

הפיקוח על מפעלי מזון מן החי

תקציר

בנובמבר 1966 החליטה 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-תברואיים, בתיאום ובשיתוף פעולה עם המשרדים הנוגעים בדבר, ויהיה הרשות העליונה לפיקוח בתחום המזון. כמו כן הוחלט, להכין הצעת חוק מזון, שיסדיר את פעולות הפיקוח על המזון, ולהקים מועצה בין-משרדית שתקבע את המדיניות של השירות לפיקוח על המזון, את דרכי פעולתו ואת תכנית העבודה שלו.

1. בעקבות ההחלטה האמורה הוקמו בשנת 1968 במשרד הבריאות (להלן - המשרד) השירות לפיקוח על המזון והתזונה (להלן - שירות המזון) ויחידות אזוריות שפועלות בשבע הלשכות המחוזיות של המשרד ומופקדות על הפיקוח על מפעלי מזון (להלן - המחוזות). ואולם עד ספטמבר 2003 לא נחקק חוק שיסדיר את הפיקוח על המזון; המועצה הבין-משרדית אמנם הוקמה, אך הפסיקה לפעול בסוף 1972; והפיקוח על ענף המזון עדיין מבוזר בין כמה משרדי ממשלה ובין הרשויות המקומיות.

2. על פי נתוני שירות המזון מספטמבר 2003, 89 (כ-20%) מ-441 מפעלי מזון מן החי פעלו בלא רישיון יצרן לשנת 2003. רק לשבעה מפעלים הוכן תיק משפטי¹ בשל ייצור ללא רישיון יצרן.

3. לפי נוהל משרד הבריאות, על מפקחי המזון לבקר לפחות ארבע פעמים בשנה במפעלים המייצרים מוצרי מזון מן החי, המוגדרים מוצרים רגישים. הביקורת העלתה, שב-34 מ-37 מפעלים בענף החלב ומוצריו הפועלים במחוז המרכז ביקרו מפקחי המחוז בשנת 2002 פחות מארבע פעמים בשנה, ומהם ב-15 אף פחות מפעמיים בשנה. לא היו בידי המחוז נתונים על מספר הביקורות שנעשו באותה שנה במפעלים בענפי הבשר והדגים. גם במחוז תל אביב היה מספר הביקורות קטן מהנדרש.

4. המשרד לא קבע תקן מחייב בעניין מספר המפעלים שיהיו בפיקוחו של כל מפקח. מספר המפקחים המועסקים בכל אחד מהמחוזות נקבע לפני שנים רבות; מאז חלו תמורות במספר המפעלים הפועלים בכל מחוז, אולם מספר המפקחים לא הותאם למספר המפעלים, גודלם, מורכבות התהליך הטכנולוגי בהם, היקף השיווק של מוצריהם ועוד.

5. המחוזות אינם מתאמים ביניהם את תכניתיהם לדגימת מוצרים לבדיקה במעבדה; תיאום כזה עשוי להביא לפיזור יעיל יותר של הבדיקות בין המוצרים שיש לבדוקם.

6. אין אחידות בדרכי הפעולה של המחוזות, ולכל מחוז יש נוהגי עבודה משלו בכל הקשור לביקורת במפעלי מזון, לתנאים להנפקת רישיון יצרן, לדגימת מוצרים לבדיקות מעבדה, לבדיקת איכות המים במפעלים, לטיפול בעבירות מינהליות ועוד.

1 בתיק משפטי מרוכזות הראיות שעשויות לשמש עילה להגיש תביעה משפטית נגד מפעל או להטיל עליו קנס מינהלי.

7. ברשות שירות המזון מידע רב על מפעלי המזון הנחוץ כדי לזהות ליקויים חוזרים במפעלים ולעשות מעקב אחר פעולות הפיקוח ותיקון הליקויים, וכדי לאתר מוצרים שיש בהם כמות חריגה של חיידקים שעלולה לגרום לזיהומים ולמחלות. המשרד לא הקים מאגר נתונים ממוחשב כדי לנצל מידע זה למילוי משימותיו.

8. על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצורו והחסנתו), התשכ"א-1960, (להלן - צו הפיקוח), יש לשלם אגרה בעד הנפקה של רישיון יצרן חדש ובעד חידוש הרישיון. בתיקון לצו, שהתפרסם באוגוסט 1987, נקבע שסכום האגרה ישתנה במועדים שנקבעו, לפי שיעור העלייה במדד המחירים לצרכן. אולם מאז דצמבר 1995 לא עודכן סכום האגרה השנתית. על פי תחשיב שהכין משרד מבקר המדינה, אבדן ההכנסה שנגרם מאי-עדכון האגרה מאז אפריל 1996 הוא כ-1.3 מיליון ש"ח (במחירי אפריל 2003).

9. יש חוסר אחידות בין המחוזות במדיניות האכיפה של חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985. לפי חוק זה, משרד הבריאות מוסמך להטיל קנס מינהלי² על מפעלים שעברו על צו הפיקוח. מאז שנת 1988 לא עודכן סכום הקנס, אף שהחוק מאפשר זאת; סכום הקנס בעת הביקורת היה 1,000 ש"ח. אי-עדכון סכום הקנס מחליש את כוח ההרתעה של הקנס.



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-תברואיים, בתיאום ובשיתוף פעולה עם המשרדים הנוגעים בדבר, ויהיה הרשות העליונה לפיקוח בתחום המזון; הרשויות המקומיות יהיו אחראיות לפיקוח שוטף על טיב המזון בתחום השיפוט שלהן. כמו כן החליטה הממשלה להכין הצעת חוק מזון שיסדיר את 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 התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ת)³, משרד האוצר, משרד הבריאות (להלן - המשרד), משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), מרכז השלטון המקומי ומכון התקנים הישראלי.

החלטת הממשלה לא יושמה במלואה: עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2003, לא נחקק חוק שיסדיר את הפיקוח על המזון⁴. המועצה הבין-משרדית אמנם הוקמה, אך הפסיקה לפעול בסוף 1972. בשנת 1968 הוקם במשרד השירות לפיקוח על המזון, ועליו הוטלו רוב תפקידי המשרד בתחום הפיקוח על טיב המזון⁵. פעולות הפיקוח על טיב המזון שהיו בסמכות משרדים אחרים נשארו בידיהם. בשירות לפיקוח על המזון פועלות יחידת מטה ארצית - שירותי המזון והתזונה (להלן - שירות המזון), וכן יחידות אזוריות שנמצאות בשבע הלשכות המחוזיות של המשרד

2 קנס שאפשר להטילו בדרך מינהלית.

3 ממרס 2003 נקרא המשרד "משרד התעשייה המסחר והתעסוקה".

4 ביולי 2002 הוגשה לכנסת הצעת חוק פרטית להקים רשות מזון, אך טרם התקיים דיון מוקדם בהצעה.

5 ראו דוח שנתי 48 של מבקר המדינה (1998), עמ' 223. בשנת 2001 אוחדה יחידת שירות המזון עם יחידת התזונה.

המופקדות על הפיקוח על מפעלי מזון (להלן - המחוזות). בכמה מחוזות פועלות נפות, בכפיפות למחוז, ובהן מפקחים שאחזק מתפקידיהם הוא פיקוח על מפעלי מזון.

