

משרד הבריאות

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת במחלקת הכספים על ביצוע התקציב לשנת 1964/65. נבדקו היחידות הבאות : המעבדות לבריאות הציבור בירושלים ובתל אביב ; המכון לביקורת ולתקנים של חומרי רפואה בירושלים ; והמכון לבטיחות בדרכים בתל אביב. בבית החולים אסף הרופא בצריפין ובבית החולים על שם ד"ר הלל יפה ז"ל בחדרה נבדקו ההסדרים המינהליים והכספיים, ובבתי החולים הממשלתיים ההסדרים הכרוכים בניהול מענקים לצורכי מחקר רפואי. במשרד הראשי נערכה ביקורת על הנוהלים הכרוכים במתן שירותים בין-לאומיים. עוד נבדקו במשרד הראשי הסדרים המינהליים והכספיים הכרוכים באישפוז ילדים נכים, וסדרי הפיקוח מטעם המשרד על בתי החולים הציבוריים, בהם מאושפזים ילדים נכים. ביחידה לפיקוח רפואי על הסגר ועלייה — שבהנהלת המשרד נערכה ביקורת על הנוהלים הכרוכים בפיקוח על הבדיקה הרפואית של העולים. נערכה ביקורת בדבר פיקוח על טיב המזון. בלשכת הבריאות ירושלים נבדק הפיקוח על רישוי מלאכות ותעשיות. גם השנה הובאו לתשומת לב משרד הבריאות ליקויים, שהועלו בבדיקת שירותי התברואה ברשויות מקומיות.

הפיקוח על טיב המזון

הרישוי לייצור המזון ושיווקו והפיקוח עליהם נתונים בידי גופים מספר, שתפקידיהם נקבעו בשורה של חוקים.

על פי פקודת המלאכות והתעשיות (הסדרתן), 1927, מותנות פתיחתם והפעלתם של מפעל לייצור מזון ושל עסק לשיווק מזון בקבלת רשיון, הניתן מטעם הרשות המקומית לאחר אישורו של משרד הבריאות. התנאים הקבועים לקבלת הרשיון הם, שבעל המפעל ימלא את הדרישות של ועדת בניין ערים לגבי מבנים ואת ההוראות של משרד הבריאות והרשות המקומית בענייני תברואה. כלפי מפעלי ייצור ומקומות שיווק של בשר ודגים נוהג משרד הבריאות, לפני מתן אישורו לרשיון, לשאול את דעתו של הרופא הווטרינארי במשרד החקלאות או ברשות המקומית.

להקמתם של בתי מטבחים ולהפעלתם של בתי שחיטה דרוש, לפי תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד—1964 (ק"ת 1549 עמ' 837), ולפי תקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), תש"ך—1960 (ק"ת 1015 עמ' 1174), גם היתר ממנהל השירותים הווטרינאריים במשרד החקלאות.

לפי צווים, שהוצאו על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח—1957, חייבים מרביתם של המפעלים לייצור מזון להחזיק, נוסף על הרשיון מהרשות המקומית, רשיון מטעם משרד המסחר והתעשייה. הרשיון ניתן אחרי בדיקת כושרו הטכני של המפעל מבחינת מבנהו וציודו.

במקביל לרישוי, נתון גם הפיקוח על ייצורו ושיווקו של המזון בידי שלושת משרדי הממשלה האמורים ובידי הרשויות המקומיות. הפיקוח מבוסס על אותם חוקים, שעליהם

מושתת הרישוי. הפיקוח של משרד הבריאות ושל משרד החקלאות מבוסס גם על פקודת בריאות העם (תקנות בעניין צורכי מזון), 1935; של משרד המסחר והתעשייה על חוק התקנים, תשי"ג—1953 (ס"ח 116 עמ' 30); ושל הרשויות המקומיות על פקודת העיריות, 1934, ועל פקודת המועצות המקומיות, 1941.

1. סדרי הפיקוח על טיב המזון שימשו בשנים 1958—1959 נושא לבדיקה מקיפה של משרד מבקר המדינה. ממצאי הביקורת, וכן המלצות מבקר המדינה לתיקון הליקויים שהועלו, נכללו בדו"ח 10 (עמ' 53—64). צוין, שתחומי פעולותיהם של הגופים המפקחים לעתים חפפו זה את זה במידה לא מועטה. הדבר נבע בעיקר מכך, שמבחינה עניינית חייב הפיקוח לחול על שני הגורמים, שמהם מושפע טיבו של מצרך מזון: איכותו של המצרך, שיש לה חשיבות מבחינה מסחרית, והיא מתבטאת בטיבם ובכמותם של התומרים השונים המרכיבים אותו והקובעים גם את ערכו התזונתי; ואיכותו מבחינה היגיינית, המתבטאת בנקיונו ובטריטוריה של המוצר. בביצוע הפיקוח לא תמיד ניתן להפריד בין שני הגורמים. משרד הבריאות והרשויות המקומיות אמנם נמנעים מלפקח על הרכב המזון, אך התחום התברואי נמצא למעשה בפיקוחם של כל הגופים. בהסדרים, שנקבעו בין משרדי הממשלה בשנות החמישים, נעשה נסיון למנוע כפילויות על ידי קביעת תחומי פעולה לכל אחד מהגופים המפקחים, אולם גם בהסדרים אלה לא היה כדי לתחום באופן ברור את חלוקת התפקידים וליצור תיאום נאות בין הגופים השונים. בזמנו העלתה הביקורת דוגמאות לא רק לחוסר תיאום אלא אף להפרעות ממש, כמו מתן הוראות סותרות לאותו מפעל על ידי גופים מפקחים שונים, וטענות הדדיות על התערבות בסמכויות.

