

ניהול ענף הדיג

תקציר

1. שדות הדיג הפוריים באוקיינוסים ובימים הולכים ונעלמים בהדרגה כתוצאה מזיהום ומניצול יתר, ולמרות זאת נמשכת בהם פעילות הדיג האינטנסיבית של מרבית מדינות העולם. גם בחופי ישראל ניכרת ירידה של ממש בכמות הדגים בעלי הערך המסחרי: בעשור שהחל בשנת אלפיים ירד שלל הדיג בישראל ביותר מ-80%, ועל פי נתוני משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ומומחים באוניברסיטאות, הדגים המסחריים קרובים להכחדה.

במחצית השנייה של העשור הראשון בשנות האלפיים הייתה צריכת דגי המאכל בישראל כ-72,000 טונות בשנה. כמות הדגים המיובאים בשנת 2009 הייתה כ-60,000 טונות, רובם כמוצרים קפואים, שמתחרים בדגים הטריים המיוצרים בארץ בבכורות דגים.

2. האגף הבכיר לדיג ולחקלאות מים (להלן - אגף הדיג) הוא חלק ממשרד החקלאות, כפוף למנכ"ל ופועל מכוח פקודת הדיג משנת 1937 ותקנות הדיג, 1937, שנועדו להסדיר את העיסוק בדיג לשם יצירת ממשק דיג¹ ראוי.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות משרד החקלאות בכמה עניינים בענף הדיג: ניהול הדיג בכינרת ובים התיכון, יישום החלטת הממשלה להשבית את הדיג בכינרת, פעילות הפיקוח של השירותים הווטרינריים על גידול דגי מאכל ועוד. בירורים התקיימו גם ברשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג), במדור לשיטור ימי במשטרת ישראל, ברשות המים ובמשרד הבריאות.

עיקרי הממצאים

בפקודת הדיג, 1937, הוטל על שר החקלאות לנהל דיג בר-קיימא בים התיכון, בכינרת ובמפרץ אילת. הבדיקה העלתה שניהול הדיג בכינרת ובים התיכון היה לקוי.

הדיג בכינרת

1. מנתוני אגף הדיג עולה כי בעשור הראשון של שנות האלפיים, ובייחוד בשנים 2007 ו-2008, ירדה כמות הדגים בעלי הערך המסחרי בכינרת, בעיקר זו של אמנון

1 מממשק דיג - הביטוי המקובל במשרד החקלאות להגדרת תחום הדיג. ניהול ממשק דיג בר-קיימא נועד לאלה: מצד אחד - שמירה על הדגה כמשאב לאומי מתחדש משנה לשנה. מצד אחר - ניצולו בצורה מיטבית כדי שאזרחי המדינה יוכלו ליהנות מדגים טריים מן הים התיכון, מן הכינרת וממפרץ אילת.

הגליל, בעשרות אחוזים מדי שנה: בשנת 2008 נידוגו בכינרת 224 טונות בלבד לעומת 2,163 טונות בשנת 1998, דהיינו ירידה של כ-90%.

2. לאגף הדיג כמה מטלות בכינרת: מניעת דיג יתר ודיג בלתי-חוקי; ריבוי הדגה באמצעות אכלוס הכינרת בידי אדם בדגייגים של אמנון הגליל, קיפון (בורי) וכסיף; פיקוח על הדיג באזורי הטלה ומחקר. בכל אלה התגלו ליקויים בתפקוד אגף הדיג: מנהל אגף הדיג אישר דיג ברשתות שמידות עיניהן (החורים ברשת) קטנות מאלה שנקבעו בתקנות הדיג וכתוצאה מכך נידוגו דגים קטנים מהמותר; אכלוס הדגייגים בכינרת לא היה מיטבי, דבר שיכול להשפיע על כמות הדגה באגם. אכלוס הקיפונים ב-2008 נפגע כיוון שבניגוד לנוהגו בשנים קודמות, לא דאג מנהל האגף לאישור עבודה בשבת לעובד האחראי לכך או לחלופה מתאימה. בגלל זה מתו כ-100,000 דגייג קיפון צפלוס מיד לאחר הכנסתם לכינרת, משום שהושארו ארבעה ימים בצפיפות במיכלים סגורים; הפיקוח על הדיג, שמטרתו למנוע דיג בלתי-חוקי, היה חלקי, וגם הסקרים שנועדו לאסוף מידע לצורך קבלת החלטות לא בוצעו כפי שתוכנן. אגף הדיג לא ניהל אפוא את הדיג בכינרת באופן תקין, והוא אחד האחראים להידרדרות מצב הדגה בה.

3. רשתות הדיג: ההקפדה על מידת עיני הרשתות חשובה ביותר משום שגודל העין קובע את גודל הדגים שיעלו ברשת, ורשתות בעלות עיניים קטנות משמעותן דיג דגים קטנים מהמותר. בתחילת שנות האלפיים גילה אגף הדיג שהדיגייגים בכינרת משתמשים לדיג בורי ברשתות בעלות עין קטנה מהמותר בתקנות. בנובמבר 2001 החליט מנהל אגף הדיג לאפשר להם, ללא סמכות, לעשות זאת שישה חודשים, שהיו אמורים להסתיים באפריל 2002, ואולם גם לאחר מועד זה לא חזרו הדיגייגים להשתמש ברשתות תקניות, ואגף הדיג לא אכף דיג ברשתות תקניות. יתר על כן, משרד החקלאות החליט בשנת 2004 להקצות מענקים לרכישת רשתות בלתי-תקניות לדיג בורים. מן הנתונים של אגף הדיג עולה שגם האמנונים נידוגו ברובם כשהיו קטנים מהמותר על פי תקנות הדיג. רשת בורים לוכדת גם דגי אמנון כאשר הם במים עמוקים יותר - ובעיקר בחורף. הדיג ברשתות האסורות נמשך עד תום הביקורת². התוצאה היא פגיעה כפולה, בפוטנציאל הגדילה של דגי האמנון ושל דגי הבורי כאחד: דגי הבורי הקטנים מדי - ערכם המסחרי ירוד, והאמנונים הקטנים מדי אינם מגיעים לבגרות מינית ולפיכך אינם מתרבים ונידלדלה אוכלוסייתם במידה ניכרת. הדיגייגים גורמים כך אפוא דלדול של ממש בדגה.

מנהל אגף הדיג, חיים אנג'וני, לא התייעץ עם היועץ המשפטי במשרד החקלאות בעניין מידות עיני הרשתות. לדעת משרד מבקר המדינה, הוא לא היה מוסמך להחליט להתיר דיג ברשתות בלתי-תקניות משום שהתקנות לא שונו. לכן הוא נושא באחריות למצב שנוצר.

4. על מנת לאפשר התרבות של אמנון הגליל נקבע בתקנות הדיג כי אסור לדוג בכינרת בתקופת הקינון וההטלה של אמנון הגליל בכל ציוד דיג שהוא בשטחים שגבולותיהם מפורטים בתקנות: שטח הבטיחה³ ושטח חוף מגדל-גינזור. איסור הדיג חל לא יותר מ-60 ימים רצופים.

2 בעניין זה ראו פרוטוקול משיבת ועדת הכספים של הכנסת מ-10.5.10. בדיון ציינו נציגי הדיגייגים שהם דגים ברשתות בלתי-תקניות.
3 שמורת טבע בצפון הכינרת.

על פי התקנות, מנהל אגף הדיג מכריז מדי שנה על איסור הדיג, אולם בעונות הדיג של 2009 ו-2010 היה הפיקוח באזור הבטיחה חלקי בלבד. אכיפה חלקית זו פגעה במצב הדגה בכינרת.

5. לדעת רוב אנשי המקצוע העוסקים בחקר הכינרת, אחד הגורמים העיקריים לפגיעה בדגת הכינרת הם הקורמורנים - עופות בר נודדים שניזונים ממנה. לפי הערכת אגף הדיג, הקורמורנים טורפים כ-115 טונות של אמנונים בעונה (רשות הטבע והגנים העריכה שהכמות קטנה יותר). בתחילת 2008 סברה הנהלת משרד החקלאות שיש לגרש את הקורמורנים ממקומות הלינה שלהם ומאזור הבטיחה, אך נציגי רט"ג התנגדו לכך. לאחר סיום הביקורת, בספטמבר 2010, סיכמו מנכ"ל רט"ג ומנכ"ל משרד החקלאות להוציא לפועל תכנית ארצית לגירוש הקורמורנים גם משמורות טבע ובהן הבטיחה משנת 2011.

6. בעקבות הירידה בשלל דגי אמנון הגליל, שהגיע בשנת 2008 לשפל חסר תקדים של שמונה טונות, לעומת 391 טונות בשנת 1998, נוסף על הירידה בדיג שאר המינים המסחריים, החליטה הממשלה ב-18.4.10 להפסיק את הדיג בכינרת לשנתיים⁴.

החלטת הממשלה התבססה על המלצות הצוות שמינו בדצמבר 2009 מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ומנכ"ל משרד החקלאות. הצוות התבקש להכין תכנית חירום להצלת הדיג בכינרת. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בעבודת המטה שעשה הצוות: במהלך עבודתו הוא לא ביקש כלל ייעוץ משפטי אף שהיה מדובר בתכנית מורכבת, המצריכה, מעצם טיבה, ליווי משפטי וכן משום שהשבתת הדיג מצריכה תיקון תקנה; לא כל חברי הצוות נפגשו עם כל הגורמים המקצועיים; לא נכתבו פרוטוקולים לדיונים ולכן לא ברור כיצד זרם המידע לחברי הצוות שלא נכחו בפגישות.

עד סוף שנת 2010 הדיג בכינרת נמשך ללא הגבלה כלשהי משום שוועדת הכלכלה לא אישרה את תיקון תקנות הדיג בשל מחלוקת על התמיכה שתיתן לדייגים ועל הקריטריונים לזכאות לה.

בדצמבר 2010 עתרו לבג"ץ ארגון דייגי הכינרת, עיריית טבריה, קיבוץ עין-גב וקיבוץ גינוסר נגד משרד החקלאות ומנכ"ל משרד ראש הממשלה וביקשו מבג"ץ לתת צו על תנאי כנגד המשיבים, "לפיו על המשיבים לבוא וליתן טעם, מדוע לא תדחה או תבוטל הודעת המשיב 1 על השבתת הדייג בכינרת...". העותרים טענו, בין היתר, שמשרד החקלאות לא התקין תקנות, לא הביא תקנות לאישור ועדת הכלכלה ולא פרסם תקנות, לכן אין לו סמכות להשבית את הדיג בכינרת בהודעה שאינה בת פועל תחיקתי. לא ניתן צו על תנאי כמבוקש. בתגובת המשיבים מ-13.1.11 נאמר, בין היתר, שמנכ"ל משרד החקלאות הנחה את האגף להנפיק רישיונות דיג זמניים לדייגים בכינרת שתוקפם מ-1.1.11 עד 28.2.11. בתום תקופה זו ובהתאם להתפתחויות שיחולו יבחנו המשיבים את המשך פעילותם בהתאם לסמכויות הנתונות להם על-פי דין.

בעת סיום עריכת דוח הביקורת, העניין תלוי ועומד בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

הדיג בים התיכון

1. ניהול דיג חייב להיות מגובה בנתונים מעודכנים על אודות שלל הדיג והרכבו. לשם כך יש צורך לאסוף נתונים בחופים ובלב הים. בשנים 2001-2004 ובתשע"ה החודשים הראשונים של שנת 2008 לא אסף האגף כל נתונים על שלל הדיג בים התיכון. בשנים 2005-2007 אסף נתונים ביפו בלבד. בשנים 2001-2007 לא היו כלל הפלגות סקר ללב הים (הפלגות כאלה נועדו לבסס את הידע על שלל הדיג ועל הדינמיקה של אוכלוסיות הדגים). בכל אחת מהשנים 2008, 2009 ו-2010 היו הפלגות ספורות בלבד. בשנת 2010 התנה מנהל האגף את הפלגות הסקר בפעילות מקצועית אחרת ולא אישר במועד את ההזמנות להן.

2. המחקר בימים נועד להעמיק את הידע העיוני והיישומי, לספק לחוקרים ולמקבלי ההחלטות מידע על הדגים ועל יצורים ימיים אחרים, לגלות בעיות הדורשות התערבות ולהציע להן פתרונות. הבדיקה העלתה שמנהל האגף הקצה בשנים 2001-2009 סכומים זעומים למחקרים בים התיכון. גם קרן המדען הראשי במשרד החקלאות לא מימנה מתחילת שנת 2000 מחקרי דיג ימי.

3. כדי לשלוט בגודל הדגים הנתפסים ברשת ולהימנע מתפיסת דגים קטנים מדי נקבעו בתקנות הדיג מגבלות בנוגע לרשתות בספינות מכמורת. ממסמכי אגף הדיג עולה כי הוא לא אכף אותן מעולם, והרשתות המצויות בשוק ומשמשות את הדייגים אינן תואמות לאמור בתקנות. כתוצאה מאי-האכיפה גורמים הדייגים עצמם לדלדול ניכר של הדגה ולפגיעה בפרנסתם.

קשיים בפיקוח

למחלקת הפיקוח של אגף הדיג יש כוח אדם מצומצם (מנהל וחמישה פקחים), ואין ביכולתה למלא כהלכה את כל מטלותיה. גם האמצעים העומדים לרשותה מעטים ואינם מאפשרים פיקוח נאות. משום כך אין אפשרות לקיים פיקוח במשך כל שעות היממה שבהן דגים. כל ריכוז מאמץ בכינרת או בים התיכון בא על חשבון הפעילות השוטפת בזירה השנייה. סירת גומי קלה אחת משמשת לפיקוח בשני המקומות, וכאשר מעבירים אותה ממקום למקום נותר אגף הדיג ללא כל אמצעי פיקוח במקום שממנו הועברה.

פיקוח על הדגה המיועדת למאכל אדם

1. הפיקוח על טיב הדגה הנמכרת בשווקים מוטל על השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות (להלן - השו"ט). על נציגיהם לוודא את הטמעתם ואת אכיפתם של נהלים והוראות בכל הקשור לשחיטה, למיון ולעיבוד של הדגים לשוק המקומי וליצוא תוך הקפדה על כשירותו הבריאותית של הדג שנועד למאכל אדם; השו"ט אחראים גם למניעת הפצתן של מחלות דגים. עד שנת 2009 הם לא עסקו כלל בפיקוח על גידול דגי מאכל ובמתן אישורים לחוות לגידול דגים המשווקות דגים לשוק המקומי וליצוא כמקומות ראויים לגידול דגים ולא פיקחו עליהן.

2. בנובמבר 2008 הגיעה משלחת מהאיחוד האירופי כדי לבדוק אם הדגים ומוצריהם המיוצאים מישראל לארצותיהם עומדים בכל דרישותיו. המשלחת מצאה

ליקויים חמורים בפיקוח על גידול דגים ועל ייצור מוצרי דגים; אלה הליקויים העיקריים: לא היה פיקוח וטרינרי על ברכות הדגים ולא היה כל תהליך של רישום ואישור של ברכות גידול; לא היה פיקוח וטרינרי על סירות הדיג ועל הדיג הימי, ואף לא על הדגים בהגיעם לנמל; לא היה פיקוח וטרינרי על שיווק הדגים מהנמל; הפיקוח על מי השתייה בברכות שבהם מגדלים את הדגים לא תאם את התקנות האירופיות; לא היה כל פיקוח על שימוש בתוספי מזון במפעלים בתהליך הכנת מוצרי הדגים בהם; הבדיקות הווטרינריות הנדרשות לקביעת איכות הדגים לא נעשו על פי הדרישות הן בחומרי הגלם והן במוצר המעובד; בעיבוד מוצרי הדגים בתעשייה השתמשו בחומרים כימיים לחיטוי הדגים - דבר האסור על פי התקנות האירופיות; נמצאו ליקויים חמורים בפיקוח של השו"ט.

מסקנות המבקרים היו כי ישראל אינה רשאית יותר לחתום על תעודות בריאות לייצוא דגים למדינות האיחוד האירופי, מאחר שהמצב התברואתי במפעלים וגם מנגנון הפיקוח הציבורי שלה על ייצור ועיבוד של דגים לייצוא אינם תואמים את התקנות האירופיות. כתוצאה מכך ביטל מנהל השו"ט את היתר הייצוא למוצרי דגים לכל המפעלים שאושרו לכך בעבר. ייצוא הדגים ומוצריהם מישראל למדינות האיחוד האירופי הושבת עד תיקון הליקויים ובדיקה חוזרת של המפעלים בידי נציגי האיחוד האירופי. יודגש כי מהמפעלים שלא נמצאו ראויים לייצא את תוצרתם לא נשלל היתר השיווק לשוק המקומי. יש לראות בחומרה את העובדה שמנהל השו"ט לא החיל על השיווק לשוק המקומי אותם כללים ולא ביטל את היתר השיווק בארץ של מפעלים אלה.

3. בתחילת 2009, לאחר הביקורת של המשלחת ולפי ההנחיות של הנהלת משרד החקלאות, החלו השו"ט ואגף הדיג לארגן ולהסדיר פיקוח וטרינרי, כמקובל באיחוד האירופי. נכתבו נהלים התואמים את התקנות האירופיות, והוכנה טיוטת תקנות שמטרתה להסדיר את הבסיס החוקי לפיקוח הווטרינרי על גידול דגי מאכל בישראל, מיונם ושיווקם. ואכן - בבדיקה חוזרת שנערכה באוקטובר 2009 התרשם הצוות מטעם האיחוד האירופי לחיוב מהפעילות לתיקון הליקויים. לאחר בדיקתו אושרו (רק) שני מפעלים לייצא לאיחוד האירופי, לעומת שמונה שאושרו ביולי 2008, לפני ביקור המשלחת.

4. ב-2010 הסתפק השו"ט רק באיסוף מידע על כל משקי הגידול, במתן הסברים למגדלים על הדרישות שיצטרכו לעמוד בהן ובבדיקה אם יש להם רישיון עסק.

