

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות



היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות

רקע

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (משרד החקלאות) אחראי לפיתוח ולשגשוג של החקלאות בישראל, להבטחת אספקה רציפה של מזון טרי, איכותי, בריא ובטיחותי לציבור, להגנה על בעלי החיים ולשיפור רווחתם ולהגנה ושמירה על הצומח החקלאי והטבעי מפני מזיקים ומחלות. היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות (יחידת הפיצו"ח) אמונה על פיקוח ואכיפה בתחום החקלאות בישראל ועל פיקוח ואכיפה בתחום המעבר של תוצרת חקלאית באזור קו התפר ובמעברים בין שטחי הרשות הפלסטינית (הרש"פ)¹ לבין ישראל. לפיכך ליחידה תפקיד מרכזי בשמירה על בריאות הציבור, על בריאות בעלי חיים ורווחתם ועל ענף החקלאות בישראל. יחידת הפיצו"ח מונה 78 עובדים² וכפופה ישירות למנכ"ל משרד החקלאות.

דוח זה עוסק בתקופה שקדמה למלחמת "חרבות ברזל" שהחלה ב-7.10.23. ממועד זה, נסגר המעבר של תוצרת חקלאית מעזה לישראל ולאיו"ש ונכון למועד חתימת דוח הביקורת, 15.2.24 הוא עודנו סגור. משכך, חלק מהמלצות דוח זה יידרשו להתאמות לאחר סיום המלחמה.

1 לצורכי דוח זה, ברש"פ כלולים אזור יהודה והשומרון (איו"ש) יחד עם עזה.
2 בהם תשעה סטודנטים ומתנדבי שירות לאומי.



נתוני מפתח

כ-23
מיליון ש"ח
בלבד

סך הקנסות המינהליים שהטיל משרד החקלאות בשנים 2018 - 2022 בתחומים שיחידת הפיצו"ח אמונה על אכיפתם

21%
בלבד

שיעור המקרים שהובילו לפתיחת חקירה, מסך המקרים שנפתחו במערכת הפיצו"ח בשנים 2018 - 2022 (4,097 מתוך 19,703)

1.5%

שיעור התוצרת החקלאית הצמחית שמיובאת משטחי הרש"פ לישראל, מסך התוצרת הנצרכת בישראל (כ-33 אלף טונות מתוך 2,250 אלף טונות בממוצע לשנה)

כ-2,250
אלף טונות

אומדן היקף התוצרת החקלאית הצמחית הממוצעת הנצרכת בשנה בישראל

40%

שיעור הדגימות שהתגלו בהן חריגות של שאריות חומרי הדברה בשנת 2022, מכלל הדגימות שניטלו מתוצרת צמחית פלסטינית

5

מעברים שדרכם מותר להעביר כמות מסחרית של תוצרת צמחית ממקור פלסטיני לתוך שטח ישראל

31%

מהתלונות המשמעותיות שהתקבלו בנש"ם בעניין עובדי יחידת הפיצו"ח נמצאו מוצדקות והסתיימו בהרשעה או בענישה משמעותית

89%

מכלל מפקחי יחידת הפיצו"ח ביצעו חקירות או עיכבו חשודים בלא שהוקנתה להם סמכות מתאימה לכך (54 מתוך 61)

רק 21%
מהידיעות
המודיעיניות

שקיבל מערך המודיעין של יחידת הפיצו"ח מתחילת שנת 2022 עד אמצע שנת 2023 טופלו (37 מתוך 179)

85%
ירידה

שיעור הירידה בהיקף הידיעות המודיעיניות שהתקבלו במערך המודיעין של הפיצו"ח בשנת 2022 ביחס לשנת 2016

57%

מכלל הבשר שיובא עבור הרש"פ דרך נמלי ישראל, חשוד ככזה שנותר בישראל בשנים 2018 - 2021 (תועדה הגעה למעברים של 36,501 מתוך 84,534 טונות בלבד)

93%

מכלל המשלוחים של עופות, אפרוחים וביצי דגירה שהגיעו למעברים אל הרש"פ בשנת 2022, לא תועדו במערכת הממוחשבת של יחידת הפיצו"ח



פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לפעילות יחידת הפיצו"ח, ובכלל זה נושאי משמעת, ציות ותפקוד מקצועי של עובדים; ההסמכות והמינויים של העובדים לביצוע אכיפה; הבקרה על מעברי הסחורות בין ישראל לרשות הפלסטינית; ומניעת הברחה והלבנה³ של סחורות מהרש"פ לישראל. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד הביטחון, בנציבות שירות המדינה (נש"ם), במשרד לביטחון לאומי, במועצה לענף הלול (מועצת הלול), ברשות המיסים בישראל (רשות המיסים), במג"ב ובמשרת ישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



