי ל- 12 נוספות.

תרשים 2: מפת המרחבים והכפריות



מקור: אג"ת, משטרה

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד יולי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את התמודדותה של המשטרה עם אירועים של פשיעה חקלאית. הבדיקה נערכה במפקדת מג"ב ובמרחביו (צפון, חוף, מרכז ודרום). בדיקות השלמה נעשו ביחידות נוספות של המשטרה, במשרד לבט"פ, ביחידת הפיצו"ח וברשות המרעה שבמשרד החקלאות. לצורך בירורי השלמה נפגש צוות הביקורת עם נציגים של ארגוני חקלאים¹², עם קציני ביטחון במועצות אזוריות ועם חקלאים. נבדק גם התיקון של חלק מהליקויים (הקשורים לפשיעה חקלאית) שהועלו בדוח מבקר המדינה בנושא "סוגיות בתחום הפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי" שהתפרסם בשנת 2012 (להלן - הביקורת הקודמת)¹³.

12 תנועת המושבים, התאחדות האיכרים, ארגון מגדלי הפלחה, ארגון מגדלי בקר לבשר, המועצה לייצור ושיווק דבש.

13 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), עמ' 1701.

נתונים חסרים על היקף הפשיעה החקלאית

איסוף נתונים ומדידת היקף הפשיעה הם תנאי יסוד למדיניות של אכיפה מושכלת שגובשה על סמך תהליך של ניתוח וקבלת החלטות מקצועי שבו נבחנו סדרי עדיפויות.

ככלל, נתונים על מקרי פשיעה מסווגים במשטרה לפי נושאי העבירות: עבירות מחשב, עבירות רכוש, עבירות אלימות ועבירות חקלאיות, האזור הגאוגרפי שבו נעברה העבירה (המגזר העירוני או המגזר הכפרי), סוג העבירה (גניבה, היזק, הצתה וכו'), סוג הרכוש (בעלי חיים, ציוד חקלאי, תוצרת חקלאית וכו') והמקום שבו נעברה העבירה (מטע, שדה, מקום מגורי בעלי חיים וכו'). לפי נתוני מדור סטטיסטיקה שבאג"ת, בשנת 2015 נפתחו 811 תיקים של פשיעה חקלאית, חלקם טופלו על ידי מג"ב וחלקם טופלו בתחנות המשטרה.

פערים בין נתוני אג"ת לנתוני מג"ב: ממסמך נתונים של אג"ת שהוכן בעקבות פנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת¹⁴ עולה שבשנת 2015 טופלו 503 תיקי פשיעה חקלאית במג"ב; ואולם לפי נתוני מג"ב המתבססים על רישום, מעקב וספירה ידנית, טופלו יחידות מג"ב באותה שנה ב-808 תיקים של פשיעה חקלאית. מכאן שיש פער של כ-60% בין נתוני מג"ב לנתוני אג"ת.

בדיקת משרד מבקר המדינה מעלה כי קיים ספק ממשי בנוגע לנכונות הנתונים שבידי המשטרה על היקף הפשיעה החקלאית, בין היתר בשל הפערים הניכרים בין הנתונים שהפיק אג"ת ובין הנתונים של מג"ב.

בפברואר 2016 כתבה מפקדת אגף החקירות והמודיעין שבמפקדת מג"ב למפקד מג"ב ולבעלי תפקידים בלשכתו, כי "**בנושא הפשיעה החקלאית - קיימים פערים בין הנתונים הסטטיסטיים שנרשמו במערכות הממוחשבות לתמונת המצב האמתית... על אף שהיקף הפשיעה החקלאית גבוה בעשרות אחוזים ממה שדווח** [באג"ת]" (ההדגשות במקור). באוגוסט 2016 שבה המפקדת והתריעה בפני מפקד מג"ב, כי "הפשיעה החקלאית איננה מאופיינת במערכות המחשב של המשטרה ויש חשיבות לפקח על כלל הזנות התיקים ולוודא שאכן הזנו נכון על ידי החוקרים כדי שיספרו במערכת כפשיעה חקלאית".

אג"ת הסבירו את ההפרש כנובע מכך שהתיקים לא אופיינו במערכת המשטרתית כחקלאיים, מכך שיש אירועים של פשיעה חקלאית המדווחים לתחנות משטרה עירוניות ולא למג"ב (כך שאינם נכללים בסטטיסטיקה) וכך מליקויים בהזנת פרטי התיק בנושאים כמו סוג העבירות, סוג המקום וסוג הרכוש.



רישום העבירות החקלאיות במשטרה אינו כולל נתונים על היקף הנזק הכלכלי

חרף הספק הממשי בנוגע למהימנות הנתונים של אג"ת, כנזכר לעיל, הגיעו אג"ת ומג"ב להסכמה ולפיה הנתונים הרשמיים של המשטרה יהיו אלה של אג"ת, והם אלה שיימסרו לגורמים מחוץ למשטרה - המשרד לבט"פ, הכנסת והציבור הרחב.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 מסרה המשטרה כי אחת הסיבות העיקריות להבדלים שבין נתוני מג"ב לנתוני אג"ת היא, שבמג"ב נעשה רישום של כלל האירועים שהם מטפלים בהם גם אם לא נפתחו תיקים פליליים בגינם. עוד מסרה המשטרה כי נתוני מג"ב משקפים תמונת מצב מהימנה ומדויקת של הפשיעה החקלאית המשמשים למעקב אחר נתונים שלא ניתן לשלוף מהמערכות הממוחשבות של המשטרה.

תשובת המשטרה אינה תואמת את הסברי אג"ת לפער בנתונים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נתוני המשטרה ונתוני מג"ב בנוגע לעבירות החקלאיות חייבים להיות תואמים ואיסופם חייב להיעשות על בסיס של מכנה משותף אחיד. כדי לנתח את תופעת העבירות החקלאיות ולקבל החלטות מושכלות, על המשטרה להסתמך על נתוני מג"ב ולא על נתוני אג"ת שמתשובתה משתמע שאינם משקפים את המציאות כהווייתה.

היעדר נתונים בנוגע להיקף הנזק: הבדיקה העלתה כי רישום העבירות החקלאיות במשטרה אינו כולל נתונים על הכמויות שנגנבו ועל היקף הנזק הכלכלי. כך למשל, אירוע גניבה של עדר המונה עשרות ראשי צאן נרשם באופן זהה לגניבת ראש צאן בודד. אמנם מג"ב אוסף נתונים באופן ידני על כל אירוע של עבירה חקלאית, לרבות נתונים כמותיים, אולם הם אינם מוזנים למערכת המחשוב ועל כן לא ניתן להשתמש בהם לצורך ניתוח, הערכה וקבלת החלטות הנוגעות למאבק בפשיעה החקלאית.

כבר בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה למשטרה כי "בעת רישום נתוני הפשיעה במשטרה, אין הבחנה ברישום בין גניבת פריט אחד (ציוד או בעל חי) לבין גניבת מספר פריטים, ואין גם רישום של שווי הפריטים. עקב כך אין למשטרה אומדן של הנזק הכלכלי הנגרם עקב הפשיעה במגזר הכפרי בכלל והפשיעה החקלאית בפרט". בתגובתה מסרה המשטרה אז כי "תישקל גם בחינת אומדן הנזק ואופן רישום נתוני הפשיעה"¹⁵.

הביקורת העלתה כי בניגוד לתשובת המשטרה לביקורת הקודמת, לא נבדקה האפשרות להוסיף לנתונים את אומדן הנזק של אירועי הפשיעה החקלאית. התעלמות זו של המשטרה ומג"ב מההמלצות של משרד מבקר המדינה ומתשובתה של המשטרה עצמה לביקורת הקודמת מעידה כי היא אינה מייחסת חשיבות ראויה לטיפול בבעיה זו. משרד מבקר המדינה שב ומעיר למשטרה ולמג"ב, כי עליהם לקבוע משקלות שונים לגניבות בהיקפים כספיים שונים. המצב הנוכחי פוגע ביכולתם לקיים הליכים מקצועיים ואפקטיביים למאבק בתופעה.

המשטרה מסרה בתשובתה מדצמבר 2016 כי "ככלל, משטרת ישראל לא עוסקת ברישום אומדן נזק באף תחום פשיעה" ובמיוחד אמור הדבר בפשיעה חקלאית נוכח מיעוט האירועים. בתשובה נוספת של המשטרה למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 מסרה המשטרה כי בתחילת ינואר 2017 מינה סגן ראש אח"ם צוות שיבחן את "אפשרות אומדן נזקי פשיעה בכלל ההיבטים כמרכיב בסדר עדיפות לטיפול בפשיעה על מאפייניה השונים" הצפי לסיום עבודת הצוות מרץ 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי חשיבותו של המאבק בפשיעה החקלאית מחייבת שבדיקת הצוות שהוקם תיעשה גם בנוגע לעבירות הפשיעה החקלאית והיקף הנזק הכלכלי הנגרם ממנה גם אם מספר האירועים הידוע הוא נמוך באופן יחסי.

הימנעות מדיווח על עברות: משיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם חקלאים וכן ממסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מ-15.6.16 בנושא "פשיעה חקלאית בישראל - נתונים ופעולות למיגורה" (להלן - מסמך הכנסת) עולה כי החקלאים ממעטים להגיש תלונות למשטרה. זאת מאחר שלתחושתם המשטרה מגלה אוזלת יד בכל הנוגע לטיפול באירועי פשיעה חקלאית, לרבות השבת הגניבה, תפיסת החשודים והגשת כתבי אישום. סיבה נוספת לכך היא גם העובדה שהם מפסידים שעות עבודה במקרים שהם נדרשים להגיע לתחנת משטרה. באותו מסמך, בפרק הדין ב"פשיעה חקלאית בלתי-מדווחת", מובאת טענה שלפיה החקלאים מגישים תלונה למשטרה רק בגין 15%-25% מאירועי הפשיעה החקלאית. יצוין כי רוב המשקים החקלאיים אינם מבוטחים מפני גניבות, והגשת תלונה לא תסייע להם בקבלת פיצוי על הנזק שנגרם להם. ומכאן "שיש להתייחס לנתוני המשטרה כאל הערכות-מינימום".

ארגון "השומר החדש" (ראו להלן בפרק על התארגנות פרטית לשמירה ולהגנה על שטחים חקלאיים), העביר למשרד מבקר המדינה מסמך שמפרט אירועי פשיעה חקלאית שדווחו לו מתחילת שנת 2015 ועד אפריל 2016.¹⁶

הביקורת העלתה כי באזור הצפון דווחו לארגון "השומר החדש" על 48 אירועים, ורק לגבי 18 (38%) מהם הוגשו תלונות במשטרה. באזור הדרום דווחו לארגון על 33 אירועים, אך רק לגבי שלושה מהם הוגשה תלונה למשטרה. כן דווח למשטרה על



בשל תת-דיווח של
החקלאים, נתוני אג"ת
אינם משקפים נאמנה
את המצב בשטח
ומלמדים על רמת
פשיעה חקלאית
נמוכה מזו שמתקיימת
בפועל

ארבעה אירועים אחרים. בין האירועים שדווחו לארגון אך לא הוגשו בגינם תלונות למשטרה גניבות של עשרות ראשי צאן, חיתוכי גדרות, השתלטות על שטחי מרעה, שריפת מתבן ועוד.

יצוין כי גם הביקורת הקודמת העלתה כי "ישנם חקלאים במגזר הכפרי הנמנעים מלדווח למשטרה על תופעות של פשיעה... בחלק מהמקרים הדבר נובע מחוסר שביעות רצון ומחוסר אמון ביכולת המשטרה לטפל בפשיעה החקלאית, וכי עקב חוסר האמון האמור הם מקיימים בעצמם מארבים לשם הרתעה ולכידת עבריינים"¹⁷.

לפי נתוני אג"ת, כל סוגי הפשיעות שדווח עליהם בכל רחבי המרחב הכפרי בשנת 2015 היו כ-8% מכלל אירועי הפשיעה שדווחו למשטרה. אירועי הפשיעה החקלאית שדווחו באותה שנה היו כ-3% מכלל אירועי הפשיעה במרחב הכפרי. נראה, אפוא, שבשל תת-דיווח של החקלאים, נתוני אג"ת אינם משקפים נאמנה את המצב בשטח ומלמדים על רמת פשיעה חקלאית נמוכה מזו שמתקיימת בפועל.

בתשובתה הנוספת למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי "בשנת 2016 התבצע סקר מקיף הבוחן בין היתר שיעורי דיווח למשטרה, שביעות רצון מתפקוד המשטרה, תחושות ביטחון אישי ואמון במשטרה" ומאפשר בחינה של הפרמטרים האלו גם במגזר הכפרי. לדבריה הסקר נמצא בשלב עיבוד נתונים ותוצאותיו טרם הוצגו לפיקוד המשטרה.

ככל הנראה נובעת ההימנעות של החקלאים מדיווח על עבירות בעיקר מהיעדר אמון במשטרה וביכולתה לתפוס את מבצעי העבירות ולהגיש כתבי אישום שיביאו להרשעתם, והיא מחייבת את המשטרה לבחון את המצב ולהתמודד איתו. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה, כי עם הצגת תוצאות הסקר האמור עליה לפעול בקרב החקלאים על מנת להגביר את המודעות והחשיבות לדיווח למשטרה על אירועי פשיעה חקלאית.



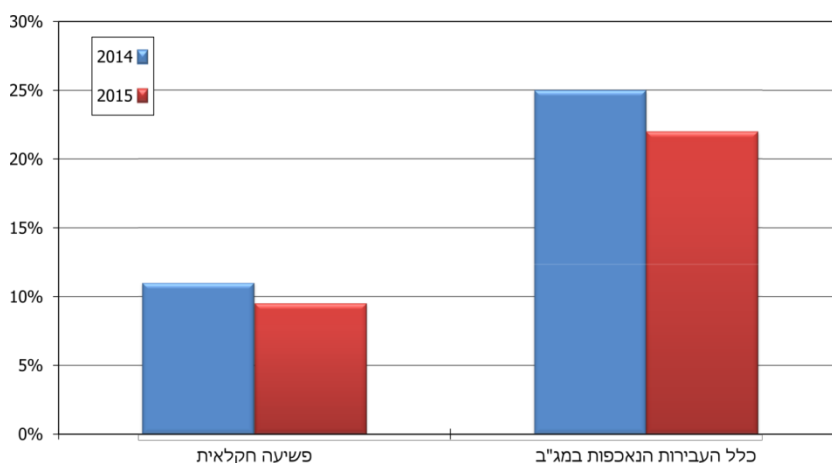
בית המשפט העליון קבע בפסיקתו¹⁸ כי מסד נתונים הוא כלי ניהולי ממדרגה ראשונה, והוא חיוני ליישום מדיניות בכל מערכת מורכבת. מסד נתונים איכותי חשוב גם מהבחינה המשפטית, והוא תורם לשקיפות המאפשרת תהליך מיטבי של קבלת החלטות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי אין למשטרה בסיס נתונים שלם שמרכז את כל מקרי הפשיעה החקלאית, לרבות הנזקים שנגרמים ממנה. בהיעדר מסד נתונים אמין ואיכותי אי-אפשר לקבוע יעדים מדידים לבחינת היקף התופעה של הפשיעה החקלאית והתוצאות של הפעילות הנעשית למניעתה. במצב הנוכחי נפגעת יכולתה של המשטרה לקבוע מדיניות אכיפה מיטבית ולגבש תכנית עבודה יעילה שתקצה את המשאבים, את כוח האדם ואת התקציבים המתאימים לנושא.

כוח האדם והמבנה הארגוני במג"ב המיועד לטפל בפשיעה חקלאית

למג"ב יש אחריות משימתית לטיפול בעבירות הפשיעה החקלאית הנעשות במרחב הכפרי. פעילותו בשטח נעשית באמצעות יחידות מרכזיות (להלן - ימ"רים כפריים), והיא כוללת חקירות, בילוש ומודיעין; שיטור כפרי באמצעות יחידות סיוור; ומערך של שוטרים קהילתיים הפועלים באזורים השונים. התקן הכולל של כוחות מג"ב במגזר הכפרי הוא כ-900 שוטרים.

לפי נתוני מג"ב, הסיכוי הממוצע שעבריין ייתפס בעבירות של פשיעה חקלאית עמד בשנת 2015 על 9.5%. זאת בהשוואה ל-11% ב-2014 ול-22% ו-25% (בהתאמה) לסיכוי שעבריין ייתפס בכלל העבירות הנאכפות על ידי מג"ב. בחודשים ינואר-ספטמבר 2016 סיכויי העבריין להיתפס בעבירות של פשיעה חקלאית היה 14%. בתרשים שלהלן נתונים לגבי השנים 2015-2014:

תרשים 3: סיכוי העבריין להיתפס



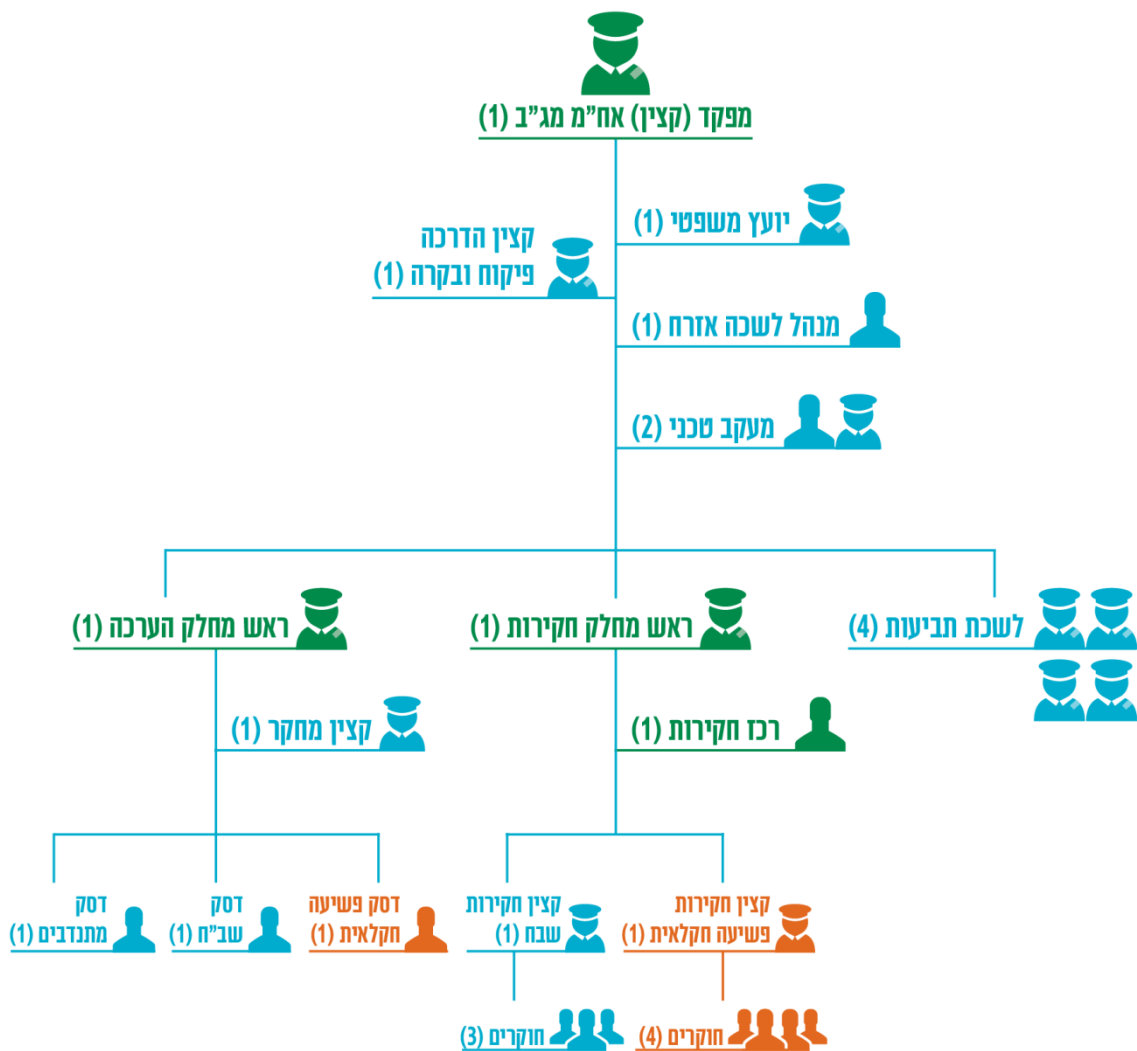
איוש חסר באגף החקירות והמודיעין במג"ב

בפק"א נקבע שעל מפקדת מג"ב לערוך חקירות ולקיים הערכת מודיעין בנוגע למחוללי פשיעה ותופעות פשיעה במגזר החקלאי, לרבות עבירות הקשורות לשהים בלתי חוקיים (להלן - שב"חים). כמו כן עליה לשמש גורם מתאם בין הימ"רים הכפריים השונים בכל הקשור לפעילות העבריינים במגזר החקלאי. אגף החקירות והמודיעין במג"ב אחראי לביצוע משימות אלה (להלן - אח"ם מג"ב).


