

— האחראי לניהול בנק הדם בבית החולים הועסק זה כמה שנים כעובד בשכר בתחנת מגן דוד אדום בטבריה, שלא בידיעת הנהלת משרד הבריאות וממילא בלי אישור מטעם נציבות שירות המדינה. מתפקידו של העובד במגן דוד אדום היה לקחת דם בתחנה מתורמים ולטפל ברישום ובאספקת דם, לרבות אספקת דם לבנק הדם של בית החולים פוריה: בשנים 1966/67 ו-1967/68 הוא סיפק לבית החולים, מטעם מגן דוד אדום, 1,060 מנות דם מבין 1,353 המנות שקיבל בית החולים בשתי שנים אלה ממגן דוד אדום. במקרים רבים אישר העובד, מטעם בית החולים, קבלת מנות דם, שהוא עצמו שלחן מתחנת מגן דוד אדום. בהסתמך על האישורים העביר בית החולים למגן דוד אדום את "המחאות הדם" ואת התשלומים המגיעים עבור מנות הדם, שסופקו לו.

דרישות המשרה של מנהל בנק הדם, כפי שהוגדרו על ידי המשרד ונציבות שירות המדינה, מחייבות, שנושא תפקיד זה יהיה רופא או בעל השכלה אקדמאית מושלמת בבייכמייה או בבקטריולוגיה. משרה זו פנויה בבית החולים מיולי 1965, ולמכרזים, שפורסמו בנובמבר 1966 ובמארס 1968 לא נמצאו מועמדים. במצב זה מנהל בנק הדם על ידי עובד מעבדה מוסמך, המועסק במעבדה הבייכמיית של בית החולים, אף כי חסרה לו ההכשרה האקדמאית הנדרשת למילוי התפקיד בבנק הדם. כפתרון ביניים, ובהתחשב בהיקף הקטן של פעולות בנק הדם, הציע משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות לשתף באחריות לניהול בנק הדם אחת משתי הרופאות המנהלות את המעבדות של בית החולים, או רופא אחר בבית החולים.

הביקורת עמדה על כך, שההסדרים של ניהול בנק הדם של בית החולים נוגדים את כללי המינהל התקין ואת עקרונות הבידוק, והם אף אינם עונים על הדרישות של הבטיחות הרפואית.

*

ממצאי הביקורת מראים, שמבחינה מינהלית לא עמד בית החולים, בכמה תחומים חשובים, על הרמה הנדרשת מבית חולים ממשלתי. אמנם יש להביא בחשבון את התנאים הקשים של ניהול בית חולים באיזור מרוחק, שעוד גדלו בעקבות מלחמת ששת הימים ולאחריה, אולם לדעת הביקורת יש לשפר את המצב גם בתנאים האמורים. הפרק מצביע גם על מספר בעיות הנוגעות לניהול בתי חולים ממשלתיים בכלל, ומן הראוי, שהנהלת משרד הבריאות תתן על כך את דעתה ותקבע נהלים מחייבים, שיפורסמו בקובץ הוראות, לכל בתי החולים של המשרד.

בתי חולים ממשלתיים — חוק האנטומיה והפתולוגיה

חוק האנטומיה והפתולוגיה, תשי"ג — 1953, (להלן "החוק") ותקנות האנטומיה והפתולוגיה, תשי"ד — 1954, קובעים הוראות בדבר ניתוח גופה של נפטר לקביעת סיבת המוות, או לשימוש בחלק מגופה לריפוי של אדם, ובדבר מסירת גופות לבית ספר לרפואה לצורכי לימוד ומחקר. ניתוח גופה מותר על פי סעיף 6 לחוק, אם נקבע בתעודתו, שנחתמה בידי

שלושה רופאים שהוסמכו לכך, שהניתוח משמש לקביעת סיבת המוות, או לשימוש בחלק מגופה למטרת ריפוי. תקנה 12 לתקנות, שהותקנו על פי החוק האמור, קובעת אלו רופאים מוסמכים לתת תעודה המתירה ניתוח גופה. לגבי אדם, שמת בבית חולים, הרופאים המוסמכים הם: הרופא, שטיפל בו באחרונה לפני מותו; מנהל בית החולים או ממלא מקומו, ומנהל המחלקה של בית החולים, או ממלא מקומו, שבו מת האדם. לגבי אדם, שמת מחוץ לבית חולים הרופאים המוסמכים הם: הרופא, שטיפל בו באחרונה לפני מותו, ואם לא היה בטיפולו של רופא — כל רופא אחר, רופא ממשלתי ומנהל בית חולים. החוק אינו מתנה ביצוע ניתוח לקביעת סיבת המוות, או לשימוש בחלק מגופה למטרת ריפוי, בהסכמה מוקדמת שניתנה על ידי הנפטר או בהסכמת משפחתו לאחר פטירתו. בהתאם לחוק מותר לבתר גופה למטרות לימוד ומחקר, אם הנפטר הסכים בעודו בחיים, בכתב, שגופתו תשמש למטרות מדעיות, או אם גוויתו לא נדרשה על ידי מי שרשאי לדרוש אותה בהתאם לתקנות, ותוך הזמן שנקבע בהן. ביתורים למטרות לימוד ומחקר מבוצעים בבתי ספר לרפואה.