מבקר המדינה עמד על הצורך בתיאום הפעולות בין הגופים השונים העוסקים בפיקוח, והמליץ על חקיקת חוק מזון כולל. ועדת הכספים, בדיוניה על דו"ח שנתי 10, סמכה את ידיה על עמדת המבקר בעניין זה, ובסיכומיה והצעותיה (עמ' 61), כפי שאושרו במליאת הכנסת, נאמר:

"הוועדה הביעה דעתה שהטיפול בבעיות טיב המזון (ייצור ושיווק) ומניעת זיוף וזיהום — המחולק כיום בין משרדי ממשלה שונים ורשויות מקומיות רבות ומבוצע באמצעות יחידות אדמיניסטרטיביות שונות — אינו מבטיח פיקוח נאות על האיכות ועל ההיגיינה של המוצר המיוצר והמשווק במדינה, אף גורם לכפילויות במנגנון הפיקוח. הטיפול בבעיות טיב המזון לוקה בחוסר תיאום ארגוני ואינו מושלם מבחינת ההסדר החוקי".

בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 11 חזרה ועדת הכספים לנושא וציינה, שמשרד הבריאות ומשרד המסחר והתעשייה באו לידי הסדר בדבר חלוקת הפונקציות ביניהם, להבטחת פיקוח נאות על הטיב ועל ההיגיינה של המזון המיוצר והמשווק לשם מניעת כפילויות במנגנון הפיקוח.

בסיכום, שעליו חתמו המנהלים הכלליים של שני המשרדים באמצע 1961, נאמר:

"המשרדים יפעלו לאור ההסכם דלהלן:

א. שני המשרדים יגישו במשותף ובהקדם לאישור הממשלה חוק מזון, שיכסה את כל שטח המזון, לרבות העניינים הכלכליים-טכנולוגיים והבריאותיים-

תברואתיים כאחד. התקנות (לרבות הצווים והוראות אחרות) במסגרת החוק האמור יוצאו על ידי השר הנוגע בדבר, דהיינו, — שר המסחר והתעשייה בעניינים כלכליים טכנולוגיים, ושר הבריאות בעניינים בריאותיים תברואתיים. תקנות כאמור יוצאו באישור שני המשרדים. במקרים מיוחדים, שבהם ימצאו שני המנהלים הכלליים לנכון, יוצא הצו על ידי שני השרים כאחד. עד לפרסום חוק המזון יפעלו שני המשרדים בקשר להוצאת הצווים והתקנות הנוגעים בפיקוח על המזון בהתאם לעקרון דלעיל.

ב. הפיקוח בשדה ייעשה רק על ידי המשרד אשר בתחום טיפולו נמצא הענף. כל אחד מהמשרדים ימנה קצין קישור ליד המשרד השני אשר יעקוב אחר ביצוע הפיקוח בהתאם לתכנית שתקבע על ידי ועדת תכנון משותפת לשני המשרדים. קצין הקישור ישותף בדיונים ובסיכומם של כל ממצאי השדה והמעבדות, ויכוון את זרימת הממצאים למשרד הנוגע בדבר.

ג. בהתאם לכך יועברו לפיקוחו של משרד הבריאות הענפים הבאים: חלב על מוצריו, גלידה, שימורי בשר, כיבושי דגים, דגים מעושנים, נקניק.

ד. מעבדות: משרד המסחר והתעשייה יקיים מעבדות לבצע את הבדיקות הקשורות בחשבון המסחרי של קמחים, שמנים וכדומה, וכן יבצע את כל הבדיקות הקשורות בענפי תעשיית המזון הנמצאים בפיקוחו הבלעדי לפי הסדר זה.

במעבדותיו של משרד הבריאות יבצעו את כל הבדיקות בענפי המזון הנמצאים בפיקוחו הבלעדי. נוסף לכך תמשכנה מעבדות הבריאות כפי שעשו עד כה לשמש מעבדות לבדיקות טוקסיקולוגיות של כל מוצרי המזון, דהיינו, בדיקות הצבעים, חמרים מוספים ושאריות אינסקטיסידים וכדומה".

2. בחודשים מאי עד אוקטובר 1965 חזר וערך משרד מבקר המדינה בדיקה כל-ארצית בנושא זה, כדי לעמוד על מידת הביצוע של המלצות ועדת הכספים ועל היקף הפעולות של כל אחד מהגופים המפקחים לתיקון הליקויים בתחומו הוא. הביקורת הנוכחית שוב הקיפה את המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר — בריאות, מסחר ותעשייה וחקלאות; וכן שתיים עשרה רשויות מקומיות, שהבדיקה בהן יכולה להיראות כבדיקת מדגם ייצוגית (ירושלים, תל אביב, חיפה, אשקלון, באר שבע, חדרה, נצרת, עפולה, רחובות, רמלה, באקה אל גרביה ונתיבות). נבדקו בעיקר סדרי הפיקוח והביצוע בשני תחומים של מצרכי מזון: בשר ולחם.

