

פיקוח על מוצרי מזון מן החי

תקציר

מזון מן החי כולל בשר בקר, בשר צאן, בשר חזיר, בשר עוף, דגי מאכל, חלב, ביצים ודבש, ואת הפיקוח עליו מבצעים משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), משרד הבריאות, וכן הרשויות המקומיות באמצעות וטרינרים שהן מעסיקות לשם כך. הפיקוח על המזון נועד להבטיח שהמזון שהציבור צורך יהיה בטוח מפני גורמי סיכון מיקרוביולוגיים וכימיים.

יחידת השירותים הווטרינריים היא יחידת סמך במשרד החקלאות. תפקידי היחידה הם בין היתר פיקוח על מוצרי מזון מן החי, פיקוח על הטיפול במחלות של בעלי חיים ובמחלות שיכולות לעבור מבעלי חיים לאדם, ייעוץ למשרד הבריאות בעניין רישום תרופות וטרינריות, מתן רישוי לרופאים וטרינריים ופיקוח בנושא צער בעלי חיים.

על פי נתוני השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה (להלן - השירותים הווטרינריים)¹ הופקו בישראל בשנת 2011 משחיטת בעלי כנף כ-435 מיליון ק"ג עוף פטם, כ-100 מיליון ק"ג עוף הודו. כמו כן נשחטו בישראל בשנה זו כ-104,000 ראשי בקר, כ-115,000 ראשי צאן וכ-195,000 חזירים. באותה שנה יובאו לישראל כ-69 מיליון ק"ג בשר בקר קפוא, כ-1.7 מיליון ק"ג בשר צאן קפוא וכ-1.3 מיליון ק"ג בשר עגל חלב קפוא.

שרשרת הפיקוח על המזון מן החי מתחילה בפיקוח על המזון שניתן לחיות המשק המשמשות למאכל ונמשכת עד שהמזון מן החי משווק לצרכן. סמכויות הפיקוח של משרדי הממשלה ושל הווטרינרים ברשויות המקומיות (להלן - הווטרינרים הרשותיים) על המזון מן החי הוגדרו בחקיקה. קיימים חוקים המדריכים את העוסקים בתחום המזון, ביניהם פקודת בריאות הציבור (מזון) (נוסח חדש), התשמ"ג-1983, וכן פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985. נוסף על כך נחקקו בתחום זה בין השאר החוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, התשי"ז-1957; חוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991; וחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין כמה היבטים הנוגעים לפיקוח על מזון מן החי בישראל.² בבדיקה נבחנו היקפי המשרות של הווטרינרים הרשותיים; תקינותן של בדיקות טרום-השווק שנעשות למזון מן החי בכניסה ליישובים (להלן - בדיקות משנה); פיקוח הווטרינרים הרשותיים על בתי עסק לשיווק מזון מן החי; פעילותם של בתי שחיטה לבעלי כנף; הבקרה על העברת בקר,

1 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה - דוח השירותים הווטרינריים לשנת 2011.
2 תחום הדגה (דגי מאכל ומזון אחר מן הים) לא נכלל בביקורת זו.

צאן וחזירים לשחיטה; הפיקוח על שאריות ביולוגיות וכימיות במזון מן החי; וטיפול משרד החקלאות בקביעת כללים מחייבים בנושא צער בעלי חיים. הביקורת נעשתה בשירותים הווטרינריים וב-20 רשויות מקומיות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד הפנים ובמרכז השלטון המקומי.

עיקרי הממצאים

יכולתם של הווטרינרים הרשותיים למלא את משימותיהם

1. הווטרינר הרשותי כפוף לשני גורמים - משרד החקלאות, הקובע את הדרישות המקצועיות ממנו ומסמיך אותו לתפקידיו, והרשות המקומית המשלמת את שכרו. בשל כך נוצר מתח בין השאיפה של המשרד להבטיח פיקוח וטרינרי איכותי ומקיף ככל שניתן ובין הרצון של הרשויות המקומיות לחסוך עד כמה שניתן בהוצאות הכספיות הקשורות לעניין זה.

2. משרדי החקלאות והפנים לא פעלו יחדיו כדי לקבוע הוראות מחייבות לרשויות המקומיות בדבר היקפי המשרה הנדרשים לווטרינרים הרשותיים, על פי מאפייני כל יישוב (ובהם מספר התושבים ביישוב והיקף המסחר במזון מן החי המתבצע בו). בפועל היקף משרתו של הווטרינר הרשותי נתון לשיקול דעתה של הרשות המקומית.

בדיקות משנה

בדיקות אלה נעשות למזון מן החי בכניסה ליישוב, כדי לוודא שלתחומיו לא יוכנס מזון שאינו ראוי למאכל אדם, בשר שמקורו בשחיטה שנעשתה במקום שלא אושר לכך (שחיטה שחורה), בשר שהוברח ממדינה אחרת, ובשר שלא נשמר בטמפרטורה המתאימה. על הווטרינר לבדוק בין היתר שיש ליצרני המוצרים ולמובילים שלהם רישיונות מתאימים, שהטמפרטורה שבה מאוחסן המזון בכלי הרכב המוביל תקינה, ושתאריך התוקף המוטבע על המוצרים לא חלף. כמו כן יש לבדוק לכל הפחות, ולו מדגמית, את המראה, הריח והמרקם של מוצרי המזון עצמם, כדי לוודא את תקינותם או לגלות פגמים שנפלו בהם.

1. בכמה מן היישובים שנבדקו נמצא שלא נעשו בדיקות משנה כלל; בכמה יישובים אחרים נמצא שבדיקות המשנה שנעשו היו חלקיות בלבד - הווטרינר כלל לא בדק את מוצרי המזון המובלים, אלא רק את קיומם של המסמכים הרלוונטיים ואת הטמפרטורה שבה אוחסן המזון בכלי הרכב המוביל.

בסקר שביצע משרד החקלאות בעקבות ביקורת זו נמצא כי 16% מהרשויות המקומיות אינן מבצעות בדיקות משנה כלל, ו-9% מהרשויות מבצעות בדיקות משנה חלקיות בלבד. יוצא אפוא שרבע מהרשויות המקומיות אינן מבצעות את בדיקות המשנה כנדרש.

2. משרד החקלאות לא קבע נוהל המסדיר את העברת המידע בין הווטרינרים הרשותיים בנוגע למי שניסו להחדיר (בכלי הרכב המובילים או בדרך אחרת) מזון שאינו ראוי למאכל לתחומי היישובים. בהסדרה כזאת היה כדי לסייע לווטרינרים לסכל ניסיונות כאלה ביתר הצלחה, לאתר מזון פגום ולהשמידו.

3. משרדי החקלאות והבריאות החלו עוד בשנת 2009 בפעולות להסדרה מחודשת של נושא בדיקות המשנה, אך פעולות אלה טרם הושלמו.
4. מרכז השלטון המקומי בישראל חילק את כספי פדיון האגרות בגין בדיקות המשנה גם לרשויות מקומיות אשר לא ביצעו אותן. בכך נמנע השימוש בכספים אלה כתמריץ לרשויות המקומיות לבצע את בדיקות המשנה.

פיקוח על שיווק מזון מן החי ביישובים

בתי עסק המשווקים מזון מן החי לציבור כוללים בין היתר מפעלי מזון, רשתות שיווק, מסעדות ואולמות שמחה.

1. בכמה מן הרשויות המקומיות שנבדקו לא עשה הווטרנר הרשותי פיקוח בכל סוגי בתי העסק המשווקים את המזון לציבור. פיקוח חסר היה בעיקר במסעדות ובאולמות שמחה. עוד נמצא כי לעתים הייתה תדירות הביקורות שביצעו הווטרנרים הרשותיים בבתי העסק נמוכה - במקרים מסוימים נעשתה ביקורת כזאת רק פעם בשנה.
2. יש רשויות מקומיות שחוקקו חוק עזר המאפשר להן להטיל קנס על בעל עסק שהחזיק מוצרי מזון מן החי שאינם ראויים למאכל אדם והתכוון לשווקם לציבור. ואולם לא כל הרשויות המקומיות חוקקו חוק עזר כזה, ולפיכך אין בידן כלי אכיפה זה.

היעדר פיקוח ממשלתי על עבודת הווטרנרים הרשותיים

אין פיקוח של גורם ממשלתי על הווטרנרים הרשותיים, כדי לוודא שהם מבצעים את בדיקות המשנה ואת הביקורות בעסקים לשיווק מזון מן החי כנדרש.

משחטות לבעלי כנף

1. בישראל פועלות, על פי אישור השירותים הווטרנריים, כ-30 משחטות לבעלי כנף. חלק מהמשחטות משווקות את תוצרתן לשוק המקומי בלבד, וחלקן משווקות את תוצרתן גם לחו"ל. מהערכות שנתנו השירותים הווטרנריים לכל משחטה מהבחינה המקצועית והתברואתית, עולה כי המשחטות המשווקות לשוק המקומי בלבד הן ברמה מקצועית ותברואתית נמוכה, לעומת המשחטות המשווקות גם לחו"ל. הערכה מעודכנת של המשחטות שעשה משרד החקלאות לאחר ביקורת זו העלתה כי רק 30% מהמשחטות המשווקות לשוק המקומי בלבד הן ברמה טובה מבחינת עמידתן בדרישות מקצועיות ותברואתיות של השירותים הווטרנריים. לעומת זאת, כל המשחטות המשווקות גם לחו"ל הן ברמה טובה עד מצוינת.
2. השירותים הווטרנריים מצאו ליקויים חמורים באחת המשחטות, ובמשך תקופות ארוכות חזרו ודרשו מהנהלתה לתקנם. ואולם אף שליקויים משמעותיים חזרו ונשנו בהם דחו פעולה של הסרת היתר ההפעלה של המשחטה כדי להפסיק את פעילותה. עוד נמצא כי שיקולים מקצועיים של השירותים הווטרנריים, שהביאו אותם לבקש במקרה מסוים להסיר את ההסמכה של וטרנר לפקח על משחטה, לא נראו עולים בקנה אחד עם שיקולי הרשות המקומית המשלמת את שכרו.

בקרה על שחיטת חיות משק

1. נמצא כי השירותים הווטרינריים אינם עוקבים אחר שחיטה של צאן ושל חזירים, ולכן אין להם אפשרות לדעת אם בעלי חיים אלה נשחטו על פי היתרי ההעברה לבתי המטבחים.
2. עוד נמצא כי בין ינואר 2012 לאוגוסט 2013 ניתנו היתרי העברה לשחיטה בבתי המטבחים ל-178,090 ראשי בקר. בנוגע ל-1,396 מהם אין דיווח שנשחטו, והמידע לגביהם לא עודכן. לפיכך אי-אפשר לדעת אם ראשי בקר אלה חזרו למשק או נשחטו שחיטה שחורה (במקום שאינו מאושר לבצע שחיטה).

שאריות ביולוגיות במזון מן החי

1. בדגימות ביצים שנלקחו ממספר קטן של לולים, בשלהי שנת 2012 - ראשית שנת 2013, נמצאו שאריות של דיאוקסינים, שהם חומרים רעילים, ברמות הגבוהות מן המותר. צריכה של ביצים המכילות חומר רעיל כזה במשך זמן, מסכנת את הבריאות, ובייחוד את בריאותם של פעוטות וילדים.
2. משרד החקלאות מבצע, באמצעות השירותים הווטרינריים, סקרים שנתיים לאיתור שאריות ביולוגיות במזון מן החי. בסקרים אלה נמצא כי בשיעור ניכר של ביצי מאכל היו שאריות של תרופות שאינן צריכות להימצא בהן.

קביעת כללים מחייבים בנושא צער בעלי חיים

1. בשנת 1994 נחקק חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) התשנ"ד-1994. מאז ועד לשנת 2013 נקבעו, באמצעות כמה תקנות, כללים שנועדו לסייע ביישום החוק בכמה תחומים. עם זאת, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2013, עדיין חסרים כללים מחייבים בתחומים נוספים הקשורים לנושא, לדוגמה בנוגע לשטח המזערי שיש להקצות לרווחתה של תרנגולת מטילה.
2. רק בראשית 2013 נכנסו לתוקף לראשונה כללי "עשה ואל תעשה", שעוגנו בהנחיות של משרד החקלאות, בכל הנוגע להחזקת חזירים במכלאות.
3. היעדר כללים מחייבים בנוגע לחלק מחיות המשק, מצב שנמשך שנים רבות, גורם לחשיפתן לתנאי החזקה ירודים במשקים החקלאיים, לשלילת תנאי מחיה בסיסיים ולעתים גם לכאב פיזי.

סיכום והמלצות

בכל שנה משווקים בישראל מיליוני ק"ג של מזון מן החי, ובכלל זה בשר בקר, בשר צאן, בשר חזירים, בשר עוף, ביצים ומוצרי חלב. כדי לוודא שהמזון המשווק ראוי למאכל ולמנוע פגיעה בבריאות הציבור, יש לפקח על השלבים של הייצור והשיווק שלו. יש לפקח על המזון שמסופק לחיות המשק שמהן מופקים הבשר, החלב והביצים; על תנאי הובלתם ושחיטתם של חיות אלה; על הובלת התוצרת ליישובים

ועל בדיקות המשנה בכניסות אליהם; ועל בתי העסק ובתי ההסעדה המוכרים מזון מן החי.

הממצאים שעלו בבדיקות זו מלמדים על ליקויים בפיקוח על המזון מן החי: המזון שניתן לבעלי החיים אינו מבוקר דיו, ולפיכך הוא כולל לעתים חומרים בלתי רצויים, שעלולים לעבור למזון המשווק לציבור ולסכן את בריאותו; המשחטות המשווקות בשר עוף לשוק המקומי בלבד הן ברמה נמוכה, לעומת המשחטות שמשווקות גם לחו"ל, בכל הנוגע לעמידה בדרישות המקצועיות והתברואתיות של השירותים הווטרינריים; הווטרינרים הרשתיים שאמורים לפקח על המזון מן החי בכניסה לתחום שיפוטה של הרשות ובבתי העסק המצויים בתחום זה, מועסקים בכשליש מהרשויות המקומיות בשיעורי משרה הנמוכים מ-30%, ועקב כך לא מתאפשר לחלקם למלא את משימותיהם במלואן; בכמה מן היישובים נעשו בדיקות משנה חלקיות או שלא נעשו כלל; בכמה מן היישובים נעשו הביקורות של הווטרינרים הרשתיים בחלק מהעסקים לממכר מזון מן החי בתדירות נמוכה, ולעתים לא נעשו כלל; אין גורם ממשלתי הבודק אם הווטרינרים הרשתיים מבצעים את משימות הפיקוח על המזון מן החי כנדרש; בסקרים שנתיים שמבצעים השירותים הווטרינריים לאיתור שאריות ביולוגיות במזון מן החי, נמצא כי בשיעור בלתי מבוטל של ביצי מאכל נותרו שאריות של תרופות שאינן צריכות להימצא בהן.

בשל הליקויים שנמצאו בשלבי הפיקוח על המזון מן החי, יש מקום לחשש שמזון שאינו ראוי למאכל אדם או שנפגם בדרך אל הצרכן לא יאוחר ולא יושמד כנדרש, אלא ישווק, דבר שעלול לפגוע בבריאות הציבור.

כדי למנוע סכנה לבריאות הציבור, על משרדי החקלאות, הבריאות והפנים לוודא שבתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות יתבצע פיקוח על מזון מן החי כנדרש, ובכלל זה לקבוע מנגנון פיקוח ממשלתי על עבודת הווטרינרים הרשתיים; ולקבוע הוראות מחייבות לגבי היקפי המשרה של הווטרינרים הרשתיים ולגבי הכלים הנחוצים להם, על פי מאפייני היישוב שבו פועל כל וטרינר.

כמו כן, על משרדי החקלאות והבריאות לשקול לקדם חקיקה לעדכון הדרישות שמוטלות בחוק על משחטות המשווקות בשר עוף לשוק המקומי בלבד, כדי להשוות דרישות אלה, עד כמה שניתן, לדרישות המוטלות על משחטות המשווקות גם לחו"ל ולהעלות את רמת בטיחות המזון³ המסופק באמצעותן. יש להגביר את האכיפה על משחטות שאינן עומדות ברמה הנדרשת, באמצעות הסרת היתר ההפעלה שלהן במקרה הצורך.

אף על פי שחוק צער בעלי חיים נחקק בשנת 1994, בשנת 2013 עדיין לא הוסדרו כללים מחייבים הנוגעים להיבטים חשובים הקשורים אליו, ובהם השטח המזערי שיש להקצות לתרנגולות מטילות בכלובים, כדי לשמור על רווחתן, והנחיות שיחייבו את עובדי בתי המטבחיים בנושא צער בעלי חיים; העבודה הנוגעת להתקנת תקנות להמתת אפרוחים בדרך שתקל את סבלם עדיין נמשכת. כמו כן, הנחיות להחזקת חזירים במכלאות הכוללות כללי "עשה ואל תעשה", נכנסו לתוקף רק בראשית שנת 2013. על משרדי הממשלה לזרז את קביעת הכללים המחייבים בנושא צער בעלי חיים בנוגע לחיות המשק שכללים כאלה לא נקבעו לגביהן, ולבעלי חיים בכלל, כדי למנוע

3 המידה בה מזון בטוח למאכל קשורה, בין היתר, לרמה תברואתית של המשחטה ולתהליכי הייצור שלו.

מהם סבל מיותר. בהיעדר כללים מחייבים עולה החשש שכל אדם יעשה בבעלי החיים הנתונים בחזקתו כטוב בעיניו.



מבוא

מזון מן החי כולל בשר בקר, בשר צאן, בשר חזיר ובשר עוף, וכן דגי מאכל, חלב, ביצים ודבש. הפיקוח על המזון מן החי נעשה על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ומשרד הבריאות, וכן על ידי הרשויות המקומיות, באמצעות וטרינרים שהן מעסיקות לשם כך (להלן - וטרינרים רשותיים). הפיקוח על המזון נועד להבטיח שהמזון שהציבור צורך יהיה בטוח מפני גורמי סיכון מיקרוביולוגיים וכימיים⁴. על פי משרד הבריאות⁵, איכות ירודה של מזון היא אחת הסיבות העיקריות לתחלואה ולתמותה במדינות העולם השלישי.

השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה (להלן - השירותים הווטרינריים) הם יחידת סמך במשרד החקלאות. תפקידי השירותים הווטרינריים הם בין היתר פיקוח על המזון מן החי, פיקוח על הטיפול במחלות של בעלי חיים ובמחלות שיכולות לעבור מבעלי חיים לבני אדם, ייעוץ למשרד הבריאות בנוגע לרישום תרופות וטרינריות, מתן רישיון לרופאים וטרינריים ופיקוח בנושא צער בעלי חיים.

