

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



המשרד לביטחון לאומי

---

**התמודדות משטרת  
ישראל עם הפשיעה  
החקלאית -  
ביקורת מעקב**





## התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

### רקע

הפשיעה החקלאית היא פשיעה המכוונת לפגיעה בענפי החקלאות השונים באמצעות גניבה של בעלי חיים או תוצרת חקלאית; גניבת ציוד חקלאי; פגיעה בבעלי חיים; הסגת גבול והשתלטות על שטחי מרעה; הצתות; גרימת נזק לציוד, לתשתיות ולשטחים חקלאיים. בחוק העונשין, התשל"ז-1977 נכללות כמה עבירות מתחום הפשיעה החקלאית. בשנת 2008 הטילה משטרת ישראל (המשטרה) על משמר הגבול (מג"ב) את האחריות לטיפול בפשיעה החקלאית במרחב הכפרי. אחד מתפקידיו הוא לסייע ליחידות המשטרה בלחימה בפשיעה במרחב הכפרי, תוך מתן דגש על טיפול בעבירות פשיעה חקלאית. במאי 2017 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית"<sup>1</sup> (הביקורת הקודמת). ביקורת זו היא ביקורת מעקב על תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת (להלן גם - הביקורת הנוכחית).

1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), "התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית", עמ' 1297 - 1360. הדוח הקודם בחן בין השאר את תיקון הליקויים שעלו בדוח שקדם לו: **דוח שנתי 62** (2012), "סוגיות בתחום הפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי", עמ' 1701 - 1729.



נתוני מפתח

<b>11%</b>	<b>70%</b>	<b>18%</b>	<b>977</b>
שיעור התפיסות של גנבי צאן ובקר בשנים 2017 - 2020. (753 מתוך 6,850)	שיעור הסגירות של תיקים בעילת "עבריין לא נודע" מסך תיקי הפשיעה החקלאית שנסגרו בשנים 2017 - 2021. (2,573 מתוך 3,674)	שיעור ממוצע של כתבי אישום שהוגשו בשנים 2017 - 2021 מתוך כלל תיקי החקירה שנפתחו בגין הפשיעה החקלאית (827 מתוך 4,602)	עבירות פשיעה חקלאית שבגינן נפתחו תיקי חקירה בשנת 2021
<b>6.5 מתוך 10</b>	<b>72,000 שעות</b>	<b>19 מיליון ש"ח</b>	<b>1.2 מיליארד ש"ח</b>
מידת האמון שרכש הציבור למשטרה במרחב הכפרי בשנת 2019	בשנים 2019 - 2021 הוקדשו לליווי עצורי מג"ב במרחב הכפרי על ידי שוטרי מג"ב. למעשה, מדי שנה, לפחות 10 שוטרים במשרה מלאה, ביצעו בשנים אלה, רק ליווי עצורים במקום משימות בילוש וחקירה	ערך נזקי הפשיעה החקלאית המדווחת בשנת 2021 על פי נתוני מג"ב	הערכת משטרת ישראל <sup>2</sup> לסכום הנזק הכלכלי הישיר והעקיף <sup>3</sup> , הנגרם בשנת 2016 מעבירות פשיעה חקלאית

2 פקד יהודה קייסי, "אסטרטגיות שיטור במרחב הכפרי והתמודדות המשטרה עם הפשיעה החקלאית", מתוך: **העיקר במחקר 2019 - אסופת מאמרים בנושאי משטרה**, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל, 6.2.20, בעמוד 122.  
 3 נזק ישיר - הוא מחיר הציוד, תוצרת ובעלי חיים. נזק עקיף - הוא שיקום נזקים, הוצאות שמירה והפסדים עתידיים.



## פעולות הביקורת

בחדשים אפריל 2021 עד יולי 2022 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את פעולות המשטרה לתיקון הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת שפורסמה במאי 2017 בנושא "התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית". בדיקות השלמה בוצעו במשרד לביטחון הפנים, בשירות בתי הסוהר ובמשרד המשפטים - פרקליטות המדינה.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**דיווח חקלאים על עבירות** - בביקורת הקודמת עלה כי הימנעות החקלאים מדיווח על עבירות נובעת מהיעדר אמון במשטרה וביכולתה לתפוס את מבצעי העבירות, ובשל תת-דיווח של חקלאים למשטרה על אירועי פשיעה חקלאית, נתוני אגף תכנון וארגון במשטרה (אג"ת) אינם משקפים נאמנה את הפשיעה בפועל. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי לא תוקן. נמצא כי בשנת 2021 במרבית סוגי הפשיעה החקלאית חלה ירידה בשיעור ממוצע של כ-30% במספר האירועים שדווחו, לעומת שנת 2017 (מ-1,055 אירועים מדווחים בשנת 2017 ל-830 אירועים מדווחים בשנת 2021). בסקרים שערכה המשטרה בשנים האחרונות עלה כי מידת האמון שהציבור רוחש למשטרה היא בינונית: לפי תוצאות הסקרים, בשנים 2017 - 2019 מידת האמון במשטרה בקרב אוכלוסיית המרחב החקלאי (וכן בקרב אוכלוסיית המרחב העירוני) הייתה בממוצע 6.3 מתוך 10. כמו כן, בביקורת הנוכחית נמצא כי חקלאים טענו במסגרות שונות שחלק ניכר מאירועי הפשיעה אינם מדווחים למשטרה, בגלל היעדר אמון במערכות האכיפה ובגלל היעדר ביטוח לרכוש שנגנב, הנובע מסירובן של חברות ביטוח לבטח רכוש חקלאי. ואולם המשטרה לא בחנה אם אכן נרשם תת-דיווח ומהן סיבותיו. עוד נמצא כי למג"ב אין תוכנית פעולה סדורה שמטרתה לעודד חקלאים להתלונן במשטרה לאחר אירוע של פשיעה חקלאית.

**נתונים בנוגע להיקף הנזק** - בביקורת הקודמת עלה שרישום העבירות החקלאיות במשטרה אינו כולל נתונים לא על כמות הרכוש שנגנב ולא על היקף הנזק הכלכלי שנגרם. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. עלה כי אגף חקירות ומודיעין במג"ב (אח"ם מג"ב) החל משנת 2020 לאסוף נתונים על ערך הנזק של הפשיעה החקלאית. ואולם הנתונים נאספו לטבלאות אקסל באופן ידני מתוך מידע מילולי המצוי ב"תקציר התיק" המופיע בתיקי פשיעה חקלאית. כלומר, המשטרה אינה מתעדת נתונים אלה בדרך המאפשרת שליפה ממוחשבת שלהם ממערכת ניהול תיקי החקירה (מערכת פל"א). עוד עלה מתשובת המשטרה כי הנזק הישיר והעקיף המתועד על ידי החוקרים מיחידות אח"ם מג"ב נוגע לתיקים שבהם הוגשו תלונות ומבוסס על הערכה מילולית שמוסר המתלונן בעת החקירה. יצוין כי המשטרה אינה מחשבת על פי מדדים אחידים את הנזק העקיף והמתמשך, למשל עלויות מיגון ועלויות ביטוח ואובדן הכנסות עתידיות. יצוין כי הערכת הנזק הישיר של הפשיעה החקלאית בשנת 2021, בהתאם לנתוני מג"ב עמדה על כ-19 מיליון ש"ח. זאת למול הערכת אג"ת במשטרה לנזק ישיר ועקיף בהיקף של כ-1.2 מיליארד ש"ח לשנת 2016. הפער הקיים בין שתי הערכות אלה מקורו בשיטות חישוב שונות ובמדידה אחרת של ערכי הנזק.



**עילות סגירה של תיקי פשיעה חקלאית** - בביקורת הקודמת עלה כי 94% מכלל התיקים שנפתחו בשנים 2011 - 2015 בגין עבירות פשיעה חקלאית נסגרו; מרביתם (76%) נסגרו בעילת "עברייך לא נודע". בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה, וכ-79% מהתיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2021 נסגרו. כמו כן, שיעור סגירות תיקים בעילת עברייך לא נודע הוא כ-70% מסך מקרי סגירת תיקי פשיעה חקלאית. הפחתה משמעותית של שיעור התיקים שנסגרים בעילה זו הייתה יכולה להעיד על הצלחה רבה יותר של מג"ב בתפיסת עברייני פשיעה חקלאית.

**גניבה ותפיסה של ראשי צאן ובקר** - בביקורת הקודמת נמצא כי בשנים 2011 - 2015 נגנבו כ-18,000 ראשי צאן ובקר והוגשו 14 כתבי אישום. בממוצע נפתחו בכל אחת מהשנים האלה כ-218 תיקים בגין גניבת צאן ובקר. בביקורת הנוכחית עלה שהליקוי תוקן במידה מועטה. נמצא כי בשנים 2017 - 2020 שיעור התפיסות של צאן ובקר שנגנבו נמוך, והוא עומד על כ-11% - סך הכול נגנבו 6,850 ראשי צאן ובקר ונתפסו 753. יצוין כי הירידה בשיעור המקרים של גניבת צאן ובקר למול התקופה הקודמת יכולה לנבוע או מהיעדר דיווח על כלל המקרים או מירידה במספר האירועים.

**הליכי אכיפה חלופיים (עבירה מנהלית, הליך של הסדר מותנה)** - מנתוני שנת 2020 עולה כי כ-57% מהגניבות של התוצרת החקלאית הן בסכומים של עד 1,000 ש"ח. עובדה זו מדגישה את הצורך לבחון הליכים חלופיים להליך הפלילי הנהוג היום. כמו כן, בשנים 2017 - 2020 חלה עלייה של 30% במספר תיקי פלישה לשטח חקלאי ובסך הכול נפתחו בשנים האלו 325 תיקים בגין פלישה, אולם הוגשו בגינם רק 5 כתבי אישום. הפלישה מלווה לרוב בנזקים נוספים כגון חיתוך גדרות, גרימת נזק לציוד והצתת שטחים חקלאיים, ואף משמשת מקור לחיכוכים המגיעים לעיתים לכדי עבירות תקיפה, איומים וכולי. עם זאת, אף שבשנת 2016 הועלה הצורך בהסדרת הפלישה לקרקע חקלאית כעבירה מינהלית, נכון למרץ 2022 לא הסתיימה עבודת המטה בנושא והנושא לא הוסדר. כמו כן, השימוש בהליך של הסדר מותנה מיושם ב-75% מהתיקים שהתאימו להליך - בשנים 2017 - 2021 מתוך 301 תיקים שהועברו להליך של הסדר מותנה, הסתיימו 226 תיקים בהליך זה. יצוין כי באותן שנים נפתחו בסך הכול 4,602 תיקים בגין פשיעה חקלאית.

**תפיסת ההפעלה של כוחות מג"ב במרחב הכפרי** - בביקורת הקודמת עלה כי נעשו שלוש עבודות מטה בנושא תפיסת הפעלת הכוחות, בתקופה של כשבע שנים עם זמן הטמעה מצומצם שלא איפשר לבחון את השפעתם של השינויים. בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי לא תוקן. ב-20 השנים האחרונות נעשו שינויים מהותיים רבים בנוגע לתפיסת ההפעלה של יחידות מג"ב באזור הכפרי ובאופן שבו נלחם מג"ב בפשיעה החקלאית. שינויים אלה כללו שינוי מקצה לקצה של תפיסת ההפעלה של כוחות מג"ב במרחב הכפרי. נוסף על כך, מאז הסתיימה הביקורת הקודמת, שנת 2017, נעשו שני שינויים ארגוניים מהותיים: בשנת 2017 - ישמה תפיסת ההפעלה של "משרד מג"ב בתחנה" ובשנת 2022 - ישמה תפיסת ההפעלה של יצירת ארבעה מרחבים מבצעיים. השינוי הקודם משנת 2017 נעשה בלי הפקת לקחים מסודרת ובלי בחינה של אפקטיביות השינוי לגבי פעולת מג"ב.

**ליווי עצורים על ידי הימ"רים הכפריים** - בביקורת הקודמת עלה כי הימ"רים הכפריים ביצעו בעצמם משימות של שמירה, הסעה וליווי של עצורי מג"ב מכיוון שהסכמי הבנות בין שירות בתי הסוהר (שב"ס) למשטרה, לא כללו ליווי עצורים ממתקני מג"ב. בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי לא תוקן. בנובמבר 2019 נחתמה אמנה בין שב"ס למשטרה, ונכתב



בה כי משימת הליווי שתיעשה על ידי שב"ס תכלול את העצורים של כל יחידות המשטרה, כולל מג"ב. ואולם על אף שעברו שנתיים ממועד החתימה על האמנה, יחידות הימ"ר עדיין נדרשות לליווי עצורי מג"ב למתקני הכליאה השונים, ושעות עבודה רבות של השוטרים והחוקרים בימ"רים הכפריים מוקדשות לליווי עצורים. כך, בשנים 2019 - 2021 הנסיעה וההמתנה לעצורים הסתכמו בכ-72,000 שעות עבודה. משמעות שעות העבודה הרבות שהוקדשו לליווי עצורים היא שלמעשה, מדי שנה, לפחות 10 שוטרים במשרה מלאה, ביצעו בשנים אלה, רק ליווי עצורים במקום משימות בילוש וחקירה.

**יחידות הסיור במרחב הכפרי** - בביקורת הקודמת עלה כי מספר הסיורים שנערכו היה נמוך באופן ניכר מהנדרש בנוהל, והסיור הכפרי הוסט לעיתים לטובת תגבור כוחות שיטור ומשימות ביטחוניות אחרות. בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי לא תוקן. משנת 2017 יחידות הסיור הכפרי אינן משמשות כוח תגובה לאירועי מוקד 100 במרחב הכפרי, והן אינן נוכחות במרחב הכפרי משום שהן משמשות לתגבור כוחות משטרה בירושלים או למשימות שונות של טיפול בפשיעה במרחב העירוני. כמו כן, השינוי הארגוני מפברואר 2022 לא הביא גם הוא להקצאת כוחות קבועים לסיור במרחב הכפרי.



**נתונים על היקף הפשיעה החקלאית** - בביקורת הקודמת עלה כי יש פער של כ-60% בין הנתונים על היקף הפשיעה החקלאית שהפיק אג"ת ממערכתיו הממוחשבות, לבין הנתונים של מג"ב שנרשמו באופן ידני. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא. גובשו הנחיות להזנה מדויקת של הנתונים במערכת המידע המשטרתית, והנתונים של שני הגופים נמצאו אחידים. יצוין כי בד בבד עוקב מג"ב אחר נתוני הפשיעה החקלאית באופן ידני ומחזיק בנתונים המפורטים יותר בגיליונות אקסל פנימיים.

**שיעור הגשת כתבי אישום בעבירות חקלאיות** - בביקורת הקודמת נמצא כי רק ב-4.25% מהתיקים הוגש כתב אישום. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. בשנים 2017 - 2021 שיעור הגשת כתבי האישום מתוך כלל תיקי הפשיעה החקלאית שנפתחו הוא 18% בממוצע. עלייה ניכרת זאת מצביעה על מגמה חיובית של טיפול מג"ב בפשיעה החקלאית.

**איוש משרות באח"ם מג"ב** - בביקורת הקודמת עלה כי 22 מתוך 26 משרות באח"ם מג"ב לא אוישו, ומהן 6 משרות ייעודיות לטיפול בפשיעה חקלאית. בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי תוקן באופן מלא, ונכון לינואר 2022, כל 42 המשרות בתקן אוישו.

**אמצעים טכנולוגיים ומבצעיים העומדים לרשות מג"ב** - בביקורת הקודמת עלו פערים בין המשטרה למג"ב בכל הנוגע לאמצעים טכנולוגיים ומבצעיים, נוסף על כך, לרשות הימ"רים לא הועמדו אמצעים טכנולוגיים וכלי איסוף מודיעין מתקדמים הנדרשים להם לביצוע משימותיהם. בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. אח"ם מג"ב התעצם בשנים האחרונות, בין היתר בזכות תרומתו של מרכז בינה לחיזוק היכולות המודיעיניות והטכנולוגיות שלו. הימ"רים הכפריים אורגנו מחדש וחזקו, ובכל אחד מהם הוקם מחלק מודיעין. עם זאת, "מרכז בינה" עדיין אינו זמין באופן מלא ליחידות מג"ב הנלחמות בפשיעה החקלאית.



## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי מג"ב ישלים את עבודת המטה לבחינת הגורמים לתופעת תת-הדיווח בעבירות החקלאיות ויגבש תוכנית סדורה לחיזוק ארון הציבור המתגורר במרחב הכפרי במשטרה ולעידוד החקלאים לדווח למשטרה על מקרי פשיעה חקלאית. כמו כן, מוצע להפיץ בין החקלאים את המידע על האפשרות להגיש תלונה באמצעים דיגיטליים בלי צורך להגיע לתחנת המשטרה.

מומלץ למשטרה לקדם לקראת שנת העבודה 2023 את הפיתוח במערכת פל"א שיאפשר תיעוד ממוחשב של סכום הנזק ושליפת הנתונים על אודותיו וכן לבחון מתודולוגיה להערכת כלל הנזקים הישירים והעקיפים של הפשיעה החקלאית. הדבר יסייע למשטרה לקבל החלטות בנוגע למלחמה בפשיעה החקלאית המבוססות על אומדנים כלכליים, והיא תוכל לתעדף משימות באופן שיגביר את יעילות פעולתה.

מומלץ למשטרה להציב יעדים שנתיים במטרה לצמצם את השימוש בעילת "עבריון לא נודע" כעילה לסגירת תיקי פשיעה חקלאית.

מומלץ למשטרה ולמג"ב לבחון את השינוי הארגוני המבוצע כעת, לעומת השינויים שנעשו בעבר, תוך הפקת לקחים מהפערים שנוצרו בעקבות כל שינוי שנעשה ובדיקה אם שינויים אלה מסייעים למג"ב להתמודד עם הפשיעה החקלאית. על שני הגופים לקבוע מבנה ארגוני יציב ואפקטיבי שיוכל לסייע בצמצום הפשיעה החקלאית.

נוכח הקשיים שהציפו נציגי מרכז השלטון האזורי, החקלאים והמועצות האזוריות, הנובעים מהיעדרם של הסיוורים הכפריים במרחב הכפרי - מומלץ כי מג"ב והמשטרה יבחנו את השפעת השינוי הארגוני על תחושת הביטחון של האזרחים במרחב הכפרי, תוך בחינה ממוקדת של ביצוע סיוורים בשטחים החקלאיים באופן שוטף.

על שב"ס ועל המשטרה לקיים את הכתוב באמנה בין הצדדים בכל הנוגע לליווי עצורים. על המשרד לבט"פ לסייע לשני הארגונים לסכם ביניהם באופן מפורט יותר את אופן ליווי העצורים ממתקני מג"ב אל בתי המעצר ובתי המשפט, כפי שנדרש באמנה. כל זאת כדי שזמנם של בלשי הימ"ר וחוקרי הימ"ר ייוחד בעיקר למשימות חקירה ובילוש ולא לשמירה על עצורים, הסעתם וליווי שלהם.





### מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				הפער של 60% בין נתוני המשטרה למג"ב העלה ספק ממשי בנוגע לנכונות נתוני המשטרה על פשיעה חקלאית.	המשטרה, מג"ב	נתונים חסרים על היקף הפשיעה החקלאית - פערים בין נתוני מג"ב לנתוני אג"ת במשטרה
				הימנעות החקלאים מדיווח על עבירות נובעת מהיעדר אמון במשטרה וביכולתה לתפוס את מבצעי העבירות. בשל תת-דיווח של חקלאים למשטרה על אירועי פשיעה חקלאית נתוני אג"ת אינם משקפים נאמנה את הפשיעה בפועל.	המשטרה, מג"ב	נתונים חסרים על היקף הפשיעה החקלאית - הימנעות מדיווח על עבירות
				רישום העבירות החקלאיות במשטרה אינו כולל נתונים לא על כמות הרכוש שנגנב ולא על היקף הנזק הכלכלי שנגרם.	המשטרה, מג"ב	נתונים חסרים על היקף הפשיעה החקלאית - היעדר נתונים בנוגע להיקף הנזק
				יותר מ-40% מתיקי פשיעה חקלאית נפתחו וטופלו במשטרה ולא במג"ב, אף שהאחריות לטיפול בפשיעה חקלאית מצויה בידי מג"ב.	המשטרה, מג"ב	טיפול המשטרה בתיקי חקירה של פשיעה חקלאית - האחריות לטיפול בתיקי פשיעה חקלאית
				רק ב-4.25% מהתיקים הוגש כתב אישום.	המשטרה, מג"ב	טיפול המשטרה בתיקי חקירה של פשיעה חקלאית - שיעור הגשת כתבי אישום בעבירות חקלאיות



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
		←		בשנים 2011 - 2015 נגנבו כ-18,000 ראשי צאן ובקר.	מג"ב	טיפול המשטרה בתיקי חקירה של פשיעה חקלאית - גניבה ותפיסה של ראשי צאן ובקר
	←			בשנים 2011 - 2015 הוגשו 14 כתבי אישום. בממוצע נפתחו בכל אחת מהשנים האלה כ-218 תיקים בגין גניבת צאן ובקר.	המשטרה, מג"ב	טיפול המשטרה בתיקי חקירה של פשיעה חקלאית - הגשת כתבי אישום על גניבת צאן ובקר
		←		94% מכלל התיקים שנפתחו בשנים 2011-2015 בגין עבירות פשיעה חקלאית נסגרו בעילות האלו: עבריון לא נודע - 76%, חוסר ראיות - 14% והיעדר עניין לציבור - 10%.	המשטרה, מג"ב	טיפול המשטרה בתיקי חקירה של פשיעה חקלאית - עילות סגירה של תיקי פשיעה חקלאית
			←	נעשו שלוש עבודות מטה בנושא תפיסת הפעלת הכוחות בתקופה של כשבע שנים, עם זמן הטמעה מצומצם שלא איפשר לבחון את השפעתם של השינויים.	המשטרה, מג"ב	יחידות מג"ב המטפלות בפשיעה חקלאית - תפיסת הפעלת כוחות מג"ב במרחב הכפרי
	←			נמצא כי 22 מתוך 26 משרות לא אוישו, ומהן 6 משרות ייעודיות לטיפול בפשיעה החקלאית.	מג"ב	יחידות מג"ב המטפלות בפשיעה חקלאית - איוש משרות באח"ם מג"ב
	←			עלו פערים בין המשטרה למג"ב בכל הנוגע לאמצעים טכנולוגיים ומבצעים, ולא הועמדו לרשות הימ"רים אמצעים טכנולוגיים וכלי איסוף מודיעין מתקדמים הנדרשים לביצוע משימותיהם.	המשטרה, מג"ב	יחידות מג"ב המטפלות בפשיעה חקלאית - אמצעים טכנולוגיים ומבצעים העומדים לרשות מג"ב



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
			←	הימ"רים הכפריים ביצעו בעצמם משימות של שמירה על עצורים, הסעתם וליווי שלהם, מכיוון שהסכמי הבנות בין השב"ס למשטרה לא כללו ליווי עצורים ממתקני מג"ב.	המשטרה, מג"ב	יחידות מג"ב המטפלות בפשיעה חקלאית - ימ"רים כפריים - ליווי עצורים על חשבון פעילות מבצעית
			←	מספר הסיורים שנערכו היה קטן באופן ניכר מהנדרש בנוהל, והסיור הכפרי הוסט לעיתים לטובת תגבור כוחות שיטור ומשימות ביטחוניות אחרות.	המשטרה, מג"ב	יחידות מג"ב המטפלות בפשיעה חקלאית - יחידות הסיור במרחב הכפרי



## סיכום

הפשיעה החקלאית היא פשיעה הגורמת לפגיעה בענפי החקלאות השונים, והנזק הכלכלי הישיר והעקיף הנגרם ממנה הוערך בכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2016. בביקורת הקודמת עלו ליקויים באופן טיפול המשטרה ומג"ב בעבירות פשיעה חקלאית ובנוגע למבנה מג"ב והיחידות שאמורות לעסוק במניעת אירועים כאלה.