הפיקוח על טיב המזון מעוגן בחוקים, תקנות, צווים ותקנים, ובהם: פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983; חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים); חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - חוק הפיקוח); וחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים).

פעולות הפיקוח על טיב המזון לא אוחדו, כאמור, והן מפוצלות בין רשויות ממשלתיות אלה: משרד הבריאות; משרד החקלאות; המשרד לאיכות הסביבה; ומשרד התמ"ת, המופקד, באמצעות מכון התקנים, על קביעת תקנים למוצרי מזון ועל הכרזתם תקנים רשמיים.⁶ הרשויות המקומיות עוסקות, בין יתר תפקידיהן, בפיקוח וטרינרי ותברואי על בתי אוכל. בתחומים מסוימים מפקחים כמה גופים על אותם סוגים של מוצרים. לדוגמא, בפיקוח על מפעלי בשר ובתי מטבחים עוסק וטרינר של משרד החקלאות, אם המוצרים מיועדים ליצוא, ווטרינר של משרד הבריאות - אם הם מיועדים לשוק המקומי; כמו כן מפקח על מוצרי בשר לשוק המקומי וטרינר של הרשות המקומית שבה נמצא מפעל הבשר.

מכוח חוק רישוי עסקים נותנות הרשויות המקומיות רישיון עסק גם לעסקים בתחום המזון שאינם חייבים ברישיון יצרן ואינם בפיקוח של שירות המזון במחוזות, ובהם בתי מלון, אכסניות, מסעדות, אולמי שמחות ובתי קטנים. על בתי עסק אלה מפקחות הרשויות המקומיות וכן המחלקה לבריאות הסביבה, הפועלת במחוזות המשרד. מכאן שגם במשרד עצמו הפיקוח על טיב מוצרי המזון מפוצל, שכן עוסקים בו גם שירות המזון והיחידות שלו במחוזות וגם המחלקה לבריאות הסביבה.

תפקידי שירות המזון כוללים קביעת תקנים ותקנות לייצור מוצרי מזון, הנחיות ונהלים לפיקוח על ייצורם, ביצוע סקרים ארציים בנושאי טיב מוצרי מזון והכנת מאגרי מידע בנושאים אלה. שירות המזון כפוף למנהל השירות לבריאות הציבור שבמשרד, ויש בו 34 עובדים.

תפקידיהן העיקריים של היחידות המחוזיות של שירות המזון הם: לעשות ביקורות טכנולוגיות-תברואיות ולבדוק תהליכי ייצור במפעלי מזון שנמצאים בשטח המחוז; ליטול לבדיקות מעבדה דוגמאות מן המפעלים; להמליץ לרופא המחוזי על הוצאת רישיון יצרן למפעלים או על חידושו; לבדוק מוצרי מזון מיובאים; ולבדוק תלונות בדבר טיב מוצרי מזון. עובדי המחוזות כפופים מבחינה מקצועית למנהל שירות המזון ומבחינה מינהלית למנהל הלשכה המחוזית של המשרד, שהוא הרופא המחוזי. הרופאים המחוזיים כפופים למנהל השירות לבריאות הציבור. במחוזות מועסקים כ-80 עובדים. ניהול פעולות הפיקוח בכל מחוז נעשה בידי מהנדס המחוז (שהוא מהנדס מזון במקצועו).

בחודשים פברואר-ספטמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את סדרי הפיקוח על תהליכי הייצור של מוצרי מזון מן החי (בשר, דגים וחלב) במפעלים⁷ והיבטים אחדים בסדרי האכיפה בתחום זה. הביקורת נעשתה בשירות המזון ובמחוזות תל אביב, מרכז וחיפה (להלן - המחוזות שנבדקו).⁸

6 תקן רשמי - תקן ישראלי ששר התמ"ת הכריז עליו שהוא רשמי. משהוכרז תקן מסוים תקן רשמי חל איסור לייצר, למכור ולייבא כל מוצר או תהליך שאינם מתאימים לדרישות התקן, או להשתמש בהם בעבודה כשלהי.

7 לא נבדקו שתי פרשיות שהסעירו את הציבור בסוף 2003: ייבוא מזון צמחי תלינוקות שתכולתו לא תאמה את הרכב המוצר המוצהר על האריזה; ושימוש בחומר חיטוי אסור בבריכות דגים - שתיהן התעוררו לאחר סיום הביקורת ואינן קשורות לפיקוח על מפעלי מזון מן החי.

8 ביקורת קודמת על הפיקוח על טיב המזון פורסמה בדוח שנתי 48 (1998) עמ' 223.

רישוי מפעלי מזון

מתן רישיון יצרן וחידושו: צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצור והחסנתו), התשכ"א-1960 (להלן - צו הפיקוח), שהוצא מכוח חוק הפיקוח, קובע כי לא יעסוק אדם בייצור מזון אלא ברישיון ועל פי תנאיו⁹. צו הפיקוח מסמך, בין היתר, את הרופאים המחזיים ואת מנהל שירות המזון להוציא רישיון יצרן ולחדשו. יצרן המבקש להקים מפעל לייצור מזון פונה אל הרשות המקומית כדי לקבל רישיון עסק בהתאם לחוק רישוי עסקים. צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי לפי חיקוק אחר), התשל"ד-1974, קובע, כי לא יינתן רישיון לעסק טעון רישוי לפי החוק אם נקבעה לו חובת רישוי בחיקוק נוסף המפורט בתוספת לצו, אלא אם קיבל רישוי לפי אותו חיקוק. צו הפיקוח כלול בתוספת, ולכן מפעל מזון יכול לקבל רישיון עסק רק אם יש לו רישיון יצרן, נוסף על עמידתו בשאר התנאים שנקבעו בחוק רישוי עסקים. כדי לקבל רישיון יצרן, נדרש מבקש רישיון העסק להגיש תכנית הנדסית כמתחייב מתקנות רישוי עסקים (תנאים תברואיים לעסקים לייצור מזון), התשל"ב-1972 (להלן - תקנות רישוי עסקים). הדרישות ההנדסיות נוגעות, בין היתר, להתאמת תהליכי הייצור לדרישות טכנולוגיות-תברואיות, להתאמת המבנה ליעודו ולציוד המשמש לייצור המזון ולמיקומו של הציוד.

הרשות המקומית מפנה אל המחלקה לבריאות הסביבה את הבקשה לרישיון, בכלל זה התכנית ההנדסית, כדי שייבדק אם המפעל עומד בדרישות המשרד. המחלקה מעבירה לבדיקת שירות המזון במחוז את התכניות של מפעלים שמכניס מזון המיועד לשימוש שלא במקום הכנתו, ואם התכניות עומדות בדרישות המשרד, המחוז מוציא למפעלים רישיון יצרן. הרישיון ניתן בדרך כלל לפרק זמן של עד שנה, מתחילת כל שנה אזרחית, ויש לחדשו כאשר תוקפו פג (במועד קבלת הרישיון הראשון, והוא ניתן עד לסוף אותה שנה אזרחית). אם לא היו שינויים במבנה המפעל, בתהליכי הייצור הנהוגים בו ובבעלות עליו, ואם בביקורת של המחוז במפעל נמצא שמצבו הטכנולוגי-תברואי תקין, המחוז מחדש את רישיון היצרן.

