



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מערך הפיקוח על המזון במשרד הבריאות

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

כתיבה: שלי לוי, רכזת בכירה

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ג בסיוון תשס"ט

15 ביוני 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

למזון ולתזונה יש השפעה ישירה על בריאות הציבור, על תחלואה וכן על תמותה. למשל, על-פי הערכות בארה"ב, בכל שנה 76 מיליון בני אדם חולים, 325,000 איש נזקקים לאשפוז ו-5,000 איש מתים בשל מחלות הנגרמות מזיהומים מסוגים שונים שמקורם במזון.¹

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2005 היו בישראל 2,582 מפעלים לייצור מזון (בממוצע, לא כולל משקאות), שהם כ-12.5% ממפעלי התעשייה בישראל באותה שנה.² מנתוני איגוד תעשיות המזון בישראל עולה כי מכירות תעשיית המזון בישראל נאמדו בשנת 2008 ב-56.1 מיליארד שקלים.

הפיקוח על המזון בישראל מצוי בסמכותם של כמה משרדי ממשלה, כדלקמן: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד הפנים (וכן הרשויות המקומיות), המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד הבריאות. זה כ-40 שנים מתנהל בישראל דיון בצורך להקים רשות מזון לאומית – רשות עצמאית או רשות הכפופה למשרד הבריאות – אשר תפקידה יהיה, בין היתר, לתאם או לשלב בין הרשויות הממשלתיות העוסקות בפיקוח על המזון. עד היום לא הושגה בנושא זה הסכמה כלשהי.

בעקבות פרשת "רמדיה", שהעלתה את נושא הפיקוח על המזון על סדר-היום הציבורי, החליטה הממשלה בשנת 2004 על הקמת **מועצה עליונה למזון**. מועצה זו אכן הוקמה, ומטרתה תיאום בין משרד הבריאות למשרד החקלאות ופיתוח הכפר בכל הנושאים הקשורים למזון המצויים בתחום סמכותם. יש להדגיש שמדובר במועצה לתיאום בין שני משרדים אלה בלבד ולא בין כל הגורמים הנוגעים בדבר.

במשרד הבריאות יש ארבע מחלקות העוסקות בתחום המזון וכולן כפופות לשירותי בריאות הציבור: המחלקה למעבדות בריאות הציבור, המחלקה לתזונה, המחלקה לבריאות הסביבה ושירות המזון הארצי. **שירות המזון הארצי והמחלקה לבריאות הסביבה מהוות את מערך הפיקוח על המזון של משרד הבריאות**. שירות המזון הארצי מופקד על קביעת המדיניות, על הפיקוח ועל האכיפה הנוגעים לייצור מזון בישראל ולייבוא מזון אליה, ואילו המחלקה לבריאות הסביבה מופקדת על הפיקוח התברואתי על עסקי מזון ובתי-אוכל.

אחת מהמטרות האסטרטגיות כפי שהגדיר זאת שירות המזון הארצי היא "להטמיע ולחייב את היצרנים, היבואנים והמשווקים לבצע 'פיקוח עצמי', תחת בקרה ובהנחיה של שירות המזון, ויצירת מנגנון אכיפה מרתיע".³ חשוב להתעכב על נקודה זו. ברור לכול שבישראל, כמו במדינות אחרות בעולם, אין ביכולתו של משרד הבריאות לבדוק כל אריזת מזון וכל פריט מזון המיוצר בארץ או מיובא לישראל. תפקידו של הרגולטור בתחום המזון הוא להתוות מדיניות, להנחות, לחייב את הגורמים בתעשיית המזון ובעסקי המזון לעמוד בסטנדרטים מחייבים, לחייב אותם לבצע פיקוח עצמי ומעל לכול – להיות גורם אכיפה סמכותי, יעיל ובעיקר מרתיע. **השאלה המרכזית היא אם הרגולטור הוא אכן כזה, וכן אם יש בידי הסמכויות, הכלים והמשאבים להיות כזה**.

¹ CRS Report for Congress, Food Safety: Selected Issues and Bills in the 110th Congress, January 2, 2008.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2008**: לוח 20.9, "מפעלים ומשרות לפי ענף כלכלי ראשי", עמ' 770.

³ אתר האינטרנט של משרד הבריאות,

<http://www.health.gov.il/pages/default.asp?maincat=51&catId=321&PageId=2437>, תאריך כניסה: 11 ביוני 2009.



משרד הבריאות טוען שהקשיים בפיקוח על המזון נובעים מהמשאבים העומדים לרשותו לשם כך. ממסמך זה עולה כי בשתי המחלקות המרכזיות ביחידה לבריאות הציבור שעוסקות בפיקוח על המזון יש מחסור בתקנים: **בשירות המזון הארצי חסרים כ-124 תקנים ובמחלקה לבריאות הסביבה חסרים כ-150 תקנים**. נוסף על כך, משרד הבריאות מציין את הקושי לגייס כוח-אדם איכותי למשרות הפיקוח, הן בשל רמות השכר הנמוכות לדבריו והן בשל התדמית השלילית שדבקה בשירות זה. לשם המחשה, מספר משרות המפקחים על מזון מיובא בתחנות ההסגר של משרד הבריאות גדל בשנים 2000–2008 ב-5.25 משרות, ואילו מספר התיקים שבהם יש לטפל גדל בשנים אלה ב-70%.

בשנת 2004, בין השאר בעקבות פרשת "רמדיה", מינה מנכ"ל משרד הבריאות פרופ' אבי ישראל וועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על שירותי המזון והתזונה, בראשות פרופ' מנחם פיינרו, שכהן אז כמנהל חטיבת הבריאות ב"מכבי שירותי בריאות" (להלן: דוח ועדת פיינרו). הוועדה התבקשה להמליץ על דרכים לשיפור איכות הפיקוח על שירותי מזון במדינת ישראל, הן המזון המיוצר והמשווק בה והן המזון המיובא אליה, תוך התייחסות לפיצול הסמכויות והפיקוח בין הגורמים במשרד.

הוועדה התרשמה, בין השאר, כי הפיקוח של משרד הבריאות בשטח אינו מונחה על-ידי מדיניות אחידה או נהלים אחידים ומחייבים של משרד הבריאות. אין תוכניות פיקוח אחידות המיושמות ברמה הארצית ואין אחידות בהיקף הביקורות ובתדירותן. הוועדה סברה שהאחריות לפתרון של בעיות ההגדרה וחלוקת הסמכויות היא של הנהלת משרד הבריאות. הוועדה המליצה שמנכ"ל המשרד יקבע באופן חד-משמעי בחוזר מנכ"ל שהגורם הסמכותי המקצועי בתחום המזון הוא שירות המזון הארצי בלבד. עוד המליצה הוועדה שכל העסקים, בין שהם חייבים ברשיון יצרן ובין שאינם חייבים ברשיון יצרן, וכל תחום הנוגע לענייני המזון, יקבלו הנחיות אחידות משירות המזון הארצי, וכן שכל המפקחים העוסקים במזון יהיו כפופים ישירות לשירות המזון הארצי.

הפנינו למשרד הבריאות שאלות על יישום דוח זה. **מתגובת משרד הבריאות עולה כי הוא אינו מיישם את דוח פיינרו, ונראה כי הוא אינו סומך ידו על המלצות ועדה זו**. המשרד העביר לנו תגובות רבות של גורמים שונים לדוח הוועדה, אולם מאחר שהוא העבירן זמן קצר לפני סיום כתיבת מסמך זה לא עלה בידנו לבחון אותן לעומק. מהתרשמות ראשונית עולה כי רוב התגובות הללו הן מהיחידות האזוריות של המשרד, ועולות מהן התנגדויות לממצאי הדוח ולהמלצותיו.



1. מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנושא "פיקוח משרד הבריאות על איכות המזון בישראל". יכולתו של משרד הבריאות לפקח על תחום המזון בישראל נגזרת מכמה עניינים, ובהם הסמכויות המוקנות לו, מסגרת החקיקה הקיימת, ההיערכות המקצועית של יחידות הפיקוח וכדומה. במסמך זה נמקד את הדיון בשני גורמים מרכזיים המשפיעים על מערך הפיקוח על המזון במשרד הבריאות: **האחד**, הפיצול בחלוקת הסמכויות בנושא זה בין כמה גורמים ממשלתיים ובהם משרד הבריאות; **האחר**, המשאבים העומדים לרשות משרד הבריאות לשם פיקוח זה.

פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, מגדירה **מזון** "כל מצרך, זולת סמים או מים, המשמש מזון או משקה לאדם, וכל מצרך שבדרך כלל נותנים אותו במזון אדם או משתמשים בו להרכבתו או להכנתו, לרבות חומרים נותני טעם ותבלינים".⁴

למזון ולתזונה יש השפעה ישירה על בריאות הציבור, על תחלואה וכן על תמותה. למשל, על-פי הערכות בארה"ב בכל שנה 76 מיליון בני-אדם חולים, 325,000 איש נזקקים לאשפוז ו-5,000 איש מתים בשל מחלות הנגרמות מזיהומים מסוגים שונים שמקורם במזון.⁵

תעשיית המזון היא תעשייה מרכזית מאוד במדינות העולם ובתוך כך בישראל. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2005 היו בישראל 2,582 מפעלים לייצור מזון (בממוצע, לא כולל משקאות), שהם כ-12.5% ממפעלי התעשייה בישראל באותה שנה.⁶ מנתוני איגוד תעשיות המזון בישראל עולה כי מכירות תעשיית המזון בישראל נאמדו בשנת 2008 ב-56.1 מיליארד ש"ח (כ-15.5 מיליארד דולר) – 52.9 מיליארד ש"ח ממכירות לשוק המקומי ו-3.2 מיליארדי ש"ח ממכירות ליצוא.⁷

לצד הייצור המקומי יש ייבוא של מזון לישראל, ובשנת 2008 ההכנסות מתחום זה היו, על-פי ההערכה, כ-8 מיליארדי ש"ח (כ-2 מיליארדי דולרים). אשר למקורות יבוא המזון, מנתוני איגוד תעשיות המזון עולה כי כ-50% מהמזון המיובא לישראל מקורו באיחוד האירופי,⁸ 16% – בארה"ב וקנדה, 12% – ביבשת אסיה ו-22% מהמזון מגיע ממקורות אחרים.⁹ נוסף על תעשיית המזון יש בישראל עסקים רבים בתחום שירותי האירוח והאוכל. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי בשנת 2007 היו בישראל 19,397 עסקים בענף כלכלי זה.¹⁰

התפתחותו והתרחבותו של שוק המזון, על כל מרכיביו, מציבות בפני מדינות העולם אתגר שעיקרו דאגה לאיכות ולבטיחות של המזון לשם מניעת סיכונים תחלואה ותמותה. במסמך זה נדון בעיקר בשאלה אם לרשות משרד הבריאות עומדים די משאבים להפעלת מערך פיקוח הולם בתחום זה.

