

## משרד החקלאות ופיתוח הכפר

### פעולות ביקורת

בשירותים הווטרינריים, שהם יחידת סמך של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, נבדקו סדרי הפיקוח על מערך בתי המטבחים; סדרי הפיקוח על ייצור מוצרים מן החי המיועדים למאכל בני אדם; מאבק בשחיטה הלא-חוקית; ומערך הפיקוח על בריאות העופות במועצה לענף הלול.

נבדקו הקריטריונים שקבע משרד החקלאות וטופסי הבקשות של החקלאים להקצאת עובדים זרים בענף החקלאות (ראו "העסקת עובדים זרים" עמ' 649).

### שירותים וטרינריים

#### תקציר

מטרתם של השירותים הווטרינריים להגן על בריאות בעלי חיים במשק החקלאי ומחוצה לו ולמנוע תחלואה של בני אדם ממחלות של בעלי חיים. השירותים הווטרינריים (להלן, גם - השו"ט) הם יחידת סמך של משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

מנתוני השו"ט עולה, כי רוב בתי המטבחים בארץ, בעיקר אלה שבהם היקפי השחיטה קטנים, הם מיושנים. השחיטה בהם נעשית בתנאים ירודים וחלקם אף גורמים נזקים לסביבה שבה הם מצויים (שפכים שזורמים ברחובות וזיהום מי תהום).

היקף השחיטה הלא-חוקית (שחיטה שלא בפיקוח) בארץ הוא גדול, ועלולות להיות לה תוצאות חמורות מבחינת אי מניעה של התפשטות מחלות.

שיווק תוצרת מן החי למאכל אדם מותרת רק אם אין בה שאריות ביולוגיות מעל הרמה המרבית הקבועה בתקנות. לצורך מעקב ופיקוח על נוכחות שאריות ביולוגיות בבשר, עורכים השירותים הווטרינריים מדי שנה סקר ארצי בעופות. השו"ט לא ביצעו זה חמש שנים סקר דומה בבשר בקר, צאן וחזירים משחיטה מקומית.

על פי הנהלים שקבעו השירותים הווטרינריים, הדגימות במשחטות לעופות לבדיקת שאריות ביולוגיות נלקחות בבית השחיטה, והבשר משוחרר לשיווק בלי לחכות לתוצאות הבדיקה. אם מתגלות שאריות חריגות, המשק שממנו נלקחו הדגימות מסומן כ"משק בסיכון", והבדיקות לגביו מוחמרות.

אולם, השירותים הווטרינריים אינם בודקים אם המשלוחים של "המשקים בסיכון" מעוכבים בבתי השחיטה ונבדקים, כנדרש בהוראות. הסקר הארצי לשנים 2000 ו-2001 בבשר הודים הראה על רמה חריגה של שאריות תרופות מסוימות (טטרציקלינים וסולפונאמידים). רמות חריגות אלה מצביעות על שימוש בלתי מבוקר בתרופות בידי מגדלי ההודים.

את הפיקוח הווטרינרי במשחטות לעופות מנהלות שתי מערכות פיקוח מקבילות: המועצה לענף הלול והרשויות המקומיות. את שתיהן מנחים מקצועית השירותים הווטרינריים. השירותים הווטרינריים ממליצים זה שנים מספר לאחד את הפיקוח על כלל בתי השחיטה בישראל תחת קורת גג אחת, קרי - השירותים הווטרינריים. המלצתם לא התקבלה.

כדי לתת שירותים וטרינריים נאותים יש לקבוע את מספר המשרות של הרופאים הווטרינריים ברשויות המקומיות לפי קריטריונים: גודל האוכלוסייה, מספר בתי השחיטה הפועלים ברשות המקומית, מספר המפעלים למזון מן החי, ועוד. עוד בדוח שנתי 46 המליץ מבקר המדינה לעגן תקן למשרות רופאים ומפקחים וטרינריים בתקנות מחייבות. המלצה זו לא יושמה, והתקן לרופאים וטרינריים נתון לקביעתם של ראשי העיריות והמועצות המקומיות, דבר שפוגע במתן שירותים וטרינריים נאותים לציבור.

בשנים האחרונות נתגלעו חיכוכים קשים בין המועצה לענף הלול שמפעילה מערך לפיקוח וטרינרי, לבין השירותים הווטרינריים - הגורם המקצועי המנחה את מערך הפיקוח. שיתוף הפעולה ביניהם נפגם, וכתוצאה מכך נפגע השירות למגדלים ולמשחטות ונפגעה יכולת השירותים הווטרינריים לבצע את תפקידם.

השירותים הווטרינריים פועלים כדי להגן על בריאות בעלי חיים במשק החקלאי ומחוצה לו, וכדי למנוע תחלואה של בעלי חיים ותחלואה של בני אדם ממחלות בעלי חיים. הבדיקה הנוכחית העלתה, כי עדיין יש תחומי פעולות רבים הטעונים שיפור כדי להבטיח את השגת המטרות באופן מיטבי.



## מבוא

1. מטרתם של השירותים הווטרינריים (להלן, גם - השו"ט) להגן על בריאות בעלי חיים במשק החקלאי ומחוצה לו ולמנוע תחלואה של בני אדם ממחלות של בעלי חיים. במסגרת עבודתם מפתחים השירותים הווטרינריים שיטות לאבחון מחלות, למניעתן ולביעורן; מפקחים על יבוא ועל יצוא של בעלי חיים ותוצרתם; עוסקים בבדיקה וברישוי של תרופות ותרכיבים; וכן ברישוי רופאים וטרינריים; מפקחים על פעולות של הרשויות המקומיות הנוגעות לתחום הווטרינרי, לרבות פעולותיהן לפיקוח על בתי מטבחים ומפעלים לעיבוד מזון מן החי; בודקים שאריות כימיות וביולוגיות מסוכנות במזון מן החי; ואחראים למניעת פגיעה בבעלי חיים.

תחומי אחריותם וסמכויותיהם של השירותים הווטרינריים נקבעו בחמישה חוקים עיקריים: פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש] התשמ"ה-1985; פקודת הכלבת, 1934; החוק לפיקוח על יצוא של

בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, תשי"ז-1957; חוק הרופאים הווטרינריים, התשנ"א-1991; חוק צער בעלי חיים (והגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994.

2. השירותים הווטרינריים הם יחידת סמך<sup>1</sup> של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). תקציב היחידה לשנת 2002 הוא כ-76.7 מיליון ש"ח, מזה כ-37.5 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה. היחידה גובה אגרות ודמי שירותים מגורמי חוץ תמורת מתן שירותים. שיא כוח אדם לשנת 2002 נקבע ל-185 משרות. השירותים הווטרינריים פועלים ברחבי הארץ באמצעות שמונה לשכות.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2002 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בשירותים הווטרינריים בעיקר נושאים אלה: פיקוח על מערך בתי מטבחיים; סדרי הפיקוח על ייצור מוצרים מן החי המיועדים למאכל בני אדם; מאבק בשחיטה הלא-חוקית<sup>2</sup>

## מערך הפיקוח של השירותים הווטרינריים

מוצרי מזון שמקורם מהחי מצויים בפיקוח וטרינרי. את הפיקוח מפעילות רשויות משרד הבריאות ומשרד החקלאות.

