

# משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ניהול ענף הדיג

ממצאי מעקב

על הפרק "ניהול ענף הדיג" שפורסם בדוח שנתי 61ב (2011), עמ' 1097



# תקציר

## רקע כללי ופעולות הביקורת

בחדשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את תפקודו של אגף הדיג במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או המשרד). ממצאי הביקורת פורסמו בדוח מבקר המדינה 61 בשנת 2011 (להלן - הביקורת הקודמת). בחדשים פברואר-ספטמבר 2015 ביצע משרד מבקר המדינה לסירוגין מעקב לבחינת תיקון כמה מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת ויישום ההמלצות הנוגעות להם.

במעקב נבדק תפקודו של משרד החקלאות בנושאים האלה: הפיקוח על הדיג ואכיפת פקודת הדיג בים התיכון ובכינרת, קשרי הגומלין בין אגף הדיג ויחידת האכיפה המרכזית לאכיפה וחקירות של משרד החקלאות (להלן - יחידת האכיפה), צי הדיג המורשה, ניהול פעילותו של אגף הדיג בכינרת והפיקוח הווטרינרי על דגי מאכל בשלבים השונים.

## הליקויים העיקריים

### הפיקוח על הדיג ואכיפת פקודת הדיג

**קשרי הגומלין בין אגף הדיג ליחידת האכיפה:** בעקבות ליקויים שעלו בביקורת הקודמת העביר משרד החקלאות בשנת 2012 את הפיקוח על הדיג מאגף הדיג שמשמיתו לשמור על הדגה בכינרת, בים התיכון ובמפרץ אילת ולמנוע פגיעה בהתחדשות אוכלוסיית הדגים בתחומי המים של מדינת ישראל, לידיה של יחידת האכיפה שתפקידה לספק שירותי אכיפה ליחידות המשרד השונות ובהן אגף הדיג. מנהל אגף הדיג נותר פקיד הדיג הראשי המוסמך על פי דין לאכוף את ההסדרים החלים בתחום הדיג. אולם העברת הפיקוח לידיה של יחידת האכיפה לא הביאה לידי שינוי ממשי בהיקפיה של אכיפת פקודת הדיג, 1937 (להלן - פקודת הדיג) במשרד החקלאות.

במסמך הדגשים וההנחיות שהעביר אגף הדיג ליחידת האכיפה חסרה הסדרה של כמה נושאים. כמו כן לא נעשתה הסדרה של פעולות הדיווח שתעביר יחידת האכיפה לאגף. עוד נמצא כי מנהל יחידת האכיפה לא דיווח לאגף הדיג באופן קבוע ושוטף על פעולות האכיפה של היחידה ועל תוצאותיהן.

**הכשרת פקחים של יחידת האכיפה:** מנהל יחידת האכיפה לא מסר למשרד מבקר המדינה את פירוט ההכשרות המחייבות את העוסקים בתחום אכיפתן של הוראות פקודת הדיג. כמו כן, היחידה לא המציאה למשרד מבקר המדינה את פירוט ההכשרות שעבר כל פקח.

**האמצעים לקיום פעולות הפיקוח וניצולם:** משרד החקלאות דיווח כי באוגוסט 2015 התקשר המשרד עם ספק שירותי תובלה ימית לשם הפעלתם של פקחי יחידת האכיפה בים התיכון. על פניה הודעת משרד החקלאות על עיבוי מערך האכיפה הימית היא הודעה הנראית כשינוי לטובה ממצב המבטא חסר יסודי ומשמעותי. עם זאת, משרד החקלאות לא מסר למשרד מבקר המדינה את מסמכי ההתקשרות וגם לא פירוט כלשהו של תכנית עבודה ליישום מתכונת האכיפה באמצעות מערך סירות האכיפה האמור. המשרד אף לא מסר פרטים אודות תוצאות ביניים, הנוגעות להגברת אפקטיביות האכיפה, מאז החלה הפעלתו של מערך הסירות.

בשנת 2014 הופעלה סירת גומי חצי קשיחה במשך שבועיים וחצי בלבד מתוך החודשיים שנדרשו לצורך אכיפה מוגברת של סגירת שמורת הבטיחה המצויה באזור הכינרת, שבתקופת הקינון וההטלה של דגי אמנון הגליל נאסר בה הדיג לתקופה של עד 60 יום ברציפות. בשנת 2015 הייתה הסירה האמורה מקולקלת במשך כחודש מתוך חדשיים בתקופה זו. בחודשים ינואר-יולי 2015 נעשתה אכיפה ימית באמצעות הסירה בים התיכון שלוש פעמים בלבד.

## תפוקות אכיפתה של פקודת הדיג

במסגרת תפקידם פקחי יחידת האכיפה מדווחים על אירועים שבהם עולה חשש להפרת פקודת הדיג ותקנותיה. כאשר מתרחש אירוע שבו פקח פותח בחקירה הוא מעביר את תיק החקירה ללשכה המשפטית במשרד החקלאות לפתיחת תיק משפטי. מרשימות התיקים המשפטיים עלה שמשנת 2013 כלל לא נפתחו תיקים משפטיים לפי הגדרת סעיפי אישום בגין הפרת תקנות בעבירות שעניינן חריגה מגודל דג מינימלי מותר, ובשנים קודמות נפתחו במידה אפסית. בעבירות על הנחיות תקנות הדיג בנושא ייבוא דגים<sup>1</sup> כמעט שלא נפתחו תיקים משפטיים בשש השנים האחרונות.

לא נמצאה פעילות מתוכננת ויזומה לאכיפתה וצמצומה של פעילות כלי השיט הפועלים ללא רישיון דיג, והאכיפה בנושא זה אינה מנוהלת על סמך תכנית סדורה.

## צי הדיג המורשה

על פי פקודת הדיג, אדם לא ישתמש בשום ספינה כדי לדוג דגים אלא על פי רישיון דיג. בניגוד להחלטות קודמות של משרד החקלאות ולהמלצת משרד מבקר

1 על פי תקנות הדיג אסור לכל אדם להביא או להכניס לישראל כל דגים חיים, ביצי דגים או דגים קטנים בלי לקבל תחילה רישיון בכתב מפקיד הדיג הראשי, וגם אם ניתן רישיון ייעשה הדיג רק על פי התנאים שיטיל פקיד הדיג הראשי.

המדינה בביקורת הקודמת לא קטן צי הדיג המורשה. מספרן של ספינות המכמורת<sup>2</sup> המורשות פחת במעט מאז הביקורת הקודמת, אך עיקר הפעילות המסחרית הנעשית באמצעות ספינות המכמורת הגדולות נותר בעינו בעשור האחרון.

## ניהול פעילותו של אגף הדיג בכינרת

בשנים האחרונות החל משרד החקלאות להשקיע משאבים בעריכת מחקרים בכינרת, בעיקר בנושאים הקשורים בדג אמנון הגליל. אולם, אף שחלף זמן רב ממועד החלטתה של הוועדה להכוננת ממשק הדיג ואכלוס הכינרת (להלן - ועדת האכלוס)<sup>3</sup> בשנת 2009, טרם נערך סקר מחקרי ייעודי מתקדם לזיהוי הדינמיקה של מיני הדגים השונים בגוף המים, והסקר על הדגה במים רדודים הנעשה מסוף 2014 עדיין לא הושלם.

עדיין אין מידע ברור המבוסס על מחקרים שנשלמו על הקשר שבין אכלוס<sup>4</sup> דגי אמנון בכינרת ובין שלל הדיג בעתיד.

## הפיקוח הווטרינרי על דגים

השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות (להלן - השו"ט) פועלים למניעת הפצתן של מחלות בעלי חיים ושמירה על בריאות הציבור ורווחת בעלי חיים.

חרף המלצת משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת טרם השלים משרד החקלאות את הכנתן של תקנות המסדירות את נושא גידול הדגים ואת הפיקוח על תחנות מיון ואריזה, שעל הטיטה שלהן שקד כבר בשנת 2009.

לאחר שבביקורת הקודמת נמצא כי לא היה וטרינר ראשי למחלות דגים נמצא במעקב כי הליקוי תוקן, וביוני 2014 מונה בשו"ט וטרינר ראשי למחלות דגים ותפקידו לרכז את נושא מניעת הפצתן של מחלות דגים.

טרם הושלמה ההסדרה בנושא בדיקת השלל שדייגים מעלים מהים ושלל האיסור לדוג במים מזוהמים ואכיפתו - מצב המעלה חשש לבריאות הציבור.

2 מכמורת היא קשת דייגים גדולה המחוברת לספינת דיג, והדיג נעשה באמצעות גרירתה תוך כדי תנועה. בשיטה זו נתפס שלל רב ומתוכו אחוז גבוה של שלל לוואי - דגים וערכי טבע מוגנים, שאין בהם כל שימוש או שהשימוש בהם אסור.