על פי סעיף 8 לחוק ממונה שר הבריאות על ביצועו. במסגרת משרד הבריאות לא הוסדר פיקוח מיוחד על תחום זה. באוקטובר ובנובמבר 1968 בדק משרד מבקר המדינה קיום הוראות סעיף 6 של החוק בבתי חולים ממשלתיים. הביקורת נערכה בארבעה בתי חולים ממשלתיים — "תל השומר", "אסף הרופא", "רמב"ם", ו"יפו" — ובבית החולים העירוני-ממשלתי בתל אביב, והיא התייחסה לתקופה ינואר 1967 — אוקטובר 1968.

להלן נתונים כוללים על פטירות וניתוחי גופות לקביעת סיבת המוות או לשימוש בחלק מהן לריפוי, שבוצעו בבתי חולים ממשלתיים, לרבות בתי חולים עירוניים-ממשלתיים בשנים 1965 — 1967, כפי שמסרם משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה (הנתונים בפרק זה אינם כוללים תינוקות שנולדו מתים).

שיעור הניתוחים ב-%	מספר הניתוחים	מספר הפטירות	
55	2,264	4,113	1965
49	2,314	4,747	1966
44	2,174	4,873	1967

1. — בבתי החולים, שנכללו במסגרת הבדיקה, בוצעו במקרים רבים ניתוחים שלאחר המוות לקביעת סיבת המוות בלי שנמצאה תעודה החתומה על ידי שלושה רופאים, כנדרש בחוק. על פי נתונים, שריכז משרד מבקר המדינה, נותחו ב-1967 בבתי חולים אלה 1,756 נפטרים. לגבי 424 ניתוחים לא נמצאו תעודות כדרוש: 307 תעודות שהוצאו היו חתומות רק על ידי שני רופאים; 53 תעודות היו חתומות על ידי רופא אחד בלבד; וב-64 מקרים לא נמצאה תעודת רופאים כלל. בעשרת החודשים הראשונים של 1968 נותחו בבתי החולים האמורים 1,590 נפטרים; לגבי 450 ניתוחים לא נמצאו תעודות כדרוש: 336 תעודות היו חתומות רק על ידי שני רופאים; 48 תעודות היו חתומות על ידי רופא אחד בלבד; וב-66 מקרים לא נמצאה תעודת רופאים כלל.

הטבלה הבאה מראה את הנתונים האמורים לפי בתי החולים, שבהם נעשו הניתוחים.

בי"ח עירוני- ממשלתי תל אביב	בי"ח רמב"ם	בי"ח תל השומר	בי"ח אסף הרופא	מספר הנפטרים
619	1,357	2,085	990	מספר הניתוחים (1)
408	692	999	543	אחוז הניתוחים מכלל הנפטרים
66	51	48	55	התעודה חתומה ביד שני רופאים
300	159	25	9	התעודה חתומה ביד רופא אחד
20	37	19	1	לא נמצאה תעודה כלל
—	26	4	—	סי"ה ניתוחים שאין לגביהם תעודה כנדרש
320	222	48	10	ניתוחים ללא תעודה כנדרש כאחוז ממספר הניתוחים שבוצעו
78	32	5	2	

(1) כולל מקרים בודדים של ניתוח לצורך שימוש בחלק מהנופה לריפוי של אדם.

2. הביקורת הצביעה על שתי תופעות, הקשורות בתפקידי המיוחדים של בית החולים רמב"ם, כבית החולים הממשלתי הגדול בצפון הארץ:

(א) עבור בתי חולים, שאינם מקיימים מכון פתולוגי משלהם, נעשים הניתוחים לקביעת סיבת המוות באמצעות בתי חולים המקיימים מכון כזה. במקרים של ביצוע ניתוח בבית חולים אחר, חל על בית החולים השולח, התפקיד להוציא את התעודה הדרושה על פי החוק, אך האחריות לכך שגופה לא תנותח בלי תעודה כזאת, חלה על בית החולים המבצע את הניתוח.

