

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

פעולות הביקורת

ביחידה לפיקוח על הצומח והחי נבדקו הכנת תכנית העבודה של היחידה ואופן יישומה, תפוקותיה של היחידה וסדרי ניהול כוח האדם.

באגף הדיג שבמשרד נבדקו הנושאים האלה: סדרי ניהול הדיג ושימור הדגה בכינרת ובים התיכון, יישום החלטת הממשלה להשבית את הדיג בכינרת, והפיקוח של השירותים הווטרינריים על גידול דגי מאכל. בירורים והשלמות נעשו גם ברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, במשרד הבריאות ובמשטרת ישראל.

היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי

תקציר

היחידה לפיקוח על הצומח והחי (להלן - יחידת הפיצו"ח או היחידה) הוקמה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או המשרד) בשנת 1994 על פי חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994 (להלן - חוק היישום). על היחידה לבצע פעולות פיקוח לאורך קו התפר למניעת הכנסת מוצרים חקלאיים שהוגדרו בחוק היישום, בעלי חיים ומוצרים מן החי מהרשות הפלסטינית (להלן - הרש"פ) לישראל לשם הגנה על בריאות הציבור ולמניעת הפצת מחלות בעלי חיים. פעולות שנוקטת היחידה למניעת הברחות הן, בין היתר, פיקוח במעברים בין ישראל לרש"פ על יבוא תוצרת חקלאית, ביצוע סיורים ממונעים לאורך קו התפר ועוד.

במהלך השנים הרחיב משרד החקלאות את סמכויות היחידה, והן כללו גם אכיפה בתחום הווטרינרי ובתחום הגנת הצומח, פיקוח מטעם מועצות הייצור ועוד. פקחי היחידה הוסמכו גם למפקחים מטעם משרד הבריאות, ומתפקידם לפקח על תוצרת הבשר והדגים בישראל ועל הובלת ביצים וסימונן. בכל שנה הסמיך השר לביטחון פנים את מפקחי היחידה לקיים חקירות, לעיכוב ולמעצר לצורך ביצוע עבודת הפיקוח והאכיפה. תפקידי יחידת הפיצו"ח מקנים לה אפוא מאפיינים של יחידת שיטור, ועל כן מתבקש שהיא תפעל שבעה ימים בשבוע, 24 שעות ביממה, בכל ימות השנה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את תפוקותיה של היחידה, את סדרי הכנת תכנית העבודה שלה ואופן יישומה ואת סדרי ניהול כוח האדם ביחידה. הבדיקה נעשתה ביחידה, בשירותים הווטרינריים (להלן - השו"ט), בשירותים להגנת הצומח של משרד החקלאות (להלן - הגה"צ) ובמשרד הבריאות.

עיקרי הממצאים

הפיקוח על בשר שמייבאת הרש"פ

1. בהסכמים שחתמה המדינה עם הרש"פ¹ נקבע כי הרש"פ רשאית לייבא בשר באמצעות הנמלים בארץ. לפי חישובי הביקורת, עלות יבוא בשר ליבואן פלסטיני היא 10% בלבד מעלותו ליבואן בשר ישראלי. הפער נובע בין היתר מכך שהבשר המיובא לרש"פ אינו כשר, ולכן עלותו נמוכה. כמו כן במסגרת ההסכמים יכולה הרשות לייבא בשר על פי מכסות ולקבוע פטור מתשלום מכס ליבוא זה, בעוד שיבואן ישראלי

1 על אף השינויים שחלו למן חתימת ההסכם מתנהל יבוא הבשר לרצועת עזה על פי אותם הסכמים.

המייבא חלקי בשר מצונון ישלם תשלום מכס בשיעור של 190% מעלות הבשר. פערי העלות האלה טומנים בחובם פיתוי כלכלי, ולכן יש צורך בקיום בקרה הדוקה על הליכי היבוא והובלת הבשר - מנמלי ישראל לשטח הרש"פ לשם מניעת הברחת הבשר לישראל.

מנגד, הביקורת העלתה, כי המתכונת הנוכחית של פיקוח היחידה על יבוא בשר לרש"פ מצומצמת במיוחד בהשוואה לפיקוח שביצעה היחידה בעבר: בשעתו-עד שנת 1999 היחידה ליוותה באופן פיזי את מכולות הבשר מן היציאה מהנמל ועד הכניסה לרש"פ ובכך היא מנעה את הברחתו של הבשר לישראל, אולם נוכח מצוקת כוח אדם ב-1999 החליטו היחידה והרש"פ להפסיק את ליווי הבשר. הדבר יצר פרצה בבקרה על יבוא הבשר לרש"פ וביחד עם התמריצים הכלכליים הנלווים לכך, כפי שפורטו לעיל, התחזקה המוטיבציה להבריה בשר. בנוסף, הרש"פ מסתפק בפיקוח ווטרינרי טכני בלבד על הבשר המיובא לרש"פ - נבדקים הטפסים הנלווים לתהליך, ואילו תוכן מכולת הבשר אינו נבדק; גם עמידתו של מפעל היבוא בדרישות הוטרינריות של הרש"פ אינו נבחן.

העדר בקרה הדוקה של היחידה על עצם מעבר הבשר מנמלי ישראל לרשות בא לידי ביטוי גם בכך שלא קיים תיעוד המוכיח כי בשר שהיה אמור לעבור לרש"פ אכן הגיע ליעדו. בנסיבות המתוארות שבשר זה אינו מפקח וטרינרי באותה רמה בה מפקח בשר המיובא לישראל, ואינו כשר ויש פגמים בבקרה גובר החשש שחלקו הגדול מוברח לישראל: מתוך 35,000 טון בשר שיובאו לרש"פ בשנים 2007-2009, רק כ-15,600 טון (44%) נכנסו לרש"פ. להברחת הבשר מספר היבטים מהותיים: בהיבט הבריאותי - פיקוח וטרינארי שאינו זהה לפיקוח על בשר מהמיובא לישראל; בהיבט הכלכלי - חשש להברחות ופגיעה בהכנסות המדינה והעלמת רווחים מרשויות המס; ובהיבט ההלכתי - פגיעה בציבור שומרי הכשרות בישראל.

2. יצוין שאף שנושא הפיקוח על הבשר חשוב הרי שהנהלת היחידה לא יידעה את מנכ"ל המשרד או את שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות או השר) בעניין הפסקת הליווי והעדר הפיקוח על יבוא בשר לרש"פ.

תכניות עבודה וביצוען

1. ביולי 2006 מינה שר החקלאות הנהלה ליחידה זאת לשם קביעת סדר עדיפויות ותכנית עבודה. לתפקיד יו"ר הנהלה מונתה סמנכ"לית משאבי אנוש של המשרד, ולחברי הנהלה מונו מנהל הרש"פ, מנהלת הגה"צ, ומנהל היחידה הוטרינרית במשרד הבריאות. אולם בניגוד להנחיית השר, תכניות העבודה לשנים 2007 ו-2008 הוכנו על ידי מנהל יחידת הפיצו"ח ללא מעורבות הנהלת היחידה בגיבושן או באישורן. רק בשנת 2009 הכינה הנהלה לראשונה תכנית עבודה סדורה. בכלל זה, רק בשנת 2009 נכלל נושא הפיקוח על הבשר בתכנית העבודה של היחידה; ורק בשנת 2010 הקצתה הנהלת היחידה שני עובדים שיבצעו את המשימה. אף על פי כן - עד מועד סיום הביקורת לא התבצע פיקוח על יבוא בשר לרש"פ ומניעת זליגתו לישראל.

2. תכנית העבודה של היחידה לשנת 2009 לא שיקפה באופן נאות את המשימות שהיחידה ביצעה בפועל ובשל כך לא היוותה כלי ניהולי וכלי בקרה ראוי.

3. בנוסף-אף שליחידה הוגדרו משימות ליבה, הנהלת היחידה והנהלת המשרד הטילו עליה משימות אד-הוק, חלקן אינן בליבת העשייה של היחידה ולחלקן אין

זיקה לתחומי העשייה של משרד החקלאות. כיון שמשאבי היחידה - כוח האדם ותקציב - כמעט ולא גדלו, נאלצה היחידה להסיט את משאביה מבצוע המשימות שבליבת עשייתה של היחידה לטובת המשימות החדשות (פרטים בהמשך). הרחבת מטלות היחידה נעשתה ללא כל עבודת מטה, ללא תוספת אמצעים מתאימה ובלי לבחון האם היחידה יכולה לבצע בצורה ראויה.

4. מצב זה, של עבודה שלא על פי תכנית עבודה, שנמשך שנים ושעליו כבר התריע מבקר המדינה בדוח 58², הוא חמור ומעיד על כשל ניהולי ואישי של העומדים בראש היחידה. הוא מעיד גם על כשל של הנהלת המשרד, אשר לא הייתה מעורבת בגיבוש תכנית העבודה, לא יצרה בקרה, ולא וידאה את ביצועה.

סדרי ביצוע של משימות שנכללו בתכנית העבודה

1. על מנת למנוע הברחת תוצרת חקלאית אמורה היחידה לאייש חלק מהמעברים שבין הרש"פ לישראל. היחידה מאיישת את המעברים דרכם עוברת תוצרת חקלאית בעוד מינהלת המעברים, משטרת הגבולות או צה"ל מאיישים גם את שאר המעברים. הביקורת העלתה כי המעברים שאינם מאוישים על ידי היחידה משמשים פרצה במנגנון של מניעת הברחת סחורה מהרש"פ לישראל ולראיה היקף התפיסות במעברים אלה גדול יותר.

2. היחידה אחראית גם למניעת הברחות של תכשירים וטרינריים מזויפים, הגורמים נזק לבעלי חיים. פעולה זאת אמורה להיעשות בשיתוף פעולה עם השו"ט. הביקורת העלתה שהיקף התפיסות של תכשירים וטרינריים מזויפים לשנים 2008-2009 ירד באופן ניכר (בהיקף של 50%-100%, בתלות בסוג התכשיר) לעומת שנת 2006. יתר על כן, בדצמבר 2008, בעקבות דוח 58² של משרד מבקר המדינה שהתריע על חוסר שיתוף הפעולה בין היחידה לשו"ט, הוציא המשרד נוהל שאמור היה להסדיר את חלוקת הסמכויות בין שני הגופים; אולם בפועל גם הנוהל החדש לא הביא לסיום חילוקי הדעות, והתוצאה היא - פיקוח לא מספק.

3. נמצא כי אין ליחידה סמכויות חוקיות בכל הנוגע לפקוח על מטלות הנוגעות להגנת הצומח, פרט למניעת הברחת תוצרת במעברים. כתוצאה מכך היקף התפיסות של תוצרת חקלאית צמחית מוברחת הוא אפסי.

משימה שאינה בליבת העשייה של היחידה

בעקבות דוח ביקורת פנימית חמור על אגף הדיג, הטיל השר על היחידה בתחילת 2008 גם את הפיקוח על הדיג³ למשך שנה עד לבחינת הנושא מחדש בתום אותה שנה. אולם הביקורת העלתה כי אין בידי היחידה את הכלים הדרושים לביצוע מטלה זו, ובהתאם לזאת היא לא עמדה בביצוע המשימה ברמה הנאותה ולא שימשה חלופה ראויה ליחידת הפיקוח של אגף הדיג וחקלאות המים של משרד החקלאות.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 58² (2008), בפרק "הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים", עמ' 901.

3 ראו בעניין זה גם דוח שנתי 61² (2010) בפרק "ענף הדיג".

משימות שלא נכללו בתכנית העבודה

בשנת 2007, בעקבות ביטול הרשות לפיקוח חקלאי שבמשרד שעסקה בפיקוח על חקיקים הנוגעים למועצות החקלאיות (מועצת הצמחים, מועצת הלול, ומועצת החלב), החליט מנכ"ל המשרד להטיל את הפיקוח על החלב והביצים על היחידה. מטלות אלו הן עבור המועצה לענף החלב בישראל, שהיא חברה פרטית, ועבור המועצה לענף הלול, שהיא גוף סטטוטורי שיש לו יחידת פיקוח משלו. לא נמצאו נימוקים לצורך שהיחידה תתגבר את הפיקוח שהינו באחריות גופים אלו. מבדיקת סידור העבודה של היחידה עולה כי היא משקיעה זמן ומשאבים רבים בביצוע מטלות אלו זאת בשעה שעל פי טענות היחידה היא סובלת ממצוקת כוח אדם. ביצוע המטלות הנוספות עשוי לבוא על חשבון ביצוע משימות הליבה שלה, כפי שפורט לעיל.

משימה שאין לה זיקה למשרד החקלאות

ב-25.11.09 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החלטה בדבר השעיית אישורי בנייה באזור יהודה ושומרון⁴. בהחלטה, לא נקבעה היחידה, על משאביה, כשותפה לביצוע המשימה. למרות זאת, ולמרות שאין מדובר בתחום שעליו מופקד משרד החקלאות בכלל והיחידה בפרט, הורה מנכ"ל המשרד ליחידה להקצות ממשאביה לטובת ביצוע המשימה. בסך הכל הקצתה היחידה 20 מפקחים למשך כחודש ימים. הקצאת כוח האדם באה על חשבון המשימות השוטפות שבאחריות היחידה, משימות שיעודן הגנה על בריאות הציבור.