על פי נתוני השירותים הווטרינריים⁶, הופקו משחיטה בישראל בשנת 2011 כ-435 מיליון ק"ג עוף פטם וכ-100 מיליון ק"ג עוף הודו, כמו כן נשחטו כ-104,000 ראשי בקר, כ-115,000 ראשי צאן וכ-195,000 חזירים. נוסף על כך, באותה שנה יובאו לישראל כ-69 מיליון ק"ג בשר בקר קפוא, כ-1.7 מיליון ק"ג בשר צאן קפוא וכ-1.3 מיליון ק"ג בשר עגל חלב קפוא.

על פי השירותים הווטרינריים⁷, מקומה של ישראל במסלול נדידת העופות השנתית והרוחות הנושבות בה מגבירים את פגיעותה בכל הנוגע למחלות שמקורן בבעלי חיים, מכיוון שהרוחות והעופות הנוודים מעבירים גורמי מחלה מהארצות השכנות. בארצות אלה אין לעתים שירותים וטרינריים ברמה הנדרשת, ולעתים הן אינן מוסרות דיווח על מצב התחלואה בהן שמקורה בבעלי חיים או מוסרות דיווח לקוי. הרחבת הסחר עם המדינות השכנות, ובכלל זה מעבר אנשים וסחורות בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית, מחייבת אפוא לייחד תשומת לב לפיקוח על המזון, כדי למנוע את התפרצות של מחלות שמקורן בבעלי חיים.

שרשרת הפיקוח על המזון מן החי מתחילה בשדה, שממנו מפיקים את תערובת המזון שניתנת לחיות המשק שמשמשות למאכל, ונמשכת עד לשיווק של המזון לצרכנים. לשרשרת הפיקוח שותפים שלושה גופים: משרד החקלאות, משרד הבריאות והרשויות המקומיות. משרד החקלאות, באמצעות השירותים הווטרינריים, אחראי ככלל לביצוע השלבים הראשונים של הפיקוח. על משרד זה לוודא שבמזון שניתן לחיות המשק אין שאריות של חומרים ביולוגיים וכימיים, שעשויים לעבור לאחר מכן לאדם הצורך את הבשר, החלב והביצים; להבטיח תנאי גידול הולמים לבעלי החיים

4 גורמי סיכון ביולוגיים הם בין היתר חיידקים ווירוסים; גורמי סיכון כימיים הם בין היתר מתכות ותרופות.

5 אתר משרד הבריאות - בריאות הסביבה, פיקוח על עסקי מזון: http://www.health.gov.il/Subjects/Environmental_Health/Food/Pages

6 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה - דו"ח השירותים הווטרינריים לשנת 2011.

7 שם.

ברפתות, בלולים, בברכות הדגים ובמכלאות; לפקח על בתי המטבחים, המשחטות ובתי הנחירה; ולהבטיח העברה תקינה של המזון ליישובים. כמו כן אחראי המשרד ליבוא וליצוא של כמה סוגי מזון וכן של בעלי חיים המשמשים למאכל. משרד הבריאות אחראי בעיקר לביצוע השלבים האחרונים של הפיקוח. על משרד זה לפקח על הייצור והאחסון של המזון מן החי במפעלים ובמחלבות; על שיווק המזון ברשתות השיווק ובאמצעות קמעונאים; ועל מתן שירותי ההסעדה בין היתר במסעדות, בבתי המלון, בבתי החולים, בגני הילדים ובירידי המזון. משרד הבריאות אחראי גם ליבוא של כל סוגי המזון, למעט בשר גולמי וביצים, וכן על חלקים משלבי היצוא של כמה סוגי מזון. הרשויות המקומיות אחראיות לפקח על איכותו של המזון, על שיווקו ועל מתן שירותי ההסעדה בתחום שיפוטן.

סמכויות הפיקוח של משרדי הממשלה ושל הוטרנירים הרשותיים על מזון מן החי הוגדרו בחקיקה. הוראות הדין בנושא זה נקבעו בין היתר בפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985, והתקנות שהותקנו מכוחה; בפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - הפקודה או פקודת המזון); בחוק לפיקוח על יצוא בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, התשי"ז-1957; ובחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

השירותים הוטרניריים מפעילים שש לשכות וטרניריות אזוריות - ראש פינה, עכו-נצרת, באר שבע, עפולה, חדרה וכנות. בכל אחת מהלשכות מועסקים וטרנירים, מפקחים וצוות מינהלי, שתפקידם הוא לפקח ביישובים שכל לשכה אחראית להם על נושא מחלות בעלי החיים, לרבות איתור המחלות ומניעתן; טיפול בבעלי החיים הנגועים במחלות והשמדתם כאשר הדבר נדרש; ופיקוח על פעולות שונות הקשורות לעבודתם של הוטרנירים הרשותיים.

בחודשים ינואר-יולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין כמה היבטים הנוגעים לפיקוח על המזון מן החי בישראל⁸. הבדיקה התמקדה בנושאים האלה: מידת יכולתם של הוטרנירים הרשותיים למלא את משימותיהם; תקינות הבדיקות שנעשות למזון מן החי בכניסה ליישובים (להלן - בדיקות משנה); פיקוח הוטרנירים הרשותיים על בתי עסק לשיווק מזון מן החי; הבקרה שנעשית על העברת בקר, צאן וחזירים לשחיטה; פעילותם של בתי השחיטה לבעלי כנף; הפיקוח בנוגע לשאריות ביולוגיות וכימיות המצויות במזון מן החי; וטיפול משרד החקלאות בקביעת כללים בנושא צער בעלי חיים. הביקורת נעשתה בשירותים הוטרניריים וב-20 רשויות מקומיות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד הפנים ובמרכז השלטון המקומי.

יכולתם של הוטרנירים הרשותיים למלא את משימותיהם

תפקידי הוטרניר הרשותי בתחום הפיקוח על המזון מן החי

על פי חוק הרופאים הוטרנירים, התשנ"א-1991, תפקידו של הוטרניר הוא בין היתר להגן על "האדם מפני סכנות ונזקים שמקורם... במזון או במוצרי מזון שמקורם בעלי חיים, וכן לפעול לשיפור איכותם של מוצרי [ה]מזון".

פקודת המזון מסמיכה וטרניר שהוא עובד מדינה או וטרניר רשותי לפקח על מוצרי מזון מן החי שנמכרים בתחום שיפוטה של הרשות. לדוגמה, וטרניר רשותי מוסמך לבדוק מזון שנמכר לציבור. אם נמצא בבדיקה "כי מזון המוצג למכירה עלול להזיק לבריאות אדם או שאינו ראוי למאכל אדם,

8 תחום הדגה (דגי מאכל ומזון אחר מן הים) לא נכלל בביקורת זו.

מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי לפסול מזון כזה ולצוות על השמדתו, או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל".

תקנות מחלות בעלי-חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964 (להלן - תקנות שחיטת בהמות), קובעות כי "רופא וטרינר של רשות מקומית יבדוק בבדיקת משנה בשר גולמי שיובא לתחום-שיפוטה של הרשות המקומית או איגוד-ערים בהם הוא פועל ויאסור מכירת הבשר כל עוד לא נבדק על ידיו".

היעדר אמות מידה בדבר היקפי המשרות של הווטרינרים הרשותיים

יכולתו של הווטרינר הרשותי לפקח על המזון מן החי כנדרש תלויה בין היתר באמצעים שמספקת לו הרשות המקומית. המדובר בין השאר בהיקף המשרה שבו הוא מועסק, בכוח האדם שמסייע לו במילוי תפקידיו, בהעמדת כלי רכב לרשותו במידת הצורך וכן במתן שירותי משרד. יובהר כי חוץ מהפיקוח על המזון מן החי, נדרש הווטרינר הרשותי לפעול לעיקור וסירוס של חתולים חסרי בית, למניעת מחלת הכלבת ולחיסון חיות מחמד.

כמות העבודה שמוטלת על הווטרינר הרשותי תלויה בין השאר בגודלה של הרשות המקומית שבה הוא מועסק, במספר התושבים המתגוררים בשטח השיפוט שלה ובהיקף הפעילות המסחרית בתחום המזון המתבצעת בשטח השיפוט. כמו כן מושפעת כמות העבודה של הווטרינר הרשותי ממספרם ומגודלם של המשקים החקלאיים הפועלים בתחום שיפוטה של הרשות.

משרד מבקר המדינה בדק אם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד החקלאות ומשרד הפנים - פעלו בשיתוף פעולה כדי לקבוע כללים לגבי היקפי המשרות של הווטרינרים הרשותיים, על פי מאפייני היישובים שהם מועסקים בהם, ומהם בפועל היקפי המשרות של וטרינרים אלה⁹. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה לגבי 20 יישובים אם הווטרינרים הרשותיים מבצעים את בדיקות המשנה כנדרש, וכן את מידת פיקוחם של וטרינרים אלה על בתי עסק לשיווק מזון מן החי. להלן הממצאים:

1. משרד החקלאות מסמיך את הווטרינר הרשותי לתפקידו; הרשות המקומית ממנה אותו לווטרינר רשותי, קובעת את היקף משרתו ומשלמת את משכורתו.

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש], משרת הווטרינר הרשותי היא בין המשרות הסטטוטוריות בעירייה שיש לאישי אותן באמצעות ועדת המכרזים לעובדים בכירים. עוד נקבע בפקודה זו כי מועצת העירייה מוסמכת למנות עובד לתפקיד וטרינר עירוני. ואולם בפקודת המזון לא נקבע היקף המשרה הנדרש לתפקיד זה.

בדוח של מבקר המדינה משנת 1996¹⁰ צוין כי עוד "בשנת 1983 נקבע תקן מומלץ למשרות רופאים וטרינרים ברשויות המקומיות". התקן נקבע על פי כמה קריטריונים, ובהם גודל האוכלוסייה בשטח השיפוט של הרשות, ומספר בתי המטבחיים ובתי הקירור המצויים בשטח זה. ואולם במקרים רבים נמצא כי ראשי רשויות העסיקו וטרינר במשרה שהיקפה קטן מהמומלץ על פי התקן. מבקר המדינה

9 על פי נתונים שפורסמו באתר משרד הפנים בדצמבר 2013, קיימות בישראל 256 רשויות מקומיות (מועצות מקומיות, מועצות אזוריות ועיריות). השירותים הווטרינריים מסרו למשרד מבקר המדינה נתונים בנוגע ל-251 מהן.

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 46 (1996), בפרק "השירותים הווטרינריים", עמ' 415-430.

המליץ כבר ברוח האמור לעגן את התקן בתקנות מחייבות, אולם ברוח משנת 2003¹¹ צוין כי ההמלצה לא יושמה.

הביקורת העלתה כי ביולי 2013 עדיין לא נקבעו הוראות בדבר היקף המשרה המזערי הנדרש לוטרניר הרשות, בין היתר על פי מספר התושבים ביישוב שבו הוא פועל והיקף המזון מן החי המשווק ביישוב זה. מן הראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובהם משרד החקלאות ומשרד הפנים¹², ייזמו במשותף הוראות כאלו, על מנת להבטיח שהוטרנירים הרשותיים יועסקו בהיקף משרה אשר יאפשר להם למלא את משימתם - מתן מענה מלא לצרכים הוטרניריים של היישוב.

יצוין כי על פי העמדה המקצועית שנקטו מנהלי השירותים הוטרניריים עד לראשית 2013¹³, נדרשת העסקת וטרניר רשותי גם ביישוב הקטן ביותר במשרה שהיקפה לא יפחת מ-33%. נוסף על כך הסכימו אנשי המקצוע בשירותים הוטרניריים לכלל, שלפיו על כל 40,000 תושבים המתגוררים בשטח השיפוט של רשות מקומית ימונה וטרניר במשרה מלאה. הועלה כי העמדות המקצועיות האמורות לא עוגנו בהוראות מחייבות. זאת ועוד, בטופס למינוי וטרניר נכללה דרישה של השירותים הוטרניריים, ולפיה לא יעלה היקף המשרה המצטבר של וטרניר רשותי על 100%, גם אם הוא מועסק במשרות חלקיות בכמה יישובים¹⁴.

2. הוטרניר הרשותי כפוף מקצועית למשרד החקלאות, אולם הרשות המקומית היא שמשלמת את שכרו. מצב דברים זה מקשה על המשרד להבטיח פיקוח וטרנירי איכותי ומקיף, מאחר ששאפתו זו לעתים אינה עולה בקנה אחד עם רצונה של הרשות המקומית לצמצם בהוצאות השכר.

בהיעדר הוראות מחייבות בנוגע להיקפי המשרה של הוטרנירים הרשותיים, אין בידם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד החקלאות ומשרד הפנים - לאכוף על העיריות להעסיק וטרנירים רשותיים בהיקפי המשרה שנדרשים למילוי המשימות המוטלות עליהם.

3. הביקורת העלתה כי עד שנת 2012 לא היו לשירותים הוטרניריים נתונים בנוגע להיקפי המשרות של הוטרנירים הרשותיים בארץ.

בישיבה שקיים מנהל השירותים הוטרניריים (להלן גם - המנהל) עם מנהלי הלשכות הוטרניריות האזוריות (להלן - מנהלי הלשכות האזוריות) ביולי 2012, הוא התריע לפנייהם כי "אף אחד לא יודע כמה רופאים רשותיים יש, לאף משרד אין בסיס נתונים מספק". בחודשים שלאחר מכן פעלה הנהלת השירותים הוטרניריים לאסוף את הנתונים בעניין זה ולנתח אותם.

במרץ 2013 מסרו השירותים הוטרניריים למשרד מבקר המדינה נתונים בנוגע להיקפי המשרות של הוטרנירים הרשותיים ב-251 רשויות מקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות). משרד

- | | |
|----|---|
| 11 | מבקר המדינה, דוח שנתי 53 ב (2003), בפרק "שירותים וטרניריים", עמ' 589-590. |
| 12 | משרד הבריאות אמנם אינו מסמיך את הוטרנירים הרשותיים לתפקידם ואינו מעסיק אותם, אולם הוא מעורב בפיקוח על המזון מן החי. |
| 13 | על פי מסמכים שהומצאו לנציגי משרד מבקר המדינה, ועל פי פגישות שקיימו הנציגים עם מנהל השירותים הוטרניריים בשדה ועם מנהל היחידה לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, השייכת למשרד הפנים. |
| 14 | הקביעה ולפיה וטרניר רשותי לא יועסק בכמה יישובים בהיקף משרה מצטבר העולה על 100%, עוגנה בטופס של השירותים הוטרניריים בנושא "בקשה למינוי רופא וטרניר רשותי מחליף/קבוע בעירייה/מועצה מקומית/מועצה אזורית". מנהל הלשכה הוטרנירית האזורית ממלא את הטופס, והוא נשלח להנהלת השירותים הוטרניריים לקבלת אישורה. |

מבקר המדינה בדק אם קיים פער בין עמדותיה של הנהלת השירותים הווטרינריים לגבי היקפי המשרות של הווטרינרים הרשומים, ובין היקפי המשרות בפועל. להלן הממצאים:

(א) כאמור, על פי העמדה של מנהלי השירותים הווטרינריים לא יפחת היקף המשרה המזערי של הווטרינר הרשומי מ-33%. ואולם הועלה כי ביישובים רבים הועסק הווטרינר הרשומי בהיקף משרה נמוך יותר: 107 (43%) מ-251 הרשויות המקומיות האמורות העסיקו וטרינר בהיקף משרה של 10% עד 30% בלבד; ובשלושה יישובים לא הועסק וטרינר רשומי כלל.

(ב) עוד קבעו השירותים הווטרינריים שווטרינר רשומי לא יועסק בשיעור משרה מצטבר העולה על 100%. ואולם הועלה כי ארבעה וטרינרים הועסקו בהיקף משרה מצטבר העולה על 100%. בעניין זה יצוין כי אחת הווטרינריות הועסקה בו-זמנית בשש מועצות מקומיות בהיקף מצטבר שהגיע ל-170% משרה בסך הכול.

ממצאים אלה עולה שהעמדות המקצועיות של השירותים הווטרינריים לגבי היקפי המשרה שיש להקצות לוטרינרים הרשומים לא יושמו, ובפועל נקבע היקף משרתו של הווטרינר הרשומי על פי שיקול דעתה של הרשות המקומית.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 נאמר כי "משרת רופא וטרינר במועצה הינה משרה סטוטורית שיש לאישה אך משרד הפנים אינו הגורם האחראי על החלטה של היקף משרה למשרה זו אלא משרד החקלאות, שכן אין בידי משרד הפנים את הכלים לבדוק מהם היקף צרכיה הווטרינריים של הרשות... האחיות על השירותים הווטרינריים במדינת ישראל היא של משרד החקלאות... משרד הפנים ישמח כמובן מתוקף אחריותו הכללית על הרשויות המקומיות לשתף פעולה עם כל גורם ממשלתי ולעניין זה משרד החקלאות לצורך פתרון הבעיה העולה".

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 (להלן - תשובת משרד החקלאות) נאמר כי השירותים הווטרינריים שינו בשנה זו את עמדתם לגבי היקף המשרה המזערי הנדרש לוטרינר רשומי. בתשובה נכללו דבריו של מנהל השירותים הווטרינריים, ולפיהם "ההיקף הסביר והרצוי למשרה של וטרינר רשומי תלוי בגודל שטח הרשות, בגודל האוכלוסייה ובאופי האוכלוסייה... אין טעם ואין משמעות לערך 30% משרה כערך סף מזערי"¹⁵. עוד ציין המנהל בתשובה כי "בחלק מהרשויות לא מבצע הווטרינר הרשומי את תפקידו כראוי, לא דווקא בגלל היקף משרתו, אלא מסיבות אחרות כהיעדר תמיכה מהרשות, [ו]היעדר תנאים פיזיים". המנהל הוסיף כי נוכח ממצאי "סקר בדיקות משנה שבוצע על ידי השירותים הווטרינריים ב-2013... הפיקוח [על ביצוע הבדיקות] מוגבר כעת דרך לשכות השירותים הווטרינריים".



15 לצורך דיוק יובהר כי לנציגי משרד מבקר המדינה נמסר שהשיעור המזערי למשרת וטרינר רשומי הוא 33% משרה (ולא 30%), על פי העמדה של השירותים הווטרינריים שהייתה נהוגה בעת ביצוע הבדיקות.

משרדי החקלאות והפנים לא הסדירו את תקני המשרות של הוטרנירים הרשותיים זה עשרות שנים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדים אלו לקבוע הוראות מחייבות בעניין זה, בין היתר על פי מספר התושבים ביישוב והיקף המסחר במזון מן החי שנעשה בו; לקבוע לוחות זמנים לאיוש המשרות על פי התקנים שנקבעו; ולפעול לאכיפתן של ההוראות.

