

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

פעולות הביקורת

הפיקוח על המזון לבעלי חיים חיוני כי יש לו השפעה ישירה על בריאות בעלי החיים ועל בריאות האדם. בשירותים להגנת הצומח ולביקורת, בשירותים הווטרינריים ובשירות ההדרכה והמקצוע (שה"מ) שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר נבדק הפיקוח על מזון לבעלי חיים. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות.

הפיקוח על מזון לבעלי חיים

תקציר

הציבור בישראל צורך בכל שנה מזון רב מן החי - בשר בקר ועוף, דגים, מוצרים מעובדים, ביצים וחלב. המספוא¹, שרובו מיובא, הוא תשומה עיקרית בתהליך ייצור מוצרים מן החי. כדי להבטיח את איכות המזון מן החי שהאדם צורך ואת השמירה על בריאות התושבים, יש חשיבות רבה לפיקוח על המספוא.

ייצור מספוא לבעלי חיים והסחר בו מוסדרים בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מספוא והסחר בו), התשל"א-1971 (להלן - צו הפיקוח). "מספוא", כמוגדר בצו הפיקוח, הוא כל חומר או מוצר מהמפורטים בתוספת הראשונה לצו הפיקוח, המשמש מזון לבעלי חיים או מיועד לשמש כאמור. שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות) מינה את מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - השירותים להגנת הצומח) למנהל לפי צו הפיקוח, כלומר לאחר אישור לביצוע צו הפיקוח. מטרת הפיקוח להבטיח שייצורו ושיווקו של המספוא ייעשו בהיתר.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח על מזון לבעלי חיים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). בדיקות השלמה נעשו גם במשרד הבריאות.

1 מזון לבעלי חיים שעם סוגיו נמנים: גרעינים, תערובות, מוצרי לוואי מן הצומח, מוצרי לוואי מן החי, ויטמינים ותוספי מזון.

עיקרי הממצאים

1. הצורך בחקיקה חדשה: לאחר שפרצה באירופה המחלה המכונה "הפרה המשוגעת"² התגבשה ההכרה כי המספוא הוא חוליה חשובה במסלול זיהום מזון של האדם והדבקת האדם במחלות שמקורן בבעלי חיים. גישת הפיקוח הקודמת, שעסקה בעיקר בבדיקת ערכם התזונתי של מוצרי המספוא, פינתה בארצות המפותחות מקום לגישות פיקוח חדשות שהתמקדו בעיקר בדאגה להגנה על בריאותם של הצרכנים - האדם ובעלי החיים. על כן נדרשו שינויים בחקיקה המסדירה את הפיקוח על המספוא בישראל. במשך תקופה ארוכה דנו במשרד החקלאות באפשרות להחליף את צו הפיקוח בחקיקה חדשה. ואכן, במהלך הדיונים בנושא הוחלט לחוקק חוק חדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים, ועל השירותים להגנת הצומח הוטל להכין הצעה לחוק זה. אולם הבדיקה העלתה כי אף על פי שהטיפול בנושא החל כבר בשנת 2002, ואף על פי שממועד זה ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, חלפו שש שנים, הוא לא הסתיים. משום כך הפיקוח על המספוא בישראל אינו מוסדר בחוק מעודכן (כפי שיפורט גם להלן).

2. היעדר פיקוח על מרכזי מזון: מרכזי מזון לבעלי חיים (להלן - מרכזי מזון) מספקים מזון שיש בו יותר מ-14% לחות (להלן - מזון "רטוב") לפרות, לבני צאן ולחזירים. צו הפיקוח אינו כולל פיקוח על מרכזי מזון, ולכן השירותים להגנת הצומח אינם מפקחים על איכותו ועל ייצורו של המזון שמיוצר במרכזי המזון. בשל היעדר פיקוח עליהם לא נבדקת בתחמיצים³ ובבלילים⁴ נוכחות של מזיקים כמו מיקוטוקסינים⁵, מתכות, חומרי הדברה ועוד. הצעה לפקח על מרכזי מזון אמנם נכללת בהצעת החוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים, אולם, כאמור, חקיקת החוק מתעכבת. למצב הקיים עלולות להיות השלכות חמורות על בריאות בעלי חיים, וכפועל יוצא מכך גם על בריאות האדם הצורך מזון מן החי.

3. היעדר פיקוח על מזון רפואי לבעלי חיים: מזון רפואי לבעלי חיים הוא מספוא המכיל תכשיר וטרינרי (כהגדרתו בפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981) (להלן - פקודת הרוקחים). בארצות הברית ייצור המזון הרפואי מוסדר בחקיקה, ובאירופה הוא מוסדר בתקנות. בארץ, לעומת זאת, אין תקנות המסדירות את פעילותם של מכוני התערובת ומרכזי המזון המכילים גם מזון רפואי. לכאורה הגדרת המונח "סמי מרפא" בפקודת הרוקחים⁶ חלה גם על מזון רפואי לבעלי חיים, אך מכיוון שלפי פקודת הרוקחים סמכויות הפיקוח על המזון הרפואי נתונות בידי משרד הבריאות, בפועל, משרד הבריאות אינו מפקח על הכנת מזון רפואי במכוני תערובת. גם משרד החקלאות אינו מפקח על הכנת מזון המוגדר "רפואי", וזאת אף על

2 ספגת המוח בבקר (BSE), המכונה מחלת "הפרה המשוגעת", היא מחלה מידבקת בבקר.
3 תחמיץ - ירק שעבר שימור בדרך של החמצה. מנת המזון של פרות חולבות מכילה בדרך כלל תחמיצים.
4 בליל - מנת מזון שמכילה את כל המרכיבים שבעל החיים זקוק להם. כל המרכיבים במנת המזון מעורבים ומוגשים יחדיו.
5 מיקוטוקסינים (Mycotoxins, רעלני פטריות) - רעלנים שנוצרים במיני פטריות שונים, והם עלולים, במינון מסוים, להזיק לבריאותם של בעלי חיים ולפגום במוצרים המיוצרים מן החי, ובמקרים מסוימים - נדירים מאוד - הם גם יכולים להזיק לאדם האוכל מוצרים מהחי הנגועים ברעלנים.
6 "סמי מרפא" - מוצר כימי, מוצר רוקחות, תרופה, תרכיב, נסיוב וכל מצרך או חומר אחר לשימוש ברפואה.

פי שהוא בגדר מספוא כהגדרתו בצו הפיקוח⁷, ועל כן מפקח לעניין הצו מוסמך ליטול ממנו דגימה לבדיקה.

4. היעדר הסמכה למעבדה לביקורת טיב המספוא: המעבדה לביקורת טיב המספוא (להלן - המעבדה) שבשירותים להגנת הצומח בודקת את איכות המספוא. מ-76 שיטות לבדיקת פרמטרים שונים במזון לבעלי חיים קיבלה המעבדה, מהרשות הלאומית להסמכת מעבדות, הסמכה לשתי שיטות בדיקה⁸ בלבד.

5. ליקויים בתכנון עבודת הפיקוח ובביצועה: המחלקה לטיב המספוא שביחידת השירותים להגנת הצומח מפקחת על כ-240 יצרנים, יבואנים ומשווקים של מספוא. עבודת הפיקוח נקבעת לפי מספר הדגימות שביכולתה של המעבדה לבדוק, שהוא 1,000-1,200 דגימות בשנה. ראוי שעבודת הפיקוח תתוכנן לפי הצרכים בשטח. נוסף על כך, הציוד במעבדה מיושן, ונרשמו תקלות רבות שהשביתו את מערכות הבדיקה. במקרים רבים זמן הבדיקה במעבדה היה חודש ויותר, וגם תוצאות הבדיקה פורסמו לציבור באיחור רב.

6. אי-ייצוג הולם בוועדות מייעצות: משנת 2006 פועלות ליד מנהל השירותים להגנת הצומח שלוש ועדות מייעצות-מקצועיות שאותן מינה מתוקף סמכותו לפי צו הפיקוח. מנהל השירותים להגנת הצומח נותן להמלצות שנותנות לו הוועדות תוקף מחייב. בוועדה לאישור תוספי מזון חברים נציגי כל מיני אגפים במשרד החקלאות ושני נציגים של שני מכוני תערוכת גדולים. אף שלשימוש בתוספי מזון⁹ במספוא יכולה להיות השפעה על בריאות הציבור, אין ייצוג בוועדות אלה לנציגים של משרד הבריאות, של המשרד להגנת הסביבה ושל ארגון צרכנים כלשהו.

7. חוסר שקיפות בתחום תוספי המזון: בעלי חיים מקבלים תוספי מזון מכל מיני סוגים. רשימת תוספי המזון שמקבלים בעלי חיים אינה מתפרסמת לציבור. עקב כך הציבור אינו יכול לדעת אילו תכשירים מורשים לשימוש ולאלו מטרות.

8. שימוש בתכשירים המכילים ארסן: מגדלי העופות השתמשו בתכשירים שמכילים זרניך (המוכר בשם "ארסן", להלן - ארסן), שכן הם מעלים את ניצולת המזון בעופות¹⁰ בשיעור של 3%-5%. עם זאת, ארסן הוא אלמנט רעיל. הארסן יכול להזיק מאוד לבריאות האדם, וגם חשיפה במינון נמוך למשך זמן עלולה לגרום לו לחלות בסרטן. מלבד הנזק הבריאותי שעלול להיגרם לאדם, הארסן עלול גם ליצור נזק סביבתי גדול. מנהל השירותים להגנת הצומח התיר בסוף שנת 2003 את השימוש בתכשיר רוקסרזון המכיל ארסן כבזרז גדילה לעופות ולחזירים בישראל. זאת בניגוד להוראות צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (עופות שהורמנו או הוזנו בחמרים כימיים), התש"ך-1959, האוסר להאכיל עופות בחומר המכיל ארסן והאוסר לשווק עופות שהוזנו בחומר מסוג זה.

7 "מספוא" לפי צו הפיקוח הוא "כל חומר או מוצר מהמפורטים בתוספת הראשונה המשמש מזון לבעלי חיים או המיועד לשמש כאמור". בתוספת הראשונה לצו מפורטים בין היתר "תוספות מזון - זרזי גדילה..., ויטמינים, ... תרופות שאישר בכתב רופא וטרינר ...".

8 כימות חלבון; כימות נחושת בתערובות מספוא.

9 לפי צו הפיקוח, תוספות מזון הן: זרזי גדילה, מלחי אמון ושתנן, צבעי מאכל, חומרים משמרים, חומרים מונעי חמצון, ויטמינים, חומרי ניחוח וטעם המאושרים למאכל אדם, תרופות שאישר בכתב וטרינר, חומצות אמינו, חומרים משפרי זרימה, חומרים מייצבי כופתיות ואנוזימים.

10 הוספת תכשירים המכילים ארסן למזון העופות מפחיתה את עלות גידולם.

משנודע הדבר למשרד החקלאות, באוקטובר 2006, הוא לא פעל לבטל מיד את ההיתר שניתן לתכשירים המכילים ארסן. משרד החקלאות העדיף את עמדת החקלאים, ששיקולים כלכליים היו לנגד עיניהם, ולא שקל את הנזק הסביבתי ואת טובת הציבור. רק באוקטובר 2007 - שנה לאחר שנודע לו דבר קיומו של הצו - אסר מנהל השירותים להגנת הצומח את השימוש בתכשירים המכילים ארסן. יצוין ויודגש שכבר בשנת 2005 אותרו בבשר עוף המיועד למאכל אדם שאריות של ארסן ברמה גבוהה מהרמה המרבית המותרת, וזאת לראשונה זה עשר שנים.

9. שימוש בחומרים אנטיביוטיים לזירוז גדילה: בארצות הברית משתמשים בזרזי גדילה אנטיביוטיים, ובישראל צו הפיקוח מאפשר לרשום חומרים אנטיביוטיים כזרזי גדילה אף שבאירופה הם נאסרו לחלוטין לשימוש מינואר 2006. ניפוק התכשירים האלה אינו דורש מרשם רופא, והם מוספים לתערובות ללא פיקוח וכדרך קבע. משרד הבריאות רואה בזרזי גדילה אלה תרופות לכל דבר, ועל כן, לדעתו, קודם כול צריך לרשום אותם כתרופות לפי פקודת הרוקחים. השירותים להגנת הצומח רשמו את החומרים האנטיביוטיים כזרזי גדילה בלי שדרשו שיירשמו כתרופות.

10. פיקוח על מזון לחיות מחמד: השירותים להגנת הצומח מפקחים גם על ייבוא מזון לחיות מחמד. בתחילת שנת 2006 התגלה שמוצרי מזון לכלבים מתוצרת חברה בארצות הברית גרמו להרעלת כלבים. בפברואר 2006 מינה מנכ"ל משרד החקלאות דאז, מר יוסי ישי, צוות לבדיקת המקרה. ביולי 2006 הגיש צוות הבדיקה את המלצותיו. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הושלם הטיפול ביישום חלק מההמלצות. בין היתר, טרם נקבע נוהל להערכת סיכונים ולניהול משברים שלפיו יפעלו כל הגורמים המקצועיים בשירותים להגנת הצומח ובשו"ט, ובמידת הצורך גם במשרד הבריאות.

