



דוח מבקר המדינה

היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות

אייר התשפ"ד | מאי 2024



היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות

מבוא

רקע כללי: משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או המשרד) אחראי לפיתוח ולשגשוג החקלאות בישראל, להבטחת אספקה רציפה של מזון טרי, איכותי, בריא ובטיחותי לציבור, להגנה על בעלי החיים ולשיפור רווחתם ולהגנה ושמירה על הצומח החקלאי והטבעי מפני מזיקים ומחלות¹. לשם כך הוקנו למשרד סמכויות בתחומים של בריאות הציבור, הגנת הצומח, בריאות בעלי חיים ורווחתם, ייבוא וייצוא של מוצרים מן החי ומהצומח ועוד. לצורך מילוי תפקידיו נדרש משרד החקלאות לקיים פעולות פיקוח ואכיפה בתחומי הצומח והחי.

צריכת התוצרת החקלאית הצמחית בישראל נאמדת בכ-2,250 אלף טונות² בשנה. כ-90.1% מהתוצרת הנצרכת, שהם כ-2,027 אלף טונות, הם תוצרת מקומית³. עוד כ-8.4% מיובאים מחו"ל ו-1.5% מובאים משטחי הרשות הפלסטינית (להלן - הרש"פ או הרשות), כלומר מיהודה ושומרון (להלן - אי"ש) ומעזה⁴.

תרשים 1: מקור התוצרת הצמחית הנצרכת בישראל והיקפה, 2021 (באלפי טונות)



על פי נתוני משרד החקלאות בעיבוד משרד מבקר המדינה⁵.

בתרשים 2 להלן מוצגים פרטים על אודות מספר בעלי החיים בענפים המרכזיים במשקים בישראל והיקף הייצור השנתי של המוצרים המופקים מהם. יצוין כי כיום חל איסור על העברה של בעלי חיים או מוצרים מן החי מהרש"פ לישראל.

1 מתוך אתר המרשתת (אינטרנט) של משרד החקלאות, 20.8.23 www.gov.il/he/departments/ministry_of_agriculture_and_rural_development/govil-landing-page.

2 הנתונים בדוח מובאים ביחידות של אלפי טונות, בהתאם לנהוג בתחום החקלאות.

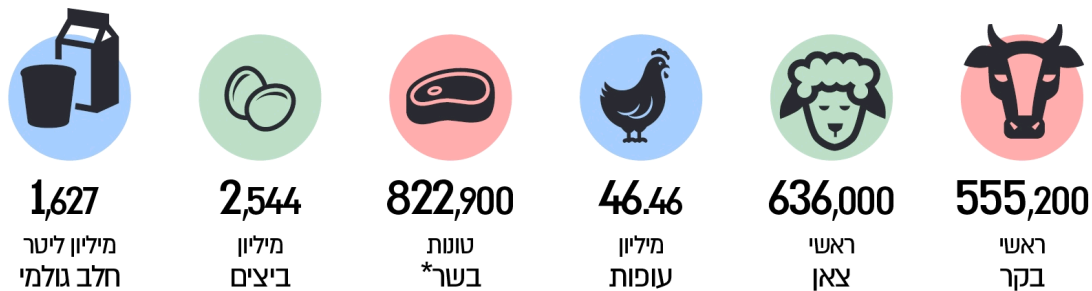
3 לאחר ניכוי התוצרת המועברת מישראל לרש"פ.

4 לאורך הדוח המונח רש"פ כולל את שטחי יהודה ושומרון (אי"ש) ועזה יחד.

5 ענף החקלאות בישראל - תמונת מצב כלכלית לשנת 2021.



תרשים 2: מספר בעלי החיים בענפים המרכזיים במשקים בישראל והיקף הייצור השנתי של מוצרים המופקים מהם (אומדן), 2020 - 2021



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעיבוד משרד מבקר המדינה.⁶
* משקל חי (בעלי החיים עצמם ולא הבשר המופק מהם). מתייחס לבשר עופות, כבשים, בקר, עזים וחזירים.

הפיקוח על הצומח והחי באמצעות יחידת הפיצו"ח: בשנת 1994 נחתם בין ישראל לבין ארגון השחרור הפלסטיני הסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (מכונה הסכם קהיר) שבמסגרתו, ובמסגרת המסמכים שנלוו אליו וביניהם פרוטוקול פריז⁷, נקבעו הסדרים המסדירים את היחסים הכלכליים בין ישראל לבין הרש"פ. בעקבות זאת, נחקק חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994 (להלן - חוק היישום), שנועד ליישם את ההסדרים הכלכליים שבהסכמים אלה. במסגרת פרוטוקול פריז⁸, נקבעו עבור השנים 1994 - 1997 מכסות לכמה מוצרים חקלאיים, המגבילות את כמות התוצרת החקלאית שניתן להעביר מהרש"פ לישראל ולהפך. בחוק היישום נקבע כי העברת המוצרים החקלאיים הנקובים בו שלא לצריכה עצמית תיעשה על פי היתר משר החקלאות. כמו כן נקבע שאסור להכניס משטחי הרש"פ לישראל בעלי חיים או מוצרים מן החי ללא אישור מנהל השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות (להלן - השו"ט).

כדי לפקח על מגבלות אלה, קבע חוק היישום כי שר החקלאות ימנה מפקחים אשר יהיו בעלי סמכות חקירה לשם ביצוע הפיקוח. לצורך כך הוקמה היחידה לפיקוח על הצומח והחי, לימים היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות (להלן - יחידת הפיצו"ח, היחידה או הפיצו"ח).

לאחר הקמת היחידה, היא נפרסה במעברים בין ישראל לרש"פ ונדרשה לאכוף את העמידה במכסות שנקבעו למעבר הסחורות, לרשום את תנועת התוצרת החקלאית במעברים וליטול דגימות לבדיקת העמידה של תוצרת צמחית הנכנסת לישראל בתקינה הישראלית לשאריות של חומרי הדברה וזיהום מיקרוביולוגי, כדי להגן על בריאות הציבור. כיום, פועלת היחידה במעברים מכוח הצו בדבר העברת טובין (מס' 1252), התשמ"ח-1988 (להלן - צו העברת טובין), פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985 (להלן - פקודת מחלות בעלי חיים), וחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015 (להלן - חוק בריאות הציבור).

במרוצת השנים רוכזו מרבית סמכויות החקירה והאכיפה של החוקים שעליהם מופקד משרד החקלאות בידי יחידת הפיצו"ח. במקביל, נשללו סמכויות החקירה שהיו בעבר למפקחי משרד

⁶ אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "חשבון ענף החקלאות - תפוקה, תשובה ותוצר מקורי, 2020 - 2021"; <https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2023/1900/t06.pdf>

⁷ לגבי היותו של פרוטוקול פריז חלק מהסכם קהיר, ראו: ארכיון המדינה, "פרק 4. החתימה על הסכם קהיר", אתר ארכיון המדינה, 27.11.23. <https://catalog.archives.gov.il/chapter/cairo-agreement-2>

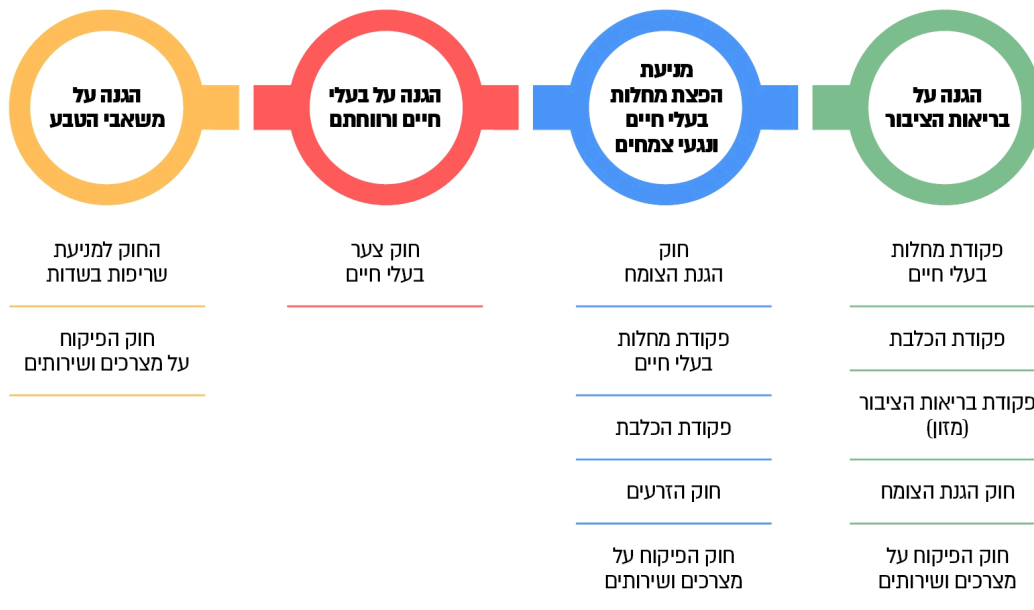
⁸ Gaza-Jericho Agreement, Annex IV. Protocol on Economic Relations between the Government of the State of Israel and the P.L.O. representing the Palestinian People. April 29, 1994.



החקלאות מטעם היחידות המקצועיות השונות, כגון השו"ט⁹ והשירותים להגנת הצומח ולביקורת (להלן - הגנ"צ)¹⁰.

יחידת הפיצו"ח פועלת בשני תחומים מרכזיים: האחד הוא פיקוח ואכיפה בתחום החקלאות בישראל, והשני הוא פיקוח ואכיפה על מעבר תוצרת חקלאית בין שטחי הרש"פ ובין ישראל במעברי הסחרות, ובמניעת הברחות באזור קו התפר ובמעברים הרכובים (ראו להלן). משכך, ליחידה תפקיד מרכזי בשמירה על בריאות הציבור, בריאות בעלי חיים ורווחתם, הגנה על הצומח והגנה על ענף החקלאות בישראל. להלן בתרשים 3, פירוט היעדים המרכזיים של יחידת הפיצו"ח והחקיקה הרלוונטית לפעילותה בנוגע ליעדים אלו, כפי שהציגה היחידה:

תרשים 3: היעדים המרכזיים של יחידת הפיצו"ח וחקיקה מסמיכה עיקרית בעניינם כפי שהוצגו על ידי היחידה¹¹



על פי נתוני יחידת הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממשקים של יחידת הפיצו"ח עם גורמים נוספים: לצורך ביצוע תפקידיה מקיימת יחידת הפיצו"ח ממשקי עבודה עם גופים אחרים כמפורט להלן:

⁹ השו"ט הוא יחידת סמך של משרד החקלאות שתפקידה למנוע מחלות בעלי חיים ומחלות המשותפות לבני האדם ולבעלי חיים. לשם כך השו"ט מפקח על יבוא ויצוא של בעלי חיים ומוצרים מן החי, על משחטות ובתי מטבחים ועל ייצור מזון מעובד מן החי. כמו כן השו"ט אחראי על רישוי וטרינרים ועל יישומו של חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994.

¹⁰ הגנ"צ אחראי לפיקוח בתחומי האיתור והמניעה של מזיקי חקלאות צמחית, יבוא ויצוא של חומר צמחי, שימוש בחומרי הדברה, תוצרת אורגנית ועוד.

¹¹ רשימה מלאה של החוקים שבאחריות הפיצו"ח לפי שנת חקיקה (להלן - חוקים בסמכות משרד החקלאות): פקודת הכלבת, 1934 (להלן - פקודת הכלבת); חוק למניעת שריפות בשדות, התשי"ב-1949 (להלן - החוק למניעת שריפות בשדות); חוק להשבתת ייצור חקלאי (בעלי חיים), התשי"ב-1952 (להלן - החוק להשבתת ייצור חקלאי); חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956 (להלן - חוק הגנת הצומח); חוק הזרעים, התשט"ז-1956 (להלן - חוק הזרעים); החוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, התשי"ז-1957 (להלן - החוק לפיקוח על יצוא בעלי חיים); חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים) בכל הנוגע לצווים ותקנות מכוחו בנושאים שבתחום אחריות משרד החקלאות; פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985; חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994 (להלן - חוק צער בעלי חיים); חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן - חוק תכנון משק החלב); חוק להסדרת תוצרת אורגנית, התשס"ה-2005 (להלן - החוק להסדרת תוצרת אורגנית); וחוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים, התשע"ד-2014 (להלן - חוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים). נוסף על כך, עבירות פליליות (קבלת דבר במרמה, זיוף) המוגדרות בחוק העונשין, התשל"ז-1977, כשהן נלוות לעבירה על חקוקי חקלאות וצווים ותקנות הנוגעים לתחומי האחריות של משרד החקלאות.

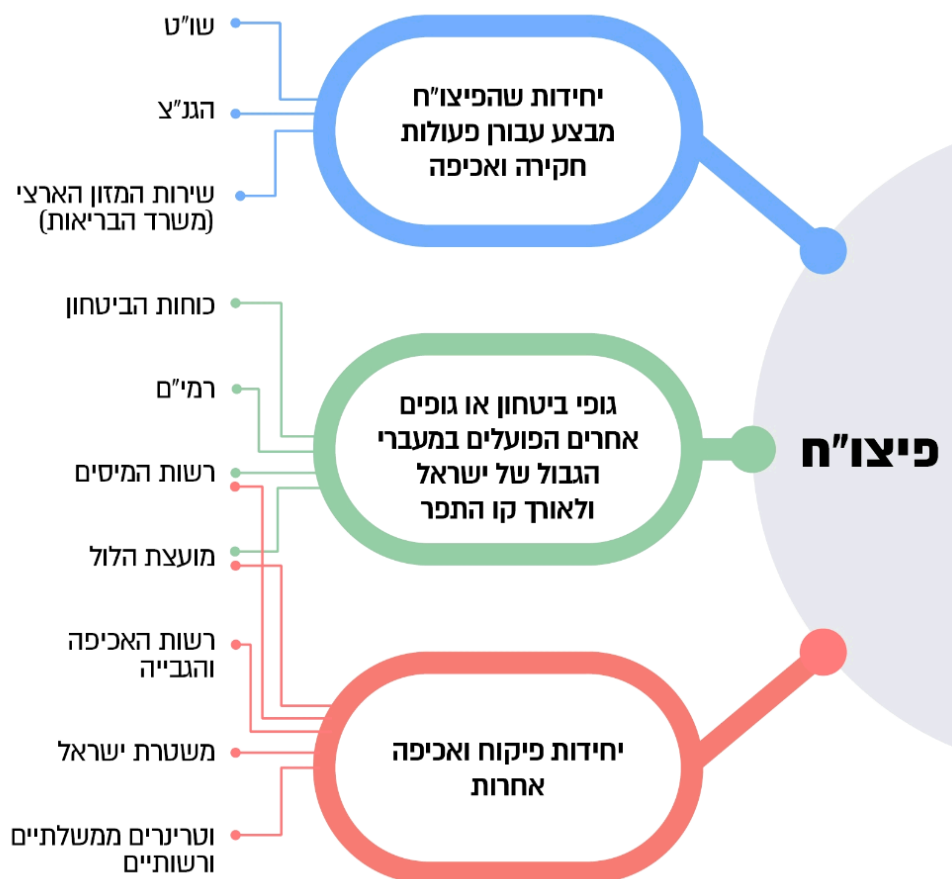


ממשקים עם יחידות במשרד החקלאות ובמשרד הבריאות : יחידות של משרד החקלאות שמופקדות על יישום חוקים שבסמכות המשרד ונדרשות לקיים פעולות פיקוח בתחום פעילותן ואכיפה באמצעות יחידת הפיצו"ח, אשר לה הסמכות לבצע פעולות חקירה. בין יחידות אלו נמנים השו"ט על אגפיו, ובמיוחד אגף רווחת בעלי חיים, הגנ"צ, כמו גם שירות המזון הארצי שבמשרד הבריאות¹² (להלן - שירות המזון הארצי).

ממשקים עם גופי ביטחון וגופים אחרים הפועלים במעברי הגבול של ישראל ולאורך קו התפר : כגון רשות מעברים יבשתיים (להלן - רמ"ם) במשרד הביטחון, משמר הגבול (להלן - מג"ב), והמכס, הפועלים במעברים בין ישראל לבין שטחי הרש"פ וכן לאורך קו התפר.

ממשקים עם גופי פיקוח ואכיפה : גופי פיקוח ואכיפה אחרים כגון משטרת ישראל, המועצה לענף הלול (להלן - מועצת הלול) ורשות הטבע והגנים, שערים מקיימת היחידה שיתופי פעולה לאכיפה משלימה או משולבת¹³.

תרשים 4 : סוגי הממשקים המרכזיים של יחידת הפיצו"ח



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹² שירות המזון הארצי מופקד על הפיקוח על המזון בארץ, ובכלל זה על מזון מיובא.

¹³ שיתוף פעולה בין גופים רגולטוריים בהובלה של הפרקליטות, לצורך טיפול ביעד פשיעה משמעותי אשר הטיפול בו בכלים הרגילים (אכיפה של המשטרה או הרשות המקומית לבדה) אינו מספק. מתוך אתר המרשתת של פרקליטות המדינה, 20.8.23, www.gov.il/he/departments/guides/civil-pages-integrated-enforcement.



מבנה ארגוני ותקציב של יחידת הפיצו"ח: יחידת הפיצו"ח מונה 78 עובדים¹⁴ וכפופה ישירות למנכ"ל משרד החקלאות. היחידה פועלת באמצעות מטה המונה בפועל שמונה עובדים ושני בני שירות, ויש בה שלושה מרחבים - צפון, מרכז ודרום. עם עובדי כל אחד מהמרחבים נמנים מנהל המרחב, חוקר מרחבי, רכזת לשכה, 16 עד 19 מפקחים ושניים עד ארבעה סטודנטים.

תרשים 5: המבנה הארגוני של יחידת הפיצו"ח



על פי משרד החקלאות.

בשנת 2022 היה תקציב היחידה כ-20.7 מיליון ש"ח. כ-83% מתקציב היחידה מיועד לכיסוי עלויות כוח אדם.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לפעילות יחידת הפיצו"ח, ובכלל זה נושאי משמעת, ציות ותפקוד מקצועי של עובדים; ההסמכות והמינויים של העובדים לביצוע אכיפה; הבקרה על מעברי הסחורות בין ישראל לרשות הפלסטינית; ומניעת הברחה והלבנה¹⁵ של סחורות מהרשות הפלסטינית לישראל. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד הביטחון, בנציבות שירות המדינה, במשרד לביטחון לאומי, במועצת הלול, ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים), במג"ב, ובמסגרת ישראל.

¹⁴ נכון ליולי 2023, כולל תשעה סטודנטים ובני שירות.

¹⁵ הלבנת סחורה משמעה העברת סחורה ממקור פלסטיני והצגתה כאילו שמדובר בתוצרת ישראלית.



התנהלות יחידת הפיצו"ח לאורך השנים

ליחידת הפיצו"ח, שהיא יחידת האכיפה והחקירות של משרד החקלאות, חשיבות מרכזית למשרד החקלאות נוכח עיסוקה בנושאים הנוגעים לבריאות הציבור ולבריאות ורווחה של בעלי חיים. ליקויים משמעותיים ומתמשכים בתפקוד היחידה עלולים להביא לפגיעה חמורה באפשרות של משרד החקלאות לאכוף את החוקים שהוא אחראי ליישוםם וביכולת ההרתעה שלו נגד תופעות של הברחת תוצרת חקלאית לשטח ישראל, שחיטה שחורה¹⁶, עבירות בתחום צער בעלי חיים ועוד.

במהלך השנים שבו ועלו קשיים בתפקודה של היחידה אשר חייבו קיום בדיקות והליכים שונים, שחשפו בעיות יסודיות ורוחביות בעבודת היחידה. להלן הפרטים:

דוחות עבר של מבקר המדינה: מאז 2008¹⁷ התפרסמו ארבעה דוחות של מבקר המדינה ובהם ממצאים ששיקפו התנהלות לקויה, בחלקה אף חמורה, ביחידת הפיצו"ח:

1. בדוח מבקר המדינה משנת 2008¹⁸, שעסק בפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים, נמצא בין היתר כי ליחידת הפיצו"ח תפוקות נמוכות בטיפול בתיקים בכל תחומי הפעילות שלה, וכי טיפולה בתלונות בנושא התכשירים הווטרינריים היה בלתי-מקצועי¹⁹. על פי הדוח, בין הגורמים לרמת היעילות הנמוכה של היחידה היו יכולת מודיעין לקויה, תכנון לקוי של עבודת היחידה והיעדר בקרה על עבודתה²⁰. נוסף על כך נמצא כי פורום "הנהלת הפיצו"ח"²¹, שתפקידו להתוות את מדיניות יחידת הפיצו"ח ולפקח על פעילותה, כמעט לא התכנס ובהתאם לכך גם לא ביצע פיקוח ובקרה על עבודת היחידה²². יתרה מכך, נמצא כי משרד החקלאות לא בדק את הסיבות שהובילו לרמת היעילות הנמוכה של היחידה, אשר פוגעת ביכולת ההרתעה של המשרד²³. בדוח הומלץ כי הנהלת משרד החקלאות תפעל לקביעת סדרי עבודה תקינים ביחידה²⁴.

2. שלוש שנים לאחר מכן, בדוח מבקר המדינה משנת 2011²⁵ שעסק בפעילות יחידת הפיצו"ח עצמה, עלה כי במשך השנים הרחב משרד החקלאות באופן ניכר את תחומי הפעילות של יחידת הפיצו"ח מעבר לתחומים שלשמן היא הוקמה, כך שחלק מהמטלות שהוטלו על היחידה אינן מצויות בליבת העשייה שלה. כל זאת בלי שנערכה עבודת מטה בנושא, ובלי שהוקצו משאבים וכוח אדם נוסף לצורך כך. בכך נפגע תפקוד היחידה²⁶.

כמו כן נמצא כי יחידת הפיצו"ח לא ביצעה מעקב אחר הגעה ליעדו של בשר שיובא לרש"פ דרך ישראל. על כן, גבר החשש כי בשר זה - שלא היה כשר, ושהפיקוח של השירותים הווטרינריים

16 שחיטה שחורה היא שחיטה של בעלי חיים מחוץ לבית מטבחים, ואסורה על פי תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964, בין אם היא מתבצעת לצריכה עצמית או למכירה.

17 יש לציין כי כעשור לפני כן פורסמו דוח ודוח מעקב בעניין יחידת הפיצו"ח: מבקר המדינה, **דוח שנתי 47** (1997), "היחידה לפיקוח על הצומח והחי ויישום הסכמים חקלאיים בין ישראל לאוטונומיה", עמ' 427 - 441; מבקר המדינה, **דוח שנתי 48** (1998), "היחידה לפיקוח על הצומח והחי ויישום הסכמים חקלאיים בין ישראל לאוטונומיה - ממצאי מעקב", עמ' 393 - 398.

18 מבקר המדינה, **דוח שנתי 358** (2008), "הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים", עמ' 914.

19 מבקר המדינה, **דוח שנתי 358** (2008), "הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים", עמ' 914, 927.

20 מבקר המדינה, **דוח שנתי 358** (2008), "הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים", עמ' 915 - 920.

21 שחבריה היו מנהל מחוז הנגב (יו"ר ההנהלה), מנהל השו"ט, מנהל הגנ"צ, מנהל אגף דיג וחקלאות מים, סגן בכיר למנהל הרשות לתכנון גורמי ייצור, מנהל מחוז מרכז, היועצת המשפטית למשרד החקלאות, מנהל יחידת הפיצו"ח ומנהל היחידה הווטרינרית בשירות המזון הארצי במשרד הבריאות. יש לציין כי ההנהלה פורקה בהחלטת מנכ"ל משרד החקלאות ממרץ 2021.

22 מבקר המדינה, **דוח שנתי 358** (2008), "הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים", עמ' 916.

23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 358** (2008), "הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים", עמ' 915.

24 מבקר המדינה, **דוח שנתי 358** (2008), "הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים", עמ' 917.

25 מבקר המדינה, **דוח שנתי 361** (2011), "היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי", עמ' 1,067 - 1,096.

26 מבקר המדינה, **דוח שנתי 361** (2011), "היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי", עמ' 1,069 - 1,096.



עליו היה פחות מזה שמבוצע על בשר המיובא לישראל - בפועל הוברח לשטח ישראל²⁷. עוד נמצא כי נוכחות מפקחי יחידת הפיצו"ח במעברים לאורך קו התפר הייתה חלקית, וכי יחידת הפיצו"ח לא הגיבה לחלק מפניות הגורמים במעברים בדבר תפישות של תוצרת חקלאית מוברחת²⁸.

נוסף על כך נמצא כי נגד חמישה מפקחים מיחידת הפיצו"ח (11% ממפקחי היחידה באותו מועד) התנהלו הליכים משפטיים, שהביאו לכך שהמשרד לביטחון לאומי²⁹ דחה את בקשת משרד החקלאות להעניק להם סמכויות לביצוע חקירה ומעצר. משרד מבקר המדינה העיר באותו עניין למשרד החקלאות כי על הנהלת היחידה והייעוץ המשפטי במשרד לקבוע, בסיוע נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), כיצד לנהוג במפקחים שאינם יכולים לעסוק בפיקוח במשך תקופות ארוכות בשל שלילת סמכויות החקירה שלהם³⁰.

עוד נמצא כי אף שמפקחי יחידת הפיצו"ח אמונים על אכיפת חוקי משרד החקלאות, תפקיד רגיש המחייב את המפקח לפעול ללא משוא פנים ובשקיפות, וחרף החלטת מנכ"ל משרד החקלאות מאפריל 2006 כי כל עובד ביחידת הפיצו"ח שהוא בעל עניין בפעילות חקלאית ידווח על ניגודי עניינים אפשריים שלו - עובדי יחידת הפיצו"ח לא דיווחו להנהלת המשרד על פעילות חקלאית ענפה שניהלו, פעילות שמעצם טיבה עשויה להעמיד אותם בניגוד עניינים עם ביצוע עבודתם כאוכפי החוקים של משרד החקלאות³¹.

3. חמש שנים מאוחר יותר, בדוח מבקר המדינה משנת 2016 שעסק בטיפול בניגודי עניינים ובמכרזי כוח אדם במשרד החקלאות, צוין כי מבקר הפנים דאז של משרד החקלאות מצא כי סגן מנהל יחידת הפיצו"ח נמנע מלגלות פרטים חשובים על עיסוקיו החקלאיים בשאלון ניגוד העניינים שעליו השיב³². מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות על שהסתפק בהערה בלבד לסגן מנהל היחידה, ולא בהתראה או נזיפה כקבוע בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת).

4. שנה לאחר מכן, וכפי שפורסם בדוח מבקר המדינה משנת 2019³³ שעסק בטיפול משרד החקלאות בהגנת הפרטיות ובאבטחת מידע, עובדים ביחידה הועמדו לדין משמעתי בשל החשש שביצעו מספר רב של שאילתות אסורות ולצרכים פרטיים במערכות המידע של משרד התחבורה ורשות האוכלוסין - מערכת "גחלת" ומערכת מינהל ביקורת גבולות (להלן - מערכות המידע החיצוניות). בהתאם למידע שמסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה, אותם עובדים - סגן מנהל יחידת הפיצו"ח; מרכז המודיעין של יחידת הפיצו"ח; ועובד נוסף ששימש ראש ענף מודיעין דרום - הודו במיוחס להם, הורשעו ונגזר עונשם.

בעקבות הגילוי על אודות השימוש שלא כדין שעשו העובדים כאמור במערכות המידע החיצוניות, חסמו משרד התחבורה ומינהל ביקורת גבולות ברשות האוכלוסין את הגישה של יחידת הפיצו"ח למערכות המידע הללו³⁴.

חקירות משמעתיות של נציבות שירות המדינה: במהלך השנים נדרשה נש"ם לנהל שורה של הליכים משמעתיים נגד עובדים ומנהלים ביחידת הפיצו"ח. החל משנת 2001 ועד

27 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** 361, "היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי", עמ' 1076 - 1078.
 28 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** 361, "היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי", עמ' 1081.
 29 המשרד לביטחון הפנים דאז.
 30 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** 361, "היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי", עמ' 1092 - 1093.
 31 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** 361, "היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי", עמ' 1093 - 1094.
 32 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016** 366, "הטיפול בניגודי עניינים ובמכרזי כוח אדם", עמ' 985 - 1009.
 33 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2019** 369, "טיפול משרד החקלאות ופיתוח הכפר בהגנת הפרטיות ובאבטחת מידע", עמ' 2077 - 2120.
 34 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2019** 369, "טיפול משרד החקלאות ופיתוח הכפר בהגנת הפרטיות ובאבטחת מידע", עמ' 2103, 2109 - 2110.



למועד הביקורת התקבלו בנש"ם 54 תלונות³⁵ בעניינם של 38% מעובדי ומנהלי יחידת הפיצו"ח (26 מתוך 69 עובדים) שהועסקו בה במועד הביקורת הנוכחית³⁶.

צוות בדיקה פנימי במשרד החקלאות: בנובמבר 2018 מינה מנכ"ל משרד החקלאות צוות ממנהלי משרד החקלאות, ובהם היועצת המשפטית של משרד החקלאות והסמנכ"לית הבכירה למינהל ומשאבי אנוש (להלן - הסמנכ"לית למינהל), לבחינת התנהלות יחידת הפיצו"ח ולגיבוש המלצות בנוגע אליה (להלן - צוות הבדיקה). זאת על רקע כשלים בהתנהלות היחידה, קשיים בביצוע משימותיה ועבירות המשמעת הרבות שיוחסו לעובדי היחידה, ובהם עובדים בתפקידים בכירים בה, אשר הצביעו על כך שהיחידה אינה מתפקדת כמצופה מיחידת האכיפה המרכזית של המשרד ואינה ממלאת את כל משימותיה.

צוות הבדיקה הגיש את מסקנותיו בספטמבר 2020, וקבע כי יחידת הפיצו"ח מצויה ב"משבר ארגוני וניהולי עמוק". הצוות הצביע על ליקויים בתפקוד היחידה, עבירות משמעת חוזרות, משבר אמון ביחידה ובעיה רוחבית בתקשורת בין היחידה ללקוחותיה.

בתגובתו לדוח צוות הבדיקה, ציין מנהל היחידה דאז, כי יש לו קשרי עבודה טובים עם לקוחות היחידה וכי פערים במערכות מידע מקשים על אספקת מידע ללקוחות. כמו כן הוא הביע התנגדות לשינויים במבנה הארגוני המוצעים בדוח שכן לדבריו המבנה הארגוני הקיים מותאם לצרכי הפעילות של היחידה. עוד תיאר בתגובתו את הסיבות לשחיקה בקרב עובדי היחידה. כמו כן הוא ציין כי הוא פעל יחד עם הסמנכ"לית למינהל להביא לסיום העסקתם של עובדים אשר לא קיימו הוראות והנחיות, אך מאמצייהם לא צלחו. לצד אלו הוא העלה טענות על היעדר עדכון מספק מהלשכה המשפטית לגבי הסטטוס והתוצאות של תיקים המועברים למחלקת התביעות. עוד התייחס באופן נרחב להגדרת התפקיד של היחידה, לממשקי העבודה שלה ולמעמדה.

צוות הבדיקה המליץ להנהלת המשרד, בין היתר, לבצע ארגון מחדש של מבנה היחידה, לצמצם את היקף המשימות המוטלות על היחידה כך שתעסוק בפעולות אכיפה בלבד, לבטל את עבודת פורום "הנהלת הפיצו"ח", להכפיף את מנהל יחידת הפיצו"ח ישירות למנכ"ל המשרד תוך קיום קשרי עבודה שוטפים ותקיימים ביניהם, ולקיים ישיבות שוטפות של מנהל יחידת הפיצו"ח עם מנהלי היחידות המקבילות במשרד שלהן ממשקים עם הפיצו"ח.

במרץ 2021, בעקבות המלצות צוות הבדיקה, הורה מנכ"ל משרד החקלאות דאז על ביטול פורום "הנהלת הפיצו"ח", ובהמשך מינה "שולחן עגול" של יחידת הפיצו"ח כצוות מקצועי המייצג למנכ"ל על סדר העדיפויות השנתי השוטף של היחידה. בהודעת המינוי הוטל על צוות השולחן העגול לקיים דיאלוג מקצועי סדור וקבוע אחת לחודש, אשר יבטיח התייעצות עם היחידות הרגולטוריות והאחרות של המשרד כלקוחות היחידה בעת קביעת סדרי העדיפויות לפעילותה, וכן להעביר מסמך מקצועי אחת לרבעון שיכלול תוכנית עבודה ליחידה, אשר תובא לאישור ביצוע של מנכ"ל המשרד.

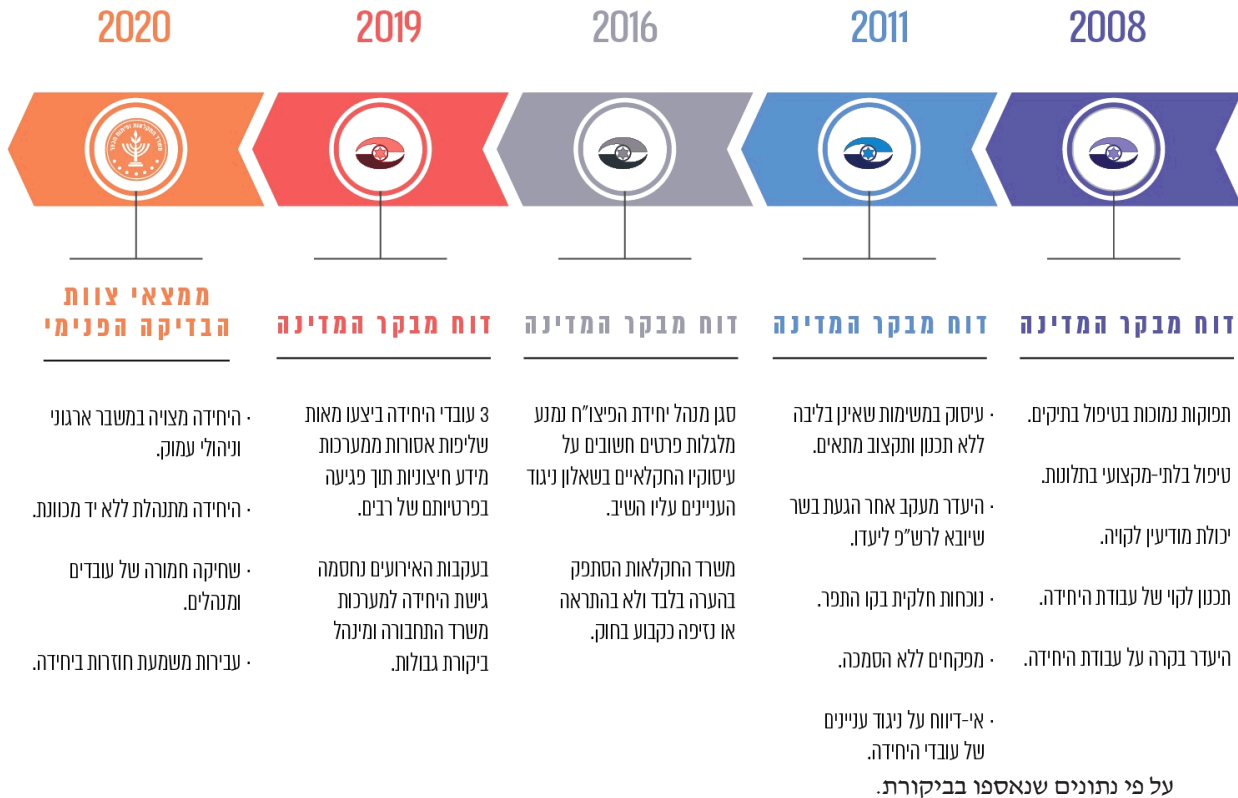
בחודשים מאי - יוני 2021 התכנס צוות השולחן העגול ארבע פעמים ובהרכבים שונים, ולאחר מכן לא התכנס הצוות פעם נוספת. הצוות אף לא הגיש כל תוכנית או מסמך מקצועי לאישור המנכ"ל חרף דרישתו.

³⁵ חלקן תלונות שטופלו על ידי משרד החקלאות והועברו ליידוע של אגף המשמעת בנש"ם.

³⁶ לא כולל סטודנטים ובני שירות ביחידה. יש לציין כי המידע אינו מתייחס לעובדים לשעבר שכבר אינם מועסקים ביחידה.



תרשים 6: ממצאים שעלו בעניין יחידת הפיצו"ח בדוחות מבקר המדינה לאורך השנים ובדוח צוות משרד החקלאות



חברת ייעוץ חיצונית: בחודש פברואר 2023 החלה חברת ייעוץ חיצונית בבחינת המבנה הארגוני של יחידת הפיצו"ח, והיא הציגה את טיוטת מסקנותיה למנכ"ל המשרד בחודש אוגוסט 2023 (להלן - טיוטת מסקנות הייעוץ הארגוני). על פי המסקנות, לא נמצאה תוכנית עבודה הנגזרת מאסטרטגיה ממוקדת אשר מתעדפת את פעילות היחידה; האכיפה היא אקראית ותגובתית, ולא יזומה על בסיס מודיעין; מערך המודיעין דל באמצעים, בהכשרה ובכוח אדם; לא מתקיימים תהליכי בקרה והפקת לקחים; אפקטיביות האכיפה נמוכה, ומשך הזמן לטיפול בחקירות ארוך; איכות תוצרי החקירה ירודה; המערכת הממוחשבת של הפיצו"ח ישנה; אין תוכנית הכשרה מובנית למפקחים; ועוד.

פרק זה משקף מציאות רבת-שנים של כשלים תפקודיים משמעותיים בעבודת יחידת הפיצו"ח. כפי שיפורט להלן בדוח זה, ליקויים רבים לא תוקנו ונמצאו ליקויים רבים נוספים.

נתוני אכיפה

יחידת הפיצו"ח מקבלת תלונות בנושאים שהיא אמונה עליהם מגורמים שונים במשרד החקלאות³⁷ ומגורמים חיצוניים, בהם גורמי ביטחון, ארגונים למניעת צער בעלי חיים, מועצות הייצור החקלאיות השונות³⁸, וטרינרים רשמיים, מתלוננים פרטיים ועוד.

37 כגון הגנ"צ או השו"ט.

38 ובכללן מועצת הדבש ומועצת החלב.



התלונות נמסרות לעובדי המוקד הטלפוני של משרד החקלאות³⁹, והם פותחים אותן במערכת הפיצו"ח⁴⁰ ומעבירים אותן לטיפול מנהלי המרחבים ביחידה בהתאם למיקום הגיאוגרפי של המקרה נשוא התלונה. מהפיצו"ח נמסר כי מנהלי המרחבים המקבלים את התלונות מחליטים אם התלונה מעלה חשש לביצוע עבירה, ובמקרה זה פותחים תיק המכונה על ידם "אירוע" (להלן - אירוע) במערכת הפיצו"ח. אם מנהלי המרחבים סבורים שאין חשש לביצוע עבירה, הם סוגרים את התלונה⁴¹.

נוסף על כך נפתחים אירועים במערכת גם ללא תלונה מקדימה המגיעה מהמוקד: בכל פעילות של פיקוח או אכיפה שמבצעים מפקחי הפיצו"ח, כדוגמת ביקורות⁴², שיתופי פעולה עם גופי אכיפה נוספים⁴³ ואכיפת הסגר בעת חשש להתפרצות מחלה במשקים, הם פותחים אירוע במערכת הפיצו"ח.

כאשר אירוע מעלה חשש לעבירה יחידת הפיצו"ח מבצעת חקירה בעניינו⁴⁴. החקירה יכולה להסתיים בסגירת התיק, בהגשת כתב אישום או בהטלת קנס מינהלי.

טיב הנתונים במערכת הפיצו"ח

מסד נתונים המאפשר לקבל מידע על היקף הפעילות של הארגון וביצוע ניתוחים שונים על פעילותו הוא כלי ניהולי בעל חשיבות עליונה לשם קבלת תמונה מלאה על פעילות הארגון, תכנון עבודתו, בדיקת אפקטיביות פעולתו, ביצוע בקורות על טיב העבודה ועוד. מסד הנתונים של יחידת הפיצו"ח מנוהל במערכת הפיצו"ח שבה עובדי היחידה נדרשים להזין פעולות שונות המבוצעות על ידם.

בביקורת נמצא קושי להבין את משמעות האפשרויות הקיימות בשדות הקבועים במערכת הפיצו"ח וכן היעדר עקביות באופן הזנת הנתונים לשדות אלה במערכת על ידי מפקחי היחידה. כך למשל, אי הזנת נתונים לכל השדות הנדרשים או הזנתם בשדה של מלל חופשי, להבדיל משדה ייעודי; הזנה שגויה של נתונים (כגון סוג שגוי של תוצרת שהועברה או שנתפסה); והיעדר שדות נדרשים במערכת (כגון סוג בעל החיים ומספרי היתרי העברת בעלי חיים).

