



## דו"ח ועדת ארגון אמון הציבור לפיקוח על תחום המזון

### המלצות להקמת רשות מזון מרכזית בישראל

יועצים לוועדה: פרופ' ארנון שמשוני, פרופ' אלכסנדר אבירם

תחום המזון הינו תחום רב חשיבות לחברה ולמשק, אך הפיקוח על תחום זה בישראל מאופיין בכשלים מתמשכים אשר אינם מטופלים כראוי לאורך עשרות שנים. מטרת הדו"ח לפרוס את הסוגיות המרכזיות המצריכות שינוי בפיקוח על המזון בישראל לאור מודלים קיימים בעולם ולהמליץ בפני ועדת הבריאות של הכנסת על מתווה לרפורמה בפיקוח על מזון המותאמת לישראל.

הועדה ממליצה לקדם בישראל הקמת רשות מרכזית-עליונה בעלת עצמאות מנהלית ומקצועית אשר תעסוק בחקיקה, בקביעת תקנים, שיטות בקרה, בדיקות ומעקב, ובהסדרת האכיפה. בדומה לפעילות רשויות מזון מרכזיות בעולם, עקרונות מרכזיים בפעילות הרשות יהיו: התווית מדיניות רב שנתית, שקיפות בכל פעולותיה וממצאיה, פעילות בקרה הנשענת על מערך ניהול סיכונים המאפשר ייעול פעולות הפיקוח, ריכוז סמכויות פיקוחיות.

נסיונות רבים להסדרת התחום בעבר נתקלו בהתנגדות ניכרת מצד גורמי האכיפה הקיימים שנדרשו לוותר על חלק מסמכויותיהם. מחדלים רבים שנחשפו בתחום ובכלל זה מחדלים שהביאו לפגיעה בנפש, לא הביאו לנסיונות ממשיים לשינוי בתחום. ארגון אמון הציבור החליט ליזום את הדיון הציבורי בתחום ובכלל זה לגבש מיתווה לשינוי בסיוע ועדות הבריאות והכלכלה בכנסת. ההצעה תועבר גם למבקר המדינה שרבים מדוחותיו עסקו בחסרים בתחום.



## רקע כללי על תחום המזון והפיקוח עליו

תחום המזון כולל את ענפי החקלאות, הייצור, העיבוד, היבוא והשיווק של מזון, את ענפי האירוח וההסעדה, לרבות ההסעדה המוסדית ועוד. לתחום המזון חשיבות עצומה עבור הציבור והמשק בגלל השלכותיו הנרחבות על הבריאות והרווחה של הציבור וגם עקב חלקו הגדול בסל ההוצאות של משקי הבית ובתוצר הלאומי. בדו"ח האחרון של הממ"מ<sup>1</sup> בנושא דווח כי מנתוני איגוד תעשיות המזון בישראל עולה כי מכירות תעשיית המזון בישראל נאמדו בשנת 2008 ב-56.1 מיליארד שקלים.

הפיקוח על תחום המזון מבוצע בישראל על ידי מספר גורמים ובראשם משרדי הבריאות והחקלאות, הרשויות המקומיות, משרד התמי"ת ומשטרת ישראל כשגם בתוך גורמים אלו קיים פיצול תפקידים, סמכויות ומידע. במקביל, הפיקוח על תחום המזון בישראל גם מורכב בהיבט החקיקה ומפוצל בין יותר מ-200 חוקים, תקנות וצווים, שהמרכזיים בהם פקודת בריאות הציבור (מזון), פקודת מחלות בעלי חיים, חוק התקנים, חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, חוק רישוי עסקים, והחוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי. גם סמכויות החקיקה והגיבוש של חקיקות משנה והוראות מנהליות מפורזות בין משרדי ממשלה ורשויות שונות.

## הליקויים בפיקוח על תחום המזון

הכשלים הרבים בפיקוח על המזון בישראל זכו וזוכים לביקורת מתמשכת רבת שנים מצד כל הגורמים המקצועיים, לרבות מבקר המדינה. ניתן למנות מספר סוגים עיקריים של כשלים תפקודיים שנצפו:

א. חוסר בניהול מרוכז של המידע מכלל גורמי הפיקוח, הגורם לכפילויות בפיקוח, לנפילה של מפקחים בין הכסאות, לחוסר תכנון של הקצאת המשאבים ולפגיעה קשה ביכולת לזהות בעיות וכשלים, במצב בו כל גורם אינו חשוף למידע הקיים אצל גורמים אחרים. כך למשל, אין תיעוד לבדיקות אצל היצרנים ואין מתודולוגיה והכוונה לבדיקות, למשל תיעוד בדיקות בהתאם לרגישות מוצרי המזון ו/או רגישות תהליכי הייצור וכד'. בעולם מקובל לבצע בדיקות על פי תוכניות, שיטות בדיקה וסדרי עדיפויות מוגדרים. חוסר ניהול מרוכז מביא לבזבוז משאבים ולפגיעה ניכרת ביכולת לאתר בעיות במהירות ובהתאם גורם לחשיפה מוגברת של האוכלוסייה למפגעים.

ב. חוסר תאום בין גורמי הפיקוח השונים ולעתים גם בין מחוזות שונים של אותו גורם (למשל מחוזות במשרד הבריאות) המגיע גם לכדי חוסר אחידות בשיטות הבדיקה ובמדיניות האכיפה. חוסר האחידות פרושו בהכרח שחלק מפעולות הבדיקה והאכיפה מבוצעות באופן לא תקין ולא על פי אמות המידה שקבע הגורם המקצועי המוסמך. כך למשל יכול לקרות שמפעל יצור מזון מן החי לא יקבל אישור במחוז אחד בעוד שבמחוז אחר הוא היה עומד בדרישות כיוון שבמחוז זה לא מבוצעות חלק מהבדיקות הדרושות (דוח מבקר המדינה 54ב).

<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מערך הפיקוח על המזון במשרד הבריאות", 15 ביוני 2009



ג. חוסר שקיפות של מידע לציבור אודות מדיניות הפיקוח, פעולות פיקוח שבוצעו, ממצאי הפעולות וצעדי אכיפה שנקטו במקרים בהם היה בכך צורך. העדר השקיפות מונע מהציבור מידע חשוב לגבי גופים שנמצאו אצלם כשלים משמעותיים, פוגע בנושאות בכושר ההרתעה של מערך הפיקוח ומונע ביקורת ציבורית על השיקולים שלפיהם פעילות הפיקוח עצמה מבוצעת.

ד. אי אכיפה של המדיניות הפיקוחית המוצהרת אפילו על ידי גורמי הפיקוח עצמם ולמשל: מחוזות במשרד הבריאות שאינם פועלים לפי הנחיות מקצועיות של שירות המזון במתן רישיון למפעלי מזון מן החי, פקחים ברשויות מקומיות שנמנעים מבדיקות תברואה בדוכני אוכל בשוק "כי אף דוכן לא יעמוד בדרישות ונצטרך לסגור את כולם" (תשובת עיריית רחובות למבקר המדינה), אי אכיפה של ההגבלות על הוספת מים בבשר. משמעות הנורמות האכיפתיות הירודות היא זילות החוק, חוסר שיוויוניות וסיכון חמור לציבור.

ה. בעיות של ניגודי עניינים בפעולת גורמי פיקוח וייצוג לקוי לאינטרס הציבורי בהחלטות שונות (למשל, היתר משרד החקלאות להשתמש בזרו הגדילה "רוקסרוזן" המכיל ארסן בגידול עופות). במצב זה מתקבלות החלטות שלוקות בחוסר סבירות ולא משקפות משקל ראוי לסיכון הציבור.

ו. אי בהירות של הוראות הדין וחוסר חמור בהוראות בנושאים שונים ולמשל, לא נקבעו סטנדרטים לבדיקת המוצרים, ומיושמת שיטה מיושנת ביותר שבמסגרתה נקבעו כללים "חישוב" הרכב המוצרים על פי טבלאות שהוכנו בשנות ה-50. החוסר בהוראות יוצר מצב בו היבטים שונים וחשובים של הפיקוח על המזון פשוט לא מבוצעים כי איש לא הסדיר את הנורמות שיש לציית להן.

ז. חוסר באכיפה הכוללת ענישה מרתיעה והעדר נהלים ברורים ומחייבים של RECALL. לאור החוסר בפיקוח נרחב שיטתי, יעיל, ושקוף ההשלמה של הליקויים בהעדר ענישה מרתיעה פרושו מסר לעסקים בתחום המזון שהוראות הדין בתחום המזון הן המלצה בלבד.

ח. הסירבול הרב של הפיקוח והחוסר במידע מסודר לציבור פוגע גם בציבור העסקים אשר לא מפורסם עבורו בצורה מסודרת מידע והנחיות לגבי הסטנדרטים שהוא מחויב לפעול לפיהם. חלק הארי של העסקים בענף הנם עסקים קטנים שצריכים הכוונה והסברה בנושאים אלה.

התוצאה המצטברת של הכשלים האמורים היא מערך פיקוח שתפקודו לקוי, ואשר הפער בינו לבין מערכי פיקוח מקבילים בעולם רק הולך וגדל וכל זאת באחד התחומים הרגישים והחשובים ביותר לציבור בישראל. אחת הדוגמאות לכשלים אלו היא השיהוי הבלתי נתפס בחקיקת חוק המספוא, אליה התייחס מבקר המדינה בדו"ח האחרון: בכל העולם המערבי הבינו לפני שנים, שהמזון המשמש להזנתם של בעלי החיים הוא מקור סיכון פוטנציאלי להם ובעיקר מקור לזיהומים ביולוגיים וכימיים במזון האדם שמקורו בבעלי חיים אלה, וביצעו שינוי יסודי של כל מערך הפיקוח על המזון לבעלי החיים. בישראל לא הצליחו עד היום ליצר הסדרה דומה למרות שהוחלט על כך כבר בשנת 2002! המשמעות היא חוסר פיקוח על הסיכונים בתחום זה שהציבור בישראל עדיין חשוף לתוצאותיו.