סיכום והמלצות

בביקורת נמצאו ליקויים בפיקוח על מזון לבעלי חיים אשר עלולים להביא לפגיעה בבריאות בעלי חיים ואף לפגיעה בבריאות בני האדם. בניגוד למדינות העולם המערבי (ארצות הברית, מדינות האיחוד האירופי, קנדה), שהשלימו ושיפרו את החקיקה בתחום המספוא, ובניגוד למדינות האיחוד האירופי, שלא זו בלבד ששיפרו את החקיקה בתחום זה אלא גם הקימו את הרשות האירופית לבטיחות המזון (EFSA), בישראל יש צו פיקוח, כאמור, אך הוא אינו מקיף ואינו מסדיר נושאים רבים כגון פיקוח על מזון "רטוב" לבעלי חיים ופיקוח על מזון רפואי. יש לסיים במהרה את חקיקת החוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים, ושומה על משרד החקלאות לפעול להסדרת הנושא בהליך מזורז.

משרד החקלאות ויחידותיו המקצועיות אחראיות הן לבריאות בעלי החיים והן לבריאות בני האדם הצורכים מוצרים מן החי. בבואו לבחון מתן היתרים לייצור מספוא, לייבוא ולשיווק, על המשרד לשקול לא רק את "טובת החקלאי" אלא גם את "טובת הציבור", בייחוד בכל האמור בתוספי מזון, שהם תכשירים רפואיים לכל דבר.

בביקורת נמצאו חילוקי דעות מהותיים בין משרד הבריאות למשרד החקלאות בכל הנוגע לפיקוח על הכנת מזון רפואי במכוני תערובת ובמרכזי מזון. משרד הבריאות

הודיע למשרד מבקר המדינה כי מרכזי מזון ומכוני תערובת אשר מייצרים מזון או מזון רפואי לבעלי חיים אינם בפיקוח משרד הבריאות, וכי הפיקוח על כך צריך להיות בלעדית בידי משרד החקלאות. מנגד השיב משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כי משרד הבריאות הוא המופקד מכוח החוק על פקודת הרוקחים, ויש לו אחריות לנושא. עוד כתב משרד החקלאות שכל הסמכות לנושא התכשירים הווטרינריים נמצאת בידי אגף הרוקחות של משרד הבריאות. מבקר המדינה מדגיש כי הדבר אינו תקין. שני המשרדים אחראים לבריאות הציבור, ועליהם להיוועד יחד ללא דיחוי ולמצוא פתרון מוסכם. נוסף על כך, במסגרת חקיקת החוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים יש להסדיר גם את חלוקת הסמכויות בין שני המשרדים.



מבוא

1. הציבור בישראל צורך בכל שנה מזון רב מן החי - בשר בקר ועוף, דגים, מוצרים מעובדים, ביצים וחלב. המספוא (מזון לבעלי חיים. עם סוגיו נמנים: גרעינים, תערובות, מוצרי לוואי מן הצומח, מוצרי לוואי מן החי, ויטמינים ותוספי מזון), שרובו מיובא¹¹, הוא תשומה עיקרית בתהליך ייצור מוצרים מן החי. כל ההיבטים הבריאותיים בתהליך זה הם באחריות השירותים הווטרינריים (להלן גם - השו"ט), וזאת מתוקף אחריותם למניעת מחלות בקרב בעלי חיים, מחלות שלחלקן יש השפעה על בריאות בני אדם. בשל המחלה המכונה "הפרה המשוגעת" (BSE)¹², שפרצה באירופה בסוף שנות השמונים של המאה הקודמת, התגבשה ההכרה כי המספוא לבעלי חיים הוא חוליה חשובה במסלול זיהום מזונו של האדם והדבקת האדם במחלות שמקורן בבעלי חיים.

2. ייצור, ייבוא ושיווק של מספוא לבעלי חיים מוסדרים בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מספוא והסחר בו), התשל"א-1971 (להלן - צו הפיקוח), שהוצא בידי שר החקלאות מתוקף סמכותו לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - חוק הפיקוח). "מספוא", כמוגדר בצו הפיקוח, הוא כל חומר או מוצר מהמפורטים בתוספת הראשונה לצו, המשמש מזון לבעלי חיים או מיועד לשמש כאמור. בשנת 2007 פעלו בישראל 242 יבואנים ויצרנים של מספוא. בשנה זו יובאו לארץ או יוצרו בה 3,247 מוצרי מספוא בהיתר¹³. מכוני התערובת בישראל מייצרים כ-1.9 מיליון טונות תערובת לשנה.

שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות) מינה את מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - השירותים להגנת הצומח) למנהל לפי צו הפיקוח, כלומר לאחראי לביצוע צו הפיקוח. בצו הפיקוח נקבע כי "לא יבצע אדם עסקה¹⁴ בחומר המשמש או העשוי לשמש להזנת בעלי חיים אלא אם הוא מספוא, ואלא לפי היתר בכתב שניתן לו מאת המנהל ובהתאם לתנאי ההיתר (להלן - ההיתר) ... המנהל רשאי לתת היתר בכתב לביצוע עסקה ולקבוע בו תנאים לגבי ייעוד המספוא, כמותו, טיבו, מרכיביו, תכולתו ודרך הפקתו. המנהל רשאי לסרב לתת היתר וכן לבטל היתר שניתן אם ראה שהוראה מהוראות החוק או צו זה אינה

11 ישראל מייבאת מדי שנה בשנה כארבעה מיליון טונות גרעינים ומוצרי גרעינים.

12 ספגת המוח בבקר (BSE), המכונה מחלת "הפרה המשוגעת", היא מחלה מידבקת בבקר.

13 מהם 406 חומרי גלם.

14 "עסקה" - כל אחת מפעולות אלה שנעשית בידי אדם שלא לשם הזנה במספוא של בעלי חיים הנמצאים תחת שליטתו או בטיפולו: החזקת מספוא או הובלתו וכן הצעת מספוא למכירה או הצגתו למכירה; רכישת בעלות או חזקה במספוא; העברת בעלות או חזקה על מספוא לאחר; ייצור.

מתמלאת בקפידה או שלא קיים תנאי מתנאי ההיתר". תוקף ההיתר לייצורו, לייבוא ולשיווק של מספוא הוא בדרך כלל שנה אחת.

3. השירותים להגנת הצומח מפקחים על ייבוא המספוא בנמלים ואצל יצרנים (מכוני תערובת) ומשווקים. הפיקוח לפי הוראות צו הפיקוח נועד להבטיח שייצורו, ייבואו ושיווקו של המספוא ייעשו בהיתר. ביצוע הפיקוח נעשה לפי נהלים (ISO 9001)¹⁵ ולפי תכנית שנתית שנקבעת מראש. בדיקות מספוא המכיל מרכיבים מן החי מבוצעות בידי השירותים להגנת הצומח ובידי השו"ט גם יחד.

בחודשים מרס-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על מזון לבעלי חיים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). בדיקות השלמה נעשו גם במשרד הבריאות.

הצורך בחוק חדש בנושא מזון לבעלי חיים

כאמור, נושא הפיקוח על ייצורו, ייבואו ושיווקו של מספוא מוסדר בצו הפיקוח. כמו כן, היבטים מסוימים של הפיקוח בנושא זה מוסדרים בפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985 (להלן - פקודת מחלות בעלי חיים). אם המספוא מכיל גם מרכיבים מן החי, נדרשים המבקשים היתרים לפי צו הפיקוח לקבל גם היתרים ממנהל השו"ט, לצורך מניעת הפצת מחלות בעלי חיים¹⁶. במקרים רבים השירותים להגנת הצומח משתפים פעולה עם השו"ט ונועצים בהם בסוגיות הנוגעות לנושא המספוא, ברם בבקורת עלה, כי בין השירותים להגנת הצומח לבין השו"ט אין שיתוף פעולה מובנה וממוסד המעוגן בנוהלי עבודה ברורים. עקב כך, לא ברור מי הגוף המקצועי המתאים לקבל החלטות מקצועיות הנוגעות לפיקוח על מספוא (בעניין זה ראה את עמדתה של היועצת המשפטית של משרד החקלאות בפרק התמשכות הטיפול בקידום חקיקת חוק חדש במשרד החקלאות).

הצורך לחוקק חוק ראשי לפיקוח על מזון לבעלי חיים עולה מהסיבות האלה:

1. במהלך השנים חלו שינויים בגישות הפיקוח במדינות המפותחות. גישת הפיקוח הקודמת, שעסקה בעיקר בערכם התזונתי של מוצרי המספוא, ומטרתה הייתה להפיק תפוקות גבוהות ברווחיות מרבית, פינתה מקום לגישות חדשות שהתמקדו בעיקר בדאגה להגנה על בריאותם של הצרכנים - האדם ובעלי החיים. על פי הגישות הללו, היצרן הוא שצריך לפקח על כל שלבי הייצור של המזון, והמדינה צריכה לפקח על הנושא כ"מפקחת-על".

צו הפיקוח, מבוסס על גישת הפיקוח הקודמת, שעסקה בעיקר בערכים התזונתיים של מוצרי המספוא ואינו מתייחס לבטיחות המזון המוגש לבעלי חיים; הצו עוסק רק בהיבטי השיווק של המספוא, ואינו עוסק בהליכי ייצורו וברישו יצרניו. יצוין כי במדינות המפותחות המנהלות יחסי מסחר עם ישראל¹⁷, הטיפול בנושא המספוא מושתת על שלושה עקרונות יסודיים¹⁸: כל הגופים המסחריים של תעשיית המספוא אחראים לפקח על איכות המספוא; האחראים למספוא בממשל חייבים לפקח על בקרת האיכות של תעשיית המספוא; מכיוון שהמטרה החשובה ביותר בתחום

15 ISO 9000 היא סדרת תקני איכות המוגדרים בתקן הישראלי ISO 9001 הוא מודל להבטחת איכות, בין היתר, בתכנון ובמתן השירות.
16 בתקנות מחלות בעלי-חיים (ייבוא ויצוא של מוצרים מבעלי-חיים), התשמ"ח-1988, נקבע שכדי לייבא לישראל או לייצא מישראל מוצרים מבעלי חיים יש לקבל היתר בכתב מאת מנהל השו"ט על פי תנאיו.
17 מדינות כמו ניו-זילנד, אוסטרליה, בריטניה, קנדה, ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי.
18 המידע בדבר עקרונות היסוד נלקח מסקירה שעשה באוקטובר 2007 מומחה בטוקסיקולוגיה בשו"ט.

איכות המספוא היא להבטיח את בריאות האדם הצורך מוצרים מן החי, הפיקוח על המספוא נכלל (בדרך כלל) בחוקים של רשויות המזון.

2. יצואנים ישראלים שרוצים לייצא תוספי מספוא מישראל לאירופה צריכים, על פי עקרון השוויון, לעמוד בכל הדרישות מיצרני מספוא (או מיצרני התוספים, לפי העניין) המחייבות את עמיתיהם האירופאים, מכיון שצו הפיקוח אינו מכסה את כל התחומים בהם נקבעו דרישות מעמיתיהם בחו"ל.

3. לפי צו הפיקוח, השירותים להגנת הצומח מפקחים על מספוא רק כאשר מדובר בגרעינים ובמוצרים המכילים רמת לחות של 14% לכל היותר. כל המספוא שרמת הלחות בו גבוהה מ-14% (המוגדר "מזון רטוב" ומיוצר במרכזי המזון, להלן - "מזון רטוב"), אינו בתחום הפיקוח שלהם, ואין כל בקרה על ייצורו.

משרד החקלאות מסר בתגובתו לממצאי הדו"ח כי "משרדנו מסכים כי קיים צורך לחוקק חוק בנושא מזון לבע"ח, שכן צו הפיקוח ... הינו מיושן והוא מתמקד בהיבטים התזונתיים של המספוא".

התמשכות הטיפול בקידום חקיקת חוק חדש במשרד החקלאות

במשך תקופה ארוכה נדונו במשרד החקלאות האפשרויות להחליף את צו הפיקוח בחקיקה חדשה. במהלך הדיונים שנעשו בנושא הוחלט לחוקק חוק חדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים, ועל השירותים להגנת הצומח הוטל להכין הצעה לחוק זה. הבדיקה העלתה כי אף על פי שהטיפול בנושא החל כבר בשנת 2002, הוא טרם הסתיים, להלן פרטים:

1. במרס 2002 הכינו השירותים להגנת הצומח הצעה ראשונה לחוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים. המשרד לא קידם את הטיפול בהצעת החוק.

2. גם בחוות דעת שהגיש ביולי 2006 צוות בדיקה פנימי במשרד החקלאות למנכ"ל המשרד, שעסקה בפרשת המזון לכלבים מתוצרת ארצות הברית¹⁹ שגרם להרעלה המונית של כלבים, נאמר כי יש לקדם חקיקת חוק אחיד ומתואם בנושא ייצורו, ייבואו ושיווקו של מזון לבעלי חיים, אשר יסדיר את מערך הסמכויות בנושא.