בבדיקת תיקי מפעלים בשלושת המחוזות שנבדקו נמצא, שהסיבות העיקריות שבגללן הרופא מחוז מסרב לתת למפעל רישיון יצרן הן סטיות מן התכנית ההנדסית וליקויי תברואה.

בדוח שנתי 48 העיר משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות, שכדי להבטיח שהטיפול ברישיונות יצרן בכל המחוזות ייעשה על פי אותן אמות מידה, מן הראוי ששירות המזון יקבע נוהל מחייב בעניין זה, שייקבע בו, בין היתר, באילו תנאים חייב מפעל לעמוד כדי לקבל רישיון יצרן או כדי לחדש את רישיונו, ובאילו נסיבות יש לשלול רישיון.

בנובמבר 1999 הוציא שירות המזון טפסים מספר שנועדו לשמש נוהל לביקורת במפעלי מזון לקראת קבלת רישיון יצרן וחידושו. כל אחד מהטפסים נוגע לסוג מזון מסוים (לדוגמה, בשר ודגים, מחלבות) וכולל רשימה של נושאים שיש לבדוק במפעל שמייצר אותו סוג מזון (לדוגמה, חומרי גלם, תהליך ייצור, ציוד ואחסון). לפי הנוהל, מפעל אינו רשאי לקבל רישיון אם הניקוד שנקבע לו בבדיקה לפי הנוסחה המובנית בטופס נמוך מ-80% מהניקוד המרבי.

הביקורת העלתה, שחלק מהמפקחים במחוז תל אביב אינם משתמשים בטפסים האמורים אלא בטופס שאינו כולל רשימת נושאים שיש לבדוק, כנדרש בנוהל שהוציא שירות המזון, והדבר מקשה את אכיפת החוק (ראו להלן). לדוגמה, אחת הבדיקות שיש לעשות על פי הנוהל היא בדיקת חומרי גלם, ומכיוון שהדיווח על הביקורת במפעל אינו נעשה על פי טופס המפרט את הנושאים שיש לבדוק, לא ניתן לוודא שהביקורת כללה בדיקה כזאת. בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003 כתב מפקח מחוז תל אביב, כי "נבדקים חומרי גלם במפעלים מבוקרים על ידנו". בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בעשרה מ-41 תיקים של מפעלי בשר ודגים הפועלים במחוז תל אביב

9 תיקן לחוק משנת 1981 העביר את הסמכות לתת רישיון יצרן ממשרד התמ"ת למשרד הבריאות.

לא נמצאו מסמכים המעידים שהמחוז וידא שלחומרי הגלם שהתקבלו במפעלים צורפו תעודות וטרינריות המוכיחות שהם ראויים למאכל אדם.

בשנת 1996 הוציא מחוז תל אביב נוהל למתן רישיון יצרן, ועל פיו הוא פעל בעת הביקורת. נוהל זה, שהוצא כשלוש שנים לפני הוצאת הנוהל של שירות המזון, אינו מעודכן ואינו תואם במלואו את נוהל שירות המזון. לפי הנוהל של המחוז, אם מפעל משלם אגרת רישוי ומגיש בקשה לחידוש רישיון, ובביקורת שנעשתה במפעל לקראת חידוש רישיון היצרן נמצא שהמצב הטכנולוגי-תברואי בו תקין, ואין בו ליקויים, חוץ מליקויים שאין בהם סכנה לבריאות הציבור וניתן לתקנם בתוך פרק זמן קצר - המחוז אינו דוחה את בקשת המפעל. המפעל ממשיך לפעול מתוקף הרישיון הקודם, והוצאת הרישיון החדש מעוכבת עד לתיקון הליקויים שנמצאו. הואיל והביקורת שעושה מחוז תל אביב במפעלים ממשיכה להיות לפי הנוהל שהוציא בשנת 1996 ואינה לפי הנוהל של שירות המזון משנת 1999, ייתכן שהמחוז ייתן רישיון יצרן למפעל שלפי אמות המידה של הנוהל מ-1999 אין לתת לו רישיון. ליצרנים שבביקורת שנעשתה במפעלים נמצאו ליקויים שאינם מסכנים את בריאות הציבור, והם מצהירים שבכוונתם להעביר את המפעל מיוזמתם למקום אחר או להגדיל את שטחו כדי להביא לתיקון הליקויים, המחוז מאפשר לקבל רישיון גם אם לא מילאו את כל הדרישות. הרישיון ניתן בכפוף להתחייבות של הנהלת המפעל להעביר את המפעל לאזור אחר או להגדיל את שטחו בתוך פרק זמן שנקבע מראש. מחוז תל אביב הסביר, שהנוהל שהוציא שירות המזון אינו מתאים למפעלים קטנים, שהם רוב המפעלים במחוז. ראש שירותי בריאות הציבור הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי אין מקום לנוהל פנימי עצמאי למחוז, וכי "יש לשאוף להרמוניזציה בין כלל המחוזות".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות, כי עליו לנקוט פעולה שתביא לאחידות בנהלים למתן רישיונות.

אגרת רישוי: על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצור והסננת), התשכ"א-1960, בעד כל רישיון יצרן תשולם אגרה בשיעור המפורט בתוספת לצו, ובעד חידוש רישיון תשולם אגרה בשיעור המפורט בתוספת, אם הבקשה לחידוש הרישיון הוגשה בתוך 60 יום ממועד פקיעת הרישיון, ולאחר מכן תשולם אגרה מוגדלת; ניתן רישיון לפרק זמן שאינו ארוך משישה חדשים, תשולם בעדו מחצית האגרה על אותו רישיון. סכום האגרה משתנה בהתאם למספר העובדים במפעל. בתיקון לצו, שהתפרסם באוגוסט 1987, נקבע שסכום האגרה ישתנה ב-1 אפריל וב-1 באוקטובר של כל שנה, לפי שיעור העלייה במדד המחירים לצרכן (להלן - המדד). בדצמבר 1995 עדכן המשרד את סכום האגרה השנתית ל-190 ש"ח עד 320 ש"ח, בהתאם למספר המועסקים במפעל, ומאז לא עודכנה האגרה.

לפי תחשיב שעשה משרד מבקר המדינה, עדכון האגרה לאפריל 2003 היה מגדיל את סכומה בכ-47%; אבדן ההכנסה מאי-עדכון האגרה מאפריל 1996 עד אפריל 2003 הוא כ-1.3 מיליון ש"ח (במחירי אפריל 2003).

בעקבות הביקורת הודיע משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה כי ב-12.1.04 הוציא מרכז ענף תקציבים בשירותי בריאות הציבור הודעה למחוזות המשרד בדבר עדכון האגרה מ-1.1.04.

עוד העלתה הביקורת, כי במחוז חיפה גבו מכל המפעלים אגרה מוגדלת בשל אי-תשלום האגרה במועד, אף שרובם הגישו בקשה לחידוש רישיון היצרן בתוך 60 יום ממועד פקיעתו, ולכן הם היו חייבים באגרה הבסיסית בלבד. יצוין, כי לכ-30 מפעלים במחוז חיפה הוכנו רישיונות לשנת 2003, אולם עד אוגוסט אותה שנה הם לא שילמו את האגרה ופעלו בלא רישיון בר תוקף, והמחוז לא עשה די לגביית האגרה.