כך לדוגמה, 82% מהאירועים (16,215 מתוך 19,703) סווגו על ידי מפקחי היחידה באופן כללי - "ביקורת", "קיים סוג אירוע חדש" ו"שגרה" - סיווגים שלא ניתן ללמוד מהם מהו סוג האירוע שהתרחש בפועל. מנתוני מערכת הפיצו"ח עולה כי מדובר באירועים שעסקו בתחומים מגוונים כדוגמת הובלת בעלי חיים ללא היתר, חשד לשחיטה שחורה, צער בעלי חיים, הברחת תוצרת ועוד, לחלק מהם קיים סוג אירוע מתאים יותר (לדוגמה "צער בעלי חיים" ו"שחיטה שחורה") ולחלק מהם לא.

גם בשדה "סוג פעילות" נמצאו סוגי פעילות כלליים - "שגרה", "בקורת", "יזומה" ו"אחר" - שלא ניתן ללמוד מהם מהו סוג הפעילות שהתבצעה בפועל. יותר ממחצית מהאירועים (10,693 מתוך 19,703) סווגו באופן זה. מנתוני מערכת הפיצו"ח עולה כי מדובר בפעילויות מגוונות כדוגמת מניעה הברחת תוצרת, חשד לזיוף חותמות על ביצים, חשד לשאריות חומרי הדברה על צמחים, שריפה ללא היתר, הובלת בעלי חיים בניגוד לתקנות צער בעלי חיים ועוד, לחלק מהן נמצא במערכת סוג פעילות מתאים יותר (לדוגמה "צער בעלי חיים" ו"שאריות חומרי הדברה") ולחלק מהן לא.

³⁹ המוקד, שנחנך בפברואר 2021, וייעודו מתן מענה לפניות הציבור במגוון תחומים שבהם מטפל משרד החקלאות, ובין היתר בנושאים שבהם מטפלת יחידת הפיצו"ח - כגון נושאי צער בעלי חיים, שחיטה שחורה והברחת תוצרת חקלאית לישראל. ראו גם תגובת משרד החקלאות מיוני 2021 בבג"ץ 5632/21 עמותת אנימלס נ' משרד החקלאות ופיתוח הכפר (פורסם במאגר ממוחשב, 23.12.21).

⁴⁰ המערכת הממוחשבת שבאמצעותה מנהלת יחידת הפיצו"ח את עבודתה.

⁴¹ חריג לכך הוא תלונות מגורמים בשו"ט (בגין חשד לעבירת צער בעלי חיים, עבירה על פקודת מחלות בעלי חיים ועוד), שאינן מועברות באמצעות המוקד הטלפוני של משרד החקלאות אלא בדוא"ל ישירות לפיצו"ח, ונפתחות ישירות כאירוע ללא פתיחת תלונה קודם לכן.

⁴² במשקים, במשחטות, בחנויות לממכר מוצרים מן החי ותוצרת צמחית, בשווקים וכיו"ב.

⁴³ מג"ב, משטרה וכיו"ב.

⁴⁴ תגובת משרד החקלאות מיוני 2021 בבג"ץ 5632/21 עמותת אנימלס נ' משרד החקלאות ופיתוח הכפר (פורסם במאגר ממוחשב, 23.12.21).



הזנת אירועים למערכת באופן שלא ניתן לזהות מהו סוג האירוע שהתרחש בפועל אינה מאפשרת לקבל תמונה כוללת וברורה על אודות סוגי הפעולות שמבצעת יחידת הפיצו"ח, היקפיהן ותוצאותיהן. במצב דברים זה אין להנהלת הפיצו"ח כלים לנתח את עבודת היחידה ואת ביצועיה, ואת תפקודו של כל מפקח ובהתאם לכך אין באפשרותה לקבל החלטות מושכלות לצורך תכנון עבודתה וטיובה.

מומלץ כי יחידת הפיצו"ח תחדד את ההגדרה של השדות השונים במערכת ותקבע הבחנה ברורה ביניהם, במקביל להדרכת מפקחי היחידה לגבי המשמעות של כל שדה בתוכנת הפיצו"ח, אופן ההזנה המתאים לשדה וסוג המקרים שיש להזין, כדי ליצור עקביות בהזנת הנתונים. זאת במטרה לאפשר להנהלת היחידה לנתח את אופי פעילות היחידה, היקפה ותוצאותיה, ואת תפקודם של כל המפקחים באופן פרטני, ככלי המסייע בקבלת החלטות ניהוליות למען השקעת משאבי היחידה באופן מיטבי לצורך שיפור האכיפה.

ממשק ממוחשב בין מערכת הפיצו"ח לבין מערכת יחידת התביעות בלשכה המשפטית של משרד החקלאות

כדי שהנהלת יחידת הפיצו"ח והנהלת משרד החקלאות יוכלו לבצע ניתוח של תוצאות החקירות שביצעה היחידה, ולפיהן להסיק מסקנות בדבר איכות החקירות ככלי לשיפור החקירות בפרט והאכיפה בכלל, נדרש שהנהלת יחידת הפיצו"ח תקבל נתונים מהלשכה המשפטית במשרד החקלאות בכל הנוגע לתוצאות ההליכים המשפטיים שהתנהלו בקשר לחקירות שביצעה היחידה.

יחידת התביעות בלשכה המשפטית של משרד החקלאות (להלן - יחידת התביעות) מנהלת את עבודתה במערכת ממוחשבת נפרדת ממערכת הפיצו"ח, ונתונים על חקירות הפיצו"ח מועברים לטיפול יחידת התביעות בממשק ממוחשב ממערכת הפיצו"ח למערכת יחידת התביעות. בתוך כך, נתונים על תוצאות ההליכים המשפטיים שמנהלת יחידת התביעות בעניין חקירות שביצעה יחידת הפיצו"ח, כגון גזר הדין או גובה הקנס המינהלי שהוטל, אינם מועברים לידיעת יחידת הפיצו"ח. יצוין כי יחידת הפיצו"ח מקבלת מידע על סוג הטיפול המשפטי בתיק⁴⁵, אך מידע זה נגיש ברמת התיק הבודד בלבד, ללא אפשרות לסכמו או לנתחו בהשוואה לכלל הנתונים הרלוונטיים.

נמצא כי הנהלת יחידת הפיצו"ח אינה מקבלת מיחידת התביעות נתונים בנוגע לתוצאות ההליכים המשפטיים שהתנהלו בעקבות החקירות שביצעה היחידה. באופן הזה, הנהלת היחידה אינה יכולה לבצע ניתוח עצמאי של תוצאות עבודת היחידה ככלי לשיפור החקירות בפרט והאכיפה בכלל. יש לציין כי גם אגפים אחרים במשרד החקלאות, ובהם אגף רווחת בעלי חיים בשו"ט, אינם מקבלים מיחידת התביעות נתונים על האירועים שבהם טיפלה יחידת הפיצו"ח⁴⁶ ותוצאות התהליכים המשפטיים בעניינם, וכי הם אינם מבצעים ניתוח של הנתונים ואינם מקבלים החלטות ניהוליות לפי ממצאי הניתוח (לדוגמה שלילת רישיונות להובלת בעלי חיים בגין הפרות חוזרות של חוק צער בעלי חיים על ידי בעל רישיון כאמור).

על משרד החקלאות לקדם ממשק בין מערכת הפיצו"ח למערכת הממוחשבת של יחידת התביעות שיסדיר העברת נתונים נדרשים בין יחידת התביעות, יחידת הפיצו"ח ויתר היחידות הרלוונטיות. זאת כדי שהנהלת יחידת הפיצו"ח תקבל נתונים על תוצאות ההליכים המשפטיים שהתנהלו בגין חקירות שהיחידה ביצעה לשם הסקת מסקנות עתידיות ושיפור התנהלותה. נוסף על כך, מהלך זה יאפשר ליתר היחידות אשר להן ממשקים עם הפיצו"ח לקבל את הנתונים מיחידת התביעות כדי לבצע ניתוח עצמאי של הפרות החוק המתבצעות בתחומי אחריותן ושל תוצאות ההליכים המשפטיים בגינן ולקבל החלטות ניהוליות מתאימות. נוכח רגישות הנתונים הנוגעים לאכיפה, מומלץ כי תינתן הדעת גם על מגננוני מידור ועל תיעוד השימוש שיעשה במערכת וכל זאת בכפוף להוראות הדין בנוגע להעברת מידע פלילי.

⁴⁵ סגירת התיק, חוגש כתב אישום, הוטל קנס מינהלי, התיק ממתין לכתב אישום, התיק ממתין לבירור וכו'.

⁴⁶ למעט גישה למידע חלקי על אודות אירועים שהחלו בתלונה שנפתחה במערכת.

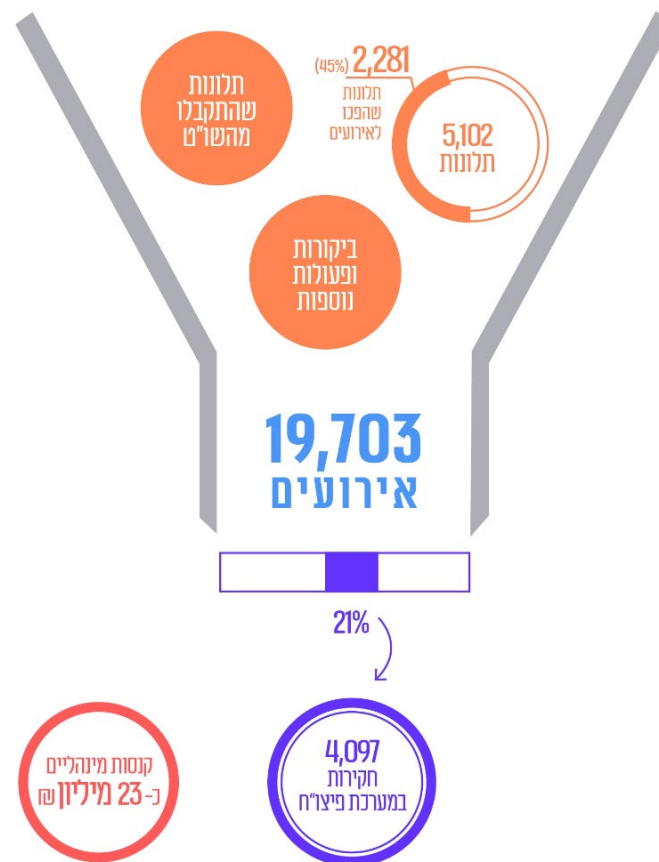


נתונים אודות פעילות היחידה

מנתוני מערכת הפיצו"ח עולה כי בשנים 2018 - 2022 נפתחו במערכת 5,102 תלונות בנושאים שונים, מהן 45% (2,281) הפכו לאירועים. כמו כן נפתחו 17,422 אירועים נוספים שלא בעקבות תלונות. בסך הכול נפתחו במערכת הפיצו"ח בשנים 2018 - 2022 19,703 אירועים⁴⁷ בנושאים שונים, ובהם צער בעלי חיים, דגימות שאריות חומרי הדברה, שחיטה שחורה, מחלות בעל חיים ועוד. ב-21% מסך כל האירועים (4,097) נפתחה חקירה במערכת הפיצו"ח. נכון למועד הביקורת, הטיפול ב-18,255 אירועים הסתיים, בין אם בהעברת האירוע לטיפול הלשכה המשפטית של משרד החקלאות ובין אם בסגירת האירוע.

במקביל הטיל משרד החקלאות בשנים 2018 - 2022 קנסות מינהליים בסכום כולל של כ-23 מיליון ש"ח⁴⁸.

תרשים 7: נתוני אכיפה בתחומי הפעילות של יחידת הפיצו"ח, 2018 - 2022



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁴⁷ יש לציין כי בשל אופן שליפת הנתונים ממערכת הפיצו"ח, ייתכן שהוחסרו אירועים שהתרחשו בשנים אלו אך הוכנסו למערכת הפיצו"ח מאוחר יותר.

⁴⁸ יש לציין כי בשל אופן שליפת הנתונים על ידי משרד החקלאות, נבחנו נתונים לגבי אירועים שנפתחו בשנים 2018 - 2022 והתרחשו בשנים אלו. לא נכללו אירועים המטופלים על ידי מוקד משרד החקלאות ולא דורשים פעולה של היחידה וכן פעילות שבוצעה במסגרת הטיפול בקורונה שלא במסגרת אכיפת חוקי משרד החקלאות.

⁴⁹ לא הובאו בחשבון קנסות בגין עבירות על פקודת הדג, 1937 או פקודת היערות, שיחידת הפיצו"ח לא אמונה על אכיפתם. עד לשנת 2023 קנסות אשר הטיל משרד החקלאות ולא שולמו בזמן הועברו לגבייה במרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות ברשות האכיפה והגבייה (להלן - המג"ק). בשנים 2018 - 2022 משרד החקלאות העביר למג"ק 2,235 קנסות בסך כ-12.5 מיליון ש"ח. עד אמצע דצמבר 2023 נגבו 1,051 מאותם קנסות (47% מהם) בסכום של כ-7 מיליון ש"ח (הכולל ריבית והוצאות). יצוין כי נכון למועד סיום הביקורת הקנסות מועברים למג"ק עם הטלתם.



להלן בלוח נתונים אודות תחומי פעילות נבחרים של יחידת הפיצו"ח וסך הקנסות שהוטלו על ידי משרד החקלאות בשנים 2018 - 2022 באותם תחומים.

לוח 1: סך הקנסות שהוטלו על ידי משרד החקלאות בתחומי פעילות נבחרים של יחידת הפיצו"ח, 2018 - 2022

תחום הפעילות	סך הקנסות שהוטלו בשנים 2018 - 2022
שוק בעלי החיים לבשר	כ-17.2 מיליון ש"ח
שוק החלב	163,600 ש"ח
שוק הביצים והאפרוחים	כ-3.3 מיליון ש"ח
שוק הגידולים הצמחיים	931,301 ש"ח
אחר	כ-1.1 מיליון ש"ח

על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי סך הקנסות שהטיל משרד החקלאות בשנים 2018 - 2022 עמד על כ-23 מיליון ש"ח, מהם כ-22 מיליון ש"ח בתחומי הפעילות של בעלי חיים לבשר, חלב, ביצים ואפרוחים ושוק הגידולים הצמחיים.

סגירת תיקים על ידי יחידת הפיצו"ח

בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי, ההחלטה אם בעקבות החקירה יש להגיש כתב אישום, להטיל קנס מינהלי⁵⁰ או לסגור את התיק מוטלת על גורמי התביעה, ובענייננו על יחידת התביעות הפועלת בלשכה המשפטית של משרד החקלאות⁵¹. זאת, בין היתר, כדי לאפשר ביקורת תביעתית על איכות תיקי החקירות. לפי עמדת המחלקה המשפטית במשרד החקלאות, ביקורת זו היא "נחוצה ביותר ולא ניתן לוותר עליה"⁵².

בביקורת נמצא כי על פי נתוני מערכת הפיצו"ח היחידה סגרה על דעת עצמה 218 מתוך 3,940 אירועים שנפתחה בעניינם חקירה במערכת הפיצו"ח ושהטיפול בהם הסתיים (6%), בלי שהעבירה את האירועים לבחינת גורמי התביעה במשרד החקלאות - זאת אף שהסמכות לבחון אם הראיות מספיקות להעמדה לדין או להורות על סגירת תיק חקירה נתונה באופן בלעדי בידי גורמי התביעה.

נוסף על כך נמצא כי מבין 14,315 האירועים שפתחה יחידת הפיצו"ח בשנים 2018 - 2022, ושלפי נתוני המערכת הם נסגרו בלי שנפתחה בגינם חקירה במערכת הפיצו"ח, סגרה יחידת הפיצו"ח על דעת עצמה 438 אירועים (3%) - שאומנם לפי מערכת הפיצו"ח לא נפתחה בהם חקירה, אך בפועל על פי פירוט השתלשלות האירועים שהזינו המפקחים במערכת, עולה כי כן נערכה בהם חקירה⁵³.

על משרד החקלאות להקפיד כי אך ורק גורמי התביעה, ולא מפקחי יחידת הפיצו"ח, יחליטו אם יש מקום לסגור תיקים (אירועים) שהתנהלה בהם חקירה בפועל, וזאת בהתאם להוראות החוק ולהנחיות הלשכה המשפטית המשרד.

⁵⁰ בהתאם לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 והתקנות על פיו, מרבית העבירות הפליליות שאוכפת יחידת הפיצו"ח הוכרו גם כעבירות מינהליות, ומשכך ניתן להטיל בגינן קנס מינהלי במקום להגיש כתב אישום המצריך ניהול הליך פלילי.

⁵¹ תגובת משרד החקלאות מיוני 2021 בבג"ץ 5632/21 עמותת אנימלס נ' משרד החקלאות ופיתוח הכפר; תרשומת פגישה עם עו"ד מ"מ (דאז) מנהל יחידת התביעות במשרד החקלאות, מיום 17.5.23.

⁵² על פי מכתב ששלחה היועצת המשפטית במשרד החקלאות במרץ 2021 לראש תחום (ייעוץ), המחלקה למשפט ציבורי מינהלי, במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, בעניין "מדיניות התביעה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר לעניין הטלת קנסות מינהליים".

⁵³ לרבות זימון לחקירה.



נושאי משמעת, ציות ותפקוד מקצועי של עובדים ביחידת הפיצו"ח

בעיית המשמעת ביחידת הפיצו"ח לאורך השנים

יחידת הפיצו"ח אמונה על פיקוח ואכיפה בתחום החקלאות בישראל ועל פיקוח ואכיפה על מעבר תוצרת חקלאית באזור קו התפר ובמעברים בין שטחי הרש"פ לבין ישראל. לצורך כך מפעילים מפקחי יחידת הפיצו"ח סמכויות עיכוב, חקירה, כניסה, חיפוש ותפיסה בהתאם לקבוע בחוק המסמך. סמכויות אלה רגישות ביותר ומאפשרות "להפעיל את כוחה הכופה של המדינה כנגד אנשים פרטיים"⁵⁴, על כן יש לנקוט משנה זהירות ורגישות בהפעלתן. בהקשר למתן סמכויות מעין אלה נקבע בפסיקה כי "על האנשים הממלאים תפקיד זה לפעול ללא רבב על מנת להצדיק את האמון שנותנת בהם המדינה, ובעקיפין, הציבור"⁵⁵. כמו כן פועלת היחידה בתחום המודיעין לצורך ייזום פעולות לאכיפת החוקים שבתחום אחריותה.

בחוק המשמעת נקבע, בין היתר, כי עובד מדינה שעשה מעשה באופן שפגע במשמעת שירות המדינה; לא קיים את המוטל עליו; או התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה, ביצע עבירת משמעת. בחוק המשמעת נקבע כי לחוקרים ולתובעים שמונו על ידי נציב שירות המדינה יהיו סמכויות חקירה לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), ונקבע כי עבירת משמעת של עובד מדינה תישפט בפני בית דין למשמעת של עובדי המדינה.

בנש"ם פועלים שני אגפים האמונים על אכיפה בנושא משמעת וטוהר המידות של עובדי מדינה: אגף החקירות, המבצע חקירות בחשד לעבירות משמעת, ואגף המשמעת, שהוא הגוף התובע והמייצג את המדינה בפני בית הדין למשמעת⁵⁶.

ביולי 2019 פנה מבקר הפנים של משרד החקלאות (להלן - מבקר הפנים) למנהל אגף המשמעת בנש"ם בקשר לאחד מעובדי היחידה. בפנייתו ציין מבקר הפנים כי במסגרת תפקידו הוא התמודד במשך כשני עשורים עם כמות "בלתי נתפסת" של תלונות על אודות התנהלות חריגה של מנהלים ועובדים ביחידת הפיצו"ח, שהניבו עשרות דוחות ביקורת פנים המצביעים על התנהלות קלוקלת של מנהלי היחידה ושל רבים מעובדיה.

לדברי מבקר הפנים, הנהלת משרד החקלאות לא הצליחה לאורך שנים לטפל בשורש הבעיה ולהביא לתיקון הליקויים שהעלה בדוחותיו, וספק אם תוכל לעשות כן בטווח הנראה לעין. מבקר הפנים ביקש ממנהל אגף המשמעת לקבל החלטות שיסייעו לעקור מן השורש את התופעות החריגות הקיימות ביחידת הפיצו"ח, בכוונה להעלות את רמת עובדיה לרף ההתנהגותי המצופה מגוף אכיפה רב-סמכויות שכזה.

נוסף על כך, כאמור, בנובמבר 2018 מונה על ידי מנכ"ל משרד החקלאות צוות בדיקה פנימי לבחינת התנהלות יחידת הפיצו"ח ולגיבוש המלצות לגביה, והוא הגיש את מסקנותיו בספטמבר 2020. במסקנות ציין הצוות כי הנהלת היחידה מתקשה להתמודד עם האתגרים העומדים לפתחה, ובהם עבירות משמעת חוזרות, והמליץ בין היתר על שינוי המבנה הארגוני של היחידה כך שיווצר "ריענון של כלל הנהלת היחידה".

ממידע שהתקבל מאגף המשמעת בנש"ם עולה כי לאורך השנים 2001 - יוני 2023 הוגשו לו 54 תלונות על 38% מהעובדים (26 מתוך 69) המועסקים ביחידת הפיצו"ח⁵⁷.

⁵⁴ בג"ץ 4542/18 מג'די אבו חדיר נ' השר לביטחון הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 28.1.19), פסק דינו של השופט יצחק עמית.

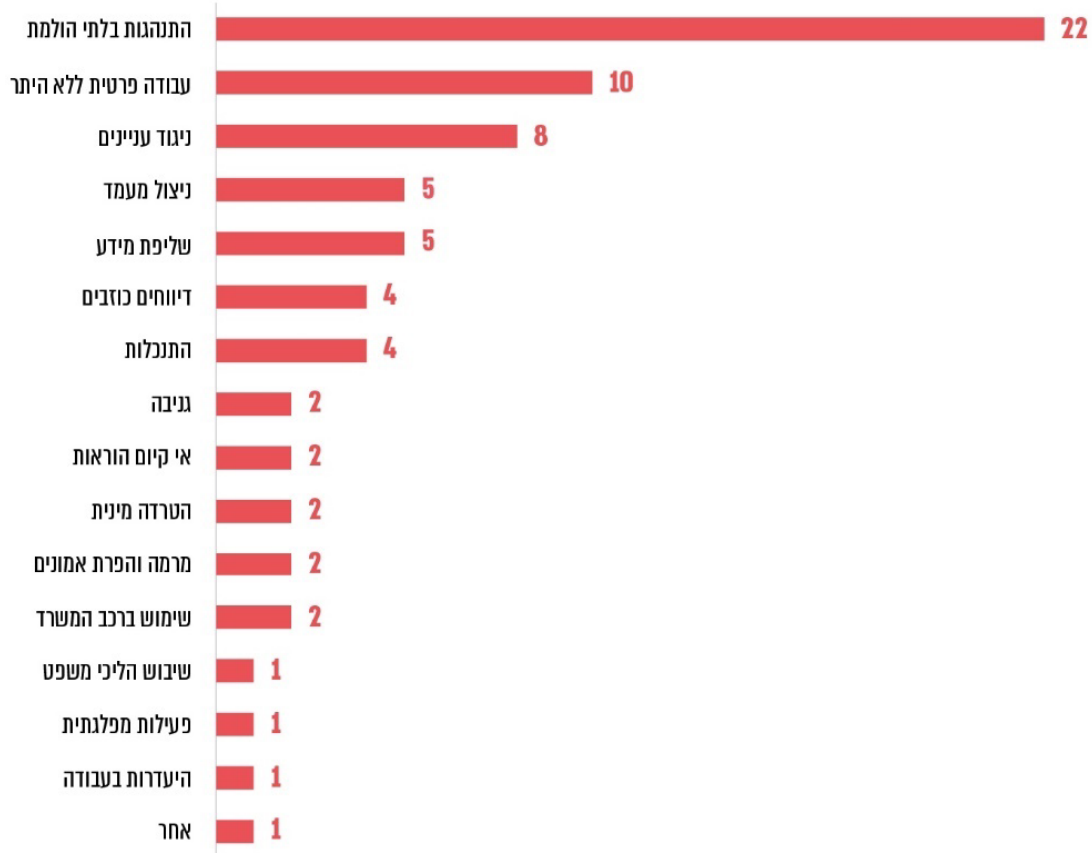
⁵⁵ שם.

⁵⁶ להרחבה ראו מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מרץ 2022, "הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - ביקורת מעקב מורחבת", עמ' 859 - 955.

⁵⁷ חלק מהתלונות טופלו על ידי משרד החקלאות והובאו לידיעת אגף המשמעת בנש"ם. לא כולל סטודנטים ובני שירות ביחידה.



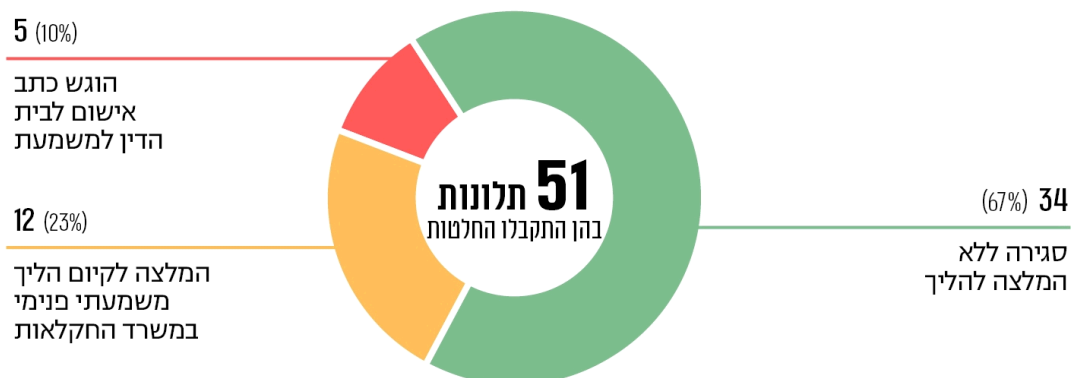
תרשים 8: פילוח עילות התלונות שהתקבלו בנש"ם בשנים 2001 עד יוני 2023 בעניין עובדים המועסקים ביחידת הפיצו"ח



על פי נתוני אגף המשמעת בנש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי התלונה העיקרית בעניין עובדי יחידת הפיצו"ח היא התנהגות בלתי הולמת (עבירה שהופיעה ב-31% מהתלונות)⁵⁸, אחריה עבודה פרטית ללא היתר (עבירה שהופיעה ב-14% מהתלונות), ואחריה ניגוד עניינים (עבירה שהופיעה ב-11% מהתלונות).

תרשים 9: התפלגות החלטות אגף המשמעת בתלונות בעניין עובדי יחידת הפיצו"ח, 2001 - יוני 2023



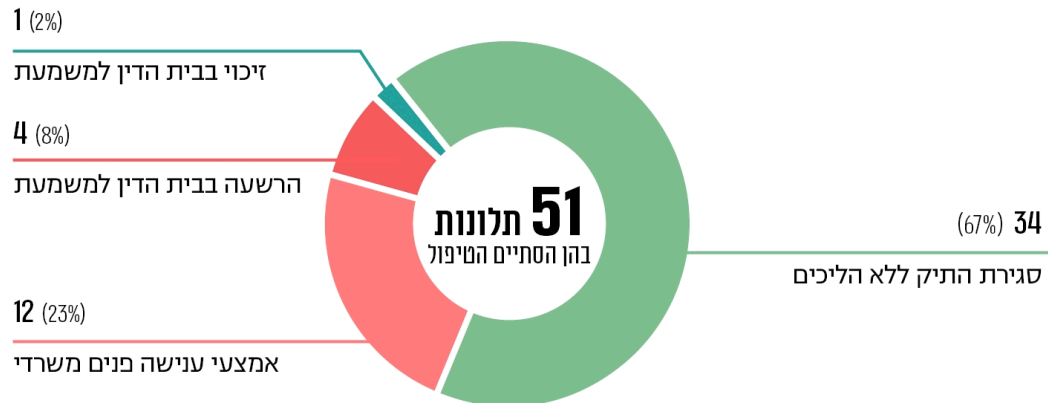
על פי נתוני אגף המשמעת בנש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁵⁸ יש לציין כי בחלק מהמקרים התקבלו תלונות בגין מספר עילות.



מהתרשים עולה כי לגבי 33% מהתלונות (17 מתוך 51) שהתקבלו בנש"ם בעניין עובדי יחידת הפיצו"ח והטיפול בהן טרם הסתיים, מצאה נש"ם שהן מצדיקות נקיטת הליך משמעת. לשם ההשוואה (בשנים לא מקבילות), יצוין כי מבדיקה שערך מבקר המדינה עולה ש-24% מהתלונות שהתקבלו בנש"ם בשנים 2017 - מאי 2021 לגבי עובדים מכלל משרדי הממשלה והגופים הכפופים לנש"ם נמצאו מצדיקות נקיטת הליך משמעת⁵⁹.

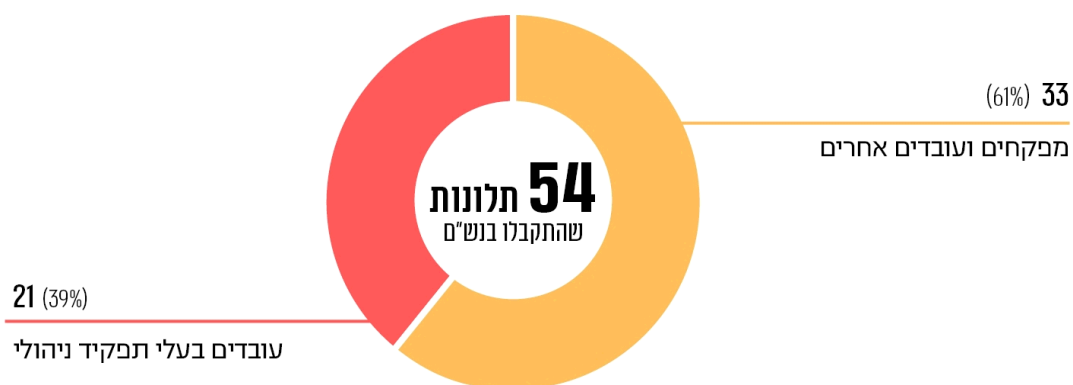
תרשים 10 : התפלגות תוצאות ההליכים בעניין עובדי יחידת הפיצו"ח



על פי נתוני אגף המשמעת בנש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 31% מהתלונות (16 מתוך 51) שהתקבלו בנש"ם בעניין עובדי יחידת הפיצו"ח ושהטיפול בהן הסתיים⁶⁰ נמצאו מוצדקות והסתיימו בהרשעה בבית הדין למשמעת או בהליך פנים-משרדי של נזיפה, התראה או הערה.

תרשים 11 : התפלגות התלונות שהתקבלו בעניין עובדי פיצו"ח לפי דרג



על פי נתוני אגף המשמעת בנש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 39% מהתלונות (21 מתוך 54) שהתקבלו בנש"ם לאורך השנים 2001 - יוני 2023 בעניין עובדי יחידת הפיצו"ח התקבלו על עובדים בעלי תפקיד ניהולי ביחידה⁶¹, אף ששיעורם רק כ-9% מכלל עובדי היחידה.

⁵⁹ להרחבה ראו מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - ביקורת מעקב מורחבת", עמ' 878.

⁶⁰ במועד הביקורת שלוש תלונות עדיין מצויות בטיפול נש"ם.

⁶¹ ובכלל זה סגן מנהל היחידה; מרכז המודיעין של היחידה; ומנהלי שני מרחבים.



בין מנהלי היחידה שהורשעו בעבירות משמעת היו סגן מנהל היחידה ומרכז המודיעין ביחידה דאז, שהורשעו בעבירות של שליפת מידע שלא כדין ממערכות המידע של משרד התחבורה ושל רשות האוכלוסין וההגירה, כולל מאגר מינהל ביקורת הגבולות.

ביוני 2021 התריע מנהל אגף משמעת בפני הסמנכ"לית למינהל במשרד החקלאות כי יש מקום לבחון את התנהלות היחידה כולה ואת אופן ניהולה. כמו כן צוות הבדיקה הפנימי שהגיש את מסקנותיו בספטמבר 2021 הצביע על קיומן של עבירות משמעת חוזרות ביחידה שהנהלת היחידה מתקשה להתמודד עימן.

בביקורת נמצא כי חרף התרעת מנהל אגף משמעת בנש"ם מיוני 2021 לבכירי משרד החקלאות, ועל אף התרעות ודוחות שכתב המבקר הפנימי של משרד החקלאות בשנים 2015 - 2018 בדבר התנהלות יחידת הפיצו"ח ואירועי המשמעת הנשנים וחוזרים ביחידה, וחרף מסקנות צוות הבדיקה משנת 2020 לפיהן הנהלת יחידת הפיצו"ח מתקשה להתמודד עם עבירות משמעת חוזרות, משרד החקלאות לא קיים דיון בסוגיית האמצעים למניעת אירועי המשמעת החוזרים ונשנים ביחידת הפיצו"ח ולגילויים, ובפרט באירועים שעל פי הטענות בוצעו על ידי מנהלים ביחידה.

משרד מבקר המדינה העלה כי גם לאחר הרשעות של כמה עובדים בבית הדין למשמעת לא קיים משרד החקלאות דיון בסוגיית התאמת העובדים לתפקידם⁶². יתרה מכך, נמצא כי סגן מנהל יחידת הפיצו"ח, שהורשע בשנת 2019 בבית הדין למשמעת בין היתר בביצוע שליפות מידע שלא כדין, שימש בפועל במועד הביקורת כממלא מקום מנהל יחידת הפיצו"ח ללא מינוי רשמי מטעם משרד החקלאות, עקב פטירתו הפתאומית והמצערת של מנהל היחידה בנובמבר 2022 ועד למינוי מנהל חדש ליחידה בספטמבר 2023. הוא מילא את התפקיד במשך כעשרה חודשים, בידיעת הגורמים הניהוליים במשרד שאף התייחסו אליו כממלא מקום מנהל היחידה.

נמצא, כי הנהלות משרד החקלאות לאורך השנים לא הצליחו לחולל שינוי ולהוביל פעולות תיקון יסודיות ואפקטיביות באופן שמבטיח תפקוד תקין ומקצועי של היחידה. למציאות המתמשכת ולמחדל הטיפול במצב יש השפעות מעשיות כבדות-משקל: למשל, מאז חשיפת שליפות המידע שלא כדין שבוצעו על ידי עובדי הפיצו"ח ועד מועד עריכת הביקורת, חשש משרד החקלאות לשוב ולהפקיד סמכויות בידי מערך המודיעין של היחידה כדי לאפשר את חזרתו לפעילות מלאה, לרבות את מתן הגישה למערכות מידע. זאת ועוד, התנהלות היחידה לאורך השנים וריבוי ההליכים המשמעתיים שהתנהלו בעניין עובדיה עלולים לגרום נזק ולסדוק את אמון הציבור בגורמי האכיפה בכללותם.

על משרד החקלאות לקיים דיון בסוגיית אירועי הפרת המשמעת החוזרים ונשנים ביחידת הפיצו"ח, ובכלל זה לקבוע פעולות שיבוצעו מדי פעם בפעם, כגון ניטור השימוש במערכות המידע והפקת דוח חריגים, ויסייעו לאתר אירועי הפרת המשמעת, וכן למניעת הישנות האירועים בעתיד. בפרט, מומלץ לבחון הדרכים להתמודדות עם האירועים הקשורים למנהלים ביחידה, והשלכתם על היכולת לחולל שינוי יסודי בתרבות הארגונית שלה.

נוסף על כך, על שר החקלאות ומנכ"ל משרד החקלאות לפעול ליישם שינוי מהותי ביחידת הפיצו"ח בכל הנוגע לאופן ניהול היחידה והקפדה על סדרי עבודתה - זאת כדי שתוכל למלא באופן המיטבי את תפקידיה, ובראשם שמירה על בריאות הציבור ועל בריאותם ורווחתם של בעלי חיים, וההגנה על הצומח.

⁶² בעניין זה ראו סעיף 46א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.



טיפול משרד החקלאות במניעת חשש לניגוד עניינים ביחידת הפיצו"ח

הנחיות בעניין ניגודי עניינים: על פי הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר)⁶³, עובד ציבור לא יהיה מעורב, במישרין או בעקיפין, בטיפול בעניין שבו הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים. בהתאם להנחיה מס' 1.1555 של היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנחיית היועמ"ש בעניין ניגוד עניינים)⁶⁴, עובד ציבור עשוי להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין שעליו הוא מופקד במסגרת תפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו. האיסור מבוסס, בין היתר, על הכלל האוסר על עובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות למשוא פנים. יש לציין כי ניגוד עניינים קיים גם כאשר בפועל עובד הציבור ממלא את תפקידו בתום לב, ואינו מושפע מהאינטרס הזר שהוא כביכול נגוע בו⁶⁵.

עוד על פי הוראות התקשי"ר, בחינת שאלת ניגוד העניינים וגיבוש פתרונה ייעשו בהתאם להנחיית היועמ"ש בעניין ניגוד עניינים לפיה מן הראוי שכניסת מועמד לתפקיד ציבורי תיעשה רק לאחר שהיועץ המשפטי של הגוף הרלוונטי בדק את שאלת ניגוד העניינים של המועמד, וככל שיש צורך בכך - המועמד חתם על הסדר ניגוד עניינים אשר במסגרתו הצהיר על ניגודי העניינים שלו, והתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות שימנעו את אותם ניגודי עניינים. כדי לחשוף את התחומים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים בקרב המועמד, נדרש המועמד להשיב על שאלון למניעת חשש לניגוד עניינים.

הוראות התקשי"ר חלות, בין היתר, על משרות שקבע מנכ"ל המשרד הממשלתי כי לאור היקף האחריות והסמכויות של הנושא בהן, לרבות סמכויות אכיפה ופיקוח הנתונות בידו, מן הראוי להחיל עליהן את הוראות התקשי"ר בעניין ניגוד עניינים, ובהן גם כלל המשרות ביחידת הפיצו"ח.

העיסוק בסוגיית ניגודי העניינים במשרד החקלאות: בשל אופיו של משרד החקלאות, מועסקים בו עובדים רבים המגיעים מרקע חקלאי. במצב דברים זה, ההסתברות כי העובדים יימצאו במצב של חשש לניגוד עניינים בתפקיד שהם ממלאים במשרד החקלאות, גדולה יותר.

בדוח מבקר המדינה משנת 2011 העיר משרד מבקר המדינה למשרד החקלאות כי מאחר שעובדי יחידת הפיצו"ח בעלי סמכויות פיקוח, אכיפה, חקירה ומעצר ועוסקים בתפקידים רגישים, וכדי להבטיח כי פעולתם תהיה חפה מכל עניין אישי, ראוי לדרוש מעובדי היחידה לדווח על עניינים שעלולים להעמיד אותם בחשש לניגוד עניינים, וכי על בסיס המידע שימסרו תוכל הלשכה המשפטית של משרד החקלאות לבחון אם נדרש לקבוע הסדר למניעת ניגוד עניינים⁶⁶. בעקבות הדוח נדרשו עובדי יחידת הפיצו"ח למלא שאלון לבדיקת ניגוד עניינים.

בשנת 2013 הורה מנכ"ל משרד החקלאות כי כלל עובדי המשרד ימלאו שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים⁶⁷. במכתבן של הסמנכ"ל לביטחון המזון והחקלאות של משרד החקלאות לכלל עובדי המשרד מספטמבר 2014, הן ציינו כי העובדה שבשל אופיו המיוחד של משרד החקלאות מועסקים בו עובדים רבים בעלי רקע חקלאי מחזקת ביתר שאת את הצורך לנטרל מצבים שעלולים להוביל למצב של חשש לניגוד עניינים. בהתאם לכך, הופצו לעובדי המשרד שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים במטרה להעבירם לאחר מכן ללשכה המשפטית לבחינת הצורך בעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים.

⁶³ קובץ הוראות המסדיר את ניהול שירות המדינה בענייני עובדים וכוח האדם והמפרט בין היתר את חובותיהם וזכויותיהם של עובדי המדינה.

⁶⁴ הנחית היועץ המשפטי לממשלה 1.1555, עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי, פורסם לראשונה ביוני 2006, עודכן לאחרונה בדצמבר 2021.

⁶⁵ ראו מבקר המדינה, "דוח ביקורת מיוחד - חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ" (2015), עמ' 14; בג"ץ 8192/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(3) 145, 166 (2004); בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566, 572 (1980).

⁶⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 2011, (2011), "היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי", עמ' 1095.

⁶⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, (2016), "הטיפול בניגודי עניינים ובמכרזי כוח אדם", עמ' 993.



במסמך "אמות מידה ומתכונת מוצעת לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים", שהפיץ משרד המשפטים ליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך במאי 2015, הוצעו פתרונות לבחינת דיווחים ולעריכת הסדרי ניגוד עניינים. בין היתר הוצע כי עובד שהינו חבר קיבוץ או מושב יתחייב להימנע מלטפל בכל עניין שיש לו השפעה ישירה על הקיבוץ או המושב שאליו הוא משתייך.⁶⁸

כן הוצע כי אם העובד הוא בעלים של משק חקלאי, הוא יתחייב להימנע מלטפל בכל עניין שיש לו השפעה מהותית ישירה או עקיפה על המשק שבבעלותו ועל הענף החקלאי שבו הוא מתמחה. כמו כן הוצע כי העובד יעביר את ניהולו השוטף של המשק החקלאי לידי נאמן שזהותו תאושר על ידי היועץ המשפטי של המשרד, וכי העובד יתחייב שלא לפעול בניהולו השוטף של המשק למעט בעניין קבלת החלטות משמעותיות הנוגעות למשק (כגון צמצום המשק, הרחבתו, השקעה משמעותית בתשתיות וכיו"ב).

