

הפיקוח על טיב תוצרת חלב*

הפיקוח על טיב תוצרת חלב מבוסס על חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח—1957, והצווים שבזיקה לאותו חוק: צו משנת 1958 בנוגע לחלב, צו משנת 1963 בנוגע לייצור גלידה ומכירתה, שהוצאו שניהם על ידי שר הבריאות; וצו משנת 1962 בנוגע למוצרי חלב, שהוצא במשותף על ידי שר הבריאות ושר המסחר והתעשייה. הפיקוח מוצא לפועל בתחום התברואי-בקטריאולוגי ובתחום האיכותי. בתחום הראשון — הבטחת תקינותה של תוצרת החלב מבחינה תברואית-בקטריאולוגית בהתאם לסטנדרדים שנקבעו בתקנים שונים — נערך הפיקוח על ידי מחלקת התברואה במשרד הבריאות. בתחום השני התרכז מקודם הפיקוח על הייצור והשיווק של תוצרת חלב מהרפת ועד לצרכן בידי משרד המסחר והתעשייה; מאז אפריל 1964 אחראי משרד החקלאות לפיקוח על התוצרת מהרפת ועד למחלבה, ומשרד המסחר והתעשייה אחראי לו מהמחלבה ועד לצרכן.

בשנת 1964 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הפיקוח בשני התחומים: באוקטובר 1964 על פיקוח משרד הבריאות מבחינה תברואית-בקטריאולוגית, ובחודשים פברואר וספטמבר 1964 על פיקוח משרד המסחר והתעשייה מבחינה איכותית.

פיקוח משרד הבריאות מבחינה תברואית-בקטריאולוגית

במחלקת התברואה של משרד הבריאות קיימת יחידה להפעלת הפיקוח התברואי-בקטריאולוגי על תוצרת החלב. על היחידה להדריך ולכוון את תברואני לשכות הבריאות, העורכים את הפיקוח והחייבים להעביר ליחידה דו"חות חודשיים על פעולותיהם וכן העתקים מתעודות המעבדות של משרד הבריאות על תוצאות של בדיקות הדוגמאות, שנלקחו במחלבות ובמקומות השיווק. התוצאות, עליהן מנהלת היחידה רישום, משמשות יסוד להערכת התוצרת מבחינה תברואית במחוזות השונים.

להלן נתונים על רשת הפיקוח, המקיפה מחלבות, מחלקי חלב ובתי חרושת לייצור גלידה, ועל מספר הדוגמאות שניטלו ומספר הבדיקות שנערכו בשנת 1963.

רשת הפיקוח ומספר הבדיקות בשנת 1963

מספר הבדיקות בממוצע בחלות על כל נקודה שברשת הפיקוח	מספר הדוגמאות שניטלו בכל נקודה שברשת הפיקוח	מספר הבדיקות בממוצע שנערכו בכל נקודה דוגמה	מספר הבדיקות שנערכו	מספר הדוגמאות שניטלו	ס"ה	מספר בתי חרושת לייצור גלידה	מספר מחלקי חלב	מספר המחלבות	המחוז
14.05	11.33	1.24	1,349	1,088	96	12	80	4	ירושלים
2.62	0.97	2.71	1,658	611	632	40	575	17	תל אביב
17.03	5.64	3.01	3,032	1,005	178	22	150	6	חיפה
18.76	6.95	2.69	2,064	765	110	12	90	8	הצפון
5.27	2.36	2.23	590	264	112	17	80	15	המרכז
0.73	0.36	2.05	43	21	59	7	50	2	הדרום

* הביקורת מתייחסת לפעולות משרד הבריאות ומשרד המסחר והתעשייה.

— מסתבר, שהיה שוני ניכר במספר הדוגמאות שניטלו ובמידת ניצולן לבדיקות ממחוז למחוז. ההיקף המצומצם של נטילת דוגמאות ובדיקות בכמה מהמחוזות הוסבר על ידי משרד הבריאות במספר המועט של תברואנים שלרשות הלשכות ובכושר הקליטה המוגבל של המעבדות. אולם אם באחד ממחוזות הארץ נראה צורך ליטול מכל נקודת פיקוח חמש דוגמאות ומעלה לשנה, זה ודאי לא בתנאים של עודף כוח אדם, אינו מתקבל על הדעת. שבמרכז הארץ יינטלו רק קצת למעלה משתיים לשנה, ובתל אביב והדרום אף פחות מזה. גם בנוגע להיקף הניצול של הדוגמה לבדיקות אינו נראה, שבירושלים מנוצלת דוגמה רק לקצת יותר מבדיקה אחת בממוצע, בעוד שבמקומות אחרים הניצול הוא עד כדי שלוש בדיקות. לדעת הביקורת מהדרוש, שמשרד הבריאות יקבע נורמות מינימום לנטילת דוגמאות ולניצולן לבדיקות, כאשר ניתן למחוזות לעלות בגבולות מסוימים על המינימום, במידה שכוח אדם ויכולת המעבדות מאפשרים זאת. יש לציין, שלפי חוות דעת מקצועיות שבתיקי היחידה היקף בדיקות החלב הוא בדרך כלל קטן בהרבה מהרצוי.