3. היועצת המשפטית של משרד החקלאות כתבה בנובמבר 2006 למנכ"לית המשרד חוות דעת על מערך הסמכויות בנושא המספוא. היא ציינה כי "על פי הניסיון שנצבר בלשכה המשפטית בטיפול בהיבטים המשפטיים של השירותים הווטרינרים והשירותים להגנת הצומח, יש בעייתיות במצב הקיים בו יש עירוב סמכויות בתחום המספוא, ויש לפעול לתיקון האנומליה בדרך של קביעת סמכות אחת ראשית שתהיה אחראית לתחום זה". היא ציינה שלושה אירועים חריגים הנוגעים למזון לבעלי חיים שבהם לא השירותים להגנת הצומח הם שגילו את הקשר שבין האירוע ובין המזון, אלא אנשי השו"ט, אנשי שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות (להלן - "ה"מ) או גורמים חיצוניים²⁰.

היועצת המשפטית הציעה להקים ועדה מקצועית אשר תבחן את מכלול השאלות הנוגעות לפיקוח ולבקרה על מספוא ותכריע בשאלה איזו רשות מרשויות המשרד מוסמכת לעשות כן. נוכח הדחיפות בצורך לטפל בחקיקת חירום ובשל חשיבות הנושא הציעה היועצת המשפטית לתחום את עבודת הוועדה לפרק זמן שלא יעלה על שלושה חודשים.

19 על פרשת המזון לכלבים שיובא מארצות הברית ושהתגלה כי הוא רעיל ראו להלן.

20 בג"ץ 2830/05 צנציפר נ' משרד החקלאות, עתירה כנגד החלטה שלא לשחרר מטען תירס מאוקראינה שרמת הרעלן בו הייתה גבוהה מהמותר; ייבוא תירס מאיטליה שרמת הרעלן בו הייתה גבוהה מהמותר; רעל במזון לכלבים תוצרת ארצות הברית.

4. במרס 2007 העביר מנהל השירותים להגנת הצומח למנכ"לית משרד החקלאות נוסח חדש לחוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים. מנהל השירותים להגנת הצומח ציין שהצעת החוק מבוססת על חקיקת המזון החדשה שהתקבלה באירופה. ביולי 2007 מינתה מנכ"לית משרד החקלאות צוות לגיבוש חוק ראשי בנושא ייצור, ייבוא ושיווק של מזון לבעלי חיים. הצוות, בראשות סמנכ"ל בכיר לייצור, התבקש להגיש את הצעתו עד לסוף אוגוסט 2007.

עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, התכנס הצוות שלוש פעמים בלבד, ולא השלים את עבודתו.

המועצה העליונה למזון

במאי 2004 החליטה ממשלת ישראל להקים מועצה עליונה למזון²¹. המועצה, שהחלה לפעול בינואר 2005²², מונתה על ידי שר הבריאות ושר החקלאות, ומתפקדה לתאם את המדיניות ואת פעולות היישום, האכיפה, הפיקוח והבקרה של משרד הבריאות ומשרד החקלאות בכל הנושאים הקשורים לשרשרת המזון ומצויים בתחום אחריות שני המשרדים. תפקידיה של המועצה העליונה למזון מעוגנים בהחלטת הממשלה.

קידום חקיקת חוק לפיקוח על מזון לבעלי חיים הוא אחד מתפקידיה של המועצה העליונה למזון. בישיבה שקיימה באפריל 2006 הוועדה לרישוי, פיקוח ואכיפה, שהיא ועדת משנה של המועצה העליונה למזון, דווחו הנושאים שיש לטפל בהם במסגרת הפיקוח על המספוא, כולל הצורך בחקיקת חוק חדש. ועדת המשנה החליטה להעביר את הטיפול בנושא לפורום של המועצה העליונה למזון. בביקורת נמצא כי עד אוגוסט 2008, המועצה העליונה למזון לא קידמה את חקיקת החוק.

יו"ר המועצה כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 כי כשנכנס לתפקידו בינואר 2007 החליט להתמקד רק באחדים מבין התחומים שבהם יכולה המועצה לפעול. היו"ר הקודם ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009, שלמרות פניותיו החוזרות ונשנות למשרד הבריאות ולמשרד החקלאות לא ניתנו למועצה התקציב המינימלי והאמצעים הלוגיסטיים ההכרחיים לפעילותה, ולכן הוא התפטר מתפקידו.



פעולתו של המשרד לגיבוש חוק חדש החלה במרס 2002 אך לא הסתיימה עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2008. התוצאה היא שבישראל עדיין תקף צו הפיקוח. משום כך הפיקוח של המדינה על מזון לבעלי חיים הוא חלקי בלבד. למצב הקיים עלולות להיות השלכות חמורות על בריאות בעלי חיים ועל בריאות האדם הצורך מזון מן החי.

21 החלטת ממשלה מס' 1851.

22 במועצה חברים אנשי המקצוע המרכזיים בתחומי המזון במשרד החקלאות ובמשרד הבריאות, והנציג הבכיר מכל משרד הוא המשנה למנכ"ל. כמו כן חברים במועצה שני אנשי ציבור בעלי השכלה ומוניטין בתחומי המזון, התזונה ובריאות הציבור.

מרכזי מזון - היעדר הסדרה

1. מרכזי מזון מספקים מזון "רטוב" לפרות, לבני צאן ולחזירים. לפי הערכה של שה"מ בישראל יש יותר מ-200 מרכזי מזון, מהם 46 מרכזי מזון מסחריים, והם מספקים בלילים²³ לכ-70% מהפרות בארץ. היתר ממוקמים בקיבוצים ובמושבים ומספקים בלילים רק לשימוש עצמי של חברי המושב או הקיבוץ. השירותים להגנת הצומח אינם מפקחים לא על ייצור המזון ולא על איכותו במרכזי המזון. שה"מ ציין כי להכנת בלילים משתמשים בחומרים רבים שערכם התזונתי ירוד ואשר לא נבדק אם אין הם מסכנים את בריאות בעלי החיים או האדם.²⁴

מעלי גירה וסוסים מקבלים לתזונתם גם שחת (מזון יבש). אך מכיוון ששחת אינה כלולה בהגדרה של מספוא, השירותים להגנת הצומח אינם מפקחים עליה.

2. בצו הפיקוח נקבעו הכללים והתקנים הנוגעים לייצור תערובות יבשות להזנת בעלי חיים (כולל מזון לחיות מחמד) ולסחר בהן ובחומרי הגלם לייצורן, אך הצו אינו כולל תקנים הנוגעים לייצור מזון "רטוב" ולסחר בו. בשל היעדר פיקוח על מרכזי מזון לא בודקים בתחמיצים²⁵ ובבלילים נוכחות של מזיקים כמו מיקוטוקסינים²⁶, מתכות, חומרי הדברה ועוד.

יצוין, כי ברוב סוגי הבלילים שיעור הלחות הוא כ-50%-60%. חיי המדף שלהם קצרים (יומיים לכל היותר), וכבר מיד לאחר הכנתם הם משמשים קרקע נוחה לעובשים, לפטריות, לשמרים, לחיידקים ולשאר גורמים שמקלקלים את המזון.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהסדרים החדשים שיקבע המשרד לפיקוח על מזון לבעלי חיים יש לכלול תקנים הנוגעים לייצור בלילים ולסחר בהם.

3. על פי סעיף 29 לצו הפיקוח, מנהל השירותים להגנת הצומח רשאי לפטור מהוראות הצו אגודה שיתופית חקלאית - יישוב חקלאי מסוג קיבוץ, קבוצה, מושב שיתופי או מושב - המייצרת מספוא הן בתמורה והן שלא בתמורה, להזנת בעלי החיים המוחזקים במשקיהם של חברי האגודה בלבד. מנהל השירותים להגנת הצומח נתן לפני שנים רבות פטור כללי לאגודות השיתופיות לפי סעיף 29(ב) לצו הפיקוח, לכן השירותים להגנת הצומח אינם מפקחים על ייצור מספוא למטרת אספקת מזון לבעלי חיים השייכים ליצרן המספוא ואינו מוצע למכירה.

לדעת אנשי המקצוע במשרד החקלאות (אנשי שה"מ ואנשי השו"ט²⁷), יש טעם לפגם בכך שהרשויות אינן מתערבות באיכות המספוא המיועד לייצור עצמי, מכיוון שאיכות חומרי הגלם (מזונות גסים, חומרי גלם ועוד) עלולה להיות ירודה, והם עלולים להכיל רעלנים שעלולים לפגוע הן בבעלי החיים והן בבני האדם הצורכים מזון מן החי.

-
- 23 בליל - מנת מזון שמכילה את כל המרכיבים שבעל החיים זקוק להם. כל המרכיבים במנת המזון מעורבים ומוגשים יחדיו.
- 24 הדברים פורטו במסמך עמדה (ללא תאריך) שכתב מדריך הזנה ראשי בשה"מ, המחלקה לבקר.
- 25 תחמיץ - ירק שעבר שימור בדרך של החמצה. מנת המזון של פרות חולבות מכילה בדרך כלל תחמיצים.
- 26 מיקוטוקסינים (Mycotoxins), רעלני פטריות) רעלנים שנוצרים במיני פטריות שונים, והם עלולים, במינון מסוים, להזיק לבריאותם של בעלי חיים ולפגום במוצרים המיוצרים מן החי, ובמקרים מסוימים - נדירים מאוד - הם גם יכולים להזיק לאדם האוכל מוצרים מן החי הנגועים ברעלנים.
- 27 הדברים פורטו במסמך עמדה (ללא תאריך) שכתב מדריך הזנה ראשי בשה"מ, המחלקה לבקר.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 כי הוא נוטה לקבל את ההמלצה של משרד מבקר המדינה לכלול בחקיקה שהוא עתיד לייזם את מרכזי המזון המסחריים ואת המרכזים המייצרים מזון לשימוש עצמי.

מן הראוי שמשרד החקלאות יסדיר את הפיקוח גם על יצרני המספוא לייצור עצמי, לתקופת הביניים, עד שיחוקק החוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים ויוסדר בו הפיקוח גם על הנושא הזה.

בקה על מזון רפואי לבעלי חיים

1. מזון רפואי לבעלי חיים הוא מספוא המכיל תכשיר וטרינרי (כהגדרתו בפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981 [להלן - פקודת הרוקחים]). ייצור מזון רפואי (כהגדרתו בפקודת הרוקחים) כולל "מיזוג, ערבוב, הרכבה, זיקוק, עיבוד, שינוי צורה והפעלת כל תהליך כימי או פיזי להכנת תכשיר או אריזתו של תכשיר". בארצות הברית ייצור המזון הרפואי מוסדר בחקיקה, ובאירופה הוא מוסדר בתקנות. בארץ, לעומת זאת, אין תקנות המסדירות את פעילותם של מכוני התערוכת ומרכזי המזון המכניים גם מזון רפואי. על פי סעיף 46 לפקודת הרוקחים המנהל "רשאי לבקר בכל עת בכל עסק, חנות או מקום שבהם עוסקים או הנחשדים שעוסקים בהם בסמי מרפא או ברעלים רפואיים, ורשאי הוא ליטול מדגמים של סמי מרפא ורעלים רפואיים בכמויות מספיקות לאנליזה". לכאורה הגדרת המונח "סמי מרפא"²⁸ בפקודת הרוקחים חלה גם על מזון רפואי לבעלי חיים, אלא שבפועל משרד הבריאות אינו מפקח על הכנת מזון רפואי במכוני תערוכת, גם משרד החקלאות אינו מפקח על מזון רפואי, אף שהוא בגדר מספוא כהגדרתו בצו הפיקוח, ועל כן מפקח לעניין הצו מוסמך ליטול ממנו דגימה לבדיקה.²⁹

משרד הבריאות השיב לממצאי הביקורת במכתבו מ-17.12.08 שאכן הוא מופקד מכוח החוק על פקודת הרוקחות ועל תקנותיה, אך אין זאת אומרת שהאחריות למזון שניתן לבעלי החיים מופקעת ממשרד החקלאות ועוברת לאחריות משרד הבריאות; מכוני תערוכת ומרכזי מזון המייצרים מזון לבעלי חיים, לרבות מזון רפואי, נתונים בלעדית לפיקוח משרד החקלאות, והטיפול בהם הוא בתחום אחריותו.