בתשובה לדוח מבקר המדינה משנת 2016 שעסק בפעולות משרד החקלאות למניעת חשש לניגוד עניינים אצל עובדי משרד החקלאות⁶⁹, מסרה נשי"ם כי עובד שלא יעמוד בתנאי הסדרת ניגוד העניינים לא יוכל להמשיך ולמלא את תפקידו.⁷⁰

ביוני 2017 הפיץ משרד החקלאות לעובדיו נוהל חדש לעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים (להלן - נוהל ניגוד עניינים). בנוהל נקבע כי תנאי לכניסתו של מועמד לתפקיד הוא בחינת סוגיית ניגוד העניינים שלו ומילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים על ידי המועמד. במידת הצורך, ועל פי החלטת היועץ המשפטי - ייערך לעובד הסדר למניעת ניגוד עניינים.

הסדרת סוגיית ניגודי העניינים ביחידת הפיצו"ח : משרד מבקר המדינה בחן את מסמכי ניגוד העניינים בעניינם של 68 עובדי הפיצו"ח⁷¹.

לאורך השנים 2011 - 2015 שמונה עובדים מתוך 68 (12%), ובהם סגן מנהל היחידה⁷² ושני מנהלי מרחבים ביחידה, לא הצהירו על מלוא ניגודי העניינים שלהם בשאלוני ניגוד העניינים שמילאו⁷³, ולכן מידע זה לא נכלל בהסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו.

נמצא כי אף שעד שנת 2018 נודע למשרד החקלאות על ההצהרות החלקיות של שמונת העובדים, עד מועד סיום הביקורת הנוכחית הוא לא עדכן את הסדר ניגוד העניינים לשלושה מהם.

נוסף על כך נמצא כי משרד החקלאות לא השלים את הטיפול בסוגיית ניגודי העניינים של שלושה עובדים נוספים.⁷⁴

בסך הכול, נכון למועד הביקורת, לא הושלם הטיפול בעניינם של שישה עובדי יחידת הפיצו"ח.

בתשובת משרד החקלאות מדצמבר 2023 (להלן - תשובת משרד החקלאות) נמסר כי בשנים האחרונות הלשכה המשפטית בוחנת את סוגיית ניגוד העניינים הנוגעת לכל מי שמועמד להיקלט כעובד במשרד, ובחינה זו היא תנאי לכניסתו לתפקיד. בהתאם לצורך ולתוצאות הבחינה, המועמד חותם על הסדר למניעת ניגוד עניינים טרם כניסתו לתפקיד בפועל. אם לא נמצא צורך בגיבוש

68 ובכלל זה אגודה שיתופית או התאגדות חקלאית שבה חבר הקיבוץ או המושב.

69 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), "הטיפול בניגודי עניינים ובמכרזי כוח אדם", עמ' 985 - 1009.

70 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), "הטיפול בניגודי עניינים ובמכרזי כוח אדם", עמ' 993.

71 לגבי עובד נוסף, משרד החקלאות לא איתר מסמכי ניגוד עניינים.

72 עניין זה הובא במבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), "הטיפול בניגודי עניינים ובמכרזי כוח אדם", עמ' 985 - 1009.

73 ובכלל זה בעלות על חברה; קרוב משפחה מדרגה ראשונה שכהן כראש רשות מקומית; חברות בעמותה העוסקת בתצוגות סוסים; קרובי משפחה מדרגה ראשונה שבבעלותם משק חקלאי; ועוד.

74 אחד העובדים, שהחל את עבודתו ביחידה בשנת 2007, כלל לא מילא שאלון ניגוד עניינים, כך שלא ניתן לדעת אם יש צורך בהסדר בעניינו; עובדת נוספת, שהחלה את עבודתה ביחידה בשנת 1994, מילאה בעבר שאלון לניגוד עניינים, אך הלשכה המשפטית לא הכריעה בדבר הצורך בהסדר ניגוד עניינים עבורה; ועובד נוסף, שהחל את עבודתו ביחידה בשנת 1995, יידע את המשרד בדבר השינוי בניגוד העניינים שלו (ירש משק חקלאי), אך המשרד לא עדכן את הסדר ניגוד העניינים של אותו עובד.



הסדר כאמור, הלשכה המשפטית מאשרת בכתב לסמנכ"לית למינהל כי בתום בחינה לאיתור חשש לניגוד עניינים, ניתן להמשיך בהליכי הקליטה. כמו כן, המשרד מסר כי יפעל להשלמת הטיפול בעניינים של מפקחים ותיקים שנקלטו לעבודתם לפני שהוחל נוהל הבחינה המתואר לעיל, ואשר הטיפול בסוגיית נושא ניגודי העניינים שלהם לא הסתיים.

קיימת חשיבות יתרה לדיווח העובדים על שינויים בזיקותיהם ועל טיפול שוטף של משרד החקלאות ומעקב אחר סוגיית ניגודי העניינים של עובדיו, ובפרט אלה של עובדי יחידת הפיצו"ח, שלהם סמכויות פיקוח ואכיפה. נוכח זאת, על משרד החקלאות להשלים את הטיפול בסוגיית ניגודי העניינים של עובדים שלא חתמו על הסדר או שיש לעדכן את ההסדרים שלהם, ולהקפיד על בחינת סוגיית ניגוד העניינים של העובדים, והטיפול בה, כתנאי לכניסתם לתפקיד. זאת, בהתאם לקבוע בנוהל ניגוד עניינים של משרד החקלאות משנת 2017.

עמידת עובדי יחידת הפיצו"ח בהסדרי ניגוד העניינים שנערכו להם : עובד מדינה הפועל בניגוד עניינים מבצע עבירת משמעת⁷⁵. משרד החקלאות ערך הסדרי ניגוד עניינים ל-32 עובדי יחידת הפיצו"ח אשר בשאלונים שעליהם השיבו עלה חשש לניגוד עניינים. במרבית המקרים המגבלות שנקבעו לעובדים הן בעיסוק בכל עניין הקשור למקום מגוריהם ולתושביו⁷⁶, או בעיסוק בעניין הקשור לבן משפחה. ברם, במקרים מסוימים נקבעו מגבלות רחבות יותר, ובכלל זה מפקח שנקבע כי הוא מנוע מלעסוק בכל עניין הקשור לפעילות של פיקוח או אכיפה בתחום הבקר והצאן ; מפקחת שמנועה מלעסוק בכל עניין הקשור למועצת הלול ; ועוד.

בביקורת נמצא כי על פי נתוני מערכת הפיצו"ח, 4 מתוך 32 העובדים החתומים על הסדרי ניגוד עניינים (12.5%) פעלו שלא בהתאם להסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו. בכלל זה נמצא כי מפקח שנקבע שעליו להימנע מלעסוק בכל פעילות של פיקוח או אכיפה בתחום הבקר ביצע כ-70 פעולות בתחום זה, ובהן ביקורות באיטליזים, חקירות בנושא עבירות הנוגעות לבקר ותפיסות של בקר. כמו כן נמצאה עובדת שטיפלה בשלושה אירועים הקשורים למועצת הלול על אף שנקבע בהסדר ניגוד העניינים שחל עליה כי עליה להימנע מלעסוק בכל עניין הקשור למועצת הלול, ועובד נוסף שביצע פעולות פיקוח ואכיפה במקום מגוריו, אף שהדבר נאסר עליו⁷⁷.

שניים מארבעת העובדים מסרו בתשובתם מדצמבר 2023 כי הם ביצעו פעולות אלה בהתאם לשיבוצים שקבעו להם הממונים עליהם. עוד הם ציינו בתשובתם כי הפעילויות מתבצעות עם עובדים נוספים.

בהקשר זה יצוין כי העובדה שעובד שנקבעו לו מגבלות בהסדר שמחשש לניגוד עניינים ובגינן נאסר עליו לבצע פעילות מסוימת, מתלווה למפקח אחר בעת ביצוע פעילות שנקבע שעליו להימנע ממנה, אינה מאיינת את החשש לניגוד העניינים, ככל שההסדר שנקבע לו אינו מתיר זאת.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי האחריות להימנע מלפעול בניגוד עניינים מוטלת על העובד ולא על הממונה עליו, וכי מצופה מעובד אשר חותם על הסדר למניעת ניגוד עניינים להכיר את המגבלות המוטלות עליו ולפעול לפיהן. עוד מסר המשרד בתשובתו כי כל הסדר למניעת ניגוד עניינים נשלח "מיד עם חתימתו" גם לממונה על העובד.

עם זאת, בתשובת שני הממונים על ארבעת העובדים האמורים למבקר המדינה הם השיבו כי אינם מקבלים העתק של הסדרי ניגוד העניינים של עובדיהם, וממילא אינם יכולים להתחשב בכך במהלך שיבוץ העובדים⁷⁸.

⁷⁵ סעיפים 17(1) - 17(3) לחוק המשמעת ; בד"מ 87/15 בן שמואל נ' ברוך צבי ליברמן (פורסם במאגר ממוחשב, 31.10.2018).

⁷⁶ כאשר העובדים מתגוררים במושב או יישוב קטן וכיו"ב.

⁷⁷ כך למשל, נמצא עובד שביצע ביקורת במחלבה ביישוב שבו הוא מתגורר, ונוסף על כך סגר, לאחר התייעצות עם וטרניר, תלונה שהוגשה כלפי בית נחירה באותו יישוב.

⁷⁸ זאת מלבד מקרה אחד שבו נמסרו לממונה הנחיות ממנהל היחידה בנוגע לניגודי העניינים.



בעניין ארבעת העובדים שפעלו בניגוד להסדרי ניגוד העניינים שנקבעו להם מסר משרד החקלאות בתשובתו כי הסוגיה אינה מוכרת לו, וכי הוא יפעל לטפל בה. המשרד הוסיף כי הסוגיות הכלליות הנוגעות לנושא ניגוד העניינים יטופלו במסגרת שינוי ארגוני ביחידה, שהחל באוגוסט 2023.

על כלל עובדי הפיצו"ח להקפיד שלא לפעול בניגוד להסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו. כמו כן, על הנהלת משרד החקלאות להביא לידיעת הנהלת יחידת הפיצו"ח את המגבלות החלות על העובדים לפי הסדרי ניגוד העניינים שלהם. על הנהלת יחידת הפיצו"ח להימנע מלהטיל על עובדי היחידה כל מטלה שעלולה להעמידם בניגוד עניינים, ועליה, בשיתוף הלשכה המשפטית, להזהיר את העובדים כי עליהם להימנע מכל פעילות המנוגדת להסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו. כמו כן מומלץ כי משרד החקלאות ונש"ם יחד יבצעו בדיקה בעניינם של העובדים שפעלו בניגוד להסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו ויבחנו את האפשרות לנקוט בעניינם את אמצעי המשמעת העומדים לרשותם - זאת כדי להבטיח כי היחידה ועובדיה יפעלו באובייקטיביות ובלא משוא פנים.

הגשת בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית

הוראות התקשי"ר בעניין עבודה פרטית: על פי התקשי"ר, עובד בשירות המדינה הינו נאמן הציבור, ומצופה ממנו להקדיש את מלוא תשומת ליבו למילוי תפקידו. לפיכך, עובד מדינה אינו רשאי לעסוק בעבודה פרטית מחוץ לתפקידו, אלא אם קיבל היתר לכך. לאיסור זה מספר תכליות: מניעת חשש לניגוד עניינים; מניעת תחרות על תשומת ליבו של העובד; והגנה על תדמית שירות המדינה. לפי התקשי"ר, עובד מדינה המעוניין לעבוד בעבודה פרטית נוסף על עבודתו במדינה נדרש לקבל היתר לכך.

הסמכות למתן היתר לעבודה פרטית עד לדרגה מסוימת של העובד נתונה בידי המשרד שבו הוא מועסק, ומעל דרגה מסוימת בידי נש"ם. כמו כן, נש"ם רשאית להתיר עבודה פרטית גם אם חל אחד מהסייגים למתן היתר.

בעת בחינת בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית בוחנים, בין היתר, אם העבודה הפרטית עלולה להעמיד את העובד בניגוד עניינים; אם יש בעבודה הפרטית משום ניגוד או סתירה עם חוק או הוראה כלשהי; אם העבודה הפרטית עלולה לפגוע בתפקודו של העובד; אם שעות העבודה בעבודה הפרטית ניתנות לתיחום למועד שלאחר שעות העבודה במקום העבודה של עובד המדינה; וכיו"ב.

העיסוק בסוגיית עבודה פרטית במשרד החקלאות: בעבר, ובמשך שנים ארוכות, היה מקובל במשרד החקלאות כי עובדי המשרד יקיימו פעילות חקלאית בגדרי המשק החקלאי המשפחתי שלהם, במסגרת מה שהוגדר במשרד כ"חקלאות כאורח חיים". התפיסה שעמדה בבסיס גישה זו הייתה כי קיימים יתרונות לכך שעובד המשרד מכיר מקרוב את עולם החקלאות, וכי לא סביר ולא נכון לדרוש מבן מושב, קיבוץ או כפר לעזוב את משק משפחתו כדי שיתאפשר לו להיות עובד מדינה. בהתאם לכך גם לא נדרש מאותם עובדים להגיש בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית. בתוך כך, משרד החקלאות לא קבע נהלים וקריטריונים בהתייחס לסוגי הפעילות החקלאית המותרת והיקפה.

בינואר 2014 פנה יועמ"ש משרד החקלאות לסמנכ"לית למינהל בהצעה לקביעת מתווה להגדרת "חקלאות כאורח חיים", ואמות מידה לצורך בחינת בקשות העובדים לקבלת היתר לעבודה פרטית. זאת מתוך הבנה כי חלק מהעובדים ניהלו משקים חקלאיים בהיקפים גדולים מאוד שלא ייתכן שלא פגעו בהיקף הזמן ותשומת הלב שהם הקדישו לעבודתם במשרד, וכי גם טוהר המידות נפגע בשל הקושי לשמור על הפרדה בין העסק הפרטי של אותו עובד לעבודתו הציבורית. יועמ"ש המשרד אף ציין כי נמסר להם על אודות עובדי משרד העוסקים בניהול העסק הפרטי שלהם במהלך שעות העבודה.

באוגוסט 2014, ופעם נוספת בפברואר 2017, פנה משרד החקלאות לנש"ם בבקשה לכלול את הסוגיה הייחודית של משרד החקלאות בעניין "חקלאות כאורח חיים" במסגרת גיבוש מדיניותה של נש"ם בנושא העבודה הפרטית, אך לא נמצא כי נש"ם קיבלה את הבקשה, ובפועל היא לא



החריגה את עובדי משרד החקלאות מהחובה לקבל היתר לעבודה פרטית, גם אם מדובר בעבודה פרטית במשק חקלאי.

יש לציין כי בנוהל ניגוד עניינים של משרד החקלאות הובהר כי מילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ועריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים אינם מיייתרים את החובה לקבל היתר לעבודה פרטית בהתאם להוראות התקשי"ר, וכי היועץ המשפטי של משרד החקלאות רשאי להתנות את עריכת הסדר ניגוד העניינים בהגשת בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית והכרעה בה.

נוכח תחולת התקשי"ר ונוהל העבודה הפרטית על עובדי משרד החקלאות, והעובדה שנש"ם לא החריגה את עובדי משרד החקלאות מהחובה לקבל היתר לעבודה פרטית, החל משנת 2018 ועד למועד הביקורת הגישו שבעה עובדי יחידת הפיצו"ח⁷⁹ בקשות לקבלת היתר לעבודה פרטית. ארבע בקשות נענו בחיוב, ואילו שלוש בקשות סורבו, מטעמים שונים⁸⁰.

1. אחת הבקשות שסורבו הייתה בקשה מנובמבר 2021 של עובד המשמש ביחידה כמרכז הגנת הצומח, לעסוק בגידול חסה הידרופונית. במסגרת תפקידו ביחידה מנחה העובד את כלל מפקחי היחידה בנושא נטילת דגימות לשאריות של חומרי הדברה וחומרים מיקרוביולוגיים של תוצרת חקלאית צמחית המוכנסת במעברי הסחורות לישראל, והוא אף פועל בקשר הדוק עם השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות. אותו עובד אף פנה פעמיים לוועדה המרכזית למתן היתר לעבודה פרטית בנש"ם, אך הוועדה דחתה את בקשותיו בפברואר ובאפריל 2022 עקב החריגה ממגבלת ההשתכרות המותרת בעבודה פרטית.

נמצא כי על אף שבקשות העובד למתן היתר לעבודה פרטית לצורך גידול חסה הידרופונית נתמכו על ידי מנהלו הישיר, הן נדחו על ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד החקלאות ועל ידי נש"ם, ובפועל על פי נתוני מועצת הצמחים⁸¹ הוא מכר באופן מסחרי חסה בשנת 2022.

יש לציין כי בבעלות העובד גם לול מטילות, שאותו ירש בשנת 2015. בחוות דעת הלשכה המשפטית של משרד החקלאות בכל הנוגע לבקשתו לגדל חסה הידרופונית, שהועברה לסמנכ"לית למינהל, צוין גם כי ספק אם ניתן להתיר לעובד, נוסף על תפקידו כעובד המדינה, להפעיל את הלול שבבעלותו באותו היקף.

נמצא כי חרף ידיעת משרד החקלאות שבבעלות העובד לול שאותו הוא מפעיל, ולמרות הערת הלשכה המשפטית לסמנכ"לית למינהל בעניין, משרד החקלאות לא הנחה את העובד להגיש בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית לצורך הפעלת הלול.

העובד מסר בתשובתו מדצמבר 2023 כי הוא פעל על סמך המלצתו של מנהל היחידה לאשר את היתר העבודה הפרטית לגידול חסה הידרופונית שהגיש, ועל סמך הצהרתו כי אין בדבר חשש לניגוד עניינים. העובד הוסיף כי הוא אף הגיש למשרד החקלאות בקשה למענק לצורך גידול החסה, וכי מנהל המחוז הרלוונטי אישר את הבקשה, בתנאי שהלשכה המשפטית תאשר כי אין חשש לניגוד עניינים וכן בתנאי שיקבל אישור לעבודה פרטית. כמו כן ציין העובד כי הוא לקח הלוואה מהבנק לשם מימון השקעתו.

עם זאת יובהר כי בקשת העובד לקבלת היתר לעבודה פרטית לגידול החסה ההידרופונית נדחתה על ידי נש"ם פעמיים. כמו כן, המענק המדובר לא אושר על ידי מטה משרד החקלאות בשל היעדר אישור מהלשכה המשפטית להעניקו.

2. עובד נוסף המשמש כמפקח ביחידה מילא שאלון ניגוד עניינים בשנת 2014 ובו הצהיר כי הוא בעל משתלה לגידול עצים לשימוש בגינות פרטיות. עוד הועלה כי העובד מעורב במכירת חלב עיזים של משק אמו.

⁷⁹ לא כולל סטודנטים.

⁸⁰ בין היתר, הכנסה העולה על הסכום המותר; התנגשות עם שעות העבודה; עבודה הקשורה לעבודת העובד במשרד; וקשר עם גורם העומד בקשר כספי, מסחרי או ענייני עם המשרד.

⁸¹ הנתונים מבוססים על דיווחי המשווקים למועצת הצמחים על בסיס רכישה בפועל מהמגדלים.



נמצא כי משרד החקלאות לא הנחה את העובד להגיש בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית לצורך העבודה במשתלה ובמשק.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי עניינם של שני העובדים האמורים מצוי בטיפול משמעותי.

נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2023 (להלן - תשובת נש"ם) כי היא ממליצה לערוך בירור לאיתור פערים בנושא עבודה פרטית וביצוע ריענון וחידוד נוהלי עבודה בעניין זה בקרב כלל עובדי משרד החקלאות ובפרט בקרב עובדי יחידת הפיצו"ח כדי למנוע חריגה מהוראות התקש"ר ומהנחיות נש"ם. נש"ם הוסיפה כי היא תפעל למיסוד תהליכי בקרה שוטפים ביחידת הפיצו"ח וכן תלווה את יחידת ההון האנושי במשרד החקלאות, ככל הנדרש.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הוא מפיץ אחת לשנה ריענון לעובדים בכל הקשור לעבודה פרטית, כי בתקופה האחרונה הוא ביצע ריענון בנושא עבודה פרטית בנחלה וכן בנושא ניגודי עניינים, וכי הוא ימשיך לפעול לחידוד ההנחיות האמורות.

על משרד החקלאות להפיץ מפעם לפעם ריענון לכלל העובדים במשרד, ובהם עובדי יחידת הפיצו"ח, בדבר החובה להגיש בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית ככל שברצונם לעבוד בעבודה נוספת מעבר לעבודתם במשרד, ובכלל זה עבודה במשק חקלאי או בעלות עליו, בין אם התקבל בירושה ובין אם לאו. נוסף על כך, על משרד החקלאות לבדוק את כלל שאלוני ניגוד העניינים של עובדי המשרד, וככל שיעלה מהשאלונים כי עובד הצהיר שהוא עובד בעבודה נוספת, ובכלל זה מפעיל משק חקלאי - להנחות את אותו עובד להגיש בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית. כמו כן, על משרד החקלאות להבהיר לכלל העובדים במשרד כי ללא קבלת היתר הם מנועים מלעבוד בכל עבודה נוספת, לרבות במשק חקלאי שבבעלותם, אף אם התקבל בירושה. כל זאת כדי להבטיח כי משאביהם של עובדי המשרד מוקדשים לקידום משימותיהם בו ולא לקידום עניינים פרטיים. עמידה בהוראות התקש"ר ובכללי המינהל התקין נדרשת במיוחד בפעילותה של יחידת הפיצו"ח, העוסקת באכיפה ואשר נתונות לה סמכויות רגישות לביצוע תפקידיה.

עמידת מפקחי יחידת הפיצו"ח ביעדים מקצועיים

מפקחי יחידת הפיצו"ח מבצעים במסגרת עבודתם פעולות רבות לצורך אכיפת חוקים, ובין היתר ביקורות בדרכים ובמשקים, פעולות למניעת הברחת תוצרת חקלאית לישראל, חקירות, בירור תלונות ועוד, ועליהם להפעיל שיקול דעת בבואם להפעיל סמכויות אלו. בנוהל היחידה שעניינו ניהול המשאב האנושי נקבע כי באחריות מנהל יחידת הפיצו"ח לגייס עובדים העונים לדרישות המקצועיות הכרוכות בעבודת היחידה, וכי היחידה תפעל להעלאת רמת הידע והמומחיות של עובדיה מתוך הכרה בחשיבות יכולת המענה לציפיות לקוחות היחידה.

ממסמכים ומהתכתבויות של מנהלים ביחידת הפיצו"ח ושל גורמים נוספים במשרד, ובהם גורמים מהלשכה המשפטית של משרד החקלאות והגנ"צ, עולה כי שורה ארוכה של נושאי תפקידים במטה משרד החקלאות וביחידת הפיצו"ח סבורים שקיימים פערים משמעותיים ברמה המקצועית של מפקחי היחידה.

כך לדוגמה, מנהל יחידת התביעות בלשכה המשפטית של משרד החקלאות כתב ביוני 2020 כי קיימים פערים מקצועיים משמעותיים בנושאים שבהם עוסקת היחידה, ובהם בנושא עיכוב, זכויות נחקרים, איסוף ראיות ותיעוד ומילוי דוחות⁸².

בפברואר 2020 כתב מנהל אגף הסגר בהגנ"צ למנהל יחידת הפיצו"ח כי ההתרשמות היא שמפקחי היחידה מתקשים בניהול חקירה, גם בפן של הכרת החוק והתקנות וגם בפן הטכני של איסוף ראיות. באוקטובר 2021 כתב מנהל אחד המרחבים בפיצו"ח לעובדיו כי הוא לא רואה שינוי משמעותי ומקצועי בטיפול בתיקי חקירה ובאיכות החקירות.

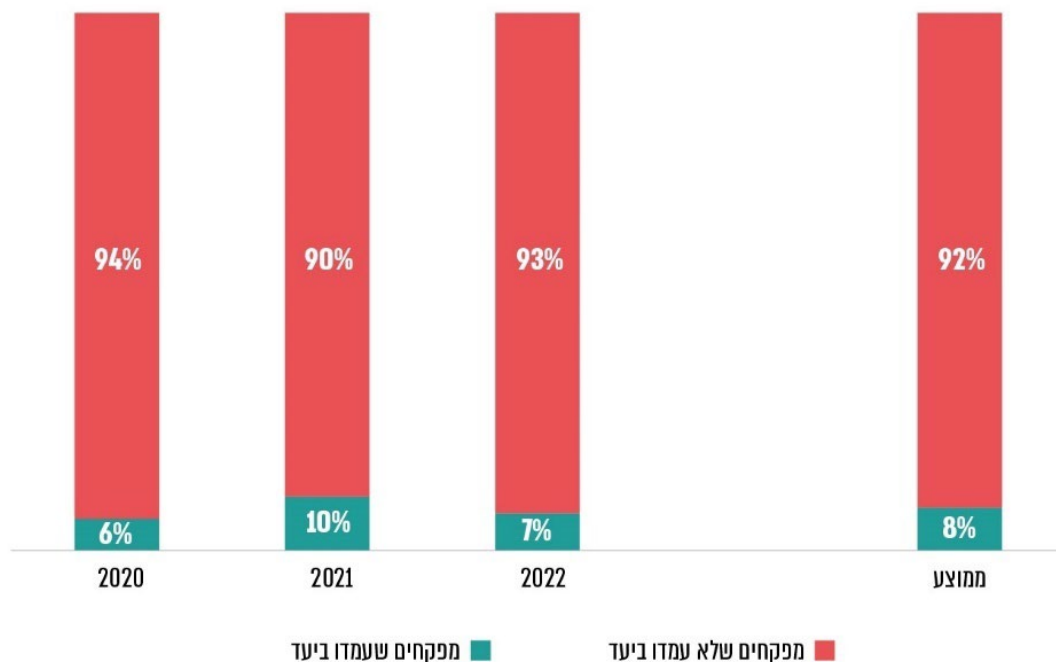
⁸² בחקשר זה יצוין כי בנובמבר 2021 מנהל יחידת התביעות אף עצר קבלת תיקים מאחד ממרחבי היחידה בשל "הטעיה מכוונת" שלו, כהגדרתו.



גם צוות הבדיקה ציין בדוח כי היחידה סובלת מיכולת ביצוע שאינה מספקת. בין הגורמים לכך, לפי צוות הבדיקה, הם הליכי מיון לא נכונים, חוסר בהכשרות ובחניכה של עובדים ושחיקה חמורה.

לצורך מדידת ביצועי המפקחים וכחלק מתשלום מענק דיפרנציאלי המשולם לעובדי היחידה אחת לחצי שנה⁸³, נקבעו למפקחים יעדים מקצועיים לעבודתם, ובהם מספר אירועים עם תפיסת תוצרת וחקירה, מספר ביקורות, שימוש במחשב, יוזמה ועוד. היעדים המקצועיים נקבעו על ידי מנהל היחידה, סגנו ושלושת מנהלי המרחבים לאחר בחינה מעמיקה של עבודת המפקחים, ולדעת מנהלי היחידה הם משמשים סרגל מקצועי להיקף פעילות מציאותי ובר-ביצוע של המפקחים.

תרשים 12: שיעור עמידת מפקחי יחידת הפיצו"ח ביעדים המקצועיים שנקבעו להם



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מתוך כ-55 ממפקחי יחידת הפיצו"ח שנבחנו עמידתם ביעדים המקצועיים בשנים 2020 - 2022⁸⁴, לא עלה בידי 92% בממוצע מהם לעמוד ביעדים שנקבעו להם על ידי הנהלת היחידה, ובהם מספר אירועים עם תפיסת תוצרת וחקירה, מספר ביקורות, שימוש במחשב, יוזמה ועוד. כן נמצא, כי חרף הפערים העמוקים שהועלו בכל הקשור לעמידת המפקחים ביעדים המקצועיים בשנים האחרונות, לא חל שיפור בתפקוד המפקחים, כך שאחוז המפקחים שלא עמדו ביעדים שהוגדרו נותר דומה (93% בשנת 2022 לעומת 94% בשנת 2020).

בביקורת עלה כי חלק ניכר ממפקחי יחידת הפיצו"ח לא עמדו ביעדים המקצועיים הדרושים למילוי התפקיד שנקבעו להם, וכמה נושאי תפקידים ביחידה ובמשרד החקלאות ערים לפערים המקצועיים המשמעותיים הנוגעים ליכולתם המקצועית של המפקחים. כך למשל במהלך שלוש השנים האחרונות לא חל שינוי בנתון החריג ולפיו יותר מ-90% מהמפקחים אינם עומדים ביעדים המקצועיים שנקבעו על ידי הנהלת היחידה אף שאלה נבחנו על ידה והוגדרו כמציאותיים

⁸³ מענק המשולם לעובדי היחידה אחת לחצי שנה בהתאם לציון שניתן לכל עובד, המחושב על פי ציון הערכת העובד (25%), ציון מנהל היחידה למרחב שבו מועסק העובד (20%), ניצול שעות תקן הנוכחות על ידי העובד (25%) ודירוג העובד על פי יעדים שנקבעו לעובדים (30%).

⁸⁴ ציון כי מספר המפקחים שדורג בכל חציון שונה, וכי עד למועד הביקורת מספר מצומצם של מפקחים לא דורג כלל עקב אי-חתימה על הסכם השכר, שבמסגרתו הוענק למפקחי היחידה המענק הדיפרנציאלי.



ובני ביצוע. הפערים הקיימים משפיעים במישרין על יכולתם של המפקחים לבצע משימות ליבה בתחום החקירה, איסוף הראיות וסיכום דוחות החקירה.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי היו מתוכננות להתקיים הכשרות לשיפור תפקוד המפקחים אך הן בוטלו בשל חילופי המנהלים ובשל מלחמת "חרבות ברזל", וכי הדרכות נוספות יבוצעו לאחר השלמת הליך השינוי הארגוני ביחידה, שהחל באוגוסט 2023.

על יחידת הפיצו"ח ועל הנהלת משרד החקלאות לנתח את הסיבות לביצועים החלשים ביחידה ולפעול לשיפורם, בין היתר באמצעות העלאת רמתם המקצועית של מפקחי היחידה, קביעת יעדים מתאימים, הנחיה סדירה, הכשרות מותאמות לצורכי המפקחים, ביצוע פעולות להפחתת שחיקת העובדים ולהגברת המוטיבציה בקרבם ופיקוח שוטף על תפוקות היחידה.

ההסמכות והמינויים של העובדים ביחידת הפיצו"ח

סמכויות מפקחי הפיצו"ח - רקע

יחידת הפיצו"ח אמונה על אכיפתם של 12 חוקים שבסמכות משרד החקלאות⁸⁵, סעיפים בחוק בריאות הציבור שבסמכות משרד הבריאות וסעיפים מחוק העונשין, התשל"ז-1977. לצורך אכיפת החוקים מפעילים מפקחי יחידת הפיצו"ח סמכויות עיכוב, חקירה או את שתייהן, וכן סמכויות נוספות כגון כניסה, חיפוש ותפיסה בהתאם לקבוע בחוק המסמך⁸⁶. כאמור, סמכויות חקירה הן סמכויות רגישות ביותר, המאפשרות "להפעיל את כוחה הכופה של המדינה כנגד אנשים פרטיים", ויש לנקוט משנה זהירות ורגישות בהפעלתן⁸⁷.

עמדת הנהלת הפיצו"ח היא כי כל המפקחים צריכים להיות מוכשרים לביצוע כל משימות היחידה, לשם ניצול יעיל ומיטבי של כוח האדם. לכן, כל מפקחי היחידה נדרשים לקבל מינוי שיקנה להם סמכות לאכוף את כלל החוקים שהיחידה אמונה על אכיפתם⁸⁸ ולהיות מוסמכים לביצוע עיכוב וחקירה. בעת קליטת מפקח חדש ליחידת הפיצו"ח, עובר המפקח תקופת חפיפה הכוללת את הצמדתו למפקחים מנוסים יותר, ובסיומה הוא נבחן במבחן עיוני על ידי מנהל המרחב שבו הוא מועסק. לאחר השלמת המבחן בהצלחה, משרד החקלאות פועל למינוי המפקח ולהסמכתו לביצוע עיכוב וחקירה לפי כלל החוקים שהוא ממונה על אכיפתם.

יצוין כי לאורך השנים נהגה הנהלת הפיצו"ח לבקש הסמכות הן עבור מפקחי היחידה והן עבור הנהלת היחידה, הכוללת את מנהל היחידה, סגנו, מרכז יחידת המודיעין ושלושה מנהלי מרחבים⁸⁹ (להלן - מפקחי היחידה ומנהליה).

חלק מהחוקים מעניקים למפקחי הפיצו"ח סמכויות חקירה או עיכוב בגוף החוק, והן ניתנות להם מעצם מינויים כמפקחים על ידי שר החקלאות⁹⁰ או שר הבריאות⁹¹, ובכפוף לקבלת אישור המשטרה כי היא אינה מתנגדת למינוי⁹². בחוקים אחרים⁹³ לא הוענקו למפקחים סמכויות חקירה או עיכוב

⁸⁵ ראו לעיל בפרק המבוא.

⁸⁶ הסמכת המשרד לביטחון לאומי מעניקה למפקחי הפיצו"ח גם סמכויות לביצוע מעצר, אך בפועל המפקחים לא משתמשים בסמכות זו לנוכח מדיניות היועצת המשפטית של המשרד בעניין זה.

⁸⁷ בג"ץ 4542/18 מג'די אבו חדיר נ' השר לביטחון הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 28.1.19), פסק דינו של השופט יצחק עמית.

⁸⁸ ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, "הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים", עמ' 913.

⁸⁹ הגדרת התפקיד הרשמית של מנהלי המרחבים היא "מרכזי מרחבים".

⁹⁰ חוק צער בעלי חיים; חוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים; חוק תכנון משק החלב; והחוק להסדרת תוצרת אורגנית.

⁹¹ חוק בריאות הציבור.

⁹² מטעמים של ביטחון הציבור, לרבות בשל עברו הפלילי של המועמד. יצוין כי בחוק להסדרת תוצרת אורגנית מוסמכים המפקחים לביצוע חקירה כחלק ממינויים על ידי שר החקלאות, והסמכתם לא הותנתה באישור המשטרה כביתר החוקים.

⁹³ חוק הגנת הצומח; פקודת מחלות בעלי חיים; פקודת הכלבת; חוק הזרעים; חוק למניעת שריפות בשדות; חוק לפיקוח על יצוא בעלי חיים; החוק להשבחת ייצור חקלאי; וחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.



מכוח החוק, וסמכויות אלו מוענקות להם מדי שנה בהסמכה מפורשת על ידי השר לביטחון לאומי⁹⁴, אשר כפופה גם היא לאישור המשטרה.

לוח 2: פירוט החוקים שבסמכות משרד החקלאות, הסמכויות המוקנות למפקחים מכוח החוקים והגורמים המסמיכים

שם החוק	סמכות חקירה קבועה בחוק	סמכות עיכוב קבועה בחוק	הגורם המקנה סמכות לחקירה או עיכוב	האם נדרש אישור המשטרה לצורך הקניית הסמכות
חוק הגנת הצומח	V	X	השר לביטחון לאומי	V
פקודת מחלות בעלי חיים	X	V	השר לביטחון לאומי	V
פקודת הכלבת	X	X	השר לביטחון לאומי	V
חוק הזרעים	X	X	השר לביטחון לאומי	V
חוק למניעת שריפות בשדות	X	X	השר לביטחון לאומי	V
חוק הפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי	X	X	השר לביטחון לאומי	V
חוק להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים)	X	X	השר לביטחון לאומי	V
חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים	X	X	השר לביטחון לאומי	V
חוק בריאות הציבור	V	X	שר הבריאות	V
חוק צער בעלי חיים	V	X	שר החקלאות	V
חוק להסדרת תוצרת אורגנית	V	*V	שר החקלאות	X
חוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים	V	V	שר החקלאות	V
חוק תכנון משק החלב	V	V	שר החקלאות	V

על פי דברי החקיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הסמכות היא לעיכוב כלי רכב ולא לעיכוב בני אדם.

העסקה ביחידת הפיצו"ח של מפקחים ומנהלים שהמשטרה סירבה לאשר את הסמכותם

מדור הסמכות במשטרה הוא שבוחן את הבקשות להעניק למפקחים סמכויות חקירה ועיכוב. במסגרת זאת הוא בודק אם קיימת מניעה מלהעניק סמכויות חקירה ועיכוב למפקח בשל חשש לשלום הציבור וביטחונו. ממדור הסמכות נמסר כי כחלק מתהליך הבדיקה בוחנים אם למועמד יש עבר פלילי⁹⁵, ואם קיים מידע מודיעיני כי עבר עבירה כלשהי מבין העבירות שהוגדרו כפוגעות בשלום הציבור או ביטחונו. יצוין כי המשטרה אינה מוסרת מידע לגבי הסיבות שבגינן היא שוללת או אינה מאשרת הענקת סמכויות, וזאת גם לגוף מבקש ההסמכה, שכן מדובר במידע חסוי שהמשטרה אינה חייבת למסור.

מפקחי יחידת הפיצו"ח שמדור הסמכות דחה את הבקשות להסמיכם

בהתאם לתנאי המכרז לתפקיד מפקח ביחידת הפיצו"ח, נדרש המועמד לקבלת הסמכה [הרשאה] לביצוע חקירות. כמו כן נקבע במכרז כי ללא קבלת הסמכה, תופסק עבודת המועמד "לא לתור" ⁹⁶.

⁹⁴ מכוח סמכותו על פי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, וחוק הגנת הצומח.

⁹⁵ הרשעה בהליך פלילי או ראיות מבוססות לכך שהמועמד עבר עבירה פלילית.

⁹⁶ כך נכתב בנוסח המכרז החל משנת 2012 לפחות. יחידת הפיצו"ח לא הצליחה לאתר את נוסח המכרזים שאליהם ניגשו העובדים קודם לכן.



באוקטובר 2020 דחה מדור הסמכות במשטרה את בקשת משרד החקלאות להסמכת שניים ממפקחי יחידת הפיצו"ח, העובדים במרחב צפון של היחידה. במקביל נשלל רישיון הנשק שהיה לשני המפקחים. המפקחים הגישו ערר שנדחה בנובמבר 2020 מטעמים של "ביטחון הציבור לרבות בשל עבר פלילי".

בדצמבר 2021⁹⁷ פנה מנהל היחידה לסמנכ"לית למינהל ועדכן אותה על אודות שלילת סמכויות המפקחים, תוך שציין כי אין באפשרותו לשבץ את המפקחים לפעילות ללא סמכות וללא נשק אישי. הסמנכ"לית למינהל השיבה כי משמעות שלילת הסמכויות מהמפקחים היא חוסר התאמתם לתפקיד שלו נבחרו, וכי יש לתת להם הזדמנות לפנות לגורמים הרלוונטיים במשרד לביטחון הפנים (אז, היום במשרד לביטחון לאומי) לבירור הנושא ולהסדרתו.

בדצמבר 2021 הגיש אחד המפקחים עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים, שנדחתה עקב היעדר סמכות עניינית לדון בעתירה. בינואר 2022 נפגש מנהל היחידה עם שני המפקחים והודיע להם כי בהתאם לתנאי המכרזים שבמסגרתם התקבלו לעבודה ביחידה, ככל שלא יסדירו את הסמכתם תוך 45 ימים, הוא יאלץ להפסיק את העסקתם ביחידה. אחד המפקחים עתר לבג"ץ נגד החלטת המשטרה בערר שהגיש בגין דחיית הבקשה להסמיכו, ועתירתו נדחתה בינואר 2023⁹⁸.

במהלך שנת 2022 התקיימו דיונים בין מנהל יחידת הפיצו"ח, הלשכה המשפטית של משרד החקלאות והסמנכ"לית למינהל בשאלה כיצד לנהוג במפקחים, ובדצמבר 2022 פנתה הסמנכ"לית למינהל אל מנהלי אגף משמעת וחקירות בנש"ם בבקשה לקבלת הנחיות בנדון, וזאת לאחר קבלת תלונה אנונימית לפיה המפקחים מנצלים את זמן העבודה לעניינים אישיים, וכי אחד מהם משובץ לעבודה בגפו אף שהוא נעדר סמכויות. בתשובה הבהיר מנהל אגף המשמעת בנש"ם כי במקום שבו הסמכויות חיוניות לתפקיד המפקחים, היעדר הסמכויות עשוי להוות בסיס לאי-התאמת המפקחים לתפקיד, וכי נושא זה צריך להיבחן על ידי הלשכה המשפטית של משרד החקלאות.