ייצור מזון בלי רישיון יצרן: על פי דוח של שירות המזון מספטמבר 2003, 89 (כ-20%) מ-441 מפעלי מזון מן החי פעלו בלא רישיון יצרן לשנת 2003. לגבי 61 מהמפעלים אין הדוח מפרט כלל אילו צעדים נקטו המחוזות נגדם, ורק לשבעה הוכן תיק משפטי¹⁰. שאר המפעלים (21) היו מפעלים חדשים או מפעלים שנמצא הסבר לאי-חידוש רישיונם.

להלן נתונים על התפלגות המפעלים שפעלו בספטמבר 2003 ללא רישיון יצרן, לפי מחוזות:

המחוז	מספר המפעלים	מפעלים ללא רישיון	שיעור המפעלים ללא רישיון (באחוזים)
תל אביב	59	16	27
מרכז	108	34	31
חיפה	71	13	18
צפון	94	8	9
ירושלים	35	5	14
אשקלון	49	7	14
באר שבע	25	6	24
ס"ה	441	89	20

1. מחוז תל אביב: בשנת 2002 פעלו במחוז בלי רישיון יצרן 16 מפעלים המייצרים מזון מן החי. מבדיקת תיקיהם של תשעה מהמפעלים עולה, שחמישה פעלו ללא רישיון מאז הקמתם (יותר משנה). לא תמיד פעל המשרד בנחישות כדי להביא לתיקון הליקויים. לדוגמה, ביוני 2000 דחה המחוז בקשה של מפעל לייצור גלידה לקבל רישיון מכיוון שהמפעל לא עמד בתקנות רישוי עסקים. על אף דחיית הבקשה התחיל המפעל לייצר גלידה והמשיך לפעול בלי רישיון גם בשנים 2001 ו-2002. למפעל לא נשלחה כל התראה, ורק בנובמבר 2002 המליץ מפקח המחוז לפרקליטות לנקוט הליכים פליליים נגדו ונגד מנהלו על ייצור מזון בלי רישיון יצרן.

בביקורות שעשה מחוז תל אביב בשניים מחמישה מפעלים שרישיונותיהם לא חודשו אך פעולתם לא הופסקה, נמצאו ליקויי תברואה, מקצתם חמורים. לדוגמה, במאי 2001 חודש רישיון יצרן למפעל למוצרי דגים. בדצמבר אותה שנה ביקרו במפעל נציגי השירותים הווטרינריים העירוניים של גוש דן וגילו במפעל ליקויים חמורים. בעקבות זאת דרש המחוז מהמפעל להפסיק את פעולתו, ואכן כך נעשה. ימים מספר אחר כך אישר המחוז למפעל לחדש את פעילותו בלי להתייעץ עם השירותים הווטרינריים העירוניים. בסוף אותו חודש ביקרו נציגי השירותים הווטרינריים במפעל ובעקבות זאת העירו למחוז במכתב על כי למרות הממצאים החמורים הוא אישר למפעל לחדש את פעילותו. יצוין, כי המחוז לא הוציא למפעל רישיון יצרן לשנת 2002. מחוז תל אביב הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003, כי במאי 2003 העביר המפעל את פעילותו למחוז המרכז. בדיקת דוח של שירות המזון מספטמבר 2003 העלתה, שהמפעל טרם קיבל רישיון יצרן וממשיך לעבוד.

2. מחוז המרכז: בשנת 2002 פעלו במחוז 34 מפעלי מזון מן החי ללא רישיון. בדיקת תיקיהם של 11 מהמפעלים האלה העלתה, שהמחוז מצא באחד מהם ליקויי תברואה, חלקם חמורים: מפעל העוסק בקייטרינג, הגיש למשרד במאי 2001 בקשה לקבל רישיון יצרן. המפעל נדרש להפסיק את פעילותו עד להוצאת הרישיון ולהגיש תכנית הנדסית מפורטת ומאושרת אך הוא

המשיך לפעול. בביקורות שעשה המחוז במפעל מאז יולי אותה שנה נמצאו ליקויי תברואה רבים, ובהם: ליקויים בתהליך הטכנולוגי של ייצור המזון; חוסר במקרים להפשרת בשר (המוצא מהמקפיה) ולאחסון תוצרת גמורה; ליקויי תחזוקה; פריטי ציוד, רצפה ומדפים מלוכלכים במחסנים; היעדר הפרדה בין מוצרי מזון המאוחסנים במקרים כנדרש בתקנות. בבדיקות של דיגמות שניטלו מהמפעל נמצא זיהום גבוה. רק בדצמבר 2003 הודיע המחוז כי המפעל עומד בדרישותיו וכי הוא הנפיק לו רישיון לחצי שנה.

הפיקוח על המפעלים

תדירות הביקורות: כאמור, ההחלטה אם לתת רישיון יצרן או לחדשו מתבססת, בין היתר, על ביקורות במפעל. בנוהל לביקורות טכנולוגית-תברואית במפעל מזון, שהוציא שירות המזון באוקטובר 1995 (להלן - הנוהל), נקבע שבמפעל המייצר מוצרים רגישים כמו מוצרי חלב, מוצרי בשר, סלטים ומוצרי דגים, יש לעשות בכל שנה ארבע ביקורות לפחות. במפעלים שמצב התברואה בהם ירוד, או שתוצאות בדיקות המעבדה של מוצריהם עלולות להעיד על מצב תברואי 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 שקבע המחוז לתיקון הליקויים.

משרד מבקר המדינה בדק את תדירות הביקורים במפעלי מזון מן החי - שמוצריהם מוגדרים "רגישים" - במחוז המרכז ובמחוז תל אביב בשנת 2002. הבדיקה העלתה, שב-34 מ-37 מפעלים בענף החלב ומוצריו שפעלו במחוז המרכז באותה שנה ביקרו מפקחי המחוז פחות מארבע פעמים בשנה, ומהם ב-15 אף פחות מפעמיים בשנה. לא היו בידי המחוז נתונים על מספר הביקורות שנעשו באותה שנה במפעלים בענף הבשר והדגים. במחוז תל אביב ביקרו המפקחים פחות פעמים מהנדרש בנוהל ב-14 מ-38 מפעלים בענף החלב ומוצריו שפעלו במחוז באותה שנה ובעשרה מ-41 מפעלים בענף הבשר והדגים.

ויסות עבודת המפקחים: המשרד לא קבע תקן מחייב בעניין מספר המפעלים שיהיו בפיקוחו של כל מפקח. מספר המפקחים המועסקים בכל אחד מהמחוזות נקבע לפני שנים רבות, ומאז חלו תמורות במספר מפעלים הפועלים בכל מחוז. אולם מספר המפקחים בכל מחוז לא הותאם למספר המפעלים בו, גודלם, מורכבות התהליך הטכנולוגי בהם, היקף השיווק של מוצריהם ועוד.