גורמים לפגיעה בתפוקות ובאפקטיביות של פעילות היחידה

1. האפקטיביות של עבודת היחידה נמדדת בין היתר בתחום ההרתעה. בה בעת, מבדיקת אירועי התפיסות שביצעה היחידה עולה כי ההרתעה שהיא מפעילה אינה מספקת. העדר ההרתעה בא לידי ביטוי בעובדה שקיים גרעין של אותם נתפסים, אשר שב וחזר על ההברחות מספר רב של פעמים. ובהקשר לכך יצוין שגם הטיפול המשפטי שבו נקט המשרד, לא היווה אמצעי הרתעה: ממסמכי הלשכה המשפטית של המשרד עולה, כי מתוך 1,776 תיקים שהגיעו מינואר 2007 עד יוני 2010 לייעוץ המשפטי, 639 מתוכם, שהם למעלה משליש מהתיקים, לא טופלו. עוד עולה כי ב-76% מהתיקים שכבר טופלו והוטלו בהם קנסות מינהליים, שיעור גביית הקנסות בהם, בשנים 2007-2009, עמד על פחות ממחצית.

2. אופי היחידה - מעין יחידת שיטור מחייב אותה לפעול ברציפות - יום ולילה בכל ימות השבוע לשם מילוי תפקידה. שכן פרקי הזמן שבהם היחידה אינה פועלת עלולים להוות הזדמנות לניצול חולשת האכיפה והפיקוח לביצוע הברחות של תוצרת חקלאית. אף על פי כן היחידה אינה עובדת ברציפות כל ימות השנה.

סדרי עבודה ומינהל

1. צוות עובדי היחידה בצוותים של זוגות חיוני לצורכי בקרה על עבודת המפקחים וחשוב לא פחות לשם ביטחונם האישי. אולם נמצא כי שיבוץ העובדים לא תמיד נעשה תוך התחשבות בצורכי הבקרה והביטחון האישי, ולא אחת שובצו מפקחים לבד בניידת פיקוח.

2. לביצוע עבודתם זקוקים עובדי היחידה לכמה סמכויות: הרשאה מטעם השר לביטחון פנים לקיים חקירות לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) או לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, וכן רישיון לנשיאת נשק (למעט בעת איוש מעברים). בפועל נמצאו ביחידה חמישה מפקחים שהסמכויות האמורות נשללו מהם, ולמרות זאת הם שימשו בתפקידם וביצעו פעולות אכיפה ופיקוח.

3. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 2006, יש לבדוק את שאלת ניגוד העניינים של עובדי ציבור העוסקים במשרות רגישות. לעובדי היחידה סמכויות חקירה ומעצר, המכתיבים עיסוק בנושאים רגישים, יתר על כן - חלק גדול מהם בעלי משק חקלאי או מתגוררים ביישובים חקלאיים, ולכן עלול להתעורר בעניינם חשש לניגוד עניינים אשר מחייב עריכת הסדר ניגוד עניינים, לאחר קבלת מידע מלא על קשריהם. בפועל המשרד לא יישם את ההנחיה במלואה - ולא דרש מעובדים שהתקבלו לעבודה לפני שנת 2006 למלא שאלון ובו יפורטו קשריהם ועיסוקיהם האחרים וממילא לא נחתם עימם הסדר, זאת אף שהיה מידע על חשש להימצאותם של חלק מהמפקחים והעובדים ביחידה במצב של ניגוד עניינים. יצוין שהמשרד אמנם החתים את המפקחים על מסמך להסדרת ניגוד עניינים שהיווה מעין הצהרה, שלא היווה תחליף לשאלון האמור לעיל.

היחידה שיבצה מפקחים, חלקם בעלי משקים, לבצע פיקוח ואכיפה במקום מגוריהם, בכך לא נתנה את דעתה לשאלת הרגישויות העוללות לנבוע מכך ולהשפיע על אופן ביצוע העבודה.

סיכום והמלצות

1. במשך שנים רבות יחידת הפיצו"ח לא פיקחה על יבוא בשר לרש"פ. כיון שבשר זה גם אינו מפוקח וטרינרית על ידי השו"ט, אינו כשר ויש פגמים בבקרה גובר החשש שלא רק שהוא יוברח לישראל תוך פגיעה בהכנסות המדינה - העלמת מיסים והכנסות מרשויות המס אלא גם שהמדובר בליקוי הנוגע לבריאות הציבור, וכן לפגיעה בציבור שומרי הכשרות בישראל ומכאן גם חומרת המחדל.

2. יחידת הפיצו"ח הוקמה לשם יישום הסכמים חקלאיים בין ישראל לרש"פ. במשך השנים הטילו השר, המנכ"ל והנהלת היחידה על היחידה משימות רבות נוספות, חלקן בוצעו בעבר על ידי גופים אחרים וחלקן עבור מועצות הייצור, שהן חברות פרטיות. הרחבת מטלות היחידה נעשתה ללא כל עבודת מטה, ללא תוספת אמצעים מתאימה ובלי לבחון האם היחידה יכולה לבצען בצורה ראויה. בשל כך נאלצה היחידה לצמצם את הפיקוח והאכיפה על נושאי ליבה כגון הפיקוח במעברים או שביצעה מטלות באופן חלקי, כגון הפיקוח על יבוא תכשירים וטרינריים. תפקוד זה של הנהלת היחידה והמשרד גובל בניהול כושל הפוגע במטרה העיקרית שלשמה

הוקמה היחידה, והיא - הדאגה לבריאות הציבור. הכשל הוא גם של הנהלת המשרד בכל הנוגע לבקרה על יישום תכנית העבודה.

על הנהלת המשרד, הרואה ביחידה זו מעין משטרה חקלאית, לעשות עבודת מטה כדי לקבוע מה הן המשימות שיוטלו על היחידה ואילו אמצעים יועמדו לרשותה ולוודא כי הם יתאימו לאופייה ולמשימותיה. בכלל זה יש לתת תשומת לב להגברת המועילות של פעולות היחידה בנושא האכיפה שכן נכון למועד עריכת הביקורת ספק אם ישנה הרתעה מספיקה.

3. על הנהלת המשרד לפעול ללא דיחוי לקבלת המידע מן המפקחים על עיסוקיהם וקשריהם האחרים של עובדי היחידה ובמידה שמתעורר חשש לניגוד עניינים לערוך עימם הסדר למניעתו.



מבוא

היחידה לפיקוח על הצומח והחי (להלן - יחידת הפיצו"ח או היחידה) הוקמה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או המשרד) בשנת 1994 על פי חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994 (להלן - חוק היישום). על היחידה לבצע פעולות פיקוח לאורך קו התפר למניעת הברחת מוצרים חקלאיים שהוגדרו בחוק היישום מהרשות הפלסטינית (להלן - הרש"פ) לישראל ולמניעת הכנסת בעלי חיים (להלן - בע"ח), מוצרים מן החי וכל טובין אשר יבואם מוסדר לפי פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985 (להלן - הפקודה), לשם הגנה על בריאות הציבור ולמניעת הפצת מחלות בע"ח. פרק ז' לחוק היישום, שעניינו חקלאות ופיקוח חקלאי, קבע בין השאר את הסדרי הפיקוח על תנועת תוצרת חקלאית מהחי והצומח לעניין מוצרים שכניסתם הייתה מוגבלת במכסות ולעניין מניעת הפצת מחלות מהחי והצומח.

היחידה מבצעת את עבודתה באמצעות הפעולות האלה: פיקוח על יבוא תוצרת חקלאית לפי הסכם הסחר; ביצוע סיורים ממונעים לאורך קו התפר; הפעלת מודיעין שטח וביצוע חקירות לסיכול הברחות; תפיסת הברחות והצבת מחסומי כבישים בשיתוף צה"ל, המשטרה ומשטרת הגבולות (להלן - מג"ב). במהלך השנים הרחיב המשרד את סמכויות היחידה, והן כוללות גם אכיפה בשטח ישראל בתחום הווטרינרי, הגנת הצומח והפיקוח על הדיג. מפקחי היחידה גם הוסמכו למפקחים מטעם משרד הבריאות לפיקוח על תוצרת הבשר והדגים בישראל ועל הובלת ביצים וסימונן.

יחידת הפיצו"ח היא יחידה בעלת אופי שיטורי, האוכפת את החוקים הנתונים לאחריות שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות או השר) ומפקחת על העברת תוצרת חקלאית מהרש"פ לישראל, וככזו עליה לפעול שבעה ימים בשבוע, 24 שעות ביממה, בכל ימות השנה. הפעילות למניעת הברחות לתוך שטח ישראל נעשית במעברים נייחים שנקבעו למעבר תוצרת חקלאית מהרש"פ לישראל, בנקודות ביקורת ובאמצעות סיורים ממונעים לאורך קו התפר. הפעילות למניעת הפצת מחלות בע"ח והגנה על בריאות הציבור נעשית בשטח ישראל.

היחידה מבצעת פיקוח עבור השירותים הווטרינריים, יחידת סמך במשרד החקלאות (להלן - השו"ט), השירותים להגנת הצומח (להלן - הגה"צ) שבמשרד החקלאות, ומשרד הבריאות. ביולי 2006 מינה השר הנהלה ליחידה ובה נציגים של שלושת הגופים הללו; לתפקיד יו"ר ההנהלה מונתה סמנכ"לית משאבי אנוש של המשרד, ולחברי ההנהלה מונו מנהל השו"ט, מנהלת הגה"צ, וראש

שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות. ב-9.1.08, עם סיום כהונתו של האחרון, מינה השר במקומו את מנהל היחידה הווטרנרית במשרד הבריאות. בכתב המינוי להנהלת היחידה ציין השר כי עליה לקבוע את יעדי פעילות היחידה, מטלותיה וסדרי העדיפויות שלה בהפעלת תפקידי הפיקוח של אנשיה, והכול במסגרת הסמכויות הנתונות להם בחיקוקים שלפיהם הוסמכו, ובשים לב לאינטרסים הציבוריים אשר על שמירתם וקידומם מופקד המשרד.

היחידה כפופה למנכ"ל המשרד, בראשה עומד מנהל ומועסקים בה כ-70 עובדים (מתוכם 45 מפקחים) המחולקים לשלושה מרחבים - צפון, מרכז ודרום. בראש כל מרחב עומד מנהל ולרשותו חוקרים, רכז מודיעין ומפקחים. תקציב היחידה נע בין כ-15 מיליון ש"ח בשנת 2007 לכ-13 מיליון ש"ח בשנת 2010.

לפי סעיף 46(א) לחוק היישום מינה שר החקלאות מפקחים ליחידה מעובדי משרדו לצורך ביצוע הפיקוח לעניין סעיפים 44 ו-45. סעיף 45 לחוק היישום קובע: "לא יכניס אדם לישראל בעל חיים, מוצרים מן החי וכל טובין אשר יבואם מוסדר לפי פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש] התשמ"ה-1985 (להלן הפקודה), משטחי עזה ויריחו, אלא לפי היתר בכתב שנתן מנהל השירותים הווטרנריים או מי שהוא הסמיך והוראות הפקודה והתקנות שהותקנו לפיה יחולו על כניסה כאמור, בשינויים המחויבים, כאילו הייתה יבוא". לפי סעיף 46(ב), על מינוי המפקחים תינתן הודעה לשר המשטרה⁵, ושר המשטרה רשאי להסמיכם בהסמכה כללית או מיוחדת לקיים חקירות לשם ביצוע הפיקוח כאמור. לפי סעיף 46(ג), סמכויות המפקחים שמונו לפי סעיף זה יהיו, בשינויים המחויבים, כסמכויות הפיקוח הקבועות בסעיפים 20, 21 ו-22 לחוק הרשות לפיקוח חקלאי, התשמ"ח-1988, המפרטים סמכויות נרחבות של חיפוש, תפיסת חפצים ועיכובם, לרבות תפיסה של בע"ח ובשר.

בכל שנה הסמיך השר לביטחון פנים את מפקחי היחידה מחדש. ההסמכה ניתנת מתוקף פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), חוק היישום, חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), וחוקים הנוגעים לפיקוח ואכיפה עבור השו"ט, הגה"צ ומשרד הבריאות. נוסף על כך הסמיך השר לביטחון פנים את היחידה לקיים חקירות, לעיכוב ולמעצר במקרים של עברות על החיקוקים האמורים, וכן בעת חשד לביצוע עברות של גנבות תוצרת חקלאית (כולל בע"ח), קבלת דבר במרמה וזיוף.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק מבקר המדינה את תכנית העבודה של היחידה ויישומה, את ניהול כוח האדם ביחידה ואת תפוקותיה. הבדיקה התקיימה ביחידה, בשו"ט, במשרדי הגה"צ ובמשרד הבריאות.

פעילות היחידה

הפיקוח על הבשר המיובא לרש"פ

יבוא בשר לישראל מעוגן בפקודה ובתקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בשר), התשל"ד-1974 (להלן - תקנות יבוא בשר). היבוא לרש"פ הוסדר בשנת 1994, ובאפריל אותה שנה נחתם פרוטוקול⁶ בדבר היחסים הכלכליים בין ממשלת ישראל לרש"פ. הפרוטוקול כולל פרק על החקלאות, ולפיו השו"ט

5 כיום נקרא "השר לביטחון פנים".