אח"ם מג"ב ובראשו קצינת אח"ם מנחה מקצועית את החוקרים ואת אנשי המודיעין בהתמודדותם ובמאבקם בפשיעה במרחב הכפרי. בין שאר תפקידיו הוא נדרש למקד את פעילות הימ"רים הכפריים ביעדי הפשיעה המרכזיים, ובהם גם הפשיעה החקלאית, והוא אחראי גם לגיבוש הכוחות, להכשרתם ולהפעלתם. אח"ם מג"ב מקיים בקרה ופיקוח על עבודת החוקרים ואנשי המודיעין בתחומי החקירות, עבודת הרכיזים והמודיעין ומחלקי הבילוש. והוא מבצע הערכות מודיעין בכל הנוגע למחוללי הפשיעה ולתופעות הפשיעה במגזר החקלאי, לרבות עבירות של שב"חים.

כדי לאפשר לאח"ם מג"ב לבצע את המשימות שהוטלו עליו ובעקבות הביקורת הקודמת, שונה המבנה הארגוני שלו ביוני 2012. השינוי כלל הוספת תקנים, הקמת שני מחלקים שיעסקו בחקירות ובהערכת מודיעין והקצאת תקנים לתובעים שיהיו כפופים פיקודית ומקצועית לראש חטיבת התביעות במשטרה. הייעוד והמשימות של היחידות הארגוניות ותקן כוח האדם הנדרש לביצועם מוגדרים בפק"א; כך נקבע בה שתקן כוח האדם באח"ם מג"ב ימנה 26 תקנים. במועד סיום הביקורת היה תקן כוח האדם מאוש רק בחלקו. להלן תרשים המבנה הארגוני של אח"ם מג"ב כפי שאושר בפק"א, בהשוואה למצבת כוח האדם הקיימת בפועל:

תרשים 4: המבנה הארגוני המלא של אח"ם מג"ב כפי שאושר בפק"א



■ מצבת כוח האדם ביולי 2016
■ תפקידים ייעודיים למלחמה בפשיעה החקלאית שביולי 2016 טרם אוישו


 המחסור החמור בכוח
 אדם והפערים
 הקיצוניים שבין
 התקינה למצב בשטח
 מביאים בהכרח לידי
 פגיעה יסודית במילוי
 משימותיו של מג"ב
 במרחב הכפרי,
 לרבות בכל הקשור
 לטיפול בפשיעה
 החקלאית ולמניעתה

במועד סיום הביקורת טרם אויש אף אחד מהתפקידים הייעודיים לטיפול בפשיעה החקלאית שהוגדרו בפק"א (שישה תקנים). יתרה מזו, בפועל מנתה מצבת השוטרים באח"ם מג"ב רק כחמישית מהתקן שהוגדר בפק"א, וכללה חמישה בעלי תפקידים בלבד: מפקדת היחידה, ראש מחלק חקירות, ראש מחלק הערכה ושתתי רכזות חקירות (אחת מהן שלא לפי התקן)¹⁹ שאר התקנים לא אוישו מאז אושרה הפק"א ביוני 2012.

תפקידו של ראש מחלק חקירות כולל, בין היתר, פיקוח ובקרה על יחידות החקירה במג"ב, ייעוץ והכוונה מקצועית בהתאם לנהלים, מעקב שבועי אחר טיפול באירועים ומיצוי פעולות חקירה, מעקב אחר נטילת אמצעי זיהוי די-אן-איי, ומעקב אחר שינוע והחזקת בעלי חיים במכלאות. תפקידו של ראש מחלק הערכה (מודיעין) כולל, בין היתר בקורות בתחום המודיעין והערכה, ריכוז תכנית המודיעין השנתית, ליווי, ייעוץ והכוונה של דסק המודיעין במג"ב, מעקב אחר סטטוס הטיפול בגניבת טרקטורים ועדרים, והכנת סקירות מודיעין בנושאי הפשיעה החקלאית.

במצגת שהוצגה לפני מפקד מג"ב בפברואר 2016, ציינה קצינת אח"ם שמערך השוטרים העוסק בחקירות ומודיעין בשטח גדל במהלך השנים (במיוחד לאחרונה) במאות תקנים ובעלי התפקידים במטה אח"ם מג"ב נדרשים לתת מענה מקצועי בכל הנוגע לבניית הכוחות, הכשרתם, הנחייתם המקצועית, בקרה ופיקוח, טיפול בנושאים משפטיים ועוד. ואולם למרות זאת נותר מספרם ללא שינוי. במצב הזה, אח"ם מג"ב אינו ערוך לתת מענה להנחיה ולביצוע פעולות פיקוח ובקרה למאות השוטרים שבשטח.

העומס המוטל על בעלי התפקידים באח"ם מג"ב הוא עצום, זאת מאחר שמצבת כוח האדם היא חסרה מאוד - גם ביחס לתקינה הקבועה בפק"א. בפועל קצינת אח"ם, ראש מחלק חקירות וראש מחלק הערכה אינם מספיקים למלא את כל המשימות המוטלות עליהם כפי שהוגדרו בפק"א, ובהן משימות של ייעוץ והכוונה מקצועית וכן פיקוח ובקרה בהתאם לנהלים. מצב זה פוגע ומעקב תהליכי עבודה מקצועיים ותקניים בשטח עקב אי יכולת של המטה לפקח באופן מיטבי אחר הפעולות ומביא לעומס ושחיקה של קציני ועובדי המטה שנאלצים לעמוד במטלות ובתפקידים לא הגיוניים.

במועד סיום הביקורת, ארבע שנים לאחר שאושרה הפק"א הקובעת את תקני כוח האדם במג"ב, נמצא כי שלושה רבעים ממערך התפקידים והיחידות עדיין אינם מאוישים. המחסור החמור בכוח אדם והפערים הקיצוניים שבין התקינה למצב בשטח מביאים בהכרח לידי פגיעה יסודית במילוי משימותיו של מג"ב במרחב הכפרי, לרבות בכל הקשור לטיפול בפשיעה החקלאית ולמניעתה.

בתשובתה ציינה המשטרה כי מאז אישור הפק"א ועד מועד התשובה, בוצע תיעודף ארגוני במג"ב אשר בעקבותיו ווסתו תקנים למשימות ליבה אחרות בהתאם לתיעודף מפקדים.

משרד מבקר המדינה מעיר על כך שעקב הסטות וויסות תקנים למשימות משטרתיות אחרות, נותר פער קיצוני בין הצרכים והמשימות המוטלות על אח"ם מג"ב לבין יכולתו לענות על צרכים אלו. על המשטרה למלא את תקן אח"ם מג"ב כדי שיוכל לבצע את המשימות המוטלות עליו באופן מיטבי.

הימ"רים הכפריים


ביולי 2010 הוגדרו מחדש הימ"רים הכפריים והתפקידים המוטלים עליהם: אחריות משימתית לטיפול בעבירות ובתופעות פשיעה במגזר הכפרי; סיוע ליחידות המחוז באירועים של פעילות חבלנית עוינת ובהפרות סדר חריגות המתרחשים במחוז בדגש על פשיעה חקלאית. כמו כן נקבע מבנה ארגוני ותקן של 69 שוטרים לכל ימ"ר.

במועד הביקורת היו במג"ב שלושה ימ"רים כפריים: ארז במרחב הצפון; אלמוג במרחב מרכז; דקל במרחב דרום; ונוסף על כך מחלק אח"ם חוף המתפקד כימ"ר מצומצם במרחב חוף.

מצבת כוח האדם: בשנת 2014 בוצעה במג"ב עבודת מטה שבחנה את הימ"רים במרחב הכפרי, ואת הצורך בשינויים בתקינה לשיפור יכולות המודיעין והחקירות, בין היתר, כדי ליצור מבנה ארגוני אחיד הן בהיקפי התקינה והן בהגדרות של בעלי התפקידים.

צוות עבודת המטה בחן וניתח את הפערים בימ"רים לנוכח הצרכים בטווח הארוך. תהליך הבחינה כלל איסוף נתונים על היקף פעילות הימ"רים בתחומי המודיעין, הטיפול בתיקים, הטיפול בפרשיות וניתוחם. כמו כן בוצעה השוואה בין תמהיל כוח האדם הקיים בהם לזה הקיים בימ"רים שבמחוזות המשטרה. בתום תהליך הבחינה ביוני 2014, המליץ צוות עבודת המטה על תקן כוח אדם אחיד בכל שלושת הימ"רים שיכלול 63 משרות בכל ימ"ר בתוספת קצין מחקר תקשורת שימשש רפרנט הימ"ר במחוז המשטרה (דהיינו צמצום של שישה תקנים בכל ימ"ר)²⁰.

בתשובתה מסרה המשטרה כי בימים אלה מתבצעת עבודת מטה נוספת בכל הנוגע לתפיסת ההפעלה של מג"ב וגם של הימ"רים במרחב הכפרי שמדגישה את סוגיית האחריות הטריטוריאלית. בתשובתה הנוספת מסרה המשטרה, כי תפיסת ההפעלה אושרה על ידי המפכ"ל וכי בסוף שנת 2016 הוקם צוות תכנון שיגזור תכנית פעולה הנובעת מתפיסת ההפעלה. הצוות אמור להגיש את המלצותיו ברבעון השני של 2017.



 המאבק של הימ"רים
 הכפריים בפשיעה
 החקלאית דורש
 פיצוח פרשיות וניהול
 חקירות סמויות
 ומורכבות, ואולם
 בפועל לא הועמדו
 לרשותם האמצעים
 המשמשים מערכים
 אחרים במשטרה

כאמור, בשנת 2010 נקבע מבנה ארגוני ותקן לכל ימ"ר. בשנת 2014 נערכה שוב עבודת מטה שבחנה את הימ"רים במרחב הכפרי, והמלצותיה הוגשו ביוני אותה שנה. למרות שההמלצות העיקריות יושמו, תוך שנתיים החלה המשטרה להכין עבודת מטה נוספת באותו נושא שהמלצותיה יוגשו במחצית 2017. משרד מבקר המדינה מעיר, כי התנהלות זאת שבה נעשות שלוש עבודות מטה בטווח של כשבע שנים, עם זמן הטמעה מצומצם שאינו מאפשר את בחינת השפעת השינויים, לוקה בחסר ויש בה משום בזבז משאבים.

מחסור באמצעים טכנולוגיים: בפברואר 2016 ציינה קצינת אח"ם בפני מפקד מג"ב כי יש לשדרג את מבנה אח"ם מג"ב ולהקים מחלקות שיקדמו ויבססו את השימוש בטכנולוגיות ובכלי איסוף מודיעין שנמצאים במשטרה.

בדיון שהתקיים במרץ 2016 בנושא מודל תקיפה חקלאית בראשות ראש אח"ם במשטרה ומפקד מג"ב, ציינו מפקדי הימ"רים, כי קיימים פערים בין המשטרה למג"ב בטכנולוגיה ובאמצעים מתקדמים. בסיכום הדיון אמר ראש אח"ם במשטרה כי יינתן מענה לפערים.

המאבק של הימ"רים הכפריים בפשיעה החקלאית דורש פיצוח פרשיות וניהול חקירות סמויות ומורכבות, ואולם בפועל לא הועמדו לרשותם האמצעים הנדרשים המשמשים מערכים אחרים במשטרה. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולמג"ב, כי כדי לעמוד במשימות עליהם להשתמש באמצעים טכנולוגיים חדשים ובכלי איסוף מודיעין מתקדמים הדורשים ידע ומיומנות, ומשום כך עליהם להעמיד אמצעים אלו לרשות הימ"רים.

בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי בעיקרון אושרה תכנית להקמת מרכז חיילי²¹ בפקודו של קצין אח"ם מג"ב שמטרתו לטפל בפשיעה כפרית חוצת מחוזות. הקמתו כוללת היערכות מבחינת אמצעים והכשרות. תכנית הקמת המרכז תועדפה במסגרת תכנית העבודה של המשטרה לשנים 2017-2018, והיא תתוקצב במסגרת זו. עוד הוסיפה המשטרה, כי צוות תכנון בנושא תפיסת ההפעלה והארגון של מג"ב, אמור להגיש את המלצותיו גם בנושא המרכז במחצית השנייה של 2017.

היעדר אמצעים מבצעים: במרץ 2016 הנחה המפקד ל את ראש אח"ם במשטרה ואת מפקד מג"ב לגבש מודל למבצע "להתמודדות עם תופעת הפשיעה החקלאית בדגש על גניבות בעלי חיים", וזאת בשל העלייה שחלה בתחילת 2016 במספר גניבות הבקר והצאן. יעדי המבצע היו: הורדת מספר אירועי הפשיעה החקלאית ואיתור, זיהוי ותפיסת כנופיות ועבריינים פוטנציאליים. המבצע הוגדר על ידי מפקד מג"ב כ"מתמשך ובלתי מתפשר בכל הקשור בפשיעה החקלאית".

במודל המבצע שגובש נקבעה הקמתם של צוותי חקירה מיוחדים בכל ימ"ר כפרי שירכזו את כל הפעילות בתיקי החשודים ויקבלו סיוע מלא של כל יכולות המשטרה



הקצאת המשאבים
והאמצעים הנוספים
לימ"רים הכפריים
ששיפרו את ביצועי
מג"ב, אפשרו
ליכולותיו לבוא לידי
ביטוי ותרמו לחשיפתן
של כנופיות מרכזיות
בפשיעה החקלאית

בתחום החקירות והמודיעין; סיוע בזירוז תיקי חקירה והעברתם לתביעות; סיוע של יחידות המשטרה לפעילות מבצעית של מג"ב; וסיוע באמצעי זיהוי פלילי (מז"פ). המבצע החל בסוף מרץ 2016 ונמשך כשלושה חודשים.

בסוף יוני 2016 ציינה קצינת אח"ם, כי מעטפת האמצעים והליווי המקצועי שניתן מכלל יחידות המשטרה, תרמו באופן ממשי ליכולת ההתמודדות של הימ"רים הכפריים עם הכנופיות, ובמבצע נעצרו תשע כנופיות מרכזיות מה-11 שסומנו כמשפיעות על הפשיעה החקלאית, ואף הוגשו נגדן כתבי אישום. לנוכח שיתוף הפעולה הפורה עם יחידות המשטרה השונות, ביקשה קצינת אח"ם להמשיך את מעטפת הסיוע והאמצעים.

בסופו של דבר לא נענתה המשטרה לבקשת הדרג המקצועי להמשיך את מעטפת האמצעים, לתקופה נוספת בשל שיקולי תיעדוף תקציבי והדבר גרם להפסקת הפעילות המוגברת של הימ"רים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שילוב הכוחות של מג"ב והמשטרה ואת הקצאת המשאבים והאמצעים הנוספים לימ"רים הכפריים ששיפרו את ביצועי מג"ב, אפשרו ליכולותיו לבוא לידי ביטוי ותרמו לחשיפתן של כנופיות מרכזיות בפשיעה החקלאית. לפי כך נכון יהיה לחזק את שיתוף הפעולה בין המשטרה למג"ב, להעמיד משאבים ואמצעים שהוקצו למבצע באופן קבוע, ובכלל זה כלי רכב ואמצעים טכנולוגיים מתקדמים.

ליווי עצורים על חשבון פעילות מבצעית: מעצרו של חשוד כרוך בכמה מהלכים, ובהם הובלתו לתחנת משטרה, לבית מעצר ולבית משפט. בשנת 2007 החליט השר לבט"פ דאז²² שמערך הטיפול בעצורים והמשמורת עליהם יעבור במלואו מהמשטרה לשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס), ונחתמה אמנה שהסדירה את שיתוף הפעולה בין שני הגופים. בין היתר נקבע שהשמירה והליווי של עצורים מתחנות משטרה למתקני מעצר, וממתקני מעצר לבתי משפט או להמשך חקירה בתחנות משטרה יתבצע גם על ידי שב"ס.

בבסיס ההחלטה עמדה התפיסה הוא הגוף המקצועי בתחום הטיפול באסירים ובעצורים, ועל המשטרה להתמקד בלחימה בפשיעה. אחת הסיבות להחלטה זו הייתה הפעילות הרבה הכרוכה בטיפול בעצורים, וכן העובדה שהטיפול בהם דורש משאבי זמן רבים שבאים על חשבון הפעילות השוטפת של המשטרה²³.

מתקני מג"ב ועצורי מג"ב לא נכללו באמנה. כך יוצא, שהימ"רים הכפריים (ארז, אלמוג ודקל) ואח"ם חוץ המבצעים מעצרים וחקירות של חשודים, אחראים כחלק מתפקידם גם להעברת העצורים למתקני המעצר של שב"ס, וממתקני המעצר לבתי המשפט ובמקרים של קיום חקירות נוספות או חקירה אינטנסיבית לניצול ימי המעצר, הם אחראים גם להבאת העצורים לחקירות חוזרות בימ"רים.

22 יצחק אהרונוביץ.

23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015**, (2015) "העברת הטיפול בבתי המעצר ממשטרת ישראל לשירות בתי הסוהר", עמ' 351.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שהאמנה בין המשטרה לשב"ס בנוגע לליווי העצורים אינה כוללת את מג"ב, מחייבת אותו למלא את משימות השמירה, ההובלה והליווי בעצמו באמצעות היחידות המבצעיות שלו בימ"רים. מצב זה משפיע באופן ממשי על יכולתו לקיים פעילות מבצעית רצופה במרחב הכפרי, שכן מילוי משימות של ליווי עצורים במרחב גאוגרפי גדול המרוחק לעיתים ממתקני הכליאה, מחייב הקצאה של משאבי כוח אדם וזמן שמטבע הדברים באים על חשבון הפעילויות המבצעיות במרחב.

להלן פירוט מספרם של העצורים, מספר הליוויים ומספר שוטרי הימ"ר שהשתתפו בליוויים בשנת 2014.²⁴

לוח 2: מספר העצורים, מספר הליוויים ומספר שוטרי הימ"רים שהשתתפו בליוויים ב-2014

הימ"ר	מספר עצורים	מספר ליוויים	מספר שוטרי הימ"ר שהשתתפו בליוויים	מספר שוטרי הימ"ר בכל ליווי (בממוצע)
ארז	108	47	229	5
אח"ם חוף	119	27	* 216	8
אלמוג	206	220	660	3
דקל	154	250	750	3

המקור: מג"ב

* החישוב נעשה לפי שמונה שוטרים לליווי. מספר השוטרים בליווי בפועל הוא בין שמונה לעשרה.