כדי לשפר את התיאום בין שני המשרדים הגדירו ועדכנו ב-1996 נציגי שירות המזון הארצי שבמשרד הבריאות ונציגי השירותים הווטרינריים שבמשרד החקלאות, את תחומי האחריות של כל משרד בתחום גידול בעלי חיים ותוצרת מן החי. נקבע, שמשרד החקלאות אחראי: לגידול בעלי חיים והטיפול בהם ובתוצרתם במשקי הגידול; לשיווק התוצרת החקלאית הטרייה לשווקים ולמפעלי העיבוד; לבתי המטבחיים ובתי השחיטה לבעלי כנף; ואחראי על פי חוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, תשי"ז-1957, על המפעלים המעבדים תוצרת מן החי ליצוא. נקבע, שמשרד הבריאות אחראי לפעולות המפעלים המעבדים תוצרת מן החי לשוק המקומי, ואחראי לשינוע מוצרי המזון המעובדים מהמפעלים ועד לנקודות השיווק והממכר בתחום ישראל. נקבעה גם חלוקת הסמכויות בין המשרדים בנושא יבוא מוצרים מן החי והוגדרה האחריות בנושא ההנחיה והפיקוח על הרופאים הווטרינריים המפקחים על המזון מן החי בתחום הרשות המקומית.

על פי התקנות, בכל בית שחיטה ובית מטבחיים צריך להיות רופא וטרינר, ובלעדיו אסורה השחיטה; על מפעל המייצר מוצרים מן החי לשוק המקומי כלבד לא חלה חובה להעסיק וטרינר, וחובה זו קיימת רק על מפעלים המייצרים ליצוא.

## בתי מטבחיים - תמונת מצב

1. לשם הבטחת בריאות הציבור יש לוודא ששחיטת יונקים (בקר, צאן וחזירים) ייעשו בתנאים תברואיים נאותים, וכי לא ישווק בשר בעלי חיים נגועים במחלות. הפעלת בית מטבחיים מחייבת

- 1 יחידה בעלת סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד, ובכלל זה הסמכות לעמוד בקשר ישיר עם נציבות שירות המדינה.
- 2 ממצאי ביקורת קודמת שנערכה בשו"ט בשנת 1995 פורסמו בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה, עמ' 415-431.

היתר מאת מנהל השירותים הווטרינריים. בשנת 2001 פעלו בישראל 17 בתי מטבחים המאשרים לשחיטת יונקים. בטבלה שלהלן מובאים נתונים על שחיטת יונקים בשנים 1998-2001, לפי מידע שבידי השירותים הווטרינריים:

ראשי חזירים		ראשי צאן		ראשי בקר		
הצריכה לעומת שנה קודמת (%)	ראשים	הצריכה לעומת שנה קודמת (%)	ראשים	הצריכה לעומת שנה קודמת (%)	ראשים	
26	152,181	9.4	82,452	3.5	64,006	2001
15	148,205	-1.9	75,371	20	61,824	2000
6.3	128,825	7.1	76,763	3.6	51,331	1999
	121,169		71,668		49,567	1998

שלושה בתי מטבחים ריכזו כ-62% מכלל שחיטת הבקר; יתר שחיטת הבקר התחלקה בין 12 בתי מטבחים קטנים יותר. ארבעה בתי מטבחים ריכזו כ-65% מכלל שחיטת הצאן שעליה דווח. בבתי מטבחים לחזירים הייתה ריכוזיות גבוהה יותר: בית מטבחים אחד ריכזו עד שנת 2001 כ-96% מכלל השחיטה, ובשנת 2002 הוקם בית מטבחים חדש לחזירים על פי תקנים מודרניים בין-לאומיים.

2. מנתוני השו"ט עולה, כי רוב בתי המטבחים בארץ, בעיקר אלה שבהם היקפי השחיטה קטנים ביותר, מיושנים, השחיטה בהם נעשית כתנאים ירודים, וחלקם אף גורמים נזקים לסביבה שבה הם מצויים (דם מבתי המטבחים נשפך לביוב, דבר שגורם לזיהום הסביבה).

ועדה שמינה מנהל השו"ט, ובראשה המשנה למנכ"ל משרד החקלאות, הגישה בפברואר 1998 דוח שעיקריו הם, כי יש צורך דחוף לאמץ קריטריונים תברואתיים, כדי להעמיד את ישראל ברמה אחת עם המדינות המערביות. בשל המצב הירוד בבתי המטבחים העריכה הוועדה, כי אימוץ קריטריונים כאלה יצמצם את מספר בתי המטבחים למחצית ממספרם. המלצות הוועדה לא יושמו.

### היעדר תקנות מעודכנות

תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות) תשכ"ד-1964, מיושנות, וסעיפים רבים בהן אינם עדכניים. ועדה מקצועית שהוקמה לעניין שינוי התקנות המליצה בינואר 2002 לפני מנהל השו"ט לחייב את כל בתי המטבחים לעמוד בתקנות חדשות, דוגמת התקנות המחייבות בשוק המשותף של אירופה. בכלל זה המליצה הוועדה, לקבוע בתקנות פרק זמן בו יותאמו כל בתי המטבחים לדרישות החדשות, ואלו שלא יעמדו בדרישות - תופסק הפעילות בהם.

מנהל השו"ט טרם החליט בעניין זה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לקבל בהקדם החלטות בנושא, כדי שכל השחיטה בישראל תיעשה בתנאים ראויים.

### הצורך בשיפוץ בתי מטבחים ומשחטות לעופות

השירותים הווטרינריים דורשים מבתי מטבחים ומשחטות לעופות שבהם נמצאו ליקויים, לתקנם, כדי לעמוד בדרישות הדין. אולם, דרישות אלה לא מתבצעות תמיד, או שאינן מתבצעות בלוח הזמנים הנדרש, והתוצאה היא כי נמשכת בהם השחיטה שאינה עומדת בתקנים להספקת בשר למאכל אדם.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא נאכפת הדרישה לתיקון ליקויים, אין לבעליהם של בתי המטבחים והמשחטות שבהם נמצאו ליקויים תמריץ לבצע את שנדרש מהם. מן הראוי, על כן, שמנהל השירותים הווטרינריים והרשויות המקומיות יפעילו את סמכויותיהם, ואף יורו על הפסקת הפעילות של בתי מטבחים ומשחטות אלה כל אימת שמדובר בליקויים המחייבים זאת.

### הפיקוח על משחטות לעופות

הפיקוח הווטרינרי במשחטות לעופות מנוהל כיום בידי שתי מערכות פיקוח מקבילות: הרשויות המקומיות והמועצה לענף הלול. שתי מערכות הפיקוח מונחות מקצועית בידי השירותים הווטרינריים, שעל פי התקנות הם הסמכות המקצועית העליונה לעניין הפיקוח הווטרינרי.

1. במסגרת הרשויות המקומיות פעלו ברחבי הארץ בשנת 2001 כ-14 משחטות לעופות לייצור בשר "עוף טרי" (בלתי מצונן) בפיקוח המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות. משחטות אלה פועלות רובן ככולן בשעות הלילה, ותוצרתן משווקת בשעות הבוקר שלמחרת לשווקים העירוניים. בשנת 2001 נשחטו במשחטות אלה כ-33,347 טון פטם (כ-12.5% מכלל השחיטה) וכ-10,800 טון הודו (כ-9% מכלל השחיטה). הנתונים הם על השחיטה המדווחת. הרשויות המקומיות קובעות בעצמן את שכרם של הרופאים הווטרינריים.

על פי פקודת העיריות (נוסח חדש), חייבת הרשות המקומית לפקח על הבשר ולמנוע מכירת מוצרי מזון לא ראויים למאכל אדם. כדי להבטיח עמידה בדרישות הווטרינריות, צריכה הרשות המקומית להקפיד על ביצוע התקנות הנוגעות לשחיטת בעלי חיים בתחומה.