בביקורת המעקב עלה כי חלק מהליקויים טרם תוקנו - מידת האמון שהציבור במרחב הכפרי רוחש למשטרה היא בינונית, ומשיחות עם חקלאים עלה שהם מיואשים מ"אזלת היד של המשטרה בטיפול בפשיעה חקלאית" כהגדרתם, ו"חשים שהופקרו על ידי המדינה"; שיעור הסגירות של תיקים בעילת "עברייין לא נודע" עומד על כ-70% מסך מקרי סגירת תיקים של עבירות פשיעה חקלאית, והדבר מעיד על קושי בתפיסת עבריינים מבצעי פשיעה חקלאית; ב-20 השנים האחרונות עשה מג"ב שינויים תכופים במבנה הארגוני שלו, ואלו הביאו לכך שכיום יחידות הסיוור הכפרי אינן פועלות באופן קבוע ורציף בשטחים החקלאיים, ועקב כך נפגעת תחושת הביטחון של התושבים במרחב הכפרי.

על המשטרה ועל מג"ב להמשיך ולפעול למניעת פשיעה חקלאית, בין היתר באמצעות הגברת נוכחות יחידות מג"ב בשטח מתוך תפיסה שנוכחות בולטת של כוחות בשטח תייצר הרתעה לעבריינים שתביא להפחתת מספר מקרי הפשיעה החקלאית. נוסף על כך, על המשטרה ועל מג"ב לדאוג לכך שזמנם של הבלשים והחוקרים של מג"ב יוקדש בעיקר למשימות חקירה ובילוש ולא לשמירה, הסעה וליווי של עצורים. כמו כן, עליהם לגבש תוכנית סדורה לחיזוק אמון הציבור במרחב הכפרי. על המשטרה ועל מג"ב לבחון את השינויים הארגוניים שבוצעו במג"ב, תוך הפקת לקחים מהפערים שנוצרו בעקבותיהם, ומוצע גם לבחון את השפעתם של שינויים אלה על תחושת הביטחון של האזרחים במרחב הכפרי.



## התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

### מבוא

במאי 2017 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית"<sup>4</sup> (להלן - הביקורת הקודמת). ביקורת זו היא ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת (להלן גם - הביקורת הנוכחית).

השטח הכולל של מדינת ישראל נאמד בכ-22,000 קמ"ר. המרחב הכפרי בישראל משתרע על פני כ-85% משטחה של מדינת ישראל (כ-18,760 קמ"ר), וחיים בו כ-780,000 איש בכ-1,000 יישובים<sup>5</sup> המאוגדים ב-54 מועצות אזוריות<sup>6</sup>. שטחי הגידולים החקלאיים הם כ-2.87 מיליון דונם<sup>7</sup>. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, התפוקה החקלאית בשנת 2020 נאמדה בכ-33 מיליארד ש"ח<sup>8</sup> ומהווה כ-2.3% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) לשנת 2020, שהיה כ-1,400 מיליארד ש"ח.

הפשיעה החקלאית היא פשיעה המכוונת לפגיעה בענפי החקלאות השונים<sup>9</sup> באמצעות גניבה של בעלי חיים או תוצרת חקלאית; גניבת ציוד חקלאי; פגיעה בבעלי חיים (צייד בלתי חוקי<sup>10</sup> או תקיפת בעלי חיים); הסגת גבול והשתלטות על שטחי מרעה; הצתות; גרימת נזק לציוד, לתשתיות ולשטחים חקלאיים. בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), נכללות כמה עבירות מתחום הפשיעה החקלאית<sup>11</sup>.

על פי הערכת משטרת ישראל הנזק הכלכלי הישיר והעקיף<sup>12</sup> הנגרם מעבירות פשיעה חקלאית בשנת 2016, הוערך בכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנה<sup>13</sup>. יצוין כי התחשיב כולל גם נזקים משניים,

4 ראו מבקר המדינה, **דוח 67ב** (2017), "התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית", עמ' 1297 - 1360. הביקורת הקודמת בחנה בין השאר את תיקון הליקויים שעלו בדוח שקדם לו: **דוח 62** (2012), "סוגיות בתחום הפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי", עמ' 1701 - 1729.

5 בהגדרה יישוב נכללות גם כ-70 חוות בודדים.

6 נתונים נכונים לסוף 2020, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסייה בתחילת 2021 במועצות אזוריות, 13.10.21.

7 רק שטחים חקלאיים מדווחים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לחקלאות, "שטח גידולים חקלאיים", 26.8.21.

8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2.21 תשומה, תפוקה ומדדי נפח ומחיר, שנתון סטטיסטי לשנת 21.

9 הגדרת המונח פשיעה חקלאית מובאת מהביקורת הקודמת, וכן מהמאמר "מניעה והתמודדות עם פשיעה חקלאית", דוד לויך והדי גושל, יחידת המידע והידע, המשרד לביטחון הפנים, ספטמבר 2020 (להלן - סקירת המשרד לבט"פ).

10 ראו חוק להגנת חיית הבר, התשט"ו-1955.

11 סעיף 384 לחוק העונשין - "גניבה בנסיבות מיוחדות" (לרבות גניבה חקלאית); סעיף 451 לחוק העונשין - "היזק לבעל חיים"; סעיף 460 לחוק העונשין - "איום לשרוף או להרוס"; וסעיף 494 לחוק העונשין - "כניסה לשטח חקלאי".

12 נזק ישיר הוא מחיר הציוד, תוצרת ובעלי חיים. נזק עקיף הוא שיקום נזקים, הוצאות שמירה והפסדים עתידיים.

13 פקד יהודה קייסי, "אסטרטגיות שטור במרחב הכפרי והתמודדות המשטרה עם הפשיעה החקלאית", מתוך: העיקר **במחקר 2019 - אסופת מאמרים בנושאי משטרה**, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל, 6.2.20, עמ' 103 - 132.



ונערך על בסיס הנחה שהנזק הכלכלי הישיר והעקיף מהווה 10% מהתל"ג של ענף החקלאות. נוסף על הנזק הכלכלי נגרם לחקלאי נזק גם במובן הערכי - נזק לפעילות החקלאית המבוססת בין השאר על עבודת אדמה ועל ערכי הציונות ופגיעה ביכולת לייצר מקורות מזון באופן עצמאי<sup>14</sup>. סך תשלומי תביעות הביטוח בגין נזקים בתחום החקלאות בשנת 2016 היה כ-40.4 מיליון ש"ח. כאשר ערך תביעה ממוצעת הייתה כ-26,000 ש"ח בשנה זו<sup>15</sup>.

בית המשפט העליון הגדיר כבר בשנת 2007 את גניבת הבקר והתוצרת החקלאית כ"מכת מדינה", וציין שהיא מסבה נזק כלכלי לכל העוסק בענף החקלאות ש"נאלץ להשקיע משאבים יקרים בניסיון למנוע מפורעי חוק לשים לאל את מה שלעיתים הוא מפעל חיים"<sup>16</sup>.

בשנת 2008 הטילה משטרת ישראל (להלן - המשטרה) על משמר הגבול (להלן - מג"ב) את האחריות לטיפול בפשיעה החקלאית במרחב הכפרי. מג"ב הוא כוח רב-תכליתי של המשטרה העוסק בפעולות אבטחה ושיטור ובלחימה בטרור. אחד מתפקידיו הוא לסייע ליחידות המשטרה בלחימה בפשיעה במרחב הכפרי, תוך מתן דגש על טיפול בעבירות פשיעה חקלאית, ולאבטח את היישובים במרחב הכפרי שבגזרת האחריות של המשטרה באמצעות ארגון האבטחה ושמירה בהם. לצד מג"ב פועלים כוחות נוספים למיגור הפשיעה החקלאית<sup>17</sup>. מטה מג"ב הוא מפקדת החיל, ויחידות מג"ב כפופות לו מהבחינה המקצועית והארגונית.

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2021 עד יולי 2022 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות המשטרה לתיקון הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת. בדיקות השלמה בוצעו במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ), בשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) ובמשרד המשפטים - פרקליטות המדינה.

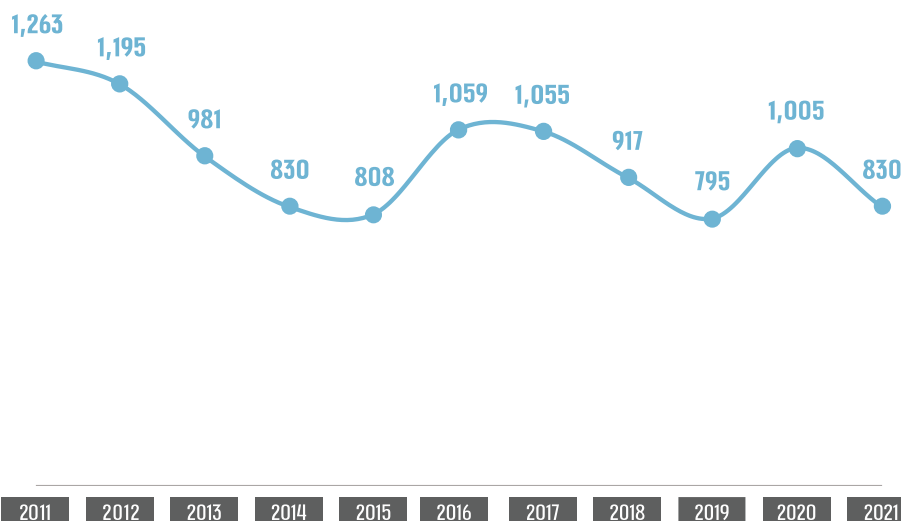
## נתונים על היקף הפשיעה החקלאית

הפשיעה החקלאית מתאפיינת בארבע עבירות מרכזיות: גניבה (בעלי חיים, מקנה, טרקטור או רכב חקלאי, ציוד חקלאי ותוצרת חקלאית), הזיק, הצתה ופלישה. תיקי הפשיעה החקלאית הם בממוצע כ-0.3% מכלל התיקים שנפתחו במשטרה בשנים 2017 - 2021. להלן בתרשים מספר אירועי הפשיעה החקלאית, לפי תיקים שנפתחו במשטרה<sup>18</sup>, לפי שנים:

- 14 שם, עמ' 122.
- 15 המקור: נתוני משרד האוצר - רשות שוק ההון ביטוח וחסכון.
- 16 רע"פ 2806/07 יונס נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 29.3.07). ראו גם רע"פ 4477/10 יחיא נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 5.10.10).
- 17 דוח זה הוא דוח מעקב על פעולות המשטרה לתיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת, ולכן לא יעסוק בפעולות הגורמים הנוספים העוסקים במיגור פשיעה חקלאית בשיתוף עם המשטרה - רשות הטבע והגנים, יחידה מרכזית לאכיפה וחקירות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (בעבר - פיצ"ח) והשירות הווטרינרי.
- 18 הנתונים כוללים פלישות, הזיקים, גניבת תוצרת ובעלי חיים ופגיעה בטרקטורים וציוד חקלאי. הנתונים עובדו ע"י משרד מבקר המדינה ב-1.8.22. יצוין כי בכל אירוע מדווח של פשיעה חקלאית נפתח תיק ולכן, מספר התיקים הוא גם מספר האירועים המדווחים.



תרשים 1: מספר אירועי הפשיעה החקלאית, 2011 - 2021



על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בעשור האחרון חלה ירידה של כ-34% במספר תיקי הפשיעה החקלאית שנפתחו, מ-1,263 תיקים בשנת 2011 ל-830 תיקים בשנת 2021.

יצוין כי המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2022 כי מתחילת שנת 2022 ועד לספטמבר 2022 הייתה ירידה של 23% בעבירות הפשיעה החקלאית, לעומת התקופה המקבילה בשנת 2021 (644 תיקים בשנת 2021, לעומת 494 תיקים בשנת 2022).

להלן בלוח התפלגות תיקי החקירה בתחום הפשיעה החקלאית שנפתחו בשנים 2017 - 2021, לפי סוג העבירה<sup>19</sup>:

19 מספר התיקים לפי סוג העבירה גדול יותר מסך מספר התיקים בכל שנה (המופיע בתרשים 1) מכיוון שבכל תיק שנפתח יכולים להיות כמה סוגי עבירות; במקרה כזה ייספר התיק יותר מפעם אחת.



לוח 1: מספר תיקי הפשיעה החקלאית, לפי סוג העבירה, 2017 - 2021

2021	2020	2019	2018	2017	סוג העבירה
252	302	169	227	259	גניבת תוצרת חקלאית
85	139	136	176	238	גניבה חקלאית אחרת
95	134	163	125	235	גניבת מקנה (בקר וצאן)
121	88	86	152	148	גניבת ציוד חקלאי
74	46	50	46	57	גניבת טרקטור או רכב חקלאי
6	10	7	8	10	גניבת בעלי חיים
259	335	210	282	339	הזקים
70	105	66	81	73	פלישות
15	17	15	28	27	החזקת רכוש חקלאי גנוב
<b>977</b>	<b>1,176</b>	<b>902</b>	<b>1,125</b>	<b>1,386</b>	<b>סך הכול</b>

על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

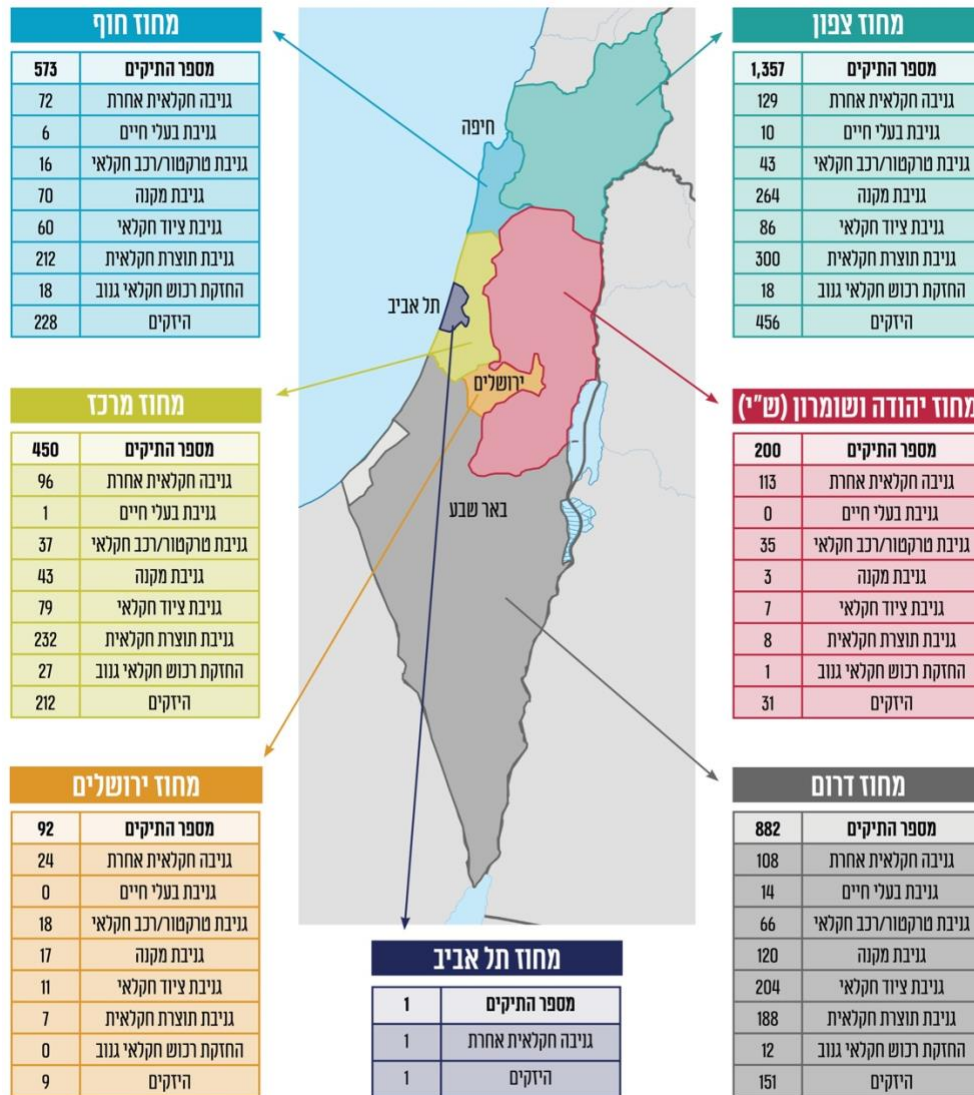
מהנתונים לעיל עולה כי ככלל, במרבית סוגי הפשיעה החקלאית, בשנת 2021 חלה ירידה במספר האירועים שדווחו בשיעור ממוצע של כ-30% לעומת שנת 2017. יצוין כי בתחום של גניבת טרקטורים ורכבים חקלאיים נרשמה עלייה של כ-30%.

להלן מפת ישראל ובה פירוט התפלגות תיקי החקירה בתחום הפשיעה החקלאית שנפתחו בשנים 2018 - 2021, בפילוח לפי סוג העבירה ולפי המחוז המשטרתי בו ארעה העבירה:





תרשים 2: פשיעה חקלאית לפי סוג העבירה, בחלוקה למחוזות המשטרה, 2021 - 2018

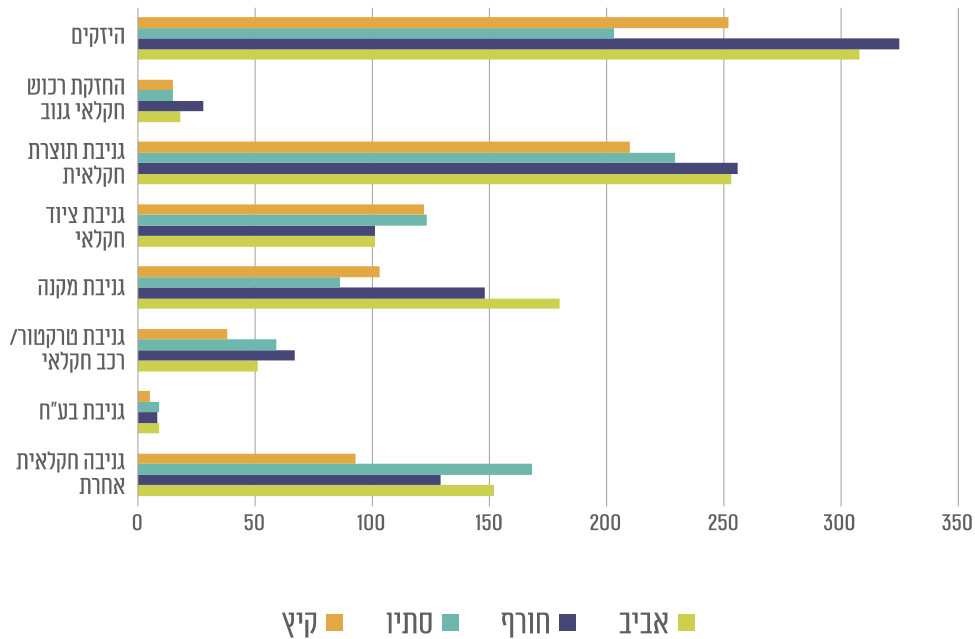


על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



להלן בתרשים תיאור של סוגי הפשיעה החקלאית לפי עונות השנה בשנים 2018 - 2021:

תרשים 3: סוגי פשיעה חקלאית לפי עונות השנה, 2018 - 2021



על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## פערים בין נתוני מג"ב לנתוני אגף התכנון במשטרה

### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם עלה כי יש פער של כ-60% בין הנתונים על היקף הפשיעה החקלאית שאגף תכנון וארגון במשטרה (להלן - אג"ת) הפיק ממערכותיו הממוחשבות, לבין הנתונים של מג"ב שנרשמו באופן ידני. פער זה העלה ספק ממשי בנוגע לנכונות הנתונים שבידי המשטרה על היקף הפשיעה החקלאית. משרד מבקר המדינה המליץ כי הנתונים בשני הגופים האמורים בנוגע לעבירות חקלאיות יהיו תואמים, כי איסוף הנתונים חייב להיעשות על בסיס של מכנה משותף אחיד, וכי על המשטרה להסתמך על נתוני מג"ב ולא על נתוני אג"ת, שאינם משקפים את המציאות כהווייתה.



בתגובה לביקורת הקודמת במסגרת הערות ראש הממשלה<sup>20</sup> (להלן - הערות ראש הממשלה), נכתב כי במג"ב מתבצעת ספירה ידנית ונעשה מעקב פרטני אחר כל תיק כדי לשקף תמונת מצב מדויקת בתחום הפשיעה החקלאית, וכן כדי לעקוב אחר נתונים שלא ניתן לשלוף מהמערכות הממוחשבות, בדגש על מספר ראשי בקר שנגנבים לפי סוגם, תפיסות בעלי חיים וגניבות ותפיסות של טרקטורים.