6 הפרוטוקול הוא הסכם חוזי המסדיר את היחסים הכלכליים בין שני הצדדים והוא חל על הגדה המערבית ועל רצועת עזה.

של כל אחד מהצדדים יהיו בעלי סמכות להנפיק היתרי יבוא וטרינריים ליבוא בע"ח, מוצרים מן החי ועוד. היתרי היבוא יעמדו בקפידה כתנאים וטרינריים מקצועיים הנהוגים בעת מתן ההיתרים ליבוא בישראל.

תנאים וטרינריים ואחרים של בשר המיועד לרש"פ: לפי הפקודה הפיקוח על הבשר המיובא לישראל הוא באחריות השו"ט. העקרונות המנחים את השו"ט במתן היתר לשחרור הבשר ולשיווקו בישראל הם בעיקרם הגנה על בריאות הציבור ומניעת החדרת מחלות (מידבקות) למדינת ישראל. הביקורת העלתה כי רמת הפיקוח שמבצע השו"ט בישראל על יבוא בשר לרש"פ היא נמוכה מזו שהוא מבצע על בשר המיובא לישראל. הפיקוח על בשר המיובא לישראל כולל אישור של מדינת היבוא, בדיקות במפעל היבוא לבחינת עמידתו בדרישות השו"ט, וביקורים של נציגי השו"ט במפעל בחו"ל. לעומת זאת פיקוח על בשר המיובא לרש"פ נעשה על ידי בדיקת הניירת בלבד, ללא פתיחת המכולה המכילה בשר לרש"פ - "סחורה במעבר", והבשר עצמו אינו מסומן בתווית בעברית המפרטת את חלק הבשר ותאריך תפוגתו; בסיום הבדיקה הונפק טופס רשות פריקה. הרבנות הראשית לישראל מספקת ליבואן הישראלי תעודת הכשר, והרש"פ מספקת ליבואן הפלסטיני הכשר מוסלמי.

הסוגיה המשפטית: האחריות לפיקוח על יבוא בשר הוטלה על היחידה עם הקמתה, אולם רק ביוני 2008 קבעה, יועצת משפטית במשרד, כי הבשר המיובא לרש"פ (בניגוד לבשר המיובא לישראל) הוא במעמד של סחורה במעבר, וכי מעמד זה אינו מעוגן בחוקים או בתקנות ואין דרך לאכוף את אותם כללים החלים על הבשר המיובא לישראל, ועל כן יש צורך לשנות את תקנות היבוא.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי עליו לפעול בהקדם לתיקון התקנות כך שיוסדר הפיקוח על מעבר הבשר לרש"פ.

התמריץ הכלכלי: (א) עלות הבשר - הכשרת הבשר מייקרת את עלותו באופן ניכר. כך, לדוגמה, מחיר של ק"ג "פילה בשר" על פי החשבונית של היבואן הפלסטיני הוא 1.55 דולר, בעוד שעל פי החשבונית של היבואן הישראלי עומד המחיר על 11.8 דולר לק"ג.

(ב) מכס - על פי הסכמי קהיר, שנחתמו בין ישראל לרש"פ, הרש"פ מוסמכת לאפשר יבוא ולקבוע מדיניות יבוא לגבי טובין המפורטים ברשימות מסוימות על פי מכסות. רשימות אלה מתעדכנות מפעם לפעם, ויבוא בשר בקר וכבש על פיהן פטור ממכס. הרש"פ מחלקת את המכסות האמורות לעיל ליבואנים הפועלים בשטחה, כך שיבואן שמייבא לפי המכסה פטור ממכס. נמצא כי יבואנים שמייבאים מעבר למכסה הצהירו על מחירים נמוכים ולא סבירים של הבשר המיובא כדי לשלם לרש"פ מכס נמוך. היבואן הישראלי פטור אמנם ממכס על בשר קפוא, אולם הוא מחויב בתשלום מכס עבור בשר מצונן בשיעור של 190% מערכו.

יוצא אפוא כי קיים תמריץ כלכלי לכך שיבואנים ישראלים ייבאו לישראל בשר באמצעות יבואנים פלסטינים. פער של פי עשרה ויותר בין העלות ליבואן ישראלי לבין העלות ליבואן פלסטיני מהווה פיתוי להבריה בשר לישראל, והפיתוי גדול עוד יותר נוכח היעדר פיקוח. יצוין שמלבד ההיבט של חשש לאיכות התברואתית של הבשר והפגיעה בבריאות הציבור וברגשותיו של ציבור שומרי הכשרות, הכנסות המדינה ממכס נפגעות בגין הברחה של בשר, שכן לו יובא הבשר המצונן באמצעות יבואנים ישראלים באופן רשמי הייתה המדינה גובה מהם מכס בשיעור גבוה יותר, כאמור.

זליגת הבשר לשווקים בישראל: בשנים 2007-2009 יובאו לרש"פ יותר מ-35,000 טון בשר דרך נמלי ישראל. מנתוני משרד החקלאות⁷ עולה כי רק כ-15,600 טון (44%) ממנו נכנסו לרש"פ. בנסיבות הללו גובר החשש כי חלק גדול ממנו מוברח לישראל. הביקורת העלתה כי היחידה אינה מקיימת רישום של בשר הנכנס לרש"פ. בשנים האמורות היחידה חשפה 742 מקרים שבהם תפסה 643 טון בשר שהיה מיועד לרש"פ בישראל. זליגת בשר זו לישראל יש בה כדי לפגוע בבריאות הציבור וברגשותיו של ציבור שומרי הכשרות.

הפיקוח בפועל: על פי הפרוטוקול, העברת הבשר תבוצע באמצעות כלי רכב שיהיו חתומים באמצעות סגר (מתקן לנעילת מכולה) של השו"ט. עד שנת 1999 ביצעה היחידה ליווי פיזי של מכולות בשר שיובא לרש"פ: השו"ט הודיע למוקד היחידה על מועד שחרור המכולה משערי הנמלים ועל יעדה, ומפקחי היחידה המתנינו למכולה בשערי הנמלים וליוו אותה באמצעות שני רכבים, אחד מלפנים ואחד מאחור, עד כניסתה לרש"פ דרך מעברי הגבול. באופן זה וידאה היחידה כי כל הבשר המיובא לרש"פ הגיע ליעדו. בשנת 1999 החליטו היחידה והשו"ט להפסיק את ליווי המכולות ולקבוע נוהל חדש שיסדיר את הפיקוח על יבוא בשר לרש"פ.

באפריל 2000 קבעו היחידה והשו"ט נוהל ולפיו: וטרינר הנמל יספק לעמיל המכס סגר וטופס "רשות פריקה", ובו פרטים אלו: תכולת המכולה, מס' המכולה, שם עמיל המכס, שם היבואן, כתובתו, מס' רישיון, מס' סגר, מס' המשאית, שם הנהג ומס' ת"ז; הווטרינר יעביר העתק של הטופס למוקד היחידה באמצעות הפקס; עמיל המכס ינעל את המכולה בסגר וידווח למוקד על מועד יציאת המכולה ויעדה; עמילי המכס ישחררו את המכולות לפי שעות הפתיחה של המעברים שיועדו לשם כך. עוד נקבע כי היחידה תבצע פיקוח שוטף ותדווח בכל חודש אם המכולות הגיעו ליעדיהן עם הסגרים המקוריים, וכי במקרה שהנהג לא מגיע למעבר שאליו נשלח הוא יזמן לחקירה במשרדי היחידה. הבדיקה העלתה כי הנוהל לא יושם במלואו - המכולות יצאו מהנמלים ללא סגר ולא היה פיקוח על הגעתן ליעדן, לא על ידי נציג השו"ט - וטרינר הנמל, ולא על ידי היחידה.

הפיקוח על יבוא בשר לרש"פ הלך והתרופף לאחר שמשנת 2004 ועד מועד סיום הביקורת מכולות שיועדו לעזה נפרקו במחסנים ובבתי קירור מחוץ לנמלים ללא סגרים של השו"ט והן הועמסו על משאיות קירור ללא פיקוח ומעקב אחר יעדן.

בנובמבר 2008 הודיעו השו"ט לעמילי המכס של היבואנים מהרש"פ כי חל איסור על אחסון בשר מיבוא בבתי קירור בשטח ישראל גם במצבים של סגירת המעבר לעזה, וכי חריגה מנהלים אלה תביא לפסילת אישורים ורישיונות יבוא. בפועל דרישה זו לא קוימה. הביקורת העלתה קיומם של בתי קירור בעתלית ובאשדוד המאחסנים בשר מיבוא המיועד לרש"פ ללא היתר.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול הקמת בתי קירור בתוך הנמל כדי שהיבואנים יוכלו לאחסן בהם את הבשר במקרה של סגירת המעברים לעזה, וכדי שניתן יהיה לוודא את העברת היבוא כולו ליעדו.

משנת 2005 מתקיימים דיונים וחלופת מכתבים בין השו"ט ליחידה בדבר הסדרת יבוא הבשר לרש"פ וחלוקת התפקידים ביניהם באשר ליישום הפיקוח. מכיוון שהנושא לא הוסדר לא התקיים פיקוח על היבוא הבשר המיובא לרש"פ והוא לא תמיד מגיע ליעדו, חלקו אף מגיע לישראל.

7 הנתונים שמסר משרד החקלאות לא היו ממוסמכים ובדיקת הנתונים נמשכת.

כאמור על היחידה מוטלת האחריות למנוע הברחת מוצרים מן החי וכל טובין אשר יבואו מוסדר לפי הפקודה לשם הגנה על בריאות הציבור ולמניעת הפצת מחלות בע"ח. אחריות זאת כוללת מניעת זליגת בשר מיובא המיועד לרש"פ אל השווקים בישראל. בשר אשר אינו עומד בתנאים הווטרינריים החלים על בשר המיובא לישראל, אינו כשר ולא ניתן לדעת מה תאריך תפוגת השימוש בו. בפועל במשך עשר שנים לא התקיים פיקוח על יבוא בשר לרש"פ.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההחלטה על הפסקת ליווי הבשר לרש"פ על ידי היחידה והשו"ט בד בבד עם אי קיום כל הוראות הנוהל שמטרתן להבטיח כי בשר המיועד לרש"פ לא יזלוג לישראל, היא מחדל שיש לו השפעות חמורות על בריאות הציבור ועל רגשות שומרי הכשרות בארץ. אף שנשוא הפיקוח על הבשר הוא משמעותי מנהל היחידה והנהלתה לא הביאו נושא זה לידיעת השר או מנכ"ל המשרד.

תכניות עבודה וביצוע

כדי לממש את ייעודה של היחידה ולבצע את משימותיה באופן סדור ושיטתי לביצוע עבודת הפיקוח, על הנהלת היחידה לקבוע תכנית עבודה. בתכנית העבודה צריכים להיכלל נושאי האכיפה, סדר העדיפויות לביצועם, כוח האדם הנחוץ לשם כך, וכן ערכים מדידים לבדיקת יעילות העבודה.

בדוח מבקר המדינה ממאי 2008⁸ צוין כי מאז הוקמה הנהלת היחידה ועד מועד סיום הביקורת או (ספטמבר 2007) התכנסה ההנהלה פעם אחת בלבד - במרס 2007. כתוצאה מכך לא הייתה ההנהלה גורם משפיע ומפקח על תכנית העבודה של היחידה לשנת 2007. בנובמבר 2007, בעקבות הביקורת, החלה יו"ר הנהלת היחידה, בהכנת תכנית עבודה ליחידה ובאוקטובר 2008 אישרה ההנהלה את התכנית לשנת 2009. תכנית העבודה התבססה על יעדי הגופים שהיחידה משרתת: השו"ט, הגה"צ ומשרד הבריאות, ונקבע בה סדר העדיפויות לביצוע המטלות והיקף כוח האדם הנחוץ לביצוען.

יצוין כי מנהל יחידת הפיצו"ח הוא שקבע את תכנית עבודתה לשנים 2007 ו-2008 והנהלה לא רק שלא הכינה ואישרה אותן כפי שנקבע על ידי השר אלא אף לא הייתה מעורבת בגיבושן. יתר על כן, עד שנת 2009 הפיקוח על יבוא בשר והעברתו לרש"פ לא קיבל ביטוי בתכניות העבודה של היחידה. בתכנית העבודה לשנת 2009 נכלל לראשונה נושא הפיקוח, אך לא הוקצו לשם כך מפקחים, ורק בשנת 2010 הקצתה הנהלת היחידה למשימה זו שני מפקחים. אף על פי כן, עד מועד סיום הביקורת לא החלה היחידה לבצע את הפיקוח על יבוא הבשר לרש"פ.

קביעת מדדים כמותיים

לצורך מדידת יעילות פעילות היחידה יש לקבוע בתכנית העבודה מדדים כמותיים; יש לכמת ולמדוד את תפוקת היחידה מבחינת כמות המידע שאספה היחידה, מספר התפיסות שבוצעו ועוד, וכן לקבוע יעדים לשיפור התפוקה. בפועל נקבעו יעדים כלליים, כגון הגברת יכולת איסוף המידע

8 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016 (2008), בפרק "הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים", עמ' 901.