בדיקות משנה

הבדיקות שנעשות למזון מן החי בכניסה למדינת ישראל וכן במעבר בין היישובים נועדו לוודא שליישובים לא יוחדר מזון שפג תוקפו או שהתקלקל ואינו ראוי למאכל אדם, וכן לוודא שבשר שנכנס ליישוב לא הוברח ממדינה אחרת או נשחט במקום שלא אושר לכך (להלן - שחיטה שחורה). ביצוע הבדיקות בנמלי הכניסה לישראל מוטל על משרד החקלאות ומשרד הבריאות, וביצוע הבדיקות בכניסה ליישובים מוטל על הוטרנירים הרשותיים.

הפיקוח על הובלת מזון מן החי (דגים, בשר, עופות ומוצריהם) מתבצע מכוח תקנות שחיטת בהמות, פקודת המזון, תקנות בריאות הציבור (מזון) (בדיקת דגים), התשמ"א-1981, תקנות אחרות הנוגעות לבריאות הציבור וחוקי עזר עירוניים.

על פי הפקודה, וטרניר רשותי ראוי לבדוק כל מזון שנשלח לכל מקום בישראל, בין לפני שהגיע ליעדו ובין לאחר שהגיע ליעדו. תקנות שחיטת בהמות קובעות כי הוטרניר הרשותי "יבדוק בבדיקת משנה בשר גולמי שיובא לתחום-שיפוטה של הרשות המקומית... ויאסור מכירת הבשר כל עוד לא נבדק על ידיו". על בשר שנבדק ונמצא ראוי למכירה יוטבע חותם המאשר זאת.

עוד קובעות תקנות שחיטת בהמות כי "לא יוביל אדם בשר מתחום בית מטבחיים אלא ברכב... המצויד ביחידת קירור עצמאית תקינה". כמו כן, "לא יעביר אדם ולא יכניס אדם בשר גולמי מתחום הרשות המקומית או איגוד-ערים שבתחומם הופק הבשר... לתחום רשות מקומית [אחרת]... אלא אם... הוא בשר בהמה שנשחטה בבית-מטבחיים ושל הפעלתו וניהולו ניתן היתר חוקי". הפקודה קובעת כי אם התגלה בבדיקה כי מזון כלשהו עלול להזיק לבריאותו של אדם או שאינו ראוי למאכל אדם, מחמת ריקבון, הזדהמות או כל סיבה אחרת - ראוי רופא ממשלתי לפסול אותו ולצוות להשמידו.

בדיקות המשנה כרוכות בגביית אגרות, מתוקף חוקים הנוגעים לסוגים שונים של מזון¹⁶. מרכז השלטון המקומי גובה, על פי הסכם בינו ובין הרשויות המקומיות, את רוב האגרות עבור בדיקות המשנה ומחלק את הכספים שנגבו בין הרשויות המקומיות.

16 גביית אגרות עבור בדיקות בשר נעשית על פי תקנות שחיטת בהמות; גביית אגרות עבור בדיקת דגים נעשית על פי תקנות בריאות הציבור (מזון) (בדיקת דגים), התשמ"א-1981.

ביצוע חלקי של בדיקות משנה

מזון מקולקל עלול לעתים לגרום למי שאכל אותו הרעלה חמורה. על פי תקנות שחיטת בהמות, לבעלי העסקים הפועלים בתחום השיפוט של כל יישוב אסור למכור בשר אם הוא לא עבר בדיקת משנה בכניסה ליישוב.

לפי תקנות שחיטת בהמות יבצע וטרינר רשותי בדיקת משנה לבשר גולמי שיובא לתחום שיפוט של הרשות המקומית שבה הוא פועל. על פי יחידת הייעוץ המשפטי של משרד החקלאות, בתשובה מספטמבר 2013 לנציגי משרד מבקר המדינה, נוסח זה של התקנות מסמיך את הוטרינר הרשותי לבצע את בדיקות המשנה, ואינו מתיר לעובד אחר של הרשות המקומית שאינו וטרינר לבצע אותן במקומו.

בדיקת המשנה כוללת בקרת מסמכים בדבר רישיון העסק של המוביל, בקרת הטמפרטורה של תא האחסון של המזון, בדיקה של תקינות המזון המובל בכלי רכב ובקרת מסמכים בדבר מקור המזון לרבות רישיון של יצרן המזון.

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוען של בדיקות משנה ב-20 רשויות מקומיות באזורים שונים בארץ. להלן הממצאים:

1. כמה מהרשויות שנבדקו לא עשו בדיקות משנה כלל. ככמה רשויות אחרות עשה לעתים את הבדיקות, בניגוד לנדרש, עובד של הרשות המקומית שאינו וטרינר. להלן חמש דוגמאות:

(א) בפברואר 2013 כתב וטרינר רשותי המועסק במועצה המקומית מזכרת בתיה ובמועצה המקומית קריית עקרון, למנהל הלשכה הוטרינרית האזורית כי הוא אינו מבצע בדיקות משנה ברשויות מקומיות אלה, מכיוון שהוא מועסק בכל אחת מהן רק יום אחד בשבוע.

(ב) נמצא כי בטירה לא מבוצעות בדיקות משנה, וכי אין בה תחנה לביצוען של בדיקות כאלה. הוטרינר הרשותי בעיר כתב בשנים האחרונות כמה פעמים להנהלת השירותים הוטרינריים כי הוא מועסק ב-25% משרה בלבד, והיקף משרה זה אינו מאפשר לו לבצע את כל המשימות הכרוכות בתפקידו. עוד נמצא כי לוטרנר לא הוקצה משרד, וכי לא ניתנים לו שירותי מזכירות. עיריית טירה אישרה, במכתב מינואר 2014 למשרד מבקר המדינה, כי "הוטרינר אינו מספיק, באחוז המשרה הקיים, לבצע [את] כל העבודות כולל עבודות בעניין הטיפול בבשר מן החי". עוד ציינה העירייה במכתב: "בכוונתנו להפעיל [את] כל האמצעים [ש]ברשותנו על מנת לתקן את הליקוי".

(ג) נמצא כי גם בסח'נין לא מבוצעות בדיקות משנה, וכי אין בה תחנה לביצוען של בדיקות כאלה.

(ד) לגבי התחנה לבדיקות משנה שנמצאת בהר טוב, בתחום שיפוט של המועצה האזורית מטה יהודה, נמצא כי בשעות שבהן הוטרינר הרשותי אינו נוכח בה מבצעת את בדיקות המשנה פקידה בתחנה.

(ה) לדברי מנהל אחת הלשכות הוטרינריות האזוריות, לא מועסק וטרינר רשותי בדבורייה כבר כארבע שנים. לדבריו, אף שהתריע עוד משנת 2009 בכתב לפני המועצה המקומית על שאינה ממנה וטרינר כזה, ואף ששלח העתקים של מכתביו אלה להנהלת השירותים הוטרינריים, הליקוי לא תוקן.

מן האמור לעיל עולה כי יש רשויות מקומיות שאינן ממלאות את תפקידן בדבר קיום בדיקות המשנה על ידי וטרינר רשותי כנדרש. בכך נפגע אחד מכלי הפיקוח שנקבעו בדין לשיווק מזון מן החי. משלא מבוצעת בדיקה משנה בכלי הרכב המוביל בשר ומזונות אחרים מן החי, או שבדיקה כזו אינה מבוצעת על ידי הגורם המתאים לכך, לא ניתן להבטיח כי ליישובים לא יוכנס מזון שאינו ראוי למאכל אדם ושמשכן את בריאות הציבור.

2. נמצא כי בחלק מבדיקות המשנה שבהן צפו נציגי משרד מבקר המדינה, בדקו הוטרנירים, מדגמית, את מוצרי המזון, בכל הנוגע לצבעם, ריחם והמרקם שלהם, כדי לאתר מוצרים פגומים. ואולם בחלק אחר מן הבדיקות האמורות הסתפקו הוטרנירים בבדיקת המסמכים ובמדידת הטמפרטורה בתאי האחסון של כלי הרכב המוביל, אולם לא בדקו, ולו בחטף, את מוצרי המזון שאוחסנו בכלי הרכב. במקרים אלה שוחררו כלי הרכב לדרכם אם נמצא כי המסמכים והטמפרטורה תקינים, אף שייתכן שמצויים בהם מוצרי מזון מקולקלים שאינם ראויים למאכל אדם.

בתשובת משרד החקלאות נכללו דבריו של מנהל השירותים הוטרניריים, ולפיהם הוא הורה לתשאל את כל הוטרנירים הרשתיים (בכל הרשויות המקומיות) בנושא בדיקות המשנה, כדי למפות את הליקויים ולתקנם.

על פי תוצאות התשאול שצורפו לתשובה, 16% מהרשויות המקומיות אינן מבצעות בדיקות משנה, ו-9% מהן מבצעות את הבדיקות באופן חלקי בלבד. כלומר, רבע מהרשויות המקומיות אינן מבצעות בדיקות אלה כנדרש.

מנהל השירותים הוטרניריים ציין כי "בשנתיים האחרונות התקיימו דיונים רבים בין משרדי החקלאות והבריאות... [בנושא] בדיקות המשנה". לדבריו, "על פי המקובל במדינות מפותחות ובהתאם להערכת סיכונים, לחלק ניכר מן היצרנים ראוי לתת פטור מלא מבדיקות המשנה. המגמה היא... להגביר את הפיקוח בנקודות הקצה, קרי במפעלי הייצור, בנקודות המוצא של המזון מן החי ובנקודות המכירה, ולצמצם ככל הניתן את הבדיקות בדרך בין המפעל למדף, בבדיקות המכונות בבדיקות משנה", המנהל הוסיף כי "תהליכים בין משרדיים אלה הולכים ומתגבשים לכדי יוזמת חקיקה חדשה והנהגת שיטות פיקוח חדשות".

בתשובת משרד הבריאות מנובמבר 2013 נאמר כי "משרד הבריאות מבצע ביקורות באופן שוטף במפעלי מזון... וכן במסגרת היותו גורם רישוי במסגרת רישיון העסק. הפיקוח הישיר על העסקים במסגרת רישיון העסק... [הוא] של הרשות המקומית". בנוגע לבדיקות המשנה ציין משרד הבריאות כי "אי ביצוע בדיקות המשנה יש לסדרו... במתווה דו"ח [הוועדה הבין-משרדית לבחינת נושא בדיקות המשנה]".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ממצאי התשאול שעשה משרד החקלאות מתיישבים עם ממצאי הביקורת, שלפיהם חלק מהרשויות המקומיות אינן מבצעות בדיקות משנה או מבצעות אותן באופן חלקי בלבד.

על משרד החקלאות לאכוף, באמצעות השירותים הוטרניריים, את הוראות החוק בנושא ביצוע בדיקות המשנה, כל עוד לא שונו ההוראות ולא אושר נוהל חדש בנושא. כמו כן, נוכח הממצאים שלפיהם רבע מהרשויות המקומיות אינן מבצעות את הבדיקות כנדרש, על משרד הבריאות לבחון את האפשרות להרחיב את תדירות בדיקותיו בבתי העסק ובמסעדות המשווקים מזון מן החי.

היעדר פיקוח ממשלתי על ביצוע בדיקות המשנה

משרד החקלאות, באמצעות השירותים הווטרינריים, מסמיך את הווטרינרים הרשתיים לתפקידם ומוסמך לפקח על ביצוע בדיקות המשנה שהם מבצעים מכוח תקנות שחיתת בהמות.

על הווטרינר הרשתי לדווח פעם בחודש למנהל הלשכה הווטרינרית האזורית על משימות שביצע, ובהן בדיקות משנה, באמצעות טופס שייעד לכך משרד החקלאות (להלן - הטופס). טופס הדיווח יכול לסייע למנהלי הלשכות ולהנהלת השירותים הווטרינריים לפקח על עבודת הווטרינרים הרשתיים ולאתר יישובים שבהם לא נעשות בדיקות משנה.

נמצא כי הנהלת השירותים הווטרינריים, לרבות מנהלי הלשכות האזוריות, לא פיקחה על ביצוע בדיקות המשנה על ידי הווטרינרים הרשתיים. מנהלי הלשכות האזוריות מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי ככלל הם אינם מפקחים על עבודתם של הווטרינרים הרשתיים, אלא עומדים לרשותם לסייע ולייעוץ.

בשל היעדר הפיקוח לא היה להנהלת השירותים הווטרינריים והלשכות האזוריות מידע על האופן שבו מבוצעות בדיקות המשנה בכל יישוב, ועל יישובים שבהם הבדיקות אינן מבוצעות כלל.

לגבי הטופס נמצא כי ככלל, לא השתמשו בו השירותים הווטרינריים למעקב ולבקרה. לדברי מנהלי הלשכות האזוריות, לאחר שהם מקבלים את הטפסים מהווטרינרים הרשתיים הם שולחים אותם לאחד המנהלים במטה הנהלת השירותים הווטרינריים. ואולם נמצא כי המנהל במטה גם הוא אינו מפקח על ביצוע בדיקות המשנה, אלא שולח את הטפסים למרכז השלטון המקומי.

לתשובת משרד החקלאות צורף סקר שעשו השירותים הווטרינריים בעקבות ביקורת זו, וממנו עלה כי כ-30% מן הווטרינריים הרשתיים אינם מעבירים דוחות כנדרש, על בדיקות משנה שהם מבצעים.

בתשובת משרד החקלאות נאמר כי נוכח ממצאיו של הסקר מוגבר הפיקוח באמצעות הלשכות הווטרינריות האזוריות בנוגע לביצוע בדיקות המשנה.

היעדר מנגנון לשיתוף מידע בין הווטרינרים הרשתיים

כאמור, כאשר נמצא בבדיקת משנה מזון, לדוגמה בשר, שאינו ראוי למאכל אדם, משמיד אותו הווטרינר הרשתי מיד או מורה לנהג המוביל לשוב למפעל שממנו יצא המזון, כדי להשמידו שם. במקרה כזה מודיע הווטרינר הרשתי למנהל המפעל על ההחזרה של התוצרת. ואולם אין נוהל עבודה שעל פיו על וטרינר רשתי שמצא מזון מקולקל להעביר את המידע על כך (פרטי כלי הרכב המוביל ופרטי המפעל שממנו יצא המזון) לווטרינרים ביישובים אחרים. לפיכך אם יחליט נהג כלי הרכב שלא לציית להוראות הווטרינר הרשתי להחזיר את המזון למפעל כדי להשמידו וינסה למכור אותו ביישובים אחרים, עלולים הווטרינרים הרשתיים שלא לדעת על כך בעוד מועד, ולפיכך הם עלולים להתקשות לסכל זאת או להיכשל בכך.

להלן מקרה שעליו דווח בתקשורת, הממחיש את הצורך בשיתוף מידע בין וטרינרים: באוגוסט 2013 מצאו וטרינרים באחת התחנות לבדיקת משנה ברכב הובלה שבדקו שתי טונות בשר עוף שאינו ראוי למאכל אדם, מכיוון שאוחסן ברכב בטמפרטורה שהייתה גבוהה במידה ניכרת

מהנדרש¹⁷. הווטרינרים קבעו כי יש להשמיד את הבשר, אך הנהג נמלט מהמקום עם הבשר המקולקל. השירותים הווטרינריים נעזרו בכלי התקשורת כדי להזהיר את הציבור שלא לרכוש בשר זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהנהלת השירותים הווטרינריים תקבע נוהל עבודה להעברת מידע בין הווטרינרים הרשותיים, ובמידת הצורך תיעזר לצורך כך במערכת מידע ממוחשבת. הדבר עשוי לסייע באיתור של ניסיונות להחדיר ליישובים מזון שנקבע שאינו ראוי למאכל אדם ובהשמדתו של מזון זה.

פעולות להסדרה מחודשת של בדיקות המשנה

ביוני 2009 מינה יו"ר המועצה העליונה למזון¹⁸ ועדה בין-משרדית לבחינת נושא בדיקות המשנה למוצרים מן החי (להלן - הוועדה)¹⁹. בוועדה היו חברים נציגים של משרד הפנים, משרד הבריאות ומשרד החקלאות. הוועדה התבקשה לבחון את המתכונת שבה מבוצעות בדיקות המשנה בישראל ולהמליץ על דרכים לשינוי השיטה²⁰.

הוועדה עסקה בכמה נושאים, ובהם סוגי המוצרים שיחויבו בבדיקות המשנה על פי השיטה החדשה; מתן פטור חלקי מבדיקות המשנה לחלק מן היצרנים; ביצוע בדיקות משנה במתכונת אזורית (במקום במתכונת יישובית); וקביעת עקרונות לגבי גביית אגרות בגין הבדיקות ולגבי תיקון החקיקה בתחום. בשנת 2010 הגישה הוועדה את המלצותיה למשרדי החקלאות והבריאות, ועל פיהן אף גיבשה בספטמבר 2011 טיוטה להצעת חוק לפיקוח על מוצרים מן החי, התשע"א-2011. במכתב מחודש זה ששלחה הלשכה המשפטית של משרד החקלאות ללשכה המשפטית של משרד הבריאות נאמר כי זו "טיוטה ראשונית של הצעת החוק המעגנת את המלצות הוועדה הבינמשרדית לבחינת בדיקות המשנה לאחר הדיון במועצה העליונה למזון".

אחת ההמלצות של הוועדה, שמעוגנת גם בטיטות הצעת החוק, היא לקבוע נקודות בדיקה לביצוע בדיקות משנה, שישמשו כמה רשויות מקומיות הסמוכות זו לזו (להלן - תחנות אזוריות). יצוין כי הקמת תחנות אזוריות אינה מעוגנת כיום בחוק או בהנחיה, ועקב כך רשויות מקומיות רבות נאלצות לתחזק תחנה לבדיקות משנה לבדן.

מהממצאים שהובאו לעיל עלה כאמור כי בחלק מן היישובים לא מבוצעות בדיקות משנה כנדרש. המלצת הוועדה להקים תחנות אזוריות מתיישבת עם הנאמר בתשובותיהן של רשויות מקומיות למשרד מבקר המדינה, ולפיו יקל הדבר על יישובים שמתקשים להפעיל תחנה לבדיקות משנה לבדם²¹.

17 "משאית עם 2 טונות עופות רקובים נמלטה בקריית טבעון", מאקו - חדשות בארץ, בריאות וסביבה (6.8.13) - www.mako.co.il/news-Israel/health/article-21950aa0d535041004.htm.

18 המועצה העליונה למזון הוקמה מכוח החלטת ממשלה בשנת 2004, והיא משותפת למשרדי החקלאות והבריאות.