⁴ סעיף 1 לפקודה.

⁵ CRS Report for Congress, *Food Safety: Selected Issues and Bills in the 110th Congress*, January 2, 2008.

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל 2008*: לוח 20.9, "מפעלים ומשרות לפי ענף כלכלי ראשי", עמ' 770.

⁷ איגוד תעשיות המזון בהתאחדות התעשיינים, *תעשיית המזון הישראלית לשנת 2008*, <http://www.industry.org.il/?CategoryID=706&ArticleID=946>, תאריך כניסה: 11 ביוני 2009.

⁸ שיעור היבוא מהאיחוד האירופי: בריטניה – 17%, גרמניה – 13%, הולנד – 12%, צרפת – 9% ובלגיה – 7%.

⁹ איגוד תעשיות המזון בהתאחדות התעשיינים, *תעשיית המזון הישראלית לשנת 2008*, <http://www.industry.org.il/?CategoryID=706&ArticleID=946>, תאריך כניסה: 11 ביוני 2009.

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל 2008*: לוח 18.3, "מספר עסקים לפי ענף כלכלי וקבוצת גודל של משרות שכיר למעסיק", עמ' 706.



2. משרדי ממשלה העוסקים בפיקוח על המזון

תחום הפיקוח על המזון בישראל מצוי בסמכותם של כמה משרדי ממשלה, כדלקמן:¹¹

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן: משרד התמ"ת) ממונה על יישום חוק התקנים, התשי"ג-1953, שמכוחו נקבעים תקנים רשמיים למוצרים שונים, ובהם מוצרי מזון. מכון התקנים הישראלי הוא הקובע את תקני הבטיחות למוצרי מזון, בהסכמת משרד הבריאות, והם מחייבים את תעשיית המזון בישראל ואת יבואני המזון.¹² משרד הבריאות הוא המפקח על העמידה בתקנים שקובע מכון התקנים הישראלי. משרד התמ"ת ממונה גם על חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, שבו מוסמך הממונה על הגנת הצרכן לפעול אם היתה הטעיית צרכנים בדבר מוצרים ושירותים שונים, ובהם מוצרי מזון. אם הממונה על הגנת הצרכן מבקש לפעול נגד גורמים שהטעו צרכני מזון, עליו להיוועץ בשירות המזון במשרד הבריאות ולקבל חוות דעת בנושא זה, והוא אף רשאי להעביר לידי שירות זה את הטיפול בתלונה.

משרד הפנים מופקד על יישום חוק רישוי עסקים, התשכ"א-1968, שעל-פיו ניתנים רשיונות להפעלת עסקים בתחומים שונים לרבות בתחום המזון, והוא פועל בתחום זה באמצעות הרשויות המקומיות. בהליך מתן הרשיון פונה הרשות המקומית למשרדי הממשלה הרלוונטיים על-פי סוג העסק כדי שכל אחד מהם יבחן אם העסק עומד בדרישות בהיבט שבתחום סמכותו. רישוי עסקי המזון טעון אישור של הגורמים המוסמכים לכך במשרד הבריאות, על-פי תקנות רישוי עסקים העוסקות בכך, ואם מדובר במזון מן החי – גם באישור משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

המשרד להגנת הסביבה אינו עוסק בפיקוח על מוצרי מזון אלא הוא אחראי לבדיקת התנאים הסביבתיים מחוץ למפעלי המזון וכן למתן אישור לשימוש בחומרים מסוכנים בתחום מפעלי המזון.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: משרד החקלאות) מפקח על בתי-מטבחים ועל חומרי הגלם מהחי ומהצומח עד לעיבודם במפעלים. משרד זה אחראי לפיקוח על פירות וירקות ולפיקוח על גידול בעלי-חיים, וכן הוא מופקד על תחום הדיג ורדיית דבש. פעילות משרד החקלאות היא בעיקרה באמצעות הרשויות המקומיות, ובמשרד החקלאות עוסקות בתחום זה כמה מחלקות: המחלקה לשירותים וטרינריים, מינהל המחלקה למוצרים מן החי, מחלקת דיג וחקלאות מים, מחלקת פיקוח צומח וחי ושירותים להגנת הצומח ולביקורת.

משרד הבריאות הוא הגוף המרכזי המופקד על הפיקוח על המזון בישראל. גוף זה אחראי לפיקוח על חומרי הגלם לייצור מזון וכן על המזון עצמו, כדי להבטיח את איכותו ואת בטיחותו לציבור הרחב. המשרד פועל למנוע הרעלות והעברת מחלות באמצעות מוצרי מזון ובדוק אם המוצרים מיוצרים על-פי החוקים והתקנות בתחום זה ואם הם עומדים בתקנים הרשמיים.

למעשה, חלק הארי של הפיקוח נעשה בידי משרד הבריאות ומשרד החקלאות, ועדיין הפיצול של הנושא בין כמה משרדי ממשלה גורם, בין השאר, לכפילויות בפעילות הפיקוח. בדוח מבקר המדינה משנת 1998, שעסק בנושא הפיקוח על מפעלי מזון, המחיש המבקר כפילות זו: בפיקוח על מפעלי בשר עוסק וטרינר של משרד הבריאות אם המוצרים מיועדים לשוק המקומי, ווטרינר של משרד החקלאות אם הם

¹¹ ראו משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה, מרס 2004. וגם משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 54' לשנת 2003 ולשנת הכספים 2002, מאי 2004.

¹² חוק התקנים, התשי"ג-1953, קובע כי שר התמ"ת רשאי לקבוע, לאחר התייעצות עם נציגי היצרנים והצרכנים, כי תקן מסוים, כולו או חלקו, יוכרז תקן ישראלי רשמי, אם נוכח כי הדבר דרוש להשגת כמה מטרות המנויות בחוק, והראשונה שבהן היא שמירה על בריאות הציבור.¹² הכרזת שר התמ"ת על תקן רשמי בתחום המזון טעונה הסכמת שר הבריאות, אולם מרגע ההכרזה מדובר בתקן המחייב את כל תעשיית המזון ויבואני המזון.



הכנסת

מיועדים ליצוא. מעבר לכך, הפיקוח על מוצרי בשר לשוק המקומי נעשה גם בידי וטרנר של הרשות המקומית שבתחומה המפעל.¹³

3. הדיון בהקמת רשות מזון לאומית

העובדה שכמה רשויות ממשלתיות עוסקות בפיקוח על המזון העלתה את השאלה אם יש להקים רשות מזון לאומית, שתמזג את הרשויות הממשלתיות העוסקות בתחום זה למערכת ארגונית אחת. שאלה זו נדונה זה כ-40 שנים, כבר מאמצע שנות ה-60, אולם עד כה ללא כל תוצאות.

ביוני 1966 הגישה הוועדה הבין-משרדית לייעול משרדי הממשלה דוח ובו פרק על הפיקוח על המזון.¹⁴ הוועדה, בראשות י" סלמן, כתבה כי הפיקוח על טיב המזון מפוצל בין משרדי ממשלה, בעיקר בין משרד הבריאות למשרד המסחר והתעשייה, וכי בשיטה הקיימת גם לרשויות המקומיות יש תפקיד עיקרי בפיקוח על המזון.

בדוח נכתב כי "הכפילויות בפעולות, החפיפה הרבה במסגרות הארגוניות לביצוע הפעולות, חוסר תיאום וכיוצא באלה גורמים לאי-ניצול היעיל והאופטימלי של האמצעים הקיימים ברשויות השונות, המטפלות בסיכומו של דבר באותו נושא, באותם מוצרים ובאותם עסקים ומפעלים. האמור חל על כוח-אדם, על הציוד ועל המעבדות. הפעילות המקבילה של הרשויות השונות גורמת שלא לצורך להטרדת המסגרות המבוקרות מחד, ומאידך פותחת אפשרות של התחמקות מפיקוח יעיל של אותם גופים". עוד נכתב שכל הניסיונות שנעשו עד אז להפעיל מנגנוני תיאום ובקרה משותפים לא עמדו במבחן ולא הגיעו אף פעם לידי סיכום משותף. הוועדה כתבה שורה של המלצות, שעיקרן איחוד הרשויות הממשלתיות המטפלות בפיקוח על המזון לרשות אחת.¹⁵

ב-6 בנובמבר 1966 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה בהחלטת ממשלה שכותרתה "פיקוח על טיב המזון".¹⁶ הממשלה החליטה למזג את הרשויות הממשלתיות המטפלות בפיקוח על המזון למערכת ארגונית אחת, שתיקרא "השירות לפיקוח על המזון". בהחלטה נקבע כי שירות זה יהיה מופקד על עיצוב מדיניות בתחום המזון בעניינים הכלכליים, הטכנולוגיים, הבריאותיים-תברואתיים ועל המזון מן החי לאחר השחיטה, תוך תיאום ושיתוף פעולה עם המשרדים הנוגעים בדבר.