התפקוד המקצועי של יחידת הפיצו"ח

עמידת מפקחי יחידת הפיצו"ח ביעדים מקצועיים - בשנים 2020 - 2022 לא עלה בידי 92% במוצע ממפקחי יחידת הפיצו"ח לעמוד ביעדים המקצועיים הדרושים למילוי התפקוד שנקבעו להם, וכמה נושאי תפקידים ביחידה ובמשרד החקלאות ערים לפערים המקצועיים המשמעותיים הנוגעים ליכולתם המקצועית של המפקחים. הפערים הקיימים משפיעים במישרין על יכולתם של המפקחים לבצע משימות ליבה בתחום החקירה, איסוף הראיות וסיכום דוחות החקירה.

סגירת תיקים על ידי יחידת הפיצו"ח - בשנים 2018 - 2022, היחידה סגרה על דעת עצמה 218 (6%) מתוך 3,940 אירועים שנפתחה בעניינם חקירה במערכת הפיצו"ח ושהטיפול בהם הסתיים, בלי שהעבירה את האירועים לבחינת גורמי התביעה במשרד החקלאות - זאת אף שהסמכות לבחון אם הראיות מספיקות להעמדה לדין או להורות על סגירת תיק חקירה נתונה באופן בלעדי בידי גורמי התביעה.

הבקרה על מעברי הסחורות בין ישראל לרשות הפלסטינית

שאריות חומרי הדברה בתוצרת צמחית המועברת מהרש"פ לישראל - בשנים 2015 - 2022 שיעור הדגימות שניטלו מתוצרת צמחית פלסטינית בכניסתה לישראל שבהן אותרו שאריות חומרי הדברה חריגות היה 27% - 40%, וחלה בו עלייה מתמדת משנת 2018. שיעור זה היה גדול פי 2.5 בשנת 2019, פי 2.9 בשנת 2020 ופי 5.3 בשנת 2021 משיעור הדגימות

3 העברת התוצרת כאילו שמדובר בתוצרת ישראלית.



החריגות שאותרו בסקר של יחידת השירותים להגנת הצומח ולביקורת בתוצרת הצמחית שמקורה בישראל.

הכנסת תוצרת חקלאית משטח הרש"פ למחסני שיהוי - הדגימות שניטלו במעברים מאיו"ש מועברות לבדיקות מעבדה, ותוצאותיהן מתקבלות בתוך כמה ימים. עם זאת, התוצרת מופצת מהמעברים למשווקים באופן מיידי, עוד קודם שהתקבלו תוצאות הבדיקות. מכאן שבפועל, אלפי טונות של סחורה שבה מתגלות חריגות בדגימות שנלקחו כבר הופצה לשווקים, ואי אפשר לאתר את הסחורה שבה נמצאו חריגות ולאסור את שיווקה באופן שישמור על בריאות הציבור.

פיקוח על העברת בקר וצאן מישראל לרש"פ - בשל התנאים במעברי הסחורות בין ישראל לרש"פ, מפקחי הפיצו"ח מאשרים את המעבר של בקר ושל צאן מישראל לרש"פ ללא אימות מספק של הנתונים המצוינים בהיתר ההעברה⁴, לעומת המצב בפועל. עקב כך, לא נעשית בקרה ממשית על מספר בעלי החיים שהועברו לרש"פ ועל זהות ראשי הבקר שהועברו בפועל. בכך נפגעת יכולת השליטה של השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות על עדרי הצאן והבקר במשקי ישראל ועל מניעת מחלות, ונפתח פתח לשחיטה שחורה⁵ (ככל שמספר בעלי החיים המועברים קטן מהנקוב בהיתר), ופתח להעלמת מס ולתשלום אגרות העברה נמוכות מהנדרש (ככל שמספר בעלי החיים המועברים גדול מהמספר הנקוב בהיתר).

פיקוח על העברת עופות, אפרוחים וביצי דגירה מישראל לרש"פ - תעודות משלוח להעברת עופות, אפרוחים וביצי דגירה (מוצרי לול) מישראל לרש"פ מונפקות במערכת הממוחשבת של מועצת הלול. בהיעדר חיבור של המעברים "שער אפרים" ו"כרם שלום" למערכת הממוחשבת של מועצת הלול, אין למפקחי הפיצו"ח אפשרות לאשר בה את הגעתם של מוצרי הלול למעברים. כך עולה כי במחצית הראשונה של שנת 2023 הפיצו"ח לא תיעדו במערכת מועצת הלול את העברתם של 97% ממשלוחי העופות, האפרוחים וביצי הדגירה לתחומי הרש"פ. עוד נמצא כי יחידת הפיצו"ח ומועצת הלול אינן מבצעות מעקב אחר מוצרי לול שלא הגיעו ליעדם במעבר ואינן מבצעות בדיקה בנושא. בכך נפגעים הפיקוח והיכולת למנוע שחיטה שחורה, כלכלה שחורה וצער בעלי חיים. כמו כן, במצב דברים זה מועצת הלול אינה יכולה לאמת את הנתונים שהיא מסתמכת עליהם לשם תכנון כלל ענף הלול בישראל.