כאמור, משרד מבקר המדינה העיר כבר בשנת 2011 למשרד החקלאות כי על הנהלת הפיצו"ח והייעוץ המשפטי במשרד לקבוע, בסיוע נש"ם, כיצד לנהוג במפקחים שאינם יכולים לעסוק בפיקוח במשך תקופות ארוכות בשל שלילת סמכויות החקירה שלהם⁹⁹.

בביקורת נמצא כי מאז אוקטובר 2020 מוצבים ביחידת הפיצו"ח שני מפקחים חרף העובדה שהמשטרה סירבה לאשר את הסמכתם מטעמים של "ביטחון הציבור" ועבר פלילי. עתירה שהגיש אחד המפקחים לבג"ץ נגד החלטת המשטרה נדחתה בינואר 2023. עד למועד סיום הביקורת המשיך משרד החקלאות להעסיק את שני המפקחים במסגרת יחידת הפיצו"ח, בלי שקיבל החלטה בדבר השלכות של אי-הסמכתם על המשך הצבתם ביחידה.

יתירה מכך, נמצא כי למרות שלילת סמכויות החקירה והעיכוב של שני המפקחים, בפועל הם משובצים למשימות הדורשות שימוש בסמכויות חקירה ועיכוב, ובהן בירור תלונות, ביצוע חקירות, פעילות המחייבת שיתוף פעולה עם גורמי אכיפה אחרים, פעילות במעברי הסחורות ועוד. בנוסף, נמצא כי כמעט בכל שבוע עבודה שובצו שני המפקחים לעבודה בימי שבת¹⁰⁰, שבהם היחידה מבצעת פעילות אכיפה בלבד, המחייבת הפעלת סמכויות חקירה ועיכוב. עוד נמצא כי בפועל ביצעו שני המפקחים לפחות ארבע חקירות, למרות שלילת סמכויות החקירה שלהם.

אחד המפקחים מסר בתשובתו מדצמבר 2023 כי מאז שלילת הסמכויות הוא אינו מבצע פעולות אכיפה לבדו, וכי החקירה הרשומה על שמו בוצעה בפועל בנוכחותו אך על ידי מפקח אחר בעל הסמכות, כנדרש. המפקח הוסיף וציין כי הוא ביצע את הפעולות שהמשרד הטיל עליו, וכי מאז

⁹⁷ פער הזמנים נובע מכך שתחילה סבר מנהל יחידת הפיצו"ח דאז כי דחיית הבקשה להסמכת המפקחים על ידי מדור הסמכות במשטרה רלוונטית רק לחוקים שבמסגרתם המפקחים נדרשים להסמכה על ידי השר לביטחון לאומי, אך הובהר לו כי מדובר בשלילה גורפת של הפעלת סמכויות אכיפה לגבי כלל החוקים.

⁹⁸ בג"ץ 4232/22 א. פ. נ' **משטרת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 4.1.23). יש לציין כי בעקבות הערות בית המשפט שעיין בחומר החסוי הודיע ב"כ העותר כי אינו עומד על העתירה ועל-כן העתירה נדחתה.

⁹⁹ מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** (2011), "היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי", עמ' 1092 - 1093.

¹⁰⁰ 19%-20% מימי העבודה של המפקחים היו בשבת.



שנשללו סמכויותיו הוא עסק לרוב בתחומים שלא נדרשת הפעלת סמכויות בעניינם, כגון דיגום וסניטציה, או התלווה למפקח שיש לו סמכויות.

בהקשר זה יצוין כי מפקח שהבקשה לחידוש הסמכתו סורבה בשל מידע מודיעיני והוא נוכח באירוע של עיכוב או חקירה שמבצע מפקח אחר בעל הסמכה, עשוי להוות מצג ולפיו המפקח המסורב הוא בעל סמכות וכי הוא גורם פעיל באירוע. מצב דברים זה, עשוי לפגוע באמון הציבור ביחידת הפיצו"ח ובגורמי האכיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות על כך שאף על פי שמנהל היחידה דאז הודיע למפקחים כבר בינואר 2022 כי אם לא יסדירו את סמכויותיהם תוך 45 ימים הוא יאלץ להפסיק את עבודתם, משרד החקלאות המשיך להעסיק בתפקיד רגיש וליבתי מפקחים שסמכויות החקירה והעיכוב שלהם נשללו ואף הציב אותם בביצוע משימות הדורשות שימוש בסמכויות שנשללו מהם, בלי שוידא את תקינות ההעסקה ובלי שקבע מה המשימות שהם יבצעו.

על משרד החקלאות למנוע ביצוע חקירות ממפקחי היחידה שנשללה הסמכתם. כמו כן, על משרד החקלאות, בהתייעצות עם נש"ם ועם משרד המשפטים, להכריע בנושא ההמשך או ההפסקה של העסקת המפקחים שנשללה מהם הסמכה, בהתחשב בכך שפעילויות הליבה שהיחידה עוסקת בהן מחייבות הסמכה.

איוש תפקידי ניהול ביחידה על ידי מנהלים שהמשטרה סירבה לאשר הסמכתם

הנהלת יחידת הפיצו"ח מורכבת ממנהל יחידת הפיצו"ח, סגנו, מרכז יחידת המודיעין ושלושה מנהלי מרחבים. החל משנת 2018 דחה מדור הסמכות במשטרה את הבקשות להסמכת ארבעה מתוך שבעה ממנהלי יחידת הפיצו"ח¹⁰¹.

בשנת 2020, לאחר שנדחתה הבקשה להסמכת מנהל מרחב צפון, הוא פנה בערר למשטרה בבקשה לשקול מחדש את בקשת ההסמכה בעניינו. בפנייתו כתב מנהל המרחב כי במסגרת תפקידו הוא ממונה על עשרות מפקחים שניתנו להם סמכויות דומות, ומקיים מדי יום פעילויות מבצעיות ושיתופי פעולה עם כל גורמי האכיפה במדינת ישראל, ובהם משטרת ישראל, מג"ב, יחידות מיוחדות, רשויות המכס, מע"ם ופרקליטות המדינה. כמו כן ציין מנהל המרחב כי הסמכויות נדרשות לביצוע תפקידו ביחידת האכיפה של משרד החקלאות, וכי שלילתן היא בבחינת פגיעה חמורה בתפקידו. הערר נדחה בנובמבר 2020 מטעמים של "ביטחון הציבור לרבות בשל עבר פלילי".

במועד הביקורת, לסגן מנהל יחידת הפיצו"ח ולמנהל מרחב צפון אין הסמכות לביצוע חקירות ולעיכוב חשודים.

מנהל מרחב צפון מסר בתשובתו מדצמבר 2023 כי על אף חשיבות ההסמכה, הדבר אינו משפיע על תפקודו השוטף, שכן הוא אינו מממש את ההסמכות אלא מפעיל את בעלי ההסמכה הכפופים לו. לדבריו, מאז שלילת ההסמכה פעילותו מתרכזת בניהול מקצועי ואדמיניסטרטיבי ובכלל זה בהנחיה, בבקרה, בקביעת מדיניות ובשיתופי פעולה, וכן הוא "מסכם תיקי חקירות לאחר ביצוע ע"י חוקר מרחב ומפקחים ובסיומם מאשר אותם".

משרד החקלאות מפעיל במשך שנים את יחידת הפיצו"ח בנסיבות שבהן סגן מנהל היחידה, שאף תפקד בנובמבר 2022 עד אוגוסט 2023 כממלא מקום מנהל היחידה, וכן מנהל מרחב צפון של היחידה, ממשיכים למלא את תפקידם ביחידה אף שהסמכתם לביצוע חקירות ולעיכוב חשודים נשללה כבר באוקטובר 2020. מדובר במצב המעורר קושי של ממש כפי שאף פירט מנהל המרחב בערר שהגיש למשטרה, שכן מדובר בממלאי תפקידים בכירים ביחידה החוקרת של משרד החקלאות, שאף מנחים את המפקחים בביצוע עבודתם. יש לראות אפוא בהמשך מילוי תפקידם,

¹⁰¹ הסמכתו של אחד המנהלים הוחזרה באוקטובר 2021. הסמכתו של מנהל נוסף הותנתה בהתחייבות לפיה הוא לא יפעיל את הסמכויות במרחב שאותו הוא מנהל ובכפוף למתן התחייבות של הלשכה המשפטית של משרד החקלאות שתפקח על מילוי התנאי, אולם בפועל, התחייבות זו לא ניתנה. למרות זאת, הסמכתו הוחזרה באוקטובר 2019.



על אף סירוב המשטרה להעניק את האישור שיאפשר את הסמכתם בגין מידע הנוגע אליהם, עניין מהותי שלא ניתן להותירו ללא טיפול. יצוין כי מנהלים אלה משמשים בפועל המנחים המקצועיים של החוקרים, מכוונים את ההתפתחות של חקירות ומקבלים החלטות המשפיעות על תהליכי חקירה, ובשל כך הם חשופים גם לחומרי חקירה רגישים.

על משרד החקלאות, בהתייעצות עם נש"ם, לבחון ולהכריע אם באפשרות סגן מנהל יחידת הפיצו"ח ומנהל מרחב צפון להמשיך למלא את תפקידם ללא הסמכה לביצוע חקירות ולעיכוב חשודים, ולפעול בהתאם לתוצאות הבחינה.

קבלת מידע משמעותי טרם אישור המשטרה להסמכת עובדי הפיצו"ח לביצוע חקירות ולעיכוב חשודים

מדור הסמכות במשטרה עורך בדיקה טרם מתן הסמכה לביצוע פעולות חקירה ועיכוב שעבורן נדרשת הסמכת משטרה. המדור מסר כי מדובר בבחינה של הסמכת אלפי מועמדים בכל שנה. טרם מתן ההסמכה בוחן המדור אם קיים מידע שעשוי להעיד כי הסמכתו של מועמד עלולה לפגוע בביטחון הציבור או בשלומם. מידע כאמור קיים לעיתים באגף המשמעת בנש"ם, החוקר חשד לעבירות משמעת של עובדי מדינה, כולל חשדות למעשים שעלולים להיחשב ככאלה הפוגעים בביטחון הציבור או בשלומם.

ממדור הסמכות במשטרה נמסר למשרד מבקר המדינה כי בהיעדר ממשק ממוחשב בינו ובין אגף המשמעת בנש"ם, ומאחר שהוא נדרש לבחון בקשות לאישור הסמכתם של אלפי מועמדים בשנה, אין ברשותו כוח אדם מספק שיוכל לבצע בדיקה באופן פרטני בעניין כל מועמד מול אגף המשמעת בנש"ם. משכך, מתבצעת בדיקה רק כאשר המועמד נחקר במשטרה והודעה בעניין הועברה לנש"ם, דבר המהווה אינדיקציה לכך שמתנהל הליך משמעותי בעניינו של המועמד בנש"ם. כמו כן נמסר ממדור הסמכות כי הוא התריע בפני נש"ם על החשש כי קיימים מועמדים שמתנהלים לגביהם הליכים משמעותיים בנש"ם ולמשטרה אין מידע לגביהם.

מאגף משמעת בנש"ם נמסר כי הוא לא מעביר למדור הסמכות במשטרה מידע באופן יזום, אך מדור הסמכות רשאי לפנות אליו לקבלת מידע בדבר מועמדים להסמכה, ואף עושה זאת בפועל.

החל משנת 2005¹⁰² ועד למועד הביקורת אגף משמעת בנש"ם טיפל בתלונות לגבי 37% ממפקחי יחידת הפיצו"ח (20 מתוך 54) שקיבלו את אישור המשטרה למינוי לפי אחד מחוקי משרד החקלאות, או שהוסמכו על ידי השר לביטחון לאומי. בין ההליכים עלו חשדות לגניבה, התנהגות בלתי הולמת, מרמה והפרת אמונים, ניגוד עניינים, דיווחים כוזבים, הטרדה מינית וניצול מעמד.

בביקורת נמצא כי בהיעדר ממשק ממוחשב בין נש"ם לבין המשטרה, מדור הסמכות במשטרה פונה לנש"ם לקבלת מידע על אודות מועמד להסמכה רק כאשר יש בידי אינדיקציה לכך שהתנהל בעניינו של המועמד הליך משמעותי בנש"ם. נוכח מדיניות זו, מדור הסמכות לא פנה לאגף המשמעת בנש"ם לקבלת מידע על 19 מתוך 20 מפקחים שאושרו על ידו בשנים 2018 - 2022 ושאגף המשמעת טיפל בתלונות בעניינם.

מומלץ כי המשטרה ונש"ם יפעלו להסדרת תהליך שיתוף המידע ביניהם, בכפוף להוראות הדין, כך שבטרם מתן אישור להקניית סמכויות אכיפה וחקירה לעובדי מדינה תתבצע בדיקה בעניינו של המועמד גם באגף המשמעת בנש"ם. כחלק מהסדרת שיתוף הפעולה בין הגופים, ולנוכח

בהתאם להוראות נוהל נציבות שירות המדינה בעניין מחיקת הליכי משמעת בדין המשמעותי, יולי 2012, הרשעה בעבירת משמעת נמחקת לאחר 17 שנים, נזיפה שננקטה כלפי עובד על ידי שר או מנכ"ל לפי ס' 31 לחוק המשמעת נמחקת לאחר 7 שנים והתנאה שננקטה כלפי עובד על ידי שר או מנכ"ל לפי ס' 31 לחוק המשמעת נמחקת לאחר 5 שנים. אם במהלך תקופת המחיקה ננקט נגד העובד הליך משמעותי נוסף, יימסר מידע על ההרשעה הקודמת או ההליך המשמעותי הקודם כל עוד לא תמה תקופת המחיקה של ההרשעה או ההליך הנוספים. מדור הסמכות מתחשב במשך זמן שחלף מאז העבירה.



מספרם הרב של המועמדים שמדור הסמכות במשטרה בוחן בכל שנה, מומלץ לבחון את האפשרות להקמת ממשק ממוחשב לצורך כך¹⁰³.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה מדצמבר 2023 כי היא רואה חשיבות בפיתוח ממשק ממוחשב בינה ובין נש"ם להעברת מידע על אודות מועמד להסמכה. המשטרה הוסיפה כי אחד מאגפיה, אגף הטכנולוגיה והמחשוב, יבחן את נושא תיעדוף פיתוח הנושא.

מינוי מפקחי היחידה והסמכתם לביצוע חקירות ולעיכוב חשודים

כאמור, מפקחי היחידה ומנהליה זקוקים לקבלת הסמכה על מנת לבצע חקירה ועיכוב במסגרת עבודתם. משרד מבקר המדינה בחן את הליך הסמכתם של 57 מפקחי היחידה ומנהליה שמדור הסמכות במשטרה לא דחה את הבקשה להסמיכם¹⁰⁴.

העסקת מפקחי יחידת הפיצו"ח שלא מונו על ידי שר החקלאות

בביקורת נמצא כי 12% מהמפקחים ומנהלי המרחבים ביחידת הפיצו"ח (7 מתוך 57) לא מונו על ידי שר החקלאות לאכיפת אחד או יותר מהחוקים המקנים סמכויות חקירה או עיכוב, בניגוד לעמדת הנהלת הפיצו"ח שעל כל המפקחים להחזיק בכלל הסמכויות, ובאופן שעשוי להגבילם בביצוע תפקידם.

העסקת מפקחי יחידת הפיצו"ח שלא הוסמכו על ידי השר לביטחון לאומי

כאמור, בשמונה מהחוקים שיחידת הפיצו"ח אמונה על אכיפתם, לא הוענקו למפקחים סמכויות חקירה ועיכוב מכוח החוק, והן מוענקות להם מדי שנה למשך שנה אחת בהסמכה מפורשת של השר לביטחון לאומי. ההסמכה ניתנת בכפוף לאישור מדור הסמכות במשטרה.

בביקורת עלה כי שלושה מפקחים מועסקים ביחידת הפיצו"ח מאז שנת 2022 בלא שהמשרד פנה למשרד לביטחון לאומי לצורך הסמכתם¹⁰⁵. העסקתם של השלושה במסגרת היחידה אינה נשענת על הגדרת פרטנית של המשימות שיכולים עובדים אלו למלא בנסיבות של היעדר הסמכה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות על שהוא מעסיק בתפקיד רגיש וליבתי מפקחים שלא הוסמכו כלל¹⁰⁶, בלי שווידא את תקינות ההעסקה ובלי שקבע מה המשימות שיבצעו מפקחים אלה בהיעדר הסמכה.

על משרד החקלאות לפעול להסמכת המפקחים שטרם הוסמכו על ידי השר לביטחון לאומי.

הסמכת מפקחי הפיצו"ח לחקירת עבירות של הכנסת תוצרת חקלאית מאזור יהודה ושומרון

הכנסת תוצרת חקלאית מאיו"ש לישראל ללא היתר היא עבירה לפי צו העברת טובין. יחידת הפיצו"ח אחראית לאיתור ומניעה של הברחת תוצרת חקלאית מאיו"ש לצורך שמירה על בריאות הציבור.

לצורך ביצוע חקירות ועיכוב חשודים בגין עבירות לפי צו העברת טובין, מסמך מפקד כוחות צה"ל באיו"ש את מפקחי הפיצו"ח לביצוע חקירות ולעיכוב חשודים בכפוף לקבלת אישור המשטרה כי

¹⁰³ על הצורך בהקמת ממשק ממוחשב בין המשטרה לבין נש"ם בעניין העברת מידע לנש"ם לגבי הליכים פליליים המתנהלים בעניין עובדי מדינה, ראו מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - ביקורת מעקב מורחבת", עמ' 929 - 930.

¹⁰⁴ אם משום שאישר אותם ואם משום שלא נתבקש לאשרם. כולל 54 מפקחים (לא כולל מפקח שהחל את עבודתו כמפקח ביוני 2023), שני מנהלי מרחבים ומרכז המודיעין ביחידה.

¹⁰⁵ לא כולל מפקח שהחל את עבודתו כמפקח ביוני 2023.

¹⁰⁶ יש לציין כי למפקחים חסרים כלל ההסמכות והמינויים הניתנים למפקחי היחידה.



היא אינה מתנגדת למינוי¹⁰⁷. יש לציין כי ההסמכה היא חד פעמית לכל משך תקופת עבודת המפקחים ביחידת הפיצו"ח, ואין צורך בחידושה.

בביקורת נמצא כי 44% ממפקחי יחידת הפיצו"ח (25 מתוך 57) לא הוסמכו על ידי מפקד כוחות צה"ל באיו"ש לביצוע חקירות. למרות זאת, בביקורת נמצא כי 88% מהם (22 מתוך 25) ביצעו בפועל חקירות או עיכבו חשודים בגין עבירות של הכנסת תוצרת חקלאית מאיו"ש לישראל.

על משרד החקלאות לפעול לאלתר להסמכת כלל מפקחי יחידת הפיצו"ח לביצוע חקירות ולעיכוּב חשודים בגין עבירות על צו העברת טובין.

המינהל האזרחי מסר בתשובתו מינואר 2024 (להלן - תשובת המינהל האזרחי) כי לאחרונה הועברה לידיו רשימה של עובדי יחידת הפיצו"ח שנדרשת להם הסמכה, וכי כתיבת צו ההסמכה נמצאת בתהליך עבודה ואישורים.

על משרד החקלאות לוודא כי מפקחי יחידת הפיצו"ח שלא הוסמכו לכך לא יבצעו חקירות ועיכוּב חשודים בגין עבירות על צו העברת טובין עד להשלמת תהליך הסמכת המפקחים.

אישור המשטרה למינוי המפקחים לאכיפת חוק צער בעלי חיים

אחד החוקים המרכזיים שמשרד החקלאות אמון על אכיפתם הינו חוק צער בעלי חיים. בהתאם לכך, הגנה על בעלי חיים ורווחתם נקבעה כיעד מרכזי בפעילות יחידת הפיצו"ח. בהחלטת ממשלה משנת 2015¹⁰⁸ שעניינה קידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם, הוחלט, בין היתר, על הגברת הפיקוח והאכיפה בנושא צער בעלי חיים.

נמצא כי 53 מתוך 54 (98%) מפקחים שמשרד החקלאות מינה לצורך אכיפת חוק צער בעלי חיים לא קיבלו את אישור המשטרה למינוי¹⁰⁹. עוד נמצא כי 51 ממפקחים אלו (96%) ביצעו בפועל חקירות או עיכוּבים בנוגע לחוק צער בעלי חיים כדבר שבשגרה.

על משרד החקלאות להסדיר לאלתר את מינוים של כלל המפקחים של יחידת הפיצו"ח על ידי שר החקלאות תוך מילוי כל התנאים הנדרשים לכך בדין, כדי שיוכלו לאכוף את כלל הוראות הדין שעל אכיפתם אמונה היחידה. כמו כן, על משרד החקלאות לפעול לאלתר לקבלת אישור המשטרה למינוי המפקחים שמונו לאכיפת חוק צער בעלי חיים ללא קבלת אישור כאמור. עד להסדרת מינוי המפקחים או לקבלת אישור המשטרה בעניינם, על משרד החקלאות להורות למפקחים האמורים לפעול אך ורק במסגרת הסמכויות שהוקנו להם.

הפעלת סמכויות חקירה לאכיפת החוק להסדרת תוצרת אורגנית

כאמור, סמכויות חקירה הן סמכויות רגישות ביותר, ומשכך יש לנקוט גישה קפדנית בכל הנוגע למתן הסמכה לביצוען¹¹⁰.

בחוק להסדרת תוצרת אורגנית הוקנו למפקחים הממונים מכוחו על ידי שר החקלאות סמכויות חקירה ועיכוּב של כלי רכב. ואולם, בניגוד ליתר חוקי משרד החקלאות המסמיכים את שר החקלאות למנות מפקחים בעלי סמכויות חקירה ועיכוּב חשודים, לא הותנה מינוי המפקחים בקבלת אישור המשטרה לכך.

¹⁰⁷ מכוח הצו בדבר הסמכת אנשים לערוך חקירה מוקדמת של עדים (יהודה ושומרון) (מס' 17), התשכ"ז-1967, וצו בדבר הסדרת הסמכויות בנקודות מעבר (הוראת שעה) (יהודה ושומרון) (מס' 1665), התשע"א-2010.

¹⁰⁸ החלטת ממשלה 833 (13.12.15).

¹⁰⁹ יצוין כי בנוגע לחוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים וכן חוק תכנון משק החלב, מונו שני מפקחים ללא הגבלת תוקף המינוי אף שאישורי המשטרה שניתנו להם הוגבלו לשנה, ופגו בשנת 2020 בלי שמשרד החקלאות פנה לחידוש האישורים. בעקבות הביקורת פעל משרד החקלאות באוגוסט 2023 לחידוש אישורי המשטרה לשני המפקחים, אך המשטרה דחתה את הבקשה בקשר לאחד מהם.

¹¹⁰ בג"ץ 4542/18 מג'די אבו חדיר נ' השר לביטחון הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 28.1.19).



מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסרה באוגוסט 2023 כי ככל הנראה במועד שבו נחקק החוק להסדרת תוצרת אורגנית לא היה מקובל לדרוש את אישור המשטרה בטרם מינוי מפקחים, והדרישה הוטמעה בחוקים מאוחרים יותר. עוד מסרה כי היא סבורה שיש הצדקה להוספת דרישה לקבלת אישור המשטרה למינוי מפקחים בטרם מינויים על פי החוק להסדרת תוצרת אורגנית.

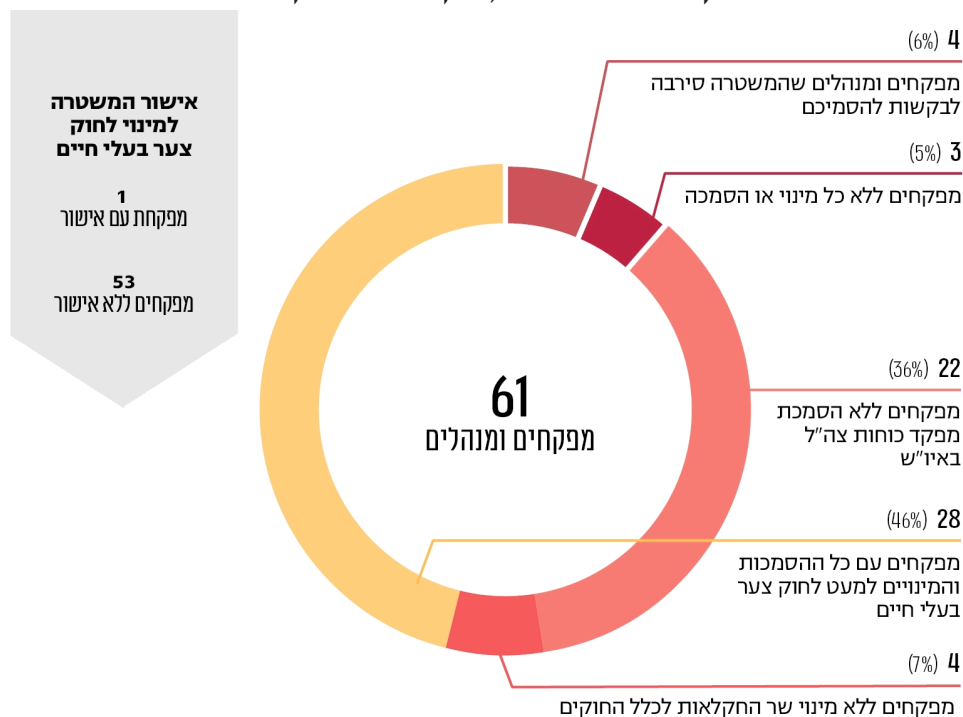
בביקורת נמצא כי משנת 2005, במשך השנים שלאחר חקיקת החוק להסדרת תוצרת אורגנית, משרד החקלאות לא בחן אם נכון להותיר על כנו את המצב שבו מינוי המפקחים לעניין החוק להסדרת תוצרת אורגנית, בשונה ממינויים לאכיפת חוקים מאוחרים יותר, אינו מחייב את קבלת אישור המשטרה בטרם המינוי.

על משרד החקלאות בהתייעצות עם משרד המשפטים לבחון אם נדרש שינוי במצב החוקי לפיו ניתן להקנות למפקחים סמכויות חקירה ועיכוב כלי רכב מכוח החוק להסדרת תוצרת אורגנית בלי שקיבלו אישור מקדים של המשטרה, כנדרש בחוקים אחרים, ולפעול לקידום הסדרה בהתאם ככל שתידרש.



להלן בתרשים סיכום על אודות הפערים בהסמכות ובאישורי המשטרה לביצוע חקירות ועיכוב חשודים לגבי כלל המפקחים והמנהלים של יחידת הפיצו"ח.

תרשים 13: סיכום הפערים של מנהלים ועובדים ביחידת הפיצו"ח שנדרשים לקבל הסמכות לצורך הפעלת סמכויות, נכון למועד הביקורת



על פי נתוני משרד החקלאות ומשטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במועד הביקורת מועסקים ביחידת הפיצו"ח ארבעה מפקחים ומנהלים שהמשטרה סירבה להסמיכם. עוד עולה כי לכלל המפקחים והמנהלים של יחידת הפיצו"ח חסרים ההסמכות או המינויים הנדרשים לאכיפת מלוא החוקים שהיחידה אמונה על אכיפתם, או חסר אישור המשטרה למינויים למפקחים. בנוסף בביקורת נמצא, כי 89% ממפקחי ומנהלי יחידת הפיצו"ח (54 מתוך 61) ביצעו חקירות או עיכבו חשודים בלי שהוקנו להם מלוא הסמכויות הנדרשות לכך כדין.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות על שהעסיק בתפקיד רגיש וליבתי מפקחים ומנהלים שהמשטרה סירבה להסמיכם או שהוא לא פעל כדי להסמיכם, בלי שווידא את תקינות העסקתם ובלי שקבע מה המשימות שיבצעו מנהלים ומפקחים אלה עד לקבלת מלוא ההסמכות הנדרשות.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי בנובמבר 2023 הוא החל לקיים דיונים עם נש"ם ועם משטרת ישראל לגבי הטיפול בסוגיית עובדי יחידת הפיצו"ח ללא הסמכה. זאת בשל החשיבות העליונה של הנושא לשמירה על אמון הציבור, על שיתוף הפעולה בין גופי האכיפה ועל מינהל תקין.

נש"ם מסרה בתשובתה כי כדי למגר את התופעה של פעולה ללא מינוי או ללא סמכות, מומלץ כי משרד החקלאות יפעל באמצעות הכלים העומדים לרשותו, לרבות הליכי סיום העסקה של עובדים המנועים מלבצע את תפקידם. נש"ם הוסיפה כי היא תפעל כדי לקדם תהליכי בקרה שוטפים ביחידה הפיצו"ח ותלווה את יחידת ההון האנושי במשרד החקלאות, ככל הנדרש.

על משרד החקלאות, בהתייעצות עם נש"ם ועם משרד המשפטים, להכריע בנושא ההמשך או ההפסקה של העסקת המפקחים והמנהלים שהסמכתם נשללה מהם, ולפעול בהתאם לתוצאות הבחינה. נוסף על כך, משרד החקלאות נדרש להסדיר את הסמכות עובדי יחידת הפיצו"ח לאכיפת כלל החוקים המצויים באחריות המשרד, לפנות למשטרה לצורך קבלת אישורה למינוי המפקחים לכלל החוקים שבהם נדרש אישורה, לנהל מעקב אחר הצורך בחידושן או בביצוע שינויים בהן לפי הצורך ולוודא כי רק מפקחים מוסמכים יפעלו לאכיפת החוקים שבאחריות יחידת הפיצו"ח לאוכפם.

החזקת רישיון לנשיאת נשק בידי מפקחי הפיצו"ח

בהתאם לתנאי המכרז לתפקיד מפקח ביחידת הפיצו"ח, נדרש מועמד לתפקיד לקבל רישיון להחזקת נשק, וללא רישיון זה תופסק עבודתו "לאלתר"¹¹¹. בהתאם לנוהלי יחידת הפיצו"ח, קיימת חובה לשאת נשק בעת ביצוע פעילות בקו התפר.

מדור נשק במשטרה הוא הגורם שמאשר את בקשת משרד החקלאות להרשאת המפקחים לנשיאת נשק, בכפוף לבחינה כי מתן רישיון לנשיאת נשק למועמד אינו מהווה סכנה לציבור.

בהתאם להוראות התקשי"ר, אם נשלל רישיון של עובד הדרוש לו למילוי המשרה, לתקופה העולה על חצי שנה, על האחראי על העובד לפנות לנש"ם לצורך קבלת הוראות בדבר המשך העסקתו של העובד.

בביקורת נמצא כי ל-17% מהמפקחים והמנהלים ביחידת הפיצו"ח (10 מתוך 60 עובדים¹¹²) אין רישיון לנשיאת נשק כנדרש. כמו כן נמצא כי שלושה מהם אינם מחזיקים ברישיון לנשק משום שרישיונם נשלל¹¹³.

¹¹¹ כך נכתב בנוסח המכרז החל משנת 2012 לפחות. יחידת הפיצו"ח לא הצליחה לאתר את נוסח המכרזים שאליהם ניגשו העובדים קודם לכן.

¹¹² לא הובא בחשבון מפקח שבשל יציאתו לחופשה ללא תשלום החזיר את נשקו וכן מפקח שהחל את עבודתו כמפקח ביחידה ביוני 2023.

¹¹³ לגבי יתר שבעת העובדים ללא רישיון נשק - אחד לאחר שפניות חוזרות של משרד החקלאות למשטרה בבקשה לקבלת אישור לנשיאת נשק עברו לא נענו, ושישה שלכל הפחות משנת 2017 משרד החקלאות לא ביקש עבורם רישיון לנשיאת נשק.



נוסף על כך נמצא כי תשעה מתוך עשרת המפקחים והמנהלים שאין להם רישיון לשאת נשק שובצו לפעילות בקו התפר¹¹⁴ למרות הדרישה לשאת נשק בעת פעילות באזור זה, וחלקם אף הצהירו כי עבדו בפועל לפחות שש שעות ביום עבודה באיו"ש¹¹⁵.

עוד נמצא כי עד מועד הביקורת משרד החקלאות לא החליט אם להמשיך או להפסיק את העסקת המפקחים שאינם מחזיקים ברישיון נשק, ואם להעסיקם - באילו אזורים ובאילו משימות.

נוכח אופי תפקידם של מפקחי הפיצו"ח, על משרד החקלאות להקפיד כי יהיה ברשותם רישיון לשאת לנשק, ומכל מקום להימנע משיבוץ מפקחים ללא רישיון נשק לפעילות בקו התפר. כמו כן, נוכח אופי פעילות היחידה, והעובדה שרישיון הנשק הוא תנאי לעמידה בתנאי המכרז לתפקיד מפקח ביחידה - על משרד החקלאות, בהתייעצות עם נש"ם, להכריע בשאלת המשך העסקת כלל המפקחים שאינם מחזיקים ברישיון נשק, ולא צפוי כי יקבלו רישיון כזה תוך פרק זמן קצר.

נש"ם מסרה בתשובתה כי תפעל למיסוד תהליכי בקרה שוטפים ביחידה וכן לליווי יחידת ההון האנושי במשרד החקלאות, ככל הנדרש.

¹¹⁴ לרבות במעברי סחורות הממוקמים על קו התפר. יש לציין כי מפקחים המשובצים לפעילות במעברי הסחורות נקראים לעיתים לפעילות באזורים הסמוכים למעברים, בשל ניסיונות של גורמים שונים להברחת התוצרת על ידי הכנסתה לישראל שלא דרך מעברי הסחורות.

¹¹⁵ לצורך קבלת תוספת שכר שנקבעה בהסכם השכר של עובדי הפיצו"ח משנת 2018, המכונה "תוספת שטחים". יש לציין כי דיווחים בעניין תוספת שטחים הועברו על ידי העובדים עד אוגוסט 2020, ומשכך הנתונים בעניין חלקיים.



הבקרה על מעברי הסחורות בין ישראל לרשות הפלסטינית

במועד הביקורת פעלו 33 מעברים בין ישראל לרש"פ, מתוכם 13 מעברים המופעלים על ידי רשות מעברים יבשתיים (רמ"ם)¹¹⁶, 16 מעברים בעוטף ירושלים המופעלים על ידי המשטרה באמצעות מג"ב, שלושה מעברים המופעלים על ידי צה"ל ומעבר אחד המופעל על ידי רמ"ם וצה"ל יחד¹¹⁷. הגופים המפעילים את המעברים אחראים להיבטים הביטחוניים והתפעוליים של המעברים שבאחריותם.

בהתאם לצו העברת טובין ולהודעה בדבר ייחוד נקודות מעבר טובין (יהודה ושומרון), התשע"ו-2016¹¹⁸, תוצרת חקלאית פלסטינית מועברת בין ישראל ובין אי"ש דרך ארבעה מעברי סחורות: ביתוניא, תרקומיא, שער אפרים וגלבע. סחורה מעזה הועברה עד מלחמת "חרבות ברזל" דרך מעבר כרם שלום¹¹⁹. מנגנון ההפעלה של המעבר, ובעקבות זאת שיטות העבודה של מפקחי הפיצו"ח, מושפעים משיטת ההעברה של התוצרת דרך המעבר - האם וכיצד תוצרת מועברת ממשאית פלסטינית למשאית ישראלית, מיקום המעבר והגורם המפעיל אותו, כפי שיפורט להלן. בכל מעברי הסחורות מוצבים לצד הגוף המפעיל את המעבר גם נציגיהם של שני גופים נוספים - המכס ויחידת הפיצו"ח.

במעברים תרקומיא, שער אפרים וגלבע, התוצרת מועברת בשיטת גב אל גב, כלומר באמצעות מלגזות שנעות בין משאית ישראלית למשאית פלסטינית ברחבת המעבר. בכרם שלום, שם מתבצע מעבר סחורות מרצועת עזה ואליה, אין מגע בין משאיות ישראליות לפלסטיניות - אלא התוצרת מועברת ממשאיות פלסטיניות למשאיות סטריליות¹²⁰ בצד העזתי, ונפרקת מהמשאיות הסטריליות לתוך תאים שאליהם נכנסות המשאיות הישראליות (ולהפך, כאשר מועברת סחורה מישראל לרצועת עזה). במעבר ביתוניא מועברת סחורה מישראל לרש"פ ולהפך באמצעות משאיות ישראליות שעוברות דרך המעבר בלי לפרוק את הסחורה.

תמונה 1: פריקה וטעינה של תוצרת חקלאית בתא במעבר כרם שלום



צולם על ידי צוות הביקורת ב-15.3.23.

¹¹⁶ רשות מעברים יבשתיים (רמ"ם), לשעבר מינהלת המעברים, היא יחידת סמך של משרד הביטחון שהוקמה בשנת 2005, בין היתר במטרה לאזרח את המעברים בין ישראל לרש"פ.

¹¹⁷ מעברי רמ"ם - אייל, אליהו, גלבע, הבקעה, חוצה שומרון, חשמונאים, ל"ה, מיתר, מצודת יהודה, ריחן, שער אפרים, תרקומיא.

מעברי משטרה - א-זעים, אל-גיב, ביתוניא, דוקרנים, זיתים, חיזמה, מזמוריה, מנהרות, סוואחרה, עופר, עין יעל, קלנדיה, ראס בידו, רחל, שועפאט, שיח סאעד. מעברי צה"ל - ביתר, מצוקי דרגות, רנטיס. משותף רמ"ם (הולכי רגל) וצה"ל (כלי רכב) - מכבים.

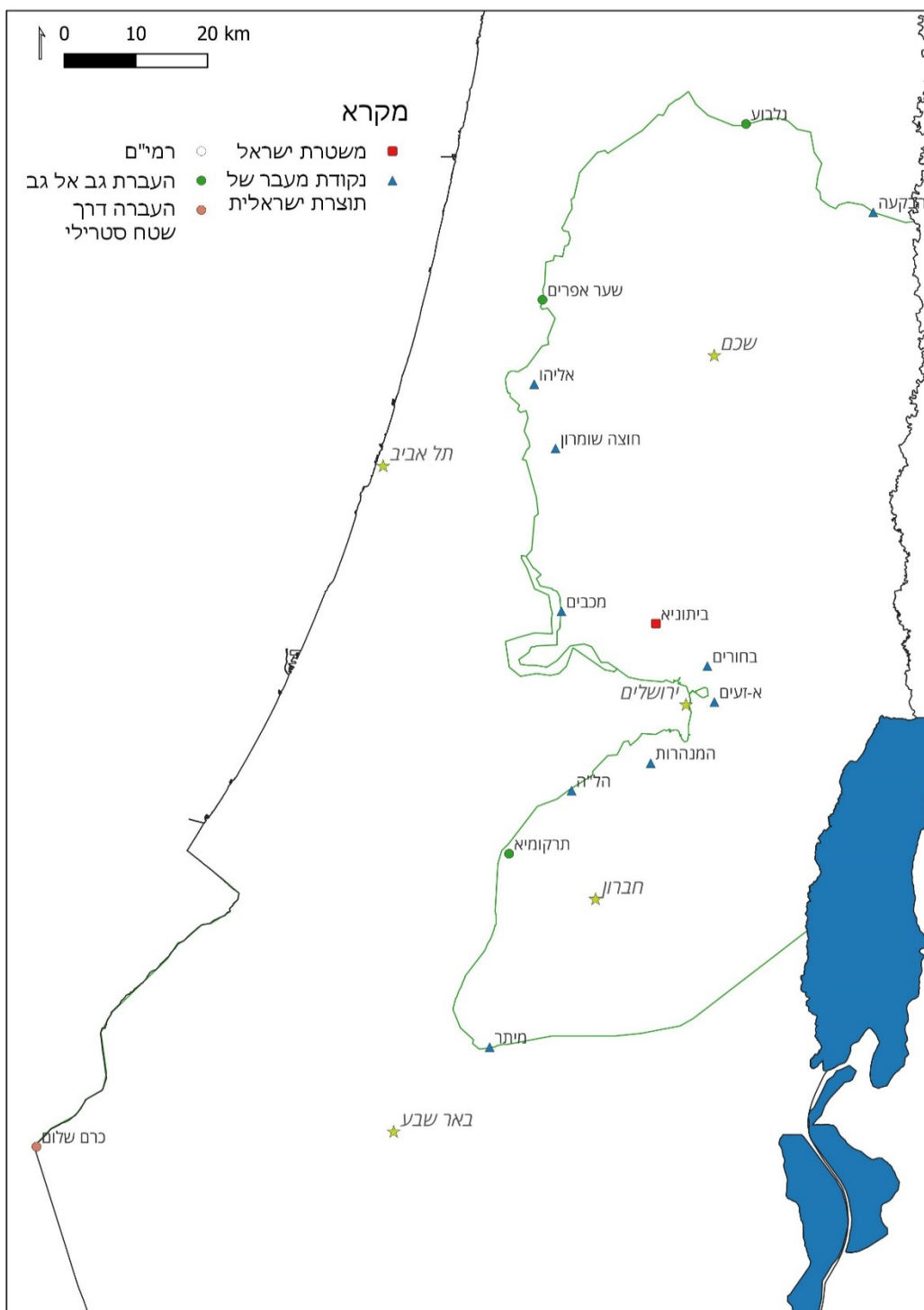
¹¹⁸ הודעה בדבר ייחוד נקודות מעבר טובין (יהודה ושומרון), התשע"ו-2016. יצוין כי על פי ההודעה ניתן להעביר תוצרת גם דרך מעבר הבקעה, אך בפועל אין העברה של תוצרת פלסטינית דרך מעבר זה מזה שנים רבות.

