

טופסי הוראות

לאחר שנכנסו התקנות לתוקף, הכין המשרד טפסים לכל אחד מסוגי ההוראות, לשימוש הפסיכיאטרים המחוזיים. הטפסים הוכנו על פי הנוסח שנקבע בתקנות, למילוי ידני או במכונת כתיבה.

עם התחלת השימוש במעבדי תמלילים בלשכות הפסיכיאטרים המחוזיים וסגניהם, הופסק השימוש בטפסים המוכנים - מלבד בלשכתו של סגן הפסיכיאטר המחוזי בבית החולים פרדסיה במחוז המרכז - והם ניסחו בעצמם את טופסי ההוראות.

בדיקה של טופסי הוראות שבשימוש הפסיכיאטרים המחוזיים וסגניהם העלתה שהטפסים אינם אחידים. באחדים מהם אף לא נדרש למלא פרטים חשובים. טופס הוראה לבדיקה, לטיפול או לאשפוז פסיכיאטרי כפוי הנוגע לשלילת חירות של אדם הוא מסמך בעל חשיבות רבה ועליו להיות ממולא כדין, על פי הוראות החוק³¹.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע המשרד ש"ההוראות בנושא רועננו, תוך מתן דגש על חשיבותן והועברו דוגמאות מהטפסים לידיעת האחראים".



כ- 14% מכלל המאושפזים בבתי החולים הפסיכיאטריים מאושפזים מכוח הוראה מינהלית. לכחמישית ממאושפזים אלה זה אשפוזם הראשון. לפיכך יש להבטיח שלא נעשה שימוש לרעה בסמכויות החוקיות של הפסיכיאטר המחוזי. אחת הדרכים להבטיח את הדבר היא לקיים בקפידה את הוראות החוק.

הוראות החוק בעניין הפעלת ועדות פסיכיאטריות מחוזיות לילדים ולנוער כמעט אינן מקוימות בשל פעילות מועטה מאוד של הוועדות. על משרד הבריאות לעשות להסדרת הנושא.

הביקורת העלתה הליקויים המינהליים האלה: הבדלים גדולים בין הנתונים הסטטיסטיים של המחלקות השונות של המשרד, העדר דיווח שוטף או שנתי של לשכות הפסיכיאטרים המחוזיים לראש שירותי בריאות הנפש, ופגמים בטופסי ההוראות למיניהן שבשימוש הפסיכיאטרים המחוזיים. אחדים מן הליקויים תוקנו במהלך הביקורת.

פיקוח על מפעלי מזון

ריכוז ממצאים

בנובמבר 1966 החליטה הממשלה, על פי המלצותיה של הוועדה הבין-משרדית לייעול משרדי הממשלה, למזג את הרשויות הממשלתיות המטפלות בפיקוח על המזון

³¹ בבג"ץ 329/82 סידני ביז'ו נ' הפסיכיאטר המחוזי, מחוז ת"א ואח', פ"ד לו(4) 738, 734 נפסק, בין היתר: "יש [באשפוז של חולה נפש] משום צורה חמורה של שלילת חירותו של אדם, ואשר על-כן, יש לדייק בכל תג ותג ובכל פרט ופרט שבהוראות הדין, לבל תצא חס ושלום תקלה כלשהי".

למערכת ארגונית אחת שתכלול נציגים של משרדי ממשלה שונים, השלטון המקומי ומכון התקנים. בהחלטה נאמר שיוקם שירות מזון לפיקוח על המזון. השירות יהיה מופקד על עיצוב המדיניות בתחום המזון בעניינים כלכליים, טכנולוגיים ובריאותיים-תברואתיים, בתיאום ושיתוף פעולה עם המשרדים הנוגעים בדבר, ויהיה הרשות העליונה לפיקוח בתחום המזון. ואילו הרשויות המקומיות יהיו אחראיות לפיקוח שוטף על טיב המזון בתחום השיפוט שלהן. בעקבות ההחלטה, הוקם בשנת 1968 במשרד הבריאות (להלן - המשרד) השירות לפיקוח על המזון (להלן - שירות המזון).

החלטת הממשלה לא יושמה במלואה, ובפיקוח על טיב מוצרי מזון עוסקים, בהתאם לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התש"ח-1957 (להלן -- חוק הפיקוח), ולפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, הגופים האלה: המשרד, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד התעשייה והמסחר, המשרד לאיכות הסביבה וכן משרד הפנים, המופקד על אכיפת חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, באמצעות הרשויות המקומיות. גם במשרד עצמו הפיקוח על טיב מוצרי מזון נעשה בידי יחידות שונות.

לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצורו והחסנתו), התשכ"א-1960, חייבים מפעלים לייצור מוצרי מזון לקבל רישיון יצרן מהמשרד. מבין כ-2,000 מפעלי מזון שלמשרד היו נתונים עליהם, פעלו בשנת 1996 כ-800 מפעלים בלא רישיון יצרן תקף.

בשירות המזון וביחידות האזוריות שלו לא נוהל רישום מרוכז ומסודר של ממצאי הביקורות במפעלי מזון ושל הטיפול בליקויים שהועלו בהן. כתוצאה מכך, שירות המזון מתקשה לנתח את הממצאים ולקיים בקרה על פעולות הפיקוח של היחידות האזוריות.