מנתוני מג"ב עולה כי ב-2014 עסק ימ"ר אלמוג בליווי עצורים במשך 158 ימים, ומספר שעות העבודה של בלשי הימ"ר שהוקצו לכך הסתכם ב-4,418 שעות (שווה ערך לכ-490 ימי עבודה). ימ"ר דקל עסק בליווי עצורים במשך 150 ימים, ומספר שעות העבודה של בלשי הימ"ר שהוקצו לכך היה 3,900 שעות (שווה ערך לכ-433 ימי עבודה).

לפי הנתונים דלעיל, חלק ניכר מזמנם של הבלשים והחוקרים בימ"רים מוקדש למשימות ליווי של עצורים, והזמן הנותר לפעולות המקצועיות של חקירה ובילוש בתחום עבירות הפשיעה החקלאית מצטמצם בשל כך.

ביוני 2016 כתב קצין אח"ם של ימ"ר דקל אל מפקד מג"ב במרחב דרום, כי "הטיפול ושינוע העצורים (מרגע המעצר) לבתי המעצר ולהארכות מעצר, נשען כיום על יחידות המרחב ובכללם הימ"ר והסיוור הכפרי". לדבריו, "שב"ס מבצע הובלה וליווי של עצורים רק מבתי הכלא לבתי המשפט לצורכי דיוני הארכת מעצר, וזאת על פי תיאום היחידה מראש", ולפיכך "קיימת פגיעה משמעותית בכל המעגלים: זמן

החקירה, איכות החקירה, כוח אדם, בטיחות, אמצעים, דלק- כספים, פעילות השגרה המבצעית ('ניתוק צוותים') והסתה של פעילות מבצעית אחרת לטובת משימות הליווי". קצין אג"מ במרחב דרום ציין, כי ימ"ר דקל מנהל פרשיות מורכבות וסבוכות, ונתקל בקשיים ממשיים בכל הקשור להובלה ושינוע של עצורים.

במהלך הביקורת ביוני 2016, פנתה קצינת אח"ם לראש מחלקת מבצעים ולראש ענף מבצעים במג"ב, בנוגע לצורך הדחוף בפתרון בעיית הליוויים. היא הציעה שתי אפשרויות לפתרון מיד: האחת - מתן הנחיה לתחנות המשטרה הסמוכות לשלושת הימ"רים לקלוט את עצורי מג"ב, כך שישתלבו בסבב הקיים של שב"ס; השנייה - בניית תא שהייה לעצורים בכל ימ"ר והקצאת משאבים לזקיף לשמירה על העצורים, והכנסת הימ"רים לסבב של שב"ס.

בסיכום הביקור שערך השר לבט"פ במג"ב במרחב מרכז בינואר 2016 בנושא "פתרון לשילוב עצורי מג"ב בסבבי ליווי שב"ס", הוא הנחה את מנכ"ל משרדו לבחון פתרונות לנושא ולהעביר סטטוס לעיונו עד פברואר 2016.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי עד מועד סיום הביקורת לא קודם הנושא: ראש מחלקת מבצעים וראש ענף מבצעים במג"ב לא הגיבו להצעותיה של קצינת אח"ם, אף על פי שגם הימ"רים עצמם העלו את הנושא לפני פיקוד מג"ב כמה פעמים. כמו כן נמצא כי מנכ"ל המשרד לבט"פ לא העביר סטטוס בעניין לעיונו של השר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבט"פ, למשטרה ולשב"ס שיש לבחון פתרונות לבעיית הליווי של עצורי מג"ב, כדי למנוע פגיעה בליבת הפעילות המבצעית של מג"ב במרחב הכפרי. בין היתר, יש לבחון את האפשרות לכלול את עצורי מג"ב בסבב הליוויים שעורך השב"ס, ולצרף את מג"ב לאמנה שנחתמה בין המשטרה לשב"ס.

בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי בספטמבר 2016, לאחר מועד סיום הביקורת הפיץ אגף המבצעים במשטרה הנחייה להסדרת קליטת עצורי מג"ב בתחנות המשטרה לצורך העברתם לשב"ס, וכי הנחייה זו מבוצעת כבר בפועל.

בתשובת המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 נמסר, כי מנכ"ל המשרד הנחה לחדש בתחילת שנת 2017 את עבודת המטה לגיבוש אמנת ליוויים כוללנית בין שב"ס למשטרה ובמסגרתה גם מתוכנן דיון בסוגיית עצורי מג"ב, כדי לתת מענה לעצורים אלה סבבי הליווי של שב"ס. גם המשטרה מסרה בתשובתה כי בינואר 2017 יותנע מהלך לגיבוש אמנה כוללת בין המשטרה לבין שב"ס תוך כוונה לסיימו עד סוף 2017.

יחידות הסיור במרחב הכפרי

הבסיס החוקי לעבודת הסיור המשטרתית נגזר מפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, שמגדירה את תפקידיה ובהם מניעת עבירות, תפיסת עבריינים, העמדתם לדין וקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. לפי נוהל העקרונות של הפעלת הסיור (להלן - נוהל סיור), יחידות הסיור במשטרה הן הגורם הראשון שבא במגע עם הציבור, בהיותן זמינות בכל זמן ובכל מקום. הפעלת ניידות הסיור מתבססת על פריסה רחבה של הניידות לפי חלוקה אזורית שתאפשר תגובה מהירה לקריאות הציבור; פעילות יזומה מתוכננת; וביצוע משימות של ביטחון שוטף כמו הצבת מחסומים וסיורי מניעה - כדי לחזק את כושר ההרתעה ולהגביר את תחושת הביטחון בקרב הציבור.

פערים בשטחי הכפריות: הפעילות של סיורי מג"ב במרחב הכפרי מתבצעת בשבעת אזורים הכפריות (להלן - הסיור הכפרי) ובאזור תחנת מטה יהודה. הסיור הכפרי הוא הזרוע העיקרית לשמירת החוק והסדר במרחב הכפרי בכלל, ובלחימה בגניבות החקלאיות בפרט. נוסף על הסיור הכפרי פועל מערך של שיטור קהילתי שנועד לחזק את הקשר של מג"ב עם הקהילה ולשפר שירותי המשטרה לציבור במטרה להגביר את תחושת הביטחון של התושבים.

השטח הטריטוריאלי בכל כפרית מחולק לארבעה אזורים סיור לכיסוי מרבי של השטח. בתקינת אג"ת נקבע כי לכל אזור סיור יוקצו עשרה שוטרים וניידת²⁵, ובסך הכול נקבעו 40 תקנים לסיורים בכל כפרית. בכפרית שרון יש חמישה אזורים סיור ו-50 תקני שוטרים. במועד סיום הביקורת הייתה מצבת כוח האדם בכפריות מלאה.

להלן נתוני המשטרה על השטח הטריטוריאלי של הכפריות שבהן פועל הסיור הכפרי (למעט תחנת מטה יהודה²⁶).

לוח 3: פירוט השטחים הטריטוריאליים של הכפריות

מרחב	כפרית	שטח (קמ"ר)
צפון	גליל	1,859
	עמקים	2,410
חוף	חוף	1,253
מרכז	שרון	603
	שפלה	652
דרום	לכיש	1,293
	נגב	13,237
סה"כ	7	21,307

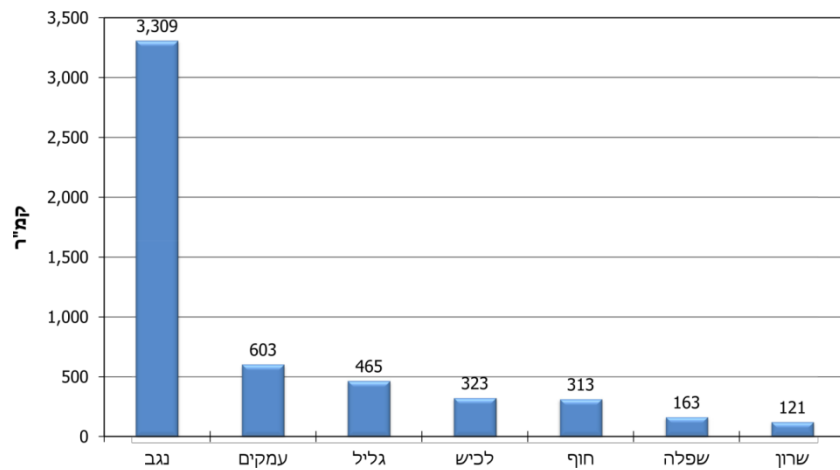
25 במשך יממה מתקיימים שלושה סיורים של ניידת אחת ובה שני שוטרים.

26 תחנת מטה יהודה היא תחנת משטרה לכל דבר ועניין, ולכן לא הובאו נתונים לגביה.


 תקינת כוח האדם
 והניידות למילוי
 משימות הסיור
 בכפריות היא אחידה,
 ואינה מביאה בחשבון
 שורה של פרמטרים,
 ובפרט את גודל
 השטח שבאחריותן

להלן השטח הממוצע לאזור סיור בכל אחת מהכפריות:

תרשים 5: השטח הממוצע לאזור סיור בכל אחת מהכפריות



מהנתונים עולים פערים ניכרים בין השטחים הממוצעים שבאחריותו של כל אזור סיור. כך לדוגמה, אזור הסיור בכפרית עמקים גדול פי שניים מאזור הסיור בכפרית חוף ופי חמישה מאזור הסיור בכפרית שרון. בולט במיוחד הוא אזור הסיור של כפרית נגב ששטחו 3,309 קמ"ר, והוא גדול פי 27 משטח אזור הסיור של כפרית שרון.

הבדיקה העלתה כי תקינת כוח האדם והניידות למילוי משימות הסיור בכפריות היא אחידה, ואינה מביאה בחשבון שורה של פרמטרים, ובפרט את גודל השטח שבאחריותן.

על אף שלמג"ב יש נתונים על מספר היישובים ומספר התושבים בכל כפרית, לא נעשתה לאזורי הסיור עבודת מיפוי של נתוני השטח הטריטוריאלי, ובכלל זה המרחקים שעל ניידות הסיור לעבור בין המשקים, זמני ההגעה לאירועים ומספר הסיורים הנדרש בכל גזרה. ניתן היה להשתמש בנתונים אלו כבסיס להקצאה דיפרנציאלית של תקני כוח אדם וניידות שתהלום באופן מיטבי את הצרכים של יחידות הסיור בכפריות.

משרד מבקר המדינה מעיר למג"ב ולמשטרה כי עליהם למפות את אזורי הסיור של הכפריות ולבחון את כל הנתונים הרלוונטיים להקצאה דיפרנציאלית של כוח האדם והניידות הנחוצים לכל כפרית, ולא להסתפק בהקצאה אחידה של תקנים לכפריות המטפלות בשטחים בעלי מאפיינים שונים. כך אפשר יהיה להבטיח את האפקטיביות של מערך יחידות הסיור במרחב הכפרי.

**מספר הסיורים בכלל
הכפריות נמוך
מהנדרש בקו האדום.
במרץ 2016 הוא היה
כ-27% ממספר
הסיורים המזערי
הנדרש**

מחסור בסיורים במרחב הכפרי: בשל התגברות מקרי הטרור בכלל ובירושלים בפרט, החליט ממלא מקום המפכ"ל דאז²⁷ במבצע "שומרי החומות"²⁸, לתגבר את כוחות המשטרה בירושלים בשוטרים ממחוזות אחרים החל באוקטובר 2015. על פי ההחלטה נדרשו כל מחוזות המשטרה, ובהם גם מג"ב, להקצות כוחות לתגבור בירושלים. הדרישה לתגבור נקבעה אחת לשבוע וציינה את מספר השוטרים שעל היחידות השונות להקצות למחוז ירושלים. כך לדוגמה, בנובמבר 2015 תגברו 200 שוטרים מהסיור הכפרי את הפעילות במחוז ירושלים, ובדצמבר תגברו 100 שוטרים מהסיור הכפרי את הפעילות במחוז.

בנוהל הסיור נקבע המספר המזערי של ניידות סיור שיופעלו במשמרת בכל אזור סיור (להלן - קו אדום). כדי לבחון את ההשפעה של תגבור הכוחות בירושלים על הסיור הכפרי בדק משרד מבקר המדינה את מספר הסיורים שביצעו יחידות הסיור הכפרי בחודשים ינואר ומרץ 2015 (שקדמו להתחלת מבצע שומרי החומות) לעומת הסיורים שביצעו באותם חודשים ב-2016 (בעיצומו של המבצע), ובהשוואה למספר הסיורים לפי "קו אדום". להלן הנתונים כפי שנמסרו על ידי הכפריות.

לוח 4: מספר הסיורים בכפריות בחודשים ינואר ומרץ בשנים 2015 ו-2016 בהשוואה ל"קו אדום"

שיעור השניוני באחוזים	מרץ 2016	מרץ 2015	שיעור השניוני באחוזים	ינואר 2016	ינואר 2015	קו אדום*	כפרית
-89	16	148	+3	108	105	312	גליל
-89	28	252	-47	104	198	312	עמקים
-78	71	330	-20	144	180	312	חוף
-61	126	326	-34	136	206	390	שרון
-15	120	142	-17	145	175	312	שפלה
-54	116	251	-32	163	240	312	לכיש
-60	132	329	-24	173	228	312	נגב
-66	609	1,778	-27	973	1,332	2,262	סה"כ

* מחושב לפי "קו אדום" ולפי נוהל הפעלת שוטר לפי ארבעה סופי-שבוע בחודש של 30 יום.

הנתונים מראים שבינואר 2015 היה מספר הסיורים בכלל הכפריות נמוך בכ-40% מהנדרש בקו האדום ובמרץ היה נמוך בכ-20%. עוד עולה כי ב-2016 המצב החמיר: מספר הסיורים בינואר היה נמוך בכ-27% לעומת ינואר 2015, ובמרץ הוא היה נמוך בכ-66% לעומת מרץ 2015, והיה רק כ-27% ממספר הסיורים המזערי הנדרש.

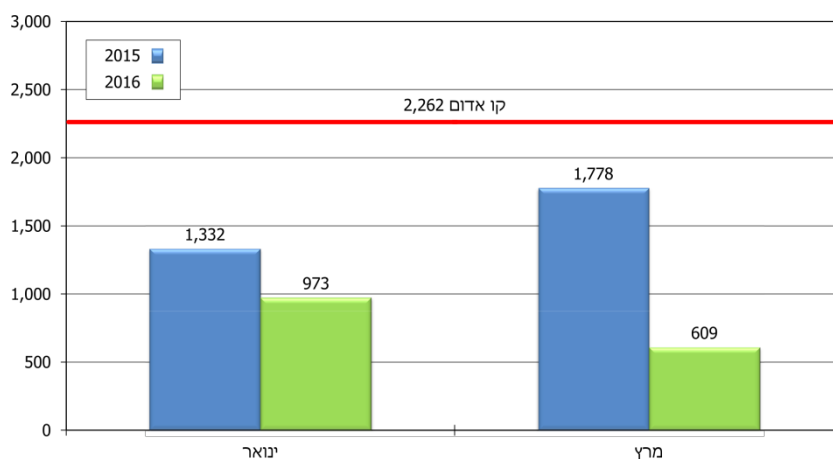
27 ניצב בדימוס בן ציון (בנצי) סאו.

28 מבצע שנועד להיאבק בהפרות הסדר בירושלים.

בכמה כפריות בלט מספרם המועט של הסוירים בשנת 2016: בכפרית גליל ובכפרית עמקים נערכו במרץ 2016 רק כ-10% בלבד מהסוירים שנערכו במרץ 2015; בכפרית חוף נערכו רק כ-20% מהסוירים שנערכו במרץ 2015. מכאן ששיעור הסוירים החסר בכפריות אלה ב-2016 היה כ-90% וכ-80% בהתאמה.

יצוין שעוד בביקורת הקודמת כתב משרד מבקר המדינה שמפקדות המחוזות והמטה הארצי מסיטים לעתים חלק מכוחות מג"ב האמורים לבצע משימות סיוור במגזר הכפרי למשימות אחרות. ב-2010 לא בוצעו 1,900 סוירים בשל הסטות כאלה כ-25% מסך הסוירים שהיו אמורים להתבצע במרחב הכפרי. משרד מבקר המדינה העיר למשטרה בביקורת הקודמת שעליה להחיל את נוהל "קו אדום" גם על הקצאת ניידות סיוור למגזר הכפרי²⁹.

תרשים 6: הפער במספר הסוירים בינואר ובמרץ 2015 ו-2016 בהשוואה ל"קו אדום", ברמה הארצית



בסוף 2015 הצטמצמה פעילות הסיוור של המשטרה במרחב הכפרי באופן ממשי, בין היתר עקב הסטות כוח אדם למשימות באזור ירושלים. ב-2016 צנחה פעילות הסיוור והתרחקה מ"הקו האדום" במידה ניכרת.

במקביל חל באותה תקופה גידול ניכר במספר הגניבות במרחב הכפרי, בעיקר גניבות של ראשי בקר וצאן (ראו להלן, בפרק על הנזקים לחקלאים בשל אירועי פשיעה חקלאית). לפי הנתונים שהוצגו, בחלק מהאזורים יחידות הסיוור כמעט אינן נמצאות בשטח, ולא מן הנמנע שזוהי הסיבה העיקרית לגידול הממשי שחל במספר הגניבות. מציאות זו שבה המשטרה נעדרת כליל מאזורים מסוימים היא מסוכנת ופוגעת בכושר ההרתעה של המשטרה ובביטחון הציבור במרחב הכפרי, והיא מחייבת מציאת פתרון בדחיפות.

על המשטרה לנתח את המגמות שתוארו לעיל בתחום הסיור, לוודא רמת פעילות מינימלית במרחב הכפרי ולפעול לאלתר למזעור הפגיעה במרחב הכפרי, תוך שימוש במשאבי כוח אדם ובאמצעים נוספים העומדים לרשותה.

כאמור, בתשובותיה מסרה המשטרה כי אושרה תפיסת הפעלה חדשה של מג"ב ולפיה, כוחות הסיור הכפרי יופנו לפעילות יזומה ולא ככוחות תגובה וכלל הכוחות מג"ב ומשטרה יהיו תחת כפיפות פיקודית אחת - מפקד תחנה. לדבריה, תפיסת ההפעלה שאושרה אינה תכנית יישומית וצוות התכנון שהוקם עוסק בגיבוש תכנית מפורטת שתוגש לקראת המחצית השנייה של 2017.

יצוין, כי פרטי תפיסת ההפעלה החדשה שמגבשת המשטרה בימים אלו עדיין אינם מוכרים למשרד מבקר המדינה. מכל מקום, על המשטרה לוודא כי התפיסה החדשה תיתן מענה לממצאי הדוח המצביעים על כך שבחלק מהאזורים הכפריים יחידות הסיור כמעט אינן נמצאות בשטח ובחלקם אף נעדרות כליל. מצב זה פוגע בביטחון הציבור במרחב הכפרי ובכושר ההרתעה של המשטרה.

אירועי מוקד 100 - הביטחון האישי במרחב הכפרי: בדיון שהתקיים ביוני 2013 במשטרה בנושא "סטטוס ההפעלה של מג"ב - מסגרת האחריות, המשימות והמדידה", סיכם מפכ"ל המשטרה דאז³⁰, כי "הטלת האחריות של מפקד התחנה הטריטוריאלית לטפל באירועים במרחב הכפרי שבתחומו, לא הוכיחה את עצמה במבחן התוצאה מבחינת איכות שירותי המשטרה, בדגש על הישגים הכפריים והפשיעה החקלאית".

