

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

פעולות הביקורת

נבדק תפקודה של מועצת הזיתים והתקנות, ההנחיות והנהלים הנוגעים לפעילותה. כמו כן נבדקו איוש נחלות פנויות והטיפול ביישובים שאינם מאוכלסים במלואם במגזר הכפרי (ראו עמ' 405).

היבטים בתפקוד מועצת הזיתים

תקציר

מועצת הזיתים (להלן גם - המועצה) היא תאגיד סטטוטורי בעל כשירות משפטית עצמאית שהוקם בחוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), (הקמת מועצת הזיתים), התשל"ג-1973, על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות) ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - שר התמ"ת). המועצה עוסקת בתחום גידול ושיווק זיתים לשמן ומשמשת זרוע ליישום מדיניות משרד החקלאות בנושא.

היקף השטח הנטוע זיתים לשמן זית בישראל מוערך ב-210,000 דונם, כ-165,000 מהם בתנאי "בעל" (ללא השקיה). ממוצע היבול השנתי בישראל הוא כ-7,000 טון שמן זית, ואילו הצריכה נאמדת בכ-14,000 טון שמן זית בשנה. תפוקת הייצור המקומי נאמדת בכ-200 מיליון ש"ח¹.

בתקופה שנבדקה שלושת בעלי התפקידים המרכזיים במועצה (להלן - ההנהלה המצומצמת) היו: יו"ר המועצה, מר אילן אשל, שכיהן עד חודש נובמבר 2008; מנכ"ל המועצה, מר אמין חסן ז"ל, שכיהן עד פטירתו בסוף שנת 2008 (להלן - המנכ"ל); וסמנכ"ל המועצה, מר גדי הורביץ (להלן - הסמנכ"ל). עובדים נוספים במועצה היו מנהל החשבונות, מר כמיל חדאד (להלן - מנהל החשבונות), ואחראי האחזקה, מר אברהם ג'ובראן (להלן - אחראי האחזקה).

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתפקוד מועצת הזיתים. הבדיקה נעשתה במועצת הזיתים, במשרד החקלאות (להלן גם - המשרד) ובקרן לביטוח נזקי טבע לחקלאות בע"מ (להלן - חברת קנט או קנט) והתמקדה בשנים 2006-2008. בדיקות השלמה נעשו בפרקליטות מחוז הצפון, באגף השכר

1 במחירים סטונאיים.

והסכמי עבודה שבמשרד האוצר וברשות לפיתוח הגליל. במהלך סיכום הביקורת העביר משרד מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה מידע בדבר ליקויים המעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות.

עיקרי הממצאים

ביטוח "אסון טבע"

מיון הביטוח ללא סיכון למבטח: עץ הזית נותן את פירותיו באופן "סירוגי", כלומר בשנה אחת הוא מצמיח כמות גדולה של זיתים ובשנה שאחריה כמות קטנה. קנט ביטוח את מגדלי הזיתים לשמן בביטוח כנגד אסון טבע, בין היתר מפני פחיתת יבול². מרבית השטח שבטוח הוא בתנאי "בעל" (ללא השקיה), שבו השקעת המגדלים נמוכה ביחס לשטחים מושקים. המדינה השתתפה בתשלום פרמיית הביטוח של המגדלים³.

נמצא כי כספי המדינה הפכו בעשור האחרון למעין הכנסה בטוחה עבור מגדלי הזיתים, בעיקר למגדלים בשיטת ה"בעל".

ביטוח באמצעות אנשי קש ובשם מועצת הזיתים

1. בשנים 2005-2006 ביטחה הנהלת מועצת הזיתים (המנכ"ל והסמנכ"ל) מטעי זיתים, רובם באזורי פארקים לאומיים, אך הביקורת העלתה כי הביטוח נעשה על שם ארבעה אזרחים שלא היו מגדלי זיתים, לא הייתה להם זיקה לשטח שבטוח, וככל הידוע הם אף לא ידעו על השימוש שעשתה המועצה בשמם (להלן - אנשי הקש). למרות זאת קיבלה קנט אישור בכתב מסמנכ"ל המועצה על זיקתם של אנשי הקש לשטחים המבוטחים וזכאותם לקבל פיצוי בגין פחיתת יבול והעבירה לזכותם, באמצעות המועצה, את סכום הפיצוי.

הביקורת העלתה כי הפיצויים שנוקפו לזכות אנשים אלה - כ-350,000 ש"ח - לא הגיעו לידיהם. חלק מהכספים העביר מנהל החשבונות של המועצה לחשבונותיהם של הסמנכ"ל ואחראי האחזקה, והיתר הועברו בהמחאות לפקודת אנשי הקש⁴, שאת חלקן פדה במזומן אחראי האחזקה.

2. עוד העלתה הביקורת כי בשנת 2008 המועצה ביטחה את המטעים האמורים על שמה בלי שהייתה לה זיקה כלשהי אליהם. בגין ביטוח שטחים אלה שילמה חברת קנט למועצה פיצוי בסך כ-340,000 ש"ח, שמועצת הזיתים לא הייתה זכאית לקבלם.

פעולות הסמנכ"ל ואחראי האחזקה מעלות לכאורה חשש לפגיעה בטוהר המידות; מהביקורת עולה כי הם הונו את קנט באופן שיטתי על מנת לקבל כספים שלא כדין. גם פעולותיו של מנהל החשבונות, שביצע העברות מחשבונותיהם של אנשי הקש

2 פחיתת יבול של 40% ביחס לכמות היבול בשנה הקודמת, לפי חישוב ממוצע אזורי.
3 על פי צו פיצוי נפגעי אסון טבע (סוגי נכסים שהחוק לא יחול עליהם), התש"ס-2000, השתתפות המדינה הייתה בשיעור של 80% מגובה הפרמיה בביטוח "אסון טבע".
4 על ההמחאות לפקודת אנשי הקש לא נכתב "למוטב בלבד" כמקובל, ובשל כך היה אפשר להסב אותן, כפי שאכן קרה.

לחשבוניותיהם של הסמנכ"ל ואחראי האחזקה, מעלות חשש כי הוא נתן ידו לפעילות חריגה הגובלת בפגיעה בטוהר המידות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המועצה וחברת קנט לפעול ללא דיחוי להשבת הכספים שהועברו שלא כדין. משרד מבקר המדינה העביר את הליקויים בנדון גם ליועץ המשפטי לממשלה.

שינוי פרטי חשבוניות כדי לקבל כפל החזרי הוצאות

הרשות לפיתוח הגליל, שהיא רשות ממשלתית, הפיקה בשנת 2006 את "פסטיבל הזית". לצורך כך היא שכרה את שירותיה של חברת הפקות ושילמה לה בין היתר 150,000 ש"ח כנגד שתי חשבוניות. נמצא כי עובד במועצה, שינה כמה פרטים בשתי החשבוניות שיועדו לרשות לפיתוח הגליל, לדבריו בהוראת הסמנכ"ל, ורשם כי הן הוצאו עבור מועצת הזיתים.

1. משרד החקלאות תקצב את המועצה מדי שנה בשנה, ולשם כך היא נדרשה להמציא למשרד חשבוניות על הוצאות שהיא נשאה בהן. במרס 2007 שלח הסמנכ"ל למשרד החקלאות העתק של שתי החשבוניות וכתב כי הן מוכיחות הוצאות של המועצה בשנת 2006 בסכום של 150,000 ש"ח. בעקבות זאת העביר משרד החקלאות למועצה את התקציב.

2. מדינת ישראל חברה בארגון הזית העולמי (I.O.O.C), המסייע למדינות החברות בו בפעילויות שיווק כגון פסטיבל הזית. נמצא כי במרס 2007 שלח סמנכ"ל המועצה גם לארגון הזית העולמי, באמצעות נציג מדינת ישראל בארגון, העתק של שתי החשבוניות האמורות לעיל על מנת לקבל ממנו סיוע כספי. בפועל לא הועבר הסיוע למועצה כיוון שהארגון דרש חשבוניות מקור עבור התמיכה שלו, אך החריגה החמורה בעינה עומדת.

תשלומי יתר לסמנכ"ל

בשנת 1997 החלה מועצת הזיתים להפיק תווית איכות במטרה להבדיל את שמן הזית הישראלי האיכותי מיתר שמני הזית. הסמנכ"ל עסק בנושא ובמסגרת תפקידו דגם את בקבוקי השמן עם תווית האיכות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במאי 2007 אישרה הנהלת המועצה לסמנכ"ל תוספת למשכורתו החודשית בסך 5,000 ש"ח עבור פעילות זו. בשנים 2007-2008 קיבל הסמנכ"ל תשלומים בסך 75,000 ש"ח נוסף על שכרו.⁵

משיזמה המועצה הנפקת תווית איכות היא הפכה לחלק בלתי נפרד מפעילותה ומכאן שבתשלום מיוחד לסמנכ"ל עבור פעילות זו יש משום שימוש לא נאות בכספי ציבור. כבר במרס 2008 דרש משרד החקלאות מהמועצה לחייב את הסמנכ"ל להחזיר את הכספים ששולמו לו ביתר, אולם עד מועד סיום הביקורת הוא טרם עשה זאת.

5 International Olive Oil Council

6 תשלום היתר לסמנכ"ל הופסק על ידי המועצה במרס 2008.

פיקוח ובקרה על נסיעות לחו"ל

המועצה לא הסדירה בנוהל כתוב את אופן הנסיעות לחו"ל. נמצא כי הסמנכ"ל אישר לעצמו נסיעות לחו"ל מדי פעם בפעם. המועצה מימנה נסיעות שלא אישרה שבהן השתתף הסמנכ"ל; לעתים מימנה המועצה הוצאות אש"ל עבור נלווים, שאינם עובדי מועצה ושנסעו ללא אישורה; נמצאו אי-סדרים ברישום החשבונאי ובכלל זה תשלומים שאינם תואמים את האסמכתאות וכן החזרי הוצאות לא ראויים שניתנו לסמנכ"ל עבור רכישת מוצרים אישיים.

מהאמור לעיל עולה כי הסמנכ"ל עשה שימוש לא ראוי בכספי המועצה, גם עניין זה, מעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות. הדבר התאפשר, בין היתר, בשל תפקודו הלקוי של מנהל החשבונות, ששילם כספים ללא בקרה, ונוכח חוסר פיקוח ובקרה ראויים של המועצה.

תווית איכות - סדרי תפקוד של המועצה

איכותו הבסיסית של שמן הזית נקבעת לפי כללים מחייבים הנוגעים לייצור ושיווק שמן זית בישראל.⁷ כללים אלה מדרגים את שמן הזית לשתי קבוצות עיקריות: קבוצת "הכתית"⁸ (להלן - שמן זית איכותי) וקבוצת השמן המזוכך.⁹

האחריות לביצוע פיקוח ובקרה על שמן זית המיוצר בישראל והמיובא אליה חלה על משרד הבריאות, אולם נמצא כי הפיקוח על יצרני שמן זית¹⁰ התקיים באופן לא אפקטיבי.

1. מיתוג שמן זית איכותי ואופן הפיקוח עליו: כאמור בשנת 1997 יזמה המועצה הנפקת תווית איכות לשמן זית איכותי הנושאת את שם המועצה. יצוין כי לתווית האיכות משמעות שיווקית כלכלית ניכרת עבור המגדלים והמשווקים המורשים¹¹ (להלן - המשווקים), ששילמו למועצה עבור הרשות להשתמש בה, מאחר שבעיני הצרכנים, המועצה מפקחת על שמן זית בעל תווית איכות.

הנפקת תווית איכות חייבה הקמת מנגנון בקרה, אולם המועצה לא הקימה מנגנון מעין זה, ובפועל הסמנכ"ל הוא שביצע את הפיקוח והבקרה על משווקי שמן זית איכותי מטעם המועצה; הוא דגם בקבוקי שמן זית ושלח אותם לבדיקות מעבדה ללא תכנית סדורה ושיטתית וללא תיעוד לגבי השיקולים שהנחו אותו לדגום בקבוקים מסוימים. המועצה אף הוסיפה להקצות תווית איכות למשווקים שלא היו רשאים להשתמש בה, למשל משווקים ששיווקו שמן זית מזויף, דבר שיכול לגרום להטעיית הצרכנים.

2. הנפקת "חותמת איכות": כאמור, נוסף על שמן הזית האיכותי קיים בשוק גם "שמן זית" (שמן זית מזוכך שמעורבב עם שמן זית איכותי); שמן זה אמנם

7 תקן ישראלי - ת"י 191, שמן זית, אדר תשנ"ח - מרס 1998.

8 "כתית", "כתית מעולה" (Virgin) - מופקים בכתישה קרה, באמצעים פיזיים, ללא חימום וללא חומרים כימיים.

9 "מזוכך", "שמן זית" - הזיתים והשמן עוברים תהליך של חימום והרתחה בשילוב מרכיבים כימיים.

10 בעיקר יצרני שמן זית מזויף.

11 "משווק מורשה" - אדם שהמועצה הרשתה לו לשמש כמשווק מורשה על פי כללי מועצת הזיתים (ייצור ושיווק) (היטלים), התש"ס-1980.

מוגדר "שמן זית" בתקן, אולם יתרונותיו הבריאותיים קטנים במידה מובהקת משמן זית איכותי. נמצא כי המנכ"ל והסמנכ"ל אפשרו לחברה מסוימת להשתמש בחותמת האיכות חודשים מספר לפני שהמועצה יידעה את שאר משווקי שמן הזית על האפשרות לקבלה. יצוין כי מליאת המועצה החליטה להפסיק את הפצת חותמת האיכות במאי 2006, ולמרות זאת המשיכה הנהלת המועצה להקצות חותמות איכות עד מועד סיום הביקורת.

3. חותמת האיכות דומה לתווית האיכות. המועצה לא פרסמה בקרב ציבור הצרכנים את העובדה כי היא הנפיקה חותמת איכות ל"שמן זית" ואת ההבדלים בין "שמן זית" לבין שמן זית איכותי. הנפקה מכוונת של חותמת הדומה לתווית האיכות יש בה משום הטעיה של ציבור הצרכנים.

סדרי ניהול מועצת הזיתים

1. משיכת כספים מקרן הטבק: המועצה לייצור ושיווק טבק גולמי בע"מ (להלן - מועצת הטבק) הקימה בשנת 1985 קרן כללית לטבק (להלן - קרן הטבק). מנכ"ל מועצת הטבק, מר עזר ערסול (להלן - מנכ"ל מועצת הטבק), ששימש באותה עת גם מנכ"ל מועצת הזיתים עד שנת 1997, היה מורשה חתימה יחיד בכספי הקרן. במהלך השנים הצטבר בקרן סכום של כ-860,000 ש"ח, אולם לא ניתן היה למשוך כספים אלו ללא פירוק רשמי של מועצת הטבק.

באוגוסט 2007, בעקבות תביעת פיצויים שהתנהלה מ-1999¹², הגיעו ההנהלה המצומצמת של מועצת הזיתים ומנכ"ל מועצת הטבק להסכם פשרה ולפיו כספי הקרן יחולקו ביניהם. בכך התעלמה ההנהלה המצומצמת מחוות הדעת המשפטיות שניתנו לה, בלי שקיבלה אישור למהלך מהנהלת המועצה או המליאה ובלי שהביאה את ההסכם לאישורו של הממונה על השכר באוצר, כמתחייב¹³.

פרקליטות מחוז הצפון¹⁴ עדכנה את הלשכה המשפטית במשרד החקלאות ואת הממונה על השכר במשרד האוצר בדבר הסכם הפשרה שנחתם ללא אישור משרד האוצר, אולם הם לא פעלו למניעת יישומו.

2. סדרי ניהול ישיבות המועצה וכתובת פרוטוקולים: נמצא כי הפרוטוקולים שכתב הסמנכ"ל לישיבות המועצה לא אושרו על ידי היו"ר דאז ולא הובאו לאישור חברי המועצה כנדרש, ומשכך ניתן היה לערוך בהם שינויים לאחר כתיבתם ונמנעה האפשרות לפקח על ההחלטות שהתקבלו ולבקורן. ואכן ממצאי הביקורת מעלים חשש לשינוי פרוטוקולים והוספת החלטות מהותיות שלא נדונו בישיבות¹⁵.

12 מנכ"ל מועצת הטבק הגיש תביעה בדרישה להגדיל את הפיצויים שניתנו לו בשנת 1997 עת יצא לגמלאות.