## הביקורת הנוכחית

בעקבות הביקורת הקודמת הוקם במשטרה במהלך 2017 צוות משותף לאגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם), לאגף חקירות ומודיעין במג"ב (להלן - אח"ם מג"ב) ולמחלקת אסטרטגיה באג"ת. לצורך סיווגה במערכת הממוחשבת הגדיר הצוות את המונח פשיעה חקלאית<sup>21</sup> כ"גניבה או היזק לבעלי חיים המפיקים תוצרת כלכלית או לתוצרת כלכלית המופקת מהאדמה ובכלל זה לכלי עבודה או אמצעים להפקת תוצרת זו". הצוות פעל לאיתור תיקי הפשיעה החקלאית שהמערכת הממוחשבת לא איתרה, כדי להגיע לשיעור דיוק גבוה יותר בספירה הממוחשבת. במסגרת זאת גובש פתרון של הוספת סעיף "רקע ונסיבות" במערכת הממוחשבת, וגובשו הנחיות להזנה מדויקת של הנתונים למערכת המידע המשטרית<sup>22</sup>.

במסגרת עבודת הצוות נקבע כי האחריות לטיפול בפשיעה החקלאית והמעקב והדיווח לגביה יהיו של מג"ב, כך שעם קבלת תלונה על פשיעה חקלאית יעבירה קצין החקירות בתחנה ליחידת החקירות של מג"ב במחוז ויודא את קבלתה<sup>23</sup>. עוד הוחלט בשנת 2017 להמשיך במעקב ידני "בתקופה הקרובה" כדי לוודא שכלל התיקים המוגדרים כפשיעה חקלאית ייכללו אוטומטית במערכת הממוחשבת. פיקוד מג"ב וראש חטיבת חקירות אימצו את מסקנות הצוות, והן שימשו בסיס להנחיות חדשות של מג"ב.

משרד מבקר המדינה ביקש במהלך ביקורת המעקב נתונים על פשיעה חקלאית וקיבל נתונים אחידים ממג"ב ומאג"ת, שמקורם במערכת הממוחשבת המשטרית.

יצוין כי בד בבד עוקב מג"ב אחר נתוני הפשיעה החקלאית באופן ידני ומחזיק בנתונים מפורטים יותר בגיליונות אקסל פנימיים.

20 הערות ראש הממשלה לדוח 67 (2017).

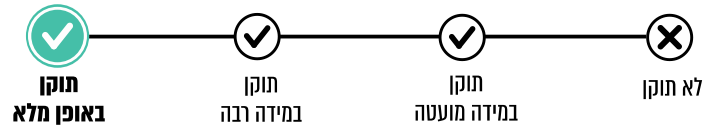
21 יצוין כי קיימת הגדרה נוספת של פשיעה במרחב הכפרי - פשיעה אלימה כלפי רכוש או אדם המתרחשת מחוץ לאזור עירוני. ראו גם: "מניעה והתמודדות עם פשיעה חקלאית" - סקירת המשרד לבט"פ, שם.

22 למשל, הזנת מיקום מדויק של ביצוע העבירה, כגון שטח פתוח או יער, תאפשר לסווג את העבירה כפשיעה חקלאית; והקפדה על הזנה מדויקת של מה שנגנב ובאיזו כמות.

23 במחוזות הצפון, הדרום, המרכז, חוף ותל אביב יטפל מג"ב באירועי פשיעה חקלאית; במחוזות ירושלים ושי"י (יהודה ושומרון) תטפל המשטרה הכחולה; ובאירועים חוצי מחוזות יטפל מג"ב (גם במחוזות שהמשטרה אמורה לטפל בהם). תיקים שבהם יש עבירות נוספות יטופלו בתיאום בין אח"ם למחוז הרלוונטי במג"ב.



### מידת תיקון הליקוי



## הימנעות מדיווח על עבירות

להלן בתרשים מעגל החרדה מפני פשיעה חקלאית כפי שתואר בדוח הרשות הלאומית למניעת פשיעה חקלאית בבריטניה<sup>24</sup>. התרשים מתאר את "מעגל הקסמים" של טיפול גורמי האכיפה בפשיעה חקלאית, כפי שמתואר בסקירה של המשרד לבט"פ.

24 הרשת הלאומית למניעת פשיעה חקלאית בבריטניה סקרה בשנת 2018 את היקף הפשיעה בקרב 20,000 תושבי המרחב הכפרי באנגליה ובויילס והשלכותיה.  
and NRCN. (2018). Living on the Edge: Why crime and anti-social behavior is leaving rural communities National Rural businesses frustrated, undervalued, and isolated. Report & Recommendations from the 2018 Crime Survey. National Rural Crime Network.  
<https://www.nationalruralcrimenetwork.net/content/uploads/2018/07/National-Rural-Crime-Survey-2018-Report-and-Recommendations.pdf>



### תרשים 4: מעגל החרדה מפני פשיעה חקלאית



המקור: סקירת המשד לבט"פ.

### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם עלה שהימנעות החקלאים מדיווח על עבירות נובעת מהיעדר אמון במשטרה וביכולתה לתפוס את מבצעי העבירות, ובשל תת-דיווח של חקלאים למשטרה על אירועי פשיעה חקלאית נתוני אג"ת אינם משקפים נאמנה את הפשיעה בפועל. המשטרה השיבה על הביקורת הקודמת כי בשנת 2016 היא ביצעה סקר הבוחן בין היתר שביעות רצון מתפקוד המשטרה, אולם תוצאותיו טרם הוצגו לפיקוד המשטרה. משרד מבקר המדינה המליץ למשטרה לפעול, עם הצגת הסקר האמור, בקרב החקלאים כדי להגביר את המודעות לחשיבות שבדיווח למשטרה על אירועי פשיעה חקלאית.

בתגובה לביקורת הקודמת במסגרת הערות ראש הממשלה נכתב כי המשטרה הבהירה שמרבית הפשיעה החקלאית מדווחת ישירות לגורמי מג"ב הפעילים בשטח, ולא בהכרח נפתח תיק פלילי בגין דיווחים אלה. עוד נאמר כי אמון הציבור במשטרה נבחן באמצעות סקרים עיתיים לבחינת



אחוזי הדיווח בכלל העבירות, וכי אין כלי שיכול למדוד תופעת תת-דיווח והאם אכן מדובר בהיקפים גדולים יותר בפשיעה החקלאית מאשר בתחומים אחרים.

## הביקורת הנוכחית

לטענת מג"ב, חלק הארי של אירועי הפשיעה החקלאית מדווח למשטרה. לעומת זאת, החקלאים טוענים שחלק ניכר מאירועי הפשיעה אינם מדווחים למשטרה, בין השאר גם בגלל היעדר אמון במערכות האכיפה. להלן הפרטים:

1. על פי ממצאי שאלון של ארגון "השומר החדש" משנת 2021<sup>25</sup>, כ-39% מהחקלאים אינם מדווחים למשטרה על אירועי פשיעה חקלאית. הנימוקים שעליהם דיווחו החקלאים, שבגינם הם לא התלוננו, היו היעדר אמון, היעדר טיפול ואזלת היד של המשטרה.

2. משיחות שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם חקלאים<sup>26</sup> עלה כי הם מיואשים מ"אזלת היד של המשטרה בטיפול בפשיעה חקלאית" וחשים ש"הופקרו על ידי המדינה", והם נאלצים להיעזר בשירותי עמותות המסייעות להם להילחם בפשיעה החקלאית. חקלאים שעבריינים פלשו לשטחם ושרפו כלי רכב חקלאיים, סיפרו לנציגי משרד מבקר המדינה שכלי הרכב שנשרפו לא היו מבוטחים מכיוון שחברות הביטוח מבקשות מהם פרמיות גבוהות בטענה שכלי הרכב החקלאיים מצויים בסיכון גבוה לפגיעה. יצוין כי כדי להגיש תביעה נגד הביטוח בגין פגיעה בציוד חקלאי יש לדווח למשטרה על הפגיעה, והיעדר כיסוי ביטוחי אינו מעודד את החקלאים להגיש תלונה במשטרה.

החקלאים גם סיפרו כי כאשר הם נדרשים לדווח על פשיעה חקלאית, הם מתבקשים להגיע לתחנת המשטרה כדי להגיש תלונה, ולעיתים אף נשלחים מתחנת משטרה אחת לאחרת מכיוון שלא ידוע להם איזו תחנה אחראית לטיפול בשטח שבו מצויים השטחים החקלאיים שלהם, והדבר גורם להפסד של שעות עבודה רבות.

יצוין כי במכתב שכתבה ראשת המועצה האזורית דרום השרון לשר לבט"פ באוקטובר 2021, היא ציינה כי הפשיעה החקלאית במועצה נמצאת בעלייה חדה, בדגש על גניבות במטעי אבוקדו ופירות אחרים ועל גניבות של ציוד חקלאי. המועצה ביצעה בקרב תושביה סקר על תחושת הביטחון האישי של תושביה בשנת 2021, ומתוך 550 נדגמים עלה ששביעות הרצון ממצב הביטחון האישי נעה בין 40% ל-50%.

3. בדיון מנובמבר 2020 אמר מפקד מג"ב חוף כי "לא מעט חקלאים נמנעים מהגשת תלונות".

4. גם בדיונים בכנסת בשנים האחרונות עלה נושא הפשיעה החקלאית. לדוגמה, בדיון שהתקיים בוועדת ביטחון הפנים של הכנסת בנובמבר 2021 ציינה יו"ר הוועדה כי משק חקלאי סובל בממוצע מ-12 אירועי פשיעה חקלאית בשנה. ראש תחום חירום וביטחון במרכז השלטון האזורי דיבר בוועדה על אובדן האמון של החקלאים, וציין כי חקלאי שגנבו

25 ארגון השומר החדש הוא עמותה ישראלית העוסקת בשמירה בשטחי מרעה פתוחים, בסיוע לחקלאים ובחינוך לצינות וחקלאות. בשנת 2020 ענו על השאלון כ-400 חקלאים שלטענת ארגון השומר החדש הם מדגם מייצג של חקלאי ישראל. ארגון השומר החדש, דוח הפשיעה החקלאית לשנת 2021.

26 חקלאים א' ב' ו-ג' מצפון הארץ.

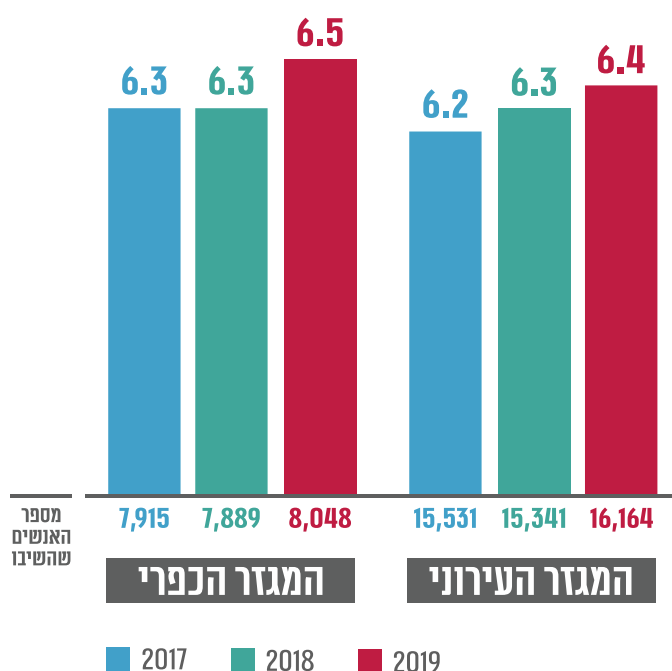


לו טונות בודדות של תוצרת או טרקטור ישן ללא ביטוח, לא יתלונן רק כדי להוסיף מידע לסטטיסטיקה המשטרית.

בדיון נוסף שהתקיים בוועדת הכלכלה בכנסת באוקטובר 2020 ציינה ראשת מועצת עמק חפר שהפשיעה החקלאית היא עניין יום-יומי שמעסיק את החקלאים כל הזמן. היא ציינה שטיפול המשטרה אינו ממצה, התהליך מסורבל ועובר זמן רב עד הגשת כתב אישום. עוד ציינה שהחקלאים מאבדים את אמונם במשטרה וכבר אינם מדווחים לה, והוסיפה שהמשטרה אינה מסיירת בשטחים הפתוחים. יו"ר הוועדה דאז סיכם שהוועדה מצרה על תופעת הפשיעה החקלאית ועל כך שיש מעין השלמה עם המצב.

5. בשנים האחרונות בדקה משטרת ישראל את ארון הציבור במשטרה. להלן בתרשים מידת הארון שרוחש הציבור במרחב הכפרי לעומת הציבור המתגורר במרחב העירוני, לפי שנים:

תרשים 5: ארון הציבור במשטרה\*, 2017 - 2019



המקור: אג"ת משטרה.

\* בסולם של 1-10; אין נתונים בנוגע למידת הארון של נפגעי עבירות חקלאיות.



בדוח הקודם עלה שהימנעות החקלאים מדיווח על עבירות נובעת מהיעדר אמון במשטרה וביכולתה לתפוס את מבצעי העבירות. משרד מבקר המדינה המליץ למשטרה בדוח הקודם להגביר את מודעות החקלאים לחשיבות שבדיווח למשטרה על עבירות פשיעה חקלאית. בביקורת הנוכחית עלה כי בשנת 2021, במרבית סוגי הפשיעה החקלאית חלה ירידה במספר האירועים שדווחו בשיעור ממוצע של כ-30%, לעומת שנת 2017 (מ-1,055 אירועים מדווחים בשנת 2017 ל-830 אירועים מדווחים בשנת 2021). בסקרים שערכה המשטרה בשנים האחרונות עלה כי מידת האמון שהציבור רוחש למשטרה היא בינונית: לפי תוצאות הסקרים, בשנים 2017 - 2019 מידת האמון במשטרה בקרב אוכלוסיית המרחב החקלאי (כמו גם בקרב אוכלוסיית המרחב העירוני) הייתה בממוצע 6.3 מתוך 10. כמו כן, בביקורת המעקב נמצא כי חקלאים טענו במסגרות שונות שחלק ניכר מאירועי הפשיעה אינם מדווחים למשטרה, בגלל היעדר אמון במערכות האכיפה ובגלל היעדר ביטוח לרכוש שנגנב, הנובע מסירובן של חברות ביטוח לבטח רכוש חקלאי. ואולם המשטרה לא בחנה אם אכן נרשם תת-דיווח ומהן סיבותיו. עוד נמצא כי למג"ב אין תוכנית פעולה סדורה שמטרתה לעודד חקלאים להתלונן במשטרה לאחר אירוע של פשיעה חקלאית.

המשטרה ציינה בתשובתה שהיא מייחסת חשיבות רבה לשיפור בחוויית השירות לאזרח, מאחר שהדבר יביא בהכרח להגברת אמון הציבור במשטרה, וכפועל יוצא מכך גם להעלאת שיעורי הדיווח על עבירות פליליות בקרב אזרחי ישראל, ובכלל זה החקלאים. המשטרה מנתה פעולות שהיא נוקטת להגברת האמון בקרב החקלאים: בינואר 2022 החלה עבודת מטה בנושא "בחנינת הגורמים לתופעת תת-דיווח בעבירות החקלאיות", ונכון לנובמבר 2022 היא טרם הסתיימה<sup>27</sup>; המשרד לבט"פ ערך סקר לבחינת אמון ציבור החקלאים במשטרה, אך ממצאי הסקר טרם הופצו; החל פרויקט הסברה ליצירת תקשורת ישירה בין ציבור החקלאים למש"קים<sup>28</sup> (מרכז שיטור קהילתי); המש"קים הוכשרו לגביית עדות ומתן מענה ראשוני לאירועים פליליים במרחב הכפרי; באפריל 2022 הושקה אפליקציית שירותים מקוונים שבאמצעותה ניתן להגיש תלונה מקוונת, אך ככלל, לא מוגשות בנוגע לאירועי פשיעה חקלאית תלונות מקוונות באתר המשטרה<sup>29</sup>; באוגוסט 2022 מונתה קצינת שירות במג"ב שתפקידה להיות זרוע מקצועית לשם הטמעת תפיסת השירות לאזרח בקרב כלל נותני השירות.

27 הצוות נקרא גם "חיזוק אמון החקלאי במג"ב". במהלך עבודת המטה הוחלט על ביצוע פיילוט שכלול אכיפת עבירות רכוש ואיכות חיים במרחב הכפרי על ידי השיטור המועצתי וכוחות מג"ב והעברת התיקים לחקירת היחידה המרכזית (ימ"ר) הכפרית הרלוונטית. הניסוי מיזם בעת כתיבת תשובת המשטרה במועצות האזוריות בני שמעון ומעלה יוסף.

28 במרחב דרום החל הפרויקט בספטמבר 2021, ובמרחב חוף במאי 2022. בנוגע למרחב דרום: החקלאי יוצר קשר עם מוקד 100 ובמקביל גם עם המש"ק או המב"ס האזוריים. גורמים אלה מקבלים את הטיפול באירוע ומכוונים את הצוותים הפרוסים. בנוגע למרחב חוף: הוקמה עמדה במשל"ט, ומספר הטלפון הישיר שלה הועבר לחקלאים. החקלאי יוצר קשר עם עמדה זו, והעמדה מקשרת אותו באופן ישיר עם צוות שנמצא אצלה.

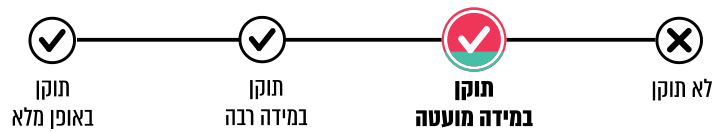
29 ראו לעניין זה - "הנגשת שירותי משטרת ישראל לאזרח: הגשת תלונה באמצעות הרשת, 17.9.20", [https://www.gov.il/he/departments/news/police\\_request\\_file\\_complaint\\_17092020](https://www.gov.il/he/departments/news/police_request_file_complaint_17092020)





מומלץ כי מג"ב ישלים את עבודת המטה בנושא בחינת הגורמים לתופעת תת-הדיווח בעבירות החקלאיות ויגבש תוכנית סדורה לחיזוק האמון של הציבור המתגורר במרחב הכפרי במשטרה ולעידוד החקלאים לדווח למשטרה על מקרי פשיעה חקלאית. כמו כן, מומלץ להפיץ בין החקלאים את המידע על האפשרות להגיש תלונה באמצעים דיגיטליים, בלי צורך להגיע לתחנת המשטרה.

### מידת תיקון הליקוי



## היעדר נתונים בנוגע להיקף הנזק

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה שרישום העבירות החקלאיות במשטרה אינו כולל נתונים לא על כמות הרכוש שנגנב ולא על היקף הנזק הכלכלי. ליקוי זה נמצא אף בביקורת קודמת משנת 2012<sup>30</sup>. בתשובת המשטרה על הביקורת הקודמת היא ציינה כי אינה מתעדת אומדן נזק בתחום הפשיעה בכלל ובפשיעה חקלאית נוכח מיעוט האירועים בפרט. בתשובה נוספת על הביקורת הקודמת מסרה המשטרה שבינואר 2017 מינה סגן ראש אח"ם צוות שיבחן את האפשרות לקבוע אומדן נזקי פשיעה כמרכיב בסדר העדיפויות לטיפול בפשיעה, וכי הצוות יסיים את עבודתו במרץ 2017. עוד מסרה המשטרה בשנת 2017 כי הוקם צוות העבודה האמור, והוא עוסק בנושא "בחינת נזקי עבירה כמרכיב באפקטיביות טיפול בפשיעה בדגש למימוש הפוטנציאל למניעת פשיעה וסיכולה". הצוות אמור להציע מודל לאומדן נזק כלכלי הנגרם מפשיעה חקלאית<sup>31</sup>.

### הביקורת הנוכחית

1. עלה כי בשנת 2017 פעל צוות שהגדיר את המונח "פשיעה חקלאית". הצוות הגדיר גם את שיטת איסוף הנתונים על הפשיעה החקלאית ואת חלוקת האחריות בחקירת מקרי פשיעה חקלאית. ואולם המשטרה לא המציאה מסמכים המעידים על תוצרי צוות העבודה בכל הנוגע להצעת מודל לאומדן הנזק הכלכלי הנגרם מפשיעה חקלאית.

עם זאת, במסמך של חטיבת החקירות מדצמבר 2017, שעסק באחריות הטיפול בפשיעה החקלאית, הנחתה החטיבה את החוקרים לפרט במדויק בין השאר את היקף הנזקים הישירים והעקיפים שנגרמו מהפשיעה החקלאית ואת אומדן הערך הכלכלי שלהם על פי

30 ראו מבקר המדינה, דוח 62 (2012), "סוגיות בתחום הפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי", עמ' 1711.

31 מענה המשטרה על דוח מבקר המדינה לשנת 2017, בנוגע לתיקון הליקויים שזכרו בדוח.



הערכת המתלונן, לכלול חשבונות או הערכות שמאי לגבי הנזק הכלכלי שנגרם ולציין את מספר ראשי הבקר והצאן שנגנבו.

עוד נמצא כי אח"ם מג"ב החל לאסוף נתונים על ערך הנזק של הפשיעה החקלאית, החל משנת 2020. ואולם נציג אח"ם מג"ב קיבץ את הנתונים לטבלאות אקסל באופן ידני על פי מידע מילולי המצוי ב"תקציר התיק" המופיע בתיקי פשיעה חקלאית. כלומר, המשטרה אינה מתעדת נתונים אלה בדרך המאפשרת שליפה ממוחשבת שלהם ממערכת ניהול תיקי החקירה (מערכת פל"א).

המשטרה השיבה כי פיתוח עתידי במערכת פל"א יאפשר תיעוד ממוחשב של סכום הנזק ושליפת הנתונים באופן ממוחשב ויוכל לשפר את המעקב אחר נושא זה. המשטרה הוסיפה כי פיתוח זה יועלה כבקשה לביצוע לקראת שנת 2023.

הלוח שלהלן כולל את נתוני מג"ב על נזקי הפשיעה החקלאית, על פי סוג העבירה, לשנים 2020 - 2021. יובהר כי הנתונים מתבססים על דיווחי החקלאים שהתלוננו במשטרה על אירוע פשיעה חקלאית, והם משקפים רק את הנזק הישיר שהחקלאי דיווח עליו.