היעדר תקנות מחייבות ואי-פיקוח מספק על כל שלבי הגידול עלולים לגרום לכך שגם המפעלים שאושרו לייצוא ייפסלו, אם נציגי האיחוד האירופי יגיעו לביקורת נוספת.

התוצאה היא שענף הדיג פועל ללא הסדרה מספקת: עד שלהי 2010 טרם הותקנו התקנות, ואת הנהלים קשה לאכוף משום שלא ניתן להטיל סנקציות (קנס מינהלי, למשל) על העבריינים. לפיכך חשוב מאוד לעגן את הוראות הנוהל בתקנות.

סיכום והמלצות

הדגה בכינרת היא מרכיב חשוב במארג המזון ותורמת לאיזון האקולוגי ולאיכות המים באגם. שלל הדיג בכינרת התמעט בשנים האחרונות והגיע לשפל חסר תקדים בשנת 2008, בעיקר מן הסיבות האלה: ניהול כושל של אגף הדיג - מתן היתר לדיג ברשתות בלתי-חוקיות (בעלות עיניים קטנות מדי), ללא סמכות ושלא בהתאם לתקנות; אי-

פיקוח יעיל על הדיג ואי-טיפול בבעיית הקורמורנים הניזונים מהדגה בכינרת. אלה - וגם אחרות - תרמו לדלדול הדגה. הנתונים הללו מעוררים חשש ממשי לפגיעה אקולוגית אם חלילה תהפוך הכינרת לאגם שחיים בו מעט דגים מזנים ספורים.

החלטת הממשלה להשבית את הדיג בכינרת לשנתיים, החל באפריל 2010, טרם מומשה. העניין תלוי ועומד להכרעת בג"צ.

הטיפול הכולל בכינרת מתעכב גם הוא. מן הראוי שאגף הדיג יפעל לקידום העניין, במיוחד, להגברת הפיקוח והאכיפה, ולקידום הטיפול בבעיית הקורמורנים.

אגף הדיג לא ניצל ביעילות את המשאבים הדלים שעמדו לרשותו כדי לקיים פיקוח ואכיפה יעילים ולמנוע עבריינות דיג, שתרמה להידלדלות מתמשכת של הדגים. יש לטפל לאלתר וביסודיות בפיקוח ובאכיפה, להעמיד לרשות מחלקת הפיקוח אמצעים מספיקים ולהכין לשם כך תכנית פעולה מסודרת.

הפיקוח על איכות הדגים הוא תפקידם של השירותים הווטרינריים. כדי להסדיר את הפיקוח הווטרינרי על גידול דגי מאכל המיועדים לשוק המקומי ולייצוא על משרד החקלאות להתקין תקנות בנושא. יש להבטיח שיהיה תקן אחיד לתוצרת המיועדת לייצוא ולזו המשווקת לשוק המקומי ולהכשיר די עובדים בשו"ט לאכיפת הדין.



מבוא

הדגה בעולם ובישראל : שדות הדיג הפוריים בכל האוקיינוסים והימים הולכים ונעלמים בהדרגה כתוצאה מזיהום ומניצול יתר. המומחים מדברים על היעלמות של עד 90% ממיני הדגים המסחריים עד שנת 2048. ירידה מדאגה בכמות הדגים ניכרת גם מול חופי ישראל. בשנים האחרונות הופיעו מול חופי ישראל גם מינים פולשים, הדוחקים את המינים המקומיים ומתחרים בהם על מזון ועל מרחב מחיה. שלל הדיג מן הים התיכון ירד בישראל בעשור האחרון ביותר מ-80%, ודגי הים התיכון בסכנת הכחדה. בשליש האחרון של העשור הראשון של שנות האלפיים חלה החמרה נוספת במצב הדגה - כ-80% מ-60,000 הדגים שנתפסו באזור נמל אשדוד היו מתחת לגודל הטיפוסי של דג מאכל (100 גרם), קטנים יותר מבני מינם ובני גילם שליד חופי תורכיה ואיטליה, וכשליש מהמינים שעלו ברשת היו פולשים. החוקרים טוענים שיש צורך דחוף בנקיטת צעדים מיידיים לשיפור המצב ובראש ובראשונה הטלת הגבלות חמורות על היקף הדיג ואיסור לדוג בחלק מאזורי המזרח התיכון בעונות מסוימות. צעד כזה ננקט כבר במדינות רבות (במצרים, בתורכיה ובמדינות האיחוד האירופי).

צריכת הדגים בישראל : במחצית השנייה של העשור הראשון בשנות האלפיים הייתה צריכת דגי המאכל בישראל כ-72,000 טונות בממוצע בשנה; למעלה מ-50,000 טונות מהן היו דגים מייובאים, רובם כמוצרים קפואים, והם מתחרים בדגים הטריים המיוצרים בארץ בברכות דגים (להלן - מדגה). באותה תקופה הייתה צריכת הדגים הממוצעת לנפש כעשרה ק"ג, כשישה וחצי ק"ג מייבוא וכשלושה וחצי ק"ג מייצור מקומי. בשנת 2008 הסתכם היבוא בכ-55,000 טונות, מהם כ-29,000 טונות פילה (נתחי דג נטול עצמות) קפוא (כ-53%), כ-20,000 טונות דגים קפואים (כ-37.5%), והיתר - דגים טריים (מצוננים). ערך היבוא באותה שנה הסתכם בכ-183.5 מיליון דולר. הייצור במדגה הסתכם בשנת 2008 בכ-19,000 טונות (כ-26% מן הצריכה). בשנת 2009 היה יבוא הדגים במגמת עלייה והסתכם בכ-60,000 טונות.

אגף לדיג ולחקלאות מים

לפקיד הדיג הראשי שבאגף לדיג ולחקלאות מים (להלן - מנהל אגף הדיג; אגף הדיג) במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) סמכויות הנובעות מפקודת הדיג משנת 1937 ומתקנות הדיג מאותה שנה. פקודת הדיג מסדירה את העיסוק בדיג ואת הרישוי של העוסקים בו לשם הגנה על הדגה ויצירת ממשק דיג⁵ ראוי. אגף הדיג כפוף למנכ"ל המשרד. תקציבו לשנת 2010 (לפי נתוני אוקטובר 2010) הוא 9.683 מיליון ש"ח, מהם 1.325 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד אגף הדיג במשרד החקלאות בכמה נושאים: ניהול הדיג בים התיכון ובכינרת, קבלת החלטת הממשלה להשבית את הדיג בכינרת ויישומה, פיקוח על הדיג, פיקוח וטרינרי על גידול דגי מאכל ועוד. בירורים התקיימו גם ברשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג), במדור לשיטור ימי שבמשרת ישראל, ברשות המים ובמשרד הבריאות.

ניהול ממשק דיג ימי

מתוקף פקודת הדיג מופקד שר החקלאות על הדיג במדינה מכל היבטיו. האחריות לניהול הדיג ניתנה לפקיד הדיג הראשי - מנהל אגף הדיג, ולאנשי האגף במשרד החקלאות. ניהול דיג בר-קיימא אמור להשיג את המטרות הבאות: מצד אחד - שמירה על הדגה כמשאב לאומי מתחדש משנה לשנה, ומצד אחר - ניצולה בצורה מיטבית כך שאזרחי המדינה יוכלו ליהנות ממנה.

לפי מסמכי אגף הדיג, ניהול ממשק דיג תקין צריך להתבסס על העקרונות הראשיים האלה: (א) איסוף נתונים על הדינמיקה של אוכלוסיית הדגים ובעלי החיים הימיים המסחריים האחרים, על המאמץ לניצול הדגה שבים ועל שלל הדיג שהוא מניב; (ב) קביעת מדיניות ונהלים בעניין ניצול הדגה בהתאם לנתונים שנאספו כדי שמספר הדגים לא יידלדל - ואכיפתם; (ג) פיקוח על יישום המדיניות.

משנות התשעים של המאה העשרים מדיניות משרד החקלאות היא לצמצם את היקף הדיג במים הטריטוריאליים של מדינת ישראל. כבר בשנת 1990 הקפיא אגף הדיג את מספר הרישיונות לספינות מכמורת, ומשנת 1995 הוקפא גודלו של כל צי הדיג כדי להימנע מדיג יתר ומפגיעה במלאי הדגה.

בביקורת נמצא כי למרות שבפקודת הדיג ובתקנות הדיג יש לפקיד הדיג הראשי סמכויות, הן לא עוגנו בכתב מינוי. משרד החקלאות הודיע בתחילת דצמבר 2010 כי יכין לו כתב מינוי.

הבדיקה העלתה שניהול הדיג בכינרת ובים התיכון היה לקוי. להלן מובאים הפרטים.

הדיג בכינרת**מצב הדגה**

הדגה בכינרת היא מרכיב חשוב במארג המזון ותורמת בכך לאיזון האקולוגי ולאיכות המים באגם. בשנים האחרונות התמעטו הדגים בכינרת, בעיקר דגי אמנון הגליל. מנתוני אגף הדיג עולה כי שלל

5 ממשק דיג - תחום דיג. ניהול דיג ימי מכונה במשרד החקלאות ניהול ממשק דיג ימי.

הדיג בכינרת ירד מתחילת שנת אלפיים, בייחוד בשנים 2007 ו-2008, בעשרות אחוזים מדי שנה והגיע לרמה שיש בה סכנה מוחשית לפגיעה אקולוגית בה.⁶

הנתונים של אגף הדיג על שלל הדיג בכינרת בשנת 2008 מורים שהוא הגיע לשפל חסר תקדים, ל-224 טונות בלבד לעומת כ-2,163 טונות בשנת 1998, דהיינו - ירידה בכ-90%. הפדיון הכולל בגין הדיג בכינרת ירד מכ-12.8 מיליון ש"ח בשנת 1998 לכ-2.1 מיליון ש"ח בשנת 2008, ירידה של כ-84%. אם בשנת 1998 דגו 231 טונות דגי קיפון (בורי) הרי שבשנת 2008 נידוגו 50 טון בלבד. אם בשנת 1998 דגו 391 טונות דגי אמנון הגליל הרי שבשנת 2008 נידוגו שמונה טונות בלבד. הפדיון ממכירת האמנונים בשנת 2008 הסתכם ב-169,000 ש"ח, לעומת פדיון של כ-4.7 מיליון ש"ח בשנת 1998.

כבר בישיבת הוועדה להכוונת ממשק הדיג ואכלוס הכינרת (על הוועדה ראו להלן), שהתקיימה באוקטובר 2004, דווח נציג החברה לחקר ימים ואגמים לישראל בע"מ (להלן - חיא"ל)⁷ שבארבע השנים שקדמו ירדה הביומאסה⁸ הכללית של אמנון הגליל בכינרת פי ארבעה-חמישה. מסקנת נציגי חיא"ל מנתוני אגף הדיג הייתה כי רמת הפיקוח הירודה, יישום חוקי הדיג הבלתי-מספק באגם באותן שנים והמפלס הנמוך שלו בשנים הקודמות השפיעו השפעה שלילית על אוכלוסיות הדיגים בו.

קריסת דיג אמנון הגליל

חשיבות אמנון הגליל לתפקוד הכינרת כמערכת אקולוגית ולא יכוח ממייה : אמנון הגליל, שאזור המחיה שלו משתרע מאפריקה עד ישראל, הוא דג טבעי לכינרת. בשל ערכו הגבוה בשוק הוא אחד המינים החשובים של דגי הכינרת. בממוצע רב-שנתי שלל הדיג שלו הוא כ-300 טונות משלל דיג כולל של כ-1,400 טונות של דגי הכינרת. לפי עמדת רשות המים, קריסת דיג אמנון הגליל היא תופעה מדאגה הן מבחינת הדיג והן מבחינת האיזון האקולוגי באגם. אי-יציבות קיומו באגם היא סכנה לאיכות המים.

למומחים העוסקים בחקר הכינרת מספר השערות בנוגע לסיבה העיקרית לקריסת דיג האמנון בכינרת: דיג יתר - מביא לסילוק הדיגים הגדולים בקצב גבוה מקצב הגידול שלהם וגורם להקטנת גודל הדיגים באגם; מפלס נמוך - מצמצם את אזורי ההטלה ומאפשר דיג בקלות יתרה ובכך תורם לדיג יתר; טרף בידי קורמורנים (עופות בר נודדים) - הקורמורן הגדול החורף בכינרת ניזון בעיקר מאמנון הגליל ומלבנון, וייתכן שאף הוא משפיע על צמצום אוכלוסיית האמנונים; מחסור במזון עקב היעדר פריחה של פרידיניום - אצת הפרידיניום היא המזון המועדף על אמנון הגליל. ייתכן ששנים ללא פריחת פרידיניום, תופעה חדשה יחסית בכינרת, השפיעו על כמות המזון ולכן על קצב הגידול של האמנונים; הרעלות מכוונות - ייתכן שלהרעלות דגים בלתי-חוקיות יש השפעה של ממש על כמות דגי האמנון באגם; תהליך מחזורי טבעי - ייתכן שקיים תהליך מחזורי טבעי שמתבטא בעליות ובירידות בשלל הדיג של האמנונים.

ביום עיון שהתקיים במועצה האזורית עמק הירדן במרס 2008 שבו נדון ה"שפל בשלל הדיג של אמנון הגליל בכינרת" בהשתתפות טובי המומחים בארץ, הסכימו כמעט כולם שדיג יתר ושימוש ברשתות בעלות מידות עין קטנות מהמותר הם כנראה הגורמים העיקריים לקריסת דיג האמנונים.

6 ראו את דוח הצוות המקצועי להכנת תוכנית לאישוש משאב הדגה בכנרת מפברואר 2010.
7 נציג המעבדה לחקר הכינרת השייכת לחיא"ל. היא ממוקמת ב"אתר ספיר" (טבחה) ועוסקת בניטור שוטף של איכות מי הכינרת ובמחקר על התהליכים באגם.
8 ביומאסה - הכמות הכוללת של האורגניזמים החיים או של יצורים מסוימים בשטח נתון ומבוטאת ביחידות של משקל לשטח או לנפח.

ניהול ממשק דיג

ניהול ממשק הדיג בכינרת שבאחריות אגף הדיג כולל, בין היתר, מניעת דיג יתר ודיג לא חוקי; אכלוסה בדגיגים של אמונון הגליל, קיפון וכסיף; פיקוח על דיג באזורי הטלה ומחקר. בכל העניינים האלה התגלו בבדיקה ליקויים. אגף הדיג לא ניהל את הדיג באגם באופן תקין, והוא אחד האחראים להידרדרות שחלה במצב הדגה באגם. להלן פרטים:

הוועדה להכוונת ממשק הדיג ואכלוס הכינרת

זה שנים רבות פועלת ועדה להכוונת ממשק הדיג ואכלוס הכינרת (להלן - הוועדה לאכלוס הכינרת) שמונתה על ידי מנהל רשות המים. תפקידה להציע לו דרכי פעולה לשמירה על יציבות המערכת האקולוגית ועל איכות המים באגם (כגון איסוף מידע על הדגים שמסייעים לשמירתה או מפריעים לה). סמנכ"ל במשרד החקלאות משמש יו"ר הוועדה⁹ והחברים בה הם נציגים של רשות המים, מינהלת הכינרת, המעבדה לחקר הכינרת של חיא"ל, אגף הדיג וועד דייגי הכינרת. הוועדה מאשרת מדי שנה את מיני הדגיגים הנדרשים לאכלוס הכינרת ואת מספרם. רשות המים מממנת מתקציבה את רכישת הדגיגים ואנשי אגף הדיג מפקחים על כך. השיקול המרכזי המנחה את עבודתה של הוועדה לאכלוס הכינרת הוא השמירה על איכות המים בה, אך עם זאת נלקחים בחשבון גם האינטרסים של הדייגים.

מידת העין ברשתות הדגיגים בכינרת

1. לפי תקנות הדיג, אסור לדוג במערכת מימי הירדן (כולל הכינרת) ברשת שמידת עיניה (חוריה) פחותה מזו המפורטת להלן: רשתות-טבעת לאמונונים ולביניות - 35 מ"מ מקשר לקשר¹⁰, דהיינו מידת מתח¹¹ של 70 מ"מ; "רשתות שבכה" ו"רשתות עמידה" שאתם דגים קיפונים ואמונונים - 40 מ"מ מקשר לקשר, דהיינו מידת מתח של 80 מ"מ. גודל העין הוגבל בתקנות במטרה למנוע דיג של דגים קטנים מדי שחשיבותם המסחרית קטנה, אך יש להם תרומה חשובה לשימור הדגה.

בתקנה 6(א) לתקנות הדיג נקבע ש"לא ידוג אדם, לא ימכור ולא יחזיק ברשותו כל דג מן המינים המפורטים בתוספת, שגודלו קטן מן הגודל שצוין בה, הנמדד מקצה פיהו של הדג ועד קצה זנבו כשהדג מונח בשכיבה...". גודלו המינימלי של אמונון הגליל המותר לדיג בכינרת נקבע ל-20 ס"מ. גודלו המינימלי של דג הקיפון נקבע ל-45 ס"מ.