בואקום הפיקוחי שנוצר, חלק מהשמירה על האינטרסים הציבוריים מתקיימת על ידי גורמים פרטיים וחיצוניים למערך הפיקוח, פעילות חשובה אך אין בה כדי לתת מענה ממשי לבעיות בתחום:



- א. חשיפות של ליקויים חמורים בטיפול במזון המתבצעות בעיקר בידי התקשורת או בפרסום היזום ומנוהל באופן בלעדי על ידי היצרנים עצמם (מזון ללא קירור באסם, שיווק בשר מקולקל בטיב טעם, חריגה של עשרות אחוזים בהוספת מים לבשר, שיווק בשר שהוקפא והופשר כ"טרי" או "מיושן" ועוד).
- משרד הבריאות כמעט ולא מורגש כמפקח וגם כשמגיעות טענות לבעיה הוא מטפל באיטיות, או לא מטפל כלל: כך למשל, כאשר התפרסמו טענות חמורות כנגד רשת מגה על שיווק בשר מקולקל, המשרד נמנע מלבדוק את הטענות גם לאורך חודשים לאחר קביעה מפורשת של שופט בית משפט השלום ברמלה, זכריה ימיני, קבע כי "מתיק החקירה עולה שלכאורה רשת רבוע כחול ביצעה עבירות שמשרד הבריאות צריך לחקור אותן", והורה להעביר את פרוטוקול הדיון ליועץ המשפטי של המשרד.
- ב. נוצר פער גדול ברמת הבקרה בין ייצור המיועד רק לישראל שאין בו בקרה מספקת לעומת ייצור המיועד גם לחו"ל שבו יש פיקוח ציבורי על פי תקן יצוא, או פיקוח עצמי של היצרנים עצמם. כך למשל, בעקיבות למקור חומרי הגלם לייצור קיים פער גדול בין יצרנים המשווקים לחו"ל הפועלים מיוזמתם באופן מסודר ומבוקר יותר לבין יצרנים מקומיים הפועלים באופן הרבה פחות מבוקר ועקיב.
- ג. אמון הציבור במערך הפיקוח ובתעשיית המזון נפגע אנושות. כך למשל, סימון מוצרי מזון מטעה ולא מבוסס עובדתית יוצר חוסר אמון בציבור כלפי הסימון וההבטחות השווקיות. בנוסף, פניה בתלונה למשרד הבריאות נתפסת כפעולה חסרת תכלית וכבזבז זמן.
- ד. עסקים בתעשיית המזון ובעיקר הגדולים והמרכזיים שבהם, הפנימו שהחסרים בפיקוח על המזון פוגעים בהם תדמיתית וכלכלית, אף שלכאורה הם פועלים במסגרת נטולת "איום" רגולטורי ממשי. ריבוי חשיפת מחדלים וליקויים בתחום על ידי גורמי תקשורת הביאו לירידה מתמשכת של רמת האמון שרוחש הציבור לכלל היצרנים והמשווקים וזאת בעיקר בשל העובדה שהציבור אינו סומך על גורמי הרגולציה שאמונים על הסדרת התחום ואינו יכול להבחין בין עסק הפועל בהתאם לחוק לאלו המפירים את החוק ומסכנים את בריאותו. העסקים הגדולים מוצאים עצמם חשופים במיוחד לתביעות נזיקיות ולתביעות בגין הטעיות, לרבות תובענות ייצוגיות ואילו עסקים קטנים נפגעים כאמור בעיקר מהחוסר בהכונה ומידע על הסטנדרטים אשר עליהם לעמוד בהם במסגרת הייצור, האחסון והשווק של המזון. אלה גם אלה נפגעים גם מחוסר האמון של הציבור אשר בהעדר פיקוח מתקשה להבדיל בין יצרנים, משווקים או בתי אוכל הגונים ובטוחים לבין האחרים. בנוסף, מערך הפיקוח הקיים בהיות לא יעיל, עתיר בירוקרטיה, נעדר שיויוניות ושקיפות – כל אלה גוררים בהכרח הכבדה בעלת משקל כלכלי רב לחברות הפועלות כדין.

הבעייתיות בפיזור של סמכויות הפיקוח על תחום המזון, לצד כשלים מערכתיים בתפקוד הגורמים המפקחים זכו לביקורת מקצועית רבה לאורך עשרות שנים, לצד המלצות חוזרות ונשנות להקים רשות מזון מרכזית שתאגד בתוכה את כל הסמכויות, הידע והתפקידים בתחום. המלצות כאלה אומצו על ידי הממשלה כבר בשנת 1966 אך הפעולה של ועדות מקצועיות וציבוריות שטיפלו בנושא במסגרת משרד הבריאות וכוועדות בין משרדיות עם משרד החקלאות, איינו את ההחלטות ולא הובילו לשום שינוי מהותי.

כך למשל, משרד הבריאות התחייב במפורש, בעקבות דוח מבקר המדינה לשנת 2003 להקים מאגר נתונים ממוחשב כדי לנצל את המידע בבדיקות הבקרה השוטפות למילוי משימותיו אך לא עשה זאת. בהיעדר מאגר



נתונים, נמנע המשרד מפירסום מידע לציבור על ממצאי בדיקות. המשרד לא רק נמנע מפירסום יזום אלא גם מסרב לחשוף את הממצאים לבקשה מפורשת ועתירה לפי חוק חופש המידע (ולמשל עת"מ 8235/08) של ארגון

אמון הציבור והתנועה לחופש המידע, בו נימק המשרד את סירובו בטענה כי דרושות מאות שעות עבודה לאיתור המידע, להבחנה בעוצמת הליקויים ולברור הסתייגויות של העסקים מפירסום הממצאים.

### **ההכרה בעולם בחשיבות הפיקוח על ענף המזון**

במדינות המתועשות ובחלק נכבד מהאחרות הוכרה זה מכבר החשיבות העצומה של הפיקוח על תעשיית המזון בכל הנוגע להגנה על בריאות הציבור, וזאת תוך הפעלת הליכי פיקוח, בקרה ואכיפה לכל אורך שרשרת המזון, מהמספוא וגן הירק ועד המוצר הסופי במטבח הביתי או במתקני ההסעדה למיניהם, החל ממניעת שיווק מוצרים המהווים סיכון בריאותי ומניעת מפגעי תברואה בבתי אוכל, ועד קידום תזונה נכונה ובריאה התורמת לצמצום תחלואה. כך למשל, בדו"ח הממ"מ צוטטה הערכה לפיה בארה"ב, בכל שנה 76 מיליון בני אדם חולים, 325,000 איש נזקקים לאשפוז ו-5,000 איש מתים בשל מחלות הנגרמות מזיהומים מסוגים שונים שמקורם במזון.<sup>2</sup>

חשוב לציין כי **הרגישות להעדר פיקוח גדולה במיוחד בקרב אוכלוסיות דלות-אמצעים**, אשר מטבע הדברים רגישות יותר למחיר המוצרים ונחשפות ל"סל מזון זול", אשר מחירו עלול לשקף פשרה בלתי סבירה באיכותו. יתרה מזאת, אוכלוסיות כאלה לעתים פחות נגישות לשירותי בריאות ובוודאי פחות נגישות לסיוע של גורמים מקצועיים בעמידה על זכויותיהם (למשל, שירותי עו"ד). בהתאם, אוכלוסיות מוחלשות תלויות במיוחד באיכות הפיקוח על ענף המזון והן חשופות במיוחד לפגיעה כאשר הפיקוח חסר או לקוי.

זאת ועוד, במהלך העשורים האחרונים חלו שינויים מהותיים באופי הפיקוח על תחום המזון: במדינות רבות בוצעו שינויים מבניים מקיפים שעיקרם ריכוז הסמכויות והמידע בידי גורם אחד, יצירת אחדות בנהלים, בשיטות הבדיקה ובדרכי האכיפה ויצירת שקיפות מרבית של פעילות הפיקוח.

השקיפות הוגדרה כיעד מרכזי של רבות מרשויות המזון שהוקמו וכללה פרסום של כל ממצאי הבדיקות ופעולות האכיפה אך גם הקמת מערך הסברה וטיפול בפניות הציבור, הדרכה והסברה לעסקים בתחום המזון ושקיפות של מערך קבלת ההחלטות ברשויות, הן המרכזיות והן המקומיות, במיוחד בסוגיות רגישות בהן יש חשש שגורמים בעלי אינטרס כלכלי ונגישות לקובעי המדיניות יכתבו מדיניות הפוגעת באינטרס הציבורי.

מגמה נוספת המתפתחת בעולם היא הפעלת מערך ביקורת עצמית (אכיפה פנימית) של היצרנים כקו ראשון למניעת ליקויים במזון. מנגנוני הפיקוח העצמי הפכו מקובלים בכל העולם; באירופה אף החילו חובה על יצרנים ליישם. זאת, לא כחלופה לפיקוח הרגולטור אלא כהשלמה לפיקוח.

תחום נוסף בו בולטת ההתפתחות הוא הסדרה דינמית ויעילה יותר של סימון מוצרי מזון, הן מההיבט הבריאותי והן מההיבט המסחרי-צרכני למניעת שימוש בטענות שיווקיות מטעות. יצוין כי בבקרה על תחום הסימון יש חשיבות רבה במיוחד לשיתוף הציבור והגברת מודעותו, כיוון שחלק לא מבוטל מהבעיות, למשל בנוגע לסימון אלרגנים על גבי המוצרים, מגיע לידיעת הרשויות מהציבור. כך למשל, בפירסום של רשות המזון של אוסטרליה וניו זילנד מצוין כי שיעור השבות המוצרים (Recalls) עקב בעיות בסימון אלרגנים גדל

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



בהתמדה ובשנת 2004 הגיע ל- 57% מגורמי ההשבות באותה שנה, וזאת כאשר למעלה מ- 60% מההשבות בתחום זה נבעו מפניות הציבור. בשנים האחרונות יורד מספר ההשבות בעניין זה, כפי הנראה עקב הטמעה משמעותית יותר של חובות הסימון של אלרגנים ויישומן על ידי היצרנים.

