



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

דוח בחינת רגולציה חדשה (RIA)

**הסדרת מקצוע הרפואה הווטרנרית:
עדכון מקצועות להתמחות; תוכן בחינת הרישוי;
אמצעי משמעת לאכיפת טוהר בחינות הרישוי**

יוני 2018

עורכים:

ד"ר מישל בלאיש, ד"ר נדב דוידוביץ – השירותים
הווטרנריים ובריאות המקנה

תוכן עניינים

- 3..... סוגיה א. – עדכון רשימת מקצועות להתמחות
- 6..... סוגיה ב. – תוכן בחינת הרישוי של רופאים וטרינרים
- 8..... סוגיה ג. – אמצעי משמעת חסרים באכיפה של טוהר בחינת הרישוי לרופאים וטרינרים

רקע כללי

ביום 22.10.2014 קיבלה ממשלת ישראל החלטה מס' 2118 שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי". על פי החלטה זו, תהליך הכנת או עדכון רגולציה חדשה חייב לכלול הליך של בחינת רגולציה חדשה, בהתאם למדריך ממשלתי שפורסם על-ידי משרד ראש הממשלה.

הליך "רגולציה חכמה" (RIA) מוודא שהרגולציה הממשלתית תשיג את מטרתה באופן הטוב ביותר, תוך יצירת כמה שפחות עלויות על ממשלה ועל הציבור. בנוסף התהליך נועד כד לצפות את השפעות הרגולציה ולמנוע השלכות לא רצויות.

דוח זה מסייע לממשלה לגבש מדיניות חכמה. הדוח מתאר בחינה של שלוש סוגיות נקודתיות שנבחנו. כל פרק עוסק בסוגיה אחרת והוא מנתח את הבעיה ובוחר חלופות שונות לפתרונה.

סוגיה א' (עדכון רשימת מקצועות מומחיות) – נבחנה וגובשה ע"י ד"ר מישל בלאיש, מנהל השירותים הווטרינרים ובריאות המקנה.

סוגיות ב' ו-ג' נבחנו וגובשו ע"י ד"ר נדב דוידוביץ, נציג מנהל השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה, לעניין חוק הרופאים הווטרינרים.

סוגיה א. – עדכון רשימת מקצועות להתמחות

רקע והאינטרס הציבורי המוגן

עם התקדמות מקצוע הרפואה הווטרינרית בישראל ובמדינות מפותחות (ארה"ב ואיחוד אירופי) חלו שינויים במדע ובפרקטיקה. בעולם עודכנו רשימת המקצועות – נוצרו מקצועות חדשים ומקצועות ישנים נעלמו או התמזגו. הגיעו למשרד פניות ובקשות להכיר בהתמחות במקצועות נוספים.

מומחיות ברפואה וטרינרית מעוגן בתקנות הרופאים הווטרינרים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשנ"ו-1996 ("התקנות").

זיהוי הבעיה וסיבותיה

1. הפרקטיקה והתמחות המדעית הביאו ליצירה של מקצועות חדשים.
2. לא ניתן לקבל הכרה כמומחה בתחומים שלא מופיעים בתקנות.
3. ביום 14.7.2016 פורסמו ברשומות "תקנות הרופאים הווטרינרים (אישור תואר מומחה ובחינות)(תיקון), התשע"ו-2016". תיקון זה בא על מנת לאפשר לרופאים וטרינרים להתמחות בתחומים נוספים המקובלים במדינות מפותחות אחרות והנותנים מענה להתפתחויות ברפואה הווטרינרית. בתיקון הנוכחי הוספו לתקנות ארבעה מסלולי התמחות חדשים שנבנו על בסיס מסלולים מקבילים הקיימים בארה"ב ובאירופה ותואמים את מבנה ההתמחות בתחומים האחרים שמפורטים בתקנות. התקנות נוסחו לאחר התייעצות עם המועצה המדעית של הסתדרות הרופאים הווטרינרים בישראל:
 - 3.1 מומחה בהתנהגות חיות בית קטנות
 - 3.2 מומחה ברפואת שיניים של חיות בית קטנות
 - 3.3 מומחה ברווחת בעלי חיים
 - 3.4 מומחה בבטיחות מזון.