משרד החקלאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 שאין חולק על כך שרישום תרופות וניפוקן מוסדרים לפי פקודת הרוקחים. על פקודת הרוקחים מופקד משרד הבריאות, ושר הבריאות הוא שמוסמך להתקין תקנות לפיה. הוספת תרופה למספוא אינה מאיינת את ההוראות החלות על הנפקתה לפי פקודת הרוקחים. משרד החקלאות הוסיף כי תקנות הרוקחים (ניפוקן של תכשירים וטרינריים), התשמ"ט-1988 (להלן - תקנות הרוקחים לניפוק תכשירים וטרינריים), אינן נותנות פתרון הולם להסדרת הנושא של הוספת תרופה למזונו של בעל חיים לאחר שנרשמה עבורו על ידי רופא וטרינר, והשירותים הווטרינריים יפעלו מול משרד הבריאות, שמופקד על פקודת הרוקחים, לשם קידום תיקון לתקנות ניפוק תכשירים וטרינריים להסדרת ניפוק תרופות למזון לבעלי

28 "סמי מרפא" - מוצר כימי, מוצר רוקחות, תרופה, תרכיב, נסיוב וכל מצרך או חומר אחר לשימוש ברפואה.

29 "מספוא" לפי צו הפיקוח הוא "כל חומר או מוצר מהמפורטים בתוספת הראשונה המשמש מזון לבעלי חיים או המיועד לשמש כאמור". בתוספת הראשונה לצו מצויים בין היתר "תוספות מזון- זרזי גדילה...", ויטמינים, ... תרופות שאישר בכתב רופא וטרינר".

חיים. עוד הוסיף משרד החקלאות כי הנושא בכללותו אמור להיבחן ולהיכלל בחוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים שהוא מקדם.

לדעת משרד מבקר המדינה, חילוקי הדעות בין המשרדים האמורים באשר להפעלת הפיקוח על מזון רפואי מחייבים ששני המשרדים יסדירו את הפיקוח על מזון רפואי לבעלי חיים ובכלל זה את השינויים שיידרשו בחקיקה להסדרת הסוגיה.

2. לפי הוראות תקנות הרוקחים לניפוק תכשירים וטרינריים, לשם הוספת תרופה למזון של בעלי חיים יש צורך במרשם של רופא וטרינר. המרשם צריך להכיל, בין היתר, את שם התכשיר, תיאור בעל החיים שלו מיועד המרשם, הכמות הכללית לבעל חיים יחיד או לקבוצת בעלי חיים המוחזקים יחדיו במקום אחד, ועוד. ממסמכי משרד החקלאות עולה, כי חלק ממרכזי המזון רכשו מאות קילוגרמים - ולעתים אלפי קילוגרמים - של תכשירים וטרינריים בעזרת מרשם יחיד שנתן למרכז רופא וטרינר. עוד עולה, שחלק ממכוני התערובת משווקים תערובות רפואיות לכל דורש. בנוסף עלול להיות זיהום במזון הרפואי בשל ייצורו באותם כלים בהם יוצר מזון רגיל. התאחדות התעשיינים ביקשה ממשרד הבריאות בשנים 1996-1998 להסדיר את נושא הכנת המזון הרפואי בפרט ואת הפיקוח על מכוני התערובת בכלל, אך עד מועד סיום הביקורת הדבר לא נעשה.

3. מפקח של השו"ט תיעד את ביקוריו במפעלי מזון. בשנת 2007 ערך המפקח 69 ביקורים ב-42 מכוני תערובת וב-11 מרכזי מזון. להלן עיקרי הממצאים: לפי תקנות הרוקחים, מי שמחזיק תרופות וטרינריות צריך להיות בעל היתר רעלים ממשרד הבריאות, כמשמעותו בסעיף 48 לפקודת הרוקחים. רק ל-12 מכוני תערובת מתוך 42 שנבדקו היה היתר רעלים. אף לא לאחד ממרכזי המזון שנבדקו היה היתר רעלים רפואיים ממשרד הבריאות כנדרש.

מכוני תערובת חייבים גם ברישון עסק לפי חוק רישוי עסקים. רישיון עסק היה רק ל-15 מכוני תערובת ואף לא לאחד ממרכזי המזון.

לפי פקודת הרוקחים יש לאחסן תרופות באופן נפרד מחומרים אחרים. ממסמכי משרד החקלאות עולה, כי לרוב מרכזי המזון לא היה חדר תרופות מסודר, והתכשירים הווטרינריים אוחסנו עם חומרים אחרים; בחלק מהמקומות נשמרו התרופות בתנאים לא נאותים - על רצפת המכון, בחצאי שקים פתוחים ועוד - בניגוד להוראות תקנות הרוקחים לניפוק תכשירים וטרינריים.

משרד החקלאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 ש"משרד הבריאות אינו מעניק היתר רעלים רפואיים לעסקים ללא רישיון עסק. חלק ניכר מהמפעלים ממוקמים על קרקע שיעודה חקלאי ולכן מתנגד מינהל מקרקעי ישראל למתן רישיונות עסק למקומות הנ"ל ומכאן הקושי בהסדרת הנושא". משרד החקלאות הוסיף ואמר כי הוא סובר שיש להקים צוות משותף של רוקח ממשרד הבריאות ורופא וטרינר מהשו"ט, שיפעלו למתן היתרי רעלים בכל הארץ.

משרד מבקר המדינה מעיר שהבקרה על ייצור מזון רפואי לבעלי חיים אינה מוסדרת. על משרד החקלאות ומשרד הבריאות ליישב את המחלוקת בדבר האחריות לפיקוח.

הכנת נוהלי עבודה לייצור מזון רפואי

בתקנות מכוח פקודת הרוקחים לא נקבע הסדר מיוחד לייצור מזון רפואי במכוני תערובת ובמרכזי מזון. עקב כך ביקשו המפקחים על התכשירים הווטרינריים בשו"ט להסדיר את הנושא בנהלים אגב שיתוף פעולה עם המפעלים לייצור מזון לבעלי חיים, כמפורט להלן:

1. תהליך כתיבת נוהלי עבודה לפיקוח על ייצור ושימוש בתכשירים וטרינריים במפעלים לייצור מזון לבעלי חיים החל בשו"ט כבר בתחילת 2003. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא הושלמה העבודה.

2. במשרד החקלאות יש מחלוקת בין השירותים להגנת הצומח ובין השו"ט בשאלה על מי מהם ראוי להטיל את האחריות לפיקוח על העוסקים במזון רפואי. השירותים להגנת הצומח גורסים שהם אמורים לעשות זאת, ואילו השו"ט גורסים שמתפקידם הדבר.

משרד החקלאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 שמנכ"לית המשרד הנחתה את הצוות העוסק בגיבוש החוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים לדרון גם בשאלת האחריות לפיקוח על העוסקים במזון רפואי.

לדעת משרד מבקר המדינה, חומרת הדברים מטילה חובה לטפל בהליך מזורז בחקיקת החוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים, וראוי כי יהיה בו גם פרק שיסדיר את הפיקוח על הכנת מזון רפואי במכוני תערובת ובמרכזי מזון.

סימון מזון רפואי

לכל תרופה יש הנחיות בדבר כמות התרופה המותרת לנטילה ובדבר אופן הנטילה (להלן - התוויה). "זמן המתנה" הוא פרק הזמן שבו אסור לתת לבעלי חיים בישראל תרופות ותכשירים וטרינריים אחרים לפני שחיטתם או לפני שיווק התוצרת שלהם, וזאת כדי למנוע מצב שבו נותרות בגופם שאריות ביולוגיות העלולות לפגוע בבריאותם של בני אדם הצורכים מזון מן החי. לכל תרופה מוגדר זמן המתנה משלה, שאותו קבע משרד הבריאות, וזמן זה צריך להיות מצוין על גבי התווית המודבקת על גבי התרופה.

בצו הפיקוח נקבע שבמספוא המכיל תרופות, לרבות חומרים אנטיביוטיים, יש לציין בתווית - בתוך מסגרת - את המילים "מכיל תרופה", ומתחת למסגרת יש לציין את שם התרופה ואת שיעורה במספוא. בצו הפיקוח לא נקבעה החובה לכתוב על התווית את זמני ההמתנה, וזאת למרות חשיבותו של מידע זה. הבדיקה העלתה שמכוני התערובת אינם נוהגים לציין על התוויות של המזון הרפואי את זמני ההמתנה.

משרד מבקר המדינה סובר כי לכשיחוקק חוק ראשי בנושא ייצורו, ייבאו ושיווקו של מזון לבעלי חיים, הוא צריך לכלול הוראה ברורה כי חלה חובה על מכוני תערובת לציין על התווית של המזון הרפואי את זמן ההמתנה, וחובה על החקלאים להקפיד עליו.

משרד החקלאות ציין בתשובתו למבקר המדינה מנובמבר 2008 שידאג להוסיף את ההתוויה המאושרת, כולל זמן המתנה, בנוסח שמאשר משרד הבריאות, והוא יעשה זאת לאחר שיוועץ עם אגף הרוקחות.

המחלקה לטיב המספוא והמעבדה לביקורת טיב המספוא

בדיקות מספוא מאפשרות לעמוד על טיבו של מזון המסופק לבעלי חיים, על בטיחותו לשימוש ועל ערכו התזונתי. המעבדה לביקורת טיב המספוא של השירותים להגנת הצומח (להלן - המעבדה

לטיב המספוא, המעבדה) מבצעת בדיקות איכות במספוא מכל מיני סוגים. כמו כן, המעבדה מבצעת גם בדיקות לגילוי מזהמים במספוא: מיקוטוקסינים ומתכות כבדות. בשנת 2007 פיקחה המחלקה על 242 יצרנים, יבואנים ומשווקים.

במעבדה בודקים בעיקר דגימות של תערובות הניטלות באקראי, על פי תוכנית שנתית, מקווי הייצור והאחסון ומהנמלים שאליהם מגיע מספוא מיובא. במעבדה בודקים, בין היתר, בדיקות של איכות המזון, שבהן המעבדה בודקת אם תכולת אבות המזון, הוויטמינים, המינרלים, התאית ועוד מרכיבים תואמת למוצהר מפי היצרנים, היבואנים והמשווקים; ובדיקות בטיחותיות, שבהן המעבדה בודקת אם יש בתערובות רעלנים, מתכות כבדות ותוספות כמו קוקסידיוסטטים³⁰, וזאת כדי לוודא שהמזון לא יפגע בכריאות בעלי החיים שניזונים ממנו ובכריאות בני האדם הצורכים מוצרים מן החי.

מספר הדגימות שנבדקו בשנים 2005, 2006 ו-2007 היו 1,051, 1,190 ו-957 בהתאמה. אחוז התוצאות שחרגו מהתקנים היה 11.3%, 8.8% ו-5.3% בהתאמה. יצוין כי רוב התוצאות שחרגו נמצאו במכוני התערובת הקטנים והבינוניים, ואצל חלקם הסטיות מהתכולה התקנית חזרו על עצמן מדי שנה בשנה. המחלקה פנתה ליצרנים שבמזון שייצרו נמצאו חריגות מדי שנה בשנה וביקשה מהם לתקן את הליקויים, אך ללא הועיל. לדוגמה, תערובות מזון לבעלי חיים מכילות לעתים נחושת. תכולת נחושת גבוהה המצוייה לעתים בתערובות מזון עלולה לגרום למותם של בני הצאן. לפי צו הפיקוח, תכולת נחושת בתערובות לצאן לא תעלה על 8 גרמים לטונה (עם סטיית תקן, מותרים עד 10 גרם לטונה). בבדיקת תכולת הנחושת בדגימות של תערובות לצאן בשנים 2005, 2006 ו-2007 נמצא אחוז חריגות גבוה יחסית (החריגות אלה פירושו ריכוז גבוה מסטיית התקן המותרת): בשנת 2005 נמצאו חריגות ב-13 מ-70 אנליזות (18.57%); בשנת 2006 ב-7 מ-59 אנליזות (11.86%); ובשנת 2007 ב-9 מ-50 אנליזות (18%).

כדי ליצור הרתעה מן הראוי שמשרד החקלאות יבחן את האפשרות לעגן בדין הטלת קנס מינהלי על מכוני התערובת שאינם מקיימים את הוראות צו הפיקוח.

השירותים להגנת הצומח פנו במרס 2007 ללשכה המשפטית של משרד החקלאות בבקשה לפעול כדי לקבוע בחקיקה שעבירה על צו הפיקוח היא עבירה מנהלית כמשמעה בחוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985³¹. הם ביקשו גם להוסיף את צו הפיקוח לתקנות הקנסות המינהליים. משרד מבקר המדינה מעיר כי עד נובמבר 2008, מועד סיכום הביקורת, חלפו כעשרים חודשים, והטיפול בהסדרת הנושא טרם הסתיים.

הסמכה בידי הרשות הלאומית להסמכת מעבדות

כחלק מתשתיות האיכות המאפשרות סחר בינלאומי הוקמה בישראל הרשות הלאומית להסמכת מעבדות. באתר האינטרנט של הרשות נקבע, בין היתר, כי "עבודה על פי אמות מידה בינלאומיות בהרמוניזציה עם יתר המדינות מאפשרת אמון במערכות המדידה והבדיקה במדינת ישראל... שירותי מעבדה נוגעים לתחומים רבים של חיינו. כל אדם, מידי יום, צורך/רוכש מוצרים שנבדקים על ידי מעבדות או רוכש שירותי מעבדות". תהליך ההסמכה כולל מבדק יסודי של כל האלמנטים במעבדה המשפיעים על דיוק תוצאות הבדיקות שהיא מבצעת. אלמנטים אלה כוללים, בין היתר,

30 תרופות לטיפול במחלת מעיים בעופות. בעניין זה ראה להלן.