נגד מפעל העובר על חוק הפיקוח אפשר להגיש כתב אישום פלילי, או להטיל עליו קנס מינהלי על פי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985. המשרד לא הוציא הנחיות באילו נסיבות ראוי להגיש כתב אישום, באילו מוטב להטיל קנס מינהלי ובאילו יש מקום לתת למפעל ארכה לתיקון הליקויים שנמצאו בו.

משרד מבקר המדינה בדק ביחידות האזוריות של שירות המזון בחיפה, בירושלים ובתל אביב את הטיפול במפעלים שלא שילמו במועד קנסות מינהליים שהוטלו עליהם בשנת 1996. הבדיקה העלתה שהיחידות אינן פועלות לפי נוהל הגבייה שקבע המשרד. לגביית קנסות שהוטלו על מקצת המפעלים לא נעשה דבר במשך שנה ויותר. למפעלים אחרים שנקנסו אמנם נשלחו תזכורות, אך הטיפול בגבייה לא נמשך. נמצא גם כי בשלוש היחידות שנבדקו לא נעשה מעקב יעיל אחרי הטיפול במפעלים שנקנסו, ולא היו בידיהן נתונים על מספר הקנסות שבוטלו והסיבות לביטולם; על מספר הקנסות ששולמו ומועד תשלומם; על מספר הנקנסים שביקשו להישפט; ועל היתרה המעודכנת של הקנס (לפי החוק) לגבייה. ביחידה בירושלים וביחידה בחיפה לא נמצאו בתיקי המפעלים שנקנסו מסמכים המעידים על תשלום הקנס.

כדי להזהיר את הציבור שלא לצרוך מוצרי מזון שעלולים לסכן את בריאותם, נוהג המשרד לפרסם בכלי התקשורת את מקצת הליקויים שנמצאו במוצרי המזון שבדק. במשרד אין כללים בדבר פרסום ממצאי הפיקוח לציבור, ולעתים נמנע פרסום מידע חיוני לציבור על מוצרים שאינם ראויים למאכל. במאי 1997 קיבל המשרד תוצאות של בדיקות המעידות על הימצאות של חומר מסרטן בכבדי הודו ועוף מתוצרת מקומית. אולם ממצאים אלה פורסמו רק חודשיים לאחר קבלת תוצאות הבדיקות ורק אז הוזהר הציבור.

הפיקוח על המזון מעוגן ביותר מ-200 חוקים, תקנות וצווים. מאוגוסט עד דצמבר 1996 דן צוות של עובדי המשרד בעדכון ובתיקון של חקיקת המשנה הנוגעת למוצרי מזון. הצוות המליץ על ביטולם של 42 צווים ועל שינויים של 23 צווים שהוצאו כולם מכוח חוק הפיקוח. עד דצמבר 1997 לא החליט המשרד אם לאמץ או לדחות את המלצות הצוות.



הפיקוח על טיב המזון מעוגן ביותר מ-200 חוקים, תקנות וצווים, ביניהם: פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת בריאות הציבור); חוק התקנים, התשי"ג-1953; חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957; וחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים).

פעולות הפיקוח על טיב המזון מפוצלות בין הרשויות הממשלתיות האלה: משרד הבריאות, הפועל למנוע הרעלות והעברת מחלות באמצעות מוצרי מזון, בודק אם המוצרים מיוצרים על פי החוקים והתקנות המסדירים את ייצור מזון ואם מוצרים עומדים בתקנים הרשמיים; משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), המפקח על בתי מטבחים ועל חומרי גלם מן החי ומן הצומח, עד לעיבודם במפעלים; המשרד לאיכות הסביבה, הבודק את התנאים הסביבתיים מחוץ למפעלי מזון; משרד הפנים, המופקד על אכיפת חוק רישוי עסקים באמצעות הרשויות המקומיות; ומשרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס), המופקד על קביעת תקנים למוצרי מזון, באמצעות מכון התקנים, וכן על הפיקוח על איכותם של משקאות משכרים. הרשויות המקומיות עוסקות, בין יתר תפקידיהן, בפיקוח וטרינרי ותברואתי על בתי אוכל. בתחומים מסוימים כמה גופים מפקחים על אותם סוגים של מוצרים. לדוגמה: בפיקוח על מפעלי בשר עוסק וטרינר של משרד הבריאות, אם המוצרים מיועדים לשוק המקומי, ווטרינר של משרד החקלאות -- אם הם מיועדים ליצוא. הפיקוח על מוצרי בשר לשוק המקומי נעשה גם בידי וטרינר של הרשות המקומית שבה נמצא מפעל הבשר.

בנובמבר 1966 החליטה הממשלה, על פי המלצותיה של הוועדה הבין-משרדית לייעול משרדי הממשלה, למזג את הרשויות הממשלתיות המטפלות בפיקוח על המזון למערכת ארגונית אחת. בהחלטה נאמר, כי יוקם שירות לפיקוח על המזון, שיהיה מופקד על עיצוב המדיניות בתחום המזון בעניינים כלכליים, טכנולוגיים ובריאותיים-תברואתיים, בתיאום ובשיתוף פעולה עם המשרדים הנוגעים בדבר, ויהיה הרשות העליונה לפיקוח בתחום המזון. ואילו הרשויות המקומיות יהיו אחראיות לפיקוח שוטף על טיב המזון בתחום השיפוט שלהן.