ייבוא בשר מחו"ל המיועד לרש"פ ונותר בישראל - בשנים 2018 - 2021, על פי הנתונים במערכת הפיצו"ח, תועדה במעברים הגעה של כ-37 אלף טונות בשר בלבד מתוך כ-85 אלף טונות בשר המיועד לרש"פ. בהתאם לכך, קיים חשד כי כ-57% מהבשר שמגיע מחו"ל ומיועד לרש"פ נותר בישראל. מצב זה נובע מכך שאין מנגנון שבאמצעותו המכס מעדכן את הפיצו"ח כאשר משלוח בשר יוצא אל המעברים. על כן, אין ליחידת הפיצו"ח יכולת לזהות משאיות שצפויות היו להגיע למעברי הסחורות אך לא הגיעו לשם בפועל, והיא אף אינה יכולה לבדוק את הסיבות לכך. מצב דברים זה מביא לכך שהבשר עלול לזלוג אל הכלכלה השחורה, והדבר אף עלול לפגוע בבריאות הציבור בשל היעדר הפיקוח עליו לאורך כל שרשרת האספקה, להביא להטעיית הציבור בכל הנוגע לכשרותו ולגרום

4 היתר שמופק על ידי השירותים הווטרינריים כתנאי להעברה של בעלי חיים.
5 שחיטה שחורה היא שחיטה של בעלי חיים מחוץ לבית מטבחים.



להעברה עודפת של כספי מע"ם לרשות הפלסטינית בגין סחורה בהיקף משוער של אלפי טונות בשר, שלא הגיעה ליעדה.

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

רמי"ם מפעילה ארבעה ממעברי הסחורות⁹ ומנהלת את עבודתה באמצעות מערכת ממוחשבת המכונה זרמים. אף שהמערכת הופעלה לראשונה כארבע שנים לפני מועד סיום הביקורת, יחידת הפיצו"ח ועבודתה כמעט ואינם משולבים בה, ואישור הפיצו"ח אינו משמש תנאי מקדים להעברת הסחורה במעבר. כמו כן, לאחר יציאה של משאיות מהרחבה שבה מועמסת הסחורה על משאית היעד, אין בשום מעבר תשתית פיזית (כגון שער נוסף) המאפשרת עיכוב ובדיקה של המשאית על ידי מפקחי הפיצו"ח. במצב דברים זה, משאית יכולה להיכנס לישראל בלי שעברה בדיקה כדי לוודא כי התוצרת המוצהרת מתאימה לתוצרת הנמצאת בה בפועל, כי היקף הסחורה שהוכנס תואם למכסה המותרת (למשל, מאפריל 2022 ועד לסוף שנת 2022, הועברו 1,048 טונות תוצרת ב-290 העברות של תוצרת במעברים, אף שלא הייתה למגדל מכסה פעילה), וכי התוצרת נדגמה לאיתור שאריות חומרי הדברה וזיהומים מיקרוביולוגיים כנדרש. יתרה מזו, יחידת הפיצו"ח אינה חשופה למידע השמור במערכת זרמים שיכול היה לשמשה לניהול סיכונים, לחקירות ולפעילות מודיעינית.

הבקרה על מעברי הסחורות בין ישראל לרשות הפלסטינית - תשתיות פיזיות לא

מתאימות במעברים, היעדר שיתוף מידע והיעדר סנכרון של מערכות המידע בין הגופים הפועלים במעברים גורמים להיווצרות פרצה להעברה בלתי מבוקרת של סחורות בין ישראל ובין הרש"פ. מצב דברים זה מביא לכניסה בלתי מורשית של סחורות לישראל בהיקף שלא ניתן לכמתו במדויק, והוא מוערך באלפי טונות לשנה לכל הפחות. כניסה בלתי מורשית זו מובילה, מטבע הדברים, לזליגה של סחורות לשוק השחור בישראל, לשחיטה שחורה, לצער בעלי חיים ולפגיעה בבריאות הציבור עקב כניסת סחורות שאינן עומדות בסטנדרטים הבריאותיים שנקבעו.