פיקוח משרד המסחר והתעשייה מבחינה איכותית

בחטיבת המזון של משרד המסחר והתעשייה פועל השירות הטכנולוגי, שמתפקידו לקיים את הפיקוח מבחינה איכותית על תוצרת החלב; בכך נעזר השירות במבקרים התעשייתיים של המחוזות. הפיקוח נעשה בצורת ביקורים בתחנות איסוף, במחלבות ואצל מחלקים, ועל ידי נטילת דוגמאות לשם בדיקתן במעבדות המשרד. הביקורים ונטילת הדוגמאות נעשים על פי תכניות שנתיות הנערכות על ידי השירות הטכנולוגי. התכניות מתחשבות בדרך כלל במצב כוח אדם ובכושר עבודתן של המעבדות הממשלתיות.

משרד מבקר המדינה בדק את הרישומים על הביקורים ונטילת הדוגמאות בשנת 1963/64. לגבי האזורים הגדולים נקבע:

— באזור תל אביב תוכננו 1,080 ביקורים בתחנות ריכוז, במחלבות ואצל מחלקי החלב; למעשה קוימו 773 ביקורים. מחלב טבעי (לפני הפסטור) תוכננה נטילת 1,430 דוגמאות, וניטלו 823; מתוצרת חלב תוכננה נטילת 852 דוגמאות, וניטלו 540. נטילת דוגמאות מחלב שתייה (לאחר הפסטור) נעשתה בהתאם לתכנית.

— באזור חיפה תוכננו 600 ביקורים בתחנות ריכוז, במחלבות ואצל מחלקי החלב, וקוימו 185 ביקורים. מחלב טבעי תוכננה נטילת 1,200 דוגמאות, וניטלו 115; מחלב שתייה תוכננה נטילת 600 דוגמאות, וניטלו 125; מתוצרת חלב תוכננה נטילת 960 דוגמאות, וניטלו 785. הסיכום השנתי של נטילת דוגמאות בכל האזורים מראה, שנלקחו 2,024 דוגמאות מחלב כנגד 5,100 שבתכנית (40%), ו-1,529 דוגמאות מתוצרת חלב כנגד 2,292 שבתכנית (67%). בהתחשב במספר המחלבות והמחלקים, בתוצרת המגוונת ובשינויים העלולים לחול בטיבה במועדים שונים, ספק, אם פיקוח בהיקף זה מאפשר מעקב שיטתי אחרי קיום תנאי הצווים. חטיבת המזון הסבירה, שתכנית הביקורת, שנקבעה לשנת 1963/64, אמנם הייתה תכנית רצויה, אך לא הייתה בת ביצוע מהטעמים הבאים: לא הובאו במידה מספקת בחשבון המגבלות של המחוזות בכוח אדם ובאמצעי תחבורה; לרגל סקר רחב על ענייני תעשייה, שנערך בעזרת המבקרים התעשייתיים בחודשים אפריל עד יוני 1963, שובשו הפעולות

השוטפות בתחום הפיקוח על החלב. בנסיבות אלה צומצם באופן ניכר הפיקוח על החלב הטבעי, והמשרד התרכז בעיקר בפיקוח על מחלבות ותוצרתן. לדעת הביקורת על הנהלת המשרד לנקוט את האמצעים הנחוצים כדי למנוע, שהיקף הפיקוח על החלב ותוצרתו יפול ממה שנקבע על ידי הגורמים המקצועיים במשרד כדרוש.

היחידות למלחמה במחלות ריאה

במשרד הבריאות קיימת יחידה למחלות ממושכות ושיקום, שבין תפקידיה לארגן פעולות מלחמה במחלות ריאה, ובמיוחד שחפת, לפקח על הגופים המבצעים את הפעולות ולהבטיח תיאום ביניהם. הגופים העיקריים הם: המרכז למניעת מחלות ריאה של משרד הבריאות, ומוסד התיאום למניעת מחלות ריאה בישראל. המרכז, השוכן ביפו, הוא כפוף ליחידה למחלות ממושכות ושיקום, והוא מפעיל ניידת, העורכת בדיקות ברחבי הארץ, ובמיוחד במקומות, שאין בהם תחנה למניעת מחלות ריאה. מוסד התיאום, הנמצא בתל אביב, הוא אגודה עותומנית, שבהנהלתה מיוצגים משרד הבריאות, מלב"ן והליגה למלחמה בשחפת; הוא מפעיל תחנות למניעת מחלות ריאה במקומות שונים בארץ (ירושלים, חיפה, אשקלון, באר שבע, חדרה, עכו, פתח תקוה, צפת, קרית שמונה, רחובות, רמלה). המוסד עומד לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

הוצאות היחידות למלחמה במחלות ריאה בשנים 1962/63 ו-1963/64 היו כדלהלן (בל"י).