— בבית החולים רמב"ם, המבצע ניתוחים בשביל מספר בתי חולים בצפון הארץ, שיעור אי ההקפדה על הוראות החוק היה גדול: מבין 62 הניתוחים, שנעשו ב-1967 בבית חולים זה בעבור בתי חולים אחרים, נמצא מקרה אחד, שהתעודה, המתירה את הניתוח, הייתה חתומה על ידי שני רופאים וב-48 מקרים הייתה התעודה חתומה על ידי רופא אחד בלבד. מבין 59 הניתוחים, שנעשו בתקופה ינואר — אוקטובר 1968, נמצאו שני מקרים, שהתעודה הייתה חתומה על ידי שני רופאים, וב-34 מקרים הייתה התעודה חתומה על ידי רופא אחד בלבד.

(ב) החוק קובע, שהוראותיו לא יפגעו בהוראות חוק חקירת סיבות מוות, תשי"ח — 1958. במקרה של חשש, שסיבת המוות הייתה בלתי טבעית, מתיר חוק חקירת סיבות מוות לשופט שלום — לפי בקשה של היועץ המשפטי לממשלה, של קצין משטרה או של אדם מעוניין — לחקור את סיבת המוות ולצוות על גיתחת גופו של נפטר.

בבית החולים רמב"ם נעשים ניתוחים שלאחר המוות, גם על פי בקשת המשטרה או לשכת הבריאות המחוזית, בגופות של נפטרים, שלא היו מאושפזים בבית החולים, בעיקר נפגעי תאונות דרכים ותאונות עבודה ואנשים, שנמצאו ללא רוח חיים בביתם או ברשות הרבים, בצפון הארץ. במרכז הארץ מבוצעים מרבית הניתוחים מהסוגים האמורים במכון לרפואה משפטית של משטרת ישראל באבו-כביר.

— בחלק מהניתוחים, שנעשו על פי בקשת המשטרה, הלך בית החולים רמב"ם בדרך של פעולה על פי הוראות חוק האנטומיה והפתולוגיה, אלא שב-35 ניתוחים, בתקופה

ינואר 1967 עד אוקטובר 1968, התעודות לא היו התומות כדין. בחלק אחר מהמקרים — 40 בתקופה ינואר 1967 עד אוקטובר 1968 — הלך בית החולים בדרך של פעולה לפי הוראות חוק חקירת סיבות מוות, אך בית החולים הסתפק בחתימת קצין משטרה חוקר, ובשום מקרה לא נמצאה בתיקי בית החולים אסמכתה, שהוצא צו של שופט חוקר.

*

משרד מבקר המדינה העמיד את משרד הבריאות בדצמבר 1968 על כך, שהיקף אי קיום הוראות החוק בדבר התעודות הדרושות, במוסדות שבאחריותו הישירה, היה ניכר. הנושא היה מחייב הסדרי פיקוח מצד המשרד לגבי בתי חולים ממשלתיים ואחרים, כדי להבטיח קיום החוק במידה מירבית. בעקבות הביקורת העמיד המנהל הכללי של משרד הבריאות את מנהלי בתי החולים על אחריותם לביצוע קפדני של החוק.

ביצוע התקציב

תקציב ההוצאה הרגיל של משרד הבריאות ל-1967/68 על שניויון, בניכוי ההכנסות, נקבע בסך של 157,228,344 ל"י, וההוצאה למעשה הסתכמה בסך 156,075,056 ל"י. בנובמבר 1968 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מסורגת על ביצוע התקציב ל-1967/68 ועל החשבונות התקציביים של משרד הבריאות. הביקורת נערכה במחלקה לכספים שבמשרד הראשי.

ב-16 פרטים של תקציב המשרד נעשו הוצאות יתר. החריגות הסתכמו ב-2,935,310 ל"י, והן נעו בין 50,000 ל"י לבין 509,000 ל"י. בשני פרטים היו הוצאות היתר בתקציב בסכומים ניכרים: 508,986 ל"י (טיפול אמבולטורי למקרי סעד) ו-393,747 ל"י (אישפוז חולי נפש) — אף כי ועדת הכספים של הכנסת אישרה תוספת תקציב בפרטים אלה, על סמך בקשה שהוגשה לה קרוב לסיימה של שנת הכספים, כשרובה של ההוצאה כבר נעשתה. בפרט גוסף (תמיכות כלליות לארגונים רפואיים שונים) הייתה הוצאת יתר בסך 500,294 ל"י והיא נגרמה מחמת הקטנת התקציב בפרט זה והעברתו לפרטי תקציב אחרים (ראה בדו"ח זה עמ' 27).