19 הוועדה מכונה גם ועדת גרוטו על שם היו"ר.

20 הוועדה מונתה בעקבות עתירה שהוגשה. ראו בג"ץ 149/08, נטו מלינדה בע"מ ואח' נ' מרכז השלטון המקומי, שר החקלאות ואח'. על הרקע למינוי הוועדה ראו פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מ-23.7.13.

21 בכמה מקומות הוקמו תחנות אזוריות בעקבות יזמות מקומיות, ללא קשר להמלצת הוועדה.

עד למועד סיום הביקורת, יולי 2013, עדיין לא הבשילה טיוטת הצעת החוק לכדי תזכיר הצעת חוק, והיא נמצאת במעמד של טיוטה מוקדמת בתיאום בין משרד החקלאות ומשרד הבריאות - וממילא גם לא הוקמו תחנות אזוריות.

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה נכללו דבריו של מנהל השירותים הווטרינריים: "לגבי בדיקות משנה, משרד החקלאות ומשרד הבריאות מבצעים כרגע הערכת מצב ובוחנים את התפיסה הכוללת של הפיקוח על בטיחות מזון... על פי הערכת סיכונים עדכנית. לתפיסתנו המקצועית... עיקר הפיקוח צריך להיות בנקודת המוצא, במפעלים ובאתרי הייצור, ובסיום - בנקודות המכירה והקצה, ולא בדרך, ביניהם. יש לבחון את נחיצותן של בדיקות המשנה ואת העלות... מול התועלת בבדיקה, טרם ההמלצה על ריכוז נקודות הבדיקה של בדיקות המשנה ואת צוין בתשובה כי בסיכום דיון בין משרד החקלאות למשרד הבריאות שהתקיים ביוני 2013 נאמר כי הגורמים המקצועיים בשני המשרדים ביקשו "לשנות את המודל שנקבע בהמלצות הוועדה [לבדיקות משנה] ולעגן בחוק הסדר פיקוח חדש על מוצרים מן החי".

בתשובת משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה נאמר כי "החקיקה המשותפת לשני המשרדים [משרד החקלאות ומשרד הבריאות] אשר הייתה אמורה להסדיר את המלצות הוועדה ובכלל זה את נושא התחנות האזוריות לא התקדמה אך יחד עם זאת, משרד הבריאות שוקד כיום (בהסכמת משרד החקלאות) על חקיקה משלו במסגרת תזכיר פקודת בריאות הציבור (מזון) על מנת להסדיר את כלל הפיקוח על השיווק וההפצה של מזון מן החי אשר אינו מתמקד בהובלה בלבד (בדיקות המשנה נכון להיום) אלא בכלל שרשרת הייצור והשיווק של מזון מן החי".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרדי החקלאות והבריאות לגבש את עמדתם המקצועית בעניין בדיקות המשנה, נושא שהוחל בבחינתו כבר לפני כארבע שנים. כמו כן, עד להסדרת הנושא נדרש משרד החקלאות לפקח על ביצוע בדיקות המשנה ברשויות המקומיות כנדרש.

חלוקת הפדיון מהאגרות לבדיקות משנה בין הרשויות המקומיות

מרכז השלטון המקומי בישראל גובה אגרות עבור בדיקות המשנה שנעשות על ידי הרשויות המקומיות ומחלק את הכספים שנגבו בין כל הרשויות. מכיוון שלא כל הרשויות המקומיות מבצעות את הבדיקות, חלק מהן מקבלות כספי אגרות שכלל לא השתתפו בגבייתן.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז השלטון המקומי כי בחלוקת הפדיון מן האגרות גם לרשויות מקומיות שאינן מבצעות בדיקות משנה נמנע שימוש בתמריץ אשר היה עשוי להניע אותן לקיים חובה זו.

בתשובתו ציין משרד החקלאות כי כוונתו ובכוונת משרד הבריאות להסדיר את הנושא בכללותו "במסגרת התיקון לפקודת בריאות הציבור (מזון)".

בתשובת מרכז השלטון המקומי בישראל מאוקטובר 2013 נאמר כי "במשך שנים בוצעה חלוקת הכספים לרשויות על פי דיווח של הווטרינר המקומי... נוהל זה שלכאורה הינו מדויק, הוגן ומתגמל את הרשויות הבודקות, לקה בעיוותים קשים. לא כל הווטרינריים טרחו לדווח... משרד החקלאות לא תמיד העביר את הדיווחים... למרכז השלטון המקומי או שהעביר אותם לעיתים באיחור ניכר; ביוני 2013 החליטה ועדת הכספים של המרכז... לשנות את השיטה ולעבור לתשלום על פי נוסחת פר-קפיטה, שיש בה גם צדק חלוקתי וגם תהליך מונע עיוותים ותקלות דיווח".

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז השלטון המקומי כי על פי נתוני משרד החקלאות שהובאו לעיל בתשובתו, רבע מהרשויות המקומיות אינן מבצעות בדיקות משנה או שמבצעות אותן באופן חלקי. מן הראוי שהכספים יינתנו רק לרשויות המקומיות שמבצעות את הבדיקות, מאחר שחלוקת כספים לרשויות מקומיות שאינן מבצעות אותן יוצרת עיוות. על מרכז השלטון המקומי לשקול מחדש את שיטת חלוקתם של כספים אלה לרשויות המקומיות.

פיקוח וטרינרי על בתי עסק לשיווק מזון מן החי

השלב האחרון בשרשרת הפיקוח על המזון מן החי המשווק לציבור הוא בדיקתו בבתי העסק: רשתות השיווק, המרכולים השכונתיים, האטלזים, המסעדות, בתי המלון, אולמי השמחות ועסקי ההסעדה.

הפיקוח על בתי העסק המשווקים מזון מן החי נמצא בסמכותם של משרד הבריאות והווטרינרים הרשומים. מצבו של המזון מן החי המצוי בבתי העסק תלוי לא רק במצב שבו הוא הגיע אליהם, אלא גם בתנאי התברואה של בית העסק - ניקיון הרצפה והציוד שבו, התנאים המצויים בו לאחסון המזון וקירורו ושמירת ההיגיינה של העובדים.

הרשות המקומית מוסמכת לתת רישיון עסק לבתי העסק שבתחום שיפוטתה. על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, "שר הפנים רשאי לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח בהם מטרות" שונות. אחת המטרות היא "מניעת סכנות של מחלות בעלי-חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחמרי הדברה, בדשנים או בתרופות". על פי התוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישיון), התשנ"ה-1995, מוסמך שר החקלאות לאשר או שלא לאשר מתן רישיון עסק למטרה שהוזכרה לעיל, לכמה סוגים של עסקים בתחום המזון. סמכות שר החקלאות לעניין זה נאצלת לווטרינרים הרשומים. לשר הבריאות ניתנת סמכות, על פי התוספת לצו, לאשר או שלא לאשר לתת רישיון לכמה סוגי עסקים בתחום המזון למטרה של "הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים".

חקיקת חוקי עזר עירוניים למתן סמכויות אכיפה

הווטרנר הרשומי מוסמך על פי החוק להשמיד מזון מן החי שאינו ראוי למאכל אדם, שנמצא בבית עסק ביישוב שבו הוא מועסק. כמו כן, הווטרנר הרשומי יכול לפנות לרשות המקומית ולהמליץ לפניה לפתוח בהליכים משפטיים נגד בית עסק שהתגלו בו ליקויים חמורים, או נגד בית עסק שאינו פועל לתקן ליקויים וטרינריים שנמצאו בו. לרשות המקומית יש סמכות להוציא לבית עסק צו סגירה מינהלי.

פקודת העיריות וצו המועצות המקומיות מסמיכים את העיריות ואת המועצות המקומיות לחוקק חוקי עזר. צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971, וצו המועצות המקומיות (עבירות קנס),

התשל"ג-1973, קובעים שעברות שונות בחוקי עזר של עיריות ושל מועצות מקומיות יהיו עברות שבגינן ניתן להטיל קנס באמצעות דוח של פקח עירוני ולא רק להגיש כתב אישום לפי חוק העזר²².

נמצא, כי יש רשויות מקומיות שחוקקו חוקי עזר המאפשרים להן להטיל קנס על בעל עסק שנמצאו בו ליקויים וטרינריים, לעומת רשויות מקומיות אחרות שלא חוקקו חוקי עזר כאלה, ולכן אין ברשותן כלי הרתעה ואכיפה זה.

כמה וטרינרים רשתיים ציינו כי אף שאין להם סמכות להטיל קנס על בעל עסק שנמצאו בו ליקויים, הם יכולים לפנות לרשות המקומית כדי שזו תנקוט הליכים לסגירת העסק או תגיש תביעה משפטית נגדו. ואולם צעדים כאלה הם מרחיקי לכת ואינם תמיד מידתיים נוכח הנסיבות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שרשויות מקומיות שלא חוקקו חוק עזר המאפשר הטלת קנס על בית עסק שנמצאו בו ליקויים וטרינריים, ישקלו לחוקק חוק כזה. הדבר יעמיד לרשותן כלי לאכיפה ולהרתעה, וכן יביא לאחידות בנוגע לכלי האכיפה העומדים לרשות הוטרינרים הרשתיים ביישובים השונים.

פיקוח חסר על עסקים לממכר מזון מן החי

על פי פקודת המזון, רשאי וטרינר רשותי להיכנס "לחצרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה זו או תקנות שלפיה". עוד נאמר בפקודה כי "רשות מקומית תורה לפקדיה ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך, כדי להבטיח מכירת מזון טהור ואמיתי".

1. נציגי משרד מבקר המדינה בדקו ב-20 יישובים את הפיקוח על המזון שמשווקים בתי העסק בהם. להלן הליקויים שהועלו:

(א) נמצא כי בעיריות נתניה ועפולה, במועצה המקומית קצרין ובמועצה האזורית גולן מפקחים הוטרינרים הרשתיים על מזון מן החי בבתי עסק גדולים, כגון מפעלים ורשתות שיווק, אך אינם מבצעים פיקוח כזה במסעדות ובאולמות שמחה, אלא במקרים נדירים או כאשר מתקבלת תלונה על מסעדה או אולם מסוימים.

(ב) בטירה ובאום אל-פחם עלו ממצאים לפיהם מבין העופות השחוטים שמשווקים לציבור יש שנשחטו שחיטה שחורה.

במסמך של משרד הבריאות ממרץ 2011 המסכם פגישה שהתקיימה בעיריית אום אל-פחם בהשתתפות נציגי משרד החקלאות, משרד הבריאות והעירייה, נאמר כי בעיר פועלות "משחטות (פיראטיות) גדולות. היקף שחיטה של כ-4,000 עופות ליום... המשחטות ממוקמות בשכונות מגורים ומתחת לבתי מגורים. אספקת העופות [היא] לאטליזים מרכזיים ומסעדות בישוב וכנראה ליישובים נוספים... מקור העופות... במשחטות, לא ברור. המשחטות פועלות ללא רישיון עסק וללא היתר הפעלה מהשירותים הוטרינרים במשרד החקלאות, ותוך כדי גרימת מטרדים ומפגעים, לא ברור לאן מסולקים השפכים והדם".

22 משרד המשפטים - המחלקה לחקיקת משנה, "מדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות", פברואר 2009:

www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/AA7FCB73-52D2-4FAB-B041-09FAF495D67E/16548/MadrighHukeiE .

(ג) בשלושה יישובים (דבוריה, ג'לג'וליה וחורפיש) לא מונה וטרינר רשותי כלל. לפיכך אין בהם גורם מקצועי המופקד על ביצוע פיקוח וטרינרי על עסקים לממכר מזון מן החי.

(ד) בפגישות עם וטרינרים רשותיים העלו כמה מהם מקרים שבהם הופעלה כלפיהם אלימות מילולית ואף פיזית, כאשר ביקשו להשמיד מוצרי מזון מן החי שלא היו ראויים לפי שיקול דעתם המקצועי לשיווק לציבור.

(ה) מנהל הלשכה הווטרינרית האזורית שבדק את עבודת הווטרינר הרשותי בזרזיר מצא כי בשנת 2012 בדק הווטרינר רק עסק אחד לממכר מזון מן החי הפועל ביישוב.

בנוגע לממצא בזרזיר, ראוי לציין כי בפברואר 2013 כתב מנהל הלשכה הווטרינרית האזורית לראש המועצה בזרזיר: "נדהמתי לראות שבסביבת היישוב... פזורות גופות... כבשים, בקר ועופות... לא קיימת... תחנה לאיסוף פסדים ופסולת. עוד כתב מנהל הלשכה: "למיטב ידיעתי תפקידו של התברואן במועצה אינו מאויש משנת 2006... הנני רואה בחומרה רבה את ההזנחה וחוסר האכפתיות... בכל הנוגע לאיכות הסביבה במיוחד לאור העובדה כי ביישוב... שני עדרים... הנגועים [במחלה]".

2. הביקורת העלתה כי אין גורם ממשלתי שבודק אם הווטרינרים הרשותיים מבצעים ביקורות בעסקים לשיווק מזון מן החי, ואם כן, באיזה היקף. נוכח הממצאים שעלו לעיל, ולפיהם בחלק מן היישובים הפיקוח של הווטרינרים הרשותיים על בתי העסק חסר, היה ראוי שפיקוח ממשלתי כזה יתקיים.

בדיון שנעשה בשירותים הווטרינריים באוקטובר 2012, אמר מנהל השירותים הווטרינריים למנהלי הלשכות האזוריות: "לשירותים הווטרינרים כמטה אין מידע מדויק אילו פעולות מתבצעות ברשויות השונות; אנחנו לא יודעים למשל כמה פעמים הם מבקרים באטליוזים ובמכולות".

בתשובת משרד הבריאות נאמר כי "הפיקוח הישיר על בתי העסק הוא של הרשות המקומית... הסדרת הפיקוח הווטרינרי הרשותי במסגרת אזורית (במקום עירונית) אשר תהיה כפופה למשרד הבריאות יכולה לפתור נושא זה ובתנאי שתובטח העסקת רופאים בכמות שתאפשר את הפיקוח הנדרש". עוד נאמר בתשובה כי "תיקון הפקודה אשר יביא לידי ביטוי את הסדרת נושא חלוקת הסמכויות הבין-משרדית ובכלל זה את נושא בדיקות המשנה ייתן מענה לחלק ניכר אם לא לכלל סוגיות אלו".

נוכח האחריות המוטלת על משרד הבריאות ועל הווטרינרים הרשותיים לפקח על המזון מן החי המשווק לציבור בבתי העסק שבתחומי היישובים, עליהם לפעול יחדיו בהקדם להסדרת הפיקוח על עסקים המשווקים מזון מן החי ולתיקון הליקויים שעלו בחוליה זו של שרשרת הפיקוח הנוגעים לעבודת הווטרינריים הרשותיים.

בקרה על העברת בקר, צאן וחזירים לשחיטה

בקרה על כל אחד מראשי הבקר והצאן וכן על כל אחד מהחזירים בשלבי החיים השונים נדרשת כדי לדעת מהם החיסונים שניתנו לו, אם הוא היה נגוע במחלה מידבקת, ואם הוא היה בקרבת חיות משק אחרות שנדבקו במחלה - כל זאת כדי לתת לו טיפול על פי הצורך ולמנוע התפרצות מגפות. יש לבדוק שלכל פרט מבין חיות משק אלה שהועברו לשחיטה ניתן היתר לכך ולעקוב אם התבצעה השחיטה - כדי למנוע חשש לשחיטת חיות משק שלא ניתן עבורם היתר כזה, בין היתר מפאת מחלה. מכיוון שבכל שנה נשחטים בישראל כמה מאות אלפים של ראשי בקר, ראשי צאן וחזירים, נדרש לבצע בקרות על כל אחד מהם באמצעות מערכת ממוחשבת.

לפי תקנות מחלות בעלי-חיים (הסדרת תנועת בעלי חיים בישראל), התשמ"ב-1982, "לא יוציא אדם בעלי חיים ממשק, לא יובילם ולא יכניסם למשק אלא בהיתר בכתב מאת רופא וטרינר ממשלתי ובהתאם לתנאי ההיתר". בתקנות שחיטת בהמות נקבע כי "לא ישחוט אדם בהמה מחוץ לבית מטבחיים" לצורך מאכל אדם. עוד נקבע כי "לא יישחט בבית המטבחיים בקר אשר לא סומן בתווית סימון, או אינו מלווה בתעודת רישום", בהתאם לתקנות רישום והובלה של בקר, אלא לפי היתר מאת מנהל השירותים הווטרינריים או מי שהוא הסמיך לכך.

לשירותים הווטרינריים מערכת ממוחשבת ובה "קובץ בקר" שמכיל נתונים שונים על הבקר. בקרה על השחיטה נעשית על ידי דיווח ב"קובץ הבקר" של מנהלי הלשכות הווטרינריות האזוריות על כל אחד מראשי הבקר שקיבל על ידם היתר העברה לבית מטבחיים. הווטרינריים האחראים על בתי המטבחיים מדווחים ל"קובץ הבקר" על כל ראש בקר שנשחט.

הדיווחים ל"קובץ הבקר" מאפשרים למצוא מקרים בהם אין התאמה מלאה בין ראשי הבקר שקיבלו היתר העברה לשחיטה לבין אלה שנשחטו. אי התאמה כזו מתבטאת בכך שראשי בקר מסוימים שקיבלו היתר העברה לבית המטבחיים, לא נשחטו בפועל ונשארו במערכת הממוחשבת בסטטוס של "העברה לשחיטה". במקרים כאלה, על פי מנהלי הלשכות האזוריות, נעשים תחקירים לגבי אותם ראשי בקר כדי לדעת מה עלה בגורלם כיוון שיש מקום לחשש שהם נשחטו שחיטה שחורה - דבר שעלול לסכן את בריאות הציבור אם בשרם ישווק למאכל.

להלן הליקויים שנמצאו בנוגע לבקרה על בעלי חיים המועברים לשחיטה:

1. ראשי בקר - בפרק הזמן 1.1.12 עד 1.8.13 הוצאו, על פי "קובץ הבקר", היתרי העברה לבתי מטבחיים ל-178,090 ראשי בקר. בנוגע ל-1,396 מהם, אין דיווח שנשחטו. במערכת הממוחשבת שבאמצעותה נעשית הבקרה על תנועת הבקר, נשארו ראשי הבקר שלא נשחטו בסטטוס של "העברה לשחיטה", אף שבפועל הם לא הגיעו לבית המטבחיים. אי-עדכון המידע לגבי ראשי הבקר שהועברו לשחיטה ולא נשחטו מלמד על ליקוי בבקרה על תנועת הבקר. נוסף על כך לא ניתן לדעת אם ראשי בקר אלה חזרו למשקים או נשחטו שחיטה שחורה.
2. ראשי צאן - המשרד אינו מבצע בקרה על השחיטה של ראשי הצאן. למערכת הממוחשבת מוקלדים נתונים בנוגע לראשי הצאן שהתקבלו עבורם היתרי העברה לשחיטה, אך לא מוקלדים נתונים בנוגע לראשי הצאן שנשחטו.