### שיקולים ועקרונות מנחים בהפעלת פיקוח על מזון

המורכבות הגבוהה של תחום המזון המתוארת לעיל, הופכת גם את משימות הפיקוח על התחום למורכבות ורצופות דילמות בעלות אופי ציבורי, כלכלי ומקצועי. להלן יתוארו הקווים המנחים שעל בסיסם מקובל בעולם לגבש את מערך הפיקוח על מזון.

### מרכז הכובד של פעילות האכיפה - ענישה מרתיעה או שקיפות

הנחת עבודה מרכזית בפיקוח על תחום המזון, כמו בתחומים אחרים, היא שלא ניתן לפקח בכל רגע ובכל מקום על כל פעולה ומוצר. לפיכך נדרש מנגנון הפיקוח לייצר כלי אכיפה הכוללים הגדרת אחריות ברורה של היצרנים לעמידה בדרישות החוק ולפיקוח עצמי ומאידך גיסא אמצעים להבטחת עמידתם של היצרנים בדרישות, וזאת גם באמצעות בדיקות מדגמיות.

מסקירת מודלים מקובלים בעולם ניתן לזהות שתי גישות מרכזיות לאכיפה אפקטיבית:

א. מודל אכיפה באמצעות ענישה מרתיעה של מי שאותר בבדיקות יזומות או בעקבות תלונות הציבור כמפר חוק. גישה זו מקובלת בעיקר בארצות הברית.

ההרתעה מתבססת על מהירות גבוהה של הגשת האישום ופסיקה של בית המשפט, על עונשים חמורים במיוחד ועל פרסום יעיל ונרחב של הענישה. המודל מותאם במיוחד לתרבות השלטונית האמריקנית ורווח גם בתחומי פיקוח אחרים בארה"ב, למשל ברשויות המס ובאכיפת החקיקה הצרכנית. הסיכון הגבוה של העבריינים שמגלמות פעולות האכיפה, הופכות את הפיקוח ליעיל גם כאשר הוא מתקיים באמצעות בדיקה מדגמית יזומה ובדיקה של פניות הציבור.

כך למשל, ל-FDA יש מערך "סוכנים מיוחדים" אשר להם מוקנות "כל הסמכויות החוקיות והיכולות של רשות אכיפה פדרלית מצוידת היטב"; הסוכנים "מוסמכים להשיג צווי חיפוש וצווי מעצר, לבצעם בעצמם ולשאת כלי נשק..."<sup>3</sup>. מערך הסוכנים מבצע כ- 1000 חקירות פליליות בשנה, עוצר מאות חשודים ובממוצע מוביל לכ- 200 הרשעות בשנה<sup>4</sup>. כאמור, למהירות ההרשעה תפקיד מרכזי ביצירת ההרתעה: דוגמא ניתן למצוא במקרה בו סיטונאי של בעלי חיים מכר 1000 צבים אשר היה קיים חשש שיפיצו את חיידק הסלמונלה לחנויות לבעלי חיים. המכירה בוצעה ב- 3 במרץ 2008 וב- 14 ביולי 2008 העבריין הורשע בבית משפט ונגזר דינו.

<sup>3</sup> "FDA Law Enforcers Protect Consumers' Health Inside the Office of Criminal Investigations", foodconsumer.org

<sup>4</sup> שם



ב. מודל אכיפה באמצעות שקיפות הפיקוח, כמקובל היום באירופה וכמתחייב מתקנות האיחוד האירופי (ראה פירוט בנספח).

מדינות רבות, לרבות כמעט כל מדינות אירופה, מפעילות כיום מערך אכיפה שהדגש המרכזי בו הוא על הרתעה ואכיפה באמצעות שקיפות. במסגרת מדיניות השקיפות, הרשויות מפרסמות לציבור את ממצאי כל הבדיקות, את כל פעולות ההשבה והסרת מוצרים מהמדפים, ובמקרים בהם הדבר רלוונטי גם את תוצאות פעולות האכיפה. יתרה מזאת, רשויות רבות מאפשרות לציבור להזמין עדכונים אוטומטיים על התראות, ממצאים שלילים והסרות מוצרים - למשל באמצעות RSS. בין המדינות הפועלות בדרך זו - אירלנד, אוסטרליה, ניו-זילנד, פינלנד ורבות אחרות. הרשות בדנמרק הלכה אפילו צעד קדימה וחייבה את המסעדות עצמן לדווח לציבור על ממצאי הבדיקות. מהלך דומה אך פחות קיצוני הונהג לאחרונה גם בבלגיה, בה ניתן תמריץ למסעדות לעמידה בתנאי תברואה גבוהים באמצעות אפשרות לסמן מסעדה העומדת בדרישות בסימן מיוחד ("סמיילי") ועידוד הציבור, בידי רשות המזון עצמה, להעדיף מסעדות אלה על מסעדות שאינן נושאות את הסימן. המצב בו כל אחד יכול לדעת מה מצב התברואה בבית האוכל, או אילו ליקויים נמצאו אצל יצרן מזון ואילו מוצרים הוסרו מהמדף ומאיזו סיבה, יוצר תמריץ אכיפתי ראשון במעלה. ברור שבמצב זה לתעשיית המזון יש אינטרס מובהק שהמידע החשוף לציבור יעיד על מצב תברואה טוב והליכי יצור ושיווק תקינים.

חשוב לציין, כי בכל המודלים שנסקרו קיימת גם פעילות בתחום השקיפות וגם פעילות בתחום הענישה בהיקפים גדולים משמעותית מאשר בישראל. שני התחומים משלימים זה את זה וההבדל הוא בעיקר בדגשים של מערכות הפיקוח. כך למשל, גם בארה"ב ניתן למצוא שקיפות רבה של פעולות הפיקוח ואף לקבל עדכונים אוטומטיים ומנגד, רשויות מזון באירופה מפרסמות מידע מפורט ורב אודות פעולות האכיפה כגון הוצאת צווי סגירה, צווי תיקון מפגעים וכתבי אישום ובמקביל כמות גדולה של פעולות השבה והסרה מהמדפים.

מודל הענישה המרתיעה מתבסס על יעילות גבוהה מאוד של גורמי האכיפה הפלילית, לרבות מערכת המשפט, ועל רף ענישה גבוה ומאיים. הוועדה סבורה שמודל זה אינו מתאים, כמודל אכיפה **בלעדי** בישראל, בין היתר, בשל הבעייתיות המאפיינת את תיפקודה של מערכת האכיפה הפלילית. הוועדה סבורה שיש לצייד את רשות המזון שתוקם בכלי אכיפה מנהליים מרתיעים לצד הכלים הפליליים.

**לעמדת הוועדה, יש לייצר מודל מעורב הכולל פרמטרים של מערך אכיפה מרתיע ובכלל זה רף ענישה גבוה ולצדו לתת דגש על מדיניות שקיפות שהינה אמצעי אכיפה מהיר יחסית ליישום שיתרום להעמקת מודעות הציבור ובעלי העסקים. מודל משולב זה יצור מודעות גבוהה יותר לסטנדרטים הנדרשים בקרב הציבור ובקרב העסקים המפוקחים ויחזק גם את הרתעת האכיפה תוך יצירת פיקוח יעיל יותר המבוסס על סדרי עדיפויות ברורים. כך למשל, הסרת מוצרים חשודים מהמדף חייבת להיות חלק אינטגרלי ממדיניות השקיפות.**



### שקיפות בפיקוח על תחום המזון חשובה במספר היבטים בנוסף לאכיפה:

1. שקיפות של ההחלטות, תוך התבססות על מדע ומחקר, מחזקת את אי תלותה של הרשות המפקחת ומפחיתה את חשיפתה להטיות מצד בעלי אינטרסים, כיוון שחשיפה לביקורת ציבורית מקשה על הפעלת שיקולים זרים. כך למשל, הרשות האירית FSAI מקיימת מכח החוק המסדיר את מעמדה הסטטוטורי ועדה מייעצת למועצת הרשות הכוללת נציגים מכול קבוצות בעלי העניין, אך בנוסף לכך מפרסמת לציבור את כל הפרוטוקולים של הדיונים, את סדר היום הצפוי לדיונים הבאים, הרכב המשתתפים ועוד. גם ישיבות הועדה המחקרית של הרשות מפורסמות באותו האופן.
  2. פרסום של הסטנדרטים שבהם עסקים בתחום המזון צריכים לעמוד והנחיות לעמידתם בדרישות מגביר את מודעות העסקים לדרישות ואת עמידתם בהן. יוזכר כי חלק ניכר מהעסקים בתחום המזון הנם עסקים קטנים שאין להם מחלקות משפטיות וצוותים של טכנולוגים בתחום המזון, המעורים בהוראות. גם בעניין זה ניתן ללמוד מהדוגמא של הרשות האירית, אשר מקיימת קורסים לעסקים, מפתחת מדריכים עבורם ולמעשה מפעילה מערך הסברה דינמי המיוחד עבור המגזר העסקי. כך למשל, הרשות מצאה כי יש בעיית היגיינה ספציפית למסעדות של אוכל סיניוהם פיתחו הדרכות ספציפיות לצוותי מסעדות אלו, בשפה הסינית.
  3. לשקיפות של ממצאי הבדיקות יש חשיבות מיוחדת, וזאת הן כדי ליצור מודעות הציבור לנושא בטיחות המזון והן כדי לאפשר לו לבחור באופן מושכל בעסקים בטוחים. כך למשל, כאשר במדינה בה רשות המזון מפרסמת לציבור ממצאי בדיקות תברואה של כל בתי האוכל, הציבור מודע יותר לחשיבות של בדיקות התברואה ויכול לבחור באופן מושכל לאיזו מסעדה ללכת.
- יצוין, כי גם בישראל הוכר הצורך ביצירת שקיפות של ממצאי הביקורות בתחום המזון לציבור, ולמשל הועדה הממשלתית לבחינת רישוי עסקים בישראל בראשות קובי הבר המליצה בדצמבר 2006, בין היתר, להציג באתרי אינטרנט ופרסומים אחרים את ממצאי הבדיקות התקופתיות המבוצעות בעסקים אלו, ובכלל זה בדיקות תברואה. עוד עמדה הועדה על הבעיות הניצבות בפני עסקים הזקוקים לרישוי ועל הצורך להעמיד לרשותם מידע מפורט אודות הנדרש מהם.