המפכ"ל דאז החליט כי האחריות למענה לכל אירועי הקריאות למוקד 100 במרחב הכפרי (למעט אירועים של פשיעה חמורה כרצח, אונס ושוד חמור), תוטל על היחידות הכפריות. בעקבות החלטת המפכ"ל נקבע כי בינואר 2014 יחל פיילוט ביחידות של כפרית שרון שבמרחב מרכז ובכפרית עמקים שבמרחב צפון לתקופה של ארבעה חודשים, ובסיומה יובאו ממצאי הפיילוט לפני מפקד מג"ב לבחינה ולהנחיה. מתחילת 2015 הורחבה האחריות לאירועי הקריאות למוקד 100 על יחידות הסיור הכפרי בכל רחבי המרחב הכפרי באופן הדרגתי.

יחידת הביקורת הפנימית של המשרד לבט"פ (להלן - יחידת ביקורת) בדקה³¹ את נושא "הביטחון האישי במרחב הכפרי (אירועי מוקד 100)" ואת הרחבת האחריות בתחום זה לכלל המרחב הכפרי. בדיקתה העלתה כי בניגוד למה שנקבע בתחילת הפיילוט, לא נעשה כל תיעוד של תהליך הפקת הלקחים ובחינת הצלחתו.

יחידת הביקורת ציינה כי "טרם ביצע הפיילוט נקבעו יעדים איכותיים (סיוע למערך הסיור של המשטרה, צמצום זמן התגובה, עלייה במספר האירועים בהם ניתן מענה לאירועי 100 במרחב הכפרי) אך לא נקבעו יעדים כמותיים מדידים" (ההדגשה

30 רב ניצב בדימוס יוחנן דנינו.

31 מדצמבר 2015 ועד יולי 2016.

במקור) כמו זמן התגובה הרצוי, מספר האירועים שבהם ניתן מענה משטרתי והורדת עומסים מהתחנות. קביעת יעדים כמותיים הייתה מסייעת בבחינת תוצאות הפיילוט ומשמשת בסיס להחלטה אם להרחיב אותו לשאר המרחבים.

יחידת הביקורת מצאה עוד, כי מאז הפעלת הפיילוט לא חל שיפור בזמני ההגעה לאירועי הקריאות למוקד 100 בשתי הכפריות שבהן נערך, ואף חלה עלייה בזמני ההגעה לקריאות למוקד 100 מה שמעיד כי "מג"ב לא נותן את המענה הנדרש והמצופה מהם".

נציגים של קציני הביטחון במועצות האזוריות מסרו לנציגי יחידת הביקורת כי "הם לא היו מרוצים מהפיילוט וכי לא התבצע איתם סיכום לאחר סיום הפיילוט שבמסגרתו ביקשו לשמוע [את] דעתם".

העברת האחריות לטיפול באירועי הקריאות למוקד 100 ליחידות הכפריות של מג"ב נבעה מהיעדר מענה מספק לתושבים במרחב הכפרי. ואולם, ממסקנות דוח הביקורת של המשרד לבט"פ עולה, שבעקבות יישום הפיילוט בשתי כפריות חלה נסיגה בזמן ההגעה ובמתן מענה לאירועים מהסוג הזה במרחב הכפרי. דוח הביקורת אף המליץ לבחון מחדש את ההחלטה.

המענה לקריאות התושבים למוקד 100 במרחב הכפרי הוא רלוונטי גם לעבירות פשיעה חקלאית ככל שאלו מדווחות למוקד. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולמג"ב, כי לאור דוח יחידת הביקורת עליהם לקיים חשיבה מחדשת בכל הקשור לארגון מערך הסיוע במרחב הכפרי, כדי להביא לידי שיפור בשירות לאזרחים, לחזק את ההרתעה ולהגביר את תחושת הביטחון של התושבים.

בתשובתה מסרה המשטרה כי על פי הנחיית המפכ"ל יחידות הסיוע הכפרי לא יתנו עוד מענה לקריאות 100, והאחריות לכך תועבר לתחנות. מהתשובה הנוספת של המשטרה עולה כי ההנחיה ניתנה בעל פה במסגרת ישיבת סגל הפיקוד ולפיה הוצע רק מתווה פעולה והמפכ"ל הנחה "לעבד את הנתונים... ליישום".

כאמור, לפי נתוני מג"ב הסיכוי הממוצע שעבריון ייתפס בעבירות של פשיעה חקלאית עמד בשנת 2015 על 9.5% כמחצית מסיכוי להיתפס בכלל העבירות הנאכפות על ידי מג"ב. נתונים אלה וממצאי הביקורת מעידים כי התמודדותו של מג"ב עם הפשיעה החקלאית מחייבת היערכות שיטתית ויסודית מחדשת, שתבטיח קשב רצוף למשימה בכל הרמות, העמדת אמצעים למילוי תוך מיצוי היכולות המקצועיות של מג"ב, וביצוע הערכה שוטפת לבחינת התוצאות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסתמכה המשטרה על עבודת מטה שאושרה לאחר סיום הביקורת בסוף 2016 במטרה לגבש תפיסת הפעלה חדשה למג"ב ולפיה ייגזר מענה לחלק מהליקויים שהובאו לעיל. כאמור, פרטי תפיסת הפעלה החדשה שמגבשת המשטרה בימים אלו ואופן יישומה אינם מוכרים עדיין למשרד מבקר המדינה ובמצב זה לא ניתן לדעת האם תפיסת הפעלה החדשה תיתן מענה לליקויים שהועלו בדוח זה.

הטיפול של המשטרה בתלונות ובתיקי חקירה

פקודת המטה הארצי בנושא "הטיפול בתלונה ובתיק חקירה" מפרטת את נוהלי המשטרה בכל הנוגע לטיפול בתלונות, פתיחת תיקי חקירה בעקבותיהן או סגירת התיקים וגניזתם³².

לפי נתוני המשטרה, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה, בין השנים 2011-2015 נפתחו 5,221 תיקים בגין עבירות של פשיעה חקלאית³³: מרבית התיקים (כ-97%) נפתחו בגין עבירות רכוש כמו גניבות, גרימת נזק לרכוש בזדון והצתה. להלן מספר התיקים שנפתחו, מספר התיקים שנסגרו ללא חקירה ומספר כתבי האישום שהוגשו בשנים 2011-2015 בחלוקה לפי תחנות משטרה ומג"ב:

לוח 5: מספר התיקים שנפתחו ונסגרו ומספר כתבי האישום שהוגשו בגין פשיעה חקלאית, בשנים 2011-2015

הגוף שבו נפתחו התיקים	מספר התיקים שנפתחו	שיעור מכלל התיקים שנפתחו	תיקים שנסגרו		מספר כתבי האישום שהוגשו מכלל כתבי האישום	שיעור כתבי האישום שהוגשו מכלל כתבי האישום
			מספר	שיעור		
משטרה	2,183	42%	2,111	97%	47	21%
מג"ב	3,038	58%	2,794	92%	175	79%
סה"כ	5,221	100%	4,905	94%	222	100%

32 בפקודת המטה הארצי 14.01.01, מ-1.8.1994, בפרק הגדרות מוגדרת "גניזה" כהחלטה להורות שלא לחקור או לא להמשיך לחקור בתיקי חקירה מהסוגים של אי-תביעה (א"ת), חקירות כללי (ח"כ) או סיוור כללי. "סגירה" מוגדרת כהחלטה להורות שלא להמשיך לחקור או לא לתבוע בתיק חקירה מסוג פנקס אשמות (פ"א). כל החלטה שלא לחקור או לא להמשיך לחקור בתיק תיקרא בדוח זה "סגירה", בלי להבחין בסוג התיק.

33 עבירה חקלאית מוגדרת כשילוב של ארבעה מרכיבים: המגזר הכפרי לפי הגדרת היישוב, העבירה, סוג הרכוש וסוג המקום (שדה, מטע וכו').

שיעור הגשת כתבי
האישום בגין עבירות
חקלאיות נמוך במיוחד
בהשוואה לשיעור
הגשת כתבי אישום
בכלל התיקים
הנפתחים במשטרה

מניתוח הנתונים עולה כי 94% מכלל התיקים שנפתחו בשנים 2011-2015 נסגרו. יצוין כי 40% מהתיקים נסגרו בתוך 30 יום ממועד פתיחתם, הן בתחנות המשטרה והן במג"ב, ו-17% נוספים נסגרו בתוך 50 יום. רק בכ-4.5% מהתיקים שנפתחו בגין פשיעה חקלאית הוגש כתב אישום³⁴. יצוין כי שיעור הגשת כתבי האישום בגין עבירות חקלאיות נמוך במיוחד בהשוואה לשיעור הגשת כתבי אישום בכלל התיקים הנפתחים במשטרה. לדוגמה, בשנת 2014 הוגשו כתבי אישום בכ-15% מכלל התיקים ובשנת 2013 הוגשו כתבי אישום בכ-13% מכלל התיקים שנפתחו.

בביקורת הקודמת הועלה שכ-91% מהתיקים שנפתחו בשנת 2009 בגין פשיעה חקלאית נסגרו³⁵. מכאן שמאז הביקורת הקודמת חלה נסיגה בטיפול של המשטרה בתיקי העבירות בתחום הפשיעה החקלאית.

עוד עולה מהנתונים בלוח כי על אף שבתחנות המשטרה נפתחו כ-42% מתיקי הפשיעה החקלאית, הן הגישו רק 21% מכלל כתבי האישום. לעומת זאת נפתחו ביחידות מג"ב 58% מהתיקים והוגשו 79% מכלל כתבי האישום. מכאן ששיעור כתבי האישום מכלל כתבי האישום שהוגשו על ידי יחידות מג"ב גבוה בכמעט פי ארבעה משיעור כתבי האישום שהוגשו על ידי תחנות המשטרה.

הגם שעל מג"ב הוטלה האחריות לטפל בפשיעה החקלאית במרחב הכפרי, מהנתונים עולה כי יותר מ-40% מהתיקים בגין עבירות של פשיעה חקלאית נפתחו וטופלו כאמור בתחנות המשטרה - ולא ביחידות מג"ב.

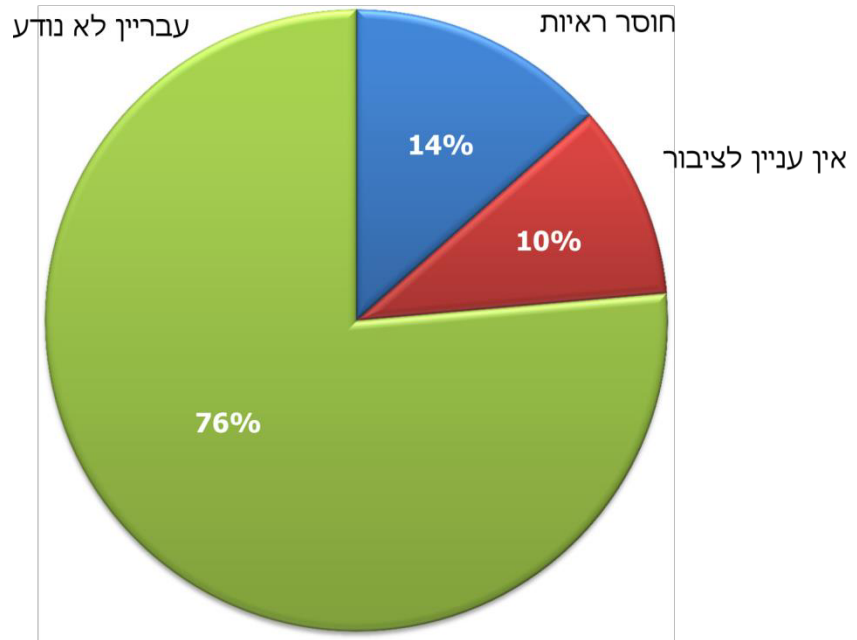
המשטרה מסרה בתשובתה, כי במג"ב פועלים ימ"רים שממקדים את פעילותם באירועים חמורים ואינם יכולים להתפנות לטיפול בכל אירוע ועבירה קלה, לפיכך ימשיכו התחנות לטפל בעבירות החקלאיות הקלות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנתונים המצביעים על שיעור גבוה של סגירת תיקים ושיעור נמוך של הגשת כתבי אישום בתחנות המשטרה - מעוררים ספק בנוגע להיערכות של התחנות ומחוזות המשטרה לטיפול באירועים של פשיעה חקלאית.

1. **עילות סגירה של תיקי פשיעה חקלאית:** עילת הסגירה של כ-76% מהתיקים הייתה עבריון לא נודע (במקרים שבהם לא ידוע מי ביצע את העבירה); כ-14% נסגרו בעילה של חוסר ראיות (במקרים שבהם נאספו ראיות על חשוד אך לא היה בהן די כדי להעמידו לדין); וכ-10% נסגרו בעילה של חוסר עניין לציבור. להלן מיפוי סוגי התיקים לפי עילות הסגירה³⁶:

34 יתר התיקים כ-1.5%, נמצאו בשלבים שונים של טיפול כמו, חקירה, בדיקה או המתנה לסגירה.
35 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), עמ' 1707.
36 ישנן עוד עילות לסגירת תיק (כמו התיישנות), אולם המשטרה אינה מייחסת חשיבות לעילה זו בנתונייה הסטטיסטיים.

תרשים 7: סוגי התיקים, לפי עלות סגירה



מקור: משטרה- אג"ת

2. **עבירות מסוג חטא:** בחוק העונשין העבירות מסווגות לפי חומרתן, ובהתאם לכך נקבעת תקופת עונש המאסר המרבי שניתן לגזור בגינן. להלן סיווג העבירות לפי תקופת עונש המאסר, ופירוט של עבירות הפשיעה החקלאית הרלוונטיות בהתאמה:

תיקי תלונה רבים בגין פלישת בהמות לשטחי מרעה או לשטחים מעובדים נסגרים בלי שנפתחה חקירה בגינם, זאת משום עצם סיווגן כעבירות חטא

לוח 6: סוג העבירות לפי תקופת עונש המאסר ופירוט עבירות הפשיעה החקלאית הרלוונטיות

תקופת עונש המאסר	עבירת הפשיעה החקלאית	סוג העבירה
תקופה שאינה עולה על שלושה חודשים	דינו של בעל בהמה או המחזיק בבהמה שנכנסה לקרקע מוכנה לגידולים או שיש בה גידולים או לשטח המוחזק למרעה	חטא
תקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה על שלוש שנים	דינו של הגורם או המניח שחיה תיכנס לגן או לקרקע זרועה או מוכנה לזריעה או לקרקע שיש בה עשב שנזרע למרעה	עוון
עונש חמור ממאסר של שלוש שנים	דינו של הגונב חלק מקווי תשתיות, מתקני תשתיות או חיבור אליהם, וכן דבר המשמש כלי עבודה או אמצעי להפקת פרנסתו של אדם כמו כלים חקלאיים, תוצרת חקלאית, בקר או מקנה (שערכו יותר מ-1,000 ש"ח) - מאסר ארבע שנים	פשע

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לפי מדיניות המשטרה ככל שמדובר בעבירות חטא לא יוגשו כתבי אישום. תיקי תלונה רבים בגין פלישת בהמות לשטחי מרעה או לשטחים מעובדים נסגרים, אפוא, בלי שנפתחה חקירה בגינם, וזאת משום עצם סיווגן כעבירות חטא. בנתוני המשטרה אין אזכור לעילת סגירה בגין חטא, ולכן אי-אפשר לדעת מהו מספר התיקים בסיווג זה שנסגרו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולמג"ב כי המדיניות הנהוגה בדרך כלל שלפיה לא נפתחים תיקי חקירה בעבירות מסוג חטא ולא מוגשים בהם כתבי אישום בלי לתת את הדעת על נסיבותיו המיוחדות של כל מקרה - מביאה לידי אי-אכיפת החוק במקרים שבהם ראוי וחשוב לאוכפו - וזאת על ידי מי שאמון על אכיפת החוק במדינה. בהתחשב בעובדה שהמחוקק בחן הנושא וקבע כי התנהגות מסוימת היא עבירה פלילית, על המשטרה לחזור ולבחון את מדיניותה בעניין בהתחשב במכלול הנסיבות שהביאו לקביעתה לעומת המצב הקיים בשטח בכל הנוגע לפשיעה חקלאית.

3. **התיישנות:** לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ), אין להעמיד אדם לדין בשל עבירה אם מיום ביצועה עברה תקופה נקובה בהתאם לסוג העבירה (להלן - התיישנות). ההתיישנות מופיעה כעילה לסגירת תיקים, ואולם בנתוני המשטרה שהועברו למשרד מבקר המדינה לא נמצאה עילה זו. להלן התנאים להתיישנות העבירות לפי החסד"פ:

לוח 7: תנאים להתיישנות עבירות

סוג העבירה	תקופת ההתיישנות
חטא	שנה אחת ממועד האירוע
עוון	חמש שנים
פשע אחר	10 שנים
פשע שדינו מיתה או מאסר עולם	20 שנים

מאחר שהמשטרה ומג"ב אינם פותחים בחקירות של עבירות מסוג חטא, האירועים האלה תוצאותיהם והשלכותיהם אינם נבחנים וחלה עליהם התיישנות אוטומטית תוך שנה מיום האירוע. למותר לציין כי העבריינים אינם עומדים לדין (ראו להלן, בפרק על פלישה לשטחי מרעה).

משרד מבקר המדינה בחן מקרים שבהם נסגרו תיקי פשיעה חקלאית מעילות שונות, להלן הפירוט:

4. **חוסר ראיות:** מקרים שבהם נאספו ראיות על חשוד, אך אין בהן די להעמידו לדין. נמצא כי במקרים שונים נסגרו תיקים בעילת חוסר ראיות, חרף העובדה שנאספו ראיות מספיקות להגשת כתבי אישום. להלן מקרה:

ב-21.2.14 הגיש חקלאי תלונה בגין פלישת עדרים לשטחי המרעה שלו. למתלונן היו ראיות לכך שבעלי העדרים הפולשים אישרו שהעדרים אכן בבעלותם. ב-11.4.16 הוחלט לסגור את תיק החקירה בעילה של חוסר ראיות. בנימוקי הסגירה צוין, כי "למרות שיש ראיות לכך שהפרות נכנסו לשטח שבנדון מדובר על עבירת חטא". תיק התלונה נסגר "מהטענה שלא יוגשו בתיקים אלו כתבי אישום", כך שעילת הסגירה האמתית הייתה העובדה שמדובר בעבירה מסוג חטא על אף שהיו ראיות לביצועה.

5. **עברייני לא נודע:** מקרים שבהם נעברה עבירה, ואולם מגיש התלונה אינו יודע בוודאות מי העבריין. במצבים כאלה אפשר היה לצפות מהיחידה שבה הוגשה התלונה לפתוח בחקירה או בבירור כדי לנסות להתחקות אחרי העבריין. כאמור, כ-76% מהתיקים נסגרו בגין עילה זו. להלן מקרה שבו העדיפה תחנת המשטרה לסגור את התיק בעילה זו, ולוותר על החיפוש אחר העבריין:

ב-25.1.16 התקבל אצל דבוראי דיווח ממכשיר איתור שהוצב על כוורות ביער בן שמן, שהכוורות נגנבו והגיעו למתחם בשכונה בלוד. הדבוראי ניגש לתחנת המשטרה בלוד כדי להגיש תלונה, ואולם עקב עומס בתחנה הוא הופנה לתחנת רמלה, שם הגיש תלונה בשעה 22:22. בתלונה צוין כי מדובר בגניבת כוורות, והעבירה סווגה כעוון. מאחר שאזור יער בן שמן הוא בתחום אחריותה הטריטוריאלית של תחנת מודיעין הועבר התיק לטיפול שם. בתחנת מודיעין החליטו שלא לפתוח בחקירה, וב-26.1.16, יום אחד בלבד לאחר שבוצעה הגניבה, הוחלט על סגירת התיק בעילה של "עברייני לא נודע".