החקיקה

הביקורת העלתה, שלא חלה כל התקדמות בחקיקה. אף הסיכום, שעליו חתמו בשנת 1961 המנהלים הכלליים של משרד הבריאות ושל משרד המסחר והתעשייה, שלפיו הם יגישו לאישור הממשלה — במשותף ובהקדם — הצעת חוק מזון, שתכסה את כל שטח המזון, לא קידם את העניין. הסיבה העיקרית נעוצה בכך, ששני משרדי הממשלה לא הצליחו להגיע לידי הצעה מוסכמת בדבר הסמכויות, שייקבעו לכל אחד מהם בחוק מזון כולל. נמשך אפוא הפיזור של ההוראות בחוקים רבים, שאינם מותאמים זה לזה.

התיאום

הגופים השונים העוסקים בפיקוח אמנם עשו בשנים האחרונות נסיונות מספר, כדי להגיע לידי הסדרים אדמיניסטרטיביים בדבר חלוקת תפקידי הפיקוח ביניהם ובדבר תיאום בביצוע העבודה בשדה. אולם הנסיונות, הן במישור המרכזי והן במישור המקומי, לא עלו יפה.

במישור המרכזי התנהלו שיחות לחלוקת הפונקציות בין הגורמים השונים — חלוקה, שעליה החליטו המנהלים הכלליים ב-1961; אולם השיחות לא באו לכלל סיכום. המשרדים לא התגברו על חילוקי הדעות שביניהם, גם כשהמדובר היה בחלוקת הפונקציות באופן מצומצם ביותר. כך קרה בנובמבר 1963, כששני המנהלים הכלליים דרשו מהיחידות הנוגעות בדבר שבמשרדיהם לגשת בשני ענפי מזון — ייצור גלידה וייצור ממתקים — להפעלה נסיונית של פיקוח ייחודי מטעם משרד אחד בכל ענף, אך תוך קשר מתואם עם המשרד השני; עד אוגוסט 1964 ניהלו שני המשרדים דיונים על דרכים להנהגת ההסדר, אולם לתוצאה מוסכמת לא הגיעו.

במישור המקומי החליטו עוד בשנת 1958 משרדי הבריאות, המסחר והתעשייה והחקלאות על הקמת ועדות מרחביות, המורכבות מנציגים של שלושת המשרדים ושל הרשויות המקומיות. על הוועדות הוטל לבדוק כל מפעל לפני אישור הרשיון, בשים לב לדרישות של כל רשות מפקחת הנוגעת בדבר. אולם ועדות אלו לא הקיפו את כל האזורים בארץ, ובאזורים, שבהם פעלו, לא הקיפו את כל ענפי המזון. יתר על כן, התיאום בין הגופים המפקחים השונים לא זו בלבד שלא התחזק בדרך זו, אלא נחלש בהרבה; בשנים האחרונות הלך וקטן מספרן של הוועדות שפעלו.

יש לסכם, שעדיין לא הונהג הסדר, העשוי למנוע כפילויות בביצוע הפיקוח השוטף. באזורים שונים ובענפי מזון שונים לעתים קרובות בודקים אותו עסק מפקחים הן של משרד הבריאות, הן של משרד המסחר והתעשייה והן של הרשות המקומית, ויש שניתנו הוראות ללא תיאום ביניהם.

ביצוע הפיקוח על ידי הגופים השונים

הרשויות המקומיות

במבנה הקיים של הפיקוח על המזון מיועד לרשויות המקומיות התפקיד העיקרי, אולם רבות מהן אינן מבצעות את הפיקוח בהיקף הדרוש.

בדו"ח שנתי 14 (עמ' 560) ובדו"ח שנתי 15 (עמ' 636) הצביע מבקר המדינה על ליקויים בפעילות הרשויות המקומיות בתחום רישוי בתי עסק ובפיקוח תברואי. צוין, שב-15 רשויות מקומיות, מהן 5 עיריות, נמצאו אלפי בתי עסק בלי הרשיון הדרוש, מהם רבים, שפעלו בלי רשיון מיום פתיחתם; לגבי חלק מהם הייתה הסיבה להעדר הרשיון סירוב שלטונות המשטרה או משרד הבריאות לתת את האישור הדרוש, מאחר שתנאי הבטיחות או התברואה של העסק לא היו תקינים.

בביקורת הנוכחית, שנערכה ב-12 רשויות מקומיות, הועלו ממצאים המצביעים על כך, שלא חל שיפור בתחום הנדון. בייצור ובשיווק של לחם ובשר בלבד פועלים ללא רשיון, ברשויות המקומיות שנבדקו, מספר גדול של מאפיות ומגדניות, בתי מטבחים, בתי

שחיטה לעופות, בתי חרושת לנקניק ומאות איטליוזים. העדר הרשיון מצביע על חוסר בדיקה, ובהרבה מקרים על מצב בלתי תקין של המפעל מבחינה תברואית. להלן רשימה המראה את מספר העסקים, הפועלים בידיעת הרשויות המקומיות ללא רשיון, בייצור ובשיווק של לחם ובשר:

המקום	מאפיות * ומגדניות	בתי מטבחים	בתי שחיטה לעופות	בתי חרושת לנקניק	איטליוזים
ירושלים	7	1	4	1	3 ***
תל אביב	14	1	20	10	208 ***
חיפה	1	—	5	5	33 ***
אשקלון	—	1	3	—	1 ***
באר שבע	2	1	3 **	—	34 ***
באקה אל גרביה	2	—	—	—	4
חדרה	1	1	4	—	12 ***
נצרת	—	2	—	—	—
נתיבות	—	1	1	—	5
עפולה	3	1	—	—	—
רחובות	3	—	2	—	3
רמלה	—	—	10 **	—	5

* לפי בדיקה מסורגת של תיקים. ** מתייחס לנפה.