שם היחידה	1963/64	1962/63
היחידה למחלות ממושכות ושיקום	398,000 •	354,000 •
המרכז למניעת מחלות ריאה	394,981	378,739
מוסד התיאום למניעת מחלות ריאה בישראל	1,159,544	1,012,927

* אינו כולל את השתתפות המשרד בכיסוי הוצאות מוסד התיאום.

הוצאות מוסד התיאום מתכסות כדי 60% מאוצר המדינה, ויתרן על ידי מלב"ן והליגה למלחמה בשחפת.

היחידה למחלות ממושכות ושיקום

1. תקציבה של היחידה כולל כל שנה הקצבה להוצאות שיקום והקצבה לכיסוי הוצאות טיפול ביתי בחולי ריאה ונכים; טיפול זה בא כדי לקצר תקופות אשפוז בבתי חולים ולאפשר לחולה להימצא בחיק משפחתו; והוצאות שיקום. למטרות אלה הוצאו בכל אחת מהשנים 1962/63 ו-1963/64 כ-200,000 ל"י, ומרבית הכספים הוצאו דרך הקרן לטיפול ביתי ושיקום. הקרן תוקמה על ידי משרד הבריאות ומלב"ן בשנת 1958, ולפי הסכם ביניהם והשתתפות

של מלב"ן בקרן היא בשיעור 50% מזו של משרד הבריאות. מכספי הקרן ניתנים מענקים והלוואות לצורכי טיפול ביתי או לצורכי שיקום — למשל סיוע לשיפור תנאי דיור ורכישת מקצוע. סכומי המענקים וההלוואות לצורכי טיפול ביתי היו בדרך כלל בגבולות 600 ל"י, ואלו לצורכי שיקום הגיעו עד כדי 2,000 ל"י. על פי נתונים ארעיים של משרד הבריאות, המתייחסים לשנת 1963/64, קיבלו איש מענקים והלוואות לצורך טיפול ביתי; לגבי 240 מקבלי המענקים וההלוואות הושגה המטרה הרפואית; אשר ליתרם הרי ברובם הגדול אמנם הם עוד זקוקים להמשך הסיוע, אך יש סיכויים שהמטרה תושג; רק בחלקם הקטן מאוד אין סיכוי להשגת המטרה. לשיפור תנאי דיור ושיקום קיבלו 322 איש מענקים והלוואות; עוד לא נבדק, באיזו מידה הושגה מטרת מענקים והלוואות אלה.

הבקשות מוגשות לוועדה, שחבריה הם: רופא ועובדת סוציאלית מטעם היחידה, חשב משרד הבריאות ונציג מלב"ן. בהחלטותיה היא מביאה בחשבון את המלצותיהם של רופאים ועובדות סוציאליות שבתחנות למניעת מחלות ריאה ושל לשכות סעד ברשויות מקומיות.

— לא הותוו הנחיות בדבר השיקולים, שלפיהם צריכה הוועדה להחליט על סכומי המענקים וההלוואות, במיוחד לצורכי שיפור תנאי הדיור ושיקום, ותנאי החזרת ההלוואות.

— לא התנהל רישום על הבקשות שנדחו, ועל כן אין לדעת מספרן, אין הנמקות בכתב להחלטות שהביאו לאישורי בקשות.

2. באוגוסט 1961 העבירה היחידה את כספי הקרן למוסד כספי של ארגון ציבורי, ומאז מבצעת היחידה את פעולותיה הכספיות דרך אותו מוסד.

— עם פתיחת החשבון החדש הועברה לאותו מוסד כספי רשימת חייבים, שקיבלו הלוואות מאז ייסוד הקרן ועד סוף אוגוסט 1961, כדי שיטפל בגביית השטרות, שנתקבלו מהלווים ועדיין לא נפרעו. מהרשימה לא נמצא העתק לא ביחידה ולא בגזברות משרד הבריאות, ולשתיהן לא היה ידוע סכום ההלוואות הכולל שלפי הרשימה. בעקבות הביקורת השיג משרד הבריאות מהמוסד הכספי את הרשימה, ונתברר, שהיא הקיפה 268 חייבים בסכום כולל של 121,000 ל"י.

— שיטת הרישום הנהוגה ביחידה על הפעולות הכספיות הנעשות באמצעות המוסד הכספי אינה מאפשרת לה לפקח פיקוח שיטתי ויעיל עליהן: הרישום מתנהל, מחוץ למערכת החשבונות, בכרטיס חשבון כללי, ואין בו הפרדה בין מענק לבין הלוואה. את הידיעה, מה הסכום הכולל של ההלוואות ושל המענקים, שניתנו תוך תקופה מסוימת, משיגה היחידה מהדו"חות התקופתיים, שמגיש לה המוסד הכספי יחד עם חשבונותיו לתשלום דמי העמלה. כיוון שההיקף הכספי של הפעולות הוא ניכר — בין 200,000 ל-300,000 ל"י לשנה — המליצה הביקורת על הנהגה של שיטת רישום המאפשרת פיקוח שיטתי.