הבדיקה העלתה שבתחילת המאה העשרים ואחת דגו הדייגים בכינרת ברשתות דיג שמידות עיניהן היו בלתי-חוקיות, בניגוד לתקנות הדיג¹²: לפי נתוני אגף הדיג, אחוז הדגים שגודלם 20 ס"מ ומעלה ונידונו בכינרת היה בשנת 2009 48.5% בלבד מכל אמונוני הגליל שנידונו שם, לעומת 64% בשנת 1999. אחוז הדגים בגודל 45 ס"מ ומעלה בשלל דגי הקיפון היה בשנת 2009 רק 7.3%, לעומת 10.4% בשנת 1999. אמונונים שאורכם פחות מ-20 ס"מ וקיפונים שאורכם פחות מ-45 ס"מ לא מימשו את פוטנציאל הגדילה שלהם, והמחיר שמקבלים בעבורם בשוק אינו כלכלי. דגי האמונון הקטנים לא הגיעו לבגרות מינית. למרות האמור בתקנות החליט מנהל אגף הדיג, חיים אנג'וני, בנובמבר 2001 להקל על הדייגים את הדיג ולאפשר להם לדוג ברשתות במידת עין של 68 מ"מ

- | | |
|----|--|
| 9 | הסמנכ"ל משמש יו"ר הוועדה כעשרים שנה. בעבר הייתה נציבות המים, הגוף שקדם לרשות המים, כפופה לשר החקלאות. |
| 10 | בכינרת יש רק ספינה אחת שדגה עם רשת כזו. |
| 11 | מידת מתח - במצב מתוח. הפרשנות של התקנות לגבי מידת המתח היא לפי המידות של האו"ם. |
| 12 | מידת העין המתוחה של רוב הרשתות הבלתי-חוקיות הייתה 68 מ"מ. היו גם רשתות שמידת העין המתוחה שלהן הייתה קטנה יותר. |

שישה חודשים, עד אפריל 2002. המשרד הסביר בתשובתו מנובמבר 2010 שהכוונה הייתה לאפשר לדייגים להתארגן באופן הדרגתי כדי לא לפגוע בפרנסתם ולמנוע אלימות כנגד הפקחים. החלטה זו חייבה שינוי של השר בתקנות, אך הדבר לא נעשה. לפי מסמכי אגף הדיג, דגו בכינרת בשנת 1999 גם ברשת בעלת עין של 80 מ"מ. יוצא אפוא שלחלק מהדייגים היו רשתות תקניות. משרד מבקר המדינה מעיר שמשרד החקלאות לא היה צריך לאפשר דיג ברשתות בלתי-תקניות.

2. הדיג ברשתות בלתי-תקניות נמשך גם לאחר אפריל 2002, ואז החליט אגף הדיג להתמודד עם תופעה זו על ידי מתן מענקים לדייגי הכינרת להחלפת רשתות הדיג. אמנם דווקא דג הכורי היה הסיבה לכך, אך מן הנתונים עולה שגם האמנונים נידונו ברובם כשהיו קטנים מהמותר על פי תקנות הדיג. רשת בורים לוכדת גם דגי אמנון כאשר הם במים עמוקים יותר - בעיקר בחורף. השימוש ברשתות בלתי-תקניות גרם לפגיעה בשני סוגי דגים שלא מימשו את פוטנציאל הגדילה שלהם: דגי האמנון היו קטנים מדי ולא הגיעו לבגרות מינית ולכן הידלדלה אוכלוסייתם, ודגי הקיפון, שנותרו קטנים מדי. בשנת 2004 הקציב משרד החקלאות 400,000 ש"ח למענקים בעבור 50% מההוצאה לרכישת רשת דיג, בתנאי שכל דייג לא יקבל יותר מ-10,000 ש"ח. אגף הדיג התיר מתן מענקים לרכישת רשתות לדיג בורים במידת עין מתוחה של 72 מ"מ, בניגוד לתקנות הדיג.

עניין זה צוין כבר בדוח של יחידת הביקורת הפנימית במשרד החקלאות מינואר 2008. מנהל אגף הדיג הסביר בתגובתו לדוח הביקורת הפנימית כי המטרה הייתה להעלות בהדרגה את גודל העין ברשתות, משום שמעבר חד לרשת של 80 מ"מ היה מותר את הדייגים ללא דיג קיפונים ופוגע קשה בפרנסתם, ו"עד סוף 2008 כל הדייגים יעברו לעבוד ברשתות תקניות".

כבר בשנת 2004 היה ברור שהשימוש ברשת בעלת עין של 72 מ"מ לא יעזור לתקן את הנוזקים לדגה שנגרמו בשל דיג ברשתות בעלות עין קטנה. לפי בדיקה שעשה עובד אגף הדיג בנובמבר 2004, טווח הגדלים של קיפונים שנתפסו ברשת של 72 מ"מ היה כמעט זהה לטווח של אלה שנתפסו ברשת של 68 מ"מ. ממצאים אלה היו זהים לתוצאות בדיקות שנעשו בשנים 1999-2000. יתר על כן, האורך של 37.5% מהקיפונים שנתפסו ברשת של 72 מ"מ היה קטן מ-37 ס"מ, ואילו לפי תקנות הדיג, האורך המינימלי של קיפונים שמותר לדוג בכינרת הוא 45 ס"מ.

כלומר - ההחלטה לאפשר דיג ברשתות בעלות עין מתוחה של 72 מ"מ פירושה לאפשר דיג של דגי קיפון שגודלם קטן מזה שנקבע בתקנות. הדגים שנתפסו ברשתות אלה לא הוחזרו, פעולה שאגף הדיג היה יכול לעשות לפי סמכותו בדיון.

מנהל אגף הדיג, חיים אנג'וני, לא ביקש מן היועץ המשפטי במשרד חוות דעת בעניין שינוי התקנות. לדעת משרד מבקר המדינה - ההחלטה להתיר דיג ברשתות בעלות עין מתוחה בגודל של 72 מ"מ הייתה בסמכות השר ולא בסמכותו והיא התקבלה בניגוד לתקנות; לכן נושא מנהל אגף הדיג באחריות לקבלת ההחלטה להתיר דיג ברשתות בלתי-תקניות, שפגעה בדגה בכנרת. לא היה מקום להעניק תמיכה ממשלתית לרשתות בלתי-חוקיות. משרד החקלאות לא התייחס בתשובתו מנובמבר 2010 לכך שהעניק תמיכה ממשלתית לרכישת רשתות בלתי-חוקיות.

3. כאמור, ביום העיון שהתקיים במרס 2008 הייתה הסכמה כמעט מלאה בקרב המומחים שאחת הסיבות העיקריות לקריסה בדיג האמנון בכינרת הוא השימוש ברשתות לא תקניות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אף שמנהל אגף הדיג הודיע לדייגים באוגוסט 2008 כי מינואר 2009 הוא יקפיד על שימוש ברשתות תקניות, הדבר לא נעשה. יוטעם שגם הוועדה לאכלוס הכינרת המליצה בישיבתה מדצמבר 2008 לפעול ליישום כל ההחלטות הקשורות להגברת האכיפה בכינרת, לרבות ההחלטה להשתמש ברשתות תקניות החל ב-1.1.09. פקחי אגף הדיג לא אכפו כמעט את התקנה בעניין גודל העין ברשתות - 80 מ"מ - משתי סיבות עיקריות: א. חלקם טענו שלא ניתן לאכוף אותה לאחר שהמדינה אישרה ומימנה רכישת רשתות בעלות עין של 72 מ"מ; ב. הלשכה המשפטית

במשרד החקלאות אינה מגישה תביעות על עברות מסוג זה, כיוון שהיא סבורה שהתקנות בעניין זה אינן ברורות ויש לתקנן. אי-הבהירות מתבטאת, בין השאר, במחלוקת על משמעות גודל העין הקבוע בתקנות. הלשכה המשפטית הודיעה למנהל אגף הדיג באוגוסט 2009 כי לאחר בחינת הוראות התקנה היא אינה מקבלת "את הפרשנות [המקובלת] לפיה גודל העין המצוין בתקנות משקף את מחצית אורך העין הנמדד בפועל".

הלשכה המשפטית בשיתוף אגף הדיג החלה בתהליך לשינוי התקנות במגמה להפוך אותן לברורות יותר, ואולם הטיפול בכך לא הסתיים יותר משנתיים.

4. נתוני אגף הדיג על התפלגות האורך של דגי קיפון (טובר) שנידוגים בכינרת מלמדים שבנובמבר 2008 היה האורך של 98.8% מהם עד 44 ס"מ, ורק האורך של 1.2% מהם היה 45 ס"מ ומעלה. בנובמבר 2009 היה אורכם של 83.4% מדגים אלה עד 44 ס"מ, ורק האורך של 16.6% מהם היה 45 ס"מ, כפי שנקבע בתקנות. מהנתונים אפשר להסיק שהדיג ברשתות בלתי-תקניות נמשך.

אכלוס הכינרת בדגיגים

כדי לייצב את המערכת האקולוגית של הכינרת מימנה רשות המים מדי שנה את אכלוסה בדגיגים. שנים רבות היה התקציב השנתי לכך כ-700,000 ש"ח. את הכינרת מאכלסים שלושה מיני דגים: קיפון, אמנון הגליל וכסיף. הקיפון והכסיף אינם דגים מקומיים; הם זרים לכינרת ואינם מתרבים בה, אך הם גדלים בה כל שנה במספרים שאינם פוגעים בדגה המקורית שלה ובמערכת האקולוגית. האמנון הוא דג טבעי בכינרת, והוא מתרבה בה. את דגיגי הכסיף ואמנון הגליל מאכלסים מתחנות דור וגינוסר בכינרת בחודשים יוני-יולי. את דגיגי הקיפון מאכלסים בה בחודשים נובמבר-מרס (המכרז לשם כך מתפרסם, בדרך כלל, ביוני-יולי). הדגיגים נתפסים בשפכי הנחלים בים התיכון, והם מובאים במיכלים לכינרת בתוך מספר שעות.

אכלוס דגיגי אמנון הגליל: שנים רבות אכלסו את הכינרת בדגי אמנון; בשנים עברו אכלסו אותה במיליון עד שני מיליון דגיגים בשנה. בשנת 1998 אכלסו אותה בשישה מיליון דגיגים, וזה מספר הדגיגים שהוכנסו לכינרת כל שנה עד 2002. כשהתברר למומחים בחקר הכינרת שסיכויי הישרדותם של הדגיגים המאוכלסים בכינרת עשויים להיות נמוכים, ותורמתם לשלל הדיג לא ברורה, החליטה הוועדה לאכלוס הכינרת להפחית בהדרגה את מספר הדגיגים משנת 2003. בשנים 2005-2008 הוחלט לאכלס באגם שניים וחצי מיליון דגיגים מדי שנה, ובשנים 2009 ו-2010 - 770,000 דגיגים בלבד. במקביל החליטה הוועדה ביולי 2008 להעלות את משקל הדגיגים שמוכנסים לכינרת מחמישה גרם לעשרה עד חמישה עשר גרם, וכך לתרום לשיפור סיכויי הישרדותם. לכן ירד מספר הדגיגים שהוכנס לכינרת בשנת 2008 לכ-1.2 מיליון דגיגים. בשנת 2010 אוכלסו בה 750,000 דגיגים. העלות של דגיג במשקל זה היא כ-50 אגורות, דהיינו ההוצאה בשנת 2010 הסתכמה בכ-375,000 ש"ח.

נוסף על כך, מנהל רשות המים הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו בנובמבר 2010 שהעלייה במשקלם של הדגיגים ייקרה את מחיר הכנסתם לאגם, ועקב מגבלות התקציב היה גם צורך להפחית את מספר הדגיגים שיועדו לאכלוס.

למרות שבשנים 2007 ו-2008 אכלסו את הכינרת בכ-2.5 מיליון דגיגים ובכ-1.2 מיליון דגיגים של אמנון הגליל בהתאמה, הכמויות שנידוגו היו קטנות (51 טונות ושימונה טונות בהתאמה). תרומתו של אכלוס האמנונים לכינרת אינה ברורה, ולמרות הצורך בכך לא נחקר הדבר במשך שנים. כדי לברר אם דגיגי האמנון המאוכלסים שורדים בכינרת ועד כמה הם תורמים לשלל הדיג בה יש לסמן אותם ולעקוב אחריהם לאורך זמן. הוועדה להכוונת ממשק הדיג ואכלוס הכינרת החליטה באפריל 2004 להכין מחקר לבדיקת הקשר שבין תרומת האכלוס לשלל של דיג האמנונים. ואולם רק בנובמבר 2009 החל מחקר שמטרתו לאפיין את האוכלוסיות של אמנון הגליל מבחינה גנטית הן

בכנירת והן במקומות אחרים בארץ. האיחור בתחילת ביצוע המחקר נבע מכך שבנובמבר 2005 אישרה הוועדה לאכלוס הכנירת ניסוי מקדים שנועד לסמן דגים, אך השיטה שנבדקה לא צלחה.

משרד מבקר המדינה מעיר שלמעלה משש שנים לאחר שהוועדה לאכלוס הכנירת קיבלה את החלטתה אין עדיין מידע על הקשר שבין אכלוס דגיגי האמנון בכנירת לשלל הדיג.

רענון להקות ההורים של דגיגי האמנון: כדי לשמור על איזון אקולוגי בכנירת ולהגדיל את שלל הדיג הנהיגו בה אגף הדיג ורשות המים אכלוס שנתי קבוע של דגיגי אמנון הגליל. מקורם במספר מצומצם של הורים המרכיבים את להקת הרבייה, ואין להם אפיון גנטי. אבל אם משתמשים כל העת באותה להקת הורים יש חשש מיצירת בעיות גנטיות בגלל היעדר גיוון. לכן החליטה בשנת 2006 הוועדה לאכלוס הכנירת שיש צורך לרענן¹³ את להקת ההורים בשיעור של 75%. הבדיקה העלתה שער ינואר 2010 ביצע אגף הדיג רענון של 25% מהלהקה בלבד.

ניהול אכלוס קיפונים: את הקיפון מאכלס בכנירת קבלן שנבחר במכרז. מכניסים לכנירת שני סוגים של קיפונים שיכולים לחיות במים מתוקים: קיפון טובר וקיפון צפלוס, שהוא קיפון גדל ראש. תזונת הקיפון "מבוססת על חומר מרחף בגוף המים העיקרי ומכאן תרומתו החיובית לאיכות המים"¹⁴. עדיף לאכלס את האגם בקיפון צפלוס משום שהוא גדל היטב במים מתוקים. כדי למזער נזקים מטרף דגיגים על ידי שחפים ודגי אמנון מצוי, הפעילים בשעות היום, מכניסים את הדגיגים לאגם בשעות החשיכה. שחרור דגיגי הקיפון למים תלוי גם במזג האוויר ובמצב הגלים - משחררים אותם במקום שאין בו גלים.

הנתונים על אכלוס דגיגי הקיפון בכנירת בשנים 1995-2009 מלמדים על תנודות גדולות, במיוחד באכלוס קיפון צפלוס. האכלוס באלה היה חלקי בלבד ובמספרים קטנים בהרבה מאלה שקבעה הוועדה לאכלוס הכנירת. להלן עיקרי הפרטים: היא החליטה כי בשנת 2005 יאוכלסו מיליון דגיגי קיפון (500,000 מכל סוג). אבל לאגם הוכנסו כ-732,000 דגיגי קיפון טובר ורק כ-19,000 דגיגי קיפון צפלוס. בשנת 2006 אוכלסו כ-110,000 דגיגי קיפון צפלוס וכ-580,000 קיפון טובר, ובשנת 2007 שוב חלה ירידה ניכרת במספר דגיגי קיפון צפלוס שהוכנסו לאגם - רק 65,500. בשנת 2008 אוכלסו רק כ-182,000 דגיגים של קיפון צפלוס (לעומת דרישה של 500,000), מהם מתו כ-100,000 דגיגים מיד לאחר שחרורם למי הכנירת; בשנת 2009 ובשנת 2010 לא אוכלסו כלל דגיגים מסוג קיפון צפלוס. הוועדה לאכלוס הכנירת אישרה במרס 2010 להגדיל את מספר דגיגי קיפון טובר שיוכנסו לכנירת, ובשנת 2010 אוכלסו בה כמיליון דגיגים כאלה. יצוין ש-15.3% מהדגיגים המאוכלסים בשנת 2010 היו מסוגים "לא מתאימים למים מתוקים".

אמנם פרופ' אורי שני, מנהל רשות המים, הודיע בתשובתו למבקר המדינה מנובמבר 2010, שברוב "השנים האחרונות" היו חודשי נובמבר-דצמבר שחונים, ולכן לא ניתן היה לתפוס די דגיגי קיפון צפלוס, אולם הבדיקה העלתה שנפלו גם פגמים בניהול האכלוס.

ניהול האכלוס בדגיגי הקיפון: לאגף הדיג היתר לעבודה בשבת (כמו לאחרים שמטפלים בבעלי חיים) משום שהוא מטפל יום יום בדגים שנמצאים בתחנות המחקר שלו. מספר הימים שבהם ניתן לתפוס את הקיפונים בים מועט, בעיקר לאחר סערות, ולכן אפשר שהדגיגים יהיו זמינים לאכלוס דווקא בשבת ובחג. יצוין שהעובד האחראי עוסק באכלוס קיפונים משנת 1986 וממועד זה ועד עונת האכלוס 2007 קיבל אישורים לאכלס קיפונים בשבת במידת הצורך. ואולם, מנהל האגף לא דאג לאישור עבודה בשבת לעובד בעונת האכלוס 2008, ובגלל זה מתו בה כ-100,000 דגיגי קיפון צפלוס משום שהושארו ארבעה ימים בצפיפות במיכלים סגורים; במצב כזה מפרישים הדגיגים חומרים רעילים, ואלה גרמו בסופו של דבר למותם.

13 רענון -- תפיסת אמנונים בכנירת והכנסתם ללהקת ההורים.

14 תשובת פרופ' אורי שני, מנהל רשות המים, מנובמבר 2010.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו מנובמבר 2010 שבעתיד לא יאשר עבודה בשבת לצורך אכלוס הכינרת בדגים כיוון שניתן לאחסנם במשך מספר ימים ואף שבועות.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף הדיג כי לא נערך מבעוד מועד לפני תחילת תקופת האכלוס לאחסן את הדגיגים במשך פרק זמן ממושך. ראוי היה שבסמוך להחלטה לא לאפשר לעובד להכניס דגיגים לכינרת בשבת לדאוג למיכלי אחסון מתאימים ובכך למנוע את מותם של כ-100,000 דגיגים.

עונת האכלוס של דגיגי קיפון הצפלוס מתחילה בנובמבר ומסתיימת בינואר. בדצמבר 2008 פורסם באיחור המכרז לאספקת דגיגי קיפון לכינרת לעונת האכלוס 2009, שתוצאותיו התקבלו בינואר 2009. בגלל האיחור שחל בפרסום המכרז ובשל הזמנת העבודה בתום התקופה שאפשר לתפוס בה את דגיגי קיפון הצפלוס, היה ברור מראש שלא ניתן יהיה לאכלס את הכינרת בחורף 2008-2009 במספר גדול שלהם.

