



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

פיקוח וטרינרי על בתי שחיטה
פיקוח וטרינרי על בתי מטבחים

דצמבר 2017

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

פיקוח וטרינרי על בתי שחיטה
פיקוח וטרינרי על בתי מטבחים

דצמבר 2017

אושר על ידי הרגולטור :
ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי לפיקוח מוצרים מן החי,
השירותים הווטרינרים

אושר לביצוע על ידי :
שלמה בן אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר

עורכת :
חן טל, תחום מדיניות רגולציה – החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה

תקציר מנהלים

מסמך זה הוא תכנית ביצועית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר להפחתת הנטל ברגולציה על בתי מטבחים ליונקים ועל בתי שחיטה לעופות. היחידה לפיקוח מוצרים מן החי אחראית על הפיקוח הווטרינרי בבתי השחיטה לעופות (בשר עוף ובשר הודו), בבתי המטבחים (בשר בקר ובשר צאן) וכן בבתי הנחירה (בשר חזיר).

הרגולציה נועדה למנוע המצאות מחלות ושאריות כימיות בבשר, במטרה לשמור על בריאות הציבור; וכן למנוע הפצת מחלות בעלי חיים ולשמור על רווחת בעלי החיים.

הסוגיות המרכזיות איתן מתמודדת התכנית הן דרישות הפיקוח הווטרינרי במפעלים; תהליכים בירוקרטיים וזמני המתנה ממושכים בעת ביצוע שינויים מבניים; הגבלות על זמני הובלה של בעלי חיים וזמני ההמתנה טרם השחיטה; דרישות תשתיות ותפעוליות אשר אינן מאפשרות גמישות וכן הבטחת אחידות ועקביות ביישום ההוראות.

במסגרת התכנית המשרד ינקוט בצעדים שונים לפתרון הסוגיות: עדכון הדרישות ושיטת הפיקוח הווטרינרי במפעלים בהתאם למודלים בינלאומיים; ביטול התהליך הבירוקרטי לאישור שינויים מבניים ומעבר לנורמות מחייבות ברות אכיפה; אחידות ועקביות בפיקוח על יישום ההוראות הווטרינריות; צמצום הגבלות על זמני הובלת עופות וזמני המתנה טרם שחיטת בהמות; וכן עדכון נהלים לתפעול השוטף של המפעלים שנמצא כי ניתן להקל בדרישות שלהן.

התכנית צפויה להפחית את עלויות ההקמה והשינויים המבניים של מפעלים; לשפר את איכות הפיקוח הווטרינרי תוך הפחתת העלויות הישירות והעקיפות וכן לשפר את השמירה על רווחת בעלי החיים. התכנית גם תאפשר גמישות תפעולית למפעלים שמקפידים על רמה סניטרית גבוהה.

התכנית צפויה לקצר את זמני ההמתנה ב-37% ולהפחית 28% מן העלויות הבירוקרטיות הישירות. בסך הכל צפויה הפחתה של 31% מכלל העלויות הבירוקרטיות הישירות.

תמצית הצעדים מתוך התכנית

צעד	סוגיה
<p>אימוץ שיטת פיקוח אמריקאית "NPIS" שתוביל לצמצום מספר הפקחים הציבוריים הנדרשים (בבתי שחיטה) מבלי לפגוע בבריאות הציבור או באיכות הפיקוח הממשלתי. שיטה זו מחייבת כתנאי מקדמי הפחתה של שיעור הנגיעות בסלמונלה, וכן מטילה על בית השחיטה אחריות לצמצום הסיכונים במפעל - באמצעות עיגון תכניות HACCP חזקות.</p>	<p>שיטת הפיקוח (Post Mortem) בבתי השחיטה לעופות</p>
<p>מתן אפשרות להציב פקח ציבורי במקום רופא ווטרינר ציבורי (בבתי מטבחים) – הפיקוח בשלב ה-Post Mortem יבוצע על ידי פקח ציבורי ובכל מקרה בכל בית מטבחים ימשיך לפקח רופא ווטרינר ציבורי אחד.</p>	<p>דרישה מכבידה לביצוע בדיקת Post Mortem באמצעות רופא ווטרינר בבתי המטבחים</p>
<p>מעבר מחתימה ידנית לחתימה ממוחשבת (באמצעות מערכת הפיקוח) בעת שיווק הסחורה – הפקת התעודה הווטרינרית באופן אוטומטי, כל עוד היתר ההפעלה של המפעל בתוקף וכן הבשר עבר את תהליך הפיקוח הווטרינרי כנדרש.</p>	<p>דרישה מכבידה לחתימה ידנית של רופא ווטרינר לצורך שיווק הסחורה בבתי מטבחים ובבתי שחיטה</p>
<p>מעבר מאישור מקדים לנורמה מחייבת, בעת הקמת מפעל או ביצוע שינוי מבני – ביטול התהליך הביורוקרטי באישור מקדים ומעבר לנורמות מחייבות ברות אכיפה.</p>	<p>חובה לקבלת אישור בעת הקמת מפעל או שינוי מבני בבתי מטבחים ובבתי שחיטה</p>
<p>יצירת זיקה בין הוראות הרגולציה לדוחות "אי התאמה" – כל דוח אי התאמה יכלול הפניה מפורשת וברורה לסעיף בתקנה או בנוהל הרלוונטי. פיקוח על דוחות "אי התאמה". רענון למפקחים המרחביים. קורסים מקצועיים לרופאים ולפקחים הציבוריים המוצבים במפעלים. הבטחת רציפות טיפול וגמישות בטיפול בדוחות "אי התאמה".</p>	<p>אחידות ועקביות בפיקוח על יישום ההוראות</p>
<p>שיפור רווחת העופות באמצעות צמצום הגבלות על זמני הובלת עופות (בתי שחיטה) – ביטול החלוקה למקטעים (העמסה, פריקה והמתנה) וקביעת פרק זמן יחיד וכולל לכל התהליך.</p>	<p>הגבלות על זמני הובלת עופות (בתי שחיטה)</p>
<p>שיפור רווחת הבהמות באמצעות ביטול זמן המתנה טרם שחיטה (בתי מטבחים) – ביטול ההגבלה להמתנה של 12 שעות טרם השחיטה. השחיטה תתבצע במהירות האפשרית.</p>	<p>חובה להמתין טרם שחיטת בהמות (בתי מטבחים)</p>
<p>ביטול הדרישה לקיר הפרדה בין בשר חשוף לאזור האריזה.</p>	<p>דרישה מכבידה להפרדת בשר חשוף (בתי שחיטה)</p>
<p>ביטול הדרישה לאריזות סיטונאיות של 5 ק"ג (בתי שחיטה) – ביטול הדרישה לפיה אריזות עוף סיטונאיות יארזו בשקיות במשקל של עד 5 ק"ג. האריזה תתבצע בהתאם לשיקולים המסחריים של בית השחיטה.</p>	<p>דרישה מכבידה לאריזת עוף סיטונאית (בתי שחיטה)</p>
<p>צמצום כמות בדיקות המעבדה בסקר שאריות כימיות (בתי מטבחים) – צמצום כמות בדיקות הדם הנדרשות כך שיותאמו לגודל אוכלוסיית בתי המטבחים בישראל. השינוי יתבצע בהתאם לרמת המרביות לגורמים מזהמים אשר נקבעת בוועדת ההיגוי.</p>	<p>דרישה מכבידה לכמות בדיקות מעבדה בסקר שאריות כימיות (בתי מטבחים)</p>

צעד	סוגיה
<p>עדכון נוהל עבודה לדרישות תשתיות (בתי שחיטה) – מעבר לדרישות עקרוניות וצמצום הדרישות הספציפיות ובכך לאפשר גמישות בציות להוראה. לדוגמא: ביטול הדרישה למד טמפרטורות חימוני ומעבר לדרישה עקרונית לפיה הטמפרטורה תוצג בכל אמצעי ובלבד שיתבצע באופן שוטף וללא תקלות.</p>	<p>הוראות תשתיות שאינן מאפשרות גמישות ביישומן בבתי שחיטה ובתי מטבחים</p>
<p>התקנת תקנות מפעלי שחיטה מודרניות ועדכניות למפעלים – התקנות יקדמו מדיניות של ניהול סיכונים, אימוץ סטנדרטיזציה בין לאומית וכן הענקת סמכויות פיקוח ואכיפה.</p>	<p>תקנות שחיטה מיושנות</p>
<p>בית מטבחים נייד – הרגולטור יקבע הוראות שיאפשרו להפעיל בית שחיטה נייד (בהמות ועופות).</p>	<p>הסדרת שחיטה שאינה מתקיימת בבתי שחיטה ובתי מטבחים</p>

תוכן עניינים

3 תקציר מנהלים
6 רקע כללי
7 חלק א' – פעילות הרגולטור
24 חלק ב' – סיכום תהליך השיח מול בעלי העניין
26 חלק ג' – תכנית המשרד להפחתת הנטל הרגולטורי
40 נספח א' – כימות הפחתת עלויות הרגולציה
42 נספח ב' – פירוט הסוגיות הרגולטוריות שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית
45 נספח ג' – תכנית עבודה לביצוע התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי
49 נספח ד' – עיקרי שיטת הפיקוח NPIS – New Poultry Inspection System

רקע כללי

בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, מתאריך 22.10.2014, שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשים כלל משרדי הממשלה לבצע תכניות להפחתת הנטל הרגולטורי. מסמך זה מציג את עיקרי הנושאים שעלו בתהליך ואת תכנית משרד החקלאות ופיתוח הכפר ("משרד החקלאות" או "המשרד") להפחתת הנטל הרגולטורי המוטל על הציבור בשני תחומים רגולטוריים: הפיקוח הווטרינרי על בתי שחיטה והפיקוח הווטרינרי על בתי מטבחים. תכנית זו גובשה על ידי הרגולטור ותבוצע על ידו בכפוף לכל דין.

חלק א' – פעילות הרגולטור

א. האינטרס הציבורי ועיקרי הפעילות של הרגולטור

1. היחידה לפיקוח מוצרים מן החי בשירותים הווטרנריים ("הרגולטור") אחראית על מדיניות הפיקוח הווטרנרי על עיבודם, ייצורם ושיווקם של מוצרי מזון מין החי (בשר בקר, בשר צאן, בשר חזיר, בשר עוף, דגי מאכל, חלב, ביצים ודבש) לשוק המקומי והבינלאומי.
2. הפיקוח על מוצרים מן החי נועד להבטיח כי המזון שהציבור צורך יהיה בטוח מפני גורמי סיכון מיקרוביולוגיים וכימיים.
3. תכנית זו עוסקת בפיקוח הווטרנרי על בתי שחיטה לעופות, בתי מטבחים ליונקים (בקר וצאן) ועל בתי נחירה לחזירים. הפיקוח בתחומים אלו מהווה כ-75% מנפח העבודה של הרגולטור. כיוון שיש נקודות דמיון רבות בין בתי המטבחים (כולל בתי נחירה) לבתי השחיטה הדיון בהם יעשה במאוחד והם יכוננו יחד "מפעלים". כאשר התכנית מתייחסת רק לסוג מסויים של מתקנים, הדבר מצויין במפורש.
4. התכנית עוסקת בהוראות רגולטוריות שהן פרי רגולציה ישראלית בלבד ואינה עוסקת בתהליכי יצוא, זאת בין היתר מאחר והוראות אלו מוכתבות על ידי הרגולציה של מדינת היעד, ואינן נקבעות על ידי הרגולטור הישראלי.
5. הרגולטור מגן על מספר אינטרסים ציבוריים והם:
 - 5.1. הגנה על בריאות הציבור –
 - 5.1.1. מניעת מחלות בעלי חיים (פטוגנים) שעלולות לסכן גם בני אדם (מחלות זואוונטיות).
 - 5.1.2. מניעת סיכונים כימיים (שאריות כימיות) אשר נוכחותם במזון עלולה לסכן את בני האדם.
 - 5.2. מניעת הפצת מחלות בעלי חיים – חלק גדול מן המחלות לא מסכנות חיי אדם, אך הסיכון שלהן בעיקר כלכלי (מונע יצוא, פוגע כלכלית במגדלים).
 - 5.3. רווחת בעלי החיים – מניעת צער בעלי חיים בעת ההובלה למפעל וכן טרם השחיטה.
6. ישנם שלושה מאפיינים שהופכים את תחום הפיקוח על מוצרים מן החי למורכב מבחינת החשיפה וההתמודדות עם סיכונים:
 - 6.1. חומר גלם מן החי – מעורר סוגיות של רווחת בעלי חיים, מתאפיין בשונות רבה ובמחלות שיכולות להגיע מחוץ למפעלים.
 - 6.2. מזון – אינטרס ציבורי רגיש ובסיסי.
 - 6.3. מזון רגיש – מדובר במזון שמתקלקל מהר ונפגע. אם התהליכים לא יבוצעו מהר וכשורה, יש חשש כי המזון לא יהיה ראוי למאכל אדם.
7. להלן פירוט הסיכונים וחלוקתן בהתאם לרמתם (מהגבוה לנמוך):
 - 7.1. סיכון ביולוגי (פטוגנים) – המצאות חיידקים ומחלות למינהן. לכל מוצר יש את הפטוגנים האופייניים לו. פטוגנים יכולים להתפתח גם מזיהומים חיצוניים.
 - 7.1.1. הפטוגנים המרכזיים בעופות הם: סלמונלה (Salmonella) וקמפילובקטר (Campylobacter jejuni). מדובר על מחלות מדבקות אשר פוגעות בבני אדם. הביטוי הקליני העיקרי של המחלות הוא בדרכי העיכול, המלווה בכאבי בטן, שלשולים, בחילות ולעיתים הקאות וחום. האוכלוסיה הרגישה היא בעיקר ילדים בגיל הרך, נשים בהריון וקשישים.

המחלות הללו ניתנות לזיהוי רק באמצעות בדיקות מעבדה. שפעת עופות היא מחלה שפוגעת בבני אדם אך האוכלוסיה שנמצאת בסיכון היא בעיקר עובדי המשחטה ולא הציבור שרוכש את העופות בעמדות השיוק, זאת מאחר ולרוב המחלה עוברת דרך קנה הנשימה ולא במאכל.

7.1.2. הפטוגנים המרכזיים ביונקים הם: סלמונלה ושיגה-טוקסין-קולי (*Escherichia coli*). רוב זני חיידק הקולי אינם מהווים סיכון לאדם ומהווים חלק אינטגרלי ממערכת העיכול. מאידך, קיימים זני E-COLI מסויימים העלולים לגרום לתחלואה בבני אדם.

7.2. סיכון כימי – המצאות חומרים כימיים (כגון אנטיביוטיקה) אשר בטווח הארוך ובכמות מסוימת עלולים לפגוע בבני אדם.

7.3. סיכון פיזי – המצאות חומרים כגון מתכות למינהן אשר בטווח הארוך ובכמות מסוימת עלולים לפגוע בבני אדם.

8. ניתן לחלק את הסיכונים עמם מתמודד הרגולטור לשתי קבוצות. הקבוצה הראשונה היא "סיכונים חיצוניים" – סיכונים אשר מקורם במשקים, בעלי החיים נושאים את המחלה כבר בשלב הגידול ולמעשה מגיעים עם המחלה למפעלים ובכך מסכנים את העובדים והציבור אשר חשופים לבעלי החיים הללו (דוגמא לכך היא מחלת הסלמונלה). הקבוצה השניה היא "סיכונים פנימיים" – סיכונים שעלולים להתפתח בתוך המפעלים. יחד עם זאת יש לציין כי ישנן מחלות אשר מגיעים למפעל מהמשק אבל במידה ולא תהיה תגובה לכך החיידק עלול להמשיך להתפתח ובכך להגדיל את הסיכון.

9. הרגולטור מגן מפני מצב שבשר (עופות או יונקים) אשר עלול לפגוע בבני אדם ושאינו ראוי למאכל אדם, ישווק לציבור ויסכן את הציבור אשר בה איתם במגע.

10. הכלים הרגולטורים אשר משמשים את הרגולטור לצורך שמירה על האינטרס הציבורי הם:

10.1. עקיבות – מקור בעל החיים ממשק מוכר בפיקוח וטרינרי.

10.2. דרישות תפעוליות בנושאי הגיינה וסניטציה.

10.3. פיקוח ציבורי תמידי המתמקד בבדיקת העופות ויונקים טרם השחיטה ולאחר השחיטה, לצורך זיהוי מחלות.

10.4. פעולות דיגום לצרכי ניטור מחלות ושאריות כימיות.

10.5. דרישות מבניות ברמת התשתיות וציוד המפעלים.

10.6. פיקוח ובקרה שוטפים של רופאים ווטרינרים ציבוריים הכוללים פיקוח ובקרה על יישום הסטנדרט ההיגייני.

ב. הבסיס החוקי לפעילות

11. להלן יפורטו המקורות החוקיים לסמכות הרגולטור, אשר מעגנים את תפקידיו וסמכויותיו. הרגולטור פועל בעיקר מכוח פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה – 1985 ("הפקודה") ומכוח התקנות שהותקנו מכוחה:

11.1. תקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), התש"ך–1960.

11.2. תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד–1964.

11.3. תקנות מחלות בעלי חיים (בדיקה וטרינרית של בשר חזיר בר), תשל"ז–1977

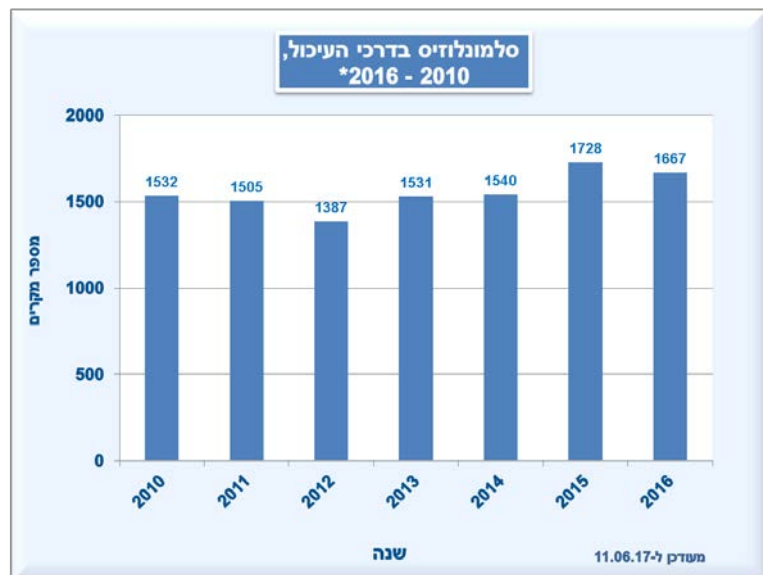
- 11.4. תקנות מחלות בעלי חיים (הסדרת תנועת בעלי חיים בישראל), התשמ"ב – 1982.
- 11.5. תקנות מחלות בעלי חיים (פסדים), התשמ"א-1981.
- 11.6. תקנות מחלות בעלי חיים (מניעת שאריות ביולוגיות), התש"ס - 2000.
- 11.7. כמו כן, הרגולטור פועל על פי למעלה מ-40 נהלי עבודה. הנהלים מפורסמים באתר אינטרנט של הרגולטור בכתובת: [אתר האינטרנט של הרגולטור](#).
- 11.8. מדובר על מקבץ רב של הוראות, חלקן מתייחסות לכל המפעלים, חלקן לבתי מטבחיים או לבתי שחיטה וחלקן רק לבתי שחיטה המיועדים ליצוא ביניהם הוראות יישום תכנית בקרה עצמית לבטיחות מזון (HACCP). בנוסף, קיימת חלוקה בין הוראות ווטרינריות המיועדות לשמור על בריאות הציבור, לבין הוראות המיועדות לשמור על רווחת בעלי החיים. ההוראות המייחסות להיבטים מגוונים דוגמת הקמת המפעל, תנאים להפעלתו, סגל הפיקוח הוטרינרי, תהליכי העבודה במפעל, הציוד הנדרש וטיפול בתקלות.
12. בנוסף, הרגולטור פועל גם מכוח חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, ומכוח התקנות שהותקנו מכוחו:
- 12.1. תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב – 2011.
- 12.2. תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), תשס"ו-2006.