עוד הוחלט להקים מועצה בין-משרדית לשירות זה, שיוצגו בה כל הרשויות הנוגעות בדבר, והיא תקבע את מדיניות השירות, את דרכי ההפעלה, את תוכניות העבודה וכדומה. נקבע שיושב-ראש המועצה יהיה מנכ"ל משרד המסחר והתעשייה, וחבריה יהיו נציגים של משרד הבריאות, משרד החקלאות ומשרד המסחר והתעשייה, של מרכז השלטון המקומי, של מכון התקנים ושל אגף התקציבים במשרד האוצר. הממשלה היא שתמנה את המועצה. מנהל השירות יהיה כפוף מינהלית למשרד הבריאות אך יפעל לפי המדיניות ותוכניות העבודה שיאושרו בידי המועצה. עוד הוחלט כי תוכן הצעת חוק מזון, אשר תסדיר את מערכת הפעולות של הפיקוח על המזון.¹⁷

¹³ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 48 לשנת 1997 ולשנת הכספים 1996, אפריל 1998.

¹⁴ הוועדה הבין-משרדית לייעול משרדי הממשלה, "פיקוח על טיב המזון", 13 ביוני 1966, הוגש על-ידי מר י" סלמן וצורף כנספח להחלטה מספר כל/15 מיום 6 בנובמבר 1966, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 6 בנובמבר 1966; ראו החלטת ממשלה מס' 91 (כל/15), "פיקוח על טיב המזון", 6 בנובמבר 1966, עמ' 2-9.

¹⁵ שם. הוועדה המליצה כי רשות המזון הלאומית תהיה הרשות העליונה לפיקוח על המזון, ואילו הרשויות המקומיות יהיו אחראיות לפיקוח השוטף על איכות המזון בתחום שיפוטן.

¹⁶ שם.

¹⁷ שם.



בדוח מבקר המדינה לשנת 2003 כתב המבקר כי החלטת הממשלה לא יושמה במלואה. לדבריו, בשנת 1968 הוקם במשרד הבריאות השירות לפיקוח על המזון, ועליו הוטלו רוב תפקידי משרד הבריאות בתחום זה וכן רוב התפקידים שהיו בידי משרד התמ"ת באותה תקופה,¹⁸ אולם פעולות הפיקוח שהיו בסמכות משרדים אחרים נשארו בידיהם; המועצה הבין-משרדית אומנם הוקמה, אך הפסיקה לפעול בסוף שנת 1972;¹⁹ למעשה עד היום לא נחקק חוק שיסדיר את הפיקוח על המזון.

במהלך השנים הונחו על שולחן הכנסת הצעות חוק פרטיות בנושא זה, ובהן הצעות להקים בישראל רשות מזון לאומית, בדומה למינהל המזון והתרופות בארצות-הברית (FDA). במהלך הכנסת ה-14 הגישו חה"כ ראובן ריבלין²⁰ ואחריו חה"כ אברהם יחזקאל²¹ הצעות חוק להקמת רשות מזון עצמאית, שאינה כפופה למשרד ממשלתי כלשהו. אולם בשל התנגדות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר²² הניח חה"כ ריבלין על שולחן הכנסת את הצעת חוק רשות המזון, התשנ"ח-1998, שבה מוצע להקים רשות מזון במשרד הבריאות. על-פי ההצעה, ייעודה של רשות המזון הוא אכיפת הפיקוח על המזון ועל פעולות המזון, על מנת להגן על בריאות הציבור ולשמור על סחר הוגן.²³ רשות זו תהיה תאגיד, עובדיה יהיו עובדי מדינה ותקציבה ייקבע בסעיף נפרד בחוק התקציב השנתי. הצעת החוק מקנה לרשות סמכויות פיקוח, רישוי וענישה בכל הנוגע למזון ולפעולות הנעשות בו. לרשות תהיה מועצה מייעצת המורכבת מ-15 חברים – נציגי כל הגורמים הנוגעים בדבר, ותפקידה יהיו קביעת מדיניות, ייעוץ לממשלה בתחום המזון, אישור תקציב הרשות ופיקוח על ביצוע תפקידי הרשות.

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי פיזור הסמכויות בתחום המזון בין משרדי הממשלה מונע פיקוח יעיל ושמירה על בריאות הציבור ועל זכויותיו הצרכניות, ועל כן מטרת הצעת החוק היא הקמת רשות סטטוטורית אחת, שתהיה בעלת הסמכויות הבלעדיות בתחום המזון. בדברי ההסבר להצעה נכתב עוד כי גרסה זו של הצעת החוק, שבה מוצע להקים את רשות המזון במשרד הבריאות, מוגשת בהסכמת שר הבריאות, אולם גם הצעת החוק הזו לא נתקבלה בשל התנגדות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.²⁴

בדיון שנערך בוועדת המשנה של ועדת הכלכלה לעניין הצעת חוק רשות המזון, התשנ"ח-1998, אמר יו"ר ועדת המשנה, חה"כ אברהם יחזקאל, שגם הצטרף לחה"כ ריבלין בהצעת החוק, "אני מקווה מאוד שבמהלך התקופה הקרובה המשרדים השונים הנוגעים בדבר יחליטו מי מטפל במה, איפה, מהם תחומי האחריות והסמכויות. אם החוק הזה ייפול, הוא לא ייפול בגלל שהוא לא צודק. הוא צודק. אבל הוא ייפול בגלל שיקולים של יוקרה, בירוקרטיה וכן הלאה...".²⁵

¹⁸ משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה, מרס 2004.

¹⁹ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 54' לשנת 2003 ולשנת הכספים 2002, מאי 2004.

²⁰ פ/1567/14 – הצעת חוק רשות המזון, התשנ"ז-1997. את ההצעה הגיש חה"כ ראובן ריבלין, והיא הונחה על שולחן הכנסת לפני דיון מוקדם ב-14 ביולי 1997.

²¹ פ/1778/14 – הצעת חוק רשות המזון, התשנ"ח-1997. את ההצעה הגיש חה"כ אברהם יחזקאל, והיא הונחה על שולחן הכנסת לפני דיון מוקדם ב-24 בנובמבר 1997.

²² ראו פרוטוקול מס' 1 משיבת ועדת המשנה של ועדת הכלכלה לעניין הצעת חוק רשות המזון, התשנ"ח-1998, מיום 2 בנובמבר 1998.

²³ פ/1914/14 – הצעת חוק רשות המזון, התשנ"ח-1998. את ההצעה הגיש חה"כ ראובן ריבלין, והיא הונחה על שולחן הכנסת ב-19 בינואר 1998, אושרה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת, ונדונה בוועדת משנה של ועדת הכלכלה לעניין זה.

²⁴ ראו פרוטוקול מס' 1 משיבת ועדת המשנה של ועדת הכלכלה לעניין הצעת חוק רשות המזון, התשנ"ח-1998, מיום 2 בנובמבר 1998.

²⁵ שם.



נציין כי גם בכנסת ה-15²⁶ ובכנסת ה-16²⁷ הוגשו הצעות חוק בעניין הקמת רשות מזון עצמאית, אולם גם הצעות אלו לא אושרו.

סוגיית הקמתה של רשות מזון לאומית עולה מדי פעם בפעם על סדר-היום בישראל. במענה על פנייתנו בנושא זה השיב משרד הבריאות כי לעמדתו, הרישוי והפיקוח בנושא המזון חייבים להיות במשרד הבריאות. המשרד סבור כי הוצאת הפיקוח מידי עולה להוביל לכך שבעלי עניין שונים יביאו לירידה ברמת הפיקוח על המזון ולפגיעה אפשרית בבריאות הציבור. לדברי המשרד, גם במדינות אחרות בעולם תחום המזון מפקח על-ידי כמה גורמים.²⁸

4. הקמת מועצה עליונה למזון

בעקבות פרשת "רמדיה", שהעלתה את נושא הפיקוח על המזון על סדר-היום הציבורי, החליטה הממשלה בשנת 2004 על הקמת מועצה עליונה למזון. בהחלטה נקבע שהמועצה תמונה בידי שר הבריאות ושר החקלאות, ומטרתה – תיאום בין שני המשרדים בכל הנושאים הקשורים למזון המצויים בתחום סמכותם. בהחלטת הממשלה הוגדרו למועצה 12 תפקידים, ובהם: להציע למשרדים חקיקה ושינויי חקיקה בנושאי המזון המצויים בסמכותם; להגדיר ולמסד את חלוקת הסמכויות ביניהם; לייעץ למשרדים בתכנון משימות שנתיות בתחום המזון; לתאם את רצף הפעולות, לרבות קביעת סטנדרטים, פיקוח, אכיפה ודיווח לכל אורך התהליך ועוד. נקבע שבראש המועצה יעמוד אדם בעל תואר שלישי לפחות מקרב המומחים בתחום התזונה, וחברי המועצה יהיו משנה למנכ"ל משרד הבריאות ומשנה למנכ"ל משרד החקלאות, נציגי המחלקות הרלוונטיות במשרד הבריאות ובמשרד החקלאות וכן שני נציגי ציבור בעלי השכלה וניסיון בתחום המזון – נציג אחד במינוי כל שר; המועצה תתכנס לכל הפחות פעם בחודש.²⁹

יש להדגיש שלא מדובר ברשות מזון לאומית, המאגדת את כל המשרדים העוסקים בפיקוח על המזון, אלא במועצה עליונה למזון, שתפקידה יצירת תיאום ושיתוף פעולה בין משרד הבריאות למשרד החקלאות.

מועצה זו אכן הוקמה, ובראשה עמד פרופ' אלכסנדר (אליק) אבירם. בתקופת כהונתו של פרופ' אבירם הוקמו במועצה חמש ועדות משנה בתחומים האלה: ניטור ומעקב; רישוי, פיקוח ואכיפה; חקיקה ותקינה; ניהול סיכונים ותיאום בין-משרדי; הסברה, פרסום ויחסי ציבור.