**לוח 2: הערכת נזקי הפשיעה החקלאית, לפי העבירה, 2020 - 2021 (בש"ח)**

שנה	גניבת בקר וצאן	גניבת בעלי חיים	גניבת תוצרת	גניבת ציוד	הזקים	פלישות מרעה	סך הכול
2020	3,041,600	143,446	2,092,326	3,337,132	3,641,450	666,440	12,922,394
2021	3,446,164	43,552	2,632,232	7,124,898	3,988,780	1,727,600	18,963,226
							31,885,620

המקור: אח"ם מג"ב.

בסקירה של המשטרה משנת 2019 נכתב כי הנזק הכלכלי הישיר והעקיף של הפשיעה החקלאית בשנת 2016 נאמד בכ-1.2 מיליארד ש"ח, בהתבסס בין היתר על כך שערך הפשיעה החקלאית נאמד בכ-10% מתל"ג החקלאות<sup>32</sup>.

יצוין כי הפער הקיים בין הערכת אג"ת במשטרה בסקירה משנת 2019 לבין נתוני מג"ב בנוגע לערך הנזק שנגרם לחקלאים כתוצאה ממקרי פשיעה חקלאית, מקורו בשיטות חישוב שונות ובמדידה אחרת של ערכי הנזק. בנוגע לנתון המשטרתי ולפיו מסתכם הנזק מהפשיעה החקלאית ב-19 מיליון ש"ח, הבהירה המשטרה בתשובתה כי הנזק הישיר והעקיף המתועד על ידי החוקרים נוגע לתיקים שבהם הוגשו תלונות ומבוסס על הערכה

32 פקד יהודה קייסי, "אסטרטגיות שיטור במרחב הכפרי והתמודדות המשטרה עם הפשיעה החקלאית", מתוך: **העיקר במחקר 2019 - אסופת מאמרים בנושאי משטרה**, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל, 6.2.20, עמ' 103 - 132.



מילולית שמוסר המתלונן בעת החקירה. עוד ציינה המשטרה כי הנתון של 1.2 מיליארד ש"ח מגלם בתוכו גם חישובים של נזק עקיף ומתמשך, למשל עלויות מיגון ועלויות ביטוח ואובדן הכנסות עתידיות.

2. להלן המחשה של היקף הנזק שנגרם לחקלאים באירועי פשיעה חקלאית בשני תחומים:

## גניבת אמצעי ייצור - טרקטורים

טרקטור הוא אחד מאמצעי הייצור המרכזיים המשמש את החקלאים בעבודתם השוטפת בשדות. מחירו של טרקטור הוא כ-150,000 ש"ח ויותר.

על פי נתוני מג"ב, בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020 נגנבו 28 טרקטורים וכ-40% מהם נגנבו במחוז הדרום - בשנת 2019 נתפסו 6 והושבו לבעליהם ובשנת 2020 נתפסו 13 והושבו לבעליהם. יצוין כי מג"ב אינו מחזיק במידע מפורט על היקף שנגרם לטרקטורים (למשל, שריפת טרקטורים). להלן תמונה של טרקטור שנגנב בתחומי המועצה האזורית דרום השרון בשנת 2021:

תמונה 1: טרקטור גנוב שנתפס במועצה האזורית דרום השרון



המקור: המועצה האזורית דרום השרון.

בהערכה משוערת של משרד מבקר המדינה על בסיס מחירו של טרקטור, עולה כי הנזק הישיר שנגרם לחקלאים בשנים 2019 - 2020 בגין גניבת טרקטורים מסתכם לכל הפחות ב-5.5 מיליון ש"ח<sup>33</sup>.

33 התחשיב מתבסס על כמות הטרקטורים הגנובים (56) המדווחת בניכוי הטרקטורים שנתפסו (19) כפול עלות טרקטור בודד.



## גניבת כוורות ודבש

על פי נתוני המועצה לייצור ושיווק דבש (להלן - מועצת הדבש)<sup>34</sup>, כ-120,000 כוורות של כ-530 דבוראים הרשומים במועצת הדבש פזורות ברחבי הארץ בכ-6,100 מוקדים, לרוב בשטחים חקלאיים פתוחים. בשנים 2015 - 2019 כ-50% מאירועי גניבת הכוורות (35 מתוך 70 אירועים) התרחשו במחוז הצפון.

במסמך של אח"ם מג"ב משנת 2020 נכתב כי בתחום גניבת כוורות ודבש המידע המודיעיני דל והוא אינו מקיף דיו את התופעה כדי לבצע פעילות מבצעית מכוונת. כמו כן, מספר האירועים המדווחים למשטרה קטן, ומאחר שהדבוראים אינם תמיד מתלוננים קשה לאמוד את היקף התופעה.

על פי נתוני מועצת הדבש המבוססים על דיווחים של דבוראים, בשנת 2020 נפגעו 103 כוורות ב-53 אירועים. כוורת שלמה שנגנבת מכילה כ-40 ק"ג דבש<sup>35</sup>. כאשר נגנבת כוורת, הנזק הכלכלי לדבוראי מורכב מגניבת התוצרת שכבר הופקה ומעלות של קניית כוורת חדשה ושל נחיל דבורים חדש<sup>36</sup>. פגיעה בכוורת משמעותה גם חוסר יכולת לעשות בה שימוש במהלך שנה שלמה וכן חוסר יכולת לבצע האבקה, הפוגע פגיעה כלכלית נוספת<sup>37</sup>.

לדברי דבוראים שעימם שוחחו נציגי משרד מבקר המדינה בתקופת ביקורת המעקב, הגניבה התאפיינה בגניבה של חלות דבש לצורך מכירת התוצרת ופחות בגניבה של כוורות שלמות. בשל העובדה שהכוורות מוצבות בשטחים פתוחים, לגנבים יש זמן לבחון את החלות ולקחת את האיכותיות והמלאות ביותר; והכול, תוך פגיעה בדבורים שבכוורת.

לדוגמה, דבוראי מהצפון מסר למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2020 נגנבו לו כ-500 חלות דבש ששוויין היה כ-70,000 ש"ח, וכן נגנבו בשלמותן כ-10 כוורות שהנזק הישיר מכך היה כ-20,000 ש"ח. הוא ציין שלאחר כמה מקרים חמורים של פגיעה בכוורות, חברו יחד עשרה מגדלי דבורים, ובאמצעות ארגון "השומר החדש", שכרו את שירותיו של סייר קבוע שהסתובב במשך שלושה חודשים בין כל הכוורות. בתקופה הזאת לדבריו, לא היו בכלל אירועי פגיעה בכוורות, שכן נוכחות סיירים בשטח מגבירה את הביטחון ומונעת מקרים של פשיעה חקלאית<sup>38</sup>.

סמנכ"ל מועצת הדבש מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2021 כי בשנים האחרונות חל שיפור בתחום מניעת גניבת כוורות. לדבריו, יש כמה גורמים התורמים להקטנת מספר אירועי פגיעה בכוורות, ובהם שימוש באמצעים אלקטרוניים לשמירה על הכוורות; פעילות

34 המועצה מונתה כרשות המבצעת לפי "צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977".

35 משיחות עם דבוראים עלה שעלות של כוורת חדשה היא כ-1,200 ש"ח; עלות גניבה של 100 חלות דבש יכולה להגיע לפגיעה של כ-15,000 ש"ח - כל חלה מכילה כ-3 ק"ג דבש. עלות של קילוגרם אחד לדבוראי היא כ-50 ש"ח.

36 נחיל דבורים הוא כוורת עם מלכת דבורים צעירה שמתחילה לבנות את עצמה ולהתפתח אצל הדבוראי שקנה אותה. גידול הכוורת אורך מספר שנים עד שהמלכה נחשבת בוגרת ויכולה להפיק כ-40 ק"ג דבש. שווי של נחיל דבורים כ-400 ש"ח ושל משפחה חדשה של דבורים כ-600 ש"ח.

37 עלות האבקה תלויה בעונות השנה, בתקופות האבקה ובמיקום הגיאוגרפי של הכוורת, והיא נעה מ-220 ש"ח לכ-700 ש"ח.

38 לדבריו, ארגון השומר החדש גם סייע לדבוראים בהתקנת מצלמות והתחברות למערכת, שלעיתים מזהה מספרי רישוי של כלי רכב חשודים ומעבירה אותם בין כל החקלאים משתמשי המערכת כדי להסב את תשומת ליבם.



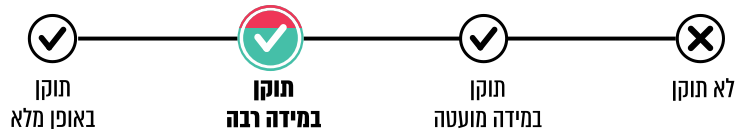
משותפת עם מג"ב ועם סיירים המצויים בשטח להגנה על כוורות בגולן ובצפון הגליל; ושיתוף פעולה וקשר אישי וישיר בין מג"ב והדבוראים. הוא הוסיף כי כל אירוע מדווח למג"ב ב"זמן אמת".

דבוראי מהצפון השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2022 כי לדעתו, התארגנות הדבוראים לא הביאה לשינוי תמידי אלא לשינוי זמני, וכי הדבוראים אינם מצליחים לתחזק את שירותי הסייר הקבוע בגלל קשיי מימון.

בדוח הקודם עלה שרישום העבירות החקלאיות במשטרה אינו כולל נתונים לא על כמות הרכוש שנגנב ולא על היקף הנזק הכלכלי. בביקורת הנוכחית נמצא שאח"ם מג"ב אוסף נתונים על ערך הנזק של הפשיעה החקלאית החל משנת 2020, אך המשטרה אינה מתעדת נתונים אלה בדרך המאפשרת שליפה ממוחשבת שלהם. עוד עלה מתשובת המשטרה כי הנזק הישיר והעקיף המתועד על ידי החוקרים מיחידות אח"מ מג"ב נוגע לתיקים שבהם הוגשו תלונות ומבוסס על הערכה מילולית שמוסר המתלונן בעת החקירה. יצוין כי המשטרה אינה מחשבת על פי מדדים אחידים את הנזק העקיף והמתמשך, למשל עלויות מיגון ועלויות ביטוח אובדן הכנסות עתידיות.

מומלץ למשטרה לקדם לקראת שנת העבודה 2023 את הפיתוח במערכת פל"א שיאפשר תיעוד ממוחשב של סכום הנזק ושליפת הנתונים על אודותיו וכן לבחון מתודולוגיה להערכת כלל הנזקים הישירים והעקיפים של הפשיעה החקלאית. הדבר יסייע למשטרה לקבל החלטות בעניין המלחמה בפשיעה החקלאית המבוססות על אומדנים כלכליים, והיא תוכל לתעדף משימות באופן שיגביר את יעילות פעולתה.

#### מידת תיקון הליקוי



## טיפול המשטרה בתיקי חקירה של פשיעה חקלאית

על פי חוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ), כאשר נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה אם בכל דרך אחרת, היא תפתח בחקירה<sup>39</sup>.

39 סעיף 59 לחסד"פ, למעט עבירה שאינה פשע, שבגינה רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור.



## האחריות לטיפול בתיקי פשיעה חקלאית

### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם עלה כי יותר מ-40% מתיקי פשיעה חקלאית נפתחו וטופלו במשטרה ולא במג"ב, אף שהאחריות לטיפול בפשיעה חקלאית הוטלה על מג"ב.

### הביקורת הנוכחית

כאמור, בעקבות הביקורת הקודמת הוקם צוות לטיפול בנושא הפשיעה החקלאית, ובין היתר הופצו נהלים הנוגעים לטיפול בפשיעה חקלאית בחלוקה בין מחוזות מג"ב לדרכי פעולה במקרה של עבירות פשיעה חקלאית ועבירות נוספות באירוע אחד; לפתרון מחלוקות בין מחוזות המשטרה לבין מג"ב; ולטיפול מול גופים אחרים העוסקים בפשיעה חקלאית. נוסף על כך, נקבע כי ברוב המחוזות יגבה חוקר מג"ב עדות על פשיעה חקלאית: במחוזות הצפון, הדרום, המרכז וחוף בכל הפשיעה החקלאית יטפל מג"ב; במחוזות יהודה ושומרון וירושלים תטפל המשטרה הכחולה; ובאירועים חוצי מחוזות יטפל מג"ב. תיקים שבהם יש עבירות נוספות יטופלו בתיאום בין אח"ם למחוז הרלוונטי במג"ב.

להלן בלוח מספר התיקים שנפתחו בתחום הפשיעה החקלאית בשנים 2017 - 2020 לפי מחוז חוקר.

#### לוח 3: מספר תיקי פשיעה חקלאית לפי מחוז חוקר במג"ב, 2017 - 2020

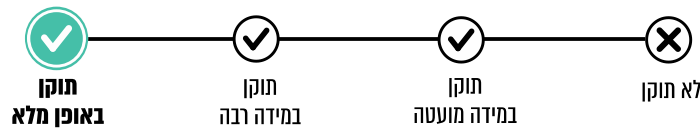
מחוז חוקר	סך הכול	אחוזים
מחוז צפון	98	2.6%
מחוז דרומי	29	0.8%
מחוז חוף	35	0.9%
מחוז מרכז	20	0.5%
מחוז יהודה ושומרון (ש"י)	230	6.1%
משמר הגבול	3,339	88.5%
מחוז ירושלים	16	0.4%
מחוז תל אביב	5	0.1%
	3,772	100%

על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בדוח הקודם צוין כי יותר מ-40% מתיקי הפשיעה החקלאית נפתחו וטופלו במשטרה ולא במג"ב. בביקורת הנוכחית עלה מנתוני מג"ב כי רוב (88.5%) תיקי הפשיעה החקלאית כבר אינם מטופלים בתחנות המשטרה הטריטוריאליות אלא מועברים לטיפול מג"ב, שהאחריות לטיפול בפשיעה החקלאית הוטלה עליו. עם זאת, במחוזות יהודה ושומרון, ירושלים ותל אביב, המשטרה הכחולה היא שמטפלת בתיקים האלה. מומלץ לבחון את העברת האחריות לטיפול בתיקי הפשיעה החקלאית למג"ב גם במחוזות יהודה ושומרון, ירושלים ותל אביב, כדי שגורם אחד ברמה הארצית יטפל בנושא.

### מידת תיקון הליקוי



## שיעור הגשת כתבי אישום בעבירות חקלאיות

### הביקורת הקודמת

נמצא כי רק ב-4.25% מהתיקים הוגש כתב אישום - שיעור נמוך במיוחד בהשוואה לשיעור הגשת כתבי אישום בכלל התיקים הנפתחים במשטרה (15% בשנת 2014).

### הביקורת הנוכחית

על פי נתוני מג"ב, בשנים 2017 - 2021 מתוך כלל תיקי הפשיעה החקלאית שנפתחו (4,602), בכ-18% (827) הוגשו כתבי אישום. נתוני מג"ב כוללים גם עבירות פשיעה חקלאית שבסמכות פרקליטות המדינה<sup>40</sup>, ובשנים 2017 - 2020 הוגשו 60 כתבי אישום על ידי הפרקליטות.

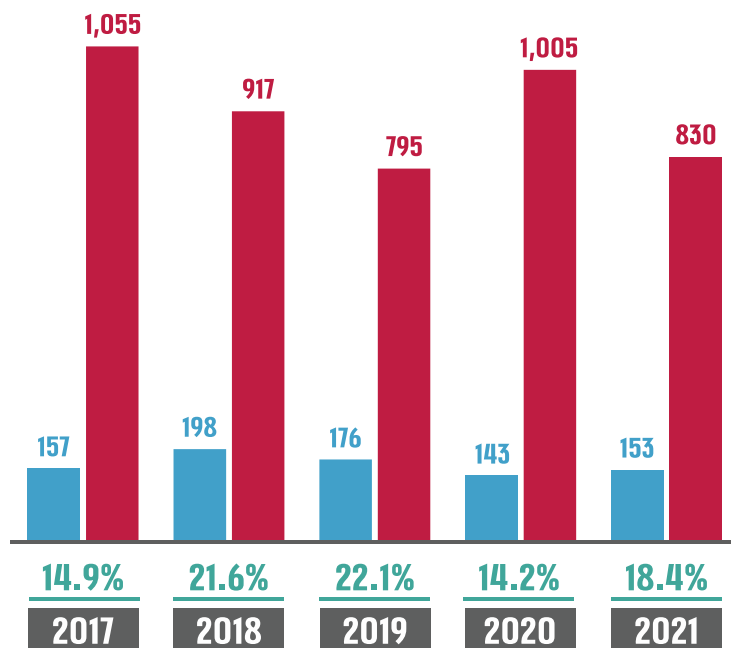
בתרשימים שלהלן נתונים על שיעור הגשת כתבי אישום בתחום הפשיעה החקלאית ונתונים על שיעור הגשת כתבי אישום בכל תחומי הפשיעה, לפי שנים<sup>41</sup>:

40 כתבי האישום כללו לכל הפחות את אחד מהסעיפים 384א, 460 ו-494 לחוק העונשין. ייתכן שבכתב האישום היו סעיפים נוספים, ואף חמורים יותר. כמו כן, כתב אישום יכול לכלול יותר מנאשם אחד והוא עשוי להתייחס לתיקים שנפתחו באותה שנה או קודם לכן.

41 תיקים שהוגשו בהם כתבי אישום נספרים לפי שנת ההגשה של כתב האישום ולא לפי שנת פתיחת תיק החקירה, ולכן שיעור הגשת כתבי האישום כולל גם תיקים שנפתחו בשנים הקודמות.



**תרשים 6: שיעור הגשת כתבי אישום בתחום הפשיעה החקלאית, 2017 - 2021**



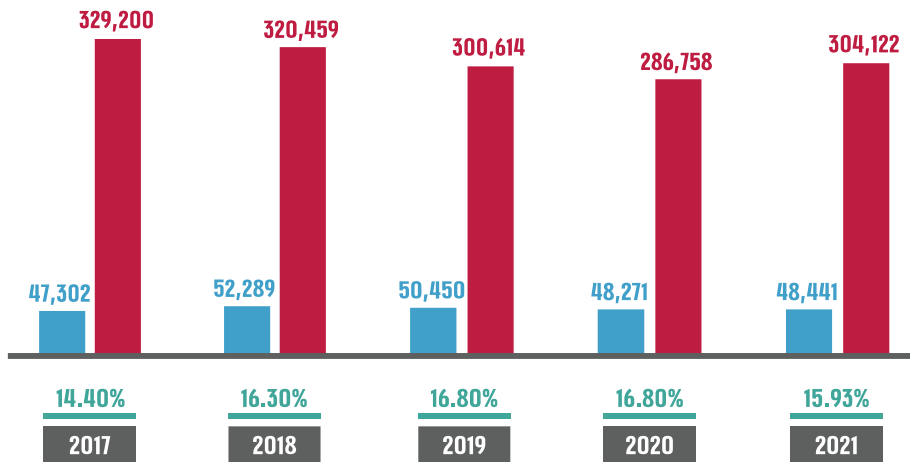
- מספר כתבי האישום שהוגשו בתיקי פשיעה חקלאית
- מספר תיקי פשיעה חקלאית שנפתחו
- שיעור הגשת כתבי האישום מתוך תיקי הפשיעה החקלאית שנפתחו

על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.





**תרשים 7: שיעור הגשת כתבי אישום בכל תחומי הפשיעה, 2017 - 2021**



- מספר כתבי האישום שהוגשו בכל תחומי הפשיעה
- מספר תיקים שונפתחו בכל תחומי הפשיעה
- שיעור כתבי אישום מתוך סך התיקים שונפתחו בכל תחומי הפשיעה

על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן בלוח השוואה בין שיעור כתבי האישום שהוגשו בתחום הפשיעה החקלאית לביקורת המעקב לבין שיעורם בביקורת הקודמת:

**לוח 4: שיעור הגשת כתבי האישום בפשיעה חקלאית מסך כל התיקים שונפתחו - השוואה בין ממצאי הביקורת הקודמת לביקורת המעקב**

השנים	סך תיקי פשיעה חקלאית שונפתחו	מספר כתבי האישום שהוגשו	שיעור הגשת כתבי האישום בתחום הפשיעה החקלאית	שיעור הגשת כתבי האישום בכל תחומי הפשיעה
2017 - 2021 ביקורת המעקב	4,602	827	18%	16%
2011 - 2015 הביקורת הקודמת	5,221	222	4.25%	14%

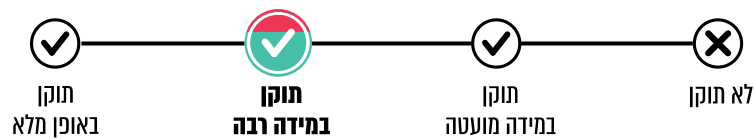
על פי נתוני מג"ב ועל פי הביקורת הקודמת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בביקורת המעקב נמצא שהסיכויים של עבריין להיתפס<sup>42</sup> בעבירות פשיעה חקלאית עלו באופן ניכר יחסית לדוח הקודם - מ-4.25% לכ-18%. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העלייה הניכרת בשיעור כתבי האישום שהוגשו בשנים 2017 - 2021 בגין פשיעה חקלאית, ובהשוואה לשיעור הגשת כתבי האישום בביקורת הקודמת. עלייה ניכרת זאת מצביעה על מגמה חיובית של טיפול מג"ב בפשיעה חקלאית.

המשטרה ציינה בתשובתה כי בשנת 2022 נקבע לימ"רים הכפריים יעד של הגשת כתבי אישום ב-30% מהתיקים שנפתחו בתחום הפשיעה החקלאית.