13 לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

14 המחוז שייצג את משרד החקלאות ומועצת הטבק בתיק משפטי זה.

15 יצוין שמכיוון המועצה הזמנית בדצמבר 2008 סדרי ניהול הישיבות וכתובת הפרוטוקולים מתנהלים כראוי.

מנגנוני הבקרה על מועצת הזיתים

1. בקרה כספית של מנהל החשבונות: נמצאו חריגות רבות בתפקודו של מנהל החשבונות: הוא העביר כספים מחשבון לחשבון, שילם לסמנכ"ל כל סכום שדרש לנסיעותיו לחו"ל ללא כל בקרה. מנהל החשבונות טען אמנם כי כל פעולותיו נעשו על פי הוראה של המנכ"ל או הסמנכ"ל ולא על דעת עצמו, אולם הוא עשה את כל האמור לעיל ללא אסמכתאות, ללא אישור של מליאת המועצה או הנהלתה וללא פיקוח ובקרה כפי שראוי שיהיו בעניינים הנוגעים לכסף ציבורי.

2. ועדת ביקורת ומבקר פנימי: חוק מועצת הצמחים קובע כי באחריות המועצה למנות באישור שר החקלאות ועדת ביקורת לפיקוח על פעולות המועצה. חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי בכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי.

נמצא כי המועצה לא מינתה ועדת ביקורת משנת 2004 ועד 2009. נוסף על כך נמצא שמשנת 2006 ועד מאי 2009 לא היה למועצה מבקר פנימי¹⁶. אף על פי שמשרד החקלאות ידע שכבר מאוגוסט 2004 אין ועדת ביקורת במועצה, הוא לא חייב את המועצה להקים ועדה כזאת. יוצא כי במשך תקופה ארוכה לא מילאו שרי החקלאות את אחריותם המיניסטריאלית בכך שלא פעלו להסדיר את פעילות המועצה כחוק ובכלל זה לחייב את המועצה למנות ועדת ביקורת ומבקר פנימי.

פיקוח שרי החקלאות

מדצמבר 2005 הגיעו אל שרי החקלאות¹⁷ תלונות על אי-סדרים במועצת הזיתים ובכלל זה חריגות בפעילותו של הסמנכ"ל. אולם משרד החקלאות ושרי החקלאות בתקופה האמורה לא פעלו כנדרש מהם; במשך תקופה ארוכה הם לא דאגו למנות את האורגנים החסרים במועצה - ועדת ביקורת ומבקר פנימי - ולא הורו לבדוק את התלונות על אי-סדרים בפעילותה.

סיכום והמלצות

ממצאי הדוח כפי שפורטו לעיל מעלים שורה של ממצאים חמורים, חלקם מעלים לכאורה חשש לפגיעה בטוהר המידות בקרב סמנכ"ל המועצה ואחראי האחזקה.

תפקוד הסמנכ"ל התאפשר בין היתר בשל כשל הבקרה שהתבטא בכך שמנהל החשבונות שילם כל סכום שדרש הסמנכ"ל, בלי שדרש אישור להוצאות אלו. לדעת משרד מבקר המדינה, על מועצת הזיתים לבחון את תפקודו של מנהל החשבונות ולבחון אם יש בפעולותיו כדי להשפיע על המשך העסקתו בתפקיד זה.

מנגנוני הבקרה הפנימיים והחיצוניים במועצת הזיתים כשלו בתפקידם. משנת 2006 לא היה למועצה מבקר פנימי ומשנת 2004 לא הייתה גם ועדת ביקורת; שרי החקלאות לא חייבו את המועצה למנות מבקר פנימי וועדת ביקורת ולא פיקחו על המועצה כראוי גם כאשר הגיעו תלונות למשרדם.

16 יצוין כי בשנת 2009, לאחר כינונה של המועצה הזמנית, מינתה המועצה ועדת ביקורת ומבקר פנימי.

17 השר לשעבר, מר ישראל כץ; השר לשעבר, מר זאב בויס; והשר המכהן, מר שלום שמחון.

כאמור, תפקודו של הסמנכ"ל מעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות, ולדעת משרד מבקר המדינה הוא נושא באחריות אישית למחדלים המפורטים בדוח. לכן ראוי שמועצת הזיתים וחברת קנט יבחנו את האפשרות לדרוש מהסמנכ"ל ומגורמים אחרים להשיב לקופותיהן את הכספים שקיבלו שלא כדין. כמו כן נוכח חומרת הממצאים יש לשקול את המשך העסקתו של הסמנכ"ל במועצת הזיתים ובתפקידיו הציבוריים האחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שר החקלאות לממש את סמכותו ולבצע שידוד מערכות מקיף במועצת הזיתים. בין היתר עליו למצות את הדין עם נושאי התפקידים במועצה המצוינים לעיל ובראשם הסמנכ"ל, למסד את נוהלי עבודתה כמצופה מגוף ציבורי ולמנות מנגנוני בקרה פנימיים וחיצוניים.



מבוא

1. משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן גם - המשרד) אמן על הסדרת הגידול, הייצור והשיווק של פירות וירקות בישראל ובכלל זה גידול של זיתים למאכל וזיתים לשמן. על הזיתים למאכל מפקחת מטעם משרד החקלאות מועצת הצמחים¹⁸, ולצורך הפיקוח על ענף שמן הזית הוקמה מועצת הזיתים.

מועצת הזיתים (להלן גם - המועצה) היא תאגיד בעל כשירות משפטית עצמאית שהוקם בצו מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (הקמת מועצת הזיתים), התשל"ג-1973. חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן - חוק מועצת הצמחים), חל על מועצת הזיתים בשינויים המחויבים.

השר הממונה על מועצת הזיתים הוא שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות). לשר החקלאות סמכויות רבות ובכללן מינוי חברי המועצה, מינוי יושב הראש שלה, בשיתוף שר התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - שר התמ"ת), ואישור תקציבה, בשיתוף שר האוצר.

2. היקף השטח הנטוע זיתים לשמן זית בישראל מוערך ב-210,000 דונם, כ-165,000 מהם בתנאי "בעל" (ללא השקיה). חלק ממטעי הזיתים נמצאים בבעלות פרטית, חלק בבעלות המדינה וחלק בבעלות קק"ל.

ממוצע היבול השנתי בישראל הוא כ-7,000 טון שמן זית, ואילו הצריכה נאמדת בכ-14,000 טון שמן זית בשנה. תפוקת הייצור המקומי נאמדת בכ-200 מיליון ש"ח¹⁹. בשנים האחרונות צריכת שמן הזית אף נמצאת בעלייה מתמדת. משמעות הדבר היא שכ-50% מצריכת שמן הזית בישראל מבוססת על יבוא מחו"ל. הגידול בצריכה מוסבר בין השאר בעלייה במודעות לסגולותיו הבריאותיות והתזונתיות של שמן הזית.

3. תפקידי מועצת הזיתים כפי שמוגדר בחוק מועצת הצמחים הם בין היתר לפתח את הענף, לרבות שיפור שיטת הגידול, לתמוך במגדלים ולעשות כל פעולה שיש בה כדי לתרום לביסוסו של הענף.

תחומי הפעילות של המועצה הם בעיקר עידוד ייצור שמן זית איכותי²⁰, הרחבת המטעים שבתנאי השקיה, עידוד המחקר המדעי, פיתוח בתי בד²¹ וטיפוח בתי הבד הקיימים, ושיווק ופרסום להגדלת

18 לפי חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

19 במחירים סטונאיים.

20 שמן זית "כתית" או "כתית מעולה" - ראו הסבר מפורט בהמשך.

21 מתקן לסחיטת שמן מזיתים.

הצריכה. נוסף על כך המועצה מסייעת למגדלים בביטוח מטעי הזיתים שבחזקתם באמצעות הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות (להלן - חברת קנט או קנט) ופועלת נגד זיוף שמן זית.

המועצה היא תאגיד שאינו נושא רווחים והיא נחשבת גוף נתמך, כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). התקציב השנתי של המועצה בשנים 2006-2008 היה כ-2 מיליון ש"ח.²²

4. במועצת הזיתים פועלים שני גופים עיקריים: פורום מועצת הזיתים (להלן - המליאה או המועצה) והוועד הפועל (להלן - ההנהלה), שכפוף להחלטות המועצה וממונה על ידיה.

בתקופה שנבדקה שלושת בעלי התפקידים המרכזיים במועצה (להלן - ההנהלה המצומצמת) היו: יו"ר המועצה, מר אילן אשל, שכהן עד נובמבר 2008; מנכ"ל המועצה, מר אמין חסן ז"ל (להלן - המנכ"ל), אשר נפטר בסוף שנת 2008; וסמנכ"ל המועצה, מר גדי הורביץ (להלן - הסמנכ"ל). מנהל החשבונות של המועצה היה מר כמיל חדאד (להלן - מנהל החשבונות), ואחראי האחזקה היה מר אברהם ג'ובראן (להלן - אחראי האחזקה).

מנובמבר 2008 ועד מועד סיום הביקורת, כיהנה מועצה זמנית שמונתה מכוח תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (מועצת הזיתים), התשס"ח-2008, ומתוקף מינוי של שר התמ"ת ושר החקלאות. יו"ר המועצה הזמנית היה נציג שר החקלאות, מר יצחק (איצ'ה) לידור, ועם חבריה נמנו נציג שר התמ"ת, נציג נוסף של משרד החקלאות, וכן ארבעה מגדלי זיתים לשמן מטעם ארגוני מגדלי הזיתים.

בחדשים יוני-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתפקוד מועצת הזיתים ובכלל זה התקנות, ההנחיות והנהלים במועצת הזיתים והאופן שבו היא ממלאת את התפקידים שהוגדרו לה בחוק מועצת הצמחים. הבדיקה נעשתה במועצת הזיתים, במשרד החקלאות ובקנט והתמקדה בשנים 2006-2008. בדיקות השלמה נעשו בפרקליטות מחוז הצפון, באגף השכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר וברשות לפיתוח הגליל. במהלך סיכום הביקורת העביר משרד מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה מידע ומסמכים בנוגע לנושאים המעוררים חשש לפגיעה בטוהר המידות.

ביטוח "אסון טבע"

תשלום פיצויים בגין "אסון טבע"

1. קנט פועלת משנת 1967 כחברת ביטוח ממשלתית עסקית, ובעלת השליטה בה היא המדינה. מאוגוסט 2007 היה סמנכ"ל המועצה חבר בדירקטוריון קנט כנציג ענף הפירות במועצת הצמחים.

קנט מבטחת כ-18,000 לקוחות ברוב ענפי החקלאות. חברת קנט מבטחת את הלקוחות בשני מסלולים עיקריים: ביטוח כנגד נזקי טבע - ביטוח מפני פגעי מזג האוויר ואיתני הטבע, וביטוח כנגד אסון טבע - ביטוח ליבולים ולעצים מפני תופעת אקלים חריגה או נזקי מחלות ומזיקים. ביטוח כנגד אסון טבע מופעל גם בענף זיתי השמן. המדינה משתתפת בתשלום הפרמיות של מגדל זיתי שמן שמעוניין לרכוש ביטוח בחברת קנט, בשיעור משתנה. ברכישת ביטוח נגד אסון טבע המדינה משתתפת ב-80% מסכום הפרמיה.²³

22 מקורות ההכנסה של המועצה היו בין היתר מגביית היטלים, תשלום עבור תוויות איכות, תגמולי ביטוח והשתתפות משרד החקלאות.

23 על פי צו פיצוי נפגעי אסון טבע (סוגי נכסים שהחוק לא יחול עליהם), התש"ס-2000.

2. עץ הזית נותן את פירותיו באופן "סירוגי", כלומר בשנה אחת מצמיח העץ כמות גדולה של זיתים ובשנה שאחריה כמות קטנה, זאת בשל שילוב מאפיינים גנטיים של העץ עם גורמים סביבתיים. בשל כך חייבה קנט את המגדלים לבטח את מטעיהם לשנתיים רצופות. באמצעות פעולות כגון גיזום העץ, דישון והשקיה ניתן לצמצם את "הסירוגיות". בגידול זיתים בשיטת ה"בעל" (ללא השקיה) הוצאות הגידול קטנות מאוד, בעיקר לעומת הוצאות הגידול בשיטת ה"שלחין" (גידול באמצעות השקיה), ותופעת ה"סירוגיות" משמעותית מאוד.

הפיצוי של קנט עבור פחיתת יכול חושב כך: המבוטח זכאי לפיצוי בשל נזק שנגרם ליבול רק אם שיעור הנזק עולה על 40% מהיבול המבוטח (להלן - תנאי הסף), במקרה כזה תשלם לו חברת הביטוח את הפיצוי עד-60% בלבד מהיבול שבוטח, והמגדל יספוג אפוא את הנזק ל-40% מהיבול שבוטח (השתתפות עצמית)²⁴.

הביקורת העלתה כי רק 25% ממטעי הזיתים בארץ מבוטחים בקנט, וכי רק כ-20% מהם הם מטעי "שלחין", דהיינו מרבית המטעים המבוטחים בקנט הם מטעים בשיטת ה"בעל". זאת ועוד, 80% מהפיצוי הכספי ששילמה חברת קנט יועדו למגדלי זיתים בשיטת ה"בעל"²⁵.

התוצאה הביטוחית והכלכלית היא שכדאי למגדלי הזיתים, בייחוד למגדלים בשיטת ה"בעל", לבטח את מטעיהם בקנט, שכן הם משלמים רק 20% מפרמיית הביטוח ואת יתרת הפרמיה משלמת המדינה, וההסתברות שהם יעמדו בתנאי הסף לקבלת הפיצוי מקנט אחת לשנתיים גבוהה מאוד.

הביקורת העלתה כי סך כל הפרמיה ששילמו המגדלים בענף שמן הזית בשנים 2001-2009 הייתה כ-6.5 מיליון ש"ח, וכי השתתפות המדינה הייתה כ-23.5 מיליון ש"ח. מנגד, הפיצוי הכספי שקיבלו כל המגדלים מקנט בגין אסון טבע באותן שנים היה כ-33.7 מיליון ש"ח, דהיינו סכום הפיצוי היה גבוה בכ-27 מיליון ש"ח מתשלום המגדלים עבור הביטוח, כמפורט בטבלה שלהלן:

תקופת הביטוח*	היחס בין הפרמיה ששילמו המגדלים לפיצוי	השתתפות המגדלים	השתתפות המדינה	סה"כ פיצויים ששולמו למגדלים במיליוני ש"ח (אסון טבע)	ההפרש ששולם במיליוני ש"ח
2001/2	1: 10	0.95	3.2	9.5	8.55
2002/3	1: 5	1.8	6.5	9.2	7.4
2003/4	1: 4.4	1.7	6.2	7.6	5.9
2004/5	1: 3.5	2.1	7.6	7.4	5.3
2005/6					
2006/7					
2007/8					
2008/9					
סה"כ		6.55	23.5	33.7	27.15

* כאמור, הביטוח היה דו-שנתי.

24 הנתונים נלקחו מחוזה ביטוח זיתי שמן- הגדרות, המבוסס על צו פיצוי נפגעי אסון טבע, התש"ס-2000.
25 בשנים 2003-2008, על פי נתוני חברת קנט.

מהנתונים עולות המסקנות האלה:

- (א) מבחינת המגדלים: ברכישת ביטוח למטעי זיתים בקנט הם קיבלו אחת לשנתיים פיצוי כספי ששיעורו גבוה במידה ניכרת מסכום הפרמיה שהם שילמו.
- (ב) מבחינת המדינה: הכספים שהיא העבירה לקנט באמצעות ההשתתפות בפרמיית הביטוח הפכו לתמיכה כלכלית במגדלי זיתים לשמן.
- (ג) מבחינת חברת קנט: הפרמיה ששילמו המגדלים והתוספת מהמדינה כיסו את עלות הפיצוי למגדלי הזיתים.

התוצאה הייתה שכספי המדינה הפכו בעשור האחרון למעין הכנסה בטוחה עבור מגדלי הזיתים, בעיקר בשיטת ה"בעל".