במשך עשרים שנה,
הגיש חקלאי מצפון
הארץ מאות תלונות
לתחנת המשטרה
שבאזור ולמג"ב.
בנוגע לשש תלונות
בוצעו פעולות חקירה.
ואולם, כל ששת
התיקים נסגרו

ביולי 2016 השיבה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי לאחר שהגיש הדבוראי את התלונה ביקשה המשטרה לדעת את מקומם המדויק של הכוורות. לדברי המשטרה, "כל עוד אין מידע על מיקום מדויק בו מצויות הכוורות מהווה הדבר בעיה שכן מדובר בשכונה צפופה ביותר ואין אפשרות לצורך חיפוש להסתמך על תוכנת [האיתור] בלבד". היא הוסיפה, כי אין לה סמכות להיכנס למתחמים פרטיים, ולשם כך דרוש צו בית משפט.

לפי חוק העונשין, הגונב "דבר המשמש כלי עבודה או אמצעי להפקת פרנסתו של אדם, ובכלל זה כלים חקלאיים, תוצרת חקלאית..." שערכו עולה על 1,000 ש"ח, דינו מאסר ארבע שנים. גניבת כוורות היא עבירה של גניבת תוצרת חקלאית, כלי חקלאי ואמצעי להפקת פרנסתו של אדם - ולפיכך היא עבירה מסוג פשע.

לפי הוראת המשטרה בנושא "הטיפול בתלונה ובתיק חקירה" משהתקבלה תלונה על עבירה מסוג פשע, ייפתח תיק חקירה והתלונה תיחקר עד תומה. ואולם, אם מתברר כבר בראשית החקירה כי התלונה אינה מעלה אשמה פלילית או שאין עניין לציבור בניהול החקירה, רשאים ראש לשכת החקירות וכן ראש מדור להמליץ לפני פרקליט המחוז על סגירת התיק ללא חקירה נוספת.

על אף שהתלונה העלתה חשד לביצוע עבירה מסוג פשע, נסגר תיק החקירה כמה שעות לאחר שהתקבלה תלונתו של הדבוראי - בעילה של עברייני לא נודע. זאת על אף שלא נעשה שום ניסיון לאתר את העברייני. התנהגותה זו של המשטרה אפשרה לאותם עבריינים לאחסן סחורה ואמצעי ייצור גנובים ללא חשש, והם אף זכו לחסינות מהעמדה לדין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה על כך שלא נעשה אפילו מאמץ מינימלי לנסות ולאתר את המיקום המדויק של הכוורות בסיועה של חברת האיתור. הציפייה של המשטרה שהמתלוננים יתנו להם אינדיקציות מדויקות וממוקדות שיובילו במישרין לאיתור מידי של עברייני - עלולה להוביל למצב שבו תיקי עבירה רבים לא יטופלו. התנהגות כזאת מביאה לידי פיחות במעמדה של המשטרה, חוסר אמון של האזרחים כלפיה ופגיעה ביכולת ההרתעה שלה בעיני העבריינים עד כדי פגיעה בשלטון החוק.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי במקרה האמור אכן "לא נעשה די מאמץ למיצוי חקירה... הלקחים הופקו והופצו לכלל קציני החקירות".

6. **אין עניין לציבור:** השימוש בביטוי "אין עניין לציבור" לא נועד להצביע על היעדר עניין בנושא גופו, אלא על היעדר עניין בניהול ההליכים, דהיינו חוסר עניין לקיים את הליך החקירה או את הליך ההעמדה לדין³⁷. בית המשפט העליון³⁸ קבע קריטריונים ואמות מידה לאי-העמדה לדין מפאת חוסר עניין

37 מבקר המדינה, **סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור**, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011.

38 בג"ץ 935/89, **גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מד(2) 485 (1990).

לציבור. בהוראת המשטרה בנושא "הטיפול בתלונה ובתיק חקירה", שולבו הקריטריונים שקבע בית המשפט באופן כזה שהקביעה "אין עניין לציבור" תיבחן בהתאם לנסיבות המיוחדות של כל מקרה. להלן עיקרי הקריטריונים ואמות המידה לקביעת עילת סגירה זו:

לוח 8: הקריטריונים ואמות המידה לסגירת תיק חקירה בעילת "אין עניין לציבור"

קריטריונים	חומרת העבירה	החשוד	קורבן העבירה	אינטרסים של המדינה
אמות המידה	העונש הקבוע בחוק	גילו ומצב בריאותו	מידת הפגיעה בו	נושא בעל ערך ביטחוני, מדיני, ציבורי, המחייב שלא להגיש כתב אישום
	הנסיבות לביצוע	עברו הפלילי והניסיונות לשקמו	תיקון הנזק או האפשרות לתקנו	פגיעה באינטרס חברתי, כגון חופש הביטוי
	היקף הנזק שהמעשה גרם לציבור הרחב או לחלקים ממנו	שיתוף פעולה עם הרשויות	עמדה סלחנית של הקורבן כלפי החשוד	_____
שכיחותה של התנהגות עבריינית מסוג זה	הליכים מינהליים בעבר, ועונשים שהוטלו עליו	_____	_____	_____

כאמור, כ-10% מתיקי החקירה בעבירות של פשיעה חקלאית נסגרו בשל עילה זו. מנתוני המשטרה עולה כי שיעור התיקים שנסגרו בשל עילה זו בתחנות המשטרה בשנים 2011-2015 כפול משיעור התיקים שנסגרו בשל אותה עילה ביחידות מג"ב. להלן מקרה שבו נסגרו עשרות תיקי תלונה של חקלאי:

מאז שנות התשעים של המאה העשרים, במשך עשרים שנה, הגיש חקלאי מצפון הארץ מאות תלונות לתחנת המשטרה שבאזורו ולמג"ב. רוב התלונות הוגשו בגין הנזק שנגרם לו עקב פלישה לשטחי מרעה, ומיעוטן בשל אלימות, הצתה, והיזקים אחרים. 279 תיקים נסגרו בגין עילות של חוסר ראיות, עברייני לא נודע, התיישנות ועוד. 39 תיקים (כ-14%) נסגרו בעילה של אין עניין לציבור. הביקורת העלתה כי בידי המשטרה היה מידע ודאי לגבי זהות העבריינים שבגינם הוגשו מרבית התלונות.

המשטרה מסרה בתשובתה כי ההתייחסות של מג"ב בנוגע לתלונות אלו הייתה מקצועית, ובין השנים 2006-2014 נפתחה חקירה בנוגע לשש תלונות של אותו חקלאי ואף בוצעו פעולות חקירה. ואולם, כל ששת התיקים נסגרו. לגבי ארבעה מהם נרשם שנסגרו בעילה של אין עניין לציבור, ושניים אחרים נסגרו בעילות של עברייני לא נודע וחוסר ראיות.



הקלות שבה
המשטרה ומג"ב
סוגרים חלק ניכר
מתיקי התלונות של
החקלאים סמוך
להגשתם, ללא הגשת
כתבי אישום, משקפת
את החשיבות המעטה
שהם מייחסים לטיפול
בעבירות פשיעה
חקלאית

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולמג"ב, כי על אף שהחקלאי הגיש במשך כ-20 שנה מאות תלונות על פלישה מתמשכת לשטחי מרעה וגרימת נזקים הם התעלמו מהוראות חוק העונשין ומאמת המידה שקבע בית המשפט העליון בנוגע לשכיחותה של ההתנהגות העבריינית, פתחו בחקירה במיעוט זעום של התלונות וסגרו את התיקים בעילות שונות, ובהן חוסר עניין לציבור. החמור מכול הוא שהתעלמותם תרמה להימשכות של שנים בפעילות העבריינית נגד החקלאי.



הקלות שבה המשטרה ומג"ב סוגרים חלק ניכר מתיקי התלונות של החקלאים סמוך להגשתם, ללא הגשת כתבי אישום, משקפת את החשיבות המעטה שהם מייחסים לטיפול בעבירות פשיעה חקלאית. זאת - למרות העובדה שחלק מהתיקים כוללים ראיות לכאורה או מידע בנוגע לעבריו, ולציבור הרחב יש עניין ברוב התיקים. התנהגות זו של המשטרה ומג"ב "מסבירה" את חוסר האמון שרוחש להם ציבור החקלאים. משרד מבקר המדינה מעיר כי עליהם לבחון מחדש את המדיניות של סגירת תיקים והימנעות מהגשת כתבי אישום בעבירות של פשיעה חקלאית שנעשו למכת מדינה. עליהם למצוא בהקדם את הדרך להילחם בנחישות בעבריינים ולתת מענה לציבור החקלאים שעומדים חסרי אונים בפני פשיעה מתמשכת.

הנזקים שנגרמים לחקלאים בשל אירועי פשיעה חקלאית

כדי להמחיש את הנזק הכלכלי הכבד שגורמת הפשיעה החקלאית לחקלאים, שמשפיע על הענף כולו ומעורר בציבור החקלאים תחושה של חוסר אונים וחוסר אמון במערכת האכיפה, מובאת להלן סקירה על חלק מסוגי הפשיעה החקלאית. הסקירה מציגה גם את חולשתם של המשטרה ומג"ב בכל הנוגע להרתעת העבריינים ולטיפול בהם.

גניבת בעלי חיים

אחד מתחומי הפשיעה החקלאית היא גניבת בעלי חיים המשמשים כמקור למזון, כמו ראשי בקר וצאן, עופות ודגים. בידי המשטרה ובקרב ארגוני החקלאים אין מידע מלא על מספר הגניבות של בעלי חיים והיקף הנזק שנגרם כתוצאה מזה.

1. **גניבת עופות:** משרד החקלאות מחלק את ענף הלול לארבעה תחומים: פטם (כ-500 מגדלים), הודו (כ-85 מגדלים), ביצים (1,800 לולים) ורבייה (70 מגדלים). להלן נתונים על גניבת עופות, ואולם בשל נטייתם של החקלאים להמעיט בדיווח על מקרי פשיעה חקלאית למשטרה ולמג"ב, הם אינם משקפים את כלל אירועי הגניבה ויש להתייחס אליהם בהסתייגות:

לוח 9: אירועי גניבת עופות

שנה	מספר האירועים
2013	20
2014	12
2015	31
סה"כ	63

מקור: מסמך הכנסת

מהנתונים עולה כי בשנת 2015 חלה עלייה של כ-50% במספר הגניבות לעומת 2013 ועלייה של 158% לעומת 2014. הנתונים אינם משקפים את מספר העופות שנגנבו בכל אחד מהאירועים.

יצוין כי אין בנתונים הפרדה בין גניבת עופות למאכל ובין גניבת עופות המשמשים לרבייה או גניבת ביצי רבייה - שהם אמצעי יצור יקרים מאוד. יודגש כי גניבת עופות וביצי רבייה מחסלת למעשה את אמצעי הייצור וגודעת את הענף הכלכלי שעליו נשען החקלאי.

התמונה שלהלן מציגה תפיסה של גנבי עופות וממחישה עד כמה קל להוביל ברכב פרטי עופות שנגנבו.

תמונה 1: הובלת עופות הודו גנובים



המקור: המחלקה לביטחון ושירותי חירום במועצה האזורית מנשה

2. **גניבות ראשי בקר וצאן:** הבקר והצאן הם מקור לבשר ולמוצרי חלב, ומגדלים אותם בשני אופנים: במכלאות סגורות כמו רפתות או דירים ובשטחי מרעה פתוחים. לפי נתוני משרד החקלאות שנמסרו למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 בשנת 2015 היו בישראל 805 רפתות, כ-300 מגדלים מוסדרים של בקר במרעה (כ-60,000 ראשי בקר), 2,234 מגדלי צאן (בעלי עדרים של יותר מ-50 ראשים) וכ-4,000 מחזיקי צאן (מחזיקים עדרי צאן שיש בהם פחות מ-50 ראשים). להלן נתוני מג"ב על מספר האירועים של גניבת ראשי בקר וצאן, מספר הראשים שנגנבו ומספר הראשים שנתפסו, לשנים 2013-2016.³⁹

לוח 10: **שיעורי הגניבות של ראשי בקר וצאן והראשים שנתפסו, בשנים**

2016-2013

שנה	גניבה		תפיסה		שעור התפיסה מכלל הגניבות
	סך האירועים	ראשי בקר	ראשי צאן	ראשי בקר וצאן	
2013	256	676	2,732	3,408	16%
2014	163	300	1,387	1,687	8%
2015	236	628	2,690	3,318	15%
*2016	158	358	1,987	2,345	4%

מקור: מג"ב
* עד ה-09.07.16

מהנתונים עולה, כי ב-2015 נרשמה עלייה של כ-45% במספר אירועי הגניבה לעומת 2014⁴⁰ ועלייה של 97% במספר הראשים שנגנבו. במחצית הראשונה של 2016 חלה עלייה של כ-23% באירועי הגניבה ועלייה של 66% במספר הראשים שנגנבו לעומת התקופה המקבילה ב-2015. באותה תקופה, חלה ירידה של 77% במספר התפיסות.

העלות של ראשי בקר נעה מכ-3,300 ש"ח לעגל לבשר עד כ-13,000 ש"ח לפר רבייה. העלות של ראשי צאן נעה מכ-1,500 ש"ח עד כ-3,300 ש"ח⁴¹. כאמור, בידי המשטרה ומג"ב אין נתונים לגבי הנזק הכספי והכלכלי שמחוללים אירועי גניבות של ראשי בקר וצאן. מנכ"ל ארגון מגדלי הבקר מסר לכנסת כי "הנזק הכלכלי הנגרם על ידי גניבת עגל גבוה יותר משוויו הכספי של העגל, היות

39 אין ודאות שראשי הצאן או הבקר שנתפסו הוחזרו לבעליהם.

40 ב-2014 חלה ירידה במספר האירועים בלי שנמצא הסבר לכך; ייתכן שהדבר נובע מדיווח חלקי.

41 הודעת מחלות בעלי חיים (תשלום פיצויים), התשס"ח-2008; הנתונים הם לעלות מינימלית בעבור פיצוי חקלאים במקרה של השמדה עקב מחלה.

על אף שגניבת בקר וצאן היא עבירה מסוג פשע, שיעור התפיסות הוא נמוך לעומת מספר הגניבות שדווחו, וכך גם שיעור העבריינים שהועמדו לדין

שהתהליך המוביל להולדת העגל נמשך כשנה ובמהלך תקופה זו החקלאים משקיעים בגידול האם⁴².

בסעיף העוסק בגניבה בנסיבות מחמירות קובע חוק העונשין כי הגונב דבר "המשמש כלי עבודה או אמצעי להפקת פרנסתו של אדם, ובכלל זה... בקר או מקנה, ובלבד שערכו של הדבר הנגנב עולה על 1,000 שקלים חדשים", דינו מאסר ארבע שנים. עבירה של גניבת בקר וצאן מוגדרת, אפוא, כפשע.

משרד מבקר המדינה העריך את עלות הנזק הישיר שנגרם לחקלאים מגניבת ראשי בקר וצאן בשנת 2015 בכעשרה מיליון ש"ח לפחות⁴³. כאמור, במועד הביקורת ובמהלך שנת 2016 חלה הסלמה במצב. מבחינת החקלאי כל אירוע גניבה מסב נזק חמור, ולעתים מדובר במפעל חיים שנהרס.

סוג הפשיעה החקלאית הנפוץ ביותר, וככל הנראה גם הרווחי ביותר לעבריינים, הוא גניבת צאן ובקר. בשנים 2011-2015 נגנבו כ-18,000 ראשי צאן ובקר. במחצית הראשונה של 2016 אף נרשמה עלייה בהיקף התופעה. הנזק לחקלאים באותן שנים הוערך בעשרות מיליוני ש"ח, ומלבד הגניבה עצמה נגדע מקור גם פרנסתם של החקלאים.

על אף שגניבת בקר וצאן היא עבירה מסוג פשע, שיעור התפיסות הוא נמוך לעומת מספר הגניבות שדווחו, וכך גם שיעור העבריינים שהועמדו לדין. לפי נתוני המשטרה, בין השנים 2011-2015 הוגשו 14 כתבי אישום ונרשמו שמונה הרשעות בלבד בגין עבירה זו, ובשנת 2016 הוגשו 13 כתבי אישום עד לחדש ספטמבר. ככלל כתבי אישום מוגשים בגין גניבה של עדרים בני 20 ראשים לפחות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אמנם בשנת 2016 אכן חל גידול ממשי במספר כתבי האישום שהוגשו בהשוואה לשנים הקודמות, אך על המשטרה ומג"ב להמשיך לפעול בנמרצות ובנחרצות לתפיסת העבריינים ולהעמדתם לדין. פעולה זו היא הכרחית בשל הגידול באירועי הפשיעה בתחום זה.

היעדר אמצעים להחסנת בעלי חיים החשודים כגנבים ולבדיקות די-אן-איי

החוקה: בשנת 2015 הצליחו הימ"רים הכפריים לתפוס 492 ראשי בקר וצאן שנחשדו כגנבים, מתוך 3,318 שנגנבו (כ-15%). ואולם נוצר קושי להשיב את בעלי החיים לבעליהם, שכן הן החשודים כגנבים והן הבעלים טענו לבעלות על בעלי החיים ודרשו אותם. במצבים שבהם לא ברור בוודאות למי יש למסור את בעלי

42 מסמך הכנסת, עמ' 33.

43 ההערכה נעשתה לפי עלות מינימלית - ראשי צאן: 2,500 ש"ח*2,690=6,725 מיליון ש"ח; ראשי בקר: 6,500 ש"ח*4.08=26,520 מיליון ש"ח. לפי הערכות מנכ"ל מועצת ארגון מגדלי הבקר לשעבר (כפי שהובאו במסמך הכנסת), עלות ראש עגל היא כ-3,000 ש"ח; מחיר פרה נע בין 8,000-7,000 ש"ח ועלות פר היא כ-15,000 ש"ח.

החיים שנתפסו, צריך להחזיקם במכלאות עד שתוצאות החקירה או בית המשפט יקבעו זאת⁴⁴.

במקרים של תפיסת בעלי חיים באזורי יהודה ושומרון (להלן - יו"ש) - בעקבות עבודת מודיעין, פעילות מבצעית או במהלך תפיסות אקראיות של כלי רכב שעברו במחסומים שבין ישראל ליו"ש - מינהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות⁴⁵ דורש להכניסם להסגר במכלאה מבודדת מחשש להתפרצות מחלות.