ג. הפעילות המפוקחת ומאפייני קהל היעד

1.ג. המחלות העיקריות עימן מתמודד הרגולטור

13. סלמונלה –

- 13.1. יש יותר מ-2,300 זנים של חיידק הסלמונלה ורק פחות מ-10% מהם עלול לגרום להתפתחות מחלות בבני אדם. להלן מוצגים נתונים על תחלואה מדווחת בסלמונלוזיס בבני-אדם בישראל:¹



¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת "נתונים על מחלת הסלמונלוזיס, הנגדרת על-ידי חיידק הסלמונלה" (22.2.2016) זמין ב: [אתר מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#)

13.2. יש לציין כי הטבלה מציגה את המקרים המדווחים בלבד. לטענת הרגולטור, קיים קושי להעריך את הנזק הצפוי מהתממשות הסיכון מאחר וישנם כמה רמות לאבחון המחלות אשר יכולות להתפתח במפעלים ולרוב לא ניתן לזהות ולסמן את כמות האנשים אשר חלו ונפגעו מהמחלות. עם זאת, באופן טבעי המקרים הקשים מדווחים בעוד שמקרים קלים או זניחים אינם מדווחים. הזיהום יבוא לידי ביטוי בכמה רמות:

13.3. זיהום קל – אדם ממוצע יסבול מכאבי בטן, לא ילך לבדיקה רפואית. מדובר על 60%-70% מהאוכלוסייה.

13.4. זיהום בינוני – אדם ממוצע יבצע בדיקה רפואית אך לא יתבצע זיהוי של החיידק.

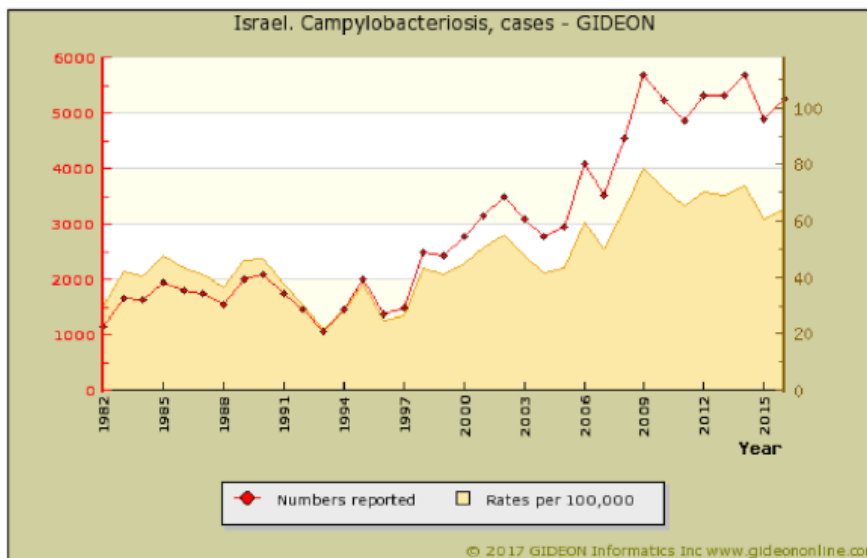
13.5. זיהום קשה – תתבצע בדיקה רפואית כולל זיהוי החיידק, החולה יקבל טיפול רפואי כולל אשפוז ברוב המקרים.

13.6. זיהום קשה מאוד – במקרים מעטים תתבצע הבחנה לגבי הזיהום ומקור הזיהום. החולה יקבל טיפול אינטנסיבי ואשפוז. במקרים מסויימים המחלה תשאיר מום לכל החיים ויש אף סיכון לחיי החולה.

14. קמפילובקטר –

14.1. החיידק יכול לעבור לבני אדם דרך אכילת עופות או בשר שלא בושל היטב או דרך מזון אחר כזיהום משנה. בישראל כמו באירופה קיימים מקרים רבים של המחלה בבני אדם. בשנים האחרונות נמצאה תחלואה גבוהה יותר של קמפילובקטר בישראל.

14.2. התרשים הבא מציג את תחלואה מדווחת של מקרי קמפילובקטר בישראל:²



ג.2. מאפייני קהל היעד

15. בתי שחיטה (משחטות עוף) –

15.1. בישראל קיימים 34 משחטות לעופות בחלוקה הבאה: שש משחטות ליצוא, שמונה משחטות רשותיות ו-20 משחטות תעשיתיות. היקפי השחיטה לשוק המקומי מתפלגים באופן הבא: 55% על ידי משחטות היצוא, 43% על ידי משחטות תעשיתיות ו-2% על ידי משחטות רשותיות. החלוקה היא חלוקה פנימית שמבצע הרגולטור לצרכי ניהול הפיקוח הווטרינרי בהתאם למונחים היסטוריים כפי שנהוגים בפי בעלי העניין.

15.2. כמות העופות אשר נשחטים בכל המשחטות בארץ נע בין 850 ל-900 אלף עופות ביום.

15.3. סוגי המשחטות הקיימות בישראל:

15.3.1. "משחטות רשותיות" (שאינן תעשיתיות) – משחטה ששוחטת עד 6,000 עופות ביום.

15.3.2. משחטות תעשייתיות – משחטה ששוחטת מעל 6,000 עופות ביום.

15.3.3. משחטות מאושרות ליצוא –

15.3.3.1. משחטות אשר בנוסף לפעילות השיווק בשוק המקומי מעוניינות לייצא את

המוצרים שלהן לשוק הבינלאומי ולכן נדרשות ליישם את דרישות מדינות היעד (אירופה וארה"ב). למעשה, בנוסף לרגולציה הקיימת בישראל הן כפופות לרגולציה נוספת של אותן מדינות ולתקנות לפי החוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצאת מן החי, תשי"ז - 1957. הפיקוח הווטרינרי מתבצע על ידי הרגולטור בישראל. משחטות אלו מאושרות ליצוא אך הן מספקות למעלה ממחצית מהעופות לשוק המקומי.

15.3.3.2. ייצוא יכול להתבצע באופן ישיר או עקיף. יצוא ישיר מתייחס לבשר גולמי

שמשווק מהמשחטה ליצוא. יצוא עקיף מתייחס לבשר גולמי שמועבר למפעל עיבוד ומשם ליצוא. הדרישות במקרה של יצוא ישיר הן מחמירות יותר. נכון להיום לא מתבצע יצוא ישיר וזאת במידה רבה בגלל שיעור התחלואה במחלות עופות בישראל כגון הניוקאסל.

15.3.3.3. בהתאם להנחיות הבינלאומיות, משחטות אלו מחויבות, בין היתר, ביישום

תכנית בקרה עצמית לבטיחות מזון (HACCP- Hazard Analysis Critical Control Point). מדובר על גישה שיטתית אשר מבוססת על שבעה עקרונות מרכזיים לבקרת מזון. ולכן ברוב המקרים יעסיקו מחלקת בקרת איכות. תכנית שהמפוקח מגדיר לעצמו ונדרש לעמוד בהן באופן שמניח את דעת הרגולטור. ראה הרחבה בהמשך מסמך זה.

16. בתי מטבחים (כולל בתי נחירה) –

- 16.1. בישראל קיימים שנים עשר בתי מטבחים ליונקים בחלוקה הבאה: 10 בתי מטבחים לבקר וצאן, מתוכם שלושה מפעלים תעשייתיים והיתר לא תעשייתיים. וכן שני בתי נחירה לחזירים.
- 16.2. היקפי השחיטה בבקר מתפלגים באופן הבא: 80% על ידי בתי מטבחים תעשייתיים ו-20% על ידי בתי מטבחים שאינם תעשייתיים. היקפי השחיטה בצאן מתפלגים באופן הבא: 84% על ידי בתי מטבחים תעשייתיים ו-16% על ידי בתי מטבחים שאינם תעשייתיים.
17. התוצרים האפשריים של המפעלים הם מוצר שלם, מוצר מפורק או בשר מגורם (חומר גלם המשמש לנקניקיות). מפעל משווק את המוצרים ישירות לרשתות שיווק או למפעלי עיבוד (שניצל מתובל וכדומה).
18. פירוק מוצרים: רוב מהמפעלים מבצעים פעולות פירוק עד למוצר סופי עבור הצרכן, אחרים לא מפרקים או מבצעים פירוק בסיסי (חלוקה ל-1/4). בהתאם, פירוק יכול להתבצע גם מחוץ למפעלים. כיום פירוקים חיצוניים למפעלים מפותחים על-ידי משרד הבריאות. תחום האחריות הרגולטורי של פירוקים צפוי לעבור לאחריות הרגולטור בעוד כשלוש שנים בעקבות שינויים שבוצעו במסגרת חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015, כפי שיתואר בהמשך.
19. עיקרי השונות בין בתי שחיטה ובתי מטבחים:
- 19.1. בכל הנוגע לשחיטת עופות, מועצת הלול תומכת בתהליכים ובמערכות מחשוב אשר מסדירות ועוזרות לקיים תהליך יעיל. למשל כל תהליך העברת העופות משלב הגידול לשלב בשחיטה נעשה על בסיס מערכת ניהול ממוחשבת של מועצת הלול. לא קיים גוף מקביל למועצת הלול בבתי מטבחים.
- 19.2. מערכת ניהול העופות מנוהלת על ידי מועצת הלול בעוד שמערכת ניהול הבקר פותחה ומנוהלת על ידי יחידת המחשוב של משרד החקלאות ולכן כל שינוי ועדכון כפוף לתכניות עבודה ולתקציבים.
- 19.3. מדינת ישראל מייצאת עוף מעובד אך כמעט ואינה מייצאת מוצרים מבשר בקר. לצורך ייצוא מפעלים חייבים לעמוד בדרישות גבוהות יותר, שהסדירו טוב יותר את ענף העוף בשלב הגידול, מה שמשליך גם על תעשיית בתי השחיטה. הדרישות הרגולטוריות הבינלאומיות ליצוא, חייבו את המשחטות בתכניות פיקוח עצמית שהן מקבלות על עצמן, כולל תכנית בטיחות מזון שמבוססת על זיהוי סיכונים (HACCP).
- 19.4. רופאים וטרינרים של בתי מטבחים הם רופאים וטרינרים רשותיים (מועסקים על ידי הרשות המקומית שבתחומה נמצא בית המטבחים, דבר היוצר שונות במעסיק). רופאים וטרינרים של משחטות מועסקים בעיקר על ידי מועצת הלול, כאשר במשחטות קטנות יש רופאים וטרינרים רשותיים.

ג.3. היקף הייצור ושווי שוק

20. להלן מוצגים היקפי השחיטה ממוצעים לשנה (מתייחס לשנים 2011 עד 2015) בק"ג וכן הערכת שווי שוק שנתי פר מוצר בש"ח:

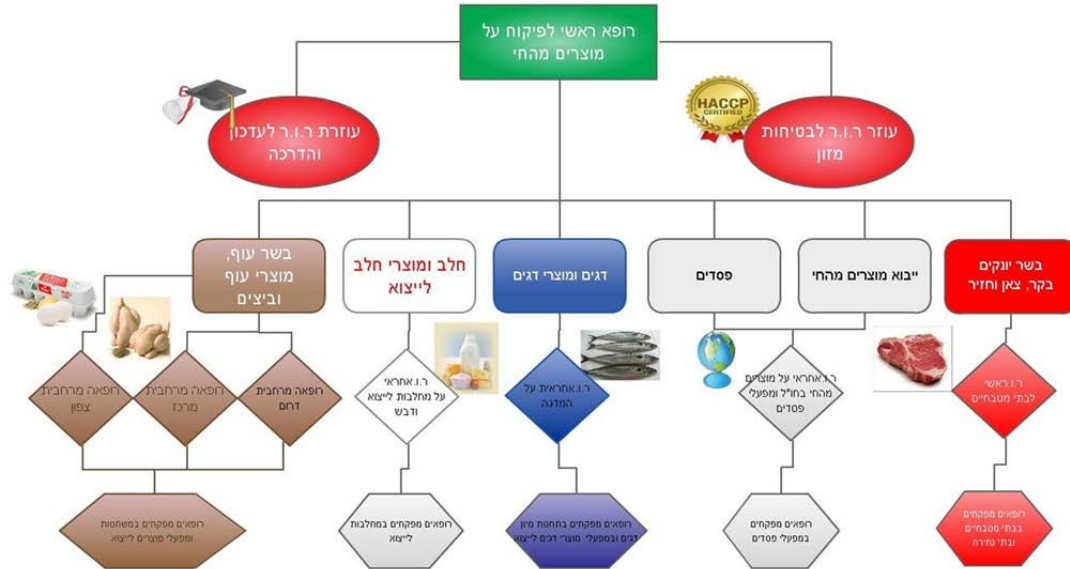
פטים	הודים	בקר	חזירים	צאן
435,354,867	93,379,343	118,759	193,554	154,527
3,678,748,624 ₪	975,814,139 ₪	641,298,600 ₪	232,265,280 ₪	185,432,160 ₪

³ מתוך דו"ח שנתי השירותים הווטרינריים לשנים 2014-2015 [אתר משרד החקלאות השירותים הווטרינריים](#)

⁴ כמות השחיטה בק"ג מוכפלת במחיר ממוצע לק"ג בשער המפעל. הנתון מבוסס על מידע שהתקבל ממפעלי השחיטה.

21. על פי הערכות כלכליות של משרד החקלאות, שווי הברש שנשחט בישראל (עופות, בקר, צאן וחזירים) נאמד בכ- 14 מיליארד ש"ח.

ג.4. מבנה היחידה



22. ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי לפיקוח מוצרים מן החי, תחתיו :

- 22.1. בתחום בתי שחיטה – שלוש רופאות וטרינריות מרחביות. בנוסף, עשרות רופאים וטרינרים ופקחים ציבוריים אשר מוצבים בבתי השחיטה וכפופים לרגולטור מבחינה מקצועית.
- 22.2. בתחום בתי מטבחים – רופאה וטרינרית מרחבית מפקחת על כל בתי המטבחים ובתי הנחירה. בנוסף, עשרות רופאים וטרינרים רשותיים אשר מוצבים בבתי המטבחים וכפופים לרגולטור מבחינה מקצועית.
- 22.3. יתר תחומי הפעילות של הרגולטור אינם נדונים במסגרת התכנית.

ג.5. תהליכים משמעותיים שהתרחשו בשנים האחרונות

23. בשנת 2015 נחקק חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015 ("חוק המזון"). החוק כולל בין היתר את השינויים הבאים :

23.1. ביטול בדיקות המשנה – בדיקות משנה הן בדיקות אשר נערכות על כל רכב אשר מוביל סחורה של מוצרים מהחי, מהמפעל אל נקודות השיווק. בדיקה זו נערכת על ידי פקחים או רופאים וטרינרים של הרשות המקומית בכניסה לכל רשות מקומית. ההנחיה לבדיקה היא שריד היסטורי של חקיקה מנדטורית, בעיקר מאחר ובעבר לא היו רופאים וטרינרים במפעלים כפי שישנם כיום. בדיקת המשנה כרוכה בתשלום אגרה ובביצוע בדיקות וטרינריות. חוק המזון קבע כי עד שנת 2020 יבוטלו בדיקות המשנה וזאת בכפוף למספר תנאים כאשר אחד מהן היא יישום תכנית מפעלית לבטיחות מזון (HACCP). עוד טרם מועד זה, ובמהלך תקופת מעבר מיום תחילת של החוק, עמידה בתנאים מסוימים תקנה פטור מלא מבדיקות המשנה. במקביל, החוק קבע כי יבוצעו "בדיקות קצה" בנקודות השיווק. לצורך יצירת תשתית לביצוע הבדיקות קבע החוק כי כל מפעל ישלם אגרה בסך של 0.1 אי"ג לק"ג משווק. הסמכות לקביעת הדרישות לבדיקות הקצה (כולל תדירות, מיקום וכו')

מסורה למשרד הבריאות תוך התייעצות עם הרגולטור. את בדיקות הקצה יבצעו רופאים וטרינריים ופקחים של הרשות המקומית. נכון להיום, הרגולטור נדרש לאכוף את התשלום של האגרה לרשויות המקומיות כך שאם מפעל לא משלם הוא מפעיל סנקציות. נכון להיום, לא כל המפעלים פטורים מבדיקות המשנה. לטענת הרגולטור בדיקות משנה מחמירות מאוד, שמטפלות בעיקר בסיכונים נמוכים (הן ברמת החומרה והן ברמת ההסתברות) והדרישות אינן סבירות.

23.2. הקמת תאגיד (ארצי) לפיקוח ווטרינרי – החוק קובע כי הרגולטור ומשרד הבריאות צריכים לפעול להקמת התאגיד עד מרץ 2018, כך שפעולתו תחל לא יאוחר משנת 2020. התאגיד יוקם במטרה להעסיק את הרופאים הווטרינרים והפקחים שיבצעו בדיקות למוצרים מן החי, לשיווק מקומי וליצוא. כך שהרופאים הווטרינרים אשר כיום מועסקים על ידי הרשויות המקומיות או מועצת הלול, יהיו כפופים ויועסקו במתכונת מאוחדת על ידי התאגיד. המשמעויות, בין היתר, הן שתתאפשר רוטציה בין הרופאים בבתי השחיטה למניעת ניגודי עניינים ולהגברת האובייקטיביות ומקצועיות הפיקוח. שר הבריאות ושר החקלאות אמונים על הקמת מועצה התאגיד.

23.3. אימוץ גישת HACCP בכל מפעלי המזון – כפי שתואר, מדובר על גישה שיטתית להשגת בטיחות מזון מסיכונים ביולוגיים, כימים ופיזיים בתהליך היצור. זו גישה מקובלת בעולם. נכון להיום רק מפעלים מאושרים ליצוא מחויבים ביישום הגישה. עד שנת 2020, כל המשחטות יחויבו לעמוד בתכנית בטיחות מזון כתנאי לפטור מבדיקות המשנה.

23.4. חלוקת סמכויות בין משרד החקלאות למשרד הבריאות – במסגרת החוק הוחלט כי עד שנת 2020 תוסדר חלוקת הסמכויות בין המשרדים, כך שמוצר גולמי יהיה בסמכות של משרד החקלאות ומוצר מעובד יהיה באחריות של משרד הבריאות. שרשרת המזון חולקה לעשר חוליות ביניהן גידול בעלי חיים, מספוא, משחטות, פירוקים, יבוא ושיווק. הסמכות של משרד החקלאות היא עד לחוליית השחיטה (כולל) והסמכות של משרד הבריאות החל מחוליית הפירוקים. החל משנת 2020, כשתוסדר החלוקה בין המשרדים, כל מפעל שיעשה פעילות בבשר גולמי על פי ההגדרה של חוק המזון (כולל פירוקים) יעבור לפיקוח משרד החקלאות.

24. מערכת ממוחשבת לניהול הפיקוח הווטרינרי – לפני מספר שנים, פיתח הרגולטור מערכת ממוחשבת ("המערכת") אשר בה מנוהל הפיקוח הווטרינרי במפעלי המזון השונים. למערכת פונקציות רבות אשר מסייעות בטיפול עקבי ומתמיד אחר המפעלים. המערכת מהווה את ערוץ התקשורת המרכזי עם המפעלים. במערכת מתועדים כל הפעולות הרגולטוריות הנדרשות בתיעוד, קביעת כמות פקחי השחיטה שיש להציב בכל משחטה או בית מטבחיים ועוד. במערכת קיים מודול לגבי ניתוח הסיכונים בפיקוח על בתי השחיטה ובתי המטבחיים. בכדי להתמקד בסיכונים ולבצע פיקוח וטרינרי ממוקד, נקבעו פרמטרים שעל פיהם הרופאים המרחביים מקבלים החלטה לגבי הביקור ותדירות הבדיקה בכל בית שחיטה. ככל שהציון גבוה יותר כך מסוכן יותר.

ישנם ארבעה קריטריונים עיקריים והם:

24.1. ציון אימות אחרון – הציון שנתן המפקח במסגרת ביקורו האחרון בבית השחיטה. הציון נע בין 1 ל-5: לא משמעותי, נמוך, בינוני ועד מסוכן. לא קיימים קריטריונים קשיחים לגבי הציון, נעשה בהתאם לשיקול הדעת של המפקחים.

24.2. תקופת אימות אחרון – מספר השבועות אשר בהם לא התבצע פיקוח ובקרה על בית השחיטה.