— תהליך הטיפול בתשלום המענק מאז אושר על ידי הוועדה ועד ביצוע התשלום נמשך זמן ניכר. הביקורת המליצה על פישוטו.

מוסד התיאום למניעת מחלות ריאה

בדו"ח הכספי של המוסד לשנת 1962/63, שהוכן על ידי רואה חשבון, צוין, שבתחנה למניעת מחלות ריאה שבבאר שבע מתנהל חשבון קרן ציוד, שאינו כלול בדו"ח הכספי של התחנה ולא נבדק על ידי רואה החשבון.

— בדיקת הקרן על ידי משרד מבקר המדינה העלתה, שהקרן נתממנה מתשלומי צה"ל בעד שירותים, שניתנו על ידי התחנה. עד 31.3.1964 הסתכמו הכנסות הקרן ב־28,388.52 ל"י; וההוצאות, שהתהוו מרכישת ציוד נוסף לתחנה, ב־10,441.80 ל"י. רכישת הציוד נעשתה בלא אישור הנהלת המוסד. בעקבות הביקורת בוטלה הקרן, והיתרה שבה הועברה לחשבון התקציבי של התחנה.

— המוסד מחזיק בבנק פקדון קבוע, שהסתכם ב־31.3.1963 ב־109,375 ל"י וב־31.3.1964 ב־120,000 ל"י. בנובמבר 1963 העיר רואה החשבון למוסד, ששיעור הרבית — 3½% — שמשלם הבנק על הפקדון אינו תמורה נאותה; אולם ההנהלה לא השיגה שער רבית יותר גבוה. בעקבות הביקורת פנתה ההנהלה שנית לבנק בדבר העלאת השער, ובנובמבר 1964 סוכם על רבית בשיעור 7%.

— התחנה למניעת מחלות ריאה שבצפת מקבלת שירותים שונים — כגון דיור, טלפון, מים, בגדים, כביסה והובלה — מבית החולים הממשלתי שבאותה עיר. תמורת השירותים חייב בית החולים את התחנה בשתי השנים האחרונות בסכום כולל של 18,009 ל"י. על חשבון זה שילמה התחנה עד מועד הביקורת סך 14,933 ל"י, אך לא לקופת בית החולים אלא, על פי הוראותיו, למוטבים שונים: עובדים ארעיים, שהועסקו על ידי בית החולים; ושירותי אספקה ומחסנים של משרד הבריאות בעד אספקת ציוד וריהוט לבית החולים. לפעולות הכספיות האלה לא ניתן ביטוי בחשבונות התקציביים, לא באלה של בית החולים ולא באלה של משרד הבריאות.

בתי חולים לחולי נפש

בשנת 1963/64 היו בארץ תשעה בתי חולים ממשלתיים ובהם 2,495 מיטות. בשנת 1962 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הסדרים המינהליים והכספיים בשישה מבתי חולים אלו — איתנים, באר יעקב, בת ים, כפר שאול, נס ציונה ועכו (ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 75). ביקורת, שנערכה בין אפריל ליולי 1964, הקיפה את שלושת בתי החולים הנוותרים: מזרע, נוה און ופרדסיה.

להלן נתונים על ההכנסה וההוצאה, שהיו לשלושת בתי החולים בשנים 1962/63 ו־1963/64 (בל"י).

1962 / 63		1963 / 64		מספר המיטות	בית החולים
הכנסה	הוצאה	הכנסה	הוצאה		
36,413	1,476,069	47,870	1,724,988	368	מזרע
6,263	620,260	6,610	681,423	100	נוה און
66,884	524,544	154,729	712,725	* 200	פרדסיה

* עד נובמבר 1962 — 120.

— על פי החלטתה של ועדת השירותים של הכנסת משנת 1954 הוציא משרד הבריאות בספטמבר 1958 לבתי החולים הוראות, לפיהן יש לגבות דמי אשפוז בהתאם למצב הכלכלי של החולה ומשפחתו. נתברר, שלא ההוראות משנת 1958 ולא החוזרים השנתיים של המשרד

בדבר שיעורי דמי האשפוז כללו הנחיות בדבר סיווג החולים לפי יכולתם לשאת במלוא דמי האשפוז או בחלקם ובאיזה שיעור. גם לא נקבעה התדירות לבדיקות מעקב בדבר שינויים שחלו בנתונים על מצבם הכלכלי. באפריל 1962 אמנם הוטל על ועדה לבדוק את עניין הגבייה של דמי אשפוז בבתי חולים ממשלתיים, אולם עד סוף 1964, קרוב לשלוש שנים מאז מינויה, לא סיימה הוועדה את בדיקתה.

— בהתאם להוראות בדבר גביית דמי אשפוז על סגן מנהל בית החולים לקבוע, על פי המלצת העובדת הסוציאלית, אם ובאיזה שיעור ייגבו דמי האשפוז. את ההחלטה יש לנמק בכתב ולתייקה בתיק החולה.