¹¹⁹ מאז תחילת מלחמת "חרבות ברזל" ב-7.10.23, נסגר המעבר של תוצרת חקלאית מעזה לישראל ולאיו"ש ונכון למועד חתימת דוח הביקורת, 15.2.24 הוא עודנו סגור.

¹²⁰ משאיות הפועלות בתוך השטח של מעבר כרם שלום בלבד.



מפה 1: נקודות מעבר של תוצרת חקלאית מסחרית ישראלית ופלסטינית בין ישראל ובין הרש"פ



* מקור הנתונים: גבולות המתאר - המרכז למיפוי ישראל, מיקום המעברים - הודעה בדבר ייחוד נקודות מעבר טובין (יהודה ושומרון), התשע"ו-2016, שכבת הקו הירוק** - מפת הבסיס "World_Basemap_v2" של Esri, HERE, Garmin, FAO, NOAA, USGS, © OpenStreetMap contributors, and the GIS User Community. (Copyright © 2020 Esri and its licensors), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

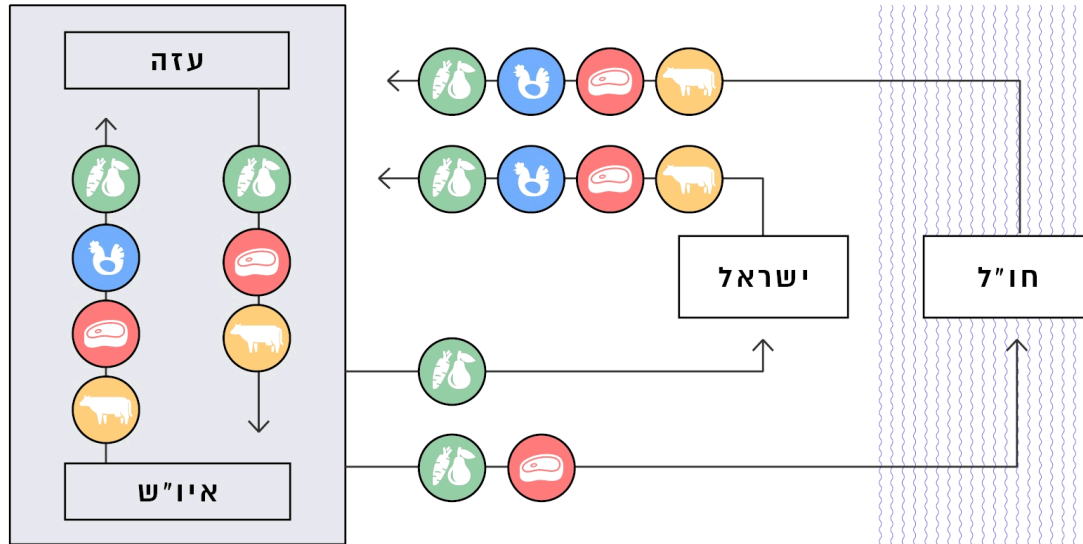
** שכבת הקו הירוק שבמפה אינה שכבה רשמית של מדינת ישראל והשימוש בה נעשה לצורכי המחשה בלבד.



מפקחי יחידת הפיצו"ח אחראים לפיקוח על העברה של תוצרת חקלאית צמחית, מוצרים מן החי ובעלי חיים דרך מעברי הסחורות שבין ישראל לרש"פ.

להלן מוצגים סוגי הסחורות המרכזיים העוברים דרך מעברי הסחורות בין היעדים השונים ונוגעים לעבודת הפיצו"ח¹²¹.

תרשים 14: סוגי הסחורות המרכזיים העוברים דרך מעברי הסחורות ונוגעים ליחידת הפיצו"ח



בעלי חיים בשר עופות, אפרוחים וביצים פירות וירקות

על פי נתוני הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* תוצרת המיובאת מחו"ל לרש"פ עוברת דרך שטח ישראל.

בהתאם לנוהל "תהליך ביצוע ביקורת במעברי סחורות חקלאיות של יחידה הפיצו"ח" (להלן - נוהל הפיצו"ח למעברים), פעולות הפיקוח המרכזיות שהפיצו"ח נדרש לבצע במעברים הן כדלהלן:

1. נטילת דגימות של תוצרת צמחית שנכנסת לישראל מהרש"פ לבדיקות של שאריות חומרי הדברה ושל מיקרוביולוגיה. במקרה של חריגה מהמותר, נשלל ההיתר של המגדל להעביר תוצרת לישראל בעתיד¹²².

2. בדיקה כי התוצרת הצמחית הנכנסת לישראל מהרש"פ מקורה במגדל שרשאי להעביר תוצרת צמחית לישראל, ושהיא מיועדת למשווק ישראלי המורשה לקבל סחורה מהרש"פ.

3. פיקוח על תנאי ההובלה של בעלי החיים ומניעת צער בעלי חיים¹²³.

4. וידוא הגעה למעבר של בעלי חיים המועברים מישראל לרש"פ ושל תוצרת מן החי המיובאת לרש"פ דרך נמלי ישראל.

5. מעקב על העברת תוצרת צמחית בין חלקי הרש"פ, כלומר תוצרת המועברת מעזה לאיו"ש או מאיו"ש לעזה, וידוא הגעתה ליעדה ורישום דבר הגעתה (מכונה גם - פתיחה וסגירה של מעגלים).

פעולות הפיקוח והחקירה של עובדי הפיצו"ח נעשות מול הנהגים הישראליים בלבד.

ראו להלן בפרק "שאריות חומרי הדברה בתוצרת צמחית המועברת מהרשות לישראל".

בהתאם לתקנות מחלות בעלי חיים (הסדרת תנועת בעלי חיים בישראל), התשמ"ב-1982 ולתקנות מחלות בעלי-חיים (רישום, סימון והובלה של בקר), התשל"ו-1976.

121

122

123



6. בדיקת התאמה בין הסוג והכמות של התוצרת המועברת לתעודות המשלוח והיתרי ההעברה, ובדיקה כי ניתנו כל ההיתרים הנדרשים עבור התוצרת.

7. תיעוד של התוצרת המועברת במערכת הפיצו"ח.

שאריות חומרי הדברה בתוצרת צמחית המועברת מהרשות לישראל

בחוק בריאות הציבור נקבע כי ההסדרים הנוהגים לעניין פיקוח על יבוא מזון לישראל יחולו גם על הכנסת מזון מהרש"פ לישראל, בשינויים המחייבים ובשינויים המפורטים בחוק. שר הבריאות אמון על יישום הוראות חוק בריאות הציבור.

משרד הבריאות קבע בנוהל הוראות באשר להכנסת פירות וירקות מהרש"פ לישראל (להלן - נוהל הכנסת תוצרת מהרש"פ)¹²⁴, וזאת במטרה לוודא כי התוצרת עומדת בתקנים הנדרשים של רמת שאריות חומרי הדברה ומיקרוביולוגיה, ואינה מסכנת את בריאות הציבור בישראל. לפי הנוהל, על מגדל מהרש"פ הרוצה לשווק תוצרת צמחית בישראל לקבל היתר מקצין מטה (להלן - קמ"ט) חקלאות במינהל האזרחי¹²⁵ או ממתאם חקלאות עזה שבמפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש)¹²⁶.

במקרה של מגדל מאיו"ש, קבלת היתר מקמ"ט חקלאות כרוכה בבדיקה של שאריות חומרי הדברה או של מיקרוביולוגיה¹²⁷ בשדה לפני הקטיף. עלות הבדיקה כ-220 ש"ח, והיא מושתתת על המגדל. הדגימות נלקחות על ידי עובדי קמ"ט חקלאות ומועברות למעבדות מוסמכות בישראל. תוצאות הדגימות מועברות למרכז הגנת הצומח ביחידת הפיצו"ח, אשר מעדכן את קמ"ט חקלאות בדבר רשימת המגדלים שניתן להעניק להם היתר להעברת התוצרת לישראל. לאחר מכן, קמ"ט חקלאות קובע למגדל מכסת תוצרת יומית ומכסה לכל עונת הגידול על סמך יכולת התפוקה של השטח החקלאי של המגדל.

במקרה של מגדל מעזה, הדגימה נלקחת על ידי גורמים פלסטיניים ומועברת דרך מעבר ארז לבדיקה במעבדה ישראלית מוסמכת. התוצאות מועברות למנהל מרחב דרום של יחידת הפיצו"ח, שקובע את המכסה עבור המגדל בהתאם לגודל השטח שלו והמכסה הכללית של התוצרת שתיכנס לישראל מעזה, וזאת בהתייעצות עם מתאם חקלאות עזה במינהל האזרחי.

נוסף על הבדיקות האמורות, מפקחי יחידת הפיצו"ח נדרשים לבדוק באופן מדגמי את התוצרת המאושרת העוברת במעבר סחורות לפי תוכנית דיגום שבועית הנקבעת על ידי מרכז הגנת הצומח ביחידת הפיצו"ח, בהתאם לקווים מנחים לדיגום של משרד הבריאות. כמו כן, כאמור, המפקחים בודקים כי התוצרת מועברת ל"משווק רשום מהאזור" (להלן - משווק רשום), כלומר לגורם ישראלי הרשום כמשווק ב"מרשם המשווקים הרשאים לשווק תוצרת צמחית מהרש"פ בישראל".

ההגדרה של רמת שאריות חומרי ההדברה שנחשבת חריגה נקבעת בהתאם לתקן שקבעו השירותים להגנת הצומח ולביקורת במשרד החקלאות (הגנ"צ). החריגה יכולה לנבוע מריכוז גבוה

¹²⁴ נוהל הפעלת סמכויות פיקוח להבאה של פירות וירקות על ידי מפקחי הפיצו"ח לפי סעיף 250 לחוק המזון, אוגוסט 2021. דיגום תוצרת צמחית מהרש"פ העוברת דרך המעברים לישראל החל כבר בשנות התשעים של המאה הקודמת בהתאם לנהלים של משרד הבריאות.

¹²⁵ המינהל האזרחי הוא הגוף האחראי על יישום המדיניות האזרחית והביטחונית, כזרוע ביצועית של מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון. קמ"ט חקלאות הוא הנציג המקצועי של משרד החקלאות במינהל האזרחי, האחראי לניהול האזרחי של תחום החקלאות בשטח C.

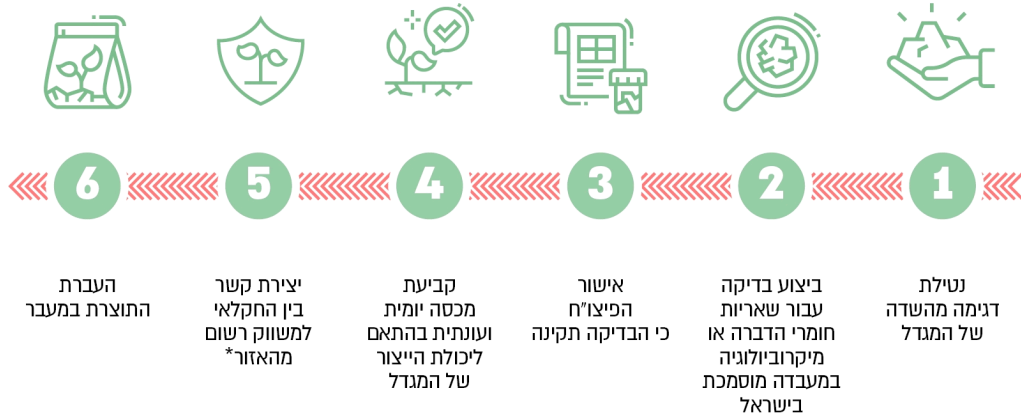
¹²⁶ מתפ"ש אחראית למימוש המדיניות האזרחית ולתיאום הביטחוני של הממשלה בשטחי יהודה ושומרון. זאת, בתיאום ובשיתוף גורמי מערכת הביטחון ומשרדי הממשלה בתחומים השונים. מתאם חקלאות עזה הוא הנציג המקצועי של משרד החקלאות במינהלת תיאום וקישור עזה, האחראי ליישום מדיניות הממשלה כלפי עזה בתחום החקלאות.

¹²⁷ בדיקות לנוכחות זיהום חיידקי.



מהמותר של חומר הדברה המותר לשימוש בגידול, או משימוש בחומר הדברה שאינו מורשה לגידול המסוים גם אם הוא מורשה לגידול אחר¹²⁸.

תרשים 15: תהליך ההעברה של תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל

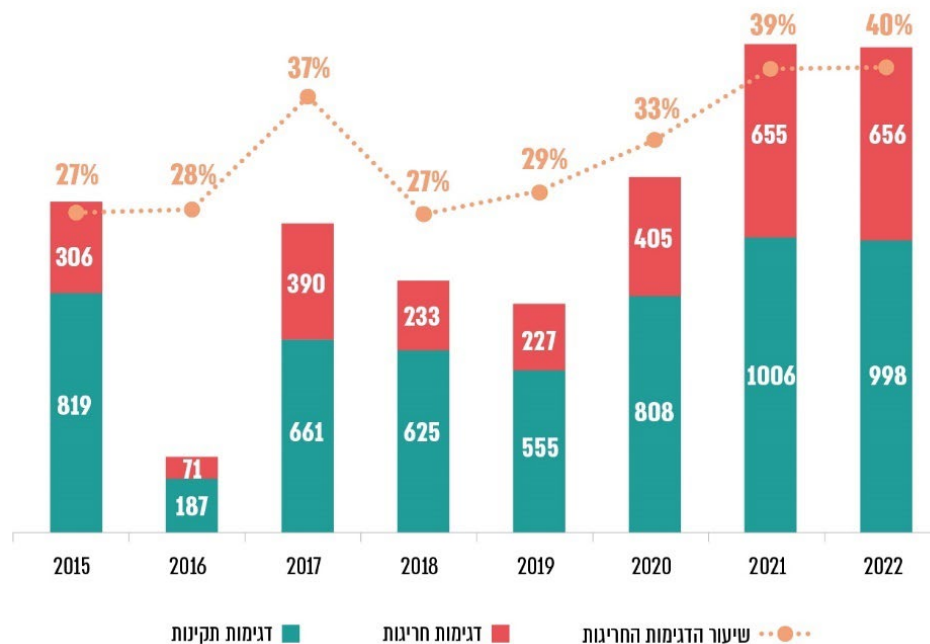


על פי נתוני יחידת הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

היקף החריגות של שאריות חומרי הדברה בתוצרת שמקורה בשטחי הרשות

בשנת 2021 היה היקף הייבוא של תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל כ-33,000 טונות, שהם כ-1.5% מהיקף הצריכה בישראל. להלן בתרשים 16 פרטים על אודות תוצאות בדיקות לשאריות חומרי הדברה של דגימות תוצרת צמחית מהרש"פ שנטלו עובדי הפיצו"ח במעברים בשנים 2015 - 2022.

תרשים 16: היקף ושיעור של הדגימות במעברים מהרש"פ שנמצאו בהן שאריות חריגות של חומרי הדברה בתוצרת צמחית, 2015 - 2022



על פי נתוני הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להרחבה בנושא זה ראו: מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2023, "השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - דוח מעקב", עמ' 1473 - 1568.



מהתרשים עולה כי בשנים 2015 - 2022 שיעור הדגימות שבהן אותרו שאריות חומרי הדברה חריגות¹²⁹ היה 27% - 40%, וחלה בו עלייה מתמדת משנת 2018. לצורך ההשוואה יצוין כי שיעור הדגימות החריגות בסקר השנתי של הגנ"צ בתוצרת הצמחית שמקורה בישראל בשנים 2019 - 2021 היה 11.7% בשנת 2019, 11.6% בשנת 2020 ו-7.5% בשנת 2021¹³⁰. יוצא כי שיעור הדגימות החריגות במעברים היה גדול פי 2.5 בשנת 2019, פי 2.9 בשנת 2020 ופי 5.3 בשנת 2021 משיעור הדגימות החריגות בסקר של הגנ"צ.

על משרד הבריאות, משרד החקלאות, מתפ"ש והמינהל האזרחי, בתיאום עם רמי"ס, לבחון את המנגנון הקיים להעברת תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל ואת הפיקוח על טיבה, וכן עליהם לפעול ליישום שיטות להפחתת היקף החריגות של שאריות חומרי הדברה המתגלות בתוצרת המועברת מהרש"פ.

איתור שאריות חומרי הדברה בשדות המגדלים באיו"ש ובמעברים

קיימות שתי שיטות נפוצות לבדוק הימצאות של שאריות חומרי הדברה, GC-MS ו-LC-MS (להלן - בדיקות GC ו-LC בהתאמה). מקובל לבדוק דגימות בשתי השיטות יחד, שכן חלק מהחומרים מזוהים על ידי אחת השיטות בלבד, וכך נעשה בסקרים של שאריות חומרי הדברה בתוצרת חקלאית ישראלית המבוצעים על ידי הגנ"צ¹³¹ ומשרד הבריאות¹³². עד למרץ 2021 הדגימות במעברים נבדקו בשיטת GC בלבד, ומאז הדגימות נבדקות בשתי השיטות כדי לזהות מנעד רחב יותר של חומרי הדברה. עלות בדיקת GC עומדת על כ-250 ש"ח, ואילו עלות בדיקת LC עומדת על כ-650 ש"ח - שתיהן ממומנות על ידי משרד החקלאות. בשנים 2020 - 2022 הייתה העלות הכוללת כ-2.7 מיליון ש"ח, מתוך זה כ-1.9 מיליון ש"ח שולמו בשנת 2022.

יעילות מערך הבדיקות המבוצעות בשדות ובמעברים באיתור השימוש בחומרי הדברה אסורים: בעבר, מרבית הדגימות בשדות המגדלים נבדקו עבור זיהום מיקרוביולוגי. החל משנת 2021, מרבית הדגימות נבדקות להימצאות שאריות חומרי הדברה כדי להפחית את שכיחותם ובשנת 2022 בדיקות שאריות חומרי הדברה בשדות היוו 77% מהבדיקות שבוצעו¹³³. שלא כבדיקות המדגמיות במעברים, הבדיקות שעורך קמ"ט חקלאות בשדות המגדלים באיו"ש הן מסוג GC בלבד, והן ממומנות על ידי המגדלים¹³⁴. יצוין כי קמ"ט חקלאות נוטל את הדגימות כשבוע לפני הקטיף, כלומר אם תוצאות הבדיקות תקינות - תוצרת יכולה לעבור במעברים החל מכשבוע לאחר הדיגום עד סוף עונת הגידול, אלא אם מתגלות חריגות במסגרת הדיגום המדגמי של הפיצו"ח במעברים במהלך העונה, שאז תתבטל המכסה שהוקצתה למגדל עד לדיגום מחדש בשדה, ואישור מכסה חדשה.

נמצא כי מתכונת ביצוע הבדיקות לשאריות חומרי הדברה בשדות אינה מבטיחה איתור של כלל החריגות בירקות ופירות העוברים לישראל. הדבר נובע מכך שהדגימות הניטלות במעברים נבדקות במעבדה בשתי שיטות משלימות מצטברות (GC ו-LC) לעומת שיטה אחת (GC) המבוצעת לדגימות הניטלות בשדות. ולכן, תוצרת של מגדל מהרש"פ תאושר לשיווק בישראל על ידי קמ"ט חקלאות על פי בדיקת GC תקינה, אף שהיא עשויה להכיל שאריות של חומרי הדברה

¹²⁹ יצוין, שעל פי דוחות סיכום השנה של מרכז הגנת הצומח ביחידת הפיצו"ח בשנים 2015 - 2021, מרבית החריגות הן בשל שימוש בחומרי הדברה מותרים, בגידולים שבהם השימוש בחומר זה אסור (לדוגמה, בחומר הדברה המותר לשימוש בהדרים אך לא במלפפונים, שנמצא במלפפונים) ולא בשל שימוש בחומרים אשר אסורים לשימוש בישראל כלל.

¹³⁰ להרחבה בנושא זה ראו: מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2023, "השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - דוח מעקב", עמ' 1473 - 1568.

¹³¹ משרד החקלאות, השירותים להגנת הצומח ולביקורת, סקר שאריות חומרי הדברה בתוצרת חקלאית מקומית לשנת 2021, עמ' 9.

¹³² משרד הבריאות, שרות המזון הארצי, סיכום וניתוח תוצאות ניטור חומרי הדברה במזון בישראל בשנים 2019 - 2020, עמ' 5.

¹³³ זאת לנוכח העובדה שהחריגות בבדיקות של שאריות חומרי הדברה היו גבוהות משמעותית מאלה של הבדיקות המיקרוביולוגיות.

¹³⁴ הבדיקות המבוצעות לדגימות מהשדות בעזה נעשות בשתי השיטות.



שניתן לאתר רק באמצעות בדיקת LC, הנעשית במעברים באופן מדגמי בלבד. יצוין כי כאמור, שיעור הדגימות שניטלו במעברים שבהן אותרו שאריות חומרי הדברה חריגות נע בין 27% - 40%, והוא נמצא בעלייה מתמדת מאז שנת 2018. יוצא אפוא כי במקרים רבים חריגות אלו, בסחורה שלא נדגמה, לא יתגלו לעולם.

לאורך השנים הציעו קמ"ט חקלאות, המינהל האזרחי ומשרד הבריאות לבצע בדיקת LC, נוסף על בדיקת GC, לדגימות הנלקחות בשדות המגדלים באיו"ש. לעומת זאת, יועץ מנכ"ל משרד החקלאות סבר שיש לבטל את הבדיקות בשדות המגדלים, לדגום את כלל התוצרת העוברת במעברים (ולא באופן מדגמי) ולהשהות את כלל התוצרת המועברת מהרש"פ לישראל במחסנים ייעודיים עד לקבלת תוצאות הבדיקות לשאריות חומרי הדברה (ראו בעניין זה להלן).

על משרדי הבריאות והחקלאות, בשיתוף קמ"ט חקלאות¹³⁵, לבחון את מתווה הדגום הקיים תוך התייחסות למכלול השיקולים הבריאותיים, הכלכליים, הביטחוניים והאחרים, כדי לוודא כי מתווה הדגום משיג את מטרותיו - הגנה על בריאות הציבור - בצורה היעילה ביותר.

הבדלים בתוצאות הדגימות בשדות ובמעברים: מצופה כי מגדל שתוצאות בדיקת ה-GC בשדהו היו תקינות, והוא אושר על ידי קמ"ט חקלאות לאחר מכן, גם בדיקות ה-GC של תוצרתו במעברים תהיינה תקינות. משרד מבקר המדינה בדק באילו דגימות שנלקחו במעברים נמצאו חומרים חריגים (אחד או יותר) המאותרים בבדיקות GC בלבד, כדי ללמוד מכך על היכולת להסתמך על תוצאות הבדיקות המבוצעות בשדות המגדלים ועל תקינות התוצרת המגיעה למעברים.

בביקורת נמצא כי 41% מהבדיקות (822 מתוך 2,029) שנלקחו מתוצרת שהועברה במעברים מאיו"ש לישראל מתחילת שנת 2022 ועד לסוף אפריל 2023 לא היו תקינות¹³⁶. מתוכן, ב-635 דגימות (77% מהדגימות הלא תקינות, ו-31% מכלל הדגימות) אותרה חריגה של לפחות חומר אחד המאותר על ידי בדיקות GC (ושאינו מאותר על ידי בדיקת LC). כלומר, חריגות אלה היו אמורות להתגלות כבר בשלב בדיקת הדגימות הניטלות על ידי קמ"ט חקלאות בשדות, ולפסול את העברת התוצרת של מגדל זה למעבר.

המציאות שבה ב-31% מכלל הדגימות שנלקחו מהמעברים אותרו חריגות שהיו אמורות להיות מאותרות בבדיקות GC אשר מבוצעות קודם לכן¹³⁷ בשדות המגדלים בידי קמ"ט חקלאות, עלולה ללמד על חוסר התועלת שבבדיקות המבוצעות בשדה, או על בעיה בכל מתכונת הבדיקות המיושמות לצורך איתור השימוש בחומרי הדברה אסורים בירקות ופירות המגיעים מהרש"פ. למעשה, לנוכח הנתונים האמורים, קיים חשש ממשי כי התוצרת שהועברה מאיו"ש לישראל רוססה באופן אסור או בחומר אסור לאחר הבדיקה בשדות, או כי מקור התוצרת שנדגמה במעבר אינו מהשדה המאושר¹³⁸.

משרד הבריאות מסר בתשובתו מינואר 2024 (להלן - תשובת משרד הבריאות) כי תוצאות הדגימות אכן מעלות שאלות לעניין היעילות של הבדיקות המבוצעות בנושא התוצרת הנדגמת בשדות. עוד מסר כי בדיקת הדגימות הניטלות במעברים בשתי השיטות, וכן הידוק הפיקוח על תהליך הבדיקות, יאפשרו לדיגומים בשדות ובמעברים לשמש מעגלי פיקוח משלימים.

¹³⁵ הגוף הצבאי האחראי על תיאום וקישור עם הרשויות הפלסטיניות כמו גם עם האוכלוסייה הפלסטינית.
¹³⁶ על אף שהשימוש בבדיקות LC לתוצרת העוברת במעברים החל בשנת 2021, הניתוח בוצע לגבי תוצאות הבדיקות של הדגימות שניטלו בשנת 2022, וזאת בשל העלייה בשיעור הבדיקות לאיתור שאריות חומרי הדברה מתוך כלל הבדיקות שבוצעו בשדות המגדלים הפלסטיניים על ידי קמ"ט חקלאות.

¹³⁷ בדרך כלל כמה ימים עד שבועות קודם לכן.

¹³⁸ ייתכנו גם הסברים נוספים, כמו הבדלים במיכשור בין המעבדות או זיהום משינוע בארגזים שלא נוקו כראוי. כמו כן, כ-3% מהדגימות שניטלו בשדות המגדלים נבדקו רק לזיהומים מיקרוביולוגיים ולא לשאריות חומרי הדברה.



על משרדי החקלאות והבריאות ועל קמ"ט חקלאות לבחון את המקור לפער בתוצאות בדיקות ה-GC בשדות ובמעברים, ולנקוט את הפעולות הדרושות לטיפול בתופעה כדי להגן על בריאות הציבור.

התמודדות עם השיעור הגבוה של הדגימות החריגות המאותרות במעברים

סוגיית השיעור הגבוה של הדגימות החריגות במעברים מוכרת למשרדי הבריאות והחקלאות, ובמהלך השנים התקיימו דיונים בנושא והועלו הצעות שונות להתמודדות עימה.

כך למשל, בספטמבר 2019 פנה מרכז הגנת הצומח ביחידת הפיצו"ח למנהל שירות המזון הארצי במשרד הבריאות והציג בפניו את שיעור החריגות הגבוה במעברים. לדבריו, הואיל ולא נמצאה ירידה בממוצע השנתי של החריגות, יש צורך בחשיבה ובגיבוש דרכי פעולה חדשות להתמודדות עם התופעה.

בינואר 2020 פנה יועץ מנכ"ל משרד החקלאות למנהל שירות המזון הארצי, וציין כי שיעור החריגות בחומרי ההדברה נותר גבוה וכי האכיפה המבוצעת אינה אפקטיבית. כמו כן ציין היועץ שתי סוגיות עקרוניות שיש להתייחס אליהן: האחת היא שתוצאות הדגימות מתקבלות בשלב שבו התוצרת כבר נמכרה בשווקים, ולא ניתן לאוספה או למנוע את צריכתה על ידי הציבור; השנייה היא שהשיטה לדגימת התוצרת בשדות המגדל אינה אפקטיבית ומייצרת בירוקרטיה מיותרת, וזאת משום שאין דרך לדעת כי התוצרת שנדגמה בשדות, היא זו שמועברת בסופו של דבר לישראל¹³⁹. כאמור לעיל, יועץ מנכ"ל משרד החקלאות ציין כי יש לבטל את דיגום התוצרת בשדה, להשהות את התוצרת במעבר, להתירה לשיווק רק לאחר קבלת תוצאות של בדיקות מעבדה, ולהגביר את האכיפה נגד המשווקים הרשומים מהאזור. במענה למכתב האמור השיב משרד הבריאות כי הוא רואה חשיבות בדיגום של שדות המגדלים כחוליה ראשונה בפיקוח על כלל הרצף של ייצור המזון ושיווקו.

במאי 2020 התקיים דיון בין גורמים במינהל האזרחי, שירות ההדרכה והמקצוע של משרד החקלאות (שה"מ), הפיצו"ח, הגנ"צ ומשרד הבריאות, שבו הוצג כי אחוז החריגות של הבדיקות לשאריות חומרי הדברה של תוצרת מאיו"ש היה אז כ-33%. הועלו כמה פתרונות אפשריים, ובהם ביצוע הכשרות למגדלים, שימוש בהדברה משולבת¹⁴⁰ והרחבת היקף הדיגום.

הכנסת תוצרת חקלאית משטח הרשות למחסני שיהוי

בשנת 2015 נחקק חוק בריאות הציבור. בחוק נקבע כי התנאים להעברת מוצרי מזון מהרש"פ לישראל יושוו לתנאים הנדרשים ממזון מיובא. החלת חוק בריאות הציבור על ייבוא תוצרת חקלאית צמחית מהרש"פ נועדה לתת מענה לחריגות הגבוהות של שאריות חומרי הדברה ושל מזהמים מיקרוביולוגיים בתוצרת המועברת. בעקבות החוק, בשנת 2019 החלו משרדי החקלאות והבריאות, בתיאום עם מתפ"ש, לקדם את נוהל הכנסת תוצרת מהרש"פ, הכולל התייחסות לתפקיד של יחידת הפיצו"ח בפיקוח על תהליך זה. הנוהל פורסם באוגוסט 2021 והוחל בהדרגה החל משנת 2022.

הנוהל קובע כי כל משלוח שיידגם במעבר יועבר למחסן שיהוי של המשווק הרשום בישראל, עד לקבלת תוצאות הבדיקה. עם זאת, חלק זה של הנוהל לא יושם.

בביקורת עלה כי הדגימות שניטלו במעברים מאיו"ש מועברות לבדיקות מעבדה, ותוצאותיהן מתקבלות בתוך כמה ימים. עם זאת, התוצרת מופצת מהמעברים למשווקים באופן מיידי, עוד קודם שהתקבלו תוצאות הבדיקות. מכאן שבפועל אלפי טונות של סחורה שבה מתגלות חריגות

¹³⁹ יצוין כי קושי זה של היעדר עקיבות קיים גם בישראל. ראו בהקשר זה להרחבה בנושא זה ראו: מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2023, "השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - דוח מעקב", עמ' 1474 - 1568.

¹⁴⁰ שימוש בשילוב של שיטות הדברה כימיות (חומרי הדברה) וביולוגיות (שימוש באויבים טבעיים של מזיקים).



בדגימות שנלקחו כבר הופצו לשווקים, ואי אפשר לאתר את הסחורה שבה נמצאו חריגות ולאסור את שיווקה באופן שישמור על בריאות הציבור.

בהקשר זה יצוין כי קיימת מחלוקת בין משרד הבריאות לבין הגורמים הרלוונטיים במערכת הביטחון בעניין השהיית התוצרת שמקורה ברש"פ עד לקבלת תוצאות הדגימות. עמדת המינהל האזרחי היא שאין להשהות את התוצרת, שכן שיהוי של תוצרת בקירור במשך כ-48 שעות יגרום לקיצור של כמחצית מחיי המדף של התוצרת ופגיעה באיכותה. לכן, יישום תוכנית השיהוי צפוי לפגוע בביקוש עבור תוצרת מאיו"ש וכך לפגיעה בכלכלה הפלסטינית. זאת, כאשר האינטרס הוא שאזרחי ישראל יקבלו תוצרת חקלאית באיכות גבוהה, תוך שמירה על היציבות האזרחית-כלכלית באיו"ש וברצועת עזה. עמדת משרד הבריאות היא שיש חשיבות בהשהיית התוצרת לשם מניעת הפצת תוצרת שבה נמצאו תוצאות חריגות בבדיקות, אשר עלולה לפגוע בבריאות הציבור.

נוהל הכנסת תוצרת חקלאית מהרש"פ קובע כי יש להשהות את התוצרת החקלאית הנדגמת במעברים עד לקבלת תוצאות הדגימה. אף שהנוהל נכנס לתוקפו באופן מדורג במרץ 2022, נוכח עמדת המינהל האזרחי, משרד הבריאות ומשרד החקלאות לא יישמו את מהלך השהיית הסחורה ולא ברור מתי הוא ייושם. זאת אף שכאמור, לגישת משרד הבריאות מדובר במהלך שהוא נדבך יסודי בשמירה על בריאות הציבור והגנה עליו מפני צריכת תוצרת שבה התגלו ממצאים חריגים (בפרט לנוכח השיעור הגבוה של ממצאים חריגים בסחורה שמקורה ברש"פ) אשר לא הייתה אמורה להיות מופצת לציבור.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הוא ממשיך לתמוך ביישום מלא של הנוהל הן כדי למנוע כניסה של תוצרת מהרש"פ, שבה נמצא היקף חריג של שאריות חומרי הדברה, ובכך לצמצם את חשיפת הציבור בישראל אליהן, והן כדי לייצר אמצעי המרתיע את החקלאים הפלסטינים משימוש חריג בחומרי הדברה והמעודד אותם להשתמש בחומרים אלה בהתאם לכללים הקבועים בישראל.

המינהל האזרחי מסר בתשובתו כי ישנם סוגים שונים של תוצרת חקלאית שלא ניתן להשהות במחסני שיהוי מכיוון שלאחר המתנה של 24 - 48 שעות עד לקבלת תוצאות של הבדיקות הם לא יהיו ראויים לשיווק.

מוצע כי משרד הבריאות ומשרד החקלאות בשיתוף המינהל האזרחי יבחנו כיצד ליישם את הוראות הנוהל בדבר השהיית התוצרת תוך שמירה על כלל האינטרסים הכרוכים בעניין, כדי להגן על בריאות הציבור ולמנוע הפצת סחורה שבה התגלו ממצאים חריגים.

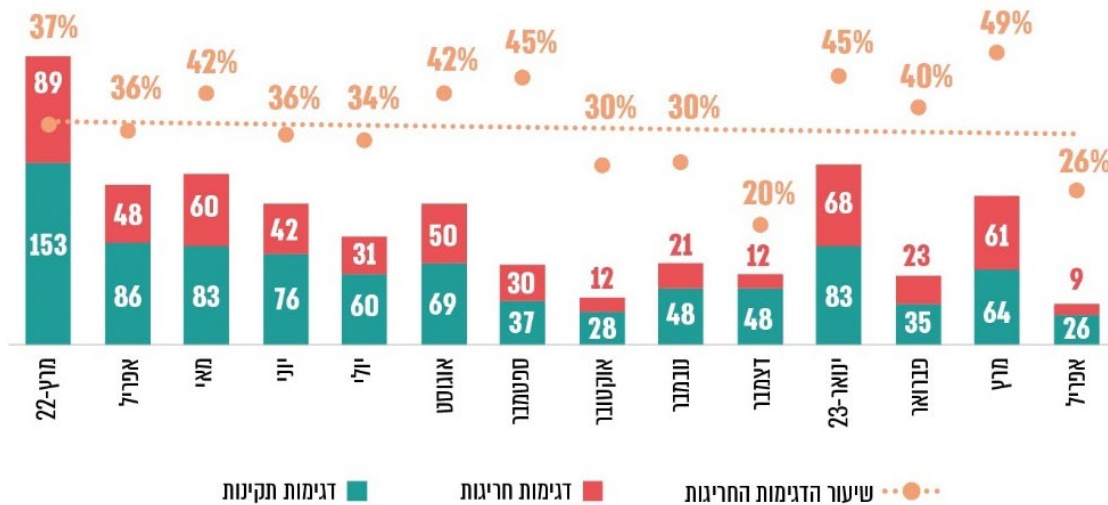
דרישה לשיווק באמצעות "משווק רשום"

נוהל הכנסת תוצרת מהרש"פ קובע עוד, כי רק מגדל בעל היתר תקף יכול להעביר מזון מהרש"פ לישראל. כמו כן, הגורם המשווק את התוצרת בישראל חייב להיות "משווק רשום מהאזור", כלומר גורם ישראלי הרשום כמשווק ב"מרשם המשווקים הרשאים לשווק תוצרת צמחית מהרש"פ בישראל", המנוהל על ידי משרד הבריאות.

כאמור, החלת חוק בריאות הציבור על ייבוא תוצרת חקלאית צמחית מהרש"פ ונוהל הכנסת תוצרת מהרש"פ נועדו להביא להפחתת החריגות הגבוהות של שאריות חומרי הדברה. ההנחה הייתה כי המשווק הרשום, שהוא בעל אינטרס לוודא כי המגדל שעומו התקשר יקפיד על שימוש מותר בחומרי הדברה כדי למנוע את פסילת התוצרת, ועקב כך את אובדן הרווח הכספי של המשווק הרשום - יתרום לשיפור איכות התוצרת המועברת לישראל. עם זאת, אין סנקציות המופעלות כיום כנגד משווק רשום שהתגלו בדגימות שניטלו במעברים בתוצרת שקיבל, חריגות בשאריות חומרי הדברה. משרד מבקר המדינה בדק את שיעור החריגות מאז החלת הנוהל.



תרשים 17: תוצאות בדיקות לשאריות חומרי הדברה של דגימות תוצרת צמחית מהרש"פ שניטלו במעברים, מרץ 2022 - אפריל 2023



על פי נתוני הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אף שחלפה שנה וחצי ממועד כניסתו לתוקף של הנוהל שנועד להביא להפחתת החריגות בדגימות חומרי הדברה שניטלו במעברים באמצעות קביעת חובה שהגורם המשווק את התוצרת בישראל יהיה "משווק רשום מהאזור", ואף שהתוצרת אכן מועברת לישראל תוך שיוכה למשווקים מורשים¹⁴¹, רמתן של החריגות לא השתנתה באופן מהותי מהשנים שקדמו לה, ולמעט בשני חודשים היא נעה בין 30% ל-49%.

נוכח היקף החריגות הגבוה, שנותר כפי שהוא גם אחרי יישום נוהל הכנסת תוצרת מהרש"פ, על משרד הבריאות, משרד החקלאות ומערכת הביטחון לבחון את המנגנון הקיים להעברת תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל, תוך ביצוע ניהול סיכונים הלוקח בחשבון את מכלול השיקולים הבריאותיים, הכלכליים, הביטחוניים והאחרים הכרוכים בהעברת תוצרת חקלאית מהרש"פ לישראל. במסגרת זו מומלץ לבחון גם מנגנונים שיאפשרו להשית סנקציות מתאימות על משווקים מורשים, שהתוצרת שייבאו אינה עומדת בדרישות הישראליות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי בינואר 2024 יתחיל שירות המזון הארצי להפעיל מנגנון אכיפה הכולל עיצומים כספיים במסגרת מערך הפיקוח הכולל על המזון בישראל. במסגרת זו, ייבחן שימוש בכלי זה גם בקרב המשווקים הרשומים שבתוצרת שהם מעבירים יימצאו שאריות חריגות של חומרי הדברה. זאת אם ניתן יהיה לקשור בין החריגות שיימצאו לבין משווק הספציפי.

הדרכות למגדלים הפלסטיניים ביהודה ושומרון

כבר יותר מעשור מקיים המינהל האזרחי עם יחידת הפיצו"ח כנסים למגדלים פלסטיניים באיו"ש, שמטרתם להעניק ידע לגבי שימוש נכון בחומרי הדברה ואמצעים להפחית את השימוש בהם. לצד הכנסים, קמ"ט חקלאות מבצע הדרכות לא פורמליות למגדלים ופעולות הסברה נוספות, כגון הפצת מידע באמצעות עלונים ובמרשתת. כמו כן, בשנת 2020 לאחר שני פיילוטס מוקדמים יותר, יצאה לפועל תוכנית לעידוד הדברה משולבת בקרב מאות חקלאים באיו"ש, בעלות של 950,000 ש"ח בשנים 2018 - 2022, ואושר עבורה תקציב של מיליון ש"ח בשנת 2023.

בביקורת נמצא כי על אף פעולות המינהל האזרחי לקיום הדרכות והכשרות למגדלים פלסטיניים בנוגע לשימוש בחומרי הדברה, לא חל שיפור באחוזי החריגה בשאריות חומרי הדברה בתוצרת

¹⁴¹ בכלחות מאחוז אחד של ההעברות של תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל, אין תיעוד של מספר משווק רשום במערכת הפיצו"ח.



הנדגמת במעברים, ואף נמצאה עלייה בשיעור החריגות במשך השנים. כמו כן יש לציין כי פעולות ההכשרה וההדרכה אינן מעשיות לגבי מגדלים מעזה, ואינן מבוצעות בה. נושא התוצרת שמקורה מעזה, יחזור להיות רלוונטי, ככל שתאושר הכנסת תוצרת חקלאית משם לאחר מלחמת "חרבות ברזל".

מוצע כי משרד החקלאות וקמ"ט חקלאות יבחנו כיצד ניתן לשפר את יעילות ההדרכות, בפרט נוכח העובדה שבהתאם לנתוני הפיצו"ח, מרבית החריגות בדגימות (כ-62% מהחריגות¹⁴²) נובעות משימוש בחומר הדברה שאינו מורשה לגידול מסוים גם אם הוא מורשה לגידול אחר.