משיחה שקיימנו במהלך כתיבת מסמך זה עם פרופ' אלכסנדר אבירם, יו"ר המועצה לשעבר, עולה כי עד סוף שנת 2007 המועצה התכנסה מספר זניח של פעמים, כמה מוועדות המשנה שהקימה לא התכנסו מעולם, לרשות המועצה לא הועמד כל תקציב והיא לא זכתה לשיתוף פעולה הולם מצד שני המשרדים. למעשה למועצה זו לא היו כל סמכויות או משאבים, והיא לא הצליחה למלא אף אחד מתפקידיה. לנוכח מצב דברים זה בחר פרופ' אלכסנדר אבירם לעזוב את ראשות המועצה במהלך שנת 2007, ובהמשך עזב את המועצה גם פרופ' ארנון שמשוני, נציג הציבור שמונה בידי שר הבריאות, ששימש בעבר מנהל

²⁶ פ/3963/15 – הצעת חוק רשות המזון, התשס"ב-2002. את ההצעה הגישו חה"כ אברהם יחזקאל ויהודית נאות, והיא הונחה על שולחן הכנסת לקראת דיון מוקדם ב-8 ביולי 2002.

²⁷ פ/1651/15 – הצעת חוק רשות המזון, התשס"ד-2003. את ההצעה הגישו חה"כ איתן כבל, שלום שמחון, נסים דהן, יאיר פרץ, ענבל גבריאלי ורשף חן, והיא הונחה על שולחן הכנסת לקראת דיון מוקדם ב-1 בדצמבר 2003.

²⁸ גבי מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.

²⁹ החלטת ממשלה מס' 1851, "הקמת מועצה עליונה למזון", 2 במאי 2004; וגם החלטת ממשלה מס' 2630, "הקמת מועצה עליונה למזון – נוסח סופי", 21 באוקטובר 2004.



הכנסת

השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות.³⁰ בשנת 2007 מונה לתפקיד יו"ר המועצה פרופ' זמיר הלפרין.

פרופ' שמשוני כתב למנכ"ל משרד הבריאות ומשרד החקלאות מכתב ובו סיכם את פעילותה הדלה של המועצה, הודיע על עזיבתו ומחה על אי-תמיכת המשרדים במועצה, תוך שהוא מסכם: "יש לקוות כי המועצה תהא גפן פורייה ולא עלה תאנה".³¹

ד"ר בועז לב, משנה למנכ"ל משרד הבריאות, השיב לפרופ' שמשוני כי המועצה ממשיכה להתכנס באופן קבוע ועושה את המיטב להתמודד עם הסוגיות שבתחום הממשק בין משרד הבריאות ומשרד החקלאות. לדבריו, בשלב זה החליטה המועצה להתרכז בשני נושאים: פיקוח ובקרה וסימון מזונות, ולצדם לטפל באירועים שוטפים. ד"ר לב סיכם את מכתבו במשפט "לצער, אין בעבודתה של המועצה כדי לפתור חסרים מהותיים בכוח-אדם ובתקציב".³² מר יוסי ישי, משנה למנכ"ל משרד החקלאות דאז, השיב אף הוא לפרופ' שמשוני, ולדבריו המועצה בהרכבה החדש החליטה לצמצם את פעילותה ולהתרכז בנושא ביטחון איכות המזון כיעד מרכזי, ולהציב את טובת הצרכן בראש סולם העדיפויות. מר ישי הוסיף כי אין כל ספק שהמשרדים יידרשו להשקיע משאבים ולנקוט אמצעים שונים כדי לרפא כשלים שעדיין קיימים בתהליך.³³

כאמור, בשנת 2007 מונה פרופ' זמיר הלפרין לראשות המועצה העליונה למזון, והוא, כמו קודמו, ממלא תפקיד זה בהתנדבות. לדברי פרופ' הלפרין, המועצה מתכנסת בכל חודש, אולם מדי פעם בפעם יש קשיים מסוימים בזימון חברי המועצה, משום שמדובר בעובדי משרדי ממשלה שעסוקים מאוד בעבודתם השוטפת. פרופ' זמיר מגדיר את שיתוף הפעולה בין המשרדים מצוין, והוא סבור כי המועצה היא גורם חשוב בתיאום ובשיתוף הפעולה הרציף בין שני משרדים אלה. לדברי פרופ' הלפרין, המועצה בראשותו החליטה להתמקד בשני נושאים: פיקוח על המזון וסימון מזון, ולשם כך הוקמו שתי ועדות משנה. בימים אלה מסיימות ועדות אלה עבודה של כשנתיים, והן תגשנה למשרדים את המלצותיהן בתחומים שעסקו בהם, לרבות המלצות לשינויי חקיקה.³⁴

אחת הטענות שהעלה פרופ' שמשוני, לשעבר נציג הציבור במועצה, היא שיש צורך להקים אתר אינטרנט למועצה, שיאפשר לרשויות לספק מידע שוטף על עסקים מורשים בתחום המזון, על תנאי הרשיון ותוקפו, על מועדי ביצוע פעולות בקרה, על פיקוח ודגימה תקופתיים בכל עסק ותוצאותיהם וכן פרטים על צעדים מינהליים ומשפטיים שנקטו נגד עסקי מזון בשל עבירות וחריגות. לטענת פרופ' שמשוני, למרות הבטחות שני המשרדים לתמוך בכך, האתר לא הוקם.³⁵

על שאלתנו בנושא זה השיב פרופ' הלפרין כי המועצה היא גוף פנימי לתיאום בין שני משרדי ממשלה, ולא מתפקידה להעביר מידע לציבור או לקבל ממנו מידע, שכן לשם כך קיימים המשרדים הרלוונטיים.

³⁰ פרופ' אלכסנדר אבירם, לשעבר יו"ר המועצה העליונה למזון, שיחת טלפון, 11 ביוני 2009; וגם פרופ' ארנון שמשוני, לשעבר נציג ציבור במינוי שר הבריאות במועצה העליונה למזון, שיחת טלפון, 11 ביוני 2009. וגם פרופ' ארנון שמשוני, מכתב לשר הבריאות ולשר החקלאות בנושא המועצה העליונה לבריאות, 29 באוקטובר 2007.

³¹ שם.

³² ד"ר בועז לב, משנה למנכ"ל משרד הבריאות, מכתב לפרופ' ארנון שמשוני, 25 בנובמבר 2007.

³³ מר יוסי ישי, משנה למנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתב לפרופ' ארנון שמשוני, 21 בנובמבר 2007.

³⁴ פרופ' זמיר הלפרין, יו"ר המועצה העליונה למזון, שיחת טלפון, 11 ביוני 2009.

³⁵ פרופ' ארנון שמשוני, מכתב לשר הבריאות ולשר החקלאות בנושא המועצה העליונה לבריאות, 29 באוקטובר 2007.



עם זאת, פרופ' הלפרין סבור שיש מקום לצרף למועצה נציג של משרד התמ"ת העוסק בתחום צרכנות המזון, כדי להגביר את התיאום ואת שיתוף הפעולה גם עם משרד זה.³⁶

5. פיקוח משרד הבריאות על המזון

גם בתוך משרד הבריאות הפיקוח על המזון מפוצל בין כמה מחלקות, וכולן כפופות לשירותי בריאות הציבור. ראשית נציג בקצרה את שירותי בריאות הציבור במשרד.

שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות אחראים לקידום הרפואה המונעת האישית, הקהילתית והסביבתית במגוון תחומים. נושאים אלה מטופלים ב-15 מחלקות המרכיבות את השירות.³⁷ פעילות שירותי בריאות הציבור נעשית באמצעות הלשכות המחוזיות והנפתיות של המשרד, המשמשות זרוע ביצוע אזורית שלו.³⁸

כל מחוז מופקד על יישום מדיניות בריאות הציבור ועל פיקוח על המוסדות הרפואיים הפועלים בתחומו. בחלק מהמחוזות יש חלוקה לנפות, והן המופקדות על מתן השירותים שבאחריות משרד הבריאות. בראש כל מחוז עומד רופא מחוזי, הכפוף לראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, ובהנהלת המחוז פועלים בעלי התפקידים הסטטוטוריים המרכזיים של משרד הבריאות: פסיכיאטר מחוזי, גריאטר, אחות, אפידמיולוגית, מהנדס סביבה, רוקח מחוזי, נציג של מעבדות, נציג של שירות המזון, רופא שיניים ואחות מפקחת. למעשה, כל אחד מבעלי תפקידים אלה הוא נציגו של האגף הרלוונטי במשרד הראשי. בראש כל נפה עומד רופא הכפוף לרופא המחוז, והוא, כאמור, כפוף לראש שירותי בריאות הציבור.³⁹

מ-15 מחלקות המרכיבות את שירותי בריאות הציבור, ארבע מחלקות עוסקות בתחום המזון: **מחלקת מעבדות בריאות הציבור; המחלקה לתזונה; המחלקה לבריאות הסביבה; שירות המזון הארצי.** פעילות הפיקוח בשטח נעשית בידי שתי המחלקות האחרונות, ובהן נתמקד במסמך זה, אולם ראשית נציג בקצרה את מחלקת מעבדות בריאות הציבור ואת המחלקה לתזונה.

במחלקת מעבדות בריאות הציבור של משרד הבריאות יש חמש מעבדות, שמבוצעות בהן בדיקות בתחומים שונים הקשורים לבריאות הציבור. ארבע מהמעבדות עוסקות בבדיקות בתחום המזון. מעבדות אלה ממוקמות בערים חיפה, תל-אביב, ירושלים ובאר-שבע, וכל מעבדה מספקת שירות למחוזות שבקרבתה – מעבדת חיפה מספקת שירות למחוזות צפון וחיפה, מעבדת תל-אביב מספקת שירות למחוזות תל-אביב והמרכז, מעבדת ירושלים – למחוז ירושלים ומעבדת באר-שבע מספקת שירות למחוזות אשקלון והדרום. בתחום המזון המעבדות מבצעות בדיקות מיקרוביולוגיות, לבחינת הימצאותם של חיידקים אינדיקטוריים וכמותם וכן של חיידקים פתוגניים במזון. בחלק מהמעבדות אף

³⁶ שם.