### ביזור מול ריכוז בפיקוח על מזון

באופן היסטורי, הפיקוח על תחום המזון היה מבוזר במרבית מדינות העולם הן בהיבט הגיאוגרפי והן בהיבט המהותי: התקיים פיקוח נפרד ולעתים שונה באזורים שונים במדינה, למשל פיקוח נפרד בכל רשות מקומית. בנוסף, התקיימה לפחות הפרדה בין פיקוח על גורמי הייצור במגזר החקלאי לבין התעשיינים ובתי האוכל. אחת המגמות הבולטות בעולם בפיקוח על מזון היא הופעה של יותר ויותר מודלים של פיקוח ריכוזי הן במובן של ריכוז סמכויות הפיקוח בידי גורם מקצועי אחד והן במובן של ריכוז המידע הקשור בפיקוח בידי אותו גורם (מידע אודות דרכי הבקרה וממצאי הבקרה כאחד). כיום, ברבות מדינות אירופה קיים מערך פיקוח עליון ריכוזי ולמשל באירלנד, בלגיה, פינלנד, בריטניה, צרפת ועוד.





## **מודל הפיקוח המבוזר - ארה"ב**

המסורת השלטונית בארצות הברית מאופיינת במתח שבין חתירה ליעילות להתנגדות לריכוזיות השלטון. אין זה מקרה שמודל הפיקוח האמריקני על תחום המזון הוא המבוזר ביותר בעולם המערבי. הוא כולל חלוקה תפקודית של הפיקוח בין לא פחות מארבע רשויות שונות (EPA, USDA/FSIS, DHHS/FDA, DOC) וכמובן גם חלוקה בין הפיקוח הפדרלי לפיקוח ברמה המדינתית והמוניציפלית. ניתן לומר, שלאור ההרתעה הגבוהה של הענישה בארה"ב, התלות בניהול מרוכז של מערך הבדיקות פוחתת במעט כיוון שאפילו דגימה פחות יעילה עדיין יכולה להרתיע את הגורמים המבוקרים ולהמריצם לציית לדרישות הדין. יש לציין שתי הסתייגויות בעניין זה:

א. קיימות לא מעט בעיות בתפקוד של מערך הפיקוח המבוזר על המזון בארה"ב העומדות בבסיס היוזמה החדשה של הממשל האמריקני לבצע רפורמה נרחבת בפיקוח על המזון. חלק מההסדרה נוגע להידוק הפיקוח על מגזרי יצור מזון שכיום אינם מפקחים באופן מספק (למשל מקטע הטלת הביצים). חלק אחר עוסק ביצירת מערכת ניהול אחידה ומשותפת באירועי מזון לאור חולשת הרשויות כיום בזיהוי מהיר ויעיל של מקורות זיהום וטיפול בהם.

ב. מהלכים אלו מהווים המשך למהלכים שכבר בוצעו בארה"ב לריכוז המידע מכל גורמי הפיקוח כאמצעי לשיפור ויעול הפעילות. כך למשל, ארה"ב מפעילה אתר המרכז את כל המידע על פעולות השבה המבוצעות גם בתחום המזון וגם בתחומים אחרים על ידי כל גורמי הפיקוח והאכיפה המדינה. בכל מקרה יודגש כי רשות זו חזקה ובעלת השפעה מהותית בארה"ב ומחוצה לה אולם לא ניתן להקיש מהצלחתו היחסית של מודל זה בארה"ב לגבי ישראל בשל השוני התרבותי בין המדינות ובמיוחד העדרה של אכיפה מרתיעה בישראל.

## **מודל הפיקוח הריכוזי – מדינות אירופה ומדינות נוספות**

ברבות מהמדינות ובהן במדינות האיחוד האירופי בוצע במהלך שני העשורים האחרונים מעבר לריכוזיות בפיקוח על רקע משבר מתמשך באמון הציבור במערכת הפיקוח על מזון לאדם ולבע"ח לאחר שורת פרשיות כגון "הפרה המשוגעת", הסלמונלה בביצים והדיאוקסין שהוביל למסקנה שחוץ שיפור דרמטי במערך הפיקוח. המודל הריכוזי נבחר ממספר סיבות ובין היתר:

1. יעילות ניהולית: לאור המורכבות הרבה של הפיקוח על מזון והעובדה שמדובר בבקרה מקצועית על מגוון עצום של פעילויות ייצור, אחסנה ושווק, יש חשיבות רבה במיוחד ליצירת אחידות ושיטתיות בפיקוח, לניתוב משאבי הפיקוח באופן מושכל לפי סדרי עדיפויות מוגדרים, ולקיום מוטת שליטה קצרה ככל האפשר.

2. הבטחת רמה מקצועית גבוהה: יש צורך במקצועיות גבוהה ובביסוס מדעי-מחקרי של כל פעילות הפיקוח, החל מקביעת מדיניות דרך גיבוש שיטות בקרה ובדיקה ועד ניתוח מקצועי של הממצאים.

3. שיפור היכולת לאתר בעיות: במקרים של הרעלת מזון המונית, זיהוי מקור התקלה במזון הוא הליך מקובל וידוע, אף שלעתים גם אלה כרוכים במאמץ ובתחקירים מורכבים; אך כיוון שהמזון הוא רק אחד משורה של גורמים סביבתיים ואחרים המשפיעים על בריאותנו, יש לעתים קושי בגילוי הקשר בין אירועים קליניים לבין מזון (למשל, לקשור בין אשפוזו של תינוק לבין הזנתו בתחליף חלב לקוי, כבמקרה



רמדיה). לפיכך יש חשיבות בריכוז מידע אפידמיולוגי ממקורות שונים, ובמיוחד זה הקשור בגורמי הפיקוח על המזון בשלוחותיו השונות, במערכת אחת שתוכל להצליב נתונים בין מקרים ותצפיות שונות ולאחר במהירות ויעילות אירועים או בעיות המצריכים פעולה.

4. פיקוח על כל שרשרת המזון: אחת המסקנות המרכזיות ממשרי המזון שצוינו לעיל, היתה החשיבות של פיקוח רציף על כל תהליך הייצור של מזון "מהרפת ועד השולחן" בידי גורם אחד, קרי מעקב אחר כל מוצר מזון משלב הגידול החקלאי ועד למוצרי המזון הסופיים הנצרכים בידי הציבור ויכולת לאיתור מקורם בכל מקרה תקלה. הצורך ברציפות זו הוביל לאימוץ מסגרת פיקוחית אחת כמבנה עדיף.

5. כתובת ברורה אחת: לבסוף, כיוון שהוכרה החשיבות הרבה של הקשר בין מערך הפיקוח לתעשייה מחד, ומאידך לציבור, הועדפה הקמת מערכת ריכוזית שמהווה כתובת אחת ברורה לפנייה באופן המגביר את הנוחות לתעשייה ולציבור שמתבקש להתמודד מול גורם אחד בלבד.

כיוון כי גם במערכת פיקוח ריכוזית אין מנוס מביזור חלק מפעולות הבקרה, לאור העובדה שהפעילות בתחום המזון מתקיימת בפריסה ארצית וקיימים הבדלים מהותיים בין שלבים שונים בהליכי הייצור המחייבים פיקוח אך באיחוד האירופי הגיעו למסקנה שהכרחי שכל מערך הפיקוח יפעל על פי תוכנית פעולה רב שנתית אחת ומאוחדת כשגורם אחד מוסמך לוודא שכל חלקי התוכנית מיושמים תוך תאימות ושיתוף פעולה של כל הגורמים הלוקחים חלק בפיקוח. המודל המקובל הוא של גוף אחד המרכז את הסמכויות, הידע והיכולות המקצועיות והמידע, תוך האצלת סמכויות לפי כללים מוגדרים לרשויות וגורמי בקרה נוספים.

דוגמא למודל אפקטיבי בעניין זה יושם באירלנד. במסגרתו הוקמה רשות מזון מרכזית, ה- (The Food Safety Authority Of Ireland) המרכזת את סמכויות הפיקוח, האכיפה וקביעת המדיניות. ביצוע פעולות הפיקוח מתחלק בין FSAI למספר רשויות נוספות (רשויות מקומיות, מכון התקנים, משרד הבריאות, הרשות לפיקוח על הדגה ועוד). רשויות אלו פועלות על פי חוזה פיקוח שהן חותמות עליהם מול FSAI. החוזה מגדירים את הסמכות הבלעדית של FSAI בקביעת המדיניות, יעדי הפיקוח וסדרי העדיפויות, ההספק הדרוש ועוד ומעגנים את מעמד הרשות החותמת מול FSAI על ההסכם כפועלת מטעמה וסוכנת שלה.

מודל אחר של ריכוז פעילות הפיקוח יושם בבלגיה בה ביצעו איחוד בפועל של שלושת גורמי הפיקוח המרכזיים, מערך הפיקוח על מזון במשרד הבריאות, במשרד החקלאות והמכון לבקרה וטרינרית והקימו במקומם רשות אורגנית אחת הכפופה לשר הבריאות. בפנילנד בוצע מהלך דומה כשהרשות פועלת כגוף עצמאי במסגרת המערך האדמיניסטרטיבי של משרד החקלאות. בקנדה פועלת הסוכנות לפיקוח על המזון, CFIA, המאחדת תחת כנפיה את כל הרשויות העוסקות בפיקוח על מזון טרי ומעובד מן החי ומן הצומח, לכל שלביו לרבות יבוא ויצוא, באחריות שר החקלאות.

**לעמדת הועדה, המהווה המשך ישיר לעמדת אין ספור ועדות וגורמים מקצועיים שדנו בנושא בארבעים השנים האחרונות, המעבר לפיקוח ריכוזי על תחום המזון הוא כורח המציאות ובלעדיו לא ניתן ליצור פיקוח יעיל באמת בישראל. המודל המומלץ הקמת רשות שיוקנו לה בחוק כל הסמכויות, האמצעים, המידע והידע לגבי מכלול היבטי הפיקוח על מזון לאדם**



ובע"ח ותהיה לה אחריות כוללת לכל פעילות הפיקוח על מזון המיועד לתצרוכת בישראל. במקטעים מסוימים הרשות תאציל סמכויות לביצוע פעולות פיקוח ובקרה לגורמי פיקוח שונים תוך שמירה על אחריות כוללת שלה להתוית מדיניות, קביעת יעדי פעולה ויזוא כי גורמי הפיקוח עומדים ביעדים האיכותיים והכמותיים כאחד בדומה לנהוג באירלנד ובמדינות אירופאיות אחרות.