בדיקת קיום היתר להעברת תוצרת צמחית מהרשות לישראל

על פי נוהל הכנסת תוצרת מהרש"פ, על מפקחי הפיצו"ח לוודא כי תוצרת המועברת מהרש"פ לישראל מקורה במגדל בעל היתר בתוקף. ההיתר מפרט, בין היתר, את סוג הגידול, תוקף ההיתר והמכסה המותרת להעברה לאורך התקופה. מלבד פקיעת תוקף ההיתר מפאת הזמן שעבר, הוא עשוי להישלל עם קבלת תוצאות בדיקות מעבדה של דגימה שניטלה במעבר המעידות על הימצאות שאריות אסורות של חומרי הדברה או של זיהום מיקרוביולוגי. כדי להעביר שוב תוצרת, על מגדל שהיתרו נפסל לקבל היתר חדש, לאחר דיגום נוסף שיתבצע בשדותיו וקבלת תוצאות תקינות.

בשנים 2019 - 2022¹⁴³ תועדו במערכת הפיצו"ח 38,832 העברות של תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל. בביקורת נמצאו 963 העברות במשקל כולל של כ-2,352 טונות, שבוצעו בלי שהיה למגדל היתר בתוקף (כ-2.5%)¹⁴⁴.

העברת תוצרת משטחי הרש"פ לישראל ללא היתר בתוקף מגבירה את החשש כי התוצרת המועברת מכילה שאריות אסורות של חומרי הדברה או שיש בה זיהום מיקרוביולוגי. לצורך שמירה על בריאות הציבור, על הפיצו"ח לפעול למניעת הישנות של העברת תוצרת ללא היתר בתוקף.

וידוא הגעה למעברים של בעלי חיים המועברים מישראל לרשות

שחיטה שחורה היא שחיטה של בעלי חיים מחוץ לבית מטבחים. שחיטה זו אסורה על פי סעיף 30 לתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964, בין אם היא מתבצעת לצריכה עצמית או למכירה. שחיטה שחורה מסכנת את בריאות הציבור, מובילה לסבל מיותר לבעלי חיים וכן גורמת לנזקים כלכליים למדינה, כגון העלמת מס ואי-תשלום אגרות (להלן גם - כלכלה שחורה).

כדי להעביר בעלי חיים ממשק למשק או לשחיטה יש לקבל היתר מוטריר ממשלתי כדי לאשר כי הם אינם נושאי מחלות, ולוודא כי הם אינם מוצאים מאזור שבהסגר. בתום ההובלה יש לרשום על גבי ההיתר את המועד והמקום של סיום ההובלה¹⁴⁵, כדי לוודא כי בעלי החיים מגיעים ליעדם ואינם מופנים לשחיטה שחורה.

במקרה של בעלי חיים וביצי דגירה (ביצים שנועדו לרבייה) המועברים מישראל לרש"פ דרך מעברי הסחורות, מקום סיום ההובלה הוא המעבר, ולכן מפקחי הפיצו"ח נדרשים "לסגור" את היתרי ההובלה ולציין כי בעלי החיים או התוצרת עברו לרש"פ. פעולה זו מכונה "סגירת מעגל".

¹⁴² מתוך הדגימות שבהן אותרו שאריות אסורות של חומרי הדברה, בכ-38% מהמקרים אותר חומר הדברה מעל לריכוז המותר, ואילו בשאר אותרו חומרי הדברה אסורים לשימוש בגידול הנדגם בלבד.

¹⁴³ לא נותחו העברות משנת 2018, היות שבידי הביקורת נמצאו נתונים לגבי היתרים שניתנו מהשנים 2018 - 2022, וייתכן כי חלק מהתוצרת שהועברה בתחילת בשנת 2018 הועברה כדין על סמך היתר שהתקבל בשנת 2017.

¹⁴⁴ ב-396 העברות (כ-1%) למגדל לא היה היתר לאותו גידול כלל, וביתר ההעברות היה לו היתר במועד כלשהו אך הוא לא היה בתוקף בזמן העברת התוצרת.

¹⁴⁵ תקנות מחלות בעלי חיים (הסדרת תנועת בעלי חיים בישראל), התשמ"ב-1982, תקנות מחלות בעלי-חיים (רישום, סימון והובלה של בקר), התשל"ו-1976, תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), התשס"ו-2006, תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב-2011.



יש חשיבות להתאמה מלאה בין מספר בעלי החיים הנקוב בהיתר ההעברה לבין מספרם של אלה שעברו בפועל. העברת מספר נמוך יותר של בעלי חיים מהרשום בהיתר ההעברה מאפשרת לשלוח לשחיטה שחורה בישראל את בעלי החיים העודפים שלא הגיעו בפועל למעבר, וכן להשאיר עודפי בעלי חיים במשקים למטרות של כלכלה שחורה. מצב זה עשוי לפגוע ברווחת בעלי החיים במשק בשל צפיפות יתר, ובשל היעדר פיקוח על הטיפול הווטרינרי על בעלי החיים שאינם רשומים. גם העברת מספר גדול יותר של בעלי חיים מהרשום בהיתר מביאה לנזקים - הפחתת עלויות העברה ופגיעה בקופה הציבורית, שכן האגרה המשולמת עבור היתר ההובלה (44.5 ש"ח לכל ראש בקר) נקבעת לפי מספר בעלי החיים הרשומים בהיתר.

פיקוח על העברת בקר וצאן

אמצעי מקובל לייעול המעקב אחר בעלי החיים הוא הצמדת שבב אלקטרוני אישי לכל בעל חיים, שמאפשר את זיהוי האוטומטי באמצעות קורא שבבים. השיטה נמצאת בשימוש מזה כשני עשורים במדינות שונות בעולם, ובהן אוסטרליה, קנדה ודנמרק¹⁴⁶. על פי הנחיות השו"ט, גם ראשי הבקר בישראל נושאים שבב אלקטרוני, ופרטיו שמורים בתוכנת ראש בקר של השו"ט¹⁴⁷. לכל ראש בקר יש מספר זיהוי, המופיע על שבב אלקטרוני המוצמד לאוזן הימנית, וכן על תג פלסטיק שמוצמד לאוזן השמאלית המאפשר זיהוי ויזואלי של מספר הזיהוי. היתרי העברה של בקר מונפקים באמצעות תוכנת ראש בקר, והם ניתנים עבור ראשי בקר ספציפיים שמספרי הזיהוי שלהם מפורטים בהיתר. בשונה מבקר, לצאן אין מספרי זיהוי אישיים, ועל כן היתרי העברה של צאן הם כלליים, ונקוב בהם מספרם הכולל של ראשי הצאן בלבד. הבקר והצאן מגיעים למעבר במשאיות ייעודיות להובלת בהמות, ומועברים בין משאיות על ידי הצמדתן זו לזו והעברת בעלי החיים ממשאית למשאית (גב אל גב).

תמונה 2: העברת בקר ממשאית למשאית במעבר תרקומיא



צולם על ידי צוות הביקורת ב-11.7.23.

כאשר מגיע משלוח של בקר מישראל לרש"פ, על מפקח הפיצו"ח לוודא כי בעלי החיים המועברים דרך המעבר הם אכן אלה הרשומים בהיתר, ולגרוע אותם ממצבת הבקר בתוכנת ראש בקר. כך קיים תיעוד בגין ההגעה למעבר עבור כל פרט ופרט. במקרה של צאן, עליו לבדוק אם הכמות המועברת מתאימה לנקוב בהיתר. הגעת משלוח צאן אינה מתועדת בתוכנת ראש בקר אלא בתוכנת הפיצו"ח.

בדיקת ההתאמה בין פרטי היתר ההעברה למשלוח בפועל

התנאים הפיזיים במעברים מאפשרים למפקחים לבצע בדיקות ויזואליות מחוץ למשאיות בלבד. לכן, באפשרותם לבצע ספירות מדויקות של בקר, עגלים וצאן רק במשאיות המכילות מספר קטן

146 דוח בחינת רגולציה חדשה (RIA), אמצעים לסימון בקר.

147 תוכנת ראש בקר - מערכת ממוחשבת של השו"ט שנשמרים בה הפרטים של ראשי הבקר בישראל, כגון מספר תג אוזן, בעלים, מיקום, סוג (בקר לחלב/לבשר), גיל, מין וכו'. נוסף על ניהול המידע לגבי הבקר, היתרי העברה של בקר, צאן, סוסים וחזירים מונפקים באמצעות המערכת ונסגרים באמצעותה עם הגעתם ליעדם.



יחסית של בעלי חיים, ואילו כאשר המשאיות עמוסות לא ניתן לבצע ספירה מדויקת של בעלי החיים, אלא לכל היותר לבצע הערכה בלבד. נוסף על כך, לא ניתן לבדוק את כלל מספרי הזיהוי של ראשי הבקר, אלא לכל היותר לבצע בדיקה מדגמית של תגי אוזן בודדים באמצעות טיפוס על צידי המשאית, הכרוך בסיכון פיזי למפקחים.

יוצא אפוא שבשל התנאים במעברי הסחורות בין ישראל לרש"פ, מפקחי הפיצו"ח מאשרים את ההגעה של בקר ושל צאן מישראל לרש"פ (סגירת המעגל) ללא אימות מספק של הנתונים המצוינים בהיתר, כגון מספר בעלי החיים ומספר הזיהוי שלהם כאשר מדובר בבקר, לעומת המצב בפועל. עקב כך, לא נעשית בקרה ממשית על מספר בעלי החיים שהועברו לרש"פ ועל זהות ראשי הבקר שהועברו בפועל. בכך נפגעת יכולת השליטה של השו"ט על עדרי הצאן והבקר במשקי ישראל ועל מניעת מחלות, ונפתח פתח לשחיטה שחורה (ככל שמספר בעלי החיים המועברים קטן מהנקוב בהיתר), ולהעלמת מס ולתשלום אגרות העברה נמוכות מהנדרש (ככל שמספר בעלי החיים המועברים גדול מהמספר הנקוב בהיתר).

הקמת גשר למעבר בעלי חיים לשיפור הפיקוח על מעבר בקר וצאן

ב-12.8.19 פנה מנהל השו"ט לראש רמ"ם בבקשה להתקין במעברי הסחורות גשרי מעבר לבעלי חיים שיותקנו בהם קוראי שבבים אלקטרוניים, אשר יזהו וירשמו את מספרי הזיהוי של בעלי החיים באמצעות השבב המוצמד לאוזן של כל ראש בקר, במקום להעביר את בעלי החיים באמצעות הצמדת המשאיות זו לזו. שיטה זו נועדה לאפשר זיהוי מדויק של ראשי הבקר העוברים במעבר וספירתם, למנוע את המגע הפיזי בין המשאיות כדי להקטין העברה אפשרית של גורמי מחלה, לגרוע את ראשי הבקר ולסגור את היתרי ההעברה בתוכנת ראש בקר באופן אוטומטי.

הגשר הראשון עם קוראי שבבים הותקן במעבר שער אפרים בתחילת שנת 2021 תוך שסוכם כי הפיצו"ח יהיה אחראי לתפעולו, ואילו רמ"ם תישא בהוצאות השוטפות בגין עלויות מים, חשמל ועוד.

תמונה 3 : גשר המעבר לבעלי חיים בשער אפרים



צולם על ידי יחידת הפיצו"ח בשנת 2022.

על אף שרק פיקוח קפדני על מספר בעלי החיים העוברים דרך המעברים וזהותם של ראשי הבקר יכול למנוע זליגת בעלי חיים לשחיטה שחורה, צער בעלי חיים וכלכלה שחורה - כשנתיים וחצי מאז הקמתו, הגשר להעברת בעלי החיים שאמור לאפשר פיקוח כאמור אינו מספק פתרון לצרכים



של יחידת הפיצו"ח. חרף ניסיונות לטייב את עבודת קוראי השבבים, נכון לאוגוסט 2023 הם עדיין אינם נותנים מענה כנדרש, וזאת בשל אחוזי קריאה תקינה של שבבים שהיו כ-50% - 60% בלבד.¹⁴⁸ לצד זאת נדרשים שדרוגים פיזיים לגשר עצמו, כגון יצירת אפשרות לחבר בין משאיות שאינן באותו גובה, תוספת הצללה ופתרון לפינוי ולניקוי רפש. בנסיבות אלה, הגשר הקיים אינו בשימוש, לא הותקנו גשרים דומים ביתר המעברים ואף לא נמצא פתרון חלופי אחר.

על הפיצו"ח והשו"ט לבחון מהו הפתרון המתאים לשיפור המעקב אחר הגעתם של משלוחי צאן ובקר ממשקים בישראל למעברים. כמו כן, אף שלא מדובר בפתרון המיטבי, מומלץ כי יחידת הפיצו"ח ורשות המיסים יבחנו אם נכון להקים גשרים במעברים גם ללא קריאת שבבי האזון של הבקר, כדי לאפשר, למצער, ספירה מדויקת של ראשי בקר וצאן העוברים דרך המעברים - זאת כדי לשמור על בריאות הציבור, לוודא כי בעלי החיים יגיעו ליעדם ולא יזלגו לשחיטה שחורה, להבטיח תשלום מיסים ואגרות כדון, ולמנוע צער בעלי חיים הנובע מצפיפות יתר במהלך ההובלה. זאת תוך כדי הקפדה על תפעול שלא יגרום לעומס ולצער בעלי חיים.

אישור הגעה של צאן למעברים

כאמור, היתרי ההעברה של צאן מוזנים לתוכנת ראש בקר, אך ההגעה של הצאן למעבר בפועל נרשמת על ידי עובדי הפיצו"ח בתוכנת הפיצו"ח, שכן תוכנת ראש בקר לא מאפשרת זאת.

הפיקוח על הגעה של משלוחי צאן למעברים מחייב הצלבה של נתונים בשתי מערכות המידע, ראש בקר ותוכנת הפיצו"ח. עקב כך אין לשו"ט ולפיצו"ח אפשרות לקבל דוח שיציף את כלל המקרים שבהם הצאן לא הגיע ליעדו. במצב זה הפיקוח נשען על ביצוע הצלבות פרטניות שבפועל אינן מבוצעות על ידי הפיצו"ח כדבר שבשגרה, ושהתשומות בביצוען רבות.

מומלץ כי תתאפשר לפיצו"ח הזנה של הגעת צאן למעבר ישירות לתוכנת ראש בקר, כדי לפשט את תהליך הפיקוח.

פיקוח על העברת עופות, אפרוחים וביצי דגירה מישראל לרשות

בקרה על הגעה של משלוחים למעבר

וידוא הגעה של עופות, אפרוחים וביצי דגירה מישראל לרש"פ נדרש אף הוא לצורך מניעת שחיטה שחורה, כלכלה שחורה וצער בעלי חיים, כאמור לעיל.

תעודת משלוח להעברת עופות, אפרוחים וביצי דגירה (להלן - מוצרי לול) מונפקת במערכת ממוחשבת של מועצת הלול¹⁴⁹ (להלן - מערכת מועצת הלול).

מהשו"ט נמסר כי אפרוחים וביצים נארזים במכונות וקל לחשב את הכמות המועברת מהם. לגבי עופות, ניתן לקבל אומדן טוב לגבי מספרם במשלוח על ידי ספירה מדגמית של ארגזים ספורים והכפלה במספר הארגזים שעל המשאית.

במהלך השנים התריע השו"ט בפני הפיצו"ח על היעדר בקרה על הגעה של מוצרי לול המיועדים לרש"פ למעברים, ועל החשד שמוצרי הלול נשארים בישראל ועוברים לשוק השחור. כך למשל, בפגישת עבודה בין השו"ט לפיצו"ח מנובמבר 2020 צוין בסיכום הדיון כי הפיצו"ח אינו מדווח על העברת עופות וביצי דגירה, וכי קיים "חשד סביר" כי העופות נשארים בישראל. בסיכום פגישת עבודה נוספת מיולי 2021 צוין כי "אין סגירת מעגל אמיתית בהגעה למעברי הגבול".

¹⁴⁸ צוין כי כ-5% מראשי הבקר מגיעים למעבר ללא שבב אלקטרוני או שהשבב מותקן באוזן הלא נכונה, כך שהוא לא נקרא. מספר זה נמצא בירידה לעומת המספרים שדווחו במסגרת הפיילוט של הצבת הגשר שנערך בשנים 2021 ו-2022.

¹⁴⁹ מועצת הלול היא מועצה סטטוטורית שהוקמה מכוח חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963, והיא ממונה על היבטים שונים בהסדרת תחום משק העופות בישראל.



בהקשר זה יצוין כי מוצרי לול נגרעים מהמצבה של המשק שממנו יצאו מייד עם הוצאת תעודת המשלוח, ולא עם הגעת בעלי החיים ליעדם כפי שנעשה בהעברת בקר. לפיכך, גם אם יתבצעו ספירות במשק המקור, לא ניתן יהיה לדעת לאן הגיעו מוצרי הלול, שכן הם כבר נגרעו מהמצבה. לכן, הדרך היחידה לגלות שמשלוח של מוצרי לול שמיועד לרשי"פ לא הגיע למעבר היא באמצעות איתור משלוחים שאין תיעוד במערכת מועצת הלול על הגעתם למעבר.

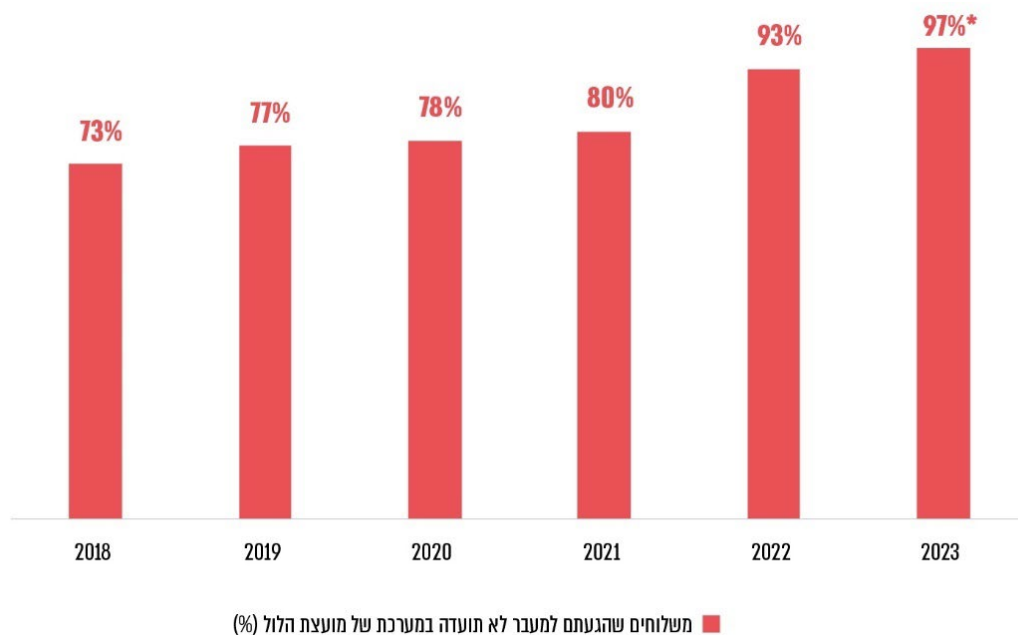
להלן פירוט בדבר השלכות היעדר הגישה של עובדי הפיצו"ח במעברים למועצת הלול:

1. בעבר הציבה מועצת הלול בכל מעברי הסחורות מחשבים ניידים שבהם הייתה מותקנת מערכת מועצת הלול, ושהותקנו בהם כרטיסי SIM לתקשורת. לנוכח קשיי תקשורת שהתגלו, השימוש במחשבים אלה הופסק. סמוך לאוקטובר 2022 חיברה מועצת הלול את המעברים גלבו, תרקומיא וביתוניא למערכת מועצת הלול. ממועצת הלול נמסר כי המחשבים במעבר שער אפרים ובמעבר כרם שלום עדיין אינם מחוברים למערכת.

בהיעדר חיבור של המעברים שער אפרים וכרם שלום למערכת הממוחשבת של מועצת הלול, אין למפקחי הפיצו"ח אפשרות לאשר בה את הגעתם של מוצרי הלול למעברים. יתרה מזאת, עלה כי הפיצו"ח אינו מודע לקיומו של חיבור למערכת מועצת הלול במעברים תרקומיא וביתוניא¹⁵⁰, ומשכך הוא אינו מבצע בה שימוש במעברים אלה. כך נוצר פתח לשחיתה שחורה, לכלכלה שחורה ולצער בעל חיים.

להלן בתרשים פרטים על אודות שיעור המשלוחים של מוצרי לול שהגעתם למעבר לא תועדה במערכת מועצת הלול (מכלל המשלוחים לרשי"פ).

תרשים 18: שיעור המשלוחים של מוצרי לול שהגעתם למעבר לא תועדה במערכת של מועצת הלול, 2018 - אמצע שנת 2023



על פי נתוני מועצת הלול, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המחצית הראשונה של שנת 2023.

מהתרשים עולה כי קיים שיעור גבוה מאוד של משלוחי עופות, אפרוחים וביצי דגירה שהפיצו"ח לא תיעד במערכת מועצת הלול את העברתם לתחומי הרשי"פ. יתר על כן, שיעור זה עלה בהתמדה עם השנים - מ-73% בשנת 2018 ל-97% במחצית הראשונה של שנת 2023.

להבדיל ממעבר גלבו שם הפיצו"ח מודע לקיום החיבור למערכת.



נתון זה מעלה חשש כי עופות, אפרוחים וביצי דגירה אינם מועברים בפועל לרש"פ אלא נותרים בישראל כחלק מכלכלה שחורה רחבת-היקף, תוך חשש לאכלוס יתר בלולים ולשחיטה שחורה בישראל, כפי שהתריע השו"ט עצמו.

2. נוכח היעדר גישה או היעדר שימוש של עובדי הפיצו"ח במערכת מועצת הלול במעברים, המפקחים מזינים את הנתונים לגבי היקף מוצרי הלול שהועברו מישראל לרש"פ לתוך מערכת הפיצו"ח.

נמצא כי כדי לבדוק אם משלוח הגיע ליעדו במעבר, נדרשים מפקחי הפיצו"ח להצליב נתונים בין שתי מערכות - מערכת מועצת הלול שבה מוזנת תעודת המשלוח, ובין מערכת הפיצו"ח שבה מתועדת הגעת המשלוח למעבר. נוסף על כך, אין למועצת הלול גישה ישירה לנתונים הנמצאים במערכת הפיצו"ח, ולכן אין באפשרותה לאתר את המשלוחים שלא הגיעו למעבר ללא פנייה לפיצו"ח.

עוד נמצא כי יחידת הפיצו"ח ומועצת הלול אינן מבצעות מעקב אחר מוצרי לול (עופות, אפרוחים וביצי דגירה) שלא הגיעו ליעדם במעבר ואינן מבצעות בדיקה בנושא. בכך נפגעים הפיקוח והיכולת למנוע שחיטה שחורה, כלכלה שחורה וצער בעלי חיים. כמו כן, במצב דברים זה מועצת הלול אינה יכולה לאמת את הנתונים שהיא מסתמכת עליהם לשם תכנון כלל ענף הלול בישראל.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2022 הונפקו במערכת מועצת הלול 4,923 תעודות משלוח של מוצרי לול למעברים (כמחציתם לעופות חיים, כ-30% לאפרוחים וכ-20% לביצי דגירה). בביקורת נמצא כי הפיצו"ח תיעד במערכת מועצת הלול את ההגעה למעבר של 351 מהם, וכן תיעד במערכת הפיצו"ח את ההגעה של 464 מהם - שהם יחד 16% מסך תעודות המשלוח¹⁵¹. מכאן שלפיצו"ח אין דרך לוודא את ההגעה של 83% מהמשלוחים למעברים¹⁵², וקיים חשש כי הם הועברו לשחיטה שחורה ולכלכלה השחורה.

3. משמעות נוספת להיעדר גישה של עובדי הפיצו"ח למערכת מועצת הלול היא שאין למפקחים יכולת לצפות באופן עצמאי בתעודות המשלוח של מוצרי לול, אלא רק לבחון את ההיתר המודפס שבידי הנהג המעביר מוצרי לול, או לצפות באפליקציה של מועצת הלול המותקנת בטלפונים הניידים של הנהגים.

בהיעדר שימוש במערכת מועצת הלול, למעט במעבר גלבע, אין למפקחי הפיצו"ח יכולת לוודא באופן עצמאי את נכונות הפרטים של תעודות המשלוח שמציגים להם הנהגים מובילי הסחורה ואת אמיתותן של תעודות אלה.

בתשובתו מסר משרד החקלאות כי היעדר הגישה של יחידותיו למערכת הממוחשבת של מועצת הלול יש בו כדי להציב מכשול לפני השו"ט ולפני יחידת הפיצו"ח.

מועצת הלול מסרה בתשובתה מדצמבר 2023 כי היא הציעה ליחידת הפיצו"ח להתקין את המערכת גם במעבר שער אפרים. משרד החקלאות מסר למבקר המדינה כי אין מעבר של עופות במעבר שער אפרים ולכן אין צורך בגישה למערכת של מועצת הלול במעבר זה; לדבריו יש מעבר מצומצם של ביצי רבייה דרך מעבר שער אפרים והמעבר שלהן נרשם במערכת הפיצו"ח.

משרד מבקר המדינה מציין כי בניגוד לאמור לעיל, לפי נתוני המערכת הממוחשבת של מועצת הלול קיימות תעודות משלוח של עופות, של אפרוחים ושל ביצי רבייה אשר יעדם הוא מעבר שער אפרים, וכי במערכת הפיצו"ח יש תיעוד של העברת ביצים ושל אפרוחים לרש"פ דרך המעבר. לנוכח

ב-11 מקרים הגעת המשלוח למעבר תועדה גם במערכת של מועצת הלול וגם בתוכנת הפיצו"ח. ציון כי הפיצו"ח תיעד במערכת הפיצו"ח הגעת 815 משלוחים נוספים למעברים, אך לא ניתן לשייך את המשלוח להיתר במערכת של מועצת הלול מסיבות שונות: לא הוקלד מספר היתר, מספר ההיתר היה שגוי, מספר ההיתר הוזן לשדה פתוח, או שהמשלוח כלל מספר היתרים.

151

152



האמור, מוצע כי משרד החקלאות יבחן שוב את סוגיית הצורך במתן גישה למערכת של מועצת הלול במעבר שער אפרים.

על מועצת הלול והפיצו"ח לאפשר גישה נוחה ולהתקין את התוכנה של מועצת הלול בכלל המעברים, כדי לאפשר למפקחי הפיצו"ח לבדוק אם התוצרת המועברת תואמת להיתר וכן לאתר משלוחים שלא הגיעו למעבר. כמו כן, מומלץ לאחד למאגר אחד את נתוני מתן תעודות המשלוח והגעת המשלוחים למעבר, שכיום מפוצלים בין המאגר של מועצת הלול ובין תוכנת הפיצו"ח. דבר זה יקל על הפיצו"ח לזהות מגמות של משקים או מובילים שמשלוחיהם אינם מגיעים למעברים, לחקור זאת ולמנוע הישנות מקרים אלה, ויקל על מועצת הלול והשו"ט לעקוב אחר מספר העופות במשקים והתאמתם להיתרים ולמכסות.

מועד הזנת המידע לגבי הגעת משלוחים למעברים

על פי תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב-2011, הובלה של עופות צריכה להסתיים בתוך 6 שעות ממועד תחילת ההובלה במקרה של עופות המובלים לשחיטה והובלת עופות אחרים צריכה להסתיים בתוך 8 שעות. הובלה של אפרוחים בני יום אחד¹⁵³ צריכה להסתיים תוך 48 שעות ממועד הבקיעה של האפרוחים. זאת כדי לצמצם את סבלם של העופות בזמן הובלתם. ללא תיעוד הגעת משלוחים למעברים בזמן אמת, לא ניתן לזהות משלוחים שלא הגיעו למעבר תוך הזמן הנקוב ולבדוק את הסיבה לכך בתוך זמן סביר. כמו כן, היעדר מידע עדכני על הגעת המשלוחים למעברים במאגרי הנתונים של מועצת הלול עלול לגרום לפגיעה ביכולת הפיקוח על המשקים בישראל, שכן בהיעדר המידע האמור לא ניתן לדעת אם העופות או ביצי הדגירה הגיעו ליעדם.

להלן בתרשים 19 יוצגו שיעור ההעברות של עופות ושל אפרוחים בני יום שהגעתם למעבר תועדה במערכת מועצת הלול עד סוף היום שלמוחרת יום הנפקת תעודת המשלוח עבור עופות¹⁵⁴ או לאחר יותר מ-48 שעות עבור אפרוחים בני יום.

אפרוחים שהיו בני פחות מ-48 שעות בעת העמסתם.

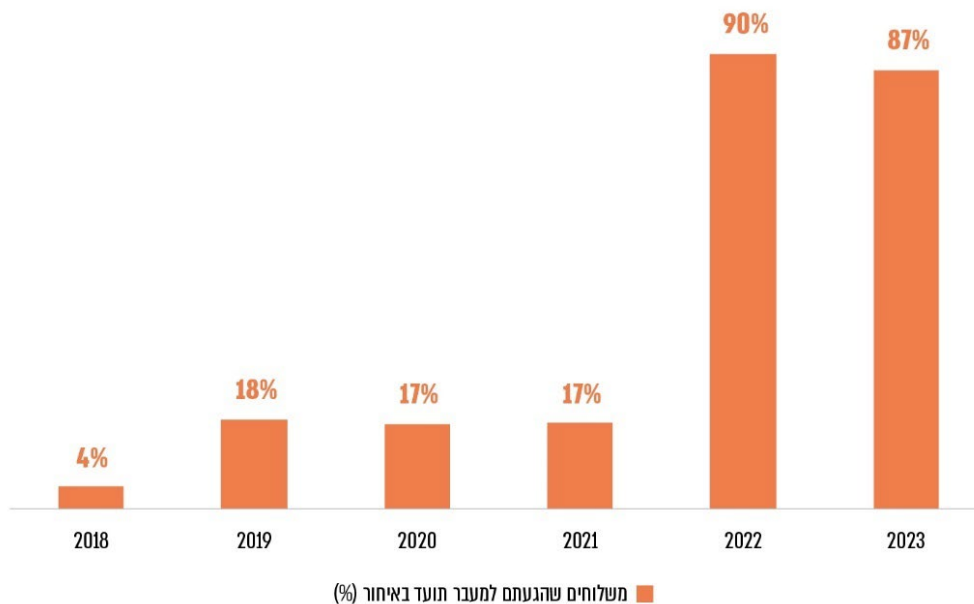
153

עבור עופות - לפי ההנחיות של מועצת הלול יש להוציא את ההיתר ביום המשלוח. על אף האמור, בוצעה הנחה מיטיבה שלפיה איחור הוגדר רק לאחר סוף היום הקלנדרי שלמחרת תאריך הפקת תעודת המשלוח. עבור אפרוחים בני יום איחור הוגדר כמעל 48 שעות ממועד הפקת תעודת המשלוח שכן לא ניתן לדעת בני כמה שעות היו האפרוחים בעת ההעמסה או המעבר.

154



תרשים 19: שיעור המשלוחים של עופות ושל אפרוחים שהגעתם למעבר תועדה במערכת של מועצת הלול באיחור¹⁵⁵, 2018 - אמצע שנת 2023



על פי נתוני מועצת הלול, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2022 ובמחצית הראשונה של שנת 2023, ההגעה של 90%-87% מהמשלוחים למעבר בהתאמה תועדה באיחור. מצב זה משקף הרעה משמעותית במצב הדברים לעומת שלוש השנים שקדמו לשנת 2022, שבהן תועדה הגעה באיחור של 4% - 18% מהמשלוחים שהגעתם תועדה.

בביקורת נמצא כי פרק הזמן הממוצע בין מועד ההגעה של מוצרי לול בכללותם (עופות, אפרוחים וביצי דגירה) למעבר לבין תיעודם במערכת של מועצת הלול בשנת 2022 ובמחצית הראשונה של שנת 2023 עומד על כ-78 ימים. במצב דברים זה קיימת פגיעה ניכרת ביכולת הפיקוח, המעקב והאכיפה אחר מוצרי לול.

מוצע כי הנהלת הפיצו"ח תוודא כי מפקחי הפיצו"ח במעברים יתעדו באופן מיידי את ההגעה של מוצרי הלול העוברים לרש"פ במערכת של מועצת הלול, כדי להבטיח תשתית עובדתית נאותה שתאפשר את הפיקוח והאכיפה הנדרשים.

י י ב ו א ב ש ר מ ח ו " ל ל ר ש " פ

בהתאם לפרוטוקול פריז, בשר קפוא מיובא המיועד לרש"פ נכנס לישראל דרך נמלי ישראל, ומשם הוא מועבר לרש"פ דרך מעברי הסחורות. לפי הפרוטוקול, הפלסטינים רשאים להנפיק היתרי ייבוא עבור בעלי חיים ועבור מוצרים מן החי המיועדים לשטחם, בהתאם לתנאים הווטרינריים הנהוגים בישראל באותה העת¹⁵⁶.

לנוכח האמור, דרישות הפיקוח של הפלסטינים לגבי בשר המיובא לרש"פ דומות לאלו הנדרשות לגבי בשר המיובא לישראל, למעט שלושה הבדלים: אין חובת סימון בעברית על מוצרים המיובאים

¹⁵⁵ יש לציין כי בנוסף לאיחור בתיעוד ההגעה למעבר, בין השנים 2021 ל-2022 חלה גם ירידה בכמות המשלוחים שנסגרו במערכת, כפי שעולה מתרשים 18.

¹⁵⁶ Gaza-Jericho Agreement, Annex IV. Protocol on Economic Relations between the Government of the State of Israel and the P.L.O. representing the Palestinian People. April 29, 1994.



עבור הרש"פ¹⁵⁷; הבשר חייב לבוא ממדינה שאושרה על ידי השו"ט לייבוא בשר לישראל, אך אין חובה שיגיע ממפעל שאושר על ידיו; ובחלק ממסלולי הייבוא הקיימים, נדרש כי הבשר יישא תעודת כשרות¹⁵⁸.

תרשים 20: תהליך הפקת אישור לייבוא בשר מחו"ל לתחומי הרש"פ



על פי נוהל ייבוא בשר וביצים של השו"ט¹⁵⁹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לאחר הגעת הבשר לישראל, היבואן יכול לשחרר מייד את משלוח הבשר כולו מהמכס ולהעבירו לרש"פ. לחלופין, הוא רשאי לאחסנו במחסן ערובה¹⁶⁰ וממנו לשחרר לרש"פ את המשלוח כולו או לשחררו בכמה חלקים (להלן - פעימות) בתאריך מאוחר יותר. שחרור הבשר מהנמל או ממחסן הערובה נמצא באחריות המכס, והוא נעשה לאחר השלמת הבדיקות הביטחוניות הדרושות וקבלת האישורים הנדרשים מגופים רגולטוריים אחרים בעלי עניין מקצועי בסחורה¹⁶¹. עם שחרור הטובין, מדינת ישראל מעבירה את מיסי היבוא אל הרש"פ על בסיס הצהרת היבואן כי הטובין מיועדים לגורם ברש"פ¹⁶².

כאשר משאית יוצאת עם סחורה מהנמל או ממחסן הערובה, היא נרשמת במערכת הממוחשבת של המכס ונסגרת בסוגרי ביטחון¹⁶³. בעת הגעת הסחורה למעבר, עובדי המכס בודקים את הסוגרים ומתעדים במערכת המכס כי המשאית הגיעה ליעדה. בעת הגעת הבשר למעבר, גם מפקח הפיצו"ח מזין את פרטיו, לרבות את כמות הבשר המוצגת בתעודת המשלוח ואת מספר היתר הפריקה, במערכת הפיצו"ח, בדומה לכל סחורה חקלאית אחרת המעוברת במעבר.

זליגת בשר מייבוא המיועד לרש"פ אל תוך ישראל נדונה כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2011, שעסק ביחידת הפיצו"ח. מדוח זה עלה כי בשנים 2007 - 2009 כ-44% בלבד מהבשר שיועד לייבוא לרש"פ דרך ישראל אכן הגיע למעברים¹⁶⁴. התופעה אף מוכרת ליחידת הפיצו"ח ולאגף יבוא-יצוא של השו"ט. בנובמבר 2022 הסוגיה אף הועלתה במסגרת דיון בהגדלת מכסות ייבוא הבשר לרש"פ,

157 נוהל ייבוא בשר וביצים של השו"ט ונוהל יבוא לרשות הפלסטינית של רשות המיסים.

158 ממשד הכלכלה נמסר כי הרש"פ רשאית לייבא עד 12,500 טונות בשר ללא תעודת כשרות.

159 נוהל ייבוא בשר וביצים של השו"ט.

160 מחסן ערובה הוא מחסן מורשה שנמצא בפיקוח של רשות המיסים, ובו מאוחסנות סחורות לפני תשלום מיסי הייבוא ושחרורם על ידי סוכן מכס. פיקוח על ההעברה למחסני הערובה ובתוכם נעשה על ידי רשות המיסים.

161 כגון משרד הבריאות, משרד החקלאות, ועוד.

162 ראו בהקשר זה, מבקר המדינה, **דוח שנתי 170** (2020), עמ' 479.

163 סוגר (פלומבה) שבאמצעותו סוגרים את דלתות המשאיות המעבירות סחורה. הסוגר משמש הוכחה פיזית כי דלתות המשאית לא נפתחו בזמן ההובלה דרך שטחי ישראל, וכי לא הוצאה סחורה מהמשאית.

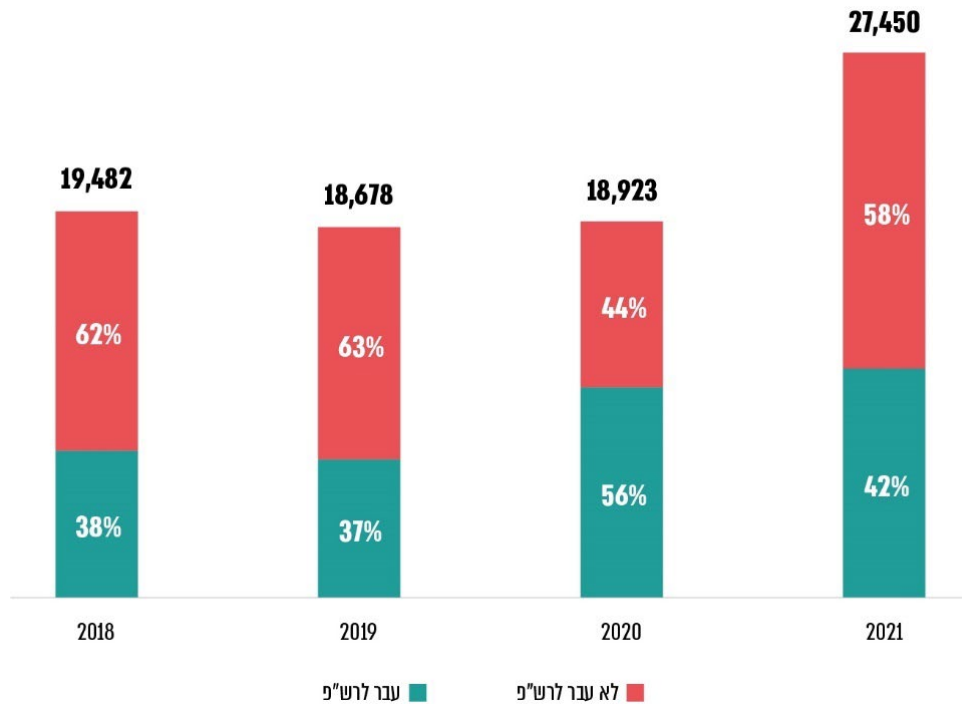
164 מבקר המדינה, **דוח שנתי 161** (2011), עמ' 1067 - 1096. יש לציין כי אין הדבר ייחודי לבשר. הסוגיה של סחורות המייבאות עבור הרש"פ דרך נמלי ישראל אך אינן עוברות לשטחי הרש"פ נדונה בהרחבה גם בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2020: מבקר המדינה, **דוח שנתי 170** (2020), עמ' 425-483.



שבו השתתפו נציגים של משרד הכלכלה (הקובע את מכסות היבוא לפלסטינים), השו"ט, הפיצו"ח והרבנות הראשית.

להלן תרשים המציג את כמות הבשר המיועדת לרש"פ שנפרקה בנמלי ישראל לעומת כמות הבשר שהגיעה בפועל למעברי הסחורות בשנים 2018 - 2021.

תרשים 19: כמות הבשר המיועד לרש"פ שנפרק בנמלי ישראל וכמות הבשר שהגיע בפועל למעברי הסחורות לרש"פ, 2018 - 2021



על פי נתוני הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה¹⁶⁵.