עוד הוחלט להכין הצעת חוק מזון, שיסדיר את המערכת של פעולות הפיקוח על המזון, ולהקים מועצה בין-משרדית שתקבע את המדיניות של השירות לפיקוח על המזון, את דרכי פעולתו ואת תכנית העבודה שלו; במועצה ייוצגו משרד התמ"ס, משרד האוצר, המשרד, משרד החקלאות, מרכז השלטון המקומי ומכון התקנים.

החלטת הממשלה לא יושמה במלואה: עד ינואר 1998 לא נחקק חוק שיסדיר את הפיקוח על המזון³². המועצה אמנם הוקמה, אך הפסיקה לפעול בסוף 1972. בשנת 1968 הוקם במשרד השירות לפיקוח על המזון (שירות המזון), ועליו הוטלו רוב תפקידי המשרד בתחום הפיקוח על טיב המזון. שירות המזון מורכב מיחידת מטה (להלן - שירות המזון הארצי) ומיחידות אזוריות בשבע הלשכות המחוזיות של המשרד (להלן - היחידות האזוריות).

³² בינואר 1998 הוגשה לכנסת הצעת חוק פרטית להקים רשות מזון, אך ההצעה טרם אושרה בידי הכנסת.

תפקידי שירות המזון הארצי, כפי שנקבעו בידי המשרד, כוללים: קביעת תקנים ותקנות לייצור מוצרי מזון והנחיות ונהלים לפיקוח על ייצורם, ביצוע סקרים ארציים בנושאי טיב מוצרי מזון והכנת מאגרי מידע על נושאים אלה. שירות המזון הארצי כפוף למנהל השירות לבריאות הציבור שבמשרד, ועובדים בו כ- 20 אנשי מקצוע (מדענים, רופאים, וטרינרים ומנהלנים), ובהם המנהל.

אלה תפקידיהן העיקריים של היחידות האזוריות: לעשות ביקורות, תברואתיות בעיקר, ולבדוק תהליכי ייצור במפעלים הנמצאים בשטח המחוז; ליטול דוגמאות של חומר גלם, של מוצרי ביניים ושל המוצרים המוגמרים במפעלים ובמקומות השיווק של המוצרים, לבדיקות מעבדה; להמליץ לרופא המחוזי על הוצאת רישיון יצרן למפעלים או על חידושו (ראה להלן "רישוי מפעלי מזון"); ולבדוק תלונות בדבר טיב מוצרי מזון. היחידות האזוריות כפופות מקצועית למנהל שירות המזון הארצי, ומינהלית - למנהל הלשכה המחוזית של המשרד, שהוא הרופא המחוזי. הרופאים המחוזיים כפופים אף הם למנהל השירות לבריאות הציבור. ביחידות האזוריות מועסקים כ- 45 עובדים, רובם פקחים, מקצתם בעלי השכלה אקדמאית והשאר בעלי הכשרה מקצועית מתאימה.

גם במשרד עצמו הפיקוח על טיב מוצרי מזון אינו מרוכז ביחידה אחת, ומלבד שירות המזון הארצי והיחידות האזוריות, הבודקים בעיקר מפעלי מזון וקמעונאים ורשתות שיווק המשווקים מוצרי מזון, עוסקות בפיקוח גם יחידות של בריאות הסביבה שבמשרד, הבודקות מסעדות ומפעלי מזון.

בחודשים אוקטובר-1996 יולי 1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את סדרי הפיקוח על תהליכי הייצור של מוצרי מזון במפעלים ואת סדרי אכיפת החוקים ששירות המזון מופקד על אכיפתם. הביקורת נעשתה בשירות המזון הארצי וביחידות האזוריות בחיפה, בירושלים ובתל אביב. ממצאי ביקורת קודמת על הפיקוח על טיב המזון הובאו בדוח שנתי 23, עמ' 274.

רישוי מפעלי מזון

רישיון יצרן: לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצור והחסנתו), התשכ"א-1960, שהוצא מכוח חוק הפיקוח, (להלן -- צו הפיקוח), לא יעסוק אדם בייצור מזון אלא ברישיון ועל פי תנאיו. צו הפיקוח מסמיך את הרופאים המחוזיים ואת מנהל שירות המזון להוציא רישיון יצרן (להלן - רישיון) ולחדשו. היחידות האזוריות מטפלות בבקשות לקבלת רישיון וממליצות לפני הרופא המחוזי על הוצאת רישיונות וחידושם, על פי ביקורות שהן עושות במפעלים. הרישיון ניתן, בדרך כלל, לפרק זמן של עד שנה ויש לחדשו כאשר תוקפו פג. אם לא היו שינויים במבנה המפעל ובתהליכי הייצור הנהוגים בו, חידוש הרישיון נעשה בהליך מקוצר.

ייצור מזון בלי רישיון

מבין כ- 2,000 מפעלי מזון, ברחבי הארץ, שלמשרד היו נתונים עליהם, פעלו בשנת 1996 כ- 800 מפעלים בלא רישיון. להלן נתונים על מספר מפעלי המזון במחוזות השונים³³ ועל המפעלים שפעלו באותה שנה בלא רישיון:

³³ מלבד מחוז הצפון, שעליו לא היו נתונים זמינים.