24.3. היסטורית מתקן – מהווה את הסטאטוס הסניטארי של המתקן, בין 0 ל-5 להלן הפירוט:

24.3.1. ציון 0 – מפעל שעובד שאופן תקין, מבצע פעולות מתקנות בזמן שניתן לו.

- 24.3.2. ציון 1 – לא עומד בדרישות ונכנס לסטאטוס של "מתקן בסיכון". החל משלב זה נשלח מכתב התראה לבית המטבחיים.
- 24.3.3. ציון 2 – מתקן בסיכון לקראת שימוע.
- 24.3.4. ציון 3 – הזמנה לשימוע לקראת ביטול היתר ההפעלה.
- 24.3.5. ציון 4 – במהות זהה לציון 3, אלא שבמקרה זה מדובר על הזמנה מיידית בשל בעיה סניטארית קשה שנמצאה במפעל. בשלב זה קיימת אפשרות לסגירת המפעל.
- 24.3.6. ציון 5 – סגירת המפעל.
- 24.3.7. לא קיים בנוהל הסבר לגבי הקריטריונים אשר יביאו את המפעל לציונים השונים.
- 24.4. רמת הסיכון של המתקן – מהווה ציון משוקלל של ארבעה פרמטרים (הציון המקסימלי הוא 40):
- 24.4.1. גודל המפעל – החל מקטן מאוד ועד לגדול מאוד. החישוב נעשה על ידי מיפוי של כל בתי השחיטה בישראל. ככל שגדול יותר מסוכן יותר.
- 24.4.2. דרגת סיכון מוצר – כך למשל מזון לתינוקות מסוכן מאוד ואילו בשר גולמי בסיכון בינוני.
- 24.4.3. פיקוח עצמי – אם המפעל מיישם HACCP אז הסיכון נמוך יותר.
- 24.4.4. פיקוח ווטרינרי – ציון אחיד לכל המפעלים שכן כולם מחויבים בפיקוח ציבורי.

ד. תיאור פעילות הרגולטור

1.ד. פירוט תהליכים רגולטוריים

25. היתר הקמת מפעל –

- 25.1. הקמת מפעל טעונה אישור מקדים של הרגולטור עוד בשלב התכניות טרם ההקמה. זה הליך מקדמי שמתרחש במקביל להגשת בקשה להיתר בנייה. בנוסף, כל שינוי במבנה טעון אישור מקדים של הרגולטור.
- 25.2. בעבר הרגולטור בחן אך ורק את התקיימות ההוראות הקבועות בחקיקה הוטרינרית. לפני מספר שנים, נקבע כי על הרגולטור לוודא שלמפעלים ניתן היתר בניה.
- 25.3. כיום יש לפנות לרגולטור ולהמציא מסמכים שונים כגון: פרשה טכנית, תכניות הנדסיות של המבנה, היתר בנייה (אישור הקמה מרשות מקומית). התכניות מרוכזות אצל רופאה ווטרינרית מומחית מטעם הרגולטור אשר אחראית על בדיקת התכנית ואישורה. הרגולטור בוחן את תכניות הבנייה והמפרט ההנדסי של המפעל.
- 25.4. אחת הדרישות המרכזיות בתהליך לקבלת היתר הפעלה הוא הצגת אישור הרשות המקומית להפעלת המפעל. כיוון שמערך הפיקוח של הרגולטור מבוסס על רופא וטרינר קבוע במפעל. הרופא מועסק על ידי הרשויות (או על ידי מועצת הלול במקרה של עופות) ועל כן כחלק מתהליך היתר ההקמה, יש דרישה להציג אישור עקרוני של הרשות המקומית להקמת המפעל. ישנם מקרים שבהם הרשות המקומית לא מאשרת את העסקת רופא וטרינר מסיבות שונות ואז אין אפשרות לתת היתר הקמה. סוגיה זו תיפתר ככל הנראה כאשר יוקם התאגיד, מאחר והעסקת הרופאים תתבצע ללא תלות ברשויות המקומיות.
- 25.5. לאחר שהמפעל מוקם, הרגולטור מגיע בודק שהמבנה עומד בדרישות התכנון. קבלת אישורים עתידיים שמעניק הרגולטור מותנים בכך שהמפעל נבנה בהתאם למה שאושר על-ידו בשלב התכנון.

25.6. במדינות אירופה וארה"ב לא קיים המנגנון של היתר הקמה מקדים, אלא מוצגות דרישות מחייבות שהן ברות אכיפה על ידי הרגולטור.

25.7. בשנים האחרונות כמעט ואין בקשות להקמת מפעלים חדשים (בעשר השנים האחרונות הוגשה בקשה אחת למשחטה ואחת לבית מטבחים).

25.8. בשנת 2016 כ-20 מפעלים הגישו בקשות לקבלת היתר לצורך ביצוע שיפוצים ושינויים מבניים.

25.9. זמן ההמתנה לאישור התכנית על ידי הרגולטור תלוי באיכות המסמכים שמתקבלים מהמפוקח ואופן מילוי הדרישות. החובה לאשר את המפרט התכנוני-הנדסי של המפעל, מטילה על הרגולטור את האחריות לתכנית שאושרה ולכן הבדיקה מתבצעת באופן קפדני ביותר. כתוצאה מכך זמן המתנה לקבלת היתר הקמה ממושך. להערכת הרגולטור ישנן תכניות אשר נבדקות ומוחזרות למבקש לתיקונים למעלה מ-20 פעמים. התהליך נמשך על פני מספר חודשים ולעיתים עד שנה.

26. היתר הפעלה –

26.1. לאחר הקמת המפעל, אסור להפעיל את המפעל ללא קבלת אישור מהרגולטור. אישור ההפעלה ניתן לתקופה של שנה וכולל מספר תנאים. האישור מתחדש כל שנה, בכפוף לעמידה בדרישות הרגולטוריות. תנאי ההיתר מגדירים במידה רבה את אופן ההפעלה ואת משטר הפיקוח על המפעל לאחר מכן. נפריד בין היתר הפעלה למשחטות עופות לבין היתר הפעלה לבתי מטבחים ליונקים.

26.2. היתר הפעלה למשחטות – ההיתר כולל את התנאים הבאים:

26.2.1. כמות עופות מקסימאלית לשחיטה – החישוב נעשה באמצעות שקלול מספר מדדים שקשורים לתשתיות הלוגיסטיות בבית השחיטה, ביניהן: גודל הציילרים, מהירות מירבית בליין השחיטה, מהירות מכונות הניקוי. תבנית החישוב נבנתה בעזרת מהנדס ותיק שתכנן מספר בתי שחיטה. לטענת הרגולטור, ישנו קושי לבצע השוואה לרגולציה הבינלאומית למודל החישוב, מאחר ובארץ המודל מושפע גם ממגבלות הכשרות. חישוב הכמות נעשה בפעם הראשונה בעת מתן היתר הפעלה וכן במידה ובית משחטה מעוניין להגדיל את הכמות, לאחר שביצע שינוי בתשתיות הקיימות. שינוי נוסף בכמויות יתכן במקרה שבו בית המשחטה אינו עומד בדרישות התפעול ואז הרגולטור מקטין את הכמות המקסימאלית.

26.2.2. היקף סגל הפיקוח הווטרנרי אשר יוצב במשחטה - רופאים, פקחים וטרימרים הנדרשים בהתאם לכמות העופות המקסימאלית. חישוב הכמות נעשה בהתאם לנוהל הקיים בארה"ב לפיו כמות המקסימאלית לפקח היא 35 עופות בדקה. הכמות המקסימאלית לא תעלה על 140 עופות לדקה (מהירות כזו מצריכה 4 פקחים, באותו מפתח) וזאת מאחר ועין אנושית אינה יכולה לבצע את הבדיקה במהירות גבוהה מזו גם אם נוסף עוד פקחים. החישוב מתבסס על מחקר שהתבצע על ידי ה-FSA (food standarts agency) הבריטי לפני כעשר שנים. באירופה אין אחידות בחישוב הכמות לבדיקה, ההנחיה באירופה היא שהכמות תאפשר בדיקה ראויה. לכן, אחת ההמלצות של ה-FSA היתה להקים גוף אשר יפקח בין היתר על אחידות הבדיקה. בישראל כמו בארה"ב ובאירופה בודקים כל עוף.

26.2.3. לעיתים קיימת דרישה לפקח נוסף:

26.2.3.1. פקח "שטח" במשחטות מאושרות ליצוא – פקח שלא נמצא בקו אלא עוזר לרופא בלקיחת דגימות ותפעול שוטף במשחטה. הדרישה באירופה כחלק מאישור המשחטה ליצוא היתה לרופא שטח, אך הרגולטור ביקש להקל על הדרישות

מאחר ועלות ההעסקה של הרופא יקרה כמעט פי שניים מעלות ההעסקה של פקח.

26.2.3.2. פקח מחליף – כל פקח שעובד על קו השחיטה זכאי להפסקה של עשרים דקות בכל שעה ולכן נדרשים פקחים מחליפים.

26.2.3.3. פקח נוסף במקרה שבו יש מפעל נוסף שצמוד למפעל הקיים.

26.2.3.4. מאידך ניתן להוריד פקח אחד במידה והרופא מעוניין ורשאי להחליף אותו. קיים בעיקר במשחטות קטנות.

26.2.4. עוזר פקח ("טרימר") – לכל פקח צמוד עוזר אשר תפקידו לבצע את החיתוך במידה וישנו חלק שצריך להסיר. הפקח אינו יכול לבצע את פעולת החיתוך שכן נדרש לקבל החלטה לגבי העוף בתוך שניה. עוזר פקח הוא עובד המפעל וזאת בניגוד לפקחים ורופאים אשר עובדים ציבוריים של הרשויות המקומיות או מועצת הלול.

26.3. היתר הפעלה לבתי מטבחים – ההיתר כולל את התנאים הבאים:

26.3.1. כמות מקסימאלית לשחיטה – הכמות המקסימלית אשר מאושרת לשחיטה. ברוב בתי המטבחים בארץ יש קו שחיטה אחד, למעטים יש שני קוים (באותו אולם). שחיטת בקר וצאן (בעיקר כבש) מתבצעים בנפרד (קוים או ימים נפרדים). הכמות המאושרת לוקחת בחשבון פרמטרים שונים ביניהם: גודל מכלאות ההמתנה, גודל מכלי הצינון, מהירות הקו וגודל שטחי קירור. במדינות אירופה ההחלטה על כמות השחיטה מתבצעת על ידי היצרן ללא מעורבות רגולטורית. במדינות אלו הרגולטור מתערב רק במידה ומתגלה בעיה שדורשת התערבות. בארה"ב, יש הנחיות רגולטוריות לגבי מהירות הקו וכמות הפקחים (רופאים) בהתאם לכמות הקוויים והמהירות של כל קו.

26.3.2. כמות רופאים וטרינרים מפקחים – תלויה בכמות הקוויים שיש באותו אולם. הרופא נדרש לראות כל ראש בקר או צאן כולל כל חלקי הפנים שלו. כך שאם מדובר על קו אחד יהיו שני רופאים וטרינרים אחד שמפקח על ראשי הבקר בקו והשני שבדק את איברי הפנים על שולחן הבדיקות. אם בבית המטבחים יש שני קוים אז יהיו שלושה רופאים וטרינרים: שני רופאים וטרינרים על הקו ורופא וטרינר נוסף שאחראי על שולחן הבדיקות. בבתי מטבחים כמו בבתי שחיטה נדרש גם רופא וטרינר שטח אשר מסתובב בבית המטבחים ואחראי על הפיקוח לגבי הדרישות הווטרינריות שקשורות לתשתיות, שמירה על הגיינה וכו'.

27. פיקוח שוטף במפעלים: כללי –

27.1. כפי שתואר, כל מפעל מחויב בהעסקת סגל פיקוח מטעם הרגולטור אשר נוכח במפעל בדרך קבע. הסגל הקבוע והמפקחים העליונים (רופאים מרחביים) מטעם הרגולטור מבצעים פיקוח ובקרה שוטפים במפעלים.

27.2. הרופאים הוטרינרים והפקחים פועלים בהתאם להנחיות מקצועיות של הרגולטור. המעסיק הרשמי שלהם הוא מועצת הלול או הרשויות המקומיות. הדרישה לכך שפקחים ורופאים וטרינרים יהיו עובדי הרשויות ואינם עובדי המפעל היא לצורך מניעת ניגוד העניינים שכן מדובר על בעלי תפקיד אשר משפיעים מבחינה כלכלית על תוצאות המפעל.

27.3. בארה"ב החליטו לאפשר לפקחים להיות עובדי המפעל אך הציבו דרישות סף גבוהות. באירופה קיימת אפשרות לפיקוח על בסיס עובדי המפעל תחת פיקוח-על של הרגולטור.

27.4. השוואה למפעלי מזון אחרים למוצרים מן החי – כמעט בכל מפעל קיים פיקוח ווטרינרי (דגים, חלב בשר ועופות), למעט ביצים אשר יכנס לתוקף בקרוב.

27.5. בישראל ישנם מפעלי מזון אשר אינם ממוצרים מן החי אך בעלי סיכון גבוה כמו: תרופות, מזון לתינוקות, וכן מוצרי Ready To Eat אשר אינם עוברים תהליך בישול טרם האכילה (ולכן במוצרים אלו יכולים להתפתח חיידקים בדומה למוצרי עוף או בשר חי). במפעלים אלו לא קיים פיקוח שוטף כפי שמתקיים בבתי שחיטה ומטבחיים אלא נעשה על ידי ביקורות שוטפות.

27.6. עלות ההעסקה הממוצעת של רופא וטרינר במפעל היא 49 א' ש בחודש ועלות ההעסקה ממוצעת של פקח במפעל היא 20 א' ש בחודש. בהתאם לחישוב שביצע הרגולטור עלות הפיקוח הוטרינרי נעה בין 0.05 ל-0.08 א"ג לק"ג בשר.

28. פיקוח שוטף במפעלים: שלבי הפיקוח

28.1. מפעל שחיטה מחולק לשלושה אזורים עיקריים. כלל האצבע הוא שמוצר מתקדם רק לכיוון אחד, כאשר קיימת הפרדה פיזית בין האזורים (קירות, לחץ אויר שונה וכו') ואין תנועה בין האזורים, כך שגורמים מזהמים לא יוכלו לעבור מאזור לאזור.

28.1.1. מלוכלך – באזור זה יתבצע תהליך Ante mortem (בדיקה רפואית של בעל החיים), שחיטת בעל החיים ומריטת הנוצות (במקרה של עופות) או הסרת העור (במקרה של יונקים). מדובר על אזור רוויבבוץ וצואה.

28.1.2. חצי-חצי – באזור זה הטבחה (בעל החיים השלם) מכילה את חלקי הפנים. באזור זה יתרכזו הפקחים שכן שם מבצעים את הוצאת חלקי הפנים, קבלת החלטה לגבי Post mortem (ראוי למאכל, הסרת חלק מסוים או פסילה), ניתוק הטבחה מחלקי הפנים (למאכל ולא למאכל).

28.1.3. נקי – באזור זה הטבחה ללא עור וחלקי פנים, ולכן זה אזור שבו הסיכון לזיהום נמוך. באזור זה מבצעים צינון של הטבחות ושל חלקי הפנים וכן מבוצע תהליך ההכשרה אשר כולל ציילר השרייה, ציילר מלח ושלוש שטיפות. התחנה האחרונה היא ציילר אויר.

28.1.4. תהליך השחיטה בישראל תואם לתהליך באירופה ובארה"ב למעט האזור הנקי. הסיבה לשוני נובעת מטעמי כשרות. למשל בבתי שחיטה בארה"ב האזור הנקי מסתכם בציילר אחד שבו העוף יוצא ב-4 מעלות. באירופה משתמשים בציילר אויר בלבד אשר אפקטיבי יותר מבחינת ניקוי.

2.ד. סקירת התהליכים המפוקחים ומערך הפיקוח

29. תיאור תהליך שחיטת עופות:

29.1. כדי להעביר עופות מהמשק למשחטה, המגדל מגיש בקשה לקבלת היתר להובלת העופות מהמשק לבית השחיטה. התהליך מתבצע באמצעות המערכת ממוחשבת של מועצת הלול. העברת העוף כרוכה במספר תנאים של המערך לבריאות העוף. בניהם אישור של הרופא המטפל, הצהרת מגדל

ובדיקה כי לא מדובר על משק בהסגר. לאחר שמתקבל אישור, יש תקופה של 48 שעות שמהלכן ניתן להעביר את העופות המבוקשים.

29.2. הרופא הווטרינר שמוצב בבית השחיטה, מקבל את תוצאות הבדיקה דרך המערכת. הוא בודק את האישור הרפואי וכן את היסטוריית הלהקה כולל אם המשק מצוי בהסגר. אם הרופא הווטרינר מוצא שהכל תקין, הוא מעניק אישור ואז המגדל במשק יכול להדפיס מהמערכת אישור עם כל הפרטים שאושרו (למשל מספר העופות).

29.3. כשמגיע משלוח למפעל, מציגים לרופא הווטרינר את האישור המודפס, שמסכם את הבדיקה של המשק וכן את היסטוריית הלהקה. הרופא בבית השחיטה מדפיס טופס Ante Mortem, עם כל הקריטריונים שעליו לבדוק. הטופס מנחה את הרופא הווטרינר בבדיקה ועל גביו הרופא מסכם את הממצאים. בשלב זה הרופא הווטרינר עובד לפי נוהל Ante Mortem. הרופא הווטרינר בודק אם החיה נושמת, הולכת, והאם המראה הכללי שלה מעיד על סממן להמצאות מחלה כלשהי. שלב זה הוא המשך ישיר לבדיקה שתוארה בסעיף הקודם שכן היסטוריית הלהקה עשויה לתת אור על המצב שבו נמצאים העופות. לאחר השלמת הבדיקה בשלב ה-Ante Mortem, הרופא מזין את התוצאות שרשם בטופס למערכת הפיקוח של הרגולטור.

29.4. לאחר מכן מבוצעת השחיטה. לאחר השחיטה מבוצע שלב ה-Post Mortem, לפי הנוהל בנושא. מדובר על בדיקה שמבצעים הפקחים. הבדיקה היא ויזואלית – מחפשים צבע יוצא דופן, נפיחות, אלחי דם וכו' אשר הוכחותם עלולה להצביע על דלקת או פטוגן (מחלה). כל פסילה מתועדת באופן ידני על ידי הפקח בנייר המוצב לפניו.

29.5. בסוף יום השחיטה ממלאים הפקחים דוח פסילות ממוחשב מפורט שמחולק לפי שלוש קטגוריות עיקריות: פסילות ווטרינריות, כשלים בעיבוד (למשל ביצוע טכני לא תקין בשחיטה) ופסילות של איברי פנים. בנוסף מדווחים על מספר הפגרים (שנמצאו מתים) ופסילות בשל טרפה. כעיקרון, המשק אחראי לפסילות הווטרינריות (אשר לרוב נובעות כתוצאה מנוכחות של פטוגן מסוים), בעוד שהמשחטה אחראית לפסילות עיבוד (לדוגמת בשר מרוטש). היקף הפסילות וסיבותיהן משתנה לפי מגוון פרמטרים, שמשפיעים על גורמי הסיכון – למשל מזג האוויר (בעונות שונות מתפתחות מחלות שונות).

29.6. עופות שנפסלים מועברים בדרך כלל למפעל פסדים. העופות המאושרים מועברים לפירוק – בתוך המשחטה או מחוץ לה. שיעורי פסילות העופות במשחטות נע בין 0.5% ל-5%. הרגולטור מסר ששיעור הפסילות הממוצע בעולם הוא 2.5%.

30. תיאור תהליך שחיטת יונקים:

30.1. העברת הבקר או הצאן לבית מטבחים נעשית על ידי מגדל או סוחר בקר. התהליך מתבצע על פי דרישות של השירותים הווטרינרים בשדה. המגדל שולח את הדרישה ללשכה הווטרינרית, מציין את כמות בעלי החיים שהוא מעוניין להעביר (בהעברת בקר יש לציין את מספר הבקר הספציפי של כל ראש בקר. ואילו בהעברת צאן יש לציין כמות בלבד). הלשכה הווטרינרית מאשרת את העברה לאחר בדיקה. הטופס לאישור העברה כולל טופס דרישות בתחום רווחת בעלי חיים. כשמגיע משלוח למפעל, מציגים לרופא הווטרינר המקבל את היתר ההעברה.