מסירת ממצאי ביקורת למפעלים: לפי הנוהל, "יש למסור בשלב הביקורת את הממצאים בלבד, ולהחתים את המפוקח עליהם. העתק מרשימת הממצאים יושאר בידי הגוף המפוקח. במידה שלא ניתן להשאיר את רשימת הממצאים יתעד המפקח את נסיבות העניין". עוד קובע הנוהל, כי דוח הביקורת וסיכום הממצאים יישלחו בכתב למפוקח בתוך שלושה שבועות ממועד הביקורת. דוח ביקורת כתוב הוא כלי מעקב יעיל שעשוי לסייע למפעל לתקן את הליקויים שהתגלו אצלו. נמצא, שבמחוז תל אביב אין מחתימים את המפעלים על הממצאים המפורטים בדוח הביקורת, ואין משאירים ברשותם העתק של רשימת הממצאים. ברוב התיקים שנבדקו נמצא, שלמפעל נשלח דוח הביקורת רק אם הוחלט לנקוט נגדו צעדים משפטיים.

נבדקו דוחות ביקורת שנמצאו בתיקיהם של 14 מ-59 מפעלים לייצור מזון מן החי שפעלו ללא רישיון במחוז תל אביב. נמצא, שדוחות הביקורת אינם מפורטים דיים, וקשה ללמוד מהם באיזו מידה תוקנו הליקויים שהתגלו במפעלים בביקורות קודמות. עקב כך קשה למשרד לעשות מעקב ראוי אחר תיקון הליקויים, וחוסרים לו נתונים ומסמכים הדרושים לנקיטת צעדים משפטיים נגד מפעל שנמצאו בו ליקויים.

בדיקות רפואיות לעובדים : בתקנות רישוי עסקים נקבע, בין היתר, שלא יעבוד אדם בייצור מזון, החסנתו או עיבודו, אם הוא חולה במחלות מסוימות (או יש לו פצע) העלולים לגרום לזיהום מוצרי מזון, או אם הוא מסרב להיבדק בבדיקה רפואית שדרש המנהל¹¹. בפברואר 2001 קבע ראש שירותי בריאות הציבור, בהסתמך על הניסיון שהצטבר בחו"ל ובארץ, כי יש להפסיק את הבדיקות הרפואיות של עובדי המזון. למרות זאת המשיך מחוז המרכז לפקח על בריאות העובדים. בתשובה למשרד מבקר המדינה מסר ראש שירותי בריאות הציבור כי "מחוז מרכז עבר לא מכבר אירוע של זיהום מזון במפעל גדול שנבע מהדבקה על ידי העובדים". מהנדסת מחוז המרכז כתבה בתשובתה מדצמבר 2003, כי "למרות שראש שירותי בריאות הציבור נתן את המלצתו לגבי בריאות העובד, האירועים האחרונים הצביעו מעל לכל ספק על הנחיצות במעקב אחרי בריאות העובד". לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תשובתו של ראש שירותי בריאות הציבור ראוי שהמשרד ישקול אם אין מקום לבטל את הנחייתו מפברואר 2001 בדבר הפסקת הבדיקות הרפואיות לעובדי מזון.

בדיקות מעבדה

בכל שנה מכינים המחוזות תכנית שנתית לדגימת מוצרים לבדיקה מעבדתית. התכנית מפרטת את הדגימות שיילקחו במפעלים ובמקומות השיווק ואת הדגימות שיילקחו לבקשת שירות המזון לשם עריכת סקרים. המחוזות ושירות המזון מוסרים את הדגימות לבדיקה במעבדות של המשרד. היות שהקיבולת של מעבדות אלה מוגבלת, מתאמים המחוזות עם המעבדות את תכניות הדגימה שלהם בכל הקשור לכמות הדגימות ולסוגי הבדיקות. המשרד הוציא נוהל המתאר כיצד יש להכין תכנית דגימה שנתית. בהקדמה לנוהל נאמר: "אנו מקווים שהנחיות אלו יקרבו אותנו לאחידות בעקרונות ויתרמו לשיפור בניצול הבדיקות המעבדתיות".

נמצא, כי יש שוני רב בין תכניות הדגימה של המחוזות שנבדקו, אף שפעמים רבות מחוזות אלה בודקים מפעלים מאותם ענפים, הדומים מהבחינה הטכנולוגית. עוד נמצא שהואיל ואין תיאום בין המחוזות בכל הקשור לתכנית הדגימה, יש שכמה מחוזות בודקים מוצרים זהים של מפעל אחד שיש לו בארץ כמה מקומות שיווק.

נטילת דגימות במפעלים : בדיקת פירוט הדגימות שניטלו בשנת 2002 ממפעלי מזון מן החי במחוזות תל אביב, חיפה והמרכז העלתה, שבמחוז תל אביב ניטלו דגימות מכל המפעלים שבפיקוחו, במחוז המרכז ניטלו דגימות מ-41 (31%) מבין 131 מפעלים, ובמחוז חיפה נוהגים שלא לדגום מוצרים באופן שוטף במפעלים אלא במקומות שיווקם.

בדיקת איכות המים : בתקנות רישוי עסקים משנת 1972 נקבע, שאיכות המים הנכנסים למבני העסק תהיה כאיכות מי שתייה. התקנות קובעות, כי החובה לבדוק את איכות המים חלה על המפעלים. נמצא כי מחוז המרכז החל לפקח על עמידת המפעלים בדרישה זו רק באפריל 2001, וכי עד מועד סיום הביקורת לא דרש מחוז תל אביב מהמפעלים שבתחום פיקוחו לבדוק את איכות המים המשמשים אותם בייצור המזון.

ניהול מאגר מידע ממוחשב

בעקבות הביקורת הקודמת שעשה משרד מבקר המדינה על הפיקוח על טיב המזון¹², הנחה שירות המזון את המחוזות לנהל כרטסת ובה נתונים על המפעלים, תקציר של הביקורות שנעשו בכל מפעל ושל תוצאותיהן, השיפורים שעל המפעל לעשות ולוח הזמנים שנקבע לביצועם. עד מועד סיום הביקורת לא מילאו המחוזות שנבדקו את ההנחיה.

ברשות המשרד מידע רב על המפעלים, כגון: זהות בעלי המפעלים, עבירות מינהליות או הרשעות של המפעלים בשל אי-שמירה על החוקים הנוגעים לבריאות הציבור, המוצרים שהמפעלים מייצרים, ליקויים תברואיים שכיחים, לרבות המצב הטכנולוגי-תברואי בכל מפעל, ותוצאות של בדיקות מעבדה של המוצרים. המידע נחוץ למשרד כדי לזהות ליקויים חוזרים במפעלים, לעשות מעקב סדיר אחר פעולות הפיקוח ותיקון הליקויים שהתגלו, וכדי לאתר מוצרים שהתגלתה בהם כמות חריגה של חיידקים ולהעביר מידע על כך למחלקה האפידמיולוגית כדי לזהות מקורות לזיהומים ומחלות. כדי למלא כראוי משימות אלה ומשימות אחרות נדרש מאגר נתונים ממוחשב; מאגר כזה לא הוקם.

רישום מרוכז של תוצאות הבדיקות: לשירות המזון נשלחות תוצאות חריגות של בדיקות מעבדה שעשו המחוזות. תוצאות חריגות של בדיקות מעבדה שעשו הרשויות המקומיות והמחלקה לבריאות הסביבה שבמחוזות אינן מועברות אליו.