*** לרבות חנויות למכירת בשר עוף, עופות חיים ודגים.

כדי שהרשות המקומית תוכל לעמוד כראוי בתפקיד הפיקוח, מן הצורך, שיהיו בידיה הנתונים והאמצעים המינהליים, שיאפשרו לה לארגן ולבצע באורח שיטתי ומקיף את הפיקוח השוטף. בארבע רשויות (חיפה, חדרה, נצרת ובאקה אל גרביה) נתברר, שהן אינן מנהלות כרטסת של עסקים, הדרושה לתכנון ולמעקב אחרי הליכי הרישוי ואחרי הביקורים של מפקחיהם התברואיים והווטרינאריים. בשלוש רשויות מקומיות (ירושלים, רחובות ואשקלון) אמנם מנוהלת כרטסת, אולם אין בה נתונים בדבר הרישוי והביקורים של המפקחים.

פיקוח תקין מחייב, שתוכן ותועלה על הכתב תכנית הקובעת מחזוריות סבירה של הבדיקות בעסקים הטעונים פיקוח, ושהמפקחים ידווחו באורח סדיר על הביקורים שנעשו ועל תוצאותיהם. בשמונה רשויות מקומיות (ירושלים, תל אביב, חיפה, חדרה, באר שבע, נצרת, אשקלון, עפולה) לא הוכנו תכניות כאלה. בשש רשויות מקומיות (ירושלים, חיפה, חדרה, נצרת, אשקלון, עפולה) דיווחו המפקחים רק על פגמים שהועלו, אולם לא דיווחו על יתר הביקורים שנעשו. בתל אביב דיווחו המפקחים רק באותם המקרים, שלגביהם הוכנה תביעה להגשה לבית המשפט.

בשלוש רשויות מקומיות (ירושלים, חדרה, באר שבע) לא נמצא תיעוד על כך, שהרופא הווטרינארי העירוני בדק את הבשר, המוצא מבתי קירור. בדיקה זו דרושה לפי צו ההגנה (הוצאת בשר ודגים מבית קירור), תשט"ו—1955 ("ק"ת 510, עמ' 809). לפי פקודת בריאות העם (תקנות בענין צרכי מזון), 1935, וכן לפי פקודת העיריות (נוסח

חדש), תשכ"ד—1964, (דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197), על רשות מקומית ליטול מזמן לזמן דוגמאות ממצרכי מזון, המיועדים למכירה, כדי להיווכח, על פי בדיקות מעבדתיות, שהמצרכים הם במצב טהור ובלתי מזויף. ב-12 הרשויות המקומיות ניטלו דוגמאות רק מבשר טרי ומבשר קפוא, שנשלחו לבדיקה במעבדות של משרד החקלאות. מיתר מצרכי המזון אין הרשויות המקומיות — למעט חיפה ורמלה, הממלאות אחרי הוראות החוק לגבי סוגים מסוימים של מצרכים — נוהגות ליטול דוגמאות לבדיקה.

משרד הבריאות

מן הצורך, שתפקידו של משרד הבריאות, כגוף, שבידו הפיקוח העליון בתחום התברואה, יתבטא בהכוונה ובהדרכה של הרשויות המקומיות בפעולותיהן בשדה, ובעיקוב אחרי ביצוע פעולות אלה. כדי שהמשרד יוכל למלא תפקיד זה כראוי, דרוש, שיהיו לרשותו הידיעות הבסיסיות על השטח, שהפיקוח בשדה צריך להקיפו. מבחינה אדמיניסטרטיבית יש אפוא צורך בהחזקת חומר סטטיסטי ונתונים מעודכנים על מספר העסקים בשטח, הטעונים פיקוח, על היקפם ועל מידת רגישותם מבחינה תברואית. רק על פי תיעוד זה וניצולו לקביעת תכנית פעולה ולצורכי מעקב ניתן להבטיח, שהפיקוח יגיע אל כל העסקים, שאליהם הוא חייב להגיע, בתדירות הרצויה ובהיקף הדרוש מבחינה מקצועית.

הביקורת העלתה, שמרביתן של לשכות הבריאות, ביניהן גם אלה שבערים הגדולות, עבדו עד כה בלא שהיה בידיהן התיעוד הדרוש. במידה שנפתח תיק, למשל, בלשכה בחיפה לכל עסק, שבקשתו לרשיון קיבלה טיפול בלשכה, אין התיק משקף את פעולות הפיקוח שנעשו ואת תוצאותיהן. יתר על כן, בשום לשכה אין תיעוד על העסקים שהופעלו ומוסיפים לפעול בתחום הנדון, בלא שנתבקש האישור הדרוש לרשיון מטעם הלשכה.