פעילות יחידת הפיצו"ח במעברים מיהודה ושומרון שאינם מעברי סחורות - יחידת

הפיצו"ח ממעטת לאייש את מעברי הרכב או לבצע ביקורות בהם (מלבד במעבר א-זעים). זאת אף שבמשך שנים רבות קיימת תופעה רחבת היקף, המוכרת למשרד החקלאות ולמינהל האזרחי, של כניסת תוצרת חקלאית רבה מאיו"ש לישראל באופן בלתי חוקי באמצעות הברחות והלבנת סחורה (העברת התוצרת כאילו שמדובר בתוצרת ישראלית). תוצרת זו כוללת בין היתר בשר שאין הערכה בדבר היקפו, ביצים בהיקף שהוערך בשנת 2020 בכ-60 - 80 מיליון ביצים בשנה, תוצרת צמחית שמקורה באיו"ש בהיקף מוערך של כ-30 אלף טונות לשנה, וכן תוצרת צמחית שמקורה בעזה והיא מיועדת לאיו"ש אך מגיעה לישראל ללא היתר דרך איו"ש בהיקף נרחב שהיקפו לא פורט. בפועל, יחידת הפיצו"ח מסתפקת בבדיקות שמבצעים הגורמים המפעילים את המעברים, אשר מזמינים אותה בעת הצורך. מבדיקת 122 האירועים שהתרחשו במעברי הרכב שנבחנו, למעט מעבר א-זעים, עלה כי כ-67% מתוכם היו תוצאה של קריאה לפיצו"ח על ידי יחידות אחרות, והם לא תוצאה של פעולות פיקוח יזומות של יחידת הפיצו"ח. מצב דברים זה עלול להציב סיכון ממשי



לבריאות הציבור בישראל. כמו כן, הסחורה עלולה לזלוג אל הכלכלה השחורה, ואם מדובר בבשר, אף להטעות את הציבור בנוגע לכשרותו.

מערך המודיעין של יחידת הפיצו"ח

סגירת מערך המודיעין של יחידת הפיצו"ח - במשך יותר משלוש שנים (2018 - תחילת 2021) פעלה יחידת הפיצו"ח ללא מערך מודיעין לאחר סגירתו, בשל שליפות מידע אסורות ממאגרי מידע שבוצעו ביחידה. החל ממרץ 2021 ועד מועד סיום הביקורת הוקם מערך מודיעין שלדי בלבד, הכולל מרכז מודיעין, דסקאית ושני בני שירות, אשר פועלים ממטה היחידה בלבד. עקב כך אין מענה על הצרכים המודיעיניים של הנהלת היחידה והמרחבים בתחומי האכיפה ומניעת העבירות, והיחידה מתנהלת ללא הכוונה ומיקוד של פעולותיה. עוד הועלה כי אף שיחידת הפיצו"ח נדרשת להתמודד עם מוקדי הברחות בקו התפר ובישוב ברטעה, וכן עם שחיטה שחורה בפזורה הבדואית, עובדי מערך המודיעין אינם שולטים בשפה הערבית כלל, למעט מרכז המערך שיש לו שליטה בסיסית בערבית מדוברת.

גישה למאגרי מידע - בביקורת נמצא כי מאז סגירת מערך המודיעין של היחידה בשנת 2017 ועד למועד סיום הביקורת, אין ליחידה גישה למערכות מידע אשר נחוצות לעבודת היחידה - מערכת "רותם" של מינהל ביקורת גבולות ברשות האוכלוסין ומערכת משרד התחבורה הנוגעת לבעלות על כלי רכב, שאליה הייתה ליחידה גישה רק בשנים 2021 - 2022, עד לפטירתו של מנהל היחידה ולא חודשה מאז. חסימת הגישה למערכות המידע האמורות מונעת ממפקחי יחידת הפיצו"ח לאתר מידע על אודות בעלי רכבים הרשומים במאגר כלי הרכב של משרד התחבורה, למנוע את יציאתם מהארץ של חשודים הדרושים לחקירה באמצעות מערכת "רותם" של מינהל ביקורת גבולות ברשות האוכלוסין, או לעכב כניסה לארץ של חשודים המנסים להבריח צמחים ובעלי חיים שכניסתם אסורה.

הטיפול בדיעות מודיעיניות - זרימת המידע המודיעיני ליחידת הפיצו"ח הופסקה בשנים שבהן המערך לא היה פעיל, ולאחר הפעלתו באופן שלדי, היקף הידיעות המודיעיניות שהתקבלו היה קטן בהרבה מבשנים קודמות (ירידה של 85% משנת 2016 לשנת 2022).