לרשויות המקומיות יש סמכות לסגור עסקים טעוני רישוי, ובכלל זה בתי שחיטה ובתי מטבחים. מנהל השו"ט יכול על פי סמכויותיו, שנקבעו בתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות) תשכ"ד-1964 ובתקנות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות) תש"ך-1960, להורות על הפסקת פעילות לתקופה קצובה לצורך ביצוע פעולות הנדרשות להפעלה תקינה.

משחטות עופות בתל אביב: משחטה זו היא בפיקוח הרשות המקומית. במשחטה נשחטים פטמים והודים, בעיקר בשעות הלילה. למרות ליקויים חמורים ביותר בהפעלה לאורך השנים, ממשיכה המשחטה לפעול עד היום, אגב הפרה של תקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות) תש"ך-1960, המחייבות בדיקת העופות לאחר שחיטתם - דבר שלא נעשה.

בנובמבר 1992 כתב סגן היועץ המשפטי של עיריית תל אביב-יפו, כי בדיון שהתקיים דווח על הסכמת בעלי המשחטה להתפנות מהמקום, והושגה הסכמה שעיקריה: המשחטה תודה ותורשע בבית משפט על אי קיום תנאי הרישיון. בית המשפט אישר את עסקת הטיעון, קנס את הבעלים של המשחטה ונתן צו להפסקת עיסוק בעסק בתוקף מ-1.6.95. המשחטה לא נסגרה, ובעת סיום הביקורת המשיכה לפעול בלי שהעופות השחויים נבדקים, כנדרש בתקנות.

בביקורי פיקוח שערכו השו"ט עד שנת 1997 במשחטה נמצא, כי עופות נשחטו ללא נוכחות של רופא וטרינר וסומנו בסרט פיקוח, על אף שהם לא נבדקו. משרד מבקר המדינה העלה, כי לאחר מועד זה, ובמשך חמש השנים האחרונות הפסיקו השו"ט לערוך במשחטה ביקורי פיקוח, למרות הממצאים החמורים שהעלו בכל ביקוריהם.

הסמכות של השירותים הווטרינריים כלפי רופאים וטרינריים שרשויות מקומיות מעסיקות (להלן - רופאים רשומים) היא מקצועית בלבד. ממסמכי השו"ט עולות בבירור טענות כבדות משקל כנגד תפקוד רופאים המועסקים בידי הרשויות המקומיות, והעיקריות בהן: הרופאים שאמורים לתאם ולפקח על עבודת הפיקוח הווטרינרי בבתי השחיטה מעדיפים ברוב המקרים שלא להתערב כלל; הם אינם מקפידים תמיד על הנדרש בתקנות; ניסיון לאכוף את תקנות השחיטה בבתי שחיטה שברשויות מקומיות נתקל בקשיים, שמקורם באינטרסים פוליטיים פנימיים של הרשות המקומית; הפיקוח הווטרינרי בבתי השחיטה והרופאים הרשומים מרגישים עצמם מחויבים כלכלית ורגשית למעבידם - הרשות המקומית, ולא לרשות המקצועית המפקחת - השירותים הווטרינריים, שאמצעי האכיפה שבסמכותם מוגבלים, ופעילותם בתחום זה, אם היא קיימת, היא איטית.

2. המועצה לענף הלול מפעילה מ-1979 פיקוח וטרינרי צמוד במשחטות, רובן משחטות תעשייתיות, במפעלים לעיבוד בשר עוף (26 משחטות ו-20 מפעלים בשנת 2001). את צוותי הפיקוח המורכבים מרופאים ומפקחים מעסיקה המועצה. לשו"ט אין אחריות תקציבית בנדון. לשם מימון ההעסקה גובה המועצה אגרת שחיטה (אגרת שירותים) מהמשחטות שבפיקוחה, וזאת על פי היקף השירות הנדרש. בשנת 2001 נשחטו במשחטות שבפיקוח המועצה לענף הלול כ-234,000 טון פטם וכ-109,000 טון הודו.

## בקה על רישום בקר, סימונו, הובלתו ושחיטתו

המחוקק הסדיר בתקנות מחלות בעלי-חיים (רישום, סימון והובלה של בקר), תשל"ו-1976, את הסימון וההובלה של בקר, במטרה למנוע העברת מחלות ממשק למשק ומבהמות לבני אדם. על פי התקנות, אסור להחזיק, לקנות, למכור ולהוביל בקר אלא אם נרשם וסומן, הובלת בקר ללא היתר אסורה.

תקנות מחלות בעלי-חיים (שחיטת בהמות) תשכ"ד-1964, קובעות, כי לא ישחוט אדם בהמה מחוץ לבית מטבחיים, והשחיטה בבית מטבחיים תבוצע רק אם רופא וטרינר נמצא במקום. הרופא רשאי להחליט על פסילת הבשר או על אישורו למכירה. על פי דרישת השו"ט, תעודות הרישום של הבקר מועברות לאחר השחיטה לשירותים הווטרינריים לצורך בקרה ופיקוח על השחיטה.

1. כדי לפקח על תנועת הבקר בארץ, ראוי שיהיה בשירותים הווטרינריים קובץ מעודכן של עדרי הבקר. הבדיקה העלתה, כי קובץ כזה אינו נמצא בשירותים הווטרינריים.

2. בתי המטבחיים מדווחים מדי חודש על היקף השחיטה שהתבצעה. פיקוח יעיל על השחיטה מחייב קיומה של מערכת ממוחשבת בבתי המטבחיים. מערכת כזאת תאפשר קשר ישיר בין כל גורמי הפיקוח ובין בתי המטבחיים, ופיקוח על הנעשה בהם. המעקב של השו"ט אחר תנועת הבקר והפיקוח על השחיטה עדיין נעשים באופן ידני.

3. על פי תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות) תשכ"ד-1964, אין לשחוט בקר בלי שתימצא תעודת הרישום שלו, התואמת את התווית המוצמדת לאוזנו. המטרה היא לוודא אלו ראשי בקר נשלחו לבית המטבחים ומאין הגיעו. השוואות אקראיות שערכו השירותים הווטרינריים בשנים 1999, 2000 ו-2001, בין תעודות הרישום של הבקר שנשחט ובין תוויות האוזן העלו לעתים שמספר תעודות הרישום שנשלחו לשו"ט לאחר השחיטה היה קטן ממספר הראשים שנשחטו. לדוגמה, מבית מטבחים אחד חסרו כ-20% מתעודות הרישום לגבי שחיטה שביצע בפברואר 2002. עוד עלה בביקורת של שו"ט, כי נמצא חוסר התאמה בין תעודות הרישום לבין תוויות האוזן - דבר שמקשה על זיהוין של הבהמות; היו גם מקרים שבתי מטבחים שחטו בעלי חיים ללא תעודות רישום; בתעודות רישום רבות לא היו פרטים על הבעלים של הבקר שנשחט, כנדרש על פי תקנות מחלות בעלי חיים (רישום, סימון והובלה של בקר) תשל"ו-1976. תמונת המצב דלעיל מלמדת על הצורך להדק את הפיקוח אחר מקור הבהמות שהגיעו לבתי המטבחים ותנועתן ברחבי המדינה.

4. על פי דרישת השו"ט, חייבים בתי המטבחים לדווח להם על ממצאים שאובחנו בבדיקות וטרינריות שנעשו לאחר השחיטה. ממסמכי השו"ט עולה, כי בתי המטבחים לא דיווחו תמיד על ממצאים כנדרש, וכך נמנע מהשירותים הווטרינריים לקבל מידע אם היתה תחלואה בבעלי החיים שנשחטו.