החזקת בעלי חיים במכלאות מחייבים שמירה, הזנה וטיפול. ובכלל זה טיפול וטרינרי הגוררים עלויות כספיות. ואולם, עד לאחרונה לא הוסדר נושא זה על ידי המשטרה ומג"ב. להלן מקרים שאירעו בשנים 2015 ו-2016:

1. במרץ 2015 אותו במחוז דרום 24 עגלים החשודים כגנובים. מאחר שלא ניתן היה להעביר את העגלים למכלאה כנדרש, בשל היעדר תקציב נסגר התיק ללא חקירה לאחר שישה ימים, והעגלים נשארו אצל החשוד בגניבה.
2. בפברואר 2015 נמצא בשטחי יו"ש עדר גנוב של 23 עגלים. בעבור החזקת העגלים במכלאה לתקופה של עשרה ימים לפחות נדרש מג"ב לשלם סכום של כ-33,000 ש"ח. מאחר שלא התקבל אישור לתשלום הושאר העדר הגנוב בשטחי יו"ש, ולא הוחזר לבעליו.
3. ביוני 2015 נתפסו במשאית במרכז הארץ שמונה סוסים וחמישה חמורים שנגנבו בצפון וועדו להעברה לעזה. לא נמצאה מכלאה מתאימה לאחסונם, והם נקשרו למשך 20 שעות בשמש יוקדת. רק לאחר שהמשטרה התחייבה לשלם למפרע בעבור החזקתם הם הוכנסו למכלאה.
4. באפריל 2016 נמצאו 40 עזים שנגנבו מיישוב בנגב, אך לא נמצא פתרון להחסנתן מאחר שמג"ב לא היה מוכן לממן את העלויות הנדרשות לשינוען ולהחזקתן במכלאה. אנשי מג"ב נאלצו לבקש מחקלאים שלא היו קשורים לאירוע כטובה אישית שיחזיקו אותן אצלם במשך שלושה חודשים עד החלטת בית המשפט בעניין.

ביוני 2015 פנה מפקד מג"ב לשר לבט"פ וטען, כי "לא ניתן להמשיך לטפל ביעילות בתופעת גניבות בעלי חיים כאשר כל פעם מחדש אנו נאלצים להשקיע זמן ממושך ומאמצים למצוא מענה ומקלט לבעלי החיים במקום לטפל חקירתית בתיקים ובאיסוף ראיות נגד חשודים". הוא ביקש סיוע ומענה מוסדר לאחסון בעלי חיים החשודים כגנובים. במאי 2016 ציינה קצינת אח"ם כי "אין לנו יכולת לתת מענה לצורך הכי בסיסי של תפיסת הצאן והבקר מהחשודים".

44 לפי חוק המכר, התשכ"ח-1968, סעיף 34-תקנת השוק, נכס מיטלטלין שנמכר על ידי מי שעוסק במכירת נכסים מסוגו במהלך רגיל, עוברת הבעלות לקונה אף אם המוכר לא היה בעל הממכר או לא היה זכאי להעבירו כאמור, ובלבד שהקונה קנה וקיבל אותו לחזקתו בתום לב. דהיינו, די שהמחזיק ברכוש הגנוב (בבקר וצאן) לא הודה בגניבה, אלא אמר שהוא קנה את הבקר והצאן ממי שבאופן רגיל עוסק בכך ושילם בעבורו בתום לב סכום סביר לעסקה ייחשב הדבר כאילו קנה אותו, אלא אם כן בית המשפט יפסוק אחרת.

45 לפי מינהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, בעל חיים ששהה מעבר לקו הירוק צריך לשהות במקום שהוא לא המשק שממנו יצא לצורך בדיקה, זאת כדי למנוע חדירה של מחלות למדינת ישראל.

זיהוי: כדי לוודא שראשי הבקר והצאן שנתפסו יוחזרו לבעליהם, לעתים נדרשת המשטרה לבצע בדיקות להתאמה גנטית של בעלי החיים החשודים כגנובים לאלו שנותרו אצל החקלאים. הבדיקות האלו מתבצעות במעבדה פרטית, ועלות בדיקה לראש אחד מסתכמת בכ-1,500 ש"ח. בשלושת החודשים הראשונים של 2016 כבר הצטבר חוב של 30,000 ש"ח לחברה שביצעה בדיקות בעבור מג"ב. להערכתה של קצינת אח"ם. העלות המשוערת של הבדיקות הגנטיות לשנת 2016 כולה היא 100,000 ש"ח בגין.

במהלך הביקורת אישר אג"ת תקציב של 100,000 ש"ח לשירותי שינוע והחסנה במכלאה של משרד החקלאות, ו-100,000 ש"ח לביצוע בדיקות גנטיות ב-2016. המשטרה מסרה בתשובתה, כי החל מאמצע 2016 ניתן פתרון לנושא זה הכולל הסדר עם הספק הנותן שירותי שינוע והחסנה של בעלי החיים למשטרה, וכך הוקצה תקציב לבדיקות DNA של בעלי החיים.

מהמקרים לעיל עולה, כי המשאבים שהושקעו באיתור בעלי החיים שנגנבו והחזרתם לידי החקלאים - במבצעי מודיעין וחקירות ולעתים גם בשיתוף כוחות הצבא - ירדו לעתים לטמיון, מאחר שלא היה פתרון מוסדר לאחסון בעלי החיים. השארת בעלי החיים ברשות החשודים בגניבה היא תופעה בלתי תקינה הפוגעת בהרתעה ומעניקה פרס לפורעי חוק. המצבים שבהם נמצאו מכלאות בסופו של דבר, הודות ליוזמה פרטית של אנשי מג"ב, משקפים את חולשתה התפקודית ואת אהלת ידה של המשטרה בתחום זה. יש לראות בחיוב את ההסדר שניתן לנושא האחסנה ובדיקות ה-DNA. על המשטרה ומג"ב לעגן הסדרים אלו - ובכלל זה התקציבים הדרושים לביצועם - באופן קבוע.

גניבת אמצעי ייצור - טרקטורים

אמצעי הייצור והציוד החקלאיים - כמו מחשבי השקיה, צנרת קו-נועים⁴⁶, גדרות, מאווררים, כבלי חשמל המזינים ציוד חקלאי, מכלי גז, חומרי הדברה ורכבי עבודה, לרבות טרקטורים, משמשים את החקלאים בעבודתם השוטפת. רוב המשקים החקלאיים אינם מבוטחים מפני גניבות משום שחברות הביטוח אינן מסכימות לבטח את מרבית הציוד החקלאי מפני גניבות⁴⁷. לפיכך נשאר רוב הציוד החקלאי המשמש לייצור בסוף יום העבודה בשטחים החקלאיים הפתוחים והוא מטרה קלה לגניבות ולגרימת נזקים.

46 מערכת השקיה עלית שנועדה לשימוש בשטח פתוח המונעת על ידי רשת החשמל או גנרטור ומקבלת אספקת מים מקו המים בשדה.

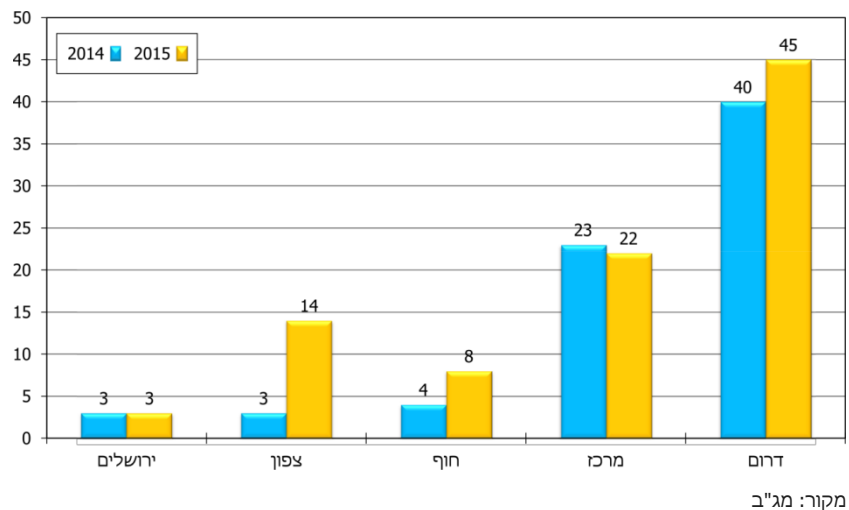
47 כשחברות הביטוח מסכימות לבטח ציוד חקלאי, הן מתנות זאת בהתקנת אמצעי מיגון והרתעה שעלותם גבוהה מאוד, נוסף על הפרמיה הגבוהה. במצב כזה לא משתלם לחקלאים לבטח את הציוד.

הטרקטור הוא כלי העבודה המרכזי של החקלאים, וגניבתו, בייחוד במהלך העונה החקלאית, גורמת נזקים ישירים ועקיפים לא מבוטלים. העלות הממוצעת של טרקטור שמשמש את החקלאי "הבודד" נעה בין 120,000 ל-150,000 ש"ח.

גניבת טרקטורים מתבצעת בדרך כלל על ידי חוליות גנבים שפיתחו מיומנויות והתמקצעו בתחום זה. אחת השיטות הנפוצות היא הסעת הטרקטורים לאזור מסתור שמחוץ לשטח החקלאי, כמו חורשה, והעמסתם לאחר כמה ימים על גבי משאיות שתכולתן מוסתרת כדי להקשות על לכידתם. ברוב המקרים הטרקטורים מועברים לרשות הפלסטינית. הסיכוי לאתנם שם ולהחזירם לישראל הוא אפסי, גם אם הותקן חיישן איתור על הטרקטור.

לפי נתוני אח"ם מג"ב, ב-2014 נגנבו 73 טרקטורים חקלאיים וחלקי טרקטורים⁴⁸ וב-2015 נגנבו 92 עלייה של כ-26%. להלן מספר הטרקטורים וחלקי טרקטורים שנגנבו בשנים 2015-2014 בחלוקה לפי מרחבים:

תרשים 8: מספר הטרקטורים וחלקי טרקטורים שנגנבו בשנים 2015-2014, בחלוקה למרחבים



מהתרשים עולה כי בשנת 2015 הייתה עלייה של כ-360% במספר גניבות הטרקטורים במרחב צפון, של 100% במרחב חוף ושל 12.5% במרחב דרום.

בתמונות שלהלן מוצגת הדרך שבה מסתירים את הטרקטורים תוך כדי העברתם על גבי משאיות:

48 מחשבים שבלעדיהם לא ניתן להפעיל את הטרקטור.

תמונה 2: טרקטורים שנגנבו והועמסו על משאית לצורך העברתם




מקור: דוברות המשטרה, מבצע של ימ"ר ארו - פברואר 2016.

תמונה 3: הסתרת טרקטורים שנגנבו מקיבוץ להבות חביבה ונתפסו ברשות הפלסטינית



מקור: המחלקה לביטחון ושירותי חירום במועצה האזורית מנשה.


**הנזק הכלכלי של
 גניבת טרקטורים
 מהחקלאים הוא
 עצום, מסתכם
 במיליוני ש"ח בשנה
 וגודע את העץ
 הכלכלי שעליו נשען
 החקלאי. לפיכך,
 מג"ב מתאמץ ככל
 יכולתו להחזיר את
 הטרקטורים
 לבעליהם, יש לשמר
 את המאמצים
 שנעשים**

לפי נתוני אח"ם מג"ב, בשנת 2014 נתפסו 22 טרקטורים (30% מאלה שנגנבו) ואולם בשנת 2015 נתפסו 18 בלבד (כ-20%). יוצא, אפוא, כי בזמן שחלה עלייה במספר הטרקטורים וחלקי טרקטורים שנגנבו, חלה ירידה של כ-33% בשיעור מציאתם. עוד לפי נתוני אח"ם מג"ב בחודשים ינואר-ספטמבר 2016 נגנבו 55 טרקטורים והוחזרו 26 - שיעור תפיסה של 47%.

הנזק הכלכלי של גניבת טרקטורים מהחקלאים הוא עצום, מסתכם במיליוני ש"ח בשנה ופוגע אנושות בחקלאי בכך שהוא גודע את העץ הכלכלי שעליו הוא נשען. לפיכך מג"ב מתאמץ ככל יכולתו להחזיר את הטרקטורים לבעליהם, יש לשמר את המאמצים שנעשים.

גניבת תוצרת חקלאית

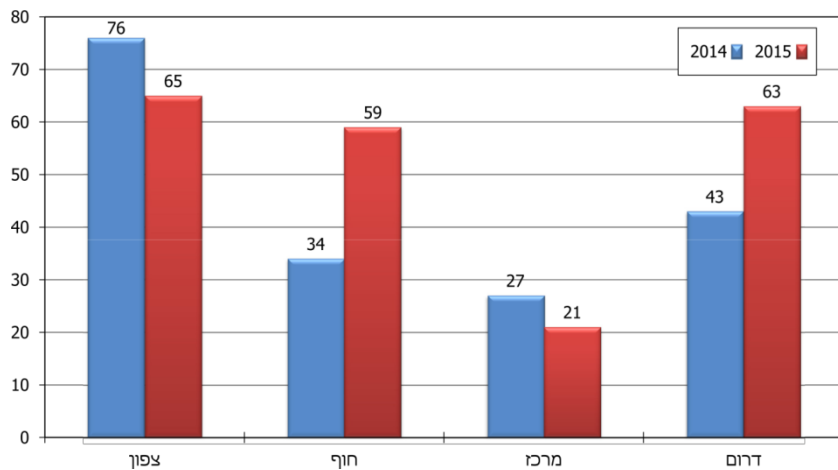
ענף נוסף בפשיעה החקלאית הוא גניבת תוצרת חקלאית. לעתים קרובות מגלים חקלאים כי תוצרת חקלאית (פירות, ירקות, שתילים/עציצים/אדניות, ביצים, חציר וקש) שעמלו עליה כל העונה, נגנבה מהשטחים החקלאיים. גם חומרי הדברה, זבל כימי ודשן שמסייעים לחקלאים רבות בעבודתם, נגנבים לעתים קרובות. גניבות אלה מסבות להם נזק כלכלי גדול.

גניבת תוצרת חקלאית הפכה להיות עסק כלכלי משתלם עבור העבריינים, משום שקל לבצעה: היא נעשית בשטחים פתוחים, ובמקרים רבים בחסות החשיכה ותוך סיכוי נמוך להיתפס. גם אם הגניבה מתבצעת באור יום, הסיכוי להיתפס הוא נמוך. כך הופכת תוצרתם של החקלאים הפקר הלכה למעשה. יתר על כן, התוצרת החקלאית הגנובה מגיעה לשווקים ונמכרת לציבור ללא פיקוח תברואתי ראוי, והדבר מגביר את החשש לסיכון בריאותם של הצרכנים.

כאמור, גניבת תוצרת חקלאית שערכה עולה על 1,000 ש"ח נחשבת לעבירת פשע שעונשה ארבע שנות מאסר, ועדיין מעטים המקרים שבהם מוגשים כתבי אישום ומורשעים עבריינים בתחום זה.

בית המשפט העליון ציין כי "תופעה חמורה של גניבת תוצרת חקלאית אשר פשתה במחוזותינו והפכה למציאות קשה ובלתי נסלחת גורמת נזקים אדירים לציבור החקלאים. כך נדרש החקלאי לעמול על גידול התוצרת, להוסיף סכומים ניכרים על מיגון (באם הדבר אפשרי) ולשאת בתוצאות הכלכליות של גניבות מרובות"⁴⁹. להלן נתונים על גניבת תוצרת חקלאית בשנים 2014 ו-2015.

תרשים 9: מספר אירועי גניבת תוצרת חקלאית בשנים 2014 ו-2015 בחלוקה למרחבים



מקור: מג"ב

הנתונים, כפי שדווחו למשטרה, מראים כי ב-2015 חלה עלייה של כ-16% במספר הגניבות של תוצרת חקלאית: 180 אירועים ב-2014 לעומת 208 ב-2015. עוד עולה כי במרחב חוף ובמרחב דרום נרשמה עלייה של כ-74% ו-47% בהתאמה במספר הגניבות, ואילו במרחב צפון ובמרחב מרכז נרשמה ירידה של 14% ו-22% בהתאמה.

בתמונה להלן מוצגים שקי אבוקדו שנקטפו על ידי גנבים ונתפסו מוכנים להובלה.

תמונה 4: שקי אבוקדו שנקטפו על ידי גנבים ונתפסו מוכנים להובלה



מקור: המחלקה לביטחון ושירותי חירום במועצה האזורית מנשה. צולם במועצה אזורית מטה אשר בחורף 2016.

כיוון שהסיכוי שמג"ב או המשטרה ימצאו תוצרת גנובה נמוך מאוד, ומאחר שהתוצרת החקלאית לרוב אינה מבוטחת אין לחקלאים מניע לדווח על הגניבות והנתונים שבידי מג"ב אינם משקפים את מספר הגניבות לאשורו.

מנתוני המשטרה עולה, כי בין השנים 2011-2015 נפתחו 425 תיקים בגין גניבת תוצרת חקלאית, 390 (92%) מהם נסגרו, 255 (65%) נסגרו בעילת עבריין לא נדע. בשנים אלה הורשעו עבריינים בשבעה תיקים בלבד - פחות משני תיקים לשנה בממוצע.

בתשובתה מסרה המשטרה, כי קיים קושי באיסוף ראיות מזירה חקלאית מאחר שאלו הם שטחים פתוחים ללא מערכת אבטחה ומצלמות, ולכן גם כאשר נפתחת חקירה לא תמיד מצליחים להגיע לממצאים ולעקבות שזיבילו לחשודים. לפיכך רבים מהתיקים נסגרים בעילה של עבריין לא נדע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולמג"ב, כי חרף הקושי באיסוף ממצאים שזיבילו לתפיסת החשודים, עליהם להגביר את המאמצים לתפיסת העבריינים ולאכוף ביתר שאת את החוק בכל הנוגע למקרים שהובאו לידיעתם. זאת כדי למזער את הנזק הכלכלי הישיר שנגרם לחקלאים ולענף החקלאות כולו.

גניבת כוורות ודבש

ענף גידול הדבורים אינו מתמצה אך ורק בייצור דבש. למעשה הוא המניע לקיומה של החקלאות, משום שהוא אחראי למנגנון הטבעי של מערכת ההאבקה של יבולי החקלאות. דבורת הדבש היא החרק המאביק החשוב ביותר בחקלאות העולמית, וסדרה ארוכה של גידולים חקלאיים תלויים בה לקבלת יבול בקנה מידה מסחרי. תרומת דבורי הדבש לחקלאות גדולה פי 60 מערך התמורה שמתקבלת מייצור דבש. היקף ייצור הדבש נקבע על פי הפוטנציאל של מקורות הצוף, ולפיכך מרבית בעלי הכוורות - הדבוראים מעבירים את הכוורות בין נקודות רעייה שונות.

ביוני 2016 היו בישראל כ-550 דבוראים והם הפעילו כ-109,000 כוורות שהוצבו ברחבי הארץ בכ-6,150 נקודות מרעה, בעיקר באזורים חקלאיים. בכל נקודת מרעה מוצבות עד 40 כוורות, והן מאוכלסות לסירוגין לפי עונות הפריחה.

מאחר שהכוורות לייצור דבש מוצבות בשטחים חקלאיים פתוחים, גניבת כוורות וחלות דבש מתוך כוורות נעשית בקלות יחסית. המועצה לייצור ושיווק דבש ריכזה בשנים 2008-2011, לסירוגין, נתונים על גניבות ועל גרימת נזק לכוורות (כולל הרעלת כוורות), והעברה אותם לשר לבט"פ דאז ולמפכ"ל המשטרה דאז.

לוח 11: גניבת כוורות וגרימת נזק בשנים 2008-2011

שנה	מספר הכוורות שנגנבו	מספר הכוורות שנגרם להן נזק ממשי (לא כולל גניבת דבש)
2008	523	אין מידע
2009	524 (כולל גרימת נזק)	אין מידע
2010	482	156
2011	783	75

מקור: המועצה לייצור ושיווק דבש

מנתוני המשטרה שנמסרו למשרד מבקר המדינה, עולה כי בשנת 2011 אירעו 17 אירועים⁵⁰ של גניבת כוורות, ב-2012 נרשמו 11 אירועים ובשנים 2013, 2014 ו-2015 נרשמו בהתאמה עשרה, 14 ותשעה אירועים בלבד - ובסך הכול 61 אירועים בחמש שנים. עוד עולה, כי 97% מהתיקים נסגרו, 85% מהם בעילה של עבריין לא נודע, ולא הוגש שום כתב אישום בגין גניבת כוורות.