בביקורת נמצא כי אין מנגנון שבאמצעותו המכס מעדכן את הפיצו"ח כאשר משלוח בשר יוצא ממחסן הערובה או מהנמל בשלמותו או בחלקים. על כן, אין ליחידת הפיצו"ח יכולת לזהות משאיות שצפויות היו להגיע למעברי הסחורות אך לא הגיעו לשם בפועל,¹⁶⁶ והיא אף אינה יכולה לבדוק את הסיבות לכך. במצב דברים זה עשויות משאיות לפרוק את הסחורה בתחומי ישראל בלי שיחידת הפיצו"ח תדע זאת.

ואומנם בשנים 2018 - 2021, על פי הנתונים במערכת הפיצו"ח, תועדה במעברים הגעה של 36,501 טונות בלבד מתוך 84,534 טונות בשר המיועד לרש"פ. בהתאם לכך, קיים חשד כי כ-57% מהבשר נותר בישראל.

עוד נמצא כי גם כאשר מגיעה למעבר משאית עם בשר מיובא, יחידת הפיצו"ח מתעדת את הגעתה אך אינה מבצעת כל פעולה שנועדה לבדוק אם כלל הבשר במשלוח הגיע ליעדו או רק חלקו, וממילא היא אינה חוקרת מקרים שבהם חלק מהבשר לא הגיע ליעדו. ככל הנראה מדובר בסחורה בהיקף של אלפי טונות שלא הגיעה ליעדה. במצב דברים זה גם לא ניתן לדעת איזה סכום מכספי

¹⁶⁵ נבדק כמה מתוך הבשר שנפרק בנמלי ישראל בשנים 2018 - 2021 בהתאם לשנה שבה ניתן היתר פריקה הגיע למעברים. כמות הבשר שנפרקה חושבה לאחר סינון של שורות שבהן מספר היתר הפריקה, הכמות שנפרקה ותאריך היתר הפריקה זהים, כלומר משלוחי בשר שהגיעו למעברים בכמה פעימות.

¹⁶⁶ בכל הנוגע להעברת בעלי חיים לרש"פ, אומנם גם במקרה זה אין לפיצו"ח מידע מוקדם לגבי משאיות עם בעלי חיים שמיובאים לרש"פ דרך נמלי ישראל, אך אלה נרשמים במערכת ראש בקר ונכנסים להסגר בישראל לפני העברתם לרש"פ - ועל כן ניתן לזהות משלוחים שלא הגיעו באמצעות מעקב אחר היתרי ההעברה של בעלי החיים (ראה לעיל בפרק "פיקוח על העברת בקר וצאן").



המיסים המועברים לרש"פ בגין סחורה המיועדת לתחומיה, נדרש לקזז בשל העובדה שהסחורה לא הועברה לרש"פ בפועל.

בפועל מדובר בתהליך טיפול פרוץ החסר פיקוח ובקרה ממשיים. הליקוי בנושא זה חמור מאחר שהבשר עלול לזלוג אל הכלכלה השחורה, והדבר אף עלול לפגוע בבריאות הציבור בשל היעדר הפיקוח עליו לאורך כל שרשרת האספקה, להביא להטעיית הציבור בכל הנוגע לכשרותו ולגרום להעברה עודפת של כספי מע"ם לרשות הפלסטינית בגין סחורה שלא הגיעה ליעדה.

מומלץ כי הפיצו"ח, השו"ט והמכס יקבעו מתווה סדור לשיתוף פעולה ביניהם כדי לוודא כי כלל הבשר המיובא עבור הרש"פ דרך נמלי ישראל יגיע ליעדו דרך מעברי הסחורות, כך יצומצם הסיכון לזליגת הבשר לכלכלה שחורה בישראל ותימנע פגיעה בשומרי הכשרות. בתוך כך, על הפיצו"ח והמכס ליישם מנגנון שיעביר לפיצו"ח מידע בלא דיחוי ובאופן ממוחשב בעת יציאה של בשר ממחסן ערובה או מהנמל אל מעבר הסחורות לשם העברתו לתחומי הרש"פ. אם שהחיבור למערכת "שער עולמי" של המכס מתאפשר ויכול לתת מענה על צורך זה - מומלץ להסדירו בהקדם.

משרד הכלכלה והתעשייה מסר בתשובתו מדצמבר 2023 כי הוא ישמח לשתף פעולה למיגור התופעה אם יועבר לו המידע על אודות יבואנים שהבשר שייבאו אינו מגיע ליעדו.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מדצמבר 2023 כי אין מניעה שיחידת הפיצו"ח תחובר למערכת הממוחשבת של המכס (מערכת "שער עולמי") ותקבל את המידע הנדרש.

נתוני משרד החקלאות לגבי כמות הבשר המיובא לרש"פ דרך נמלי ישראל

כמות הבשר המיובא עבור הרש"פ העובר דרך נמלי ישראל מוזנת אל שתי מערכות מידע שונות המנוהלות במשרד החקלאות: מערכת של אגף יבוא-יצוא של השו"ט, האחראי על הוצאת היתר הפריקה, ומערכת הפיצו"ח על ידי מוקד משרד החקלאות, המקבל העתק של כל היתרי הפריקה. בשני המקרים הכמות המוזנת היא הכמות המופיעה בהיתר הפריקה המונפק על ידי אגף יבוא-יצוא של השו"ט.

בביקורת נמצא פער של כ-10% בין נתוני כמות הבשר המיובא לרש"פ דרך נמלי ישראל המוצגים במאגר המידע של אגף יבוא-יצוא של השו"ט (95,744 טונות) לבין הנתונים המוצגים במערכת הפיצו"ח (106,048 טונות) עבור השנים 2018 - 2021. במצב זה לא ניתן לדעת מהו הפער האמיתי בין היקף הבשר המגיע לישראל לבין זה המגיע למעברים ונפגעת באופן מהותי היכולת לקיים פיקוח ובקרה ממשיים על הבשר המיועד להגיע לרש"פ.

על הפיצו"ח והשו"ט לאתר את מקור הפער בין יחידות שונות במשרד החקלאות לגבי לנתוני בשר המיובא לרש"פ, ולוודא כי הנתונים שעליהם מתבססים השו"ט והפיצו"ח בעבודתם יהיו אמין ומלאים, כדי לאפשר פיקוח יעיל על תהליך יבוא הבשר המיועד לרש"פ דרך נמלי ישראל ולוודא את הגעת מלוא הסחורה ליעדה.

משרד החקלאות מסר כי הוא מקבל את ההערה.

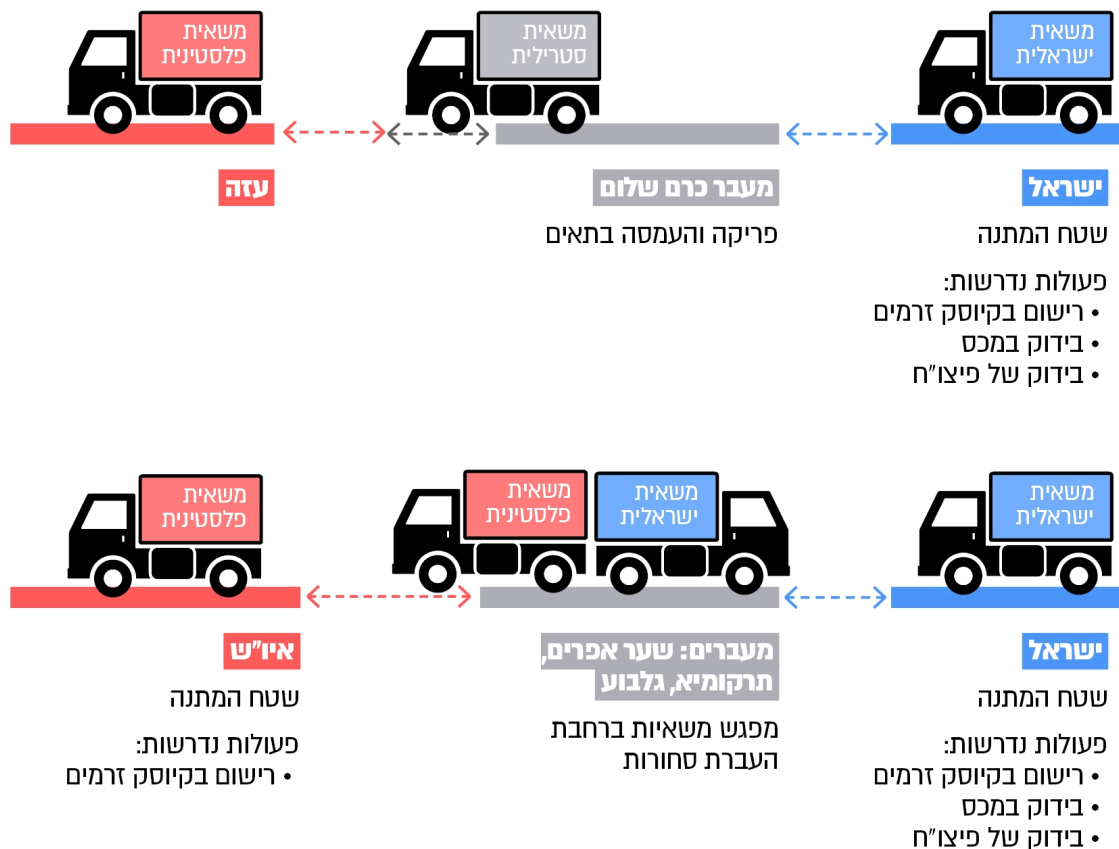


הממשק הממוחשב בין מערכות הפיצו"ח לרשות מעברים יבשתיים (רמ"ם)

רמ"ם מנהלת את התנועה דרך מעברי הסחורות שבאחריותה באמצעות מערכת מחשוב המכונה "זרמים"¹⁶⁷. מטרת השימוש במערכת הייתה לרכז את הפעילות של כלל הגופים הפעילים במעברים למערכת מידע אחת, כדי לאפשר תפעול מיטבי של המעברים ואיגום של כלל המידע לגבי מעבר של רכבים וסחורות משלושה גורמים: רמ"ם - בפן הביטחוני; המכס - בהיבטי הפיקוח והבקרה על הסחר בין ישראל לרש"פ, וכן בהקשר למיסוי ולמעקב אחר מטען מיובא עבור הרש"פ; והפיצו"ח - בהקשר למעבר תוצרת החקלאית.

הכניסה של משאית ישראלית ומשאית פלסטינית למעבר ולרחבה שבה מועברת הסחורה בין המשאיות נשלטת באמצעות תוכנת זרמים. תהליך אישור המשאיות מתחיל כאשר הנהג הישראלי והנהג הפלסטיני מזינים את פרטי הסחורה שבכוונתם לפרוק או לאסוף לתוך מערכת זרמים, באמצעות אפליקציה ייעודית עוד טרם הכניסה למעבר, או באמצעות עמדות מחשב המוצבות במעבר עצמו אשר מכונות "קיוסק". בהגעתם למעבר, שני הנהגים מזדהים בקיוסק באמצעות כרטיס נהג, והמשאיות מזוהות באופן אוטומטי על ידי ברקודים המוצמדים להן. לאחר הגעת שתי המשאיות למעבר והזנת האישורים הנדרשים (על ידי המכס ורמ"ם) לתוך מערכת זרמים, המערכת קובעת את זמן הכניסה לרחבה להעברת הסחורה. הכניסה לרחבה מתבצעת דרך שערים המופעלים באופן אוטומטי על ידי מערכת זרמים כאשר מתייצבות מולם משאית ישראלית ומשאית פלסטינית שהגיע תורן להעביר סחורה.

תרשים 20: תהליך העברת הסחורות דרך מעברי סחורות



על פי נתוני הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁶⁷ כרם שלום, תרקומיא, שער אפרים וגלבוע. נוסף על כך, המערכת מותקנת בשלושה מעברים לכלי רכב: תרקומיא, תאנים וחשמונאים.



לפי נוהל הפיצו"ח במעברים, הבידוק בפיצו"ח נעשה באמצעות גישה פיזית לכלל המשאיות¹⁶⁸ ברחבות השוכנות בצד הישראלי של המעבר, מחוץ לשטח המגודר של המעבר. זאת כדי לבצע, בין היתר, את הפעולות שלהלן, בהתאם לסוג התוצרת המועברת:

לפני הכניסה לרחבה:

- בעלי חיים העוברים מישראל לרש"פ - התאמת מספר בעלי החיים ווידוא התאמה בין מספרי ראשי הבקר לאלו שבהיתר ההובלה¹⁶⁹, בדיקת עמידה בתקנות צער בעלי חיים ותנאי הובלה, והזנת הגעת המשלוח למעבר במערכת ראש בקר.

- תוצרת העוברת בין חלקי הרש"פ¹⁷⁰ במעבר היעד - בדיקת תקינות סוגרי הביטחון¹⁷¹ והתאמת התוצרת לרשום בתעודות המוצגות.

לאחר היציאה מהרחבה:

- תוצרת צמחית העוברת מהרש"פ לישראל - התאמת הסחורה בפועל לרשום בחשבוניות המוצגות על ידי הנהג הישראלי, בחינה אם האריזות מסומנות בהתאם לחוק בריאות הציבור, ונטילת דגימות עבור בדיקות חומרי הדברה ומיקרוביולוגיה.

- תוצרת העוברת בין חלקי הרש"פ במעבר המוצא - התאמת התוצרת לרשום בתעודות המוצגות וסגירת דלתות המשאית בסוגרי ביטחון.

- תוצרת העוברת בין חלקי הרש"פ במעבר היעד - בדיקה שהמשאית חוזרת ריקה.

אישור הפיצו"ח לכניסת המשאית למתחם העברת הסחורות

עד להפעלת מערכת זרמים על ידי רמ"ם לפני כארבע שנים, כניסת המשאיות לרחבת הפריקה והטעינה במעבר הותנתה בכך שהנהג יחתים את רמ"ם, המכס והפיצו"ח על אישור מודפס. כיום אישור הכניסה של משאיות לרחבה מתבצע באמצעות מערכת זרמים, ושערי הרחבה נפתחים על ידי זיהוי אוטומטי של המשאיות ובתנאי שהמפגש אושר במערכת על ידי רמ"ם והמכס.

בעת הקמת המערכת תוכנן כי יידרש גם אישור הפיצו"ח כתנאי מקדים לפתיחת השערים לרחבה, אך עיכובים של מפקחי הפיצו"ח באישור המפגשים גרמו לקשיים תפקודיים במעברים, ולכן בוטל הצורך באישור המפורש בכל פעם. בפועל, מרמ"ם נמסר כי לפני מתן אישור ממוחשב על ידי רמ"ם לכניסת המשאית למעבר, נעשית בדיקה יזומה אל מול הפיצו"ח כי הנהג הישראלי אכן נרשם בפיצו"ח כנדרש. יצוין כי מערכת זרמים בודקת באופן אוטומטי אם קיימת מכסה עבור מגדלים פלסטיניים שתוצרת צמחית שלהם מועברת מהרש"פ לישראל כפי שיתואר להלן.

אף שמערכת זרמים הופעלה לראשונה כארבע שנים לפני מועד סיום הביקורת, יחידת הפיצו"ח ועבודתה כמעט ואינם משולבים בה, ואישור הפיצו"ח אינו משמש תנאי מקדים להעברת הסחורה במעבר. על כן, עובדי רמ"ם נוהגים לשאול את עובדי הפיצו"ח בעל פה ובאופן יזום אם הנהגים הישראליים נרשמו בפיצו"ח לפני אישור כניסתם למעבר, אך אין מנגנון המבטיח שיעשו כן.

במצב זה אין לפיצו"ח שליטה ישירה על תנועת המשאיות במעבר, שתאפשר לוודא כי משאיות עוברות בידוק כנדרש על פי נוהל הפיצו"ח למעברים טרם כניסתן לרחבה והעברת הסחורה ביניהן. מוצע כי הכניסה של משאיות המעבירות תוצרת חקלאית לרחבת המעברים תותנה גם

¹⁶⁸ מלבד משאיות המשנועות תוצרת צמחית מישראל לרש"פ.

¹⁶⁹ ראו הסבר להלן.

¹⁷⁰ תוצרת המשנועת מעזה לאיו"ש או להפך. המעבר שממנו נכנסת התוצרת לישראל באופן זמני נקרא מעבר המוצא, והמעבר שדרכו הסחורה יוצאת חזרה מישראל נקרא מעבר יעד.

¹⁷¹ סוגר (פלומבה) שבאמצעותו סוגרים את דלתות המשאיות המעבירות סחורה בין חלקי הרש"פ. הסוגר משמש הוכחה פיזית כי דלתות המשאית לא נפתחו בזמן ההובלה דרך שטחי ישראל, וכי לא הוצאה סחורה מהמשאית.



בקבלת אישור של יחידת הפיצו"ח, וזאת תוך יצירת מנגנון שיוודא כי לא תיפגע שגרת העבודה במעברים.

אישור הפיצו"ח ליציאת המשאית ממתחם העברת הסחורות

כאמור, לאחר היציאה מהרחבה של משאית עם תוצרת צמחית העוברת מהרש"פ לישראל, על המפקח לבדוק את התאמת הסחורה בפועל לרשום בחשבונות המוצגות על ידי הנהג הישראלי מבחינת סוג התוצרת והיקפה, לבדוק אם האריזות מסומנות בהתאם לחוק בריאות הציבור, וליטול באופן מדגמי דגימות לבדיקת שאריות חומרי הדברה וזיהומים מיקרוביולוגיים. הבדיקות נעשות מחוץ לרחבת הפריקה והטעינה מסיבות שונות ובהן סיבות תפעוליות, ביטחוניות, בטיחותיות, ועוד.

בביקורת עלה כי לאחר יציאה של משאיות מהרחבה שבה מועמסת הסחורה על משאית היעד, אין בשום מעבר תשתית פיזית (כגון שער נוסף) המאפשרת עיכוב ובדיקה של המשאית על ידי מפקחי הפיצו"ח. במצב דברים זה, משאית יכולה להיכנס לישראל בלי שעברה בדיקה כדי לוודא כי התוצרת המוצהרת מתאימה לתוצרת הנמצאת בה בפועל, כי היקף הסחורה שהוכנס תואם למכסה המותרת, וכי התוצרת נדגמה לאיתור שאריות חומרי הדברה וזיהומים מיקרוביולוגיים כנדרש בנוהל הפיצו"ח.

מומלץ כי רמי"ם תקצה מקום מתאים לביצוע הבקורות של מפקחי הפיצו"ח לאחר העברת הסחורות בין המשאיות, או שיימצא פתרון הולם אחר שיבטיח כי פעולות הפיקוח אכן יבוצעו עוד לפני שחרור המשאית ממעבר הסחורות. כמו כן נדרש שהפיצו"ח תקפיד שפעולות הביקורת שהיא מבצעת לא יפריעו לפעולתו התקינה והשוטפת של המעבר. מכל מקום, מוצע להתנות את שחרור המשאיות הישראליות לדרכן בקבלת אישור מקוון ממפקח הפיצו"ח (במערכת זרמים) על השלמת הפעולות המתחייבות מבחינתו.

מידע על אודות התוצרת המועברת במעבר

אחת הפעולות המרכזיות שמבצעים מפקחי הפיצו"ח במעברי הסחורות היא הקלדה של התוצרת המופיעה בתעודות המשלוח של הנהגים המגיעים למעבר לתוך תוכנת הפיצו"ח, וזאת במטרה לתעד ולאסוף נתונים לגבי העברה של תוצרת חקלאית ובעלי חיים בין ישראל לרש"פ. עם זאת, חלק מהמידע שבתעודות המשלוח מוקלד ממילא על ידי הנהגים לתוך מערכת זרמים (למשל - מספר המגדל וסוג התוצרת).

הקלדת אותו המידע על ידי מפקחי הפיצו"ח ועל ידי הנהגים למערכות מידע שונות, היא בגדר כפילות מיותרת המטילה עומס על המפקחים ומקשה עליהם לבצע פעולות חשובות אחרות הנדרשות במעבר, כגון בדיקת ההתאמה בין הרשום בתעודות המשלוח לנמצא על המשאיות בפועל או ביקורות בתחום מניעת צער בעלי חיים.

על יחידת הפיצו"ח ורמי"ם לבחון אפשרות להעברת הנתונים המוקלדים על ידי הנהגים למערכת זרמים ישירות גם לתוכנת הפיצו"ח, כך שהמפקחים יוכלו להתרכז במילוי תפקידם במעברים ובפיקוח על אמיתות המידע המוקלד, הן מול תכולת המשאיות בפועל והן מול תעודות המשלוח.

בדיקת קיום מכסות למגדלים בעת כניסת משאית למעבר

כאמור, הממשק היחיד הקיים כיום בין תוכנת הפיצו"ח לבין מערכת זרמים הוא בדיקה אוטומטית שיש מכסות למגדלים שמספרם מוקלד על ידי הנהג הפלסטיני כמקור התוצרת המובלת למעבר, וזאת במקרה של העברת תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל. קיומה של מכסה פעילה עבור כל התוצרת המועברת אמור להיות תנאי להכנסת הנהג הפלסטיני לרחבה במעבר.

בביקורת עלה כי אף שהקמת מערכת זרמים הייתה אמורה למנוע העברה של סחורה ללא מכסה, מאז הקמתה במרץ 2022 ועד לסוף שנת 2022 (כתשעה חודשים), הועברו 1,048 טונות תוצרת



ב-290¹⁷² העברות של תוצרת במעבר, אף שלא הייתה למגדל מכסה פעילה. הדבר עשוי לנבוע מכך שהנהג הפלסטיני הקליד למערכת מכסה של מגדל אחר, או מפער הקיים במערכת זרמים. במצב דברים זה גובר החשש שהסחורה המועברת לא גודלה בשדות שאושרו לכך.

מפקחי הפיצו"ח במעבר אמורים לפקח על כניסת כל הסחורות לישראל, וזאת באמצעות בדיקת המכסות המופיעות בתעודות המשלוח של הנהג הישראלי אל מול המכסות הפעילות של המגדל הפלסטיני, המופיעות במערכת הפיצו"ח. מומלץ כי הפיצו"ח ורמ"ם יבחנו מהו מקור התקלה שהביאה להעברת תוצרת מהרש"פ לישראל אף שלא הייתה למגדל מכסה פעילה, ויפעלו לשינוי נוהלי הכניסה של משאיות פלסטיניות למעבר כך שתימנע הישנות מקרים אלה.

חיבור הפיצו"ח למערכת זרמים לצורך ייעול עבודתה: רמ"ם מפעילה באמצעות מערכת זרמים את כלל המעברים שבאחריותה, מכל הסוגים, ועל כן במערכת נשמר מידע רב לגבי המעבר של משאיות וכלי רכב אחרים דרך המעברים, וכן לגבי כל תנועת הסחורות דרך כל מעברי הסחורות - לרבות סוגי סחורה, מספרי המשאיות, משך שהות הנהגים במעבר ועוד. לצד זאת שמורות במערכת תוצאותיהן של ביקורות ושל פעולות אכיפה, לרבות ניסיונות להברחות.

יחידת הפיצו"ח אינה חשופה למידע השמור במערכת זרמים. לפיצו"ח אין אפוא גישה למידע רב לגבי תנועתם של נהגים, של משאיות ושל סחורות, הן דרך מעברי הסחורות והן דרך חלק ממעברי הרכב. מידע זה יכול היה לשמשה לניהול סיכונים, לחקירות ולפעילות מודיעינית.

רמ"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2023 (להלן - תשובת רמ"ם) כי במעברים שער אפרים, תרקומיא וגלבוע הותקנו כבר בשנת 2020 עמדות של מערכת זרמים. מהפיצו"ח נמסר כי הותקנו עמדות במעברים שער אפרים וגלבוע אך לא נעשה בהן כל שימוש, וכי במעבר תרקומיא הותקנה עמדה שהוסרה בהמשך על ידי רמ"ם בשל היעדר שימוש. יצוין כי העמדות שהותקנו אינן מאפשרות לצפות בכלל המידע הרלוונטי לפיצו"ח השמור במערכת זרמים.

מומלץ כי הפיצו"ח ורמ"ם יבחנו את כלל היכולות הטמונות במערכת זרמים לקידום עבודת הפיצו"ח, ובהתאם לממצאים יחברו את יחידת הפיצו"ח למערכת זרמים או לחלקים הרלוונטיים בה. זאת לצורך איגום מידע לגבי כלל הפעילות במעברים אשר ישרת את המטרות המודיעיניות, האכיפתיות והתפעוליות של שלושת הגופים הפועלים במעברים - פיצו"ח, רמ"ם והמכס.



מממצאי הביקורת עולה כי תשתיות פיזיות לא מתאימות במעברים, היעדר שיתוף מידע והיעדר סנכרון של מערכות המידע בין הגופים הפועלים במעברים גורמים להיווצרות פרצה להעברה בלתי מבוקרת של סחורות בין ישראל ובין הרש"פ. מצב דברים זה מביא לכניסה בלתי מורשית של סחורות לישראל בהיקף שלא ניתן לכמתו במדויק, והוא מוערך באלפי טונות לשנה לכל הפחות. כניסה בלתי מורשית זו מובילה, מטבע הדברים, לזליגה של סחורות לשוק השחור בישראל, לשחיטה שחורה, לצער בעלי חיים ולפגיעה בבריאות הציבור עקב כניסת סחורות שאינן עומדות בסטנדרטים הבריאותיים שנקבעו. על הפיצו"ח, רמ"ם והמכס לשתף פעולה כדי לוודא כי המעברים יוכלו למלא את ייעודם ולמנוע מצב דברים זה.

המערכת הוקמה במהלך חודש מרץ 2022 ולכן נלקחו בחשבון נתונים החל מאפריל 2022.



הברחה והלבנה של סחורות מהרשות לישראל

יש חמישה סוגי מעברים בין ישראל לרש"פ¹⁷³:

1. **מעברי סחורות**: שבהם מועברות סחורות פלסטיניות בין ישראל לרש"פ בצורה מוסדרת.
2. **מעברי רכב (מעברים רכובים)**: כשלושים¹⁷⁴ מעברים המשמשים בעיקר כלי רכב ישראלים.
3. **מעברי הולכי רגל**: מעבר רגלי של פלסטינים בעלי היתר כניסה לישראל.
4. **שערים חקלאיים**: מאפשרים גישה לחקלאים פלסטינים שגרים באיו"ש לשדותיהם הנמצאים בין "הקו הירוק" לבין גדר ההפרדה.
5. **שערים ביטחוניים**: שערים הנמצאים בשימוש בלעדי של כוחות הביטחון.

כאמור, מעברי הרכב יכולים להיות מופעלים על ידי אחד משלושה גורמים - רמ"ם, צה"ל או המשטרה באמצעות מג"ב. הגוף המפעיל של המעבר אחראי לתפקודו, לרבות בהיבטים ביטחוניים.

בהתאם לצו העברת טובין, כמויות מסחריות של תוצרת שיוצרה באיו"ש בתחום יישובי ישראל, אזור תעשייה ישראלי או במתקן צבאי, יש להעביר לישראל דרך 13 ממעברי הרכב¹⁷⁵ המנויים בהודעה שהוצאה מכוח הצו¹⁷⁶. יצוין כי על תוצרת חקלאית ממקור ישראלי אין מגבלות מבחינת סוג התוצרת שהותר להעביר במעבר, ואין צורך לבצע בה דגימות להימצאות שאריות של חומרי הדברה או זיהומים מיקרוביולוגיים. כמו כן, מותר להעביר דרך כלל מעברי הרכב תוצרת צמחית מכל מקור למטרת צריכה עצמית על ידי אנשים פרטיים (להבדיל מתוצרת ממקור חי מתחומי הרש"פ שאותה אין להכניס לישראל בשום מקרה וזאת כדי למנוע פגיעה בבריאות הציבור ולמנוע התפשטות של מחלות בעלי חיים¹⁷⁷).

לעומת זאת, אסור להעביר דרך מעברי הרכב כמות מסחרית של תוצרת חקלאית ממקור פלסטיני לישראל, ומותר להעביר תוצרת זו בצורה מפוקחת דרך מעברי הסחורות בלבד, כדי להגן על בריאות הציבור.

במסגרת אכיפת העברת תוצרת חקלאית בהתאם לצו העברת טובין, יחידת הפיצו"ח אחראית לפקח כי סחורה חקלאית העוברת דרך 13 מעברי הרכב שנקבעו לכך היא ממקור ישראלי.

פעילות יחידת הפיצו"ח במעברים מיהודה ושומרון שאינם מעברי סחורות

סחורות מועברות מהרש"פ לישראל בצורה בלתי חוקית בשני אופנים: הברחה והלבנה. הברחת סחורות כוללת ניסיונות להעביר את הסחורות בהיחבא, למשל על ידי הסתרתן בתוך רכב העובר דרך מעבר הרכב. ההברחה יכולה להיות של סחורה שמקורה באיו"ש, או של סחורה שמקורה בעזה המועברת לאיו"ש (ללא צורך בבקרה של הפיצו"ח, מלבד רישום) והעברתה בהיחבא מאיו"ש לישראל - תופעה המכונה "הדלת המסתובבת". הלבנת סחורה משמעה העברת סחורה שמקורה ביישוב שאינו ישראלי ברש"פ כאילו שמדובר בתוצרת ישראלית, לרוב על ידי העברתה לתוך בתי אריזה או אזורי תעשייה ישראלים באיו"ש ומשם לישראל, תוך הצגת תעודות מקוריות המעידות כי התוצרת היא ממקור ישראלי, או בלי לעבור דרך בית האריזה ותוך הצגת תעודות מזויפות

¹⁷³ בחלק מן המקומות יש יותר מסוג מעבר אחד. ראו בין היתר גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 667** (2011), "פעילות המעברים בין ישראל לבין אזור יהודה ושומרון - ממצאי מעקב", עמ' 1797 - 1845; מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים", עמ' 425 - 483.

¹⁷⁴ ראו בהקשר זה מבקר המדינה, **דוח שנתי 667** (2011), "פעילות המעברים בין ישראל לבין אזור יהודה ושומרון", עמ' 1804.

¹⁷⁵ הבקעה, תרקומיא, גלבע, ביתוניא, שער אפרים, מכבים, חוצה שומרון, אליהו, בחורים, א-זעים, המנהרות, הלי"ה ומיתר.

¹⁷⁶ הודעה בדבר ייחוד נקודות מעבר טובין (יהודה ושומרון), התשע"ו-2016.

¹⁷⁷ תקנות מחלות בעלי חיים (ייבוא בשר), התשל"ד-1974; תקנות מחלות בעלי חיים (ייבוא וייצוא מוצרים מבעלי חיים), התשמ"ח-1988; הודעה בדבר ייחוד נקודות מעבר טובין (יהודה ושומרון), התשע"ו-2016.



המעידות כי מקורה של התוצרת ישראלי. יובהר, כי הלבנת סחורה מבוצעת במעברי הרכב שאושרו למעבר תוצרת ישראלית (בכמות מסחרית) מאיו"ש לישראל.

בהתאם לנוהל הפיצויים בנושא תהליך העבודה בנקודות ביקורת, כאשר תוצרת חקלאית מועברת מיישוב ישראלי באיו"ש לתחומי הקו הירוק, על המפקח לבדוק כי התוצרת מקורה במגדל ישראלי וכי בידי הנהג תעודת משלוח של המגדל לתוצרת, כדי למנוע הלבנת תוצרת. בכל הנוגע לתוצרת מן החי ולבעלי חיים יש לבצע בדיקות הקשורות למניעת צער בעלי חיים ולתנאי העברתם.

1. סוגיית ההעברה הבלתי חוקית של תוצרת חקלאית מהרש"פ לישראל מוכרת זה שנים רבות. כך לדוגמה, הסוגיה של הלבנת סחורה, לרבות סחורה חקלאית, נדונה בדוחות משרד מבקר המדינה בשנים 2011¹⁷⁸, 2013¹⁷⁹ ו-2023¹⁸⁰ כתופעה שעלולה לפגוע בבריאות הציבור.

בשנת 2016 ביצע השו"ט דוח הערכה של השפעות הרגולציה כדי להשוות בין שיטות שונות למניעת הברחת ביצים¹⁸¹. בדוח צוין כי להערכת ה-FAO¹⁸², בכל שנה מוברחות כ-36.5 מיליון ביצים מהרש"פ לישראל, והללו מסכנות את בריאות הציבור ומהוות נתיב אפשרי לזליגת מחלות בעלי חיים מהרש"פ לישראל. בהיעדר הפיקוח על התנאים במשקים שמהם מגיעות הביצים, הן עלולות לגרום להפצת מחלות ובכלל זה סלמונלה ושפעת העופות. כמו כן ההברחות משמשות מקור הכנסה לארגוני פשיעה. על פי הדוח של השו"ט בשנים 2007 - 2009 נתפסו על ידי הפיצויים כ-7 מיליון ביצים מוברחות בשנה, ואילו בשנת 2015 נתפסו כ-1.6 מיליון ביצים מוברחות. בשנת 2020, כארבע שנים לאחר פרסום הדוח, העריך משרד החקלאות כי כ-60 - 80 מיליון ביצים מוברחות מדי שנה מהרש"פ לישראל.

סוגיית ההברחות הוצגה לאורך השנים גם בסיכומים השנתיים של קמ"ט חקלאות במינהל האזרחי. לדוגמה, בשנים 2018 - 2021 הוא העריך כי כ-30 אלף טונות של תוצרת חקלאית צמחית שמקורה באיו"ש מוברחת או מולבנת לתוך ישראל בכל שנה בערך של כ-100 מיליון ש"ח¹⁸³. גם בדוחות השנתיים שפרסמה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה של משרד החקלאות בשנים 2017 - 2021, ואשר מסכמים את הפעילות השנתית של ענף החקלאות בישראל, לרבות העברת תוצרת חקלאית בין ישראל לבין הרש"פ - נכתב כי "יש לקחת בחשבון כי לפי הערכות ישנה כמות לא מבוטלת של סחורה שאינה נרשמת במעברים היוצאת משטחי ישראל לשטחי האוטונומיה ולהפך".

מהאמור עולה כי במשך שנים רבות קיימת תופעה רחבת היקף, המוכרת למשרד החקלאות ולמינהל האזרחי, של כניסת תוצרת חקלאית רבה מהרש"פ לישראל באופן בלתי חוקי באמצעות הברחות והלבנת סחורה. תוצרת זו כוללת בין היתר בשר שאין הערכה בדבר היקפו, ביצים בהיקף שהוערך בשנת 2020 בכ-60 - 80 מיליון ביצים בשנה, תוצרת צמחית שמקורה באיו"ש בהיקף מוערך של כ-30 אלף טונות לשנה, וכן תוצרת צמחית שמקורה בעזה והיא מיועדת לאיו"ש, אך מגיעה לישראל ללא היתר דרך איו"ש בהיקף נרחב שהיקפו לא פורט. תוצרת זו לא נמצאת תחת פיקוח וטרינרי המוכר ומקובל על השו"ט, ולא נבדקת להימצאות שאריות של חומרי הדברה וזיהומים מיקרוביולוגיים. הדבר עלול להציב סיכון ממשי לבריאות הציבור בישראל. כמו כן, הסחורה עלולה לזלוג אל הכלכלה השחורה ואם מדובר בבשר, אף להטעות את הציבור בנוגע לכשרותו.

178 מבקר המדינה, דוח שנתי 62א (2012), "אזורי תעשייה באיו"ש והמגזר הכפרי", עמ' 1663 - 1699.
179 מבקר המדינה, דוח שנתי 63ב (2013), "סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה והשומרון", עמ' 131 - 160.

180 מבקר המדינה, דוח שנתי 73ב (2023), "אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - ביקורת מעקב, עמ' 595 - 646.

181 דוח הערכת השפעות הרגולציה (RIA) - סימון ביצי מאכל לצורך התמודדות עם הברחת ביצים, 2016.

182 Food and Agriculture Organization of the United Nations

183 נתון זה כולל תוצרת צמחית שהועברה מהרש"פ לישראל באופן חוקי לצריכה עצמית.



2. מהמכס ומרמיי"ם נמסר כי מרבית התוצרת המוברחת לישראל, חקלאית ושאינה חקלאית, מועברת דרך מעברי הרכב ולא דרך מעברי הסחורות. אשר לתוצרת "מולבנת", היות שהיא נושאת תעודות משלוח ישראליות, גם היא עוברת דרך מעברי הרכב.

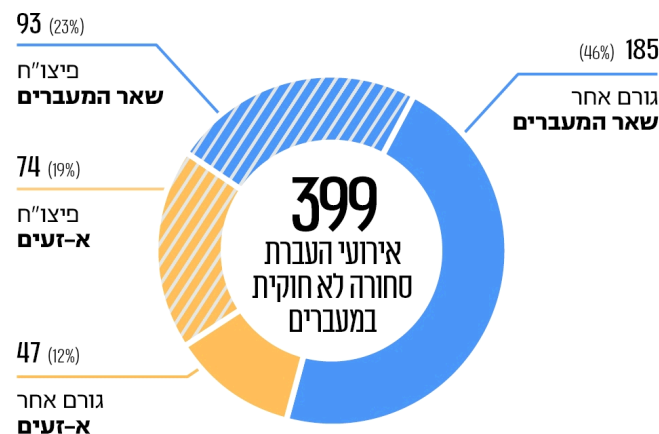
במסגרת עבודתם, נציגי רמיי"ם, צה"ל והמשטרה במעברים בודקים את הרכבים העוברים דרך מעברי הרכב בהתאם להנחיות הניתנות להם ולמשאבים העומדים לרשותם, וזאת הן מטעמי ביטחון והן כדי לתפוס סחורות המועברות בניגוד לחוק עבור המכס ועבור הפיצו"ח. בעת איתור חשד להברחה של סחורה חקלאית, הנציגים מעכבים את החשוד ויוצרים קשר עם יחידת הפיצו"ח באמצעות המוקד של משרד החקלאות או באופן ישיר עם מנהלי המרחבים של הפיצו"ח.

על אף ההערכה שמרבית ההברחות וההלבנות נעשות דרך מעברי הרכב, ואף שמג"ב ורמיי"ם מסרו למשרד מבקר המדינה כי הנוכחות של הפיצו"ח במעברים חשובה כדי לייצר הרתעה - יחידת הפיצו"ח ממעטת לאייש את מעברי הרכב או לבצע ביקורות בהם (מלבד במעבר א-זעים¹⁸⁴). בפועל, היחידה מסתפקת בבדיקות שמבצעים הגורמים המפעילים את המעברים, אשר מזמינים בעצמם את יחידת הפיצו"ח בעת הצורך.

בבדיקת האירועים שהוזנו במערכת הפיצו"ח בשנים 2020 - 2022 אשר התרחשו בכל מעבר שאינו מעבר סחורות (399 אירועים, לרבות מעבר א-זעים) עלה כי כ-58% מהאירועים נפתחו בעקבות קריאה לפיצו"ח על ידי גורם אחר. את יתר 42% מהאירועים ניתן לשייך לפעילות יזומה של יחידת הפיצו"ח, או שלא ניתן לשייכם כלל על פי תיאור האירוע שנרשם במערכת הפיצו"ח¹⁸⁵.

מבדיקת 122 האירועים שהתרחשו במעברי הרכב שנבחנו, למעט מעבר א-זעים, עלה כי כ-67% מתוכם היו תוצאה של קריאה לפיצו"ח על ידי יחידות אחרות, והם לא תוצאה של פעולות פיקוח יזומות של יחידת הפיצו"ח.

תרשים 21: אירועי העברת סחורה לא חוקית במעברים שאינם מעברי סחורות שתועדו במערכת הפיצו"ח, לפי הגורם יוזם האירוע, 2020 - 2022



על פי נתוני הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בביקורת בוצעה הנחה מיטיבה לפיה הפיצו"ח היה היוזם של כל אירוע שלא היה ברור מתוך תיאור האירוע מי יזם אותו.

184 ממחוז צפון נמסר כי בשנים האחרונות מעבר הבקעה אויש לסירוגין.
185 האירועים בשנים אלו סוננו לפי המילה "מעבר" או "מחסום" בשדה "מיקום האירוע". כמו כן הוסרו מהחיפוש כל האירועים הממוקמים במעבר שיש בו מעבר סחורות. יש לציין כי תוכן השדה "מיקום האירוע" מוקלד באופן חופשי על ידי מפקחי הפיצו"ח, כך שייתכן שקיימים אירועים נוספים אשר לא אותרו במסגרת חיפוש זה. במהלך הבדיקה לא נלקחו בחשבון אירועים שמיקומם נרשם במעבר אך בפועל מדובר היה בביצוע חקירה על אירוע שהתרחש במקום אחר. באירוע שבו לא היה ברור מי הגורם היוזם, בוצעה הנחה מיטיבה כי הפיצו"ח יזם אותו.



לנוכח ההערכות בדבר ההיקף הנרחב של הברחת סחורה והלבנתה דרך מעברי הרכב, מומלץ כי הפיצו"ח יגביר את נוכחותו היזומה במעברים אלה, וזאת בהתאם להערכות מצב מודיעיניות עתידיות של יחידת הפיצו"ח ושל יתר הגופים הפועלים במעברים - רמי"ס, המכס, מועצת הלול, מג"ב והמשטרה.