3 מנהל רשות המים הקים את הוועדה והיא פועלת זה שנים רבות. תפקידה של הוועדה להציע דרכי פעולה לשמירה על יציבות המערכת האקולוגית ועל איכות המים בכינרת. חברי הוועדה הם נציגים מרשות המים, ממנהלת הכינרת, מהמעבדה לחקר הכינרת של החברה לחקר ימים ואגמים לישראל בע"מ, מאגף הדיג ומוועד דייגי הכינרת.

4 האכלוס הוא הכנסה מלאכותית של דגיגים לכינרת ממקורות חיצוניים.

## ההמלצות העיקריות

1. נדרש כי מנהל אגף הדיג, מר ניר פרוימן, יכין תכנית מובנית הכוללת יעדים מדידים לאכיפת פקודת הדיג ולצורך הגנה על הים ומשאב הדגה. כמו כן, על מנהל אגף הדיג לפעול מעתה למעקב שוטף וקבוע אחר יישומה של התכנית, בשיתוף הגורמים המקצועיים באגף הדיג וביחידת האכיפה.
2. על מנהל יחידת האכיפה, מר רואי קליגר לפעול להסדרתן ולביסוסן של פעולות יחידת האכיפה בתחום הכשרת הפקחים. על משרד החקלאות לקבוע לאלתר סל הכשרות מחייב לפקחים האוכפים את פקודת הדיג בפועל, ועל יחידת האכיפה לנהל באופן סדור את המידע בנוגע להכשרה שעבר כל פקח.
3. על משרד החקלאות להבטיח כי הסירות עליהן דיווח בתשובתו יופעלו על פי תכנית עבודה מפורטת שתכלול בין היתר יעדים כמותיים לקיום משימות אכיפה. כמו כן, על מנהל יחידת האכיפה להקפיד ולרכז את כל נתוני הביצוע של היחידה בתחום האכיפה ולמסור, במידת השקיפות הראויה, לממונים וגורמי הבקרה ולמשרד מבקר המדינה מידע מלא על יישום תכנית העבודה שלה ועל פעילותה.
4. נדרשות פעולות נוספות מצדו של משרד החקלאות לטיפול יסודי בכל הקשור לפיקוח ולאכיפה בתחומי הדיג באמצעות יחידת האכיפה. על משרד החקלאות לפעול באופן שיטתי ומתוך תכנון מפורט מראש לצורך אכיפה סדירה של תקנות דיג שאינן נאכפות במידה מספיקה. בנושא זה מוצע שמשרד החקלאות ישקול בין השאר גם את האפשרות לכלול בפעילות האכיפה ביקורות במעגנות כדי לתפוס סירות, ציוד ושלל דיג בלתי חוקי.
5. ראוי שמשרד החקלאות ישקול לערוך מחקרים גם בתחום אוכלוסיות הדגים שאינם חיים במים רדודים וימשיך לפעול להשלמת הסקר על הדגה במים רדודים בהקדם.
6. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד החקלאות כי ראוי שלאחר זמן כה רב, ולנוכח המלצותיו הקודמות, הוא ישלים בהקדם את המחקרים, ועל פי ממצאיהם יקבל החלטות בנוגע לסוגיית המשך אכלוס הכינרת בדגיגי אמנון.
7. לנוכח חלוף הזמן ולנוכח הערותיו בביקורת הקודמת בתחום זה, משרד מבקר המדינה שב ומעיר למשרד החקלאות כי עליו לפעול לזירוז הליך התקנת התקנות עבור השו"ט ולהשלימו בהקדם האפשרי.
8. על השו"ט לפעול לאלתר כדי לממש את סמכויות הפיקוח שהושמו בידם, ואם יידרש הדבר על משרד החקלאות לפעול להסדרת סמכויות נוספות בדגש על איסור דיג באזור מזוהם ואכיפתו בפועל ועל בדיקתו של השלל שמביאים הדייגים מהים.

## סיכום

משרד החקלאות מופקד על תחום הדיג במדינת ישראל ועל אכיפת ההסדרים שנקבעו בדין. הדגה מהים היא משאב לאומי מתחדש שיש לשמור עליו ולפעול להתפתחותו המתמדת. נוסף להיותה מקור מזון מהטבע, מצבה של הדגה מלמד גם על בריאותו האקולוגית של הים.

ממצאי המעקב מלמדים על תופעה חמורה; ליקויים רבים שעלו בביקורת הקודמת טרם תוקנו. יתרה מזאת, מידע מפורט בכמה נושאים שמשרד מבקר המדינה ביקש לקבל מיחידת האכיפה לצורך ניהול המעקב לא נמסר לו.

לנוכח רגישות תחום הדגה בנוגע לבריאות הציבור ולהגנת הסביבה קיימת חשיבות יתרה לשמירה על סטנדרטים מקצועיים גבוהים בתחום האכיפה של הסדרי הדיג ולבחינה מתמדת של הצורך לעדכן ולרענן את ההסדרים הקיימים ולבצע פעילות פיקוח ואכיפה סדירה ומקיפה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את העובדה כי ליקויים רבים לא תוקנו. על משרד החקלאות להשלים ללא דיחוי את תהליך קבלת ההחלטות הנוגע לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות שהעלו דוחות אלה.

## רקע כללי ופעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את תפקודו של אגף הדיג במשרד החקלאות וממציא הביקורת פורסמו בדוח 61 לשנת 2010. בחודשים פברואר-ספטמבר 2015 ביצע משרד מבקר המדינה לסירוגין מעקב לבחינת תיקון הליקויים ויישום המלצותיו מהביקורת הקודמת.

במעקב נבדק תפקודו של משרד החקלאות בנושאים האלה: הפיקוח על הדיג ואכיפת פקודת הדיג בים התיכון ובכינרת, קשרי הגומלין בין אגף הדיג ויחידת האכיפה, צי הדיג המורשה, ניהול פעילותו של אגף הדיג בכינרת והפיקוח הוותרני על דגי מאכל בשלבים השונים.



## הפיקוח על הדיג ואכיפת פקודת הדיג

### מבוא

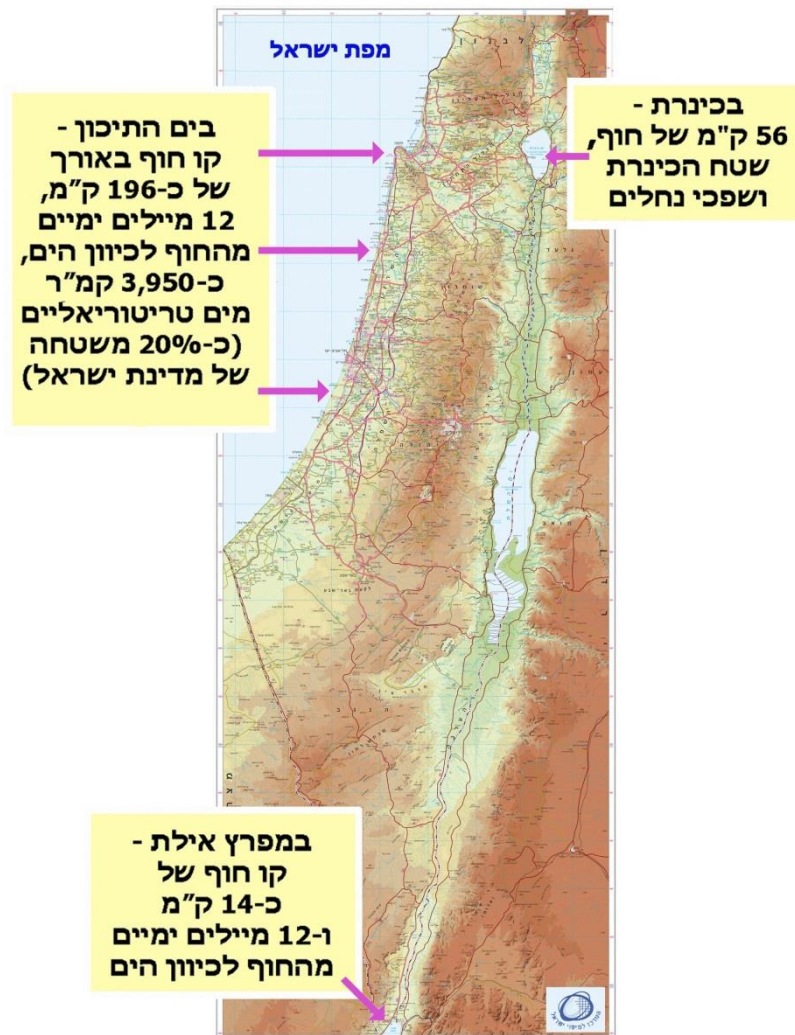
שר החקלאות מופקד על ענף הדיג בישראל מתוקף פקודת הדיג. במשרד החקלאות שלוש יחידות מרכזיות האחראיות לניהול ענף הדיג והפיקוח עליו - אגף הדיג והשירותים הווטרינריים המפעילים שניהם סמכויות רגולטוריות וכן יחידת האכיפה, לשעבר יחידת הפיקוח על החי והצומח (הפיצו"ח), שלפקחיה הסמכות לבצע פעולות אכיפה שהמשרד נדרש להן על פי חוק. אגף הדיג פועל מכוחה של פקודת הדיג ומכוחן של תקנות הדיג, 1937 (להלן - תקנות הדיג). האחראיות לניהול הדיג ולרישיונות הדיג ניתנה לפקיד הדיג הראשי שהוא מנהל אגף הדיג. משימתו של האגף לשמור על הדגה בכינרת, בים התיכון ובמפרץ אילת ולמנוע פגיעה בהתחדשות אוכלוסיית הדגים בתחומי המים של מדינת ישראל.