## תקן איכות לבשר

הסמכות להכריז על תקן ישראלי רשמי היא בידי שר התעשייה והמסחר. בארצות שונות, דוגמת ארה"ב, אוסטרליה, קנדה ובאיחוד האירופי, קיים זה שנים רבות סיווג מחייב לאיכות הבשר. בישראל אין סיווג כזה. אמנם ישנו תקן ישראלי - ת"י 4421 מאוגוסט 1999 - לסיווג בשר בקר, אולם שר התעשייה והמסחר לא הכריז עליו כתקן ישראלי רשמי.

## שחיטה לא-חוקית

חלק מהבשר נשחט בשחיטה לא-חוקית מחוץ לבתי המטבחים המאושרים ("שחיטה שחורה"). בשחיטה מסוג זה אין, כמובן, פיקוח וטרינרי על טיב הבשר, וכתוצאה מכך צרכני בשר כזה עלולים להיפגע ולחלות. השחיטה הלא-חוקית גורמת גם להפצת מחלות בבעלי חיים. הברחות מתחומי הרשות הפלסטינית לישראל של בעלי חיים, של תרופות ותכשירים וטרינריים, לעתים באיכות ירודה, ושל בשר, גרמו אף הן לא אחת להתפרצות של מחלות מידבקות קשות, כמו מחלת הפה והטלפיים, דבר הצאן, אבעבועות צאן וברוצלוזיס.

## אומדן השחיטה הלא-חוקית

1. על פי הערכה נשחטו בשנת 2001 כ-78,000 ראשי בקר שלא בפיקוח<sup>3</sup>. אומדן זה מלמד, שהשחיטה הלא-חוקית הייתה באותה שנה גדולה בהרבה מהשחיטה החוקית.

במשרד החקלאות פועלת יחידה לפיקוח על הצומח והחי, ויישום הסכמים חקלאיים בין ישראל לרשות הפלסטינית (פיצו"ח). היחידה מפקדת גם על המלחמה בשחיטה הלא-חוקית, בתיאום עם השירותים הווטרינריים, שמנחים אותם מקצועית בתחום זה. בשנת 2001 תפסה היחידה בשר שכמותו שווה לכ-300 עגלים, שהם רק כ-0.4% מההערכה על היקף השחיטה הלא-חוקית בבקר. יוצא אפוא, שפעולות הפיקוח של היחידה לא היו מועילות דין.

2. על פי מידע שבידי השו"ט, ישנן רשויות מקומיות שאינן פועלות נגד השחיטה הלא-חוקית. לדוגמה: בארבעה יישובים בגליל נשחטו בבתי מטבחים רק כ-7.5% מכלל ראשי הבקר וכ-6.5% מכלל ראשי הצאן, וכל היתר נשחטו במקומות מאולתרים וללא פיקוח. במאי 2001 התקבל מידע ממשרד הבריאות, כי ביישוב בדרום הארץ פועלים כ-35 מקומות שחיטה בלתי חוקיים שבהם מתבצעת שחיטה של אלפי עופות, עגלים ופרות. השו"ט לא פעלו למיגור השחיטה הלא-חוקית ביישובים אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 ציין משרד החקלאות, כי "השירותים הווטרינריים ערים להיקף השחיטה הלא-חוקית במדינת ישראל. היקף זה נגזר מאופי האוכלוסיה מחד, ומהמשאבים אותם מקצה הרשות למניעת השחיטה הלא-חוקית ולפיקוח עליה. אין זה מספיק לרצות להידמות למדינה אירופית מפותחת, צריך גם להשקיע בכך!". לדעת מנהל השו"ט, הפעילות הנדרשת למאבק בשחיטה הלא-חוקית חורגת מתחום פעילותו הישירה ומצריכה התארגנות בין-משרדית ברמת מנכ"לים ובהשתתפות משרד החקלאות, משרד האוצר, משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, שלטונות מס הכנסה והמשרד לביטחון פנים. בדצמבר 2002 הודיע מנהל השו"ט, כי פנה למנכ"ל משרד החקלאות בבקשה ליוזם פעילות זו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הסכנות לבריאות הציבור, מן הראוי שהאכיפה של כל הגורמים האחראים לתחום האמור תוגבר.

## סדרי הובלת בשר

### 1. הובלת בשר טרי משחיטה מקומית

הובלת בשר מחייבת תנאי הגיינה מיוחדים, כגון רכב שיייעודו הובלת בשר בלבד ויש בו מתקן קירור מכני. תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד-1964, מסדירות את הובלת הבשר הטרי מבתי המטבחים, ועל פיהן מותר להוביל בשר מבית המטבחים למקום אחר בתחום הרשות המקומית שבה נמצא בית המטבחים בכלי רכב, אף אם אין בו מתקן קירור מכני. התקנות אוסרות להוציא בשר מתחום בית מטבחים אלא לאחר צינונו עד לטמפרטורה שלא תעלה על 8° צלזיוס.

3. ההערכה מתבססת על נתונים של המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק) על עדר הבקר בארץ.



השוואת התקנות בישראל לכללים הנהוגים בעולם המערבי מעלה, כי אלה מחמירים בדרישות להובלת בשר טרי לעומת ישראל, על אף שמזג האוויר בישראל חם ברוב ימי השנה, דבר המגדיל את הסיכונים מהיעדר קירור מתאים לבשר. תקנות האיחוד האירופי מחייבות צינון בשר, המיועד למפעלי פירוק לטמפרטורה של  $7^{\circ}$  צלזיוס, ולגבי אריזות בשר קמעונאית המשוקות לרשתות השיווק הדרישה היא  $2^{\circ}$ - $4^{\circ}$  צלזיוס.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002, כי התקנות בעניין זה יעודכנו.

## 2. הובלת עופות

על פי תקנות רישוי עסקים (תנאים תברואיים להובלת בשר, דגים, עופות ומוצריהם) התשל"ב-1971, ניתן להוביל ללא קירור עופות (פטמים) שזה עתה נשחטו, למרחק של עד 10 ק"מ. עופות אלה מכונים בלשון מקצועית "עוף חם"; כ-10%-15% מכלל הפטמים בארץ משוקים באופן זה.

ארגון הרופאים הווטרינריים ברשויות המקומיות פנה בשנת 2002 לוועדת הכנסת לפניית הציבור, בבקשה לאסור הובלה כזו, העלולה לגרום לבעיות בריאותיות.

במאי 2002 פנתה יו"ר הוועדה לשר החקלאות כדי שיתקן את תקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), התש"ך-1960, כך שתיאסר הוצאת עופות ממשחטות ללא קירור לפני כן. ביוני 2002 החלו השירותים הווטרינריים לפעול לעדכון התקנות, אולם עד לסיום הביקורת הטיפול בנושא טרם הסתיים.

## בדיקות משנה

בנוסף לבדיקות בבית המטבחיים בודקים הרופאים הווטרינריים ברשויות המקומיות בשר טרי, בשר מצונן או בשר קפוא המגיע לתחום שיפוטה של הרשות המקומית או של איגוד ערים (להלן -בדיקות משנה). הסמכות לבצע בדיקות אלה מעוגנת בתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964. ייעודן העיקרי של בדיקות המשנה להבטיח כי הבשר ראוי למאכל אדם בהגיעו למקומות המכירה. מכירת בשר שלא נבדק בבדיקות משנה - אסורה. בעד בדיקות המשנה משלמים המפעלים אגרה לרשות המקומית. בית מטבחיים תעשייתי<sup>4</sup> פטור מבדיקות משנה. כיום יש רק בית מטבחיים תעשייתי אחד.