בכל אחד מהמחוזות שנבדקו מרוכזות התוצאות של בדיקות המעבדה בדרך אחרת. במחוז המרכז תוצאות הבדיקות מתוירות בתיק המפעל; המחוז אמנם מנהל רישום ידני מרוכז של בדיקות שהוא עושה, אך אינו רושם מהו סוג הבדיקה שנעשתה ומה היו תוצאות הבדיקה, אלא מסמן ברשימה באילו בדיקות התקבלה תוצאה חריגה, ועקב כך אין ברשימה המרוכזת מידע הנחוץ לפעולות מעקב ופיקוח. במחוז תל אביב החלו בפברואר 2002 לרשום במחשב את תוצאות כל הבדיקות על פי הפרוט החדש: שם המפעל, תאריך הבדיקה, סוג הבדיקה ותוצאות הבדיקה. במחוז חיפה החלו לרשום במחשב את התוצאות של בדיקות המעבדה, אולם בדרך שונה מזו הנהוגה במחוז תל אביב.

ניתוח ממוחשב של כל תוצאות הבדיקות שנעשו במפעלי המזון בארץ עשוי לסייע מאוד למשרד להתחקות אחר גורמי מחלות שמקורן במזון לקרי. ניתוח המידע גם עשוי לסייע למחוזות להכין תכניות לדגימה ולפיקוח על המפעלים המביאות בחשבון את התחומים הבעייתיים שיש להתרכז בהם.

אכיפת החוק

1. כדי לאכוף ביעילות את החוקים הנוגעים לפיקוח על המזון דרושים נהלים בדבר הצעדים שיש לנקוט נגד מפעל שעבר על החוק ובדבר לוח הזמנים לנקיטתם. על פי נוהל "פיקוח בשירותי בריאות הציבור" משנת 2000, לאחר שהמפקח יוודא על ידי ביקורת נוספת כי מולאו כל הדרישות שנרשמו ברוח הביקורת הקודמת, ימליץ לפני הממונה על מתן האישור, הרישיון או ההיתר. אי-מילוי הדרישות כאמור, יגרור נקיטת אמצעים בתיאום עם הממונה, כגון שיגור מכתב התראה; אי-מתן אישור, רישיון או היתר; הזמנה לשימוע; הטלת קנס מינהלי; הגשת תביעה משפטית.

הביקורת העלתה, שהמשרד לא הוציא הנחיות הקובעות באילו נסיבות יש להגיש את ממצאי הפיקוח לפרקליטות לשם בחינת האפשרות להגיש כתב אישום נגד מפעל, באילו נסיבות יש להטיל עליו קנס מינהלי על פי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (ראו להלן), ובאילו נסיבות יש לתת לו ארכה לתיקון הליקויים שנמצאו בו. עקב כך אין אחידות באופן הטיפול של המחוזות במפעלים שעברו על החוקים הנוגעים לפיקוח על המזון. לדוגמה: מחוז תל אביב מעביר לטיפול הפרקליטות לשם הגשת כתב אישום כל עבירה של הוספת מים לבשר בכמות החורגת מהמותר; במחוז המרכז מטילים על מפעל העובר עבירה דומה קנס מינהלי; ובמחוז חיפה מעדיפים לעבוד בשיתוף פעולה עם המפעל לשם תיקון הליקוי בלי לנקוט נגדו צעדים משפטיים.

2. במחוז המרכז נהוג שכאשר התוצאה של בדיקת מעבדה מעידה על חריגה של מפעל מהתקן, המחוז מודיע זאת למפעל, מבקש את תגובתו ופותח לו תיק משפטי. המחוז נוהג - לדבריו, לפי דרישת פרקליטות המחוז - לעשות בדיקה חוזרת כדי לאמת את תוצאות הבדיקה הראשונה. אם תוצאת הבדיקה החוזרת תקינה, נסגר התיק המשפטי; ואם התוצאה אינה תקינה, מהנדסת המחוז מחליטה אילו צעדים לנקוט.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במחוז המרכז באוגוסט 2003 נמצא, שבשנת 2002 עשה המחוז רק 47 (39%) מ-121 בדיקות חוזרות שהוא היה אמור לעשות באותה שנה. עקב כך אין המחוז יודע אם הליקויים שהועלו בבדיקת המעבדה הראשונה תוקנו בתוך פרק זמן סביר; ולפיכך לא השיגה הבדיקה שעשה את מטרתה. בשל אי-ביצוע הבדיקות החוזרות גם לא סיים המחוז את הטיפול בתיקים המשפטיים שנפתחו למפעלים בעקבות קבלת התוצאות של הבדיקות הראשוניות. יצוין, שבמחוז תל אביב אין נוהגים לעשות בדיקות מעבדה חוזרות, ובמחוז חיפה הדבר נתון לשיקול דעתה של מהנדסת המחוז.

קנסות מינהליים

חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - החוק), מסמך את שר המשפטים לקבוע בתקנות כי עבירה על הוראה 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 עבריין שנתפס, מקטינה את העומס על בתי המשפט ועל מערכת התביעה ומונעת את הכתמת שמו של העבריין ברישום פלילי. עם העבירות המפורטות בתוספת לחוק האמור נמנות גם עבירות על חוק הפיקוח, והמשרד רשאי להחליט אם לפנות לפרקליטות לשם בדיקת האפשרות להגיש כתב אישום נגד מפעל שעבר על חוק זה או להטיל עליו קנס מינהלי.

בשנת 1987 פרסם היועץ המשפטי לממשלה נוהל והנחיות לביצוע החוק, ולפיהם השר הממונה על ביצועו של החוק שעליו נעברה העבירה ימנה מפקח שתהיה לו סמכות להטיל קנס מינהלי. שר הבריאות אצל את הסמכות להטיל קנס מינהלי למהנדסי המחוז או למפקחים המחוזיים.

1. על פי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - איכות מזון), התשמ"ח-1988, עבירה על הוראה מהוראות צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איכות מזון), התשי"ח-1958, היא עבירה מינהלית. על פי הצו "לא ייצר אדם מזון, לא יעביר לאחר בשום דרך מדרכי העברה את הבעלות עליו או את ההחזקה בו, לא ירכשו ולא יחזיקו, לא יקבלו להחסנה או להובלה, לא יאחסנו ולא יובילנו כשנמצא בו חומר ארסי, מזוהם, מזיק או בלתי ראוי לצריכת אדם; או שנתקלקל, הושחת או איכותו נפגמה מסיבה כלשהי". על פי התקנות, הקנס על עבירה מינהלית יהיה 1,000 ש"ח, והקנס

על עבירה מינהלית חוזרת יהיה 2,000 ש"ח (להלן - כפל קנס). לעבירה מינהלית חוזרת תיחשב עבירה שנעברה בתוך שנתיים ממועד העבירה הקודמת¹³. על פי תקנות העבירות המינהליות, התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות העבירות המינהליות), "במשרדו של שר הממונה על ביצוע חוק שלפיו נקבעה עבירה מינהלית, או ביחידה שקבע שר המשפטים, יתנהל רישום של עבירות מינהליות שהוטל בגללן קנס מינהלי (להלן - המרשם)". המרשם אמור לכלול, בין היתר, את שם הנקנס, את מספר הזהות שלו, את תיאור העבירה ומועד ביצועה, וכן את הקנס שהוטל, מועד הטלתו ומועד תשלומו. כיוון שכל מחוז רשאי להטיל קנס מינהלי על מפעל שאחד ממוצריו נדגם במקום שיווקו (אף שהוא מיוצר במחוז אחר), יש למרשם חשיבות רבה ככלי המסייע להחלטה על הטלת כפל קנס.