והטיפול בידיעות ב-25%, שיפור ההישגים במבצעים ב-25%, שיפור ההישגים בחקירות ב-25%, שיפור יכולות המוקד ב-25%.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שתכנית העבודה אינה כוללת מדידת תפוקה נוכחית ואינה נוקבת ביעדים כמותיים - יעדי תפוקה נדרשים מול תפוקה נוכחית, לא ניתן להעריך את מידת היעילות של עבודת היחידה.

התאמת היקף כוח האדם למטלות היחידה

התאמת היקף כוח האדם לעבודת היחידה : בשנים 1994-1999 מנתה היחידה 136 עובדים. במהלך 1999 פוטרו 53 עובדים עקב קיצוצים. בשנת 2003 ביקש המשרד לסגור את היחידה, ובעקבות זאת היו קיצוצים נוספים. משנת 2006 עד מועד סיום הביקורת חזרו וביקשו מנהל היחידה והנהלתה משר החקלאות תוספת כוח אדם (להלן - כ"א) לביצוע המטלות או, לחלופין, לבצע בחינה מחדש של רשימת המטלות שהוטלו על היחידה. אולם דבר לא נעשה.

בדיונים, בתקופה האמורה, בנוגע לפניות אלה הסביר השר כי הוא רואה ביחידה גוף אכיפה ראשי של משרד החקלאות, מעין משטרה חקלאית; הוא הבטיח לפעול להוספת יותר מעשרה עובדים למצבת העובדים ביחידה, ובד בבד ביקש להעביר אליה את הפיקוח על כל הנושאים במשרד ואת אכיפתם.

בפועל לא נוספו עובדים ליחידה, אולם הוטלו עליה מטלות נוספות רבות, שאינן נגזרות מחוק היישום. בשנת 2006 טיפלה היחידה בין היתר גם בנושאים הנכללים בתחום אחריותם של הוטרניר הרשות⁹ ופקחי הרשות המקומית: ביקורות במפעלים, ברשתות שיווק, במחסני קירור ובנקודות ממכר. כמו כן עסקה היחידה בטיפול בגנבות בקר, באימות הצהרות של חקלאים בעניין עובדים זרים, בביצוע מפקדי רפתות וצאן ובסיוע למועצת הדבש. בשנת 2007 הוטלו על היחידה מטלות נוספות ובכללן: אכיפה במועצת החלב, במועצת הלול, במשחטות, באירועי סוסים, במפגעים של חיידק הסלמונלה; פיקוח על עדרים במרעה בשטחים פתוחים; פיקוח על כניסת בע"ח מאזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש) וסיוע בספירת עדרים ובחיסונם. בשנת 2008 הטיל השר על היחידה גם את האכיפה על הדיג ואת כל הנוגע לאכיפה של השו"ט בשטחים פתוחים. על אף תוספת המשימות שהוטלו על היחידה נוספו לה בסך הכול חמישה עובדים שכולם מיועדים לביצוע אכיפה עבור מועצת החלב. תוספת זו בכ"א לא סייעה ביתר המטלות שנוספו ליחידה בשנה זו.

התאמת כ"א לעבודת היחידה על פי תכנית עבודה לשנת 2009 : על פי קביעת הנהלת היחידה, לביצוע תכנית העבודה לשנת 2009 נדרשו 50 מפקחים. בפועל היו ליחידה 44.5 מפקחים בלבד, חמישה מהם מיועדים לאכיפה במועצת החלב. יוצא אפוא שליחידה חסרים עשרה מפקחים כדי להשלים את כל המשימות המתוכננות.

על אף מצוקת כוח אדם ביחידה, ביוני 2009 החליט מנכ"ל המשרד להטיל על היחידה את ביצוע הנחיית האיחוד האירופי בנושא יצוא דגי נוי, ובדצמבר אותה שנה הסמיך ראש המינהל האזרחי את היחידה לבצע אכיפה על בנייה בלתי חוקית באיו"ש (פרטים על כך יובאו בהמשך). בשנת 2010 המשיכה יו"ר הנהלת היחידה לפעול לקבלת מפקחים נוספים.

9 לכל רשות מקומית, עירייה וכיו"ב יש וטרינר משלה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי לאורך השנים התרחבו המשימות שבאחריות היחידה - חלקן משימות פיקוח בעלות זיקה למשרד החקלאות וחלקן נטולות כל זיקה למשרד. לצד הוספת המשימות, הנהלת המשרד לא בחנה האם יש ביכולת היחידה במצבת כוח האדם הנתונה להתמודד עם כל המשימות שבאחריותה; על הנהלת המשרד לבצע עבודת מטה למיפוי כל משימות היחידה וקביעה של סדר עדיפויות לביצוען בהתאם למצבת היחידה.

ביצוע מטלות שנכללות בתכנית העבודה

היחידה אמורה לפקח על העברת סחורה במעברים שבין ישראל לרש"פ ולקיים סיורים ממונעים לאורך קו התפר. נוסף על כך היחידה אמורה לפקח עבור הרש"פ, בין השאר, על תכשירים וטרינריים, על יבוא בשר לרש"פ וכן לאכוף סגרים בעת התפרצות מחלות בע"ח. עבור משרד הבריאות היחידה צריכה לפקח על האכיפה במעברים, ועבור הגה"צ - למנוע הברחת שתילים, זרעים, תכשירי הדברה, מספוא ולפקח על המעבר של מוצרים אלו מהשטחים לעזה.

משרד מבקר המדינה בדק חלק מהמטלות שהיחידה הייתה אמורה לבצע על פי תכנית העבודה. להלן הפרטים:

פיקוח במעברים ונקודות ביקורת

עם הקמת גדר הביטחון ומרחב התפר, נדרש מתן מענה על צורכי הביטחון השונים וצורכי האוכלוסייה העוברת בקו התפר. לשם כך הוקמו 117 מעברים לאורך הגדר. הפעלת המעברים כפופה לכמה הנחיות שנקבעו: צו בדבר העברת טובין (יהודה ושומרון) (מס' 1252), התשמ"ח-1988, הודעה בדבר קביעת נקודות למעבר טובין (להלן - צו האלוף) ונוהל הפעלת נקודות ביקורת של היחידה. סמכות האכיפה למניעת הברחות של תוצרת חקלאית היא לפי פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983.

לפי נוהלי הפעלת מעברים ונקודות מעבר של היחידה, סוגי המעברים שהוקמו הם: 1. מעברים לישראלים - מופעלים 24 שעות ביממה ומשמשים את ההתיישבות היהודית באיו"ש. בתשעה מתוכם ניתן להעביר תוצרת חקלאית שמקורה ביישוב ישראלי וייעודה יישוב ישראלי. 2. מעברי "גב אל גב" - מעברים שבהם נפרקת סחורה חקלאית שמקורה או יעדה הרש"פ ומועמסת על משאית ישראלית, הם מפוקחים על ידי מינהלת המעברים¹⁰ ונעשה בהם שימוש במתקן שיקוף סחורות, המקל מאוד על הביקורת. מתחומי הרש"פ לישראל ניתן להעביר רק תוצרת חקלאית שאינה וטרינרית. 3. מעבר רגלי לשימושם של הפלסטינים, מאחר שנאסר עליהם להיכנס עם כלי רכב לישראל. 4. מעברי מרקם חיים¹¹ וכן שערים חקלאיים לחקלאים פלסטינים ששדותיהם נמצאים מעבר לגדר הביטחון (כ-81 שערים).

העברת תוצרת מישראל לשטחי הרש"פ ומשטחי הרש"פ לישראל ברישום כוזב ולפיו מקור התוצרת ביישוב ישראלי היא הפרת צו האלוף. העברת תוצרת ללא אישור מהרש"פ או ממשרד הבריאות

10 מינהלת המעברים אחראית על פיקוח מעבר סחורות ואנשים בחלק מהמעברים, היא כפופה למשרד הביטחון ופועלת באמצעות עובדים אזרחיים.

11 מעברים הממזערים ככל האפשר את הפגיעה בחיי היום יום של פלסטינאים.

תיחשב הברחה. כל תוצרת חקלאית אשר עוברת מהרש"פ לישראל בניגוד לצו תיחשב תוצרת מוברחת ועקב כך היא תושמד.

המעברים מפקחים על ידי חיילי צה"ל, על ידי מג"ב או על ידי מינהלת המעברים. נוסף על כך עובדי היחידה מאיישים שישה מעברי גב אל גב מבוקר עד ערב בשתי משמרות ושמונה מעברים לישראלים, בשעות משתנות. במקרה של תפיסת תוצרת חקלאית על ידי צה"ל, מג"ב או מינהלת המעברים בזמן שמפקח היחידה אינו מאייש את המעבר, נקרא המפקח למעבר לביצוע התפיסה עצמה. זאת מאחר שרק מפקח היחידה הוסמך על פי החוק לעצור עובדי עברות חקלאיות ולחקרם. ניידת של היחידה אשר נמצאת באזור אמורה להיענות לקריאות אלו.

1. בלוח 1 שלהלן מפורטים מספרי אירועי התפיסות שנעשו במעברים בשנים 2007-2009:

לוח 1:

מספר התפיסות במעברים בשנים 2007-2009

שנה	תפיסות במעברי גב אל גב	תפיסות במעברים ישראלים	תפיסות בשאר המעברים	סה"כ תפיסות במעברים
2007	151	91	45	287
2008	81	108	84	273
2009	37	153	99	289
סה"כ	269	352	228	849

מלוח 1 עולה כי בשנים 2007-2009 מספר התפיסות במעברים נותר פחות או יותר קבוע. בה בעת, מספר התפיסות במעברי גב אל גב, שאותם מאיישים כאמור באופן קבוע עובדי היחידה, יורד בעקביות בשיעור של כ-50% משנה לשנה ובסך הכול הוא ירד בתקופה זו בשיעור של כ-75%. במקביל לכך, מספר התפיסות במעברים ישראלים וביתר המעברים, המאוישים על ידי צה"ל, מג"ב ומינהלת המעברים, הולך וגדל בשיעור של כ-50% בכל שנה. נמצא כי מרבית ניסיונות ההברחה מתבצעים במעברים שאינם מעברי גב אל גב, מעברים אלו מהווים פרצה במנגנון של מניעת הברחת סחורה מהרש"פ לישראל. מאחר שנוכחות מפקחי היחידה במעברים הישראליים המופעלים 24 שעות ביממה היא חלקית - עובדי היחידה כמעט אינם עובדים במשמרות לילה (בעניין זה ראו את הפרק על משמרות לילה); הבדיקה במעברים אלו אינה בדיקה מלאה אלא רק מדגמית; היא גם אינה כוללת בדיקה באמצעות משקף סחורות.

2. כאמור בעת ביצוע תפיסה על ידי צה"ל, מג"ב או מינהלת המעברים נקרא מפקח היחידה לביצוע התפיסה עצמה. קריאה זו נרשמת בדוח תלונות של היחידה¹². גופים אלו מנהלים גם דוחות משלהם בכל הנוגע לאירועים במעברים ובכלל זה אירועי תפיסות. מבדיקת דיווחי המוקד של היחידה, דוח התלונות, דוחות מינהלת המעברים, ודוחות צה"ל ומג"ב עולה כי ב-27 מקרי תפיסה שהיו מאוגוסט 2008 עד ספטמבר 2009, פנו אנשי מג"ב, צה"ל או מינהלת המעברים למוקד של היחידה בבקשה לשלוח מפקח לטיפול בתפיסה, אך לא הגיע כל מפקח.

12 דוח שבו מרוכזות כל התלונות שמתקבלות במוקד היחידה (ראו את הפרק על מוקד היחידה) ומועברות לטיפול היחידה.

משרד מבקר מדינה העיר כי על הנהלת היחידה ועל משרד החקלאות להסדיר את הפיקוח במעברים שאינם מעברי גב אל גב בכדי לצמצם ניסיונות ההברחות דרכם.

פיקוח על תכשירים וטרינריים

היחידה והשו"ט מופקדים בין היתר על פיקוח על תכשירים וטרינריים לפי סעיף 46 לפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981.

מדוח 58 של מבקר המדינה עולה כי אף שנקבע כי השו"ט הוא הגורם המקצועי המנחה את עבודת היחידה בתחום התכשירים הווטרינריים ואף שקיים נוהל עבודה ממרס 2005 המחייב ומסדיר את שיתוף הפעולה הנדרש בין השו"ט ובין היחידה - לא היה בין שני הגופים הללו שיתוף פעולה. היעדר שיתוף הפעולה גרם לכך שלא היה פיקוח אפקטיבי על התכשירים הווטרינריים, הטיפול של היחידה היה בלתי מקצועי, הקצאת המשאבים לפעילות בתחום זה הייתה בלתי מספקת, ונוסף על כך היו מחלוקות על סדרי עדיפויות. תוצאותיה של התנהלות כזאת, קבע דוח המבקר, עלולות להיות פגיעה חמורה בבריאות הציבור ובבריאות בעלי החיים.