לטענת המפעלים התעשייתיים, בדיקות המשנה מיותרות, שכן הייצור נעשה בפיקוח וטרינרי והמוצרים נבדקים במפעל בידי רופא וטרינר, מלווים בתיעוד הולם ומובלים בקירור. בדיקות המשנה משיתות ללא צורך עלויות נוספות על המפעלים. בשר שמקורו בשחיטה לא-חוקית ממילא אינו מגיע לבדיקות המשנה אלא משוק ישירות לנקודות המכירה.

השירותים הווטרינריים לא ריכזו נתונים על כמויות הבשר שנפסלו בבדיקות המשנה. בהיעדר נתונים אלה לא ניתן לבדוק את המועילות של הבדיקות.

בתשובתם מנובמבר 2002, הודיעו השירותים הווטרינריים למשרד מבקר המדינה, כי הם מסכימים ששיטת בדיקות המשנה הנוהגת היום אינה מתאימה למפעלים התעשייתיים. אך למרות זאת, הם לא ביטלו את בדיקות המשנה בגלל התנגדות משרד הבריאות ורופאי הרשויות המקומיות.

4 בית מטבחיים שאושר כתעשייתי בידי מנהל השו"ט, לפי מפרט המצוי בתוספת לתקנות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שהשירותים הווטרנריים יבחנו את התועלת המופקת מקיום בדיקות המשנה, ואם אכן יש צורך להמשיך בביצוען.

## פיקוח על שאריות ביולוגיות בתוצרת מן החי

1. בתקנות מחלות בעלי חיים (מניעת שאריות ביולוגיות) תש"ס-2000, הוגדרה "שארית ביולוגית": "חומר הדברה, חומר אורגני, חומר לא אורגני, חומר מתכתי, הורמונים, אנטיביוטיקה, חומרים אנטי מיקרוביאליים אחרים, חומרי תילוע, חומרים מרגיעים או כל חומר אחר, לרבות נגזרותיו המשאיר שאריות כבעל חיים בעת המתתו או לאחריה, באחת מן הרקמות או האברים שלו בתוצרתו". "תוצרת" על פי התקנות היא כל אחד מאלה: ביצים - עד הוצאתן לשיווק משער בית המיון; בשר - עד הוצאתו משערי בית השחיטה או בית המטבחיים; חלב - עד קליטתו בשערי המחלבה; דגים - עד הוצאתם משערי הגידול; דבש - עד הוצאתו משערי משקי הגידול.

התקנות מתירות שיווק תוצרת מן החי רק אם אין בה שאריות ביולוגיות מעל הרמה המרבית המותרת. מנהל השו"ט רשאי לדרוש בדיקה אחת או יותר של בעל חיים, גווייתו או תוצרתו, לאיתור שאריות ביולוגיות בהם. הביקורת העלתה, כי במהלך חמש השנים האחרונות לא ביצעו השו"ט בדיקות לגבי בשר בקר, צאן וחזירים, כדי לוודא שהבשר ממיינים אלה המשוק לציבור בישראל אכן נקי משאריות. הבדיקות התקיימו לגבי עופות בלבד.

בתשובת משרד החקלאות מנובמבר 2002 למשרד מבקר המדינה, נאמר, כי באוקטובר 2002 החלו לבדוק שאריות כימיות בבשר בהמות.

2. לצורך מעקב ופיקוח על נוכחות שאריות ביולוגיות בעופות, עורכים השירותים הווטרנריים סקר ארצי. על פי הנהלים שקבעו השו"ט, לקיחת הדגימות לבדיקת שאריות ביולוגיות בעופות במסגרת הסקר הארצי נעשית בבתי השחיטה, אולם, הבשר משוק מידית לשוק המקומי בלי לחכות לתוצאות הבדיקות. אם התגלו לאחר מכן שאריות חריגות, המשק שממנו נלקחו הדגימות מסומן כ"משק בסיכון". על פי ההוראות, אמורה השחיטה מ"משק בסיכון" להיות במעקב של בדיקות.

בפועל, השירותים הווטרנריים אינם אוכפים את ההוראות הנוגעות למשק בסיכון, ואינם יודעים אם המשלוחים של המשקים בסיכון עוכבו בבתי השחיטה ונבדקו כנדרש. איסוף הנתונים מבתי השחיטה נעשה ידנית. אין מחשוב מרכזי ואין חיבור מקוון בין השו"ט לכל בתי השחיטה. לכן נפגעת יכולתו של השו"ט לפקח על נושא זה. השו"ט אינם יכולים להעביר בזמן אמת לכל בתי שחיטה את המידע על משקים בסיכון. המגדל יכול לשחוט את העופות שלו במשחטות אחרות, בלי שיצטרך לעמוד בהגבלות שנקבעו בהוראות.

3. על פי בקשת המגדלים, מופעל משנת 1996 מערך דגימה לנוכחות שאריות אנטיביוטיקה במשקי הגידול של הודים ועופות מים, במטרה לאתר "להקות בעיתיות" עוד בטרם הבאתם לשחיטה. תוצאות הסקר הארצי בשנת 2000 הראו רמה גבוהה של שאריות תרופות (מסוג טטרציקלינים - 1.15%). רמה זו הכפילה את עצמה בשנת 2001 (2.27%). בשנה זו הגיעה רמת השאריות של תרופה אחרת (סולפונאמידים) לשיא חדש של 4.33%. רמות חריגות אלה של שאריות התרופות מצביעות על שימוש בלתי מבוקר בתרופות בידי מגדלי ההודים. גם בבשר הפטם רמת השאריות של סולפונאמידים הסתכמה ב-2001 ב-2.15%. בשנת 2000 ו-2001 נמצאה גם רמת זיהום גבוהה של שאריות תרופה אחרת (מסוג מדורמיציין).

נוכח ממצאים אלה החליט רופא וטרינר ראשי לפיקוח על מוצרים מן החי, כי רצוי להחמיר את הבדיקות ולהמיר את השיטה הקיימת בביצוע דגימות במתקני השחיטה. עד מועד סיום הביקורת טרם שונתה שיטת הבדיקות האמורות.

4. בסקר הארצי לשאריות שבוצע בשנת 2001 התבצעה רק כ-15% מהתכנית המתוכננת של דגימות ביצי מאכל. לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע תכנית דגימות בהיקף כה קטן לעומת התכנון אינו מאפשר להסיק מסקנות לגבי רמת השאריות הביולוגיות בביצי מאכל.

מאחר שבסקר החלקי נמצאו שאריות של חומר קוקצידיוסטט קלופידול, שהשימוש בו נעשה רק בביצים לרבייה, המליצה ועדת היגוי לשאריות ביולוגיות בשו"ט במארס 2002, לאסור שיווק של ביצי רבייה למאכל אדם, על אף שתקנות בריאות הציבור (מזון) (שיווק ביצי מאכל) התשנ"ה-1994, אינן אוסרות לשווק ביצי רבייה למאכל אדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 הודיע משרד החקלאות, כי בספטמבר 2002 פנו השו"ט לשירות המזון הארצי במשרד הבריאות בבקשה לכלול במסגרת הביצים האסורות לשיווק למאכל על פי תקנות בריאות הציבור (מזון) (שיווק ביצי מאכל), התשנ"ה-1994, ביצים שמקורן במשקי רבייה. משרד הבריאות הודיע לשו"ט באוקטובר 2002, כי אימץ את ההצעה ויפעל לתיקון התקנות המתאימות.

5. שאריות קדמיום - קדמיום היא מתכת כבדה שמצטברת בכבד. כיום אין מידע בדוק אם צריכת מזון שבו רמה גבוהה של שאריות קדמיום מהווה סכנה לבני אדם. למרות זאת ישנה רמת שאריות מרבית מותרת. הבדיקות לשאריות של מתכת זו בעופות מורים כי רמת השאריות בכבד, בהודים בעיקר, גבוהה בהרבה מרמת השאריות המרבית המותרת. ראוי, שהשו"ט יחד עם משרד הבריאות, ישקלו צעדים המתבקשים מכך.