סיכום: תוכן הרגולציה שנבחרה

4. לאור בקשת הכרה במקצוע חדש, ולאחר התייעצות עם הסתדרות הרופאים הווטרינריים, הוחלט להוסיף לתקנות את המקצוע: **רפואת ספורט ושיקום וטרינרי (כלבים או סוסים)**.
5. בנוסף, הוחלט לערוך תיקוני נוסח כדלקמן:

תיקונים מוצעים	שמות חלק מהמקצועות כפי שהם מנוסחים היום בתקנות הרופאים הווטרינרים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשנ"ו-1996
נוירולוגיה וטרינרית	נוירולוגיה

תיקונים מוצעים	שמות חלק מהמקצועות כפי שהם מנוסחים היום בתקנות הרופאים הווטרינרים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשנ"ו-1996
רבייה ופוריות וטרינרית	רבייה ויילוד
רפואת בעלי חיים החיים במים	רפואת דגים
הרדמה וטרינרית	הרדמה
פתולוגיה קלינית וטרינרית	פתולוגיה קלינית
דרמטולוגיה וטרינרית	דרמטולוגיה
הדמיה וטרינרית	הדמיה
רפואה דחופה וטיפול נמרץ וטרינריים	רפואת טיפול נמרץ
קרדילוגיה וטרינרית	קרדילוגיה
אונקולוגיה וטרינרית	אונקולוגיה
בקטריוλογία ומיקולוגיה וטרינרית	מיקרוביולוגיה קלינית (בקטריוλογία ומיקולוגיה)
אופטלמולוגיה וטרינרית	אופטלמולוגיה
פתולוגיה וטרינרית	פתולוגיה
טוקסיקולוגיה וטרינרית	טוקסיקולוגיה
פרמקולוגיה קלינית וטרינרית	פרמקולוגיה קלינית
היגיינה של מזון מן החי	היגיינה של מזון
בטיחות מזון שמקורו מן החי	בטיחות מזון
כירורגיה וטרינרית	כירורגיה
רפואת עופות נוי	רפואת ציפורי נוי
רפואת עופות משק	רפואת עופות
רפואה כללית של כלבים וחתולים	רפואת כלבים וחתולים
פרזיטולוגיה וטרינרית	מיקרוביולוגיה קלינית (פרזיטולוגיה)
רפואה טרופית וטרינרית	רפואה וטרינרית טרופית
בריאות העטין ובריאות החלב	מחלות עטין
וירולוגיה וטרינרית	מיקרוביולוגיה קלינית (וירולוגיה)
אפידמיולוגיה וטרינרית	אפידמיולוגיה

תיאור התהליך שבוצע

6. מקצוע הרפואה הווטרינרית משנה את פניו בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות בתחום הרפואה, טרנדים חברתיים ושינויים בהרגלי החיים והצרכים של בני האדם. תקנות הרופאים הווטרינרים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשנ"ו-1996, נוסחו לפני למעלה מעשרים שנה. בשני העשורים האחרונים, חלו התפתחויות משמעותיות בעולם הרפואה בכלל והעולם הווטרינריה בפרט. השינויים המתמשכים מחייבים את הרגולטור לעדכן את החקיקה בהתאם לנעשה במדינות מפותחות כמו ארה"ב והאיחוד האירופי.

7. ביום 14.7.2016 פורסמו ברשומות "תקנות הרופאים הווטרינרים (אישור תואר מומחה ובחינות)(תיקון), התשע"ו-2016". תיקון זה בא על מנת לאפשר לרופאים וטרינרים להתמחות בתחומים נוספים המקובלים במדינות מפותחות אחרות והנותנים מענה להתפתחויות ברפואה הווטרינרית. בתיקון זה הוספו לתקנות ארבעה מסלולי התמחות חדשים שנבנו על בסיס מסלולים מקבילים הקיימים בארה"ב ובאירופה ותואמים את מבנה ההתמחות בתחומים האחרים שמפורטים בתקנות. התקנות נוסחו לאחר התייעצות עם המועצה המדעית של הסתדרות הרופאים הווטרינרים בישראל.
8. כהמשך לתיקון משנת 2016, נערך שיח עם ארגוני הרופאים הווטרינרים בישראל ונערכה השוואה לתחומי המומחיות המוכרים בקולג' האירופאי למומחיות בתחומי הווטרינריה השונים. נמצא שעל מנת להתאים את מערכת ההכרה במקצועות התמחות למקובל בעולם, יש לבצע שני סוגי תיקונים. התיקון הראשון – הוספת מקצוע שלא היה קיים בישראל, אך מקובל במדינות מפותחות: רפואת ספורט ושיקום וטרינרי (של כלבים או סוסים). התיקון השני – התאמה ודיוק של ההגדרות של מקצועות ההתמחות הקיימים למקובל באירופה, וכן דיוק הניסוח של מקצועות מסויימים. כך למשל, הוספה המילה "וטרינרית" למקצועות התמחות רבים (למשל, כדי לתקן את מקצוע ה"אפידמיולוגיה" ל-"אפידמיולוגיה וטרינרית"). מדובר בשינויים שאינם פוגעים ברופאים הווטרינרים או בצרכים ואינם גורעים ממקצוע ההתמחות, והם נועדו לספק הגדרה מדויקת או ממצה יותר למקצוע ההתמחות.