### קשרי הגומלין בין אגף הדיג ליחידת האכיפה

לפי פקודת הדיג, כל פעילות דיג בשטח מדינת ישראל, למעט דיג בחכה מהחוף, מחייבת קבלת רישיון דיג אישי מפקיד הדיג הראשי. אם הפעילות נעשית מכלי שיט יש לקבל רישיון לעסוק בדיג גם עבור כלי השיט. רישיונות הדיג ניתנים לתקופה של עד שנה וקבועים בהם תנאים כגון שיטות הדיג המותרות והאזור הרלוונטי המותר לדיג.

לצורך תחולת רישיונות הדיג לפי המתואר במפה להלן, שטחה של מדינת ישראל כולל את הכינרת ואת 12 המיילים הימיים מחופי הים התיכון ומפרץ אילת לכיוון הים<sup>5</sup>. בים התיכון לבדו קו חוף באורך של כ-196 ק"מ והפעילות בו מחולקת לשלוש גזרות - צפון, מרכז ודרום. שטח המים הטריטוריאליים של ישראל בים התיכון הוא כ-3,950 קמ"ר שהם כחמישית משטחה של ישראל.

תמונה 1: מפת ישראל - תחולת נוהל רישיונות דיג



"© 2016 כל הזכויות שמורות למרכז למיפוי ישראל. הודפס בהיתר המרכז למיפוי ישראל."

התוספות למפה נעשו בידי משרד מבקר המדינה לפי תחולת נוהל רישיונות דיג של משרד החקלאות על שטח מדינת ישראל כולל 12 מיילים ימיים מחופי הים התיכון ומפרץ אילת לכיוון הים. קיימים איסורי דיג פרטניים בכפוף להוראות חוק נוספות.

במועד הביקורת הקודמת הייתה סמכות הפיקוח למניעת עבירות לפי פקודת הדיג ותקנותיה נתונה בידי יחידת תחום פיקוח ומעגנות שהייתה כפופה למנהל אגף הדיג.

לא נעשתה הסדרה של פעולות הדיווח שתעביר יחידת האכיפה לאגף הדיג. במעקב נמצא כי מנהל יחידת האכיפה לא דיווח לאגף הדיג באופן קבוע ושוטף

אולם עקב ליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת בתחום הפיקוח על הדיג החל משרד החקלאות בנובמבר 2011 בשינוי ארגוני, ובמסגרתו הועברו פקחי תחום הפיקוח והמעגנות, תחום שנותר באגף הדיג, אל יחידת האכיפה של המשרד שאינה כפופה לאגף הדיג, ולצורך זה גם הורחבו סמכויותיה. יחידת האכיפה אינה בעלת סמכויות רגולטוריות משל עצמה, והיא מספקת שירותי אכיפה ליחידות המשרד השונות ופקחיה מוסמכים לפי החיקוקים הנוגעים לעניין.

נכון לשנת 2015 היו מועסקים ביחידת האכיפה כ-80 פקחים. נוסף לקבוע בפקודת הדיג, פקחי היחידה עוסקים בפיקוח על נושאים רחבים ומגוונים בתחום החקלאות ובאכיפתם. כמו כן, הם מפקחים על ההסכמים החקלאיים בין ישראל לרשות הפלסטינית. הפקחים מופנים לאכיפת הנושא על פי סידורי עבודה שבועיים. בספטמבר 2015 מסרה יחידת האכיפה למשרד מבקר המדינה כי בפועל רק במאי 2012 עברו חמשת פקחי אגף הדיג ליחידת האכיפה, ובינתיים שלושה מתוכם פרשו לגמלאות.

השינוי הארגוני האמור חייב לקבוע מתכונת להנחיה מקצועית שיעביר אגף הדיג ליחידת האכיפה וכן לקבלת דיווח שתעביר יחידת האכיפה לאגף הדיג.

מנהל אגף הדיג, שהחל לכהן בתפקיד לאחר העברת הפקחים ליחידת האכיפה, מדצמבר 2013 כממלא מקום מנהל האגף וממאי 2014 כמנהל האגף מסר ביוני 2015 למשרד מבקר המדינה כי אגף הדיג העביר ליחידת האכיפה מסמך דגשים והנחיות לפעילות אכיפה בתחום הדיג לשנת 2015 שחולק על פי גזרות.

המסמך כלל כמה דרישות מינימום לאכיפה וכמה הנחיות כלליות בלבד; למשל, אזכור סיור שבועי לילי אחד בכינרת ושישה סיורים ימיים בחודש בגזרות השונות של הים התיכון, לרבות דרישה לקבלת דיווח חודשי מרוכז הכולל "ריכוז פעולות פיקוח ואכיפה". המסמך לא כלל הסדרה מפורטת בנושאים כגון יעדי ביצוע מדידים לשיפור האכיפה הקיימת ולאכיפת תקנות שלא נאכפו, דגשים מקצועיים להכשרת פקחי היחידה לפעילות בתחום הדיג, מתכונת מפורטת לדיווח על פעילות היחידה ועמידה ביעדיה בתחום הדיג.

המעקב העלה כי לא נעשתה הסדרה של פעולות הדיווח שתעביר יחידת האכיפה לאגף הדיג. במעקב נמצא כי מנהל יחידת האכיפה לא דיווח לאגף הדיג באופן קבוע ושוטף על פעולות האכיפה של היחידה בתחום הדיג ועל תוצאותיהן. בספטמבר 2015, במהלך המעקב ולאחר פניות לקבלת דיווחים שהועברו, הכינה יחידת האכיפה לאגף הדיג דיווח תקופתי עבור חודשים ינואר-אוגוסט 2015. הדיווח כלל את רשימת אירועי הפיקוח וסיכום כ-106 אירועים שהתרחשו, וזאת ללא ציון תאריכים וללא התייחסות ליישום דרישות המינימום שהופיעו במסמך הדגשים וההנחיות לשנת 2015 שהעביר אליה אגף הדיג.

בתשובתו מיוני 2016 מסר מנהל אגף הדיג למשרד מבקר המדינה כי במהלך השנתיים האחרונות מתקיימים פגישות, חילופי הודעות דוא"ל ושיחות טלפון בין מנהל אגף הדיג ובין מנהל יחידת האכיפה ומנהלי המרחבים והמפקחים, ומידע רציף מועבר ביניהם מאמצע 2015 ובייחוד במהלך 2016.


  
 היחידה לא המציאה
   
 למשרד מבקר
   
 המדינה את פירוט
   
 ההכשרות שעבר כל
   
 פקח, לרבות מועדן,
   
 נושאהין והסילבוס
   
 שלהן

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל אגף הדיג מר ניר פרוימן כי לצורך קביעת מתכונת פעילות אכיפה מפורטת בתחום הדיג הוא נדרש להכין לאלתר עבור יחידת האכיפה, שהיא הזרוע העיקרית לאכיפת פקודת הדיג, תכנית מובנית הכוללת יעדים מדידים לפעולות פיקוח ואכיפה בכל הנוגע לפקודת הדיג ולצורך הגנה על הים ומשאב הדגה. כמו כן, עליו לפעול למעקב שוטף וקבוע אחר יישומה האפקטיבי של התכנית, בשיתוף הגורמים המקצועיים באגף הדיג וביחידת האכיפה.

## הכשרת פקחים של יחידת האכיפה

כאמור, פקודת הדיג ותקנותיה מקנות סמכויות לאכיפה בנושאים רחבים ומגוונים בתחום הדיג, לרבות רישיונות, הקפדה על פעילות דיג בתחומי הדיג המותרים בלבד ועל שימוש בציוד מותר לדיג, איסור על דיג של סוגי דגים מסוימים ואיסור על דיג של דגים בגדלים מסוימים. לצורך מימוש סמכויות האכיפה בתחומי הדיג השונים יש להעניק לפקחים ידע מקצועי נלווה.

במאי 2015 פנה משרד מבקר המדינה אל מנהל יחידת האכיפה כדי לברר אילו הכשרות עברו עובדי יחידת האכיפה הפועלים בתחום הדיג ומה היה תוכן. ביוני 2015 מסר מנהל יחידת האכיפה כי "ניתנו ימי עיון לאכיפת פקודת הדיג על ידי מנהל מחלקת תביעות במחלקה [צ"ל לשכה] המשפטית". בתגובתו מספטמבר 2015 לפנייה חוזרת של משרד מבקר המדינה לקבלת מידע מפורט בתחום זה פירט מנהל יחידת האכיפה פעולות לימוד והנחיה שונות, ובהן הכשרה בסיסית לצורך הסמכה והכשרות וימי לימוד לפי מפרט פקודת הדיג. הוא מסר כי הועברו הרצאות, בוצע סיכום שנה וניתנו דגשים לשנה הבאה. הוא הוסיף שהועבר יום עיון בנושא דיגום מים ודגים.