מנהל אגף הדיג הודיע בישיבת הוועדה לאכלוס הכינרת בספטמבר 2009 שלקראת סוף 2009 יש בכוונתו לקיים מכרז פומבי לרכישת דגיגי קיפון צפלוס ממכוני רבייה בד בבד עם מימוש האופציה לקנות מזכייני דגיגים שנידוגו בים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני שינוי מדיניות האכלוס של דגיגי קיפון בכינרת מן הראוי לבצע בדיקת ניסיון לגבי עמידות הדגיגים ממכוני רבייה במימיה כדי לבחון מהי החלופה המשתלמת ביותר. יש לקחת בחשבון את העלות המשוערת של דגיגים כאלה לעומת עלותם של דגיגים מהים. אספקת דגיגי קיפון צפלוס ממכון רבייה במשקל שניים עד חמישה גרם בחודשים אפריל-יוני 2010 מחירה כ-70-90 אגורות לדגיג (תלוי בכמות המוזמנת), בעוד שמחירו של דגיג קיפון צפלוס מהים היה 30 אגורות בלבד.

מנהל אגף הדיג הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 שהוועדה לאכלוס הכינרת אימצה את ההמלצה.

מחקרים בכינרת

איסוף נתונים עקבי ולאורך זמן הוא תנאי לקבלת החלטות מושכלות בקשר לענף הדיג. המעבדה לחקר הכינרת של חיא"ל (להלן - המעבדה לחקר הכינרת) היא הזרוע המקצועית שמדריכה את רשות המים בנושאי הביולוגיה והכימיה של הכינרת. אנשי אגף הדיג בכינרת אוספים נתונים על שלל הדיג ועל "מאמץ הדיג" (מספר הסירות העובדות). עובד הכפוף למנהל תחום דיג ימי מבקר מדי יום במזחים ובשווקים ומודד דגים. למעט פעילות זו לא ניטר אגף הדיג יותר מעשור את פעילות הדיג בכינרת (הוצאת דגים מהכינרת בעזרת רשת הקפה¹⁵ וספירתם). יצוין שבכינרת יש למעלה מחמישה עשר מיני דגים שאין לאגף הדיג כל מידע לגבי הדינמיקה שלהם.

1. אין תמימות דעים לגבי אכלוס הדגיגים בכינרת: חוקר מחיא"ל טען שהאכלוס מסוכן מבחינה גנטית, ולדעתו צריך לשמור על הגנטיקה הטבעית. בגלל הקשר ההפוך בין האכלוס לשלל הדיג הוא המליץ להפסיק את האכלוס במתכונת הקיימת ולהשקיע את הסכום שמושקע בו בפיקוח על הדיג. כך תגדל לדעתו כמות הדגים ויישמר גם המגוון הגנטי הטבעי.

15 רשת שמופעלת על ידי ספינת דיג שנועדה ללכוד דגים שחיים במים עמוקים על ידי הקפתם וסגירת הרשת מסביבם.

מנהל תחום דיג ימי סבר שהאכלוס בכנרת לא השיג את מטרותיו והמליץ לוועדה לאכלוס הכינרת, שהיא בעלת הסמכות בנושא, ביולי 2009 להפסיק לאלתר את כל פעולות האכלוס עד לבחינת הסוגיה. הוא הוסיף שבעקבות המצב הקשה של הדגה בכינרת ובשל העובדה שהאכיפה בה רחוקה מלהשביע רצון, שכן הדייגים ממשיכים לדוג ברשתות בלתי-תקניות - יש צורך לקיים דיון עקרוני בשאלה אם יש מקום להמשיך לאכלוס את הכינרת בדייגים בתנאים אלו. בדיקה כזו טרם נעשתה.

2. **ניטור וסקרים:** בתכנית התקציבית לשנת 2009 שהגיש מנהל תחום דיג ימי למנהל האגף בינואר 2009 נכלל גם סקר הדינמיקה של אוכלוסיות הדגים בליטורל¹⁶ בכינרת באמצעות דיג ברשת מיוחדת שדוגמת את כל הדגים בסביבה בארבעה חופים.

כדי לעשות את הסקר דרש מנהל תחום דיג ימי לאפשר לעובדים בטבריה, הכפופים לו, להשתמש ברכב האיגום של אגף הדיג. מנהל תחום דיג ימי פנה מספר פעמים למנהל האגף, ביולי ובאוגוסט 2009, וביקש לדעת אם החליט כבר בעניין. הוא ציין כי חשוב לעשות את הסקר בקיץ וחבל לא לעשותו עוד שנה. ואולם מנהל האגף לא אישר את השימוש ברכב בשביל הסקר. בספטמבר 2009 החליטה הוועדה לאכלוס הכינרת כי אגף הדיג צריך לבצע סקר דגים בליטורל. עובדי האגף החלו לעשותו בשנת 2009 באופן חלקי רק בחוף גינוסר. מנהל האגף לא אישר לעובדים להשתמש ברכבי האיגום של האגף, ועד תום הביקורת התנהלו הוויכוחים על כך שנתיים ימים.

באותה ישיבה החליטה הוועדה לאכלוס הכנרת שחיוני לקיים גם סקר ניטור יישומי בשיתוף פעולה בין אגף הדיג ובין המעבדה לחקר הכינרת וספינת דיג בסיוע מכשור מתקדם, כיוון שהנתונים שיופקו ממנו ישמשו בסיס לקבלת החלטות בעניין אכלוס הכינרת. מנהל תחום דיג ימי באגף הדיג והמנהל (בפועל) של המעבדה לחקר הכינרת אכן קיימו דיונים להכנת תכנית ניטור משותפת, אך עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, טרם הוחל בסקר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לעשות את הסקר המשותף מוקדם ככל האפשר.

מנהל רשות המים הודיע בתשובתו מנובמבר 2010 שהרשות מימנה רכישת ציוד חדש למעבדה לחקר הכינרת והסקר "יבוצע בקרוב".

סגירת הבטיחה בכינרת

בתקנות הדיג נקבע כי לא ידוג אדם דגים בתקופת הקינון וההטלה של אמנון הגליל בכל ציוד דיג שהוא בשטחי הכינרת שגבולותיהם מפורטים בתקנות: שטח הבטיחה¹⁷ ושטח נוסף בחוף מגדל-גינזור. איסור הדיג יחול בתקופה שבין 15 במרס ל-15 ביולי בכל שנה, ובלבד שתקופה זו אינה עולה על 60 ימים רצופים. איסור הדיג בבטיחה נועד, בין היתר, לאפשר את התרבותו של אמנון הגליל. פקיד הדיג הראשי מפרסם לציבור מדי שנה, בשני עיתונים יומיים, הודעה על איסור הדיג. האיסור חל רק על דיג בבטיחה שסוגרים בה רק שטח של 4.1 קמ"ר. אגף הדיג, שבאחריותו לאכוף איסור דיג מלא בשטח הזה, לא הצליח בכך ודייגים נכנסו לדוג שם בחלק מהתקופה.

16 לייטורל הוא אזור המים הרדודים שעומקו עד שני מטרים. האזור הוא מקום הרבייה, הקינון והגדילה הראשונית של מרבית דגי הכנרת. כדי להבין מה מתרחש בו יש לסקור שם את הדינמיקה של הדגים - מקומות הימצאם בזמנים שונים, גודלם וכיו"ב ולאסוף מידע גם על מיני הדגים שאינם מסחריים ואינם נידונים כמו אמנון מצוי, שלושה מינים של ביניות, קרפיונים, שפמנונים.

17 שמורת טבע בצפונה של הכינרת.

כיוון ששטח הבטיחה חיוני לרבייה של אמנונים וקרפיונים, הציע מנהל תחום דיג ימי למנהל אגף הדיג במרס 2009 לדון יחד עם היועצת המשפטית של אגף הדיג בהצעה להפוך את שטח הבטיחה בכינרת לשטח מוגן מדיג במשך השנה כולה. משרד החקלאות לא בחן את ההצעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההצעה ראויה לבחינה בפורום מקצועי מתאים, כגון הוועדה לאכלוס הכינרת.

סגירת הבטיחה בשנת 2009: בישיבת סיכום הפעילות לסגירת הבטיחה שהתקיימה במאי 2009 התברר שהפיקוח באותה עונה התחיל עשרה ימים מאוחר יותר מהמועד שתוכנן. הפעילות הייתה דלה לעומת זו שבשנים קודמות, ותכניות העבודה לא היו מסודרות ולא היו ידועות מראש. לעתים קיבלו הפקחים הוראות לגבי סידור העבודה שלהם רק לילה לפני הפעילות. לא היה תיאום בין הפקחים עובדי אגף הדיג ובין הפקחים של גורמי חוץ. לפקחי אגף הדיג לא היו מצלמות לתיעוד העברות. סירת הפיקוח לא הייתה תקינה במשך שבועיים בתקופת הסגירה, והיה צורך להפעיל סירה אחרת.

היערכות אגף הדיג לסגירת הבטיחה בעונה זו לא הייתה מיטבית. במהלך תקופת הסגירה התעוררה בעיה של עבודה בימי שישי ובשבתות. הפקחים לא קיבלו מראש אישור בכתב מהנהלת משרד החקלאות להיתר עבודה בימים אלה אף שמועדי הסגירה היו ידועים מראש.

סגירת הבטיחה בשנת 2010: סגירת הבטיחה חלה בין ה-23.3.10 ל-21.5.10. בחודשים מרס ואפריל הגיע לאגף הדיג מידע שהבטיחה אינה סגורה כהלכה. מנהל המחלקה לפיקוח דיווח לוועדה לאכלוס הכינרת ביוני 2010 שהיו תקלות במהלך אכיפת סגירת הבטיחה בימים הראשונים, משום שחלק מהדייגים לא ידעו, למרות הפרסום בעיתונים, על סגירתה המוקדמת באותה שנה. התעוררו גם בעיות בסימון קו התיחום באמצעות מצופים, ושיתוף הפעולה בין כל הגורמים (מינהלת הכינרת, רט"ג, רשות הכינרת) לא היה מספק.

לפי התכנון של אגף הדיג, היה עליו לאכוף את איסור הדיג 24 שעות ביממה בחלוקה לשלוש משמרות בנות שמונה שעות כל אחת; תוכננו 336 משמרות. לפי נתוני אגף הדיג התקיימו רק 154 משמרות (כ-46%). נתפסו כ-20 רשתות דיג, שני רובי דיג ומערך חכות צף אחד. לפי התכנון המקורי, סירת השיטור הימית בכינרת הייתה אמורה להשתתף בפיקוח על סגירת הבטיחה, ואולם בגלל אי-הסדרת ההתקשרות בין אגף הדיג למשטרת ישראל מדור השיטור הימית לא לקח חלק בפעילות. נוסף על כך, בזמן סגירת הבטיחה מתקיימת פעילות דיג רבה ביתר חלקי האגם, כך שבעת שפקחי אגף הדיג היו עסוקים בפיקוח על סגירתה יכלה סירת השיטור הימית לעזור לפקח במקומות האחרים. אף שצייק הדיג הוא בשעות הלילה, לפי תכניות העבודה, התקיימו בתקופת סגירת הבטיחה רק ארבע עשרה משמרות לילה ב-60 הימים והלילות של סגירתה. נוסף על כך, הפעילות בסופי שבוע הייתה דלה ביותר והתקיימה רק במשמרת בוקר. בחג העצמאות ובחג השבועות כלל לא היה פיקוח אף שדווקא בסופי שבוע ובחגים נוהגים להגיע לכינרת דייגים חובבים.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף הדיג שאכיפה לא מלאה של איסור הדיג בבטיחה בתקופת הרבייה של אמנון הגליל פגעה אולי אף היא בהתרבותו בכינרת.

בעיית הקורמורנים בכינרת

1. לארץ מגיעים שני מינים של קורמורנים (עופות בר נודדים): קורמורן גדול וקורמורן גמד. הקורמורן הגמד הוא מין בסכנת הכחדה הניזון מדגים קטנים ומחסרי חוליות שונים. כמה מאות קורמורנים גמדיים נשארו בארץ. הקורמורן הגדול הוא חורף שכיח למדי באגם החולה, בכינרת ובשפכי הנחלים בחופי הים התיכון הניזון מדגים; מספר הפרטים החורפים בישראל הוא כ-20,000. כדי להקטין את נזקי הקורמורנים למדגה הבריחו אותם מברכות הדגים לכינרת. כשליש מהקורמורנים בארץ לנים בכינרת, ורובם אף ניזונים בה. רט"ג ספרה בינואר 2010 כ-23,000 קורמורנים גדולים ב-22 אתרי לינה, כ-8,300 מהם בכינרת. לדעת רוב אנשי המקצוע, הקורמורנים שניזונים מהדגים בכינרת הם אחד הגורמים העיקריים לפגיעה בדגה שלה. להלן פרטים:

2. כבר בסוף שנות התשעים של המאה העשרים (בשנים 1995-1998) התקיים "מעקב אחר אוכלוסיות הקורמורנים הגדולים החורפים בישראל ונזקיהם לבריכות הדגים, ביחס לאמצעים הננקטים להפחתת הנזקים" על ידי חוקר מרט"ג ומדריך משירות ההדרכה והמקצוע (להלן - שה"מ) ממשד החקלאות. התברר כי בעונת 1997-1998 הורכב כמעט כל מזוןם של הקורמורנים מלבנון הכינרת ומאמנונים. בתחילת העונה עיקר תפריטם הוא סרדינים (לשליית הסרדינים מהכינרת השפעה חיובית על איכות המים), אבל במהלך החורף הופך האמנון למרכיב מזוןם העיקרי. בתוקף אחריותו של אגף הדיג לניהול הדיג בכינרת היה עליו לבדוק את העניין, אולם מ-1998 עד 2004 לא בדק אגף הדיג את תוצאות השהייה של הקורמורנים בכינרת.

בישיבה שהתקיימה באוגוסט 2006, שבה דנו נציגי משרד החקלאות ונציגי רט"ג בנוזקים שגורמות הציפורים לבריכות המדגה, נאמר כי רט"ג ממשיכה במדיניות של דחיפת הקורמורנים לכינרת. אגף הדיג לא התנגד לכך ולא התנה זאת בבדיקת השפעתה על הדגה בכינרת, אף שידע במשך שנים רבות שהקורמורנים ניזונים בחורף בעיקר מדגי אמנון.

באוקטובר 2007 דיווחו נציגי אגף הדיג לוועדה לאכלוס הכינרת כי הקורמורנים מחסלים כ-450 טון דגים בשנה וחלק נכבד מהם הם דגי אמנון הגליל. לדעתה, יש להפעיל אמצעים לסילוק הקורמורנים מהכינרת ולהשתמש לשם כך בתקציבים בלתי-מנוצלים. ואולם אגף הדיג לא פעל לסילוק הקורמורנים. בינואר 2010 חזרה הוועדה על החלטותיה הקודמות שיש לפעול לאלתר לסילוק הקורמורנים מהבטיחה ומהאגם כולו.

3. בתחילת שנת 2008 כבר הייתה להנהלת משרד החקלאות עמדה מגובשת שיש לגרש את הקורמורנים מן הכינרת בגלל נזקיהם לדגה. בין נציגי אגף הדיג ובין נציגי רט"ג שררו חילוקי דעות בעיקר בעניין הטיפול בלינת הקורמורנים בצפון הכינרת. רט"ג התנגד לגירוש הקורמורן הגדול משמורות טבע כמו הבטיחה והחולה. לעומתו, סבר משרד החקלאות שיש לגרשם גם ממקומות אלו אם הנזק שיגרמו יחרוג מסף שייקבע בהסכמה. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, לא יושבה המחלוקת עם רט"ג, ואגף הדיג לא עשה דבר בעניין לינת הקורמורנים בצפון הכינרת.

4. ביום עיון שקיימה המועצה האזורית עמק הירדן במרס 2008 בנושא השפל בשלל הדיג של אמנון הגליל בכינרת נתגלעו חילוקי דעות בין המשתתפים בנוגע למידת ההשפעה של הקורמורנים על הדגה בכינרת. מנהל אגף הדיג טען שהקורמורנים טורפים כ-115 טון דגי אמנון בעונה. לדעתו, בכינרת יש מקום לכ-1,000 קורמורנים ואת השאר צריך לגרש. חוקרת מרט"ג חישבה שהקורמורנים אוכלים כ-160 טון דגים שחציים אמנונים, כרבע מן הכמות השנתית הממוצעת של האמנונים העולה ברשתות הדייגים.

5. ניסוי לגירוש הקורמורנים מהכינרת: במרס 2010 נערך ניסוי לגירוש קורמורנים בעזרת תותח קול, והמסקנה הייתה שהכלי יעיל לגירוש ציפורים. בתשובתו מנובמבר 2010 הודיע משרד החקלאות כי הוא בוחן רכישה אפשרית של תותח קול בשנת 2011.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו מנובמבר 2010 שבישיבת מנכ"לים משותפת לו ולר"ג שהתקיימה בספטמבר 2010 סוכמה תכנית ארצית ל-2011 להתמודדות עם השקנאים והקורמורנים החורפים בכינרת. עוד הודיע משרד החקלאות כי "בימים אלה" פרסם מכרז להתקשרות עם גוף שיגרש את הקורמורנים מאזורי הלינה בסביבת הכינרת ומאזורים נוספים ברחבי הארץ. ההתקשרות תהיה לשנתיים ובסופן תבחן יעילותה והשפעתה על הרגלי הנדידה של הקורמורן.

התכנית להשבתת הדיג בכינרת

לפי סעיף 9(1)(ב) לפקודת הדיג רשאי שר החקלאות להתקין "תקנות הקובעות אזורים ועונות שהדיג אסור או מוגבל בהם בין לחלוטין ובין לגבי איזה מין מסוים".