להלן מסקנות ממעקב של משרד מבקר המדינה בנושא הוצאת נוהל עבודה מעודכן לשיתוף פעולה בין השו"ט ובין היחידה:

נוהל : בעקבות דוח 58 החל המשרד בינואר 2008 בעדכון נוהל העבודה הקיים, ובדצמבר אותה שנה אישר המשרד את הנוהל המעודכן. בפברואר 2009, בעקבות טענות נגד עובדי השו"ט שעלו בוועדת זיילר¹³ בדבר תפקודם כחוקרים ולא כיועצים מקצועיים לנושא חקירות בעניין תכשירים וטרינריים, דרשו נציגי השו"ט לשנות את הנוהל כך שהשו"ט לא יהיו מעורבים באופן פעיל בחקירות, אלא יתמקדו במתן חוות דעת מקצועית בנושאים וטרינריים על פי בקשות בכתב. מנכ"ל המשרד ניסה לפשר בין שני הגופים, ובמאי 2009 קבע כי היחידה תהיה אחראית לחקירות, וכי השו"ט יכינו תכנית עבודה לשנים 2009-2010. עוד קבע המנכ"ל כי אירועים שוטפים יטופלו על פי הנוהל הקיים, וכי פעם בשבוע תתקיים ישיבה ובה ישתתפו נציגי השו"ט ונציגי היחידה.

הנוהל לא תוקן. מנכ"ל המשרד אמנם ניסה לפשר בין אנשי השו"ט לבין היחידה, אולם הוא לא פתר את חילוקי הדעות ביניהם בנוגע לנוהל שהוצא בדצמבר 2008 ולא הצליח להביא לשיתוף פעולה בין אנשי השו"ט ליחידה.

סמכויות חקירה : לביצוע חקירה ואכיפה בנושאים הנוגעים לתקנות הרוקחים (ניפוקם של תכשירים וטרינריים), התשמ"ט-1988, על העוסקים באכיפה בתחום תכשירים וטרינריים להיות בעלי הסמכה מאת המשרד לביטחון פנים לביצוע חקירות.

הביקורת העלתה כי משך כשישה חודשים (מצטברים) בשנים 2008-2009 ואף ממאי 2010 לא הייתה לחוקרי השו"ט הסמכה ולכן נמנעה מהם היכולת לבצע חקירות כפי שנדרש מתוקף תפקידם.

משרד מבקר המדינה העיר כי על המשרד להפעיל מנגנון שיטתי שעל פיו יוסמכו עובדיו במועד כך שלא יחולו עיכובים במתן ההסמכה ותימנע פגיעה בהליכי עבודה תקינים וביעילות האכיפה.

13 ועדה שהוקמה לבחינת תפקוד השו"ט בראשותו של השופט בדימוס זיילר.

ביצוע האכיפה: על פי סיכום בין השו"ט והיחידה נקבע, כי שני הגופים יקיימו ישיבות עבודה משותפות אחת לחודש, ועל פי החלטת מנכ"ל המשרד הם ייפגשו אחת לשבוע. בפועל, בשנת 2008 התקיימו 12 פגישות בין היחידה לשו"ט ובשנת 2009 - שלוש פגישות בלבד. על פי תכנית העבודה לשנת 2009, היחידה הייתה אמורה לעסוק בפיקוח על תכשירים וטרינריים יומיים בשבוע, אולם משיבות עדכון של היחידה לשנים 2007-2009 עולה כי היחידה עסקה בכך רק פעם בחודש או פעם בחודשיים.

מבדיקת דוחות היחידה לשנים 2006-2009 עולה כי שיעור התפיסות של התכשירים הווטרינרים ירד בשיעורים שבין 100% ל-50% (תלוי בסוג התכשיר). בביקורת הנוכחית עלה שהיחידה והשו"ט לא הפנימו את הערת הביקורת בדוח 58 לא שיתפו פעולה ולא פעלו לשיפור האכיפה.

אכיפה ופיקוח בתחום השירותים להגנת הצומח

היחידה הוסמכה לבצע פיקוח ואכיפה בתחום השירותים להגנת הצומח לפי כמה חוקים: חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956 (להלן - חוק הגנת הצומח); חוק הזרעים, התשט"ז-1956 (להלן - חוק הזרעים); חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - חוק הפיקוח), וצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מספוא והסחר בו), התשל"א-1971 (להלן - צו ייצור מספוא). האכיפה והפיקוח מתבצעים במעברים ובסוירים לאורך קו התפר והם מתמקדים בנושאים אלו:

1. פיקוח על מניעת הברחה של חומרי ריבוי ושתילים
2. פיקוח על העברת זרעים מהרש"פ לישראל ולהפך
3. פיקוח על העברת תכשירי הדברה מהרש"פ לישראל ולהפך
4. פיקוח על העברת מספוא
5. פיקוח על יבוא ועל מעבר בין השטחים לעזה בכל הנוגע למוצרים לעיל.

הביקורת העלתה כי החוקים שעל פיהם אמורים עובדי היחידה לבצע פיקוח ואכיפה בנושא הגה"צ אינם מקנים להם סמכויות כגון השמדת התוצרת המוכרת, ולכן הם הונחו על ידי הייעוץ המשפטי במשרד שלא לבצע תפיסת שתילים ועצים, זרעים, תכשירי הדברה או מספוא המועברים מהשטחים לישראל, אלא לפעול להחזרתם לרש"פ, זאת עד לקידום חקיקה מתאימה.

במהלך השנים חלה ירידה דרסטית של כ-100% בהיקף תפיסת עצים ושתילים עצים, זרעים, חומרי הדברה ומספוא. כמות התפיסות הדלה שמבצעת היחידה בתחום הגה"צ משפיעה לרעה על החקלאות בישראל. לדוגמה, עצי שסק, עצי הדורים ועצי זיתים שהוברחו מהשטחים שווקו בשוק הבדואי בבאר שבע ללא פיקוח.



מבדיקת ביצוע המשימות הכלולות בתכנית העבודה עולה כי תפקודה של היחידה במשימות אלו לוקה בחסר: מרבית ההברחות מהרש"פ מתבצעות במעברים שאינם מאוישים על ידי עובדי היחידה, היקף תפיסות התכשירים הוטרינרים דל ואין ליחידה סמכות לפקח בכל הנוגע להגה"צ. מדובר בנושאים חשובים שיש להם השפעה רבה על בריאות הציבור, ומכאן גם חומרת המחדל.

מטלות הכלולות בתכנית העבודה שאינן בליבת תפקידי היחידה

תכנית העבודה כוללת משימות נוספות הנוגעות לפעילות משרד החקלאות שאינן בתחום ליבת העשייה של היחידה, כגון: מופעי סוסים, צער בע"ח ופיקוח על שרפות גזם. עוד הוטל עליה לסייע לאגף הדיג וחקלאות המים של משרד החקלאות (להלן - אגף הדיג).

אכיפה ופיקוח בתחום הדיג וחקלאות המים

בעקבות דוח ביקורת פנימי חמור של המשרד על אגף הדיג, החליט השר באפריל 2008 לבחון העברת סמכויות פיקוח ואכיפה בנושא לאחריות היחידה. בנובמבר 2009 הסמיך השר את כל עובדי היחידה על פי פקודת הדיג, 1937. ההסמכה כוללת פיקוח על דיג ללא רישיון, עדכון דייגים בדבר מזג האוויר ומצב הים, טיפול במעגנות ועוד. נמצא כי בשנים 2008-2009 פעלה היחידה שמונה פעמים בלבד בנושא טיפול במעגנות ופיקוח על דיג ללא רישיון, זאת למרות שעל פי תכנית העבודה היא היתה אמורה לפעול בנושא שישה ימים בכל חודש-כלומר היחידה לא היוותה חלופה ראויה לפיקוח באגף הדיג. בשנת 2009 מונה מנהל חדש האחראי לפיקוח באגף הדיג, ובאוקטובר אותה שנה החליט מנכ"ל המשרד כי בשלב זה יישאר כל הפיקוח בנושא הדיג תחת אחריות אגף הדיג, וכי תתבצע בדיקה נוספת לאחר חצי שנה.

צער בעלי חיים ומופעי סוסים

הפעילות בנושאים אלו כוללת מניעת התעללות בבע"ח, פיקוח על בע"ח הנמכרים בשווקים, אכיפה על הובלת בע"ח בתנאים מתאימים, אכיפה בתערוכות ותצוגות של בע"ח, אכיפה במופעי סוסים ופיקוח על חיסונים. נמצא כי אף שלפי תכנית העבודה לשנת 2009 היחידה אמורה לטפל בנושאים אלו בכל שבוע, בפועל היא עסקה בנושאים אלו פעמים ספורות, בדרך כלל בעקבות תלונות שהתקבלו או על פי מועדי התערוכות ומופעי הסוסים.

פיקוח על חוק השרפות בשדות

בסוף שנת 2001 החליטה הנהלת המשרד להעביר לאחריות היחידה את הפיקוח על החוק למניעת שריפות בשדות, התש"י-1949, אשר היה בתחום אחריותו של האגף לשימור קרקע וניקוז תחום שטחים פתוחים, וזאת על מנת להקטין את העומס על עובדי אגף זה. לפי נוהל למתן היתרים לשרפת גזם חקלאי שפרסמה היחידה, מטרת האכיפה היא צמצום מטרדים סביבתיים. בנוהל נקבע, בין היתר, כי לא יינתנו היתרים לשרפת גזם בגליל העליון, מטולה, יסוד המעלה, ראש פינה, מטה יהודה, עמק חפר, גן רווה, וכי בקשות לקבלת אישור לשרפת גזם במקומות אחרים בארץ יופנו ליחידה.

מבדיקת תלונות שהגיעו ליחידה בשנים 2008-2009 עולה כי אף שנקבע כי לא יינתנו היתרי שרפה לגזם בצפון הארץ, התקבלו במוקד היחידה תלונות רבות על שרפות גזם במקומות הללו. מדוח תלונות עולה כי באותן שנים התקבלו במרחב צפון 50 תלונות בגין שרפת גזם, מהן לא טופלו 40 תלונות. בחלק מהמקרים לא צוין מדוע לא טופלה התלונה, ובחלקם צוין כי הסיבה לכך הייתה מחסור בכוח אדם.

ביצוע מטלות שאינן נכללות בתכנית העבודה

נוסף על המשימות שנכללו בתכנית העבודה של היחידה הטילו עליה מנהל השו"ט, מנכ"ל המשרד והשר משימות נוספות, אשר אינן מתחום הליכה של היחידה, לא כולן נוגעות לתחום החקלאי ורק חלק מהן נועדו לשמור על בריאות הציבור. חשבויות ככל שיהיו משימות אלו, הן הוטלו ללא עבודת מטה ובלי שנבדקו השפעות העניין על כוח האדם ביחידה ועל ביצוע משימות הנכללות בתכנית העבודה, שלביצועה חסרו כאמור עשרה מפקחים.

סיוע למועצת החלב, למועצת הביצים ולמועצת הדבש

המועצה לענף החלב בישראל (להלן - מועצת החלב) היא חברה פרטית בעירבון מוגבל, והיא אחראית לפעילותו התקינה של הענף, המורכב מחקלאים, מגדלי בקר ומחלבות. המועצה לענף הלול (להלן - מועצת הלול) פועלת על פי חוק והיא אחראית למיון ביצי מאכל, לשיווק, לפרסום, לקידום מכירות ועוד. מועצת הדבש היא חברה פרטית בעירבון מוגבל, העוסקת בשיפור איכות המוצר, מניעת זיופים, ביטחון הכוורות ועוד.

בתחילת שנת 2007 החליט השר לבטל את הרשות לפיקוח חקלאי ולהטיל את הפיקוח על החלב ומוצריו ועל הביצים על היחידה. היחידה הוסמכה לפי חוק תכנון משק החלב בישראל, התשנ"ב-1992, ולפי חוק הפיקוח.

מועצת החלב: למועצת החלב אין יחידת פיקוח משלה, והיחידה היא המנהלת את הפיקוח, הכולל פיקוח ברפתות בשיתוף פעולה עם השו"ט, השמדת חלב שנפסל למאכל אדם, קיום חקירות, ביצוע מפקדי בקר במהלך כל השנה כדי לבדוק אם יש יחס הגיוני בין כמות הפרות החולבות לבין מכסת החלב של היצרן, ואם בעל הרפת משווק חלב למחלבה שנקבעה על ידי מועצת החלב וביצוע מפקדי בקר בשטחי מרעה במהלך כל השנה כדי להעביר נתונים לרשות המרעה לקבלת מענק מרעה.

מועצת הלול: עם סגירת הרשות לפיקוח חקלאי פוצלו סמכויותיה בכל הנוגע לאכיפה בענף הלול בין יחידת האכיפה של מועצת הלול ובין היחידה. יחידת האכיפה במועצת הלול הוסמכה לבצע ביקורת על טריות הביצה ואיכותה בתחנות מיון ובנקודות מכירה וכן לבצע ביקורת במחסני המשווקים, ויחידת הפיצו"ח הוסמכה לבצע מטלות הנוגעות לאכיפת תקנות בריאות הציבור (מזון) (שיווק ביצי מאכל), התשנ"ה-1994. בשנת 2008 הנחו השר ומנכ"ל משרדו את היחידה לבצע גם פיקוח על חיידק הסלמונלה בענף העופות.

נמצא כי יחידת האכיפה במועצת הלול ויחידת הפיצו"ח מבצעות תפקידים דומים: יחידת האכיפה במועצת הלול עוסקת במניעת הברחות ביצי מאכל משטחי הרש"פ ובתחום ישראל, מקיימת מפקדים שגרתיים בלולי תרנגולות מטילות, מפקחת על שיווק של תרנגולות מטילות, מבצעת

ביקורת בתחנות מיון, כלולי פטם וכלולי רבייה וכן מבצעת חקירות שוטפות. ויחידת הפיצו"ח עוסקת בביצוע ביקורת במשחטות ובמדגרות, מבצעת חקירות בנושא ביצים הנושאות חותמת מזויפת, בודקת מכוני מיון ביצים, מבצעת תפיסת הברחות משטחי הרש"פ ועוד.