יצוין כי באוגוסט 2013 נקבעה במערכת הממוחשבת האפשרות לדווח על ראשי צאן שנשחטו, על פי בקשת מנהל השירותים הווטרינריים.

3. חזירים - המשרד לא מבצע בקרה על השחיטה של חזירים. אין במערכת הממוחשבת נתונים על חזירים שהתקבלו עבורם היתרי העברה לבתי נחירה וכן לא נמצאו נתונים על חזירים שנשחטו.

בתשובת משרד החקלאות כתב מנהל השירותים הווטרינריים כי "ממצא של פחות מ-1% ראשי בקר שלא דווח על הגעתם לבית מטבחיים, בפרק זמן של 19 חודשים, היא תוצאה איכותית ביותר". המנהל הוסיף כי "הוגברו הפיקוח והאכיפה על שחיטת צאן וחזירים. הפיקוח השוטף והתקופתי נעשה באמצעים ממוחשבים, ממטה השירותים הווטרינריים ודרך הלשכות האזוריות ועל ידי יחידת הפיצו"ח. מינוי רופא ארצי למחלות חזירים הביא להידוק הפיקוח על הובלת ושחיטת חזירים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי הגם שמדובר בפחות מ-1% של ראשי בקר שהועברו לשחיטה ואין דיווח שנשחטו, מדובר במספר רב של ראשי בקר - כ-1,400, שמהם עלולה להתפתח מחלה מידבקת. כמו כן, על המשרד לבצע בקרה על ראשי הצאן ועל החזירים שמועברים לשחיטה.

בתי שחיטה לבעלי כנף

1. על פי נתוני השירותים הווטרינריים²³ נשחטו בישראל בשנת 2011 בעלי כנף ב-33 מתקני שחיטה שאישר משרד החקלאות. ב-19 מהמתקנים עשו את הפיקוח הווטרינרי וטרינרים שהעסיקה המועצה לענף הלול, וב-14 מהמתקנים עשו את הפיקוח וטרינרים שהעסיקו הרשויות המקומיות.

הווטרינרים המועסקים במשחטות מטעם המועצה לענף הלול או מטעם הרשויות המקומיות כפופים לדרישות המקצועיות של השירותים הווטרינריים. בשנת 2011 דיווחו הווטרינרים שהועסקו ב-33 המתקנים על שחיטה של כ-435 מיליון ק"ג עוף פטם ושל כ-100 מיליון ק"ג עוף הודו.

2. על פי תקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), התש"ך-1960 (להלן - תקנות לשחיטות עופות), לא יפעיל אדם בית שחיטה אלא אם כן קיבל לכך אישור בכתב מאת מנהל השירותים הווטרינריים או מאת מי שהוא הסמיך לכך, ועל פי תנאי האישור. המנהל יפרט בתנאי האישור את המבנים שבהם ימוקם בית השחיטה, את הציוד שצריך להימצא בו ואת היקף הקליטה שלו. בתקנות אלה גם נקבע כי בעל בית שחיטה חייב להחזיקו, לרבות את הציוד שבו, במצב תקין המאפשר עבודה סדירה ולקיים בו תנאי תברואה נאותים.

3. (א) על פי מסמך מדצמבר 2012 שמסר מנהל המחלקה לפיקוח על מזון מן החי בשירותים הווטרינריים (להלן - מנהל הפיקוח) למשרד מבקר המדינה, פעלו בישראל באותו מועד 31 משחטות מאושרות (שקיבלו היתר הפעלה ממשרד החקלאות). 23 משחטות שיווקו את תוצרתן לשוק המקומי בלבד (להלן - משחטות מקומיות) ושמונה משחטות שיווקו את תוצרתן גם לחו"ל (להלן - משחטות מייצאות).

במסמך האמור ניתנה הערכה לכל משחטה, על פי סולם שמונה ארבע דרגות, בכל הנוגע לרמתה התברואתית והמקצועית (להלן - דרגות א', ב', ג' ו-ד', שמייצגות בהתאמה הערכה מן הרמה הטובה ביותר אל הירודה ביותר). הועלה כי כל המשחטות המייצאות סווגו ברמה הגבוהה ביותר (הטובה

23 ראו הערה 6.

ביותר) - דרגה א'. לגבי המשחטות המקומיות, שלוש מהן דורגו בדרגה א'; שבע בדרגה ב'; שבע בדרגה ג'; ושש משחטות סווגו ברמה הנמוכה ביותר (דרגה ד').

יוצא אפוא כי השירותים הווטרנריים סיווגו את יותר ממחצית המשחטות המקומיות (56%) בשתי הרמות הנמוכות ביותר; לעומתן, סווגו כל המשחטות המייצאות ברמה הגבוהה ביותר. הדבר מלמד על פער מובהק בין המשחטות המייצאות למשחטות המקומיות, בנוגע לרמה התברואתית והמקצועית.

לגבי אחת המשחטות המקומיות שסווגה ברמה הנמוכה ביותר, נכתב במסמך כי אין "מבצעים [בה] את הדרישות כלל"; לגבי כמה משחטות מקומיות צוין שיש לבחון את המשך פעילותן.

בתשובת משרד החקלאות נכללה הערכה מעודכנת של המשחטות בישראל באוקטובר 2013. ההערכה מתבססת על ציונים שניתנו למשחטות בשמונה תחומים, ובהם רמת התשתיות, רמת התחזוקה, רמת הניקיון, רמת בטיחות המזון וטיב היחס לבעלי החיים. על פי הערכה זו, כל שמונה המשחטות המייצאות הן ברמה טובה עד מצוינת. לעומת זאת, רק לגבי שבע (30%) מבין 24 המשחטות המקומיות שפעלו באותו מועד צוין כי הן ברמה טובה; לגבי 15 (כ-62%) מהמשחטות צוין כי הן ברמה סבירה; ולגבי 2 משחטות צוין כי הן טעונות שיפור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם מהנתונים המעודכנים שהציג משרד החקלאות עולה כי רמתן של רוב המשחטות המקומיות נמוכה יותר מזו של המשחטות המייצאות.

(ב) על שני סוגי המשחטות - המייצאות והמקומיות - חלות תקנות לשחיטת עופות. עם זאת, על המייצאות חלות גם תקנות לפיקוח על ייצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי (מוצרי עוף), התשל"ז-1976 (להלן - תקנות לייצוא).

השוואה בין הדרישות המוטלות בחוק על המשחטות המקומיות לדרישות המוטלות על המשחטות המייצאות, מעלה כי על המשחטות המייצאות מוטלות בתהליך הייצור דרישות שאינן מוטלות על המשחטות המקומיות, והמעלות לכאורה את בטיחות המזון המיוצר במשחטות המייצאות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי ראוי לבחון אם קיימים טעמים מהותיים שבשלם יש שוני בין הדרישות המקצועיות והתברואתיות המוטלות על המשחטות המייצאות לאלה המוטלות על המשחטות המקומיות. על פי מסקנותיה של בחינה זו, יש לבדוק אם יש צורך לעדכן את הדרישות החלות מכוח התקנות על המשחטות המקומיות.

הטיפול בליקויים שנמצאו במשחטה א'

1. הווטרנר הרשותי מוסמך מטעם השירותים הווטרנריים לפקח על המשחטה שבתחום הרשות המקומית. ביולי 2005 פנה הווטרנר הרשותי בעיר א' למנהל משחטה א' והתריע לפניו שבמשחטה בוצעה שחיטה ללא פיקוח של רופא וטרנר. הווטרנר הרשותי ציין: "תנאי ההיתר [להפעלת המשחטה] דורשים רישיון עסק, פקוח וטרנרי... והתאמת המצב הפיסי... לתוכנית שאושרה על ידי משרד החקלאות. לצערי אין המשחטה עומדת באף אחד משלושת התנאים... הנך נדרש להפסיק את

פעולות השחיטה במקום עד לתיקון מלא של כל הליקויים... המופיעים בדוחות הביקורת שנשלחו אליך, ועד לקבלת כל האישורים הנדרשים בחוק".

למרות ההתרעה אפשרו השירותים הווטרינריים למשחטה להמשיך לפעול. בביקורת שקיימו השירותים הווטרינריים במשחטה כמה ימים לאחר מכן עלו ליקויים אלה: "עמדת הבדיקה הווטרינרית... אינה תקינה"; "במשחטה מפרקים עופות ללא צינון... משטחי בדיקת הכשרות ואריזות מוצרים מצוננים מתבצעים על משטח ללא ניקוז. הדבר גורם לזיהום צולב ולירידה ברמה ההיגיינית של העוף... הטמפרטורה במיכל ההשריה עמדה על 14 מע"צ (במקום 7 מעלות)". עוד נכתב כי "חלק מהליקויים החמורים... תוקנו באופן חלקי".

גם בביקורת מיוני 2006 של השירותים הווטרינריים במשחטה נמצאו ליקויים משמעותיים, ביניהם, "במשטח החניה נמצאו 5 פלסטונים מזהמים המכילים עופות שחוטים לפני שיוק"; "חדר טיפול בעופות טרפים נותר ללא שינוי מביקורת קודמת. בחדר מאוחסנים עופות בקרטונים המונחים על גבי עופות חשופים באופן המאפשר מגע ישיר בין הקרטון לבין העופות. העופות מובלים דרך החצר התפעולית של המשחטה ללא עטיפה ובאופן העלול לגרום לזיהום העופות"; "מי עיבוי מיחידת הקירור דולפים ישירות על העופות החשופים". "פתיחת העוף לפני הבדיקה הווטרינרית לקויה. אין אפשרות לבדיקה מקיפה" של איברים מסוימים. אין מתקן לחיטוי סכינים (סטריליזטור) בכל שטח המשחטה; "חדר השירותים" במצב מביש. בסיכום נאמר כי "מהות הליקויים מחייבת שתיוק הליקויים יסתיים לא יאוחר מחודש ימים".

בביקורת שנעשתה כשנה לאחר מכן, ביולי 2007, שוב נמצאו ליקויים. הווטרינר הרשותי כתב להנהלת המשחטה בעניין זה כי "מד המעלות בחדר קירור... אינו תקין"; "מכונת שטיפות הארגזים נמצאה מלוכלכת ומזוהמת... עדיין לא הותקן קיר הפרדה בין שטח העבודה האחורי ובין אזור פינוי הפסולת המוצקה... נמצאו עופות המוחזקים בכלי הובלה מלוכלך וללא קירור". הווטרינר המליץ למנהל השירותים הווטרינריים לתת לבעל העסק ארכה של 30 יום לתיקון הליקויים.

אף שמצבה של המשחטה לא היה תקין, ואף שנמצאו בה ליקויים שהיו יכולים לכאורה לגרום לזיהום של בשר העוף הנמכר לציבור, בחרו השירותים הווטרינריים לתת להנהלת המשחטה הזדמנויות חוזרות ונשנות לתקן את הליקויים שהתגלו.

2. תכתובות בין השירותים הווטרינריים לבין הנהלת המשחטה בשנים 2010 - 2013 מעלים גם הם ליקויים משמעותיים במשחטה: בספטמבר 2011 כתבה ווטרינרית מפקחת להנהלת המשחטה, על ממצאיה לגבי המשחטה והמפעל הצמוד אליה, "חוסר רשתות בחלונות, והרשתות שקיימות מזהמות ומלאות זבובים... אין ניקוזים תקינים לביובים. מים עומדים בכל אגפי המשחטה"; "הפסדים [גופות של עופות] מזהמים את הסביבה ומפיצים מחלות לכל אורך המסלול עד למכון הפסדים"; "ללא תיקון בצורה יעילה... לא יינתן היתר הפעלה למשחטה ולא תאושר כל שחיטה במשחטה שבבעלותכם".

חודש לאחר מכן מצאו השירותים הווטרינריים במשחטה, "ליקויים מבניים, תברואיים וסניטריים חמורים מאוד המהווים סכנה חמורה לבריאות הציבור"; מנהל המשחטה התבקש להגיש בתוך כחודש ימים תכנית לתיקון הליקויים.

בינואר 2012 כתבו השירותים הווטרינריים למנהל המשחטה כי "בעקבות הליקויים הרבים שנתגלו במפעלך... ולאור העובדה שלא ניתן לבצע עבודות שיפוצים במקביל לשחיטה... הוחלט על הפסקת פעילות המשחטה". למרות זאת אפשרו השירותים הווטרינריים למשחטה להמשיך לפעול, ונתנו למנהל המשחטה ארכה נוספת לתיקון הליקויים "על מנת לאפשר למזער את הפגיעה הכלכלית".

באוגוסט 2012 כתבו השירותים הווטרינריים למנהל המשחטה כי הם נותנים להנהלת המשחטה ארכה נוספת להגיש תוכנית לתיקון הליקויים, וכי הם מאשרים "באופן חד פעמי לפנים משורת הדין ובפעם האחרונה בהחלט [כך במקור], להאריך את היתר ההפעלה" למשחטה עד ל-22.10.12.

ב-23.10.12 כתבו השירותים הווטרינריים למנהל המשחטה כי בכיקורת מאותו יום נמצאו "ליקויים חמורים ביותר... דבר הגורם לסיכון ממשי לבריאות הציבור". כמו כן, נעשו "עבירות חמורות של צער בעלי חיים במהלך הטיפול בעופות... העופות הנשחטים מטופלים בברוטליות". בשל כל אלה הוחלט "לא להאריך את היתר ההפעלה מעבר ל-22.10.12, כפועל יוצא מכך ללא היתר הפעלה אינכם מורשים לשחוט במשחטה ולבצע כל פעילות יצרנית אחרת".

על אף האמור במכתב, לא ביטלו השירותים הווטרינריים את היתר ההפעלה של המשחטה מיד, אלא נתנו להנהלתה, כמו בשנים קודמות, עוד הזדמנויות לתיקון הליקויים.

השירותים הווטרינריים מסרו למשרד מבקר המדינה כי באפריל 2013 הם הסירו את היתר ההפעלה של המשחטה והיא הפסיקה לפעול.

מהשתלשלות העניינים שתוארה לעיל עולה כי למרות הליקויים הבולטים שהתגלו במשחטה בכיקורות שעשו בה השירותים הווטרינריים במשך השנים, לא נקטו השירותים הווטרינריים כלפיה פעולות אכיפה אפקטיביות. במקום לעשות כן החליטו השירותים הווטרינריים פעם אחר פעם לדחות את הסרת היתר ההפעלה של המשחטה, דבר שהיה מפסיק את פעילותה, והאריכו שוב ושוב את פרק הזמן שניתן להנהלתה לתקן את הליקויים. גם כאשר הודיעו השירותים הווטרינריים לבסוף, באוקטובר 2012, להנהלת המשחטה כי הוחלט שלא להאריך את היתר ההפעלה שלה, לא בוצע הדבר אלא חצי שנה לאחר מכן.

משרד מבקר המדינה מעיר לשירותים הווטרינריים כי בשל תקופות החסד החוזרות והנשנות שהעניקו למשחטה, היא הוסיפה למכור את תוצרתה לציבור, אף שפעלה בתנאים לקויים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה, כתבו השירותים הווטרינריים כי במשחטה "התגלו ליקויים רבים" בתחומים שונים, ביניהם: תשתיות ותחזוקה, ניקיון וסניטציה, תהליכי ייצור וצער בעלי-חיים. "הנהלת המשחטה חיפשה חלופות להעתקת המשחטה למקום אחר או לבצע את התיקונים במשחטה"; "התהליכים נמשכו" זמן רב אף מעבר למקובל דבר שגרם לעיכוב בסגירת המשחטה אך כל עוד המשחטה פעלה נבדקו ונדרשו בהתאם לצורך פעולות מתקנות מידיות וזאת על מנת למנוע פגיעה בבריאות הציבור, במשק העופות וצער בעלי-חיים" והפיקוח הווטרינרי עליה הוגבר.

בתשובת הנהלת משחטה א' למשרד מבקר המדינה, שניתנה באוקטובר 2013, נאמר כי "ככל שהתגלו... חריגות כלשהן, מהדרישות הקפדניות של [הווטרינריים הרשותיים]... אזי אלה טופלו במהירות על ידם, לרבות הוראה להפסקת שחיטה ואף השמדת עופות... למותר לציין כי [המשחטה]... נשמעה להוראות הרופאים [הווטרינריים]... גם אם הדבר כרוך בהפסד כספי מרובה"; "בשנים האחרונות ולאור פתיחתן של משחטות חדישות... הועלה רף הדרישות על ידי הרשויות כלפי המשחטות הקיימות, וזו לדעתנו הסיבה האמיתית לדרישה לביצוע שיפוץ במשחטה".

משרד מבקר המדינה מעיר לשירותים הווטרינריים כי ביטול היתר ההפעלה של משחטה הוא כלי אכיפה שיש להפעילו כאשר יש צורך בכך. במקרה זה התריעו השירותים הווטרינריים על ליקויים בולטים שהתגלו במשחטה והזהירו את הנהלתה שיסירו את היתר ההפעלה שלה, אך דחו פעולה זו במשך שנים.

הטיפול בליקויים שנמצאו במשחטה ב'

ביוני 2012 כתבו השירותים הווטרינריים למנהל משחטה ב' כי בביקורת מאותו חודש "התגלו ממצאים חמורים המסכנים את בריאות הציבור... ובנוסף גם ממצאים העוברים על חוק צער בעלי חיים".

בדוח שצורף למכתב פורטו הליקויים, ובהם "כלובים ומשאיות מלוכלכים מאד... עגלה עם כלובים מחוץ למפעל מלאה בצואה"; "בספטמבר 2011 נשלח חוזר אשר דרש התקנת מכונה לשטיפות כלובים... המשחטה מתעלמת מהנושא החשוב הזה למניעת הפצת מחלות"; "נמצאה כמות גדולה של כלובים לא תקינים-שבורים... דבר הגורם לפציעות העופות ומוביל לסבל"; המשחטה שוחטת כמות... הגבוהה ממכסת השחיטה שאושרה לה". תהליך הייצור "מזוהם ביותר עד סכנה ממשית לבריאות הציבור". הנהלת המשחטה התבקשה לכתוב לשירותים הווטרינריים, עד לראשית יולי 2012, מהן פעולות שבכוונתה לנקוט לתיקון הליקויים, ולא "יבוטל היתר ההפעלה לאלתר".