בשנת 1995 החל שירות המזון לנהל מרשם של הקנסות שהוטלו על פי החוק. בדיקת הקנסות שהטיל מחוז המרכז בשנים 2000-2003 העלתה, שרישומם בשירות המזון לא היה מלא. לפי הרישום במחוז המרכז הוא הטיל בשנים 2000-2002 190 קנסות מינהליים, ואילו במרשם המרכז של שירות המזון רשומים 108 קנסות בלבד שהטיל המחוז באותן שנים. עוד העלתה הביקורת, שלפני הטלת קנס מינהלי על עבירה לא בדקו במחוז תל אביב ובמחוז המרכז אם העבירה היא עבירה חוזרת שיש להטיל עליה כפל קנס. בבדיקת הרישום במחוז המרכז נמצא, שכמה מפעלים עברו, לכאורה, עבירה חוזרת אך לא חויבו בכפל קנס.

2. משרד מבקר המדינה בדק את ההליך של הטלת קנסות מינהליים בשנים 2000-2002 בשלושת המחוזות שנבדקו. נמצא, שבחיעדר נוהל להטלת קנסות מינהליים, כל אחד מהמחוזות האלה נוהג בעניין זה בדרך אחרת, כמפורט להלן:

(א) מחוז תל אביב: המפקח המבקר במפעל מכין דוח ביקורת ובו פירוט הליקויים שמצא. דוח הביקורת מועבר לצוות הבדוק עבירות לכאורה העולות מהדוח. המפקח המחוזי מחליט על פי מידת חומרתם של הליקויים אם להטיל על המפעל קנס מינהלי או להעביר את תיקו לפרקליטות לשם בדיקת האפשרות להגיש נגדו כתב אישום. בדיקת ריכוז התיקים שהיו בטיפול הצוות בשנים 2000-2002 העלתה, שעד תחילת יוני 2003 הוכנו להטלת קנס מינהלי 106 (29%) מ-365 תיקים שטופלו (כמעט כולם בשנת 2000), אך הקנס לא הוטל.

בחנית ריכוז של בדיקות המעבדה שניטלו במחוז תל אביב בחודשים פברואר-דצמבר 2002 העלתה, כי בכ-230 מכ-900 דגימות שניטלו ממפעלים נמצאו ליקויים, כגון זיהום בחיידקים פתוגניים (גורמי מחלה), רכיבים חיוניים בכמות קטנה מזו הרשומה על האריזה או תוספות בכמות גדולה מהמוצהר; וכי המפקח המחוזי לא הטיל קנס מינהלי על המפעלים וגם לא נקט נגדם צעד משפטי אחר.

(ב) מחוז המרכז: לפי הנהוג במחוז זה, לכל אימת שהועלה ליקוי בביקורת או בדגימת מעבדה, המפקחים במחוז מעבירים את דוח הביקורת לעובדת המחוז המטפלת בתיקים משפטיים ובתלונות, לשם פתיחת תיק משפטי. לפי הרישום במחוז הנוגע לתיקים המשפטיים שהיו בטיפול המחוז בשנים 2000-2002, 125 (16%) מ-762 תיקים נסגרו לאחר דגימה חוזרת או לאחר ביקורת חוזרת במפעל; ב-192 תיקים (25%) הוטל קנס מינהלי; ו-137 תיקים (18%) עדיין היו בטיפול של המחוז או בטיפול של מחוזות אחרים. ביתר התיקים (41%) לא הוטל קנס מינהלי מסיבות שונות. המשרד לא הוציא נוהל המחייב את המחוזות לעשות דגימה חוזרת או ביקורת חוזרת במפעל שהתגלו בו ליקויים; בהיעדר נוהל כזה לא נהגו במחוז להטיל על המפעלים קנס מינהלי בגין

13 בתיקון 4 לחוק מ-25.6.03 נקבע כי עבירה מינהלית חוזרת היא עבירה שעבר אדם בתוך שלוש שנים מיום שעבר את העבירה הראשונה. סעיף זה של התיקון חל על עבירות שנעברו לאחר יום התחילה של התיקון, והיינו 16.12.03.

הליקויים שנמצאו אצלם בדגימה הראשונה או בביקורת הראשונה אלא לאחר דגימה או ביקורת חוזרת. מהנדסת מחוז המרכז הסבירה בתשובתה, כי "אומצה השיטה שדגימה חוזרת לאחר שפרקליטות מחוז המרכז דרשה ביצוע דיגום חוזר, ולא הסכימה לנקוט ישר בצעדים חוקיים נגד היצרן/משווק/מוביל". לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת מחוז המרכז מדגישה את הצורך שהמשרד יקבע נוהל בעניין ביצוע דגימה חוזרת כדי להביא לאחידות בפעולות האכיפה של המחוזות.

(ג) מחוז חיפה: הביקורת העלתה, כי על פי רוב כשנמצאו במפעל ליקויים טכנולוגיים-תברואיים, הסתפק מחוז חיפה בהבאת פרטי הליקויים לידיעת המפעל ובדרישה לתקנם. עוד הועלה, שבנובמבר 2002, בעת העברת משרדי המחוז למשכן אחר, אבדו חמישה תיקים משפטיים שהכילו ראיות שיש בהן עילה להטלת קנסות מינהליים; וכי המחוז לא פעל לשחזר את המידע שאבד, והקנסות לא הוטלו.

3. סגירת תיקים: לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין הפעלת החוק, אין להטיל קנס מינהלי על ביצוע עבירה מינהלית אלא אם היה ניתן להגיש כתב אישום בשל אותה עבירה הן מבחינת דיני הראיות, הן מבחינת ההתיישנות של עבירות פליליות והן מבחינת עיקרי האחריות הפלילית. עוד נקבע בהנחיות, כי אם המפקח סבור כי אין מקום להטיל את הקנס המינהלי, עליו לפנות אל היועץ המשפטי של המשרד כדי לקבל ממנו הנחיות בעניין המשך הטיפול. הביקורת העלתה, שמהנדסת מחוז המרכז והמפקח של מחוז תל אביב מחליטים על סגירת תיקים משפטיים בלי להיעזר ביועץ משפטי. מהנדסת מחוז המרכז מסרה בתשובתה, כי "למהנדס המחוזי למזון יש סמכות לסגור תיקים משפטיים טרם העברתם לפרקליטות המחוז וזאת במידה ותוצאות הבדיקה המעבדתית לא מאמתות התלונה או כשעסק המזון נסגר ואין עניין לציבור בהמשך הטיפול". הביקורת במחוז המרכז העלתה עשרות תיקים שנסגרו בלא שהועברו ליועץ המשפטי של המשרד או לפרקליטות המחוז, אף שהעילה לסגירתם אינה נמנית עם העילות שפורטו בתשובתה של מהנדסת המחוז. במחוז חיפה היועצת המשפטית היא הממליצה על סגירת תיקים משפטיים.