מנהל יחידת האכיפה לא מסר למשרד מבקר המדינה את פירוט ההכשרות המחייבות את העוסקים בתחום אכיפתן של הוראות פקודת הדיג. כמו כן, היחידה לא המציאה למשרד מבקר המדינה את פירוט ההכשרות שעבר כל פקח, לרבות מועדן, נושאהין והסילבוס שלהן.

בתשובתו מיוני 2016 מסר מנהל יחידת האכיפה למשרד מבקר המדינה כי "הכשרות למפקחי הפיצו"ח הועברו על פי דרישה מקצועית הן של מנהל אגף הדיג והן של הלשכה המשפטית, כלל מפקחי היחידה פועלים לאכיפת פקודת הדיג"; אולם הוא לא מסר כל פירוט בנוגע להכשרות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל יחידת האכיפה מר רואי קליגר כי עליו לפעול להסדרתן ולביסוסן של פעולות היחידה בתחום הכשרת הפקחים; על משרד החקלאות לקבוע לאלתר סל הכשרות מחייב לפקחים האוכפים את פקודת הדיג בפועל, ועל יחידת האכיפה לנהל באופן סדור את המידע בנוגע להכשרה שעבר כל פקח.

## האמצעים לקיום פעולות הפיקוח וניצולם

1. פעילות אכיפה בשטחים נרחבים ביבשה ובים מחייבת אמצעי נידוד שונים, דהיינו סירות בתחום הים וכלי רכב ייעודיים ביבשה. הביקורת הקודמת העלתה כי לרשות תחום הפיקוח והמעגנות עמדו טרקטורון, חמישה רכבי פיקוח ושלוש סירות פיקוח - סירה קטנה שלא הייתה תקינה והושבתה במשך כמה שנים, סירת גומי קלה וניידת (חצי קשיחה) וסירה קשיחה שנמצאה באופן קבוע בכינרת אך לא הייתה פעילה. מבין הסירות, רק סירת הגומי החצי קשיחה הייתה פעילה.

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי אמצעי הפיקוח דלים ואף ניצולם לא היה יעיל. הפיקוח לא נעשה במשך כל שעות היממה ובסופי שבוע הוא אף היה מצומצם יותר.

נמצא כי בתקופת המעקב עד אוגוסט 2015 בתחום האכיפה הימית רק סירת הגומי החצי קשיחה נותרה פעילה, והיא הופעלה לסירוגין בכינרת ובים התיכון.

2. בביקורת הקודמת נמצא כי לאגף הדיג לא הייתה סירה לשיט במים עמוקים לצורך פיקוח בים התיכון באזורים שלא בקרבת קו החוף.

בתשובתו מנובמבר 2010 לביקורת הקודמת הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה שהוקצה תקציב של 1.5 מיליון ש"ח לרכישת סירת פיקוח קשיחה ומתקדמת.

במעקב לא נמצא שנרכשו סירות פיקוח חדשות.

בתשובתו מיוני 2016 מסר מנהל אגף הדיג, כי באוגוסט 2015 התקשר משרד החקלאות עם ספק שירותי תובלה ימית לשם הפעלתם של פקחי יחידת האכיפה בים התיכון, לרבות במים עמוקים. עוד מסר כי במהלך 2016 הורחבה ההתקשרות וכיום עומדות לרשות יחידת האכיפה שלוש סירות. מנהל יחידת האכיפה מסר בתשובתו מיוני 2016 למשרד מבקר המדינה כי שלוש הסירות נוספו לסירת הגומי החצי קשיחה הנמצאת ברשות היחידה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות שעל פי תשובתו רק באוגוסט 2015, כחמש שנים לאחר הדיווח של המשרד בדבר הקצאת תקציב לרכישת סירת פיקוח קשיחה ומתקדמת, התקשר המשרד עם ספק שירותי תובלה ימית לצורך הפעלת פקחי יחידת האכיפה בים התיכון.

באמצעים שהיו בידי המשרד במהלך השנים האלה לא ניתן היה לקיים פיקוח ממשי ואפקטיבי על גזרות באורך של מאות קילומטרים ועל אלפי קילומטרים מרובעים של שטחי מים בשלוש הגזרות - הכינרת, הים התיכון ומפרץ אילת. על כן, על פניה הודעת משרד החקלאות על עיבוי מערך האכיפה הימית היא הודעה הנראית כשינוי לטובה ממצב המבטא חסר יסודי ומשמעותי. עם זאת, המשרד לא מסר למשרד מבקר המדינה את מסמכי ההתקשרות עם הספק וגם לא פירוט כלשהו של תכנית עבודה ליישום מתכונת האכיפה באמצעות מערך סירות האכיפה האמור. משרד החקלאות אף לא מסר פרטים בעניין תוצאות ביניים, הנוגעות להגברת אפקטיביות האכיפה, מאז החלה הפעלתו של מערך הסירות על פי דיווחו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנהל יחידת האכיפה, בסיועו של מנהל אגף הדיג, להשלים לאלתר הכנת תכנית עבודה מפורטת כאמור.

3. בביקורת הקודמת נמצא כי הזמן שהוקדש לפעולות פיקוח ואכיפה היה מועט. עוד נמצא כי מספר הפקחים לא איפשר פיקוח יעיל והשימוש בציוד לא היה יעיל; סירות הושבתו לתקופות ממושכות, ובסירה שהייתה תקינה במועד הביקורת הקודמת נעשה שימוש מועט ולא לאורך כל שעות היממה. יתרה מזאת, הסירה ששימשה לפעולות האכיפה של סגירת שמורת הבטיחה בכינרת לדיג במטרה להגן על הדגה, פעלה באופן חלקי בלבד.

בתקנות הדיג נקבע כי לא ידוג אדם בתקופת הקינון וההטלה של אמנון הגליל בכל ציוד דיג שהוא בשטחי הכינרת שגבולותיהם מפורטים - שטח הבטיחה ושטח נוסף בחוף מגדל-גינזור. האיסור נועד בין היתר לאפשר את התרבותו של אמנון הגליל.

המעקב העלה כי בשנת 2014 הייתה סירת הגומי החצי קשיחה פעילה במשך שבועיים וחצי בלבד מתוך החודשיים שנדרשו לצורך אכיפה מוגברת של סגירת שמורת הבטיחה. בשנת 2015, בתחילת התקופה שבה השמורה נסגרה בפני דייגים, הייתה סירת הגומי החצי קשיחה מקולקלת במשך כחודש.

נוסף לכך, במהלך המעקב עלה כי בחודשים ינואר-יולי 2015 נעשתה אכיפה ימית באמצעות סירה בים התיכון שלוש פעמים בלבד. כאמור, במעקב לא אותרו באגף הדיג וביחידת האכיפה מסמכים המאפשרים בחינה סדורה של פעילות הסירה במהלך השנים האחרונות.

זאת ועוד, מנהל יחידת האכיפה, מר רואי קליגר, לא מסר למשרד מבקר המדינה מידע על היקף משמרות הפקחים לצורך אכיפת פקודת הדיג. במצב דברים כזה, לא היה ידוע באיזו מידה נאכפה הפקודה הלכה למעשה.

גם בתשובתו מיוני 2016 לא מסר מנהל יחידת האכיפה מידע מפורט בתחום זה, ורק ציין שביצע שיתופי פעולה עם גופים שונים וכן "העביר עדכונים ותוצאות אכיפה כפי שנדרש לכך".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי עליו להבטיח כי הסירות לצורכי האכיפה עליהן דיווח בתשובתו יופעלו על פי תכנית עבודה מפורטת שתכלול בין היתר יעדים כמותיים לקיום משימות אכיפה. כמו כן, על מנהל יחידת האכיפה להקפיד ולרכז את כל נתוני הביצוע של היחידה בתחום האכיפה ולמסור, במידת השקיפות הראויה, לממונים ולגורמי הבקרה והביקורת מידע מלא על יישום תכנית העבודה שלה ועל פעילותה.

## תפוקות אכיפתה של פקודה הדיג

1. נתוני הלשכה המשפטית במשרד החקלאות שהובאו בביקורת הקודמת לימדו שתפוקתם של פקחי היחידה בשנים 2007-2009 הייתה תיק<sup>6</sup> אחד בממוצע לחודש. בביקורת הקודמת נמצא כי הפקחים כמעט שלא קיימו פיקוח על מידת גודל העין ברשתות ועל גודל הדגים הנדוגים<sup>7</sup>, ולפי נתוני אגף הדיג בחודשים ינואר-מאי 2010 התרחשו 67 "אירועי פיקוח" בכינרת ובים התיכון. משרד מבקר המדינה העיר אז כי "יש לטפל לאלתר וביסודיות בפיקוח ובאכיפה ולצורך כך יש להעמיד לרשותה של מחלקת הפיקוח משאבים ואמצעים מספיקים ולהכין תכנית פעולה מסודרת".