תוכנית העבודה וההפעלה של מערך המודיעין - למערך המודיעין אין מסמך סדור הקובע את סדרי העדיפויות (נושאי ההתעניינות) שלו, אין תוכנית עבודה סדורה המותאמת להיקף כוח האדם הקיים במערך, והוא אינו מבצע מיפוי של "מוקדים בעייתיים" - לפי המקום, המועד, סוג הפעילות או היקפה - לצורך תיעוד ומיקוד של פעילות המרחבים, ולבניית תמונת מודיעין סדורה שתסייע בהכוונת הפעילות של מרחבי היחידה.

ההסמכות והמינויים של העובדים ביחידת הפיצו"ח

ההסמכות והמינויים של העובדים ביחידת הפיצו"ח - יחידת הפיצו"ח אמונה על אכיפתם של 12 חוקים שבסמכות משרד החקלאות, סעיפים בחוק בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015, שבסמכות משרד הבריאות וסעיפים מחוק העונשין, התשל"ז-1977. לצורך אכיפת החוקים מפעילים מפקחי יחידת הפיצו"ח סמכויות עיכוב, חקירה או את שתייהן, וכן סמכויות נוספות כגון כניסה, חיפוש ותפיסה בהתאם לקבוע בחוק המסמך. במועד

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



הביקורת מועסקים ביחידת הפיצו"ח ארבעה מפקחים ומנהלים שהמטרה סירבה להסמיכם לביצוע חקירות ולעיכוב חשודים: סגן מנהל יחידת הפיצו"ח שאף תפקד מנובמבר 2022 עד אוגוסט 2023 כממלא מקום מנהל יחידת הפיצו"ח ללא מינוי רשמי מטעם משרד החקלאות; מנהל מרחב צפון שציין בערר שהגיש למשטרה, ונדחה, כי שלילת ההסמכה היא בבחינת פגיעה חמורה בתפקידו; וכן שני מפקחים שלמרות סירוב המשטרה להסמיכם שובצו כמעט בכל שבוע לעבודה בימי שבת, שבהם היחידה מבצעת פעולת אכיפה בלבד, המחייבת הפעלת סמכויות חקירה ועיכוב. עוד עולה כי לכלל המפקחים והמנהלים של יחידת הפיצו"ח חסרים ההסמכות או המינויים הנדרשים לאכיפת מלוא החוקים שהיחידה אמונה על אכיפתם, או חסר אישור המשטרה למינויים למפקחים.

הפעלת סמכויות חקירה ועיכוב ללא שהוקנו כדין - 89% ממפקחי ומנהלי יחידת הפיצו"ח (54 מתוך 61 עובדים) ביצעו חקירות או עיכבו חשודים בלי שהוקנו להם מלוא הסמכויות הנדרשות לכך כדין. למשל, המפקחים ביצעו חקירות בעניין הפרות של חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, בלי שניתן אישור המשטרה למינויים על פי החוק, וכן חקירות בעניין עבירות על הצו בדבר העברת טובין (מס' 1252), התשמ"ח-1988, הנוגע להעברת סחורות לישראל מתחומי הרש"פ, בלי שהוסמכו לכך.

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

רישיון לשאת נשק - ל-17% מהמפקחים והמנהלים ביחידת הפיצו"ח (10 מתוך 60 עובדים)⁸ אין רישיון לנשיאת נשק כנדרש, על אף האופי האכיפתי של תפקידם והעובדה שהם נדרשים לשאת נשק בפעילותם לאורך קו התפר ובמעברי הסחורות. כמו כן נמצא כי שלושה מהם אינם מחזיקים ברישיון לנשק משום שרישיונם נשלל. נוסף על כך נמצא כי תשעה מתוך עשרת המפקחים והמנהלים שאין להם רישיון לשאת נשק שובצו לפעילות בקו התפר למרות הדרישה לשאת נשק בעת פעילות באזור זה, וחלקם אף הצהירו כי עבדו בפועל לפחות שש שעות ביום עבודה באי"ש.

נושאי משמעת וציות ביחידת הפיצו"ח

בעיית המשמעת ביחידת הפיצו"ח לאורך השנים - מתחילת שנת 2001 ועד אמצע שנת 2023 הוגשו לנש"ם 54 תלונות על 38% מהעובדים המועסקים ביחידת הפיצו"ח במועד הביקורת (26 מתוך 69 עובדים)⁹, ו-39% מתוך התלונות היו על עובדים בעלי תפקיד ניהולי ביחידה (21 מתוך 54 תלונות)¹⁰, אף ששיעורם רק כ-9% מכלל עובדי היחידה. 31% מהתלונות שהתקבלו בנש"ם בעניין עובדי יחידת הפיצו"ח ושהטיפול בהן הסתיים (16 מתוך

8 אחד המפקחים יצא לחופשה ללא תשלום ולכן החזיר את נשקו ולא נכלל בבדיקה.