מחוז	מספר המפעלים	מפעלים בלי רישיון	מפעלים בלי רישיון (באחוזים)
חיפה	350	100	29
מרכז	699	286	41
תל אביב	428	210	49
ירושלים	220	68	31
אשקלון	180	92	51
דרום	136	41	30
ס"ה	2013	797	40

משרד מבקר המדינה בדק את הצעדים שנקטו שירות המזון בשלושה מחוזות - חיפה, ירושלים ותל אביב - נגד מפעלים שפעלו בלי רישיון בשנת 1996. בטבלה שלהלן נתונים על שיעור המפעלים ששירות המזון פעל להגשת כתבי אישום נגדם (להלן - שנקט נגדם צעד משפטי).

מחוז	מספר המפעלים שפעלו בלי רישיון*	מספר המפעלים שנקט נגדם צעד משפטי (כולל בשנים קודמות)	שיעור המפעלים שנקט נגדם צעד משפטי (באחוזים)
חיפה	100	34	34
תל אביב	210	112	53
ירושלים	68	14	21
ס"ה	378	160	42

*מקצם פעלו בלי רישיון גם לפני שנת 1996.

מניתוח הנתונים שבטבלה עולה שעד מועד סיום הביקורת ביולי 1997, לא ננקט צעד משפטי נגד 218 מבין 378 המפעלים שפעלו בשנת 1996 בשלושת המחוזות בלי רישיון (כ-58%).

להלן פרטים על הטיפול במפעלים שפעלו בלי רישיון בשנת 1996 במחוז חיפה ובמחוז ירושלים:

מחוז חיפה: בשנת 1996 פעלו במחוז זה 100 מפעלים בלי רישיון. מקצתם לא קיבלו רישיון מעולם, ורישיונם של האחרים לא חודש. ממצאי הביקורת של היחידה האזורית ב-46 מן המפעלים הצביעו על ליקויי תברואה, מקצתם חמורים.

עד שנת 1996 טיפלה פרקליטות המחוז בהגשת כתבי אישום נגד מפעלים שפעלו בלי רישיון. במהלך שנת 1996 הציעה הפרקליטות ללשכה המחוזית של המשרד להעביר את הטיפול המשפטי

במפעלים שאין להם לא רישיון יצרן ולא רישיון עסק, לידי הרשויות המקומיות שבתחומן הם פועלים. הלשכה המחוזית קיבלה את הצעת הפרקליטות, ופנתה בעניין זה לרשויות המקומיות במחוז חיפה, אך רק עיריית חיפה נענתה לפנייתה וטיפול בהכנת כתבי אישום נגד 22 מפעלים. היחידה האזורית לא עשתה מעקב מרוכז ומסודר אחרי הטיפול של עיריית חיפה בהכנת כתבי אישום ותוצאותיו.

בספטמבר 1996 מונה יועץ משפטי ללשכה המחוזית של המשרד בחיפה, ובין תפקידיו להנחות את היחידה האזורית בטיפול במפעלי מזון שלא עמדו בדרישות החוק. בינואר 1997, הרופא המחוזי, מהנדס המזון המחוזי דאז והיועץ המשפטי של הלשכה המחוזית דנו בעניינם של 100 מפעלי המזון שפעלו בשנת 1996 בלי רישיון. הם החליטו להגיש כתבי אישום נגד שבעה מפעלים גדולים; נגד בתי קירור, שמספרם לא צוין בפרוטוקול הדיון; ונגד מאפיות קטנות לפיתות בכפרי המיעוטים במחוז.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ביולי 1997 במשרדי היועץ המשפטי המחוזי העלתה, כי הוחל בהכנת כתבי אישום נגד שבעת המפעלים הגדולים.

מחוז ירושלים: בשנת 1996 פעלו במחוז ירושלים בלי רישיון 68 מפעלי מזון. נגד 14 מהם נשלחה לפרקליטות המחוז בקשה להגיש כתב אישום. בתיקי היחידה האזורית לא נמצאו מסמכים המסבירים מדוע החליט המפקח, האחראי על היחידה, שלא לבקש מפרקליטות המחוז להגיש כתבי אישום נגד יתר 54 המפעלים שפעלו בלי רישיון. הרופא המחוזי ושירות המזון הארצי לא עשו די כדי לבחון את החלטתו של המפקח.

היחידה האזורית גם לא שמרה העתקים מן המסמכים שבתיקים שהועברו לפרקליטות המחוז, ודבר זה היקשה את הפיקוח השוטף של היחידה ואת המעקב אחר פעולות הפרקליטות. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, החליטה היחידה האזורית לשמור העתקים מן המסמכים האמורים.

אמות המידה למתן רישיון

לפי צו הפיקוח, בסמכות הרופא המחוזי להוציא רישיון יצרן או לחדשו. כדי לסייע לרופא המחוזי בהחלטתו אם לתת רישיון בודקת היחידה האזורית את תהליכי הייצור במפעל, את השפעתם על איכות הסביבה, את תנאי התברואה במפעל ומחוצה לו, את איכות חומרי הגלם שהמפעל משתמש בהם, את איכות מוצרי הביניים והמוצרים המוגמרים. עוד בודקת היחידה את מצב בריאותם של העובדים, את תהליכי הניקוי של שטחי הייצור ואת תנאי האחסון וההובלה של מוצרי המזון. כמו כן נבדק אם בניין המפעל עומד בדרישות הנדסיות ותברואתיות. בסיום הבדיקה גם

ממליצה היחידה האזורית לפני הרופא המחוזי אם לתת למפעל רישיון, או לסרב לתיתו. הסיבות העיקריות שבגללן מסרב הרופא המחוזי לתת למפעלים רישיון הן: סטיות מן התכנית הסניטרית וליקויי תברואה.