³⁷ מחלקות בריאות הציבור הן: הסיעוד בבריאות הציבור; המחלקה לאפידמיולוגיה; תזונה ושירותי מזון ארצי; מעבדות בריאות הציבור; המחלקה לאם, לילד ולמתבגר; רישום סרטן; המחלקה לשחפת ואיידס; היחידה לשיקום שכונות; המחלקה הרפואית לעובדי המדינה; המחלקה לגנטיקה קהילתית; המחלקה לחינוך לבריאות; המחלקה לאפידמיולוגיה סביבתית; המרכז הארצי לנפגעי גזות; המחלקה לבריאות הסביבה; המחלקה לבריאות העובד.

³⁸ במשרד הבריאות קבועים שבעה מחוזות, וכמה מהם מחולקים לנפות, 11 במספר, כדלקמן: מחוז צפון מחולק לנפות נצרת, עכו, עפולה, טבריה וצפת; מחוז חיפה מחולק לנפות חיפה וחדרה; מחוז המרכז מחולק לנפות נתניה, פתח-תקווה, רחובות ורמלה; מחוזות תל-אביב, ירושלים, אשקלון והדרום אינם מחולקים לנפות. ראו אתר האינטרנט של משרד הבריאות, רשימת לשכות הבריאות המחוזיות.

<http://www.health.gov.il/pages/default.asp?maincat=51&catId=545&PageId=3171>, תאריך כניסה: 11 ביוני

2009.

³⁹ גבי בן נון, יצחק ברלוביץ ומרדכי שני, **מערכת הבריאות בישראל**, תל-אביב: משרד הביטחון, 2005.



נעשות בדיקות כימיות של מזון הקשורות למזהמי מזון ולאיכות המזון, וכן מתבצעות בדיקות צרכניות לאימות סימון היצרן על מוצרי מזון שונים.⁴⁰

המחלקה לתזונה מופקדת על פיתוח מדיניות התזונה בישראל ועדכונה. מדיניות התזונה מתמקדת בהבטחת אספקה נאותה של מזון ורכיביו לאוכלוסייה, לרבות מאושפזים ודיירי מוסדות סיעוד, בשמירה על בריאות ומניעה של תחלואה שמקורה בצריכת מזון וכן בפיתוח עקרונות תזונה נבונה לתושבי מדינת ישראל. המחלקה מקיימת פרויקטים לקידום תזונה בריאה וכן עורכת סקרי מצב בריאות ותזונה, שמטרתם להעריך את מצב התזונה ואת בריאות האוכלוסייה על-פי משתנים שונים. **בדוח של הוועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה במשרד הבריאות, שהגישה את המלצתה בשנת 2004, נכתב כי בשנת 2002 אוחדו מחלקת התזונה ושירות המזון בידי ד"ר בועז לב, שכהן אז כמנכ"ל המשרד, אך האיחוד טרם הוכר על-ידי נציבות שירות המדינה.⁴¹ לשאלתנו אם מחלקות אלה אוחדו השיב משרד הבריאות בשלילה וטען כי מחלקות אלה עובדות בתיאום מלא, וכל אחת מהן עוסקת בתחומה.⁴²**

להלן נרחיב בתיאור שירות המזון הארצי והמחלקה לבריאות הסביבה, שהן מערך הפיקוח על המזון של **משרד הבריאות**. שירות המזון הארצי מופקד על קביעת המדיניות, על הפיקוח ועל האכיפה בנוגע לייצור מזון בישראל וייבוא מזון אליה, ואילו המחלקה לבריאות הסביבה מופקדת על הפיקוח התברואתי על עסקי מזון ובתי-אוכל.

6. שירות המזון הארצי

כאמור, בעקבות החלטת הממשלה משנת 1966, שפורטה לעיל, הוקם בשנת 1968 במשרד הבריאות השירות לפיקוח על המזון. הוטלו עליו רוב תפקידי המשרד בתחום הפיקוח על טיב המזון וכן רוב התפקידים שהיו בידי משרד התעשייה והמסחר בשנים אלה, אולם שירות זה לא הוקם כשירות מזון לאומי.⁴³ במהלך השנים שונה שם השירות ל"שירות המזון הארצי", והוא אחראי לפיקוח על המזון בארץ בכל היבטיו. כפי שהגדיר זאת משרד הבריאות, "האחריות מתחילה לאחר הקטיף, השחיטה, קבלת החלב מהמחלבה, לאחר מיון הביצים, לאחר הדיג ומזון מיובא ועד צריכתו".⁴⁴

בשירות המזון הארצי יש כמה יחידות משנה, ובהן וטרינריה, תוספי מזון, מזהמי מזון וביוטכנולוגיה, תנאי ייצור נאותים, איכות המזון, חלב ומוצרי ויבוא מזון, וכמו כן יש מחלקה המטפלת בשטחי הרשות הפלסטינית ובמעברי גבול.⁴⁵

מטרת השירות היא להגן על בריאות הציבור על-ידי פיקוח על מזון המיוצר בישראל ועל מזון המיובא למדינה ולהיות הסמכות העליונה בקביעת מדיניות המזון בישראל. מטרה זו מכתיבה פעילות במגוון תחומים, כדלקמן: קביעת מדיניות פיקוח; הכנת תקנות, צווים, הנחיות וכדומה לביצוע על-ידי לשכות הבריאות, הנפות ומעברי הגבול; קביעה ויישום של שיטות פיקוח בייצור ובשיווק של מזון; מתן אישור

⁴⁰ משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה, מרס 2004.

⁴¹ שם.

⁴² גבי מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.

⁴³ משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה, מרס 2004.

⁴⁴ אתר האינטרנט של משרד הבריאות,

⁴⁵ <http://www.health.gov.il/pages/default.asp?maincat=51&catid=321&pageid=2435>, תאריך כניסה: 7 ביוני 2009.

⁴⁵ משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה, מרס 2004.



מוקדם לייבוא מזון; פקוח על הובלת מזון מהחי; הפעלת מערך פיקוח וטרינרי בלתי תלוי במפעלי בשר ודגים; פיקוח על מפעלי מזון ועסקי מזון; ביצוע סקרים ומחקרים; הדרכת עובדים; גיבוש מידע מקצועי; קיום יחסי גומלין עם גופים שונים בארץ ובחוץ-לארץ; מסירת מידע לציבור הרחב.⁴⁶

תפקידי שירות המזון במחוזות הם בין היתר בדיקת תהליכי ייצור במפעלים, ביקור במפעלים לקראת חידוש רשיון ליצרן, פיקוח ונטילת דוגמאות של מוצרי מזון וחומרי גלם במפעלים ובנקודות המכירה, הנפקת רשיונות יצרן, בדיקה וחקירה של תלונות בדבר טיב מוצרי המזון. עובדי הפיקוח במחוזות ובנפות כפופים למהנדס המזון המחוזי ולמפקח המחוזי על המזון, שכפופים מקצועית לשירות המזון וכפופים מינהלית לרופא המחוז או לרופא הנפה.⁴⁷

במטה שירות המזון ובלשכות האזוריות יש כ-100 עובדים העוסקים בפיקוח על המזון. לחלק מעובדי השירות יש תפקידי פיקוח ישיר בשטח, נוסף על תפקידי מטה.⁴⁸

אחת מהמטרות האסטרטגיות, כפי שהגדיר זאת השירות, היא "להטמיע ולחייב את היצרנים, היבואנים והמשווקים לבצע 'פיקוח עצמי', תחת בקרה ובהנחיה של שירות המזון, ויצירת מנגנון אכיפה מרתיע".⁴⁹ חשוב להתעכב על נקודה זו. ברור לכול שבישראל, כמו במדינות אחרות בעולם, אין ביכולתו של משרד הבריאות לבדוק כל אריות מזון וכל פריט מזון המיוצר בארץ או מיובא לישראל. תפקידו של הרגולטור בתחום המזון הוא להתוות מדיניות, להנחות, לחייב את הגורמים השונים בתעשיית המזון ובעסקי המזון לעמוד בסטנדרטים מחייבים, לחייב אותם לבצע פיקוח עצמי ומעל לכול – להיות גורם אכיפה סמכותי, יעיל ובעיקר מרתיע. על כך אין מחלוקת, השאלה המרכזית היא אם הרגולטור הוא אכן כזה, ואם יש בידיו הסמכויות, הכלים והמשאבים להיות כזה.

בניסיון להשיב על שאלות אלה נציג תחילה שני תפקידים מרכזיים של רשות המזון וכן את מערך כוח-האדם המופקד על ביצוע משימות אלה.

6.1. רישוי יצרני מזון

אחד מתפקידי המרכזיים של שירות המזון הוא רישוי יצרני מזון. צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי לפי חיקוק אחר), התשל"ד-1974, קובע כי יצרן מזון חייב ברשיון לייצור מזון כתנאי לקבלת רשיון עסק. רשיון לייצור מזון ניתן מכוח צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצורו והחסנתו), התשכ"א-1960, המסמך את מנהל שירות המזון והרופאים המחוזיים להנפיק רשיון לייצור מזון, לחדשו ואף לבטלו. הצו מגדיר יצרן "אדם העוסק, בין בעצמו ובין על-ידי אחרים, בייצורו של מצרך או בשינויו מבחינת הצורה, הטיב, האיכות או מכל בחינה אחרת, או העוסק באריותו או במזיגתו".

⁴⁶ אתר האינטרנט של משרד הבריאות,

<http://www.health.gov.il/pages/default.asp?maincat=51&catid=321&pageid=2435>, תאריך כניסה: 7 ביוני 2009.