פעולות פיקוח ואכיפה ביישוב ברטעה וסביבותיו

מוקד מוכר נוסף לכניסה בלתי חוקית של תוצרת חקלאית מהרש"פ לישראל, אם מן החי ואם מהצומח, הוא היישוב ברטעה, יישוב ערבי באזור נחל עירון. חלקו המערבי של היישוב שוכן בישראל ותושביו הם אזרחי ישראל, וחלקו המזרחי שוכן באיו"ש ותושביו אינם אזרחי ישראל. גדר ההפרדה הוקמה באופן שגם החלק הפלסטיני נמצא בצד הישראלי של הגדר. החלק הפלסטיני של ברטעה מקבל סחורות מהרש"פ בעיקר דרך מעבר ריחן, הנמצא מדרום-מזרח ליישוב. עם זאת, כיוון שחלק מהסחורה מועבר לחלק הפלסטיני של ברטעה, אין כל מגבלה מבחינת סוג התוצרת הנכנסת לחלק הפלסטיני של ברטעה. העברת התוצרת מהחלק הפלסטיני לחלק הישראלי של ברטעה נחשבת להברחה בהתאם לצו העברת טובין ולהפרה של תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בשר), התשל"ד-1974, ושל תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא ויצוא של מוצרים מבעלי חיים), התשמ"ח-1988 - וזאת אף שמדובר בגבול בלתי נראה העובר בלב היישוב. מהצד הפלסטיני של ברטעה קל להבריח את התוצרת לצידו הישראלי, ומשם לשאר שטח ישראל. לכן היישוב הפך למוקד נרחב של הברחת סחורות חקלאיות ואחרות משטח הרש"פ לישראל. לנוכח האמור מתקיימת במרחב זה פעילות של גורמי אכיפה, ובהם מג"ב, המשטרה, רשות המיסים, מועצת הלול והפיצו"ח.

במהלך הביקורת נבדקה הפעילות של יחידת הפיצו"ח באזור ברטעה. בשנים 2018 - 2022 נרשמו בתוכנת הפיצו"ח 6,539 אירועים של מרחב צפון¹⁸⁶.

בתוכנת הפיצו"ח אותרו 256 אירועים בשנים 2018 - 2022 שבהם בוצעו פעולות פיקוח ואכיפה של הפיצו"ח בניסיון לאתר הברחה של תוצרת חקלאית במרחב ברטעה, ששיעורו כ-4% מכלל פעולות הפיקוח והאכיפה של מרחב צפון. מתוך 256 האירועים, 208 נפתחו ביוזמת הפיצו"ח ו-48 ביוזמת גורמים אחרים, בעיקר מג"ב.

מכאן שאף כי יחידת הפיצו"ח מזהה את היישוב כמוקד של הברחת תוצרת חקלאית מהרש"פ לשטחי ישראל, אין הדבר משתקף בפעילות אכיפה מוגברת במקום, באיתור ובסיכול של הברחות באופן שיאפשר לייצר הרתעה.

בהקשר זה יצוין כי מרכז המודיעין של יחידת הפיצו"ח מסר למשרד מבקר המדינה שהוא אינו פועל באזור ברטעה (ראו להלן בפרק "מערך המודיעין של יחידת הפיצו"ח"), עובדה היכולה להסביר את הקושי באיתור ממצאים על ידי המרחב.

ואכן, מעיון בתיאורי 208 האירועים בסביבתו של היישוב ברטעה שנפתחו ביוזמת הפיצו"ח בשנים 2018 - 2022 עולה כי הפעילות באזור אינה מכוונת על בסיס מידע מודיעיני או תצפיות על מקורות הברחה ידועים, אלא היא מקרית ומסתמכת על איתור רכבים בעלי מראה המעורר את חשד המפקחים (כגון רכב כבד) ועל ביקורות אקראיות. כמו כן, מתוך 208 האירועים שנפתחו ביוזמת הפיצו"ח, ב-60 (29%) אירועים בלבד איתר המרחב ממצאים המעידים על חשד להברחה.

היעדר ההסתמכות על מידע מודיעיני וכן אי-ביצוע פעולות יזומות בהיקפים נרחבים פוגעים פגיעה ניכרת ביכולתה של יחידת הפיצו"ח לבצע פיקוח ואכיפה אפקטיביים לאיתור ולמניעה של הברחות תוצרת חקלאית באזור היישוב ברטעה, המשמש כר נרחב להברחות סחורה לישראל.

לא נכללו אירועי "השמדת חלב" המטופלים על ידי מוקד משרד החקלאות ולא דורשים פעולה של היחידה וכן פעילות שבוצעה במסגרת הטיפול בקורונה שלא במסגרת אכיפת חוקי משרד החקלאות.



מוצע כי יחידת הפיצו"ח תכין תוכנית עבודה מבוססת מודיעין תוך שיתוף פעולה עם גורמי פיקוח ואכיפה אחרים הפעילים במרחב ברטעה - זאת כדי לשפר את היעילות והאפקטיביות של האכיפה ולצמצם את היקף ההברחות דרך היישוב ברטעה, ובכך להגן על בריאות הציבור, על בעלי החיים ועל החקלאות בישראל.

העברת תוצרת צמחית מעזה ליהודה ושומרון והברחתה לישראל

לפי "נוהל העברת תוצרת צמחית טרייה מרצועת עזה לאיו"ש" של הגנ"צ, ניתן להעביר 12 גידולים¹⁸⁷ שמקורם בעזה לשיווק באיו"ש. כאמור, מזה שנים מוכרת תופעה רחבת-היקף של הברחת סחורה בשיטת "הדלת המסתובבת", קרי - סחורה שמקורה בעזה משונעת באופן חוקי לאיו"ש, ומשם מוברחת לתוך ישראל באופן בלתי חוקי.

הסוגיה נדונה פעמים רבות במסגרות שונות בתוך משרד החקלאות, כמו גם עם בעלי עניין אחרים כגון משרד הבריאות וגורמים במתפ"ש. כך לדוגמה, במכתב של מנהל מרחב דרום בפיו"ח למינהל האזרחי ולמתפ"ש מיוני 2019, שנכתב לאחר הצטברות של מקרי תפיסת תוצרת עזתית מוברחת לישראל דרך איו"ש, צוין כי התוצרת ככל הנראה "מלכתחילה מיועדת להברחה לישראל"¹⁸⁸. באוקטובר 2021 הועבר למנהל יחידת הפיצו"ח, למתאם חקלאות עזה, לקמ"ט חקלאות ולגורמים נוספים טיוטת סיכום מחקר שממנה עלה כי להערכת הפיצו"ח, כ-80% מהתוצרת המועברת מעזה לאיו"ש מוברחת לישראל.

מהאמור עולה כי כלל גורמי המקצוע מודעים לתופעה רחבת-ההיקף לפיה תוצרת חקלאית המועברת לכאורה מעזה לצורך שיווק באיו"ש מיועדת למעשה להברחתה לישראל (על פי טיוטת המחקר שהתבססה על הערכת הפיצו"ח באותה עת, היקף ההברחה עולה לכ-80% מתוצרת זו). סחורה מוברחת זו זולגת לכלכלה השחורה, והיא אף לא נבדקת ולא מפוקחת - ומשכך היא עלולה להכיל מזיקים ושאריות חריגות של חומרי הדברה.

בשנת 2020 כתב סמנכ"ל בכיר להשקעות ולמימון במשרד החקלאות, שהיה באותה עת יו"ר צוות הבדיקה בעניין יחידת הפיצו"ח, מסמך המתאר את המנגנון הקיים להעברת תוצרת צמחית מעזה לאיו"ש ואת הכשלים הקיימים בו. במסמך מפורטת שורה של צעדים שהוא סיכם עם המתפ"ש לשינוי המנגנון הקיים, במטרה למגר את תופעת הדלת המסתובבת של העברת תוצרת מעזה לאיו"ש ומשם לישראל:

1. תוספת של שני סבלים במעבר כרם שלום שיעזרו למפקחי הגנ"צ, הבודקים ויזואלית את הסחורה לאחר פריקתה מהמשאית הסטרילית ולפני העמסתה על המשאיות הישראליות, לוודא כי הסחורה מסומנת כתוצרת עזה בהתאם לנוהל, וכי לא מוחבאת תוצרת שאינה מאושרת בין הקרטונים והמשטחים¹⁸⁹.
2. עזרה צבאית בפיקוח על הגעת המשאיות למעבר היעד לאיו"ש.
3. הרחבה של התקשרות הפיצו"ח עם חברת חקירות פרטית על מנת לפקח על תנועת הסחורה באיו"ש, וזאת בהתאם לתוכנית מעקב של הפיצו"ח.
4. העברת הכשרות ייעודיות ללוחמי מג"ב המאיישים את מעברי הרכב כדי לשפר את יכולתם לאתר סחורה שמקורה בעזה המוברחת לישראל.
5. תגבור שיתוף הפעולה המודיעיני בין יחידת הפיצו"ח ובין צה"ל.
6. עצירת השיווק המורשה לאיו"ש של הסוחר העזתי במקרה של גילוי הברחת תוצרתו לישראל.

¹⁸⁷ בטטה, חציל, כרוב, כרובית, מלפפון, עגבנייה, פלפל מתוק, פלפל חריף, קישוא, תות שדה ותמר.

¹⁸⁸ הסוגיה עלתה גם בהתכתבות בין משרד החקלאות למשרד הבריאות מינואר 2020, בפגישה בין מנכ"ל משרד החקלאות ובין מנהל היחידה באוקטובר 2020 שבה ציין מנכ"ל משרד החקלאות כי מרחב התפר פרוץ, וכן בדיונים פנימיים ביחידת הפיצו"ח ובהנחיות שהתקבלו ממנהל היחידה לאורך השנים.

¹⁸⁹ יש לציין כי התפקיד המרכזי של מפקחי הגנ"צ במעבר, ובכלל זה הסבלים הנדונים, הוא איתור ופסילה של תוצרת הנגועה במזיקים ובנגעים. עם זאת, במסגרת הבדיקות שלהם ניתן לאתר ניסיונות להעברת סחורה שלא כדין, כפי שאירע בעבר במסגרת הבדיקות של הגנ"צ במעבר.



במועד הביקורת, חלפו שלוש שנים מאז הסיכום בין משרד החקלאות ובין מתפ"ש בדבר יישום שורה ארוכה של פעולות שתכליתן צמצום תופעת ה"דלת המסתובבת" של העברת סחורות מעזה לאיו"ש ומשם באופן לא חוקי לישראל (אשר על פי טיוטת המחקר שנסמכה על הערכת הפיצו"ח, עולה לכ-80%). על אף האמור מתוך אלו יושמו שתי פעולות - קיום הדרכות לעובדים במעברים מטעם מפעיליהם השונים (רמ"ם, צה"ל, מג"ב והמשטרה) ותוספת של שני סבלים במעבר כרם שלום. יתר הפתרונות שסוכמו לשם התמודדות עם בעיית ההברחה הנרחבת של תוצרת ממקור עזתי לישראל דרך איו"ש לא יושמו ובכלל זה הרחבת ההתקשרות עם חברת החקירות ותגבור שיתוף הפעולה המודיעיני.

על משרד החקלאות ומתפ"ש לנתח את שורשי בעיית הברחת הסחורה מעזה לישראל דרך איו"ש, וליישם את הפתרונות שהוסכמו לצורך צמצומה. כמו כן על משרד החקלאות, בשיתוף מתפ"ש, צה"ל ומתאם חקלאות עזה במינהל האזרחי לבחון דרכים נוספות למיגור התופעה למען שמירה על בריאות הציבור. מכל מקום, לאחר מלחמת "חרבות ברזל" נסגרו המעברים בין עזה לאיו"ש ולישראל. אם ייקבעו בהמשך הסדרים אחרים בעניין סחורות שמקורן בעזה, יהיה צורך לשוב ולבחון נושא זה.

מערך המודיעין של יחידת הפיצו"ח

תפקידו של מערך מודיעין בגוף אכיפה הוא לאסוף מודיעין לשם חשיפת פעולות עברייניות ומניעת פשיעה. המערך נדרש לאסוף מידע, לנתחו ולהסיק מסקנות ממנו לצורך בניית תמונת מודיעין שתאפשר תכנון נכון של פעילות הגוף שהוא משרת, קביעת סדרי עדיפויות ומיקוד עבודתו.

היעדר הכוונה מודיעינית לפעולתו של גוף אכיפה פוגעת פגיעה קריטית בתפקודו. במצב זה הוא נעדר יכולת לקבוע תוכנית עבודה אפקטיבית נגד הפעילות העבריינית שהוא מיועד למנוע, נעדר כלים למיקוד פעילותו בהתאם לתמונת מצב הפשיעה, ויכולתו להילחם ביעדי פשיעה מרכזיים עלולה להיפגע באופן חמור.

סגירת מערך המודיעין ביחידת הפיצו"ח

על פי מסמכי יחידת הפיצו"ח, בתחילת שנת 2005 הוחלט על הקמת מערך מודיעין ביחידה במטרה לסייע לה לאכוף ביעילות את החוקים שהיא ממונה עליהם ולמנוע עבירות. בתחילה מנה המערך מרכז מודיעין ארצי ושלושה רכזי מודיעין המשויכים לכל מרחב. בהמשך נוסף גם תפקיד של דסקאי¹⁹⁰. מנהל היחידה ציין בשנת 2017 כי לנוכח כוח האדם המצומצם במערך המודיעין, נוצרו פערים ביכולתו לבצע את תפקידיו באיסוף שיטתי של מידע, גיוס והפעלה של מקורות, טיפול בעבירות חשיפה, ביצוע מעקבים ועוד.

במהלך השנים הסבה יחידת הפיצו"ח שבעה עובדים מתפקידי פיקוח וחקירות לתפקידי מודיעין. בעקבות בדיקה של הביקורת הפנימית שנערכה במשרד החקלאות בשנת 2017, הבהירה הסמנכ"לית למינהל למנהל היחידה, כי מינוי עובדים לתפקידי מודיעין "מבלי שאושרה יחידה ללא בחירת עובדים כדן, חורגת מנוהל תקין ומשכך יש להחזיר את העובדים הנ"ל לתפקידים בהם הם משובצים". בעקבות זאת החליט מנכ"ל משרד החקלאות על הקמת צוות "לבחינת מבנה יחידת הפיצו"ח ובכלל זה הקמת יחידת מודיעין".

בביקורת נמצא כי החלטת מנכ"ל משרד החקלאות מאוגוסט 2017 להקמת צוות לבחינת מבנה יחידת הפיצו"ח ובכלל זה הקמת יחידת מודיעין לא יושמה והצוות לא הוקם¹⁹¹.

¹⁹⁰ מונח המתייחס למערך בארגון המתמחה בנושא מסוים, ובענייננו אחריות על תחום מודיעיני מסוים או על המודיעין בגזרה מסוימת. הדסקאי מנתח ומעבד את המידע המגיע מגורמי האיסוף לצורך גיבוש תמונת מודיעין.

¹⁹¹ בנובמבר 2018 התקבלה החלטה נוספת של מנכ"ל משרד החקלאות על הקמת צוות הבדיקה שדן, בין היתר, גם במבנה יחידת הפיצו"ח אך גם צוות זה לא עסק בנושא המודיעין ביחידה.



בשלהי 2017, בהוראת הסמנכ"לית למינהל, נסגר מערך המודיעין של היחידה למשך למעלה משלוש שנים עקב שליפות מידע אסורות שביצעו שלושה מעובדי היחידה, ובכללם מרכז המודיעין דאז.¹⁹²

במהלך שנת 2020 התחיל מנהל היחידה בתהליך מינוי של מרכז מודיעין ליחידה. בינואר 2021 נבחר מרכז מודיעין ליחידת הפיצו"ח, ובהמשך גויסו למערך דסקאית ושני סטודנטים. עד מועד סיום הביקורת לא החל תהליך מינוי של רכזי מודיעין למרחבי יחידת הפיצו"ח שיהיו אחראים על איסוף המידע המודיעיני (לרבות תצפיות, מעקבים, גיוס והפעלה של מקורות ושיתוף פעולה עם גורמי חוץ).

במשך יותר משלוש שנים (2018 - תחילת 2021) פעלה יחידת הפיצו"ח ללא מערך מודיעין לאחר סגירתו, בשל שליפות המידע האסורות שבוצעו ביחידה. החל ממרץ 2021 ועד מועד סיום הביקורת הוקם מערך מודיעין שלדי בלבד, הכולל מרכז מודיעין, דסקאית ושני בני שירות, אשר פועלים ממטה היחידה בלבד. כך, נכון למועד סיום הביקורת, בחלוף חמש שנים וחצי ממועד סגירתו של מערך המודיעין - אין ליחידת הפיצו"ח מערך מודיעין שלם הפרוס גם במרחבי היחידה. עקב כך אין מענה על הצרכים המודיעיניים של הנהלת היחידה והמרחבים בתחומי האכיפה ומניעת העבירות, והיחידה מתנהלת ללא הכוונה ומיקוד של פעולותיה באופן המביא לבזבז משאבים.¹⁹³

על משרד החקלאות לנתח את המענה המודיעיני השלם הנדרש ליחידת הפיצו"ח ולהתאים אליו את כוח האדם של מערך המודיעין ביחידה, כך שניתן יהיה להפעיל את המערך באופן מלא בהתאם לייעודו ולשפר בכך את אפקטיביות היחידה.

הכשרות ואמצעים במערך המודיעין

כדי לממש את תפקידו, מערך המודיעין זקוק לסל כלים מודיעיניים - ובכלל זה לכוח אדם בעל הכשרה מתאימה, יכולת הפעלת מקורות, גישה למאגרי מידע, אמצעים טכנולוגיים שונים, שיתוף פעולה עם מערכי מודיעין אחרים ועוד.

הכשרת עובדי מערך המודיעין

מרכז המודיעין שנכנס לתפקידו בתחילת 2021 השתתף בעברו בקורס חוקרים במשטרה, אך הוא נעדר הכשרה בתחום המודיעין. עם כניסתו לתפקיד מרכז המודיעין, הבהיר מנהל היחידה בפגישה איתו כי נדרשת עבורו הכשרה של קורס מקצועי בתחום המודיעין. גם בטיטוט מסקנות הייעוץ הארגוני שנעשה ביחידת הפיצו"ח בשנת 2023 צוין כי קיים חוסר במנחים מקצועיים לתחום המודיעין אליהם יוכל מרכז המודיעין לפנות להתייעצות.

בביקורת נמצא כי אף שחלפו קרוב לשלוש שנים ממועד כניסתו של מרכז המודיעין לתפקידו, הוא לא עבר הכשרה מודיעינית אשר נחוצה למילוי התפקיד באופן מקצועי. כמו כן, עובדת המערך המשמשת כדסקאית לא עברה קורס מתאים להכשרתה לתפקיד, שיקנה לה את הכישורים הדרושים לעיבוד ולניתוח של מידע מודיעיני ולגיבושו לתמונת מודיעין.

על יחידת הפיצו"ח לקבוע תוכנית להכשרה ולהדרכה הנדרשת לבעלי התפקידים במערך המודיעין שלה, ולפעול ליישומה.

¹⁹² ראו לעיל בהקשר זה גם פרק התנהלות יחידת הפיצו"ח לאורך השנים.

¹⁹³ בסקר סיכונים לשנת 2015 שנערך ביחידת הפיצו"ח הוצג "חוסר בכח אדם לאיוש תקנים קיימים ותגבור מחלקות שונות ביחידות המודיעין" כגורם סיכון קריטי. "סיכון קריטי" הוגדר, בין היתר, כ"עניין שיש בו נזק נרחב ברמת המשרד ויגרום לאי השגת יעדי המשרד בכללותו באופן בלתי הפיך". בסקר הסיכונים צוין כי העברה למיקור חוץ של פעילות המוקד המבצעי, שהשתייך באותה עת ליחידת הפיצו"ח, אפשרה נידוד של עובדי המוקד למחלקת המודיעין ותגבורה בזכות כך. כפי הנראה הכוונה למהלך שבעקבותיו העירה הביקורת הפנימית על הסבת העובדים לתפקידי מודיעין, ושהסמנכ"לית למינהל ביטלה אותו.



סיווג עובדי מערך המודיעין

עוד נמצא כי לשני בני השירות שגויסו למערך המודיעין אין סיווג ביטחוני מתאים לעבוד ביחידת המודיעין, ולכן הם מופעלים בניטור רשתות חברתיות בלבד ולא עוסקים במידע מקצועי מסווג שמבסס חלק מהתשתית שבבסיס עבודת מערך המודיעין. עוד הועלה כי אף שיחידת הפיצו"ח נדרשת להתמודד עם מוקדי הברחות בקו התפר ובברטעה, וכן עם שחיטה שחורה בפזורה הבדואית, עובדי מערך המודיעין אינם שולטים בשפה הערבית כלל, למעט מרכז המערך שיש לו שליטה בסיסית בערבית מדוברת. לביקורת נמסר כי כאשר מתעורר צורך, העובדים משתמשים בתרגום מקוון של טקסטים.

על יחידת הפיצו"ח לפעול להסדרת הסיווג הביטחוני של העובדים במערך המודיעין בשלב מוקדם ככל הניתן של העסקתם. כמו כן לשם טיוב עבודת מערך המודיעין, מומלץ לבחון העסקת עובדים השולטים בשפה הערבית.

גישה למאגרי מידע

עבודת המודיעין מתאפיינת גם בקישור מידע ונתונים בין גורמים שונים ועיבודו לצורך הצגת תמונה מודיעינית. בעבר הייתה למערך המודיעין גישה למערכות "רותם" של מינהל ביקורת גבולות ברשות האוכלוסין, לצורך ברור כניסות ויציאות מהארץ ועיכוב יציאה מהארץ או כניסה לארץ; למערכת "גחלת" של רשות האוכלוסין, לצורך אימות פרטים מזהים של חשודים; ולמערכת משרד התחבורה, לאיתור פרטים הנוגעים לבעלות על כלי רכב. עם סגירת מערך המודיעין בשלהי 2017, בעקבות שליפות אסורות שביצעו שלושה עובדים ביחידה ובהם מרכז המודיעין דאז, נחסמה הגישה למאגרי המידע האמורים. למנהל היחידה בלבד נותרה גישה למערכת "גחלת" וחלק מהתקופה גם למערכת משרד התחבורה¹⁹⁴. לאחר כניסתו של מרכז המודיעין לתפקידו בשנת 2021, הועברה אליו הרשאתו של מנהל היחידה למערכת "גחלת". לאחר פטירתו של מנהל היחידה בנובמבר 2022, לא הועברה ההרשאה למערכת משרד התחבורה למרכז המודיעין.

בביקורת נמצא כי מאז סגירת מערך המודיעין של היחידה בשנת 2017 ועד למועד סיום הביקורת, אין ליחידה גישה למערכות מידע אשר נחוצות לעבודת היחידה - מערכת "רותם" של מינהל ביקורת גבולות ברשות האוכלוסין ומערכת משרד התחבורה הנוגעת לבעלות על כלי רכב, שאליה הייתה ליחידה גישה רק בשנים 2021 - 2022, עד לפטירתו של מנהל היחידה¹⁹⁵ ולא חודשה מאז.

חסימת הגישה למערכות המידע האמורות לעיל מונעת ממפקחי יחידת הפיצו"ח לאתר מידע על אודות בעלי רכבים הרשומים במאגר כלי הרכב של משרד התחבורה, למנוע את יציאתם מהארץ של חשודים הדרושים לחקירה באמצעות מערכת "רותם" של מינהל ביקורת גבולות ברשות האוכלוסין או לעכב כניסה לארץ של חשודים המנסים להבריח צמחים ובעלי חיים שכניסתם אסורה.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי חסימת יכולת הגישה של יחידת הפיצו"ח למערכות מידע חיצוניות מגבילה מאוד את יכולת הפעילות היוזמה בשערי הכניסה לארץ, ובעיקר בנתב"ג.

רשות האוכלוסין וההגירה מסרה בתשובתה מדצמבר 2023 כי לצורך מתן צו איסור כניסה לישראל או צו עיכוב יציאה מישראל, אין צורך בהתקנת מערכת "רותם" במשרד החקלאות, וכי ניתן להטיל צו באמצעות ממשק להעברת מידע על אודות אדם בתדירות המותאמת לצורכי הגוף המבקש. הרשות הוסיפה כי כדי שייבחנו מחדש צורכי המידע של הפיצו"ח, על משרד החקלאות להגיש בקשה לוועדה למסירת מידע, כנדרש לפי תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

¹⁹⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 69 (2019), "טיפול משרד החקלאות ופיתוח הכפר בהגנת הפרטיות ובאבטחת מידע", עמ' 2103 - 2104, 2108 - 2109. הגישה למערכת משרד התחבורה בוטלה בשלב כלשהו והוחזרה למנהל היחידה בלבד בדצמבר 2020.

¹⁹⁵ הגישה למערכת הינה אישית ולכן עם פטירתו של מנהל היחידה, הגישה שהייתה על שמו - נחסמה.



משרד התחבורה מסר בתשובתו מינואר 2024 כי משרד החקלאות יכול לפנות, באמצעות הוועדה להעברת מידע במשרדו, בבקשה מתאימה לוועדה להעברת מידע במשרד התחבורה, והיא תיבחן כמקובל ובהתאם להוראות הדין בנושא ובהתאם לכללים בנושא אבטחת מידע וסייבר.

על משרד החקלאות ויחידת הפיצו"ח לפעול, בדרכים שנקבעו בדין, לחידוש הגישה למאגרי המידע הדרושים ליחידת הפיצו"ח לצורך שיפור יכולותיה המבצעיות. נוכח אירועי המשמעת שאירעו בעבר, מוצע לעשות זאת בשיתוף הלשכה המשפטית של משרד החקלאות, ותוך הקפדה על זהות הגורמים שיורשו לעשות שימוש במאגר. כמו כן יש לבחון הטמעה של אמצעי בקרה שיבטיחו ניטור של השימוש במערכות, הקפדה על עמידה בכללי אבטחת המידע ומידור.

תגמול מקורות

דרך מרכזית לגיוס מקורות מודיעיניים היא מתן תגמול בעבור המידע המועבר, כדוגמת תגמול כספי או הפחתה בעונש.

עלה, כי אין ליחידת הפיצו"ח נוהל תגמול מקורות ולא ניתן תגמול למקורות. להערכת מרכז המודיעין של יחידת הפיצו"ח, היעדר אפשרות לתגמול מקורות הביאה לאובדן מקורות מסוימים, וכן עוררה קושי רב בהפעלת מקורות קיימים.

מרכז המודיעין של היחידה מסר לצוות הביקורת כי הלשכה המשפטית סירבה לאשר כללים לתגמול מקורות, וזאת בשל איכות החקירות הירודה ביחידת הפיצו"ח. בשל כך לא ניתן תגמול למוסרי מידע שהביאו לחשיפת עבירות או למניעתן.

סוגיית תגמול המקורות היא רגישה ומורכבת. מומלץ כי הלשכה המשפטית של משרד החקלאות תבחן את הסוגיה מול כלל הגורמים הרלוונטיים, ובהם משרד המשפטים ומשטרת ישראל, וככל שיתאפשר לתגמול מקורות - להתוות את התנאים לכך, לעגן את ההוראות בנוהל יחידת המודיעין, לפקח על השימוש שיעשה באמצעי זה ולבחון את התועלת שהוא משיא.

תוכנית העבודה וההפעלה של מערך המודיעין

1. פעילות יחידת מודיעין מאופיינת בקביעת נושאי התעניינות ומשימות לביצוע לפי תיעדוף (מכונה צי"ח - ציון ידיעות חשובות), כדי למקד את הפעילות ולכוון את משאבי המערך למקומות המתאימים.

בביקורת נמצא כי למערך המודיעין אין מסמך סדור הקובע את נושאי ההתעניינות שלו. עוד נמצא כי אין למערך המודיעין תוכנית עבודה סדורה המותאמת להיקף כוח האדם הקיים במערך.

לדברי מרכז המודיעין, נושאי ההתעניינות של המודיעין נקבעים על ידי מנהל היחידה בשיתוף עם מרכז המודיעין.

2. במערכת הפיצו"ח ניתן לאתר מוקדי אירועים, שעות אירועים, סוגי פעילות עבריינית ועוד. עיבוד המידע, ניתוחו והסקת מסקנות ממנו הכרחיים לבניית תמונת מודיעין, להכוונת פעילות היחידה ולחשיפת פשיעה. בהתאם לכך, במסמך "תיאור התפקיד" של מרכז (מודיעין) נכתב כי עליו לבצע "מיפוי מודיעיני של מוקדים בעייתיים".

בביקורת נמצא כי מערך המודיעין אינו מבצע מיפוי של "מוקדים בעייתיים" - לפי המקום, המועד, סוג הפעילות או היקפה - לצורך תיעדוף ומיקוד של פעילות המרחבים, ולבניית תמונת מודיעין סדורה שתסייע בהכוונת הפעילות של מרחבי היחידה.

3. כאמור, היישוב ברטעה מהווה מוקד הברחות נרחב של סחורות חקלאיות ואחרות לישראל. אזור נוסף שיש בו אתגרים ייחודיים הנוגעים ליחידת הפיצו"ח הוא שטחי הפזורה הבדואית



בנגב. על פי הפיצו"ח, ביישובי הפזורה קיימת בעיה נרחבת של שחיטה שחורה. בהתאם לכך, בסיכום פגישה בין מנהל מרחב דרום למרכז המודיעין של יחידת הפיצו"ח שנערכה סמוך למועד כניסתו לתפקיד של האחרון, הציג מנהל המרחב את מאפייני המרחב וכן נושאים למיקוד של מערך המודיעין במרחב, ובהם שחיטה שחורה בפזורה הבדואית.

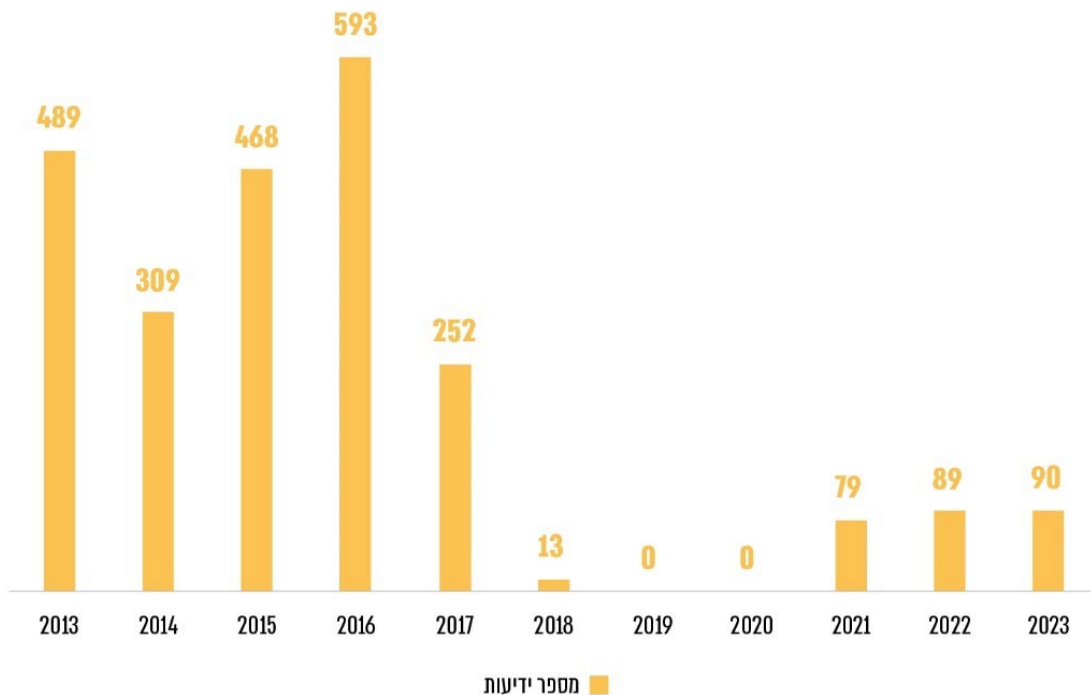
על אף שהיישוב ברטעה הפך למוקד הברחות נרחב של סחורות חקלאיות ואחרות, ועל אף הצורך שעלה ממרחב דרום של הפיצו"ח למיקוד עבודת המודיעין במרחב בטיפול בשחיטה שחורה בפזורה הבדואית בנגב, מערך המודיעין אינו פועל בגזרות אלה, בהיעדר כוח האדם הדרוש לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת יחידת הפיצו"ח כי עליה לקבוע תוכנית עבודה סדורה למערך המודיעין, בשים לב בין היתר לנושאי ההתעניינות, למיפוי תמונת מצב הפשיעה ולאזורים ולתחומים הבעייתיים שפעילות המודיעין נדרשת בהם - זאת כדי למקד ולייעל את עבודת מערך המודיעין והמרחבים המוכוונים על ידו, ולטייב את עבודת הפיצו"ח.

הטיפול בידיעות מודיעיניות

להלן בתרשים פירוט בדבר מספר הידיעות שהתקבלו במערך המודיעין של יחידת הפיצו"ח משנת 2013 עד אמצע שנת 2023, הן מגורמי פנים והן מגורמי חוץ:

תרשים 22: מספר הידיעות בשנה¹⁹⁶ שהתקבלו במערך המודיעין של יחידת הפיצו"ח, 2013 - סוף יוני 2023



על פי נתוני יחידת הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשים עולה כי זרימת המידע המודיעיני ליחידת הפיצו"ח הופסקה בשנים שבהן המערך לא היה פעיל, וכי לאחר הפעלתו באופן שלדי, היקף הידיעות המודיעיניות שהתקבלו היה קטן בהרבה מבשנים קודמות (ירידה של 85% משנת 2016 לשנת 2022).

¹⁹⁶ מהפיצו"ח נמסר כי עד שנת 2017 חלק מדוחות האירוע שכתבו רכזי המודיעין סווגו כידיעות, ולא ניתן לאמוד את היקפם.



בהתאם לנתוני מערך המודיעין של היחידה, בשנת 2022 התקבלו 52 ידיעות רקע (מידע כללי בלבד), 6 ידיעות תכנון (מידע על פעילות שעשויה להתרחש בעתיד) ו-31 ידיעות גילוי (ידיעה ממוקדת על פעילות נוכחית). מתוכן טופלו 22 ידיעות מכל הסוגים. כמו כן, במחצית הראשונה של שנת 2023 התקבלו 55 ידיעות רקע, 9 ידיעות תכנון ו-26 ידיעות גילוי. מתוכן טופלו 15 ידיעות מכל הסוגים.

מהאמור עולה כי משנת 2022 עד אמצע שנת 2023 טיפל מערך המודיעין ב-21% בלבד מכלל הידיעות המודיעיניות שהתקבלו אצלו (37 מתוך 179).

ממערך המודיעין של הפיצו"ח נמסר כי אי-הטיפול נובע מהמחסור הקיים בכוח האדם במערך.



מהאמור עולה כי ליחידת הפיצו"ח אין מערך מודיעין מתפקד מזה כחמש שנים וחצי. המערך נסגר למשך למעלה משלוש שנים והוא הוקם מחדש באופן שלדי הכולל מספר מצומצם של עובדי מטה וללא כוח האדם הדרוש לביצוע עבודתו במחוזות, כך שאין באפשרותו לעבד ולהסיק את מלוא המסקנות גם מהמידע המועט שמגיע אליו.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי נושא המודיעין קריטי לפעילות השוטפת של יחידת הפיצו"ח וכי מערך המודיעין צפוי לעבור שינוי מהותי במסגרת השינוי הארגוני של היחידה.

על משרד החקלאות לפעול לפיתוח מערך מודיעין שיתמוך במילוי יעדי היחידה, לקבוע לו תקן ולאישו, ולהבטיח את הפעלתו הסדירה ואת מתן הכלים הדרושים לו לצורך ביצוע תפקידיו - זאת לצורך שיפור אכיפת החוקים שהפיצו"ח אמונה עליהם, חיזוק יכולתה של הנהלת היחידה לקבל החלטות על אופן פעולתה, והכוונה וייעול של פעילות האכיפה במרחבים.

סיכום

ליחידת הפיצו"ח של משרד החקלאות חשיבות רבה לנוכח עיסוקה באכיפת החוק בעניינים הנוגעים לבריאות הציבור, לבריאות ולרווחה של בעלי חיים ולהגנה על הצומח החקלאי מפני מזיקים. בין היתר עוסקת היחידה בפעילות נגד תופעות של הברחת תוצרת חקלאית לא מבוקרת לשטח ישראל, שחיטה שחורה, עבירות הגורמות לצער בעלי חיים ועוד. בשנים 2018 - 2022 נפתחו במערכת הפיצו"ח כ-20,000 אירועים, ובעניינים של 21% (כ-5,000) נפתחה חקירה. נכון למועד הביקורת, הטיפול בכ-18,000 אירועים הסתיים. באותן שנים הטיל משרד החקלאות קנסות מינהליים בסכום כולל של כ-23 מיליון ש"ח בתחומים שיחידת הפיצו"ח אמונה על אכיפתם.

בשנים 2019 - 2022 תועדו כ-39,000 העברות של תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל במעברי הסחורות בין ישראל לאיו"ש. בביקורת הועלו ליקויים המאפשרים העברה בלתי מבוקרת של סחורות בין ישראל ובין הרש"פ, ובכלל זה תשתיות פיזיות לא מתאימות, היעדר שיתוף מידע והיעדר סנכרון של מערכות המידע בין הגופים הפועלים במעברים - רמי"ם במשרד הביטחון, המכס ויחידת הפיצו"ח, ואי-ביצוע כלל הבדיקות הנדרשות על ידי מפקחי הפיצו"ח בעת הגעת תוצרת למעבר. במצב דברים זה, קשה ביותר למנוע תופעות של הברחה והלבנה של תוצרת חקלאית, של כלכלה שחורה ושל צער בעלי חיים. כך למשל, בשנים 2019 - 2022 כ-2.5% מההעברות של תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל, בהיקף של 2,352 טונות, היו של מגדלים ללא היתר לכך. כמו כן, בהיקף דגימות נרחב - 40% מהדגימות שניטלו בשנת 2022 - נמצאו חריגות של שאריות חומרי הדברה בתוצרת הצמחית המועברת מהרש"פ לישראל. אף שהיקף החריגות הגבוה מוכר למשרד החקלאות מזה שנים, נמצא כי שיעורי החריגה נותרו גבוהים, והם אף עולים בהתמדה.

על יחידת הפיצו"ח, רמי"ם והמכס להעצים את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לוודא שמעברי הסחורות יוכלו למלא את ייעודם - מניעת העברה בלתי מבוקרת של סחורות חקלאיות בין ישראל



ובין הרש"פ, ולהבטיח כי לרשות יחידת הפיצו"ח עומדים הכלים הנדרשים לביצוע תפקידה. כמו כן, על משרד הבריאות, משרד החקלאות, רמי"ם ומערכת הביטחון לבחון את המנגנון הקיים להעברת תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל, ולפעול ליישום פתרונות להפחתת היקף החריגות של שאריות חומרי הדברה המתגלות בתוצרת המועברת מהרש"פ.

מממצאי הביקורת עולה כי זה שנים מתבצעת פגיעה בטוהר המידות על ידי עובדים ומנהלים ביחידת הפיצו"ח, שבמשך השנים נוהלו בעניינם כמה וכמה הליכים משמעותיים בנש"ס. התנהלות זו עלולה לסדוק את אמון הציבור ביחידת הפיצו"ח בפרט, ובגורמי האכיפה בכללותם. בפועל הביאה התנהלות זו גם לסגירת מערך המודיעין של היחידה למשך יותר משלוש שנים, ולאחר מכן להקמתו במתכונת מצומצמת ולא אפקטיבית.

יחידת הפיצו"ח נמנית עם גורמי הפיקוח והאכיפה המדינתיים, לצד משטרת ישראל, רשות המיסים ועוד. המדובר בגופים המחזיקים בסמכויות חקירה שתוצאותיה משמשות בסיס לאכיפה במישור המינהלי והפלילי. לאורך השנים הנהלות משרד החקלאות לא הצליחו לחולל שינוי ולהוביל פעולות תיקון יסודיות ואפקטיביות באופן שמבטיח תפקוד תקין ומקצועי של יחידה אכיפתית, לרבות בתחומי טוהר המידות. ליקויים רבים שעלו בעבר לא תוקנו ונמצאו ליקויים רבים גם בדוח זה. עובדה זו מגבירה עוד יותר את חומרת הליקויים הנמשכים עד היום.

על שר החקלאות ומנכ"ל משרד החקלאות לפעול ליישום שינוי מהותי ביחידת הפיצו"ח, בכל הנוגע לאופן ניהול היחידה, להקפדה על סדרי עבודתה, למיגור אירועי המשמעת החוזרים ולקביעת סדר עדיפויותיה והמבנה הארגוני שלה. מינוי מנהל חדש ליחידת הפיצו"ח, כפי שבוצע בספטמבר 2023, יחד עם פעולות נוספות נדרשות ובהן קביעת יעדי עבודה ליחידה, פיקוח ובקרה שוטפים על יישומם, ובחינה ויישום של המלצות חברת ייעוץ חיצונית, עשויים לסייע למשרד החקלאות להביא לשינוי הנדרש בעבודתה ובתוצריה של יחידת הפיצו"ח. זאת כדי שהיחידה תוכל למלא באופן המיטבי את תפקידה, ובראשם השמירה על בריאות הציבור ועל בריאותם ורווחתם של בעלי חיים וכן הגנה על הצומח.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