הועלה כי לא היתה אחידות בטיפול בהוצאת רישיונות ביחידות האזוריות השונות. לדוגמה: היחידה בתל אביב התנתה מתן רישיון ביישום נוהל בקרת איכות שייקבע בידי המפעל, ואילו שתי היחידות האחרות לא עמדו על דרישה כזאת. כתוצאה מחוסר האחידות, נדרשת חברה שיש לה מפעלים במחוזות שונים לעמוד בדרישות שונות כדי לקבל רישיון.

משרד מבקר המדינה העיר לשירות המזון הארצי כי כדי להבטיח שהטיפול ברישיונות בכל היחידות האזוריות יעשה על פי אותן אמות מידה, מן הראוי ששירות המזון יקבע נוהל מחייב בעניין זה. בנוהל יש לקבוע, בין היתר, באילו תנאים חייב מפעל לעמוד כדי לקבל רישיון או כדי לחדש את רישיונו, ובאילו נסיבות יש לשלול רישיון.

בפברואר 1997, בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, הכין מנהל שירות המזון הארצי הצעת נוהל למתן רישיונות וחידושם. בהצעת הנוהל נכלל גם נושא המועד לחידוש רישיונות והוצע נוסח של טופס שבו ימסור המפעל את כל המידע הדרוש להוצאת הרישיון. המשרד אימץ את הנוהל, אולם עד סוף יולי 1997 הוא לא יושם, ונמשך הטיפול ברישיונות לפי אמות מידה שונות בכל יחידה. בדצמבר 1997, אחרי מועד סיום הביקורת, שוב הכין שירות המזון הארצי הנחיות להוצאת רישיון. המשרד טרם אימץ את ההנחיות.

הסמכות להוציא רישיון: צו הפיקוח מסמך את הרופאים המחוזיים בלשכות הבריאות וכן עובדים במשרד התמ"ס ובמשרד החקלאות להוציא רישיונות יצרן ולקבוע תנאים לייצור המזון. על פי ההסדר בין המשרד ובין משרד התמ"ס, רק המשרד יטפל בבקשות של מפעלי מזון לקבל רישיון יצרן. משרד מבקר המדינה העלה, שמשרד התמ"ס הוציא רישיון יצרן לכמה מפעלים לייצור מזון במקום המשרד.

לבקשת המשרד, הוציא משרד התמ"ס בנובמבר 1996 הנחיה לעובדיו שלא להוציא רישיונות למפעלים לייצור מזון, אולם עד מועד סיום הביקורת לא תוקן צו הפיקוח על פי הנחיה זו (ראה להלן "עדכון החקיקה").

פיקוח על מפעלים

ביקורות

1. **תדירות הביקורות:** כאמור, ההחלטה אם לתת רישיון או לחדשו מתבססת על ביקורות במפעל. הביקורת השגרתית מטרתה לבחון את מצב התברואה של המפעל ולבדוק אם תהליכי הייצור בו מתאימים לתרשימים הנדסיים שצורפו לבקשה לקבלת רישיון. בהוראות הנוהל לביקורת תברואתית-טכנולוגית במפעל מזון, שהוציא שירות המזון הארצי באוקטובר 1995, נקבע שבמפעל המייצר מוצרים רגישים כמו מוצרי חלב, מוצרי בשר, סלטים ומוצרי דגים, יש לעשות בכל שנה ארבע ביקורות לפחות. במפעלים שבהם מצב התברואה ירוד, או שתוצאות בדיקות מעבדה של מוצריהם עלולות להעיד על מצב תברואתי ירוד, יש לשלש את תדירות הביקורות. עוד נקבע בנוהל, כי אם נדרש המפעל לשפר את מצב התברואה, יש לעשות בו ביקורת חוזרת בתוך שלושים יום מהמועד שהיחידה האזורית קבעה לתיקון הליקויים. לא נקבעה תדירות הביקורות במפעלים המייצרים מוצרים שאינם רגישים.

ב- 8 מבין 73 מפעלים שמשרד מבקר המדינה בדק את תיקיהם ביחידה האזורית בתל אביב וביחידה האזורית בירושלים, לא נעשתה אף ביקורת אחת במשך שנה שלמה. בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי היחידה האזורית בירושלים בדקה שניים מן המפעלים שלא נעשו בהם ביקורות שנה שלמה, ומצאה בהם "ליקויים לא מבוטלים".

2. עוד העלתה בדיקת משרד מבקר המדינה שרבים מדוחות הביקורת אינם מפורטים, וקשה להבין מהם אילו ליקויים נמצאו ובאילו מקומות בדיוק. כאשר דוח הביקורת אינו מפורט דיו, קשה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים.

3. **בריאות העובדים:** בתקנות רישוי עסקים (תנאים תברואיים לעסקים לייצור מזון), התשל"ג- 1972, נקבע, שלא יעבוד אדם בייצור מזון, החסנתו או עיבודו, אם הוא חולה במחלת השחפת או במחלות עור שעלולות לגרום לזיהום מוצרי מזון, אם יש לו פצעים פתוחים או מוגלתיים בחלקים מסוימים של הגוף, או אם הוא מסרב להיבדק בבדיקה רפואית שדרש מנהל לשכת הבריאות או להמציא לו תעודת בדיקה שדרש.