### מידת תיקון הליקוי



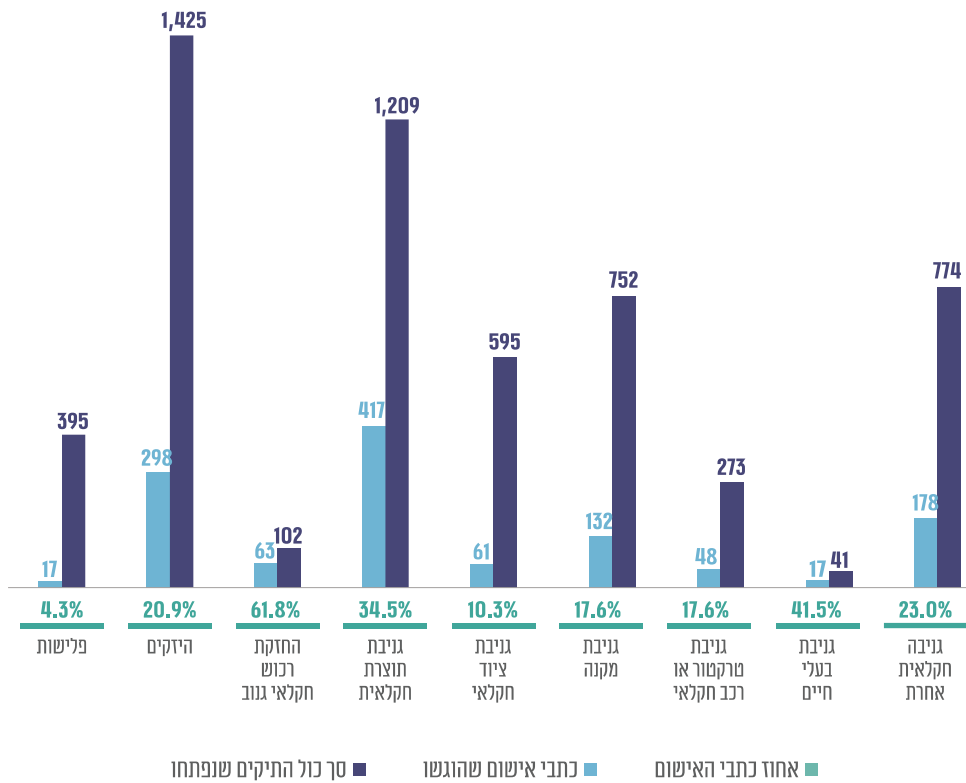
42 על פי אח"ם מג"ב, אופן החישוב של סיכויי העבריין להיתפס הוא שיעור כתבי האישום שהוגשו מתוך כלל התיקים שנפתחו.



## הגשת כתבי אישום לפי סוג העבירה

להלן בתרשים סך כל כתבי האישום שהוגשו לפי סוגי העבירות, בשנים 2017 - 2021:

תרשים 8: כתבי אישום מתוך סך כל התיקים שנפתחו, לפי סוג העבירה, 2021 - 2017



על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## גניבת צאן ובקר (מקנה)

בישראל כ-500 מגדלי בקר וצאן.

## הביקורת הקודמת

בשנים 2011 - 2015 נגנבו כ-18,000 ראשי צאן ובקר והוגשו 14 כתבי אישום. בממוצע, נפתחו בכל אחת מהשנים האלה כ-218 תיקים בגין גניבת צאן ובקר. צוין שזהו סוג הפשיעה הנפוץ ביותר וגם הרווחי ביותר לעבריינים, אולם שיעור העבריינים שהועמדו לדין היה נמוך. נמצא שככלל מוגשים כתבי אישום רק בגין גניבת עדרים של 20 ראשים לפחות.



## הביקורת הנוכחית

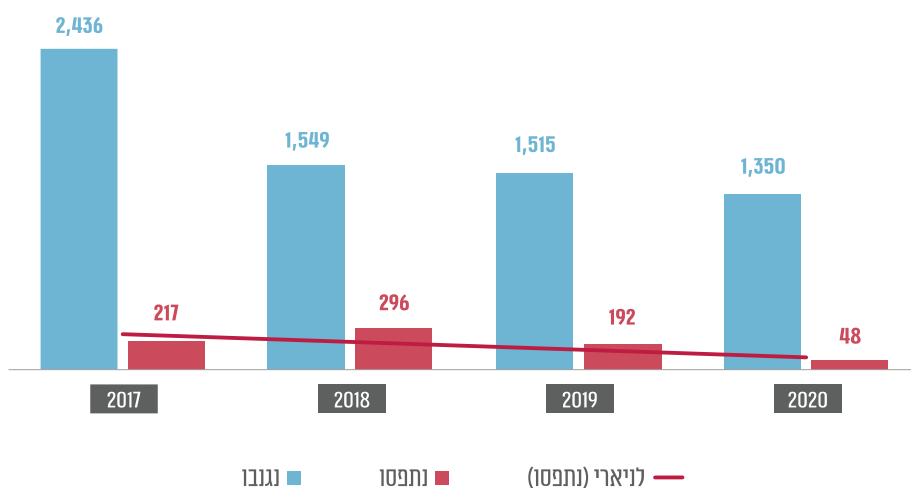
1. מנתוני מג"ב לשנים 2017 - 2020 עולה כי שיעור התפיסות של צאן ובקר שנגנבו נמוך, והוא עומד על כ-11% - סך הכול נגנבו 6,850 ראשי צאן ובקר ונתפסו 753. להלן תמונה של עגל גנוב במכונית וכן תרשים המשווה בין סך ראשי הצאן והבקר שנגנבו, לעומת אלה שנתפסו, בשנים 2017 - 2020:

תמונה 2: עגל גנוב במכונית



המקור: המועצה האזורית ברנר.

תרשים 9: גניבה ותפיסה של ראשי צאן ובקר, 2017 - 2020

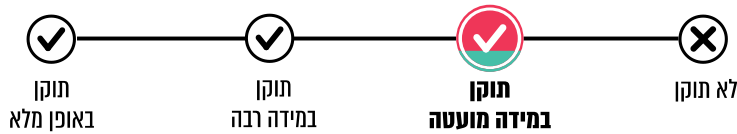


על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי נרשמו ירידה של 44% בסך ראשי הצאן והבקר שנגנבו בשנים 2017 - 2020 וירידה של כ-55% בסך ראשי הצאן והבקר שנתפסו באותן השנים. כלומר, שיעור התפיסות של צאן ובקר שנגנבו בשנים אלה היה קטן, כ-11% ובסך הכול נגנבו 6,850 ראשי צאן ובקר ונתפסו 753. לשם השוואה, בביקורת הקודמת עלה כי בשנים 2011 - 2015 נגנבו כ-18,000 ראשי צאן ובקר. יצוין כי הירידה בשיעור המקרים של גניבת צאן ובקר לעומת התקופה הקודמת יכולה לנבוע מהיעדר דיווח על כלל המקרים או מירידה במספר האירועים.

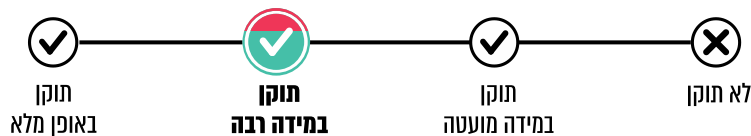
### מידת תיקון הליקוי



2. מנתוני מג"ב לשנים 2017 - 2020 עולה כי שיעור העבריינים שהועמדו לדין באותן שנים בגין גניבת מקנה הוא 18%.

בביקורת הקודמת נמצא שבשנים 2011 - 2015 הוגשו 14 כתבי אישום, וכי בממוצע נפתחו בכל אחת מהשנים האלה כ-218 תיקים בגין גניבת צאן ובקר. בביקורת הנוכחית נמצא ששיעור העבריינים שהועמדו לדין בשנים 2017 - 2020 בגין גניבת מקנה היה 18% - מתוך 657 תיקים שנפתחו הוגשו 118 כתבי אישום.

### מידת תיקון הליקוי



## גניבת תוצרת חקלאית

בית המשפט העליון<sup>43</sup> התייחס לעבירות גניבת תוצרת חקלאית באומרו כי מדובר בתופעה חמורה אשר גורמת נזקים אדירים לציבור החקלאים שנדרשים "לעמול על גידול התוצרת, להוסיף סכומים ניכרים על מיגון (באם הדבר בכלל אפשרי) ולשאת בתוצאות הכלכליות של גניבות מרובות". להלן תמונות של תוצרת חקלאית שנתפסה ומוכנה לגניבה, בשנת 2021:

43 רע"פ 4477/10 יחיא נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 5.10.10).



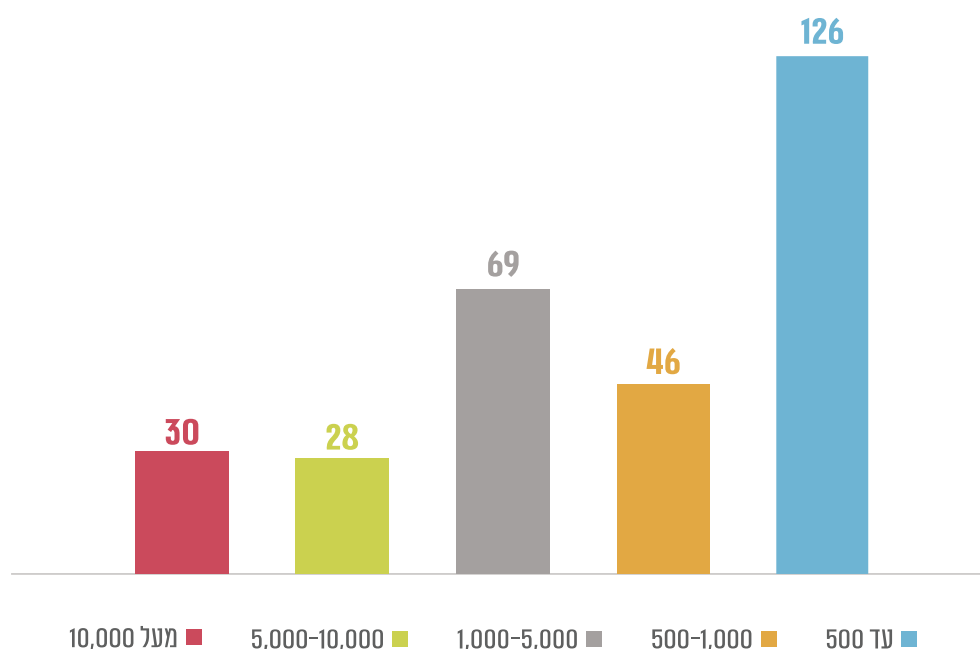
תמונה 3: אבוקדו גנוב בתא מטען; תמונה 4: פרי הדר מוכן לגניבה



המקור: מימין - המועצה האזורית דרום השרון. משמאל - הסיירת החקלאית - המועצה האזורית עמק חפר.

על פי נתוני מג"ב, בשנים 2017 - 2020 נפתחו 957 תיקים בגין גניבת תוצרת חקלאית, והם 20% מכלל התיקים שנפתחו באותן השנים בגין פשיעה חקלאית. בין 2017 לשנת 2020 חלה עלייה של 14% במספר התיקים שנפתחו בגין גניבת תוצרת חקלאית. 284 כתבי אישום הוגשו באותן השנים בגין גניבת תוצרת חקלאית (כ-29% מסך תיקי גניבת תוצרת חקלאית). להלן בתרשים מספר תיקי גניבת תוצרת חקלאית לפי שווי הנזק, בשנת 2020:

תרשים 10: מספר תיקי גניבת תוצרת חקלאית, לפי שווי הנזק, 2020 (בש"ח)



על פי נתוני אח"ם מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי לחלק לא מבוטל מגניבות תוצרת חקלאית, כ-42%, הייתה עלות הנזק הכספי נמוכה מ-500 ש"ח. לדברי אח"ם מג"ב, הדבר מצביע על גניבות ספורדיות הנעשות בידי מטיילים אקראיים שנכנסים לשטחים חקלאיים, ולא על גניבות מאורגנות של כנופיות. כמו כן, קיים קושי בתפיסה של גניבות מסוג זה עקב היעדר נוכחות משטרתית בכל עת בכל אחד מהשטחים החקלאיים.

מנתוני שנת 2020 עולה כי כ-57% מהגניבות של התוצרת החקלאית הן בסכומים של עד 1,000 ש"ח. עובדה זו מדגישה את הצורך לבחון הליכים חלופיים להליך הפלילי הנהוג היום, כפי שיפורט להלן.

## הליכים חלופיים להליכים פליליים

1. **אכיפה מינהלית:** כלי האכיפה המינהלית נועד להרחיב את האכיפה וההרתעה כנגד ביצוע עבירות קלות יחסית שנכון להימנע בהן מהליך פלילי, כדי לצמצם את העומס על מערכת המשפט. בשנים 2016 - 2018 הובילה המשטרה עבודת מטה לבחינת אכיפת עבירות בהליך מינהלי. בין היתר נבחנו עבירות בתחומים של רישוי עסקים, של סדר ציבורי ושל עבירות חקלאיות. עבודת המטה הופסקה משיקולים תקציביים.

בפגישה בין השר לבט"פ לשר החקלאות ופיתוח הכפר, באוגוסט 2020, עלה הצורך בטיפול בעבירות פשיעה חקלאית קלות, וצוין כי לצורך כך הכינה המשטרה טיוטת נוהל למתן קנס מינהלי בעבירות חקלאיות.

בינואר 2021 חידשה המשטרה את עבודת המטה לטיפול בנושא קנסות מינהליים. בין שאר העבירות שבהן עוסקת עבודת המטה מצוי סעיף 494 לחוק העונשין המתייחס לכניסה לשטח חקלאי. הוחלט שתגובש טיוטת נוהל שתסדיר את אופן מתן הקנס המינהלי.

בשנים 2017 - 2021 נפתחו 395 תיקים בגין פלישה (לעיל, לוח 1), אולם הוגשו בגינם רק 17 כתבי אישום (כ-4%, לעיל תרשים 8). הפלישה מלווה לרוב בנוזקים נוספים כגון חיתוך גדרות, גרימת נזק לצידוד והצתת שטחים חקלאיים, ואף משמשת מקור לחיכוכים המגיעים לעיתים לכדי עבירות תקיפה, איומים וכולי.

בשנים האחרונות פעל מג"ב לקידום מנגנון אכיפה מינהלי חלופי בתחום פלישה לשטח חקלאי. בשנת 2016 המליצה התביעה המשטרתית על הסדרת הפלישה לקרקע חקלאית כעבירה מינהלית לפי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - חוק העבירות המינהליות), שתאכף באמצעות השתתפות קנס מינהלי שבכוחו לתת מענה מידי ומרתיע, זאת בשל הקשיים הראייתיים הכרוכים בעבירת הפלישה. יצוין כי כדי להטיל קנס בהליך מינהלי אין צורך בתיקון חקיקה ראשית<sup>44</sup>, אלא שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות כי עבירה על הוראה שנקבעה באחד מהחוקים המנויים בתוספת הראשונה לחוק העבירות המינהליות או

44 למעט עבירות מסוימות הדורשות תיקון חקיקה.



בתקנות שהותקנו לפיו, שאינה פשע, היא עבירה שבשלה ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית<sup>45</sup>.

אף שבשנת 2016 הועלה הצורך בהסדרת הפלישה לקרקע חקלאית כעבירה מינהלית, נכון למרץ 2022 לא הסתיימה עבודת המטה בנושא. מוצע למשטרה לפעול להשלמת הטיפול בסוגיית הקנסות המינהליים. בסיום עבודת המטה, עליה להעביר את מסקנותיה למשרד המשפטים כדי שיוכל להמליץ לשר המשפטים לתקן את התוספת לחוק העבירות המינהליות.

המשטרה השיבה כי היא מכירה בחשיבות הסדרת נושא העבירה של כניסה לשטח חקלאי כעבירה מינהלית. המשטרה ציינה כי גובשה טיוטת נוהל לטיפול בעבירת כניסה לשטח חקלאי כעבירת קנס מינהלי, והועברה לבחינת צוות משפטי פנימי. ומכך ניתן ללמוד שעבודת המטה במשטרה בעניין זה נמצאת בשלב מתקדם. המשטרה הוסיפה כי לאחר שהיא תאשר את טיוטת הנוהל, משרד המשפטים יצטרך לקדם את הטיפול בה מול שר המשפטים.

2. **הליך הסדר מותנה:** הליך הסדר מותנה<sup>46</sup> הוא דרך חלופית להעמדת חשוד לדין פלילי בבית משפט, זאת בהתקיים כמה תנאים: קיימת תשתית ראייתית מספיקה להגשת כתב אישום; התובע ראה כי מילוי תנאי ההסדר יענה על העניין לציבור בנסיבות המקרה; החשוד מודה בעובדות המהוות עבירה ומסכים להליך ולתנאיו; לחשוד אין רישום פלילי בחמש השנים שקדמו לביצוע העבירה מושא ההסדר; לחשוד אין חקירות או משפטים פליליים הממתינים לבירור דין ואינם חלק מההסדר. ההליך מאפשר הטלת עיצומים (סנקציות) מתאימים, כגון פיצוי לקורבן העבירה, ללא הגשת כתב אישום וניהול הליך בבית המשפט. החשוד מתחייב שלא לעבור שוב את העבירה ולקיים את התנאים שהתביעה הטילה עליו, וזאת כנגד התחייבות התביעה להימנע מהגשת כתב אישום ולסגור את התיק בעילה של "סגירה בהסדר"<sup>47</sup>.

על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (להלן - יועמ"ש)<sup>48</sup>, גורמי התביעה, ובהם גם קצין משטרה, רשאים לערוך הסדר מותנה בעבירות שתחום הפשיעה החקלאית נמנה עימן<sup>49</sup>.

45 ראו סעיף 1(א) לחוק העבירות המינהליות.

46 סעיף 167 לחסד"פ - בשנת 2013 נכנסו לתוקף הוראות חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, העוסקות בסגירת תיק בהסדר מותנה (תיקון מס' 66 - הסדר לסגירת תיק מותנית, התשע"ב-2012). ההסדר נועד לשמש בעיקר במקרים של עבירות קלות או עבירות שבוצעו בנסיבות מקילות, או במקרים של נסיבות מקילות הנוגעות לחשוד בביצוע העבירה.

47 ראו מבקר המדינה, **דוח 72 ג** (2022), "טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים", עמ' 767 - 845.

48 הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 4.3042 - "סדר הדין הפלילי - הסדר מותנה", 3.1.19. ההנחיה סוקרת את הוראות תיקונים 66 ו-68 לחסד"פ.

49 יצוין כי מינהל התביעות במשטרה כפוף מהבחינה המקצועית להנחיות היועמ"ש לממשלה ולהנחיות פרקליט המדינה. ראו מבקר המדינה, **דוח 69 ב** (2019), "מערך התביעה המשטרית - שיוכו הארגוני ועצמאותו", עמ' 1815 - 1880.





מנתוני אח"מ מג"ב עולה כי בשנים 2017 - 2021 מתוך 4,602 תיקים שנפתחו - 301 תיקים הועברו להליך של הסדר מותנה, מהם 226 תיקים (כ-75%) הסתיימו בהליך כזה<sup>50</sup>.

ביישום הליך של הסדר מותנה טמון פוטנציאל גדול להגברת ההרתעה, וכן לחיזוק אמון הציבור במשטרה באמצעות אכיפה אפקטיבית. במקרים המתאימים לכך, ועל פי הנחיית היועמ"ש, מוצע למג"ב להמשיך לפעול כדי להגדיל את מספר התיקים המועברים להליך של הסדר מותנה.

המשטרה השיבה כי יחידות אח"מ מג"ב מקפידות להעביר את התיקים המתאימים למסלול ההסדר המותנה.

## עילות סגירה של תיקי פשיעה חקלאית

הוראות החסד"פ מסדירות את אופן סיום הטיפול בתיקי חקירה פליליים שבהם גורמי התביעה מצאו שאין מקום להעמיד את החשודים לדין. בחירת עילת הסגירה לתיק מתבצעת לפי הנחיות פרקליט המדינה ועל פי פקודות המשטרה בנושא<sup>51</sup>. סגירתם של תיקי חקירה נעשית על פי רוב על בסיס אחת מהעילות האלו: היעדר אשמה או חוסר אשמה<sup>52</sup>; נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או להעמדה לדין<sup>53</sup>; חוסר ראיות; סגירה בהסדר; ועברין לא נודע<sup>54</sup>.

### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם עלה כי מתוך 5,221 תיקים שנפתחו בשנים 2011 - 2015 בגין עבירות פשיעה חקלאית נסגרו 94% מהתיקים. עילות הסגירה הן: עברין לא נודע - 76%, חוסר ראיות - 14% והיעדר עניין לציבור - 10%.

### הביקורת הנוכחית

על פי נתוני מג"ב, כ-79% מתיקי הפשיעה החקלאית שנפתחו בשנים 2017 - 2021 נסגרו (3,674 מתוך 4,611 תיקים)<sup>55</sup>. יצוין כי משנת 2018 אין שימוש בעילת היעדר עניין לציבור, אלא נעשה

50 הנתונים לגבי 2021 עודכנו באוגוסט 2021.

51 הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.3: "סגירת תיקים בעילת 'חוסר ראיות' ובעילת 'היעדר אשמה'", 11.10.89.

52 אם הראיות שנאספו מצביעות על חפותו של חשוד או כאשר אין בראיות הקיימות בתיק להטיל ספק בחפותו של החשוד.

53 בעבירה שאינה פשע ראשי קצין משטרה שלא לחקור אם הוא סבור שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה. בכל העבירות התובע ראשי להימנע מהעמדתו של החשוד לדין גם אם נאספו די ראיות לביסוס אשמתו של החשוד, והתובע סבור שהנסיבות אינן מתאימות להעמדה לדין. ראו גם הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.1: "אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת 'נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/העמדה לדין'", 2.1.94 (עדכון אחרון של ההנחיה - 2.9.19).

54 כאשר לא ידוע מי ביצע את העבירה ולא ניתן בחקירה סבירה להגיע לזהותו.

55 נתונים עדכניים לנובמבר 2022. בחישוב התיקים שנסגרו לא נכללו 226 תיקים שנסגרו בהליך של הסדר מותנה, שכן זהו הליך של הודאה באשמה.