30.2. הרופא בבית המטבחים מדפיס טופס Ante Mortem, עם כל הנקודות שעליו צריך לבדוק. הטופס מנחה את הרופא הווטרינר בבדיקה ועל גביו הרופא מסכם את הממצאים. בשלב זה הרופא עובד לפי

- נוהל Ante Mortem. לאחר השלמת הבדיקה בשלב ה- Ante Mortem, הרופא מזין את התוצאות שרשם בטופס למערכת "ראש בקר" ולא למערכת הפיקוח של הרגולטור.
- 30.3. לאחר מכן מבוצעת השחיטה. לאחר השחיטה מבוצע שלב ה- Post Mortem, לפי הנוהל בנושא. השלבים המרכזיים הם בדיקת חלקי פנים, את הראש ואת הטפחה. כאמור, ביונקים יש הרבה יותר מחלות שמסוכנות לאדם (למשל, תולעים ומחלת השחפת) ולכן שלב הפוסט הרבה יותר משמעותי ומעמיק. לא מסתפקים בבחינה ויזואלית, אלא מבצעים מישוש ומבצעים חיתוכים בבשר. לעיתים שולחים לבדיקות מעבדה.
- 30.4. בשלב זה ממלאים דוח פסילות ממוחשב למערכת "ראש בקר". אם אין פסילה אפשר להעביר את העורות למפעל. במקביל ממלאים דו"ח שחיטה יומי, בדו"ח ממלאים כמויות שחיטה לפי בהמה. במידה וש חוסר התאמה או שהובלה מסוימת לא התקבלה בבית המטבחים אז הדיווח חוזר ללשכה הוטרינרית שמבצעת תחקיר.
- 30.5. בקר שנפסל מועבר להשמדה במטמנה או שריפה. ההבדל מעופות נובע בשל הסיכון למחלת הפרה המשוגעת.
- 30.6. רוב בתי המטבחים הם קטנים ואין להם אגף פירוק מובנה. בשני בתי המטבחים "התעשייתיים" יש גם פירוק.
- 30.7. בדיקת ה- Ante Mortem מבוצעת על ידי רופאים וטרינרים במפעל. באירופה מבצעים את השלב הזה במשק ע"י רופא ממשלתי ולא יותר מ-48 שעות טרם השחיטה. ההחלטה לגבי המצאות מחלות מתאפשרת בעיקר כאשר רואים תמונה מלאה של העדר בכללותו.
31. הוראות תפעול כלליות –
- 31.1. תחזית שחיטה שבועית – כל מפעל נדרש לשלוח לרגולטור את תחזית השחיטה לשבוע הקרוב.
- 31.2. תכנית בקרה עצמית (Haccp) – כפי שתואר מדובר על גישה בינלאומית אשר כיום מיושמת רק במפעלי היצוא ועד שנת 2020 תיושם בכל מפעלי המזון וזאת בהתאם לחוק המזון. בהתאם לגישה, הבדיקות מבוצעות על ידי המפעל כאשר הרופא הוטרינר רק מאמת את הבקורות שהמפעל מיישם. נקודות קריטיות הן כל דבר אשר עלול לגרום לסיכון בבריאות הציבור: כימי, ביולוגי ופיזיקאלי. תכנית לבקרה עצמית מכילה מספר רבדים:
- 31.2.1. SSOP – משטחים במגע עם מזון. זיהום מוצר ללא סיכון ישיר לבריאות, כגון: זיהום שנוצר בעקבות חוסר ניקיון או זיהומים כמו טפטוף שמן של מכונה.
- 31.2.2. SPS – משטחים ללא מגע עם מזון. מדובר על 11 פרמטרים לתשתיות המפעל כולל איורור, תאורה וכו'. לדוגמא, טפטוף מים שלא במגע עם העופות.
- 31.2.3. המפעל קובע את הנקודות הקריטיות במפעל והאחראי ליישם פעולות מנע בנקודות הללו. ישנם פעולות אשר נדרשות באופן מיידי וישנם פעולות עתידיות. המפעל אחראי לכתיבת התכנית כולל תאריכי סיום לפעולות המתקנות. התכנית נכתבת אחת לשנה או במידה וישנם שינויים במכונות או בתשתיות. הרופא הוטרינר מאשר את התכנית ומאמת את יישומה. במידה והמפעל לא עובד על פי התכנית, יתכנו סנקציות. האימות הוא חלק מהמשימות היומיומיות של רופא וטרינר. הבחירה לגבי אימות מתבצע באופן אוטומטי ורנדומאלי על ידי המערכת של הרגולטור. סל הבחירה הוא במספר סקטורים והם: חצר, חדר חומר גלם ונקודות פיקוח (inspection units).

- 31.2.4. תכנית צער בעלי חיים עובדת באותו אופן, כך שהמפעל כותב תכנית והרופא וטרינר בודק אימות.
- 31.3. סימון מוצרים – תוית הסימון של מוצרי בשר מחויבת באישור של הרופא המרחבי מטעם הרגולטור בטרם החל שימוש בתוויות. ישנם דרישות ספציפיות לפרטים אשר יופיעו על התוויות כמו: שם וכתובת יצרן, תאריך יצור, תאריך אחרון לשימוש, תנאי אחזקה וטמפרטורה לאחסון המוצר. התהליך מבוצע באופן אוטומטי על בסיס המערכת שפיתח הרגולטור.
- 31.4. בנוסף, ישנן הנחיות לגבי בשר עוף המשווק באריזה סיטונאית (תפזורת). בהתאם לנוהל, כל עוף בתוך אריזת קרטון יסומן ברגלו בעזרת תוית. וחלקי עוף בתפזורת יארזו בשקית יעודית במשקל של עד 5 ק"ג לשקית.
32. פעולות דיגום לצרכי ניטור –
- 32.1. כל המפעלים מחויבים בבדיקה של סלמונלה וקומפילובקטר. הבדיקה מבוצעת במשך 51 ימי עבודה רצופים בפטם ו-56 ימי עבודה בהודים. להלן שלבי הבדיקה:
- 32.1.1. חישוב רמת זיהום ממוצעת בכל משחטה – שיעור הדגימות החיוביות מתוך סה"כ הדגימות. (51 פטם או 56 הודים).
- 32.1.2. חישוב רמת זיהום ארצית ממוצעת.
- 32.1.3. קביעת רמת זיהום מרבית מותרת לסלמונלה וקומפילובקטר, אשר מחושבת כמחצית מרמת הזיהום האמצית. אם משחטה חורגת מרמה זו היא מחויבת בביצוע פעולות מתקנות.
33. שחיטה בתנאי הסגר – שחיטה אשר מבוצעת בכל ארוע אשר במהלכו נקבע על ידי רופא ממשלתי כי קיים חשד סביר להפצת מחלות מדבקות. רלוונטי בעיקר למחלות ניוקסל ושפעת עופות אשר אינן מונעות שחיטה אבל דורש אישור של הרופא הוטרינר במשחטה מאחר והמשמעות היא כי המפעל "מלוכלך" ולכן דורש שיקול דעת. המפעל כפוף להוראות ייחודיות לשחיטה בהסגר. למשל להקה מהסגר מגיעה עם תעודה נוספת של רופא ממשלתי ממערך בריאות העוף אשר מאשרת כי ניתן לשווק את העופות.
34. שאריות כימיות (משק בסיכון) –
- 34.1. הנוהל בנושא זה נקבע על ידי משרד הבריאות, כאשר האחריות לישום מוטלת על משרד החקלאות. כפי שתואר הסיכון הכימי הוא אחד הסיכונים עימם הרגולטור מתמודד. המצאות שאריות כימיות בכמות מסוימת ובתדירות מסוימת עלולה לפגוע בבני אדם. מחולל הסיכון יכול להיות: חומרים כימיים במסגרת הדברת הלול והמשק, חיסונים וחומרים שמוחדרים לבשר (נניח שימוש מופרז באנטיביוטיקה בעת הגידול). מבחינה ביולוגית החומר האנטיביוטי בבשר נעלם בין 3 ל-5 ימים וישנם מקרים שאינם שכיחים שהחומר נשאר פעיל בעוף עד 28 יום. יחד עם זאת, גם אם החומר הכימי נעלם עדיין יש משמעות להמצאותו בבשר מאחר והמוצר פיתח נוגדנים לחיידקים וזה עדיין עלול להיות מסוכן.
- 34.2. הרגולטור פועל בהתאם ל-MRL (Maximum Residue Limit), אשר מהווה את הסכום המקסימאלי של שאריות חומרים כימיים אשר יכול להישאר על מזון ברמה כזו שלא יפגע בבני אדם. ה-MRL בישראל נקבע על ידי הרגולטור בהתייעצות עם משרד הבריאות.
- 34.3. משך זמן לקבלת תוצאות הבדיקה (במקרה של משק בסיכון) מוערכת בכ-48 שעות לכל היותר. הבדיקה מבוצעת במעבדה של המכון הוטרינרי בבית דגן.

- 34.4. השיטה מתבצעת באמצעות ניטור. דוגמים מכל מוצר מן החי, במשך כל השנה עם פיזור על פני השנה ועל פני המפעלים בארץ. קובץ הדגימה מועבר לרופא הממשלתי המרחבי אשר בכל חודש שולח את כמות הבדיקות הרצויות למפעלים.
- 34.5. רמת מובהקות (confidence level) הרצויה מגדירה את כמות הבדיקות שיש לבצע (בהתאם לטבלה בינלאומית. ככל שעולים ברמת המובהקות (95%, 90% ו-99%) כך יש לבצע מספר גדול יותר של סטטים. ברמת מובהקות של 95% יש לדגום 300 מוצרים (ברמה ארצית) ואילו ברמה של 90% יש לבדוק 230 מוצרים. בהתאם למדיניות הרגולטור: רמת המובהקות של של דיגום העופות היא 95% (מאחר ומדובר על צריכת עופות גבוהה בישראל) ורמת המובהקות של דיגום הבקר היא 90%.
- 34.6. במידה ונמצאה בדיקה אחת חיובית לשאריות כימיות לכל הפחות הרגולטור מבצע תחקיר. המידע מועבר לגורמים הבאים:
- 34.6.1. רגולטורים בשלבי הגידול: שירותים וטרינרים בשדה והמחלקה לבריאות העוף, בנוסף מעבירים לרגולטורים קשורים כמו אדף מזון לבעלי חיים.
- 34.6.2. רופא וטרינר במפעל שמוציא שני עדכונים אחד למנהל המפעל והשני למגדל. המגדל מקבל עדכון כי המשק נמצא בסיכון.
- 34.6.3. יחידת פיצו"ח – חקירות ואכיפה.
- 34.7. ההמלצה לגבי סגירת תחקיר היא של הרגולטורים המשיקים בשלב הגידול. הרגולטור רק מנהל זאת במערכת. יחידת הפיצו"ח אחראית לביצוע חקירה אם יש חשד לעבירה.
- 34.8. הסיבות לרמה גבוהה של שאריות כימיות יכול להיות:
- 34.8.1. רשלנות/ טעות במינון.
- 34.8.2. שימוש חומרים לא מאושרים (מקרים אלה מועברים ליחידת הפיצו"ח).
- 34.9. ברגע שנמצאו שאריות כימיות במשק מסוים, הוא עובר לסטטוס "משק בסיכון" / "משחטה בסיכון". המשמעות היא שבתקופה הבאה, יקחו דגימה נוספת ועד אשר יתקבלו חמש תוצאות שליליות לא יתאפשר שיווק. המגדל נושא בעלויות הבדיקות ובהפסד בגין אי יכולת לשווק מאותו המשק מאחר ובשלב הזה (עד לקבלת חמש תוצאות שליליות) הבשר מעוכב ואין אישור לשיווק.
- 34.10. ממוצע מקרים בשנה למציאת שאריות: (בין 50-60 מקרים בשנה) בחלוקה הבאה: בשר עוף- 15, בשר הודו- 2, בשר חזיר- 4, בשר בקר- 2 ובשר צאן- 12.

3. ד. מנגנוני פיקוח ואכיפה

35. מנגנוני פיקוח ואכיפה – הפיקוח מתבצע על ידי רופאים וטרינרים אשר נוכחים במפעלים דרך קבע וכן על ידי הרופאים המרחביים והרופא הראשי למוצרים מן החי, אשר מגיעים לביקורות. כאשר מפעל אינו עומד בדרישות הפיקוח בהתאם לתקנות והנהלים, הוא מקבל "דו"ח אי התאמה". הליקויים שנמצאו מתחלקים לשניים: חריגה המחייבת טיפול לאלתר וחריגה אשר מאפשרת מתן זמן קצוב להשלמתו.
36. פיצו"ח – הרגולטור מערב את יחידת הפיצו"ח במקרים שונים ביניהם: תחקיר הנדרש למשק שנמצא בו שאריות כימיות ברמה גבוהה, במקרים בהם העופות לא הגיעו ליעדן או במקרה של משחטות פיראטיות.

ה. רגולטורים משיקים

37. השקה עם משרד הבריאות – משרד הבריאות מחייב את המפעלים להחזיק ברישיון יצרן / רישיון למפעל מזון. משרד הבריאות מגיע לביקורת במפעלים אחת לשנה, כאשר הדרישות שלהם נוגעות בעיקר לתחום התשתיות והניקיון. זוהתה כפילות עם הרגולציה של משרד הבריאות מאחר ודרישות אלה ממילא נבדקות ומפוקחות על ידי הרגולטור. הפקחים והרופאים מטעם הרגולטור נמצאים בבית השחיטה יום יום, כאשר סגל הפקחים המרחביים מטעם הרגולטור מגיעים לביקורת כשלוש פעמים בשנה כך שרמת הפיקוח גבוהה משמעותית מהפיקוח שמבוצע על ידי משרד הבריאות. כפילות הרגולציה בין המשרדים אמורה להתבטל כשתיושם חלוקת הסמכויות המוזכרת בסעיף 23.4.
38. הרבנות - ישנם מקרים שבהם הדרישות לשחיטה כשרה מסוימת אינם בהלימה עם הדרישות הווטרינריות, במקרים כאלו הרגולטור מתאים את הדרישות כדי ליישב בין הדרישה הווטרינרית לבין הדרישה ההלכתית.
39. ישנן מספר יחידות בתוך המשרד אשר משיקות לפעילות הרגולטור:
- 39.1. המערך לבריאות העוף בשירותים הווטרינרים;
 - 39.2. שירותים ווטרינרים בשדה;
 - 39.3. יחידת הפיצו"ח.

ו. תהליכים רגולטוריים ראויים לציון

40. ניתוח הרגולציה והשיח עם בעלי העניין העלו שהרגולטור הוא גורם מקצועי ובעל ניסיון רב שנים בתחום.
41. מערכת מחשוב לניהול התהליכים – כפי שצוין, תהליכי העבודה, שיטת הפיקוח, התקשרות מול המפוקחים וניהול הסיכונים מתבצעים על בסיס מערכת המחשוב שהרגולטור פיתח. בזכות המערכת ניתן לרכז את הנתונים, ללמוד על מגמות ולייצר רגולציה יעילה ואפקטיבית בהתאם. כמו כן, המערכת תורמת לפישוט התהליכים ברמה הבירוקרטית.
42. יצוין עוד כי במהלך התהליך הנוכחי, החל הרגולטור לקדם פתרון לנושא פיקוח בשלב ה-Post Mortem במשחטות (נושא אשר מפורט בהרחבה בהמשך). במהלך השנה ביצע הרגולטור הכשרה מרוכזת לכל הפקחים והרופאים במשחטות. הסדנא הלימודית כללה יום עיון מרוכז כולל חלוקת חומרי לימוד וכן בוחן עיוני ומעשי של כל אחד מהגורמים. מטרת הסדנא לייצר פיקוח אפקטיבי ומקצועי אשר יוביל לשיעור פסילות איכותי ויתרום לאחידות (עד כמה שניתן) באופן בחינת המוצרים בין המשחטות.
43. במהלך השנים האחרונות הרגולטור ביצע שינויים רבים בכדי ליעל את התהליכים ולצמצם את הפער ביחס לשיטות הנהוגות בעולם. לדוגמא עדכון כמות השחיטה המותרת מ-25 עופות בדקה ל-35 עופות בדקה.
44. כמו כל מדיניות, הרגולציה בתחום זה מחולקת לשניים – קביעת הכללים וניהול משאבי האכיפה. בתחום ניהול מערך האכיפה, ניכר שהרגולטור מתבסס על ניהול סיכונים ומתעדף בין משימות ואירועים שונים על בסיס מידע שנאסף ומנותח. מדובר במגמה מתקדמת מאוד, שחשובה הן לשמירה על האינטרס הציבורי והן להבטחת ניהול מיטבי של התהליך.
45. במבט כולל ניתן לומר כי הרגולטור וגורמים מטעמו, פועלים מתוך תחושת שליחות לשמירה על בריאות הציבור.

חלק ב' – סיכום תהליך השיח מול בעלי העניין

46. השיח מול בעלי העניין נעשה על ידי תחום מדיניות רגולציה. איסוף המידע נעשה בשלושה שלבים. בשלב הראשון נערכו שיחות, סיורים ופגישות עם בעלי העניין בכדי ללמוד על התהליך מנקודת מבטם ובכדי לזהות עומסים רגולטוריים. בשלב השני נערך שולחן עגול שכלל דיון על התהליך והעומסים בהם נתקלו בעלי העניין. בשלב השלישי נערכו ראיונות ופגישות השלמה. מיפוי העומסים נעשה לפי המדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי. להלן תיאור תמציתי של תהליך איסוף המידע בציר בעלי העניין.
47. תחילה בוצע מיפוי של בעלי העניין הרלוונטיים. נמצא שבעלי העניין שמושפעים מן התהליך הם בתי שחיטה, שתי מטבחים ובתי נחירה. בנוסף, הרגולציה משפיעה בעקיפין גם על ארגוני צער בעלי חיים.
- 47.1. בתי מטבחים ובתי נחירה – כאמור, ישנם 10 בתי מטבחים ו-21 בתי נחירה. השונות העיקרית בין בתי המטבחים אשר אופיינה יחד עם הרגולטור באה לידי ביטוי בגודל המפעל וכמות השחיטה ביום. מרבית בתי המטבחים ממוקמים בצפון הארץ ובכל מקרה המאפיין הגאוגרפי אינו משמעותי בתחום זה.
- 47.2. בתי שחיטה – כאמור, ישנן 34 משחטות בחלוקה הבאה: 6 משחטות ליצוא, 8 משחטות רשותיות ו-20 משחטות תעשיתיות.
48. לאחר זיהוי המאפיינים המרכזיים של בעלי העניין יחד עם הרגולטור, נעשתה פנייה באמצעים הבאים:
- 48.1. בחודש ינואר 2017, פורסמה הזמנה להשתתף בשיח;
- 48.2. נערכה פנייה יזומה באמצעות הדואר האלקטרוני לכל מנהלי המפעלים על פי בסיס נתונים אשר התקבל מהרגולטור;
49. תחום מדיניות רגולציה קיים ראיונות עם בעלי העניין, בהם התבקשו לתאר תהליכים רגולטורים מרכזיים, את מידת ההכבדה שכרוכה בהם, עומסים ברגולציה ואפשרויות להפחתת העומסים. להלן המפגשים המרכזיים שבוצעו:
- 49.1. פגישה עם מפעיל בית נחירה.
- 49.2. פגישה עם מפעילי שני בתי המטבחים הגדולים בארץ, לבקר וצאן.
- 49.3. פגישה עם מפעיל בית מטבחים בינוני אשר שוחט בקר וצאן.
- 49.4. פגישה עם מפעיל בית מטבחים קטן.
- 49.5. פגישה עם נציג "פורום המשחטות" בישראל. הפורום מאגד חמש משחטות גדולות בישראל, מרביתן משחטות ליצוא ואחת מהן משחטה תעשייתית.
- 49.6. פגישות אישיות עם נציגי חמש מתוך שש המשחטות ליצוא. חלק מהפגישות כללו סיור פרטני במשחטה.
- 49.7. התקיימו פגישות ושיחות אישיות עם ארבע משחטות תעשיתיות.
- 49.8. התקיימה שיחה עם משחטה רשותית אחת.
50. ביום 16.3.2017, התקיים שולחן עגול המיועד לארגוני צער בעלי חיים, בהובלת תחום מדיניות רגולציה במשרד
51. ביום 25.4.2017, התקיים שולחן עגול לבתי השחיטה, בהובלת תחום מדיניות רגולציה. בשולחן העגול נכחו נציגים מ-12 משחטות בישראל, כל משחטות היצוא וכן משחטות תעשיתיות ורשותיות. שולחן עגול בתי

מטבחים לא התקיים זאת מאחר והתקיימו פגישות פרטניות, בכמות מספקת, אשר יתרו את הצורך במפגש נוסף.