31 קביעת עבירה כעבירה מינהלית נעשית בתקנות של שר המשפטים מתוקף סמכותו לפי חוק העבירות המינהליות. תקנות כאלה טעונות הן הסכמה של השר הממונה על ביצועו של החוק שלפיו נקבעה העבירה והן אישור של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.

כוח אדם, הכשרה מקצועית, פיקוח מקצועי, בקרת איכות, ציוד, תיעוד תוצאות הבדיקות ודיווח עליהן, ונוסף על כך בחינת תנאי הסביבה שבהם פועלת המעבדה. תעודת הסמכה של הרשות הלאומית להסמכת מעבדות היא הכרה רשמית ביכולתה המקצועית של המעבדה. מעבדה יכולה לקבל הסמכה לכל הבדיקות והכיוולים שהיא מבצעת או לחלק מהם, על פי שיקול דעתה של המעבדה.

משרד מבקר המדינה מעיר שמן הראוי שהמעבדה לטיב המספוא תקבל הכרה רשמית בכשירותה המקצועית. לכן עליה לפעול לקבל הסמכה מהרשות הלאומית להסמכת מעבדות לרוב שיטות הבדיקה שהיא מבצעת. בביקורת עלה, כי מ-76 שיטות לבדיקת פרמטרים שונים במזון לבעלי חיים קיבלה המעבדה לטיב המספוא הסמכה רק לשתי שיטות בדיקה (כימות חלבון; כימות נחושת בתערובות מספוא). ההסמכה התקבלה לראשונה באפריל 2004. ממועד זה ועד לשנת 2008 לא פנו השירותים להגנת הצומח בבקשה לקבל הסמכה לעוד שיטות בדיקה. יצוין כי כדי להבטיח שהמזון לבעלי חיים יהיה בטוח למאכל, חשוב לקבל הסמכה לשיטה לכימות מתכות והסמכה לשיטות לבדיקת מיקוטוקסינים (אפלטוקסינים ו-DON).

משרד החקלאות הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2008 שהמעבדה לא תוכל לקבל הסמכה לכל שיטות הבדיקה, וזאת בשל עלותן הגבוהה של הבדיקות ובשל כוח האדם הרב שנדרש כדי להכין את הבקשות. עוד ציין המשרד כי המעבדה פנתה לרשות הלאומית להסמכת מעבדות בבקשה לקבל הסמכה גם למיקוטוקסינים (אפלטוקסינים ו-DON).

איחורים בביצוע הבדיקות ובפרסום תוצאות

1. עיכובים בבדיקה של דגימות במעבדה פוגעים ביעילות הפיקוח. לדוגמה: על פי הנהלים שקבעו השירותים להגנת הצומח, אם מתגלים בבדיקה במעבדה ממצאים חריגים, יש לסגור מיד את שערי הארץ לייבוא עתידי של אותו סוג מספוא. אם תוצאת הבדיקה מתקבלת למשל חודש או חודשיים לאחר שהמטען הגיע לארץ, נדגם ושווק, הרי שגם אם הממצאים שהועלו בבדיקה חייבו הפסקה מידית של הייבוא, יכול היבואן לייבא בתקופת הבדיקה עוד משלוחים.

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע הבדיקות מהדגימות שנלקחו בנמלים ממשלוחי הייבוא בשנת 2007 והעלה כי במקרים רבים מאוד הבדיקה במעבדה נמשכה חודש ויותר. נמצאו גם בדיקות שמרגע שניטלה הדגימה בנמל ועד שביצוען הסתיים עברו יותר מחודשיים.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 שבשנת 2007 ובמחצית הראשונה של שנת 2008 היה מחסור בכוח אדם, והמעבדה התחייבה לבצע את הבדיקות בשנים 2008 ו-2009 בתוך 14 יום.

2. השירותים להגנת הצומח מנהלים אתר באינטרנט שבו הם מפרסמים, בין היתר, מידע לציבור. תוצאות הבדיקות שמבצעת המעבדה מתפרסמות באתר זה מפעם לפעם. כך יכול כל חקלאי לבדוק אם המזון שקנה עומד בדרישות צו הפיקוח. הדבר מאפשר לו לקנות רק מאותם יצרנים שטיב המזון שהם מייצרים עומד בתקנים.

כדי שהצרכן יוכל להפעיל סנקציות מידיות ולהפסיק לקנות מספוא מיצרנים שהמוצר שלהם אינו עומד בתקנים הנדרשים מן הראוי לפרסם באתר את תוצאות בדיקות המעבדה סמוך למועד ביצוען.

הבדיקה העלתה כי דוחות הביקורת על מפעלים בפיקוח שהכינה המחלקה לטיב המספוא פורסמו באתר האינטרנט רק כעבור כמה חודשים ממועד ביצוע הבדיקות. כך לדוגמה, הדוח של הרבעון

השני והשלישי לשנת 2006 פורסמו - יחד - רק בדצמבר 2006; עד יולי 2008 לא פורסמו תוצאות הבדיקה של שום דגימה מהדגימות שביצעה המעבדה לטיב המספוא במחצית הראשונה של שנת 2008.

הצורך בשדרוג המעבדה לטיב המספוא

1. הציוד במעבדה לטיב המספוא מיושן, ונרשמות תקלות רבות המשביתות את מערכות הבדיקה.

2. המעבדה מסוגלת לבדוק 1,000-1,200 דגימות בשנה. הנתונים מהשנים 2006 ו-2007 מעידים על כך שחלה ירידה של כ-20% במספר הבדיקות שבוצעו (957 בדיקות בשנת 2007 לעומת 1,190 בדיקות בשנת 2006) ועל כך שירד גם מספרן של האנליזות שבוצעו ליחידת נטילה (2,526 אנליזות בשנת 2007 לעומת 3,254 בשנת 2006). במצב מיטבי ראוי שתכנון עבודת הפיקוח ייעשה לפי הצרכים בשטח, ושאלה יוגדרו לפי קריטריונים מקצועיים. בפועל, תכנית העבודה השנתית נקבעת לפי יכולת המעבדה לבצע בדיקות. יש לשדרג את המעבדה כך שיכולת הביצוע שלה תתאים להיקף הפיקוח הדרוש בשטח.

איכות ביצוע הבדיקות: ניתוח אירוע

לאחר מותם של שני עגלים מכפר מסוים בגליל במאי 2008 עלה החשד שזבל עופות שהוסף למזונם של העגלים הכיל תרופה אסורה לשימוש בבקר בשם מאדוראמיצין (סייגרו), והיא שגרמה למותם. דגימה של זבל העופות האמור הועברה לבדיקה בידי שלושה גורמים: המעבדה לטיב המספוא, המכון הווטרינרי ומעבדה של חברה פרטית (להלן - המעבדה הפרטית). כל אלה קיבלו ליריהם את אותה הדגימה, והיא חולקה למנות על פי נוהל העבודה של המחלקה לטיב המספוא.

בבדיקת המעבדה לטיב המספוא נמצא בדגימה ריכוז גבוה מאוד של מאדוראמיצין - 23.20 חלקים למיליון (להלן - חל"מ). לעומת זאת, בבדיקה שבוצעה במכון הווטרינרי ובבדיקה שבוצעה במעבדה הפרטית לא נמצאו שום שאריות של התרופה. המכון הווטרינרי חזר ועשה בבדיקות לאישוש הממצא והגיע לאותן מסקנות. באותם מקרים שמוסיפים את התרופה לתערובת, ההתוויה היא הוספת 5 גרמים לטונה תערובת. מכיוון שחלק מהחומר נשאר בגוף העוף הניזון מהתערובת, לא ייתכן שזבל עופות יכיל ריכוז כה גבוה של התרופה כפי שמצאה המעבדה לטיב המספוא. לפי הידע המקצועי הקיים, ריכוז כה גבוה של התרופה בזבל העופות היה גורם למותו של כל העדר, או לפחות של רובו, מכיוון שבריכוז הגבוה מ-10 גרמים לטונה תערובת, המאדוראמיצין גורם לדום לב במעלי גירה. בכמה בדיקות אחרות שביצעה המעבדה לטיב המספוא בראשית שנת 2008 לבדיקת ריכוז המאדוראמיצין בתערובות התקבלו תוצאות שהיו גבוהות מ-20 חל"מ.

השירותים להגנת הצומח לא היו ערים לכך שריכוז כה גבוה של מאדוראמיצין בזבל עופות אינו סביר. במקרה אחר שלח ביולי 2007 הממונה על טיב המספוא במחלקה מכתב למכון תערובת מסוים והתריע על כך שבבדיקת דגימה של תערובת מזון לעגלים מתוצרתו נמצאו חריגות ניכרות בתכולת החלבון. אף על פי שבאותה בדיקה נמצא גם כי היא מכילה מונסין - תרופה שלא רשומה לשימוש בבקר - לא העיר על כך הממונה על טיב המספוא למכון התערובת ולא העביר את המידע הזה לשו"ט, כדי שאלה יפעלו למיגור התופעה. גם החריגות בריכוז של נחושת בתערובות לצאן, שנמצאו במקרה אחר, לא דווחו לשו"ט, אף על פי שהם מטפלים בהיבט הרפואי ובהיבט הבריאותי כדי למנוע מחלות בבעלי חיים. ממקרים אלה עולה שראוי להעביר עותק מכל בדיקה המתבצעת בתחום הווטרינרי לעיונם של אנשי המקצוע העובדים בשו"ט, כדי שאלה יוכלו לבחון את התוצאות מההיבט הטוקסיקולוגי. יש לכך משמעות חשובה ביותר בתזונת בעלי חיים.

הסמכת מעבדות חיצוניות

סעיף 24 לצו הפיקוח קובע שהמנהל רשאי "לקבוע מעבדות שבהן ייבדק המספוא". השירותים להגנת הצומח מסמיכים מעבדות חיצוניות לבצע כל מיני בדיקות (כימיות וביולוגיות) במקום שאלה יבוצעו במעבדותיהם, וזאת כדי ליצור מאגר של מעבדות העובדות בשיטות המקובלות בעולם וכדי שתוצאות בדיקותיהן יוכרו על ידי משרד החקלאות. הבדיקה העלתה שבתחום הפיקוח על המספוא השירותים להגנת הצומח טרם יזמו מהלך להכיר במעבדות חיצוניות.

מתוך כ-2,500 אנליזות שביצעה המעבדה לטיב המספוא בשנת 2007 בכ-1,480 נבדקו אבות המזון וויטמינים (כ-60%) ובכ-850 אנליזות נבדקו רעלנים שונים (כ-34%). משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שהשירותים להגנת הצומח יכירו במעבדות חיצוניות, כדי שאלה יבדקו בעיקר את הפרמטרים האיכותיים, והמעבדה לטיב המספוא תוכל להתרכז בבדיקת הפרמטרים הבטיחותיים לצורך גילוי מזהמים במספוא, ולהגדיל את מספר הבדיקות שהיא מבצעת בתחום זה.

כדי שתוכל להכיר במעבדות חיצוניות תצטרך המעבדה לטיב המספוא להכתיב להן את שיטות הבדיקה לבדיקת הפרמטרים השונים ולפקח על אופן הבדיקה. לכן היא עצמה צריכה לעמוד בתקנים מסוימים שמקובלים בעולם. הדבר יתאפשר רק אם הרשות הלאומית להסמכת מעבדות תסמך את המעבדה לטיב המספוא לבצע את רוב הבדיקות בשיטות בדיקה אלה.³²

ועדות מייעצות

ליד מנהל השירותים להגנת הצומח פועלות שלוש ועדות מייעצות-מקצועיות - נעדרות מעמד רשמי - שאותן מינה בשנת 2006: ועדה לאישור תוספי מזון (תוספות מזון כהגדרתן בצו הפיקוח)³³, שתפקידה לדון בבקשות לאשר תוספי מזון חדשים; ועדה לקביעת רמות מותרות של מזהמים במספוא, שעליה הוטל לקבוע רמות מותרות של מזהמים במספוא (מעין ועדת תקנים); ועדה לאישור מספוא חריג, שתפקידה להמליץ בפני המנהל כיצד לנהוג כלפי סוחר במספוא במקרה שהתגלתה במספואו רמת מזהמים גבוהה מן התקן, ועל כן הוא עלול לסכן את בריאות הציבור ואת בריאותם של בעלי החיים.

אישורי הוועדות, כל אחת בתחומה, הם המלצות המובאות לאישורו של מנהל השירותים להגנת הצומח. המנהל מקבל בדרך כלל את המלצות הוועדות ונותן להן תוקף מחייב.