### פיקוח מבוסס ניהול סיכונים

ניהול הסיכונים בתחום המזון הוא הזירה שבה מתמודד הגורם המפקח עם מרבית הדילמות הקשות והרגישות תוך שהוא צריך לשמור על איזון בין עלות ההחלטות לתועלת מהן: יצירת סטנדרטים מחמירים מדי של פיקוח יכולים לגרור עלויות עצומות לתעשיית המזון ולייקר את המזון עצמו לציבור. מנגד, פיקוח רופף או מתירני מדי, חופן בחובו סכנות ברורות.

את ניהול הסיכונים יש לבצע במספר רמות, החל מהרמה הבינלאומית דרך הרמה הארצית ועד הרמה המקומית ורמת המפעל הבודד.

לצד כל אלה, הוכר בכל העולם ההכרח בבקרה פנימית של המפעלים עצמם שמקובל לבצע באמצעות תוכנית ניהול סיכונים הקרוי (Hazard Analysis and Critical Control Points) HACCP עליו יורחב בנפרד בהקשר של אחריות העסק. יצוין, שבמדינות שונות ולמשל באיחוד האירופי מוטלת חובה על התעשייה להפעיל תוכנית HACCP ומקובל לראות במערך בקרה עצמית זו חלק בלתי נפרד ממערך הפיקוח על המזון.

### האתגר הגדול - שמירה על חוסר תלות של מערך הפיקוח

לנוכח המורכבות המקצועית הגדולה והאינטרסים הכלכליים והציבוריים הגלומים במדיניות הפיקוח על תחום המזון, קיימת רגישות גבוהה של פעילות הגורמים המפקחים להטיה על ידי אינטרסים של קבוצות שונות (חקלאים, תעשיית המזון, משווקים וכד'). הרגישות קיימת בפן המחקרי, למשל בחשש להטיה במסקנות המחקר אודות הסיכון שמשקף רכיב כלשהו שתעשיית המזון מעוניינת להמשיך להשתמש בו. הרגישות קיימת גם בפן של קביעת מדיניות הפיקוח ואכיפתה. דוגמא אחת מרבות לכשלים בניהול הסיכונים בישראל, ניתן למצוא בהתנהלות משרד החקלאות בעניין השימוש בורזי גדילה של עופות המכילים ארסן. לעניין זה יפים דברי מבקר המדינה בדו"ח 59ב:

"מסיכום הדברים שפורטו לעיל מסתמן שהנהלת משרד החקלאות והשירותים להגנת הצומח העדיפו את עמדת החקלאים, ששיקולים כלכליים היו לנגד עיניהם. הדבר נעשה מתוך התעלמות מהדיון, מהעמדה המקצועית של המשרד להגנת הסביבה ומעמדתם של השו"ט, ששללו את המשך השימוש בתכשירים המכילים ארסן..."

לאור החשיבות הרבה לחוסר תלות של הגורם המפקח בבעלי אינטרסים שונים, התפתחו בעולם במהלך השנים מודלים שונים של פיקוח מזון שמיועדים ליצר עצמאות מקצועית ומחקרית מרבית. הדוגמא המובהקת ביותר למגמה זו היא הקמת EFSA (The European Food Safety Authority): הרשות



האירופאית הוקמה במטרה מפורשת להוביל את פעילות ניהול הסיכונים בפיקוח המזון האירופאי באופן עצמאי ומקצועי. הרשות אינה כפופה לפרלמנט האירופאי והיא מתוקצבת באופן עצמאי וחיצוני לתקציבו.

המבנה, הגדרת התפקידים, אופן מינוי בעלי התפקידים ברשות, כל אלה גובשו במטרה מוצהרת להבטיח עצמאות מחקרית ומקצועית מלאה, לצד קיום התדיינות עם כל בעלי העניין בתחום המזון, מצד התעשייה והציבור כאחד.

גם רשויות המזון שהוקמו במדינות השונות פועלות במתכונת שנועדה להבטיח המנעות מניגודי עניינים. כך למשל, אחת המטרות המוצהרות של השקיפות המלאה של החלטות המועצה המחקרית והועדה המיעצת לרשות המזון האירית היא להבטיח שהביקורת הציבורית על הליכי קבלת החלטות ימנעו נזקים הנובעים מניגודי עניינים, כיוון שכל המשתתפי בפעילות הועדות הללו יודעים שכל דבר שהם עושים גלוי לציבור.

בנוסף, גם ברשויות המזון המרכזיות של המדינות השונות ניתן משקל מרכזי להיגוי מחקרי לפעילות הרשות, במיוחד בכל הנוגע לניהול סיכונים ולייצוג כל בעלי העניין בתחום המזון באמצעות ועדות מיעצות הכוללות נציגים מכל מגזר, לרבות נציגי הציבור. רשויות מזון הפועלת על פי עקרונות אלה קיימות באירלנד, בלגיה, פינלנד, בריטניה, צרפת ועוד מדינות רבות.

למעשה, תקנות האיחוד האירופי קובעות שניהול סיכונים הוא הציר המרכזי לפעילות הפיקוח ומפרטות חובות רבות של פרסום מידע לציבור ובקרה חיצונית ופנימית שמטרתה להבטיח ניהול עצמאי ומקצועי של הפיקוח המתבסס בראש ובראשונה על ניתוח הסיכונים.

יודגש כי בניית מערך ניהול סיכונים יעיל, יקרין בהכרח על יעילות הפיקוח ובכלל זה אופי הפיקוח על עסקים: ככל שמערך ניהול הסיכונים מובנה יותר, כך ניתן להסתמך על מערכי פיקוח ואכיפה עצמאיים של בתי העסק באופן שיקטין בירוקרטיה ויקצר תהליכי אישור ובקרה.

### **שינויים במבנה תקציב הפיקוח על מזון**

פן נוסף של הבטחת עצמאות הרשות שתוקם הוא הפן התקציבי. אחת הפעולות החשובות המבוצעות כעת על ידי הועדה, בשילוב אגף התקציבים הוא ניתוח סך ההוצאה הממשלתית והמוניציפלית על כל פעילויות הפיקוח על מזון בישראל, כשהערכה ראשונית של הועדה היא שלצורך הקמת רשות מזון במתכונת האמורה לא תידרש תוספת תקציבית משמעותית בהנחה שתקבולי אגרות הפיקוח ותקבולים מקנסות שיוטלו במסגרת פעולות האכיפה יועדו למימון פעולות הבקרה. הערכה זו מתבססת על היתרונות התפעוליים הניכרים של מערכת פיקוח מרכזית המבוססת על תערוף הפיקוח על פי רמות סיכון ומונעת כפילויות בהוצאה למטרות פיקוח.

**לעמדת הועדה המהלך של הקמת רשות מזון מרכזית חייב להתבצע באופן שיבטיח את עצמאותה וימנע את סבך ניגודי העניינים המאפיין את מערך הפיקוח על מזון הקיים כיום בישראל. לצד זאת, יש לקבוע חובות דיווח מופרטות שיוטלו על הרשות וכן חובות התייעצות עם פורומים שהרכבם ישקף ייצוג נאות לבעלי העניין השונים בתחום המזון: חקלאים, תעשיית המזון, יבואנים, משווקים, וכמובן נציגי הציבור.**



## היבטים חשובים נוספים של הפיקוח על המזון

### א. עקיבות (traceability)

עקיבות היא היכולת לאתר את המקור של מוצר המשווק לציבור ולהתחקות אחר הגורמים שהפיצו וייצרו את המוצר ואת רכיביו. כך למשל, כאשר נמצא בבדיקה של מוצר מזון כי אחד מרכיביו פגום ומשקף סכנה לציבור, דרושה לעתים לרשות המפקחת היכולת לאתר את מקור הרכיב ולאתר מוצרים נוספים שהוא הוכנס להם. בתחום המזון קיים צורך בעקיבות לגבי תוצרת חקלאית, לגבי מוצרי מזון מיובאים, ולגבי רכיבים הכלולים במוצרי המזון. תפקיד העקיבות הוא בעיקר בקרת בטיחות המזון ויצירת וודאות רבה יותר לגבי השלכות של ממצאים בעיתיים: באמצעות העקיבות, כאשר מוחלק שיש להסיר מוצר מסויים מהמדף, ניתן לקבוע מהי תקופת הייצור שבה יוצר המוצר באופן פגום (ולהמנע למשל מהסרת מוצרים שאינם פגומים) בנוסף, ניתן לאתר מוצרים נוספים שיש להסיר וחשוב לא פחות – לאתר את מקור הבעיה ולטפל בה. בנוסף, העקיבות יכולה לשרת את הציבור בשיפור המידע לצרכן אודות מקור המזון, בעיקר לגבי תוצרת חקלאית כגון עופות או ירקות. כאשר ניתן להבחין במקור התוצרת, יש לחקלאים אינטרס להשקיע ביצירת מוניטין של תוצרת חקלאית איכותית ובטוחה לצריכה, בעוד שבמצב בו החקלאי יודע שבכל מקרה איש לא ידע איזה עוף הוא רוכש, אין לו תמריץ כזה.

לצד התועלת מניהול מערך עקיבות, יש לשקול תמיד גם את העלויות: למערך מעקב אחר מוצרי מזון, תוצרת חקלאית ורכיבי מוצרים יש עלויות לא מבוטלות הגדלות ככל שמחמירות הדרישות. נדרש איזון עלות – תועלת בנושא העקיבות כחלק מניהול הסיכונים הכולל בתחום. קיימים מודלים שונים בעולם לניהול מערך עקיבות. כך למשל, דרישות עקיבות באיחוד האירופי מחייבות כל עסק בתעשיית המזון לזהות את הספקים של כל מזון, כל חיה המספת מזון (למשל פרה) וכל רכיב המיועד או עשוי להכלל במזון. בנוסף, עליהם לזהות כל עסק שהם ספקו לו מוצר מזון ולהעמיד את המידע האמור לרשות הרשיות לפי בקשה.