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי בעבר פנו חקלאים לממשלות ישראל בדרישה לתמוך בהם בגין נזקים שנגרמו לענף עקב אירועי אקלים חריגים. כדי שגם החקלאים ישתתפו בסיכונים הענף וכדי למנוע תמיכות מיוחדות לעניין זה ללא בסיס כלכלי, החליטה הממשלה לעודד את העוסקים בחקלאות לבטח את נזקיהם ובכך להבטיח מנגנון של ניהול סיכונים בענף. הממשלה אף החליטה לתמוך בחקלאים באמצעות השתתפות בעלות הפרמיות לביטוח. עוד ציין אגף התקציבים כי שיעור ההשתתפות העצמית הגבוה בביטוח רחוק מלכסות את הנזקים בענף. מנכ"ל קנט מסר בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי הביטוח למגדלי זיתים לשמן נעשה לאחר ניתוח מאפייני הענף בעשור הקודם, שבו תכונת הסירוגיות של עצי הזית לא הייתה תופעה כה מובהקת כפי שהיא בעשור הנוכחי. עוד ציין מנכ"ל קנט כי הפיצוי שניתן למגדלים היה נמוך משמעותית מסך הוצאות הייצור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התוצאה הייתה שבעשור האחרון הפך ביטוח ענף הזיתים, בזכות מאפייניו הייחודיים, למעין הכנסה בטוחה עבור מגדלי זיתים לשמן בתנאי "בעל". במקרים מסוימים הכנסה זו פיצתה על חלק מהוצאות הייצור, ובמקרים אחרים היא הייתה גבוהה משמעותית מהוצאות הייצור (ראו את הפרק "ביטוח מטעים באמצעות אנשי קש ובשם מועצת הזיתים" שלהלן). זאת ועוד, התמיכה ניתנה בעיקר למגדלי זיתים לשמן במטעים שאינם מושקים, שבהם ההשקעה והסיכון למגדל נמוכים לעומת השטחים המושקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המדינה לבחון מחדש את תמיכתה במגדלי זיתים לשמן באמצעות השתתפות בפרמיית הביטוח בקנט, תוך שימת דגש על המאפיינים הייחודיים של הענף בעשור האחרון, ולעדכן את החישובים האקטואריים בהתאם.

ביטוח מטעים באמצעות אנשי קש ובשם מועצת הזיתים

1. הסכם הביטוח בין חברת קנט לבין המועצה (בעלת הפוליסה) קבע כי המועצה תעביר את תשלומי הפרמיה של כל המגדלים באופן מרוכז לחברת קנט. קנט הודיעה לכל מבוטח על סכום הפיצוי שהגיע לו והעבירה למועצה את הפיצוי עבורו, והמועצה העבירה את הפיצוי למגדל, כך שלא היה קשר כספי בין קנט למגדלים.

המועצה גבתה תמורת פעילותה דמי טיפול בסך 3% מכל פיצוי; סכום הכנסות המועצה מדמי טיפול בשנים 2006-2008 היה כחצי מיליון ש"ח.

עוד קובע הסכם הביטוח בין חברת קנט למועצת הזיתים כי מטעיהם של המבוטחים חייבים להימצא בבעלותם או בהחזקתם כדין וכי על המגדלים לשלם עבורם היטלי מועצה כחוק²⁶.

2. הביקורת העלתה כי בשנים 2005-2006 ביטחה הנהלת המועצה (המנכ"ל והסמנכ"ל) מטעי זיתים בעיקר ביערות קק"ל, בשטחי מרעה ובגנים לאומיים, למשל, בפארק הכרמל, בפארק קנדה, בעירון, בימא, בשפרעם, בגלבווע ועוד. הביטוח נעשה על שמם של ארבעה אזרחים שלא היו מגדלי זיתים ולא הייתה להם כל זיקה למטעים אלה (להלן - אנשי קש).

המועצה דרשה מקנט פיצוי בגין אסון טבע (חוסר יכול בשטחים האמורים). לפי נוהלי קנט, תשלום הפיצוי נעשה לאחר שמעריך החברה סייר בשטח עם המגדל ואמד את הנזק ליכול.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אחראי האחזקה של מועצת הזיתים הוא שליווה את המעריך וקיבל את הערכת הנזק בכל השטחים שבטוחו על שמם של אנשי קש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר אחראי האחזקה שהוא ליווה את המעריך מקנט על פי הנחיית הממונים עליו במועצה - המנכ"ל והסמנכ"ל.

3. כאמור, אחד מתנאי הביטוח הוא שהמטעים יהיו בבעלות המבוטח או בהחזקתו כדין. קנט ביקשה לקבל פרטי גושים וחלקות של השטחים המבוטחים, אולם בדרך כלל לא דרשה אישור בדבר הבעלות על הקרקע. במקרים האמורים, בעקבות ספקות שעלו, דרשה קנט להציג אישור על הזיקה של אותם אנשי קש לקרקע.

בחודשים מרס ואוגוסט 2006 כתב לקנט סמנכ"ל המועצה כי הוצגו לפניו כל הסכמי החכירה. בהסתמך על מכתבו של הסמנכ"ל, העבירה בשנת 2006 חברת קנט כ-350,000 ש"ח לזכות אנשי קש באמצעות המועצה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בניגוד להצהרת הסמנכ"ל, שטחים אלו לא הוחכרו לאנשי קש בשנים 2005-2006, ועל כן תמוהה הצהרתו כי ראה את הסכמי החכירה של אותם שטחים. זאת ועוד, בבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם ארבעת אנשי קש עלה כי הם אינם מגדלי זיתים ולפיכך לא ביטחו מטעי זיתים בקנט, וכי הם לא ידעו שמועצת הזיתים ביטחה מטעים על שמם.

יוצא אפוא כי בעקבות הטעיה מכוונת של הסמנכ"ל העבירה חברת קנט תשלומים לאנשי קש באמצעות המועצה, דבר המעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות של הסמנכ"ל.

4. משרד מבקר המדינה בדק גם את סדרי התשלום והעלה אף בהם פגמים מהותיים: מנהל החשבונות של המועצה ניהל כרטיס חובות וזכויות עבור כל אדם או גוף שיש לו נגיעה כספית עם המועצה ובכלל זה המגדלים ועובדי המועצה (להלן - כרטיס חו"ז). לאחר העברת תגמולי הביטוח למועצה אמור היה מנהל החשבונות להכין המחאה ממוחשבת לזכותו של המגדל, שהיה מגיע למשרדי המועצה ומאשר בחתימתו את קבלתה. למגדלים שלא יכלו להגיע למשרדים היה מנהל החשבונות שולח את המחאה עם הכיתוב הברור - "לא סחיר".

26 ההיטלים שמגדלים היו חייבים לשלם למועצה על פי כללי מועצת הזיתים (ייצור ושייווק) (היטלים), התש"ס-1980.

מזן הראוי כי תשלום המחאות בגוף ציבורי ייעשה בצורה סדורה ובאופן קבוע, וכי המחאות תהיינה ממוספרות ומודפסות ויירשמו לטובת המוטב בלבד.

בבדיקת כרטיסי החו"ז של אנשי הקש עלה כי קנט העבירה לזכותם פיצויים. נמצא כי מנהל החשבונות העביר כ-24,000 ש"ח מהפיצויים לשנים 2005-2006 מכרטיסי חו"ז של אנשי הקש לחשבוננו של אחראי האחזקה, ו-50,000 ש"ח לחשבוננו של סמנכ"ל המועצה. עוד נמצא כי ליתר כספי הפיצויים עבור אנשי הקש הכין מנהל החשבונות המחאות לפקודתם, אולם המחאות נכתבו בכתב יד והיו סחירות. נמצא כי עובדי המועצה לא מסרו המחאות אלא לידי אנשי הקש. זאת ועוד, נמצא כי כל המחאות נפדו; חלקן על ידי גורמים לא ידועים, וחלקן, שסכומן הכולל כ-48,500 ש"ח, נפדו במזומן על ידי אחראי האחזקה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסרה חברת קנט כי היא לא ידעה שמועצת הזיתים ביטחה מטעים על שמם של אזרחים ללא ידיעתם, וכי אם יתברר שכן היו הדברים, היא תפעל להשיב את הכספים ששילמה למועצה ביתר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 הסביר מנהל החשבונות של המועצה כי הוא ביצע את העברות הכספים מחשבונותיהם של אנשי הקש לחשבונותיהם של הסמנכ"ל ואחראי האחזקה לאחר שקיבל הוראה בעל פה מהמנכ"ל ובידיעתם המלאה של הסמנכ"ל ואחראי האחזקה. עוד הוא טען כי חלק מהמחאות שנוקפו לזכות אנשי הקש נמסרו למנכ"ל, על פי בקשתו. מנהל החשבונות לא המציא אסמכתאות לטענותיו אלו.

מדבריו של מנהל החשבונות עולה כי הוא נתן ידו לפעילות חריגה הגובלת בפגיעה בטוהר המידות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסר אחראי האחזקה כי ביוני 2006 הוא העביר הלוואה בסך 150,000 ש"ח למועצה, וכי הכספים שהועברו מחשבונות אנשי הקש לחשבוננו שימשו, בין היתר, לסגירת חוב המועצה כלפיו. אחראי האחזקה אף מסר בפברואר 2010 כי בעקבות דוח משרד מבקר המדינה הוא החזיר למועצה את הסכום שהועבר לחשבוננו במועצה (24,000 ש"ח).

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנת 2006 קיבלה המועצה הלוואה בסך 140,000 ש"ח מאחראי האחזקה שלה. אחראי האחזקה לווה סכום זה מהבנק והפקידו בחשבון המועצה. אולם ההחזר בוצע באמצעות הוראת קבע מחשבון המועצה לבנק על פי תכנית הסילוקין של הבנק. לא נמצא כי המועצה הסדירה את עניין ההלוואה במסמך כתוב בינה לבין אחראי האחזקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שגוף ציבורי יקבל הלוואה מאחד מעובדיו. נוסף על כך לא ניתן לקשור את נושא ההלוואה להעברות הכספים לחשבוננו של אחראי האחזקה.

בתשובה נוספת מדצמבר 2009 מסר אחראי האחזקה שהוא פדה את המחאות שנרשמו לפקודת אחד מאנשי הקש והעביר את הכסף למנכ"ל המועצה, על פי הנחייתו. יצוין כי לא נמצא אישור לדבריו ולא ניתן לבדוק אותם עקב פטירתו של המנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולותיו של אחראי האחזקה, בעיקר משיכת המחאות אנשי הקש במזומן וקבלת הכספים לחשבוננו, מעלות חשש לפגיעה בטוהר המידות.

באשר לסמנכ"ל, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 הוא מסר כי המכתב שבו הודיע לקנט שראה את כל הסכמי החכירה של האזרחים, נכתב לפי בקשתו של הסמנכ"ל, וכי הוא הניח שהסמנכ"ל בדק את הנושא ומצא אותו תקין.

עוד ציין הסמנכ"ל כי הכסף שהועבר לחשבוננו במועצה היה במסגרת התחשבנות כספית פרטית בינו לבין הסמנכ"ל, וכי הוא לא ידע מה מקורו. אולם הסמנכ"ל לא המציא אסמכתה לטענתו, והטענה אינה מתיישבת עם תשובתו של מנהל החשבונות ולפיה ההנחיה להעברת הכסף לחשבוננו של הסמנכ"ל ניתנה בנוכחותו ובידיעתו המליאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא ניתן לקבל את גרסתו האמורה לעיל של הסמנכ"ל שהרי הוא שכתב את המכתב לקנט ובו אישר כי ראה את הסכמי החכירה. זאת ועוד, הסמנכ"ל השתתף בדיונים בקנט שבהם הועלו הספקות בנוגע לזיקתם של האזרחים לשטחים המבוטחים, ועל כן היה עליו לבצע בדיקה יסודית ולא להצהיר על מה שלא בחן בעצמו; יתרה מזו, הסמנכ"ל קיבל חלק מהכספים לחשבוננו במועצה וחתם על ההמחאות לפקודתם של אנשי הקש. גם מפעולות אלה עולה חשש לפגיעה בטוהר המידות.

5. זאת ועוד, נמצא שבשנים 2007-2008 ביטחה מועצת הזיתים (הסמנכ"ל והסמנכ"ל, שכאמור שימש דירקטור בחברת קנט באותה תקופה) על שמה את המטעים שלפני כן היו מבוטחים על שמם של אנשי הקש. בסך הכול ביטחה המועצה בשנים אלו 1,810 דונם. עבור מטעים אלה העבירה קנט למועצת הזיתים בשנת 2008 פיצוי בגין אסון טבע בסך 340,000 ש"ח שהמועצה לא הייתה זכאית לקבלו. במינהל מקרקעי ישראל ובקק"ל לא נמצאו אסמכתאות המעידות שהשטחים הללו הוחכרו למועצת הזיתים.

ביוני 2009, במהלך הביקורת, הודיעה המועצה לקנט על ביטול הביטוח עבור המטעים האמורים לעיל ולא נתנה שום הסבר לפעולה זו.

מהאמור לעיל עולה כי מועצת הזיתים ניצלה את ההכנסה הבטוחה שבביטוח מטעי הזיתים על מנת לקבל כספים ביתר מחברת קנט עבור שטחים שאין לה זיקה אליהם.

הממצאים האמורים לעיל מעלים חשש שמדובר בדפוס פעולה שנקטה המועצה. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על חברת קנט לעשות בדיקה מקיפה של השטחים שבוטחו על ידי המועצה בעבר ולדרוש אסמכתאות על זיקתם לקרקע של מגדלי הזיתים שקיבלו פיצויים מקנט באמצעות המועצה. כמו כן יש להסדיר מנגנון בקרה על שטחי הזיתים שיבוטחו בעתיד.

הביקורת אף העלתה כי סמנכ"ל המועצה ואחראי האחזקה שלה היונו באופן שיטתי את קנט תוך קבלת כספים שלא כדין לחשבונם. זאת ועוד, הסמנכ"ל הונה חברה שבה הוא שימש דירקטור. על המועצה וחברת קנט לפעול ללא דיחוי להשבת הכספים שהועברו שלא כדין. נושא זה הועבר ליועץ המשפטי לממשלה לבחינת החשש לפגיעה בטוהר המידות ולביצוע מעשים פליליים.

באשר לטענות כלפי הסמנכ"ל ז"ל, לא נמצאו אסמכתאות המעידות על מידת מעורבותו בנושא ולא ניתן לאמת טענות שהועלו בדבר פעולותיו בנוגע להעברת הכספים.

חריגות נוספות של הסמנכ"ל

כאמור, בשנים 1994-2008 כללה הנהלת מועצת הזיתים את יו"ר המועצה, המנכ"ל והסמנכ"ל. הניהול השוטף של המועצה התבצע על ידי המנכ"ל והסמנכ"ל. לאחר פטירתו של המנכ"ל בשלהי שנת 2008 לא מונה מנכ"ל חדש למועצה.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסרו מנהל החשבונות ואחראי האחזקה כי לאורך כל תקופת עבודתם במועצה הם קיבלו הנחיות לפעילותם בכל התחומים הן מהמנכ"ל ז"ל והן מהסמנכ"ל.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו חריגות מהותיות בכל הנוגע לתפקודו האישי של הסמנכ"ל, כמפורט להלן:

שינוי פרטי חשבוניות

משרד החקלאות תקצב מדי שנה בשנה את מועצת הזיתים כחלק ממדיניותו לסייע למועצות השונות. התקציב נועד לקידום צריכה של שמן זית ישראלי, פיתוח תו האיכות²⁷ וחשיפתו לציבור.

בשנים האחרונות היה תקציב קידום המכירות השנתי של משרד החקלאות למועצת הזיתים 500,000 ש"ח, והתקציב המחקרי היה 200,000 ש"ח. קבלת התקציב הייתה מותנית בהמצאת אסמכתאות לחשב משרד החקלאות על פעולות בתחום קידום המכירות ובתחום המחקרי שהמועצה נשאה בהוצאותיהן.

בבדיקת חשב משרד החקלאות נמצא כי המועצה לא הגישה חשבוניות בסכום המתאים להוכחת הוצאותיה בשנת 2006, ולכן העביר לה המשרד רק חלק מהתקציב שאושר לה והתנה את העברת שאר התקציב בהמצאת חשבוניות מתאימות נוספות.