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

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



51 (תלונות)¹¹ נמצאו מוצדקות והסתיימו בהרשעה בבית הדין למשמעת או בהליך פנים-משרדי של נזיפה, התראה או הערה.

עמידת מפקחי יחידת הפיצו"ח בהסדרי ניגוד העניינים שנערכו להם - על פי נתוני מערכת הפיצו"ח, 4 מתוך 32 העובדים החתומים על הסדרי ניגוד עניינים (12.5%) פעלו שלא בהתאם להסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו. בכלל זה נמצא כי מפקח שנקבע שעליו להימנע מלעסוק בכל פעילות של פיקוח או אכיפה בתחום הבקר ביצע כ-70 פעולות בתחום זה, ובהן ביקורות באיטליזים, חקירות בנושא עבירות הנוגעות לבקר ותפיסות של בקר.

טיפול משרד החקלאות בבעיות המשמעת ביחידת הפיצו"ח - חרף התרעת מנהל אגף משמעת בנש"ם מיוני 2021 לבכירי משרד החקלאות, ועל אף התרעות ודוחות שכתב המבקר הפנימי של משרד החקלאות בשנים 2015 - 2018 בדבר התנהלות יחידת הפיצו"ח ואירועי המשמעת הנשנים וחוזרים ביחידה ומסקנות צוות בדיקה פנימי במשרד החקלאות בעניין עבירות משמעת חוזרות בפיצו"ח, משרד החקלאות לא קיים דיון בסוגיית האמצעים למניעת אירועי המשמעת החוזרים ונשנים ביחידת הפיצו"ח ולגילויים, ובפרט באירועים שעל פי הטענות בוצעו על ידי מנהלים ביחידה. זאת ועוד, גם לאחר הרשעות של כמה עובדים בבית הדין למשמעת לא קיים משרד החקלאות דיון בסוגיית התאמת העובדים לתפקידם¹². למציאות המתמשכת ולמחדל הטיפול במצב יש השפעות מעשיות כבדות-משקל: למשל, מאז סגירת מערך המודיעין בשלהי שנת 2017, בעקבות חשיפת שליפות המידע שלא כדין שבוצעו על ידי עובדי הפיצו"ח, חשש משרד החקלאות לשוב ולהפקיד סמכויות בידי מערך המודיעין של היחידה כדי לאפשר את חזרתו לפעילות מלאה, לרבות את מתן הגישה למערכות מידע. התנהלות היחידה לאורך השנים וריבוי ההליכים המשמעתיים שהתנהלו בעניין עובדיה עלולים לגרום נזק ולסדוק את אמון הציבור בגורמי האכיפה בכללותם.

עיקרי המלצות הביקורת

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

על יחידת הפיצו"ח ועל הנהלת משרד החקלאות לנתח את הסיבות לביצועים החלשים ביחידה ולפעול לשיפורם.

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

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

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



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

על הפיצו"ח והשירותים הווטרינריים לבחון מהו הפתרון המתאים לשיפור המעקב אחר הגעתם של משלוחי צאן ובקר ממשקים בישראל למעברים. כמו כן מומלץ כי הפיצו"ח, השירות הווטרינריים והמכס יקבעו מתווה סדור לשיתוף פעולה ביניהם, כדי לוודא כי כלל הבשר המיובא עבור הרש"פ דרך נמלי ישראל יגיע ליעדו. זאת כדי לשמור על בריאות הציבור, למנוע שחיטה שחורה, להבטיח תשלום מיסים ואגרות כדין, למנוע צער בעלי חיים הנובע מצפיפות יתר במהלך ההובלה וכן למנוע הטעיה של ציבור שומרי הכשרות. מומלץ כי הפיצו"ח ורמי"ם יבחנו את כלל היכולות הטמונות במערכת זרמים לקידום המטרות המודיעיניות, האכיפתיות והתפעוליות של הפיצו"ח, ובהתאם לממצאים יחברו את יחידת הפיצו"ח למערכת זרמים או לחלקים הרלוונטיים בה.

מומלץ כי הכניסה של משאיות המעבירות תוצרת חקלאית לרחבת מעברי הסחורות תותנה גם בקבלת אישור של יחידת הפיצו"ח, וזאת תוך יצירת מנגנון שיוודא כי לא תיפגע שגרת העבודה במעברים. נוסף על כך מומלץ כי יימצא פתרון הולם שיבטיח כי פעולות הפיקוח הנדרשות יבוצעו עוד לפני שחרור המשאית ממעבר הסחורות.