בתיקיהם של כל 84 מפעלי המזון שמשרד מבקר המדינה בדק בשלוש היחידות האזוריות לא נמצאו מסמכים המעידים כי נעשו בדיקות כאלה. בהעדר בדיקות, גוברת הסכנה להעברת מחלות באמצעות מוצרי מפעלים אלה ולפגיעה בבריאות הציבור הצורך אותם.

1. **בדיקות מעבדה:** מלבד הביקורות השגרתיות, שהיחידות האזוריות עושות במפעלים, עושה המשרד, בהתאם לנהליו, גם בדיקות מעבדה הכוללות בדיקות כימיות, טוקסיקולוגיות ומיקרוביולוגיות של חומרי הגלם, של מוצרי הביניים ושל המוצרים המוגמרים. בתיקים של כל 84 מפעלי המזון שמשרד מבקר המדינה בדק בשלוש היחידות האזוריות לא נמצאו מסמכים המעידים כי נעשו בדיקות של חומרי גלם.

היחידות האזוריות ושירות המזון הארצי מוסרים את הדגימות שהם אוספים לבדיקה במעבדות של המשרד. המעבדות מתקשות לעשות את כל הבדיקות הדרושות, ולכן נקבע עמן הסדר שכל יחידה אזורית תגביל מראש את מספר הדגימות שתמסור למעבדה במהלך השנה ותקבע אילו סוגי בדיקות שתעשה. בדצמבר 1997 הודיע מנהל שירות המזון הארצי למשרד מבקר המדינה כי כדי להגדיל את מספר הבדיקות בוחן המשרד את האפשרות למסור חלק מן הדגימות לבדיקה במעבדות שמחוץ למשרד.

מעקב אחרי פעולות הפיקוח

רישום מרוכז של ממצאי הביקורות ובדיקות המעבדה שנעשו במחוזות השונים וניתוחם יכול לסייע במעקב אחר הצעדים שהמפעלים נוקטים לתיקון הליקויים שנמצאו בהם. הועלה כי שלוש היחידות האזוריות שנבדקו ושירות המזון הארצי אינם מנהלים רישום כזה.

בפברואר 1997, בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, הנחה שירות המזון הארצי את היחידות האזוריות לנהל כרטסת ובה נתונים על המפעלים, תקציר של הביקורות שנעשו בכל מפעל ותוצאותיהן, השיפורים שעל המפעל לעשות ולוח הזמנים לביצועם. עד מועד סיום הביקורת לא מילאו היחידות שנבדקו את ההנחיה.

אכיפת החוק

לשם אכיפה יעילה של החוקים הנוגעים לפיקוח על המזון, דרושים נהלים בדבר הצעדים שיש לנקוט נגד מפעל שעבר על החוק ובדבר לוח הזמנים לנקיטתם. הפעולות המרכזיות באכיפת החוקים הן: שיגור הודעה למפעל, שבה מפורטים הליקויים שנמצאו בו, לוח זמנים לתיקונם והצעדים שהמשרד ינקוט, אם לא יתוקנו הליקויים כנדרש; ופתיחה בהליך פלילי או מינהלי נגד בעל מפעל שלא תיקן את הליקויים במועד שנקבע או עבר עבירה אחרת.

הועלה שהמשרד לא הוציא הנחיות באילו נסיבות יש להגיש כתב אישום נגד מפעל, באילו יש להטיל עליו קנס מינהלי על פי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (ראה להלן), ובאילו יש לתת לו ארכה לתיקון הליקויים שנמצאו בו. כתוצאה מכך, אין אחידות באופן הטיפול של היחידות האזוריות במפעלים שעברו על החוקים הנוגעים לפיקוח על המזון.

קנסות מינהליים

חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - החוק), מסמך את שר המשפטים לקבוע בתקנות שעבירה שנקבעה בחוק מהחוקים המנויים בתוספת לחוק או בתקנות שהותקנו לפיו, היא עבירה שבשלה אפשר להטיל קנס בדרך מינהלית (להלן - קנס מינהלי). הטלת קנס מינהלי מאפשרת להעניש במהירות עברייני שנתפס; מקטינה את העומס על בתי המשפט ועל מערכת

התביעה; ומונעת את הכתמת שמו של העברייך ברישום פלילי. עם העבירות המפורטות בתוספת לחוק האמור נמנות גם עבירות על חוק הפיקוח, והמשרד רשאי להחליט אם להגיש כתב אישום נגד מפעל שעבר על חוק זה או להטיל עליו קנס מינהלי.

בשנת 1987 פרסם היועץ המשפטי לממשלה נוהל והנחיות לביצוע החוק, הקובעים שהשר הממונה על ביצועו של החוק שעליו נעברה העבירה ימנה מפקח שתהיה לו סמכות להטיל קנס מינהלי. שר הבריאות האציל את הסמכות להטיל קנס מינהלי למפקחים ביחידות האזוריות.

