**משרד החקלאות ופיתוח הכפר**

**היבטים בתפקוד מועצת הזיתים**

**הגופים המבוקרים: משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד הבריאות; מועצת הזיתים; משרד האוצר – אגף השכר; חברת קנט; פרקליטות מחוז הצפון; הרשות לפיתוח הגליל**

ליקוי מספר 9 תוקן. ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 236.

**ליקוי**

1. מימון הביטוח ללא סיכון למבטח: עץ הזית נותן את פירותיו באופן "סירוגי", כלומר בשנה אחת הוא מצמיח כמות גדולה של זיתים ובשנה שאחריה כמות קטנה. קנט ביטחה את מגדלי הזיתים לשמן בביטוח כנגד אסון טבע, בין היתר מפני פחיתת יבול. מרבית השטח שבוטח הוא בתנאי "בעל" (ללא השקיה), שבו השקעת המגדלים נמוכה ביחס לשטחים מושקים. המדינה השתתפה בתשלום פרמיית הביטוח של המגדלים. נמצא כי כספי המדינה הפכו בעשור האחרון למעין הכנסה בטוחה עבור מגדלי הזיתים, בעיקר למגדלים בשיטת ה"בעל".

**ליקוי**

2. בשנים 2006-2005 ביטחה הנהלת מועצת הזיתים (המנכ"ל והסמנכ"ל) מטעי זיתים, רובם באזורי פארקים לאומיים, אך הביקורת העלתה כי הביטוח נעשה על שם ארבעה אזרחים שלא היו מגדלי זיתים, לא הייתה להם זיקה לשטח שבוטח, וככל הידוע הם אף לא ידעו על השימוש שעשתה המועצה בשמם (להלן - אנשי הקש). למרות זאת קיבלה קנט אישור בכתב מסמנכ"ל המועצה על זיקתם של אנשי הקש לשטחים המבוטחים וזכאותם לקבל פיצוי בגין פחיתת יבול והעבירה לזכותם, באמצעות המועצה, את סכום הפיצוי. הביקורת העלתה כי הפיצויים שנזקפו לזכות אנשים אלה - כ-350,000 ש"ח - לא הגיעו לידיהם. חלק מהכספים העביר מנהל החשבונות של המועצה לחשבונותיהם של הסמנכ"ל ואחראי האחזקה, והיתר הועברו בהמחאות לפקודת אנשי הקש, שאת חלקן פדה במזומן אחראי האחזקה.

**ליקוי**

3. בשנת 2008 המועצה ביטחה את המטעים האמורים על שמה בלי שהייתה לה זיקה כלשהי אליהם. בגין ביטוח שטחים אלה שילמה חברת קנט למועצה פיצוי בסך כ-340,000 ש"ח, שמועצת הזיתים לא הייתה זכאית לקבלם. פעולות הסמנכ"ל ואחראי האחזקה מעלות לכאורה חשש לפגיעה בטוהר המידות; מהביקורת עולה כי הם הונו את קנט באופן שיטתי על מנת לקבל כספים שלא כדין. גם פעולותיו של מנהל החשבונות, שביצע העברות מחשבונותיהם של אנשי הקש לחשבונותיהם של הסמנכ"ל ואחראי האחזקה, מעלות חשש כי הוא נתן ידו לפעילות חריגה הגובלת בפגיעה בטוהר המידות. משרד מבקר המדינה מעיר כי על המועצה וחברת קנט לפעול ללא דיחוי להשבת הכספים שהועברו שלא כדין. משרד מבקר המדינה העביר את הליקויים בנדון גם ליועץ המשפטי לממשלה.

**ליקוי**

4. הרשות לפיתוח הגליל, שהיא רשות ממשלתית, הפיקה בשנת 2006 את "פסטיבל הזית". לצורך כך היא שכרה את שירותיה של חברת הפקות ושילמה לה בין היתר 150,000 ש"ח כנגד שתי חשבוניות. נמצא כי עובד במועצה, שינה כמה פרטים בשתי החשבוניות שיועדו לרשות לפיתוח הגליל, לדבריו בהוראת הסמנכ"ל, ורשם כי הן הוצאו עבור מועצת הזיתים. משרד החקלאות תקצב את המועצה מדי שנה בשנה, ולשם כך היא נדרשה להמציא למשרד חשבוניות על הוצאות שהיא נשאה בהן. במרס 2007 שלח הסמנכ"ל למשרד החקלאות העתק של שתי החשבוניות וכתב כי הן מוכיחות הוצאות של המועצה בשנת 2006 בסכום של 150,000 ש"ח. בעקבות זאת העביר משרד החקלאות למועצה את התקציב.

**ליקוי**

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

**ליקוי**

6. בשנת 1997 החלה מועצת הזיתים להפיק תווית איכות במטרה להבדיל את שמן הזית הישראלי האיכותי מיתר שמני הזית. הסמנכ"ל עסק בנושא ובמסגרת תפקידו דגם את בקבוקי השמן עם תווית האיכות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במאי 2007 אישרה הנהלת המועצה לסמנכ"ל תוספת למשכורתו החודשית בסך 5,000 ש"ח עבור פעילות זו, בשנים 2008-2007 קיבל הסמנכ"ל תשלומים בסך 75,000 ש"ח נוסף על שכרו. משיזמה המועצה הנפקת תווית איכות היא הפכה לחלק בלתי נפרד מפעילותה ומכאן שבתשלום מיוחד לסמנכ"ל עבור פעילות זו יש משום שימוש לא נאות בכספי ציבור. כבר במרס 2008 דרש משרד החקלאות מהמועצה לחייב את הסמנכ"ל להחזיר את הכספים ששולמו לו ביתר, אולם עד מועד סיום הביקורת הוא טרם עשה זאת.