⁴⁷ משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה, מרס 2004; וגם משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 54' לשנת 2003 ולשנת הכספים 2002, מאי 2004.

⁴⁸ גבי מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.

⁴⁹ אתר האינטרנט של משרד הבריאות,

<http://www.health.gov.il/pages/default.asp?maincat=51&catId=321&PageId=2437>, תאריך כניסה: 11 ביוני 2009.



היחידות האזוריות מטפלות בבקשות לקבלת רשיון וממליצות לפני הרופא המחוזי על הנפקת רשיונות וחידושם, **על-פי ביקורות שהן עורכות במפעלים**. הרשיון ניתן לתקופה של שנה, ואחריה יש לחדשו. **בישראל יש כ-4,000 יצרני מזון**.⁵⁰

משרד הבריאות לא השיב על השאלה אם ידוע לו על מפעלי מזון הפועלים בישראל ללא רשיון יצרן, אולם מדוח מבקר המדינה לשנת 1998 עולה כי מ-2,000 מפעלי המזון שלמשרד היו נתונים עליהם, פעלו בשנת 1996 כ-800 מפעלים (40% מהמפעלים) ללא רשיון יצרן תקף.⁵¹ מדוח נוסף של המבקר, שפורסם בשנת 2004, עולה כי 89 מפעלים מתוך 441 מפעלי מזון מהחי (כ-20% מהמפעלים) פעלו ללא רשיון יצרן לשנת 2003.⁵²

להלן מספר המפעלים לייצור מזון מול מספר משרות המפקחים המופקדים על הביקורות לשם מתן רשיון יצרן מזון בשנים 2000–2008:⁵³

שנה	מספר משרות מפקחים על ייצור מזון בישראל בפועל	מספר מפעלים לייצור מזון הטעונים רשיון	מספר ביקורות בעסקי מזון ⁵⁴
2000	56	3,779	10,189
2001	56	4,118	13,554
2002	55	4,088	12,825
2003	55.5	4,156	12,890
2004	54.5	4,339	13,114
2005	52.5	4,917	13,282
2006	50.5	4,837	11,677
2007	49.5	3,934	14,731
2008	55.75	4,042	13,748

ניתן לראות כי משנת 2000 מספר המפקחים נותר כמעט ללא שינוי, אך מספר המפעלים הטעונים רשיון ומספר הביקורות עלה במעט. **בשנת 2008 מדובר בכ-72 מפעלים למפקח, בממוצע ארצי**.

בדוח מבקר המדינה לשנת 2004 כתב המבקר כי משרד הבריאות לא קבע תקן מחייב לעניין מספר המפעלים שבפיקוחו של מפקח. מהדוח עולה כי מספר המפקחים המועסקים בכל אחד מהמחוזות נקבע לפני שנים רבות; מאז חלו שינויים במספר המפעלים הפועלים בכל מחוז, אולם מספר המפקחים בכל מחוז לא הותאם למספר המפעלים במחוז, גודלם, מורכבותם והיקף פעילותם.⁵⁵ מדוח הוועדה **לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה שמינה משרד הבריאות בשנת 2004**, עולה כי במחוז צפון היה מפקח אחד ל-193 מפעלים; במחוז ירושלים, ששטחו הגיאוגרפי קטן משטחו של מחוז צפון, היה מפקח אחד ל-44 מפעלים.⁵⁶

⁵⁰ גב' מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.

⁵¹ משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 48 לשנת 1997 ולשנת הכספים 1996**, אפריל 1998.

⁵² משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולשנת הכספים 2002**, מאי 2004.

⁵³ גב' מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.

⁵⁴ נתוני השנים 2000–2002 לא כוללים את נתוני מחוז צפון.

⁵⁵ משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולשנת הכספים 2002**, מאי 2004.

⁵⁶ משרד הבריאות, **דוח הוועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה**, מרס 2004.



משרד הבריאות השיב על פנייתנו בנושא זה כי תקני כוח-האדם בשירות המזון אינם נגזרים ממספר המפקחים למפעל בלבד, שכן מעבר לתפקידי הפיקוח על הייצור המקומי ועל היבוא עוסקים המפקחים בנושאים רבים נוספים, למשל ביקורות שגרתיות על דרכי השיווק של מוצרים וטיפול בתלונות צרכנים המגיעות לשכות הבריאות ובתלונות המגיעות למטה שירות המזון. בירור תלונה כרוך בביצוע ביקורת במפעל, ואם מתגלים ליקויים על המפקחים להתחיל תהליך של שימוע וחיוב בפעולות מתקנות מצד היצרן, ואף החזרה יזומה של תוצרת משווקת והשמדתה.⁵⁷

אשר לשאלה אם יש מפעלים שלא נבדקו כלל השיב המשרד כי אין מפעלים הידועים לו שלא נערכה בהם לפחות בדיקה אחת בשנה. לדבריו, המפעלים הידועים לו הם אותם מפעלים שהגישו או נדרשו להגיש בקשה לפי דין לקבלת רשיון יצרן. אשר לשאלה מהו מספר הביקורות שיש לבצע במהלך השנה במפעלי המזון השיב המשרד כי "בשל השוני בין סוגי המפעלים השונים, סוגי המזונות השונים המיוצרים בהם, רמת הסיכון השונה, מורכבות המפעלים, היקפי החשיפה ורמת הבקרה העצמית של המפעל, הוקמה ועדה שמטרתה לבחון את מספר הביקורות הנדרש, מספר המפקחים לכל ביקורת וסוג הביקורת, כתלות בפרמטרים כאמור".⁵⁸

6.2. יבואני מזון

הטיפול במזון מיובא נעשה בידי שירות המזון הארצי ובידי יחידות בתחנות ההסגר של משרד הבריאות בנמלים ובמעברי הגבול היבשתיים והאוויריים. המחוזות שבהם פועלות תחנות הסגר הם מחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז המרכז, מחוז הדרום ומחוז אשקלון. יחידות אלה כפופות לרופא המחוז.

יבואן המבקש לייבא מזון לישראל פונה לשירות המזון הארצי בבקשה להנפיק לו אישור עקרוני לייבוא מזון, המכונה "אישור מוקדם לייבוא". קבלת אישור זה מותנית בביטחונות ובאיכותו של המזון שמבקשים לייבא ובעמידתו בכל דרישות חוקי המזון בישראל. קבלת אישור מוקדם היא תנאי הכרחי להמשך תהליך היבוא ולשחרור הסחורה מתחנות ההסגר. היבואן נדרש להגיש בקשה לקבלת אישור לייבוא, ולהציג, בין השאר, אישור על תשלום אגרה, אישור מרשות מוסמכת בחוץ-לארץ שהמפעל המייצר נמצא בפיקוח או שהמוצר נמכר באופן חופשי בשוק ארץ המוצא, אישור על תנאי ייצור נאותים (GMP), הצהרת יצרן על רכיבי המוצר, פירוט רלוונטי למוצר לרבות מידע עליו, כגון נתונים כימיים ומיקרוביולוגיים, נתונים על מזהמי מזון וכדומה. המסמכים נבדקים בידי שירות המזון הארצי, ובמידת הצורך נשלחת דגימה לבדיקת אימות במעבדה מוסמכת בארץ.

לאחר הנפקת האישור המוקדם בידי שירות המזון, הניתן כאמור ליבואן מסוים עבור מוצר מזון מסוים, הוא רשאי לייבא את המזון למדינת ישראל.

עם הגעת המזון לישראל מתנה משרד הבריאות את כניסתו באישור מפקחי תחנות ההסגר. שירות המזון מפרסם רשימת מעבדות ממשלתיות ופרטיות מוכרות הנותנות שירותי בדיקת מזון מיובא בתשלום, והיבואן מתבקש להציג בדיקה של המזון המיובא ולפעול בהתאם לכמה נהלים של שירות המזון. עם הגעת המכולה לנמל פועלת תחנת ההסגר על-פי נוהל שחרור: על היבואן להגיש בקשה לשחרור המכולה בצירוף המסמכים הדרושים לעניין המזון המיובא. המפקח בתחנת ההסגר בודק את המסמכים ויכול להחליט לשחרר את המשלוח ללא נטילת דגימות או לבדוק את המשלוח – כלומר ליטול דגימות ולשחרר או לעכב את המשלוח עד לאחר קבלת ממצאי הבדיקה. אם לדעת המפקח יש בעיות במסמכים או במזון,

⁵⁷ גב' מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.

⁵⁸ שם.



הוא רשאי לעכב את שחרור המשלוח עד לתיקון הליקויים על-ידי היבואן, לחייבו להחזיר המשלוח לחוץ-לארץ או לשלוח את המשלוח להשמדה.

להלן נתונים על האישורים המוקדמים לייבוא וכן על תעודות רישום יבואן שהנפיקה המחלקה בשנים 2000–2008. הנפקת תעודות רישום יבואן החלה רק בשנת 2004.⁵⁹

שנה	מספר אישורים	מספר תעודות רישום יבואן	מספר מהנדסי המזון המופקדים על מטלות אלה
2000	11,568	0	6
2001	12,746	0	7
2002	17,405	0	7
2003	⁶⁰ 8,451	0	7
2004	9,711	1,542	7
2005	18,505	579	7
2006	18,152	404	7
2007	15,183	440	7
2008	17,642	489	6

ניתן לראות שבשנים 2000–2008 גדל מספר האישורים ונוספה המטלה של הנפקת תעודות יבואן, אולם מספר משרות מהנדסי המזון נותר ללא שינוי.

להלן נתונים על מספר המפקחים על מזון מיובא מול מספר התיקים לשחרור מזון מהנמלים, בשנים 2000–2008:⁶¹

שנה	מספר משרות מפקחים על מזון מיובא בתחנות הסגר	מספר תיקים לשחרור מזון מהנמלים
2000	12	23,857
2001	13	31,002
2002	13	31,262
2003	13	30,914
2004	13	30,503
2005	13	32,393
2006	13	34,577
2007	12.75	41,103
2008	17.25	40,962

ניתן לראות כי בשנים 2000–2008 מספר התיקים לשחרור מזון גדל בכ-70%, בעוד מספר משרות המפקחים גדל ב-5.25 משרות בלבד.