מסמך הדגשים וההנחיות לשנת 2015 כלל בין היתר הנחיה לקיים "אכיפה מוגברת של גודל עין ברשתות בכנרת" וכן אכיפה של "גודל עין ברשתות בים התיכון (לא של ספינות מכמורת בשלב זה)". באוקטובר 2015 דיווח מנהל יחידת האכיפה למשרד מבקר המדינה כי בחודשים מאי 2012 - אוגוסט 2015 טופלו 637 אירועים. 318 תיקים משפטיים נפתחו לפי הגדרת סעיפי אישום בשלושה

6 בתקופת הביקורת הקודמת קבעו נהלי העבודה כי המפקחים היו מדווחים על כל אירוע חריג וכי היה עליהם לבצע חקירות שבסימןן היו מועברים התיקים להמשך טיפולה של הלישכה המשפטית של משרד החקלאות.

7 בתקנות הדיג נקבעו מידות "גודל עין" מינימליות ברשתות הדייגים במטרה למנוע דיג של דגים קטנים או צעירים מדי שחשיבותם המסחרית קטנה, אך יש להם תרומה חשובה לשימור הדגה. עוד נקבע כי "לא ידוג אדם, לא ימכור ולא יחזיק ברשתו כל דג מן המינים המפורטים בתוספת, שגדלו קטן מן הגודל שצויין בה".

סוגי עבירות: גודל דג, ייבוא דגים ודיג ללא רישיון דיג. כאמור, בדיווח סיכום אירועי דיג לחודשים ינואר-אוגוסט 2015 שמסרה יחידת האכיפה למנהל אגף הדיג בספטמבר 2015, נכללו כ-106 אירועי אכיפה.

הלשכה המשפטית במשרד החקלאות העבירה למשרד מבקר המדינה את רשימות התיקים המשפטיים שהגיעו לטיפול משנת 2010 עד ספטמבר 2015, בתשעה תחומים של עבירות על פקודת הדיג שהיא קבעה.

להלן בלוח 1 נתונים על תיקי אכיפה לפי כל אחד מתשעה תחומים בהם נבדק חשד להפרה בשנים 2010-2015:

#### לוח 1: תיקי אכיפה בנושא פקודת הדיג, שנים 2010-2015

התחום	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>רישיון דיג לסירה</b>						
כלל התיקים	2	5	7	8	2	3
מתוכם תיקים שהוטל בהם קנס מינהלי*	2	4	4	7	1	2
<b>רישיון דיג</b>						
כלל התיקים	30	29	46	145	44	44
מתוכם תיקים שהוטל בהם קנס מינהלי	22	18	27	117	37	35
<b>ייבוא דגים אסורים</b>						
כלל התיקים	0	0	0	4	0	2
מתוכם תיקים שהוטל בהם קנס מינהלי	0	0	0	2	0	1
<b>דיג ללא בעלים**</b>						
כלל התיקים	0	0	5	0	0	1
מתוכם תיקים שהוטל בהם קנס מינהלי	0	0	0	0	0	1
<b>ייבוא דגים ללא רישיון</b>						
כלל התיקים	0	0	0	5	1	0
מתוכם תיקים שהוטל בהם קנס מינהלי	0	0	0	2	0	0
<b>אחזקת דגים אסורים</b>						
כלל התיקים	0	0	0	2	1	0
מתוכם תיקים שהוטל בהם קנס מינהלי	0	0	0	2	0	0



2015	2014	2013	2012	2011	2010	התחום
						<b>גודל העין ברשת</b>
0	0	0	2	3	0	כלל התיקים
0	0	0	2	2	0	מתוכם תיקים שהוטל בהם קנס מינהלי
						<b>גודל דג</b>
0	0	0	1	1	3	כלל התיקים
0	0	0	0	1	2	מתוכם תיקים שהוטל בהם קנס מינהלי
						<b>שיטות דיג אסורות</b>
34	42	32	19	21	11	כלל התיקים
25	22	22	6	13	2	מתוכם תיקים שהוטל בהם קנס מינהלי
<b>84</b>	<b>90</b>	<b>196</b>	<b>80</b>	<b>59</b>	<b>46</b>	<b>סך הכול הפרות מכל הסוגים שנחקרו בכל התיקים</b>
64	60	152	39	38	28	מתוכם תיקים שהוטל בהם קנס מינהלי

מקור: נתונים ממערכת המחשוב של הלשכה המשפטית במשרד החקלאות בשאלתה "איתור תיק משפטי", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* ברוב התיקים שהסתיימו בענישה היה העונש קנס מינהלי. בספירת "תיקים שהוטל קנס מינהלי" כלולה גם כמות קטנה של תיקים שבהם הוחלט להגיש כתב אישום.

\*\* מקרה שבו נמצאו ציוד דיג פעיל, ספינה או רשתות דיג בנפרד מבעליהם.

נמצא כי לאחר העברת הפקחים ליחידת האכיפה בשנת 2012 נרשם גידול במספר התיקים שעברו לטיפול של הלשכה המשפטית במשרד החקלאות בנושא רישיונות הדיג בשנת 2013, אך בשנה שלאחר מכן שוב הצטמצם מספר התיקים גם בנושא זה. בתחום תפיסת דייגים המשתמשים בשיטות דיג האסורות עליהם חל שיפור ניכר שנותר קבוע. אשר למספר האירועים הכולל שיחידת האכיפה טיפלה בהם, לעומת הנתונים לתקופה ינואר-מאי 2010 שנבחנו בביקורת הקודמת עלה מהנתונים לתקופה ינואר-אוגוסט 2015 שעליהם דיווחה יחידת האכיפה כי לא חל כל שינוי ממשי בהיקפה של פעילות האכיפה; במועדים שנבדקו בשנים 2010 ו-2015 עמד ממוצע האירועים שיחידת האכיפה טיפלה בהם על כ-13 אירועים בחודש.

עוד עולה מאיתור התיקים המשפטיים כי בניגוד לדיווחו האמור של מנהל יחידת האכיפה, משנת 2013 כלל לא נפתחו תיקים משפטיים לפי הגדרת סעיפי אישום בגין הפרת תקנות בעבירות שעניינן חריגה מגודל דג מינימלי מותר, ובשנים קודמות נפתחו במידה אפסית. בעבירות על תקנות הדיג בנושא ייבוא דגים כמעט שלא נפתחו תיקים בשש השנים האחרונות. כמו כן עלה כי, בהפרת תקנות הדיג בנושא תקנות גודל העין המינימלי המותר ברשתות דיג כלל לא נפתחו תיקים בשלוש השנים האחרונות, גם לא בשנת 2015.

בתשובתה מיוני 2016 מסרה הלשכה המשפטית במשרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כי לא ניתן ללמוד על היקף הפיקוח והאכיפה רק מהתיקים שהעבירה יחידת האכיפה לטיפול הלשכה המשפטית מכיוון שקיימים גם אירועים ופעולות שלא הבשילו לכדי תיק חקירה המועבר למחלקת תביעות ובהם מטפלת יחידת האכיפה, לרבות תפיסת ציוד, ביקורות שגרתיות ונוכחות בשטח. הלשכה המשפטית הבהירה בתשובתה כי יחידת האכיפה מעבירה אליה רק את האירועים שבהם נפתח תיק חקירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נתוני האכיפה הכוללים אינם מלמדים על שינוי ממשי בהיקף פעילות האכיפה בתחום הדיג, גם לאחר העברת סמכויות האכיפה בתחום זה ליחידת האכיפה במשרד החקלאות.

מנהל אגף הדיג מסר בתשובתו מיוני 2016 כי את פעילות הבקרה והפיקוח על הייבוא מבצע באופן רציף עובד של אגף הדיג, שהוכשר והתמקצע בתחום זה, ובשיתוף פעולה עם השו"ט, עם פקידי המכס ועם רשות הטבע והגנים. הוא הוסיף כי בשנים האחרונות היו כמה תפיסות בתחום זה שאף דווח עליהן בתקשורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שרק מקרים מעטים של עבירות בתחום ייבוא דגים הגיעו לטיפול הלשכה המשפטית במשרד החקלאות, ראוי שאגף הדיג והלשכה המשפטית יבחנו במשותף אם נתוני הפעילות בתחום זה מניבים את תוצאות האכיפה הנדרשות.