לנוכח ההערכות בדבר ההיקף הנרחב של הברחת סחורה והלבנתה דרך מעברי הרכב מהרש"פ לישראל, מומלץ כי הפיצו"ח יגביר את נוכחותו היוזמה במעברים אלה, וזאת בהתאם להערכות מצב מודיעיניות עתידיות.

על משרד החקלאות לפעול לפיתוח מערך מודיעין שיתמוך במילוי יעדי הפיצו"ח, ויכוון וייעל את פעילות האכיפה במרחבים שלה, לקבוע לו תקן ולאיישו, לקבוע לו תוכנית עבודה ולהבטיח את הפעלתו הסדירה ואת מתן הכלים הדרושים לו לצורך ביצוע תפקידו.

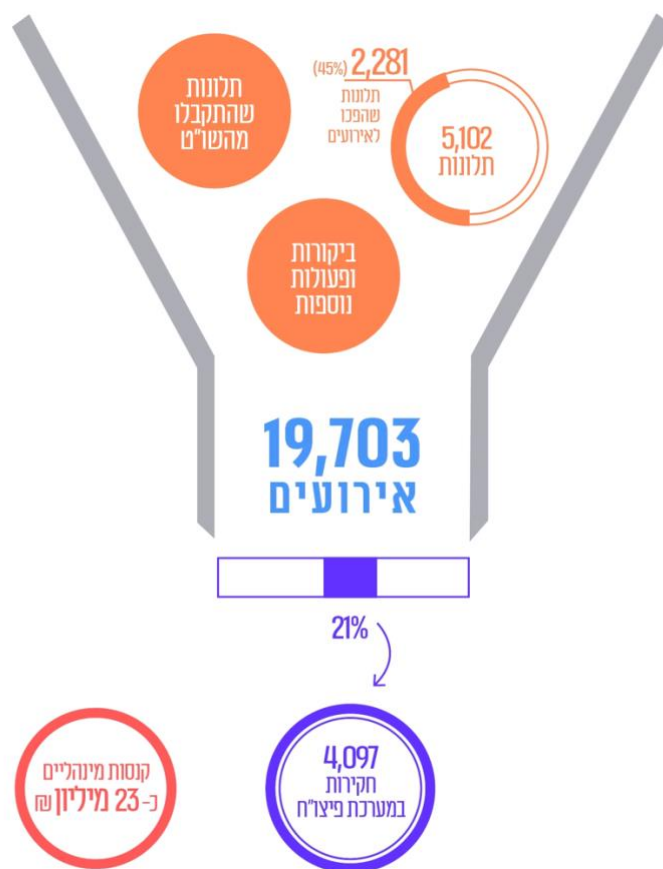
על משרד החקלאות לקיים דיון בסוגיית אירועי הפרת המשמעת החוזרים ונשנים ביחידת הפיצו"ח, ובפרט אלה הקשורים למנהלים ביחידה, ובכלל זה לקבוע פעולות שיבוצעו מדי פעם בפעם שיסייעו לאתר אירועי משמעת, כדי למנוע את הישנותם בעתיד ולחולל שינוי יסודי בתרבות הארגונית של היחידה.

על משרד החקלאות, בהתייעצות עם נש"ם ומשרד המשפטים, לבחון את נושא ההמשך או ההפסקה של העסקת המפקחים והמנהלים שהסמכתם נשללה מהם, להכריע בנושא ולפעול בהתאם לתוצאות הבחינה. נוסף על כך, משרד החקלאות נדרש להסדיר את כלל ההסמכות להן נדרשים עובדי יחידת הפיצו"ח לביצוע תפקידם ולוודא כי מפקחים יפעלו לאכיפת חוקים שהוסמכו לאכפם.

על כלל עובדי הפיצו"ח להקפיד שלא לפעול בניגוד להסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו. כמו כן, על הנהלת משרד החקלאות להביא לידיעת הנהלת יחידת הפיצו"ח את המגבלות החלות על הפעלת העובדים לפי הסדרי ניגוד העניינים שלהם. על הנהלת יחידת הפיצו"ח להימנע מלהטיל על עובדי היחידה כל מטלה שעלולה להעמידם בניגוד עניינים. כמו כן מומלץ כי משרד החקלאות ונש"ם יחד יבצעו בדיקה בעניינים של העובדים שפעלו בניגוד

להסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו ויבחנו את האפשרות לנקוט בעניינים את אמצעי המשמעת העומדים לרשותם.