ממסמכי השירותים הווטרינריים עולה כי לא התקבל מהנהלת המשחטה מכתב תשובה ובראשית יולי 2012 שלחו אליה מכתב נוסף ובו דרישה לקבל פירוט על דרך תיקון הליקויים המתוכננת. בהמשך חודש זה כתבו השירותים הווטרינריים להנהלת המשחטה כי מאחר ולא השיבו לדרישתם ונוכח ליקויים משמעותיים הוחלט " לבטל את היתר ההפעלה" של המשחטה. עם זאת נאמר כי מנהל המשחטה מוזמן לשימוע. באוגוסט 2012 התקיים השימוע ובסיומו ניתנה למנהל המשחטה הזדמנות נוספת לפעול לתיקון הליקויים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליקויים הניכרים שעלו בבדיקה שנעשתה במשחטה ביולי 2012, מלמדים בין היתר שדרישות שהעלו השירותים הווטרינריים קודם לביצועה, לא מולאו.

נוסף על כך, בירורים שעשו נציגי משרד מבקר המדינה בשנת 2013 עם הווטרינרית המפקחת מטעם השירותים הווטרינריים על המשחטה, העלו כי גם בשנה זו חרגה המשחטה מהמכסה לשחיטה שאושרה לה. המשחטה פעלה אפוא בניגוד לדרישה המקצועית של השירותים הווטרינריים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה כתבו השירותים הווטרינריים כי לאחר "שנתבקשה הנהלת המשחטה לבצע פעולות מתקנות... [ו]לא ביצעה את כל הנדרש... נשקל ביטול היתר המשחטה ולצורך כך הוזמנה הנהלת המשחטה לשימוע... [ו]ביצעה פעולות מתקנות במלואן... ולכן לא נדרשו פעולות נוספות מלבד ביקורות שוטפות תוך הגברת מעקב פיקוח על המשחטה". לגבי חריגה ממכסת השחיטה נאמר בתשובה כי הנושא נבדק ונמצא כי "באפשרות המשחטה לקבל אישור הפעלה עם היקף שחיטה גדול יותר".

בתשובת הנהלת משחטה ב' מינואר 2014 למשרד מבקר המדינה נאמר כי הליקויים שנבעו מבלאי או מציוד שאינו מתאים תוקנו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי היה שהשירותים הווטרינריים יוודאו שמשחטה ב' תקבל מהם אישור מראש, ולא בדיעבד, להגדלת מכסת השחיטה.
 על השירותים הווטרינריים לעקוב אחר עבודת המשחטה ולוודא כי היא פועלת על פי הכללים המחייבים. אם במעקב מתגלים ליקויים, יש לפעול לתיקונם לאלתר.

פעולות לביטול הסמכה של וטרינר מפקח

השירותים הווטרינריים מסמיכים את הווטרינרים לתפקיד מפקחים על משחטות ובהתאם לכך הסמיכו וטרינר שיפקח על משחטה ג' (להלן - הווטרינר המפקח או הווטרינר). העירייה בעיר ב' משלמת את שכרו של הווטרינר.

בפברואר 2013 כתבו השירותים הווטרינריים לווטרינר המפקח כי במשחטה נמצאו "ליקויים קשים אשר מסכנים את בריאות הציבור... וגורמים לצער בעלי חיים"; נאמר כי תפקודו של הווטרינר לקוי מאחר שהוא מאפשר לליקויים להימשך וכי הווטרינר לא דיווח כנדרש על ביצוע ביקורות שהשירותים הווטרינריים ביקשו ממנו לבצע במשחטה. עוד נכתב כי עוד במאי 2012 נאמר לווטרינר שעליו לשפר את תפקודו, אולם הדבר לא הועיל. לפיכך השירותים הווטרינריים מבטלים את ההסמכה שנתנו לו לפקח על המשחטה.

בעקבות ביטול ההסמכה של הווטרינר המפקח כתבה העירייה בעיר ב' לשירותים הווטרינריים כי על פי ייעוץ שניתן לה, הפסקת עבודתו של הווטרינר במשחטה "היא בסמכותה הבלעדית של מועצת העיר". משרד החקלאות השיב לעירייה כי לשירותים הווטרינריים יש סמכות על פי חוק להסיר את ההסמכה של הווטרינר לפקח על המשחטה, וכי אין בכך כדי לבטל את העסקתו בעירייה; לדברי משרד החקלאות, "השירותים הווטרינריים כרשות המקצועית המפקחת, פעלו במקרה זה כרגולטור האחראי לפקח על בית השחיטה... בנסיבות החמורות ובעלות ההשלכות על בריאות הציבור כפי שעלו מביקורות חוזרות ונשנות בבית השחיטה". עם זאת, החליטו השירותים הווטרינריים לעיין מחדש בהחלטה לבטל את ההסמכה.

בשימוע שעשו השירותים הווטרינריים לווטרינר לאחר מכן נאמר לו כי "נוכח בקשתך והתחייבותך בכתב, וכן נוכח הטענות בדבר הפגיעה שתיגרם לך אם יבוטל האישור [ההסמכה], הנני [המנהל המוסמך לנושא] נענה בחיוב לבקשתך לקבל הזדמנות נוספת להראות כי הנך מתאים לשמש כרופא וטרינר מפקח בבית שחיטה [כך במקור]".

מן האמור לעיל עולה שמשרד החקלאות סבר שהווטרינר אינו ממלא את תפקידו כראוי, דבר העלול לסכן את בריאות הציבור ולגרום לצער בעלי חיים, ועל כן החליט לבטל את ההסמכה של הווטרינר לפקח על המשחטה. לעומת זאת, ראתה העירייה, המשלמת את שכרו של הווטרינר, בביטול הסמכתו זו פעולה הגורמת לכאורה לפיטוריו, וטענה שאין למשרד החקלאות סמכות לעשות זאת. משרד החקלאות אמנם סתר טענה זו, אולם עם זאת הסכים לעשות לווטרינר שימוע, שבעקבותיו נתן לו הזדמנות נוספת לשמש בתפקיד המפקח על המשחטה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פרטיו של מקרה זה מדגישים את הצורך בקביעת אמות מידה להעסקתם של הווטרינרים שפועלים בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות, ובקביעת כללים בנוגע לתחומי האחריות והסמכות של משרד החקלאות והרשויות המקומיות. הדבר יסייע לעמוד על מילויין של דרישות הנוגעות לבריאות הציבור ולצער בעלי חיים, וכן על מילויין של דרישות המוטלות על מעסיק בקשר לעובדיו.

בתשובת משרד החקלאות מנובמבר 2013 לכלל הממצאים שהועלו על המשחטות בפרק זה, נאמר כי "במהלך השנתיים האחרונות, הפיקוח על המשחטות הוגבר... בין הצעדים שנקטו: סגירת משחטות, בירור ושימוע לרופאים ונקיטת צעדים נוספים להגברת בטיחות המזון ואיכות הפיקוח". עוד נאמר כי בידי השירותים הווטרינריים מצויה טיטת נוהל מ-30.9.13 בנוגע ל"פעולות רגולטוריות במפעלים שלא עומדים בדרישות השירותים הווטרינריים". המסמך "מפרט את הפעולות הנדרשות לאכיפה וכן את ההליכים הנדרשים טרם קבלת החלטה בעניין סגירת מתקן".



לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבמסגרת הפיקוח והאכיפה יש לעתים לקבל הכרעות כבדות משקל בדבר סגירת עסק או הפסקת העסקתו של וטרינר מפקח - יש לקבוע נוהל פיקוח ואכיפה שיגדיר את ההליכים הנדרשים לכך, כגון ביצוע ביקורת ראשונה; ביצוע ביקורת חוזרת; מתן התראת סגירה; ביצוע שימוע; וקבלת החלטות בנוגע לאכיפה. נוהל כזה גם יכול לסייע לקבוע את אמות המידה לקבלת ההחלטות השונות, ובעיקר למנוע דחייה או הימנעות מביצוע פעולות מחויבות. כמו כן, יש לקבוע לוחות זמנים לתיקון על ידי המשחטות של הליקויים שעולים בביקורות שמבצעים השירותים הווטרינריים בהן. נוסף על כך, על הנהלת השירותים הווטרינריים להשלים בהקדם את הטיפול בטיטת הנוהל, שגובש רק לאחרונה.

הפיקוח על שאריות ביולוגיות וכימיות במזון מן החי

הפיקוח על הייצור והשיווק של מזון לבעלי חיים מוסדר בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מזון לבעלי חיים והסחר בו), התשל"א-1971 (להלן - צו המספוא), שניתן לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.

על פי תקנות מחלות בעלי חיים (מניעת שאריות ביולוגיות), התש"ס-2000 (להלן - תקנות לשאריות ביולוגיות), "שארית ביולוגית" היא "חומר הדברה, חומר אורגני, חומר לא אורגני, חומר מתכתי, הורמונים, אנטיביוטיקה, חומרים אנטי מיקרוביאליים אחרים... או כל חומר אחר... המשאיר שאריות בבעל חיים... באחת מהרקמות או האיברים שלו או בתוצרתו". שיווק בשר בעל חיים או תוצרתו מותרים רק אם לא נמצאו בהם שאריות ביולוגיות הגבוהות מהרמה המרבית שמוגדרת בתקנים המקובלים בישראל. השאריות הביולוגיות ייבדקו בבדיקות מעבדה.

ביולי 2012 אושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים, התשע"ב-2012 (להלן - הצעת חוק המספוא). על פי משרד החקלאות, מטרת הצעת החוק היא להחליף את ההסדרים שנקבעו "בחקיקה מיושנת, ולהוות מסגרת חוקית כוללת... אשר תבטיח שהמזון המוגש לבעלי חיים יהיה באיכות גבוהה, הן בהיבט הבטיחותי והן בהיבט התזונתי".

ביוני 2013 פרסם משרד החקלאות הודעה לציבור היצרנים והסוחרים במזון לבעלי חיים, ולפיה "במסגרת היערכות המשרד ליישום החוק החדש [הצעת חוק המספוא], ברצוננו להביא לידיעתכם, ששר החקלאות יאיר שמיר, החליט להעביר את סמכויות הפיקוח בתחום המזון לבעלי חיים... ממנהל השירותים להגנת הצומח למנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות או מי שהוא הסמיך לעניין צו זה [צו המספוא]".

במסגרת היערכות ליישום החוק החדש, אם יאושר, הוקם בשירותים הווטרינריים אגף לפיקוח על מזון לבעלי חיים, שתפקידו לתכנן ולנהל את הפיקוח על הנושא.

ממצאי סקר שנתי לאיתור שאריות ביולוגיות במוצרים מן החי

משרד החקלאות מבצע, בשיתוף משרד הבריאות, סקר שנתי לבדיקת שאריות במוצרים מן החי, מכוח תקנות לשאריות ביולוגיות. רוב הבדיקות במסגרת הסקר נעשות במעבדה לשאריות שהוקמה למטרה זו במכון הווטרינרי של השירותים הווטרינריים.²⁴

מטרת הסקר הן אלה: לנטר את מידת החשיפה של האוכלוסייה לשאריות של תרופות, חומרי הדברה ומזהמים סביבתיים שמקורם בצריכה של מוצרים מן החי; לזהות מגמות של שימוש לא נכון או בלתי חוקי בתרופות או בחומרי הדברה; לאסוף נתונים לצורך ביצוע הערכת סיכונים; להתריע על חריגות ברמות השאריות הביולוגיות ולאפשר ביצוע פעולות מתקנות בעניין זה.

הרמה המרבית המותרת של השאריות הביולוגיות (MRL) נקבעת על פי תקנים בין-לאומיים ועל פי מידע המצוין בתיקי הרישום של תרופות וטרינריות. אם מתגלה רמת שארית של חומר מסוים הגבוהה מהרמה המרבית, הדבר מוגדר ממצא חריג. בנוגע לחומרים אשר לא הותרו לשימוש, כל רמה שלהם או של תוצרי הפירוק שלהם שמתגלה במוצרי מזון מן החי - משמעותה ממצא חריג.

מעיון בתוצאות סקר זה בנוגע לשנים 2011-2012 עולה כי בשיעור ניכר מביצי המאכל שנבדקו נמצאו שאריות ביולוגיות. בשנת 2011 נמצאו שאריות של תרופה בשם קלופידול²⁵ ב-10% (20%) מבין 50 הביצים שנבדקו; בשנת 2012 נמצאו שאריות של קלופידול ב-44% (כ-18%) מבין 250 ביצים שנבדקו, וכך נמצאו שאריות של תרופה בשם יונפורים²⁶ ב-52% (כ-22%) מבין 240 ביצים שנבדקו. על פי אנשי המקצוע בשירותים הווטרינריים, ביצי מאכל אינן אמורות כלל להכיל שאריות של תרופות אלה, מכיוון שנאסר לתת אותן לתרנגולות מטילות.

הביקורת העלתה כי עוד בשנת 2010 נמצאו שאריות של קלופידול ב-42% מהביצים שבדקו השירותים הווטרינריים בדגימות שנטלו.

24 המכון הווטרינרי על שם קמרון.

25 תרופה המשמשת לטיפול בטפילים חד-תאיים המצויים במערכת העיכול.

26 תרופה המשמשת גם היא לטיפול בטפילים חד-תאיים המצויים במערכת העיכול.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי כאשר ממצאים חריגים - דוגמת שאריות של תרופות - מתגלים בשיעורים ניכרים של ביצים שנה אחר שנה, עליו לפעול כדי לאתר את מקורו של הליקוי ולאכוף על האחראים לו למלא אחר הדרישות המקצועיות, כדי שהליקוי יתוקן במידת האפשר.

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה נאמר כי האגף לפיקוח על מזון לבעלי חיים הוקם בשירותים הווטרינריים כדי לקדם את הצעת החוק לפיקוח על מזון לבעלי חיים. עוד נאמר כי "עיקר השינוי הוא בעובדה שהיום ניתן דגש על בריאות ובטיחות המספוא המוגש לבעלי חיים למאכל, ולא רק התמקדות בנושא האיכות התזונתית של המספוא, כפי שהיה נהוג עד כה"; "ממצאי הסקרים שביצענו השנה [שנת 2013] מלמדים שקיימת בעיה במכוני תערובת [המספקים מזון לתרנגולות מטילות] בכל הקשור לזיהום צולב של תרופות בתערובות [המזון למטילות]... שלא אמור[ות] להימצא בהן שאריות של תרופות. נמצא שרמת הזיהום בתערובות אלו נעה בין 5-10% לעומת רמות מקובלות באירופה שנעות בין 1-3%. הנתונים הועברו לידיעת היצרנים והם התבקשו לבנות תוכנית ניהול סיכונים בכדי ליעל ולשפר את הניטור הקיים כיום"; "בימים אלו אנו נערכים לביצוע דיגום חוזר במטרה לבחון את ישימות ויעילות הפעולות שנקטו היצרנים עד כה".

יוצא אפוא כי בעבר לא הושם בשרשרת הפיקוח על בטיחות המזון המשוק לציבור, דגש מספק על בטיחות המזון הניתן לבעלי החיים. רק בשנת 2013 מצא משרד החקלאות שהמזון הניתן לתרנגולות מטילות גורם לזיהום שפוגע בביצי המאכל, והחל לטפל בליקוי.

בתשובתו מסר משרד החקלאות כי על מנת שהאגף לפיקוח על מזון לבעלי חיים, שהחל לפעול רק ביוני 2013, יוכל "לעמוד ביעדים ובתוכניות עבודה" דרושים לו בין היתר הקמת מעבדת מספוא, הכשרה והדרכה של מפקחים ו"בניית תשתית משפטית לקידום חוק המספוא".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שמשרד החקלאות יפעל באופן נמרץ ויתמיד בצעדים שהחל לנקוט בשנת 2013 בנוגע לבדיקת מזהמים במזון הניתן לבעלי חיים, לאיתור מקורותיהם ולטיפול בליקויים שהתגלו בנושא זה, כדי לשפר את בטיחות המזון המשוק לציבור.

יכולתה של המעבדה בשירותים הווטרינריים לבצע בדיקות סקר

הביקורת העלתה כי כחצי שנה - מאוגוסט 2012 ועד לראשית שנת 2013 - לא היה במעבדה של השירותים הווטרינריים עובד שיקלוט דגימות של מזון מן החי, כדי לבדוק את השאריות הביולוגיות בהן²⁷. עקב כך התעכב ביצוע הבדיקות במשך חודשים, וממילא חל עיכוב גם בקבלת התוצאות. כאשר הגיעו התוצאות, חלקן לאחר חצי שנה, התקשו עובדי השירותים הווטרינריים לאתר את המקור לממצאים החריגים שצוינו בהן, מכיוון שהתנגולות כבר הוזנו בזמן שעבר מהבדיקה בתערובות מזון מיצרנים שונים.

באוקטובר 2012 כתב מנהל המעבדה להנהלת השירותים הווטרינריים כי "לפני כחודשיים פניתי בבקשה להשעות את הדיגום לסקר שאריות בשל מחסור חמור בכוח אדם במעבדה. בניגוד לבקשתי הדוגמאות זורמות למעבדה... [1] אינן נבדקות... יש לזכור שאנו מצויים כחודש וחצי לפני סיום השנה והסקר איננו מבוצע".

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה נאמר כי במהלך שנת 2012 "הורחב מאוד סקר השאריות, בוצעו הרבה יותר בדיקות והשתפרו התוצאות". בשנת 2013 החל לפעול האגף החדש לפיקוח על המספוא ומבוצע גם פיקוח על מקורות המזון לבעלי החיים. "צעדים אלה צפויים להקטין את החריגות שמקורן במזון לבעלי חיים".

עוד נאמר בתשובה כי תכלית הסקר לבדיקת שאריות היא למפות ממצאים חריגים על פני השנה ולא לשמש כמבחן סף לשיווק תוצרת מן החי. לפיכך, משך הזמן החולף בין הדגימה ובין ביצוע הבדיקה במעבדה, כל עוד הוא סביר, אינו קריטי למהות הסקר ולתכליתו; עם זאת, כאשר יש ממצא חריג, נהוג לבצע תחקיר לזיהוי מקור הזיהום ובדיקות עוקבות ולהשהות את שחרור התוצרת מהמשק שבו התגלה הממצא. לגבי המעבדה נאמר כי חרף "בעיות כוח האדם בסקר 2012 ביצעה מעבדת השאריות בשירות הווטרינרי כמות כפולה ואף יותר של בדיקות" לעומת השנה הקודמת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי נושא בטיחות המזון נוגע לבריאות הציבור, ולכן ראוי לתת לו עדיפות גבוהה, ובכלל זה להפעיל את המעבדה בשירותים הווטרינריים במתכונת שתאפשר לה לבצע בדיקות בפרק זמן קצר ולספק תוצאות בפרק זמן סביר. זאת כדי שאם יתגלו ממצאים חריגים, יהיה ניתן להתחקות אחר מקורותיהם ולעצור או להשמיד את השיווק של התוצרת שלגביה התגלו ממצאים אלה.