2. על פי פקודת הדיג, רשאי פקיד מורשה לאכיפתה, על ידי שר החקלאות, לתפוס או לשים יד על כל סירה או מכשירים, שיש לו סיבה לחשוד בהם כי שימשו בעבירת עבירה על הפקודה או על כל תקנות שהותקנו לפיה, וגם להחריםם כמפורט בפקודה. על פי נתוני משרד החקלאות, בשנת 2015 נרשמו 406 כלי שיט מורשים לדיג. לפי הערכותיו, ישנם עוד כ-500 כלי שיט, שמעבר לשימושים האחרים שלהם, אם לשימוש פרטי אם לשירותים אחרים שהם מעניקים (תיירות, ספורט ימי וכיוצא באלה), משמשים גם לדיג, והם עושים זאת ללא רישיון דיג עבור כלי השיט. בדיווח סיכום אירועי דיג לחודשים ינואר-אוגוסט 2015 שמסרה יחידת האכיפה למנהל אגף הדיג בספטמבר 2015, ובו

## במעקב לא נמצאה פעילות מתוכננת ויזומה לאכיפתה וצמצומה של פעילות כלי השיט הפועלים ללא רישיון דיג

כאמור סיכום של כ-106 אירועי אכיפה, לא נכלל דיווח על אירוע החרמה כלשהו של סירה הפועלת ללא רישיון דיג בים התיכון. זאת ועוד, מנהל יחידת האכיפה מסר בספטמבר 2015 למשרד מבקר המדינה כי אין ברשותו דיווחים פרטניים על המעגנות שבהן עוגנות סירות המשמשות לדיג. במעקב נמצא שלא רוכזו נתונים מבוססים על מספר הסירות שבאמצעותן נעשה דיג ללא רישיון או כאלה הנושאות ציוד דיג לא חוקי.

במעקב לא נמצאה פעילות מתוכננת ויזומה לאכיפתה וצמצומה של פעילות כלי השיט הפועלים ללא רישיון דיג. נמצא כי האכיפה בנושא הצי הבלתי מורשה לדיג אינה מנוהלת על סמך תכנית סדורה. כמו כן, יחידת האכיפה אינה מתעדת ומרכזת דוחות ביצוע שוטפים ומסכמים בתחום זה. במצב דברים זה נושאת האכיפה בתחום זה אופי של פעולה אקראית ובלתי סדורה.

בתשובתו מיוני 2016 מסר מנהל יחידת האכיפה כי "מבוצעת פעילות סדורה ומתוכננת לאכיפת פקודת הדיג על בעלי רישיונות אישיים וסירות"; אולם הוא לא מסר מידע מפורט המלמד על פעילות כזו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנהל אגף הדיג ועל מנהל יחידת האכיפה להקפיד ולקיים פעולות לאכיפתן של תקנות שאינן נאכפות שנועדו להבטיח הגנה על קיימות הדגה והמשך התפתחותה הטבעית ככל שניתן. יש להשלים לאלתר תכנית עבודה מפורטת, מתוכננת ויזומה הכוללת יעדים מוגדרים לאכיפת פקודת הדיג, ובכלל זה תקנות שאינן נאכפות כיום.

## צי הדיג המורשה

בביקורת הקודמת צוין כי ביוני 2009 הכריז אגף הדיג על תכנית לניהול ענף הדיג הכוללת גם צמצום של 50% מצי הדיג הקיים. לפי התכנית האמורה היה אמור אגף הדיג לשלם לדייגים בתמורה להעברת ספינות לגריטה (הפיכתן לגרוטאות).

עד מועד סיום הביקורת הקודמת, אוגוסט 2010, לא יושמה התכנית החדשה משום שאגף הדיג לא פעל להוציאה מן הכוח אל הפועל. משרד מבקר המדינה המליץ אז למשרד החקלאות ליישם את הצעדים הנחוצים לאישוש הדגה בים התיכון.

בדוח שהזמין אגף הדיג לסקירת פעילות דיג המכמורת בים התיכון בשנת 2014 נמצא במדגם שלל הדיג שנבדק כי שלל הלוואי הוא 7,132 ק"ג (כ-58%) והשלל המסחרי 5,241 ק"ג. נתונים דומים עלו ממסמך הרפורמה לניהול הדיג בים התיכון לשנים 2015-2016 של החברה להגנת הטבע, ולפיו כשני שלישים משלל הדיג בים התיכון הוא מדיג מכמורת; כחצי משני שלישים אלה מושלך חזרה למים ומת עוד

בטרם הגעתו לחוף. עוד צוין במסמך האמור כי כ-70% מהשלל המסחרי המגיע לחוף הוא דגים קטנים ומתחת לגיל הרבייה.

יצוין כי בנובמבר 2013 הגיש יועץ חיצוני למנכ"ל משרד החקלאות הצעה לפרוגרמת תכנית אב לרפורמה בענף הדגה בישראל. בהצעת הפרוגרמה הוצע לצמצם את צי ספינות המכמורת בקצב של שתיים עד שלוש ספינות בשנה, בכפוף לפיצוי המתעדף השבתה של מכמורתנים בפעילות על פני מכמורתנים "רדומים".

להלן בלוח 2 נתונים על מספר רישיונות הדיג לספינות ומתוכם מספר הרישיונות לספינות מכמורת למדגם שנים רלוונטיות מאז מחשוב מערכת הרישיונות בשנת 2006:

#### לוח 2: מספר רישיונות ספינות הדיג ורישיונות ספינות המכמורת

השנה	רישיונות ספינות הדיג	רישיונות ספינות המכמורת
2006	407	25
2010	407	23
2013	403	23
2014	409	22
2015	406	21

המקור: נתוני מערכת רישיונות הדיג של משרד החקלאות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנהל אגף הדיג מסר בתשובתו כי הקטנת הצי אינה מהלך נפרד אלא חלק מתפיסה כוללת הבאה לידי ביטוי בתקנות הדיג שהוגשו לאישור הכנסת הכוללות הגבלות גם על פעילות. עוד מסר כי משרד החקלאות מנהל משא ומתן עם נציגי ספינות המכמורת לבחינת צמצום הצי כדי לאפשר את עמידתה של פעילות הדיג בדרישות הרגולציה המחמירות המקבילות לאלה של רוב מדינות אגן הים התיכון. הוא הוסיף כי נוהל רישיונות חדש, התקף משנת 2016, מבחין בין רישיון סירה ספורטיבי לרישיון סירה מסחרי הדורש דיווח על העיסוק ומשמש כלי נוסף להקטנת הצי המסחרי.

ממצאי המעקב מלמדים כי בניגוד להחלטות קודמות של משרד החקלאות ולהמלצת משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת לא קטן צי הדיג המורשה. מספרן של ספינות המכמורת המורשות פחת במעט מאז הביקורת הקודמת, אך עיקר הפעילות המסחרית הנעשית באמצעות ספינות המכמורת הגדולות נותר בעינו בעשור האחרון.



במעקב נמצא שהעברת הפיקוח לידיה של יחידת האכיפה לא הביאה לידי שינוי ממשי בהיקפיה של אכיפת פקודת הדיג. לצורך השלמת בחינת הפעילות לפרטיה, משרד מבקר המדינה נתקל בקשיים בקבלת מידע מפורט ומסמכים על פעילותה של יחידת האכיפה. לדעת משרד מבקר המדינה נדרשות פעולות נוספות מצדו של משרד החקלאות לטיפול יסודי בכל הקשור לפיקוח ולאכיפה בתחומי הדיג באמצעות יחידת האכיפה שקיבלה את האחריות לכך בשנת 2012. על משרד החקלאות לפעול באופן שיטתי ומתוך תכנון מפורט מראש לצורך אכיפה סדירה של תקנות הדיג שאינן נאכפות במידה מספיקה. בנושא זה מוצע כי המשרד ישקול בין השאר גם את האפשרות לכלול בפעילות האכיפה ביקורות במעגנות כדי לתפוס סירות, ציוד ושלל דיג בלתי חוקי.

## ניהול פעילותו של אגף הדיג בכינרת

ניהול ענף הדיג בכינרת המצוי באחריות אגף הדיג כולל בין היתר מניעת דיג יתר ודיג לא חוקי, פיקוח על דיג באזורי הטלה ומחקר, ניהול מחקרים וכן אכלוס הכינרת בדגיגים מסוג אמנון הגליל, קיפון וכסיף<sup>8</sup>. בכל הנושאים האלה התגלו בביקורת הקודמת ליקויים ונמצא שאגף הדיג לא ניהל את פעילותו בכינרת באופן תקין והוא אחד מהגורמים האחראים להידרדרות שחלה במצב הדגה בכינרת.

בביקורת הקודמת נכתב כי איסוף נתונים עקבי ולאורך זמן הוא תנאי לקבלת החלטות מושכלות בנוגע לענף הדיג. נמצא שבכינרת ישנם יותר מ-15 מיני דגים שאין לאגף הדיג כל מידע על הדינמיקה שלהם.

בדצמבר 2013 מסר מנהל תחום דיג ימי לוועדת האכלוס כי בהשוואה לשנת 2012 נרשמה בשנת 2013 ירידה דרמטית בשלל הדיג במינים שאינם מאוכלסים בכינרת (אבל כן נדוגים), כמו קרפיון ובינית, והסיבה לכך אינה ברורה. בדיוני הוועדה ממרץ 2015 דיווח מנהל תחום דיג ימי כי המידע שנאסף בשנת 2014 הצביע על היעלמותם של מיני דגים מקומיים כמו מרמור, אמנונית יוסף ואמנון ירדן.