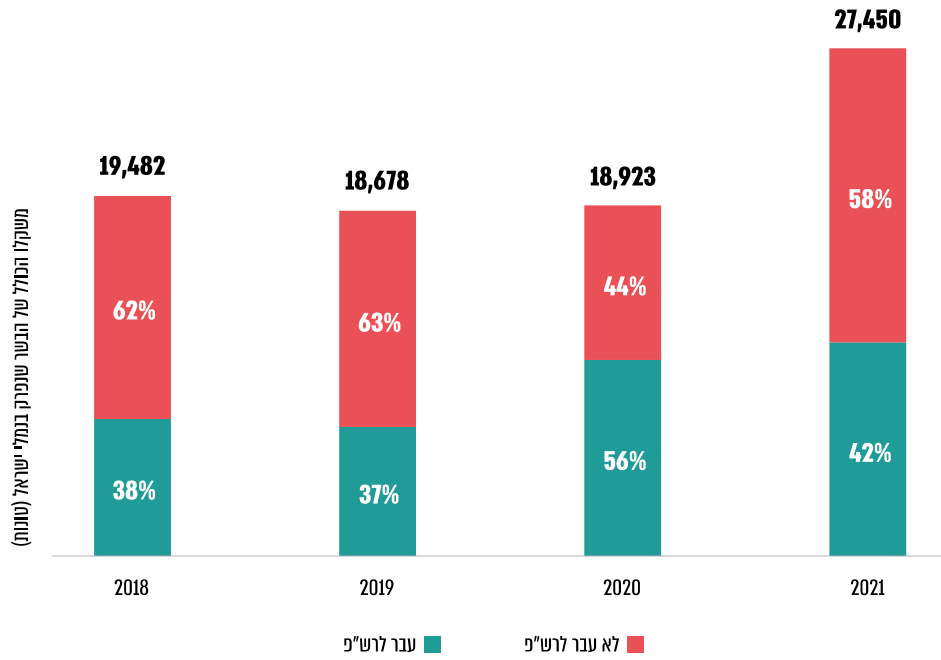
נתוני אכיפה בתחומי הפעילות של יחידת הפיצו"ח, 2022 - 2018



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



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



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



סיכום

ליחידת הפיצו"ח של משרד החקלאות חשיבות רבה לנוכח עיסוקה באכיפת החוק בעניינים הנוגעים לבריאות הציבור, לבריאות ולרווחה של בעלי חיים ולהגנה על הצומח החקלאי מפני מזיקים. בשנים 2018 - 2022 נפתחו במערכת הפיצו"ח כ-20,000 אירועים, ובעניינים של 21% (כ-5,000) נפתחה חקירה. באותן שנים הטיל משרד החקלאות קנסות מינהליים בסכום כולל של כ-23 מיליון ש"ח בתחומים שיחידת הפיצו"ח אמונה על אכיפתם.

בשנים 2019 - 2022 תועדו כ-39,000 העברות של תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל במעברי הסחורות בין ישראל לאיו"ש. בביקורת הועלו ליקויים המאפשרים העברה בלתי מבוקרת של סחורות בין ישראל ובין הרש"פ, ובכלל זה תשתיות פיזיות לא מתאימות במעברי הסחורות, היעדר שיתוף מידע והיעדר סנכרון של מערכות המידע בין הגופים הפועלים במעברים - רמ"ם במשרד הביטחון, המכס ויחידת הפיצו"ח. במצב דברים זה, קשה ביותר למנוע תופעות של הברחה והלבנה של תוצרת חקלאית, של כלכלה שחורה ושל צער בעלי חיים. כמו כן, בהיקף דגימות נרחב - 40% מהדגימות שניטלו בשנת 2022 - נמצאו חריגות של שאריות חומרי הדברה בתוצרת הצמחית המועברת מהרש"פ לישראל.

על יחידת הפיצו"ח, רמ"ם והמכס להעצים את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לוודא שמעברי הסחורות יוכלו למלא את ייעודם - מניעת העברה בלתי מבוקרת של סחורות חקלאיות בין ישראל ובין הרש"פ, ולהבטיח כי לרשות יחידת הפיצו"ח עומדים הכלים הנדרשים לביצוע תפקידה. כמו כן, על משרד הבריאות, משרד החקלאות, רמ"ם ומערכת הביטחון לבחון את המנגנון הקיים להעברת תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל ולפעול ליישום פתרונות להפחתת היקף החריגות של שאריות חומרי הדברה המתגלות בתוצרת המועברת מהרש"פ.

ממציאי הביקורת עולה כי זה שנים מתבצעת פגיעה בטוהר המידות על ידי עובדים ומנהלים ביחידת הפיצו"ח, שבמשך השנים נוהלו בעניינם כמה וכמה הליכים משמעותיים בנש"ם. בפועל הביאה התנהלות זו גם לסגירת מערך המודיעין של היחידה למשך יותר משלוש שנים, ולאחר מכן להקמתו במתכונת מצומצמת ולא אפקטיבית.

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