לשכות הבריאות אינן מנצלות את פעולות הרישוי כדי להשלים את תיקיהן בחומר על הפיקוח, שביצעו הרשויות המקומיות. אף אין הן דורשות חומר כזה מהרשויות המקומיות, ולפיכך אי אפשר לוודא על פי התיעוד שבידי הלשכות, אם בכלל עמדו על ביצוע בדיקה כל שהיא מטעם הרשויות המקומיות, לפני שהעבירו בקשות ללשכה לחידוש רשיון. הלשכה בחיפה, למשל, מאשרת חידוש רשיונות לאיטליונים ולחנויות למכירת בשר ומוצריו על גבי טופס הבקשה לרשיון או על גבי העתק הרשיון, המועברים אליה אחרי שאושרו על ידי המוסמכים לכך ברשויות המקומיות, בלא שתעמוד על כך, שלטפסים יצורף מסמך שיציין, אם נערכו ביקורים בעסק הנדון, מתי נערכו, מה נבדק ומה היו התוצאות. הטיפול של לשכת תל אביב אף הוא אינו עונה על הצרכים, אין היא דואגת לקבלת תיעוד על פעולות הפיקוח, שהרשויות המקומיות ביצעו באזורה, לפני שהעבירו ללשכה את הבקשות לאישור חידוש הרשיון. אף ההסדר, שאליו הגיעה הלשכה לפי הסכם עם עיריית תל אביב ורמת גן עוד בשנת 1953, אינו יכול לשמש תחליף לקבלת תיעוד של פעולותיהן של העיריות בתחום הפיקוח. בהסכם זה נקבע, ששתי העיריות יבצעו את הפיקוח השוטף על עסקים מסוימים — ביניהם בתי חרושת לנקניק, לשימורי בשר ולקמחים, מחסני קירור ומסעדות — ושהבקשות לרישוי העסקים יובאו לאישורה הסופי של הלשכה. אחרי שהמוסמכים מטעמיהן אישרו את הבקשות על פי בדיקת העסקים מבחינת השמירה בהם על הוראות החוקים הנוגעים לתברואה.

לדעת הביקורת אין בהטלת הביצוע של הפיקוח על הרשויות המקומיות, שהוא בלאו הכי בגדר חובתן על פי חוק, כדי לפטור את לשכות הבריאות מאחריותן כגופים של

פיקוח עליון בתחום התברואי; האחריות חייבת להתבטא בעיקר בבדיקה, אם אמנם מילאו כראוי הרשויות המקומיות את חובתן. באין בידי הלשכות התייעוד לבדיקה זו נראית חתימתן על הבקשות כחתימה ללא הבסיס הדרוש (ראה "רישוי מלאכות ותעשיות", עמ' 148).

הצורך בהחזקת תיעוד קיים לא רק לגבי חלק מהבדיקות, שאותן עורכות הרשויות המקומיות, אלא גם לגבי מפעלי הייצור הגדולים, שבהם אף הפיקוח השוטף מוטל למעשה בעיקר על המפקחים של לשכות משרד הבריאות. לפי הנוהל המקובל כעת מסתפקות הלשכות בדרך כלל בקבלת חומר בכתב ממפקחיהן על פעולותיהם באותם מקרים, שבהם הועלו ממצאים המביאים לפנייה מיידית אל בעלי העסקים; שאר הפעולות מוצאות את ביטויין רק ברישומים ביומניהם האישיים, כך שתיעוד משרד הבריאות אינו נותן תמונה מקיפה ושלמה על רמתם התברואית של מפעלים אלו.

משרד המסחר והתעשייה

הפיקוח מטעם משרד המסחר והתעשייה אמנם מקיף את מרבית המפעלים הפועלים בתחומי האפייה וייצור מוצרי בשר, אולם בולט בתחום זה חוסר פיקוח מספיק על מגדניות ועל מאפיות לפיתות, העובדות בלילה; במחוז חיפה הועלו מקרים, שמגדניות לא בוקרו כלל במשך יותר משלוש שנים.

על פי "צו ההגנה (בשר טחון), תשט"ו—1955" (ק"ת תשט"ו עמ' 1169), הפיקוח על בשר טחון הוא בידי משרד המסחר והתעשייה. הצו אוסר מכירת בשר טחון אלא אם נטחן בנוכחות הקונה; אולם המשרד לא עשה דבר כדי להפעיל את הצו. אמנם, הפיקוח על האיטליונים ניתן לבצעו על ידי הרשויות המקומיות, אולם יעילות פיקוח זה חלקית בלבד, כיוון שהסמכות להגיש משפטים נגד מפירי הצו היא בידי משרד המסחר והתעשייה בלבד. כדי לתקן את המצב, החליט משרד המסחר והתעשייה בתחילת 1965 לפעול למען העברת סמכות הפיקוח על בשר טחון באיטליונים לידי הרופאים הווטרינאריים של הרשויות המקומיות, אולם עד עריכת הביקורת לא הוצא צו חדש בעניין.