⁵⁹ גבי מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.

⁶⁰ בשל העומס שנוצר בשנה זו תוקף האישורים הוארך אוטומטית ללא הגשת בקשות לשירות המזון.

⁶¹ גבי מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.



לנוכח תפקידיו של שירות המזון הפנינו למשרד הבריאות את השאלה מהו כוח-האדם הדרוש לשירות המזון הארצי לביצוע משימותיו. **משרד הבריאות השיב כי תוספת כוח-האדם המינימלית הדרושה לו לביצוע מטלות שירות המזון היא 124 משרות, בחלוקה זו: 15 עובדים למטה שירות המזון הארצי; 29 עובדים לתחנות הסגר ומעברי גבול ו-80 עובדים ללשכות הבריאות המחוזיות (לתפקידי מזכירות והנהלה יש צורך ב-10 עובדים נוספים, כלומר סך הכול 90 עובדים בלשכות ובמחוזות).** מהמשרד נמסר כי מדובר בכוח-האדם הדרוש בכל הארץ, והנתונים אינם מתייחסים לגודל המפעלים, מורכבותם, רמת הסיכון של מוצרי המזון, מרחק גיאוגרפי, בעיות לוגיסטיות וכדומה. המשרד הסביר מחסור זה בשחיקה מתמשכת של משאבים.⁶²

משרד הבריאות מסר גם כי הוא מתקשה לגייס כוח-אדם למשרות פיקוח על המזון הן משום ששכר העבודה אינו מאפשר גיוס כוח-אדם שיש לו הכישורים הנדרשים – בעיקר משום שבתעשיית המזון מוצעות לעובדים אלה רמות שכר גבוהות יותר, וכן בשל תדמית שלילית בעקבות פרשת "רמדיה". לדברי המשרד פרשת "רמדיה", הובילה להבלטת הפער הקיים בין האחריות הכבדה המוטלת על המפקח ובין סמכויותיו והמשאבים העומדים לרשותו לביצוע תפקידו.⁶³

7. המחלקה לבריאות הסביבה

המחלקה לבריאות הסביבה כשמה כן היא – מופקדת על בריאות הציבור מההיבט של בריאות הסביבה. המחלקה עוסקת בתחומים רבים, ובהם הבטחת איכות מי השתייה; פיקוח תברואתי על אתרי רחצה; פיקוח תברואתי על מוסדות חינוך; פיקוח על מכוני טיפול בשפכים והשקיה במי קולחין; פיקוח תברואתי על מחנות נוער וקייטנות, בתי-חולים כלליים ובתי-אבות; פיקוח תברואתי לצורך רישוי עסקים, כגון מספרות, קוסמטיקה, סאונה, בתי-מלון, אכסניות, צימרים, מסעדות, בתי-אוכל, אולמות שמחה, עסקי מזון קטנים ורשתות שיווק מזון.⁶⁴

ניתן לראות כי בין מגוון תפקידיה, מחלקה זו אחראית לפקח על המזון מההיבט של פיקוח תברואתי לצורך רישוי עסקי מזון, אולם הפיקוח התברואתי השוטף בעסקי מזון נעשה בידי הרשויות המקומיות.

באתר האינטרנט של המחלקה לבריאות הסביבה פורסם דוח הפעילות של המחלקה לשנת 2007, שפורסם ביוני 2008. פנינו למחלקה לבריאות הסביבה בבקשה לקבל את דוח פעילות המחלקה לשנת 2008, אולם נמסר לנו שמשום שארבעה מחוזות מתוך שבעה לא מסרו את נתוני 2008, אי-אפשר להפיק דוח לשנה זו, ולא ברור מתי ניתן יהיה לעשות כן.⁶⁵

מנתוני המחלקה על פעילותה בשנת 2007 עולה כי בשנה זו הוגשו לה 7,820 בקשות לפיקוח תברואתי לצורך רישוי עסקי מזון בשישה מחוזות (הנתונים אינם כוללים את מחוז צפון), כדלקמן:⁶⁶

⁶² נציין כי תקציב שירות המזון הוא תקציב תפעולי במסגרת תקציב שירות בריאות הציבור, והוא עומד על 3 מיליוני ש"ח (תקציב מותנה בהכנסה) לא כולל עלויות כוח-אדם. גבי מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.

⁶³ שם.

⁶⁴ אתר האינטרנט של משרד הבריאות, המחלקה לבריאות הסביבה,

<http://www.health.gov.il/pages/default.asp?maincat=26&catId=51&PageId=370>, תאריך כניסה: 11 ביוני 2009.

⁶⁵ מר שלום גולדברג, מהנדס ראשי לבריאות הסביבה, המחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 10 ביוני 2009; וגם מר שלמה לרמן, סגן מהנדס ראשי לבריאות הסביבה, המחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 11 ביוני 2009.

⁶⁶ משרד הבריאות, שירותי בריאות הציבור, המחלקה לבריאות הסביבה, דוח פעילות לשנת 2007, יוני 2008, http://www.health.gov.il/Download/pages/sviva08_2007.pdf, תאריך כניסה: 7 ביוני 2009.



סך הכול בקשות שהוגשו	מספר בקשות שאושרו	מספר בקשות שנדחו	מספר בקשות בטיפול
7,820	5,523	1,786	511
100%	71%	23%	6%

אשר לפיקוח על המצב התברואתי בעסקי המזון, הדוח הוא חלקי בלבד, שכן לא נכללו בו נתוני מחוז חיפה ומחוז הדרום. מהדוח עולה כי בשנת 2007, מ-29,656 עסקים בחמישה מחוזות נבדקו 11,844 מהעסקים (40%) ונערכו בהם 18,666 ביקורות. כאמור, נתונים אלה אינם כוללים את מחוז חיפה ומחוז הדרום. אשר לירושלים, נכתב בדוח כי רוב עסקי המזון במחוז זה מטופלים בידי שירות המזון של המחוז, למעט בתי-מלון ובתי-אוכל הנמצאים סמוך לעסקים אחרים, ועל כן מדובר בנתונים חלקיים. **אשר לתוצאות הביקורת בדוח, נכתב כי ב-50% מהביקורות המצב התברואתי נמצא טוב, ב-43% – סביר וב-7% – לקוי.**⁶⁷

להלן פירוט מספר הביקורות וממצאיהן על-פי סוג עסקי המזון, בשנת 2007, לא כולל המחוזות חיפה, דרום וירושלים:⁶⁸

סוג עסקי מזון	מספר ביקורות	שיעורי הבדיקות, על פי המצב התברואתי שנמצא בהן		
		טוב	סביר	לקוי
מסעדות ובתי-קפה	4,959	39%	50%	11%
בית-אוכל אחר	3,832	48%	45%	7%
בתי-מלון ואכסניות	884	79%	17%	4%
אולמי שמחות	617	42%	43%	15%
אירוח כפרי וצימרים	1,294	92%	8%	0
שיווק מזון ומרכולים	4,833	47%	48%	5%
אטליזים	1,134	44%	46%	10%

חשוב לציין שמאחר שהדוח חלקי בלבד, אי-אפשר לקבל ממנו תמונה מלאה, לא על מספר העסקים בתחום המזון בישראל, לא על מספר העסקים שפוקחו במהלך שנה זו ולא על היקף הביקורת שערכה המחלקה בשנה זו. ההסברים שניתנו לנו לעניין חלקיות דוח זה הם שהמחוזות טרם העבירו את המידע בשל המחסור בכוח-אדם בהם, שאינו מאפשר להם כלל להתפנות לריכוז המידע והעברתו למשרד. אין ספק שהעברת מידע בצורה מסודרת, קבועה ומלאה תאפשר להציג בפני הציבור הרחב תמונה מלאה יותר ומהימנה יותר מזו הקיימת כיום. עם זאת, נדגיש שוב כי הפיקוח התברואתי השוטף בעסקי מזון נעשה בעיקרו בידי הרשויות המקומיות עצמן.

כאמור, המחלקה לבריאות הסביבה מופקדת על מגוון תחומים, לא רק על פיקוח על עסקי מזון. למעשה, בשל טיב העבודה והמומחיות הרב-תחומית הנדרשת במחלקה זו, אין בה הפרדה בין העוסקים בתחום עסקי המזון ובין העוסקים בתחומים האחרים שבאחריות המחלקה. לרשות מחלקה

⁶⁷ שם.

⁶⁸ שם.



זו 140 עובדים בכל המחוזות והנפות בישראל, אולם לדברי משרד הבריאות, בניתוח עיסוקים שערך נמצא כי למחלקה דרושים כ-150 עובדים נוספים.⁶⁹

8. דוח הוועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה

בשנת 2004, בין השאר בעקבות פרשת "רמדיה", מינה מנכ"ל משרד הבריאות פרופ' אבי ישראלי ועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על שירותי המזון והתזונה, בראשות פרופ' מנחם פיינרו, שניהן אז כמנהל חטיבת הבריאות ב"מכבי שירותי בריאות" (להלן: דוח ועדת פיינרו).

הוועדה התבקשה להמליץ על דרכים לשיפור איכות הפיקוח על שירותי מזון במדינת ישראל, הן המזון המיוצר והמשווק בה והן המזון המיובא אליה, תוך התייחסות לפיצול הסמכויות ולפיצול הפיקוח בין הגורמים במשרד. עוד התבקשה הוועדה לבחון את קיומם של נהלים מקצועיים אחידים ולהמליץ במידת הצורך על שינוי הנהלים הקיימים, וכך ליצור אחידות בתהליך הפיקוח, וכן לבחון את האכיפה של התקנים הקיימים ואת הענישה בתחום זה.