**ליקוי**

7. המועצה לא הסדירה בנוהל כתוב את אופן הנסיעות לחו"ל. נמצא כי הסמנכ"ל אישר לעצמו נסיעות לחו"ל מדי פעם בפעם. המועצה מימנה נסיעות שלא אישרה שבהן השתתף הסמנכ"ל; לעתים מימנה המועצה הוצאות אש"ל עבור נלווים, שאינם עובדי מועצה ושנסעו ללא אישורה; נמצאו אי-סדרים ברישום החשבונאי ובכלל זה תשלומים שאינם תואמים את האסמכתאות וכן החזרי הוצאות לא ראויים שניתנו לסמנכ"ל עבור רכישת מוצרים אישיים. מהאמור לעיל עולה כי הסמנכ"ל עשה שימוש לא ראוי בכספי המועצה, גם עניין זה, מעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות. הדבר התאפשר, בין היתר, בשל תפקודו הלקוי של מנהל החשבונות, ששילם כספים ללא בקרה, ונוכח חוסר פיקוח ובקרה ראויים של המועצה.

**ליקוי**

8. מיתוג שמן זית איכותי ואופן הפיקוח עליו: כאמור בשנת 1997 יזמה המועצה הנפקת תווית איכות לשמן זית איכותי הנושאת את שם המועצה. יצוין כי לתווית האיכות משמעות שיווקית כלכלית ניכרת עבור המגדלים והמשווקים המורשים (להלן - המשווקים), ששילמו למועצה עבור הרשות להשתמש בה, מאחר שבעיני הצרכנים המועצה מפקחת על שמן זית בעל תווית איכות. הנפקת תווית איכות חייבה הקמת מנגנון בקרה, אולם המועצה לא הקימה מנגנון מעין זה, ובפועל הסמנכ"ל הוא שביצע את הפיקוח והבקרה על משווקי שמן זית איכותי מטעם המועצה; הוא דגם בקבוקי שמן זית ושלח אותם לבדיקות מעבדה ללא תכנית סדורה ושיטתית וללא תיעוד לגבי השיקולים שהנחו אותו לדגום בקבוקים מסוימים. המועצה אף הוסיפה להקצות תווית איכות למשווקים שלא היו רשאים להשתמש בה, למשל משווקים ששיווקו שמן זית מזויף, דבר שיכול לגרום להטעיית הצרכנים.

**ליקוי**

10. הנפקת "חותמת איכות": כאמור, נוסף על שמן הזית האיכותי קיים בשוק גם "שמן זית" (שמן זית מזוכך שמעורבב עם שמן זית איכותי); שמן זה אמנם מוגדר "שמן זית" בתקן, אולם יתרונותיו הבריאותיים קטנים במידה מובהקת משמן זית איכותי. נמצא כי המנכ"ל והסמנכ"ל אפשרו לחברה מסוימת להשתמש בחותמת האיכות חודשים מספר לפני שהמועצה יידעה את שאר משווקי שמן הזית על האפשרות לקבלה. יצוין כי מליאת המועצה החליטה להפסיק את הפצת חותמת האיכות במאי 2006, ולמרות זאת המשיכה הנהלת המועצה להקצות חותמות איכות עד מועד סיום הביקורת.

**ליקוי**

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

**ליקוי**

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

באוגוסט 2007, בעקבות תביעת פיצויים שהתנהלה מ-1999, הגיעו ההנהלה המצומצמת של מועצת הזיתים ומנכ"ל מועצת הטבק להסכם פשרה ולפיו כספי הקרן יחולקו ביניהם. בכך התעלמה ההנהלה המצומצמת מחוות הדעת המשפטיות שניתנו לה, בלי שקיבלה אישור למהלך מהנהלת המועצה או המליאה ובלי שהביאה את ההסכם לאישורו של הממונה על השכר באוצר, כמתחייב.

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

**ליקוי**

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

**ליקוי**

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

**ליקוי**

15. ועדת ביקורת ומבקר פנימי: חוק מועצת הצמחים קובע כי באחריות המועצה למנות באישור שר החקלאות ועדת ביקורת לפיקוח על פעולות המועצה. חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי בכל גוף ציבורי תקוים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי. נמצא כי המועצה לא מינתה ועדת ביקורת משנת 2004 ועד 2009. נוסף על כך נמצא שמשנת 2006 ועד מאי 2009 לא היה למועצה מבקר פנימי. אף על פי שמשרד החקלאות ידע שכבר מאוגוסט 2004 אין ועדת ביקורת במועצה, הוא לא חייב את המועצה להקים ועדה כזאת. יוצא כי במשך תקופה ארוכה לא מילאו שרי החקלאות את אחריותם המיניסטריאלית בכך שלא פעלו להסדיר את פעילות המועצה כחוק ובכלל זה לחייב את המועצה למנות ועדת ביקורת ומבקר פנימי.

**ליקוי**

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

**ליקוי**

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

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

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

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

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

**מעקב**

**משרד החקלאות**

1-17. שלושת העובדים נמצאים בימים אלו בהליך של שימוע.

בעניין רענון הנהלים, הוועדה שהוקמה בראשות סמנכ"ל המשרד נמצאת בשלבי סיום ובשבועות הקרובים ייערך דיון אצל המנכ"ל לקבלת דוח סופי.

לעניין איוש תפקיד ראש תחום מועצות ייצור, המשרד פרסם מכרז פנימי אליו לא הגישו מועמדות. פורסם מכרז חיצוני ביום 2.7.2010. תאריך אחרון להגשה -15.7.2010. בדיקת המועמדים על ידי המשרד הסתיימה. החומר נשלח לנציבות שירות המדינה לזימון לבחינות.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 239.