אי-תשלום קנסות במועד: לפי החוק, קנס מינהלי ישולם בתוך 30 יום מהמצאת ההודעה על הטלת הקנס. לפי הנוהל שקבע המשרד לגביית קנס מינהלי שלא שולם במועד, אם הנקנס לא הודיע, בתוך 50 ימים מיום הטלת הקנס, שברצונו להישפט על העבירה ולא שילם את הקנס המינהלי, ישלח לו המפקח - שמונה לפי החוק - תזכורת לתשלום הקנס, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית פיגורים. סעיף 18 לחוק מחיל את הוראות פקודת המסים (גבייה) על גביית קנס מינהלי שלא שולם במועד. על פי הוראות אלו אפשר בתנאים מסוימים להטיל עיקול על הרכוש של מי שלא שילם את הקנס המינהלי. סעיף 19 לחוק קובע, כי אם לא שילם אדם קנס מינהלי בתוך שישה חודשים מיום שהוטל, רשאי בית המשפט, על פי בקשת התובע, לצוות כי יוטל עליו, במקום הקנס שלא שילם, מאסר שלא יעלה על שנה; לפי סעיף 20 לחוק, אפשר גם לבקש מבית המשפט לבטל רישיון של מפעל שלא שילם קנס מינהלי.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות היחידות האזוריות בחיפה, בירושלים ובתל אביב לגביית קנסות שהוטלו בשנת 1996 ולא שולמו במועד. הבדיקה העלתה שהיחידות אינן פועלות לפי הנוהל שקבע המשרד. לגביית הקנסות שהוטלו על מקצת המפעלים לא נעשה דבר במשך שנה ויותר. למפעלים אחרים שנקנסו אמנם נשלחו תזכורות, אך הטיפול בגביית הקנסות לא נמשך. נמצא גם כי בשלוש היחידות לא נעשה מעקב יעיל אחרי גביית קנסות שהוטלו, ולא היו בידיהן נתונים מרוכזים על מספר הקנסות שבוטלו והסיבה לביטולם; על מספר הקנסות ששולמו ומועד תשלומם; על מספר הנקנסים שביקשו להישפט; ועל היתרה המעורכנת של הקנס (לפי החוק) לגבייה. במחוז ירושלים ובמחוז חיפה לא נמצאו בתיקי המפעלים ששילמו קנסות מסמכים המעידים על התשלום.

בטבלה שלהלן נתונים שריכוז משרד מבקר המדינה על גביית הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 1996 על מפעלי מזון בשלושת המחוזות. הנתונים מעודכנים ליוני 1997.

מחוז	מספר הקנסות המנהליים שהוטלו בשנת 1996	נקנסים שביקשו להישפט	קנסות שבוטלו	קנסות לגבייה (נטו)	קנסות שנגבו	שיעור הגבייה	קנסות שלא נגבו
חיפה	55	-	2	53	34	64%	19
תל אביב	101	9	1	91	65	71%	26
ירושלים	53	1	9	43	34	79%	9
סה"כ	209	10	12	187	133	71%	54

עבירה מינהלית חוזרת: על פי החוק, עבירה מינהלית חוזרת היא עבירה מינהלית שעבר אדם בתוך שנתיים מיום שעבר עבירה מינהלית דומה בעבר ושילם בשלה קנס מינהלי או

הורשע בה בבית משפט. על פי התקנות לחוק, הקנס על עבירה מינהלית חוזרת הוא כפל הקנס החל על העבירה המינהלית.

כדי שיהיה אפשר להטיל קנס מינהלי כפול בשל עבירה מינהלית חוזרת יש להחזיק מאגר של נתונים על כל הקנסות שהוטלו במחוזות השונים, על זהות הנקנס, מהות העבירה ותאריך הטלת הקנס. אין במשרד מאגר נתונים כזה.

שירות המזון הארצי מנהל רישום חלקי של הקנסות המינהליים שהוטלו, אך אין ברישום זה מידע על בקשות הנקנסים להישפט ועל הצעדים שננקטו נגד מי שלא שילם את הקנס בתוך פרק הזמן הקצוב בחוק. המידע שבידי שירות המזון הארצי אינו מעודכן באופן שוטף, וכאשר היחידות האזוריות פונות אליו כדי לבדוק אם בעל מפעל עבר עבירה דומה בעבר, אין ביטחון כי המידע שיקבלו נכון.

משרד מבקר המדינה העלה שבמחוז תל אביב מטילים קנס בסכום אחד בשל כל עבירה מינהלית בלי לבדוק אם היא עבירה ראשונה או חוזרת. במחוז חיפה בודקים רק לפעמים אם העבירה היא עבירה חוזרת, ולכן יתכן שרק על אחדים מן היצרנים שעברו עבירה מינהלית חוזרת מוטל קנס כפול.

כדי שהקנס המינהלי ירתיע מפעלים ויגרום להם לציית לחוקים הנוגעים לייצור מוצרי מזון ולהוראות שירות המזון, יש צורך לעדכן את סכום הקנס באופן שוטף. סכום הקנס נקבע במאי 1988 ל-1,000 ש"ח ומאז לא עודכן. אין בסכום זה כדי להרתיע את מרבית המפעלים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את האפשרות לקבוע קנסות בסכומים שיהיה בהם כדי לשמש גורם מרתיע ולבחון את הדרכים להבטיח את גביית הקנסות שהוטלו.