מבדיקת דוחות תפיסות ביצים של הפיצו"ח עולה כי בשנים 2007-2009 מתוך כ-7 מיליון ביצים מוברחות, מעל 2.2 מיליון מהן נתפסו על ידי מועצת הלול.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי עליו לפעול לחלוקת העבודה בין היחידה ליחידת האכיפה של מועצת הלול למניעת פעילות כפולה בענף ובכך לאפשר הפניית עובדי היחידה לביצוע משימות אחרות.

מועצת הדבש : בתחום זה היחידה מסייעת למועצת הדבש בחשיפת דבש מזויף. מרבית העבודה נעשית לקראת חגי תשרי, שכן אז מתרבות תופעות של זיוף דבש (ייצור שלא בהתאם לתקן), ומועצת הדבש מבקשת את סיוע היחידה בפעולות כגון איתור דבש מזויף ותפיסתו, לקחת מדגמים וניהול חקירות בנושאים אלו.

יש לציין כי בתקופת החגים מתרבות גם הברחות של ביצים, בשר ועוד, ועל כן הסיוע למועצת הדבש ללא גידול במשאבים בא על חשבון טיפול בהברחות של תוצרת חקלאית אחרת.

סיוע לאגף הדיג - פיקוח על יצוא דגי נוי

בתחילת שנת 2009 התקבלו הנחיות האיחוד האירופי בנושא יצוא דגי נוי למדינות האיחוד, ולפיהן יבוא יתאפשר במידה שהמשלוח נבדק 72 שעות לפני היצוא ואושר על ידי פקח. המשימה הוטלה על פקחי אגף הדיג, ובישיבת הנהלת היחידה שהתקיימה ביוני 2009 הוחלט להקצות לכך גם ארבעה מפקחים מהיחידה, מהם שניים לגיבוי. לביצוע המטלה הוסמכה היחידה לפי החוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, התשי"ז-1957. הפיקוח כולל ביצוע בדיקות להימצאות מחלות ובדיקות תנאי גידול פעמיים בשבוע, 72 שעות לפני משלוח דגי הנוי ליצוא, זאת כתנאי לאישור היצוא. עוד הוחלט כי ביצוע מטלה זו יחל ביולי 2009, וכי לצורך הקצאת כוח אדם מהיחידה לביצוע משימה זו יצומצם הפיקוח בדרכים על הובלת בע"ח.

למשימה זו הקצתה היחידה כאמור שני מפקחים, על חשבון ביצוע הפיקוח בדרכים על הובלת בע"ח. משימה זו מבוצעת גם על ידי פקחי אגף הדיג. נמצא כי המשרד לא בחן את השאלה אם ביצוע המשימה מצדיק את צמצום הפיקוח בדרכים על הובלת בע"ח.

פיקוח על עדרים

בשנת 2007 החליט מנכ"ל המשרד להעביר לטיפול היחידה את הפעילות הנוגעת לפיקוח על עדרים במרעה בשטחים פתוחים, פיקוח על כניסת בע"ח מאיו"ש, סיוע בספירת עדרים ופיקוח על חיסונים מהסיירת הירוקה. גם הטיפול בבע"ח משוטטים הועבר לטיפול היחידה, וזאת במטרה לסייע במבצע לאומי לאיתור ואיסוף של בע"ח משוטטים על מנת למנוע תאונות דרכים. נמצא כי היחידה מבצעת פעילות אינטנסיבית בנושאים אלו, הכוללת מתן היתרי מרעה, שמירה על שטחים פתוחים ומניעת מרעה בשטחים אלו, ביקורות צאן בדרכים, תפיסת בקר משוטט השמדתו ועוד.

מחלת הכלבת

לביצוע פיקוח על מטלה זו הוסמכה היחידה לפי פקודת הכלבת, 1934. הפעילות בנושא זה כוללת מאבק במחלת הכלבת ומניעת הברחת חיות מחמד לישראל מאירופה או מאסיה דרך נתב"ג. אכיפה בנושא בוצעה בעבר על ידי המשרד להגנת הסביבה, הסיירת הירוקה ורשות שמורות הטבע והגנים. מאחר שהשר להגנת הסביבה, מר גלעד ארדן, החליט להסיר נושא זה מאחריות משרדו, ביקש מנהל השו"ט מהיחידה לבצע אכיפה גם בנושא זה. הביקורת העלתה כי בשנים 2007-2009 עסקה היחידה בנושאים אלו פחות מעשר פעמים בסך הכול, היקף פעילות שאינו מאפשר פיקוח או אכיפה משמעותיים.

מהאמור לעיל עולה כי בפועל נוספו ליחידה מטלות רבות בהחלטות אד-הוק. יצוין כי המטלות האמורות לעיל אינן נכללות בתכנית העבודה של היחידה, אולם היחידה מקדישה לביצוען זמן רב ומשאבים גדולים.

ביצוע מטלות שאינן נוגעות לבריאות הציבור

פיקוח על הבנייה: בנובמבר 2009 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החלטה¹⁴ בדבר השעיית אישורי בנייה באיו"ש. בדצמבר 2009 הסמיך ראש המינהל האזרחי את היחידה לפי צו בדבר תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה ושומרון) (מס' 418), התשל"א-1971, ולפי צו הקמת מינהל אזרחי (יהודה ושומרון) (מס' 947) התשמ"ב-1981, לפקח כי הבינוי של קרקע כלשהי או הבנייה של בניין כלשהו נעשים בהתאם לרישיון, לפי תכנית תכנון או בינוי מאושרת, ולפי צווים והוראות שבתוקף. בעקבות החלטה זו הנחה מנכ"ל המשרד את היחידה להקצות צוות אחד מכל מרחב לביצוע המשימה.

למשימה הוקצו בדצמבר 2009 עשרים מפקחים למשך חודש ימים, וזאת על חשבון פיקוח ממונע לאורך קו התפר, היענות לקריאות מהמעברים בעת תפיסה של תוצרת מוברחת, פיקוח על הובלת בע"ח, שחיטה שחורה, בתי מטבחיים ומופעי סוסים, מניעת צער בע"ח, ומניעת הברחות של תכשירים וטרינריים ושל חומרי ריבוי צמחי.

טיפולי בגגות: על מנת להתמודד עם תופעת הגנבות החקלאיות היחידה משתפת פעולה עם יחידות מג"ב ומשטרת ישראל לצורך איתור בעלי חיים גנובים והחזרתם לבעליהם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי הקצאת מפקחי היחידה לביצוע משימות אלו, חשובות ככל שתהיינה, אינה עומדת בקנה אחד עם מחויבות היחידה לשמור על בריאות הציבור.



במהלך השנים הרחיב המשרד באופן ניכר את תחומי פעילות היחידה מעבר לתחומים שלשמה היא הוקמה. חלק מהמטלות אינן בתחום ליבת העשייה של היחידה, חלקן בתחומי סמכותן של מועצות הייצור (מועצת החלב, מועצת הלול ומועצת הדבש), ולחלקן אין זיקה לתחום הפעילות של משרד החקלאות.

החלטות השר והנהלת המשרד להטיל על היחידה את הפיקוח והאכיפה בתחומים האמורים לעיל מחייבות עבודת מטה אשר תעגן את המטלות הנוספות בתכנית עבודה הערוכה על פי סדר עדיפויות ותקצה להם כוח אדם ומשאבים בהתאם. מממצאי הדוח עולה כי היחידה ממלאת באופן חלקי את המטלות שהטיל עליה החוק ותכנית העבודה שהיא קבעה, כגון איש מעברים למניעת הברחות או פיקוח על תכשירים וטרינריים. נראה כי הפגיעה בתפקוד היחידה נגרמת בשל משימות רבות שהמשרד מטיל על היחידה בכל תחומי ענף החקלאות ללא מתן תוספת תקציב וכ"א, בלי שתיעשה עבודת מטה לקביעת סדרי עדיפויות לביצוע המשימות ובלי שנבדקו השפעות העניין על פעילותה של היחידה.

הגורמים לפגיעה בתפוקות ובאפקטיביות

הטיפול המשפטי

אחד הגורמים התורמים לאפקטיביות של עבודת היחידה הוא גורם ההרתעה; טיפול משפטי יעיל בפורעי חוק שבסופו ענישה יכול לייצר הרתעה. הביקורת התמקדה בטיפול הלשכה המשפטית באירועים שבהם נתפסו עבריינים בעת ביצוע עברות, ולא באירועים שגורתיים כמו ביקורת או מסירת צו. בגין כל אירוע תפיסה נפתח תיק; התיק עבר לחוקר המרחב, והוא החליט אם לסגור את התיק או להעביר אותו לתובע במחלקה המשפטית. בידי הלשכה המשפטית נתונה הסמכות להחליט על מסלול האכיפה שבו יטופל התיק. אפשרות אחת היא להגיש כתב אישום, ואפשרות שנייה היא להטיל קנס מינהלי.

פעילות אגף הייעוץ המשפטי: ממסמכי הלשכה המשפטית של המשרד עולה כי מ-1,776 תיקים שהגיעו ללשכה המשפטית מינואר 2007 עד יוני 2010, 639 (36%) לא טופלו. בכ-76% מכלל התיקים שטופלו הוטלו קנסות מינהליים, שעל גבייתם ממונה רשות האכיפה והגבייה. על פי תשובת רשות האכיפה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010, שיעור גביית הקנסות המינהליים של התיקים שהופנו אליה בשנים 2007-2009 הוא כ-47%.

משרד החקלאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2010 כי הדרך המיטבית לטיפול בתיק היא הטלת קנס מינהלי, וזאת כדי לסייע בהפחתת העומס על בתי המשפט. בנסיבות מסוימות (ריבוי אירועים, הרשעות קודמות) יש עדיפות להגשת כתב אישום אף שמדובר בתהליך ממושך יותר העלול לפגוע ביעילות האכיפה, שכן בדרך זו ניתן יהיה להטיל על הנאשמים עונשים מרתיעים יותר - מאסר על תנאי, קנס כספי גבוה ואף עונש מאסר בפועל. אשר ללשכה המשפטית, טען המשרד כי בלשכה מצוקת כוח אדם שמקשה על התמודדות עם מספר כה רב של תיקים.

תופעת הנתפסים החוזרים: הביקורת העלתה כי מינואר 2006 עד יוני 2010 כ-5% (כ-140 מ-2,809) מהנתפסים היו נתפסים שחזרו על ניסיון ההברחה יותר משלוש פעמים (להלן - נתפסים חוזרים), וכי קיימת תופעה של מעורבות קרובי משפחה בהברחות. בסך הכול נתפסו 140 נתפסים חוזרים, כ-700 פעם.

מתוך 850 קנסות שהושתו על נתפסים באותה תקופה, 119 (14%) הם קנסות של 55 נתפסים חוזרים אשר נקנסו בין פעמיים לארבע פעמים; שמונה מהם בלבד שילמו את הקנס.

הנתונים שהובאו מצביעים על כך שקיים גרעין קשיח של מבריחים, אשר העונש המוטל עליו אינו מהווה עבורו עונש מרתיע ועל כן הוא שב וחוזר על ניסיונות ההברחה. העובדה שבדורים בלבד משלמים את הקנס המינהלי המוטל עליהם והעובדה כי התהליכים המשפטיים נמשכים זמן רב למדי מעלות חשש שלמנגנון הענישה המתואר לעיל יש כוח הרתעה נמוך בהשוואה לרווח הנובע מפעילותם העבריינית.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדרך להתמודד עם תופעת ההברחות היא להגדיל את כושר ההרתעה ולהקטין את הכדאיות בביצוע העברות. לצורך כך על הייעוץ המשפטי לפעול להגדלת היקף התיקים המטופלים, ועל רשות האכיפה להקפיד לגבות את הקנסות המוטלים על עובדי העברות. זאת ועוד, מאחר שהפיתוי הכלכלי הטמון בעברות אלו גדול, מן הראוי שהמשרד יבחן כיצד ניתן לצמצם את התמריץ הכלכלי לביצוע ההברחות. בין היתר, ניתן לשקול הצעת שינויים בחקיקה כך שהקנסות יהיו גבוהים יותר, ויושתו בגין עברות נוספות.

פעילות לא רציפה

על פי עמדת הנהלת היחידה ונציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), עבודת הפיקוח של היחידה מחייבת עבודה רצופה 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע. על כל משמרת להיות מאוישת בידי כמה צוותים. מבדיקת סידור העבודה של היחידה לשנים 2007-2009 עולה כי היחידה עבדה במתכונת מצומצמת של צוות אחד, עובד בודד או שלא עבדה כלל במשמרות לילה, בשבתות, בחגי ישראל ובנסיעות אחרות, כמפורט להלן:

משמרות לילה: מעברי גב אל גב פועלים עד שעות הערב, בעוד מעברים ישראלים פועלים כל היממה. כאמור, ביצוע יתר משימות היחידה, ובכללן מניעת הברחת תוצרת חקלאית צמחית ווטרינרית באמצעות סיורים לאורך קו התפר, היענות לקריאות ולתלונות ואכיפה, מחייב עבודה רצופה 24 שעות ביממה.