4. גביית קנסות: קנס מינהלי יש לשלם בתוך 60 יום ממועד המצאת ההודעה על הטלת הקנס. הנקנס רשאי להודיע בכתב בתוך 30 יום מקבלת ההודעה כי ברצונו להישפט על העבירה. לא שולם הקנס במועדו, יתווספו עליו הפרשי הצמדה ותוספת פיגור. החוק מחיל את הוראות פקודת המסים (גבייה) על גביית קנס מינהלי שלא שולם במועדו. על פי הוראות אלה אפשר בתנאים מסוימים לעקל את רכושו של מי שלא שילם קנס מינהלי שהוטל עליו. החוק גם 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 שמשכו לא יותר משנה; עוד קובע החוק כי אם הוטל קנס מינהלי בשל עבירה מינהלית הקשורה בעיסוק או בפעולה הטעונים רישיון או היתר, והקנס לא שולם במועדו, רשאי בית המשפט, על פי בקשת תובע, לצוות על שלילת הרישיון או ההיתר שניתנו לעובר העבירה, או על אי-חידושם או אי-הארכת תוקפם, והכול עד לתשלום הקנס או עד תום שנה אחת, לפי המוקדם.

(א) בשנת 1994 הוקם בהנהלת בתי המשפט המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות. המרכז מיועד בין היתר, לגבות קנסות מינהליים שהטילו משרדי הממשלה, ובכך להסיר מהם את הנטל של גביית הקנסות. בשנת 1999 ניאות המרכז לטפל בקנסות שהטילו המחוזות, אולם המשרד לא העביר לטיפולו את גביית הקנסות. הביקורת העלתה, שבמחוזות שנבדקו עוסקים במעקב אחר תשלום הקנסות ובגביית הקנסות עובדים של המחוז שעל פי כישוריהם היה אפשר להעסיקם בפקוח על מפעלי מזון.

(ב) בדיקת הרישומים על גביית קנסות שהטיל מחוז המרכז בשנים 2000-2002 העלתה כי באותן שנים הוטלו כ-192 קנסות מינהליים, וכי 40 מהם לא שולמו עד יולי 2003.

(ג) הביקורת העלתה, שבשלושת המחוזות שנבדקו לא נהגו להוסיף הפרשי הצמדה ותוספת פיגור על קנס שלא שולם במועד שנקבע. יצוין כי בשנת 2003 החל מחוז המרכז לחייב בתוספת פיגור ובהפרשי הצמדה את המפעלים המפגרים בתשלום קנסות.

(ד) שלילת רישיון ממי שלא שילם קנס שהוטל עליו, אפשרות הקיימת כאמור בחוק, היא אמצעי יעיל לאכיפת תשלום הקנסות המוטלים על עברייני מזון. נמצא, כי מחוז המרכז לא פנה אל בית המשפט באמצעות הפרקליטות בבקשה שיצווה על שלילת רישיון היצרן מ-25 מפעלים שלא שילמו את הקנס המינהלי שהוטל עליהם בשנים 2000-2002. בהיעדר צו של בית משפט חידש המחוז את רישיונותיהם לשנת 2003.

(ה) כדי לחזק את מנגנון ההרתעה שבחוק, נקבע בו כי שר המשפטים רשאי לשנות את שיעורי הקנסות המינהליים על פי השינויים שחלו במדד. סכום הקנס בעת הביקורת - 1,000 ש"ח - נקבע עוד במאי 1988, ומאז לא עודכן. אי-עדכון הקנס מחליש את כוח הרתעה שלו. עדכון הקנס על פי שיעור העלייה במדד היה מגדיל את סכומו לכ-3,700 ש"ח לסוף שנת 2003. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הבריאות יזום מהלך שיוביל לעדכון סכום הקנס.

ראש שירותי בריאות הציבור כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שתכנית העבודה לשנת 2004 כוללת גם רישום ממוחשב של הקנסות שיוטלו על פי חוק העבירות המינהליות בכל המחוזות ודיווח רציף לשירות המזון, וכן הנחיות לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת.

פרסום ממצאי הפיקוח

מאחר שמוצרי מזון שאיכותם ירודה, מוצרים שאינם מיוצרים בתנאים נאותים ומוצרים שאינם מסומנים כיאות עלולים לסכן את בריאות הציבור, יש חשיבות לפרסם בציבור מידע על כך. על פי נוהל המשרד, "ניתן לשקול פרסום, באמצעי תקשורת המונים: עיתונות, רדיו, טלביזיה, של מפקחים מצטיינים או כאלה שלא עמדו בדרישות". כדי להזהיר את הציבור מפני צריכת מוצרים שעלולים לסכן את בריאותו, נוהג המשרד לפרסם בכלי התקשורת את מקצת הליקויים שנמצאו במוצרי המזון שבדק. ההחלטה בדבר הפרסום נתונה בידי הנהלת המשרד.

אין המשרד מפרסם באתר האינטרנט שלו את רשימת המפעלים שיש להם רישיון יצרן. על פי תנאי הרישיון, אסור למפעל לסמן על מוצריו שבידיו רישיון יצרן. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול את האפשרות לכלול באתר האינטרנט שלו מידע על המפעלים שיש להם רישיון יצרן בר תוקף.



שירות המזון מופקד על הפיקוח על מפעלי מזון בארץ. הביקורת העלתה, שיש חוסר אחידות בין המחוזות בפעולות הפיקוח והאכיפה, ואין מערכת ממוחשבת הכוללת מידע חיוני לביצוע פיקוח יעיל. לדעת משרד מבקר המדינה, היות שמפעלי מזון משווקים את מוצריהם בכל רחבי הארץ, יש חשיבות רבה בהפעלת מערכת פיקוח משולבת שתאפשר לכל אחד ממחוזות המשרד לקבל מידע זמין גם על פעולות הפיקוח והאכיפה שנוקטים מחוזות אחרים.

כדי לעדכן ולייעל את פעולות הפיקוח, מן הראוי ששירות המזון הארצי ישלים את הכנת הנהלים המסדירים את אכיפת החוקים, וכן יגביר את פעולות האכיפה ויבצען סמוך ככל האפשר למועד גילוי הליקוי או העבירה.

רישוי מפעלי המזון בידי שירות המזון אמור לתת לציבור ביטחון שהמפעלים עומדים בדרישות הטכנולוגיות-תברואיות של המשרד, וכי המזון המגיע לציבור הוא באיכות ראויה. נמצא, כי רבים מהמפעלים האלה פועלים בלי רישיון, חלקם אף במשך כמה שנים, והציבור אינו יודע על כך. על המשרד לבחון דרכים להביא לידיעת הציבור מידע על מפעלי המזון שיש להם רישיון.

בעקבות שני אירועים חמורים בענף המזון שהתרחשו בסוף שנת 2003¹⁴, ונוכח ממצאי הביקורת שהובאו לעיל, מינה מנכ"ל משרד הבריאות בדצמבר 2003 ועדה לבחינת מערך שירותי הפיקוח והבקרה על המזון והתזונה. על הוועדה הוטל, בין השאר, "להמליץ על הדרכים לשיפור איכות הפיקוח על המזון המיובא, המיוצר והמשווק, תוך התייחסות לפיצול הסמכויות ופיצול הפיקוח בין הגורמים השונים. לבחון קיומם של נהלים מקצועיים אחידים ולהמליץ במידת הצורך על שינוי הנהלים הקיימים כך שיביאו לאחידות בתהליך הפיקוח. לבחון את אופן האכיפה והענישה של התקנים והנהלים הקיימים". כמו כן החל משרד הבריאות לשקוד על הכנת הצעת החלטה לממשלה שמטרתה הקמת רשות מזון לאומית.