יצוין, כי קיימות דוגמאות נוספות לדרישות עקיבות המיושמות גם בישראל ולמשל לגבי תרופות ומכוניות. בשני מקרה אלה המעקב מתבצע עד הצרכן ולא רק עד הקמעונאי כפי שמקובל בתחום המזון.

### ב. הסדרה פעילה ודינמית של חובות הסימון של מזון

תחת הכותרת הכללית מוצרי מזון נכנס טווח רחב מאוד של מוצרים בעלי מאפיינים איכותיים שונים, הפונים לטווח רחב של צרכנים בעלי צרכים שונים: מוצרים המתאימים לצרכן אחד לא בהכרח מתאימים לאחרים ואף עלולים להוות סיכון עבורם, למשל כאשר המוצר מכיל רכיבים שחלק מהציבור אלרגי להם. בהתאם, יש חשיבות רבה להסדרה פעילה של תחום הסימון של מוצרים גם לגבי אלרגנים וגם בהיבטים אחרים, כגון תכולת רכיבים שרבים בציבור רגישים לצריכתם (למשל נתן או קלסטרוול) או סימון של הוראות שימוש ואחסנה.

בנוסף, העסקים בתעשיית המזון מקדישים מאמצים רבים לבידול מוצריהם בתודעת הציבור, בין היתר, באמצעות הצגת טענות איכותיות שונות על גבי המוצרים או במצגים פרסומיים. דרוש פיקוח רגולטורית מקצועי על מהימנות טענות אלה ואיסור ייחוס תכונות שאינן מבוסס דיו. בעניין זה דרוש פיקוח דינמי ומתעדכן לאור השינויים המתמידים גם בסוגי הטענות הנכללות במאמצי השיוק של תעשיית המזון וגם



בתכונות המוצרים עצמם. במסגרת הפיקוח על מסרים אלה, מקובל בעולם וגם בישראל לכלול גם קביעת תמריצים לעסקים לעשות שימוש במסרים חיוביים שנקבעו על ידי רשות המזון לגבי מוצרים שהרשות מבקשת לעודד את הצריכה שלהם מטעמים של קידום תזונה ראויה (למשל, מסרים אודות התרומה של אכילת ירקות טריים לבריאות).

#### ג. הסברה וטיפול בפניות הציבור

חלק ניכר מהסיכונים בתחום המזון נוגע לאופן בו הצרכן הסופי משתמש בו: שימוש לא נכון במזון בבית יכול לסכן את הציבור גם כאשר המוצר נמכר במצב תקין. בנוסף, יש חשיבות לעידוד הרגלי תזונה בריאה. בהתאם, בפיקוח על תחום המזון יש חשיבות רבה במיוחד לקשר פעיל עם הציבור, הן בדרך של מסירת מידע בדרכי הסברה שונות והן בדרך של קבלת מידע ובקשת מידע מהציבור. לקשר השוטף עם הציבור באמצעות טיפול בפניות יש חשיבות כאמצעי לאיתור מהיר של בעיות וגם כדרך ליצור דו שיח עם הציבור ולהכנס לתודעתו ככתובת למידע על תחום המזון.

#### ד. אחריות העסק

הפיקוח החיצוני של רשויות המזון אינו תחליף לפיקוח שוטף וקפדני שמבצעים העסקים בתחום המזון עצמם לגבי פעילותם. עסק בתחום המזון חייב לעמוד בדרישות מחמירות בעניין כל תהליכי הייצור, האחסון, ההובלה והשווק של מוצרי המזון. בנוסף, התפתחה בעולם מתכונת לפיקוח עצמי המבוססת על מערכת HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point), או ניהול סיכונים בנקודות קריטיות), המונחית על ידי העקרונות הבאים:

1. ביצוע סקר סיכונים מדעי ושיטתי – מיפוי תהליכי הייצור בהם מתרחשים סיכונים ותיאור פעולות מניעה לסיכונים אלו.
  2. איתור נקודות בקרה קריטיות - Critical Control Points (CPC).
  3. הגדרה עבור כל נקודת בקרה גבול קריטי - טווח אשר בחריגה ממנו המוצר יחשב לא בטוח.
  4. קביעת אמצעים ונהלים לניטור בנקודות הבקרה.
  5. קביעת הפעילות המתקנת הדרושה כשנמצאת סטייה מהגבול הקריטי.
  6. תיעוד כל הפעולות הננקטות בכל שלבי התהליך והבקרות.
  7. קביעת נהלים לאימות שהמערכת ותהליכיה פועלים כנדרש.
- הנהלים לביצוע פעולות מתקנות צריכים לכלול, בין היתר, את פעולות הדיווח לרשות המזון והפרסום של מידע לציבור וכמובן ביצוע מהלכים של הסרת מוצרים מהמדף והשבת מוצרים כשיש בכך צורך. כאמור, במסגרת פעולות רשויות מזון בעולם ליצירת שקיפות בתחום, הן מרכזות בעצמן את כלל המידע על אזהרות והתראות מזון לציבור, לרבות אלו שהחלו מתהליכי הביקורת העצמית של העסקים בתחום המזון. הרשויות גם קובעות את הכללים לגבי האופן בו יש לפרסם מידע על כל ממצא, בהתאם לניתוח הסיכונים שהוא משקף **ומבצעות את הפרסום בעצמן במקרים אלה**, לצד פרסומים יזומים של העסק. (recalls.gov בארה"ב, אתרי רשויות המזון במדינות אירופה, בניוזילנד ואוסטרליה ועוד).



## ניסיונות חקיקה קודמים בתחום הפיקוח על המזון

לאור העניין הציבורי הרב בתחום המזון והכשל המתמשך של הממשלה בקידום שינויים הכרחיים במערך הפיקוח, בוצעו לאורך השנים בכנסת מספר ניסיונות לקדם רפורמה בפיקוח באמצעות חקיקה. כך בשנת 1998 נידונה הצעת חוק רשות המזון של ח"כ ראובן רבלין. בשנים 2002, 2003 הונחו הצעות חוק רשות המזון נוספות את הראשונה הגישו חה"כ אברהם יחזקאל ויהודית נאות (ז"ל) ואת השנייה הגישו חה"כ איתן כבל, שלום שמחון, נסים דהן, יאיר פרץ, ענבל גבריאל ורשף חן. הצעות החוק כולן מתבססות על העיקרון החשוב של ריכוז פעילות הפיקוח על מזון והקמת רשות מזון מרכזית. ההצעות גם כוללות מנגנונים שנועדו להגביר את ייצוג הציבור בפעילות הפיקוח ולמשל, באמצעות צירוף נציג ציבור ונציגים מהמסד האקדמי ובאמצעות הקמת ועדת ערר שחבריה מיצגים את התעשייה ואת ציבור הצרכנים. עם זאת, הצעות החוק הקיימות חסרות במספר היבטים מהותיים שיש לתקן במהלך החקיקה שמוצע לקדם:

- א. הצעות החוק עוסקות במזון אך ללא התייחסות מספקת לנושא הפיקוח על הגידול החקלאי. כך למשל, נושא כגון הפיקוח על זרזי גידול לעופות המכילים חומר מסרטן עלולים לפול מחוץ לגדרה של פעילות רשות המזון אם תוקם במסגרת המצומצמת הקיימת בהצעות החוק.
- ב. בהצעות חסרה הגדרת חובות שקיפות שיוטלו על הרשות: יש לקבוע במפורש בחקיקה חובת פרסום מידע לציבור אודות ממצאי בדיקות, פעולות אכיפה, יעדי הפיקוח שקבעה הרשות ומידת העמידה בהם.
- ג. כדי להבטיח את עצמאות הרשות מחד גיסא ומאידיך גיסא, לוודא שהיא תמלא את מכלול התפקידים הדרושים חשוב להגדיר בצורה ברורה את התפקידים בחוק עצמו ולהותיר לרשות לקבוע את יעדי הפעולה שלה במסגרת התוכנית שתגבש כדי למלא את התפקידים שנקבעו לה. במקביל יש ליצור התאמה מלאה של הסמכויות שיואצלו לה לתפקידים. מרכיב מרכזי בהבטחת העצמאות והמקצועיות הוא פרסום תוכנית עבודה מפורטת ודיווח על מידת העמידה בה, כמקובל באירופה וארה"ב.
- ד. להרכב המועצה המנהלת את הרשות יש השפעה מכרעת על מידת העצמאות ושקול הדעת המקצועי של הרשות. כך למשל, בהצעת החוק שנידונה בשנת 1998 הוצע הרכב בעייתי של המועצה שכולו נציגים הממונים כנציגי הממשלה או התעשייה (למעט נציג אחד של מוסדות ההשכלה הגבוהה) וחלק מחברי המועצה הם מנהלי גורמי הפיקוח שהרשות אמורה לקבל אחריות על אכיפת החוק בידיהם. בהצעת החוק משנת 2003 נכלל מודל שיש בו הגנה רבה יותר על עצמאות הרשות וכללה צירוף של חבר המועצה הממונה על ידי נציגי צרכנים ומשקל רב יותר לנציגי מערכת ההשכלה הגבוהה. מסקירה של מודלים מהעולם ניתן לראות שנושא זה מקבל חשיבות מרכזית, למשל בהקמת רשות לניהול סיכונים מזון באירופה (EFSA) תוך קביעת תנאי סף של רקע מקצועי - אקדמי לבעלי התפקידים המרכזיים וחוסר כפיפות מקצועית ותקציבית של הרשות לפרלמנט האירופי.

כמותואר לעיל, אין די בהחלטה על הקמת רשות מזון מרכזית באמצעות חקיקה ויש צורך במספר החלטות עקרוניות וחשובות לגבי המתווה לחקיקה. עם סיום הדיונים בוועדות העבודה, הרווחה והבריאות וועדת הכלכלה של הכנסת וקבלת החלטות לגבי המתווה, ינסח ארגון אמון הציבור הצעת חוק ברוח החלטת הוועדה והעקרונות המנחים שיאומצו לפעילות הרשות.