שימוש בעילה של "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או להעמדה לדין"<sup>56</sup>.  
להלן בלוח נתונים על עילות סגירת תיקי פשיעה חקלאית על ידי המשטרה בשנים 2017 - 2021:<sup>57</sup>

לוח 5: מספר תיקי פשיעה חקלאית שנסגרו והעילות לסגירתם, 2017 - 2021

עילות הסגירה	סך הכול	שיעור תיקי הפשיעה החקלאית שנסגרו
עבריו לא נודע	2,573	70.0%
חוסר ראיות	785	21.4%
הנסיבות אינן מתאימות לחקירה או העמדה לדין	261	7.1%
העברה לחקירת רשות אחרת	42	1.1%
אי-איתור הנילון או החשוד או הנאשם	7	0.2%
מות הנילון או החשוד או הנאשם	3	0.1%
הנילון או החשוד או הנאשם אינם בני עונשין מטעמי אי-שפיות	2	0.1%
היעדר עניין לציבור או עד מדינה	1	0.0%
<b>סך הכול</b>	<b>3,674</b>	

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן בתרשימים השוואת שיעור עילות הסגירה העיקריות של תיקי פשיעה חקלאית בין ביקורת המעקב לביקורת הקודמת, בשנים 2017 - 2021 ובשנים 2011 - 2015, בהתאמה:

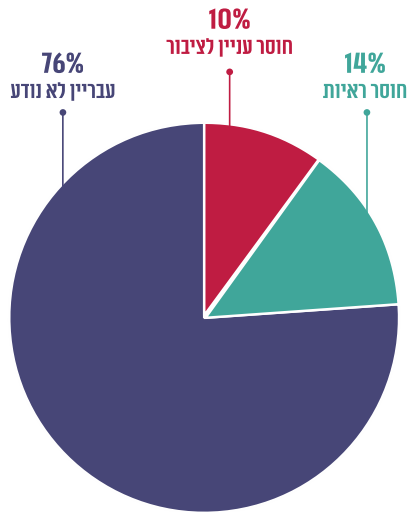
56 בעקבות חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 82), התשע"ח-2018, ס"ח 2694, עמ' 192.

57 יצוין כי אין חפיפה מלאה בין מספרי התיקים שנפתחו ונסגרו וחלק מהתיקים שנסגרו בשנת 2017 נפתחו לפני 2017, ולא כל התיקים שנפתחו בשנת 2020 גם נסגרו באותה שנה. אין למג"ב נתונים על כך.

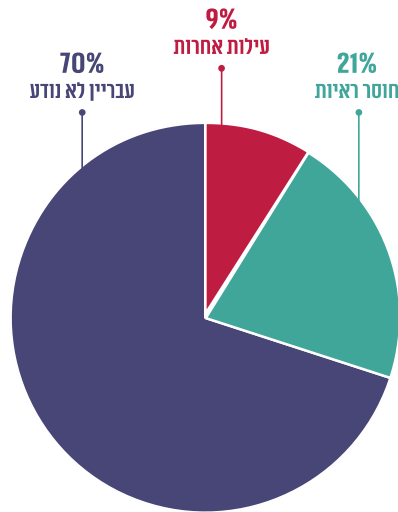


### תרשים 11: השוואת שיעור עילות הסגירה העיקריות בין הביקורת הקודמת לביקורת המעקב

2011 - 2015 (הביקורת הקודמת)



2021 - 2017 (ביקורת המעקב)

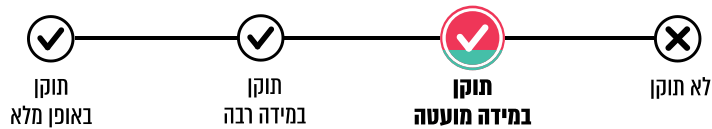


על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי בין הביקורת הקודמת לביקורת המעקב לא חל שינוי גדול בשיעורי עילת הסגירה העיקרית: שיעור התיקים שנסגרו בעילת עברייני לא נודע מסך תיקי הפשיעה החקלאית שנסגרו עמד על 70% בביקורת הנוכחית, לעומת 76% בביקורת הקודמת. עם זאת, חלה מגמת שיפור קלה בנוגע לסגירת תיקי הפשיעה החקלאית - בביקורת הקודמת נמצא שמתוך 5,221 תיקים שנפתחו בשנים 2011 - 2015 בגין עבירות פשיעה חקלאית, 94% נסגרו, ואילו בביקורת הנוכחית נמצא שמתוך 4,611 תיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2021 נסגרו כ-79% (3,674 תיקים).

הפחתה משמעותית של שיעור התיקים שנסגרים בעילת עברייני לא נודע הייתה יכולה להעיד על הצלחה רבה יותר של מג"ב בתפיסת עברייני פשיעה חקלאית. מומלץ למשטרה להציב יעדים שנתיים במטרה לצמצם את השימוש בעילת עברייני לא נודע כעילה לסגירת תיקי פשיעה חקלאית.

#### מידת תיקון הליקוי





## יחידות מג"ב המטפלות בפשיעה חקלאית

### תפיסת ההפעלה של כוחות מג"ב במרחב הכפרי

#### הביקורת הקודמת

בשנת 2014 בוצעה עבודת מטה שבחנה את פעילות היחידות המרכזיות במג"ב שתפקידן לבצע פעילות מודיעין וחקירות במרחב הכפרי (להלן - ימ"ר או ימ"ר כפרי). משרד מבקר המדינה העיר על כך שנעשו שלוש עבודות מטה בתקופה של כשבע שנים עם זמן הטמעה מצומצם שלא איפשר לבחון את השפעתם של השינויים.

#### הביקורת הנוכחית

לאחר סיום הביקורת הקודמת אישר המפכ"ל דאז בפברואר 2017 שינוי בפריסת יחידות מג"ב בשטח, כך שיהיה מפקד אחד בגזרה טריטוריאלית אחת (להלן - אחדות הפיקוד). בכל תחנת משטרה<sup>58</sup> הוקם "משרד מג"ב בתחנה" האחראי לניהול פעילות הכוחות של מערך היישובים במג"ב<sup>59</sup>, והוצב קצין מג"ב שניהל את פעילות מג"ב בגזרת התחנה. הרעיון שעמד בבסיס תפיסת ההפעלה של אחדות הפיקוד היה שאת כוחות מג"ב תפעיל מהבחינה המבצעית תחנת המשטרה במרחב הטריטוריאלי, תוך שימור מערכי המתנדבים (כ-7,500)<sup>60</sup> והקשר עם המועצות האזוריות. פריסת הכוחות של מערך היישובים הורכבה ממש"קים<sup>61</sup> וממתנדבים.

בדיונים שהתקיימו באג"ת שבמשטרה, בנוגע לתפיסה של משרד מג"ב בתחנה, עלו כמה פערים: קושי של מג"ב לתת מענה הנוגע למשימות הקהילתיות; היעדר התאמה בין גזרות הגבולות של תחנות המשטרה לבין הגבולות המוניציפליים; וכפיפות קצין היישובים<sup>62</sup> למפקד התחנה ולמשימות של התחנה עצמה, המפחיתה מהקשב לאוכלוסייה במרחב הכפרי ואף מייצרת "משבר זהות" לכל בעלי התפקידים. בדיון שהתקיים ביולי 2019 באג"ת הלין ראש מחלקת יישובים דאז על כך שהטיפול של התחנות באירועי פשיעה במרחב הכפרי הוא טכני ומסתיים בעת רישום התלונה. בדיון נוסף משנת 2019 עלה שהמבנה הארגוני יצר בלבול בכל

58 ביישובים הנכללים במועצות האזוריות שבהם יש לפחות 2,000 תושבים.

59 מערך היישובים במג"ב נושא באחריות למתן שירותי משטרה בתחום הפשיעה החקלאית ואחראי לחיזוק הקשר עם הקהילה, לצורך שיפור תחושת הביטחון האישי ואיכות החיים של התושבים במגזר הכפרי.

60 נכון לאוגוסט 2021, הפעיל מג"ב כ-7,500 מתנדבים ב-78 בסיסים בפריסה ארצית. מערך המתנדבים פועל באמצעות שני אורגנים מרכזיים: **יחידות המתמיד** - מתנדבים הפועלים עם יחידות מג"ב הסדירות לצורך מאבק בפשיעה חקלאית. למתנדבים אלו ניתנות סמכויות שיטור לביצוע משימותיהם; **כיתות כוננות מועצתיות** - כוח מתנדבים המוצב ב-31 מועצות אזוריות הנותן מענה ראשוני באירועי חירום, לרבות פשיעה חקלאית, עד הגעת הכוחות הסדירים

61 מש"ק משמש נקודת קצה של תחנות המשטרה במערך היישובים, והמש"קים פועלים על פי עקרונות השיטור הקהילתי ויוצרים שותפויות ופעולות מניעה לפתרון בעיות בקהילה, למתן שירותי משטרה ולשיפור תחושת הביטחון האישי ואיכות החיים של התושבים. מערך המש"קים מורכב ממש"קים הפועלים בגזרת המועצה, ממש"קים אשכוליים האחראים לאשכול יישובים ומרב"שים (רכזי ביטחון שוטף) שנותרים מענה ליישובים המצויים על קו התפר.

62 קצין יישובים נקרא גם קצין מג"ב בתחנה.



רמות הפיקוד במחוזות, במרחבים ובתחנות המשטרה. בהיבט התקינה צוין שבהיעדר פקודת ארגון (להלן - פק"א) התקנים אינם תואמים את עץ המבנה שנקבע.

במרץ 2021 החליט השר לבט"פ דאז להחזיר למג"ב את האחריות למרחב הכפרי. הוא ציין כי מדובר במהלך ראוי וחשוב לטובת חיזוק שלומו וביטחונו של הציבור במרחב הכפרי.

בהתאם לכך, בתחילת שנת 2021 הוחלט על שינוי ארגוני נוסף שעיקרו הקמת ארבעה מרחבים מבצעיים במג"ב, במקום החטיבות המרחביות הקיימות. המרחבים מיועדים לתת מענה משימתי הנוגע לאתגרי פח"ע (פעילות חבלנית עוינת), להפרות סדר וללחימה בתופעות פשיעה (להלן - מרחב מג"ב). בכל מרחב תהיה זרוע אח"ם וכן זרוע יישובים שתאגד בתוכה את כלל בעלי התפקידים - פלגת יישובים, קציני מג"ב מועצתיים<sup>63</sup>, שיטור מועצתי<sup>64</sup>, מש"קים, רב"שים, מב"סים (מפקדי בסיסי מתנדבים) ומתנדבים. זרועות אלה יהיו צמודות טריטוריה. נוסף על כך, בכל מרחב תהיה זרוע מבצעית בהתאם למרחבים הכחולים (א-טריטוריאליים), תוך הקניית יכולות מבצעיות ייחודיות (דוגמת כלבנים ואופנוענים), וכן תוקם יחידת תקיפה כפרית<sup>65</sup> במרחב צפון.

את השינוי הארגוני ואת הפק"א שנכתבה על פי שינוי זה אישר השר לבט"פ בפברואר 2022. בפק"א נקבע כי מטרת השינוי היא לחזק את אמון הציבור במשטרה ולשפר את אפקטיביות הטיפול בפשיעה חמורה ובהפרות סדר, לשפר את הטיפול בהתיישבות ובקהילה ולהפנות את הקשב של מחוזות המשטרה לתחום עיסוקם הקלאסי. הטיפול בפשיעה החקלאית הוא אחד מתוך עשרה תפקידים שהוגדרו לארבעת המרחבים המבצעיים. האישור לשינוי הארגוני כלל תוספת של 180 משרות (קבע וחובה) בפריסה לשנים 2022 - 2023.

בתשובתו מאוקטובר 2022 ציין המשרד לבט"פ כי יחידת התקיפה הכפרית בצפון הפכה למבצעית, ויחידה נוספת תוקם בדרום וצפויה להיות מבצעית בתחילת הרבעון השני של שנת 2023. נוסף על כך, חוזקה תפיסת ההפעלה של מג"ב במרחב הכפרי על ידי הקמת בסיסי מתנדבים חדשים (תוספת של כ-45 מתנדבים בסך הכול), האמורים גם הם להתחיל לפעול ברבעון השני של שנת 2023.

להלן בתרשים תיאור של השינויים התפיסתיים והארגוניים שנעשו באופן הצבת כוחות מג"ב במרחב הכפרי:

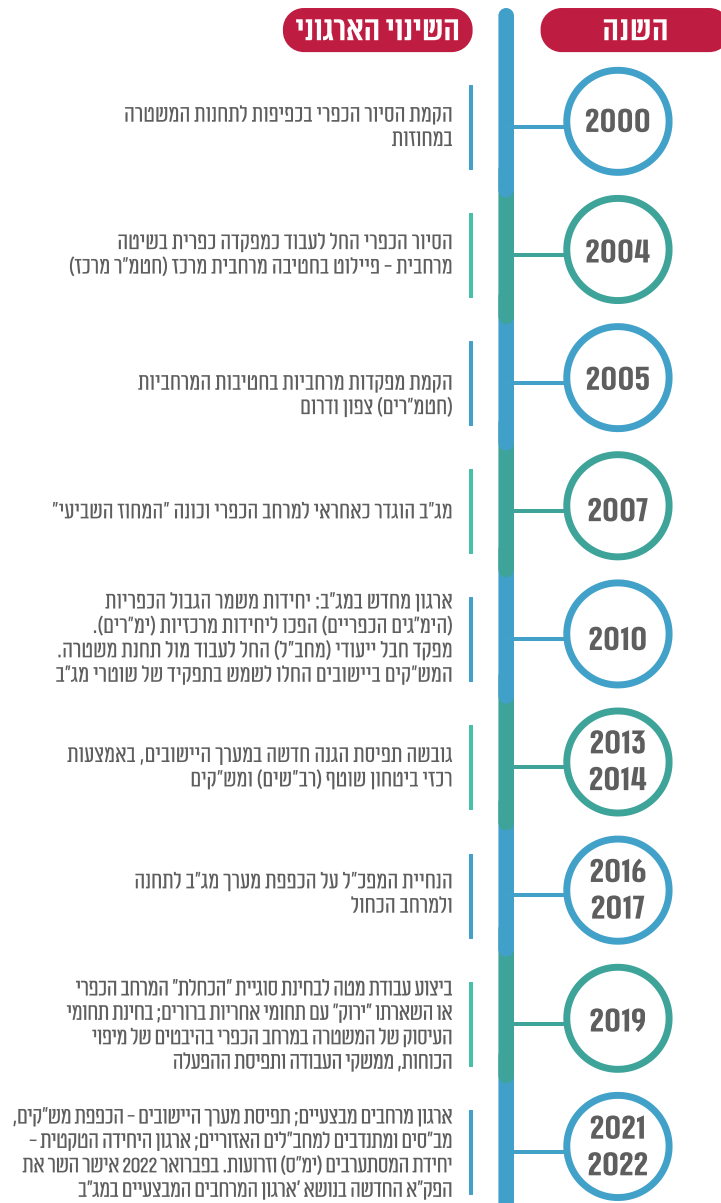
63 קצין מג"ב מועצתי נקרא גם מפקד חבל ייעודי (מחב"ל).

64 ראו בהמשך בתת-הפרק "שיטור מועצתי".

65 ית"כ - יחידה של כוחות מיוחדים שתסייע למערך היישובים. ראו גם להלן.



## תרשים 12: שינויים ארגוניים בהפעלת כוחות מג"ב במרחב הכפרי לאורך השנים

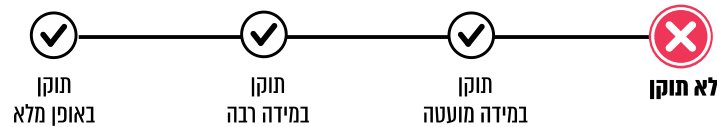




בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2022 ציין מרכז השלטון האזורי כי מצב זה שבו מג"ב משנה את האסטרטגיה שלו לעיתים תכופות פוגע בנושאות בשיתוף הפעולה בין גורמי הביטחון במועצות האזוריות לבין משמר הגבול ומשפיע לרעה על הביטחון האישי במרחב הכפרי.

ב-20 השנים האחרונות נעשו שינויים מהותיים רבים בנוגע לתפיסת ההפעלה של יחידות מג"ב באזור הכפרי ובאופן שבו נלחם מג"ב בפשיעה החקלאית. שינויים אלה כללו שינוי מקצה לקצה של תפיסת ההפעלה של כוחות מג"ב במרחב הכפרי. היעדר היציבות במבנה הארגוני עלה כבר בדוח הקודם, ומאז הסתיימה הביקורת הקודמת, שנת 2017, נעשו שני שינויים ארגוניים מהותיים - בשנת 2017 יושמה תפיסת ההפעלה של "משרד מג"ב בתחנה", ובשנת 2022 יושמה תפיסת ההפעלה של "ארגון מרחבים מבצעיים". עם זאת, השינוי הקודם בשנת 2017 נעשה בלי הפקת לקחים מסודרת ובלי בחינה של אפקטיביות השינוי על פעולת מג"ב. תגובת מרכז השלטון האזורי מחדדת את הצורך בבחינת השפעת השינוי הנוכחי המוצע על תושביהן של המועצות האזוריות ובתיאום מול גורמי הביטחון של מועצות אלה.

#### מידת תיקון הליקוי



מומלץ למשטרה ולמג"ב לבחון את השינוי המבוצע כעת, לעומת השינויים שנעשו בעבר, תוך הפקת לקחים מהפערים שנוצרו בעקבות כל שינוי שנעשה ובדיקה אם שינויים אלה מסייעים למג"ב להתמודד עם הפשיעה החקלאית. על שני הגופים לקבוע מבנה ארגוני יציב ואפקטיבי שיוכל לסייע בצמצום הפשיעה החקלאית.

**מידת תופעת הפשיעה החקלאית:** קביעת מדדים שנתיים<sup>66</sup> מסייעת לבחון את ביצועי המשטרה ועמידתה בעקרונות השיטור שקבעה<sup>67</sup>. במערכת המדידה נקבע מהן הבעיות<sup>68</sup> שאינן נדרשת המשטרה להתמודד, ומהו המדד<sup>69</sup> שיבחן את טיב ההתמודדות עימן. בשנים 2016 עד

66 להרחבה בנושא זה ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "מעצרים פליליים בישראל", עמ' 284.

67 קביעת המדדים מתבססת על ארבעה עקרונות - שיטור מבוסס בעיות, שבבסיסו זיהוי בעיה, ניתוחה, מתן מענה מבצעי לבעיה והערכת אפקטיביות הטיפול בבעיה; מניעה מצבית, שמטרתה צמצום ההזדמנויות לפשוע והגדלת הסיכונים עבור העבריינין; שיטור מוכוון קהילה, המבוסס על מערכת יחסים בין המשטרה לקהילה והעצמת תפקיד הקהילה במניעת פשיעה; חיזוק הלגיטימיות של המשטרה על בסיס שיקוף לציבור של ביצועי המשטרה בפועל ושמירה על הוגנות ההליכים שבהפעלת סמכותה.

68 בעיה - תופעה שעליה נדרשת המשטרה להתמודד. על פי רוב מדובר בתופעת פשיעה כלשהי, כגון עבירות ירי או עבירות רכוש.

69 מדד - קריטריון שעוזר להעריך דבר מה. המדד מציג את רמת הבעיה והאם היא מעל או מתחת ליעד שנקבע.



2021 הופעלה במשטרה תוכנית "אמו"ן" (אסטרטגיות מניעה ומיקוד מינהלי)<sup>70</sup>. משנת 2022 מופעלת במשטרה תוכנית המדידה "עוצמה".

בדיון שהתקיים באג"ת בשנת 2019 צוין שמפקדי התחנות נמדדים במערכת אמו"ן שאינה מתמקדת בעבירות פשיעה חקלאית ולא במרחב החקלאי וכי לא קיימת מדידה של עבירות חקלאיות בתחנה, מדידה שהייתה יכולה לתרום למעורבות התחנה במרחב החקלאי.

הגם שקביעת מדדים שנתיים מסייעת לבחון את ביצועי המשטרה ועמידתה בעקרונות השיטור שקבעה, עבירות הפשיעה החקלאית אינן חלק מהתופעות הנמדדות במערכת המדידה, ועקב כך למפקדי התחנות אין מדד בנושא הפשיעה החקלאית. עם זאת, הימ"רים הכפריים נמדדים במערכת המדידה משנת 2021 בנוגע לפיצוח פרשיות חקלאיות<sup>71</sup>. יצוין כי במסגרת מודל לבחירת יחידות מצטיינות במשטרה, הוגדר לימ"רים הכפריים יעד של הגשת כתבי אישום בשיעור של 30% מסך תיקי הפשיעה החקלאית.

המשטרה השיבה כי הטיפול בעבירות הפשיעה החקלאית שבאחריות מג"ב נמדד במערכת עוצמה לפי פיצוח פרשיות (כלומר, מעבר לחקירה גלויה), וכי אין למדוד את תחנות המשטרה בתחום הטיפול בעבירות חקלאיות לפי העברת האחריות לטיפול בעבירות אלה לידי מג"ב.

## אגף החקירות והמודיעין במפקדת מג"ב

אח"ם מג"ב<sup>72</sup> מנחה מהבחינה המקצועית את החוקרים, אנשי המודיעין והבלשים בהתמודדותם ובמאבקם בפשיעה במרחב הכפרי, מבקר את עבודתם ומפקח עליה<sup>73</sup>. בין שאר תפקידיו הוא נדרש למקד את פעילות הימ"רים הכפריים, לתאם ביניהם בנוגע ליעדי הפשיעה המרכזיים ולבצע הערכות מודיעין בכל הקשור למחוללי הפשיעה ולתופעות הפשיעה במרחב החקלאי.

## איוש משרות באח"ם מג"ב

### הביקורת הקודמת

כדי לאפשר לאח"ם מג"ב לבצע את המשימות שהוטלו עליו, הוחלט בשנת 2012 על שינוי המבנה הארגוני שלו ועל תוספת תקני כוח אדם, כך שהוא ימנה 26 משרות. נמצא שביוני 2016 אוישו רק 4 משרות; 22 משרות לא אוישו ובהן 6 משרות ייעודיות לטיפול בפשיעה חקלאית.

70 הליך אישור תוכנית אמו"ן מתבצע על בסיס הצגת שלוש בעיות שכל תחנה, מתוך 80 תחנות המשטרה מבקשת להתמודד עימן בצורה ממוקדת. הבעיות נבחרות על בסיס הידע של התחנה, הנתונים המשטורתיים וסדרי העדיפויות של הקהילה. נוסף על שלוש הבעיות הללו, מרבית התחנות נדרשו להתמודד עם תאונות הדרכים ולהימדד על פי ציון בסקר השירות.

71 פעילות אופרטיבית תיחשב לפרשיה על-פי התנאים המצטברים הבאים: היא משייכת לתחום העבירות שהוגדרו ליחידה בתוכנית המודיעין כבעלות השפעה משמעותית על נפח הפשיעה; קיים מידע מודיעיני ונעשית במסגרתה פעילות ממושכת ושימוש במספר כלים מודיעיניים; מתבצעות פעולות לאיסוף ראיות מספיקות נגד המעורבים בביצוע העבירה והגשת כתבי אישום.

72 אח"ם מג"ב הוא חלק ממיפקדת מג"ב.