סמנכ"ל המועצה לייצור ושיווק דבש מסר למשרד מבקר המדינה, כי בשנים 2012-2014 "הפסקנו לאסוף ולפרסם את הנתונים כי ראינו שהשקענו עמל רב, אך הדבר לא עניין אף גורם, ולא נעשה דבר... אנו חיים בתחושה שרכושנו הפקר, היכולת שלנו להגן עליו הינה לא מרובה ואין לנו סעד אמיתי בנושא". לדבריו, לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביצעה המועצה בדיקה ומצאה שב-2015 נגנבו בישראל 970 כוורות.

עלות כוורת שמייצרת דבש היא בין 800 ל-1,200 ש"ח ועלות חלת דבש היא בין 70 ל-100 ש"ח. גניבת כוורות היא גניבת אמצעי הייצור של הדבוראי הלכה למעשה, ולעיתים היא מפעל חייו - כפי שקורה לעתים קרובות הנזק הכלכלי שנגרם לו ולמשפחתו הוא חמור ולמעשה נכרת הענף הכלכלי שעליו הוא יושב⁵¹.

בתשובתה מסרה המשטרה כי אכן נסגרו מרבית התיקים של התלונות שהוגשו, עקב הקושי באיסוף ראיות בשטחים פתוחים.

50 לא ידוע כמה כוורות נגנבו בכל אירוע.

51 חלק מהדבוראים מתקינים על הכוורות חיישנים שמחברים למוקד ארצי של חברת אבטחה, שניתן יהיה להתחקות אחריה במקרה של גניבה. עלות ההתקנה והשירות של החיישנים היא גבוהה, ורק דבוראים מבוססים כלכלית, בעלי מספר גדול של כוורות, מסוגלים לשאת בה. יתרה מזו, בכל נקודת מרעה יש כ-40 כוורות והחיישנים מותקנים רק על כוורות אחדות כך שאינם מכסים את שטח המרעה כולו וייתכן שגם כאשר הותקן חיישן תבצע גניבה. יוצא אפוא, שהתקנת החיישנים אינה מהווה פתרון.


חרף העובדה
שתופעת הגניבות
מסבה לחקלאים נזק
כלכלי רב ומעמידה
את ענף החקלאות
כולו בסכנה, שיעורי
הפיענוח של
הפשיעות, תפיסת
העבריינים והעמדתם
לדין הם נמוכים

מצב שבו נגנבות כוורות באופן שיטתי פוגע במגוון רחב של ענפים חקלאיים ולא רק בענף של גידול דבורים, הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך. משיחות עם דבוראים עולה כי למרות חשיבותו של הענף, רבים מהם נמנעים מלהמשיך ולעסוק בתחום זה ולהעבירו לדורות הבאים.

הנתונים המצויים בידי המשטרה אינם משקפים את חומרת התופעה של גניבת הכוורות לאשורה, כך עולה מהפער העמוק שבין נתוני המשטרה ובין נתוני המועצה לייצור ושיווק דבש. העובדה שלא הוגשו כלל כתבי אישום נגד גנבי כוורות, ממחישה את אהלת היד של המשטרה בפעילות הנגד העבריינים ובאכיפת החוק. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולמג"ב, כי הם אינם מפעילים מאמצים מרוכזים דיים לצמצום התופעה, בכך הם מסכנים את ענף גידול הדבורים ואת כל ענפי החקלאות התלויים בהאבקת הדבורים.



לפי נתוני המשטרה, בין 2006 ל-2015 חלה ירידה של כ-70% בהיקף אירועי הפשיעה החקלאית, ואולם בשנים 2015 ו-2016 נרשמה מגמה של עלייה במספרם. מכל מקום המספרים שמופיעים בנתוני המשטרה אינם ודאיים נוכח התופעה הנפוצה של תת-דיווח. חרף העובדה שתופעת הגניבות מסבה לחקלאים נזק כלכלי רב ומעמידה את ענף החקלאות כולו בסכנה, שיעורי הפיענוח של הפשיעות, תפיסת העבריינים והעמדתם לדין הם נמוכים.

בתשובתה מסרה המשטרה, כי במג"ב משקיעים מאמצים ומשאבים רבים לטיפול בפשיעה החקלאית. ואולם, אין הלימה בין העונשים המוטלים על עברייני הפשיעה החקלאית לבין חומרת העבירות שבוצעו והמשאבים הרבים שהמשטרה משקיעה בתפיסת העבריינים, ולכן "נדרשת הירתמות של כלל גורמי אכיפת החוק". לטענת המשטרה בעקבות שינויים שנעשו במחצית השנייה של 2016, מגמת העלייה במספר אירועי הפשיעה החקלאית מותנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולמג"ב, כי כגופים האחראים לביטחון האישי והציבורי במרחב הכפרי עליהם לפעול במהירות ובנחישות כדי לצמצם את התופעה החמורה והמדאיגה. יש להגביר את ההרתעה באמצעות תפיסת העבריינים, הגשת כתבי אישום, העמדת העבריינים לדין ובקשה להטלת עונשים משמעותיים. זאת תוך שיתוף פעולה עם שאר גורמי האכיפה בפעילות נמרצת, ואפקטיבית להגברת ההרתעה.

פלישה לשטחי מרעה והשתלטות עליהם

הקרקעות המשמשות לשטחי מרעה מיועדות להזנת עדרי בקר וצאן. למדינה יש אינטרס לעודד את החזקת השטחים האלה ועיבודם, כדי להבטיח בהם שימוש בר קיימא שמקדם ערכים של איכות הסביבה. רעייה באזורי מרעה המספקים ירק טבעי ובריא מסייעת בייצור בשר איכותי, כיוון שהיא מספקת תנאי גידול טובים ומביאה לידי ירידה ממשית בתחלואה. היא גם חוסכת לחקלאים הבוקרים עשרות אלפי ש"ח ברכישת מזון. ראש בקר בצפון הארץ רועה בשטח של 20-25 דונם ובדרומה בשטח של 40-45 דונם. אפשרות נוספת להזנת עדרים היא הגשת מזון שעלותו החודשית המינימלית לעדר בן 100 ראשים מסתכמת ב-36,000 ש"ח.

ישנם שלושה סוגים של רעייה: (1) **רעייה מוסדרת**: רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) המנהלת את הקרקעות משכירה את שטחי המרעה, כשני מיליון דונם, למגדלי בקר וצאן לתקופה של שנה עד שלוש שנים. ועדת ההשכרות ברמ"י מאשרת את השכרת השטחים לאחר קבלת המלצה ממשרד החקלאות שהוא הגורם המקצועי הממליץ; (2) **רעייה עונתית**: רועים בעלי רישיון לעונה אחת בלבד הרועים בכשני מיליון דונם נוספים של שטחי בתה, חורש ויער המושכרים בחוזים עונתיים של עד חצי שנה. יצוין כי, הרועים ברעייה מוסדרת וברעייה עונתית משלמים דמי הרשאת רעייה הנקבעים מידי פעם על ידי רמ"י בהתאם לאזור ולסוג המרעה. (3) **רעייה בלתי מוסדרת**: רעייה המתבצעת באופן פיראטי וללא רישיון.

מגדלי הבקר והצאן שרועים את עדריהם ברעייה ברישיון נתקלים לעתים קרובות בתופעה של פלישת עדרים זרים, כלומר כניסת עדרים של מגדלים שאין להם היתר רעייה לשטח מרעה המושכר כחוק. הסיבות לפלישה הן מגוונות: אין בידי הפולשים רישיון רעייה, שטחי המרעה ששכרו אינם גדולים דיים לעדרים שלהם, שטחי המרעה שלהם אינם איכותיים דיים ועוד.

הפלישה מלווה בהיזקים נוספים, כמו חיתוך גדרות, גניבת ציוד, גרימת נזק במזיד לבעלי החיים, שריפת שטחי מרעה (במקרים שבהם יש התנגדות לפלישה), גניבות של עדרים ועוד. לדוגמה, העלות של הקמת קילומטר גדר חדשה לתיחום שטח מרעה היא כ-20,000 ש"ח, ועלות התיקון של קילומטר גדר שניזוקה היא כ-10,000 ש"ח.

הפלישה וההיזקים הנלווים לה מסבים נזק כלכלי לבעל זכויות המרעה שמוביל לעתים קרובות לנטשת הקרקע שהוקצתה למרעה ולכניסת גורמים בלתי חוקיים לשטח המוגדר כאדמת מדינה. בנייר המדיניות שהוגש למשרד לפיתוח הנגב והגליל ביוני 2011 נכתב, כי "רבים מהבוקרים מחזירים את השטח למנהל מקרקעי ישראל לפני תום חוזה ההחכרה, דבר שמוביל לוואקום ולכניסה של גורמים בלתי חוקיים לשטח (לרוב אלה הגורמים שביצעו את הפשיעה)"⁵². מנהלת תחום שטחים פתוחים במשרד החקלאות מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 בנוגע לחקלאים שהפסיקו את השימוש בשטחי המרעה, כי "מדובר על חקלאים שבחרו לסגור את עדר המרעה בשל בעיות של אכיפה והתנכלויות חוזרות ונשנות".

1. **חוק העונשין:** החוק קובע כי ה"גורם שחיה תיכנס לגן או לקרקע... או מניח שחיה שלו או שברשותו תיכנס או תשהה" בקרקע למרעה, דינו מאסר שישה חודשים⁵³. עוד קובע חוק העונשין, כי בהמה שנכנסה לשטח המוחזק למרעה ורעתה בו - דין בעל הבהמה או המחזיק בה מאסר שלושה חודשים (או תשלום קנס), זולת אם הוכיח שנקט אמצעים סבירים למניעת כניסתה. מכאן שעבירה של הכנסת בעל חיים לקרקע באופן יזום על ידי בעליו נחשבת לעוון, ועבירה של כניסת בעל חיים ללא עזרת בעליו נחשבת לחטא הבעלים על שלא מנע את כניסתו.

עד מרץ 2014 היה העונש בגין פלישת בעלי חיים שנגרמה על ידי בעליהם - שלושה חודשים, ובגין פלישת בעלי חיים שלא נגרמה על ידי בעליהם - חודש מאסר או קנס. במרץ 2014 הוכנס תיקון לחוק העונשין, ולפיו הוחמרה הענישה לשישה חודשים ולשלושה חודשים בהתאמה. עבירות שהענישה עליהן היא עד שלושה חודשי מאסר מוגדרות, כאמור, כעבירות מסוג חטא ומדיניות המשטרה היא שלא לאוכפן.

בדברי ההסבר להצעה לתיקון חוק העונשין, (תיקון מס' 117), התשע"ד - 2014, נכתב, שבשנים האחרונות חשוף ענף החקלאות לנזקים עקב פלישות בהיקפים המאיימים על כדאיותו הכלכלית ומעמידים בספק את יכולתם של החקלאים להתפרנס בכבוד ולשרוד במקצועם. כל זאת, על שום הקלות הרבה שבה אפשר לפלוש לשטח חקלאי, הריווח שבצדה של פשיעה כזו והסיכוי הנמוך להיתפס ולעמוד לדין - רף ענישה נמוך רק מחריף את הבעיה, משום שהוא אינו מרתיע דיו, והפלישה עשויה להיתפס כסיכון מחושב ומשתלם. על פי דברי ההסבר, התיקון לחוק העונשין נועד להדגיש את חומרת העבירה מהסוג הזה ולסייע במיגור התופעה.

בעקבות התיקון לחוק עדכנה חטיבת התביעות באח"ם ביולי 2014 את יחידות התביעה במחוזות המשטרה על התיקון לחוק העונשין, והדגישה כי תיקים של

52 האוניברסיטה העברית, נייר מדיניות, "רעייה אסטרטגית", שרה העצני כהן, הוגש למנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל, יוני 2011.

53 לאחר התיקון לחוק שהתקבל ב-18.3.14 (חוק העונשין (תיקון מס' 117), התשע"ד-2014).

פלישת עדרים שנגרמה על ידי בעליהן "ייקלטו ביחידות התביעה ויטופלו, ככלל, בהליך רגיל בהתאם לתשתית ראייתית ועניין ציבורי". ואולם, "פלישת עדרים בקר לשטח [שלא נגרמה בידי בעליהן] נותרה עבירה מסוג חטא ועל פי מדיניות אח"ם והמשטרה לא יוגשו כתבי אישום בעבירות חטאים"⁵⁴.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי "ככלל, המשטרה אינה אוכפת עבירות חטא" ובנוגע לעבירת הפלישה שלא נגרמה בידי הבעלים מסרה המשטרה כי קיים קושי בהוכחת העבירה.

כך יוצא שחרף שינוי חוק העונשין האמור והמטרות העומדות ביסודו, נמנעת המשטרה מלהגיש כתבי אישום בגין עבירת פלישת בעלי חיים שלא נגרמה בידי בעליהן, שכן היא עודנה מוגדרת כחטא.

2. במרץ 2016 התקיימה פגישה של נציגי ארגון "השומר החדש" עם מפכ"ל המשטרה בנושא הפלישה לשטחי מרעה. בסיכום הפגישה נכתב כי "תיערך חשיבה בנושא - נקודת המוצא היא כי יש להגביר את אפקטיביות האכיפה. יש לערוך חשיבה מחודשת האם עדיף לתקן את החוק... או שמא להעביר סמכויות אכיפה ליחידת הפיצו"ח [שבמשרד החקלאות] - גיבוש עמדה באחריות ראש חטיבת תביעות עם יועמ"ש ובהתייעצות עם מפקד מג"ב".

3. באותו חודש כתב עוזר מפקד מג"ב למפקד מג"ב כי מ-2010 ל-2015 נפתחו במשטרה 560 תיקים בגין פלישה לשטחי מרעה. ואולם מאחר שמדובר בעבירה מסוג חטא, נקבע לפי המדיניות של חטיבת התביעות שלא להגיש כתבי אישום בעבירות אלו כלל. "הבעיה העיקרית הינה, שנפתחים הרבה תיקים... (שלפעמים אף מגובים בראיות) על עצם הפלישה של העדרים לשטחי מרעה (עבירה מסוג חטא - שלא מגישים בה כתבי אישום!)".

להלן מספר התיקים שנפתחו בין השנים 2013-2015 במג"ב ובמשטרה ומצב הטיפול בהם.

לוח 12: מספר התיקים שנפתחו בגין פלישה לשטחי מרעה ומצב הטיפול בהם בשנים 2013-2015

	משטרה			מג"ב		
	2015	2014	2013	2015	2014	2013
אין עניין לציבור	2	12	6	13	14	25
חוסר ראיות	3	1	1	19	51	54
עבריו לא נודע	6	6	3	17	41	14
העברה לרשות אחרת	0	0	0	2	0	0
בחקירה	0	0	0	8	3	0
תביעה - פרקליטות	0	1	0	2	21	1
כתב אישום	0	1	0	0	0	1
סה"כ	11	21	10	61	130	95

מקור: מג"ב

מהנתונים עולה כי ב-2015 חלה ירידה של יותר מ-50% במספר התיקים שנפתחו לעומת 2014, ומספר התיקים שהועברו ליחידות התביעה המשטרית, לפרקליטות או שהוגשו בגינם כתבי אישום היה אפסי.

במהלך הביקורת הוחלט בשלוחת תביעות טבריה של המשטרה לבחון מחדש את התיקים שנפתחו בשנת 2016 בנוגע לפלישה לשטחי מרעה, ולבדוק אם ניתן למצוא ראיות תומכות שסייעו בהגשת כתבי אישום נגד הפולשים בעבירה המסווגת כחטא. בסוף ספטמבר 2016 הוגש כתב אישום אחד בגין 13 אירועים של פלישת עדרי בקר לשטחי מרעה בסיווג של עבירת חטא.

הפלישה לשטחי מרעה היא עבירה חמורה במיוחד, שכן מלבד פגיעתה הכלכלית הקשה במגדלי הצאן והבקר, היא עלולה להוביל לנטישת הקרקעות על ידי החקלאים שרועים את עדריהם כחוק, ולכניסתם של עבריינים לאדמות המדינה. הקושי בהוכחת מעורבותם הפעילה של בעלי העדרים הפולשים ומדיניות המשטרה שלא לאכוף עבירות המוגדרות כחטא, מביאים לידי לאחזת יד במאבק נגד עבירות אלה ולהפקרת החקלאים.

בתשובתה מסרה המשטרה את עמדתה ולפיה "יש מקום לבטל את העבירה ובמקביל לקדם אכיפה מינהלית יעילה ומרתיעה על ידי יחידת הפיצו"ח של משרד החקלאות". בתשובתה הנוספת מסרה המשטרה כי "היוזמה לשינוי החקיקה צריכה לבוא ממשרד החקלאות... המשטרה, לא תתנגד ליוזמה אך וודאי שאינה יכולה להוביל הליכים שאינם בתחום סמכותה".

הפלישה לשטחי מרעה היא עבירה חמורה במיוחד, שכן היא עלולה להוביל לנטישת הקרקעות על ידי החקלאים שרועים את עדריהם כחוק, ולכניסתם של עבריינים לאדמות המדינה

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו, כי "הנושא אינו מוכר לנו, ולא התקבלה פנייה מהמשטרה לפעול לתיקון החוק. לכשתגיע, נבחן את היבטיו השונים של הנושא, ונקדמו בהתאם לצורך".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה, כי עליה לאכוף את החוק הקיים בעניין הפלישה לשטחי מרעה. אם היא סבורה שבמגבלות החוק הקיים אין ביכולתה לאכוף עבירות בתחום זה, עליה לפנות למשרד לבט"פ לפעול בתיאום איתו לשינוי המצב הקיים. לדוגמה לשקול ליזום תיקון חקיקתי מתאים והעברת האחריות והסמכות לגורם אחר שיש לו יש יכולת אכיפה.

התארגנות פרטית לשמירה ולהגנה על שטחים חקלאיים

כאמור, לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971. תפקידיה של המשטרה כוללים שמירה על הסדר הציבורי ועל ביטחון הנפש והרכוש, מניעת עבירות וגילוי, תפיסת עבריינים והבאתם לדין. בסקירה של המפכ"ל דאז שהתקיימה במאי 2012 בפני בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת הוא ציין, כי בשני העשורים האחרונים לא גדלה המשטרה ביחס ריאלי לגידול באוכלוסייה ולמספר היישובים החדשים שהוקמו ולא להשורחבו. עובדה זו יצרה מחסור בכוחות שיטור שהביא לערעור תחושת הביטחון האישי של התושבים ביישובים השונים. בעקבות כך מוקמות לצד המשטרה, בקצב הולך וגדל, התארגנויות פרטיות שונות במרחבי פעולה שבעבר היו באחריותה הבלעדית של המשטרה. העברת תפקידי המשטרה להתארגנויות השונות מלווה לעתים גם בהעברת נטל המימון של שירותי השיטור מהמדינה אל האזרחים. המצב הזה הופך את הביטחון והסדר הציבורי מזכות בסיסית לסחורה והוא מעמיק את הפערים שבין רשויות מקומיות חזקות לרשויות חלשות - שדווקא הן זקוקות על פי רוב לשירותי שיטור מוגברים⁵⁵.