1. הבדיקה העלתה כי בוועדה לאישור תוספי מזון חברים נציגים מהשירותים להגנת הצומח, מהשו"ט, משה"מ, ממכון וולקני ומשני מכוני תערוכת גדולים. אולם, אף על פי שלשימוש בתוספי מזון יכולה להיות השפעה על בריאות הציבור ועל הסביבה, אין בוועדה שום נציג ממשרד הבריאות ומהמשרד להגנת הסביבה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לצרף נציגים של גופים אלה לוועדה זו וגם לשתי הוועדות המייעצות האחרות, שגם להחלטותיהן יכולה להיות השפעה על בריאות בעלי החיים ועל המוצרים מן החי.

32 ברשימת הבדיקות מצויות בדיקות חשובות רבות ובהן, בין היתר, כימות מתכות (אבץ, ברזל, מגנזיום, מנגן, עופרת, קדמיום); כרומטוגרפיה של אפלטוקסינים; כימות מוננסין במספוא, כרומטוגרפיה של סייגרו.

33 לפי צו הפיקוח, תוספות מזון הן: זרו גדילה, מלחי אמון ושתנן, צבעי מאכל, חומרים משמרים, חומרים מונעי חמצון, ויטמינים, חומרי ניחוח וטעם המאושרים למאכל אדם, תרופות שאישר בכתב וטרינר, חומצות אמינו, חומרים משפרי זרימה, חומרים מייצבי כופתיות ואנזימים.

2. חלק ממכונני התערוכות הם גם יבואנים של מספוא. יצוין כי נציגי מכונני התערוכות הגדולים חברים בוועדה לאישור מספוא חריג ובוועדה לקביעת רמות מותרות של מזהמים במספוא. הואיל ולמכונני התערוכות יש להם אינטרס כלכלי מובהק לשווק תערוכות רבות ככל האפשר, ראוי לשקול את הצורך במתן נציגות ראויה לארגוני צרכנים בפורומים מקצועיים אלה.

משרד החקלאות הודיע למבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2008 כי הוא מקבל את ההמלצה לצרף נציג של משרד הבריאות לוועדה לאישור תוספי מזון וכי בכוונתו לבחון את הצורך לצרף לוועדה נציג של ארגון צרכנים כלשהו. משרד החקלאות לא התייחס להמלצת משרד מבקר המדינה להוסיף לוועדה גם את נציג המשרד להגנת הסביבה. המשרד להגנת הסביבה כתב בתשובתו מנובמבר 2008 שהוא מסכים עם עמדת משרד מבקר המדינה.

תוספי מזון למספוא

מאחר שלפי צו הפיקוח תוספי מזון לבעלי חיים הם בגדר מספוא ועסקה בהם טעונה קבלת היתר על פי הצו. כדי לקבל היתר יש לפנות לשירותים להגנת הצומח ולהעביר לידיהם "תיק מוצר" שיכלול נתונים מאת יצרן התוסף, ובהם: הרכבו, נתונים על החומר הפעיל, שיטות ייצור, מבחנים המוכיחים את יעילות התוסף בשימושו המוצע, מבחנים המוכיחים את בטיחות השימוש בתוסף, ועוד. "תיק המוצר" מוגש לוועדה לאישור תוספי מזון, המייעצת למנהל השירותים להגנת הצומח בנושא תוספי מספוא, והיא ממליצה בפניו אם לאשר את השימוש בתוסף, אם לאו. בשירותים להגנת הצומח יש רישום של תוספי מזון למספוא שקיבלו היתר עסקה לפי צו הפיקוח.

הוועדה לאישור תוספי מזון דנה רק באישור תוספי מזון חדשים. לפי הדרישות של השירותים להגנת הצומח³⁴, כאשר מגישים בקשה לחידוש היתר שנתי, אם "תיק המוצר" הוגש כבר בעבר ולא חלו שינויים במוצר, אין צורך להגישו שוב. יצוין כי חלק מתוספי המזון אושרו לשימוש לפני שנים רבות. עוד יצוין כי לפי תקנות האיחוד האירופי מאוקטובר 2004, רישום של תוספי מזון חדשים מוגבל לעשר שנים בלבד, והמשך שיווקם מותנה בבדיקה ובהערכה מחודשות לצורך רישום מחודש³⁵.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבצע בדיקה והערכה מחודשות לתכשירים שהוועדה לתוספי מזון לא דנה בהם ושקיבלו היתר לפני שנים רבות. נוסף על כך, יש מקום שבחוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים ייקבע מנגנון מובנה לבדיקה ולהערכה מחודשות של תוספי מזון.

בשירותים להגנת הצומח רשומים כ-700 תוספי מזון שניתנו להם היתרי עסקה, אך הרשימה טרם פורסמה לציבור. משרד מבקר המדינה העיר בטיט דו"ח הביקורת שנשלחה למשרד החקלאות כי מן הראוי לפרסם את רשימת תוספי המזון לציבור, וזאת כדי שכל אדם יוכל לברר ולדעת אילו תכשירים מורשים לשימוש ולאילו מטרות. משרד החקלאות הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2008 שהוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה להכין רשימה של מוצרים מאושרים, והוא החל להכין מערכת שתאפשר לפרסם את הרשימה בהקדם.

34 הנהלה בעניין זה עודכן לאחרונה בספטמבר 2007.

35 המידע לקוח מסקירה (ללא תאריך) שעשה פרופ' א. שמשוני, מנהל השו"ט לשעבר, עבור השירותים להגנת הצומח בנושא שינויים בחקיקת האיחוד האירופי לעניין מספוא ותוספים.

שימוש בתכשירים המכילים ארסן

1. זרניך (Arsenic, המוכר בשם "ארסן", להלן - ארסן) הוא אלמנט רעיל ועושים בו שימוש, בין היתר, בתעשיית הדברת המזיקים ובהדברה חקלאית. הארסן יכול להזיק מאוד לבריאות, וגם חשיפה למינון נמוך למשך זמן עלולה לגרום לסרטן. הארסן אינו מתפרק אלא מצטבר בגוף - עד כדי ריכוז גבוה מהמותר.

יצוין כי תכשירים המכילים ארסן אינם רשומים באירופה, ולכן הם אסורים שם לשימוש. בארצות הברית תכשירים המכילים ארסן נמצאים בשימוש נרחב מסוף שנות הארבעים של המאה הקודמת, אך הם נתקלים בדעת קהל בלתי אוהדת על בסיס תביעות הקשורות למחלות סרטן³⁶.

בסוף שנת 2003 התיר לראשונה מנהל השירותים להגנת הצומח את השימוש בתכשיר המכיל ארסן (להלן - רוקסרוזון) כבורז גדילה לעופות ולחזירים בישראל. היתרי עסקה ניתנו לשני תוספי מזון שמכילים רוקסרוזון: בינואר 2004 ל-"Nitro-3" (רוקסרוזון) של חברה מארצות הברית; ובמאי 2005 ל"קופורוקס" של חברה ישראלית, שמיוצר בארץ (מדולל מרוקסרוזון מתוצרת סין). תוספי המזון הללו מכילים ארסן אורגני. מגדלי העופות מייחסים להם חשיבות כלכלית רבה, שכן הם מדכאים את התפתחותה של מחלה במעי העוף ומגדילים את ניצולת המזון בעופות³⁷ בשיעור של 3%-5%.

בוועדה המייעצת לאישור תוספי מזון לא נכלל כאמור שום נציג מהמשרד להגנת הסביבה. לפיכך לא הייתה בפני הוועדה המקצועית לאישור תוספי מזון חוות דעת מקצועית באשר להשלכות של השימוש בתכשירים שמכילים ארסן על הגנת הסביבה. לפי נתוני היבואן, עשרות טונות של תכשירים המכילים ארסן אורגני מיובאים לארץ לשמש זרזי גדילה במשק העופות. ממסמכי השו"ט עולה כי חישוב זהיר מראה שמדובר בכ-9 טונות של ארסן אורגני המופרש כלשלת העופות בשנה (על פי אומדן של 30 טונות מיובאות בשנה). לאחר פיזור הפרשת העופות בסביבה כרשן, הארסן האורגני עלול לעבור תהליכי מינרליזציה בקרקע ולהפוך לארסן אי-אורגני רעיל העלול לזהם את מי התהום.

2. לפי הוראות צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (עופות שהורמנו או הוזנו בחומרים כימיים), התש"ך-1959, אסור להאכיל עופות בחומר המכיל ארסן, לרבות חומצה ארסנלית. עוד אוסר הצו לשווק עופות שהוזנו בחומר מסוג זה. בניגוד להוראות הצו כאמור, השירותים להגנת הצומח, שהם הרשות המוסמכת על פי הצו בנושא, נתנו היתרי עסקה לתוספי מזון לעופות, המכילים ארסן. את ההיתרים נתן מנהל השירותים להגנת הצומח בתוקף סמכותו לפי צו הפיקוח.

משרד החקלאות השיב בעניין זה למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2008 כי השירותים להגנת הצומח נתנו היתרי עסקה לזרזי גדילה שמכילים ארסן היות שלא היו מודעים לאיסור על הזנת עופות בחומר המכיל ארסן לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (עופות שהורמנו או הוזנו בחומרים כימיים), התש"ך-1959.

36 המידע על האיחוד האירופי ועל ארצות הברית לקוח ממאגרי המידע המקצועי של השירותים להגנת הצומח ושל השו"ט.

37 הוספת תכשירים המכילים ארסן למזון העופות מפחיתה את עלות גידולם.

ממסמכים שנמצאו במהלך הביקורת במשרד החקלאות עולה שדבר קיומו של הצו הובא לידיעת השירותים להגנת הצומח באוקטובר 2006. גם לאחר שדבר קיומו של הצו הובא לידיעת המשרד, לא פעלו השירותים להגנת הצומח לביטול מְיָדִי של ההיתרים לשימוש בחומר. תוקף ההיתרים הוארך עד אפריל 2007, וההודעה על ביטול ההיתרים ועל האיסור להשתמש בחומר נשלחה רק באוקטובר 2007, שנה לאחר המועד שבו נודע לשירותים להגנת הצומח דבר הצו. יתר על כן, משרד החקלאות גם לא פנה למשרד הבריאות בדחיפות - כפי שהתבקש מהמצב שנוצר - כדי לתאם עמו את הטיפול בנושא.

שאריות של ארסן בבשר עוף

בתקנות מחלות בעלי חיים (מניעת שאריות ביולוגיות), התש"ס-2000 נקבעה "הרמה המרבית המותרת של שאריות ביולוגיות בגוויית בעלי חיים או בתוצרתו. השו"ט ממונים על תכניות לניטור שאריות ביולוגיות בתוצרת מן החי³⁸ (בבשר, בחלב ובביצים), ולכן הם מקיימים מדי שנה בשנה סקר לבדיקת שאריות במוצרים מן החי. בשו"ט קיימת ועדת היגוי לשאריות ביולוגיות וכימיות במזון מן החי (להלן - ועדת ההיגוי לשאריות), שקובעת את החומרים ששאריותיהם ייבדקו.

1. בשנת 2005 אותרו בפעם הראשונה שאריות ארסן בבשר עוף. ממצאים חריגים נמצאו גם בשנת 2006.

2. בינואר 2006 דנה ועדת ההיגוי לשאריות בממצאי הסקר לבדיקת שאריות ביולוגיות לשנת 2005. בדיון הועלו תמיהות באשר לעצם האישור והשימוש בתכשיר מזרז גדילה המכיל ארסן במשק העופות. הוסכם בוועדת ההיגוי לשאריות שמנהל השו"ט יתבקש לכנס בדחיפות ועדה שתדון בנושא הארסן.

מנהל השו"ט מינה באפריל 2006 ועדה מקצועית שבה השתתפו נציגי משרד הבריאות ונציגי המשרד להגנת הסביבה.

הוועדה קבעה במסקנותיה מיולי 2006 כי נוכחות ארסן בקרקעות עלולה לזהם את מי התהום ולפגוע בבריאות הציבור. הוועדה המליצה פה אחד - על פי עקרון הזהירות המונעת - שלא לחדש את היתר השימוש של הרוקסרוזון, שתוקפו אמור היה לפוג ב-31.12.06. הוועדה ציינה כי אין היא פועלת להפסקת השימוש בחומר לאלתר משום שלא נשקפת סכנה מידית לבריאות האדם. מנהל השו"ט העביר את מסקנות הוועדה למנהל השירותים להגנת הצומח בתחילת אוגוסט 2006 והמליץ בפניו לנהוג לפי מסקנות הוועדה.

למרות ההמלצה החד-משמעית של הוועדה ואף על פי שהזנת עופות בחומר המכיל ארסן אסורה לפי הוראות צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (עופות שהורמנו או הוזנו בחמרים כימיים), התש"ך-1959 - חידשו השירותים להגנת הצומח כאמור את ההיתרים לשימוש ברוקסרוזון עד אפריל 2007.

38 בתקנות מחלות בעלי חיים (מניעת שאריות ביולוגיות), התש"ס-2000 נקבעה שאריות ביולוגיות - "חומר הדברה, חומר אורגני, חומר לא אורגני, חומר מתכתי, הורמונים, אנטיביוטיקה, חומרים אנטימיקרוביאליים אחרים, חומרי תילוע, חומרים מרגיעים או כל חומר אחר, לרבות נגזרותיו, המשאיר שאריות בבעל חיים בעת המתתו או לאחריה, באחת מן הרקמות או האברים שלו או בתוצרתו."