הוועדה לא עסקה בסוגיית רשות מזון לאומית אלא רק בנעשה במשרד הבריאות, והיא הגישה את המלצותיה למנכ"ל משרד הבריאות במרס 2004. הוועדה קבעה כי "המשרד חייב לרכוש מחדש את רמת אמון הציבור כפי שהייתה קיימת טרם פרשת 'רמדיה'...". הוועדה כתבה עוד כי היא "מתרשמת כי קשרי הגומלין בין משרד הבריאות לבין משרדי הממשלה האחרים וגופים חיצוניים המבצעים פיקוח על המזון כגון יחידת הפיצו"ח [פיקוח על הצומח והחי במשרד החקלאות] ויחידות מקומיות של הרשויות המקומיות, הם טובים יותר מהקשר בין הגורמים בתוך משרד הבריאות".⁷⁰

הוועדה התרשמה שלבעלי עסקים כגון רשתות שיווק, שנעשים בהן טיפולים במזון, לא ברור באילו נסיבות הם מחויבים ברשיון יצרן. על-פי הוועדה, יש לכך השלכה גם על הגורם המפקח: אם העסק פטור מרשיון יצרן, המחלקה שתטפל בבקשה לאישור העסק תהיה המחלקה לבריאות הסביבה; אולם אם העסק מחויב ברשיון יצרן, עליו לעמוד בתנאים לקבלת רשיון, ואז נוסף על טיפול המחלקה לבריאות הסביבה, יטפל גם שירות המזון הארצי בבקשה. הוועדה קבעה כי המצב בשטח מבלבל ויוצר חוסר אחידות ותחושת אפליה, שכן עסקים זהים השייכים לאותה רשת שיווק, אך ממוקמים בשני מחוזות שונים, זכו ליחס שונה.

הוועדה התרשמה שהפיקוח בשטח אינו מונחה בידי מדיניות אחידה או נהלים אחידים ומחייבים של משרד הבריאות. אין תוכניות פיקוח אחידות המיושמות ברמה הארצית ואין אחידות בהיקף הביקורת ותדירותן.

הוועדה המליצה על רה-ארגון בשירותי המזון והציגה שורה של המלצות; להלן רק כמה מהן:

1. הוועדה סברה שהאחריות לפתרון בעיות ההגדרה וחלוקת הסמכויות היא של הנהלת משרד הבריאות. הוועדה המליצה שמנכ"ל המשרד יקבע באופן חד-משמעי בחוזר מנכ"ל שהגורם הסמכותי המקצועי בתחום המזון הוא שירות המזון הארצי בלבד. כל העסקים, בין שהם חייבים ברשיון יצרן ובין שהם אינם חייבים ברשיון יצרן, וכן כל תחום הנוגע לענייני המזון, יקבלו את הנחיותיהם האחידות משירות המזון הארצי. כל המפקחים העוסקים במזון יהיו כפופים לשירות לשירות המזון הארצי.

⁶⁹ גב' מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.

⁷⁰ משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה, מרס 2004, עמ' 25.



2. עוד הומלץ לקבוע גוף אחד במשרד הבריאות שיהיה ממונה על המזון בישראל. גוף זה יטפל הן בהסדרת הייצור והשיווק והן בנושאים הקשורים לרישוי והגנת הצרכן. הגוף יכין תורה ונהלים. תפקידו להביא לאחידות ולהרמוניזציה בתחום החקיקה ויישומה ולהוות מקור סמכות ואחריות במשרד לכלל העוסקים בתחום המזון. הגוף יהיה האחראי הבלעדי להתקנת תקנות ואשר מראש כל חקיקת משנה, לרבות תקנים רשמיים במשרד התמ"ת.

3. על המשרד לקבוע את המבנה הארגוני הרצוי לו לנוכח קשרי הגומלין המעשיים בין שירות המזון הארצי למחלקה לבריאות הסביבה במטה, במחוזות ובנפות. על המשרד לרכז את הפיקוח תחת גורם מוסמך אחד, אשר יבדוק ויקבע את הכללים המקצועיים. יש למנות מפקח ארצי לפיקוח על המזון, שבאחריותו לבנות מערך ארצי לפיקוח על המזון, תוך תיאום ושיתוף פעולה בין כל גורמי הפיקוח במשרד הבריאות ומחוצה לו.

ביוני 2004 הודיע שר הבריאות דאז דני נוה במליאת הכנסת, כי המשרד מיישם את המלצות הוועדה וכי יישום זה משמעו רפורמה של ממש בכל תפקידי הפיקוח על המזון במשרד הבריאות.⁷¹

במענה על שאלתנו על יישום הדוח השיב משרד הבריאות כי יישום המלצות ועדות פיינרו הנוגעות לצורך בתיאום ובאחידות הפיקוח בא לידי ביטוי, בין היתר, בהקמת המועצה העליונה למזון, המתאמת בין משרד החקלאות למשרד הבריאות. המשרד השיב כי באופן כללי שירות המזון והמחלקה לבריאות הסביבה עובדים בתיאום ביניהם, אין כפילויות ואין נהלים שונים. לדברי המשרד, בעיות מקומיות עולות מפעם לפעם אך אין הן מלמדות על הכלל. עוד נאמר שהמחלקה לבריאות הסביבה פועלת לפי נוהלי עבודה ופיקוח ארציים בכל תחום, ועל-פיהם פועלות כל הלשכות באופן אחיד. לדברי משרד הבריאות, העבודה נעשית במקצועיות הראויה להערכה.⁷²

מתגובת משרד הבריאות עולה כי הוא אינו מיישם את דוח פיינרו ונראה כי הוא אינו סומך ידו על המלצות ועדה זו. המשרד העביר לנו תגובות רבות של גורמים שונים על דוח הוועדה, אולם מאחר שהוא העבירן זמן קצר לפני סיום כתיבת מסמך זה לא עלה בידנו לבחון אותן לעומק. מהתרשמות ראשונית עולה כי רוב התגובות הללו הן מהיחידות האזוריות של המשרד, ובהן התנגדויות לממצאי הדוח ולהמלצותיו.

9. דיון

להלן כמה סוגיות שיש לתת עליהן את הדעת:

- מאחר שכמה משרדי ממשלה עוסקים בפיקוח על המזון, הועלו טענות בדבר כפילויות, חוסר תיאום ובזבוז משאבים. טענות אלה הובילו לדיון בהקמת רשות מזון לאומית – עצמאית או כפופה למשרד הבריאות, נראה שלמרות 40 שנות דיונים הנושא טרם הוכרע. יש להסדיר את נושא הפיקוח על המזון, כך שגם אם יוחלט שאין צורך או תועלת ברשות מזון לאומית, תהיה הגדרה ברורה של חלוקת התפקידים והסמכויות ויגבר התיאום בין הגורמים השונים.
- משרד הבריאות טוען שהקשיים בפיקוח על המזון נובעים מהמשאבים העומדים לרשותו לשם כך. מהמסמך עולה כי בשתי המחלקות המרכזיות בשירותי בריאות הציבור העוסקות בפיקוח

⁷¹ שאילתא מס' 1106: הקמת המועצה הלאומית למזון, שהגיש חה"כ דני יתום ביום 18 בפברואר 2004; שר הבריאות דני נוה השיב על השאילתא במליאה ב-8 ביוני 2004; ראו דברי הכנסת ה-16, חוב' ל', עמ' 12673.

⁷² גבי' מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 15 ביוני 2009.



הכנסת

על המזון יש מחסור בתקנים : בשירות המזון הארצי חסרים כ-124 תקנים ובמחלקה לבריאות הסביבה – כ-150 תקנים נוספים. נוסף על כך, משרד הבריאות מציין את הקושי לגייס כוח-אדם איכותי למשרות הפיקוח, הן בשל רמות השכר הנמוכות לדבריו והן בשל התדמית השלילית שדבקה בשירות זה.

- בשנת 2004 מינה מנכ"ל משרד הבריאות ועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על מזון ותזונה. הוועדה הוקמה, בין השאר, בעקבות פרשת "רמדיה", ומתוך הכרה בצורך ברה-ארגון במערך הפיקוח על המזון במשרד הבריאות. הוועדה הגישה המלצות לשינוי מערך הפיקוח במשרד הבריאות כדי לייעלו ולשפרו. נראה שמשרד הבריאות אינו מקבל את מסקנותיה והמלצותיה של הוועדה. משרד ממשלתי אכן יכול להחליט שהוא אינו מאמץ את מסקנותיה של ועדה שמינה, בשל שיקולים מקצועיים וענייניים; עם זאת, ברור שהקמת הוועדה לבדה אין בה כדי לפתור את הבעיות שהובילו להקמתה, ועל משרד הבריאות לשקול צעדים להתמודדות עם הנושא, ובהם הקמת ועדה נוספת, שהמשימות שיוטלו עליה, דרכי עבודתה ופרק הזמן שיוקצה לעבודתה יאפשרו לה להגיש למשרד דוח שיסייע בשיפור מערך הפיקוח במשרד הבריאות. יש יסוד סביר להניח שרה-ארגון במערך הפיקוח יצמצם, ולו במעט, את המחסור בכוח-האדם ואולי אף לפתור בעיות נוספות במערך זה.

- משרד הבריאות כתב במכתבו אלינו שיש להציב תחום זה במקום גבוה יותר בסדר-היום הלאומי, אולם לטענת משרד האוצר המשרד עצמו לא הציב נושא זה בראש סדר העדיפויות שלו בדיונים עם משרד האוצר על תקציבו לשנים 2009 ו-2010. בהסכם בין משרד האוצר למשרד הבריאות לשנת 2010 אין תוספת תקני כוח-אדם לעניין זה. נציין כי מדי שנה בשנה המשרד מקבל תוספת של כ-20 תקנים שהוא רשאי להקצותם על-פי צרכיו.⁷³

⁷³ מר יאיר זילברשטיין, רפרנט בריאות, אגף תקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 15 ביוני 2009.