משרד החקלאות

הביקורת במשרד החקלאות העלתה, שהפיקוח מטעמו, המבוסס בעיקר על פקודת מחלות בעלי-חיים, 1945, מקיף רק חלק מן המפעלים והעסקים, הפועלים בתחום המזון מן החי. אשר לבתי שחיטה, למשל, צוין עוד בדו"ח שנתי 15 (עמ' 234), שרק לגבי 15, שהם בתי שחיטה תעשייתיים, בעלי היקף שחיטה גדול, הופעל פיקוח וטרינארי, בעוד שכ-130 בתי שחיטה עירוניים ופרטיים נשארו ללא פיקוח. הביקורת ברשויות המקומיות העלתה מקרים רבים של מצב סניטארי ירוד במפעלים. משרד החקלאות אינו מפעיל פיקוח וטרינארי על מפעלים ועסקים אלה מטעמו, משום שאינו רואה בו תפקיד המוטל עליו, כיוון שפקודת המלאכות והתעשיות אינה מעניקה למשרד סמכויות אופרטיביות בתחום הרישוי. אולם יש לציין, שעל פי תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד—1964 (ק"ת 1549 עמ' 837), ותקנות מחלות בעלי חיים (בתי-שחיטה לעופות), תשכ"ד—1960 (ק"ת 1015 עמ' 1174), ניתנה סמכות בידי מנהל השירותים הווטרינאריים של משרד החקלאות, לאחר התייעצות עם משרד הבריאות, להפסיק פעולה של בית מטבחיים או בית שחיטה, אם לא קוימה הוראה מההוראות של התקנות, וביניהן גם הוראות בתחום התברואי.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מחייבים את המסקנה, שבמשך השנים, שעברו מאז נתנה הכנסת את דעתה על העניין, לא חלה התקדמות ראויה לשמה בתחום הנדון. יש לציין, כפי שעשה זאת המנהל הכללי של משרד הבריאות במכתב מ-12.12.1965 אל משרד מבקר המדינה, שהפיקות על האכיזות ועל ההיגיינה של המזון אינו משביע רצון, ויש לראות בדאגה רבה את המצב הקיים. כל הגופים, שאותם הקיפה הביקורת הנוכחית, תמימי דעים בדבר הצורך בייעול הפיקות על ידי כל אחד מהגופים המפקחים ובהשגת תיאום ביניהם בכל תחומי הפעולה; אולם לא נמצאו הדרכים, שיובילו לכך. מההתכתבות, שמשרד הבריאות ומשרד המסחר והתעשייה המציאו למשרד מבקר המדינה, מתברר, שיש ביניהם חילוקי דעות בדבר הדרכים לפתרון בעיות היסוד הכרוכות בארגון הפיקות וביצועו.

לדעת הביקורת רצוי, שארגון הפיקות על מצרכי מזון יושבת על הקווים הבאים:

(1) הפיקות השוטף על מפעלי המזון, החל בתהליכי הייצור וכלה במכירת המוצרים, יהיה נתון בעיקר בידי הרשויות המקומיות. בדרך כלל לא יערכו עובדי משרדי הממשלה את הבדיקות המקיפות בשדה. פעולות הרשויות המקומיות יכללו את בדיקת העסקים לשם רישוי ולשם חידוש הרישיון, את הבדיקות השוטפות לקביעת המצב התברואי, את נטילת הדוגמאות לבדיקות טכנולוגיות, ואת הבירורים הדרושים עקב תלונות אורחים ולשם הכנת תביעה משפטית בגין עבירה.

(2) משרד הבריאות ומשרד המסחר והתעשייה יקיימו את הפיקות העליון, לאמור: הם יוודאו, בדרך של בדיקת הדו"חות של מפקחי הרשויות המקומיות, אם אמנם הרשויות המקומיות מבצעות בשיטתיות את הפיקות השוטף, ויערכו מצדם רק ביקורת מסורגת בשדה.

אשר לרשויות מקומיות קטנות, כל עוד אין בידיהן האמצעים והכוחות כדי לבצע את הפיקות, עליהן לבוא בעניין זה לידי הסדר עם רשות מקומית יותר גדולה או להצטרף לאיגוד ערים מתאים; אם דבר זה אינו אפשרי, על משרדי הממשלה לערוך את הפיקות בשדה.

כל אחד ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר יהיה בלתי תלוי בביצוע הטכני של תפקידיו; אולם יש צורך בשיתוף פעולה הדוק ביניהם, מה גם שלא לגבי כל דבר ניתן להפריד באופן מוחלט בין הפיקות המסחרי הטכני לבין הפיקות התברואי.

(3) הצלחת הפיקות המקומי תלויה במתן הכשרה, הדרכה ואפשרויות השתלמות למפקחים. רצוי, שההכשרה תהיה אחידה ותינתן במשותף על ידי משרד הבריאות ומשרד המסחר והתעשייה והשירות הווטרינארי של משרד החקלאות.

(4) מן הצורך, שהמשרדים, המחזיקים מעבדות בתחום הנדון, יתנו במשותף את דעתם על מיקומן של המעבדות, על הדרכים לשכלולן, ובמידת האפשר — לאיחודן. רצוי להועיד תפקיד יותר נרחב בשמירה על טיב המזון למכון התקנים, ולהביא לידי שיתוף פעולה הדוק אתו.

(5) כל פעולה מרכזית, לרבות ענייני תחיקה, תהיה בידי שני המשרדים — בריאות ומסחר ותעשייה. הם שצריכים גם להביא בפני הכנסת הצעת חוק המזון, כפי שדרשה ועדת הכספים.

רישוי מלאכות ותעשיות

לפי פקודת המלאכות והתעשיות (הסדרתן), 1927, אסור לעסוק במלאכה או בעסק, המנויים בתוספת לפקודה והנקראים מלאכות מסויגות, אלא אם יש בידי בעל המלאכה המסויגת רשיון על פי הפקודה (ראה גם לעיל "הפיקוח על טיב המזון", עמ' 140). מתן הרשיון הוא מסמכותה של הרשות המקומית, ונתינתו מותנית לגבי כל המלאכות המסויגות בקבלת אישור מטעם משרד הבריאות; לגבי אחדות מהן דרוש גם אישור מטעם המשטרה. כוחו של הרשיון יפה לשנה אחת מיום הינתנו.

ביקורת, שנערכה לסירוגין בתקופה מינואר עד ספטמבר 1965 בלשכת הבריאות בירושלים, העלתה:

— במאוס 1961 ייפה הרופא המחוזי בלשכת הבריאות ירושלים בכתב את כוחו של מנהל אגף המלאכה והתעשייה של עיריית ירושלים לאשר בשם הרופא המחוזי חידוש רשיונות לסוגים מסוימים של עסקים ובתי מלאכה בתחום שיפוטה של עיריית ירושלים. עם זאת שמר הרופא המחוזי לעצמו את הסמכות לאישור עסקים ובתי מלאכה חדשים, ודרש, שכל סירוב לחידוש רשיון יובא בפניו לשם אישור.