המועצה השתמשה בתקציב קידום המכירות בין היתר על מנת להשתתף במימון פסטיבל הזית, המתקיים בכל שנה משנת 1995 באחריות הרשות לפיתוח הגליל (להלן - הרשות), שהיא רשות ממשלתית, ובשיתוף מועצת הזיתים, עמותות תיירות ורשויות מקומיות. בפסטיבל הזית שהפיקה הרשות בשנת 2006 היא שכרה את שירותיה של חברת הפקות ושילמה לה בין היתר 150,000 ש"ח כנגד שתי חשבוניות. העתק מחשבוניות אלה הגיע לידי מועצת הזיתים. יצוין כי המועצה השתתפה במימון הפסטיבל בסכום של 20,000 ש"ח.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי עובד במועצה שינה כמה פרטים בשתי החשבוניות האמורות לעיל, לדבריו בהוראת הסמנכ"ל, כך שעלה מהן, כי מועצת הזיתים היא ששילמה תמורתן. הפרטים ששוננו בחשבוניות הם תאריך הנפקתן והגורם שעבורו הוצאה החשבונית. כלומר במקום שבו נרשם כי החשבונית הוצאה לרשות לפיתוח הגליל, נמחק הכיתוב ונרשם כי היא הוצאה עבור מועצת הזיתים. שאר פרטי החשבונית - הסכום לתשלום והפעילות שבגינה היא ניתנה - נותרו בעינם.

1. במרס 2007 שלח סמנכ"ל המועצה למשרד החקלאות העתק של שתי החשבוניות שהמועצה שינתה וכתב כי הן מוכיחות הוצאות נוספות של המועצה בשנת 2006 בסכום של 150,000 ש"ח.

27 מועצת הזיתים הפיקה תווית איכות הנושאת את שמה, כדי להבדיל את שמן הזית האיכותי מיתר שמני הזית (ראו גם בהמשך).

לאחר העברת חשבונות אלו העביר משרד החקלאות למועצה ביוני 2007 את שאר התקציב שאושר לה.

2. מדינת ישראל חברה בארגון הזית העולמי (I.O.O.C)²⁸, שנוסד לפני 50 שנים. מטרת הארגון, בין השאר, היא להעלות את המודעות לצריכת שמן זית איכותי. לפיכך הארגון מסייע למדינות החברות בו בפעילות שיווקית לשם הגדלת החשיפה לשמן זית איכותי והגדלת צריכתו.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי במרס 2007 שלח סמנכ"ל המועצה גם לארגון הזית העולמי, באמצעות נציג מדינת ישראל בארגון, העתק של שתי החשבונות האמורות לעיל על מנת לקבל ממנו סיוע כספי.

יו"ר ארגון הזית העולמי הסכים להשתתף במימון הפסטיבל בשנת 2006 בסכום של 5,000 אירו, בתנאי שישלחו אליו חשבונות המקור. עד מועד סיום הביקורת לא נשלחו חשבונות המקור לארגון, והסכום המבוקש לא הועבר למועצת הזיתים.

נמצא כי סמנכ"ל המועצה השתמש פעמיים בחשבונות שהמועצה כלל לא שילמה את תמורתן על מנת לקבל כספים ממשרד החקלאות ומארגון הזית העולמי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר הסמנכ"ל כי הטיפול בפסטיבל הזית בשנת 2006 מול הרשות היה באחריותו של המנכ"ל, וכי אין לו כל קשר לשינוי פרטי החשבונות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לדברי אחד מעובדי המועצה הנחה אותו הסמנכ"ל לבצע את השינוי בחשבונות. נוסף על כך בדצמבר 2006 נכח הסמנכ"ל בכנס סיכום של פסטיבל הזית ובו הוצגה השתתפות המועצה במימון הפסטיבל בסך 20,000 ש"ח. מכאן שהסמנכ"ל ידע מה סכום השתתפות המועצה במימון הפסטיבל וכי החשבונות האמורות לעיל אינן חשבונות אמיתיות, ולמרות זאת פנה בעצמו למשרד החקלאות בדרישה לקבלת תקציב כנגד שתי החשבונות.

מהאמור לעיל עולה כי הסמנכ"ל עשה שימוש בחשבונות ששוננו (ייתכן שלפי הוראתו) ושהמועצה לא שילמה את תמורתן, על מנת להציג כהוצאות של המועצה ולקבל תקציבים ממשרד החקלאות ומארגון הזית העולמי, ובכך היה עלול לגרום לפגיעה באמינותה וביוקרתה של מדינת ישראל, החברה בארגון.

קבלת תשלומי יתר

1. מועצת הזיתים העסיקה את הסמנכ"ל משנת 1995. החוזה האחרון שנחתם עמו בשנת 2005 הסדיר את תנאי עבודתו במועצה וקבע כי "תפקידו של העובד דורש מידה מיוחדת של אמון אישי ולכן לא יהיה העובד זכאי לתמורה עבור עבודה בשעות נוספות".

בשנת 1997 החלה המועצה להפיק תווית איכות הנושאת את שמה במטרה להבדיל את שמן הזית האיכותי מיתר שמני הזית בישראל, וגבתה עמלה עבור השימוש בה. המועצה התירה את השימוש בתווית למשווקי שמן זית מורשים²⁹ (להלן משווקים), שהתחייבו לעמוד בדרישות התקן הישראלי

28 International Olive Oil Council.

29 "משווק מורשה" - אדם שהמועצה הרשתה לו לשמש כמשווק מורשה על פי כללי מועצת הזיתים (ייצור ושיווק) (היטלים), התש"ס-1980.

לשמן זית - ת"י 191 (להלן - התקן) ובתנאי הסכם עם המועצה (להלן ההסכם)³⁰. סמנכ"ל המועצה דגם את בקבוקי השמן באמצעות קנייתם ושליחתם לבדיקה במעבדה כחלק מתפקידו. הביקורת העלתה שבישיבה שהתקיימה במאי 2007 החליטה הנהלת המועצה שהסמנכ"ל יקבל מחודש ינואר 2006³¹ באופן רטרואקטיבי תשלום חודשי, עבור פעילות הפיקוח והבקרה אחר תווית האיכות בסך 5,000 ש"ח כולל מע"מ נוסף על שכרו תמורת הצגת חשבוניות.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסרו שלושה חברי הנהלה שנכחו באותה ישיבה ואישרו לכאורה את התשלום לסמנכ"ל עבור ניהול תווית האיכות כי הם אינם זוכרים שהנושא עלה בישיבה. זאת ועוד, נמסר כי אף שאחד מהם כתב למנכ"ל במאי 2008, לאחר שהגיע אליו פרוטוקול הישיבה, שהנושא לא עלה בישיבה אלא הוסף לפרוטוקול אחריה, הוא לא קיבל תגובה על כך.

מהאמור לעיל עולה חשש כי ההחלטה בדבר תשלום נוסף לסמנכ"ל לא התקבלה על ידי הנהלת המועצה אלא הוספה לפרוטוקול לאחר סיום ישיבתה.

2. סמנכ"ל מועצת הזיתים ניהל את תווית האיכות כחלק מתפקידו, ועל כך שולם לו שכרו. תשלום נוסף עבור ניהול תווית האיכות פירושו שבשנים 2007-2008 קיבל הסמנכ"ל, נוסף על שכרו, תשלומי יתר בסך 75,000 ש"ח.

יצוין כי כבר בחודש מרס 2008 דרש משרד החקלאות מהמועצה לחייב את הסמנכ"ל להחזיר לאלתר את תשלומי היתר שהועברו אליו וציין כי "החלטת ההנהלה ממאי 2007 והחלטה הרטרואקטיבית אינה תקינה!!" (ההדגשה במקור).

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסרו ארבעת חברי הנהלה שאישרו לכאורה על פי הפרוטוקול את התשלום לסמנכ"ל, כי דרישת משרד החקלאות להחזיר את הכסף ששולם ביתר לסמנכ"ל לא הובאה לידיעתם.

למרות דרישת משרד החקלאות, עד מועד סיום הביקורת טרם החזיר הסמנכ"ל למועצה את הכסף ששולם לו ביתר.

3. בתשובתו למשרד החקלאות ממרס 2008 כתב יו"ר המועצה דאז שתמחור הפעילות של הסמנכ"ל נעשה על פי עלויות הפעילות בלבד ונועד למנוע מהמועצה להגדיל את מצבת העובדים שלה. כמו כן, לדעת יו"ר המועצה, הפעילות הנוגעת לתווית האיכות אינה פעילות סטטוטורית ולכן אין מקום להתערבות משרד החקלאות. עם זאת התחייב יו"ר להעביר את ניהול תווית האיכות לגוף חיצוני.

הביקורת העלתה כי על אף התחייבותו של יו"ר המועצה דאז, עד מועד סיום הביקורת לא קבעה המועצה כללים לניהול תווית האיכות ולהערכת עלויות ניהולה. ניהול תווית האיכות לא הועבר לגוף חיצוני, והפעילות המשיכה להתבצע על ידי הסמנכ"ל כחלק בלתי נפרד מתפקידו ללא תשלום נוסף.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנפקת תווית האיכות היא חלק בלתי נפרד מפעילות המועצה וניהולה היה חלק מתפקידו של הסמנכ"ל ממועד תחילת הנפקתה ומכאן שבתשלום המיוחד עבור פעילות זו החל משנת 2007 יש משום שימוש לא נאות בכספי ציבור.

30 ראו פרוט בהמשך.

31 בפועל הוחל התשלום החודשי מינואר 2007 ולא מינואר 2006.

קבלת הלוואה

במועצת הזיתים קיים נוהג ולפיו עובד רשאי לקבל הלוואה מחשבון המועצה. לדברי יו"ר המועצה לשעבר, ההלוואה הייתה חייבת להיות מאושרת בכתב על ידי מליאת המועצה או ההנהלה והיא התבצעה על ידי מנהל החשבונות באמצעות לוח סילוקין הכולל ריבית והצמדה.

בתחילת שנת 2006 קיבל הסמנכ"ל מהמועצה הלוואה בסך 30,000 ש"ח באמצעות שלוש המחאות, ובכרטיסו במועצה נרשם חיוב עבור הלוואה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא אישור של מליאת המועצה או הנהלתה על מתן ההלוואה. לא נמצא גם מסמך המסדיר את תנאי ההלוואה ותנאי החזרתה כנדרש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסר מנהל החשבונות כי ההלוואה ניתנה לאחר אישור המנכ"ל והסמנכ"ל באמצעות חתימתם על ההמחאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בחתימתו של המנכ"ל על ההמחאות שניתנו כהלוואה לסמנכ"ל אישור למתן ההלוואה. זאת ועוד, אין זה ראוי שהסמנכ"ל חתם ואישר הלוואה והעברת כספים לעצמו.

הביקורת העלתה שבמהלך שנת 2006 נכנסו לחשבוננו של הסמנכ"ל סכומי כסף שונים (משכורות, החזרי הוצאות וכן 50,000 ש"ח שהעביר כאמור מנהל החשבונות מחשבוננו של אחד מאנשי הקש) כך שבסוף אותה שנה היה חשבוננו של הסמנכ"ל מאוזן לכאורה.

יוצא אפוא שמנהל החשבונות העביר את ההמחאות לזכות הסמנכ"ל בלי שדרש ממנו להציג אישור כתוב למתן ההלוואה. זאת ועוד, הכספים שהועברו לחשבוננו של הסמנכ"ל מחשבוננו של אחד מאנשי הקש שימשו לכאורה להחזרת ההלוואה.

פיקוח ובקרה על נסיעות לחו"ל

1. כל נסיעה לחו"ל של עובד בגוף ממשלתי הממונת מכספי ציבור חייבת להיות מאושרת מראש ובכלל זה אנשים המצטרפים לנסיעה. עובד שקיבל כספים מראש לכיסוי הוצאותיו חייב לדווח עליהם לחשבות תוך חודש מחזורו ולהמציא חשבוניות עבור החזר הוצאות. חוק מועצת הצמחים קובע כי תנאי העבודה של עובדי מועצת הזיתים יהיו כשל עובדי מדינה בהתאם לשינויים שתקבע המועצה באישור השר. אשר על כן, ככלל, עקרונות הכללים החלים על גופים ממשלתיים חלים על מועצת הזיתים, ומכאן שראוי היה שהנסיעות לחו"ל ילוו בנוהל סדור ובכלל זה אישור של המועצה על פרטי הנסיעה: מועדה, מטרתה, אופן המימון שלה והמשתתפים בה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי המועצה לא הסדירה בנוהל כתוב את נושא הנסיעות לחו"ל.

2. על גוף ציבורי לנהוג במידתיות בכל הנוגע לנסיעות לחו"ל. בתחילת שנת 2007 הקפיא משרד החקלאות העברת תקציב למועצה (ראה בהמשך). נוכח המצוקה הכספית שאליה נקלעה המועצה החליט היו"ר באפריל 2007 להפסיק את הנסיעות לחו"ל על חשבון המועצה עד שמצבה הכספי

ישתפר. עקב מצב כספי זה, לא שילמה המועצה את כל המשכורות שהיא הייתה חייבת לעובדיה בשנת 2008.

למרות המצוקה הכספית ולמרות ההחלטה על הפסקת מימון הנסיעות, מימנה מועצת הזיתים בשנים 2007-2008 תשע נסיעות של חברי מועצה לחו"ל, שמונה מהן לאחר הנחיית היו"ר. בין הנוסעים היו היו"ר עצמו, המנכ"ל והסמנכ"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר יו"ר המועצה לשעבר כי למרות מצוקת התקציב החליטה הנהלת המועצה להמשיך ולממן נסיעות חיוניות לחו"ל על מנת לקיים את הפעילות המקצועית של המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת היו"ר לשעבר אינה מתיישבת עם הנחייתו מאפריל 2007, מה גם שעובדי המועצה לא קיבלו את שכרם המלא בסדירות באותה עת. כמו כן לא נמצא כי היו"ר הבהיר את חשיבות הנסיעות לחו"ל למליאת המועצה או להנהלתה.

3. בהוראות התקשי"ר נקבע כי נסיעות של עובדי מדינה לחו"ל יתאפשרו רק מתוך סעיפי התקציב המתייחסים לנסיעות לחו"ל³². בהתאם לכך ניהול כספי תקין מחייב שסך כל הנסיעות לחו"ל שמומנו על ידי המועצה ינוהלו בספרי החשבונות בכרטיס אחד של נסיעות לחו"ל לצורכי ניהול, פיקוח ובקרה ויכללו את תשלום האש"ל, התשלום לחברת הנסיעות ותשלומים נלווים אחרים (כגון תשלום עבור מונית לנמל התעופה).

בבדיקת החיובים בגין הנסיעות לחו"ל עלה כי מנהל החשבונות של המועצה לא ריכז בחשבון אחד את עלויות כל הנסיעות לחו"ל. חלקן הופיעו בכרטיס החו"ל של הנסיעות לחו"ל, חלקן הופיעו בכרטיס החו"ל האישי של הנוסע, חלקן בתקציב משרד החקלאות וחלקן בכרטיס החו"ל של חברת הנסיעות.

נמצא כי בשנים 2006-2007 שיקפו מאזני המועצה רק כ-50% מהוצאות הנסיעות לחו"ל. כך, על פי מאזן המועצה, בשנת 2007 היא הוציאה עבור נסיעות לחו"ל 54,000 ש"ח, ואילו על פי בדיקת משרד מבקר המדינה היה הסכום 87,000 ש"ח. בשנת 2006 הוציאה המועצה, על פי המאזן, 26,000 ש"ח בלבד, ועל פי בדיקת משרד מבקר המדינה היו ההוצאות כ-63,000 ש"ח.

יוצא אפוא שהרישום בספרי הנהלת החשבונות של המועצה בנושא הנסיעות לחו"ל לא שיקף באופן מלא את סך הוצאותיה עבור נסיעות לחו"ל.

ליקויים בדיווח הכספי של הסמנכ"ל

1. נסיעות לחו"ל ללא אישור: משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הנסיעות לחו"ל. הבדיקה העלתה כי בשנים 2006-2008 אישרה מועצת הזיתים 11 נסיעות של חברי הנהלת המועצה לחו"ל, תשע מהן בהשתתפות הסמנכ"ל. עוד הועלה כי המועצה מימנה בתקופה זו ארבע נסיעות נוספות בלי שאשרה אותן, וכי בכולן השתתף הסמנכ"ל.

יוצא אפוא כי חלק מנסיעות הסמנכ"ל לחו"ל שמומנו על ידי המועצה לא אושרו על ידיה.

2. איחור בהגשת הדיווחים הכספיים : הוראות התכ"ס³³ קובעות שניתן לשלם מקדמה לנוסע על חשבון הוצאות נסיעה לחו"ל, וכי לא יאוחר מחודש מיום שובו, יש לבצע חישוב של הכספים המגיעים לו לפי קבלות שימציא.