— בבית החולים פרדסיה לא כללו התיקים החלטות מנומקות. אינו ניתן לקבוע על ידי מי, על סמך מה ומתי נקבעו שיעורי דמי האשפוז, שלפי כרטיסי המאושפזים שנבדקו נעו בין 30 ל"ל 180 ל"ל לחולה לחודש. בבית החולים מזרע היו תקופות, בהן נתקבלו החלטות בדבר שיעורי דמי האשפוז, שעל החולים לשלם, וגם נוהל רישום על אותן החלטות. היו גם תקופות, בהן לא נתקבלו החלטות בדבר חיוב חולים בדמי אשפוז, וממילא לא נגבו: בחודשי אוקטובר, 1962 עד מאי 1963 נתקבלו לבתי החולים 200 חולים, שלגבי איש מהם לא נתקבלה החלטה בדבר חיובו בדמי אשפוז; בחודשי יוני 1963 עד פברואר 1964 נתקבלו לבית החולים 326 חולים ולגבי 13 מהם לא נתקבלה החלטה. ממארס 1964 ועד מועד הביקורת במאי 1964 נתקבלו לבית החולים 164 חולים, שלגבי איש מהם לא נתקבלה החלטה. יש לציין, שבתיקי החולים, שלגביהם לא נתקבלה החלטה, היו כלולים מסמכים, שיכלו לשמש בסיס לקביעת דמי האשפוז.

— בבית החולים פרדסיה נמצאו בתיקיהם של כמה חולים התחייבויות לתשלום דמי אשפוז, שלא באו לכלל גבייה.

— יש מאושפזים, שלהם נכסים או הכנסות שוטפות, ואלו מנוהלים על ידי האפוטרופוס הכללי או על ידי אפוטרופוס פרטי. נתברר, שהאפוטרופסים סירבו לשלם דמי אשפוז, כשנדרשו לכך על ידי בית חולים. העניין הובא לפני היועץ המשפטי לממשלה, ובסוף דצמבר 1957 נתקבלה חוות דעת, שלפיה יש מקום לגבות דמי אשפוז מהאפוטרופסים. בעקבות חוות הדעת והדיונים, שהתנהלו סביבה, הוחלט להביא את העניין להכרעת בית משפט. דבר שעדיין לא נעשה. לדעת הביקורת, כשהאפוטרופסים עמדו בסירובם לשלם, דרוש היה להביא תוך זמן סביר מקרה מתאים לפני בית משפט, כדי שתתקבל החלטה על המצב המשפטי בעניין.

— בדו"ח השנתי 13, (עמ' 76), עמד מבקר המדינה על הסידורים המיוחדים הנהוגים בעניין השתתפותה של קופת החולים הכללית בכיסוי הוצאות החזקה של מאושפזים, חברי הקופה. או נקבע שמהמחצית השנייה של שנת 1962 מתנהל עם הקופה משא ומתן לשינוי התנאים לטובת המדינה. בגמר הביקורת החוזרת בדצמבר 1964 עוד לא היו תוצאות למשא ומתן זה.

בדיקת סדרי מינהל הכספים העלתה:

— בתי החולים אינם מדווחים להנהלת המשרד על חובות מדמי אשפוז המצטברים בחשבונות. אף כשהצטבר חוב לסכום גדול, לא נדונו דרכי טיפול בגבייתו, וגם לא נבדק,

אם יש מקום לויתור על הגבייה. אין רישום מרוכז על החובות. שממנו ניתן לעמוד על מלוא היקפם. בבית החולים פרדסיה מנהל אחד העובדים את החשבונות ואת הקופה; הוא גם אחד החותמים על השיקים. ריכוז אותם תפקידים ביד אחת נוגד את עקרונות הבידוק. בבית החולים מזרע אינו מתנהל ספר מלאי על טפסים בעלי ערך כספי. כדרוש.

— בבתי החולים שבפרדסיה ובמזרע קיימת יחידה לריפוי בעיסוק. בבתי המלאכה של היחידות ובמשק הזעיר שלידן יכולים החולים לעסוק במלאכות שונות. ממכירת התוצרת נתקבלו בשנת 1963/64 בפרדסיה 13,500 ל"י ובמזרע 15,000 ל"י. נוכח היקף הייצור עמדה הביקורת על הצורך בניהול חשבונות בצורה שתשקף את הפעולה כראוי ובתיקון של סדרי הדיווח על הייצור והרישום של המלאי.

בית המרקחת המרכזי

בית המרקחת המרכזי של משרד הבריאות, השוכן ביפו, הוקם בשנת 1951. מתפקידו לייצר תרופות גלניות ותמיסות סטריליות ולספק את המוצרים המוגמרים למוסדות משרד הבריאות, לצה"ל, ונוסף על זה, אף כי בהיקף מצומצם מאוד, לבתי חולים ומוסדות בריאות ציבוריים. ייצור התרופות הגיע בשנת 1963/64 להיקף כספי של 400,000 ל"י בקירוב. מועסקים בו 16 עובדים, ביניהם 6 רוקחים.