## מחקרי דגה בכינרת

בביקורת הקודמת הועלה כי בספטמבר 2009 החליטה ועדת האכלוס כי אגף הדיג צריך לבצע סקר שיבחן את "הדינמיקה של אוכלוסיות הדגים בליטורל"<sup>9</sup>. כמו כן, חיוני לקיים סקר "ניטור יישומי"<sup>10</sup> המשותף לאגף הדיג והמעבדה לחקר הכינרת. הסקר יעשה באמצעות שימוש בספינת דיג ובסיוע מכשור מתקדם, והנתונים שיופקו ממנו ישמשו בסיס לקבלת החלטות בעניין אכלוס הכינרת. בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה לעשות את הסקר המשותף מוקדם ככל האפשר.

מדיוני הוועדה שהתקיימו בשנים 2013-2015 ומההודעה לעיתונות שפרסם משרד החקלאות במאי 2014 עלה כי השפעות האכלוס עדיין אינן ידועות. בהודעה של משרד החקלאות נכתב כי "המשרד יבחן את הפסקת אכלוס הדגיגים בהדרגה, עד לאחר סיום המחקרים שנערכים בנושא לבחינת יעילות האכלוס ותרומתו לאוכלוסיית הדגים ואיכות המים".

8 יצוין כי יש עוד שני מקורות לאספקת דגי מאכל מסוג אמנון, בריכות גידול בישראל וייבוא מחו"ל. באשר לייבוא דגי אמנון החליט משרד האוצר לקרואת חג הפסח התשע"ו (2016) לבצע הפחתה זמנית בשיעור המכס המוטל בתחום זה. בעקבות הפחתה זו פנו מגדלי דגים מישראל בטענות על פגיעה בהכנסותיהם והוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת קיימה ביום 11.7.16 דיון בנושא ביזמת ח"כ איתן ברושי.

9 "ליטורל" הוא אזור המים הרדודים שעומקו עד שני מטרים. האזור הוא מקום הרבייה, הקינון והגדילה הראשונית של רוב דגי הכינרת.

10 סקר בליטורל נותן מידע על המתרחש במים הרדודים. לעומתו, סקר יישומי בתוך הכינרת יספק מידע גם על אוכלוסיות דגים במימיה העמוקים.

מנהל אגף הדיג מסר למשרד מבקר המדינה כי במהלך שני העשורים הקודמים ועד תחילת העשור הנוכחי כמעט שלא זכתה הדגה בכינרת להתייחסות מחקרית. בעקבות תמונת המצב הקשה שהתחזרה בכינרת פעל משרד החקלאות, בשיתוף רשות המים והמשרד להגנת הסביבה, לפרסום קול קורא למחקרים שישפרו את המידע בנוגע להיבטים אקולוגיים וממשקיים בכינרת. בפברואר 2015, בתום שלוש שנים של מחקר, פרסם צוות משולב, בהובלתה של מנהלת המעבדה לחקר הכינרת של החברה הממשלתית לחקר ימים ואגמים לישראל בע"מ, נייר עמדה ובו המלצות שגובשו בשישה מחקרים שונים. המשותף לששת המחקרים היה העיסוק באוכלוסיות אמנון הגליל בכינרת או בעקיפין בגורם העשוי להשפיע עליהן. נושאי המחקר כללו גם את בחינת השונות הגנטית באמנון הגליל והשפעות האכלוס על כושר שרידתו של המין, את שיטות הסימון לבחינת השפעת האכלוס על השלל, את תזונת הדגים והעדפת אתרי קינון ואת השפעתו של גובה מפלס הכינרת.

במעקב נמצא כי בשנים האחרונות החל משרד החקלאות להשקיע משאבים בעריכת מחקרים בכינרת, בעיקר בנושאים הקשורים בדג אמנון הגליל. אולם, אף שחלף זמן רב ממועד החלטתה של ועדת האכלוס בשנת 2009, טרם נערך סקר מחקרי ייעודי מתקדם לזיהוי הדינמיקה של מיני הדגים השונים בגוף המים, והסקר על הדגה במים רדודים הנעשה מסוף שנת 2014 עדיין לא הושלם.

החברה הממשלתית לחקר ימים ואגמים לישראל בע"מ, שבה פועלת המעבדה לחקר הכינרת, מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיוני 2016 כי נערכים סקרים יישומיים אקוסטיים במימון רשות המים. בסקרים מזהים דגים על פי קטגוריות גודל ולא על פי מינים. סקר ייחודי לכיול המכשיר לזיהוי על פי מינים לא נעשה משום שישנה רק סירה פעילה אחת בכינרת המתאימה לצורך זה ובעליה לא היה מעוניין בשיתוף פעולה עם החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החקלאות ישלים צעדים אלה, ואף ישקול לערוך מחקרים גם בתחום אוכלוסיות הדגים שאינם חיים במים רדודים, בייחוד כאשר חלק ממינים אלה עשויים להימצא בסכנת הכחדה. ראוי גם שהמשרד ימשיך לפעול להשלמת הסקר על הדגה במים רדודים בהקדם.

מנהל אגף הדיג מסר כי הסקר האמור, בניהולו של מנהל תחום הדיג באגף, מנוהל זה כשנה וחצי ודוח בנושא זה יתקבל בקרוב. לאחר קבלת הדוח יתקיים דיון מקצועי על ניהול ממשק הדיג הראוי בכינרת.

לנוכח חלוף הזמן משרד החקלאות מתבקש להחיש את סיום פעילותו בנושא זה.

## אכלוס דגיגי האמנון

במעקב נמצא כי גם  
לאחר 11 שנים עדיין  
אין מידע ברור  
המבוסס על מחקרים  
שנשלמו על הקשר  
שבין אכלוס דגיגי  
האמנון בכינרת ובין  
שלל הדיג בעתיד

כדי לייצב את המערכת האקולוגית של הכינרת רשות המים מממנת מדי שנה פעולות להכנסה יזומה של דגיגים לכינרת (להלן - אכלוס). אחד המינים המאוכלסים הוא אמנון הגליל שהוא זן טבעי המתרבה בכינרת. אגף הדיג הוא הגורם המאכלס את הדגיגים, והם מובאים מתחנת גינוסר המנוהלת בידי האגף שבה מגדלים להקת דגים לצורכי רבייה.

בביקורת הקודמת הועלה כי ועדת האכלוס החליטה באפריל 2004 להכין מחקר לבדיקת הקשר שבין תרומת האכלוס ובין השלל של דיג האמנונים.

עוד הועלה בביקורת הקודמת שיותר משש שנים לאחר שנת 2004, השנה שבה הוועדה קיבלה את החלטתה, עדיין לא נאסף כל מידע על הקשר שבין אכלוס דגיגי האמנון בכינרת ובין שלל הדיג בעתיד.

במעקב נמצא כי גם לאחר 11 שנים עדיין אין מידע ברור המבוסס על מחקרים שנשלמו על הקשר שבין אכלוס דגיגי האמנון בכינרת ובין שלל הדיג בעתיד, ובסוגיה זו קיימות דעות מומחים לכאן ולכאן.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד החקלאות כי ראוי שלאחר זמן כה רב, ולנוכח המלצותיו בביקורת הקודמת, ישלים המשרד בהקדם את המחקרים, ועל פי ממצאיהם יקבל החלטות בנוגע לסוגיית המשך אכלוס הכינרת בדגיגי אמנון.



## הפיקוח הווטרינרי על דגים

השו"ט פועלים מכוח פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985 (להלן - פקודת מחלות בעלי חיים), למניעת הפצתן של מחלות בעלי חיים, לרבות מחלות זואוונטיות<sup>11</sup>, וכן מכוח החוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ותוצרת מן החי, התשי"ז-1957, ותקנות<sup>12</sup>. במעקב בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיו של משרד החקלאות לתיקון הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת בנושא עדכון החקיקה והתקינה הנדרשים בתחום הפיקוח הווטרינרי. כמו כן, בחן משרד מבקר המדינה את פעולות האכיפה של משרד החקלאות בתחום הפיקוח הווטרינרי על חקלאות דיג, משלב הגידול עד שלב ההכנה לשיווק כמוצר ואת פעולות האכיפה בתחום הפיקוח הווטרינרי על הדיג הימי.

## תקינה לפיקוח על דגי מאכל

בביקורת הקודמת נמצא כי חסרו תקנות המאפשרות פיקוח וטרינרי מתחייב ברמת משק הגידול ותחנות המיון והאריזה. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי בשנת 2009 הכינו השו"ט טיטה של תקנות בנושאים האלה: תקנות לפיקוח ולמניעת מחלות בבעלי חיים מימיים (דגים, סרטנים ורכיכות) ותקנות מחלות בעלי חיים מיון ואריזה של דגים טריים (מצוננים או קפואים); אולם הכנת הטיטה טרם הסתיימה. לנוכח העובדה שענף הדיג פעל ללא רגולציה מספיקה המליץ אז משרד מבקר המדינה לעגן בהקדם את הוראות הנוהל בתקנות רלוונטיות כדי לאפשר פיקוח יעיל.