ההתארגנויות שפועלות לצד המשטרה כוללות שיטור עירוני, סיור ואבטחה, ארגוני מתנדבים שעוסקים בשמירה וחברות אבטחה פרטיות. בפועל, תהליך זה יוצר מעין הפרטה של חלק מתפקידיה של המשטרה.

בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בדצמבר 2011 הסביר היועץ המשפטי של המשרד לבט"פ כי "אנחנו לא חיים בעידן הזה שהמדינה עושה הכול. כמו שהמשטרה לא יכולה לתת את כל המענים גם בגלל תקציב...". עוד טען כי "המדינה לא נותנת את כל המטרייה... ולכן צריכים להשלים את החסר בצורות אחרות".

מצב זה מורגש ביתר שאת במרחב הכפרי שבו שטחי החקלאות גדולים ופרוצים במיוחד, וציד חקלאי, תוצרת חקלאית ובעלי חיים נמצאים בשטחים פתוחים שקשה מאוד לשמור עליהם. מרכז המועצות האזוריות מסר במרץ 2016 למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי "ישנן מועצות המשקיעות משאבים רבים הן בהקמה והפעלה של סיירות חקלאיות ושומרי שדות והן ברכישה והפעלה של אמצעים טכנולוגיים כגון מצלמות, גדרות וכו'". לדבריו, בכל המועצות הפועלות בתחום האחריות של מג"ב קיימים בסיסי הפעלה למתנדבים במשטרה שפעילותם מכוונת למאבק בפשיעה החקלאית. כל מועצה שבה מופעל בסיס מתנדבים משתתפת במימון הפעילות. כמו כן משקיעים חקלאים רבים מכספם ומזמנם באמצעי אבטחה, שמירה, מארבים וכדומה.

משרד מבקר המדינה סקר את הפעילות של כמה התארגנויות שקמו בשנים האחרונות כדי להגביר את הביטחון במרחב הכפרי. יודגש כי להתארגנויות אלו אין סמכויות שיטור כדן, והן עובדות בשיתוף פעולה עם המשטרה. להלן הפירוט:

1. **השומר החדש:** ארגון השומר החדש הוקם בשנת 2007 במטרה לסייע לחקלאים ולבוקרים בשמירה, בעבודה חקלאית ובהחזקת השטחים הפתוחים בנגב ובגליל, מתוך תפיסת עולם של ערבות הדדית ואחריות משותפת. השומר החדש נרשם כעמותה בשנת 2008, והוא מגדיר את עצמו כתנועה חינוכית-התנדבותית המחברת בין עם ישראל, מורשתו ואדמתו לחיזוק הערבות ההדדית, האומץ האזרחי ואהבת הארץ. הארגון ממומן על ידי תמיכה ממשלתית ותרומות של ידידים ושל שותפי הארגון. הארגון פועל בשיתוף פעולה עם כל הגורמים הרשמיים במדינת ישראל, ובכלל זה המשטרה. לפיכך, במקרים שנדרשת בהם סמכות שיטור הוא יוצר קשר עם הימ"רים הכפריים ומעביר להם מידע.

על פי מסמך הכנסת, הפעילות של השומר החדש יוצרת הרתעה אזרחית על ידי נוכחות בשטח; מאפשרת את הפחתת הנטל והעומס המוטל על החקלאי; מפחיתה את הפגיעה החקלאית; מקטינה את הנזק שנגרם לחקלאי; מצמצמת את הוצאות השמירה של החקלאי; ומסייעת במניעת נטישה של שטחים חקלאיים המוחזקים כדין. במועד הביקורת היו לארגון כ-14,900 מתנדבים במרחב צפון וכ-2,750 מתנדבים במרחב דרום שפעלו בשטח כולל של כ-620,000 דונם. המתנדבים מאיישים יותר מ-40 מצפי-שמירה ברחבי הנגב והגליל.

במהלך הביקורת נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם חקלאים ברחבי הארץ, והם דיווחו על שיפור ביכולתם לנהל את המשקים שלהם ולחיות חיים נורמליים, הודות לסיוע שהם מקבלים מארגון השומר החדש, בעיקר בתחום השמירה. ממסמך הכנסת עולה שאל הארגון מגיעות פניות מחקלאים שמבקשים ממנו סיוע בשמירה, אך אין באפשרותו לסייע לכל הפונים.

2. **סיירת חקלאית - מועצה אזרחית עמק חפר:** המועצה נמצאת בחלקו הצפוני של אזור השרון ומתפרשת על פני כ-130,000 דונם, וכ-90,000 דונם מהם שטחים חקלאיים. בעקבות עלייה במקרי הפגיעה החקלאית בשטחי המועצה, שמתבטאת בגניבת דגה, תוצרת חקלאית, חומרי הדברה וציוד חקלאי, הוקמה בנובמבר 2010 סיירת חקלאית פרטית במימון התושבים⁵⁶ (להלן - סיירת חקלאית). הסיירת נועדה להפחית את הפגיעה החקלאית, להשיב את אמון החקלאים במערכות האכיפה (המועצה האזורית, המשטרה ומג"ב), ולהגביר את הביטחון ביישובים ובשטחים החקלאיים.

עם הקמתה העסיקה הסיירת החקלאית חברת שמירה שאופן פעילותה היה התקפי. היא הפעילה במשך 24 שעות ביממה סיירים וכלבי שמירה. ובסיוע אמצעים טכנולוגיים הצליחה לסכל פעילות פלילית ולהביא לתפיסה של עבריינים. בנובמבר 2014 הוחלפה חברת השמירה, הופסק השימוש בכלבים והפעילות התמתנה ומאז עיקר פעילותה מתבטא בנוכחות למניעה ואיסוף מודיעין ולתיעוד המקרים. כתוצאה מזה הועמקו הקשר ושיתוף הפעולה עם המשטרה ועם מג"ב, וכאשר היא מתעדת ומאתרת פגיעה חקלאית היא מגישה תלונה למשטרה ועוקבת אחר הטיפול בתלונה.

מההתארגנויות
האזרחיות לשמירה
על השטחים
החקלאיים במרחב
הכפרי ניתן ללמוד על
תחושת חוסר האונים
וחוסר האמון
במשטרה הנובעות
מהיעדר מענה מספק
לפשיעה החקלאית

3. **קואופרטיב חקלאי ובוני זיכרון יעקב:** ארגון זה הוא אגודה רשומה המונה כ- 130 חברים שמעבדים כ-8,000 דונם בשטחי זיכרון יעקב ועוד כ-2,000 דונם באזור המושבות השכנות. יו"ר הוועד החקלאי של הקואופרטיב, מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי הוא מתמודד עם מגוון רחב של גניבות: יבול ופירות מהמטעים, מהכרמים ומהחממות; שעוני מים וציוד השקיה ועוד. הוא אמד את הנזק הכלכלי מהגניבות החקלאיות בכ-700,000 ש"ח לשנה. לדבריו, בשל ריבוי מקרי הגניבות ובעקבות "אי יכולתה של המשטרה לטפל בנושא ואי יכולתה לתת תשובות בזמן אמת, החלטנו לשכור את חברת השמירה החל משנת 2010", בעלות שנתיית של 168,000 ש"ח. הוא הוסיף כי פעילות חברת השמירה הפחיתה את היקף הגניבות ב-30% עד 40%.

4. **מועצה מקומית בנימינה - גבעת עדה:** במועצה יש כ-18,000 דונם של שטחי חקלאות. הוועדה החקלאית במועצה מעסיקה סייר שדות בחלק מימות השבוע, בימים שאנשי ארגון השומר החדש אינם מגיעים. בעלות שנתיית של 70,000 ש"ח המשולמים באמצעות הארנונה החקלאית. לדברי יו"ר הוועדה החקלאית, ללא הסיוע הרב של אנשי ארגון השומר החדש היו הוצאות השמירה גבוהות בהרבה.

בתשובתה אישרה המשטרה כי שטחו הגדול של המרחב הכפרי ומספר השוטרים הפועלים בגזרה זו אינם מאפשרים הצבת שוטרים לשמירה על כל יישוב. עוד מסרה המשטרה כי מג"ב נעזר באלפי מתנדבים שפועלים בהדרכתם של בסיסי ההפעלה הפרוסים במועצות האזוריות. בנוסף על כך ישנן מועצות שהקימו גופים ועמותות התנדבותיות שפועלים לאבטחת היישובים בשיתוף פעולה עם מג"ב.

מההתארגנויות האזרחיות לשמירה על השטחים החקלאיים במרחב הכפרי ולהרתעת העבריינים ניתן ללמוד על המצוקה השוררת בקרב ציבור החקלאים, וכן על תחושת חוסר האונים וחוסר האמון במשטרה הנובעות מהיעדר מענה מספק לפשיעה החקלאית. משרד מבקר המדינה מעיר לשר לבט"פ ולמשטרה שעליהם למלא את החסר בתחום הביטחון במרחב החקלאי. המצב הנוכחי שבו חקלאים נאלצים להיעזר בגופים התנדבותיים ובהתארגנויות מקומיות נוספות (בהתנדבות או בתשלום) כדי למנוע פשיעה, אינו תקין ואין בו כדי להסיר את נטל האחריות לטיפול בפשיעה החקלאית ובמניעתה מהמשטרה.

החלטות ממשלה

גם הממשלה מודעת לחוסר המענה המספק של המשטרה ומג"ב בכל הקשור לאירועי הפשיעה החקלאית, והיא ניסתה לתת מענה לכך בכמה החלטות ממשלה, כדלקמן:

1. **תמיכה תקציבית:** ב-15.3.11 החליטה הממשלה על "תמיכה בקבוצות מתנדבים הפועלים ביישובים הכפרים המקיימים פעילות חקלאית משמעותית,

באזורי עדיפות לאומית⁵⁷, כמו ארגון השומר החדש. בין יתר מטרות התמיכה שפורטו בהחלטה היה "עידוד פעילות מתנדבים המסייעים לרועים בשמירה על השטחים המוחזקים על ידם כדין ומניעת פלישות". נקבע כי התמיכה תינתן מאיגום תקציבי של גורמים אחדים⁵⁸, ובמהלך השנים חל גידול בסכום התמיכה שאושר להעברה⁵⁹. להלן פירוט סכומי התמיכה שאושרו בהחלטות ממשלה:

לוח 13: סכומי התמיכה שאושרו בהחלטות ממשלה, לפי שנים

שנת	סכום (במיליוני ש"ח) לפי החלטות הממשלה	שיעור השינוי (ביחס ל-2011)
2011	5.0	---
2012	5.0	0%
2013	4.155	-17%
2014	4.155	-17%
2015	7.2	+44%
2016	15.2	+204%
2017	12.5	+150%

מהנתונים עולה כי מאז שהתקבלה החלטת הממשלה ב-2011 ועד מועד סיום הביקורת עלה סכום התמיכה פי 2.5. הקצאת הסכום והגדלתו משמשת אישור, הסכמה והכרה של הממשלה בכך שיש לסייע לשיפור הביטחון במרחב הכפרי, על ידי עידוד ארגוני מתנדבים. עם זאת משקף הגידול בהקצאה גם מגמה ברורה של העברת הטיפול במניעת פשיעה במרחב החקלאי מידי המשטרה לידי גופים שאינם ממשלתיים או משטרתיים.

2. **תכנית לחיזוק הביטחון האישי:** ב-14.8.2014 החליטה הממשלה להפעיל תכנית לחיזוק הביטחון האישי במועצות האזוריות⁶⁰. בדברי ההסבר נכתב כי למרחב הכפרי יש תרומה כלכלית, חברתית וערכית למדינה, בייחוד על רקע מאפייניו ופריסתו בפריפריה ובאזורי הגבולות של המדינה. כמו כן נכתב כי המרחב הכפרי לא נכלל ביישום של הקמת מערכי האכיפה העירוניים משנת 2010 בשל המאפיינים הייחודיים הקיימים במועצות האזוריות: מבנה השלטון

57 החלטה 2989 מ-15.3.11.
 58 משרד החקלאות, המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד האוצר. במהלך השנים נוספו גם משרד הבינוי והשיכון, רמ"י ומשרד החינוך.
 59 בדיון בוועדת הכנסת ב-31.12.15 מסר מנכ"ל ארגון השומר החדש ש-15% מתקציב הארגון מגיע מהממשלה.
 60 החלטה 1973, בהמשך להחלטה 1848 שקבעה מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי.

המקומי, מערך כוחות המשטרה הפועלים בהן ומאפייני תופעות האלימות והפשעה המצריכים התמודדות שונה.

התכנית לחיזוק הביטחון האישי כללה שני מרכיבים מרכזיים: א) בדומה לשיטור העירוני, שיטור ואכיפה משולבים במועצות האזוריות שאוכלוסייתן מונה יותר מ-20,000 תושבים (בשלב ראשון), באמצעות מערך של כוחות שיטור וכוחות פיקוח של המועצה שמטרתו להשיג הרתעה, מניעה ואכיפה בכל הקשור לעבירות בתחומי איכות החיים, אלימות והתנהגות אנטי-חברתית; ב) חיזוק המעטפת הביטחונית-טכנולוגית (להלן - מערך טכנולוגי) שתכלול מוקדים אזוריים, מערכת מצלמות וחיישנים, שערים וגדרות ועוד.

בהחלטת הממשלה מ-2014 נקבע כי לשם יישום התכנית לחיזוק הביטחון האישי יוקמו במשרד לבט"פ ועדת היגוי בראשות מנכ"ל המשרד ומינהלת ארצית. תפקידיה של ועדת ההיגוי יהיו: התוויית מדיניות, קביעת קריטריונים וסדרי עדיפויות; המינהלת הארצית תהיה אחראית לתכלול עבודת המטה לקידום התכנית, לרבות איגום המשאבים הנדרשים לביצוע, וכן למעקב אחר ביצוע התכנית.

עוד נקבע כי החלטת הממשלה מ-2014 תיושם באמצעות פיילוט שיוחל בכמה מועצות אזוריות. במסגרת הפיילוט תישא הממשלה בעלויות המימון של כוח השיטור המועצתי הייעודי והאמצעים הנדרשים להפעלתו, והמועצות האזוריות יישאו בעלות של יחידות הפיקוח שיופעלו בתחומן. אשר לחיזוק המערך הטכנולוגי נקבע שהממשלה תממן שני שלישים. והמועצות יישאו בשליש מעלות הרכש של האמצעים הביטחוניים והטכנולוגיים והקמת המערך. למימוש התכנית הוקצה סכום מדי של כ-2.4 מיליון ש"ח ל-2014. כמו כן אושר תקציב של 7.5 מיליון ש"ח ל-2015 ו-9.9 מיליון ש"ח ל-2016.

בהתאם לאחריותו הכין המשרד לבט"פ מסמך הכולל את תפיסת ההפעלה, כללים, עקרונות וסדרי עדיפויות ליישום התכנית לחיזוק הביטחון האישי. התכנית אושרה ונקבע שלמסגרת הפיילוט יצורפו 11 מועצות אזוריות. חלק מהמועצות האזוריות שנבחרו ויתרו על זכותן להשתתף בו בשל היעדר יכולת להקצות משאבים לתכנית ובסופו של דבר נחתמו הסכמים להפעלת הפיילוט עם שלוש מועצות בלבד.

ואולם שנתיים לאחר שהממשלה החליטה לתקצב את התכנית לחיזוק הביטחון האישי במועצות האזוריות הפיילוט לא יצא אל הפועל והתכנית לא יושמה.

בתשובתו מסר המשרד לבט"פ כי התכנית לחיזוק הביטחון האישי במועצות האזוריות לא יושמה בעיקר בשל החלטתן של המועצות שלא להצטרף נוכח המשאבים שנדרשו להשקיע בה. לפיכך מכין המשרד לבט"פ הצעה להחלטת ממשלה, ולפיה תוכן תכנית חדשה שתתמקד במועצות האזוריות בפריפריה, שתכליתה לממן את הקמתם של מרכיבי ביטחון כגון: שערים ואמצעים טכנולוגיים (מצלמות) ומכשולים קרקעיים. לפי הצעת המשרד לבט"פ, התכנית תחל בשנת 2017 והיקף התקציב שלה יהיה 43 מיליון ש"ח לשנים 2017-2018.

חיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי הוא יעד חיוני ביותר, הן בשל האיומים והתוצאות החמורות הרחבות של הפשיעה החקלאית, והן בשל הפריסה הגאוגרפית הרחבה של המרחב. על המשרד לבט"פ לסיים בזריזות את הכנת ההצעה להחלטת ממשלה, ולפעול למימושה של התכנית.



ההחלטות שקיבלה הממשלה מעידות כי היא מייחסת חשיבות רבה לשיקום הביטחון האישי וללחימה בפשיעה החקלאית, אך חלק מהן לא יצאו אל הפועל. עם זאת, אין בהחלטות אלה כדי לייתר את הצורך בהתייעלות של המשטרה ומג"ב במאבקם נגד הפשיעה החקלאית במרחב זה, ובחובתם לבצע אכיפה יעילה באמצעות שילובם ומיצועי הכוחות הפועלים בהם.

סיכום

רוב המגזר החקלאי בישראל נמצא במרחב הכפרי. התרומה של החקלאים למדינה היא חיונית מבחינה כלכלית, חברתית, ערכית ולאומית. זה שנים סובלים החקלאים מתופעות חמורות של פשיעה חקלאית הפוגעות בהם מבחינה כלכלית ומורלית, ובשל כך הן פוגעות גם במדינה כולה.

ב-2008 הטילה המשטרה על מג"ב את האחריות לטיפול בתופעות הפשיעה החקלאית במרחב הכפרי - ובכלל זה מניעתן, תפיסת העבריינים והבאתם לדין. החקלאים מכירים בחשיבות העליונה של הפעילות המבצעית של מג"ב במאבק בפשיעה החקלאית. ואולם דוח זה העלה כי על אף האחריות שהוטלה על מג"ב לא הוקצו לו האמצעים והמשאבים הנחוצים למימושה באופן מספק, והדבר הביא לידי הקמת התארגנויות פרטיות להגברת הביטחון במרחב הכפרי. המשטרה מייחסת חשיבות מועטה לטיפול במרבית העבירות של פשיעה חקלאית, ונוצר מצב של היעדר אכיפה המתבטא בסגירת מרבית תיקי התלונות בלי שנעשו ניסיונות מספקים לתפוס את העבריינים ולהעמידם לדין. בית המשפט העליון קבע בשנת 2007 כי "מאמצי האכיפה המושקעים בתחום זה הם דלים ויעילותם מוטלת בספק" מדוח זה עולה כי המצב נותר בעינו ואף הוחמר והוא מתבטא גם בשיעור נמוך מאוד של כתבי אישום בתיקים של פשיעה חקלאית.

ממצאי דוח זה מעידים על חולשה אכיפתית, על אהלת יד ועל היעדר מענה מערכתי לבעיה אמיתית שהחקלאים עומדים בפניה חסרי אונים ונאלצים להתמודד עמה כמעט לבדם. במהלך כתיבת דוח ביקורת זה שב ועלה נושא הפשיעה החקלאית למרכז השיח הציבורי, בעקבות אירועים חוזרים ונשנים של התפרצויות וגניבות חקלאיות מרובות שאירעו במרחב הכפרי. הממצאים המובאים כאן מונחים לפתחם של השר לבט"פ, מפכ"ל המשטרה ומפקד מג"ב. המשטרה אמנם גיבשה תפיסת הפעלה חדשה להפעלת מג"ב במרחב הכפרי, אך עליה לזרז את גיבוש ההמלצות היישומיות, כל זאת לצמצום ממשי של התופעה ההרסנית הפוגעת בחקלאות, בחקלאים, במרחב הכפרי כולו ובאמון הציבור במערכת אכיפת החוק.