בחודשים יוני—אוגוסט 1964 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים הארגוניים של בית המרקחת ואת פעולותיו הכספיות והמינהליות.

— הבית, בו משוכן בית המרקחת, הוא בן קומה, ובנייתו לא תוכננה לצורכי ייצור תרופות. בהיקף תעשייתי. שטחו הבנוי הוא 240 מ"מ מחולק לאולמות עבודה. חדרי שטיפה ומחסנים. מחמת צפיפות, נעשות פעולות הייצור, לרבות רחיצה וסטריליזציה של בקבוקים, במקומות, שבהם מוחזקים חומרי גלם ואריזה; זה מקשה על בית המרקחת להבטיח רמת נקיון נאותה. עם זאת ציינה הביקורת, שאף בתנאי המקום הקשים היה צורך וגם הייתה אפשרות לעשות סידורים, כדי שלפחות חומרים דליקים — כגון בנזין, ספירט ומיכלי חמצן — יוחזקו בצורה העונה על דרישות בטיחות. בעקבות הביקורת הודיע המשרד בנובמבר 1964, שמיכלי החמצן הועברו למקום בטוח ושבקרב יונהגו סדרי בטיחות נאותים בהחזקת החומרים. להקלת פעולות הייצור נרכש שטח הגובל בשטח הבניין של בית המרקחת לשם הרחבתו.

— ההוראות לייצור מוצר ניתנות בכתב על ידי הרוקח האחראי של בית המרקחת. משרד מבקר המדינה בדק כ-500 שוברי הכנה לייצור ומצא, שהיו חתומים על ידי הרוקח, שהכין את המוצר, אולם הם לא נשאו חתימת הרוקח האחראי. לדעת הביקורת מהצורך, בהתחשב באופיו המיוחד של המוצר, ששוברי ההכנה ישאו את חתימת הרוקח האחראי.

— בייצור תמיסות סטריליות הגיע הפחת ל-25% עד 40%. בבית המרקחת אין תיעוד, שממנו ניתן לעמוד על פחת סביר. משרד מבקר המדינה הציע, שבעלי מקצוע יקבעו מה הוא הפחת הסביר בייצור המוצרים לסוגיהם.

— לשם קביעת טיבם של חומרי הגלם והמוצרים שולח בית המרקחת דוגמאות אל המכון לביקורת ותקנים של חומרי רפואה שליד משרד הבריאות. מן הדרוש, שהדוגמה תישא

סימון, שעל פיו ניתן היה לייחס את תוצאות הבדיקה לחומר או למוצר, שממנו נלקחה. במקרים רבים לא סומנו הדוגמאות, דבר שהקשה על שיוכן לחומרים ולמוצרים, שמהם ניטלו. בעקבות הביקורת ניתנו הוראות להקפיד על הסימון.

— במועד הביקורת היה פיגור של כחודש וחצי ברישומי כרטיסיות המלאי. ספירות מלאי, שנערכו בבית המרקחת, הצטמצמו לחומרי גלם; ספירת מלאי של מוצרים ושל ציוד לא נעשתה משך כל זמן קיומו של בית המרקחת. בדיקת הכרטיסים הנוגעים לחומרי גלם העלתה, שבעקבות ספירת מלאי, שנערכה ב-1.10.1963 ושבח נתגלו עודפים על סך 3,615 ל"י וגרעונות על סך 10,706 ל"י, תוקנו היתרות הרשומות בהתאם למלאי בעין. ניכוי הגרעונות מהיתרות נעשה, בלא שנתבקש ונתקבל אישור המוסמכים לכך, ואף בלא שהאסמכתאות לניכוי היו חתומות בידי עורכי הספירה.

— ניהול המחסן וחשבוניות המלאי, קבלת סחורות וניפוקן, אישור חשבוניות לחשלום על סחורות שנתקבלו והכנת חשבוניות על מוצרים שסופקו — כל התפקידים מרוכזים בידי עובד אחד, דבר הנוגד את כללי הבידוק.

— בית המרקחת מייצר תרופות, שניתן לרכוש אותן בכל כמות דרושה בשוק. מכאן הצורך לבחון את כדאיות הייצור בכלל וזו של כל מוצר בפרט. לפי הדו"חות הכספיים לביצוע התקציב של משרד הבריאות בשנים האחרונות נושא בית המרקחת את עצמו: בשנת 1963/64 הייתה הכנסה בסך 372,972 ל"י כנגד הוצאה בסך 348,494 ל"י, דהיינו עודף בסך 24,478 ל"י (ובשנת 1962/63 עודף בסך 37,213 ל"י). אולם יש לציין, שבדו"חות הכספיים אינן נזקפות לחשבון בית המרקחת מלוא ההוצאות, בהן כרוכה הפעלתו, אלא הוצאות רכישה ושכר עבודה בלבד; הוצאות שכר דירה, מים, חשמל, טלפון, דואר, אש"ל אינן נזקפות לחשבון בית המרקחת אלא נכללות בהוצאות שירותי אספקה-מחסנים. אין אפשרות להגיע לידי מסקנה בדבר הכדאיות גם על פי נתונים שבידי בית המרקחת; אין הוא עורך תמחיר למוצרים, כפי שמקובל במפעלי ייצור, בהעדר תמחיר אין בסיס להשוואת מחיריו של בית המרקחת אל אלו של יצרנים אחרים.