52. בין החודשים מאי - יולי 2017 נערכו פגישות וראיונות השלמה עם מספר בעלי עניין, על מנת להשלים את התמונה בכל הנוגע לעומסים ולסיבותיהם. בשלב זה נאסף מידע לצורך תחשיב כימות עלויות הרגולציה.

חלק ג' – תכנית המשרד להפחתת הנטל הרגולטורי

א. כללי

53. התכנית כוללת צעדים התורמים הן לעדכון ושיפור של מערך הפיקוח והן לצמצום הנטל על המפוקחים. בין היתר התכנית כוללת, עדכון שיטת הפיקוח בהתאם למגמות העדכניות בעולם המתקדם; צמצום תהליכים בירוקרטיים תוך שימת דגש על תוכן המהותי של הדרישות הווטרינריות; שיפור הוודאות והבהירות של ההוראות, ושיפור האחידות ביישום שלהן.
54. התכנית מתייחסת הן לתחום בטי השחיטה והן לתחום בטי המטבחיים. אם צעד מצעדי התכנית מתייחס לאחד התחומים בלבד, שם התחום מפורט בכותרת הצעד.

ב. פרטי התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

55. **אימוץ שיטת ה-NPIS וצמצום מספר הפקחים הנדרשים (בטי שחיטה)**
- 55.1. כפי שתואר, כיום בכל בית שחיטה לעופות יש נוכחות קבועה של רופאים ווטרינרים ומפקחים מטעם הרגולטור אשר עוסקים בפיקוח הווטרינרי השוטף. היקף כוח האדם משתנה לפי היקף הפעילות של בית השחיטה. כל בית שחיטה מחוייב להעסיק לפחות רופא ווטרינר אחד. בנוסף, סגל הפיקוח הרגולטורי הקבוע בבתי השחיטה כולל פקחים, אשר מספרם נע בין פקח אחד (במשחטות הרשותיות – הקטנות) ועד ל-13 פקחים במשחטות ליצוא (הגדולות). הרופאים הוטרינרים והפקחים מטעם הרגולטור נמצאים דרך קבע בתוך בטי השחיטה, עובדים על פס הייצור, מעבירים הוראות והנחיות ויכולים לעצור את הייצור במקרה של תקלות או הפרת הנהלים. מערך הפיקוח יוצר עלויות ישירות רבות וחיכוך מתמיד בין סגל הרגולטור לבין המפוקחים.
- 55.2. במסגרת גיבוש התכנית, בעלי העניין ציינו כי מאחר וחוק המזון מחייב את המפעלים ליישם תכנית בקרה עצמית לבטיחות מזון (לדוגמא HACCP) עד שנת 2020, ניתן לעבור למודל של פיקוח עצמי, כפי שנעשה במדינות אחרות בעולם.
- 55.3. מערך הפיקוח הווטרינרי נבנה בהתאם לסיכונים המאפיינים את המפעלים. מדובר בנקודה רגישה ביותר מבחינה בריאותית, שכן מדובר על מזון רגיש שאינו מעובד המיוצר בכמויות גדולות.
- 55.4. לאחר ניתוח מערך הפיקוח ובחינת שיטות פיקוח זרות, הוחלט לאמץ באופן הדרגתי את שיטת הפיקוח החדשנית שפותחה לאחרונה בארה"ב: NPIS (New Poultry Inspection System):
- 55.4.1. ה-NPIS אומצה על-ידי ה-USA (United States Department of Agriculture) בשנת 2014.
- 55.4.2. יוגדרו ארבעה תנאים לכך שבית שחיטה יוכל לעבור למתכונת פיקוח לפי ה-NPIS:
- 55.4.2.1. בית השחיטה מיישם תכנית בקרה עצמית לבטיחות מזון (לדוגמא HACCP) לפחות שנה, ללא תקלות חמורות;
- 55.4.2.2. הפחתת שיעור הסלמונלה והקמפילובקטר מתחת לרבע מרמת הזיהום הארצית ההמוצעת;
- 55.4.2.3. התכנית כוללת פרק לגבי סינון העופות ובקרה מקדימה שלהם בשלב ה-Post Mortem על ידי עובדי בית השחיטה;

55.4.2.4. התכנית כוללת פרק עם פעולות להפחתת פתוגניים על פי כללי בטיחות מזון.

55.4.3. אימוץ ה-NPIS יקנה לבית השחיטה את ההקלות הבאות:

55.4.3.1. תתאפשר בדיקה וסינון מקדימים של העופות על ידי עובדי בית השחיטה, כך

שהפקחים הציבוריים יבצעו בדיקה בסוף התהליך.

55.4.3.2. כתוצאה מכך, ניתן יהיה לצמצם את המספר המירבי של פקחים ציבוריים. כיום

פס ייצור בבית שחיטה מחייב פקח אחד לכל 35 עופות הנשחטים בדקה, כאשר

קצב השחיטה המירבי הוא 140 עופות בדקה (ובסך הכל ארבעה פקחים). לאחר

השינוי, כל ליין שחיטה יחוייב בשני פקחים ציבוריים בלבד: אחד שיוצב בסוף

פס הייצור והשני ישמש פקח אימות לעבודת הממיינים.

55.5. מדובר בהפחתה של מספר הפקחים הציבוריים, מבלי לפגוע בבריאות הציבור או באיכות הפיקוח

הממשלתי. שיטה זו מחייבת כתנאי מקדמי הפחתה של שיעור הנגיעות בסלמונלה, וכן מטילה על

בית השחיטה אחריות לצמצום הסיכונים במפעל - באמצעות עיגון תכניות HACCP חזקות.

55.6. מחקרים שבוצעו בארה"ב על יישום שיטת ה-NPIS הראו ששיטה זו השיגה את מטרת הרגולציה

(הגנה על בריאות הציבור באמצעות צמצום משמעותי של שיעור הנגיעות בסלמונלה), תוך הפחתת

הנטל הרגולטורי על בתי השחיטה באמצעות צמצום מספר הפקחים הממשלתיים.

55.7. הרגולטור יעדכן בהתאם את הנהלים שפרסם. טיוטת הנוהל תפורסם להערות בעלי העניין טרם

פרסומו.

56. מתן אפשרות להציב פקח ציבורי במקום רופא וטרינר ציבורי (בתי מטבחיים)

56.1. בעוד שבבתי השחיטה מוצבים פקחים שמבצעים את עיקר הפיקוח בשלב ה-Post Mortem, בבתי

המטבחיים מוצבים רק רופאים ווטרינריים ציבוריים. כאמור לעיל, עלות ההעסקה של רופא

ווטרינר ציבורי גבוהה פי 2.5 מעלות ההעסקה של פקח ציבורי.

56.2. בחינה של הרגולציה בארה"ב ובאיחוד האירופה העלתה כי במדינות אלו נהוג להציב בבתי

המטבחיים פקחים לצד רופאים ווטרינריים.

56.3. בכדי להתאים את הדרישות למקובל בעולם וכן לשיטת הפיקוח של הרגולטור על בתי השחיטה,

הוחלט לאפשר להעסיק בבתי המטבחיים פקחים ציבוריים. הרגולטור ימשיך להציב רופא ווטרינר

בכל בית מטבחיים, אך הפיקוח בשלב ה-Post Mortem יבוצע על ידי פקח. צעד זה יאפשר להמיר

חלק מהרופאים הווטרינריים המוצבים בבתי המטבחיים בפקחים. הרגולטור ידריך את הפקחים

בהתאם לנהלים ולהוראות העבודה המקצועיות.

56.4. לצורך הטמעת השינוי, יתוקנו תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד-1964.

57. מעבר מחתימה ידנית לחתימה ממוחשבת (באמצעות מערכת הפיקוח) בעת שיווק הסחורה

57.1. בהתאם לתקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), תש"ך-1960 וכן תקנות מחלות בעלי חיים

(שחיטת בהמות), תשכ"ד-1964, קיימות שתי דרישות לצורך שחרור הבשר לשיווק וחתימה על

תעודה ווטרינרית: הבשר ראוי למאכל אדם; תנאי הרכב (משאית מקוררת) מאפשרים הובלה.

התנאי הראשון מתקיים כיוון שהבשר עובר תהליך פיקוח ווטרינרי במפעל מאושר שעומד בדרישות הרגולטור.

57.2. התנאי השני תלוי ברכב ההובלה. מדובר במשאית מקוררת קבועה אשר משמשת את המפעל באופן קבוע להובלת מוצרי בשר. מאחר ואותה המשאית משמשת את המפעל באופן קבוע, ניתן לפקח עליה בשגרה ואין צורך לבדוק אותה לפני כל הובלה במיוחד.

57.3. לכן הוחלט כי בדיקת הרכבים תעשה על ידי המפעלים במסגרת תכנית בקרה עצמית לבטיחות מזון, כך שהמפעל יישם בקורות פנימיות לצורך בדיקת הרכבים. האימות יתבצע על ידי הרופא הוטרינר במפעל באמצעות בדיקות מדגמיות של רכבי ההובלה על בסיס ניהול סיכונים – באופן גמיש לאור מגוון קריטריונים מקצועיים שישקול, לפי רמת הסיכון המשתנה של המפעלים השונים. בדיקה זו תכלול במאגר הבדיקות השגרתיות שמבצע הרופא הוטרינר הציבורי במפעל.

57.4. צעד זה יאפשר להפיק את התעודה הוטרינרית באופן אוטומטי, כל עוד היתר ההפעלה של המפעל בתוקף וכי הבשר עבר את תהליך הפיקוח הוטרינרי.

57.5. לצורך הטמעת השינוי, יתוקנו תקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), תש"ך-1960 וכן תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד-1964.

58. מעבר מאישור מקדים לנורמה מחייבת בעת הקמת מפעל או ביצוע שינוי מבני

58.1. כיום הקמת מפעל וביצוע שינוי מבני בו טעון קבלת היתר הקמה מאת הרגולטור. היתרים אלו נדרשים לכל שינוי מבני דוגמת הרחבת המפעל, הוספת מתקנים ושיפוצים. מנגנון זה מחייב פניה מקדימה לרגולטור, הגשת תכניות מפורטות לאישורו, בדיקה פרטנית של הרגולטור, העברת הערות, ביצוע תיקונים וחוזר חלילה עד למתן אישור לתכנית הסופית. תהליך זה דורש עבודה וזמני המתנה ארוכים הן מן המפוקחים והן מהרגולטור (אחת מעובדות הרגולטור מקדישה את רוב זמנה לביצוע פעולות אלו). לאחר תהליך מפרך זה המפוקח יכול להתחיל בעבודות הבניה.

58.2. בנוסף לחובה לקבל היתר הקמה (הן עבור מפעל חדש והן עבור שינויים במפעל קיים), הפעלת המפעל טעונה קבלת היתר הפעלה מהרגולטור. לכן בטרם הפעלת המפעל, המפוקח נדרש להיבדק על ידי הרגולטור פעמיים: לצורך קבלת היתר הקמה ולצורך קבלת היתר הפעלה.

58.3. לאחר ניתוח התהליך הוחלט להמיר את דרישת האישור המקדימה בנורמה מחייבת. הרגולטור יפרסם את הדרישות והתנאים שלו למתן היתר הפעלה. דרישות אלו יכללו גם הוראות מבניות ותשתיות שכינם נבדקות בשלב מתן היתר ההקמה. במעמד בדיקת הבקשה להיתר הפעלה יבדקו גם הדרישות המבניות ויקבעו תנאי ההפעלה המדויקים של המפעל לפי מאפייניו. לא ניתן יהיה להפעיל את המתקן אם הוא לא יעמוד בדרישות התשתיות.

58.4. שינוי זה יצמצם את מספר הממשקים של המפוקחים מול הרגולטור וירכז את הפיקוח המקדמי בנקודה אחת מרכזית: היתר ההפעלה. המפוקחים יידרשו לעמוד בדרישות התשתיות שיבדקו במעמד היתר ההפעלה. שינוי זה גם יאפשר לרגולטור לצמצם את הדרישות התשתיות שלו.

58.5. לצורך הטמעת השינוי בבתי המטבחים, יתוקנו תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד-1964.

58.6. לצורך הטמעת השינוי בבתי שחיטה, יתוקנו תקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), תש"ך-1960.

58.7. הרגולטור יעדכן את הנהלים שפרסם. טיוטת הנוהל תפורסם לבעלי העניין להערות טרם פרסומו.

59. יצירת זיקה בין הוראות הרגולציה לדוחות אי התאמה

59.1. הרגולטור פועל מכוח הפקודה, תקנות שונות ונהלים שפרסם. ישנם נהלים רבים ומווגנים לפי נושאים ולפי היישות המפוקחת (בתי מטבחיים רשותיים, משחטות ליצוא וכו').

59.2. במסגרת גיבוש התכנית עלה כי לעיתים הדרישות וההוראות שבעלי העניין מקבלים מן הרגולטור מפתיעות אותם ואינן מוכרות להן. בנוסף, עלה כי יש מקום לשפר את האחידות והעקביות בפיקוח ובאכיפה שמבצע סגל הרגולטור במפעלים. עוד עלה כי לעיתים המפוקחים מקבלים הנחיות בעל פה, דבר הפוגע אף הוא באחידות ומקשה על יישום אפקטיבי של ההוראות.

59.3. על מנת לשפר את הרגולציה ולחזק את הוודאות והאחידות ביישומה, הוחלט לייצר זיקה ישירה בין הוראות התקנות והנהלים לבין הנפקת דוחות אי התאמה למפוקחים. הרגולטור פועל באמצעות מערכת ממוחשבת אשר מפיקה את דוחות אי התאמה ובעזרתה מבוצע מעקב אחר היישום שלהם. על מנת ליישם צעד זה, הרגולטור יקשור במערכת בין דוח אי התאמה לבין הוראה ספציפית בתקנות או בנהלים: כל דוח אי התאמה יכלול הפניה מפורשת וברורה לסעיף בתקנה או בנוהל הרלוונטי. כלל זה יוטמע בתוך המערכת הממוחשבת, כך שלא ניתן יהיה להפיק דוח אי התאמה בלי לבחור את הסעיף עם ההוראה הרלוונטית.

59.4. כך כל דוח אי התאמה יציין בבירור את הסעיף וההוראה שהמפוקח הפר ואת הדרישה שבה עליו לעמוד. שינוי זה יחזק את השקיפות והוודאות של הוראות הרגולטור, ישפר את הוודאות ויבטיח אחידות בפעולות הפיקוח ובאכיפה שלהן.

59.5. לצורך הטמעת השינוי, הרגולטור יקבע בנהלים שלו כי לא יופק דוח אי התאמה, ללא ציון הסעיף הרלוונטי מתוך התקנות או הנהלים. הרגולטור גם יטמיע במערכת הממוחשבת המשמשת את מערך הפיקוח והאכיפה כלל לפיו לא תהיה אפשרות טכנית להפיק דוח אי התאמה מבלי לבחור בסעיף מתוך רשימה סגורה שתוגדר על ידו.

60. התקנת תקנות מפעלי שחיטה מודרניות ועדכניות

60.1. במהלך גיבוש התכנית הרגולטור העלה מספר שינויים שהוא מעוניין לבצע במסגרת הרגולטורית שמשמשת אותו. בין היתר עלה כי חלקים מן הרגולציה מיושנים, תקנות לא מפורטות מספיק או מפורטות יתר על המידה, מחסור בסמכויות אכיפה וענישה ורצון להתאים את הרגולציה הישראלית למקובל במדינות מתקדמות. בנוסף, הרגולטור שואף לייצר סטנדרטיזציה אחידה ומודרנית במערכות הפיקוח החלות על המפעלים השונים.

60.2. עדכון התקנות המשמשות את הרגולטור נדרש גם בשל הצורך להתאים את הרגולציה להוראות חוק המזון ובהם יישום תכניות בקרה עצמית לבטיחות מזון.

60.3. לפיכך הוחלט להתקין תקנות כלליות למפעלי שחיטה: בתי מטבחיים לבהמות לרבות בתי נחירה לחזירים ובתי שחיטה לעופות. התקנות יעגנו את כל השינויים שמפורטים בתכנית זו וכן יקדמו מדיניות של ניהול סיכונים, אימוץ סטנדרטיזציה בין לאומית והענקת סמכויות פיקוח ואכיפה.

60.4. התקנות המעודכנות יגובשו באמצעות תהליך מקצועי של רגולציה חכמה (RIA – "הערכת השפעות רגולציה") שיעשה בשיתוף תחום מדיניות רגולציה ושיח עם בעלי עניין מקרב הציבור.

61. פיקוח על דוחות אי התאמה

- 61.1. המפקחים של הרגולטור מנפיקים למפוקחים דוחות אי התאמה בכל מקרה של סטייה מהותית מהוראות הרגולציה. על המפוקחים לתקן את אי ההתאמה בתוך מסגרת זמנים שנקבעת להם. דוחות אי ההתאמה מונפקים במגוון רחב של נסיבות, בשל שלל הפרות ולמפוקחים שונים עם מאפיינים מגוונים. בשנה מופקים כ-3,500 וכ-700 דוחות אי התאמה בבתי שחיטה ובבתי מטבחים בהתאמה.
- 61.2. במסגרת גיבוש התכנית עלה הצורך של הרגולטור לבצע ניהול ובקרה משופרים על הנפקת דוחות אי ההתאמה. לפיכך הוחלט שאחת לחודשיים הרגולטור ינתח את דוחות אי ההתאמה שהופקו בתקופה האחרונה ויתחקר את אותם דוחות כדי לבצע בדיקת איכות שלהם: סוג ההפרה, הנסיבות שמאחורי כל דוח, רמת הסיכון הכרוכה בהפרה וכו'.
- 61.3. הרגולטור יכנס את כל המפקחים המרחביים אחת לחודשיים ויצג להם ניתוח מודרך של הדוחות. צעד זה נועד לשפר את איכות הפיקוח הוטרנירי וכן לייצר אחידות בהפעלת הפיקוח והאכיפה. יושם דגש על כך שדוחות אי ההתאמה עוסקים בסוגיות ווטרינריות מהותיות.

62. רענון למפקחים המרחביים

- 62.1. סגל הפיקוח הבכיר של הרגולטור מורכב ממפקחים מרחביים אשר מבקרים במפעלים השונים. גם בדרג זה חשוב להבטיח אחידות ועקביות. במסגרת גיבוש התכנית עלה כי המפקחים המרחביים פועלים בעיקר מול הסגל הרגולטורי המוצב במפעלים ומול המפוקחים עצמם. כתוצאה מכך, כל אחד מהם נתקל באותם מפוקחים ובאותם פקחים ציבוריים שבתחום סמכותו. הגורם היחיד שנחשף באופן שגרתי לכל המפוקחים, בכל הארץ הוא הרגולטור.
- 62.2. על מנת למנוע אפשרות שתיווצר שונות בין המפקחים המרחביים, הוחלט לבצע רענון מקצועי של הרגולטור עם המפקחים המרחביים, בדגש על כשירויות בפיקוח ועל אופן יישום הנהלים וההוראות בשטח. מפגשי רענון אלה יאפשרו הצפת סוגיות מן השטח והפקת תובנות משותפת.