סוגיה ב. – תוכן בחינת הרישוי של רופאים וטרינרים

רקע והאינטרס הציבורי המוגן

9. לפי חוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991 ("החוק"), זכאי לקבל רישיון לעסוק ברפואה ווטרינרית מי שסיים את חוק לימודיו כרופא וטרינר במוסד מוכר להשכלה גבוה בישראל, או מי שלמד רפואה וטרינרית בחוץ לארץ ועמד בבחינה שקבע מנהל השירותים הווטרינריים. החובה לעבור בחינה חלה רק על מי שלמד בחוץ לארץ, והיא נועדה להבטיח שמי שלא למד בארץ מכיר את חובותיו כווטרינר לפי החוק הישראלי ושהוא מחזיק בידע מקצועי נדרש.
10. לפי סעיף 5 ל תקנות הרופאים הווטרינרים (בחינת רישוי), התשנ"א-1991 ("תקנות בחינת רישוי") הבחינה תכיל את הנושאים הבאים:

"5. הבחינה תהיה בנושאים אלה:

- (1) החקיקה הווטרינרית הנוהגת בישראל;
- (2) מחלות כמשמעותן בפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], תשמ"ה-1985, איבחון, מניעה וביעור;
- (3) משק בעלי החיים בישראל ואפיוניו היחודיים;
- (4) הפיקוח הווטרינרי על מוצרים מן החי בישראל."

11. מטרת הבחינה היא שרופא וטרינר ידע את חובותיו ויהיה בקיא ברזי המקצוע וסעיף 5 קובע את נושאי החובה שיכללו בה. סעיף זה לא תוקן מאז התקנת תקנות בחינת רישוי בשנת 1991.

זיהוי הבעיה וסיבותיה

12. נראה שבעיני מנסחי התקנות המקוריות, הדגש בבחינה היה על חקיקה ישראלית (תקנות 1)5 ו-2)5); ועל הפרקטיקות של בעלי החיים בישראל (תקנות 3)5 ו-4)5). נושאים אלו ממוקדים במקצועו של הרופא הווטרינר הציבורי – אשר מפקח על משקי בעלי חיים ועל מוצרי מזון מן החי.
13. בשנים האחרונות עולה צורך לבחון בקיאות, ידע ומיומנות מקצועית בפן הקליני (טיפול) של עבודת הרופא הווטרינר. מדובר בנושא שנמצא בליבת תפקידו של הרופא הווטרינר. החשיבות של נושא זה עלתה ככל שיש יותר ויותר פרקטיקה של ווטרינריים קליניים, במיוחד וטרינרים המטפלים בחיות מחמד.
14. לפי פרשנות משפטית ניתן לשאלות שאלות כאלה מכוח סעיף 3)5). לאור העובדה שהדגש עובר משאלות על חקיקה ומזון להיבטים קליניים, יש מקום לקבוע בצורה ברורה שהבחינה תכלול היבטים קליניים של רפואת בעלי חיים.
15. מדובר בסוגיה פורמלית בעיקר, כיוון שחלק ניכר מן הבחינה מכיל שאלות בנושאים קליניים.

בחינת דרכים אפשריות לפתרון הבעיה

16. ברגולציה המקבילה החלה על רופאים הומאניים, קיימות תקנות הרופאים (בחינת רישוי), התשמ"ח-1988 ("תקנות הרופאים"). לפי תקנה 5 לתקנות הרופאים, הבחינה תהיה בנושאים הבאים: פנימית; כירורגיה; ילדים; נשים ומיילדות; ופסיכיאטריה. ניתן לראות שתקנות הרופאים מלכתחילה עסקו והתמקדו בנושאים קליניים-מעשיים, ולא בנושאים הקשורים לפיקוח ציבורי (הרגולציה של משרד הבריאות, תפקידיו של רופא במפעלי מזון וכו').
17. בנוסף, נוכח העובדה שרוב הרופאים בישראל מועסקים בשוק הפרטי והם עוסק בטיפול קליני בבעלי חיים, אין מחלוקת שהטיפול הרפואי בבעלי חיים נמצא בליבת תפקידו של הרופא הווטרינר.

סיכום: תוכן הרגולציה שנבחרה

18. לכן הוחלט שעל מנת להבטיח שקיפות ובהירות, וכן בסיס משפטי מפורש התקנות יקבע כי הבחינה תכלול שאלות בנושא טיפול קליני בבעלי חיים. יש לתקן את סעיף 5 לתקנות ולהוסיף סעיף קטן 5(5), שבו ייכתב: "רפואת בעלי חיים".

תיאור התהליך שבוצע

19. התהליך כלל התייעצות עם חברי וועדת בחינת הרישוי:
- 31.1 מבית הספר לרפואה ווטרינרית ע"ש קורט של האוניברסיטה העברית;
 - 31.2 מבית החולים הווטרינרי של האוניברסיטה העברית;
 - 31.3 מהסתדרות הרופאים הווטרינריים;
 - 31.4 השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות;
 - 31.5 הלשכה המשפטית במשרד החקלאות.