במסירת ייפוי הכוח בידי פקיד של העירייה חרג, לדעת הביקורת, הרופא המחוזי מסמכויותיו. לפי סעיף 6 של הפקודה האמורה "אין נותנים רשיון אלא באישורו של מנהל משרד הבריאות או באישורו של פקיד שהורשה על ידו בכתב", ובהתאם לכך הוסמך הרופא המחוזי על ידי מנהל משרד הבריאות. כלל ידוע הוא, שבאין הרשאה מפורשת אינו זכאי מורשה להעביר מהרשאתו לאחר. יתר על כן יש, לדעת הביקורת, לפרש את המושג "פקיד" בהוראה האמורה כמתייחס לעובד מדינה בלבד, ולא לעובד רשות מקומית. החוק העמיד בעניין זה את הרשויות המקומיות תחת פיקוח הממשלה, ואין לטשטש את הגבולות בין סמכויותיהן. מאידך לא היה יסוד לדרישת הרופא המחוזי, שכל סירוב מטעם העירייה לחידוש רשיון יובא בפניו לשם אישור (ראה לעיל "הפיקוח על טיב המזון", עמ' 140).

— בבדיקת דרכי הטיפול של לשכת הבריאות בבקשות לרשיון, שהועברו אליה על ידי עיריית ירושלים לשם אישורן או דחייתן או לשם קבלת חוות דעת לפני הטיפול בהן על ידי העירייה, הקיפה הביקורת 77 תיקים: 60 נגעו לבקשות של מובילי חלב, ומרבית הנותרים לבקשות של מפעלי מזון שונים. נתברר, שמרבית התיקים נשארו בלשכה במשך זמן רב: 16 מהם למעלה משנה ו-41 למעלה מחצי שנה.

הואיל והרשיונות עומדים לחידוש כל שנה, מסתבר, שמרבית הבקשות הן לחידוש רשיונות קיימים. את הבקשה לחידוש רשיון יש להגיש, לפי תקנות המלאכה והתעשיות (הסדרתן), 1928, לפחות חודש ימים לפני פקיעת הרשיון השוטף. עובדה היא, שרבים מהמבקשים, חוץ ציפייה לחידוש הרשיון במועדו, מוסיפים לעסוק במלאכה, גם אם אין הרשיון החדש בידהם. לפיכך רצוי, שהמשרד לא יגרום, שהמבקשים ייהפכו לעוברי עבירה, אלא יפעל בוריונות. לעניין גם חשיבות מעשית, בפרט באותם המקרים, בהם המשרד משתמש בהודמנות של חידוש הרשיון לדרישת תיקון פגמים תברואיים, שהועלו בעסק של המבקש.

— בתקופה, שבה הושהו התיקים בלשכת הבריאות, נערכו מעת לעת דיונים עם מבקשי

הרשימות וכן ביקורים במקום ניהול המלאכה המסויגת. על תוכן פעולות אלה ותוצאותיהן לא יכלה הביקורת לעמוד, בגלל חוסר תיעוד מתאים.

במכתבו אל משרד מבקר המדינה מיום 15.7.1965 הסכים משרד הבריאות, שממצאי הביקורת מחייבים להגביר בלשכה את הפיקוח על הטיפול בנושא ושלכיו השונים ולהנהיג הסדרים, שיבטיחו הימצאות תיעוד, ממנו יינתן ללמוד על מהלך הטיפול. לאחר מכן הוצאו הוראות מתאימות.

מעבדות לבריאות הציבור

יחידת המעבדות שבמשרד הבריאות מורכבת מ-4 מעבדות לבריאות הציבור: המעבדות המרכזיות בירושלים; המעבדות לבריאות הציבור בתל-אביב — יפו; המעבדה המחוזית בחיפה; והמכון לביקורת ולתקנים של חומרי רפואה בירושלים. המעבדות עוסקות, בין השאר, באבחנת מחלות זיהום ובבדיקתם של זני חיידקים שונים ושל גורמי מחלות מידבקות. הן מבצעות בדיקות תברואיות של חומרי מזון, הכוללות בדיקות לגילויי זיהום במזון, לטיב החלב ותוצרת חלב ובדיקת מקורות מי שתייה. תפקידן הנוסף של המעבדות הנו עריכת בדיקות תברואיות-סביבתיות לקביעת רמתם ההיגיינית של כלים בבתי חרושת, בתי אוכל, בריכות שחייה ועוד.

במעבדות בירושלים קיים מכון לתרכיבים ולנסיובים, המייצר ומספק בהיקף ארצי תרכיבים נגד אבעבועות, כלבת, טיפוס, חולירע ודבר. המעבדות בתל אביב — יפו כוללות מעבדת נגיפים.

ביקורת על סדרי המינהל והכספים במעבדות המרכזיות בירושלים ובמעבדות בתל אביב נערכה לסירוגין בתקופה מארס עד יוני 1965.

1. נוכח העובדה, שייצור תרכיבים, הדרושים לחיסון בפני מחלות, נמשך תקופת-מה, יש הכרח בהחזקת מלאי, שמוסדות הבריאות יוכלו להשתמש בו מיד בשעת הצורך. כדי להבטיח, שהמלאי יישמר במצב תקין, ובמיוחד כדי למנוע קלקול של חומרים ביאולוגיים (חיידקים, נגיפים, נסיובים וכו'), מן הצורך להחזיקם במקררים, וכמה מהם אף במקפאים בדרגות קור מתאימות.