דיאוקסינים בביצי מאכל

משרד הבריאות פרסם בשנת 2013 מסמך בשם "סיכום סקר דיאוקסינים ותרכובות PCBs דמויי דיאוקסינים במזון בישראל 2013" (להלן - מסמך סיכום הסקר). במסמך נאמר כי דיאוקסינים הם תוצרים של תהליכים תעשייתיים וכן של תהליכים טבעיים וכי "בהעדר חשיפה תעסוקתית, למעלה מ-90% מחשיפת האדם לדיאוקסינים הינה דרך המזון. בעיקר בבשר, מוצרי חלב, דגים ורכיכות.

27 על פי מנהל המעבדה, תהליך קליטת הדגימות כולל: מספור הדגימה, רישומה במחשב וניתובה למערכי הבדיקות הרלוונטיות.

אודות ליציבותם הרבה והצטברותם בשומן... חשיפה נורמלית... אינה צפויה להשפיע על הבריאות. יחד עם זאת, משום רעילותם הרבה יש להפחית למינימום את חשיפת האוכלוסייה למהמים אלה".

עוד נאמר במסמך כי "חשיפה קצרה של האדם לרמה גבוהה ביותר של דיאוקסינים עלולה לגרום לפגיעות בעור... ושינוי בתפקודי כבד. חשיפה ממושכת קשורה להחלשה של המערכת החיסונית, השפעה על התפתחות מערכת העצבים, פגיעה במערכת ההורמונלית ובתפקודי פוריות. חשיפה כרונית של בעלי חיים לדיאוקסינים גרמה לכמה סוגי סרטן".

רוב הדיווחים על זיהום במזון בשל הימצאות דיאוקסינים בכמות גבוהה מן המותר היו ממדיניות מתועשות, משום שלמדינות אלה יש יכולת ניטור יעילה של מזהמים אלה²⁸. לדוגמה, על פי דיווחים מן העיתונות בשנת 2011 הורידו הרשויות בגרמניה מן המדפים מוצרי בשר וביצים שמקורם כ-4,700 חוות ברחבי המדינה מחשש כי זוהמו בדיאוקסינים, וכן השמידו 100,000 ביצים כאלה לאחר שנמצאו בהן דיאוקסינים ברמות גבוהות מהמותר. במדינות שייבאו מוצרים אלה מגרמניה הם הוסרו מן המדפים, ויש שאף נעצר ייבוא מוצרי המזון מגרמניה²⁹.

בבירורים שנעשו במשרד החקלאות ובמשרד הבריאות הועלה כי למעט שתי בדיקות - האחת בשנת 2008 והאחרת בשנת 2012 (תוצאותיה פורסמו בשנת 2013, ראו להלן) - לא נעשו בישראל בדיקות לאיתור ולמידת הרמה של דיאוקסינים במזון.

בשלהי שנת 2012 ביצע שירות המזון הארצי במשרד הבריאות, בשיתוף משרד החקלאות, סקר לבדיקת כמותם של מזהמים ממשפחת הדיאוקסינים במוצרי מזון מן החי. הסקר נועד להעריך את רמת החשיפה של האוכלוסייה בישראל לדיאוקסינים המצויים במזון, ונדגמו בו מגוון מוצרים מאזורים שונים בארץ. לפי הממצאים, שפורסמו³⁰ בשנת 2013, "בכל קטגוריות המזון שנבדקו, פרט לביצים, לא התקבלו תוצאות חריגות" (ההדגשה אינה במקור).

יוצא אפוא כי דיאוקסינים ברמות הגבוהות מן הרמה המרבית המותרת התגלו בדגימות של ביצי מאכל, שהן מוצר מזון שהציבור צורך באופן כמעט יום-יומי (צריכה ממוצעת של כ-240 ביצים לנפש בשנה)³¹.

בשל הממצאים החריגים שנמצאו בחלק מן הדגימות, חברו אנשי המקצוע במשרדי החקלאות והבריאות על מנת להעריך את הסכנה לפגיעה בבריאות הציבור עקב צריכה ממושכת של ביצים שיש בהן רמות חריגות של דיאוקסינים. לפי ההערכה שנעשתה, לצריכה יום-יומית של ביצים המכילות רמות חריגות של דיאוקסינים כמו אלה שנמצאו, יש השפעה ניכרת על פעוטות וילדים ש"עלולים להיות חשופים לסכנה בריאותית הצפויה מצריכת ביצים מזהמות" (ההדגשה אינה במקור). לעומת זאת, כלל האוכלוסייה "בטווח הקצר... אינה צפויה לסכנה מיידית מצריכת ביצים אלה" (ההדגשה במקור). בעקבות הממצאים הורו משרדי החקלאות והבריאות על הפסקת השיווק של כל הביצים מארבעת הלולים שבדגימות שנלקחו מהם עלו הממצאים החריגים.

28 אתר משרד הבריאות.
 29 www.haretz.co.il/misc, כתבה מ-9.1.11.
 30 ראו לעיל בתחילת הסעיף, מסמך סיכום הסקר.
 31 נתוני הצריכה של ביצים לשנה נלקחו ממסמכי השירותים הווטרינריים.

נמצא כי בסקר נדגמו ביצים רק ממספר קטן מאוד של לולים - כ-15 לולים בלבד מבין כ-3,000 לולים שפועלים בארץ - ולפיכך לא היה ניתן לראות בתוצאותיו תוצאות של דגימה מייצגת.

משרד מבקר המדינה העיר לשירותים הווטרינריים ולמשרד הבריאות בזמן ביצוע הביקורת כי נוכח הרמות הגבוהות של הדיאוקסינים שנמצאו בביצים שנדגמו, דבר שיש לו השפעה על בריאות הציבור, מן הראוי שהם יבצעו דגימה מייצגת של הביצים. דגימה כזאת תאפשר לאתר ביצים נוספות שיש בהן דיאוקסינים ברמה החורגת מהרמה המרבית המותרת ולמנוע את שיווקן לציבור, וכן להעריך את גודל הבעיה. כמו כן, יש לבדוק את תערוכות המזון שמקורן ביצרני מזון שונים, כדי לבחון את רמת הדיאוקסינים שבהן.

מנהל שירות המזון הארצי במשרד הבריאות ומנהל הפיקוח בשירותים הווטרינריים הודיעו לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2013 כי משרד הבריאות ומשרד החקלאות פועלים יחד כדי להרחיב עוד בשנת 2013 את היקף הבדיקה של רמות הדיאוקסינים בביצים.

בתשובת משרד הבריאות מנובמבר 2013 נאמר כי "נוכח הממצאים יזם משרד הבריאות מהלך להרחבת הדגימות בביצים לצורך איתור ממצאים חריגים ומניעת שיווק ביצים בגינם על מנת לשמור על בריאות הציבור".

בתשובת משרד החקלאות מנובמבר 2013 נאמר כי האגף לפיקוח על מזון לבעלי חיים ביצע דגימות במינרלים ושמינים מן החי והצומח המהווים תשומות מרכזיות בתעשיית המזון הניתן לחיות המשק, לניטור רמות של דיאוקסינים בהם ולא נמצאו בהן ממצאים חריגים. עוד נאמר כי בתוכנית העבודה לשנת 2014, הוחלט על המשך "ניטור שוטף".

כעולה מן האמור לעיל, ניטור רמות של חומרים רעילים במזון הניתן לחיות המשק הוא חוליה חשובה בפיקוח על בטיחות המזון מן החי המסופק לציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרדי הממשלה העוסקים בנושא להרחיב את פעולות הניטור האמורות עוד בשנים קודמות, ועליהם להתמיד בצעדים שהחלו בהם בשנת 2013. ניטור כזה חשוב בעיקר בנוגע לייצור של מזון בסיסי כביצי מאכל, שנצרכות באופן שוטף על ידי האוכלוסייה, לרבות בגילאים הצעירים.

ראוי לזכור כי מוצר מזון יכול להיות איכותי ומומלץ על ידי תזונאים בכל הנוגע למרכיביו הבסיסיים, אולם בעל רמה בטיחותית ירודה בגלל תכולת מזהמים רבה שנמצאת בו. לפיכך על משרדי החקלאות והבריאות להמשיך בפעולותיהם לניטור מזהמים מסוגים שונים שעלולים להימצא במזון. כמו כן חשוב שהמשרדים האמורים יפעלו להנגיש את תוצאות הביקורת של מוצרי המזון לציבור הרחב, כדי שבידי הציבור יהיה מידע עדכני, מלא ובהיר על איכות המזון ועל בטיחותו. מידע כזה יסייע לציבור להחליט החלטות מושכלות בנוגע לצריכה של סוגי מזון שונים ולתדירות הצריכה של כל אחד מהם.

טיפול משרד החקלאות בקביעת כללים בנושא צער בעלי חיים

הבטחה של תנאי מחיה בסיסיים לחיות, ובהן חיות משק, היא בעלת ערך לא רק בשל שיקולים וטרינריים וכלכליים, אלא גם בשל ההכרה בבעלי חיים כיצורים חשים הזכאים לחירויות שונות. הארגון הבין-לאומי לבריאות בעלי החיים³² הכיר בחמש חירויות בסיסיות להם זכאים בעלי-החיים: חירות מרעב, צמא ותזונה לקויה; חירות מאי-נוחות סביבתית; חירות מכאב, פגיעה ומחלות; חירות לבטא התנהגות טבעית; וחירות מפחד ומצוקה נפשית.

בחוק הרופאים הווטרינרים נאמר כי "שליחותו של הרופא הווטרינר היא למנוע ולהקל על סבלם של בעלי חיים, למנוע מחלותיהם ולרפא אותם".

בשנת 1994 נחקק חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994 (להלן - חוק צער בעלי חיים); חוץ מחוק זה נחקקו בנושא בין היתר חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד-1994, והחוק להגנת חיית הבר, התשט"ו-1955.

בחוק צער בעלי חיים נאמר כי "לא יענה אדם בעל חיים, לא יתאכזר אליו ולא יתעלל בו בדרך כלשהי"³³. הפרת איסור זה ואיסורים נוספים שנקבעו בחוק נחשבת התעללות בבעלי חיים.

פסיקות של בית המשפט העליון בישראל מבטאות אף הן את ההכרה בבעל החיים כיצור הראוי להגנה. בהכרעת הדין של בג"ץ בנושא פיטום אווזים³⁴ נאמר כי "האיסור להתעלל בבעלי חיים הוא ערך מוסרי מוכר בחברה האנושית הנאורה, והוא משתלב באורח הרמוני בערכי היסוד המחייבים יחס אנושי לאדם באשר הוא אדם, ולחיה המצויה בשליטתו. החובה לנהוג בדרך אנושית בחיה נגזרת מתפיסה מוסרית השוללת גרימת סבל לכל מי שהטבע חנן אותו בחיים... הערך המחייב יחס אנושי לאדם ולחיה משתלב ונארג אל תוך מסכת הרמונית של ערכי מוסר אשר מצאו את ביטויים בחקיקת המדינה"³⁵.

משרד מבקר המדינה בדק את נושא השמירה על הרווחה של כמה חיות משק והמניעה של צער בעלי חיים בנוגע להן. להלן הממצאים:

- | | |
|----|---|
| 32 | The World Organization for Animal Health (OIE), במסמך "דוח הצוות לעניין רפורמה סביבתית בענף גידול החזירים", בפרק - המלצות הוועדה בנושא רווחת בעלי חיים; דוח על רווחת המטילות שהוגש למנכ"ל משרד החקלאות בשנת 2009. |
| 33 | בחוק נאמר כי הוא אינו חל על הפעולה של המתת בעלי חיים שנועדו לשמש מזון לאדם. |
| 34 | בג"ץ 7713/05 נוח - התאחדות ישראלית של ארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסק הדין ניתן ב- 22.2.06 (פורסם במאגר ממוחשב). |
| 35 | ראו גם בג"ץ 4884/00 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, פ"ד נח(5), 202. |

עגלים בבתי השחיטה

בדצמבר 2012, בזמן ביצוע הביקורת, התפרסמה בתקשורת כתבה בנוגע למעשי התעללות בבעלי חיים המובלים לשחיטה. ההתעללות נעשתה על ידי עובדים באחד מבתי המטבחים הגדולים בישראל³⁶.

הפרשה עוררה הדים בציבור, ובעקבותיה הוגשה עתירה לבג"ץ מטעם ארגונים הפועלים למען רווחת בעלי חיים³⁷. העותרים ביקשו להפסיק מיד את פעולת בית המטבחים ולהשעות את ההיתרים לשחיטת בעלי חיים נוספים במקום. נוסף על העתירה נפתחה חקירה משטרתית בנוגע לפרשה.

על פי הממצאים שהוצגו בצילומים, ועל פי הטענות שהועלו בעתירה, כאשר הובלו בעלי החיים לשחיטה הכו אותם העובדים במקלות ונתנו להם מכות חשמל, השליכו כבשים באוויר והטיחו את גופם לרצפה, בעטו בבעלי חיים ועוד. מעשי ההתעללות יוחסו לכמה עובדים ולא לוותרנירים המפקחים על העבודה במקום. עם זאת הוטלה האחריות גם על הוותרנירים, מתוקף תפקידם, והם זומנו לשימוע אצל מנהל השירותים הוותרניריים.

תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), התשס"ו-2006 נועדו לוודא יחס נאות לבעלי החיים המובלים לשחיטה. היה על השירותים הוותרניריים לוודא שעובדי המפעל מקבלים הדרכה ב"כללי עשה ואל תעשה" בעניין זה ומקיימים את הכללים.

במרץ 2013 כתב מנהל השירותים הוותרניריים מסמך בנושא ובו נאמר: "לפי בדיקתי, הפיקוח בבית המטבחים מטעם השירותים הוותרניריים לא כלל הנחיות מפורטות בכתב בנושא מניעת צער בעלי חיים".

הביקורת בשירותים הוותרניריים העלתה שמשדר החקלאות לא פרסם "כללי עשה ואל תעשה" להנהלות בתי המטבחים, על מנת להבטיח יחס נאות לבעלי חיים המובלים לשחיטה, וכי עד לחשיפת הפרשה לא קיבלו העובדים בבתי המטבחים הדרכה מספקת מהמשדר בדבר חשיבות הנושא של צער בעלי חיים, ובכלל זה ההתנהגות הנדרשת כלפי בעלי החיים שמגיעים לבית המטבחים.

בעקבות חשיפת הפרשה והעתירה שהוגשה בעניין, נקטה הנהלת השירותים הוותרניריים כמה פעולות, ובהן הדרכת הוותרנירים המפקחים על כל בתי המטבחים המאושרים בארץ, וכן הדרכת העובדים בהם, בדבר מניעת צער בעלי חיים מבעלי החיים המובלים לשחיטה. בהדרכות צוין לפני הוותרנירים והעובדים האיסור להשתמש במהלום (שוקר) אלא במקרים חריגים, על פי הנחיית הוותרניר המפקח ובנוכחותו.

בתשובה מאפריל 2013 של המדינה לעתירה³⁸ נאמר כי נוסף על הפעולות שעשתה הנהלת השירותים הוותרניריים בעקבות הפרשה, הוחלט על ביצוע עבודת מטה בשירותים הוותרניריים ובמשדר החקלאות בנוגע לקביעת נוהלי עבודה ופיקוח עדכניים בעניין הפעילות בבתי המטבחים, בין היתר כדי להתאים את הנהלים שייקבעו לנורמות הבין-לאומיות.

36 הפרשה נחשפה בתחקיר 'אדום אדום' של כלבוטק; בראשית אוקטובר 2013 פורסם בעיתונות כי הוחלט להגיש כתבי אישום כנגד אנשים המעורבים בכך.

37 בג"ץ 8976/12 אנונימוס עמותה לזכויות בעלי חיים ואח' נ' מנהל השירותים הוותרניריים ואח'.

38 תשובה לפני דיון של המדינה לעתירה מ-3.4.13 (תגובה מקדמית של המדינה לעתירה ניתנה ב-27.12.12).

במועד סיום הביקורת, יולי 2013, עדיין לא קבע משרד החקלאות כללים מפורטים בדבר מניעת צער בעלי חיים, שיחייבו את הנהלות בתי המטבחים ועובדיהם. על משרד החקלאות לקבוע בהקדם כללים כאלה כדי למנוע מקרים של התעללות בבעלי חיים.

החזקת חזירים במכלאות

גידול החזירים החל בישראל עוד לפני קום המדינה, והיקפו כיום הוא ניכר. על פי נתוני השירותים הווטרינריים נשחטו בישראל בשנת 2012 בלבד כ-200,000 חזירים למאכל.

רק בינואר 2013, כשני עשורים מאז נחקק חוק צער בעלי חיים, נכנסו לתוקף הנחיות "עשה ואל תעשה" בנושא החזקת חזירים במכלאות.

ההנחיות מהוות אמנם כללים עם זאת הן מטבע הדברים אינן במעמד של תקנות. בנוגע לכך, יצוין כי בשנת 2012 הגישו עמותות הפועלות למען זכויות בעלי חיים עתירה לבג"ץ על שמשרד החקלאות לא התקין תקנות לטיפול בחזירים³⁹.

המדינה השיבה לעתירה כי התקנת תקנות העוסקות בצער בעלי חיים בנוגע לחזירים נמצאת בשלב מתקדם. בהחלטה של בית המשפט מ-18.6.13 נאמר כי הפרקליטות תערכנה בתוך 90 ימים אם הותקנו תקנות בעניין זה, "ואם כן תצרפן, ולאחר מכן נחליט בענין העתירה". הייעוץ המשפטי של משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה בראשית אוקטובר 2013 כי "בהתחשב בימי פגרה, על המדינה להגיש עדכון [לבית המשפט] בתחילת חודש נובמבר". עוד נאמר כי באוגוסט 2013 הועבר נוסח של תקנות בנושא "ממשרד החקלאות למחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לשם אישור הנוסח, בכדי לקדם את הליך החקיקה... הערות משרד המשפטים התקבלו, וכעת אנו עובדים על תיקון הנוסח בהתאם. נעדכן את בית המשפט בנוסח המעודכן בהתאם למועדים". במועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיימו ההליכים המשפטיים.