נמצא כי בשנים 2007-2009 היחידה לא ביצעה משמרות לילה באופן סדיר, אלא בין פעם אחת לארבע פעמים בשבוע, וכי היו שבועות רבים שבהם לא התקיימה משמרת לילה כלל פרט למוצאי שבת. עוד נמצא כי בחגים אין כלל משמרות לילה.

עבודה בשבת: על פי עמדת הנהלת היחידה בנושא עבודה בשבת, שאושרה על ידי משרד העבודה והרווחה ונש"מ, מאחר שהיחידה היא יחידה משטרתית-חקלאית הפועלת 24 שעות ביממה, סעיף 30(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה), אינו חל על עובדי היחידה, והם חייבים לעמוד לרשות עבודתם גם מחוץ לשעות העבודה הרגילות.

בתחילת שנת 2009 החליטה הלשכה המשפטית במשרד לדרוש מהמפקחים שביקשו שלא לעבוד בשבת, תצהיר לפי סעיף 15 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, ובו פרטים המעידים על הכרתו הדתית ועל קיום מצוות דתו, ובכלל זה כי הוא שומר כשרות בביתו ומחוצה לו ואינו נוסע בשבת (להלן - תצהיר). הלשכה המשפטית של המשרד ציינה כי בשל אופי פעילותה של היחידה, חוק שעות עבודה אינו חל על עובדיה, אולם המשרד מיישם ככל האפשר את הוראות סעיף 9 ג-ו לחוק, ולפיו מעביד רשאי לדרוש תצהיר מעובד שהודיע לו כי אינו מסכים לעבוד בשבת.

1. למרות עמדתם זו של הנהלת היחידה ומנהלה מצאה הביקורת עובדים שלא התבקשו להגיש תצהיר ולא עבדו בשבת, וכן עובדים שהתבקשו להגיש תצהיר, לא הגישו אותו ולמרות זאת לא עבדו בשבת.

2. עוד נמצא כי חמישה מפקחים ממרחב דרום ביקשו שלא לעבוד בשבת, רק שניים מהם המציאו תצהיר, ולמרות זאת ברוב השבתות במרחב זה לא מתקיימות משמרות עבודה כלל או שמתקיימות משמרות מצומצמות, בעוד שבמרחבים צפון ומרכז מתקיימות משמרות בשבת. דבר זה הביא לפגיעה בעבודת היחידה מאחר שבמרחב דרום מתבצעות הברחות צאן רבות בשבת מהשטחים לישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על היחידה להבטיח כי תתבצענה משמרות בשבת אם בדרך של קביעה כבר בהליך הגיוס כי העבודה ביחידה מחייבת עבודה בשבתות או בדרך אחרת.

עבודת בחגי ישראל: 1. הביקורת העלתה כי בתקופת החגים בשנים 2007-2009 עבדה היחידה, למעט המפקחים במעברים, בהרכב מצומצם מאוד. כך, למשל, בראש השנה בשנת 2007, בתקופת הסגר בעקבות התפרצות מחלת קטרת העור בקיבוץ עלומים, בקיבוץ אור הנר, בקיבוץ ארז, בקיבוץ ניר-עם, בחוות השיקמים ובקיבוץ יד מרדכי, שיבץ מרחב דרום צוות אחד למשמרת בוקר בלבד; בחג הפסח בשנת 2007, בתקופת הסגר בגין התפרצות רב-מוקדית של מחלת הפה והטלפיים במרחב דרום ברהט, לקייה וחורה, עבדו באותו מרחב רק שני צוותים: צוות אחד ביום וצוות אחד בלילה; ביום העצמאות בשנת 2007, בתקופת הסגר בגין התפרצות רב-מוקדית של מחלת הפה והטלפיים ברהט, לקייה, חורה, שמחוני וגבעתי, לא התקיימה במרחב דרום אפילו משמרת אחת; בחג הפסח בשנת 2009, בתקופת הסגר בגין התפרצות מחלת הברוצלה במושב אשכול, שיבץ מרחב דרום צוות אחד לכל היום; ביום העצמאות בשנת 2009, בתקופת הסגר בעקבות מחלת הפה והטלפיים בעמק יזרעאל, בחריש, בכפר יהושע, בבית שעים ובדבוריה, לא התקיימה אפילו משמרת אחת במרחב צפון.

2. יצוין כי על פי נוהל היחידה, גם מוקד היחידה אשר פועל 24 שעות ביממה בכל ימות השנה, לא פועל בחגים.

יוצא אפוא שבחגי ישראל עובדת היחידה במתכונת מצומצמת מאוד, גם כאשר מתפרצות מחלות המחייבות ביצוע הסגרים, זאת בניגוד להנחיית מנהל השו"ט, ולפיה בזמן הסגר יש לבטל את כל המטלות האחרות (פרט לאיוש מעברי גב אל גב) ולרכז את כל משאבי היחידה ועובדיה בביצוע ההסגר. יתר על כן השבתת המוקד בחגים אינה מאפשרת קבלת תלונות או בקשות מהציבור ומהגופים המשתפים פעולה עם היחידה ואינה מאפשרת לפקח או לאבטח את המפקחים.

צמצום המשמרות בחגים ובשבתות חמורה, בייחוד בעת התפרצות מחלות מדבקות הפוגעות ישירות במשק החי, בעקיפין על כל המשקים ותעשיית החלב והבשר באזור ובעלות השפעות כלכליות נרחבות על כל הסחר והיצוא.

ימים נוספים שבהם אין פעילות: מרחבי היחידה נוהגים לקיים ישיבות וכן מפגשים כגון ימי עיון, מטווחים או טיולים שבהם נוטלים חלק כל עובדי המרחב למעט המפקחים במעברים. בימים אלה נפגע סידור העבודה, ועבודת האכיפה והפיקוח מתבצעת באופן חלקי בלבד ולעתים אף אינה מתבצעת כלל.

כאמור, אופייה המבצעי-שיטורי של היחידה מחייב שהפיקוח והאכיפה יבוצעו באופן רציף 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-קיום אכיפה רציפה וצמצום מספר המפקחים בשבתות, בחגים ובאירועים שונים פוגעים ביעילות עבודת הפיקוח ומביאים לניצול הזדמנויות אלה על ידי עבריינים פוטנציאליים. על המשרד לפתח מנגנון שיגבה את ההיעדרויות הידועות מראש של העובדים ויסדיר את שעות העבודה של המפקחים גם בשבתות וחגים ובימים אחרים בהם ההיעדרויות דרושות לצרכים אחרים.

סדרי עבודה ומינהל

מוקד היחידה

יחידת הפיצו"ח מפעילה מוקד מבצעי המשמש יחידת שליטה ובקרה בזמן אמת על משימות היחידה. המוקד פועל 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע. ליחידה נהלים המגדירים את תפקיד המוקדן, והעיקרון המנחה הוא תיעוד ורישום של כל האירועים, הפניות והתלונות המתרחשים במשמרתו. דיווחי המוקדן מועברים לכמה גורמים: למפקחים, לשם טיפול בשטח; למנהלי היחידה, לסיוע בקבלת החלטות ניהוליות; וללשכה המשפטית במשרד, לסיוע בטיפול בתיקי חקירה. בין היתר, על המוקדן לפקח על פעילות המפקחים ולוודא את ביטחונם. זאת באמצעות תיעוד תחילת עבודתם וסיומם, תיעוד מקום הימצאם, רישום של בדיקת קשר עמם ודיווח על היעדרויות.

נמצא כי המוקדנים אינם מקפידים על כל הוראות נוהלי היחידה. למשל, אין הקפדה על העברת מידע על אירועים ותלונות לגורמים המוסמכים ועל תיעודם, לא נעשית השוואה בין תכנון העבודה לביצועה בפועל, והדיווחים נרשמים באופן חלקי בלבד ביומן הדיווחים או במערכת המתעדת את האירועים והוא אינו יכול לשמש כלי תומך ניהול. עוד הועלה, כי המוקדנים אינם מקפידים למלא את ההוראות באשר לביטחון המפקחים, למשל, הם אינם מקפידים על בדיקה ותיעוד של מקום הימצאם ואין רישום של בדיקת קשר עמם.

משרד מבקר המדינה העיר כי על היחידה לפעול להסדרת פעילות המוקד שכן בקרה ראויה של המוקד אמורה לסייע בקבלת החלטות ניהוליות בזמן אמת ובקבלת החלטות עתידיות. נוסף על כך הזנת הנתונים במערכת האירועים במוקד חשובה גם למחלקת התביעות של המשרד אשר התחברה למערכת הממוחשבת של היחידה לטיפול בתיקי חקירה ולמעקב אחריהם, מכיוון שבסיס הנתונים של המערכת מושתת על מאגר הנתונים של מערכת האירועים שבה מוזנים הנתונים. נוסף על כך מאחר שדוח התלונות אינו שלם, לא ניתן ללמוד ממנו על איכות הטיפול בתלונות ואם הן אכן טופלו או לא. יתר על כן, אי-מילוי ההוראות עלול לסכן את ביטחון המפקחים, בייחוד נוכח האיומים וגילויי האלימות המופנים כלפיהם.

ציוות עובדי היחידה

ציוות עובדי היחידה בצוותים של זוגות חיונית לצורכי בקרה על עבודתם ולצורכי ביטחון המפקחים. למרות האמור, הביקורת העלתה כי שיבוץ העובדים בשנים 2007-2009 לא תמיד התחשב בצורכי הבקרה והביטחון האישי, ועובדים שובצו לא פעם לבד בניידת.

ב ק ר ה ע ל ע ב ו ד ת ה מ פ ק ח י מ : שיבוץ מפקחים שלא בזוגות עלול לפגוע בבקרה על עבודתם ובעמידתם בנוהלי העבודה ביחידה.

הביטחון האישי של המפקחים: שיבוץ מפקחים לעבודה שלא בזוגות עלול לפגוע בביטחון האישי של המפקח. נמצאו מקרים שבהם מפקחי היחידה הותקפו בעת ביצוע מעצר חשודים או אוימו על ידי נתפסים. על פי הערכת מינהל המודיעין ביחידה, האלימות כלפי מפקחים התגברה ואף תגבר עוד, ומתריסים הניסיונות למתן שוחד במעברים.

למרות האמור לעיל, לא הקפיד מנהל היחידה ליישם את עמדת היחידה ואפשר לשבץ מפקחים לביצוע המטלות לבד ולא בזוגות.

יתר על כן, נמצאו מקרים שבהם שובצו מפקחים יחידים בניידת גם כאשר לא היו להם כל הסמכויות הנדרשות לביצוע עבודת הפיקוח והאכיפה (ראו להלן את הפרק על עובדים משוללי סמכויות).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי שיבוץ מפקח לבד במשמרת, עלול לפגוע בתפקודו של המפקח, וחמור מזה - לפגוע בביטחונו האישי. שני גורמים אלו עלולים לפגוע בעבודת הפיקוח מבחינת מהימנות הדיווחים של המפקחים ומבחינת השגת הרתעה בעבודתם.

שיבוץ מפקחים משוללי סמכויות

לביצוע עבודתם זקוקים מפקחי היחידה לכמה סמכויות: הרשאה מטעם השר לביטחון פנים לקיים חקירות לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) או לפי חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002 וכן רישיון לנשיאת נשק. במכרז לקבלת עובדים צוין כי קבלתו של העובד מותנית בהסמכתו והרשאתו כאמור – אחרת, תופסק עבודתו לאלתר.

הסמכה לקיים חקירות ומעצרים ורישיון לנשיאת נשק: הביקורת העלתה כי חמישה מפקחים אשר רישיונם לשאת נשק נשלל וסמכויותיהם לביצוע חקירה ומעצר בוטלו לתקופות ארוכות על ידי המשרד לביטחון פנים בשל הליכים משפטיים שננקטו נגדם (חלקם עד מועד סיום הביקורת), עבדו בתקופות האמורות כמפקחים, לעתים אף ללא בן זוג, והפעילו סמכויות חקירה, עיכוב ומעצר.

יצוין כי השיבוץ במעברים אמנם אינו מחייב נשיאת נשק, אולם הוא מחייב הסמכה לביצוע חקירה ומעצר. אשר לקבלת עובדים חדשים, בעקבות דוח ביקורת פנימית שהוכן בשנת 2006 התקיים דיון בלשכת מנכ"ל המשרד, ובו הוחלט כי יעודכנו התנאים והדרישות למשרות ביחידה בתיאום עם אגף משאבי אנוש, לרבות בעניין העסקת עובד בעל רישום פלילי.

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2010 הוא ציין כי בעתיד, בטרם ייקלטו עובדים חדשים ליחידה, ייערך בעניינם תחקיר ביטחוני ברמה שתאפשר קבלת מידע על כל הליך פלילי שנפתח נגד המועמד, וכי מועמד שמתקיים נגדו הליך שעלול למנוע קבלת סמכויות מטעם השר לביטחון פנים, לא ייקלט לעבודה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי על הנהלת היחידה והייעוץ המשפטי במשרד לקבוע, בסיוע נש"ם, כיצד לנהוג במפקחים שאינם יכולים לעסוק בפיקוח לתקופות ארוכות בשל שלילת סמכויותיהם במהלך עבודתם.