73 הביקורת הקודמת, 2017, שם.





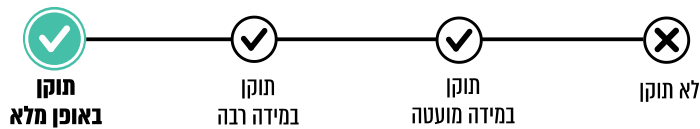
משרד מבקר המדינה המליץ למשטרה למלא את תקן אח"ם מג"ב כדי שיוכל לבצע את משימותיו באופן מיטבי.

## הביקורת הנוכחית

בשנים האחרונות השתנה המבנה הארגוני של אח"ם מג"ב<sup>74</sup> ונוספו לתקן 16 משרות חדשות.

בדוח הקודם עלה כי 22 מתוך 26 משרות באח"ם מג"ב לא אוישו. בביקורת הנוכחית עלה כי במפקדת אח"ם מג"ב, נכון לינואר 2022, היו 42 משרות בתקן<sup>75</sup> וכולן מאוישות.

### מידת תיקון הליקוי



## אמצעים טכנולוגיים ומבצעיים העומדים לרשות מג"ב

### הביקורת הקודמת

נמצא כי קיימים פערים בין המשטרה למג"ב בכל הנוגע לאמצעים טכנולוגיים ומבצעיים, ולרשות הימ"רים לא הועמדו אמצעים טכנולוגיים וכלי איסוף מודיעין מתקדמים הנדרשים להם לביצוע משימותיהם. עוד נמצא כי במסגרת מבצע שנמשך שלושה חודשים ניתנה למג"ב מעטפת אמצעים, בין היתר סיוע באמצעים של מערך זיהוי פלילי (להלן - מז"פ). תוספת האמצעים הופסקה על אף בקשת הדרג המבצעי להארכתה. משרד מבקר המדינה המליץ כי נכון יהיה לחזק את שיתוף הפעולה בין המשטרה למג"ב ולהעמיד משאבים ואמצעים שהוקצו למבצע באופן קבוע. המשטרה השיבה על הביקורת הקודמת כי במסגרת תוכנית העבודה לשנים 2017 - 2018 תועדפה ותוקצבה הקמת מרכז חיילי באח"ם מג"ב, שמטרתו לטפל בפשיעה כפרית חוצת מחוזות.

### הביקורת הנוכחית

בעקבות הביקורת הקודמת אורגנו מחדש וחזקו הימ"רים הכפריים והוקם בכל אחד מהם מחלק מודיעין. כמו כן, חוזק תחום הטכנולוגיה המבצעית באח"ם מג"ב<sup>76</sup>:

74 אח"ם מג"ב מורכב מענף חקירות, מענף אמצעים ומענף מודיעין.

75 6 תקנים במטה אח"ם, 24 תקנים במרכז הבינה, 4 תקנים בחקירות ו-8 תקנים במודיעין.

76 נוסף על כך, בשנת 2018 הוקמה במג"ב החטיבה הטקטית המחזיקה ביכולות להפעיל כוחות מקצועיים שונים וביכולות טכנולוגיות מתקדמות ברמה הארצית. ייעודה של החטיבה הוא לשמש כוח מיומן וזמין לטיפול משימתי בתופעות, באירועים ובאירועי פתע, לרבות בתחום הלחימה בפשיעה.



1. בשנת 2017 הוקם "מרכז בינה" במפקדת מג"ב<sup>77</sup> לשם תכלול הטיפול בארגוני פשיעה חוצי מחוזות ושמירה על רצף מודיעיני. בין היתר, מכווין מרכז הבינה את הימ"רים הכפריים בהיבטים של איסוף הראיות הסיגינטיות<sup>78</sup>.

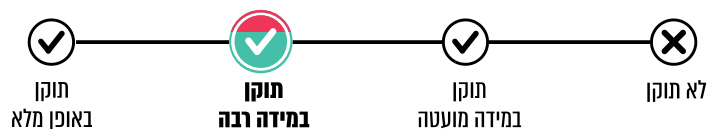
נציגת מג"ב ציינה בדיון שהתקיים במרץ 2021, כי מרכז בינה הביא לעלייה בפיצוח פרשיות חקלאיות עקב שימוש בכלי סיגינט<sup>79</sup>. בהקמתו תוכנן המרכז למתן מענה לארבע יחידות, אך בפועל הוא נותן מענה לשש יחידות<sup>80</sup>, לכן כמות המשימות שלו גדלה. עוד ציינה הנציגה כי נרשמה עלייה במספר הפרשיות שכל אחת מהיחידות מנהלות בו-זמנית, והדבר גורם לריבוי בקשות סיוע מיחידות הסיגינט במשטרה הכחולה.

2. במכתב מלשכת יועמ"ש המשטרה לשר לבט"פ בשנת 2019 נכתב כי על אף ירידה במספר עבירות פשיעה חקלאית בעשור האחרון, יש צורך בחיזוק מערכי האח"ם, ובין היתר הקמת מז"פ מומחה בפשיעה חקלאית ובאיסוף ראיות מזירות עבירה של פשיעה חקלאית.

בנובמבר 2020 פנה מפקד מג"ב דאז אל מ"מ מפכ"ל המשטרה דאז וציין כי מג"ב מקבל שירות זיהוי פלילי מהמחוז, שעל פי רוב מתעדף את משימותיו שלו, ואיכות האכיפה בתחום הפשיעה החקלאית נפגעת. הוא הוסיף כי נדרשת הקמת מז"פ במג"ב כדי לאפשר הגעה מהירה יותר של מומחי מז"פ לזירות פשיעה חקלאית וכן התמצקות רבה יותר בתחום.

בביקורת הקודמת נמצאו פערים באמצעים הטכנולוגיים שעמדו לרשות מג"ב במלחמתו בפשיעה החקלאית. בביקורת המעקב נמצא שאח"ם מג"ב התעצם בשנים האחרונות, בין היתר בזכות תרומתו של מרכז בינה לחיזוק היכולות המודיעיניות והטכנולוגיות שלו. עם זאת, מרכז הבינה עדיין אינו זמין באופן מלא ליחידות מג"ב הנלחמות בפשיעה החקלאית. מומלץ כי מג"ב יפעל לכך שהמענה הטכנולוגי של מרכז בינה יהיה זמין באופן מלא ליחידות מג"ב.

### מידת תיקון הליקוי



77 בעקבות החלטת המפכ"ל דאז משנת 2016 על הקמתו.

78 סיגינט - קיצור של signal intelligence. הסיגינט כולל בין היתר ניהול האזנות סתר וניהול והכוונה מקצועית של מחקרי התקשורת.

79 מאז החל מרכז הבינה את פעילותו בשנת 2017 טופלו במג"ב 46 פרשיות חקלאיות, ובכולן הוגשו כתבי אישום.

80 ארבע יחידות ימ"ר, החטיבה הטקטית ועוטף ירושלים.



## ימ"רים כפריים

על הימ"ר הכפרי מוטלת האחריות לטפל בעבירות פשיעה חקלאית ובתופעות פשיעה במרחב הכפרי. כמו כן, עליו לסייע ליחידות המחוז באירועי פח"ע שבהם משמש הימ"ר כוח התערבות ראשוני, ולסייע באירועי הפרות סדר חריגות. למג"ב ארבע יחידות של ימ"רים כפריים<sup>81</sup> הכפופים מהבחינה הפיקודית והמבצעית למרחב מג"ב. בהיבט המקצועי הם כפופים לאח"ם מג"ב ולאח"ם במשטרה. את הפיקוח והבקרה עושים אח"ם מג"ב ואח"ם מחוזי.

כאמור, בשנת 2021 הוחלט על שינוי ארגוני במג"ב, ובמסגרתו גדל תקן הימ"רים הכפריים ל-68 משרות<sup>82</sup>. להלן בלוח פירוט התקן ומצבת כוח האדם בימ"רים הכפריים, נכון לאפריל 2022:

לוח 6: פירוט התקן ומצבת כוח האדם בימ"רים הכפריים

סך הכול	ימ"ר חוף	ימ"ר צפון ארז	ימ"ר מרכז אלמוג	ימ"ר דרום דקל	
234	30	68	68	68	תקן
203	27	57	55	64	מצבת כוח האדם
31 (13%)	3 (10%)	11 (16%)	13 (19%)	4 (6%)	הפרש תקן/מצבה

על פי נתוני מג"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בממוצע, קיים פער של כ-13% באיוש המשרות ברוב הימ"רים הכפריים.

בתשובת המשטרה נמסר כי נכון לספטמבר 2022, הפער בין התקן לאיוש המשרות בפועל הוא 7%, וכי נעשים מאמצים קדחתניים לאיוש כלל המשרות הפנויות.

על מג"ב לאייש את כלל המשרות בימ"רים הכפריים, כדי שאלה יוכלו לבצע את משימותיהם באופן מיטבי.

## פעילות יזומה של הימ"רים

ייעודו העיקרי של הימ"ר הכפרי הוא לחימה בתופעות פשיעה במרחב הכפרי והחקלאי בתחום המחוז הטריטוריאלי. במסגרת תוכנית העבודה השנתית של הימ"רים מוגדרים בין היתר יעדי הפעילות בתחומי המודיעין והחקירות.

כחלק מתהליך פיקוח ובקרה שוטף לימ"רים עורך ראש ענף המודיעין באח"ם מג"ב בקרות מודיעיניות המשקפות את תמונת המצב של תהליך איסוף המודיעין ביחידה. בבקרות מאפריל

81 ימ"ר ארז במרחב הצפון, ימ"ר אלמוג במרחב מרכז, ימ"ר דקל במרחב הדרום ואח"ם חוף במרחב חוף המתפקד כימ"ר מצומצם.

82 בימ"רים ארז, אלמוג ודקל. טרם השינוי היו בהם 63 משרות.



2021 נכתב כי יש לפעול למיקוד איסוף המודיעין כנגד תופעות פשיעה חקלאית כיעד מרכזי של היחידה.

בשנת 2021 (עד סוף אוקטובר) טופלו בארבעת הימ"רים 108 פרשיות במרחב הכפרי, מתוכן 54 בתחום הפשיעה החקלאית ופוצחו 21 פרשיות. בבקורות השנתיות בסיום 2021 ציין ראש ענף המודיעין לגבי ימ"ר חוף כי ניכר שפשיעה חקלאית אינה נקודת ההתעניינות העיקרית של היחידה, ויש להגדירה כעיקר העשייה של הימ"ר. בנוגע לימ"ר מרכז הוא ציין שתחום הפשיעה החקלאית צריך להיות מרכז העשייה של היחידה.

להלן תכנון מול ביצוע של תוכניות המודיעין בימ"רים הכפריים במחצית הראשונה של 2022:

**לוח 7: תוכנית המודיעין בתחום הפשיעה החקלאית - תכנון מול ביצוע**

גניבה חקלאית		ימ"ר
ביצוע	תכנון	
1 (20%)	5	ימ"ר צפון
6 (120%)	5	ימ"ר דרום
3 (60%)	5	ימ"ר מרכז
1 (25%)	4	ימ"ר חוף

על פי נתוני אח"ם מג"ב, נכון לתחילת יולי 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ביצוע תוכנית המודיעין בימ"רים הכפריים במחצית הראשונה של שנת 2022 הוא בשיעור של כ-58%. יוצא אפוא שאף על פי שלחימה בתופעות פשיעה חקלאית מוגדרת כיעד עיקרי של הימ"רים הכפריים הביצוע בפועל בתחום זה הוא בינוני. מומלץ לאח"ם מג"ב להגביר את פעילותו המודיעינית ולפעול למיקוד איסוף המודיעין בכל הנוגע לפשיעה החקלאית.

המשטרה השיבה כי החל מינואר 2022 מתקיימים בכל חודש דיוני סטטוס בראשות קצין אח"ם מג"ב, שתכליתם דיווח ומעקב לגבי התקדמות תוכנית המודיעין. המשטרה הוסיפה כי נכון לסוף אוקטובר 2022, הימ"רים עומדים בכ-74% מתוכנית המודיעין (פוצחו 14 מתוך 19 פרשיות חקלאיות).



## ליווי עצורים על חשבון פעילות מבצעית

### הביקורת הקודמת

הסכמי הבנות שהתקיימו בין שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) למשטרה<sup>83</sup> המסדירים ליווי אנשים שהמשטרה עצרה לא כללו בסבב הליוויים שמבצע שב"ס, גם ליווי והסעה של עצורי מג"ב ממתקני מג"ב<sup>84</sup>, לכן הימ"רים הכפריים ביצעו בעצמם משימות של שמירה, הסעה וליווי של עצורי מג"ב. כתוצאה מכך, חלק ניכר מזמנם של בלשי הימ"ר וחוקרי הימ"ר הוקדש למשימות ליווי עצורים, והזמן שנותר לפעולות מקצועיות של חקירה ופיקוח בתחום הפשיעה החקלאית הצטמצם. משרד מבקר המדינה המליץ לבט"פ, למשטרה ולשב"ס לבחון פתרונות לבעיית הליווי של עצורי מג"ב כדי למנוע פגיעה בליבת הפעילות המבצעית של מג"ב במרחב הכפרי. בין היתר, הוצע לבחון את האפשרות לכלול את עצורי מג"ב בסבב הליוויים שעורך שב"ס ולצרף את מג"ב לאמנה שתיחתם בין המשטרה לשב"ס.

בתשובתה על הביקורת הקודמת מסרה המשטרה כי היא הנחתה לקלוט עצורי מג"ב בתחנות המשטרה הסמוכות לימ"רים הכפריים לצורך העברתם לשב"ס, וכי הנחיה זו כבר מבוצעת בפועל. כמו כן, המשטרה מסרה בתשובתה כי בינואר 2017 יותנע מהלך לגיבוש אמנה כוללת בין המשטרה לבין שב"ס מתוך כוונה לסיימו עד סוף 2017. בתשובתו של המשרד לבט"פ נמסר כי בשנת 2017 הנחה מנכ"ל המשרד לחדש את עבודת המטה לגיבוש אמנת ליוויים כוללת בין שב"ס למשטרה, ובמסגרתה גם לדון בסוגיית עצורי מג"ב כדי לתת מענה לנושא באמצעות סבבי הליווי של שב"ס.

### הביקורת הנוכחית

1. בדיון שקיים מ"מ מנכ"ל המשרד לבט"פ ביולי 2017 על ממצאי הביקורת הקודמת, צוין כי נוספו בתחנות מג"ב תאי שהייה עבור עצורים. עוד צוין כי הימ"רים הכפריים מרוחקים לעיתים עשרות קילומטרים מתחנות המשטרה שבהן יש תאי מעצר, וכפועל יוצא בלשי הימ"ר שומרים על עצורים במקום לבצע את עבודתם. בדיון אחר משנת 2017 צוין ש"קיים צורך מבצעי להקמת תאי המתנה ביחידות הימ"ר ובעוטף ירושלים והכללתם בסבב הליוויים של נחשון".

ביוני 2019 העלה קצין אח"ם מג"ב דאז את הבעיות הכרוכות בליווי עצורים על ידי בלשי הימ"רים. בין השאר, הוא ציין שבהיעדר הסדר עם שב"ס הם נדרשים ללוות את כל העצורים של מג"ב.

83 בשנים 2007 - 2008 נחתמו הסכמי הבנות שקבעו את ממשקי העבודה בין שירות בתי הסוהר למשטרה בכל הנוגע לליווי עצורים למתקני מעצר, ומתקני מג"ב לא נכללו בהסכמי ההבנות.

84 יחידת נחשון בשירות בתי הסוהר מבצעת בכל יום סבבים של איסוף עצורים מתחנות משטרה שונות כדי להביאם לחקירות או אל מתקני המעצר של שב"ס, ובחזרה. בעניין זה, ראו מבקר המדינה, **דוח 70ב** (2020), "תנאי המעצר בשירות בתי הסוהר", עמ' 1931 - 1940 בפרק על "ליווי עצורים על ידי יחידת נחשון".



נמצא כי בנובמבר 2019, שנתיים לאחר המועד שנמסר בתשובת המשטרה לדוח הביקורת הקודם, נחתם מסמך הבנות כולל בין שב"ס למשטרה בכל הנוגע לליווי עצורים (להלן - אמנה). באמנה נכתב כי משימת הליווי מתייחסת לעצורים של כל יחידות המשטרה, כולל עצורי מג"ב, וכן לתחנות המופיעות בנספח לאמנה. עם זאת, האמנה לא כללה פירוט לא של יחידות מג"ב שמהן ייאספו עצורי מג"ב ולא של מסלולי האיסוף ומשכך שב"ס אינו אוסף את עצורי מג"ב.

מפקד יחידת נחשון בשב"ס הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי היחידה אוספת עצורים מתחנות המשטרה המזכרות באמנה, וכי היא אינה מספקת שירותים נוספים, כגון איסוף עצורי מג"ב, מכיוון שלצורך זה היא נדרשת לתוספת תקנים ולגיוס והכשרה של לוחמים.

2. להלן בלוח מידע על מספר הליוויים<sup>85</sup> של עצורי מג"ב שערכו הימ"רים בשנים 2019 - 2021:

**לוח 8: מספר הליוויים של עצורי מג"ב שביצעו הימ"רים, 2019 - 2021**

מספר השעות (ליווי והמתנה)			מספר השוטרים המלווים			מספר הליוויים			מספר העצורים			
2021	2020	2019	2021	2020	2019	2021	2020	2019	2021	2020	2019	
4,560	5,280	6,240	570	660	780	285	330	390	57	66	78	ימ"ר צפון
3,520	3,280	5,040	440	410	630	220	205	315	44	41	63	ימ"ר חוף
6,080	6,320	8,400	760	790	1050	380	395	525	76	79	105	ימ"ר מרכז
7,920	7,040	8,400	990	880	1050	495	440	525	99	88	105	ימ"ר דרום
22,080	21,920	28,080	2,760	2,740	3,510	1,380	1,370	1,755	276	274	351	סך הכול
<b>72,080</b>			<b>9,010</b>			<b>4,505</b>			<b>901</b>			<b>סך הכול</b>

על פי נתוני אח"ם מג"ב מנובמבר 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

85 מספר הליוויים חושב לפי חמישה ליוויים לפחות לכל עצור (עצורים שעלו להארכת מעצר אחת לפחות והובאו והוחזרו למקום חקירה לפחות פעם אחת). כלומר, מהיחידה למקום הכליאה; ממקום הכליאה לבית המשפט; מבית המשפט למקום הכליאה; ממקום הכליאה לחקירה; ומהחקירה חזרה למקום הכליאה. מספר שוטרים מלווים חושב לפי שני שוטרים מלווים לחמישה ליוויים לכל עצור. סך הכול מספר העצורים כפול עשר; מספר שעות ליווי והמתנה חושב לפי מספר העצורים כפול שמונים (8 שעות של סבב ליווי כפול עשרה שוטרים).



מהלוח עולה שבשנים 2019 - 2021, שעות עבודה רבות של שוטרי הימ"רים הכפריים, ובייחוד של ימ"רים דרום ומרכז הוקדשו לליווי עצורים. הנסיעה וההמתנה לעצורים הסתכמו בכ-72,000 שעות, שהן שוות ערך לכ-2,526 ימי עבודה של שוטר בממוצע בשנה. משמעות ימי העבודה הרבים שהוקדשו לליווי עצורים היא שלמעשה, מדי שנה, לפחות 10 שוטרים במשרה מלאה, ביצעו בשנים אלה, רק ליווי עצורים במקום משימות בילוש וחקירה<sup>86</sup>. כמו כן, בשנים 2019 - 2021 החזיק מג"ב בכ-900 עצורים וביצע כ-4,500 ליוויים של עצורים באמצעות כ-9,000 שוטרי מג"ב.

באמנה שנחתמה בשנת 2019 צוין בפירוט שמימת הליווי מתייחסת לעצורי כל יחידות המשטרה, לרבות עצורי מג"ב. על אף ההסכם בין שני הגופים, כשנתיים לאחר החתימה על האמנה, יחידת נחשון אינה אוספת עצורים מהימ"רים הכפריים במג"ב, ויחידות הימ"ר נדרשות לליווי עצורים למתקני הכליאה השונים. זאת ועוד, כבר בתשובתה על הביקורת הקודמת מסרה המשטרה כי היא הנחתה לקלוט עצורי מג"ב בתחנות המשטרה הסמוכות לימ"רים הכפריים לצורך העברתם לשב"ס, אולם מהנתונים עלה כי הדבר אינו מתבצע בדרך זו.

בתשובתה כתבה המשטרה שאין איסוף עצורים מיחידות הימ"ר (למעט ימ"ר ש"י) וגם לא ממתקני מג"ב, היות שהיחידות אינן כלולות בנספח. המשטרה הוסיפה כי הפתרון שמצאה היה הקמת תאי שהייה בשני ימ"רים כפריים<sup>87</sup>.

שב"ס השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2022 כי בתיאום עם המשטרה, הקליטה והאיסוף של עצורי מג"ב על ידי יחידת נחשון אינם מתבצעים בימ"רים הכפריים או בתחנות מג"ב, אלא בתחנות המשטרה המפורטות בנספח לאמנה, וכי יש הסכמה שיחידות הקצה במשטרה יביאו עצורים למקומות שבהם מתקיימים סבבי קליטה ואיסוף על ידי יחידת נחשון. שב"ס הדגיש בתשובתו כי מקום איסוף העצורים תואם בעבר עם המשטרה והמשרד לבט"פ, וכי תקן כוח האדם של הצוותים נקבע בהתאם לתחנות ולמסלולים שנקבעו.

המשרד לבט"פ ציין בתשובתו כי מתקיימים דיונים בראשותו, בשיתוף המשטרה ושב"ס, כדי לגשר על הפערים העולים מאמנת הליוויים, ובכלל זה בנוגע לפשיעה החקלאית ולעצורי מג"ב. המשרד לבט"פ הוסיף כי בדיונים גם נבחנת תוספת המשאבים הנדרשת לביצוע משימה זו.

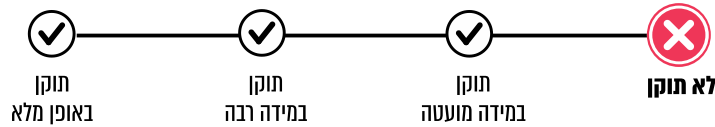
על שב"ס ועל המשטרה לקיים את הכתוב באמנה בכל הנוגע לליווי עצורים. על המשרד לבט"פ לסייע לשני הארגונים לסכם ביניהם באופן מפורט יותר את אופן ליווי העצורים ממתקני מג"ב אל בתי המעצר ובתי המשפט, כפי שנדרש באמנה. כל זאת כדי שזמנם של בלשי הימ"ר וחוקרי הימ"ר ייחוד בעיקר למשימות חקירה ובילוש ולא לשמירה על עצורים, הסעתם וליווי שלהם.