מתשובת המדינה לעתירה ניתן ללמוד על השתלשלות העניינים בנוגע לטיפול משרד החקלאות בנושא:

1. ביולי 2002 מינה מנהל השירותים הווטרינריים ועדה לגיבוש תקנות בנושא תנאי החזקה של החזירים⁴⁰. בשלהי שנת 2003 העלתה הוועדה ליקויים שונים והמליצה לקבוע לגביהם כללים מחייבים. הליקויים נגעו בין היתר לצפיפות החזירים במכלאות; להחזקת חזירות הרות בת צר ומבודד; לאיכות האוויר הירודה במכלאות; להיעדר אמצעים הנחוצים לקיום ההתנהגות הטבעית של החזירים, כגון קש לנבור בו; ולקטימת זנבות של חזירים שנעשית במכלאות, כדי שלא יפצעו זה את זה בשל הצפיפות שהם נתונים בה (הצפיפות גורמת לחזירים לגלות תוקפנות).
2. בשנים 2004 ו-2005 דנו משרד החקלאות ומגדלי החזירים בטייטת התקנות, ובכלל זה ביכולתם של המגדלים לעמוד בדרישות שנקבעו בהן, אך התקנת התקנות לא הושלמה. בתשובת המדינה לעתירה נאמר כי "המשך הטיפול בהתקנת התקנות עוכב עד להשלמת התקנת תקנות לעניין החזקת עגלי חלב, הובלת בהמות... הובלת עופות [ועוד]... זאת בשל סדר קדימויות שנקבע, ובשל העובדה שהתקנת תקנות לפי חוק ההגנה על בעלי חיים הינה סבוכה ומורכבת... דבר שמאריך באופן משמעותי את הליך החקיקה". עוד נאמר כי על מנת שטייטת התקנות "תביא בחשבון... את

39 בג"ץ 3993/12 עמותת "תנו לחיות לחיות" ועמותת "אנונימוס - עמותת לזכויות בעלי חיים" נ' שרת החקלאות ופיתוח הכפר.
40 שם.

היבטי האכיפה... הוחלט להמליץ על עריכת סקר שימפה את המצב הקיים במשקים בהם מגדלים חזירים".

3. בשנת 2011 מינה מנכ"ל משרד החקלאות צוות בין-משרדי לגיבוש מסמך בנושא רפורמה בענף גידול החזירים. בצוות היו חברים נציגי משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר. הצוות עסק בהיבטים שונים הקשורים לגידול החזירים, והמליץ בין היתר לאמץ את קביעות הדירקטיבה האירופית⁴¹ לגבי תנאי המחיה הנדרשים לחזירים ולהתקין תקנות בהתאם.

בדוח שהגיש הצוות הבין-משרדי להנהלת משרד החקלאות באפריל 2012 צוינו ליקויים הדומים לליקויים שציינה כמעט עשור קודם לכן הוועדה לגיבוש תקנות בנושא תנאי ההחזקה של החזירים. מכאן עולה כי הליקויים לא תוקנו במשך כעשור, אף על פי שהנהלות המשרד לדורותיהן היו מודעות להם.

ממצאי הצוות הבין-משרדי העלו כי תנאי המחיה של החזירים במכלאות היו ירודים. יתרה מזו, בגופם של החזירים התבצעו דרך שגרה וללא אלוש פעולות פולשניות ומכאיבות. להלן דוגמאות: (א) קטימת זנבות ועקירת ניבים של חזירים ללא אלוש. (ב) פעולות לסירוס חזירונים זכרים (בנימוק שהדבר משפר את טעם בשרם) ללא אלוש. (ג) החזקת חזירה אם בתא מבודד וצר, שאינו מאפשר לה תזונה בתקופת ההיריון ועד לגמילת הגורים. דרך פעולה זו נאסרה במדינות האיחוד האירופי, באוסטרליה ובניו זילנד, והמדיניות הנהוגה בהן היא להחזיק חזירה הרה בתא כזה רק בימים הסמוכים למועד ההזרעה ולמועד ההמלטה, ולא בכל תקופת ההיריון. (ד) החזקת חזירים במכלאות ללא אוורור.

כאמור, רק בינואר 2013 נכנסו לתוקף הנחיות של משרד החקלאות להחזקת חזירים. בהנחיות נאמר כי הפועל בניגוד לקבוע בהנחיות "יראו אותו כמי שהפר הוראות לפי פקודת בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985 או לפי חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, לפי העניין, וצפוי להעמדה לדין לפיהם". בהנחיות נקבע בין השאר שיש לאפשר לחזיר לגשת למי שתייה ולרבוץ, וכי יש לבצע אלוש לפני ביצוע פעולות פולשניות בגופו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא הייתה סיבה להמתין קרוב לשני עשורים מאז חוק חוק צער בעלי חיים עד לקביעת הנחיה, ולפיה על בעלי המכלאות לספק לחזירים מקום רביעה וכן מים ומזון לפי הצורך, וכן לבצע אלוש לפני ביצוע פעולות פולשניות בגופם של החזירים. לא יעלה על הדעת כי במשך שנים לא הייתה ולו הנחיה אחת אשר יהיה בה כדי להבטיח כי החזקת החזירים תיעשה בדרך שתקל את סבלם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אי-קביעה של נורמות מחייבות בנושא במשך שנים, יש בה משום הפקרת החזירים לחסדיהם של בעלי העניין בתעשייה זו.

41 קווים מנחים שקבעה מועצת האיחוד האירופי.

תרנגולות מטילות בולים

1. רוב התרנגולות בישראל המטילות ביצי מאכל מוחזקות כתאים צרים שמכונים כלובי סוללה⁴². רובם הגדול של לולי ההטלה הוקמו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, והשטח המוקצה בהם לתרנגולת המטילה הוא כ-350-450 סמ"ר.

הדירקטיבה האירופית בנושא תרנגולות מטילות : מועצת האיחוד האירופי קבעה בשנת 1999 את ה"דירקטיבה האירופית בדבר סטנדרטים מזעריים להגנה על תרנגולות מטילות" (להלן - הדירקטיבה האירופית לתרנגולות). בדירקטיבה האירופית לתרנגולות נקבע כי מינואר 2012 יאסר במדינות שבהן היא חלה לגדל תרנגולות מטילות בכלובים רגילים, וכי יהיה ניתן לגדלן רק בכלובים מועשרים - שבהם יש למטילות תנאי מחיה משופרים, כגון גישה חופשית למזון ושטח של לפחות 750 סמ"ר למטילה - או ללא כלובים כלל. יצוין כי מגדלי התרנגולות בישראל אינם מחויבים לנורמות אלה. עם זאת, הדירקטיבה משמשת בכמה מדינות מפותחות בעולם בסיס לקביעת נורמות מעודכנות בנושא החזקת תרנגולות.

יוצא אפוא כי בשנת 2013 היה השטח המוקצה לתרנגולות המטילות ברוב הלולים בישראל נמוך במידה ניכרת מהשטח שיש להקצות להן על פי הנורמות של הדירקטיבה האירופית לתרנגולות.

2. עתירה לבג"ץ : בשנת 2009 הגישו ארגונים למען זכויות בעלי חיים עתירה לבג"ץ, ובה דרשו להורות על התקנת תקנות בדבר תנאי החזקתן של תרנגולות מטילות⁴³. על פי הטענות שהועלו בעתירה, השטח המצומצם בו מוחזקות רבות מהתרנגולות המטילות אינו מאפשר להן לזוז, וכל שכן למתוח כנף או לנקות את הנוצות. העותרים דרשו עוד כי המדינה תימנע מביצוע רפורמה בענף ההטלה עד להתקנת תקנות אלה. בתשובת המדינה לעתירה נאמר כי בשנת 2007 החליטה ממשלת ישראל לקדם רפורמה בענף ההטלה, שעיקרה בניית לולים שיעמדו בדרישות מודרניות בכל הנוגע לבריאות הציבור, בריאות העוף, איכות הסביבה וקיום תנאי מחיה נאותים לתרנגולות המטילות - וכל זאת בהתחשב בצורכי המגדלים; כמו כן יינתנו במסגרת הרפורמה תמריצים כספיים לחקלאים שיבנו לולים חדשים. עוד נאמר בתשובה כי הרפורמה, שנועדה בין השאר לשפר את תנאי המחיה של התרנגולות, "אינה באה להחליף את הנורמות שיקבעו על ידי השר בעתיד בתקנות לפי חוק צער בעלי חיים. הרפורמה אינה מתיימרת לקבוע נורמה כופה בענין זה" (ההדגשה במקור).

במועד סיום הביקורת, יולי 2013, טרם ניתן פסק דין בנוגע לעתירה. בתשובה נוספת לעתירה הודיעה המדינה לבית המשפט העליון כי נעשות פעולות כדי להתקין בהקדם תקנות בנושא תנאי החזקתן של תרנגולות מטילות. בהחלטה מ-10.6.12 כתבו השופטים כי: "התקנת התקנות נעשית, לצערנו, בעצלתיים בשל חילוקי הדעות בממשלה, וקול קרקר התרנגולות ושועתן מגיע עד לאולמנו... השכוי מבחין בין יום ובין לילה, אך מתקשה בודאי להבין את ההשתהות בהכרעה בנושא זה. יפה איפוא שעה אחת קודם".

42 מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יישום הוראות הדירקטיבה האירופית בנושא תנאי הגידול של תרנגולות מטילות - סקירה משווה; הוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ב-10.6.10.

43 בג"ץ 7154/09 עמותת "אנונימוס" לזכויות בעלי חיים ואח' נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר ואח'. הדיון בעתירה אוחד עם הדיון בבג"ץ 1842/10.

היעדר תקנות בדבר דרכים להמתת אפרוחים

בענף תעשיית המזון מן החי נהוג להמית אפרוחים זכרים עם היוולדם, מכיוון שלא ניתן להשתמש בהם לרבייה או להטלה.

ועדת החינוך של הכנסת דנה עוד בשנת 2002 בהתקנת תקנות למניעת סבל של בעלי חיים בעת המתתם, ובכללן בנוגע להמתת אפרוחים. במועד סיום הביקורת, יולי 2013, טרם הותקנו תקנות כאלה.

לדברי הממונה על צער בעלי חיים במשרד החקלאות (להלן - הממונה), תקנות כלליות אלה לא אושרו, מכיוון שהמשרד ביקש להתקין במקומן תקנות בדבר תהליך ההמתה של כל סוג בעל חיים בנפרד. עם זאת הוסיפה הממונה כי המשרד הוציא הנחיות בנוגע לדרכים שבהן מותר להמית אפרוח, וכן קבע בהנחיות איסור להשליך אפרוח חי לפח האשפה.

ביולי 2013 דנה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בהתעללות באפרוחים באחת המדרגות. בדיון ציינו המשתתפים כי מדי פעם בפעם נחשפים מקרים של השלכת אפרוחים לפח, והוסיפו כי לא הותקנו בעניין זה תקנות, וכי כל אירוע כזה מטופל נקודתית. עוד ציינו משתתפים כי הקנסות המוטלים על מי שמשליכים אפרוחים לפח אינם משמשים הרתעה מספקת.

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה נאמר כי טיטת תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (המתת אפרוחים והשמדת ביצי דגירה) הופצה לעיון הציבור באוגוסט 2011 ותקנות כאלה נמצאות בשלב "אישור נוסח מול משרד המשפטים".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על קידום התקנת התקנות מן הראוי שמשרד החקלאות יבחן אם יש צורך בחיזוק אמצעי ההרתעה, כדי למנוע הישנות מקרים של התעללות באפרוחים.

הקצאת כוח אדם לקידום התקנת תקנות בנושא צער בעלי חיים

1. בשנת 2002 מינה משרד החקלאות עובדת במשרה מלאה לתפקיד הממונה על הטיפול בנושא צער בעלי חיים.

לדברי הממונה, במסגרת תפקידה היא מרכזת את עבודת המטה הנדרשת להתקנת תקנות ולכתיבת נוהלי עבודה בעניין צער בעלי חיים, וכמו כן היא מטפלת בתלונות הציבור בקשר להתעללות בבעלי חיים, ובכלל זה מנתבת את התלונות לגורמים הרלוונטיים במשרד החקלאות.

הממונה ציינה כי הטיפול בתלונות הציבור גוזל מהזמן שנדרש לה לביצוע העבודה הנוגעת לתקנות ולהנחיות בעניין צער בעלי חיים, ולפיכך היא נאלצת לעתים לדחות משימות הנוגעות לכך למשך חודשים.

בהקשר זה ראוי להדגיש כי התמשכות ההליכים לקביעת תקנות והנחיות בנושא צער בעלי חיים אינה קשורה רק באילושי עבודתה של הממונה, אלא נובעת ממחלוקות רבות שנים שקיימות בין משרדי הממשלה ובין בעלי עניין שונים הפועלים בתעשיית המזון.

2. ביוני 2008 מינה שר החקלאות "ועדת בדיקה לבחינת התנהלות יחידת השירותים הווטרנריים ובריאות המקנה אשר במשרד החקלאות ופיתוח הכפר" (להלן - ועדת זילר). בדוח שהגישה ועדת זילר למנכ"ל משרד החקלאות בשנת 2010, נמתחה, בין היתר, ביקורת על תפקוד השירותים הווטרנריים וכן על אי-התקנת תקנות בנושא צער בעלי חיים. על פי דוח ועדת זילר, מאז חוקק חוק צער בעלי חיים בשנת 1994 הותקנו לפיו תקנות בשישה נושאים בלבד, ואילו התקנתן של תקנות אחרות וחשובות שאמורות לתת תוכן לחוק מתעכבת שנים רבות. עוד צוין בדוח כי הממונה, שזומנה לוועדה למתן עדות, אמרה כי הרימה ידיים, הן נוכח הנטל הכבד המוטל עליה והיעדר כוח אדם שסייע לה, הן בשל ההתמודדות הקשה מול הארגונים ומערכות הביורוקרטיה, והן עקב תחושתה כי היא ניצבת לבדה במערכה, בלי גיבוי וסיוע מן הממונים עליה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי עיכוב ביצוע במשך שנים של עבודת המטה הדרושה להסדרה חוקית של נושא צער בעלי חיים, שהוא בעל חשיבות ציבורית, אינו סביר. על המשרד לפעול להשלמת עבודת המטה האמורה ולקבוע לכך במידת האפשר לוח זמנים.

סיכום

בכל שנה משווקים בישראל מיליוני ק"ג של מזון מן החי, ובכלל זה בשר בקר, בשר צאן, בשר חזירים, בשר עוף, ביצים ומוצרי חלב. כדי לוודא שהמזון המשווק ראוי למאכל ולמנוע פגיעה בבריאות הציבור, יש לפקח על השלבים של הייצור והשיווק שלו. יש לפקח על המזון שמסופק לחיות המשק שמהן מופק המזון לציבור; על תנאי הובלתן ושחיטתן של חיות המשק; על הובלת התוצרת ליישובים ובדיקתה בכניסה אליהם; ועל בתי העסק וההסעדה המוכרים מזון מן החי.

הממצאים שעלו בדוח זה מלמדים על ליקויים בכמה תחומים: המזון שניתן לחיות המשק אינו מבוקר דיו וכולל לעתים חומרים בלתי רצויים שעלולים לעבור לתוצרת המזון המשווק לציבור; המשחטות המשווקות בשר עוף לשוק המקומי בלבד הן ברמה מקצועית ותברואתית נמוכה, לעומת המשחטות המייצאות גם לחו"ל; הווטרנרים הרשותיים בחלק מן היישובים בודקים את כלי הרכב המובילים תוצרת של מזון מן החי לתחומי היישובים בדיקה חלקית או שאינם בודקים אותם כלל. כמו כן, בכמה יישובים נמצא כי הפיקוח על חלק מבתי העסק המשווקים לציבור מזון מן החי נעשה על ידי הווטרנריים הרשותיים בתדירות נמוכה או שלא נעשה כלל. נוסף על כך, אין פיקוח של גורם ממשלתי על הווטרנרים הרשותיים בכל הנוגע לביצוע הבדיקות של מזון מן החי הנכנס לתחומי היישובים ומשווק בהם. משרד החקלאות מבצע, באמצעות השירותים הווטרנריים, סקרים שנתיים לאיתור שאריות ביולוגיות במזון מן החי. בסקרים אלה נמצא כי בשיעור ניכר של ביצי מאכל היו שאריות של תרופות שאינן צריכות להימצא בהן.

בשל הליקויים שנמצאו בשלבי הפיקוח על המזון מן החי, יש מקום לחשש שמזון שאינו ראוי למאכל אדם או שנפגם בדרך אל הצרכן לא יאוחר ויושמד כנדרש, אלא ישווק, דבר שעלול לפגוע בבריאות הציבור.

כדי למנוע סכנה לבריאות הציבור, על משרדי החקלאות, הבריאות והפנים לוודא שבתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות יתבצע פיקוח על מזון מן החי כנדרש. כדי להשיג מטרה זו על משרדים אלה בין היתר להסדיר את הפיקוח הממשלתי על עבודת הווטרינרים הרשותיים; ולקבוע הוראות מחייבות לגבי היקפי המשרה של הווטרינרים הרשותיים ביישובים, על פי מאפייני כל יישוב, ולגבי הכלים הנחוצים להם בעבודתם.

על משרדי החקלאות והבריאות לשקול לקדם חקיקה לעדכון הדרישות שמוטלות בחוק על משחטות המשווקות לשוק המקומי בלבד, כדי להעלות את רמת בטיחות המזון המסופק באמצעותן. עוד יש להגביר את האכיפה על משחטות שאינן עומדות ברמה הנדרשת. נוסף על כך, על משרדים אלה להתמיד בפעולות שהחלו לקדם בשנת 2013 בנוגע לבדיקת המזון שניתן לחיות המשק, כדי למנוע חדירה של חומרים בלתי רצויים לתוצרת המזון מן החי המשווקת לציבור.

אף שחוק צער בעלי חיים נחקק בשנת 1994, בשנת 2013 עדיין לא נקבעו כללים מחייבים שיבטיחו את רווחתן של תרנגולות מטילות המוחזקות בכלובים בישראל, והנחיות שיחייבו את עובדי בתי המטבחיים בנושא צער בעלי חיים; והעבודה הנוגעת להתקנת תקנות להמתת אפרוחים בדרך שתקל את סבלם עדיין נמשכת. כמו כן, הנחיות להחזקת חזירים במכלאות הכוללות כללי "עשה ואל תעשה", נכנסו לתוקף רק בראשית שנת 2013. על משרדי הממשלה לזרז את קביעת הכללים המחייבים הנוגעים להחזקת חיות משק אלה ולהחזקת בעלי חיים בכלל, בתחומים שבהם הדבר נדרש, כדי למנוע מבעלי החיים סבל מיותר. יש לפעול לסגור את הפרצות בנורמות, כדי למנוע מצב של "איש הישר בעיניו יעשה" בבעלי החיים שבהחזקתו.