בתשובתו של משרד החקלאות מנובמבר 2002, למשרד מבקר המדינה, נאמר, כי ועדה פנימית של השו"ט המליצה באוקטובר 2002, לציין על גבי מוצר כבד הודו את הכמות היומית המותרת לאכילה.

### מפעלים לעיבוד מוצרים מן החי

1. הפיקוח על מפעלים המייצרים מוצרים מן החי ומייצאים את תוצרתם הוא בידי השירותים הווטרינריים (באמצעות המועצה לענף הלול). הפיקוח הבריאותי על מפעלים המשווקים את תוצרתם לשוק המקומי הוא בידי משרד הבריאות. התקנות והתקנים החלים על מפעלים המאשרים ליצוא אינם שונים בעיקרם מאלה החלים על מפעלים לייצור מוצרים לשוק המקומי. אולם ללקוחות בחו"ל דרישות יתר לגבי התוצרת המיוצאת מישראל - דרישות שאינן חלות על המוצרים המיוצרים לשוק המקומי. על פי הוראת השו"ט, על מפעל המפוקח בידי השירותים הווטרינריים להעסיק רופא וטרינר, המוסמך מטעם מנהל השו"ט. מפעל המפוקח בידי משרד הבריאות אינו חייב להעסיק וטרינר. מפעל המורשה לייצא חייב לקיים מערכות ניטור קבועות לגילוי חיידקים (סלמונלה, E. COLI, וליסטריה), מפעל המייצר לשוק המקומי בלבד - אינו חייב לקיים מערכות כאלה. למוצרים מן החי המשווקים לשוק המקומי מותר להוסיף מים לבשר מעובד בשיעור של 10% ממשקלו הכולל של המוצר. הוספת מים למוצרים המיועדים ליצוא אסורה.

2. בביקורי פיקוח שערכו השו"ט במחצית השנייה של שנת 2001 התגלו בכמה מפעלים ליקויים חמורים אשר לעתים חזרו ונשנו. בכלל זה, תחזוקת אולמות הייצור והיגיינת המפעל היו ברמה ירודה; ביצוע פעולות ייצור בתנאים הנוגדים את דרישות החוקים והתקנות, כגון טמפרטורה גבוהה באולם הייצור ושימוש בציוד מזוהם חלוד ומלוכלך. בכל המפעלים האלה מועסק רופא וטרינר

במשרה מלאה, שמוטלות עליו חובות מקצועיות. הדוגמאות שהובאו לעיל מעלות תהיות לגבי תפקודו של הרופא הוטרניר במפעל.

מן הראוי, שהשירותים הוטרניריים יהדקו את הפיקוח המקצועי על עבודת הרופאים הוטרניריים, וישקלו אף לנקוט צעדים משמעותיים נגד אלה שלא פעלו כנדרש.

## ניוד רופאים במשחטות ובמפעלים

רופאים וטרניריים עובדים לעתים בבתי שחיטה ובמפעלים שנים רבות. כדי למנוע יחסי תלות בין מפעל/משחטה לרופא נהוג בארצות מתקדמות בעולם לנייד רופאים וטרניריים. דוח משנת 1994 שערך יו"ר המועצה לענף הלול דאז, ואשר עסק בייעול הפיקוח הוטרנירי במשחטות, המליץ על הנהגת עקרון של רוטציה בין הרופאים הוטרניריים כל חמש שנים. ההמלצה לא יושמה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לנוכח הנתונים שבידי השו"ט, ראוי לבחון שוב המלצה זו.

## קשרי העבודה בין השירותים הוטרניריים למועצה לענף הלול

1. במסגרת המועצה לענף הלול פועל מערך פיקוח וטרנירי על המשחטות והמעבדות למחלות עופות. קשרי העבודה בין המועצה לבין השו"ט התנהלו משנת 1982 בלי שהוסדרו באופן מחייב. עוד בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה<sup>5</sup>, שפורסם ב-1996, קבע מבקר המדינה, כי יש צורך לבחון מחדש את האפשרות להטיל את ביצוע הפיקוח באופן בלעדי על השו"ט, בלי שהמועצה לענף הלול תהא מעורבת בפעולות אלו. בשנים האחרונות נתגלעו חיכוכים קשים בין המועצה לענף הלול לשירותים הוטרניריים. שיתוף הפעולה ביניהם נפגם.

לטענת השירותים הוטרניריים על המועצה לענף הלול לשמש כקבלן כוח אדם, ועליה לעשות זאת על פי הנחיות השו"ט. יש לציין, כי גם בכללי המועצה לענף הלול (הסדר ייצור, מיון ושיווק) התשכ"ח-1968, נקבע מפורשות כי עובדי הפיקוח הוטרנירי במשחטה, אשר ממומן כולו בידי מקבלי השירות, ייקבעו בידי מנהל השו"ט (או נציגו).

המועצה לענף הלול מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בסוף אוקטובר 2002, כי המצב הקיים, שבו יש פיצול בין האחריות המקצועית לבין האחריות המינהלית, הוא בלתי נסבל ומשמש מקור לחיכוך מתמיד בין המועצה לענף הלול לבין השירותים הוטרניריים. הגוף בעל סמכויות הפיקוח (השירותים הוטרניריים) נעדר כל אחריות תקציבית, אך מבקש לקבל סמכויות על קביעת היקף העסקה ותנאי העסקה של הרופאים הוטרניריים.

להחלטות מינהליות שהתקבלו במועצה היו השפעות מקצועיות, והן פגעו בפיקוח הוטרנירי המקצועי. להלן כמה דוגמאות:

5 פרק: "ניגוד עניינים במתן שירותים לענף הלול", עמ' 419.

(א) בכללי המועצה לענף הלול (הסדר ייצור, מיון ושיווק) תשכ"ח-1968, (תיקון תשנ"ח) נקבע, כי בתוך 30 ימים מקבלת בקשה על כך מאת משחטה, תציב המועצה במשחטה וטרינר ופקחים לביצוע פיקוח וטרינרי, כפי שיוורה מנהל השו"ט מפעם לפעם בהתאם לאמות מידה וכללים שקבע ושהועמדו לעיון הציבור במשרד החקלאות.

המועצה לענף הלול סרבה להציב וטרינרים במשחטות חדשות או להגדיל את היקף הפיקוח בחלק מהמשחטות, למרות האישור המקצועי שנתנו השו"ט, ולמרות התחייבות הבעלים בכתב לשאת בעלויות הגדרשות. המועצה נימקה את הסרוב בכך שמערך הפיקוח הווטרינרי גירעוני.

(ב) בינואר 2002 הורה מנכ"ל המועצה לענף הלול, שלא לשלוח וטרינר מחליף למשחטת עופות. המשחטה ביצעה שחיטה של כ-2000 עופות ללא פיקוח וטרינרי, כנדרש על פי התקנות. ועדה של השו"ט המליצה לראות בעופות אלה בלתי ראויים למאכל אדם ולהשמידם - ואכן העופות הושמדו.

(ג) בשנת 2000 החליטה המועצה לענף הלול, בניגוד מפורש לעמדת השו"ט, שלא לאייש את משרת הרופא המרחבי שפיקח כעשר שנים מטעם השו"ט על פעילותן של משחטות של רשויות מקומיות, שאינן כפופות למועצה. רופא זה ביצע גם חקירות על עבירות בנושא שאריות ביולוגיות, ולאחר פיטוריו הופסקו החקירות. נוסף על כך קיצצה המועצה באותה שנה בשעות הנוספות של הרופאים המרחביים, בניגוד לעמדתו המקצועית של רופא וטרינר ראשי לפיקוח על מוצרים מן החי. יתר על כן, המועצה מונעת תשלום לעבודת לילה לשני הרופאים המרחביים הנוותרים. כתוצאה מכך, אין פיקוח עליון על שחיטה שנעשית בלילה (חלק גדול מהמשחטות שבפיקוח הרשויות המקומיות שוחטות בלילה).