פרסום ממצאי הפיקוח

מוצרי מזון באיכות ירודה, מוצרים שאינם מיוצרים בתנאים נאותים ומוצרים שאינם מסומנים כיאות עלולים לסכן את בריאות הציבור. כדי להזהיר את הציבור שלא לצרוך מוצרים אלה, נוהג המשרד לפרסם בכלי התקשורת את מקצת הליקויים שנמצאו במוצרי המזון שבדק. ההחלטה בדבר הפרסום נתונה בידי הנהלת המשרד. משרד מבקר המדינה העלה שהמשרד לא קבע כללים בדבר פרסום ממצאי הפיקוח, ולעתים נמנע פרסומו של מידע חיוני לציבור. עוד הועלה שלעתים עובר זמן רב ממועד קבלת המידע על מוצר שאינו ראוי למאכל או לשימוש עד לפרסום המידע, ועל כן נגרמת סכנה לציבור. לדוגמה: במאי 1997 קיבל המשרד תוצאות בדיקות המעידות על הימצאות קדמיום בכבדי הודו ועוף מתוצרת הארץ. קדמיום נחשב לחומר מסרטן, ולכן הוחלט, בפגישה של נציגי המשרד ומשרד החקלאות שהתקיימה באותו חודש, לפרסם את תוצאות הבדיקות. אולם התוצאות פורסמו רק ביולי אותה שנה ורק אז ניתנה אזהרה לציבור. בתשובתו מדצמבר 1997 למשרד מבקר המדינה הודיע ראש שירותי בריאות הציבור, כי מנכ"ל המשרדים האמורים מנעו את פרסום הדבר משיקולים מקצועיים שלהם, ואילו הדרג המקצועי המליץ לפרסמו.

עדכון החקיקה

במאי 1996 הודיעה הלשכה המשפטית של משרד התמ"ס למשרד הבריאות, שמשרד התמ"ס בוחן את חוק הפיקוח, כדי לאתר צווי פיקוח שאינם עומדים בדרישות חוק יסוד: חופש העיסוק. בהמשך לפעולה זו הציעה הלשכה המשפטית של משרד התמ"ס למשרד הבריאות לפעול במשותף כדי לעדכן את חקיקת המשנה בתחום הפיקוח על ענף המזון ולבטל הוראות שאין בהן עוד צורך, אם בגלל השינויים במשק ואם בגלל תחיקת חוקים מקבילים לצווים, שהפכו אותם למיותרים.

באוגוסט 1996 הקים המשרד צוות עבודה לבחון את חקיקת המשנה בתחום המזון. בדצמבר 1996 המליץ הצוות לבטל 42 צווים שהוצאו מכוח חוק הפיקוח ולשנות 23 צווים אחרים; לבטל תקנות מכוח פקודת בריאות העם, 1940, ומכוח פקודת בריאות הציבור; להעביר את צווי הפיקוח לפי חוק הפיקוח, לפקודת בריאות הציבור; לנסח מחדש כמה צווים הנוגעים לטיב המזון ולעשות שינויים בתקנות שהותקנו מכוח חוק רישוי עסקים. עד דצמבר 1997 לא החליט המשרד לאמץ או לדחות את המלצות הצוות.



בנובמבר 1966 החליטה הממשלה למזג את הרשויות הממשלתיות העוסקות בפיקוח על המזון למערכת ארגונית אחת. ההחלטה על המיזוג לא בוצעה במלואה. אמנם בשנת 1968 הוקם במשרד הבריאות השירות לפיקוח על המזון, ועליו הוטלו רוב תפקידי המשרד בתחום זה, אך הפיקוח על טיב מוצרי מזון נעשה גם בידי ארבעה משרדי ממשלה אחרים (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד התעשייה והמסחר, המשרד לאיכות הסביבה ומשרד הפנים), ובידי הרשויות המקומיות.

בידי המשרד היו נתונים על כ- 2,000 מפעלי מזון שפעלו בשנת 1996. כ- 800 מבין המפעלים האלה פעלו בלא רישיון יצרן תקף. מקצת מפעלים אלה לא קיבלו רישיון משום שנמצאו בהם ליקויי תברואה חמורים. שלוש היחידות האזוריות של המשרד שנבדקו (חיפה, ירושלים ותל אביב) לא נקטו צעדים נגד 218 מהמפעלים שפעלו בתחומן בלי רישיון באותה שנה. העובדה שמפעלים רבים כל כך עובדים בלי רישיון, ורק חלקם מובאים לדין, היא מדאגה. בעבירות שבהן אפשר להטיל על העבריינים קנס מינהלי לפי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, סכום הקנס מאז 1988 הוא 1,000 ש"ח - סכום שאין בו כדי להרתיע את מרבית המפעלים.

הביקורת העלתה מקרה חמור שבו נמנע מהציבור במשך חודשיים מידע בדבר הימצאות חומר הנחשב למסרטן במוצר מזון.

לשם שיפור הפיקוח על מפעלי מזון, על המשרד להתוות מדיניות ברורה ולקבוע הנחיות המסדירות את פעולות הפיקוח ואת הצעדים שיש לנקוט נגד מפעל שעבר על החוק ועל הנחיות המשרד. כמו כן על המשרד לנהל מערכת מעקב אחר פעולות הפיקוח במפעלים, שבה ירוכזו נתונים על כל מפעל, ממצאי הבדיקות שנעשו בו והפעולות שעשה לתיקון הליקויים. על המשרד להודיע לציבור בהקדם האפשרי כאשר בדיקה מעלה שמוצר מזון מסוים מסוכן לבריאותו. על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לעדכן את החקיקה בתחום הפיקוח על המזון ולבטל בהקדם את הסמכות של עובדים במשרד התעשייה והמסחר להוציא רישיונות יצרן למפעלי מזון.