באפריל 2010 החליטה הממשלה להפסיק את הדיג בכינרת למשך שנתיים בגלל הירידה הדרסטית בשלל אמנון הגליל שהגיע לשפל חסר תקדים של שמונה טונות בשנת 2008 ובשל מגמת הירידה בשלל שאר המינים. כבר ביום העיון שהתקיים במרס 2008 בנושא אמנון הגליל שהוזכר לעיל עלה לראשונה הרעיון להשבית לחלוטין את הדיג בכינרת. המשתתפים הסכימו שהשבתה מוחלטת של הדיג לשנה עד שלוש שנים יכולה לעזור להתאוששות האוכלוסיות של אמנון הגליל, אך רק בתנאי שהחוק יאכף בזמן ההשבתה ובמיוחד אחריה. גם הוועדה לאכלוס הכינרת המליצה בדצמבר 2008 להשבית את הדיג לחצי שנה לפחות מ-31.8.09, אך הדבר לא יצא אל הפועל.

עבודת המטה לפני החלטת הממשלה להשבית את הדיג בכינרת

בדצמבר 2009 מינו מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ומנכ"ל משרד החקלאות צוות בן שלושה חברים להכנת תכנית חירום מפורטת להצלת הדגה בכינרת מעונת הרבייה במרס 2010. על הצוות הוטל לקיים התייעצות עם כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר - רשות המים, רשות הטבע והגנים, מינהלת הכינרת, ועד הדייגים וכל גורם נוסף שיימצאו לנכון. הצוות התבקש להגיש בתוך חודש ימים לשני המנכ"לים תכנית בצירוף טיוטת הצעת החלטת ממשלה מאושרת בידי היועץ המשפטי של משרד החקלאות.

הצוות הגיש את המלצותיו בפברואר 2010. נקבע בהן כי התכנית העדיפה להצלת הדגה בכינרת ולשימור הדיג לעתיד היא השבתה מוחלטת של הדיג למשך שנתיים בכל האגם, בנהר הירדן בקטע הנשפך אליה ובכל הנחלים הנשפכים אליה. הצוות המליץ להתחיל בפעולה במרס 2010, להקים צוות לליווי התכנית בראשות מנכ"ל משרד החקלאות, לתמוך בתקופת ההשבתה בדייגים שעיקר פרנסתם מדיג, ולאפשר לפורשים מדיג להשתתף בהכשרה להסבה מקצועית במימון המדינה.

עבודת הצוות: אף על פי שמדובר בתכנית מורכבת המצריכה, מעצם טיבה, ליווי משפטי והשבתת הדיג מצריכה תיקון תקנה - התברר, ממסמכי הלשכה המשפטית במשרד החקלאות, שהצוות לא פנה במהלך עבודתו ללשכה המשפטית במשרד החקלאות לקבלת ייעוץ. רק ב-12.1.10, לאחר שהתכנית כבר הייתה מגובשת והוכנה מצגת לשר החקלאות, פנה הצוות ללשכה המשפטית בבקשה כזאת.

אף שהצוות ציין בהמלצותיו כי התקיימו פגישות עם גורמים שונים שהתבקשו להגיש לו חוות דעת, כאמור, הוא לא ניהל פרוטוקולים שבהם היו אמורים להימסר פרטים על הדיונים ועל ההתייעצויות שהתקיימו ועל העמדות המקצועיות והממצאים העובדתיים והמדעיים השונים שהוצגו בפניו וכדומה. מהמסמכים שצורפו להמלצות הצוות מתברר כי לא כל חברי הצוות נפגשו עם כל הגורמים המקצועיים, ולא ברור כיצד זרם המידע לחברי הצוות שלא נכחו בפגישות.

משרד החקלאות ציין בתשובתו מנובמבר 2010 כי הצוות קיבל את הביקורת שהובעה על ידי גורמים שונים, אך לאחר לימוד החומר, שמיעת העמדות הרבות וניתוח הנתונים שהיו בפניו, הוא הגיע למסקנה שהפסקת הדיג לתקופה של שנתיים תשפר באופן משמעותי את הסיכוי להתאוששות הדגה בכינרת.

המלצות הצוות המקצועי להכנת תכנית לאישוש הדגה בכינרת התבססו על נתוני שלל הדיג לשנת 2008.

החלטת הממשלה: ב-18.4.10 החליטה הממשלה¹⁸ לאשרר את החלטת שר החקלאות ופיתוח הכפר להשבית באופן מוחלט את הדיג באגם הכינרת מאפריל 2010 עד אפריל 2012, בכפוף לפרסום תיקון תקנות הדיג, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. עוד החליטה הממשלה להקים צוות לליוי התכנית בראשות מנכ"ל משרד החקלאות ובהשתתפות נציגי הגורמים האלה: אגף התקציבים באוצר, מנהל אגף הדיג במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, המדען הראשי של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות הממשלתית למים וביוב, המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים, מינהלת הכינרת, התאחדות חקלאי ישראל, משטרת ישראל (השיטור הימי) ואיגוד ערים כינרת; להעניק תמיכה לדייגים פעילים שעלולים להיפגע מהתכנית; להקציב 5.7 מיליון ש"ח לשנה בכל אחת מהשנים 2010 ו-2011 למימון התכנית. נוסף על התקציב הנ"ל, יקצה משרד החקלאות ופיתוח הכפר בשנת 2011 חצי מיליון ש"ח לתמיכה ברכישת ציוד ובשדרוג סירות הדיג לדייגים שיחזרו לפעילות בתום התכנית.

ועדת הכספים בראשות ח"כ משה גפני דנה פעמיים בנושא הדגה בכינרת - בפברואר 2010 ובמאי 2010. בסיכום הדיון השני ביקש היו"ר שצוות בראשות ח"כ ציון פיניאן ובהשתתפותם של מנכ"ל משרד החקלאות, נציגי החקלאים ונציגי רשות המסים יציג לוועדת הכספים בתוך שבועיים-שלושה הצעות לפתרון בעיית הדייגים.

עד תום הביקורת טרם אישרה ועדת הכלכלה את תיקון תקנות הדיג. השבתת הדיג בכינרת לא יצאה לפועל בשל מחלוקת על סכום התמיכה שיינתן לדייגים ועל הקריטריונים לזכאות לה, והדיג בכינרת נמשך עד סוף 2010 ללא הגבלה כלשהי.

יחד עם התכנית להשבתת הדיג בכינרת תוכנן גם טיפול מערכתי בדיג בכינרת הכולל הגברת הפיקוח והאכיפה, ניטור ומחקר, גירוש קורמורנים ועוד. בשנת 2010 ההשבתה לא יצאה מן הכוח אל הפועל, והתעכב גם הטיפול המערכתי בדיג. מן הראוי שאגף הדיג יפעל לקדם את הטיפול בנושאים אלה גם ללא קשר להשבתת הדיג.

בדצמבר 2010 עתרו לבג"ץ ארגון דייגי הכינרת, עיריית טבריה, קיבוץ עין-גב וקיבוץ גינוסר נגד משרד החקלאות ומנכ"ל משרד ראש הממשלה וביקשו מבג"ץ לתת צו על תנאי כנגד המשיבים, "לפיו על המשיבים לבוא וליתן טעם, מדוע לא תדחה או תבוטל הודעת המשיב 1 על השבתת הדייג בכינרת...". העותרים טענו, בין היתר, שמשרד החקלאות לא התקין תקנות, לא הביא תקנות לאישור ועדת הכלכלה ולא פרסם תקנות, לכן אין לו סמכות להשבית את הדיג בכינרת בהודעה שאינה בת פועל תחיקתי. עוד טענו העותרים כי נציגי האוצר [בהסתמך על סעיף 7 בהחלטת הממשלה] הציבו

תנאי שדייג שלא ניהל ספרים כחוק לא יקבל תמיכה כלשהי. לטענת העותרים, מרבית חברי ארגון דייגי הכינרת (להלן - חברי הארגון) אינם מנהלים ספרים שכן הם נחשבים "עוסקים זעירים"; לגבי הכשרה מקצועית טענו חברי הארגון שרובם מבוגרים, עברו את שנת החמישים לחייהם, היו בים כל חייהם ואינם מסוגלים לעשות משהו אחר; לדברי העותרים, מנהל תחום דיג ימי במשרד החקלאות טען שהשבתת הדיג בכינרת אינו הפיתרון הנכון ושיש לטפל בכינרת לא על-ידי השבתתו אלא בדרך של הצלת הכינרת; סגירת הכינרת לדיג מ-1.1.11 ומניעת חידוש רישיון הדייג של הדייגים פירושן פגיעה חמורה בפרנסת העותרים. מנכ"ל משרד ראש הממשלה נמנע מלבדוק את נושא התמיכה לעותרים על פי החלטת הממשלה. לטענתם, אין בהחלטת הממשלה התייחסות לפיצוי הקיבוצים שעוסקים בדיג ומנהלים ספרים כדין.

בג"צ החליט ב-28.12.10 שלא להיעתר לבקשה לצו ביניים. ב-5.1.11 הגישו המשיבים לבג"ץ תגובה חלקית לבקשה לצו הביניים, וב-13.1.11 תגובה משלימה לפי הוראתו.

בתגובה החלקית ציינו המשיבים, בין היתר, שכבר ב-21.4.10 פנה שר החקלאות ליו"ר ועדת הכלכלה בבקשה להניח את טיוטת תקנות הדיג (הוראת שעה) על שולחן הוועדה. למרות זאת, ועל אף פניות נוספות של משרד החקלאות בעניין זה, במשך יותר משמונה חודשים לא זימן יו"ר ועדת הכלכלה דיון בתקנות הדיג. משנוכח משרד החקלאות לראות כי הוועדה אינה מכנסת דיון בתקנות הדיג, ומשפיק ממילא תוקף רישיונות הדיג בסוף שנת 2010, לא חודש תוקפם בראשית שנת 2011. ביניים התקיים ב-4.1.11 דיון בוועדת הכלכלה, וישיבה נוספת הייתה צפויה להיקבע בסוף אותו חודש. בתגובה המשלימה של המשיבים מ-13.1.11 נאמר, בין היתר, שמנכ"ל משרד החקלאות הנחה את אגף הדיג להנפיק רישיונות דיג זמניים לדייגים בכינרת, שתוקפם מ-1.1.11 עד 28.2.11. בתום תקופה זו, ובהתאם להתפתחויות שיחולו, יבחנו המשיבים את המשך פעילותם, בהתאם לסמכויות הנתונות להם על-פי דין.

בעת סיום דוח הביקורת, היה העניין תלוי ועומד בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

דיג בים התיכון

איסוף נתונים בים התיכון

מאמצע שנת 2008 מועסק באגף הדיג עובד שתפקידו לנהל את סקרי הדיג בים התיכון, ומסייע לו עובד שהחל לעבוד באגף במשרה חלקית בסוף שנת 2008. אחד מעובדי היחידה בטבריה עוזר באיסוף נתונים גם בנמל עכו. איסוף הנתונים על שלל הדיג נעשה בחוף: העובדים מנטרים שלוש פעמים בשבוע את שלל הדיג שנפרק בעכו, בקישון, בגבעת אולגה וביפו. במעגן הקישון הם מקבלים נתונים על שלל הדיג לכל סירה. נתונים על מאמץ הדיג (כמה ספינות פועלות ומתי) מקבל אגף הדיג, בדרך כלל, מהנהלות הנמלים.

כדי שהתמונה תהיה שלמה יש לבצע הפלגות סקר לאיסוף נתונים גם בלב ים לבדיקות השוואתיות, בעיקר בנושא התפלגות הגדלים של הדגים שנידוגו. הפלגות הסקר אמורות להיות הנדבך העיקרי לביסוס הידע על הדינמיקה של אוכלוסיות הדגים ועל שלל הדיג בים התיכון. משום שלאגף הדיג אין ספינה מתאימה להפלגות במים עמוקים, הוא נאלץ להתקשר עם מפעילי ספינת מכמורת ולצאת אתה להפלגה.

האגף לא אסף נתונים על שלל הדיג בשנים 2001-2004. בשנים 2005-2007 איסוף הנתונים היה חלקי כיוון שהועסק בכך רק עובד אחד, במשרה חלקית, ביפו בלבד. בתשעת החודשים הראשונים

של שנת 2008 לא נאספו כל נתונים בים התיכון, לפיכך הוחלט שלא לכלול את הדיג בים התיכון בדוח הסטטיסטי של אגף הדיג לשנת 2008 (שטרם פורסם). אי-איסוף נתונים במשך תקופה כה ארוכה עלול להוביל להחמצה באיתור של מגמות שינוי או תופעות חריגות בדיג המקומי. באפריל 2009 כתב מנהל תחום דיג ימי בעניין זה למנהל אגף הדיג וציין שהיעדר נתונים מעודכנים גורר העדר תשתית עובדתית, מקשה מאוד על האפשרות לקבל החלטות בנוגע לניהול ממשק דיג ומעמיד את האגף בעמדה נחותה כשצריך לקבל החלטות ניהוליות.

הפלגות לאיסוף נתונים: לפי מסמכי אגף הדיג, להפלגות סקר בסיסיות נדרשים שלושה ימי הפלגה בחודש. עקב מצוקה תקציבית החליט מנהל תחום דיג ימי להסתפק בשני ימי הפלגה בחודש. הבדיקה העלתה כי משנת 2001 עד שנת 2007 לא התקיימו כלל הפלגות סקר לניטור אוכלוסיות הדגים בים התיכון. בשנת 2008 היו חמישה ימי הפלגה; מינואר 2009 עד יולי 2010 היו תשעה ימי הפלגה בלבד, לעומת 38 ימי הפלגה שנדרשו לפי הפשרה התקציבית. ההפלגות ב-2010 מומנו מהתקציב שאושר באוגוסט 2009.

התכנית של הפלגות הדיג שהעביר מנהל התחום הימי, הכפוף למנהל האגף, באפריל 2010 לא אושרה, ומנהל אגף הדיג התנה אותה בפעילות אחרת: "אאשר את ההזמנה לסקר דגה של הספינה... רק לאחר שתציג בפני את תוכנית בצוע סקר ההשוואה עם רשת 48 מ"מ בהפלגה הזאת". לגבי ביצוע הסקר עם רשת 48 מ"מ התגלעו חילוקי דעות מקצועיים (בעניין זה ראה להלן). כתוצאה מהתניה זו לא התקיימו הפלגות סקר כמתוכנן, נפגע איסוף הנתונים, וניהול הדיג ניזוק. התניית פעילות מקצועית אחת בפעילות מקצועית שנייה אינה ראויה; חילוקי דעות מקצועיים יש ללבן בפורום מקצועי כמו הוועדה לניהול ממשק דיג.

למרות שהיה לכך תקציב מאושר, אישר מנהל האגף לראשונה הפלגות סקר לשנת 2010 (חמישה ימי סקר בעלות של כ-46,000 ש"ח) רק באמצע יולי 2010.

סקרי דגה, ובמסגרתם הפלגות ללב ים, הן פעולות שגרתיות שיש לתכנן ולבצע בקביעות. לדעת משרד מבקר המדינה, תפקידו של מנהל אגף הדיג להסדיר את התקציב לסקרי דגה בסעיף קבוע בראשית כל שנת תקציב כדי שיהיה אפשר לקיים את תכנית העבודה, לאחר שאושרה, בלי שמנהל תחום דיג ימי יצטרך לקבל את אישורו של מנהל אגף הדיג על כל הזמנה. משרד החקלאות לא התייחס בתשובתו לנושא.

מנהל אגף הדיג הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 כי "בשלוש השנים האחרונות" חל "שיפור עצום" באיסוף המידע בעקבות גיוס של סוקר דגה חדש בתקן קבוע והעסקת סטודנט.

משרד מבקר המדינה הודיע למנהל האגף כי השיפור באיסוף הנתונים עדיין לא היה משביע רצון כיוון שבתשעת החודשים הראשונים של שנת 2008 לא נאספו כלל נתונים, וגם מספר הפלגות הסקר בשנים 2008 עד 2010 לא היה מספיק.

דיג בים התיכון ברשתות בלתי-חוקיות

בתקנה (1)5 של תקנות הדיג, 1937, נקבע ש"חורי רשת המשמשת מכמורת [בספינות] לא יהוו, בכל חלק מן המכמורת, פחות מ-22 מילימטר בין קשר לקשר או מידת מתח של 44 מילימטר, ובשק, שאורכו אינו קטן מ-4 מטרים, לא יפחתו עיני הרשת מ-24 מילימטר או ממידת מתח של 48

מילימטר, ואסור להחזיק בכל ספינה המשמשת לדיג במכמורת שום רשתות שמידתם קטנה ממידה זו. לעניין זה, 'שק' - הקטע האחורי הפעיל של הרשת".

אגף הדיג לא אכף תקנה זו, והרשתות המצויות בשוק ומשמשות את הדייגים הן בעלות מידות קטנות יותר ואינן מתאימות לדרישותיה. לפיכך יש חשש שברשתות נתפסים דגים קטנים מאוד שאינם משלימים מחזור חיים שלם ואינם מתרבים, ולכן גורמים הדייגים לדלדול ניכר של הדגה.

באוקטובר 2007 פנה מנהל תחום דיג ימי ליועצת המשפטית של אגף הדיג ולמנהל האגף בבקשה לדון מחדש בתקנה 15(1) בוועדה לניהול ממשק דיג. הוא הסביר שבאגף הים התיכון נהוגות מידות קטנות יותר בשק הרשת והוסיף כי במחקר מסוים התברר שאצל הדגים באזורנו קיימת תופעה של ננסות,¹⁹ ולכן יש להסדיר את הנושא במהירות. גם "ארגון דייגי ישראל בע"מ" פנה בעניין זה למנהל אגף הדיג וטען בין היתר שגם ההמלצות של ארגון GFCM²⁰ מאשרות גודל עין של 40 מ"מ ברשתות מכמורת. מנהל תחום דיג ימי באגף הדיג ציין שב-GFCM הוחלט לחייב את כל חברות הארגון לאכוף את השימוש ברשתות בעלות שק ועין מרובעת (40 מ"מ) משנת 2012. אמנם ישראל אינה חברה בארגון, אבל יתר מדינות הים התיכון חברות בו, ולכן חשוב שאגף הדיג יבדוק כיצד תשפיע ההחלטה על ישראל מבחינת סוג הרשתות שישמשו בהן.