בית חולים אשקלון

בשנת 1957 הוקמה באישור הממשלה חברה, ששותפים לה משרד הבריאות, עיריית אשקלון והפדרציה הציונית הדרום אפריקנית. אחת ממטרותיה העיקריות של החברה להקים בית חולים, שישמש את העיר אשקלון והסביבה. החברה היא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

הפדרציה החלה עוד לפני הקמת החברה לטפל בהכנת תכניות, והתקשרה עם מתכנן. עם הקמתה החליטה החברה לכבד את התחייבויות הפדרציה, ועשתה הסכם עם אותו מתכנן. התכניות היו מוכנות בסתיו 1957. הן התייחסו להקמת בית החולים בן שתי מחלקות, לילודות ולילדים, שלכל אחת 40 מטות. הוצאות ההקמה של בית החולים בהיקף זה נאמדו באותה תקופה על ידי החברה במליון ל"י. בדבר המימון הוסכם בין השותפים, שהפדרציה תשתתף בסך 50,000 ל"י; העירייה תבוא בדברים עם מפעל הפיס לשם קבלת השתתפות

מצדו בצורת מענקים או הלוואות; והממשלה תישא ביתרה, שתסתכם לפי ההנחה בין 4 ל-4 מליון ל"י. הבנייה נסתיימה בראשית שנת 1961, ובקיץ אותה שנה נפתח בית החולים ובו 90 מטות. ההוצאות, לרבות אלו על הקמת מבני שירות ועל ציוד שנרכש, הסתכמו ב-2.7 מליון ל"י, מהן נשאה הפדרציה ב-400,000 ל"י, והעירייה, מכספי מפעל הפיס, ב-320,000 ל"י; שני תורמים תרמו יחד סך 328,000 ל"י; והממשלה השתתפה בסך 1.6 מליון ל"י.

בתחילת שנת 1961 החליטה החברה להגדיל את היקף בית החולים על ידי הקמת שתי מחלקות נוספות על אביזריהן, פנימית וכירורגית, ובהן יחד 90 מטות. עבודות התכנון, המהוות שלב ב' של תכניות בית החולים, נמסרו לאותו מתכנן, שתכנן את הקמת שתי המחלקות הראשונות, המהוות שלב א'. בביצוע שלב ב' הוחל בנובמבר 1963, ועד אוקטובר 1964 בוצעה העבודה כדי מחציתה.

בסוף שנת 1963 ובסתיו 1964 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות החברה הכרוכות בהתקשרויות עם המתכננים והמבצעים, וכן נבדק החשבון הסופי של שלב א', שאושר על ידי החברה בסוף 1963.

שלב א'

1. המכרז על בניית שלב א' של בית החולים פורסם בנובמבר 1957. ארבעה קבלנים הגישו הצעות, שהובאו לדיון בוועדת המכרזים של החברה. עם שניים מהקבלנים, שהצעו תיהם היו הזולות, נוהל משא ומתן שבעקבותיו תוקנו שתי ההצעות. ההצעה שנהייתה זולה ב-4% מסכום ההצעה האחרת נתקבלה על ידי החברה. בפברואר 1958 נחתם עם הקבלן חוזה בהיקף שלמעלה מ-1.4 מליון ל"י. החשבון הסופי, שאושר בסוף 1963, הסתכם ב-1,877,000 ל"י; ההפרש מורכב מתוספות ושינויים בסך 275,000 ל"י; מריבית בסך 98,000 ל"י; ומהתייקרויות בסך 91,000 ל"י.

בהתאם למפורט במכרז קיבלו עליהם המציעים, ביניהם הקבלן, שלו נמסרה העבודה, את הסיכון להתייקרות החומרים הדרושים לביצוע העבודה. אולם עוד לפני עריכת החוזה עם הקבלן הסכימה החברה לתת לו מקדמה בסך 200,000 ל"י כדי לאפשר לו לרכוש חומרי בניין שונים (מלבד מלט) לאלתר, ובזה הבטיחה אותו בפני התייקרות של אותם חומרים. יתר על כן קיבלה החברה על עצמה בתוספת לחוזה, שנחתמה באוקטובר 1958, את הסיכון להתייקרות המלט. הקבלן מצדו הסכים בתוספת להקלות בתשלומים: החברה תשלם לקבלן תשלומים חודשיים בגבולות 50,000 ל"י; במידה שיגיעו לקבלן לפי התקדמות העבודה סכומים נוספים, יהיה מוכן להפכם על פי בקשת החברה, לאשראי קצר מועד עד שנתיים בריבית של 9%. השיעור הועלה לאחר מכן ל-11%.