## המלצות הועדה בדבר הסדרת הפיקוח על תחום המזון

אין חולק על כך שמערך הפיקוח על מזון בישראל לקוי ויש לבצע בו שינויים מערכתיים נרחבים. כמתואר לעיל, כל הועדות המקצועיות שעסקו בנושא במהלך כמעט יותר מארבעה עשורים הגיעו למסקנה זו. לנוכח הפער הניכר בין ההסכמה על צורך בשינוי לצעדים שנקטו בפועל המסתכמים בכמעט כלום, ממליצה הועדה שועדת הבריאות של הכנסת תקדם חקיקת חוק רשות מזון מרכזית (להלן: "חוק הרשות") בהתאם למתווה שיפורט להלן. המלצה זו נובעת מהערכת הועדה, לאור נסיון העבר, כי הסיכוי שמשרדי הממשלה הרלוונטיים יקדמו רפורמה ראויה ורצינית, נמוך מאוד.

### המתווה המומלץ להפעלת הפיקוח

1. רשות המזון המרכזית שתוקם תקבל את מלוא הסמכויות לקביעת מדיניות בכל ההיבטים הבריאותיים והאיכותיים של תחום המזון, לרבות הפיקוח הכולל על המגזר החקלאי בתחום המזון לאדם ולבע"ח ולאכיפת המדיניות.
2. הרשות תפרסם תוכנית כוללת, מאוחדת ורב שנתית לפיקוח על כל תחום המזון, המבוססת על ניתוח סיכונים מפורט. הרשות תקבל את מלוא הסמכויות והאחריות ליישום התוכנית:
  - a. כל גורמי הפיקוח והמעבדות, לרבות החיצוניים לרשות, יהיו כפופים לה בכל הנוגע לתוכנית הפיקוח על תחום המזון ויפעלו על פי הנחיותיה ובהתאם לחוזים מפורטים שיכרתו עמה.
  - b. כל המידע הנאסף מכל גורמי הפיקוח ומהגורמים המפוקחים יאסף, יבוקר וינהל ברשות.
  - c. תקבע חובת דיווח לרשות גם לגורמים רפואיים במקרים בהם יש חשש לבעיות עם מזון.
  - d. הרשות תדאג לתיאום ואחידות בפעילות גורמי הפיקוח, לרבות קביעת תוכניות עבודה רב שנתיות, פירוט מדויק של המשימות שיבצע כל גורם השותף לפעולות הפיקוח וסדרי עדיפויות במסגרת החוזה שיכרת עמו. בכלל זה תבטיח הרשות כשירות מקצועית והעדר ניגודי עניינים בפעילות כל הגופים הכפופים לה והצוות הפועל מטעמם.
  - e. הרשות תקבע כללי תיעוד ודיווח שיכולו על כל העוסקים בתחום המזון באופן שיבטיח פיקוח יעיל ומוטת שליטה מיטבית על סיכוני מזון.
3. בראש הרשות תעמוד מועצה של אנשי מקצועי ומחקר מובילים בהרכב שישקף את כלל התחומים המקצועיים הדרושים. חברי המועצה יתחייבו לפעול בהעדר ניגוד עניינים ולהשעות עצמם מדיון בכל מקרה שבו יש חשש לניגוד עניינים.
4. בחוק הרשות יעוגן מעמדה כרשות עצמאית שאינה כפופה למשרד ממשלתי, בדומה לרשות להגבלים עסקיים.
5. יקבע לרשות תקציב רב שנתי בחוק ותיתן לה סמכות לגבות אגרות עבור פעולות פיקוח, כל זאת באופן שימנע איום על עצמאותה.
6. השיקולים שינחו את הרשות בפעילותה יעוגנו בחוק הרשות ויכללו, לכל הפחות:





- a. מניעת סכנה לבריאות הציבור מייצור, יבוא, עיבוד, הכנה, שיווק, מכירה, החסנה, הפצה, הובלה ואריזה של מזון שנועד למכירה למאכל אדם. ניהול הסיכונים יתחשב, בין היתר, בנסיון עבר לגבי מידת העמידה של כל גורם מפוקח בדרישות ואמינות מערכת הבקרה העצמית שלו.
- b. הגנה על האינטרסים של ציבור הצרכנים לרבות בתחום סימון המזון.
- c. קידום מדיניות תזונה שיתווה משרד הבריאות
- d. מניעת סכנה לבריאות הציבור משימוש לקוי במזון בידי הציבור.
- e. יצירת שקיפות מירבית של פעילות הפיקוח בתחום המזון, של גיבוש מדיניות פיקוח, של סיכונים ומידע נוסף החיוני לציבור ו/או למגזר העסקי.
7. הרשות תוסמך לקבוע כללים והוראות פעולה שיחולו על העסקים בתחום המזון, ובין היתר:
- a. חובות הדיווח לרשות ולציבור שיוטלו עליהם.
- b. חובת פיקוח עצמי במתכונת HACCP שתחול על כלל תעשיית המזון או על חלקים ממנה לפי שיקול דעתה המקצועי.
- c. חובות תיעוד שיבטיחו יכולת בקרה נאותה של פעילות תעשיית המזון, לרבות עקיבות מלאה עד למשווק.
- d. חובות תשלום אגרות בגין בדיקות
- e. הרשות תוסמך להפעיל סנקציות מנהליות כנגד עסקים שיפרו את החובות
8. הרשות תפעיל מערך לטיפול בפניות הציבור לרבות פניות מציבור העסקים
9. תפקידי הרשות המרכזית למזון יהיו:
- a. הערכת סיכונים ממזונות ומקורות מזון
- b. אחריות כוללת לבריאות הציבור בתחום המזון לרבות אחריות הנוגעת למחלות משותפות לאדם ובע"ח המשמשים לייצור מזון
- c. בנצ'מרקינג (כיוול) לפעילות המעבדות בתחום המזון - קביעת תקנים לייצור המזון ולבדיקתו (בין היתר לקביעת הרכיבים המסומנים עליו והערך התזונתי), בדיקת יישום התקנים בפועל במעבדות
- d. ביצוע מחקרים, לרבות הזמנת מחקרים מהאקדמיה ולרבות יכולת להפריד בין שלב הדגימה לשלב הבדיקה באופן שימנע ניגודי עניינים (המעבדה לא תדע מה היא בודקת)
- e. ניטור ופיקוח על התנהלות תעשיית המזון (יצרנים, שרשרת הובלה ואחסון ומשווקים לרבות בתי אוכל). הפיקוח יכול להתבצע על ידי גורמים חיצוניים לרשות (למשל פקחים ברשויות המקומיות) אך כאמור הרשות מפקחת על המפקחים
- f. הכשרה והסמכה של העוסקים בפיקוח על מזון (פקחים, וטרינריים רשתיים וכד')
- g. פיתוח תוכניות חרום רלוונטיות והערכות ההפעלתן



- h. ייצוג במישור הביני"ל בנושא בטיחות מזון וניהול מערך שיתופי פעולה בינלאומי בנוגע לסיכוני מזון.
- i. אישור שיווק מזון לבע"ח ותרופות וטרניריות
- j. יצירת שקיפות של הפיקוח על מזון לציבור
- k. פיקוח על מסרים הנלווים לשיווק מזון ו/או מסומנים על גבי אריזות מזון וזאת כדי למנוע הטעיות וכדי להבטיח אפשרות בחירה מושכלת של הציבור במזון. בין היתר תוסמך הרשות לאשר לעסק שימוש במסר לאחר בחינה מקצועית של הביסוס המחקרי של המסר.
10. בחוק הרשות תעוגן גם זכות ערעור על החלטות הרשות לערכאה שתוקם לצורך זה.

### תפקידי הרשות בנוגע ליצירת שקיפות:

- א. פרסום תוכנית עבודה רב שנתית מפורטת לכל פעילות הפיקוח על תחום המזון לרבות:
- סקירת כלל תחומי הפיקוח, הסיכונים והשיקולים הנוספים העומדים בבסיס היעדים האסטרטגיים שנקבעו לתוכנית
  - פירוט היעדים האסטרטגיים שנקבעו והמדדים לבחינת העמידה בהם ופירוט תוכניות חירום שגובשו לרבות דרכי המימוש שנקבעו להן
  - תיאור מפורט של כל הפעילויות ושיטות הפעולה הכלולות במערך הפיקוח, לרבות הבהרה מי הגורם המבצע בפועל כל משימה
  - פירוט הכשירות של כל חלקי מערך הפיקוח לביצוע הפעילות מבחינת אמצעים ומבחינת הכשרה מקצועית
- ב. העמדת מידע לרשות ציבור הצרכנים אודות:
- ממצאי ביקורות, לרבות התראות והחלטות על הסרת מוצרים מהמדפים והשבת מוצרים
  - היקף פעולות אכיפה שמבצעת הרשות
  - מדיניות אכיפה ודרכי הפעולה של הרשות ושל מחלקת פניות הציבור
  - הסברה אודות זכויות הציבור ואודות תזונה נכונה
  - החלטות המועצה של הרשות
  - מחקרי הרשות ומסקנותיהם
- ג. העמדת מידע לרשות ציבור העסקים אודות:
- כל דרישות הדין והנהלים הרלוונטיים
  - מדריכים להתנהלות כדין בתחום המזון
  - הנושאים בהם הרשות יכולה לסייע בהכשרה וייעוץ



ד. הגשת דו"ח שנתי לכנסת הכולל:

- שיקוף עוצמת הבעיות הנצפות בשוק המזון על פי המידע הנאסף ברשות ובפילוח לפי סוגי בעיות וקבוצות נפגעות בציבור,
- פעולות אכיפה ותוצאות הפעולות
- מידת עמידה ביעדי השנה המדווחת ויעדי השנה הבאה
- המלצות חקיקה ופעולות הסדרה
- פעולות הסברה והדרכה