בספטמבר ובאוקטובר 2010 החליט אגף הדיג לקדם את הטיפול בנושא, אך הוא טרם הוסדר, אף שחלפו שלוש שנים מאז עלה על סדר היום.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו מנובמבר 2010 כי "בעקבות הערת המבקר" התקבלה החלטה להסדיר את גודל העין החוקי ברשתות מכמורת בהוראת שעה לתקופת מעבר. במהלך 2011 יבוצעו סקרים לבחינת ההשפעה של מבנה הרשתות על יכולת ההימלטות מהן של דגים קטנים. תקנות חדשות יתוקנו בהתאם לתוצאות הסקרים.

פעולות לאישוש ענף דיג ימי

1. בדיקת האפשרות להשבית את הדיג בים התיכון: עקב הידלדלות הדגה בים התיכון יש צורך בפעילות יזומה של אגף הדיג. יש כמה אלטרנטיבות לאישוש שדות הדיג ובהם השבתה מוחלטת, השבתה חלקית, הגבלת הדיג במים רדודים, הכרזה על אזורים אסורים לדיג (שמורות או שטחים ימיים מוגנים) והקטנת מאמץ הדיג על ידי הגבלת הפעילות. היעדר ניטור ומחקרים מספיקים בישראל מקשים קבלת החלטה מיטבית.

בשנים 2006 ו-2007 עלתה האפשרות להשבית את הדיג בים התיכון בחודשי הקיץ השבתה חלקית או מלאה, אך היזמה לא יצאה לפועל.

2. באוגוסט 2006 הגישה ועדה שבחנה את ענף הדיג בישראל²¹ את המלצותיה לשר החקלאות, מר שלום שמחון. בין ההמלצות: שינויי חקיקה נדרשים; תגבור של כוח אדם ואמצעים הדרושים לתחום הדיג הימי; הכנת תקציב קבוע ותקציב לביצוע סקרים; הצטרפות ישראל ל-GFCM; פיתוח והשקעות (כולל בנייה או רכישה של ספינות מכמורת חדשות). השר אימץ את ההחלטות. ביוני 2007 מינתה גב' יעל שאלתיאלי, המנהלת הכללית דאז של משרד החקלאות, ועדה והטילה עליה ליישמן. הוועדה קיימה שלושה דיונים בלבד והפסיקה את עבודתה בדצמבר 2007 ללא כל הישגים. מקצת הנושאים טופלו בה, ואולם הבעיות העיקריות שפורטו לעיל טרם נפתרו.

19 הדגים ליד חופי ישראל קטנים יותר מבני מינם וגילים ליד חופי איטליה.

20 General Fisheries Commission for the Mediterranean - הנציבות הכללית לדיג בים התיכון.

21 ועדת שבח, שמונתה בפברואר 2005 בידי שר החקלאות דאז, מר ישראל כ"ץ.

אמצעים חדשים לדיג

שטחים ימיים מוגנים

1. בשנים 2007-2009 עשתה רשות הטבע והגנים, בשיתוף עם אוניברסיטת חיפה, מחקר בנושא "שטחים ימיים מוגנים בים התיכון". מסקנות המחקר היו שבחופי ישראל הדגה והדיג דלים יחסית. בסוף העשור הראשון בשנות האלפיים הדיג סבל משלל הולך ופוחת, בעיקר בענף הדיג החופי, ומתופעות שליליות אחרות, כמו אחוז גדול יחסית של פרטים קטנים בשלל הדיג של ענף המכמורת בחודשי הקיץ. נפגעו מינים מסחריים ומינים בלתי-מסחריים המצויים באותם בתי גידול שבהם הדייגים מקיימים דיג. אחד הפתרונות שהציע המחקר הוא הקמת אזורים ימיים מוגנים (MPAs - Marine Protected Areas), שנחשבים כלי לניהול דיג ברמה האזורית, להבדיל מכלים מסורתיים המכוונים לכל הדגה בשטחי הדיג של המדינה. מחקרים שנערכו בעולם בראשית שנות האלפיים ואילך הוכיחו את יעילותם. עם זאת, יש לקחת בחשבון שאת תוצאות הפעולה ניתן יהיה לראות בטווח הבינוני והארוך, לאחר חמש עד עשר שנים, משום שאישושן של אוכלוסיות הדגים באזורים כאלה ארוך.

2. אחד התנאים להצלחת האזורים הימיים המוגנים הוא התכנון והתייחסות של השטחים הימיים המוגנים בתיאום ובשיתוף פעולה בין רט"ג²² ובין אגף הדיג במשרד החקלאות, שעליו תוטל האחריות לאכיפה מלאה של איסור הדיג בשטחים האלה.

אגף הדיג קיים דיונים עם המדען הראשי של רט"ג בנוגע להכרזה על שטחים מוגנים ימיים בחוף הים תיכוני של ישראל. בעוד שלרט"ג יש עניין להכריז על שמורות טבע ימיות חדשות האסורות לדיג, חושש אגף הדיג שהכרזה כזו תצמצם את אזורי הדיג המותרים. בפברואר 2010 הציע מנהל תחום דיג ימי לרט"ג לנסח במשותף מסמך מדיניות המוסכם על שני הצדדים. עד מועד סיום הביקורת טרם הגיעו שני הגופים להסכמה.

מן הראוי ששני הגופים יזרזו את הטיפול בנושא כדי שניתן יהיה ליישם מדיניות מוסכמת לאישוש הדגה.

3. הקטנת צי הדיג כדי לאושש את הדגה : ארגון ה-OECD מציע כלים משפטיים שיסייעו לאושש את הדגה וביניהם צמצום צי הדיג. במסמך עקרונות²³ נקבע כי מדינות החברות בארגון וגם כאלה שאינן חברות בו ישאפו לשמר את הדגה וליצור מתאם בין גודל הצי וכוח הדיג שלו לכמות הדגה על ידי הקטנת צי הדיג, גם אם זה כרוך ברכישת הספינות היוצאות על ידי המדינה. משרד החקלאות אימץ עקרונית מודל זה.

האגף לא יישם עד כה תכנית לניהול דיג הכוללת מניעת דיג בחלק מהאזורים. ביוני 2009 הכריז אגף הדיג על תכנית חדשה לניהול הענף, הכוללת צמצום של צי הדיג הקיים ב-50%. לפי התכנית אמור היה אגף הדיג לשלם לדייגים בתמורה להעברת ספינות לגריטה (הפיכתן לגרוטאות). לפי סעיף אחר בתכנית, אזורים מסוימים בים אמורים להיסגר כדי לאפשר את התאוששות הדגה. מהלך כזה מחייב פיקוח הדוק בכל ימות השבוע.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, לא יושמו סעיפים אלה משום שאגף הדיג לא פעל להוציא את התכנית מן הכוח אל הפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החקלאות ליישם צעדים נחוצים לאישוש הדגה בים התיכון.

22 שמורות טבע ימיות מאפשרות אישוש אוכלוסיות דגים הקורסות מדי יתר בדרך של שימור בתי גידול שהם בית אומנה לדייגים ומייצאים דגיגים לסביבתם.

23 78 (2008) C - מסמך העקרונות של הארגון.

המחלקה לפיקוח ולמעגנות

אחד הגורמים להידלדלות הדגה הוא אי-אכיפה נאותה. פעילות דיג בלתי-חוקית מתקיימת יום-יום. מנהל אגף הדיג העריך במאי 2007 שבים התיכון פועלים כמאה כלי שיט ללא רישיון דיג²⁴, והדבר פוגע קשות בפרנסתם של דייגים מקצועיים מורשים²⁵. לפי הערכה של "פורום הדיג הישראלי" ממרס 2007 שנשלחה לשר החקלאות, יש בחופי ישראל מאות, ואולי אף יותר, סירות דיג פירטיות המנהלות דיג ללא רישיון. בשנת 2010 לא הצטמצם מספרן, ואולי אף עלה. המחלקה לפיקוח ולמעגנות (להלן - המחלקה לפיקוח) אינה מצליחה להתמודד עם מספרן הרב של הספינות הבלתי-מורשות בים התיכון.

המפתח לשיפור המצב בים התיכון הוא, בין היתר, פיקוח יעיל. בראש המחלקה עומד ממונה (פיקוח מעגני דיג) המופקד על יישום מדיניות האגף בתחום הדיג, הנמלים והמעגנות ואחראי גם להכנת תכניות עבודה, לניהול ולהפעלה של צוותי הפיקוח ולפיקוח עליהם. כפופים לו חמישה פקחים: שניים מאזור טבריה ושלושה מאזור חיפה שאחראים לאכיפת פקודת הדיג בים התיכון, בכינרת ובים סוף. מסייעים למחלקה מינהלת הכינרת ופקחי רט"ג.

לאגף אין הסכמים כתובים עם גופים אלה, ורט"ג מסמיכה את פקחיה מדי שנה, באמצעות משרד החקלאות, לשמש פקחים מוסמכים על פי פקודת הדיג, 1937. בפברואר 2010 הסמיך שר החקלאות 29 פקחים של רט"ג לקיים פיקוח ולאכוף את פקודת הדיג. המחלקה כפופה למנהל אגף הדיג.

מסוף שנת 2005 עד סוף ינואר 2009 התנהלה המחלקה לפיקוח בלי ממונה; המשרה אוישה בסוף ינואר 2009. מאז מינויו לא התקיימה ולו פגישת תיאום משותפת אחת אתו, עם מנהל האגף ועם מנהל תחום דיג ימי.

לדעת משרד מבקר המדינה, צריך לקיים שיתוף פעולה ומשוב בין מנהל תחום דיג ימי, שאחראי לאיסוף המידע מהשטח, לבין מחלקת הפיקוח.

תכנון עבודת הפיקוח

פעילות הפיקוח מתוכננת מדי שבוע; התכנית כוללת את כל הפקחים האמורים לקחת חלק בעבודת הפיקוח. שינויים בה נעשים בזמן אמת על פי הצורך. הפקחים עובדים בזוגות, בדרך כלל.

משרד מבקר המדינה בדק את תכניות העבודה לחודשים ינואר-מאי 2010. העיון בתכניות העבודה מלמד כי חלק הארי של פעילות הפיקוח נעשה במשמרת הבוקר (בשעות: 06:00-17:30). הפעילות במשמרת הערב (עד 22:00) הייתה מועטה, והתקיימה פעמיים-שלוש בשבוע. גם פיקוח שגרתי בלילה היה מועט, אף שרוב הדיג הוא בלילות. הפעילות בסופי השבוע הייתה דלה (במשמרות בוקר מקוצרות בדרך כלל) או שלא התקיימה כלל.

ממועד כניסתו של הממונה לתפקידו חל שיפור בפיקוח, והוא הצליח לקדם את היחידה לעשייה: נכתבו נהלים, העבודה נעשת לפי תכניות עבודה, ועלה מספר פעולות הפיקוח ובכללן המבצעים המיוחדים. ואולם מאמץ האכיפה עדיין אינו מספק; להלן פרטים:

24 ההערכה מצויה במכתב שכתב מנהל אגף הדיג למנכ"לית המשרד במאי 2007.

25 לפי פקודת הדיג, דיג מותר בקבלת רישיון מדי שנה.

תפוקות המחלקה לפיקוח

על פי נוהלי העבודה, המפקחים מדווחים על כל אירוע חריג. עליהם לבצע חקירות שבסיסיות מועברות התיקים ללשכה המשפטית של משרד החקלאות. נתוני הלשכה המשפטית לשנים 2005-2010 (עד 24.6.10) מלמדים שתפוקת מפקחי היחידה בשנים 2007, 2008 ו-2009 - לפי מספר תיקים למפקח - הייתה נמוכה מאוד: תיק אחד בחודש. ניתוח של 110 תיקים מ-121 שנפתחו בשנים 2007 ו-2008 לפי "סוג העברה" מלמד שרוב העברות היו דיג ללא רישיון ודיג בשיטות אסורות.

הפקחים לא פיקחו כמעט על שני עניינים חשובים המשפיעים על כמות הדגה ואיכותה - מידת העין ברשתות וגודל הדגים הנידוגים, הגם שאלה מוסדרים בתקנות וסטייה מהקבוע בהם היא עברה. גם נתוני הפעילות בחמשת החודשים הראשונים של שנת 2010 מראים על אותה התפלגות. לפי נתוני אגף הדיג, התרחשו 67 "אירועי הפיקוח" בים התיכון ובכינרת בחודשים ינואר-מאי 2010: 37 מהם היו דיג ללא רישיון (כ-55%), 14 - שיטת דיג אסורה (כ-21%), ו-11 - דיג באזור אסור (כ-16%). רק שני אירועים נגעו למידת העין ברשת (בכינרת). גם הדיג בים התיכון בסירות בלתי-מורשות לא קיבל את ההתייחסות הראויה.

התפוקה של הפקחים בחמשת החודשים הראשונים של שנת 2010 מבחינת מספר התיקים שהוגשו, לעומת שנים קודמות, הוכפלה. גם מספר המבצעים המיוחדים לאיתור עבריינים עלה. על אף הפעולות החשובות בנושא הפיקוח לא היה מיטבי והמצב רחוק מלהשביע רצון.

אגף הדיג אינו מקיים פיקוח שוטף בחנויות לדגי נוי. פעם או פעמיים בשנה התקיים פיקוח על הברחת דגי הפיראנה²⁶, ואולם אין בכך כדי למנוע ייבוא והצגה למכירה של דגי נוי האסורים לייבוא ועלולים לסכן את המערכות האקולוגיות בארץ.

סיכום פעילות הפקחים: מדיווחי הפקחים על פעילותם בחודשים ינואר 2010 - מאי 2010 מתברר שבחודשים ינואר-מרס היה מספר הסיורים הימיים קטן ביותר, רק 50. בולט מספרם הגדול יחסית של ימי העבודה שהוקדשו לעבודה מינהלית במשרד - 220 ימים בחמישה חודשים, דהיינו 8.8 ימי עבודה בממוצע לחודש לכל פקח. בחמשת החודשים האלה לקחו פקחי אגף הדיג רק שלוש דגימות לבדיקת רעלים.

המסקנות מהנתונים שהובאו לעיל הן כי הזמן המוקדש ל"פיקוח נטו" קצר יחסית. מספר הפקחים אינו מאפשר פיקוח יעיל בכינרת, אף לא בים התיכון. בדוח המסכם את פעילות האגף לשנת 2007²⁷ נאמר מפורשות שאגף הדיג אינו מצליח לממש את היעד המרכזי שלו - שימור משאבי הדגה, ואחד הגורמים להידלדלות החמורה שחלה בה, שצוין בדוח, הוא אי-פיקוח ואי-אכיפה.

ציוד: לרשות המחלקה עומדות שלוש סירות (סירה קטנה בחוף גינוסר שאינה תקינה אלא מושבתת מספר שנים, ולמרות זאת ממשיך משרד החקלאות לבטח אותה; סירת גומי קלה ניידת על עגלה וסירה קשיחה הנמצאת באופן קבוע בכינרת), טרקטורון וחמישה רכבי "ארבע על ארבע". הפקחים²⁸ צריכים לפעול בכינרת, בים התיכון, בים סוף, בנחלים ובשערי מדינת ישראל.

26 דג טורף שאסור לייבוא.

27 הדוח האחרון שפרסם אגף הדיג.

28 פקחי אגף הדיג ועובד נוסף מהשירותים הווטרנריים מורשים גם לערוך חקירות בקשר לביצוע עברות על פקודת הדיג, והצווים והתקנות שהותקנו על פיה לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות).

לאגף הדיג אין סירה לשיט במים עמוקים. מנהל אגף הדיג הודיע בינואר 2010 כי יש בכוונתו לתגבר את המחלקה לפיקוח הן בכוח אדם והן בצידור לרבות סירה לשיט במים עמוקים בים התיכון. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2010 לא נוספו לה עובדים ולא נרכשה סירה חדשה.

סירת הפיקוח בכינרת: סירת הפיקוח של הכינרת הושבתה באוגוסט 2009 עקב תקלה במנוע וחידירת מים לגוף הסירה המסכנות את המפליגים בה. בינואר 2010, כחמישה חודשים לאחר ההשבתה, פנה מנהל המחלקה לפיקוח לחשב המשרד וביקשו לאשר בהקדם את שיפוצה. הוא ציין שהשבתתה פוגעת קשות בפעילות הפיקוח, בעיקר בימי החורף שבהם נדרשת סירה סגורה לסיוורם ימיים. רק ביולי 2010 הועברה הסירה לשיפוץ; עלותו מוערכת בכ-30,000 ש"ח.

הנתונים מלמדים שמספר עובדי מחלקת הפיקוח אכן מצומצם, וגם אמצעייה דלים, אך גם ניצול המשאבים המועטים הללו לא היה יעיל: הפיקוח לא התקיים במשך כל שעות היממה, ובסופי שבוע היה מצומצם. בהשקעה כספית קטנה יחסית ניתן היה להפעיל סירה נוספת. התוצאה היא שריכוז מאמץ בזירה אחת פוגע מיד בזירה האחרת - כך היה בתקופת סגירת הבטיחה (21.5.10-23.3.10). כאשר העבירו את סירת הגומי הקלה לכינרת נותר אגף הדיג ללא כל אמצעי פיקוח בחופי הים התיכון.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו מנובמבר 2010 שסירת הפיקוח בכינרת שופצה, הוקצה תקציב של 1.5 מיליון ש"ח לרכישת סירת פיקוח קשיחה ומתקדמת, והמשרד עוסק בגיוס שני פקחים נוספים.

שיתוף פעולה עם המדור לשיטור ימי במשטרה

1. ביוני 2005 הגיע משרד החקלאות להסכם עם המדור לשיטור ימי במשטרת ישראל (להלן - המדור לשיטור ימי) בנוגע להקמת מסגרת עבודה משותפת לאכיפת פקודת הדיג בים התיכון, בכינרת ובים-סוף. בנובמבר 2005 הכינה משטרת ישראל נוהל לשיתוף פעולה עם אגף הדיג, והוא אושר על ידי מנהל אגף הדיג. בנוהל נקבע שהאחריות לתכנון העבודה היא של אגף הדיג בתיאום עם מפקד הבסיס בזירת הפעולה; פקח של אגף הדיג יצטרף לכלי שיט משטרי, וההפלגה בכלי השיט תהיה בתשלום.