— על ידי הסכמת החברה לקבל עליה את הסיכון להתייקרות המלט ולתת מקדמה בשיעור 15% מהיקף החוזה, הוענקו לקבלן יתרונות ניכרים, אשר לוא נכללו בתנאי המכרז, היו בלא ספק משפיעים על המחירים, שהוצעו על ידי המתחרים.

— בחשבון הסופי אושרה לקבלן ריבית בסך 98,000 ל"י על האשראי קצר המועד, עליו הוסכם בתוספת לחוזה. בחישוב הריבית לא הובא בחשבון, שהחברה שילמה לקבלן מקדמה בסך 200,000 ל"י לרכישת חומרים. סכום המקדמה כולה נוכח רק כעבור ארבע שנים מסכום החשבון הסופי, בעוד שמהנכון היה לנכות, לפי המקובל בעבודות בניין, מכל סכום חשבון

חודשי את החלק היחסי מהמקדמה. לוא ננהג כן, היה כל סכום חודשי, שלא שולם ונהפך לאשראי נושא ריבית, קטן מהסכום שחושבה עליו ריבית. גם לא הייתה התחשבות בכך, שלפי החוזה, כמקובל, הייתה החברה רשאית לנכות מסכומי החשבונות החלקיים 10% כערובה להבטחת טיב עבודה, ועל כן לא היה מקום לחשב ריבית על אותם 10%.

2. — לפי תנאי החוזה הגיעה לקבלן תוספת בעד התייקרות בשכר עבודה; הוסכם ש-55% ממחיר כלל העבודה נחשבים כמחיר שכר עבודה. כל יחידת מחיר כוללת גם את רווח הקבלן; מכאן שניתנה לקבלן תוספת זו גם על 55% מהרווח. אף על פי כן אושרו בחשבון הסופי לקבלן עוד 15% על התוספת בתור רווח; סכום היתר ששולם לקבלן היה 8,000 ל"י.

— לקבלן שולם סך 16,700 ל"י מחמת הארכת תקופת הביצוע מסיבות שהיו תלויות בחברה. לעומת זאת לא נוכה מהחשבון הסופי כל סכום כפיצוי בעד 192 ימי פיגור בביצוע העבודה, אשר נגרם בעטיו; בחוזה נקבע סך 300 ל"י לכל יום פיגור, ולפי זה היה סכום הפיצויים מסתכם ב-57,600 ל"י. בתיק החברה לא נמצאו הנמקות לויתור זה.

— לקבלן היו כמה תביעות, שחרגו מתנאי החוזה. על פי החוזה הייתה החברה זכאית להביא תביעות כאלה להכרעת בורר, שיתמנה על ידי שר העבודה. החברה לא השתמשה בזכותה זו, והסתפקה בחוות דעת של המתכנן. על אחת מהתביעות בסך 25,000 ל"י, שהמתכנן לא הכיר בה, התפשרה החברה עם הקבלן ושילמה לו 15,000 ל"י.

החברה טוענת, שעל אף סטיות מתנאי החוזה, היא קיבלה בסופו של דבר תמורה נאותה להשקעתה. טענה זו אין בה, לדעת הביקורת, כדי להצדיק תשלומים מעל הסכום, שהגיע לקבלן על פי החוזה.

שלב ב'

בסוף 1963 פורסם מכרז, ובעקבותיו נמסרה העבודה לבעל ההצעה הזולה. בנובמבר 1963 נחתם החוזה על סכום העולה על 2.4 מליון ל"י.

שלא כמו בשלב א' נמסר הפיקוח על הביצוע של 'שלב ב' בידי מע"צ, ובצורה זו פעלה החברה כראוי כאשר היא, כחברה שאין לה מומחיות בתחום בנייה, החליטה לא לטפל ישירות בביצוע עבודות אלא להשתמש בשירותי יחידה מקצועית כמו מע"צ (ראה גם דו"ח שנתי 13, עמ' 372).

— במסרה למע"צ את הפיקוח אך ורק על ביצוע העבודות, השאירה החברה בידה את מלוא הטיפול בתכנון; היא בחרה בעצמה את המתכנן ואת היועצים ההנדסיים למקצועות שונים; המתכנן והיועצים היו אלה, שפעלו בשלב א'. בנוגע למתכנן פעלה החברה בהתאם למקובל, כי כמתכנן שלב א' הייתה לו הזכות לעבודות ההמשך, ובמיוחד בשים לב לזה, שבשלב א' פעל לשביעות רצונה המלאה של החברה. אשר ליועצים לא הייתה להם זכות חזקה לקבלת עבודות ההמשך. לדעת הביקורת הייתה החברה מיטיבה לעשות, לוא דנה עם מע"צ על בחירת היועצים וקביעת תנאי ההתקשרות אתם.

— המתכנן והיועצים החלו לפעול בשלב ב' עוד בשנת 1962, אך ההסכמים אתם נחתמו רק באוקטובר 1964.