ארסן - הטיפול של הלשכה המשפטית ושל הנהלת משרד החקלאות

מסקנות הוועדה המקצועית השנייה שמינה כאמור מנהל השו"ט הועברו לידיעת הלשכה המשפטית של משרד החקלאות, והיא המליצה שהוועדה תחזור ותבסס את המלצותיה על ידי צירוף חוות דעת ממשרד הבריאות ומהמשרד לאיכות הסביבה. הוועדה התכנסה בשנית במרס 2007 והמליצה שלא לחדש את ההיתר להשתמש בתוספי מזון המכילים ארסן. הוועדה קבעה פה אחד כי משק העופות יכול להתקיים ללא הרוקסרוזון; נציג המשרד להגנת הסביבה בוועדה התנגד בתוקף לשימוש ברוקסרוזון.

במאי 2007 חיוותה הלשכה המשפטית של משרד החקלאות את דעתה וסיכמה כי על מנהל השירותים להגנת הצומח להודיע לבעלי היתרי העסקה שפקעו ב-15.4.07 כי לנוכח עמדתו המשפטית והמקצועית של משרד הבריאות ולנוכח המלצות הוועדה המקצועית, אין כוונה לחדש את ההיתרים.

למרות סיכומים אלה קיימה מנכ"לית משרד החקלאות עוד שני דיונים בנושא, ביוני ובולי 2007, וזאת בלי ששיתפה בהם את אנשי השו"ט. ההחלטות שהתקבלו בדיונים אלה לא עלו בקנה אחד עם סיכומי הלשכה המשפטית של משרד החקלאות ממאי 2007. ביוני 2007 החליטה המנכ"לית "לבחון עם היועץ המשפטי הארכת השימוש בארסן או ביטול התקנה (שימוש בארסן בתוספי מזון)".

ביולי 2007 הוחלט בדיון נוסף בלשכת מנכ"לית משרד החקלאות ש"יש גיבוי של הלשכה המשפטית לא לאכוף את איסור השימוש עד גמר המלאי, אולם אין גיבוי לתת היתרי יבוא נוספים. בשלב זה עומדת המלצה ברורה על המשך הצו האוסר שימוש. על בסיס התשתית היום לא יהיה נכון לפנות למשרד הבריאות". ההסבר שניתן היה שהוצאת הארסן משימוש משמעותה נזק כלכלי כבד למגדלים (25-50 מיליון ש"ח לשנה), ויש בארץ מלאי לשימוש עד אמצע 2008.

רק לאחר שיבואן של רוקסרוזון עתר לבג"ץ ביולי 2007³⁹ חל שינוי בהתנהלותו של משרד החקלאות. בספטמבר 2007 החליט משרד החקלאות לנסח הודעה למחלקת הבג"צים במשרד המשפטים, ולפיה אין בכוונתו להתיר את השימוש בחומרים המכילים ארסן בתערובות בעלי חיים. האיסור יחול גם על המלאי הקיים. באוקטובר 2007 הודיע מנהל השירותים להגנת הצומח למכוני התערובת כי בתוקף סמכותו לפי צו הפיקוח החליט שלא לחדש היתרי עסקה למוצרי מספוא המכילים ארסן אורגני להזנת עופות.

מסיכום הדברים שפורטו לעיל מסתמן שהנהלת משרד החקלאות והשירותים להגנת הצומח העדיפו את עמדת החקלאים, ששיקולים כלכליים היו לנגד עיניהם. הדבר נעשה מתוך התעלמות מהדין, מהעמדה המקצועית של המשרד להגנת הסביבה ומעמדתם של השו"ט, ששללו את המשך השימוש בתכשירים המכילים ארסן. צוין כי, בדיון שהתקיים בפברואר 2007 בלשכתה של מנכ"לית משרד החקלאות, וכן בדיונים אחרים שהתקיימו במשרד החקלאות, השתתף נציג מכוני התערובת, להם אינטרס כלכלי מובהק להמשיך ולשווק את הרוקסרוזון. בדיונים אלה הדגיש הנציג את התועלת הכלכלית שמפיקים החקלאים מהשימוש בחומר. משרד החקלאות לא מצא לנכון לשתף בדיונים אלה שום נציג של ארגון צרכנים כלשהו ולשמוע גם את דעתו בנושא.

39 בישיבת בית המשפט העליון מ-12.10.08 נמסר כי לבקשת הצדדים העתירה נמחקת.

ייצוא מלאי עודף של רוקסרזון

בינואר 2008 ביקשו מכוני התערוכת לאשר להם להשתמש במלאים של הרוקסרזון לייצור תערוכת לייצוא בלבד. הלשכה המשפטית במשרד החקלאות סברה כי בנסיבות שבהן יש מלאים של החומר שיובא על פי היתרי עסקה שניתנו בזמנו, יש מקום למצוא את הדרך לסייע ליצרנים המחזיקים בחומר כאמור. עמדת הלשכה המשפטית הייתה שאפשר להוציא היתרי עסקה, בתנאי שהמבקשים ידווחו על המלאי הנמצא ברשותם; ההיתר יהיה לייצוא בלבד, והמבקש ימציא מסמך המאשר שמדינת היעד ביקשה לייבא את משלוח התערוכת המיועד.

הביקורת העלתה שהשירותים להגנת הצומח לא הפעילו פיקוח מיוחד לנושא זה מיד לאחר שקיבלו את הנחיות הלשכה המשפטית; והחומר לא יוצא. עוד נמצא שחברה לייצור ושיווק תוצרת חקלאית שיווקה מ-30.11.07 ועד 7.2.08, לאחר שכבר נאסר השימוש בחומר, 94.6 קילוגרם של תכשיר המכיל רוקסרזון. בפברואר 2008 נחקרה החברה בידי מפקח של השירותים להגנת הצומח.

באפריל 2008 הודיעו שלוש חברות לשירותים להגנת הצומח שיש להן מלאי של תכשירים המכילים ארסן וביקשו לדעת מה לעשות במלאים אלה. עד סוף נובמבר 2008 לא טיפלו השירותים להגנת הצומח במלאים.

משרד מבקר המדינה מדגיש שיש צורך חיוני להאיץ את הטיפול במלאים שנותרו בחברות עד שיושמדו או יוצאו מהארץ.

שימוש בחומרים אנטיביוטיים לזירוז גדילה

צו הפיקוח מאפשר לרשום חומרים אנטיביוטיים כזרזי גדילה. חמישה חומרים המשמשים זרזי גדילה מוגדרים בצו הפיקוח כתרופות שלא לצורך ריפוי⁴⁰. כל חמשת החומרים הללו נאסרו לשמש תוספי מזון (זרזי גדילה) באירופה מ-1.1.06⁴¹. בארצות הברית משתמשים בזרזי גדילה אנטיביוטיים.

אנשי מקצוע בשו"ט ציינו במסמכים ובשיחות עם הביקורת שאף על פי שמדובר באנטיביוטיקה לכל דבר, ניפוק התכשירים - שרשומים כזרזי גדילה - אינו דורש מרשם רופא, והם מוספים לתערוכות ללא פיקוח ודרך קבע. תכשירים אלה ניתנים במקרים רבים במינון גבוה פי כמה מהמותר ומשמשים לטיפול רפואי.

בתשובתו למבקר המדינה מנובמבר 2008 גרס משרד הבריאות שמכיוון שמדובר בחומרים אנטיביוטיים שניתנים לכל מיני בעלי חיים, יש לראות בזרזי גדילה אלה תרופות לכל דבר, ולכן הם צריכים להיות רשומים כתרופות לפי הוראת פקודת הרוקחים⁴². משרד הבריאות הוסיף ש"לגבי החומרים שנאסרו לשימוש באירופה כבר ב-1.1.06, יש לאסור את השימוש בהם גם בישראל".

40 החומרים הם: Avilamycin, Oleandomycin, Flavomycin, Virginiamycin, Bacitracin. תכשירים מסחריים בקטגוריה זו הם: 24 תכשירים המכילים Bacitracin, 4 תכשירים המכילים Virginiamycin ו-5 תכשירים המכילים Avilamycin. אין תכשירים רשומים על בסיס Flavomycin ו-Oleandomycin.

41 הדבר נקבע ב-Regulation (EC) 1831/2003.

42 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), עמ' 908, בפרק "הפיקוח על תכשירים וטרינריים".

משרד החקלאות הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008: "אנו מסכימים עם המלצת המבקר, שיש מקום לרשום תרכובות אלה גם כתרופות (במשרד הבריאות) ורק לאחר מכן כתוספי מזון (בשירותים להגנת הצומח). יש להניח שבעיה זו תמצא את פתרונה בחקיקת המספוא החדשה."

משרד מבקר המדינה מעיר שראוי כי משרד החקלאות יפנה למשרד הבריאות ויזום את הסדרת הנושא עוד בטרם יסתיים הטיפול בחקיקה החדשה בנושא הפיקוח על מזון לבעלי חיים, היות שהיא עלולה לארוך עוד זמן רב. ראוי גם ששני המשרדים ילבנו במשותף את נושא החומרים שנאסרו לשימוש באירופה.

קוקסידיוסטטים

1. מחלת הקוקסידיוזיס היא מחלה טפילית הפוגעת בעופות ועלולה להביא למותם. במאגר התרופות של משרד הבריאות רשומים 18 תרופות למחלת הקוקסידיוזיס (להלן - קוקסידיוסטטים). הקוקסידיוסטטים הם חומרים כימיים, לחלקם יש פעילות אנטיביוטית והם ניתנים בתוך תערובת המזון. פטמים מקבלים קוקסידיוסטטים מהיום הראשון לחייהם ועד למועד שיווקם - במגבלה של זמן המתנה לפני שחיטה לחלק מהתכשירים.

רופא וטרינר ראשי למחלות עופות בשו"ט הסביר שמתן קוקסידיוסטטים מוגדר כטיפול קליני, והמרשמים אמורים להינתן בידי רופאים קליניים המטפלים במשקים. אף על פי שהיה ראוי לשלל משק יינתן מרשם פרטני, הרי שבפועל אין מרשמים פרטניים לכל משק ולכל סוג תערובת. בדרך כלל כל מכון תערובת מקבל מרשם גורף אחת לשישה חודשים ומוכר את המזון הרפואי שהוא מכין לכל דורש.

2. בסקרים לבדיקת שאריות ביולוגיות שנעשו בשו"ט בשנים 2005-2007 נמצאו חריגות ברמת השאריות של כמה קוקסידיוסטטים. בכל שנה מהשנים הללו נמצאו בפטמים שנבדקו בסקר שאריות ביולוגיות המעידות על שימוש בקוקסידיוסטטים שלא לפי התוויה, ובייחוד בקוקסידיוסטט ניקרבזין. הדבר מעיד על כך שמגדלי הפטמים אינם מקפידים על זמני המתנה כנדרש. עוד צוין בדו"ח לשנת 2007: "ממצא זה מראה כי ההדרכה וההסברה אשר ניתנו למגדלים בעבר אודות הסכנות לבריאות הציבור כתוצאה מנוכחות שאריות אלה, ופעולות האכיפה המבוצעות בתחום זה במשחטה, כנראה שאינן מועילות מספיק במניעת החריגות ויש מקום לשקול נקיטת צעדים משפטיים כנגד החורגים". ממצאים דומים נמצאו גם בשנים שקדמו לסקרים האמורים.

3. קוקסידיוסטטים לבקר: נמצא כי מגדלי הבקר נוהגים להשתמש בקוקסידיוסטטים כבזרזי גדילה לבקר. אולם, מכיוון שהשימוש בקוקסידיוסטטים בבקר נעשה ללא התוויה, השו"ט אינם בודקים שאריות שלהם בבקר.

קוקסידיוסטט מוננסין רשום בארץ כתרופה לעופות, ואסור לשימוש בבקר. מהמסמכים עולה, כי בשנים 2006 ו-2007 ידעו בשו"ט שמגדלי בקר משתמשים במוננסין. למרות זאת לא בדקה המעבדה לבדיקת שאריות ביולוגיות במכון הווטרינרי את רמת השאריות של התרופה בבשר בקר. המפקחים על התכשירים הווטרינריים בשו"ט החלו לחקור את הנושא בסוף 2007, ועקב כך הופסק השימוש הלא-חוקי במוננסין. במאי 2008 הוגשה בקשה קולקטיבית לאשר שימוש חריג בתרופה לבקר לפי תקנה 29א(3) לתקנות הרוקחים (תכשירים), התשמ"ו-1986 לתכשירים רפואיים. לאחר שהוגשה לאגף הרוקחות שבמשרד הבריאות בקשה לרישום תוספת התוויה לתכשיר לבקר, ניתן אישור להשתמש בכמות מוגבלת של התכשיר, עד שיסיים משרד הבריאות את הרישום בהליך רגיל.