(ד) בשנת 2002 נקטה המועצה לענף הלול פעולות חד-צדדיות במעבדות למחלות עופות. היא לא איישה משרות שהתפנו, והפסיקה לספק למעבדות ציוד הדרוש לביצוע הבדיקות. ביולי 2002 אזלו כמה מהחומרים שנדרשו לביצוע הבדיקות, דבר שגרם להפסקת חלק מהפעילויות השלטוניות-פיקוחיות, כגון: הוצאת תעודות בריאות ליצוא, היתרי יבוא ובדיקת להקות בהסגר יבוא. מנהל השירותים הווטרינריים הביא את העניין לפני מנכ"ל משרד החקלאות. עד מועד סיום הביקורת, באוגוסט 2002, לא התקבלו החלטות המיישבות את המחלוקת ומאפשרות עבודה תקינה.

המועצה לענף הלול הורתה במאוס 2002 לא לספק שירותים למגדלים או קבלנים שאינם משלמים את האגרה בעבור שירותי המעבדות למחלות עופות. עמדת השירותים הווטרינריים היא שלא ניתן להגביל פעילויות פיקוחיות-שלטוניות גם אם המגדלים לא משלמים עבורן, היות שחובה לבצען כדי למנוע הפצה של מחלות בעלי חיים, ואי ביצוע פעילויות אלו בחלק מהמשקים תעמיד את שאר משקי העופות בארץ בסכנה מיידית של התפרצות מחלות עופות. בפגישה שהתקיימה אצל מנכ"ל משרד החקלאות במאי 2002 התבקש היועץ המשפטי של המשרד לבחון מחדש את עמדתו באשר לאי התניה של מתן שירותים וטרינריים למגדלי העופות בתשלום שוטף כנגד שירותים אלו.

בנובמבר 2002 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת תיקון בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (אגרת שירותים בענף הלול), התשס"א-2001, לפיו גביית האגרה תיעשה מראש ולפני מתן השירות.

מהמתואר לעיל עולה, כי יחסי העבודה בין השירותים הווטרינריים לבין המועצה לענף הלול פוגעים במתן השירותים וביכולת לבצע פעילויות שלטוניות, דבר העלול להביא לפגיעה בבריאות הציבור.

2. מערך הפיקוח על בריאות העופות במועצה לענף הלול: כ-90% מכלל המחלות בענף העופות הן מדבקות. תפקידיו של מערך הפיקוח על בריאות העופות הם: רישום, פיקוח ובקרה (אכיפת התקנות); אבחון קליני (בייעוץ ובקרה); אבחון מעבדתי; מניעת

מחלות (חיסונים); הפעלת מערכות ניטור ובקרה לגורמי מחלה ידועים ולמחלות "מגיחות" ו"מגיחות מחדש".

(א) השירותים הווטרינריים הפעילו עד אפריל 1979 מעבדות לאבחון מחלות של עופות. במועד זה הועברו המעבדות למועצה לענף הלול. המערך כולל שש מעבדות אזוריות למחלות עופות. הסכם שחתם משרד החקלאות עם המועצה לענף הלול בפברואר 1980 הסדיר את השימוש במעבדות עד סוף מארס 1981. תוקפו של הסכם זה לא הוארך. המעבדות לא הוחזרו למשרד החקלאות, כפי שנקבע בהסכם, והן פעלו עד סיום הביקורת במסגרת המועצה לענף הלול.

(ב) שירותי המעבדה ניתנים לשני סוגי לקוחות: מגדלים משלמים היטלים למועצה לענף הלול וזכאים לשירותים ללא תשלום ישיר, ולקוחות שאינם משלמים היטלים למועצה ומקבלים שירות בתמורה לתשלום ישיר. התשלום עבור השירותים נקבע בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (אגרת שירותים בענף הלול), התשס"א-2001.

המועצה לענף הלול והשירותים הווטרינריים החליטו כבר בפברואר 2002, כי ניתן לצמצם את מספר המעבדות לשלוש. עד סוף שנת 2002 טרם נתקבלה החלטה אילו מעבדות לסגור. סגירת מעבדות מיותרות עשויה להפחית את סכומי האגרות שהמגדלים משלמים.

חלק מהבדיקות שמבוצעות במעבדות הן פעולות ניטור שתפקידן למנוע התפשטות מחלות. בדיקות אלה הן לבה של פעילות הפיקוח הממשלתית. ביצוע הבדיקות הוא בסיס חיוני ביותר לקבלת מידע על מאגרים ונשאים של מחוללי מחלות. מידע שוטף זה משמש בסיס לקבלת תמונה אפידמיולוגית<sup>6</sup> אמיתית לצורך מניעת הפצה של מחלות.

ממסמכי השו"ט עולה, כי הם מפעילים באמצעות המעבדות מערכות ניטור ובקרה קבועות במשקי רבייה, במשקי גידול לרבייה (המדגרות) ובכל היבוא של בעלי כנף. לעומת זאת, אין מערכת ניטור קבועה במשקי גידול של פטמים, של מטילות, של הודים לבשר, אווזים, יענים וברווזים. במשקים אלה האבחון תלוי ברצון הרופא המטפל או ברצון המגדל להביא את העופות לבדיקה. לעתים הרופא המטפל לא יכול לבצע את הבדיקות המתחייבות משיקולים מקצועיים, מאחר שהמגדל מכתוב איזו בדיקה הוא מוכן לממן ואיזו לא. במעבדות - גובה האגרות גורם לכך שמגדלים נמנעים מלהביא עופות לבדיקה. כתוצאה מכך, לא מדווחים על כל המחלות. חלק מהמגדלים אינם פונים לרפואה הפרטית ומשמים בעצמם כ"ווטרינרים". הם מטפלים בתרופות שמסופקות בניגוד לחוק ללא מרשם, ואינם מדווחים על ארועי תחלואה חריגים. גם נתוני הסקר השנתי לשאריות ביולוגיות, שבוצע בשנים 2000 ו-2001, מורים על שימוש לא מבוקר שעושים מגדלים בתרופות. במצב זה, מידע על תחלואה מתעכב או שאיננו מגיע כלל, וכתוצאה מכך - אין דרך להפעיל מנגנוני הגנה ולמנוע גילוי מחלות בזמן אמת. הנפגעים ממצב זה הם כל המגדלים, כולל אלה המשתמשים בשירותי המעבדות. בשנת 2002 היו התפרצויות של מחלות, שלא דווח עליהן לשירותים הווטרינריים. המצב רע בייחוד בשלוחת ההודים, שעברה הפרטה כמעט מלאה בשנים האחרונות.

ממסמכי השירותים הווטרינריים עולה, כי התעריפים הגבוהים שגובה המועצה לענף הלול גרמו לירידה בביקוש בשירותים "לא הכרחיים" על פי דעתם של המגדלים. המועצה לענף הלול הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 2002, כי התעריפים נקבעו אחרי ביצוע סקר של ניתוח עיסוקים.

מהנתונים של השו"ט עולה, כי בשנים 2000 ו-2001 בוצעו כ-5,900 וכ-6,100 (בהתאמה) בדיקות של הודים, לעומת כ-11,000 וכ-9,500 בדיקות בשנים 1995 ו-1996 (בהתאמה). יוצא אפוא, שבסיס המידע של השירותים הווטרינריים על כל להקה בענף ההודים קטן באופן ניכר.