בכל הנסיעות שנבדקו נמצא שהסמנכ"ל ריכז את הוצאות האש"ל עבור כל הנוסעים. הוא קיבל מראש כסף זר במזומן והיה אחראי לאיסוף החשבוניות והגשתן למנהל החשבוניות לאחר שובו מחו"ל. בדרך כלל חתם מורשה חתימה נוסף על הדיווח הכספי.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא שבחלק מהנסיעות הגיש הסמנכ"ל דיווח כספי למנהל החשבוניות זמן רב, אפילו כשנה, לאחר הנסיעה.

3. תשלום עבור מוצרים אישיים כהחזר הוצאות אש"ל : בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו שני מקרים שבהם צירף הסמנכ"ל לדיווחים הכספיים על הנסיעות לחו"ל קבלות עבור קניית מוצרים אישיים בחנות הפטורה ממכס בנתב"ג בסכום כולל של כ-600 דולר³⁴. מנהל החשבוניות העביר לסמנכ"ל החזר הוצאות גם עבור מוצרים אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסר מנהל החשבוניות כי הסתפק באישור המנכ"ל לדיווחים הכספיים. הסמנכ"ל מסר בדצמבר 2009 כי הוא החזיר לקופת המועצה 2,460 ש"ח. לטענתו, החשבוניות עבור המוצרים האישיים בשתי הנסיעות השתרבבו בטעות לדיווחים הכספיים שהוגשו למנהל החשבוניות והוא מצר על כך.

יצוין כי הסמנכ"ל הגיש קבלות על הוצאות אישיות פעמיים, וכי הוא החזיר את הכספים למועצה רק בעקבות טיוטת דוח הביקורת, שלוש וחצי שנים לאחר הנסיעות.

4. אי-התאמה בין הדיווח הכספי לחשבוניות : בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא שהסכום בחשבוניות שהוגשו עבור החזר הוצאות אש"ל בדיווח הכספי לא תמיד תאם את הסכום שעליו הצהיר הסמנכ"ל בדיווח הכספי, שעל פיו היה מנהל החשבוניות מזכה אותו בחשבונו במועצה. כמו כן על חלק מהדיווחים חתם הסמנכ"ל לבדו ללא מורשה חתימה נוסף. להלן דוגמאות :

(א) לאחר נסיעה למדריד ביוני 2006 דרש הסמנכ"ל ואף קיבל החזר הוצאות על סמך חשבוניות בסך 2,800 אירו, אף שצירף חשבוניות בסך 2,500 אירו בלבד. לאחר נסיעה לאיטליה במרס 2007 דיווח הסמנכ"ל על הוצאות על סמך חשבוניות בסכום של 980 אירו, אולם צירף חשבוניות בסכום של 570 אירו בלבד.

(ב) על הדיווחים הכספיים שהגיש הסמנכ"ל למנהל החשבוניות לאחר נסיעותיו באוקטובר ונובמבר 2007 לא חתום עוד בעל תפקיד במועצה מלבד הסמנכ"ל.

בכל המקרים הללו לא בדק מנהל החשבוניות את סך החשבוניות שהגיש לו הסמנכ"ל עם הדיווח הכספי, לא דרש חתימת בעל תפקיד נוסף ושילם לו את הסכום המלא בעבורן.

33 תקנות כספים ומשק [נוסח ישן], פרק 5, סעיף 1 (בתוקף עד מרס 2009).

34 104 דולר עבור רכישת סיגריות ביוני 2006 ; 445 דולר עבור סכיני גילוח, בושם וסיגריות ו-52 דולר עבור רכישת בגדי נשים בדצמבר 2006.

יוצא אפוא כי מנהל החשבונות לא מילא את תפקידו כראוי. הוא העביר תשלומים שלא על פי הנהלים ולא בדק את החשבונות שהועברו אליו.

5. מימון נוסעים נוספים ללא אישור: מן הראוי היה שאישור של מליאת המועצה או ההנהלה לנסיעה לחו"ל יכול גם את רשימת המצטרפים לנסיעה. בבדיקת דיווחי הנסיעות לחו"ל והשוואתם לפרוטוקולים של ישיבות המליאה וההנהלה נמצאו פערים בין מספר האנשים שהמועצה אישרה את נסיעתם למספר האנשים שנסעו בפועל במימון המועצה. להלן דוגמאות:

(א) בנובמבר 2007 אישרה המועצה נסיעה לאיטליה לסמנכ"ל בלבד. אולם בדיווח הכספי שהוא הגיש למנהל החשבונות הוא דרש וקיבל לחשבונו החזר הוצאות אש"ל עבורו ועבור אדם נוסף (אחד משלושה אנשים שהצטרפו לנסיעה). נוסף על כך על הדיווח הכספי לא חתם עוד מורשה חתימה מלבד הסמנכ"ל עצמו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר הסמנכ"ל כי מדובר בהוצאות אירוח שאישר המנכ"ל. בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאה אסמכתה לטענת הסמנכ"ל. יתרה מזו, יצוין כי רק הנהלת המועצה או המליאה מוסמכות לאשר נסיעות לחו"ל, והן, כאמור, לא אישרו את הצטרפות הנוסע הנוסף שצוינה לעיל.

(ב) בדצמבר 2006 אישרה הנהלת המועצה את נסיעתם של המנכ"ל, הסמנכ"ל ושני יצרנים לאיטליה. בפרוטוקול לא צוינו שמות היצרנים ואופן המימון. נמצא כי במרס 2007 דרש הסמנכ"ל ואף קיבל החזר הוצאות אש"ל עבור אדם נוסף, שאינו יצרן שמן זית, והמועצה לא אישרה את נסיעתו.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 טענו יו"ר המועצה לשעבר והסמנכ"ל כי המועצה אישרה את הצטרפות האדם הנוסף ומימון ההוצאות שלו, אך לא צירפו את אישורה לכך. יצוין כי בבדיקת משרד מבקר המדינה ובפרוטוקול אישור הנסיעה לא נמצא כל אישור לנסיעתו של אותו אדם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נסיעה לחו"ל במימון המועצה ללא אישורה היא מעשה לא תקין ופסול. מנהל החשבונות, שביצע את תשלום החזר ההוצאות אף שלא היו בידיו אסמכתאות לכך שהנסיעה אושרה, היה שותף לחריגה זאת.

מהאמור לעיל עולה תמונה של אי-סדרים בכל הנוגע לנסיעות לחו"ל והתשלומים בגינן. הועלה כי הסמנכ"ל פעל בנושא זה על דעת עצמו, ללא אישורים וללא כללים ברורים, ומימן הוצאות נסיעה לחו"ל עבור נספחים שאינם עובדי המועצה וננסיעתם לא אושרה. הוא אף צירף לחלק מהדיווחים הכספיים קבלות עבור קניית מוצרים אישיים, והמועצה שילמה עליהם. בכך עשה הסמנכ"ל שימוש לא ראוי בכספי המועצה, המעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות. הדבר התאפשר, בין היתר, נוכח תפקודו של מנהל החשבונות של המועצה, ששילם כל סכום שדרש הסמנכ"ל בלי לדרוש אסמכתאות להוצאות אלה, ונוכח חוסר פיקוח ובקרה ראויים של המועצה.

משרד מבקר המדינה מצוין כי על מועצת הזיתים לבחון את האפשרות לדרוש את השבתם של הכספים ששולמו, ללא אסמכתאות, לסמנכ"ל ולאחרים עבור הנסיעות לחו"ל.



הסמנכ"ל ואחראי האחזקה שלה הונו באופן שיטתי את קנט, תוך קבלת כספים שלא כדין והעברתם בין היתר, לחשבון הסמנכ"ל; הסמנכ"ל מימן נסיעות לחו"ל מכספי המועצה עבור נספחים שנסיעתם לא אושרה ואף צירף לחלק מהדיווחים הכספיים על הנסיעות קבלות עבור קניית מוצרים אישיים שעליהם שילמה המועצה.

זאת ועוד, קיים חשש כי הסמנכ"ל הורה לזייף חשבוניות כך שהמועצה תקבל ממשרד החקלאות ומארגון הזית העולמי כספים בגין הוצאות שלא ביצעה. הוא גם קיבל תשלומים נוספים על עבודה שהיא חלק מתפקידו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מועצת הזיתים לבצע בדיקה מקיפה בנוגע לקבלת כספים שלא כדין על ידי בעלי תפקידים בה ולבחון את האפשרות לדרוש מהם להשיב לקופת המועצה את הכספים שקיבלו שלא כדין.

לדעת משרד מבקר המדינה בפעולותיו של הסמנכ"ל יש חשש לפגיעה בטוהר המידות ובכלל זה שימוש פרטי בכספי ציבור וחשש לקבלת דבר במרמה. נוכח חומרת הממצאים, יש לשקול את המשך העסקתו של הסמנכ"ל במועצת הזיתים ובתפקידים הציבוריים האחרים.

ניהול תווית האיכות

איכותו הבסיסית של שמן הזית נקבעת על פי זן הזית שממנו הופק השמן ולפי תהליך ההפקה מהמטע, דרך בית הבד, אופן האחסון וההובלה ועד השיווק לצרכן. התקן קובע כאמור את הכללים המחייבים את יצרני שמן הזית בכל הנוגע לייצור ושיווק של שמן זית בישראל.

על פי הכללים הללו נחלקים סוגי שמן הזית לשתי קבוצות עיקריות: קבוצת "הכתית", שבה הזיתים נכתשים באמצעים פיזיים בלבד (להלן - שמן זית איכותי) וקבוצת השמן המזוכך, שבה הזיתים והשמן עוברים תהליך של ניקוי בשילוב מרכיבים כימיים (להלן - שמן זית מזוכך). בקבוצת שמן הזית האיכותי יש שתי קטגוריות:

1. שמן זית "כתית"³⁵ מעולה - שמן באיכות גבוהה ביותר בעל חמיצות של עד 1%.

2. שמן זית "כתית" - שמן באיכות גבוהה בעל חמיצות של עד 2%.

גם בקבוצת שמן הזית המזוכך יש להבחין בין שתי קטגוריות:

1. "שמן זית מזוכך" - שמן זית איכותי שעבר תהליך של זיכוך (ניקוי, הבהרה והפגת ריח).

2. "שמן זית" - שמן שהופק על ידי ערבוב של שמן זית איכותי בשמן זית מזוכך.

35 "כתית" - Virgin - כתישה קרה באמצעים פיזיים בלבד ללא חימום וללא חומרים כימיים.

מיתוג שמן זית איכותי ואופן הפיקוח והבקרה עליו

מועצת הזיתים עוסקת כאמור בסיוע למגדלי³⁶ זיתים לשמן, והיא רשאית לעשות כל פעולה שיש בה כדי לתרום לפיתוחו ולביסוסו של הענף. בשנת 1997 יזמה המועצה הנפקת תווית איכות לשמן זית איכותי הנושאת את שמה על מנת למתג שמן זית זה ולהבדילו משמן הזית המזוכך האיכותי פחות ומשמני הזית המזויפים³⁷. מועצת הזיתים הסדירה את הנפקת התווית בתקנון רשמי.

משווק מורשה של שמן זית איכותי שהתחייב לעמוד בתנאי ההסכם עם המועצה ובדרישות התקן קיבל את אישור המועצה להשתמש בתווית האיכות תמורת תשלום. על פי ההסכם שנחתם בין המועצה למשווק, המועצה רשאית לבצע בדיקות וביקורות על מנת לוודא כי הליכי הפקת שמן הזית, מרכיביו ואיכותו הסופית עומדים בתקן הנדרש.

לתווית האיכות יש משמעות שיווקית כלכלית ניכרת עבור המגדלים והמשווקים, שמוכנים לשלם למועצה תמורת הרשות להשתמש בה. תווית האיכות משמעותית גם עבור הצרכנים, שבעיניהם המועצה מפקחת על שמן זית בעל תווית איכות.

משרד מבקר המדינה בחן את נוהלי הפיקוח והבקרה של המועצה על ניהול התווית ועל המשווקים שקיבלו רשות להשתמש בה והעלה את הממצאים האלה:

1. הנפקת תווית איכות מחייבת הקמת מנגנון בקרה וראוי שהפיקוח והבקרה יהיו על פי תכנית סדורה של נטילת דגימות, וכי בחירת הבקבוקים והמפעלים שיידגמו ותדירות הבדיקות יתועדו.

נמצא כי המועצה לא הקימה מנגנון בקרה אלא הסמנכ"ל, כחלק מעבודתו, דגם בעצמו בקבוקי שמן זית, בעיקר על ידי קנייתם בחנויות ושליחתם לבדיקת מעבדה. לא נמצא שהסמנכ"ל ביצע את הדגימות לפי תכנית סדורה ולא נמצאו מסמכים המתעדים את התהליך הנדרש. נוסף על כך לא נמצא שהמועצה קיימה פיקוח ובקרה על תהליך דגימת שמן הזית שביצע הסמנכ"ל³⁸.

2. נוכח המשמעות הצרכנית שיש לתווית האיכות, מן הראוי שהפיקוח והבקרה ייעשו באופן מקצועי, לאחר בדיקות תכופות ותדירות על ידי גורם אובייקטיבי שאינו נגוע בחשש לניגוד עניינים.

הביקורת העלתה כי בדצמבר 2005 חתם משווק פרטי של שמן זית על הסכם עם המועצה לקבלת תוויות איכות. אולם בשנת 2006 העסיקה המועצה את אותו משווק כדי שירכוש עבורה בקבוקי שמן זית של משווקים אחרים וישלח אותם אליה, לצורך בדיקת עמידתם בתנאים לקבלת תווית האיכות. משנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת שילמה המועצה למשווק החזר הוצאות עבור קניית בקבוקי שמן זית. לא נמצא הסכם בכתב לשכירת שירותיו של משווק זה על ידי המועצה.

יוצא אפוא כי המועצה העסיקה משווק פרטי של שמן זית בדגימת בקבוקי שמן ובביצוע בקרת איכות על בקבוקי השמן של משווקים אחרים, שהם למעשה מתחריו. מצב זה יצר למעשה חשש לניגוד עניינים.

3. המועצה ראתה בחומרה זיוף שמן זית וקבעה כי יצרן שיזייף שמן זית לא יוכל לקבל תווית איכות במשך שלוש שנים, וכי אם ייתפס בעברת זיוף נוספת, תישלל ממנו הזכות לקבל תווית איכות לצמיתות. זאת ועוד, ההסכם קבע כי המועצה יכולה לפעול נגד משווקים שחרגו מהתקן לאיכות המוצר באמצעים הללו: שלילת הזכות לשימוש בתווית, פרסום פעילותם ברבים ודרישת פיצוי כספי עד 10,000 ש"ח.

36 אדם העוסק בייצור זיתים על פי כללי מועצת הזיתים (ייצור ושיווק) (היטלים), התש"ס-1980.

37 שמן זית שעורבב עם שמן מסוג אחר (תירס, קנולה וכו') ונמכר כשמן זית לסוגיו.

38 ראו גם הפרק על קבלת תשלומי יתר על ידי הסמנכ"ל.

הביקורת העלתה מקרים שבהם לא הקפידה המועצה לפעול על פי הכתוב בהסכם או על פי החלטותיה בנוגע ליצרן או למשווק שבדיקות שמן הזית שלהם נמצאו לקויות. הועלה כי המועצה לא דרשה מהם פיצוי כספי אף שיכולה הייתה לעשות זאת, וכי לא תמיד היא דרשה את הפסקת השימוש בתוויות ובמקרים שדרשה זאת נמצא שהמשווק המשיך לעשות בהן שימוש.

זאת ועוד, גם כשנמצאו בדיקה בדיקות שתוצאותיהן העידו שמשווקים שיוקו שמן זית מזויף או שמן זית איכותי שאינו עומד בתקן, היא לא נקטה נגדם שום אמצעי מאמצעי ההרתעה האמורים לעיל. אי-אכיפת הכללים בעניין זה עלולה להביא לידי הטעיית ציבור הצרכנים.