63. קורסים מקצועיים לרופאים ולפקחים הציבוריים המוצבים במפעלים

- 63.1. כאמור, הזרוע הארוכה של הרגולטור הם רופאים ווטרינרים ופקחים ציבוריים המוצבים במפעלים. סגל הפיקוח הרגולטורי המוצב במפעלים מבצע את הפיקוח השוטף על המפעלים ובודק הן את התשתיות, הן את הציות להוראות והן את המזון המיוצר בהם.
- 63.2. בנייתו שערך הרגולטור ביחס לשיעור הפסילות עלה כי יש שונות בין שיעור הפסילות בין המפעלים השונים, ושונות זו עקבית לאורך השנים. בנוסף עלה כי סיבות הפסילה במפעלים השונים עקביות – קרי במפעל פלוני סיבות הפסילה ושיעורי הפסילות עקביים לאורך השנים.
- 63.3. על מנת לוודא ששונות זו אינה פועל יוצא של שוני באופן הפעלת שיקול הדעת המקצועי של הרופאים הוטרינרים והפקחים המקצועיים, הוחלט לערוך באופן קבוע קורסים מקצועיים לסגל הרופאים והפקחים המקצועיים. קורסים אלו יעניקו בסיס מקצועי אחיד ועדכני לסגל הפיקוח ואף יכללו מבחן הסמכה מעשי מסכם בסיום כל קורס, שיכלול בדיקת Post Mortem אמיתית וקבלת החלטה רגולטורית.

64. הבטחת רציפות טיפול וגמישות בטיפול בדוחות אי התאמה

- 64.1. כיום לפי נהלים הרגולטור הגורם המפקח שמנפיק את דוח אי ההתאמה ממשיך ומלווה את הסוגיה עד להשלמת הפעולות המתקנות וסגירת הדוח. משמעות הדבר היא שרק הגורם שהנפיק את הדוח יכול לסגור אותו. כלל זה נקבע כדי להבטיח טיפול רציף ומקצועי בכל מקרה, כדי לוודא שהפרות של הנהלים מתועדות ומטופלות כראוי. המעקב והטיפול בדוח אי התאמה מבוצעים דרך המערכת הממוחשבת של הרגולטור, כך שרק לגורם המנפיק יש הרשאה לצפות בדוח ולסמן שההפרה תוקנה.
- 64.2. עם זאת, כאשר הגורם המפקח אינו זמין, עלול להיווצר מצב בו אין גורם רגולטורי שיכול לסגור את דוח אי ההתאמה. כך נוצר מצב שהמפוקח יבצע את כל הפעולות המתקנות, אך דוח אי ההתאמה ייותר פתוח, כאילו ההפרה נמשכת. מצב כזה עלול להתרחש בעת חילופי תפקידים אצל הרגולטור וכן בעת היעדרות או יציאה לחופשה.
- 64.3. על מנת למנוע מצבים אלו יוגדר בנהלי העבודה של הרגולטור כי בכל היעדרות של יותר מ-48 שעות של אחד מעובדי הרגולטור, ימונה ממלא מקום שיקבל הרשאות במערכת הממוחשבת ולמעשה יקבל אחריות על דוחות אי ההתאמה של העובד הנעדר. נוהל זה יבטיח טיפול רציף בדוחות אי התאמה באותם מקרים וימנע מאותם מקרים "ליפול בין הכסאות".
- 64.4. הרגולטור יעגן הוראה זו בנהלי העבודה שלו ויטמיע אותה במערכת הממוחשבת המשמשת את סגל הפיקוח.

65. שיפור רווחת העופות באמצעות צמצום הגבלות על זמני הובלת עופות (בתי שחיטה)

- 65.1. תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב – 2011 מגבילות את משך הזמן שאורך תהליך שינוע העופות מן המשק ועד לשחיטה. ההוראות מחלקות את תהליך השינוע למספר מקטעים: הטענה, הובלה; פריקה וזמן המתנה מסיום הפריקה ועד השחיטה. בתקנות נקבע פרק זמן מקסימלי אליו ניתן להוסיף, בהתקיים תנאים שנקבעו, פרקי זמן נקובים בהטענה (עד שעה נוספת) ובמקום הפריקה (עד 8 שעות נוספות). כמו כן נקבעה הגבלה נוספת למשך זמן ההובלה המקסימלי המותר בחודשי הקיץ בשעות היום.
- 65.2. במסגרת התכנית עלה כי ההוראה הנוכחית משקפת תהליכי עבודה מיושנים ולמרות שמטרתה להגן על בעלי החיים, היא גורמת להם סבל ואף עלולה להגדיל את תמותת העופות בתהליך ההובלה (במיוחד בחודשי הקיץ). בעלי העניין מסרו כי מאחר שהרגולציה מחייבת העמסה והובלה בשעות החמות, ההוראות לעניין המתנה גורמות לתמותת עופות בסדר גודל של 2% מכלל העופות.
- 65.3. בנוסף יש להעיר שהמגבלות הכרוכות בחלוקה למספר מקטעים מסרבלות את התליך הובלת העופות ומייקרות אותו עבור המפוקחים. כך נוצר מצב בו ההוראה גם מכבידה על השוק וגם לא מקדמת את רווחת בעלי החיים.
- 65.4. לפיכך הוחלט לבטל את החלוקה למקטעים ולקבוע פרק זמן יחיד וכולל לכל התהליך. בחודשי החורף כלל תהליך ההובלה (מהעמסה ועד לשחיטה) יוגבל ל-15 שעות ובקיץ, בשעות היום, התהליך יוגבל ל-11 שעות. כך תתאפשר למפוקחים גמישות תפעולית וההוראות לא יכפו החזקה של העופות במצב שפוגע ברווחתם או בבריאותם.

65.5 . לצורך הטמעת השינוי יתוקנו תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב – 2011.

66 . שיפור רווחת הבהמות באמצעות ביטול זמן המתנה טרם שחיטה (בתי מטבחים)

66.1 . בהתאם לתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964, לאחר ההובלה יש להמתין בבית המטבחים פרק זמן מינימלי של 12 שעות טרם השחיטה. בפרק זמן יש להחזיק את הבהמות במכלאות.

66.2 . הנחיה זו נועדה לאפשר לרופא הווטרנר בבית המטבחים לבחון את בריאות הבהמה ולשלוף חשש לנגיעות במחלה. מכלול המעקב הווטרנרי במשקים ובהובלות מייתר את הצורך בתקופת תצפית זו. בנוסף, נמצא כי זמן המתנה בבית המטבחים מעורר סוגיות של רווחת בעלי חיים וכי יש לשאוף לצמצם את פרק הזמן בו בעלי החיים מצויים מחוץ למשק.

66.3 . לפיכך הוחלט לעדכן את התקנות כך שלא יחויב בפרק זמן מינימלי טרם השחיטה. יוגדר כי על הבהמה להיות בצום של שמונה שעות טרם השחיטה (כדי למנוע זיהום צואתי). הצום יוכל להתחיל כבר במשק.

66.4 . בעלי העניין תמכו בניתוח לעיל וצינו כי חובה זו מאלצת את בית המטבחים להקצות שטח, מים, נקיון של הגללים וכו'. להערכתם מדובר על עלויות של אלפי ₪ בשנה.

67 . לצורך הטמעת השינוי יתוקנו תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964.

68 . צמצום כמות הבדיקות בסקר שאריות כימיות (בתי מטבחים)

68.1 . בכל שנה מבוצעות בדיקות סקר שאריות כימיות בכדי לנטר את רמת השאריות הכימיות במוצרים וזאת בהתאם לנוהל " הדיגום לניטור שאריות כימיות במוצרים מן החי". סף רמת המרביות נקבעת אחת לשנה בועדת היגוי לקביעת רמת מרביות של גורמים מזהמים.

68.2 . נכון להיום מבוצעות 230 בדיקות רקמות ברמה שנתית לכל יונק (בקר, צאן וחזירים). החלוקה בין המפעלים נעשית בהתאם להיקף השחיטה היחסי. מאחר ומדובר על שנים עשר מפעלים אשר עובדים עם משקי גידול ספציפיים, נוצר מצב שבו ישנם משקי גידול אשר נבדקים מספר פעמים בשנה. במצב זה מהות הדגימה מתייתרת שכן אין סיבה מתודולוגית שמשק גידול יבדק יותר מפעם אחת בשנה (בהנחה שהבדיקה נמצאה שלילית).

68.3 . מניתוח שביצע הרגולטור נמצא כי ניתן לצמצם את היקף הדגימה, בהתאם לניתוח מקצועי, ויחד עם זאת לאפשר מסקנה מספקת.

68.4 . לפיכך הוחלט כי תכניות הניטור מעתה ואילך (החל משנת 2018) תבוצע כך שכמות הבדיקות הארצית תותאם לאוכלוסיית בתי השחיטה ובתי המטבחים וכן משקי הפיטום.

69 . הפרדה בין בשר חשוף לאזור האריזה – ביטול הדרישה לקיר הפרדה

69.1 . במסגרת נוהל אגף פירוקים לבשר עוף - 1996, קיים איסור להכניס אריזות קרטון לאולם הפירוק. לפי הנוהל מפגש בין בשר לקרטון מתבצע רק לאחר עיטוף הבשר בפוליאיתילן ומאחורי קיר הפרדה. בכך הנוהל מטיל חובה להקים קיר הפרדה בין הבשר (באגף הפירוקים) לבין מחלקת האריזה.

במקום לארוז את המוצר במחלקת האריזה, בתי השחיטה נדרשים להעבירו לחדר אחר (מאחורי קיר) ושם לארוז אותו. בהינתן כמויות הבשר היומיות הגדולות לדרישה זו עלויות גבוהה מאד. גם הקמת הקיר מטילה עלויות על המפעלים. בעלי העניין טענו כי ברגולציה הבין לאומית לא קיימת דרישה כזו. יש לציין כי ברוב בתי השחיטה קיים אגף פירוקים.

69.2. לאחר בחינת הסוגיה הוחלט לבטל את החובה להקים קיר הפרדה, ובמקומה תבוא הוראה כי יש להקפיד על כך שהקרטרון לא יבוא במגע עם בשר חשוף.

69.3. לצורך הטמעת השינוי הרגולטור יעדכן את הנוהל שפרסם בשיתוף תחום מדיניות רגולציה. טיוטת הנוהל תפורסם לבעלי העניין להערות טרם פרסומו.

70. עדכון נוהל עבודה להפעלת משחטה (בתי שחיטה)

70.1. נוהל "תנאים לאישור והפעלת משחטה רשותית/תעשייתית לייצור בשר עוף על פי תקנות מחלות בעלי חיים בתי שחיטה לעופות 1960" קובע הוראות לגבי התשתיות הנדרשות בבתי השחיטה. ההוראות ספציפיות ואינן עקרוניות כך שבית שחיטה שאינו מקיים את לשון ההוראה המפורשת נחשב כי אינו עומד בהוראה אפילו אם מקיים את העקרון שעומד מאחורי הדרישה.

70.2. דוגמא לכך היא הדרישה להצטיידות במד טמפרטורות ("טרמומטר") חיצוני - במרבית בתי השחיטה בדיקת הטמפרטורה מתבצעת על בסיס מערכות ממחושבות ועל כן עלויות בגין התקנת מד טמפרטורות חיצוני מיותרות. דוגמא נוספת, היא הדרישה להתקנת ברז מים עם פתיחה רגלית ליד עמדות העבודה – לטענת בעלי עניין מדובר על ברזים בעלי פחת גבוה אשר דורשים תחזוקה רבה לעומת זאת לברזים עם חיישן יש עמידות גבוהה יותר.

70.3. מטרת הרגולציה בשתי הדוגמאות שצוינו תתקיים גם באמצעות פתרונות נוספים לקיום ההוראה ולא רק זו אשר צוינה בנהל.

70.4. לפיכך הוחלט כי הנוהל יעודכן כך שהדגש ינתן על התוצר המבוקש ולא על הדרך שבה בית השחיטה יבחר לקיים את הדרישה.

70.5. לצורך הטמעת השינוי הרגולטור יעדכן את הנוהל שפרסם בשיתוף תחום מדיניות רגולציה. טיוטת הנוהל תפורסם לבעלי העניין להערות טרם פרסומו.

71. יצירת גמישות במתכונת ההעסקה באמצעות התאגיד לפיקוח וטרינרי

71.1. כאמור כיום עיקר סגל הפיקוח של הרגולטור מוצב באופן קבוע במפעלים. הרופאים הווטרינריים הציבוריים והפקחים הציבוריים המוצבים במפעלים מועסקים על ידי מועצת הלול (לגבי בתי שחיטה) ועל ידי הרשויות המקומיות. סגל הפיקוח מוצב באופן קבוע באותו המפעל ואין מנגנון של תחלופה או רוטציה בין מפעלים שונים. כך, רופא ווטרינר או פקח עשוי להיות מוצב באותו המפעל שנים רבות.

71.2. מתכונת זו של מבנה כוח האדם מעוררת מספר קשיים. ראשית, למרות שסגל הפיקוח כפוף מקצועית לרגולטור, מבחינה ניהולית הוא אינו המעסיק שלהם ולכן מוגבל ביכולת שלו לנהל אותם. לכן הרגולטור אינו יכול להעביר רופאים ופקחים ציבוריים בין מפעלים או לארגן את מצבת כוח האדם שלו (כי כל אחד מהם מועסק על ידי גורם אחר). שנית, מתכונת העסקה זו מתאפיינת בקיבעון ובהיעדר אופק קידום והתפתחות עבור סגל הפיקוח. לרופא ציבורי שהחל את תפקידו בבתי

שחיטה קטן אין אפשרות מסודרת להתקדם לעבוד במפעל גדול יותר. בנוסף, ההעסקה הנפוצה מול הרשויות המקומיות משמעה זיקה גיאוגרפית הדוקה לאותה רשות מקומית ולא לפי המקצוע הווטרינרי וסוג המפעל הווטרינרי. הדבר מקטין את התמריץ של סגל הפיקוח להתפתח ולהצטיין, בהיעדר אופק שירות ובהיעדר גורם-על שמנהל את מערך הפיקוח. שלישית, עבודת הפיקוח היא עבודה חזרתית המצריכה ריכוז רב וירידה לפרטים. כתוצאה מכך מדובר על תפקיד המתאפיין ברמת שחיקה גבוהה. גיוון – הן בתפקיד הפיקוח והן במפעל המפוקח – הכרחי למניעת שחיקה ולשמירה על רמת הכשירות של סגל הפיקוח. רביעית, הצבת סגל הפיקוח באופן קבוע בתוך אותם המפעלים המפוקחים עלולה לקבע את שיטת הפיקוח לפי דפוסי העבודה המקומיים של כל מפעל וכן עלולה ליצור זיקה בין המפוקח למפוקח, שהרי הם עובדים זה לצד זה שנים ארוכות באותו מפעל. נמצא שחשוב לגוון ולהגמיש את מתכונת ההעסקה של סגל הפיקוח על מנת לשמור על גמישות ועצמאות מקצועית.

71.3. מכל האמור לעיל עולה שיש צורך בשינוי מתכונת ההעסקה של סגל הפיקוח הווטרינרי במפעלים – הן כדי לאפשר לרגולטור להגשים את יעדיו, הן כדי לשמור על שוויון ואחידות ביישום ההוראות והן על מנת למנוע שחיקה ולאפשר לסגל גיוון ואופק תעסוקתי.

71.4. במסגרת גיבוש התכנית הרגולטור בחן את האפשרות לבצע רוטציה בסגל הפיקוח של מספר מפעלים. עם זאת, עלה שכיום לא ניתן לבצע מהלך כזה כיוון שסגל הפיקוח מועסק על ידי עשרות גורמים שונים (מועצת הלול והרשויות המקומיות השונות שבטשחיהן ממוקמים המפעלים השונים).

71.5. עם זאת, בשנת 2015 תוקן חוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991, ובמסגרת התיקון הוקם התאגיד לפיקוח ווטרינרי. תאגיד זה, שמבחינה מקצועית יווה על ידי משרד החקלאות ומשרד הבריאות, יאפשר להעסיק רופאים ופקחים ווטרינרים שיועסקו במשימות פיקוח שונות. התאגיד יהווה מעסיק-על, עבור כלל משימות הפיקוח ויאפשר לרגולטורים השונים להעסיק באמצעותו את סגל הפיקוח הנחוץ להם. באמצעות התאגיד ניתן יהיה להעסיק ולנהל בצורה אפקטיבית ויעילה יותר את סגל הפיקוח, ובין היתר לאפשר גיוון במשימות הפיקוח ורוטציה בין המפעלים המפוקחים.

71.6. התאגיד לפיקוח ווטרינרי נמצא בתהליכי הקמה ואיוש אורגנים שונים (מינוי מועצת התאגיד, מינוי מנהל כללי וכו'). התאגיד צפוי להתחיל לפעול בשנים הקרובות ואז הוא ירכז את העסקת סגל הפיקוח הווטרינרי תחת מסגרת אחת.

71.7. הוחלט שהמשרד יפעל להאיץ את תהליך הפעלת התאגיד לפיקוח ווטרינרי על מנת להקדים ככל הניתן, בתיאום עם יתר משרד הממשלה הנוגעים לדבר.

72. סימון – ביטול הדרישה לאריזות סיטונאיות של 5 ק"ג (בתי שחיטה)

72.1. נוהל "סימון מוצרי עוף באריזה סיטונאית" קובע כי חלקי עופות אשר נמכרים לרשתות השיווק בתפוזרת (ולא באריזה אישית) יארזו בשקיות במשקל כולל של עד 5 ק"ג בכל שקית, וכי לכל קרטון יוכנסו לא יותר מ-3 שקיות.

72.2. המפוקחים אשר משווקים ישירות לרשתות השיווק נושאים בעלויות גבוהות הן מבחינת הקצאת משאבי אנוש והן מבחינת עלות חומרים.

72.3. לפיכך הרגולטור יבטל את הדרישה הזו תוך עדכון משרד הבריאות. האריזה תתבצע בהתאם לשיקולים מסחריים של בית השחיטה ובהתאם ליתר הוראות הרגולטור.

73. ניקיון בין משמרות

73.1. בית שחיטה המעוניין לעבוד בשתי משמרות נדרש לעמוד בדרישות מחמירות של ניקיון בין המשמרות. כך למשל, בתי השחיטה נדרשו לנקות את המפעל כמו בסגירת יום העבודה. בסיום יום עבודה במפעל, הרגולטור מחייב ניקוי של המפעל והציוד. משמרת כפולה נועדה לנצל את העובדה המפעל פעיל, כדי לייצר תפוקה כפולה. המשמעות של הדרישה לנקות בין משמרות כמו בסיום יום העבודה היא הוספת עלות ניכרת של עבודת הניקיון, חומרי החיטוי, מים והצבת עובד מפקח. דרישות אלו הטילו עלויות כבדות על בתי השחיטה ולמעשה צמצמו משמעותית את היעילות של עבודה בשתי משמרות.

73.2. במהלך גיבוש התכנית הרגולטור נדרש לסוגיה זו והחליט לבטל את הדרישה לניקיון בין שתי משמרות. הרגולטור קבע שעל בית השחיטה לפעול ברמת נקיון ובהתאם לדרישות הוטרניריות במהלך פעילות המפעל.

73.3. לצורך הטמעת השינוי הרגולטור יעדכן את הנהלים שפרסם בשיתוף תחום מדיניות רגולציה. טיוטת הנוהל תפורסם לבעלי העניין להערות טרם פרסומו.

74. שיפור הוודאות, העקביות והאחידות בהוראות הרגולטור

74.1. הרגולטור פועל מכוח שורה של תקנות והן על פי נהלים שפרסם. מדובר על מקבץ רב של הוראות, חלקן מתייחסות לכל המפעלים, חלקן לבתי מטבחים או לבתי שחיטה וחלקן רק לבתי שחיטה המיועדים ליצוא. בנוסף, קיימת חלוקה בין הוראות ווטרניריות המיועדות לשמור על בריאות הציבור, לבין הוראות המיועדות לשמור על רווחת בעלי החיים. כפי שתואר, ההוראות המייחסות להיבטים מגוונים דוגמת הקמת המפעל, תנאים להפעלתו, סגל הפיקוח הוטרנירי, תהליכי העבודה במפעל, הציוד הנדרש וטיפול בתקלות.

74.2. על מנת להבטיח שההוראות יופצו ויושמו באופן עקבי ואחיד הוחלט לוודא שכל ההוראות יעוגנו בכתב בתקנות או בנהלים של הרגולטור. הדבר חשוב במיוחד כיוון שחלק ניכר מפעולות הפיקוח לא מבוצעות על ידי הרגולטור אלא על ידי סגל הפיקוח המוצב במפעלים, אשר מונה עשרות עובדים ציבוריים.