הימצאות עובדי היחידה במצב של חשש לניגוד עניינים

למפקחי היחידה הוקנו סמכויות אכיפה, פיקוח חקירה ומעצר; המדובר בתפקיד רגיש המחייב את המפקח לפעול ללא משוא פנים, באופן אובייקטיבי ובמלוא השקיפות. פרק 13.6 לתקנות שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) עוסק בקביעת הסדרים למניעת ניגוד עניינים. מפורטים בו משרות המחייבות בדיקת הנושא, ובין היתר "משרות נוספות שייקבעו על ידי מנכ"ל המשרד או האחראי, ביחד עם היועץ המשפטי של המשרד שלאור היקף האחריות והסמכויות של הנושא בהם, לרבות סמכויות אכיפה ופיקוח הנתונות בידו".

במאי 2006 פרסמה נש"מ הודעה¹⁵ בדבר נוהל עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים. מטרת הנוהל לקבוע הליך שיבטיח כי לפני איש משרות מסוימות תיבחן סוגיית ניגוד עניינים של המועמד ויינקטו צעדי מנע. ההודעה מאמצת את ההנחיה¹⁶ של היועץ המשפטי לממשלה מיוני 2006, ולפיה על המועמדים למשרות רגישות למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. האחריות בעניין זה חלה על העובד, ולכן על האחראי במשרד להביא לידיעת כל העובדים את תוכן הודעת הנש"מ.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, באשר להסדר למניעת ניגוד עניינים קובעת כי על העובד או על מועמד לעבודה לחשוף כל חשש להימצאותו במצב של ניגוד עניינים. עליו לעשות זאת למשל באמצעות שאלון שבו הוא חושף את ענייניו האחרים שעלולים לגרום לו להיות במצב של ניגוד עניינים. אם יתברר שיש חשש ממשי לכך על העובד/מועמד להתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות בעבודתו הציבורית או בתחום האישי. הסדר למניעת ניגוד עניינים צריך להיעשות על ידי היועץ המשפטי של המשרד, וראוי שהמינוי לתפקיד ייעשה רק לאחר שבדק את שאלת ניגוד העניינים. ההנחיה גם קובעת כי למען הסר ספק, גם מי שהוא כבר עובד ציבור ושהתעורר בעניינו חשש לניגוד עניינים יש לבדוק לגביו את שאלת ניגוד העניינים, ואם עולה חשש כזה - יש לשקול אם לבצע לגבי העובד הסדר מתאים.

1. דוח 57 של מבקר המדינה¹⁷ עסק בין היתר בנושא כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים במשרד החקלאות וקבע את הצורך בעריכת הסדרי ניגוד עניינים למשרות מסוימות במשרד. בעקבות הדוח, בפברואר 2006 התקיים דיון של צוות לתיקון ליקויים במשרד החקלאות, ובו הוחלט כי המנכ"ל ימנה צוות לגיבוש נהלים בנושא שיחולו גם על עובדי היחידה. ב-5.4.06 הכין מנכ"ל המשרד, מר יוסי ישי, סיכום דברים בנושא ניגוד עניינים, ולפיו, בין השאר, כל עובד שהוא בעל עניין בפעילות חקלאית

15 מס' 22/ס'

16 מס' 1.1555

17 מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), בפרק "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27.

ידווח לסמנכ"ל לית למינהל על הפעילות והיקפה. "בעל עניין" לצורך זה ייחשב כל עובד משרד העוסק בפעילות חקלאית נוסף על תפקידו במשרד, לרבות חברות באגודה חקלאית.

החלטתו זו של סמנכ"ל המשרד לא יושמה בכל הנוגע לעובדי היחידה. עובדי היחידה לא דיווחו לסמנכ"ל לית למינהל על פעילותם החקלאית ועל היקפה.

2. נמצא כי המשרד לא מילא את הנחיית נש"מ והיועץ המשפטי לממשלה ולא חייב את העובדים שהתקבלו ליחידה לפני שנת 2006 למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים כאמור, אלא הוא הסתפק: א. בהוצאת הודעת רענון לעובדי המשרד ומנהליו ולפיו עובד חייב להימנע מלהשתתף או לטפל במישרין או בעקיפין בנושאים העלולים להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, ובפרט בכל נושא הנוגע לעניינים אישיים; בעניינים של קרובי משפחה (בן זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, דוד ועוד); בעניינים הנוגעים למושב/קיבוץ שבו הוא חבר או מתגורר, לרבות אגודות והתאגדויות שבהן הוא או מי מחבריו שותף או מעורב, ובכל עניין שבו הוא עוסק באופן אישי במסגרת עיסוקו מחוץ למשרד. ב. החתמת עובדי היחידה על הצהרה ולפיה ידוע לו שאסור לו להימצא במצב של ניגוד עניינים.

מאז שהתקבלה ההחלטה, הייעוץ המשפטי במשרד ביצע הסדרי ניגוד עניינים לשלושה עובדים חדשים בלבד המתגוררים במושבים חקלאיים או שבני משפחתם עוסקים בחקלאות או שהמושב שבו הם מתגוררים עוסק בחקלאות. יצוין, כי ממסמכי הביקורת הפנימית של המשרד עולה כי מפקחים רבים ביחידה עוסקים בחקלאות או שהם בעלי זכות בנחלה במושב; ולכן קיים חשש שהם עלולים להימצא במצב של ניגוד עניינים בכל הנוגע לפיקוח ואכיפה בתחום החקלאי.

3. להלן דוגמאות לעובדים שלגביהם עלה חשש לניגוד עניינים בלי שנערך עימם הסדר ניגוד עניינים:

(א) בבעלות אחד המפקחים ביחידה משתלה לעצי פרי ברישיון מטעם השירותים להגה"צ לפי חוק הזרעים. מנגד, במסגרת תפקידו, אותו מפקח אוכף את החוק האמור, עובדה העלולה להעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים. מידע זה הגיע לידיעת סמנכ"לית כ"א כבר בדצמבר 2007, אולם רק בדצמבר 2009 נחתם עם המפקח הסדר לניגוד עניינים ובו הוא הצהיר כי יש בבעלותו משתלה הדדים ופרדס הדדים.

(ב) במאי 2009 החל אגף משמעת בנש"מ לבדוק תלונה בדבר ניגוד עניינים של מנהל היחידה, מר קליגר, בין תפקידו כמנהל היחידה לבין עיסוקה של חברה פרטית שחלק ממניותיה מוחזקות בידי אחותו. באוגוסט 2009 וביוני 2010 פנה מנהל האגף למשמעת ליועץ המשפטי של המשרד בבקשה לבדוק אם יש מקום לבחון מתן הנחיות למר קליגר על מנת לשלול קיום חשש לניגוד עניינים. רק ביולי 2010 השיב היועץ המשפטי של המשרד לפניית נש"מ וציין כי מנהל היחידה מודע לחובתו להימנע מלהימצא במצב של חשש לניגוד עניינים וכי בדעת הלשכה המשפטית לפעול ולערוך לו הסדר פרטני למניעת ניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מענה לאחר זמן כה רב, בנושא אישי ובמיוחד שמדובר במנהל היחידה, אינו תקין¹⁸.

18 יצוין כי בשנת 2003 הורשע מר קליגר על ידי בית הדין למשמעת של עובדי המדינה ואחר כך על ידי בית המשפט העליון בעברה של ניגוד אינטרסים לפי חוק שירות המדינה והוראות התקשי"ר בשל החזקת מניות וכהונה כדירקטור בשנים 1998-2001 בחברה העוסקת ביבוא, מסחר שיווק והפצה של בשר, ולפעול לעריכת הסדר ניגוד עניינים לעובדי היחידה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2010 ציין המשרד כי בימים אלה נבדקים עיסוקיו הפרטיים של מנהל היחידה על ידי הלשכה המשפטית לעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים. עוד ציין המשרד כי הוא מחתים את כל עובדי היחידה על הצהרה - הסדר ניגוד עניינים למניעת ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי כיון שעובדי היחידה, בעלי סמכויות פיקוח, אכיפה חקירה ומעצר עוסקים בתפקידים רגישים ועל מנת להבטיח כי פעולתם תהיה חפה מכל עניין אישי ראוי להחיל את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה על עובדי היחידה כולה, לרבות אלו שהתקבלו אליה לפני שנת 2006, ולדרוש מעובדיה לדווח על עיסוקיהם השונים - שלהם ושל מקורביהם העלולים להעמיד אותם בחשש לניגוד עניינים. הדיווח יכול שיעשה באמצעות שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. מילוי יחשוף את כל המידע על העובד שעלול להביאו להימצא במצב של ניגוד עניינים וכך ניתן יהיה לנטרל את החשש להמצאות במצב של ניגוד עניינים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי הנוהג של היחידה לפיו היא החתימה את עובדיה על מסמך שהוא למעשה מעין תצהיר שבו העובד מתחייב לדווח אם בעתיד הוא יקלע למצב של ניגוד עניינים אינה מספקת. מילוי השאלון יאפשר להנהלת היחידה והלשכה המשפטית של המשרד להפעיל שיקול דעת, על בסיס מידע מלא האם נדרש לבצע הסדר למניעת ניגוד עניינים.

שיבוץ עובדי היחידה : מנהל היחידה ציין באוגוסט 2009 כי שיבוץ העובדים למשימות נדרשות נעשה לפי הכישורים, הידע, הניסיון המקצועי והיכולות המוערכות על ידי מנהל המרחב תוך הבאת מקום מגוריו של העובד בחשבון בעת קביעת מקום הפעילות.

נמצא כי מנהלי המרחבים לא תמיד הביאו בחשבון את מקום המגורים של העובדים בעת שיבוצם לעבודה ועקב כך היו מפקחים שביצעו ביקורות במקום מגוריהם. כך למשל אחד המפקחים מהמגזר הבדואי ביקש שלא ישבצו אותו לפעילות במגזר זה, שכן במקרים מסוימים הבדואים אינם מקבלים את תפקידו בהבנה, והדבר מקשה עליו את ביצוע עבודתו. אף על פי כן בקשתו לא נענתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לתת משקל מיוחד לכך שמפקח יימנע ככל האפשר מלבצע את עבודתו במקום מגוריו, על מנת להגדיל את האפקטיביות שלו בביצוע תפקידו ולהפחית את האפשרות הקיימת ליצירת מצבים של ניגוד עניינים.

סיכום

יחידת הפיצו"ח יועדה בעיקר ליישום הסכמים חקלאיים בין ישראל לרש"פ. לאורך השנים הטילו השר, מנכ"ל המשרד והנהלת היחידה על היחידה משימות רבות נוספות, חלקן אינן בנושאי הליבה שלה, חלקן בוצעו בעבר על ידי גופים אחרים וחלקן הן פעולות שבאחריות מועצות הייצור (שהן חברות פרטיות ברוכז). הרחבת מטלות היחידה נעשתה ללא כל עבודת מטה, ללא תוספת אמצעים מתאימה ובלי לבחון האם היחידה יכולה לעמוד בצורה ראויה במילויין. עקב כך היחידה לא עמדה בביצוע מטלות חשובות שהן בליבת העשייה שלה, כגון ליווי יבוא בשר לרש"פ, מניעת הברחות במעברים ועוד, בטענה של מחסור בכוח אדם, ומנגד השקיעה משאבים וכוח אדם רב בביצוע מטלות אחרות שאינן חלק מפעולות הליבה של היחידה, כגון פיקוח על החלב והביצים עבור מועצות הייצור.

על הנהלת המשרד לעשות עבודת מטה מקיפה ולקבוע את המטלות שהיחידה תבצע תוך התאמת כוח אדם ומשאבים מתאימים לביצוען. בתוך כך יש לשקול מה תהיה חלוקת התפקידים בין היחידה ליחידות הפיקוח האחרות במשרד ובמועצות הייצור.

על הנהלת המשרד, הרואה ביחידה זו מעין משטרה חקלאית, לגבש נוהלי עבודה שיתאימו לאופייה ולמשימותיה בכל הנוגע לעבודה בשבתות, בחגים ובאירועים מיוחדים, כדי שתוכל למלא את תפקידה כיחידה משטרתית.

על המשרד להגביר את פעילותו המשפטית כנגד עבריינים כדי לחזק את הרתעת העבריינים שבמקרים לא מעטים הם עבריינים חוזרים. אי נקיטת צעדים משפטיים, התמשכות ההליכים המשפטיים ואי גביית קנסות מחלישים את הפיקוח של היחידה ופוגעים ביעילות פעולותיה.

לעובדי יחידת הפיצו"ח סמכויות חקירה, עיכוב ומעצר. חלק גדול מהם הם חקלאים או תושבים הגרים ביישובים חקלאיים, ועל כן על המשרד לאתר מקרים בהם עולה חשש לניגוד עניינים ולוודא כי מפקחי היחידה אינם מונעים משיקולים זרים ואינם מנצלים את סמכותם לרעה. על המשרד לערוך הסדרים למניעת ניגוד העניינים עם עובדי היחידה לגביהם קיים חשש לניגוד עניינים כדי להגביר את אמון הציבור במערכת השלטון ולמנוע מעורבות של שיקולים זרים בקבלת החלטות של עובדי ציבור.