4. המועצה מנפיקה את תוויות האיכות למשווקים במשרדי המועצה, או בדרך עקיפה - באמצעות חברה לייצור מדבקות ותוויות (להלן - חברה המדבקות). בדרך העקיפה המשווקים מייצרים בעצמם את תוויות האיכות עם הלוגו שלהם לפי מספר התוויות שהמועצה הקצתה להם, ועל כל תווית מוטבע מספר רציף³⁹. הדיווח על כמות התוויות המיוצרות מגיע מהמשווק ומחברת המדבקות אחת לשישה חודשים. הקצאת המספרים הרציפים נועדה לסייע למועצה לפקח ולבקר על כמות התוויות שקיבל כל משווק מחברת המדבקות וכך לחשב את התשלום שמגיע למועצה עבור השימוש בהן.

בפברואר 2008 גיבש סמנכ"ל המועצה נוהל "החזרת/השמדת תוויות" שמסכם את אופן הטיפול בהשמדת תוויות והעביר אותו למנהל החשבונות. על פי הנוהל, על הנהלת המועצה לאשר כל מקרה של השמדת תוויות וכל זיכוי כספי בגין הפעולה. לא נמצא כי נושא השמדת התוויות עלה לדיון ואושר בפורום של מליאת המועצה או הנהלתה.

נמצא כי המועצה פיקחה באופן לקוי על דרך הקצאת תוויות האיכות למשווקים ועל אופן השמדתם, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

(א) במרס 2008 הורה מנכ"ל המועצה לחברת המדבקות להפסיק להנפיק תוויות איכות למשווק מסוים (להלן - משווק א) באופן מדי, בעקבות ידיעות שהגיעו למועצה על כך שהמשווק הנפיק לעצמו תוויות איכות ללא מספרים רציפים (כך שלמעשה לא שילם למועצה תמורתן). לא נמצא כי המועצה נקטה פעולה כלשהי מלבד ההוראה שניתנה לחברת המדבקות; המועצה לא וידאה כי הנחייתה התבצעה ולא חייבה את משווק א לשלם לה את הפיצוי המוסכם על פי תנאי ההסכם שנחתם ביניהם.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת הוסיף משווק א להנפיק לעצמו תוויות איכות של המועצה.

(ב) באוגוסט 2008 אישרה המועצה למשווק א, על פי בקשתו, להשמיד חלק מתוויות האיכות שהוא הנפיק לעצמו ולא השתמש בהן. משמעות ההשמדה הייתה שמועצת הזיתים פטרה אותו מתשלום עבור תוויות אלו. מנהל החשבונות של המועצה, שפיקח על השמדת התוויות, צירף דוגמאות של התוויות שהושמדו ולבסוף פטר את המשווק מתשלום עבורן.

הביקורת העלתה כי מנהל החשבונות זיכה באותו חודש את המשווק ב-20,000 ש"ח בעבור השמדת תוויות. בין הדוגמאות שצירף מנהל החשבונות היו גם תוויות ללא מספר רציף, כלומר המועצה זיכתה את המשווק בעבור תוויות שאסור היה לו לייצר מלכתחילה ושהוא לא שילם עבורן.

(ג) זאת ועוד, נמצאו פערים בין האופן שבו פיקחה המועצה על השמדת התוויות של חברות נוספות לבין הנוהל שגיבש הסמנכ"ל בפברואר 2008. בנוהל נקבע כי על הנהלת המועצה לאשר כל מקרה של השמדת תוויות וכל מקרה של זיכוי כספי בגינה. בפועל, האישור להשמדת התוויות ניתן על ידי הסמנכ"ל בלבד.

39 מספר רציף לכל תווית - בדרך זו המועצה יכולה לעקוב אחר כמות התוויות המיוצרות.

יוצא אפוא שמועצת הזיתים אמנם פעלה להבדיל את שמן הזית האיכותי מיתר שמני הזית עבור הציבור הישראלי - מהלך חיובי כשלעצמו - אולם היא לא הקימה מערך פיקוח ובקרה שיבטיח את קיום המהלך ואף העסיקה משווק פרטי שידגום עבורה בקבוקי שמן זית. המועצה אפשרה למשווקים אשר שיווקו שמן זית מזויף או שנאסר עליהם להשתמש בתווית האיכות להמשיך לקבל ממנה תווית איכות. כמו כן היא אפשרה למשווקים להשמיד תוויות שלא על פי הנוהל שגיבשה, ובכך נפגעו הכנסותיה.

הנפקת חותמת איכות לשמן זית

1. כאמור, מלבד שמן הזית האיכותי קיים בשוק גם "שמן זית" (שמן זית מזוכך שמעורבב עם שמן זית איכותי). שמן זה אמנם מוגדר "שמן זית" בתקן, אולם יתרונותיו הבריאותיים קטנים משמן זית איכותי במידה מובהקת.

כדי לעודד שיווק "שמן זית" זה, להעלות את צריכת שמן הזית בישראל ולהילחם בתופעה של שיווק שמן זית מזויף, ראוי היה שיתקיים דיון בעניין בפורום המליאה של המועצה. על המועצה היה לבדוק האם עלייה בצריכת "שמן זית" תורמת לענף, מי מהמשווקים יפיק תועלת מהמהלך וכיצד ייעשה הדבר בלי לפגוע ביצרני השמן האיכותי ובלי לפגוע באמון הציבור בתווית האיכות של המועצה.

הביקורת העלתה כי מנכ"ל המועצה והסמנכ"ל שלה החליטו ביולי 2005 להנפיק "חותמות איכות" ל"שמן זית" (להבדיל מ"תוויות איכות" לשמן זית איכותי) בלי שהתקיים דיון מקדים בנושא זה במליאת המועצה. רק בדצמבר 2005 אישרה מליאת המועצה בדיעבד את הפצת חותמת האיכות ל"שמן זית".

לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליטה המועצה להנפיק חותמת איכות, ראוי היה כי תסדיר זאת באמצעות תקנון רשמי, תפרט את נוהלי הפיקוח והבקרה ותחתום על הסכם עם משווקים שיקבלו חותמת זאת.

נמצא כי המועצה לא קבעה תקנון לחותמת האיכות, כללים להפצתה או נוהלי פיקוח ובקרה.

2. על מועצת הזיתים, בהיותה גוף סטטוטורי, לנהוג בשוויוניות בכל החלטותיה המינהליות. כך, למשל, הודעה על האפשרות לקבל חותמת איכות ראוי שתניתן לכל המשווקים באותו מועד על מנת להבטיח כי משווק מסוים לא יקבל יתרון תחרותי ממידע על כוונת המועצה, כגון האפשרות להפיץ "שמן זית" עם חותמת איכות לרשתות השיווק מוקדם ממתחריו.

נמצא כי היזמה להנפקת חותמת איכות ל"שמן זית" עלתה בפגישה שהתקיימה ביולי 2005 בין המנכ"ל והסמנכ"ל ובין מנהלי חברה לשיווק שמן זית (להלן - משווק ב). בפגישה סוכם כי המועצה תנפיק חותמת איכות ל"שמן זית", שתהיה מוכנה לשימוש משווק ב מינואר 2006, וכי חותמת זו תהיה זהה בצבעיה ובגווניה לתווית האיכות המקורית.

כאמור, אף שמיולי 2005 לא הובא הנושא לדיון במועצה, בדצמבר 2005 היא אישרה בדיעבד את הפצת חותמת האיכות.

בינואר 2006 אישרו מחדש המנכ"ל והסמנכ"ל את פרטי ההסכם עם משווק ב, ורק אז עדכנה המועצה שלושה משווקים נוספים בדבר השימוש בחותמת האיכות.

זאת ועוד, רק באפריל 2006, תשעה חודשים לאחר הסיכום עם משווק ב ושלווה חודשים לאחר שהוא החל לעשות שימוש בחותמות, יידעה המועצה את משווקי שמן הזית הנוספים בשוק על האפשרות לקבל חותמת איכות. בפועל, עד מאי 2006 הנפיקה המועצה חותמת איכות לחברה אחת בלבד - משווק ב.

יוצא אפוא כי המנכ"ל והסמנכ"ל אפשרו לחברה אחת לזכות ביתרון על פני מתחרותיה.

3. במאי 2006 החליטה מליאת המועצה לשנות את מאפייני חותמת האיכות. עד השניו אמורה הייתה להיפסק הפצת החותמת.

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאו אסמכתאות לקיומם של דיונים במליאת המועצה או בהנהלתה בנושא מאפייני חותמת האיכות או לשניו ההחלטה שקיבלה המליאה, ולמרות זאת בספטמבר אותה שנה חתמו נציגי המועצה (המנכ"ל והסמנכ"ל) על הסכם עבודה עם חברת המדבקות על הדפסת חותמות איכות.

עוד נמצא כי למרות החלטת המליאה, בשנים 2006-2007 הקצתה המועצה חותמות איכות לשני משווקים נוספים. עוד העלתה הביקורת, כי משווק ב המשיך לשווק "שמן זית" עם חותמת איכות גם בשנת 2009.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסרו סמנכ"ל המועצה והיו"ר לשעבר כי הנהלת המועצה אישרה להמשיך את השימוש בחותמת האיכות ובה בעת חיפשה עיצוב גרפי חדש. בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאה החלטה כזאת, והסמנכ"ל והיו"ר גם לא המציאו אסמכתה המעידה על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ביוני 2007 כתב הסמנכ"ל למשווק שמן זית אחר שביקש לקבל חותמת איכות כי המליאה החליטה להקפיא את נושא חותמת האיכות עד עיצובה ובחינתה מחדש, וזאת בניגוד לתשובתו למשרד מבקר המדינה.

מהאמור לעיל עולה כי אף שמליאת המועצה החליטה במאי 2006 להפסיק את הנפקת חותמת האיכות, החליטו המנכ"ל והסמנכ"ל בגיבוי היו"ר להמשיך בהנפקת החותמת תוך מתן עדיפות למשווק ב. הנפקת חותמת האיכות לאותו משווק נמשכה עד מועד סיום הביקורת.

4. כאמור, הנהלת המועצה החליטה להנפיק חותמת איכות שתהיה זהה בצבעיה ובגווניה לתווית האיכות. לא נמצא שהמועצה פרסמה לציבור הצרכנים מידע בעניין הנפקת חותמת איכות ל"שמן זית" ובעניין ההבדלים בין "שמן זית" לשמן זית איכותי. זאת ועוד, המועצה לא הבהירה לציבור כיצד ניתן להבחין בין התווית ובין החותמת שהיא מנפיקה.

יוצא אפוא שמועצת הזיתים פעלה באופן שעלול להטעות את ציבור הצרכנים בכך שלא הודיעה על כוונתה להנפיק חותמת איכות ל"שמן זית" ולא פרסמה את ההבדלים בין תווית האיכות לחותמת האיכות ואת ההבדלים הבראיותיים והתזונתיים בין שני סוגי השמנים.



תהליך הנפקת חותמת האיכות ל"שמן זית" לא נעשה באופן ראוי כמצופה מגוף סטטוטורי. מנכ"ל המועצה והסמנכ"ל שלה נתנו לחברה אחת יתרון משמעותי על פני מתחרותיה. זאת ועוד, אף שמליאת המועצה החליטה להפסיק את השימוש בחותמת האיכות, נמצא שהמנכ"ל והסמנכ"ל אישרו הפצה של החותמת, בעיקר למשווק ב. כלומר, המועצה יצרה עדיפות ברורה למשווק ב תוך פגיעה בשוויוניות.

המועצה לא פרסמה את ההבדלים בין חותמת לתווית ובין "שמן זית" לשמן זית איכותי. הנפקה מכוונת של חותמת הדומה לתווית האיכות בלי לפרסם את ההבדלים ביניהן יש בה כדי להטעות את ציבור הצרכנים והיא פוגעת במיתוג הייחודי של שמן הזית האיכותי.

פיקוח משרד הבריאות

האחריות הכוללת לעמידה בתקנים היא של היצרן. האחריות לביצוע פיקוח ובקרה על שמן זית המיוצר בישראל והמיובא אליה חלה על משרד הבריאות - שירות המזון והתזונה, לפי פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983. פיקוח משרד הבריאות עוסק בבטיחות המוצר ובאיכותו. רישיון יצרן מנופק על ידי המשרד אחת לשנה ומתחדש בהתאם לממצאי מבדק תברואתי טכנולוגי ובדיקות של המוצרים המיוצרים שמבצע המשרד.

הביקורת העלתה כי המאבק ביצרני שמן זית מזויף התקיים באופן לא אפקטיבי. משרד הבריאות ריכז את מאמציו ביצרנים קטנים שמדי פעם בפעם החליפו את שמות המותגים ואת מקומות מילוי הבקבוקים שלהם. הקנס המינהלי שהטיל המשרד (1,000 ש"ח בלבד) לא יצר הרתעה בקרב היצרנים ששיווקו שמן זית מזויף, וכדי לגבות את הקנס נדרש לעתים הליך משפטי ארוך. עוד עלה כי המשרד נמנע מלפרסם את שמות היצרנים שזייפו שמן זית ואת שמות המותגים המזויפים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות לבחון דרכים אפקטיביות יותר למניעת שיווק שמן זית מזויף כדי להגן על הצרכן, ובכלל זה לשקול לפרסם את שמות היצרנים שזייפו שמן זית ואת שמות המותגים המזויפים.

סדרי ניהול מועצת הזיתים

משיכת כספים מקרן הטבק

1. המועצה לייצור ושיווק טבק גולמי בע"מ (להלן - מועצת הטבק) הוקמה בשנת 1962 ופעלה עד 1991. בשנת 1985 הקימה מועצת הטבק קרן כללית לטבק (להלן - קרן הטבק). מנכ"ל מועצת הטבק דאז, מר עזאר ערטול (להלן - מנכ"ל מועצת הטבק), ששימש באותה עת גם מנכ"ל מועצת הזיתים עד שנת 1997, היה מורשה חתימה יחיד בכספי הקרן. שווי נכסיה בשנת 2007 היה

כ-860,000 ש"ח. מועצת הטבק הייתה חייבת למועצת הזיתים בסוף 2007, כ-1.1 מיליון ש"ח⁴⁰, אולם לא הייתה אפשרות למשוך סכום זה מהקרן ללא פירוק רשמי של מועצת הטבק⁴¹.

באפריל 1999 הגיש מנכ"ל מועצת הטבק תביעה בבית הדין לעבודה נגד מועצת הזיתים, מועצת הטבק ומשרד החקלאות בדרישה להגדיל את פיצויי הפרישה שכבר ניתנו לו⁴².

2. באוגוסט 2007 הגיעו ההנהלה המצומצמת של מועצת הזיתים ומנכ"ל מועצת הטבק להסכם פשרה ולפיו יחולקו כספי הקרן בין מועצת הזיתים למנכ"ל מועצת הטבק, כך שהוא יקבל 375,000 ש"ח והמועצה תקבל 445,600 ש"ח. בתמורה הוא התחייב להסיר את התביעה שהגיש.

הסכם הפשרה סוכם ללא מעורבות עורכי הדין של המועצה ומשרד החקלאות. זאת ועוד, לאחר שנודע להם דבר ההסכם התנגדו לו בא כוח המועצה והיועץ המשפטי שלה והתריעו כי הסכם זה, שאושר על ידי הנהלת מועצת הזיתים, אינו חוקי וכי יש לבטלו ולהשיב את הכספים שהוצאו מקרן הטבק. הם העלו את הנימוקים האלה:

(א) מנכ"ל מועצת הטבק נמצא בניגוד עניינים: הוא השתמש בכוחו כמורשה חתימה יחיד למשוך את הכסף מקרן הטבק על מנת לגרום להעברת הכספים לכיסו, ומועצת הזיתים לא הייתה צריכה לשתף פעולה עם מהלך כזה.

(ב) מועצת הזיתים היא גוף נתמך, ולפי חוק יסודות התקציב⁴³, הגדלת תשלום הפיצויים למנכ"ל מועצת הטבק חייב את אישורו של הממונה על השכר באוצר. גם היועץ המשפטי של משרד החקלאות דאז הבהירה לסמנכ"ל מועצת הזיתים במאי 2006 כי כל הסכם עם מנכ"ל מועצת הטבק מחויב באישור הממונה על השכר.

נמצא שהסכם הפשרה לא הובא לאישור הממונה על השכר במשרד האוצר.

3. ההסכם קבע כי התשלום הנוסף למנכ"ל מועצת הטבק היה בגין ייעוץ שיווקי שסיפק למועצת הזיתים בשנים 1998-2001. אולם הביקורת העלתה כי הוא לא סיפק למועצה כל שירות בתקופה זו. יתרה מזו, בתביעה שהגיש הוא כלל לא דרש כספים עבור שירות זה.