ביולי 2007 חתמו ראש מדור (להלן - רמ"ד) שיטור ימי ומנהל אגף הדיג על הסכם שאגף הדיג והמדור לשיטור ימי יקיימו פעילות משותפת להגברת האכיפה על פקודת הדיג בשנים 2007 ו-2008. משרד החקלאות יקצה 300,000 ש"ח לרכישת ציוד ייעודי לפי בקשות מדור השיטור הימי; הציד יירשם במשרד החקלאות ויועבר למדור בהשאלה.

הבדיקה העלתה שבשנים 2007 ו-2008 קנה אגף הדיג ציוד²⁹ עבור מדור השיטור הימי בכ-143,000 ש"ח. ההסכם לא חודש, מכיוון שאגף הדיג לא השלים את העברת הכסף (300,000 ש"ח). שיתוף הפעולה שהתקיים מתחילת 2009 היה על בסיס של רצון טוב מצד המשטרה.

2. מתחילת שנת 2009 תכנן מנהל מחלקת הפיקוח פעילויות משותפות עם מדור השיטור הימי, אך אלה לא תמיד התקיימו. התיאום בין שני הגופים לא היה מיטבי כיוון שלעיתים תכנית העבודה של אגף הדיג התנגשה בזו של מדור השיטור הימי. מיולי 2009 לא התקיימו סיורים משותפים

בכניסה בגלל מחלוקת בעניין העגינה של ספינת האגף במזח הירדן. שיתוף הפעולה עם מדור השיטור הימי בחיפה היה בעיקר על בסיס "מקום פנוי". שיתוף הפעולה עם מדור השיטור הימי בתל-אביב לא היה מיטבי משום שהמדור ביטל סיורים ברגע האחרון, לאחר שהפקחים מאגף הדיג כבר הגיעו מהצפון. מדור השיטור הימי באשקלון כמעט לא קיים סיורים משותפים עם אנשי הפיקוח עקב המרחק של העיר ממקומות המגורים של פקחי אגף הדיג. אנשי המדור באשקלון ציינו שהסיורים המועטים שהתקיימו היו יעילים מאוד.

3. בפברואר 2010 הופסק שיתוף הפעולה בין אגף הדיג למדור השיטור הימי. אנשי המדור טענו שהעבודה עם אגף הדיג פוגעת בפעילות השוטפת ובהשגת היעדים של המדור. רמ"ד השיטור הימי הציע שהפעילות המשותפת של אגף הדיג עם יחידות השטח של המדור יתבצעו במסגרת "העסקת שוטרים בשכר", לפי נוהל "העסקה בשכר" [של] אנשי משטרה באירוע" כדי שעבודת השגרה של מדור השיטור הימי לא תפגע. התקשרות כזו תאפשר הקצאת שוטרים לאגף הדיג, ולא יהיה צורך במתן שירותים כ"עשיית טובה" לאגף הדיג. התשלום יהיה לפי תחשיב שעשתה המשטרה בפברואר 2010 - 420 ש"ח לשעת ספינה בתוספת העלויות בעבור העסקת כל שוטר. מנהל אגף הדיג הסכים לעיקרון של העבודה בשכר. מנהל המחלקה לפיקוח ביקש ממנהל האגף במרס 2010 לשריין בדחיפות תקציב לעבודה בשכר עם מדור השיטור הימי, משום שאין כמעט אפשרות לצאת לים הפתוח בים התיכון ללא ספינת שיטור, כיוון שלאגף הדיג אין ספינה המתאימה לשיט במים עמוקים.

עד מועד סיום הביקורת הנושא טרם הוסדר. משטרת ישראל הודיעה בתשובתה בנובמבר 2010 שמפברואר 2010 אגף הדיג לא הגיש בקשה להעסקת שוטרים בשכר כך שלא ניתן ליישם את הפעילות המשותפת. למרות זאת מתקיים שיתוף פעולה במבצעים ובמקומות שבהם יש פגיעה או עניין משותף.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד אין לאגף הדיג סירה מתאימה לשיט במים עמוקים ואין שיתוף פעולה מסודר עם יחידת השיטור הימי, נפגעת היכולת לפקח על הדיג בים התיכון.

פיקוח וטרינרי על דגים

1. משרד החקלאות ומשרד הבריאות הגדירו בנובמבר 1998 את הסמכויות של כל אחד מהם בנוגע לפיקוח על מוצרי מזון מן החי. נקבע שמשרד החקלאות יפקח על דגים ועל מוצרי דגים שנועדו לשוק המקומי משלב הגידול ועד שלב ההובלה לשווקים (של דגים חיים), ומשרד הבריאות יפקח על מוצרים אלה משלב ההובלה לעיבוד במפעל ועד שיווקם ומכירתם. הפיקוח על ייצוא דגים ומוצריהם הוא כולו באחריותו של משרד החקלאות, לכן מפעלים המייצאים את תוצרתם וגם משווקים אותה לשוק המקומי הם בפיקוחו. מפעלים מאושרים חייבים גם ברישיון עסק וברישיון יצרן (שמנפיק משרד הבריאות) בני-תוקף. הפיקוח על ייבוא דגים ומוצרי דגים למאכל אדם הוא בסמכותו של משרד הבריאות, ועל משרד החקלאות לאשר מראש את ארץ המקור כדי למנוע הכנסת מחלות דגים ארצה.

2. דגים נכללים בתוספת הראשונה לפקודת מחלות בעלי חיים, ולפיכך כל סמכות הנוגעת לבעלי חיים מכוח פקודת מחלות בעלי חיים חלה גם עליהם. המטרות שביסודה של פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985, שעל מילוייה מופקדים השו"ט, הן להגן על בריאות הציבור ועל בריאות בעלי החיים ולמנוע הפצת מחלות. מטרות אלה חופפות באופן חלקי את המטרות של פקודת הדיג, שמכוחה ניתן להתקין גם תקנות "לשמירתו, הגנתו וכלכלתו של מין דג, כפי הצורך", אך גם מטרות אחרות כגון הגנה על מיני דגים ורישוי פעולות דיג ליצירת ממשק דיג ראוי.

מדובר בשתי מערכות חוקים משיקות בנקודות מסוימות: פקודת מחלות בעלי חיים והחוק לפיקוח על ייצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, התשי"ז-1957, שהם מבחינה ארגונית בסמכות השו"ט

ובאחריותם, ופקודת הדיג ותקנות הדיג, שהם מבחינה ארגונית בסמכותו ובאחריותו של פקיד הדיג הראשי.

לפי חוות דעת של המחלקה לייעוץ משפטי במשרד החקלאות מנובמבר 2007, יש כפל סמכויות בנושא השמדת דגים כדי למנוע הפצת מחלות. לכן ראוי לתקן את התקנות כדי למנוע כפילות. משרד החקלאות טרם תיקן את תקנות הדיג בנושא.

המפקחים על חוות הגידול לדגי נוי אינם השו"ט, כפי שצריך להיות לפי פקודת מחלות בעלי חיים, אלא אגף הדיג. בפקודת מחלות בעלי חיים אין חלוקה בין דגי מאכל לדגי נוי, ולכן הפיקוח על כך צריך להיות באחריות השו"ט.

פיקוח על דגי מאכל

כאמור, הפיקוח על איכות הדגים הוא תפקידם של השו"ט. הם אמורים לוודא את הטמעתם ואכיפתם של נהלים והוראות בכל הקשור לשחיטה ולמיון של הדגים לשיווק מקומי ולייצוא ובכלל הקשור לעיבודם לייצוא תוך הקפדה על כשירותו הבריאותית של דג שמיוצר ומעובד למאכל אדם; השירותים הווטרינריים אחראים גם למניעת הפצתן של מחלות דגים. למרות זאת עד שנת 2009 השו"ט לא עסקו בפיקוח על גידול דגי מאכל. הם לא אישרו את החוות לגידול דגים לשוק המקומי ולייצוא כמקומות ראויים לגידול דגים ולא פיקחו עליהן.

רופא וטרינרי ראשי (להלן - רו"ר) לפיקוח על מוצרים מן החי פנה בינואר 2008 למנכ"לית המשרד דאז, גב' יעל שאלתיאלי, בנוגע לדגים וציין כי מדובר ב"גידול חקלאי חסר תקנות בסיסיות המאפשרות פיקוח וטרינרי מתחייב ברמת משק הגידול ותחנות [ה]מיון והאריזה". הוא הדגיש שלצורך הסדרת הנושא יש לנקוט, בין היתר, את הפעולות האלה: הגדרה בתקנות כי השו"ט הוא הגוף הרשמי המוסמך והאחראי לפיקוח הווטרינרי על משקי גידול הדגים ולעיבודם למאכל אדם; מתן אמצעים לשו"ט שיאפשרו לו לפעול, ובכללם כוח אדם מתאים, והתקנת תקנות לפיקוח על כל שלבי הגידול. עוד ציין כי ללא קבלת החלטות מחייבות והקצאת משאבים נדרשים לא יחול כל שינוי בנושאי הפיקוח. הוא לא קיבל תגובה כלשהי על פנייתו ולא נקט פעולות נוספות בעניין זה. יצוין שבאותו מועד לא נקט משרד החקלאות פעולות להסדרת הפיקוח הווטרינרי על דגים.

ייצוא דגים למדינות האיחוד האירופי

1. מדינות שרוצות לייצא לאיחוד האירופי צריכות לעמוד בתקניו. אחת הדרישות היא פיקוח על כל שלבי גידול הדגים בברכות. בינואר 2006 אישרו השו"ט, לפי סמכותם, ל-12 מפעלים לייצא את מוצריהם לאיחוד האירופי, במאי 2008 - לעשרה מפעלים, וביוני 2008 - לשמונה מפעלים.

ביוני 2008 הודיע האיחוד האירופי כי משלחת מטעם הרשויות הווטרינריות בקהילייה האירופית תגיע לביקור בישראל בנובמבר 2008 כדי לבדוק את מערך שיווק הדגים לייצוא מישראל.

באותו זמן לא היו לשו"ט תקנות או הוראות נוהל לפיקוח על דגים, וכן לא נעשו בדיקות מעבדה שוטפות בדגים כפי שדורש האיחוד האירופי. מנהל השו"ט ורו"ר לפיקוח על מוצרים מן החי

הודיעו להנהלת המשרד שאין לשירותים הווטרינריים יכולת מעשית ומקצועית לקיים פיקוח כזה על דגי מאכל, ועל כן הם אינם יכולים לעמוד בדרישות האיחוד האירופי.

מהפרטים שהובאו לעיל התברר שהשו"ט הנפיקו למפעלים אישורי ייצוא אף שידעו שהם אינם עומדים בדרישות של האיחוד האירופי. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות שהדבר אינו תקין וגם עלול בסופו של דבר לגרום נזק כלכלי ותדמיתי למדינת ישראל.

2. "הרשות המוסמכת" (Competent Authority) בנושא ייצוא דגים לאיחוד האירופי: תפקיד "הרשות המוסמכת" לעניין ייצוא דגים מחייב פיקוח שלטוני בכל שלבי הייצור של המוצרים המיועדים לייצוא. כלומר - יש להוכיח פיקוח אפקטיבי בכל שלב משלבי הגידול של הדגים המיוצאים, משלב הרבייה ועד שלב השיווק, כדי להבטיח את בריאות הציבור במדינות שאליהן מיוצאים הדגים.

בחוות הדעת של המחלקה לייעוץ משפטי במשרד החקלאות מנובמבר 2008 נקבע שהשו"ט הם הרשות המוסמכת לעניין מבדק האיחוד האירופי ולייצוא הדגים בכלל, משום שסמכויות הפיקוח על ייצוא דגים ועל ההגנה על בריאות הציבור מצריכה בעלי חיים ומוצריהם נתונות על פי החוק לשירותים הווטרינריים.

3. לקראת ביקור המשלחת בדקו השו"ט את רשימת המפעלים המאושרים לייצוא וצמצמו אותה בנובמבר 2008 לשישה בלבד. ב-27.11.08 סיכמה המשלחת האירופית את ביקורה בישראל. להלן עיקרי הדברים: אין פיקוח וטרינרי על ברכות הדגים, ולא מתקיים כל תהליך של רישום ואישור של ברכות גידול; אין פיקוח וטרינרי על סירות הדיג ועל הדיג הימי, ואף לא על הדגים בהגיעם לנמל; המבקרים שביקרו בנמל הקישון הזדעזעו מדרך הטיפול בדגים ומאחסונם בנמל; אין רישום מסודר ואין פיקוח תברואתי על סירות הדיג; אין פיקוח וטרינרי על שיווק הדגים מהנמל; הפיקוח על מי השתייה אינו תואם את התקנות האירופיות; אין כל פיקוח על השימוש בתוספי מזון במפעלים; בדיקות וטרינריות הנדרשות לקביעת איכות הדגים אינן מבוצעות על פי דרישת הקהילה בחומרי הגלם ובמוצר המעובד; בעיבוד מוצרי הדגים בתעשייה משתמשים בחומרים כימיים לחיטוי הדגים, והדבר אסור על פי התקנות האירופיות; היו ליקויים חמורים בפיקוח של השו"ט; בשני מפעלי עיבוד שאושרו היו התשתיות והפיקוח הווטרינרי ירודים ביותר. בשלושה מפעלים נוספים נמצאו ליקויים שלדעת המבקרים יהיה ניתן לתקנם בזמן הקמתו וארגונו מחדש של הפיקוח הווטרינרי; כמו כן נמצאו ליקויים רבים נוספים.

מסקנות המבקרים היו כי ישראל אינה רשאית ואינה יכולה להמשיך לחתום על תעודות בריאות לייצוא דגים לאיחוד האירופי, מאחר שהמצב התברואתי במפעלים וגם מנגנון הפיקוח הציבורי על ייצור ועיבוד של דגים לייצוא אינם תואמים את הנדרש על פי התקנים האירופיים. מנהל השו"ט ביטל את היתר הייצוא למוצרי דגים לכל המפעלים שאושרו. ייצוא הדגים ומוצריהם מישראל הושבת.

לפי מסמך חלוקת סמכויות הפיקוח בין משרד הבריאות למשרד החקלאות מנובמבר 1998, הפיקוח על עיבוד מוצרי דגים ושיווקם לשוק המקומי הוא בסמכות משרד הבריאות, אולם כאשר מדובר במפעלים שמייצאים את תוצרתם סמכות הפיקוח היא בידי משרד החקלאות. במסמך מצוין שעל מפעלים מייצאים יהיו הפיקוח הווטרינרי לשיווק מקומי והפיקוח הווטרינרי לייצוא בסטנדרט אחיד באחריות משרד החקלאות. לכן כאשר השו"ט פסל מפעלים לייצוא, היה עליהם למנוע את שיווק תוצרתם גם לשוק המקומי מאותן סיבות. אולם היתר השיווק לשוק המקומי לא בוטל. יצוין, שמסקנות המבקרים מהאיחוד האירופי הצביעו על רשלנות בפיקוח מצד הגורמים המוסמכים בארץ.

הטיפול להסדרת הפיקוח הווטרינרי

1. נציג הקהילייה האירופית הבהיר למשרד החקלאות כי יש לתקן את הליקויים, ומשלחת מטעמה הייתה עתידה להגיע כדי לבדוק את התיקון. בבריטניה החליטו לבדוק ידנית כל משלוח של מוצרי דגים מישראל (במקום בדיקות מדגמיות), ודנמרק החליטה במרס 2009 להפסיק לגמרי יבוא של דגים ומוצריהם מישראל עד הודעה חדשה.
2. לפי הנחיות הנהלת משרד החקלאות, החליטו השו"ט להסדיר פיקוח וטרינרי, כמקובל באיחוד האירופי. בפברואר 2009 אישרה מנכ"לית משרד החקלאות לאגף הדיג להתחיל בהכנת הנהלים לאיחוד האירופי יחד עם יועץ חיצוני. המשרד קיבל תקן וחצי עבור "פיקוח על" בשביל המחלקה לפיקוח על מוצרים מן החי בשו"ט. השו"ט ואגף הדיג החלו להיערך לכתיבת נהלים בהתאם לתקנות האירופיות. באוגוסט 2009 הודיע משרד החקלאות לאיחוד האירופי כי יהיה ערוך לביקורת חוזרת בתחילת דצמבר 2009. רו"ר לפיקוח על מוצרים מן החי כתב טיוטת תקנות בשני נושאים שמטרתה להסדיר את הבסיס החוקי לפיקוח הווטרינרי על גידול דגי מאכל בישראל ונהלים למיונם ולשיווקם. הטיוטה נכתבה ברוח התקנים של האיחוד האירופי והועברה ללשכה המשפטית לצורך המשך הטיפול. בספטמבר 2009 אושר תקן אחד למפקח וטרינרי מטעם הרשות המוסמכת.
3. בעקבות הביקורת של האיחוד האירופי וכלקח ממנה הותקנו תקנות לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי (דגים, יענים, דבש וחלב ומוצריהם ומוצרי ביצים), התשנ"ח-1998, ונקבע בהן שעל המפעלים המייצאים לעמוד בדרישות הרשויות המוסמכות לכך במדינת היעד.
4. כדי להגדיל את הסיכויים לעמוד בבדיקה החוזרת החליט מנהל השו"ט שבביקור השני ייבדקו רק שתי חוות גידול ושני מפעלים לייצור דגים. הבדיקה החוזרת נערכה באוקטובר 2009. למבקרים הוצגו דפי הנוהל שהתבססו על טיוטת שתי התקנות הבסיסיות. חברי הצוות התרשמו לחיוב מהפעילות שנעשתה מאז המבדק האחרון והודיעו שקרוב לוודאי שממצאי הביקור יאפשרו את רישום ישראל ברשימה הראשונה של מוצרי דג טריים (מצוננים או קפואים) בלבד. לא ניתן היתר לייצוא מוצרי דגים מעובדים עד שהשו"ט יודיעו כי מדינת ישראל ערוכה למבדק במפעלים אלה.
5. בתחילת שנת 2010 החלו השו"ט להעסיק רופאה וטרינרית לפיקוח על גידול ועל שיווק של דגי מאכל בישראל. לפי טיוטת התקנות שהכינו השו"ט, עליהם לתת אישור לחוות הגידול אחת לשנה (משק שלא יאושר ייפסל לשיווק דגי מאכל בעתיד); על וטרינר לתת אישור לברכות הגידול טרם שיווק תכולתם למאכל אדם; יש לקיים בדיקה וטרינרית מדגמית של תכולת הברכה המיועדת לשיווק בידי הווטרינר המפקח בתחנת המיון והאריזה או בידי וטרינר נשותי שבאזורו מצוי המשק; יש לצרף לכל משלוח תעודת בריאות וטרינרית חתומה המאשרת את כשירות הדגים למאכל אדם. לצורך קבלת אישור לשיווק דגי מאכל יש להגיש בקשה למנהל השו"ט.
- כדי להטמיע את הפיקוח הווטרינרי על המדגה החליטו בשו"ט שבשנת 2010 הוא יכלול ביקור בכל חווה כדי לקבל על אודותיה נתונים ומסמכים ובהם תעודת רישוי עסקים³⁰, נתוני מבנה החווה והבעלים ונתונים על היקף הפעילות. עוד הוחלט שבשנה זו יינתן רישיון לחוות הגידול שיציגו רישיון עסק ותרישים של המשק. עד תחילת יוני 2010 קיבלו רישיון רק 25 חוות גידול מ-46.
6. במכון הווטרינרי שבשו"ט פועלת משנת 1973 מעבדה הבודקת את איכות הדגים ואת מוצריהם. המעבדה משרתת את משרד הבריאות ובודקת דגים קפואים המיובאים ארצה. בשנת 2010 היא החלה לבדוק גם את טריותם של דגי המאכל הגדלים בברכות הדגים. הבדיקה כוללת

30 משקים לגידול דגים ובתי אריזה נחשבים לעסק הטעון רישוי על פי חוק רישוי עסקים, התשל"ח-1968.