74.3. לכן הרגולטור יקפיד וינחה את עובדיו כי כל ההוראות המחייבות יעוגנו בכתב בנהלים בלבד, שיפורמו באתר האינטרנט של הרגולטור. יקבע כלל כי הנוסח הקובע והמחייב של נוהל או מסמך אחר הוא הנוסח שמפורסם באתר האינטרנט. שינויים בהוראות יבוצעו רק באמצעות עדכון הנהלים הכתובים. הרגולטור יוכל לעשות שימוש במכתבים כדי ליידע את המפוקחים על שינוי בהוראות, באמצעותם יפנה את המפוקחים לנוהל הרלוונטי שעודכן. הוראות פרטניות ימסרו רק בכתב ויתועדו.

75. קיום "שולחן עגול" בין הרגולטור לבין המפעלים

75.1. הרגולטור יקיים דיון עם בעלי העניין לגבי נושאים מקצועיים שנמצאים על הפרק.

75.2. הדיון יקדם, בין היתר, את המטרות הבאות:

- 75.2.1. גיבוש הערכת מצב לצורך זיהוי מוקדם של בעיות וחסמים רגולטורים – הדיון יאפשר שיח פתוח לגבי סוגיות שוטפות בהקשר הפיקוח הווטרינרי.
- 75.2.2. שיתוף בעלי העניין בתהליכי קביעת מדיניות והוראות רגולטוריות – מתוך ההבנה כי הם בעלי ידע ונסיון וכן ביצוע תהליך מחשבה משותף אשר יגביר את האמון בין הצדדים וירתום המפוקחים ליישום ההוראות.
- 75.3. הדיון יתקיים פעם בשנה ביוזמת הרגולטור וכן בפעמים נוספות ביוזמת המפוקחים ויערך עבור כל תחום בנפרד (בתי מטבחים ובתי שחיטה).

76. בית מטבחים נייד

- 76.1. צעד זה מהווה מענה לסוגיה שזוהתה במסגרת גיבוש תכנית זו וכן התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי בתחום הפיקוח הווטרינרי על בקר ועל צאן.
- 76.2. בתהליכים אלו עלה כי ההסדרה של תחום השחיטה של בעלי חיים מציב חסם כלכלי ולוגיסטי, שמונע שחיטה של בעלי חיים במצבי נישה. מדובר על שחיטה של בעלי חיים, שלא במסגרת תהליך במפעל לייצור מזון. מצבי הנישה שאינם מקבלים מענה כיום מתחלקים לשתי קבוצות עיקריות:
- 76.2.1. שחיטת בעלי חיים במסגרת פולחנית. חלק מן התרבויות, הדתות והמסורות כוללות טקסים של שחיטת בעלי חיים. טקסים כאלה קיימים הן במגזר היהודי (מנהג הכפרות) והן במגזר הערבי. טקסים אלו מערבים בעלי חיים בודדים ולא ניתן לבצעם בתוך מפעל מזון.
- 76.2.2. אחת התופעות המוכרות בעולם הווטרינרי הקליני מכונה "בהמה רובצת": מדובר בבני בקר או בבני צאן שאינם יכולים לעמוד על רגליהם. מצב זה כרוך בסבל של הבהמה. לפי נהלי השירותים הווטרינריים, לאחר 24 שעות של שהייה במצב זה בהמה מוגדרת כ"בהמה רובצת". בממוצע 1% ממשק הבקר בישראל מוגדר כבהמה רובצת. ההוראות הווטרינריות אוסרות על העמסה והובלה של בהמה רובצת, ומחייבות המתה שלהן על ידי רופא ווטרינר (כדי להקל את סבלן). מנקודת המבט של בעל העדר, בהמה רובצת מהווה הפסד כלכלי כיוון שהיא אינה מפיקה חלב ולא ניתן למכור אותה (ולכן גם לא ניתן לשחוט אותה). תהליך המתה הווטרינרי לא רק גורם להפסד הבהמה אלא גם כרוך בהוצאה כספית של בעל העדר. על פי ההערכות, חלק מבעלי העדרים מפירים את ההוראות הווטרינריות ומעבירים לשחיטה בהמות רובצות או ממיתים אותן ללא פיקוח ווטרינרי. הפרות אלו גורמות הן לבעיה ווטרינרית והן לפגיעה ברווחת בעלי החיים.
- 76.3. לא ניתן לכלול את שני מצבי הנישה האלו בתהליך הפיקוח הרגיל, הן בשל המאפיינים הייחודיים (מקום קיום טקסים ומנהגים) והן משום העלות הכרוכה בשחיטה במפעלי מזון.
- 76.4. נמצא שיש מקום לעדכן את דרישות הרגולציה על מנת לתת מענה למצבי הנישה ולפתור הן סוגיות ווטרינריות של שמירה על בריאות הציבור והן כדי לשמור על רווחת בעלי החיים. הוחלט להכיר במסגרת הרגולציה במתכונת שחיטה מקלה באמצעות מתקן שיוגדר כ"בית שחיטה נייד". מדובר במעין משאית ניידת הכוללת את כל ציוד השחיטה ומאפשרת ביצוע של תהליך שחיטה מפוקח ומוסדר ווטרינרית.
- 76.5. הרגולטור יקבע הוראות שיאפשרו להפעיל בית שחיטה נייד. הוראות אלו יהיו מקלות ביותר, בכדי לאפשר פרקטיקה של שחיטה ניידת במצבי הנישה וכדי לא ליצור חסמים ומגבלות. לעניין סגל

הפיקוח הווטרינרי, יידרש פיקוח של רופא ווטרינר אחד בלבד. יושם דגש על פשטות וקלות יישום, בכדי שמנגנון זה יעמוד במבחן עלות-תועלת ויהיה רלוונטי עבור מצבי הנשה וההיקפי הפעילות הקטנים שם.

76.6. צעד זה יפתור סוגיות בתחום רווחת בעלי החיים, יצמצם את פעילות השחיטה שאינה מפקחת כיום ואף יספק מענה לצרכיים יחודיים של אוכלוסיות ומגורים שונים בחברה, תוך שמירה על בריאות הציבור.

77. מסלול לימודים ייעודי לרופא המתמחה בבטיחות מזון

77.1. כפי שתואר, רופא ווטרינר במפעלים נדרש לביצוע תפקיד מורכב, אינטנסיבי ורוטיני. המקצוע אינו נמנה ממקצועות הליבה של הרופא הווטרינר ולכן, על אף המשכורות הגבוהות יחסית, מדובר על מקצוע בעל היצע נמוך וכתוצאה מכך איכות התפקוד נפגעת.

77.2. הרגולטור יפעל לקידום הכשרת רופא ווטרינר בשלב הלימודים האקדמאיים. הכשרה שתעמיק יותר בתחום בריאות הציבור ופחות בנושאים קליניים. וכן להגדרת כמות מסוימת של סטודנטים שיסומנו למסלול של בריאות מזון.

77.3. הרגולטור יפעל לקידום הנושא מול מנהל בית הספר האקדמי של האוניברסיטה העברית לווטרינריה.

ג. צעדים שבוצעו לפני פרסום התכנית

78. קורסים מקצועיים לרופאים ולפקחים הציבוריים המוצבים במפעלים

78.1. במהלך חודשים אוגוסט וספטמבר 2017, קיים הרגולטור מספר סדנאות מקצועיות לפקחים ולרופאים הווטרינרים המוצבים במפעלים. הסדנאות כללו הרצאות מקצועיות וכן בחינה מעשית. הרגולטור יישם את המתואר בסעיף 63.

ד. כימות עלויות הרגולציה

79. במסגרת התהליך יושמה מתודולוגיית כימות איכותנית. כימות העלויות נעשה רק ביחס לעלויות הישירות של הרגולציה ואינו כולל עלויות עקיפות, עלויות אלטרנטיביות ועלויות משקיות. מתודולוגיית הכימות התבססה על שני מקורות:

79.1. הספר השלישי במדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי (2015);

79.2. מדריך ה-OECD לכימות עלויות רגולציה:

OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance (2014)

80. כימות עלויות הרגולציה החל במסגרת איסוף המידע בציר בעלי העניין, כחלק מהפגישות עם בעלי העניין והשולחנות העגולים שנערכו. התהליכים המרכזיים שמופו בשלב ניתוח הרגולציה פורקו לתתי-תהליכים, אשר מהם נגזרו החובות הרגולטוריות הפרטניות. מתוך כל חובה נותחו הפעולות שעל בעלי העניין לבצע כדי לעמוד בה. רכיבי העלות של כל פעולה כומתו באמצעות מידע פרטני מבעלי העניין, נתונים שהתקבלו מהרגולטור ונתונים משקיים (למשל, שכר טרחת עורך דין).

81. תחשיב הכימות מביא בחשבון את השכיחות היחסית של רכיבי עלות הרגולציה. כימות העלויות כולל התייחסות לתוחלת של כל פעולה (תדירות הבדיקות; תדירות חידוש רישיון; שיעור הבקשות שמועברות לבחינה מעמיקה) ו"לנתח השוק" (מתוך כלל התהליכים אצל הרגולטור) של חובות, פעולות ורכיבי עלות (למשל, עלויות בדיקה שנערכת עבור מוצר או תהליך מסוג מוגדר שוכללו לפי "נתח השוק" שלהם בהשוואה ליתר החובות או התהליכים המקבילים).
82. כימות העלויות מבחין בין עלויות במישור הדרישות ועלויות במישור הבירוקרטיה.⁵
83. במסגרת ניתוח הרגולציה עלה שחלק מן ההוראות הרגולטוריות חלות על מפוקחים העוסקים ביצוא למדינות זרות. הוראות אלו מוכתבות באופן מלא על ידי הרגולציה של מדינת היעד, ואינן נקבעות על ידי הרגולטור הישראלי. בהתאם עלויות אלו לא נכללו בכימות עלויות הרגולציה הישראלית (בדומה, במסגרת כימות עלויות רגולציה על תהליכי יבוא, חושבו גם עלויות שרגולטורים ישראליים מטילים על יבואנים זרים בארץ המוצא). לפיכך כימות העלויות מתייחס רק לחובות רגולטוריות שהן פרי של רגולציה ישראלית בלבד.
84. כימות עלויות אשר נובעות בגין שיעורי תמותה אשר נוצרים כתוצאה מעמידה בדרישות הרגולטור בהתאם לתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב – 2011, חושבו כאומדן בהתאם להערכות שנתקבלו מבעלי העניין. לצורך כימות העלויות נעשה שימוש בהערכת בעלי העניין לפיה מדובר בתמותה של כ-2% במוצא.

ה. ניתוח השפעות התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

ה.1. שינויים בבירוקרטיה

85. להלן השינויים העיקריים אשר יובילו לצמצום בעלויות הבירוקרטיה:
- 85.1 מעבר לנורמה מחייבת במקום אישור מקדים בעת הקמת מבנה או שינויים במבנה קיים. הצעד יבטל את 775 ימי ההמתנה בשנה עבור קבלת האישור המקדים וכן יצמצם את העלויות הישירות בכ- 412 אלפי ש"ח בשנה.
- 85.2 שינוי מדיניות לגבי הפיקוח הווטרינרי במפעלים. למפעילי בתי השחיטה תהיה האפשרות לאמץ את השיטה האמריקאית, כך יופחתו העלויות הישירות בכ- 16 מליון ש"ח בשנה, המהווים הפחתה של כ- 27%. בבתי המטבחים תהיה האפשרות להעסיק פקח במקום רופא ווטרינר בשלב ה- post mortem, כך יופחתו העלויות הישירות בכ- 7 מליון ש"ח בשנה המהווים הפחתה של כ- 33%.
- 85.3 אחידות ועקביות הפיקוח הווטרינרי. התכנית מעגנת מספר צעדים אשר מטרתם צמצום עלויות הבירוקרטיה אשר נובעות כתוצאה מפרשנות. לדוגמה: יצירת זיקה בין הוראות הרגולציה לדוחות "אי ההתאמה" וכן מנגון פיקוח על דוחות אלו. צעדים אלו יצמצמו את העלויות הישירות בכ- 700 אלפי ש"ח בשנה, המהווים הפחתה של כ- 33%.

⁵ בסעיף ההגדרות של החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי" הוגדרו המונחים הבאים: "עלות העמידה בדרישות הרגולציה – העלות הישירה הכרוכה בעמידה בדרישות התוכן של הרגולציה"; "עלות הבירוקרטיה – העלות הישירה הנובעת מתהליכי העבודה מול הרגולטור כגון חובות דיווח, הגשת בקשות וטפסים, קבלת רישיונות, זמני המתנה וכו'".

ה.2. שינויים בדרישות הרגולציה

86. השינוי העיקרי נובע משיפור רווחת בעלי החיים כחלק מביטול הגבלת הזמן בעת הובלת עופות וכן ביטול זמן ההמתנה טרם שחיטת בהמות. השינוי יצמצם את סבלם טרם השחיטה וכן את שיעור התמותה אשר נובע כתוצאה מיישום ההוראות. מדובר בחסכון של כ- 62 מליון ₪ בשנה בעלויות הישירות. הערכת שיעור התמותה נעשתה בהתאם לאומדן ממוצע שנקבל מבעלי עניין, ראה סעיף 84.
87. שינוי עיקרי נוסף הוא ביטול דרישות אריזה סיטונאיות של עד 5 ק"ג בכל שקית, אשר יוביל לחסכון של כ-6 מליון ש"ח בשנה.
88. עדכון דרישות תשתית כך שהדרישות יתייחסו לתוצאה הנדרשת ולא יגדירו דרך או תהליך, יצמצמו את עלויות הישירות בגין תשתית בכ-5 מליון ₪ בשנה.

ה.3. התאמה של הדרישות הטכניות למקובל בעולם

89. התכנית מקדמת אימוץ שיטת פיקוח אמריקאית שמצמצמת את כמות הפיקוח הציבורי כך ששלב הסינון יבוצע על ידי עובדי המפעל. השיטה אומצה על ידי 60% מבתי השחיטה בארה"ב. השיטה מקדמת השגת מטרת הרגולציה (הגנה על בריאות הציבור באמצעות צמצום משמעותי של שיעור הנגיעות בסלמונלה), תוך הפחתת הנטל הרגולטורי על בתי השחיטה באמצעות צמצום מספר הפקחים הממשלתיים.
90. מדובר בחיסכון של של 27% במישור הבירוקרטיה. בסה"כ אימוץ השיטה צפויה לחסוך למשק 16 מליון ש"ח בעלויות ישירות.

נספח א' – כימות הפחתת עלויות הרגולציה

הטבלה הבאה מציגה את עלויות הרגולציה במסגרת התהליכים השונים, לפני התכנית ולאחריה. הטבלה מציגה את סך העלויות הישירות למשק לפי תחשיב מצרפי.

בתי שחיטה לעופות

מספר התהליך	שם התהליך	סוג עלות	עלות מצב קיים	עלות לאחר תכנית
1	אישורי תכניות מבניות כולל תשתיות שוטפות	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	224,485	-
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	595	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	20,158,829	15,996,209
2	פיקוח וטרינרי	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	59,356,704	43,376,304
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	-	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-
3	הוראות תפעול כלליות	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	1,379,295	942,579
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	-	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	5,351,348	2,173,494
4	הובלת העופות כולל צער בעלי חיים	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	67,100	67,100
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	-	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	60,676,133	-
5	סימון מוצרים	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	37,500	37,500
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	255	255
		עלות דרישות – כסף (₪)	6,123,811	510,000
6	פעולות דיגום לצרכי ניטור מחלות	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	38,068	38,068
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	1,020	1,020
		עלות דרישות – כסף (₪)	4,697,372	4,697,372
7	שחיטה בתנאי הסגר	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	-	-
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	-	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	3,864,375	3,864,375

עלות לאחר הפחתה			עלות רגולציה קיימת		
עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	עלות דרישות – כסף (₪)	עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	עלות דרישות – כסף (₪)
1,275	44,461,551	27,241,450	1,870	61,103,152	100,871,868

32%	27%	73%	הפחתה באחוזים
595	₪ 90,272,019		סה"כ חסכון

בירוקרטיה	דרישות	סה"כ הפחתה משוכללת באחוזים
28%	73%	

מספר התהליך	שם התהליך	סוג עלות	עלות מצב קיים	עלות לאחר תכנית
1	אישורי תכניות מבניות כולל תשתיות שוטפות	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	188,100	144,000
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	180	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	880,000	772,000
2	פיקוח וטרינרי	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	13,943,569	9,319,303
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	-	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-
3	הוראות תפעול כלליות	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	777,128	509,862
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	-	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	1,488,510	24,255
4	סימון מוצרים	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	-	-
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	-	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	919,320	919,320
5	פעולות דיגום לצרכי ניטור מחלות	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	50,400	40,800
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	30	30
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-

עלות לאחר ההפחתה			עלות רגולציה קיימת		
עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	עלות דרישות – כסף (₪)	עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	עלות דרישות – כסף (₪)
30	10,013,964	1,715,575	210	14,957,197	3,287,830

הפחתה באחוזים	סה"כ חסכון
86%	180
48%	₪ 6,517,488

בירוקרטיה	דרישות	סה"כ הפחתה משוכללת באחוזים
46%	48%	

סה"כ שינויים במסגרת התכניות

עלות לאחר ההפחתה			עלות רגולציה קיימת		
עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	עלות דרישות – כסף (₪)	עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	עלות דרישות – כסף (₪)
1,305	54,475,516	28,957,025	2,080	76,062,349	104,159,698

הפחתה באחוזים	סה"כ חסכון
37%	775
72%	₪ 96,789,506

בירוקרטיה	דרישות	סה"כ הפחתה משוכללת באחוזים
31%	72%	

נספח ב' – פירוט הסוגיות הרגולטוריות שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית

בנספח זה מפורטות סוגיות רגולטוריות שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית וכן סוגיות רחב שאינן תחת אחריותו הישירה של הרגולטור.

א. סוגיות שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית

1. מיעוט מעבדות

1.1. בדיקות המעבדה העיקריות הנדרשות כיום הם עבור שאריות כימיות וסלמונלה. ישנן בדיקות נוספות אשר רלוונטיות ליצוא בהתאם לדרישות הבינלאומיות.

1.2. ביצוע בדיקות מעבדה לסלמונלה ולמציאת שאריות של חומרים ביולוגיים וכימיים, מתבצעות במעבדה במכון הווטרנרי בבית דגן. המעבדה במכון הווטרנרי היא המעבדה היחידה אשר מאושרת לביצוע הבדיקות.

1.3. יתר הבדיקות אשר נדרשות מתוקף הרגולציה הבינלאומית ניתנות לביצוע במעבדות פרטיות שאושרו והוכרו על ידי הרגולטור. נכון להיום, ישנן שש מעבדות פרטיות אשר מוכרות על ידי הרגולטור לביצוע בדיקות שונות (למעט שאריות כימיות וסלמונלה). נמצא כי 34% מסך הבדיקות (3,000 דגימות מתוך 8,700 דגימות בשנה) מבוצעות על ידי מעבדות פרטיות. הסיבה לשיעור הנמוך נובע ככל הנראה מכך שמרבית המעבדות מספקות רק חלק מהשירותים הנדרשים ולכן למפוקחים עדיף לשלוח את הבדיקות למכון הווטרנרי בבית דגן שם מתקבל סל בדיקות רחב יותר.

1.4. לדעת בעלי עניין, מעבדת בית דגן מהווה למעשה מונופול בתחום, מעכבת לעתים קרובות ממצאי דיגום ובדיקותיה מייקרות את המוצר. בנוסף, במקרים בהם המשחטה מוגדרת ב"סיכון" (כאשר בדיקת שאריות כימיות נמצאת חיובית), כל יום עיכוב מוערך באלפי שקלים. ישנם מקרים בהם תוצאות כל הסחורה מעוכבת עד לקבלת הבדיקות הרצופות. לטענתם העיכוב בקבלת תוצאות בדיקות המעבדה יכול להתארך לארבעה ימים.