## נספח - מודל הפיקוח על מזון לאדם ובע"ח של האיחוד

### האירופי

האיחוד האירופי קבע סטנדרטים מחייבים לפיקוח על מזון במדינות האיחוד וגם סטנדרטים מחייבים ב"מדינות שלישיות" המעוניינות לייצא לאיחוד. הסטנדרטים נקבעו בתקנות הקהילה האירופית 882/2004 ופירוט נוסף של הנחיות יישום נקבע במסמכים נוספים. להלן תיאור חלק קטן מהוראות התקנות:

- א. התקנות קובעות את מרחב הפעולה של פיקוח על מזון לאדם ולבע"ח:
1. מניעה והפחתה של סיכונים לאנשים ובע"ח באופן ישיר, ובעקיפין דרך הסביבה
  2. הבטחת התנהלות הוגנת של המסחר במזון לאדם ולבע"ח והגנת האינטרסים של הצרכנים, לרבות בנושא סימון ובצורות אחרות של מידע לצרכן.
  3. בתקנות מוגדרות פעולות הפיקוח על המזון הנדרשות מהמדינות החברות. אחד מהמרכיבים העיקריים במערך זה הוא ה"רשויות המוסמכות" בכל אחת מהחברות. גם "מדינות שלישיות" נדרשות לקיים "רשות מוסמכת" כנ"ל אם ברצונן לייצא למדינות הקהילה האירופית.
  3. הרשות המוסמכת היא הגורם המופקד על יישום פיקוח שיבטיח עמידה בדרישות החוק. הרשות המוסמכת חייבת לדאוג:
1. לאפקטיביות מרבית של פעילות הפיקוח ולהתאמה מרבית שלו לצורכים והערכות הסיכונים
  2. להעדר כל ניגודי עניינים בפעולת הצוות המפקח
  3. שיש למערך הפיקוח גישה לתשתית נאותה של מעבדות, אמצעי בדיקה, מתקנים, ציוד וסגל מספק בהיקפו והכשרתו כדי שמערך הפיקוח יוכל לבצע בהצלחה את משימותיו
  4. שיש למערך הפיקוח את מלוא הסמכויות הדרושות לביצוע הפיקוח
  5. קיומן של תוכניות חרום רלוונטיות והערכות מתאימה להפעלתן
  6. שכל העוסקים בתחום המזון יהיו כפופים על פי חוק לחובות בקרה מצד גורמי הפיקוח ושיהיו מחוייבים לסייע בכל דרך דרושה בביצוע פעולות הפיקוח (למשל, באמצעות ניהול מערך תיעוד מספק לפעילותם)
- ד. כברירת מחדל, רשות זו היא רשות המזון המרכזית אך ניתן לקבוע לגבי מקטעים ספציפים של פעילות הפיקוח רשות אחרת שתשמש רשות מוסמכת. העברת סמכויות מרשות המזון המרכזית תבוצע בכפוף לכך שיקבעו הסדרים יעילים ואפקטיביים לתיאום בין רשות המזון המרכזית לרשות המוסמכת האחרת
- ה. בנוסף, כאשר יותר מאגף אחד ברשות מוסמכת מוסמך לבצע פעולות פיקוח חובה ליצר מערך תיאום יעיל ואפקטיבי גם בין כל האגפים הרלוונטיים בתוך הרשות.
- ו. מערך הפיקוח חייב לפעול באופן עקבי ובתדירות סבירה על בסיס הערכת סיכונים ובמסגרת זו יש לקחת בחשבון בעת בהפעלת תוכנית הפיקוח:



1. סיכונים שזוהו הקשורים למזון או רכיביו, לבע"ח, ליצרן או משווק מזון, לתהליכים, חומרים או פעילויות שעלולות להיות להשפיע על בטיחות מזון, בטיחות בע"ח או רווחת בע"ח.
2. ניסיון עבר עם כל אחד מהעסקים בתחום המזון בכל הנוגע לעמידה בדרישות הדין בתחום המזון
3. אמינות הבדיקות העצמיות של כל גורם בענף המזון
4. כל מידע נוסף שיכול להעיד על אי עמידה בדרישות הדין בתחום המזון
- ז. רשויות מוסמכות חייבות להפעיל מערך בקרה עצמית לוודא עמידה בסטנדרטים המחייבים, או לאפשר בקרה חיצונית. ממצאי הבקרה יהיו שקופים ונתונים לביקורת קפדנית ודקדקנית של גורמים חיצוניים לרשות
- ח. פעילות הפיקוח צריכה להתקיים ללא התראה מוקדמת ככל שהדבר ניתן
- ט. רשות מוסמכת חייב להבטיח איכות, עיקביות והעדר הטיה בפעולה של כל אחד מהדרגים המבצעים מטעמה פעולות פיקוח בפועל, לרבות עמידה בכל הסטנדרטים שהרשות המוסמכת עצמה מחוייבת בהם כמפורט לעיל.
- י. רשות מוסמכות לא יכולה להאציל לגורם אחר את הסמכות לטפל במקרים בהם נמצא כי עסק בתחום המזון הפר את הוראות הדין
- יא. רשות המאצילה סמכות לביצוע בדיקות לגורם בקרה כלשהו תעשה זאת בכפוף לתנאים הבאים:
  1. יוכן תיאור מפורט ומדוייק של המשימות שיוטל על גורם הבקרה לבצע והתנאים שבהם יש לבצע כל משימה
  2. הרשות תקבל הוכחות לכך שלגורם הבקרה:
    - a. יש את המומחיות, הציוד וההערכות המבנית הדרושים למילוי המשימה
    - b. יש סגל מספק בהיקפו והכשרתו
    - c. אין ניגודי עניינים ביחס לביצוע המשימות
  3. גורם הבקרה חייב לעמוד בסטנדרטים הקבועים בתקן הקהילה האירופית EN 45004 "קריטריונים לפעולת גורמי פיקוח" ו/או בסטנדרטים מקבילים (מעבדות שמואצלות להן סמכויות בדיקה כפופות לסטנדרטים אחרים)
  4. גורם הבקרה מעביר לרשות המוסמכת את ממצאי הבדיקות באופן סדיר ועל פי בקשה. בכל מקרה בו נמצאו הפרות של הוראות הדין אצל הגורם המבוקר או שיש חשש להפרת דין יועברו הממצאים לרשות המוסמכת באופן מיידי
  5. הרשות המוסמכת תבצע פעולת ביקורת על תפקוד גורם הבקרה. אם הוא לא יתקן במהירות ויעילות ליקויים שנמצאו בפעולות הפיקוח עליה לבטל את הסמכתו ללא שיהוי
  6. ימסר דיווח למנהלת הקהילה האירופית על כל הסמכה של כל גורם בקרה תוך פירוט המשימות שאותו גורם הוסמך לבצע



יב. הפיקוח על מזון יבוצע תוך הקפדה על שקיפות מרבית. בין היתר הרשויות המוסמכות יעמידו לרשות הציבור במועד מוקדם ככל האפשר:

1. מידע על פעולות הפיקוח של הרשויות המוסמכות והגורמים הפועלים מטעמם ואודות האפקטיביות של פעולות אלה
2. בכל מקרה בו קיים בסיס לחשד שמזון לאדם או בע"ח עלול לגרום לסיכון בריאותי לאנשים או בע"ח יפורסם מידע לציבור באופן שיקבע בהתאם לחומרת הסיכון, תוך מתן מידע ספציפי ככל הניתן על המזון או סוגי המזון הרלוונטיים, אופי הסיכון והצעדים הננקטים לטיפול בבעיה.
- ג. לצד אלה נקבעה חובת שיתוף הציבור בכל תהליך חקיקה בתחום המזון אלא אם יש דחיפות המונעת אפשרות לבצע שימוע ציבורי טרם ביצוע מהלך החקיקה וההסדרה.
- ד. כל מדינה חייבת לגבש ולפרסם תוכנית רב שנתית אחת ומאוחדת לכל מרכיבי הפיקוח על תחום המזון.
- טו. המדינה מחוייבת לפעול באופן מתמיד ליישום התוכנית ולעדכונה. התוכנית תכלול, בין היתר:
  1. פירוט היעדים האסטרטגיים של התוכנית והבהרה כיצד סדרי העדיפויות שנקבעו לפעולות הפיקוח והקצאת המשאבים משרתים יעדים אלה.
  2. סיווג הסיכונים של כל הפעילויות הרלוונטיות לפיקוח
  3. פירוט הרשויות המוסמכות בכל תחום ברמה הארצית, אזורית ומקומית והמשאבים העומדים לרשות כל אחת מהן
  4. תיאור מערך הארגון והניהול של כל גורמי הפיקוח ברמה הארצית, האזורית והמקומית, לרבות גורמי פיקוח הפועלים במוסדות מפוקחים ספציפיים
  5. תיאור מערכות פיקוח המיושמות במגזרי פעילות שונים בתחום המזון ומערך התיאום של הפעילות בין רשויות מוסמכות שונות בכל נקודות ההשקה של פעילותן
  6. פירוט המשימות שהרשויות הסמיכו גורמי בקרה לבצע מטעמם
  7. פירוט השיטות בהן מובטחת העמידה בדרישות האפקטיביות, האמינות וההתאמה של תוכניות הפיקוח להערכת הסיכונים
  8. פירוט ההכשרה של הסגל המבצע את פעולות הפיקוח
  9. פירוט הפעילויות בתחום המזון שקיימת חובת תיעוד לגביהן, לרבות חובות הדיווח של כל רשות מוסמכת על פעולות הבקרה שלה וחובות הדיווח והתיעוד של העוסקים בתחום המזון עצמם
  10. תיאור תוכניות חירום שגובשו למקרים חרום של הפצת מחלות בידי בע"ח, אירועי זיהום וכד'.
  11. מערך הפעולה של עזרה הדדית בין הרשויות המוסמכות וגורמי הפיקוח הכפופים להם.
- טז. נקבעה רשימה מפורטת של מאות פעולות פיקוח בתחום המזון עם שיעורי עמלה מינימליים שיש לגבות עבור כל פעולה
- זז. עלויות של טיפול בממצאי ליקויים יוטלו באופן מלא על העסק