(ג) במאוס 1996 החליטה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל<sup>7</sup>, למנות צוות בין-משרדי לבחון את צורת ההתארגנות הרצויה של השו"ט, כולל האפשרות להפריט יחידות משנה, שירותים או נושאים. נציב שירות המדינה מינה ביולי 1996 ועדה בין-משרדית כנדרש בהחלטה זו. הוועדה התבקשה להגיש דוח מסכם עד סוף אוקטובר 1996. הוועדה לא הצליחה להגיע לדעה מוסכמת על כלל חבריה.

בספטמבר 1998 קיבלה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה<sup>8</sup> החלטה בעניין השירותים הווטרינריים שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה. הוועדה החליטה בין היתר, שמשרד החקלאות יעשה סקר ביצועים של השירותים הווטרינריים לשם התאמת היקף כוח האדם והתקציב בשירותים הווטרינריים; יעשה בדיקה תמחירית לקביעת עלותם הריאלית של שירותי המכון הווטרינרי והשירותים הווטרינריים ולפיה יעודכנו האגרות; המשרד יגבש את עמדתו בתוך שלושה חודשים, באשר להמשך היעזרותו בגורמים חיצוניים בפעולות פיקוח וטרינרי.

עד מועד סיום הביקורת טרם עשה משרד החקלאות סקר ביצועים כנדרש. גם תמחור המערכת טרם הושלם.

בעקבות דוח שנתי 46 של מבקר המדינה והחלטות הממשלה בנדון, פועלים השירותים הווטרינריים זה כמה שנים כדי להעביר אליהם את מערך הפיקוח הווטרינרי והמעבדות למחלות עופות. יצוין, שהאינטרסים של המועצה לענף הלול שונים מאלה של השו"ט. המועצה לענף הלול מייצגת גם את האינטרסים הכלכליים של המגדלים, ואילו האינטרסים של השו"ט הם הפיקוח והבקרה.

שלא כעמדת המועצה לענף הלול, עמדת השירותים הווטרינריים היא, שיש להפריד את מערך הפיקוח בענף הלול מהמועצה לענף הלול ולהעבירו לשירותים הווטרינריים; אגף התקציבים במשרד האוצר מתנגד להעברת המערכות הנ"ל לשירות המדינה.

בתשובתו מדצמבר 2002, הודיע אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו יש לבצע הבחנה ברורה בין שתי רמות פעילות: "הפיקוח העליון" והפיקוח במשחטה. מערך הפיקוח העליון צריך להימצא במסגרת הממשלתית (השירותים הווטרינריים). לעומת זאת הפיקוח במשחטות יכול וצריך להיעשות בידי גורמים חיצוניים למסגרת הממשלתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבל החלטות דחופות כדי להסדיר את מערך הפיקוח בענף הלול. פתרון העניין מתעכב זמן רב, וראוי לזרז. היעדר שיתוף הפעולה בין הצדדים פוגע ביכולת השו"ט לפקח ולאכוף את הוראות החוקים והתקנות, פוגע במתן השירותים למגדלים ולבתי השחיטה, וגורם נזק לצרכנים.

### סדרי העבודה ויכולת הפיקוח בשלטון המקומי

בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה צוין<sup>9</sup>, כי בשנת 1983 נקבע תקן מומלץ למשרות רופאים וטרינריים ברשויות מקומיות על פי קריטריונים אלה: גודל האוכלוסיה; מספר בתי המטבחיים; בתי קירור, מפעלים למזון מן החי, ועוד. אולם היו מקרים רבים שבהם ראשי רשויות העסיקו רופא וטרינר במשרה שהיקפה קטן מהנדרש על פי התקן. משרד מבקר המדינה המליץ בשעתו שתימצא

7 כיום ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה.

8 כיום ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה.

9 בפרק: "פיקוח על פעולות הרופאים הווטרינרים ברשויות המקומיות", עמ' 419.

דרך חוקית לעגן את התקן בתקנות מחייבות, ושהתקן יתייחס גם למספר הפקחים שיש להעסיק בכל רשות מקומית. מנהל השירותים הווטרינריים שדיווח במאוס 2001 למנהל האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה על תיקון ליקויים מדוח שנתי 46, ציין, כי השירותים הווטרינריים רואים מצב זה בחומרה רבה והבעיה תיפתר לכשהתקן המומלץ יעוגן בחקיקה מתאימה.

הבדיקה הנוכחית העלתה, כי ההמלצה לעגן את התקן בתקנות מחייבות לא יושמה. עדיין יש רשויות שאינן מעסיקות רופאים וטרינריים על פי התקן המומלץ. תופעה זו פוגעת במתן שירותים וטרינריים נאותים לציבור.

מנהל האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2002, כי בהתאם לפקודת העיריות עירייה חייבת למנות רופא וטרינר, אולם בפקודה לא נקבע אחוז המשרה להעסקתו. אם משרד החקלאות מעוניין שהמשרה תאושר בהיקף משרה כנדרש על ידו עליו לתקצב משרות אלו, וכך יהיה להם גם פיקוח על היקף המשרה בה מועסק הרופא.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כדי שהציבור יזכה לשירותים וטרינריים נאותים, יש לעגן בתקנות תקנים מחייבים למשרת הרופא הווטרינר ולמשרות הפקחים.



השירותים הווטרינריים פועלים כדי להגן על בריאות בעלי חיים במשק החקלאי ומחוצה לו, וכדי למנוע תחלואה של בעלי חיים ותחלואה של בני אדם ממחלות בעלי חיים. תחומי אחריותם וסמכויותיהם נקבעו בחמישה חוקים. הבדיקה הנוכחית העלתה, כי יש תחומי פעולות רבים הטעונים שיפור כדי להבטיח את השגת המטרות באופן מיטבי.

מצד אחד, השו"ט שואפים לתקנים אירופאיים ולהפעלת מנגנוני בקרה טובים יותר על איכות המזון מן החי; מצד אחר, הדבר דורש תוספת משאבים, שאינם בהכרח כנמצא הן אצל בעלי חיים השחיטה (בעיקר הקטנים) הנדרשים לשפר את התנאים שבהם הם פועלים והן אצל הרשות המפקחת. המלצות של ועדות שונות בדבר שינוי תקנות ישנות הנוגעות לשחיטת בעלי חיים ולעיבוד מוצרים מן החי טרם מומשו. יש גם פער בין רמת הפיקוח על מוצרי בשר ועוף המיועדים ליצוא, לבין אלה המיועדים לשוק המקומי, בגלל דרישות יתר של המדינות המייבאות מוצרים אלה מישראל.

חוסר פיקוח הולם עלול לפגוע בבריאות הציבור, ולכן יש לשפר את סדרי הפיקוח והבקרה על בתי השחיטה, ובייחוד על בתי השחיטה העירוניים; ועל הבדיקות למניעת רמות הריגות של שאריות ביולוגיות בתוצרת מן החי. היקפי "השחיטה השחורה" בארץ גדולים מאד. יש לרכז מאמצים כדי לפעול נגדה, וזאת בתיאום עם משרדי ממשלה הנוגעים בדבר ועם הרשויות המקומיות. מערך הפיקוח שפועל במסגרת המועצה לענף הלול מצוי במשבר קשה בגלל יחסי עבודה קשים בין המועצה לשו"ט. הדבר פוגע במתן שירותים למגדלים ולמשחטות ומונע לעתים הפעלת סמכויות שלטוניות, ומחייב תיקון.