1.5. לטענת הרגולטור, בדיקות סקר לשאריות כימיות וכן סלמונלה וקומפילובקטר אשר מוגדרות כבדיקות רגישות מאוד והשלכות תוצאת הבדיקות קריטית להמשך הייצור של המפעל ולכן מתבצעות רק במכון הווטרנרי. העיכוב היחיד אשר נוצר מבחינת המפעל חל במקרה של תוצאה חיובית בבדיקות השאריות הכימיות. במקרה כזה המפעל אינו משווק את הסחורה עד לקבלת תשובה שלילית ולכן יש משמעות לקבלת התוצאה מהר ככל הניתן. המכון הווטרנרי מודע לדחיפות ולכן נותן עדיפות לבדיקות אלו. לטענת המכון הווטרנרי, זמן המקסימאלי לקבלת התוצאה במקרים אלו הוא 48 שעות וכי ב-90% מהמקרים ניתנת תשובה עוד באותו היום שבו הוגשה הבדיקה.

2. דרישות מחמירות לשחיטה בהסגר – שפעת עופות

2.1. על פי הרגולציה הנוכחית, בעת התפרצות שפעת עופות היצרן מחוייב לפנות את כל התוצרת המוגמרת שנמצאת באולמות הייצור והעיבוד של המשחטה למחסנים חיצוניים. לטענת בעלי עניין,

הוראה זו מובילה לעלויות גבוהות בגין עלויות ההובלה (10 אג' לק"ג) והאחסנה (12 אגורות לק"ג) למחסנים החיצוניים.

2.2. לטענת בעלי עניין, המדינות החברות באיחוד האירופאי רשאיות לאפשר למשחטה להמשיך את פעילות ייצור הבשר בתנאים הבאים: קיימת היגיינה טובה על פי הוראות הרגולטור ולמפעל תכנית HACCP לפחות שנים עשר חודשים. אישור זה לפיקוח עצמי על ידי היצרן ניתן להעניק רק אם אנשי המפעל הוכשרו על ידי הרגולטור. צוות זה חייב להיות בפיקוח תחת הוטרינר הראשי.

2.3. יוער כי מדובר על הנחיה שחלה על מפעלי היצוא בלבד וזאת בעקבות הנחיה שהתקבלה מאירופה. בהתאם להנחיה אין לייצא מוצרים שהיו בשטח הסגר ברדיוס של 10 ק"מ מאזור התפרצות המחלה (מדובר בעיקר על ניוקסל שכן במקרה של שפעת עופות יאסר יצוא על ידי אירופה). אם המשחטה נמצאת בתוך הרדיוס של 10 ק"מ אז המפעל בהסגר של 30 יום וחל איסור על שיווק למפעלי עיבוד (לייצוא) באותם ימים. אם המפעל מחוץ לרדיוס אז חל איסור על הבאת עופות מתוך הרדיוס. כדי לצאת מסטטוס "מפעל בהסגר" יש לבצע פעולות לניקיון וחיטוי המשחטה וחייבים למנוע קשר בין בשר בסטטוסים שונים.

2.4. הרגולטור ציין כי בכדי להקל על הנטל שיוצר ההסגר, ניתן מענה לפיו הותר למפעלים לחלק את המקררים במפעל ל"פסול" ו"נקי" כך שכל הבשר הנקי ינעל במקרר מסומן עם פלומבה ואז המפעל ימשיך לשחוט את הפסול ולאחר ניקוי המפעל יוכלו להשתמש בסחורה הנקיה. ההנחיה מעוגנת בנוהל "ניוקסל" וחלה על כל מחלות ההסגר.

3. הגבלת כמות השחיטה בבתי מטבחים

3.1. כפי שתואר, הרגולטור מגדיר לבתי המטבחים את כמות השחיטה היומית.

3.2. בעלי העניין סבורים כי ניתן לשחוט בכמות גבוהה יותר מן הכמות המירבית המותרת תוך שמירה על סטנדרטים בריאותיים. בעלי העניין טוענים שאין מקום להגביל את קצב השחיטה, אלא שיש מקום להציב דרישות לגבי בטיחות המזון ולבדוק שהמוצר עומד בהן. הגבלת הכמות המירבית על-ידי הרגולטור יוצרת עלויות (הפסד הכנסות) אשר מוערכים במאות אלפי שקלים בשנה.

3.3. בנוסף, בעלי העניין ציינו כי הגבלת הכמות יוצרת עיוות בכמות שעות העבודה היומיות. ישנם בתי מטבחים בכתוצאה מהחישוב עובדים פחות מ-8.5 שעות ביום. הם מעוניינים להישאר בקצב שחיטה שעתי אך לעבוד במינימום יום עבודה מלא של 8.5 שעות.

3.4. כמות השחיטה נקבעת על ידי הרגולטור כפונקציה של פרמטרים הנדסיים שונים ביניהם: כמות מים, תשתית ביוב, גודל המכלאות, גודל צינור, הקפאה, הכשרה וכן פרמטרים אחרים כגון כח אדם. כל שלב בשחיטה מאפשר כמות מסוימת. מגבלת הכמות הכוללת עבור בית המטבחים נקבעת לפי "צוואר הבקבוק" בתהליך – היינו השלב בתהליך שמכתיב את קצב השחיטה הנמוך ביותר. לכן יתכנו מצבים שבהם ניתן לשחוט יותר באזור מסוים אך בנקודה אחרת בתהליך יוצר עיכוב (נניח קו השחיטה מאפשר כמות מסוימת אך כמות המקררים מאפשרת כמות נמוכה יותר). כך פעולת השחיטה תסתיים בפחות מיום עבודה של 8.5 שעות.

3.5. הרגולטור ציין כי כדי להגדיל את כמות השחיטה, על המפעל להרחיב את התשתיות שלו (באזורים שמגבילים את קצב הפעילות) כדי שכל חלקי המפעל יוכלו לעמוד בקצב ייצור גבוה יותר.

4. אי בהירות לגבי הדרישה לרישיון יצרן של משרד הבריאות

4.1. במסגרת שיח בעלי העניין עלה כי לא ברור לציבור ולבעלי העניין האם המפעלים נדרשים לקבל אישור יצרן ממשרד הבריאות, בנוסף להיתר ההפעלה מן הרגולטור. חלק מן המפקחים של משרד הבריאות הודיעו למפעלים כי הם הפסיקו להנפיק רישיונות יצרן מכיוון שהאחריות לפיקוח ווטרינרי על המפעלים הועברה למשרד החקלאות. חוסר ודאות זה עולה הן מן הלקוחות (שמבקשים מן המפעלים שיציגו להם רישיון יצרן) והן מן המפעלים המפוקחים עצמם.

4.2. סוגיה זו נוגעת לסמכות הרגולציה של משרד הבריאות ולתהליך העברת האחריות ממשרד הבריאות אל משרד החקלאות בכדי למנוע את חפיפת תחומי האחריות ואת כפל התהליכים הקיים כיום. כפילות הרגולציה בין המשרדים אמורה להתבטל כשתיושם חלוקת הסמכויות המוזכרת בסעיף 23.4.

נספח ג' – תכנית עבודה לביצוע התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

מועדי הביצוע של משימות הלשכה המשפטית כפופים לאישור סופי של תכנית העבודה על ידי מנכ"ל המשרד.

מספר משימה	שם משימה	מדד	אחראי	תאריך סיום	שותפים
1.	עדכון תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד-1964	עדכון התקנות עבור הסעיפים הבאים: 1. מתן אפשרות להציב פקח ציבורי במקום רופא ווטרינר ציבורי (בתי מטבחים), כפי שתואר בסעיף 56 בתכנית להפחתת הנטל. 2. מעבר מחתימה ידנית לחתימה ממוחשבת (באמצעות מערכת הפיקוח) בעת שיווק הסחורה, כפי שתואר בסעיף 57 בתכנית להפחתת הנטל. 3. מעבר מאישור מקדים לנורמה מחייבת בעת הקמת מפעל או ביצוע שינוי מבני, כפי שתואר בסעיף 58 בתכנית להפחתת הנטל. 4. ביטול זמן ההמתנה טרם השחיטה, כפי שמתואר בסעיף 66 בתכנית הפחתת הנטל. 5. אפשרות להקמת בית מטבחים נייד, כפי שמתואר בסעיף 76 בתכנית להפחתת הנטל.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	31.5.2019	עו"ד אפרת ורד, לשכה משפטית
2.	עדכון תקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), תש"ך-1960	עדכון התקנות עבור הסעיפים הבאים: 1. עדכון הדרישות לאימוץ שיטת פיקוח NPIS 2. מעבר מחתימה ידנית לחתימה ממוחשבת (באמצעות מערכת הפיקוח) בעת שיווק הסחורה, כפי שתואר בסעיף 57 בתכנית להפחתת הנטל. 3. מעבר מאישור מקדים לנורמה מחייבת בעת הקמת מפעל או ביצוע שינוי מבני, כפי שתואר בסעיף 59 בתכנית להפחתת הנטל.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	31.5.2019	עו"ד אפרת ורד, לשכה משפטית
3.	פיתוח מודול לעדכון תעודות ממוחשבות במערכת foodsafety	פיתוח שיאפשר הפקת תעודות וטרינריות אוטומטיות וכן אפשרות לעצירתם במקרה של אי עמידה בדרישות.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	1.12.2018	

מספר משימה	שם משימה	מזד	אחראי	תאריך סיום	שותפים
.4	פרסום נוהל להפעלת מתקן	הנוהל יכלול את תהליך קבלת היתר הפעלה כולל דרישות מבניות.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	30.6.2018	
.5	יצירת זיקה בין הוראות הרגולציה לדוחות אי התאמה	1. הטמעת המנגנון במערכת הפיקוח כך שלכל סעיף בדוח אי ההתאמה יהיה חיבור לסעיף מתוך הוראות הרגולטור. 2. פרסום נוהל עבודה.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	1.12.2018	
.6	התקנת תקנות מפעלי שחיטה מודרניות ועדכניות			31.5.2019	עו"ד אפרת ורד, לשכה משפטית
.7	פיקוח על דוחות אי התאמה	הרגולטור יכנס את כל המפקחים אחת לחודשיים ויצג למפקחים ניתוח מודרך של הדוחות.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	1.12.2018	
.8	רענון למפקחים המרחביים	הרגולטור יכנס את כל המפקחים פעמיים בשנה לרענון מקצועי.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	1.12.2018	
.9	קורסים מקצועיים לרופאים ולפקחים הציבוריים המוצבים במפעלים	הרגולטור יערוך קורסים מקצועיים אחת לשנה לסגל הרופאים והפקחים, הן לבתי השחיטה והן לבתי המטבחים.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	1.12.2018	
.10	הבטחת רציפות	1. המטעת מנגנון במערכת הפיקוח לפיו מפקח מרחבי מקבל את	ד"ר סרחיו דולב,	31.3.2018	

מספר משימה	שם משימה	מדד	אחראי	תאריך סיום	שותפים
	טיפול וגמישות בטיפול בדוחות אי התאמה	האחריות לטיפול בדוחות, במידה ויוצר הדו"ח נעדר. 2. עדכון הנוהל בהתאם.	רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי		
11.	עדכון תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב – 2011.	ביטול החלוקה למקטעים וקביעת פרק זמן אחיד לתהליך הובלת העופות, כפי שמתואר בסעיף 65 בתכנית הפחתת הנטל.	ד"ר סרחיו דולב רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	1.12.2018	עו"ד אפרת ורד, לשכה משפטית
12.	צמצום כמות הבדיקות בסקר שאריות כימיות (בתי מטבחים)	פרסום נוהל מעודכן.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	30.4.2018	
13.	עדכון נוהל אגף פירוקים לבשר עוף	ביטול החובה להקים קיר הפרדה, ובמקומה תבוא הוראה כי יש להקפיד על כך שהקרטון לא יבוא במגע עם בשר חשוף.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	28.2.2018	
14.	עדכון נוהל "תנאים לאישור והפעלת משחטה רשותית/תעשייתית לייצור בשר עוף על פי תקנות מחלות בעלי	עדכון הסעיפים הרלוונטים כפי שמתואר בסעיף 70 בתכנית להפחתת הנטל.	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	28.2.2018	

שנתפים	תאריך סיום	אחראי	מדד	שם משימה	מספר משימה
				חיים בתי שחיטה לעופות 1960"	
	31.3.2018	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	עדכון הנוהל כך שתבוטל הדרישה לאריזות של 5 ק"ג כפי שמתואר בסעיף 72 בתכנית להפחתת הנטל.	עדכון נוהל "סימון מוצרי עוף באריזה סיטונאית"	.15
	31.12.2017	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	עדכון הנוהל לביטול הדרישה	ניקיון בין משמרות	.16
	31.12.2018	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	ביצוע שולחן עגול בשנה עבור כל תחום.	קיום שולחן עגול	.17
עו"ד אפרת ורד, לשכה משפטית	31.5.2019	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי		התקנת תקנות בית מטבחיים נייד	.18
	30.6.2018	ד"ר סרחיו דולב, רופא ראשי פיקוח מוצרים מן החי	העברת מסמך לגיבוש המסלול כולל סילבוס ופירוט לגבי המסלול המוצע	מסלול לימודים יעודי לרופא מתמחה בבטיחות מזון	.19
	31.1.2018	עו"ד דפנה טיש, לשכה משפטית	העברת הפיקוח הוטרינרי הישיר ממועצות יצור ורשויות מקומיות לגוף ציבורי ייעודי (התאגיד)	הקמת תאגיד וטרינרי	.20

נספח ד' – עיקרי שיטת הפיקוח NPIS – New Poultry Inspection System

1. מטרת השיטה היא ייעול הפיקוח הוטרינרי בבתי השחיטה, כאשר המשאבים מופנים לטובת הורדת כמות הפטוגנים בבשר עוף. השיטה מאפשרת לרגולטור לשפר את אפקטיביות הפיקוח על ידי הפניית משאבי הפיקוח לבדיקת הפטוגנים, וגם מביאה לצמצום הנטל הרגולטורי על בתי השחיטה. השיטה מגדילה את הפיקוח והניטור הפנימי של בתי השחיטה ומאפשרת לפיקוח הציבורי לבצע פעולות אימות ופיקוח על. בנוסף, השיטה יוצרת לבתי השחיטה תמריץ לשפר באופן יזום את בטיחות המזון אצלם, כיוון שזה תנאי לתחלת השיטה. למעשה, הרגולטור מאפשר לבתי השחיטה שליטה על תהליך השחיטה בכך שלבתי השחיטה קיימת גמישות לפתח ולקבוע את מתודולוגיית מיון העופות טרם הפיקוח הציבורי. בארה"ב מציינים כי השיטה הניבה השפעה חיובית על בטיחות המזון בתעשיית העופות.
2. כפי שתואר בגוף התכנית, יוגדרו ארבעה תנאים לכך שבית שחיטה יוכל לעבור למתכונת פיקוח לפי ה-NPIS:
 - 2.1. בית השחיטה מיישם תכנית בקרה עצמית לבטיחות מזון (HACCP) לפחות שנה, ללא תקלות חמורות;
 - 2.2. הפחתת שיעור הסלמונלה והקמפילובקטר מתחת לרבע מרמת הזיהום הארצית ההמוצעת;
 - 2.3. התכנית כוללת פרק לגבי סינון העופות ובקרה מקדימה שלהם בשלב ה-Post Mortem על ידי עובדי בית השחיטה;
 - 2.4. התכנית כוללת פרק עם פעולות להפחתת פתוגניים על פי כללי בטיחות מזון.
3. עקרונות השיטה –
 - 3.1. סינון ראשוני על ידי עובדי בית השחיטה: גורמים מטעם בית השחיטה נדרשים להסיר חלקים או עופות שלמים, אשר אינם ראויים למאכל עוד לפני שהעופות מוצגים בפני הפקח הציבורי. הפקח הציבורי יוצב בסוף קו השחיטה (לאחר שלב הסינון הראשוני).
 - 3.2. כמות הפקחים הציבוריים המוצבים בקו השחיטה: המשאבים של הפיקוח הציבורי יופנו לטובת פעילויות offline, כך שעל כל קו שחיטה יוצב פקח ציבורי אחד על הקו (online) ופקח שטח אחד (offline). זאת בשונה מן הצב היום, שבו על כל קו מוצבים עד ארבעה פקחים על הקו (online).
 - 3.3. מהירות השחיטה: מהירות שחיטת פטם תוותר עד 140 עופות בדקה. יצויין כי במקור ה-FSIS המליצו על העלאת קצב השחיטה ל-175 עופות בדקה אך ההצעה בוטלה באוגוסט 2014. נושא זה ייבחן בעתיד, לאחר שיצטבר ניסיון ביישום השיטה בישראל.
 - 3.4. על בתי השחיטה לפתח, ליישם ולשמר הליכים כתובים על מנת להבטיח שליטה על מחלות ועמידה בדרישות. בנוסף, עליהם להכליל הליכים אלו בנקודות ניתוח הסיכונים ונקודות הבקרה הקריטיות (תכנית בקרת מזון פנימית לדוגמא haccap).
4. הגדרות תפקיד פקחים ציבוריים-⁶

⁶ דברי ההסבר לרגולציה – Federal Register/ Vol.79, No.162, בעמ' 49585-49588, תת פרק D, סעיף 3) Carcass Sorting and (Inspection Under the NPIS).

- 4.1. **פקח "על הקו" online** (Online Carcass Inspection) CI – יתמקד בזיהוי של עופות עם מחלות טרם כניסתם לצילר ולאחר ביצוע סינון מקדים על ידי עובדי בית השחיטה. אם יש ראיות לזיהום צואתי או להצמאות מחלה, הפקח הציבורי יעצור את פעילות אותו קו שחיטה.
- 4.2. **פקח "שטח" offline** (Verification Inspection) VI – יבצע בדיקות אימות של עופות שסולקו לפני התחנה של ה-CI, כדי להבטיח את נאותות הסינון אשר בוצע על ידי בית השחיטה, יאמת את פעולות הבקרה הפנימיות של בית השחיטה וכן יאסוף דגימות לבדיקת המצאות פתוגנים.
- 4.3. שני הפקחים הציבוריים יעבדו בשיתוף עם המפקח הפנימי של המפעל (ICC) כדי להבטיח שמירה על בטיחות המזון וכדי להבטיח כי הפיקוח הווטרינרי מתקיים באופן אפקטיבי.
5. מתודולוגיית הפיקוח הפרטי בבית השחיטה נתונה להחלטת בית השחיטה, אך עליה לכלול את הדגשים הבאים:
- 5.1. מיון וסינון עופות – כפי שתואר, בית השחיטה אמון על ביצוע הסינון המקדים, עליו לבצע פעולות הולמות טרם הצגת העופות בפני הפקח הציבורי.
- 5.2. על בית השחיטה לפתח, ליישם ולתחזק נהלים כתובים במסגרת תכנית בקרת מזון פנימית (HACCAP) בכדי להבטיח שעופות מזוהמים לא יכנסו לצילר.
- 5.3. עופות אשר הוסרו מהקו לצורך פעולות הצלה, על מנת לחזור לקו טרם תחנת הפיקוח הציבורי יכללו בתכנית בקרת מזון פנימית (HACCAP) בפרק "תחנות הצלה".
- 5.4. בית השחיטה יתעד את תוצאות הסינון. התוצאות יוצגו בפני הסגל הפיקוח הווטרינרי הציבורי בעת שיתבקשו.
6. הכשרת הפיקוח הפרטי⁷ –
- 6.1. הרגולטור לא יגדיר הכשרה ספציפית לממיינים אשר הוצבו מטעם בית השחיטה. הרגולטור יספק חומרי הדרכה כדי לתמוך בהכשרה של בתי השחיטה. חומרי ההדרכה יהיו מבוססים על נהלי העבודה לביצוע הסינון הקיימים כיום טרם אימוץ השיטה. יחד עם זאת, אם הסינון אינו מבוצע באופן נאות לפקחים הציבוריים קיימת סמכות לעצור את קו השחיטה או להאט את מהירות השחיטה כדי לוודא פיקוח ווטרינרי נאות.
7. להלן תרשים קו השחיטה, לפני ואחרי יישום שיטת ה-NPIS:

⁷ ראו דברי ההסבר לרגולציה האמריקאית – Federal Register/ Vol.79, No.162, בעמ' 49585-49588, תת פרק D, סעיף 33 Carcass (Sorting and Inspection Under the NPIS).