86 אופן החישוב: 2,526 ימי ליווי בממוצע בכל שנה, משמעם שבממוצע, בכל אחת מהשנים האלה. בהנחה ששוטרים עובדים חמישה ימים בשבוע, (כלומר 260 ימים בשנה), יוצא שבכל שנה לפחות עשרה שוטרי ימ"ר אינם עוסקים כלל בפעילות שיטור אלא רק בליווי עצורים.

87 לגבי ימ"ר מרכז - הוקם ואוכלס בסיס חדש, ונבנו בו תאי שהייה חדשים; לגבי ימ"ר צפון/ חוף - הוא פרוס זמנית בתחנת זיכרון יעקב ומשתמש בתא שהייה של התחנה. מתוכננת הקמת מתקן באזור חריש, אך טרם נמצא מקור תקציבי לכך; לגבי ימ"ר דרום - מתוכננת הקמת מתקן חדש במחנה בית גוברין, אך טרם נמצא מקור תקציבי לכך.



### מידת תיקון הליקוי



## יחידות הסיור במרחב הכפרי

יחידות הסיור במשטרה הן הגורם הראשון שבא במגע עם הציבור. תפקיד הסייר להגן ולהעניק שירות לאזרחים בכל הקשור לביטחונם ולאיכות חייהם. לתפקודו של הסייר השפעה מכרעת על היעילות של פעילות המשטרה, על תדמיתה ועל יצירת תחושת הוגנות בקרב המעורבים באירועים שבהם הוא מטפל<sup>88</sup>. הפעלת יחידות הסיור מתבססת על פריסה רחבה של הניידות לפי חלוקה אזורית שתאפשר תגובה מהירה לקריאות הציבור, פעילות יזומה מתוכננת וביצוע משימות של ביטחון שוטף.

במועד הביקורת הקודמת הפעיל מג"ב את יחידות הסיור במרחב הכפרי (להלן - סיור כפרי), והן היו כוח מבצעי לטיפול באירועי פח"ע, בפשיעה פלילית ובהפרות סדר ציבורי במרחב הכפרי, כמו גם סיוע למחוזות המשטרה. בין היתר, סייעו יחידות הסיור לימ"רים בביצוע מעצרים וחיפושים במרחב הכפרי. הסיור הכפרי היה זרוע עיקרית לשמירת החוק והסדר במרחב הכפרי בכלל ובלחימה בגניבות החקלאיות בפרט<sup>89</sup>.

## הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין שהיו שבע יחידות של סיור כפרי ("כפריות"). בשש "כפריות" נקבעו 40 תקנים לסיור וביחידה נוספת של סיור כפרי נקבעו 50 תקני סיור. נמצאו פערים ניכרים בין השטחים הממוצעים שבאחריותו של כל אזור סיור כפרי, אף שתקינת כוח האדם והניידות למילוי משימות הסיור אחידה; מספר הסיורים שנערכו היה נמוך באופן ניכר מהנדרש בנוהל, והסיור הכפרי הוסט לעיתים לטובת תגבור כוחות שיטור ומשימות ביטחוניות אחרות. עוד נמצא כי העברת האחריות לטיפול באירועי מוקד 100 לסיור הכפרי הביאה לעיכוב בזמן ההגעה ובמתן מענה באירועים אלה במרחב הכפרי. משרד מבקר המדינה העיר למשטרה כי מציאות שבה המשטרה נעדרת כליל מאזורים מסוימים, מסוכנת ופוגעת בכושר ההרתעה של המשטרה ובביטחון הציבור במרחב הכפרי, והיא מחייבת מציאת פתרון בדחיפות. על המשטרה לוודא רמת פעילות מינימלית בתחום הסיור, ולקיים חשיבה מחודשת בכל הקשור לארגון מערך הסיור במרחב הכפרי כדי להביא לשיפור בשירות הניתן לאזרחים, לחזק את ההרתעה ולהגביר את תחושת הביטחון של האזרחים.

88 "הכשרת יסוד לתפקיד סייר", משטרת ישראל סיור, אתר משטרת ישראל במרשתת, 12.4.22, <https://www.police.gov.il/join/patrol>

89 הביקורת הקודמת, עמ' 1322.





המשטרה בתגובתה על הביקורת הקודמת ציינה כי אושרה תפיסת הפעלה חדשה של מג"ב ולפיה הסיור הכפרי יופנה לפעילות יזומה ולא ישמש כוח תגובה, וכל הכוחות יפעלו בכפיפות פיקודית אחת - מפקד התחנה.

## הביקורת הנוכחית

הסיור הכפרי הוקם ככוח לביצוע פעילות אכיפה בלחימה בפשיעה במרחב הכפרי והחקלאי בתיאום עם תחנות המשטרה לצורך מתן שירות לאזרח בגזרה. בשנים 2012 - 2017 היה הסיור הכפרי כפוף מהבחינה המקצועית, הפיקודית והמבצעית למרחב מג"ב ופעל בתיאום עם המחוז הטריטוריאלי. בהחלטת מפכ"ל מיוני 2013 נקבע כי יחידות הסיור הכפרי יקבלו אחריות למתן מענה לכל אירועי מוקד 100 במרחב הכפרי.

1. כאמור, בפברואר 2017 אושר שינוי ארגוני שנבע מתפיסת אחדות הפיקוד. יחידות הסיור הכפרי הוכפפו מהבחינה המשימתית למפקד מג"ב מרחבי (ממ"ר) ככוח יזום, והוחלט כי הן לא ישמשו כוח תגובה לאירועי מוקד 100 אלא ישמשו כוח משימה התקפי לטיפול בתופעות פשיעה במרחב הכפרי.

בדיון שהתקיים באג"ת בשנת 2018 בנוגע לתפיסה של משרד מג"ב בתחנה, הציג נציג מג"ב את תפיסתו שעל יחידות הסיור הכפרי להישאר באזורי הסיור, וכי השינוי בהפעלת הכוח מוביל לקשיים ולמורכבות מול המועצות האזוריות.

נוכח פערים שעלו מהשטח הנחה מפקד מג"ב דאז לערוך דיון סטטוס ולסכם את המשמעות של תפיסת אחדות הפיקוד. בדיון שהתקיים בדצמבר 2018 עלה שהמבנה הארגוני החדש יוצר בלבול בכל רמות הפיקוד במחוזות, במרחבים ובתחנות המשטרה. עוד צוין כי הסיור הכפרי התמוסס, קצין מג"ב בתחנה "נשאב" למשימות התחנה, המש"קים הועסקו כסיירים המגיבים לאירועי מוקד 100 ונעשו ניסיונות להוציא את הצוותים למשימות של התחנה הכחולה, שלא על פי הנוהל. בין השאר, הומלץ בדיון להחזיר את מודל העבודה מול המועצות האזוריות ולא להשאיר את המודל של משרד מג"ב בתחנה.

בדוח ביקורת פנימית של המשטרה משנת 2019 נכתב כי יחידות הסיור הכפרי במחוזות הצפון, הדרום והמרכז אינן פועלות על פי הייעוד שנקבע להן בעבודת המטה של משרד מג"ב בתחנה, ורובן משמשות לתגבור בירושלים או למשימות שונות של טיפול בפשיעה בערים ובמחוזות, למשל ליווי עצורים, מבצעי ימ"ר, מבצעי פע"ר ומעצרי שב"חים (שוהים בלתי חוקיים). עוד נכתב כי לפני השינוי הארגוני פעלו בטריטוריה הכפרית ניידות סיוור כפרי שטיפלו באירועי מוקד 100 וערכו סיורי נוכחות והרתעה, נוסף על מש"קים ומתנדבים. לאחר החלת השינוי הארגוני ניידות הסיור הכפרי כבר אינן קיימות, ובמקומן המש"קים האשכוליים נותנים מענה לאירועי מוקד 100, ובכך נפגעת גם הפעילות שלהם.

גם בינואר 2020, במסמך על המרחב הכפרי, כתבה נציגת אג"ת במשטרה שהסיור הכפרי הוקם ככוח לביצוע פעילות אכיפה ללחימה בפשיעה במגזר הכפרי והחקלאי אולם "מזה כשנתיים, הכוח [הסיור הכפרי] מופעל ככוח אגרוף על ידי המחוז, שלא בהתאם לייעודו, קרי ללא זיקה להיבט החקלאי".

2. בשנים 2019 - 2020 הועלו קשיים הנובעים מהיעדרם של סיורים הכפריים במרחב הכפרי:



- א. בפברואר 2019 פנו המועצות האזוריות אל השר לבט"פ דאז ודרשו להחזיר למג"ב את האחריות המשימתית למועצות האזוריות ולמרחב הכפרי ולהחזיר את פלוגות הסיוור הכפרי לשטח המועצות האזוריות. במכתבם הם הלינו על ניתוק פלוגות הסיוור הכפרי מהמרחב, כשלדבריהם הדבר פגע במענה המשטרתי ובתחושת הביטחון של התושבים.
- ב. בדיון שהתקיים במג"ב במאי 2020 ציין מפקד מג"ב כי במהלך תקופת הקורונה הייתה עלייה במקרי פשיעה חקלאית, והסיבה לכך היא היעדר נוכחות בשטח.
- ג. נציג ממרכז השלטון האזורי הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי למעשה הביטחון של המועצות האזוריות מבוסס על בסיסי המתנדבים בלבד ואין כלל כוחות של מג"ב בשטח.
- מרכז השלטון האזורי הוסיף כי המצב בשטח אף החמיר ממועד ביצוע הביקורת. לדבריו, לא זו בלבד שאין ניידות סיוור במרחב הכפרי, אלא שלאחרונה נוצר מצב חדש שבו מש"קים אשכוליים ואף ביטחוניים נדרשים לצאת מהמרחב הכפרי לשם ביצוע משימות אבטחה ותגבור במרחב העירוני.
3. בינואר 2020 הסתיימה עבודת מטה משטרתית שבחנה את מתן המענה המשטרתי במרחב הכפרי<sup>90</sup>. לאחר בחינת חלופות המליץ צוות עבודת המטה להותיר את הסיוור הכפרי בידי מג"ב, להחזיר את כוחות מג"ב לפעילות במרחב הכפרי ולא להותירו ככוח מבצעי משימתי של המחוז הכחול. לא הוחלט במסגרת עבודת המטה אם אופן ההפעלה יהיה ככוח אגרוף מרחבי או כסיוור ללוחמה בפשיעה במרחב הכפרי או ככוח סיוור המוכפף לקצין מג"ב תחנתי. לצורך כך, נדרשה החלטת הפיקוד.
- בדיון שהתקיים בנושא פשיעה חקלאית במחוז חוף, בראשות מ"מ מפכ"ל בנובמבר 2020, ציין מפקד מחוז חוף של מג"ב כי בראייה ארצית נרשמה עלייה בפשיעה חקלאית בכל המחוזות, בעיקר בגניבת תוצרת חקלאית, וכי "מג"ב כפרי מושקע במקומות אחרים על חשבון הפשיעה החקלאית".
4. נכון ליולי 2021, היו במג"ב 7 יחידות סיוור כפרי ובהן 279 משרות שמתוכן אוישו בפועל 252 משרות. כמו כן, הוקצו ליחידות 50 כלי רכב. כאמור, בשנת 2021 הוחלט על שינוי ארגוני שעיקרו יצירת מרחבים מבצעיים במג"ב. על פי הפק"א, השינוי כולל הקמת זרועות מבצעיות (שמורכבות מיחידות הסיוור הכפרי) בהתאמה טריטוריאלית למרחבים הכחולים והקמת יחידת תקיפה כפרית (ית"כ) במרחב צפון<sup>91</sup> שתפקידה יהיה לסייע למערך היישובים במרחב הכפרי באמצעות כוחות מיוחדים.

90 לבקשת מ"מ המפכ"ל דאז, במסגרת העמ"ט נבחנה האפשרות "להכחיל" את המרחב הכפרי ולמפות את הכוחות הפועלים בו.

91 ית"כ נוספת מתוכננת לקום בתחילת שנת 2023 במרחב דרום.

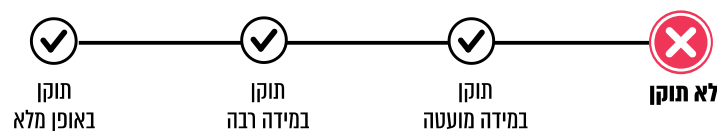


בביקורת הקודמת עלה כי מספר הסיורים שנערכו היה נמוך באופן ניכר מהנדרש בנוהל, והסיור הכפרי הוסט לעיתים לטובת תגבור כוחות שיטור ומשימות ביטחוניות אחרות. בביקורת הנוכחית נמצא שהחל משנת 2017, יחידות הסיור הכפרי אינן משמשות כוח תגובה לאירועי מוקד 100 במרחב הכפרי, והן אינן נוכחות במרחב הכפרי משום שהן משמשות לתגבור כוחות משטרה בירושלים או למשימות שונות של טיפול בפשיעה במרחב העירוני. עוד עלה כי גם השינוי הארגוני מפברואר 2022 לא הביא להקצאת כוחות קבועים לסיור במרחב הכפרי. על פי הפק"א, תפקיד הזרועות המבצעיות יהיה לבצע משימות בכפיפות למשטרה ה"כחולה" ולא לעסוק בעיקר בפשיעה חקלאית. כמו כן, תפקידה של יחידת התקיפה הכפרית במרחב הצפון יהיה לשמש כוח מגיב לפי דרישה ולא לסייר במרחב הכפרי לצורך התמודדות עם פשיעה חקלאית.

המשטרה ציינה בתשובתה כי בספטמבר 2022 החלה לנסח נוהל הפעלה שתכליתו להסדיר את חלוקת האחריות בין מג"ב למשטרה בנוגע למענה לאירועי מוקד 100. עד לסיום התהליך לאישור הנוהל הוחלט כי מג"ב יישא באחריות המלאה למתן מענה לאירועי מוקד 100 בתחומי אחריותו. עוד ציינה המשטרה כי מש"קים אשכוליים<sup>92</sup> ייתנו מענה ראשוני במרחב הכפרי לאירועי מוקד 100, בהתאם לסל העבירות המוגדר כסל שיטור עירוני. נוסף על כך פרוס מערך המתנדבים, ובשש מועצות אזוריות מבוצע פיילוט שיטור מועצתי.

נוכח עדויות החקלאים והדבוראים על כך שנכחות קבועה של כוחות סיור בשטחים החקלאיים במרחב הכפרי סייעה להפחתה ואף למיגור של תופעת הפשיעה החקלאית, ונוכח הקשיים שהציפו נציגי מרכז השלטון האזורי, החקלאים והמועצות האזוריות, הנובעים מהיעדרם של הסיורים הכפריים במרחב הכפרי - מומלץ כי מג"ב והמשטרה יבחנו את השפעת השינוי הארגוני על תחושת הביטחון של האזרחים במרחב הכפרי, תוך בחינה ממוקדת של ביצוע סיורים בשטחים החקלאיים באופן שוטף.

#### מידת תיקון הליקוי





## שיטור מועצתי

בשנת 2018 החליטה הממשלה<sup>93</sup> (להלן - החלטת הממשלה בשנת 2018), בהמשך לשלוש החלטות ממשלה קודמות<sup>94</sup>, על הפעלת מודל ניסיוני שבמסגרתו יופעלו מערכי אכיפה עירוניים במודל המותאם למאפייני המועצות האזוריות. בהחלטה צוין שהתוכנית תופעל בשלב ראשון ובכפוף לתקציב, במסגרת של עד עשר מועצות אזוריות אשר ייבחרו על פי תבחינים ושבתחומן מופעלת התוכנית לחיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי מכוח החלטת הממשלה 2415. ככלל, מערכי האכיפה המועצתיים יורכבו מכוח שיטור ייעודי שימנה שבעה שוטרים ומיחידת פיקוח ייעודית של ארבעה פקחים מסייעים.

בפברואר 2021 סיכמו השר לבט"פ והמפכ"ל על הקצאת 42 משרות שוטרים לצורך הקמת שש יחידות שיטור מועצתי במועצות האזוריות<sup>95</sup>, והקמתן תתפרס על פני שנתיים - בשנים 2021 - 2022. נוסף על כך, נקבע סל העבירות שמערך השיטור המועצתי יטפל בהן: עבירות של איכות חיים, אלימות, סדר ציבורי, רכוש ותנועה<sup>96</sup>. סל העבירות זהה לסל הקיים בנוגע למערך השיטור העירוני. יצוין כי במצגת ממרץ 2021 צוין שנבחנת האפשרות למתן דגש בסל העבירות לעבירות פשיעה חקלאית. בדצמבר 2021 אישרה ועדת ביטחון הפנים בכנסת את שש המועצות האזוריות שבהן יוקמו מערכי השיטור המועצתי.

בדיונים שהתקיימו בינואר ובפברואר 2022 במשרד לבט"פ נאמר שאימוני ההקמה של היחידות יתקיימו רק במאי וביוני 2022.

אף שבהחלטת הממשלה בשנת 2018 נקבע שהמודל הניסיוני בדבר הפעלת מערכי אכיפה עירוניים במועצות אזוריות במתכונת המותאמת למאפייניהן (שיטור מועצתי) יופעל בשנים 2019 - 2020, במרץ 2022 הפעלת המודל עדיין לא החלה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי הקמת יחידות השיטור המועצתי היא תלוית תקציב וכפופה לאישור ועדת ביטחון הפנים בכנסת, וכי הפעלת היחידות מותנית בין היתר בהקצאת כוח האדם והאמצעים הדרושים על ידי המועצות האזוריות.

המשרד לבט"פ השיב כי נכון לאוקטובר 2022, ארבע יחידות שיטור מועצתי הוגדרו מבצעיות<sup>97</sup>, ושתי היחידות הנותרות יוגדרו מבצעיות עד לסוף שנת 2022.

93 החלטת הממשלה 4389, "מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם למועצות אזוריות" (20.12.18).

94 בהמשך להחלטת הממשלה 1848, "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי" (24.6.10); החלטת הממשלה 1645, "עדכון תבחינים וכללי תקצוב בתכניות שמפעיל המשרד לביטחון הפנים ברשויות המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון" (7.7.16); והחלטת הממשלה 2415, "תכנית לחיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי" (16.2.17).

95 שש המועצות האזוריות שנבחרו לפיילוט הן מעלה יוסף ומרום הגליל בצפון ולכיש, מרחבים, בני שמעון ושדות נגב בדרום.

96 בנוסף יעסוק השיטור המועצתי באכיפת צווים והפרתם.

97 יחידת השיטור המועצתי במועצה האזורית בני שמעון הוגדרה מבצעית ביוני 2022, ויחידות השיטור במועצות האזוריות מעלה יוסף, שדות נגב ומרחבים הוגדרו מבצעיות באוקטובר 2022.



המודל הניסיוני של השיטור המועצתי נועד לסייע לחיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי, באמצעות נוכחות של גורמי סיוור משטרתיים וגורמי אכיפה מועצתיים. על המשרד לבט"פ, בשיתוף מג"ב, להשלים את הקמת יחידות השיטור המועצתי במועצות שנבחרו לכך. מוצע ליזום הוספת עבירות פשיעה חקלאית לסל העבירות שבהן מטפלות יחידות השיטור המועצתי, כחלק מתפקידן.

המשרד לבט"פ כתב בתשובתו כי הוספת עבירות פשיעה חקלאית לסל העבירות של יחידות השיטור המועצתי מחייבת תיקון חקיקה. המשרד לבט"פ הוסיף כי הוא מבצע בשיתוף משרד המשפטים עבודת מטה משותפת, לשם קידום תיקון החקיקה הנדרש.



## סיכום

הפשיעה החקלאית היא פשיעה הגורמת לפגיעה בענפי החקלאות השונים, והמזיק הכלכלי הישיר והעקיף הנגרם ממנה הוערך בכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2016. בביקורת הקודמת עלו ליקויים באופן טיפול המשטרה ומג"ב בעבירות פשיעה חקלאית ובנוגע למבנה מג"ב והיחידות שאמורות לעסוק במניעת אירועים כאלה.

בביקורת המעקב עלה כי חלק מהליקויים טרם תוקנו - מידת האמון שהציבור במרחב הכפרי רוחש למשטרה היא בינונית, ומשיחות עם חקלאים עלה שהם מיואשים מ"אוחלת היד של המשטרה בטיפול בפשיעה חקלאית" כהגדרתם, ו"חשים שהופקרו על-ידי המדינה"; שיעור הסגירות של תיקים בעילת "עבריון לא נודע" עומד על כ-70% מסך מקרי סגירת תיקים של עבירות פשיעה חקלאית, והדבר מעיד על קושי בתפיסת עבריינים מבצעי פשיעה חקלאית; ב-20 השנים האחרונות עשה מג"ב שינויים תכופים במבנה הארגוני שלו, ואלו הביאו לכך שכיום יחידות הסיוור הכפרי אינן פועלות באופן קבוע ורציף בשטחים החקלאיים, ועקב כך נפגעת תחושת הביטחון של התושבים במרחב הכפרי.

על המשטרה ועל מג"ב להמשיך ולפעול למניעת פשיעה חקלאית, בין היתר באמצעות הגברת נוכחות יחידות מג"ב בשטח מתוך תפיסה שנוכחות בולטת של כוחות בשטח תייצר הרתעה לעבריינים שתביא להפחתת מספר מקרי הפשיעה החקלאית. נוסף על כך, על המשטרה ועל מג"ב לדאוג לכך שזמנם של הבלשים והחוקרים של מג"ב יוקדש בעיקר למשימות חקירה ובילוש ולא לשמירה, הסעה וליווי של עצורים. כמו כן, עליהם לגבש תוכנית סדורה לחיזוק אמון הציבור במרחב הכפרי. על המשטרה ועל מג"ב לבחון את השינויים הארגוניים שבוצעו במג"ב, תוך הפקת לקחים מהפערים שנוצרו בעקבותיהם, ומוצע גם לבחון את השפעתם של שינויים אלה על תחושת הביטחון של האזרחים במרחב הכפרי.