— המשרד זקף הוצאות על משכורת של שש יחידות (לאם וליילד, לתברואה, לאפידמיו-לוגיה, לתזונה, לפרמקולוגיה ולבריאות הציבור) לפרט תקציבי, שלא נועד בחוק התקציב לתשלום המשכורת של עובדי אותן יחידות, בעוד ששאר הוצאותיהן נוקפו לפרטים הנכונים. כתוצאה מכך אין לדעת, על פי הדין וחשבון של הכנסות והוצאות המדינה, באלו סכומים הסתכמו כלל ההוצאות של כל אחת מהיחידות הללו. הוקיפה הבלתי נכונה אף גרמה הוצאת יתר בתקציב המאושר בסך של 347,625 ל"י בפרט, שלחובתו נוקפה ההוצאה על המשכורת של שש היחידות. עוד העלתה הביקורת, שההוצאה לתשלום תוספות לרופאים בעבור תורניות, שעשו בבית החולים הממשלתי "שמואל הרופא", נוקפה לפרט המיועד לתשלום משכורות ולא לפרט, שנקבע למטרה זו ושלמענה הוקצב סך של 99,000 ל"י. כתוצאה מכך אין לדעת, על פי הדו"ח הכספי, כמה הוציא בית החולים על תשלום בעבור תורניות של רופאים.

סעיף 5 של חוק התקציב לשנת הכספים 1967/68 קובע, שהממשלה רשאית להוציא כל אחד מסכומי אומדן ההכנסה המפורטים בתוספת השלישית לתקציב (הכנסה מיועדת), נוסף על הסכום שהיא רשאית להוציא לפי סעיף 1, ובלבד שהסכום המוצא למטרה פלוגנית לא יעלה על סכום ההכנסה למעשה, שיתקבל לאותה מטרה לא יאוחר מחודשיים מתום שנת הכספים.

— בארבעה מקרים — סעיף משנה אחד (בי"ח חדרה) ושלושה פרטים — הוציא משרד הבריאות סכומים מעל למותר לפי סעיף 5 שבחוק התקציב. סכומים אלה הגיעו בסך הכל ליותר מחצי מליון ל"י, והם נעו בין 52,000 ל"י ל-253,000 ל"י.

בתי החולים הממשלתיים מגישים את חשבונות דמי האשפוז בעבור חברי קופות החולים הכללית והלאומית ישירות לקופות, ומעבירים בכל חודש פרטים על כך למחלקת הכספים שבמשרד הראשי. מחלקת הכספים מנכה סכומים גלובאליים על חשבון דמי אשפוז מהתמיכות, שהמשרד משלם לקופות אלו. ניכויים אלה לא כיסו את מלוא דמי האשפוז, ובסוף 1967/68 הגיע חובן של שתי הקופות לבתי החולים ליותר מ-1.5 מליון ל"י. (ראה בדו"ח זה עמ' 179).

— בתי החולים זיכו את חשבונות ההכנסה המיועדת המנוהלים אצלם מיד עם משלוח החשבונות לקופות החולים הכללית והלאומית, והסכומים הופיעו כהכנסה גם בדו"ח על הכנסות והוצאות המדינה של החשב הכללי. רישום החובות כהכנסה מיועדת לפני שנפרעו למעשה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 5 לחוק התקציב.

— במאס 1967 החליט משרד הבריאות, על דעת אגף התקציבים במשרד האוצר, להעלות את שיעורי התמיכות לבתי חולים ציבוריים ואת התעריף לביטוח אמבולטורי של מקרי סעד בקופות החולים (להוציא ביטוח אשפוז). תוספת התקציב, שנדרשה לכיסוי העלאות אלה, הייתה יותר מ-200,000 ל"י ומשום כך הייתה טעונה — על פי סעיף 8 (ב) לחוק התקציב ל-1967/68 — אישור של ועדת הכספים של הכנסת. משרד הבריאות שילם תשלומים אלה מראשית שנת הכספים, לפי השיעורים המוגדלים, אולם אישורה של הוועדה נתבקש רק במאס 1968, כשנה לאחר שהמשרד החליט על ההגדלה בשיעורי התשלום.

ממצאי מעקב

הפיקוח על טיב המזון

דו"חות שנתיים 18, עמ' 190; 17, עמ' 160; 16, עמ' 140

הרישוי לייצור המזון ולשיווקו והפיקוח עליהם נתונים בידי גופים מספר, שתפקידיהם נקבעו בשורה של חוקים. באין חוק מזון כולל ותיאום נאות בין הגופים המפקחים, חפפו לעתים תחומי פעולותיהם זה את זה, והפיקוח על האיכות ועל ההיגיינה של המוצר המיוצר והמשווק לא הגיע להיקף הדרוש וליעילות הרצויה. מבקר המדינה הצביע על כך, שבמשך שנים לא חלה התקדמות בתחום הנדון ולא נמצאו דרכים לפתרון בעיות היסוד, הכרוכות בארגון הפיקוח ובביצועו, וציין כמה קווים, שרצוי להשתית עליהם את ארגון הפיקוח כדי ליעלו.

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח שנתי 16, כפי שאושרו במליאת הכנסת, קבעה הוועדה, שיש לראות בדאגה את המצב הקיים, הגורם לסיכון בריאות הציבור, ודרשה