4. חוות דעת של יועץ משפטי בגוף ציבורי כמו מועצת הזיתים מחייבת את המועצה כל עוד לא הוצגה חוות דעת אחרת. היועץ המשפטי של המועצה אף הבהיר לחברי ההנהלה המצומצמת כי אם הם אינם מקבלים את דעתו, עליהם לקבל חוות דעת משפטית נוספת. הביקורת העלתה כי ההנהלה המצומצמת - כאמור גוף לא פורמלי שכלל רק את היו"ר, המנכ"ל והסמנכ"ל - לא קיבלה את חוות הדעת המשפטיות שניתנו לה באוקטובר 2007 בדבר אי-חוקיות ההסכם ולא הסתמכה על חוות דעת אחרת.

ראוי היה שההנהלה המצומצמת תציג את חוות הדעת של היועץ המשפטי שלה לפני ההנהלה, שלכאורה אישרה את הסכם הפשרה באוגוסט 2007. הביקורת העלתה כי ההנהלה המצומצמת לא הביאה את הנושא לדיון חוזר במליאת המועצה או בהנהלה.

40 חוב בגין שירותים שהעניקה מועצת הזיתים למועצת הטבק במהלך שנות פעילותה.

41 בשנת 1991 החליטה הממשלה לפרק את מועצת הטבק אך לא השלימה את הליך פירוקה הרשמי.

42 הפיצויים שניתנו לו בשנת 1997 כשיצא לגמלאות.

43 לפי סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב: "גוף מתוקצב או גוף נתמך, לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או מגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר יו"ר המועצה שמליאת המועצה וההנהלה אישרו את הסכם הפשרה. עוד ציין כי הוא לא סבר ש"במקרה זה חוות דעתו של היועץ המשפטי של המועצה גוברת על ההיגיון של החלטת ההנהלה והמליאה ולכן לא קיבלה המליאה את עצתו".

הביקורת העלתה כי מליאת המועצה שהתכנסה באותו יום לא דנה בהסכם הפשרה ולמותר לציין כי לא אישרה אותו, בניגוד לתשובתו של יו"ר המועצה.

נוסף על כך בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר אחד מחברי ההנהלה שאישור לכאורה את הסכם הפשרה ופירעון חוב קרן הטבק כי אינו זוכר שאישור דבר שאינו עולה בקנה אחד עם חוות דעתו של היועץ המשפטי של המועצה. בנוגע להסכם הפשרה עצמו הוא מסר כי לא זכורה לו חוות דעת של היועץ המשפטי בנושא, וכי אם הייתה חוות דעת כזאת היא לא הובאה לידיעתו.

מהאמור לעיל עולה חשש כי הסעיף בדבר אישור ההסכם נוסף לפרוטוקול ישיבת ההנהלה לאחר סיומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהובאה חוות הדעת המשפטית לפני חברי ההנהלה המצומצמת היה עליהם לפעול על פיה או למצער לקבל חוות דעת משפטית אחרת, כפי שהציע היועץ המשפטי. תפקודם בנושא היה לא ראוי ולא תקין גם לנוכח העובדה כי הם לא הביאו את הנושא לידיעת ההנהלה, שאישרה את ההסכם הפשרה. יוצא אפוא שההנהלה המצומצמת פעלה ביועצין בניגוד לחוות הדעת המשפטית שקבעה שההסכם מנוגד לחוק.

4. היועץ המשפטי לממשלה קבע עוד בשנת 2002 שעל היועצים המשפטיים שבמשרדי הממשלה להיות "שומר הסף" להפעלת סמכות על פי החוק ועקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית⁴⁴.

כאמור חוק יסודות התקציב קובע בין היתר כי גוף מתוקצב או נתמך לא יסכים לשינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות אלא לפי מה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישור שר האוצר, וכי הגוף המתוקצב ימסור לממונה על השכר במשרד האוצר דין וחשבון על תנאי העסקתו של כל עובד בו.

בינואר 2008 עדכנה סגנית בכירה א לפרקליטת מחוז הצפון (להלן - הפרקליטה) את הלשכה המשפטית במשרד החקלאות (שאותו היא ייצגה במשפט האמור לעיל) ואת אגף השכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר (להלן - אגף השכר) בדבר הסכם הפשרה שנחתם בין מנכ"ל מועצת הטבק למועצת הזיתים ללא אישור משרד האוצר.

נמצא כי הן הממונה על השכר במשרד האוצר והן היועץ המשפטי של משרד החקלאות, שנושא משיכת כספי קרן הטבק הובא לפתחו מתוקף אחריותו הישירה על מועצת הזיתים, לא התערבו בעניין ולא פעלו לביטול ההסכם הפשרה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר היועץ המשפטי של משרד החקלאות כי הפרקליטה לא הציעה שהמשרד יפעל לביטול ההסכם אלא לפירוק מועצת הטבק. עם זאת, נוכח הביקורת החליט משרד החקלאות לבחון את הצורך והאפשרות לפעול לפירוק מועצת הטבק ואת האפשרות להשיב את הכספים שנמשכו שלא כדין מקרן הטבק.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהובא לידיעתו של היועץ המשפטי של משרד החקלאות חשש בדבר פעולה שבוצעה בניגוד לחוק, היה עליו למלא את תפקידו כשומר הסף ולבחון את הנושא. לכל הפחות היה עליו לוודא שהנושא יטופל ולעקוב אחר טיפולו של הממונה על השכר במשרד האוצר על פעולותיו בנדון, אולם אף דבר זה לא נעשה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 מסר סגן בכיר (אכיפה) לממונה על השכר כי בעקבות דוח הביקורת יבדוק אגף השכר עם פרקליטות מחוז הצפון את חוקיות הסכם הפשרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שהבדיקה וההתערבות ייעשו בזמן אמת - לאחר פניית פרקליטות מחוז הצפון, ולא רק בעקבות דוח מבקר המדינה אחרי כשנתיים.

יוצא אפוא כי חתימת הסכם הפשרה ומשיכת כספי קרן הטבק נעשו למרות חוות דעת שקבעה שהדבר בניגוד לחוק, תוך התעלמות חברי ההנהלה המצומצמת מחוות הדעת המשפטיות שניתנו להם, בלי שהסתמכו על חוות דעת משפטיות אחרות ובלי שקיבלו אישור למהלך ממליאת המועצה או ההנהלה.

סדרי ניהול ישיבות המועצה וכתובת פרוטוקולים

מועצת הזיתים היא גוף בעל מאפיינים ציבוריים, ולכן עליה לפעול על פי עקרונות היסוד של המשפט הציבורי ובכללם שקיפות בפעולות כגון קבלת החלטות, ניהול הישיבות ומילוי פרוטוקולים לדיוניה. ראוי שהפרוטוקולים יהיו חתומים על ידי היו"ר, יימסרו לכל המשתתפים בישיבה ויאושרו על ידיהם.

הביקורת העלתה כי הפרוטוקולים נכתבו ברובם על ידי הסמנכ"ל בלבד. הפרוטוקולים לא אושרו על ידי יו"ר המועצה, לא הופצו באופן קבוע לחברי ההנהלה או המליאה ולא הובאו באופן סדיר לאישורם בישיבה שאחריה. כך נמנעה מחברי המליאה האפשרות לפקח על ההחלטות שהתקבלו ולעקוב אחר ביצוען.

נוסף על כך נמצאו כמה שינויים בין פרוטוקול שנכתב בכתב ידו של הסמנכ"ל לבין זה שהודפס ותויק וכן נוסחים שונים של אותו פרוטוקול. מכך עולה חשש כי בפרוטוקולים נעשו שינויים לאחר סיום הישיבות. להלן שלוש דוגמאות:

1. בפרוטוקול של מליאת מועצת הזיתים מדצמבר 2005, אשר נשלח לאחד מחברי מליאת המועצה, רשומות תשע החלטות לסיכום הישיבה. העתק מפרוטוקול זה נשלח גם למשרד מבקר המדינה. בפרוטוקול של אותה ישיבה שנשלח ליועץ המשפטי של המועצה במרס 2008 רשומה החלטה נוספת שהתקבלה באותה ישיבה ולפיה המועצה מאשרת הפצת "חותמת איכות" שמן זית" על פי תקן ישראלי מספר 191. לא ברור מתי נוספה החלטה זו.

2. בכתב היד של פרוטוקול ישיבת הנהלת המועצה מאוגוסט 2007 שכתב הסמנכ"ל נרשמו שבע החלטות וכך גם בעותק המודפס הראשון. בהגהה שביצע הסמנכ"ל הוא כתב החלטה נוספת (ושינה אגב כך את מספור כל ההחלטות) ולפיה ההנהלה מאשרת את פירעון חוב קרן הטבק למועצת הזיתים על בסיס החלטת חברי הנהלת קרן הטבק (כאמור לעיל). עוד נמצא כי בפרוטוקול ישיבת מליאת המועצה שהתכנסה באותו יום לא הוצגו נושא פירעון קרן הטבק והסכם הפשרה שנחתם ולמותר לציין גם כי הם לא אושרו.

3. כאמור, על פי פרוטוקול ישיבת ההנהלה ממאי 2007 היא אישרה תשלום נוסף לסמנכ"ל עבור ניהול תווית האיכות בסכום של 5,000 ש"ח בחודש. כפי שצוין, בתשובתם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסרו שלושה חברי הנהלה שנכחו באותה ישיבה ואישרו לכאורה את התשלום לסמנכ"ל, כי הם אינם זוכרים שהנושא עלה בישיבה. זאת ועוד, אחד מהם אף העיר זאת למנכ"ל המועצה במאי 2008 וטען כי הנושא נוסף לפרוטוקול לאחר הישיבה, אך הוא לא קיבל תגובה על כך.

תוספות אלו מעלות חשש כי סעיפים אלו לא נדונו בישיבות ונרשמו בפרוטוקולים לאחר תום הישיבות. מכיוון שאף אחד מהנוסחים אינו חתום על ידי יו"ר המועצה, לא ניתן לדעת איזה מהם משקף כהלכה את הנושאים שנדונו בישיבות⁴⁵.

מחיקת חוב עמותת הזיתים

מגדלי זיתים ויצרני שמן זית הקימו באוגוסט 2000 עמותה לקידום ענף הזית בישראל (להלן - עמותת הזיתים). חברי הוועד המנהל של העמותה היו יו"ר מועצת הזיתים לשעבר, מר אילן אשל, מנכ"ל המועצה, מר אמין חסן ז"ל והסמנכ"ל מר גדי הורביץ ושלושה חברים נוספים.

הביקורת העלתה כי בשנת 2006 הייתה העמותה חייבת למועצת הזיתים כ-45,000 ש"ח. באפריל 2006 ביקש הוועד המנהל של העמותה מהמועצה למחוק את החוב. בין חברי הוועד המנהל שביקשו זאת היו יו"ר המועצה, המנכ"ל והסמנכ"ל.

שלושה ימים לאחר בקשת הוועד המנהל מחקה מועצת הזיתים את החוב. מחיקת החוב בוצעה בלי שמליאת המועצה או הנהלתה התכנסו כדי לדון בבקשת העמותה, ובלי שהתקבלה החלטה סדורה שנרשמה בפרוטוקול להיענות לבקשת העמותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא ראוי שהמועצה שכאמור היא גוף ציבורי תממן את העמותה שהיא גוף פרטי, ועל אחת כמה וכמה תוותר על חוב של העמותה בלי שמליאת המועצה או הנהלתה אישרו זאת.

מנגנוני הבקרה של מועצת הזיתים

ככלל, לתאגיד סטטוטורי מנגנוני בקרה פנימיים ומנגנוני בקרה חיצוניים. בין מנגנוני הבקרה הפנימיים נכללים פעילות החשב או מנהל הכספים בתאגיד, ועדת הביקורת של מועצת התאגיד והמבקר הפנימי שלו. נוסף על כך התאגידים כפופים לבקורות-על, בעיקר מטעם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ומשרד האוצר.

45 יצוין שמכיוון המועצה הזמנית בדצמבר 2008 סדרי ניהול הישיבות וכתובת הפרוטוקולים מתנהלים כראוי.

כאמור, השר הממונה על מועצת הזיתים הוא שר החקלאות. לשר סמכויות רבות ובכללן מינוי חברי המועצה, מינוי יושב הראש שלה ואישור תקציבה (עם שר האוצר), ובסמכותו להפסיק את פעילות המועצה בנסיבות מסוימות, דהיינו לשר אחריות מיניסטריאלית לפעילותה. להלן פירוט מנגנוני הבקרה הפנימיים במועצה ואופן פיקוח שר החקלאות עליה.

בקרה כספית של מנהל החשבונות

ניהול החשבונות השוטף של המועצה היה באחריותו של מנהל החשבונות לפי הנחיותיהם של חברי הנהלת המועצה. ראוי שכל פעולה כספית תבוצע רק על סמך מסמכים רשמיים כגון חשבונית, הסכם וכו', תקבל ביטוי חשבונאי נאות בספרי המועצה ותבוצע לפי החוקים וההנחיות הנוגעים לה.

בבדיקת הפעילות הכספית של המועצה, כאמור, נמצאו חריגות רבות של מנהל החשבונות בכל הנוגע לניהול השוטף של כספי המועצה. מנהל החשבונות העביר כספים מחשבון לחשבון ושילם לסמנכ"ל כל סכום שדרש בנסיעותיו לחו"ל ללא כל בקרה. לדברי מנהל החשבונות, הוא ביצע פעולות אלה על סמך הוראות בעל פה של מנכ"ל המועצה, אולם הוא עשה את כל האמור לעיל ללא אסמכתאות, ללא אישור מליאת המועצה או הנהלתה וללא פיקוח ובקרה כפי שראוי שיהיו בעניינים הנוגעים לכסף ציבורי.

בבדיקת משרד המבקר לא נמצאו אסמכתאות כלשהן ובכלל זה הוראות כתובות המורות על ביצוע הפעולות או על הסיבה לביצוען.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסר מנהל החשבונות כי תפקידו במועצה לא דרש ממנו לקיים מנגנוני בקרה פנימיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מנהל החשבונות שימש צינור להעברת כספים בלי הפעלת בקרה כספית נאותה על פי דין וכללי רישום חשבונאיים. על מועצת הזיתים לבחון את תפקודו של מנהל החשבונות ולבדוק אם יש בהתנהגותו כדי להשפיע על המשך העסקתו בתפקיד זה.

ועדת ביקורת ומבקר פנימי

1. חוק מועצת הצמחים קובע כי המועצה תמנה באישור שר החקלאות ועדת ביקורת לפיקוח על פעולות המועצה ולביצוע תפקידי ביקורת שהשר או המועצה יטילו עליה (להלן - ועדת ביקורת).

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי משנת 2004 ועד 2009 לא מינתה המועצה ועדת ביקורת שתפקח על המבקר הפנימי ותטיל עליו משימות ביקורת. עוד נמצא כי באוגוסט 2004 עדכן סמנכ"ל המועצה את משרד החקלאות כי אין למועצה ועדת ביקורת.

גם בחוות הדעת שהגיש היועץ המשפטי של משרד החקלאות למנכ"לית המשרד בינואר 2008 הוא כתב כי ידוע לו שבמועצת הזיתים אין ועדת ביקורת ואין מבקר פנימי. יודגש שעל פי חוק מועצת הצמחים, האחריות למינוי ועדת ביקורת למועצה חלה גם על שר החקלאות, ולכן היה עליו לחייב את המועצה למנות ועדת ביקורת.

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא כי שרי החקלאות⁴⁶ בתקופה זו חייבו את המועצה למנות ועדת ביקורת כנדרש.

2. חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי בכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי, אולם בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא שמשנת 2006 ועד 2009 לא היה למועצה מבקר פנימי⁴⁷.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר היועץ המשפטי של משרד החקלאות כי בהיעדר מוסדות שנתמנו כדין לא ניתן היה לפעול למינוי ועדת ביקורת או מבקר פנימי, ולכן עיקר מאמציו של השר הנוכחי, מר שלום שמחון, נתונים להקמת מועצה זמנית שתפעל להקמת מנגנוני בקרה פנימיים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 מסר שר החקלאות לשעבר, מר ישראל כץ, כי בתקופת כהונתו הוא לא ידע שלמועצת הזיתים אין ועדת ביקורת משנת 2004, וכי גם בפגישות שקיים עם יו"ר המועצה דאז ועם מנכ"ל המועצה לא הובאה לפניו עובדה זו. לעניין מינוי מבקר פנימי משנת 2006, הרי שבאותה עת השר כבר לא היה בתפקידו. חבר הכנסת זאב בויס מסר בדצמבר 2009 כי הוא מילא את תפקידו כשר החקלאות בממשלת מעבר לתקופה קצרה, כך שלא הספיק להקדיש תשומת לב למועצת הזיתים, ולכן לא חייב את המועצה למנות ועדת ביקורת ומבקר פנימי כחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מליאת המועצה הייתה חסרת תוקף עוד בשנת 2003, כך שמאותה שנה ועד דצמבר 2008 לא מינו שרי החקלאות חברי מועצה חדשים כדין, או לחלופין לא האריכו את תוקף כהונתם של חברי המועצה הקיימת באופן זמני. שרי החקלאות אף לא חייבו את המועצה הקיימת למנות מבקר פנימי או ועדת ביקורת, ולמעשה לא מימשו את אחריותם המיניסטריאלית לפעילות המועצה ולא וידאו שהיא פועלת לפי דרישות החוק בעניין מנגנוני הבקרה.

טיפול במידע ובתלונות

סדרי מינהל תקינים קובעים כי כאשר מוגשים למשרד ממשלתי מידע או תלונה על גוף ציבורי כלשהו, לרבות מידע ממקור אנונימי, על הגורמים המוסמכים באותו משרד לבחון את הטענות שהועלו ולהחליט כיצד לטפל בהן. ההחלטה תלויה בין השאר באמינות המידע ובמוסר המידע.

למשרד החקלאות הגיעו כבר בשנת 2005 תלונות על אי-סדרים במועצה ועל פעילות לקויה של הסמנכ"ל, אשר היה צורך להתייחס אליהן ולבדוק אותן, בייחוד נוכח העובדה שמשרד החקלאות ידע שמשנת 2004 חלק ממנגנוני הבקרה במועצה לא פעלו. אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי גם כשהגיעו לשרי החקלאות ידיעות על תפקוד לקוי של המועצה שחייבו אותם להתערב מתוקף אחריותם המיניסטריאלית, הם לא עשו זאת. להלן כמה דוגמאות:

1. מידע ותלונות משנת 2005 בעניין מועצת הזיתים: נמצא שמדצמבר 2005 הגיעו אל שר החקלאות דאז, מר ישראל כץ, תלונות על אי-סדרים במועצה ועל פעילותה הלקויה, ובייחוד בעניין פעילות הסמנכ"ל.

46 השר לשעבר, מר ישראל כץ; השר לשעבר, מר זאב בויס; והשר המכהן, מר שלום שמחון.
47 יצוין כי בשנת 2009, לאחר כינונה של המועצה הזמנית, מינתה המועצה ועדת ביקורת ומבקר פנימי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 מסר השר דאז כי מכתב תלונה אנונימי הונח על שולחנו בתחילת חודש ינואר 2006, שבועיים לפני סיום תפקידו, ולכן לא הספיק לטפל בתלונה. מכאן שהתלונות שהובאו לפני השר לא טופלו.

2. הקפאת תקציב המועצה: בתחילת שנת 2007 הקפיא משרד החקלאות את העברת התקציב למועצה על פי המלצת יועצו המשפטי. בדצמבר 2008 מינו שרי האוצר והחקלאות מועצה זמנית, ובפברואר 2009 חידש משרד החקלאות את תמיכתו הכספית במועצה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר היועץ המשפטי של משרד החקלאות כי המשרד הקפיא את העברת התקציב למועצה בין היתר בשל העובדה שלמליאת המועצה לא היה תוקף חוקי ובשל תלונות בנוגע לאי-סדרים במועצה שהגיעו לשר ולמשרד החקלאות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ניתן היה לצפות שבמקביל לעצירת התקציב תתבצע בדיקה מקיפה ויסודית של התלונות האמורות, אולם הביקורת העלתה כי התלונות לא נבדקו על ידי משרד החקלאות אלא הועברו לבדיקת משרד מבקר המדינה במרס 2008. יצוין עוד כי משרד החקלאות עצר את התקציב למועצה בתחילת שנת 2007 בעוד התלונות בנוגע לאי-סדרים בפעילותה הגיעו רק בסוף אותה שנה, כך שנראה כי הקשר בין עצירת התקציב לקבלת התלונות נעשה בריעבד. נוסף על כך בפברואר 2009, לפני שהחלה בדיקת משרד מבקר המדינה, חידש משרד החקלאות את תמיכתו הכספית במועצה, שכללה תשלום רטרואקטיבי לשנים 2007-2008.

3. תלונות ומידע שהגיעו למשרד החקלאות מדצמבר 2007: החלטה של רשות מינהלית צריכה להתקבל לאחר שהוצג לגורמים המחליטים כל המידע הנוגע לה. הדבר ראוי במיוחד כאשר מדובר בנושאים הנוגעים לאי-סדרים ולטוהר מידות.

בדצמבר 2007 עדכן המבקר הפנימי של משרד החקלאות את השר שלום שמחון כי קיים חשש לאי-סדרים כספיים במועצה על רקע משיכת כספי קרן הטבק וחלוקתם בין המועצה לבין מנכ"ל מועצת הטבק.

בדיון שהתקיים בפברואר 2008 בלשכת מנכ"לית משרד החקלאות דאז בעניין תלונות שהתקבלו על אי-סדרים במועצה ובכלל זה משיכת כספי קרן הטבק, לא הציג היועץ המשפטי של המשרד את מלוא המידע שהיה ברשותו בכל הנוגע לפעילות המועצה; הוא לא הבהיר למנכ"לית כי המחלקה המשפטית שבראשה הוא עומד הייתה מעורבת במהלכים שקדמו להסכם הפרשה ולמשיכת כספי קרן הטבק, וכי חודש לפני כן הוא קיבל עדכון מפרקליטות מחוז הצפון ולפיו מועצת הזיתים פעלה בחוסר סמכות וההסכם שעליו חתמה לא קיבל את אישור הממונה על השכר במשרד האוצר. היועץ המשפטי המליץ בחוות דעת שקדמה לדיון כי התלונות שהגיעו למבקר הפנימי של המשרד בנוגע למועצת הטבק יופנו למשטרת ישראל.

היועץ המשפטי של משרד החקלאות הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כי הוא לא עדכן את מנכ"לית המשרד בדבר פניית פרקליטות מחוז הצפון כיוון שהדיון, לדבריו, לא התמקד בסוגיית מועצת הטבק אלא במכלול התלונות על מועצת הזיתים, אך הוא עדכן אותה בחוות הדעת שקדמה לדיון, וכי שאר המשתתפים בדיון, שהיו בקיאים בעובדות, גם לא הציגו אותן בדיון.

ראוי היה שהיועץ המשפטי של משרד החקלאות יוודא שההיבטים המשפטיים ידועים וברורים למשתתפים בדיון גם אם סוגיית קרן הטבק לא עמדה במרכז הדיון. בייחוד היה עליו לעדכן את מנכ"לית המשרד על אודות הפנייה הרשמית מפרקליטות מחוז הצפון שהגיעה אליו בעניין ההסכם הלא חוקי שחתמה המועצה, על מנת שההחלטה כיצד לנהוג תהיה מבוססת יותר.

4. דוח הביקורת על פעילות חריגה נוספת של מר הורביץ: במאי 2008 הגיש מבקר חיצוני ליו"ר מועצת הצמחים דאז דוח ביקורת על בדיקת תלונות אנונימיות בדבר פעולותיו של מר הורביץ, סמנכ"ל מועצת הזיתים, במסגרת תפקידו הנוסף במועצת הצמחים. הדוח עסק בין היתר בבדיקת חשד לחריגות שכר והטבות שניתנו לו בשני תפקידיו. ממצאי הדוח העלו שהוא קיבל תשלומים והחזר הוצאות ביתר עבור תפקידיו במועצת הזיתים ובמועצת הצמחים.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי ביולי 2008 הנחה היועץ המשפטי של משרד החקלאות את יו"ר מועצת הצמחים דאז לבדוק את הממצאים שהועלו בדוח ולעדכן אותו בדבר מסקנותיו והפעולות שבכוונתו לנקוט.

אולם עד מועד סיום הביקורת לא נמצא שננקטו פעולות כלשהן ליישום המלצות דוח הביקורת. כמו כן לא וידא היועץ המשפטי של משרד החקלאות שהנחיותיו מתקיימות.

5. תשלומי יתר לסמנכ"ל: כאמור, במרס 2008 פנה משרד החקלאות למועצת הזיתים ודרש כי סמנכ"ל המועצה יחזיר את הכספים שניתנו לו ביתר עבור ניהול תווית האיכות בשנת 2007. יו"ר המועצה לשעבר דחה את דרישת המשרד. לא נמצא כי המשרד פעל בנושא זה וידא שהכסף הוחזר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 ציין שר החקלאות, מר שלום שמחון, כי בתחילת תקופת כהונתו לא היה למועצה תוקף חוקי ולא הייתה בידי יכולת אמיתית לברר את התלונות שהגיעו אליו ולהקים את מנגנוני הבקרה כנדרש. רק לאחר תיקון חוק מועצת הצמחים והחלתו גם על מועצת הזיתים⁴⁸, ניתן היה להקים מועצה חוקית חדשה ולמנות לה ועדת ביקורת ומבקר פנימי. בכל הנוגע לתלונות ציין שר החקלאות כי לא עמדו לרשותו גופי חקירה ובדיקה בעלי סמכות, ועל כן החליט להעביר למשרד מבקר המדינה. עוד ציין שר החקלאות כי קיבל החלטה לספח את מועצת הזיתים אל מועצת הצמחים כאחד מענפיה. לתשובתו צירף השר פרוטוקול מדיון שקיים בדצמבר 2009 בעקבות קבלת טיוטת דוח זה, ובו הנחה השר את אחד מעובדי משרדו לקיים פיקוח צמוד על מועצת הזיתים במתכונת שתיקבע.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח קריסת מנגנוני הבקרה במועצת הזיתים והתלונות שהתקבלו בגין תפקודה, על שר החקלאות היה למלא את אחריותו המיניסטריאלית באופן אקטיבי. היה עליו לפעול ללא דיחוי למינוי האורגנים החסרים במועצה - ועדת ביקורת ומבקר פנימי - כדי לבצע את פעילות הבקרה, ולכלל הפחות למנות עובד ממשרדו כדי לפקח על המועצה, דבר שנעשה רק לאחר קבלת טיוטת דוח מבקר המדינה.

מנגנוני הבקרה הפנימיים במועצת הזיתים לא פעלו, כאמור, וגם מנגנוני הבקרה החיצוניים של משרד החקלאות והשרים שעמדו בראשו לא מילאו את תפקידי הביקורת המוטלים עליהם ולא דאגו לבדוק את התלונות על אי-סדרים בפעילות המועצה לאורך תקופה ארוכה.

האמור לעיל מדגיש את הצורך שעליו הצביע מבקר המדינה בדוחות קודמים⁴⁹ בדבר הסדרת המסגרת לפעילות תאגידים סטטוטוריים ובהסדרת אופן הפיקוח והבקרה עליהם על מנת לבקר את פעילותם כראוי.

48 חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), תשל"ג-1973 [תיקון אחרון: 2.8.2007].

49 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, בפרק "היעדר הסדר מקיף בדבר סדרי ניהולם של תאגידים סטטוטוריים", עמ' 279; דוח ביקורת על תאגידים סטטוטוריים (פורסם בשנת 1995).

סיכום

מועצת הזיתים היא תאגיד סטטוטורי שנועד לפתח ולבסס את ענף הזיתים לשמן, לתמוך במגדלי הזיתים ולהסדיר מטעם משרד החקלאות את הייצור והשיווק של שמן הזית במדינה. ממצאי הדוח מצביעים על חריגות חמורות בתפקודה של מועצת הזיתים ובכלל זה חשש לפגיעה בטוהר המידות.

הנהלת מועצת הזיתים ביטחה על שם אנשי קש ועל שם המועצה מטעי זיתים שלא היו באחזקת המועצה וקיבלה עבורם תגמולי ביטוח. סמנכ"ל המועצה, מר גדי הורביץ, ניצל את האמון שקיבל מחברת הביטוח (חברת קנט - שבה שימש דירקטור) לקבלת כספים שלא הגיעו למועצה.

נוסף על כך נמצא שחלק מהכסף שהתקבל מחברת הביטוח הגיע לידי ולידי אחראי האחזקה של המועצה, אשר פעולותיו מעלות חשש לפגיעה בטוהר המידות. לדעת משרד מבקר המדינה, על מועצת הזיתים וחברת קנט לפעול ללא דיחוי להשבת הכספים שהועברו שלא כדין.

ממצאי הדוח מעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות של סמנכ"ל המועצה, אשר הטעה את חברת קנט וקיבל כספים שלא הגיעו לו והחזר על הוצאות פרטיות. זאת ועוד, הסמנכ"ל השתמש בחשבוניות שהמועצה שינתה ולא שילמה תמורתן במטרה לקבל תקציבים ממשרד החקלאות ומארגון הזית העולמי.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה אי-סדרים בכל הנוגע לאופן ביצוע הנסיעות לחו"ל במועצה. הסמנכ"ל פעל בנושא זה על דעת עצמו וללא כללים ברורים; הוא נסע פעמים מספר לחו"ל ללא אישור מליאת המועצה או ההנהלה וקיבל מהמועצה מימון עבור הוצאות נסיעה לחו"ל לנספחים שנסיעתם לא אושרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תפקוד הסמנכ"ל כפי שפורט בדוח זה מעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות והוא נושא באחריות אישית למחדלים אלה. נוכח חומרת הממצאים, יש לשקול את המשך העסקתו של הסמנכ"ל במועצת הזיתים ובתפקידיו הציבוריים האחרים.

מועצת הזיתים יזמה הנפקת תווית לשמן זית איכותי הנושאת את שם המועצה אולם היא לא הקימה מערך נאות של בקרה ופיקוח על הניהול של תוויות אלה. זאת ועוד, ההנהלה הנפיקה חותמת איכות ל"שמן זית" בניגוד להחלטת מליאת המועצה ולא פרסמה ברבים את ההבדלים בין חותמת לתווית ובין "שמן זית" לשמן זית איכותי, מהלך שיש בו משום הטעיה של הציבור.

ההנהלה המצומצמת של המועצה פעלה בחוסר סמכות כשחתמה על הסכם פשרה תוך מתן הטבות חריגות למנכ"ל מועצת הטבק ואף נתנה יד למשיכת כספי קרן הטבק בניגוד מוחלט לחוות הדעת המשפטית וללא אישור מליאת המועצה או ההנהלה.

ממצאי דוח הביקורת העלו כי מנגנוני הבקרה הפנימיים במועצת הזיתים כשלו בתפקידם. משנת 2006 לא היה למועצה מבקר פנימי, ומשנת 2004 לא פעלה בה ועדת ביקורת. נוסף על כך מנהל החשבונות של המועצה שילם כל סכום שדרש הסמנכ"ל ללא הפעלת בקרה כספית נאותה וללא מילוי כללי רישום חשבונאיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על מועצת הזיתים לבחון את תפקודו של מנהל החשבונות ולבחון אם יש בהתנהגותו כדי להשפיע על המשך העסקתו בתפקיד זה.

גם מנגנוני הבקרה החיצוניים כשלו בתפקידם. שרי החקלאות המופקדים על מועצת הזיתים לא חייבו את המועצה למנות מבקר פנימי וועדת ביקורת ולא פיקחו על פעילותה כראוי גם כאשר הגיעו תלונות למשרד. המשרד גם לא התערב כשנדרש לממש את סמכותו בעניין משיכת כספי קרן הטבק כדי למנוע יישומו של הסכם שחתמה המועצה בניגוד לחוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שר החקלאות לממש את סמכותו ולבצע שידוד מערכות מקיף במועצת הזיתים, למסד את נוהלי עבודתה כמצופה מגוף ציבורי, למנות מנגנוני בקרה פנימיים וחיצוניים ולהסדיר את המידע שמפורסם לציבור בעניין שמן הזית. נוסף על כך יש למצות את הדין עם נושאי התפקידים שלגביהם הועלה חשש לפגיעה בטוהר מידות.