בדיקה אורגנולפטית³¹ ובדיקת הימצאות חומרים שונים בדגים לפי הדרישות של האיחוד האירופי לגבי כל מין (אחוז פוספט, אחוז קרח, היסטמין, טפילים ועוד).

לפי דרישות מדינות האיחוד האירופי, בדיקות טריות הן תנאי לייצוא דגים אליהן. מאחר שהשו"ט לא פיקחו על איכות הדגים, הם לא שלחו למעבדה במשך כל שנות קיומה דגים מתוצרת הארץ.

הפיקוח במועד סיום הביקורת

1. בשנת 2010 היו ארבעה מפעלים מאושרים לייצא לאיחוד האירופי, לעומת 12 מפעלים וחוות גידול בשנת 2006.

2. השו"ט הכינו בשנת 2009 טיוטה של תקנות בשני נושאים: א. תקנות לפיקוח ולמניעת מחלות בבעלי חיים מימיים (דגים, סרטנים ורכיכות). מטרת התקנות לקבוע את התנאים לגידול בעלי חיים מימיים תוך הקפדה על כללי ההיגיינה לשם שמירה על בריאות בעלי החיים ורווחתם והגדרת הפיקוח הווטרינרי הממשלתי על כל שלבי הגידול - רבייה, פיטום ושיווק לציבור או למפעלים מאושרים לשם עיבודם למאכל אדם; ב. תקנות מחלות בעלי חיים, מיון ואריזה של דגים טריים (מצוננים או קפואים). מטרת התקנות להבטיח שאיש לא ישווק, לא יאחסן ולא יוביל דגים חיים או מצוננים או קפואים המיועדים למאכל אדם בטרם נבדקו על פי הוראות התקנות ואושרו בידי וטרינר מפקח בתחנת האריזה כראויים למאכל אדם.

עד אוקטובר 2010 טרם הסתיים הטיפול בהכנת התקנות. התוצאה היא שענף הדיג פועל ללא רגולציה מספקת. כל העבודה מבוססת על דפי נוהל, ולא ניתן להטיל סנקציות (קנס מינהלי למשל) על מְפְרֵי החוק. מן הראוי לעגן את הוראות הנוהל בתקנות בהקדם.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו מנובמבר 2010 שביוני 2010 נחתם הסכם להכנת תקנות על ידי עורך דין חיצוני, יחד עם הגורמים המקצועיים ובפיקוח השלכה המשפטית, וטיוטה סופית של התקנות צפויה בעוד מספר חודשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לאפשר פיקוח יעיל על משרד החקלאות לפעול לסיום תהליך התקנת התקנות לאלתר.

השו"ט טרם החל בפיקוח ממשי על משקי הגידול שתוצרתם מיועדת הן לשוק המקומי והן לייצוא (אם יעמדו בדרישות), והסתפק בשנה זו במתן הסברים למגדלים על הדרישות שיצטרכו לעמוד בהן. נציגי האיחוד האירופי הודיעו לשו"ט על כוונתם לחזור לביקורת נוספת במהלך שנת 2010. היעדר תקנות מחייבות ואי-פיקוח ממשי עלולים לגרום לכך שהמפעלים שאושרו לייצוא ייפסלו.

3. לפי נוהל "בדיקת דגי מאכל בטרם שיווק" ממרס 2010, חלה חובה על המגדלים לשלוח מדגם של דגים לבדיקה במעבדה ל"טיב הדגה" בשו"ט. המגדלים מפעילים לחצים על השו"ט כדי להוריד את תדירות הדגימות של התוצרת המיועדת לשוק המקומי.

31 בדיקת ריח, טעם, מראה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שיהיה תקן אחיד לשוק המקומי ולייצוא. לפיכך יש להבטיח בתקנות שכל הדרישות יחולו הן על התוצרת המיועדת לשוק המקומי והן על התוצרת המיועדת לייצוא.

4. בשו"ט אין רופא וטרינר ראשי למחלות דגים כמו רופא וטרינר ראשי למחלות עופות, רופא וטרינר ראשי לבתי מטבחיים, רופא וטרינר ראשי לייצוא וייבוא ועוד. רופא בתפקיד כזה אמור לעסוק הן בבריאות הדגים והן בבריאות הציבור הצורך דגים ומוצריהם. מן הראוי שהנהלת השו"ט תשקול לייחד גם לנושא זה רופא וטרינר ראשי, כדי שהנושא שהוזנח במשך שנים יזכה לתשומת הלב הראויה מבחינת חשיבותו לענף ולבריאות הציבור.

סקר שאריות בדגים

דגי ברכות ודגים הגדלים בים ומיועדים למאכל אדם נחשפים במהלך תקופת הגידול לתכשירים ולחומרים כימיים מסוגים שונים (חומרי הדברה, תרופות ומזהמים סביבתיים) שבריכוזים חריגים עלולים לפגוע בבריאות הצרכן. השו"ט מבצעים מדי שנה סקר ארצי לנוכחות מזהמים כימיים שונים בדגים. ביצוע הסקר מעוגן בתקנות מחלות בעלי חיים (מניעת שאריות ביולוגיות), התש"ס-2000, ומתכונתו והחומרים הנכללים בו נקבעים בידי ועדת היגוי מרכזית לפיקוח על שאריות כימיות במוצרים מן החי.

להלן עיקרי הממצאים של הסקרים השנתיים שביצעו השו"ט מן השנים 2007-2009 (שנרשמו בסיכומיהם): בכל השנים לא התאים מספר הדגימות שנבדקו למספר הדגימות המתוכנן. בשנת 2007 נבדקו כ-318 דגימות, כ-90% מן הדגימות המתוכננות. מספר הדגימות היה סביר, אך התפלגותן לא תאמה את התכנית. שתיים מהן היו חיוביות לארסן (חומר רעיל). בשנת 2008 נלקחו 263 דגימות דגים ממשקי הגידול לעומת 340 שתוכננו (כ-77%). בשנת 2009 הגיעו לבדיקה 273 דגימות לעומת 340 על פי התכנון (80.3%); אחת הייתה חיובית לארסן. התפלגותן לא הייתה על פי עקרונות הסקר: רוב הדגימות לא נאספו בכל חודשי השנה, אלא בחמישה חודשים בלבד (249 דגימות מ-273). יו"ר ועדת ההיגוי ציין כי נתוני הסקר אינם משקף תמונת מצב אמיתית של שאריות כימיות וביולוגיות בדגים מפאת הדגימה הלקויה. הוא הדגיש כי רק סקר שמבוסס על כל הבדיקות ועל כל הדגימות, בתנאי שהתפלגותן טובה, יכול לצייר תמונה מהימנה של המצב.

סקר שנתי המבוסס על דגימה לקויה אינו מאפשר להציג תמונה אמיתית של איכות הדגים ששווקו למאכל באותה שנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השו"ט לדאוג להכנת סקר השאריות לפי התכנית כדי שיהיה אפשר לפעול על בסיס תשתית נתונים מהימנה ולתת לציבור מידע מבוסס על איכות הדגים שצרך.

השו"ט ציינו בתשובתם מנובמבר 2010 שבאותה שנה חל שיפור בעניין כיוון שהוכנסה תכנית דגימה אחידה המנוהלת על ידי רופאה וטרינרית.

פיקוח וטרינרי על דיג ימי (מסחרי)

הטיפול הווטרינרי בדיג הימי, הכולל טיפול בתוצרת עד הגעתה לצרכן, אינו מוסדר בתקנות ואף לא בנהלים. אין תחנות מיון ואריזה של דגים טריים שנמשו מהים, ואלה נמכרים לסוחרים ללא כל פיקוח וטרינרי.

עוד במרס 2004 נקבע בישיבה בהשתתפות אנשי משרד הבריאות, אנשי אגף הדיג ואנשי השו"ט, שספינות הדיוגים ינותבו לתחנות מיון בנמלי הדיג העיקריים (עכו, חיפה, יפו, אשדוד וטבריה), ייבדקו וישוקו בלוויית תעודות וטרינריות, ואולם הדבר לא התממש. בינואר 2008 סוכם שהשו"ט יכינו תקנה בנוגע לחובת בדיקת דגים על החוף לאחר הדיג, אך היא לא תוקנה. הקמת תחנת מיון כזו הייתה מאפשרת לפקח על איכות הדגים הטריים המשווקים לציבור.

טריית הדגים אינה נבדקת במעבדה לטיב דגים ומוצריהם בשו"ט. גם שאריות כימיות בדגים שנידוגו בימים אינן נבדקות.

מעגן הקישון: מעגן הקישון, תחנת מסחר הדגים הראשית בצפון, מרכז דגים שמגיעים מדיג ימי וגם מהמדגה; הסוחרים במעגן פועלים בפיקוח משרד הבריאות וחייבים לקבל רישיון יצרן אחת לשנה. כזכור, הזדעזעה המשלחת של האיחוד האירופי שביקרה בארץ בנובמבר 2008 מהמצב בו. מאז לא השתנה דבר: עם סיום הביקורת לא היה במעגן פיקוח וטרינרי מטעם הרשויות.

בסוירים שקיים במעגן משרד מבקר המדינה ב-10.5.10 וב-2.6.10, בשעות הבוקר המוקדמות, כאשר מידת החום כבר הייתה 32 מעלות צלסיוס, נצפתה הובלת דגים בארגזי פלסטיק פתוחים, ללא קירור וללא כיסוי בפתיתי קרח. ארגזים רבים היו מזוהמים. נצפו אנשים שגוררים ארגזים מלאים דגים על הרצפה ללא כיסוי וללא קרח. חלק מהדגים הובלו בתא המטען של מכוניות פרטיות ובטנדרים פתוחים ללא הקירור הנחוץ, החיוני והמתאים להובלת תוצרת מן החי. התברר שהמסחר בדגים בכל הנמלים בארץ מתנהל באותם תנאים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות על חומרת המצב; על משרד החקלאות לפעול לאלתר, בשיתוף עם משרד הבריאות, להסדיר פיקוח וטרינרי על הדגים הטריים הנמכרים בנמלים.

מחקרים: לפי נתוני לשכת המדען הראשי במשרד החקלאות השתתפה קרן המדען הראשי בשנים 2009-2000 במימון של 62 מחקרים בענף הדיג. התקציב למחקרים אלה הסתכם ב-6,710,000 ש"ח; אגף הדיג הקציב 2,925,000 ש"ח מסכום זה (כ-44%).

העיון בנתונים מורה שכל המחקרים שיועדו להם כספים היו בענף חקלאות המים. קרן המדען הראשי לא מימנה בעשור זה שום מחקר בענף הדיג הימי.

המדען הראשי של משרד החקלאות הודיע בתשובתו מנובמבר 2010 שלשכת המדען הראשי מתמקדת בהקצאת תקציב למחקרים בתחום חקלאות המים על בסיס מדיניות שנבחרה מספר פעמים בפורומים שונים בעשור האחרון. עם זאת ייתכן שיש מקום לשקול מעורבות של לשכת המדען במשרד החקלאות גם במחקר הדיג הימי.

הבדיקה העלתה שבשנים 2009-2001 מימן אגף הדיג מתקציבו מחקרים מעטים בים התיכון - בסכום כולל של כ-214,000 ש"ח. מנהל תחום דיג ימי השתתף בשני מחקרים נוספים, אך אלה מומנו ובוצעו בידי גורמי חוץ. גם למחקרים בכינרת הקציב מנהל אגף הדיג סכום קטן (בשנת 2001 הקציב לסקרים אקוסטיים בכינרת כ-12,500 ש"ח ובשנת 2005 הקציב להשתתפות בניסוי לסימון דגי אמנון בכינרת 50,000 ש"ח). עובדי האגף ביצעו בשנת 2010 חמישה מחקרים במסגרת עבודתם השוטפת, שניים מהם בשיתוף פעולה עם המכון לחקר ימים ואגמים, אולם ללא השתתפות כספית ממשית של אגף הדיג.

מנהל אגף הדיג ציין בתשובתו מינואר ומפברואר 2011 סכומים כספיים גבוהים יותר מן הסכומים שציין משרד מבקר המדינה לעיל. ואולם למשרד מבקר המדינה התברר שנתוניו כללו הן סכומים שהושקעו בהפלגות סקר והן סכומים שהושקעו במחקרים אחרים. לכן התמונה שהציג גם על השקעות בהפלגות הסקר וגם על המחקרים אינה מדויקת.

סיכום והמלצות

לדול הדגה הוא תופעה גלובלית שהגורמים לה דומים כמעט בכל מקום בעולם, ובראשם דיג יתר. באגן המזרחי של הים התיכון המצב גרוע יותר מן המצב במערבו. שלל הדיג ירד בעשור האחרון בישראל ביותר מ-80%, והדגים המסחריים קרובים לסכנת הכחדה. ניהול דיג בר-קיימא אמור להשיג את המטרות האלה: מצד אחד - שמירה על הדגה כמשאב לאומי מתחדש משנה לשנה. מצד אחר - ניצול בצורה מיטבית כך שאזרחי המדינה יוכלו ליהנות מדגים טריים שמקורם בים התיכון, בכינרת ובמפרץ אילת. הבדיקה העלתה שניהול הדיג בכינרת ובים התיכון היה לקוי.

הדגה בכינרת היא מרכיב חשוב במארג המזון והיא תורמת לאיזון האקולוגי ולאיכות המים באגם. הדגה התמעטה שם בעשור הראשון של שנות האלפיים והגיעה לשפל חסר תקדים בשנת 2008. התברר שבכינרת דגו במשך כל העשור הראשון של שנות האלפיים ברשתות שמידת העין שלהן היא בלתי-חוקית - קטנה מהמותר. מנהל אגף הדיג קיבל בשנת 2004 החלטה להתיר את השימוש ברשתות בעלות עין מתוחה של 72 מ"מ בניגוד לתקנות אף שלא הייתה לו סמכות לעשות כן, ומשרד החקלאות נתן לדייגים מענקים לרכישתן. ניהולו של אגף הדיג בעניין זה, סגירה לא מיטבית של הבטיחה בכינרת בשנים 2009 ו-2010 בתקופת הקינון וההטלה של אמנון הגליל ואי-טיפול בבעיית הקורמורנים הניזונים מהדגה בכינרת תרמו לדלדולה.

עד סוף שנת 2010 לא יושמה החלטת הממשלה להשבית את הדיג בכינרת לשנתיים מאפריל 2010, והדיג בכינרת נמשך. בעת סיום הביקורת היה העניין תלוי ועומד בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. גם הטיפול המערכתי בדיג בכינרת התעכב. במקביל להליך המשפטי ראוי שאגף הדיג יפעל לקדם את הטיפול בנושאים המערכתיים.

אגף הדיג לא ניצל ביעילות את המשאבים שעמדו לרשותו כדי לקיום פיקוח יעיל ולא סיפק פתרון הולם לעבריינות הדיג, שתרמה להידלדלות מתמשכת של הדגים. לרשות מחלקת הפיקוח עומד כוח אדם מצומצם, וכתוצאה מכך אין ביכולתה למלא כהלכה את כל המוטל עליה. יש לטפל לאלתר וביסודיות בפיקוח ובאכיפה, ולצורך כך יש להעמיד לרשותה של מחלקת הפיקוח משאבים ואמצעים מספיקים ולהכין תכנית פעולה מסודרת.

הפיקוח על איכות הדגים הוא תפקידו של השירותים הווטרינריים. למרות זאת עד שנת 2009 לא עסקו השוטרים כלל בפיקוח על גידול דגי מאכל. הם לא אישרו את החוות לגידול דגים כמקומות ראויים לגידול דגים ולא פיקחו עליהן.

כדי להסדיר את הפיקוח הווטרינרי על גידול דגי מאכל המיועדים לצריכה מקומית ולייצוא יש להבטיח כי שר החקלאות ופיתוח הכפר יתקין תקנות בנושא, ביניהן תקנה בעניין תקן אחיד לשוק המקומי ולייצוא, כדי שהציבור הישראלי יקבל מוצר שאיכותו זהה למוצר המיוצא. יש לדאוג לכך שעובדי הפיקוח בשוטרים יוכלו לאפשר את יישום החוק ואכיפתו, ומנגנון האכיפה יהיה יעיל.