במהלך 2014 פעל משרד החקלאות להתקנת תקנות פיקוח וטרינרי, מכוח פקודת מחלות בעלי חיים, שעניינן מניעת דיג באזורים מזוהמים והגדרת התנאים לשיווק והפצה של דגים הנדוגים בים ובכינרת. הצעת תקנות מחלות בעלי חיים (דיג), התשע"ג-2012, נדונה בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת באפריל 2014. במהלך הדיון הבהירה נציגת משרד החקלאות כי המשרד רואה חשיבות גדולה מאוד בפיקוח על טיב שלל הדיג לפני הגעתו לציבור הצרכנים.

בדיון האמור הועלו טיעונים בנוגע לעלויות וללוגיסטיקה הכרוכות ביישום ההצעה האמורה, ובין היתר טיעונים בדבר הצורך בפיזור של תחנות מיון ובדבר העלויות הגבוהות הכרוכות בקירור שלל הדיג והבאתו לתחנות בידי דייגים שהיקף פעילותם קטן. בסופו של דבר הליכי התקנת התקנות נעצרו והצעת התקנות לא אושרה.

בתשובתו מיוני 2016 מסר מנהל השו"ט למשרד מבקר המדינה כי תקנות מחלות בעלי חיים (דיג) הוגשו לוועדת הכלכלה של הכנסת. עוד מסר כי הצעת תקנות

11 מחלות המשותפות לבעלי חיים ובני אדם.

12 תקנות לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי (דגים, יענים, דבש וחלב ומוצריהם ומוצרי ביצים), התשנ"ח-1998.

בנושא בעלי חיים (גידול דגים) תוגש לקראת סוף 2016, וניסוח הצעת תקנות בנושא פיקוח על תחנות מיון ואריזה והעברתן לועדת הכלכלה יושלמו בשנת 2017.

לנוכח חלוף הזמן, ולנוכח הערותיו בביקורת הקודמת בתחום זה, משרד מבקר המדינה שב ומעיר למשרד החקלאות כי עליו לפעול לזירוז הליך התקנת התקנות ולהשלימו בהקדם האפשרי.

## הפיקוח הווטרינרי על דגי מאכל

### מינוי וטרינר ראשי למחלות דגים

בביקורת הקודמת נמצא כי בשו"ט לא היה וטרינר ראשי למחלות דגים. וטרינר בתפקיד כזה אמור לעסוק הן בבריאות הדגים הן בבריאות הציבור הצורך דגים ומוצרי דגים.

במעקב נמצא כי הליקוי תוקן. ביולי 2014 מונה בשו"ט וטרינר ראשי למחלות דגים ותפקידו לרכז את נושא מניעת ההפצה של מחלות דגים<sup>13</sup>.

### הפיקוח על גידול דגים בבריכות

בביקורת הקודמת נכתב כי למרות תפקידם של השו"ט כמפקחים על מניעת הפצתן של מחלות דגים, עד 2009 הם לא עסקו בפיקוח על גידול דגי מאכל בבריכות. הם לא אישרו את החוות לגידול דגים לשוק המקומי ולייצוא כמקומות ראויים לגידול דגים ולא פיקחו עליהן.

לפי דיווחי השו"ט מספטמבר 2015 למשרד מבקר המדינה, הווטרינר הראשי מפקח על הווטרינרים בבתי המיון והאריזה, וכאמור מיולי 2014 הווטרינר הראשי למחלות דגים מפקח על משקי דגי המאכל. בדיווחי השו"ט נמסר כי קיימים 45 משקי דגי מאכל ובתשעת החודשים הראשונים של 2015 נערכה ביקורת אחת או יותר ב-30 מהם; כמו כן, קיימים 47 משקי דגי נוי ובאותה התקופה האמורה נערכה ביקורת אחת או יותר ב-24 מהם.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הגידול בהיקף עבודת הבקרה שהשו"ט עושים בתחום זה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות לקיים תהליכי פיקוח ובקרה בכל חוות הגידול ובתי המיון והאריזה ולחזור ולקיימם על פי תכנית סדורה ובאופן עתי.

## פיקוח וטרינרי על דיג ימי

בביקורת הקודמת נמצא כי הטיפול הווטרינרי בדיג הימי, הכולל טיפול בתוצרת עד הגעתה לצרכן, אינו מוסדר בתקנות ואף לא בנהלים רלוונטיים. יתרה מזאת, לא נמצאו תחנות מיון ואריזה של דגים טריים הנמשים מהים, והם נמכרו לסוחרים ללא כל פיקוח וטרינרי. עוד נמצא כי טריות הדגים לא נבדקה בשו"ט, באמצעות מעבדה לבדיקת טיב הדגים ומוצרי הדגים, וגם לא נבדקה הימצאותן של שאריות כימיות בדגים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר אז למשרד החקלאות כי עליו לפעול לאלתר, בשיתוף משרד הבריאות, להסדרת פיקוח וטרינרי על הדגים הטריות הנמכרים בנמלים השונים.

בביקורת הקודמת נמצא כי כבר במרץ 2004 נקבע בישיבה, בהשתתפות אנשי משרד הבריאות, אנשי אגף הדיג ואנשי השו"ט, שספינות הדייגים ינותבו לתחנות מיון בנמלי הדיג העיקריים (טבריה, עכו, חיפה, יפו ואשדוד) ושללן ייבדק וישווק בצירוף תעודות וטרינריות; אולם נמצא שבפועל ההחלטה לא יושמה. בינואר 2008 הוחלט שהשו"ט יכינו הצעה לתקנות שיסדירו את נושא הבדיקה הווטרינרית של הדגים על החוף בסמוך למשייתם מהים.

במעקב הועלה כי הסדרת בדיקת שלל הדיג עדיין לא הושלמה. להלן פרטים הממחישים את החשיבות שבהשלמת הסדרת הנושא בהקדם:

ממצאי הניטור הלאומי של המשרד להגנת הסביבה במהלך 2015 הראו חריגות מהריכוז המותר של כספית אורגנית במימי הים התיכון. ביוני 2015 החליט המשרד להגנת הסביבה לברר במשרד הבריאות אם הוא דיווח על הממצאים לאגף הדיג שבמשרד החקלאות. בתחילת יולי 2015 השיב משרד הבריאות כי פנה אל אגף הדיג בהמלצה להוציא הנחיה גורפת להפעיל סמכות לאסור דיג בצפון מפרץ עכו.

במעקב הועלה כי משרד החקלאות קיבל את הדיווח ואגף הדיג פרסם המלצה שלא לדוג בצפון מפרץ עכו ולא לשווק ולצרוך כמה מיני דגים שנדוּגו באזור זה.

בתשובתו מסר מנהל השו"ט כי הנחיה זו עדיין תקפה והשלמת הסדרת הנושא בכללותו כוללת גם מתן סמכות למנהל השו"ט לאסור דיג באזור מזהם. עוד מסר כי זה כמה שנים נערכות בדיקות וטרינריות בנמל הקישון, בחיפה ובתל אביב, והנושא בכללו יוסדר בהצעת תיקון התקנות האמורה.



בהיעדר פיקוח וטרינרי  
מוסדר ועקבי על שלל  
הדיג קיים מצב  
המעלה חשש  
לבריאות הציבור

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי בהיעדר פיקוח וטרינרי מוסדר ועקבי על שלל הדיג קיים מצב המעלה חשש לבריאות הציבור. לפיכך, על השו"ט לפעול לאלתר כדי לממש את סמכויות הפיקוח שהושמו בידם, ואם ידרש הדבר על משרד החקלאות לפעול להסדרת סמכויות נוספות בדגש על איסור דיג באזור מזוהם ואכיפתו בפועל ועל בדיקתו של השלל שמביאים הדייגים מהים.

## סיכום

משרד החקלאות מופקד על תחום הדיג במדינת ישראל ועל אכיפת ההסדרים שנקבעו בדין. הדגה מהים היא משאב לאומי מתחדש שיש לשמור עליו ולפעול להתפתחותו המתמדת. נוסף להיותה מקור מזון מהטבע, מצבה של הדגה מלמד גם על בריאותו האקולוגית של הים.

ממצאי המעקב מלמדים על תופעה חמורה; ליקויים רבים שעלו בביקורת הקודמת טרם תוקנו. יתרה מזאת, מידע מפורט בכמה נושאים שמשרד מבקר המדינה ביקש לקבל מיחידת האכיפה לצורך ניהול המעקב לא נמסר לו.

לנוכח רגישות תחום הדגה בנוגע לבריאות הציבור ולהגנת הסביבה קיימת חשיבות יתרה לשמירה על סטנדרטים מקצועיים גבוהים בתחום האכיפה של הסדרי הדיג ולבחינה מתמדת של הצורך לעדכן ולרענן את ההסדרים הקיימים ולבצע פעילות פיקוח ואכיפה סדירה ומקיפה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את העובדה כי ליקויים רבים לא תוקנו. על משרד החקלאות להשלים ללא דיחוי את תהליך קבלת ההחלטות הנוגע לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות שהעלו דוחות אלה.