שימוש נרחב במשך שנים בתכשירים וטרינריים ללא רישום כנדרש בפקודת הרוקחים הוא בין היתר תוצאה של היעדר פיקוח על מזון רפואי ושל אי-נקיטת אמצעים משפטיים כנגד מפרי חוק. על משרד החקלאות ומשרד הבריאות לפעול במשותף כדי להפסיק את השימוש הלא-חוקי בחומרים אלה.

שלש עופות - מרכיב בתזונת בעלי חיים

שלש העופות משמשת לדישון ולזיבול וכחלק ממזונם של עגלים לבשר. השלש משמשת תחליף זול למקורות חנקן, והיא ניתנת בכמות של 1.5-3 קילוגרמים ליום לעגל, בתערובת או מוספת לתחמיץ. לשלש העופות עלולה להכיל את מכלול החומרים שניתנים לעופות במזון: אנטיביוטיקה, קוקסידיוסטטים, תכשירי גדילה כגון תכשירים המכילים ארסן אורגני, ועוד. השירותים להגנת הצומח בודקים אם בין מרכיבי התערובת הניתנת לבני בקר מצויות שאריות כימיות. נוכחות שאריות שלש העופות כמרכיב במזון הבקר לא נבדקה עד מועד סיום הביקורת בשיטות במעבדה לביקורת טיב המספוא שבשירותים להגנת הצומח.

1. בינואר 2008 פנה לשירותים להגנת הצומח יו"ר ועדת ההיגוי לשאריות וביקש שתבדוק באופן מדגמי גם את השלש. יו"ר ועדת ההיגוי לשאריות ציין בבקשתו שבסקר לבדיקת שאריות 2007 נמצאו רמות גבוהות של ארסן בדגים, בשל הוספת זבל עופות לבכרות הדגים כתחליף תזונתי לחנקן (חלבון). השירותים להגנת הצומח לא השיבו לפנייתו.

2. באותו חודש ובמרס 2008 כתב יו"ר ועדת ההיגוי לשאריות גם למנהל השו"ט וציין שיש בעיה טוקסיקולוגית בהוספת שלש עופות למזונם של בני בקר, אף על פי שהדבר נעשה כבר שנים רבות. יו"ר ועדת ההיגוי לשאריות הוסיף ואמר כי יש להתחיל בפעולה לאיסור שימוש שלש עופות כמזון לבעלי חיים, יהיו אלה בני בקר או דגים.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, הנושא לא נבחן.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 שהוא מקבל את הצעת משרד מבקר המדינה לדון מחדש בהמשך השימוש שלש עופות להאבסת בני בקר לבשר.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש לבחון לא רק את הנושא הזה אלא גם את השימוש בזבל עופות להאכלת דגים בבכרות הגידול.

פיקוח על מזון לחיות מחמד

יבוא מזונות לחיות מחמד מתבצע בפועל באישור מיוחד המונפק על ידי המחלקה לסחר חוץ במשרד החקלאות ועל סמך היתרים מהמחלקה לטיב המספוא ומהשו"ט. על מוצרי מזון לחיות מחמד חל צו הפיקוח, ונדרש לקבל עבורם היתר עסקה ממנהל השירותים להגנת הצומח. היתר העסקה שניתן למזון לחיות מחמד הוא היתר שנתי. נוסף על כך, כל משלוח מיובא מאושר בנפרד. תהליך התרת היבוא לאחר הגשת הבקשה להיתר כולל: בדיקת המדינה שממנה מיובא המזון ומצב התחלואה בה; בדיקת עמידת המפעל המייצר בדרישות הנוגעות לעניין, ובכלל זה קבלת אישור

הרשות המוסמכת במדינת הייצור על אודות תהליכי הייצור והפיקוח הוטרנינרי; והצגת אישור לייבא את סוג המוצר בידי החברה המייבאת. לאחר מתן היתר הייבוא נבדק המשלוח על ידי הרופא הוטרנינרי הממשלתי בנמל, ודגימות ממנו נשלחות למעבדה הממשלתית שבמכון הוטרנינרי. בבדיקה זו נבדקת נוכחותם של מיקרואורגניזמים (חיידקים) וסלמונלה במזון.

1. בדיקת תהליך שחרורם מהנמל של תוספי מזון ושל מוצרים מוגמרים (מזון לחיות מחמד) העלתה כי השירותים להגנת הצומח אינם יכולים לבדוק את כל המשלוחים ואת כל האצוות. לכן בדיקה מעמיקה של המשלוחים נעשית באופן מדגמי. נמצא כי אין בודקים שימורים המיועדים לחיות מחמד, היות שאלה נחשבים מזון "רטוב", כאמור, לשירותים להגנת הצומח אין כלים לבדוק אותם.

2. במוצרי מספוא מוגמרים (כולל מזון לחיות מחמד) לא נבדקת נוכחותם של אפלטוקסינים אלא במקרים חריגים. בדיקה זו אינה תנאי סף לייבוא לישראל. באשר למוצרים מן החי נקודת המוצא המקצועית של השירותים להגנת הצומח היא שבמוצר המוגמר האחריות היא על המפעל המייצר ועל המדינות שמתעדות את המוצרים, ומחובתם להודיע למדינות המייבאות את מוצריהם על תקלות במוצרים. זאת בניגוד לנקודת המוצא המקצועית של השו"ט, הבודקים כל מוצר מיובא, גולמי ומעובד כאחד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל השירותים להגנת הצומח לבצע את הבדיקות הדרושות כדי להבטיח את טיב מוצרי המספוא המוגמרים. מתוקף היותו ה"מנהל" לפי צו הפיקוח, גם הוא נושא באחריות אם משלוחים של מזון שאינו ראוי למאכל נכנסים ארצה.

מערך סמכויות הפיקוח על מזון לחיות מחמד

בתחילת שנת 2006 התגלה שמוצרי מזון לכלבים מתוצרת חברה בארצות הברית גרמו למותם של כ-40 כלבים ולאשפוזם של כ-70 אחרים. שבוע לאחר ההרעלה ההמונית הורה משרד החקלאות ליבואן להסיר את המוצרים מהמדפים. בפברואר 2006 מינה מנכ"ל משרד החקלאות דאז, מר יוסי ישי, צוות בדיקה לבחינת היערכות המשרד ולאופן טיפולו בפרשת הרעל במוצרי המזון לכלבים (להלן - צוות הבדיקה).

המסקנות העיקריות של צוות הבדיקה היו:

1. יש כפילות בטיפול בנושא מזון לבעלי חיים. מערך הסמכויות בנושא זה נשלט הן על ידי צו הפיקוח והן על ידי תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא ויצוא של מוצרים מבעלי חיים), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות מחלות בעלי חיים). על פי צו הפיקוח, הסמכות להעניק היתרי עסקאות נתונה בידי השירותים להגנת הצומח, וזאת באמצעות המחלקה לטיב המספוא. על פי תקנות מחלות בעלי חיים, אם במזון יש רכיבים מן החי, סמכות רישוי הייבוא היא גם של מנהל השו"ט. לאחר שהמוצרים מיובאים לישראל, סמכויות הפיקוח על שיווקם נתונות באופן בלעדי בידי השירותים להגנת הצומח, וזאת מכוח מינויו של מנהל השירותים להגנת הצומח ל"מנהל" על פי צו הפיקוח.

2. מערך הבדיקות - הן של השירותים להגנת הצומח והן של השו"ט - אינו כולל בדיקות לאפלטוקסינים.

3. מרגע קבלת ההתרעה מהשו"ט בדצמבר 2005 ועד פברואר 2006, מועד בו החלו הכלבים למות, התאפיינה התנהגות השירותים להגנת הצומח בהיעדר יוזמה לבצע בדיקות כלשהן במוצרים, על אף סימני האזהרה⁴³, והן בהיעדר בקרה יוזמה על מהלכי היבואן בנדון (בדיקה מעבדתית ופעולת איסוף המוצרים מהשוק, להלן - Recall).

43 מידע שהגיע מהשו"ט על הימצאות רעלנים במוצרי החברה; הודעת החברה כי החלה באיסוף המוצרים מהחנויות; דיווחים ראשונים שהגיעו לשו"ט על תמותת כלבים ועל הקשר האפשרי למוצרי המזון, ועוד.

4. שיתוף הפעולה בין השירותים להגנת הצומח לבין השו"ט לאחר הוצאת היתר הייבוא ובעת משברים צריך להיות מוסדר בנהלים. השירותים להגנת הצומח פועלים יחד עם השו"ט בשלב מתן ההיתר לייבוא מזון לבעלי חיים. אולם, מהמסמכים עולה כי היעדר סמכות אחת שתכריע באופן סופי בנושאים המשותפים לשירותים להגנת הצומח ולשו"ט בתחום המזון לבעלי חיים הופך את תהליך קבלת ההחלטות בעת משבר לקשה יותר.

ביולי 2006 הגיש צוות הבדיקה למנכ"ל משרד החקלאות דאז דוח ובו המלצות בדבר האופן שבו אפשר לשפר את הפיקוח על מזון לחיות מחמד ואת שיתוף הפעולה בין השירותים להגנת הצומח ובין השו"ט. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה אחר יישום המלצות אלה עלה כי במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, בוצעו רק חלק מהן. הטיפול ביישומן של המלצות אחרות של צוות הבדיקה לא הושלם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, כמפורט להלן:

לא קודמה חקיקת חוק אחיד ומתואם בנושא ייצור, ייבוא ושיווק מזון לבעלי חיים, חוק אשר יסדיר את מערך הסמכויות בנושא; לא שופר ולא הוסדר בנוהל ברור ומוגדר שיתוף הפעולה בין השו"ט ובין השירותים להגנת הצומח; לא נקבע נוהל לביצוע Recall; לא נקבע נוהל להערכת סיכונים ולניהול משברים שלפיו יפעלו כל הגורמים המקצועיים בשירותים להגנת הצומח ובשו"ט, ובמידת הצורך גם במשרד הבריאות. באשר לסעיף זה הסביר משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כי ניהול משברים בכל מקרה נעשה לגופו של עניין.

משרד מבקר המדינה סובר שראוי לקבוע נוהל להערכת סיכונים ולניהול משברים היות וניהול אד הוק בעת משבר אינו מבטיח פעילות מיטבית כפי שנלמד מהארוע שבו נפגעו הכלבים, כגון העברת מידע והערכת משותפת של הסיכונים, קשר מתואם עם הלשכה המשפטית ושיתופו של משרד הבריאות במידת הצורך.

סיכום

בביקורת נמצאו ליקויים בפיקוח על מזון לבעלי חיים אשר עלולים להביא לפגיעה בבריאות בעלי חיים ואף לפגיעה בבריאות בני האדם. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מספוא והסחר בו), התשל"א-1971, אינו מקיף ואינו מסדיר נושאים רבים, ובהם היעדר פיקוח על מזון "רטוב" לבעלי חיים, היעדר פיקוח על מזון רפואי והיעדר הוראות להשמדת חומרים שנאסרו לשימוש. מצב זה, הידוע היטב לכל העוסקים בגידול בעלי חיים, עלול לעודד עבריינות. נוסף על כך, יש כפילות בנושא הפיקוח על הסחר במספוא בין השירותים להגנת הצומח, הפועלים מכוח צו הפיקוח, ובין השירותים הווטרנריים, הפועלים מכוח פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985; בה בעת התיאום בין שני הגופים בנושא אכיפה של נוהלי הייבוא והבקרה אינו מוסדר. כדי להתגבר על הבעיות ולהבטיח בקרה נאותה - לפי אמות מידה המקובלות במדינות מפותחות - על כל שלבי ייצור המספוא ושיווקו, יש לסיים במהרה את חקיקת החוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים. שומה על משרד החקלאות לפעול להסדרת הנושא בהליך מזורז. בנוסף ראוי שמשרד החקלאות ישקול במכלול שיקוליו את הדאגה לבריאות הציבור בבואו לבחון מתן היתרים לייצר, לייבא ולשווק מספוא, ביחוד בכל האמור בתוספי מזון, שהם תכשירים רפואיים לכל דבר.

בביקורת נמצאו חילוקי דעות מהותיים בין משרד הבריאות למשרד החקלאות בכל הנוגע לפיקוח על הכנת מזון רפואי במכוני תערובת ובמרכזי מזון. משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה שמרכזי מזון ומכוני תערובת אשר מייצרים מזון או מזון רפואי לבעלי חיים אינם בפיקוח משרד הבריאות, וכי הפיקוח על כך צריך להיות בלעדית בידי משרד החקלאות. מנגד השיב משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כי משרד הבריאות הוא המופקד מכוח החוק על פקודת הרוקחים, ויש לו אחריות לנושא. עוד כתב משרד החקלאות שכל הסמכות לנושא התכשירים הווטרינריים נמצאת בידי אגף הרוקחות של משרד הבריאות. מבקר המדינה חוזר ומדגיש כי זהו מצב לא תקין. על שני המשרדים להיוועדד יחד ללא דיחוי ולמצוא פתרון מוסכם. נוסף על כך, במסגרת חקיקת החוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים יש להסדיר גם את חלוקת הסמכויות בין שני המשרדים.