— מחוץ למעבדה ביפו אין בשום מעבדה מתקן רורבי להבטחת האספקה של זרם להפעלת המקררים במקרה, שמסיבה כל שהיא חלה הפסקה בזרם החשמל מרשת החשמל הכללית וכבר קרה, שבגלל הפסקות בזרם החשמל נתקלקלו חומרים ביאולוגיים.

2. בדו"ח שנתי 14, עמ' 221, צוין, שמכון התקנים הישראלי הוציא בינואר 1956 גליון הדרכה בדבר איכות המים הנועדים לשתייה. להנחיות שבגליון זה אמנם לא ניתן מעמד של תקן, אולם משרד הבריאות, האחראי לפיקוח התברואי על אספקת מי שתייה, אימץ לעצמו הנחיות אלה כתקן פנימי המחייב את לשכותיו. גליון ההדרכה, שעודכן ב-1963, מפרט, בין השאר, את תכיפות הבדיקות הכימיות, הפיסיקאליות והבקטרילוגיות, שיש לערוך. לאחר שמשרד מבקר המדינה הצביע על ליקויים בשמירה על טיב מי השתייה, הקים המשרד באוגוסט 1964 ועדה משרדית לטיפול במכלול הבעיות, הקשורות בטיב

מי השתייה (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 254). הוועדה הגישה להנהלת המשרד ביולי 1965 את מסקנותיה, המאשרות מחדש את ההנחיות שבגליון ההדרכה של מכון התקנים.

— המעבדות בתל אביב פנו אל לשכות הבריאות באיוור וביקשו להעביר להן דגימות מים לבדיקה, בתדירות קטנה בהרבה מזו, שנקבעה על ידי משרד הבריאות על פי ההנחיות שבגליון ההדרכה.

3. לפי ההוראות של משרד הבריאות מנהלת כל מעבדה ספר לרישום הבקשות לבדיקות ותוצאותיהן. יש לרשום גם את תוצאת הבדיקה בטופס הבקשה לעריכת הבדיקה.

— במעבדות המרכזיות בירושלים לא הקפידו על רישום תוצאות הבדיקות בספר הרישום. בתקופה מאי 1964 עד מארס 1965 נתקבלו, לפי הרישום, כ-11,600 דגימות לעריכת בדיקות משטחי-דם, שקיעות-דם, בדיקות-שתן וכי, אולם רק לגבי כ-2,000 נרשמו התוצאות בספר הבדיקות. לעומת זאת הועלה בבדיקה מסורגת, שהתוצאות נרשמו בטופסי הבקשות, אולם הטפסים לא תיקנו, כי אם הוחזקו ארוזים בחבילות, כשהם ממוינים לפי נושאי הבדיקות. אופן החזקה זה של הטפסים מקשה על ניצולם לצרכים העיקריים.

4. — המכון לייצור תרכיבים ונסיובים שבמעבדות המרכזיות בירושלים מייצר תרכיבים, וגם מספק אותם במישרין לגורמים רפואיים-רשמיים ופרטיים. לפי הומנה. לא התנהל רישום מלאי של נסיובים ואנטיגנים, והאספקה מהמכון נרשמה רק לפי מספר האצווה וסוג החומר, אולם לא לפי כמות. כתוצאה מאופן זה של ניהול הרישום דרוש לערוך ספירה בעין, כדי לעמוד על היקף המלאי הקיים ולקבוע, אם יש צורך בייצור נוסף. בעקבות הביקורת הודיע משרד הבריאות, שיונהג רישום כמותי.

5. — למעבדות המרכזיות בירושלים ספרייה, ובה ספרים מדעיים וכתבי עת מקצועיים הדרושים לעובדי המעבדות בעבודתם. הספרים וכתבי העת לא קוטלגו, וגם לא התנהל רישום על תנועתם. משרד הבריאות הודיע בספטמבר 1965, שהוחל ברישום כדרוש.

קביעת כושר הבריאות של נהגים

בדו"ח השנתי 15 (עמ' 453) עמד מבקר המדינה על החשיבות, שיש לייחס לפעולת "המכון הרפואי לבטיחות בדרכים". המכון הוקם על ידי משרד הבריאות בתחילת 1963 בתל השומר, ומופנים אליו לבדיקה מיוחדת אותם מבקשי רישונות נהיגה, שבתעודת יוצא צבא שלהם נרשם שחרור מטעמי בריאות, או שהתעורר חשד לגבי כושרם הגופני או הנפשי, וגם בעלי רישון, שהתנהגותם בכביש עוררה חשד כזה. הקמת המכון מהווה צעד נכון למניעת מתן רישונות לאנשים בלתי כשירים לנהיגה, והומלץ, אז, שיינתנו למכון הדיוור והמנגנון, שיאפשרו לו פעולה יעילה ומהירה. גם ועדת הכספים בהצעותיה לדו"ח שנתי 15, כפי שאושרו במליאת הכנסת, הזכירה עניין זה (ראה להלן, הצעה 7, "בטיחות בדרכים", עמ' 708).

נוכח החשיבות האמורה שבפעולה תקינה של המכון, ולאור המספר הרב של התלונות על קצב העבודה האיטי של המכון, ששוב הושמעו בציבור בשנה החולפת, חזר וערך משרד מבקר המדינה באוקטובר 1965 בדיקה על אופן טיפולו של המכון בבקשות,