סוגיה ג. – אמצעי משמעת חסרים באכיפה של טוהר בחינת רישוי לרופאים וטרינרים

רקע והאינטרס הציבורי המוגן

20. כדי לקבל רישיון לעסוק ברפואה ווטרינרית צריך ללמוד. מי שלא למד בארץ צריך לעבור בחינת רישוי בכתב. הבחינה נועדה לוודא שרופא ווטרינר שלא למד בארץ, אלא במוסד בחו"ל, שיש היכרות פחות טובה עם תכניו, יהיה בעל בקיאות ברפואת בעלי חיים, במחלות המנויות בפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], תשמ"ה-1985 ("הפקודה"), בפיקוח על מזון מן החי, בחקיקה הוטרינרית הישראלית וכו'.
21. **תקנות הרופאים הוטרינרים (בחינת רישוי), התשנ"א-1991**, מסמיכות את ועדה הבחינה לקבוע את סדרי הבחינה. בפועל משך הבחינה הוא בדרך כלל שלוש שעות. הבחינה מכילה 100 שאלות בחינה מרובה ("אמריקאיות") בנושאים שנקבעו בסעיף 5 לתקנות בחינת רישוי. בכל שנה נערכות שתי בחינות.
22. יש חשיבות לשמירה על טוהר הבחינות כדי לוודא שהבחינה משיגה את מטרתה ומסננת מועמדים שסיימו את לימודי בחו"ל אך ידיעותיהם אינן מספקות. לכן כמו בכל בחינה יש איסור להעתיק, להכניס חומר חיצוני, להיעזר באדם אחר וכו'.

זיהוי הבעיה וסיבותיה

23. בשנת 2017 נערכה בחינת רישוי ובעת בדיקת הבחינות עלה חשד משמעותי כי שבעה נבחנים העתיקו / הפרו את כללי הבחינה. לאחר בירור שנעשה עם אותם נבחנים, חלקם אף הודו בכך שהעתיקו תשובות זה מזה.
24. עם זאת, כל הנבחנים החשודים (כולל אלו שהודו בהעתקה) קיבלו ציון עובר במבחן (חלק ניכר מהן בגין תשובות זהות לחלוטין ולכן ציון זהה). לפי המסגרת החוקית הקיימת, לאחר הגשת הבחינה אין סמכות לפסול בחינה בשל פגיעה בטוהר הבחינה. לכן, כל הנבחנים, כולל אלו שהודו בהעתקה, קיבלו לבסוף רישיון לעסוק ברפואה ווטרינרית.
25. הסעיף המשמעותי היחיד בתקנות בחינת רישוי הוא סעיף 10:
- "10. נבחן שיש ברשותו בזמן הבחינה רשומה או כתב או ספר שהשימוש בו לא הותר כאמור בתקנה (3)8, או שהוא עוזר או מפריע לנבחן אחר, רשאי המפקח, אם יש לו יסוד להניח שהנבחן עשה כאמור, להפסיק את בחינתו ולהוציאו מחדר הבחינות."
26. לפי סעיף 10 אמצעי המשמעת והסקנציה היחידה שעומד לרשות וועדת הבחינות והמשגיחים מטעמה, היא הפסקת הבחינה והוצאת הנבחן – אם הנבחן עשה אחד מאלה:
- 26.1. יש ברשותו בזמן הבחינה רשומה, כתב או ספר שהשימוש בהם לא הותר;
- 26.2. עוזר לנבחן אחר;
- 26.3. מפריע לנבחן אחר.
27. יש במצב הנוכחי שתי בעיות מרכזיות:

- 27.1. אמצעי המשמעת מוגבל למשך הבחינה בלבד – קרי לא ניתן להטיל כל אמצעי משמעת או סנקציה לאחר סיום הבחינה.
- 27.2. גם במהלך הבחינה ניתן להפסיק את הבחינה ולהוציא את הנבחן, אך אין סמכות מפורשת לפסול את הבחינה שלו. לכן ייתכן מצב שנבחן ענה על די שאלות לפני שבחינתו הופסקה והוא יקבל רישיון למרות שהפר את ההוראות ולמרות שנתפס עושה זאת.
28. היקף מאגר השאלות לבחינה מוגבל ולכן הנבחנים נדרשים שלא להוציא את נוסח הבחינה עימם, על מנת שלא לסייע לנבחן או לאחרים במועד מאוחר יותר.
29. בדרך כלל ניגשים למועד בחינה 30-40 נבחנים. העובדה שנתפסו שבעה נבחנים (ותוך הנחה שלא ניתן לתפוס את כל הנבחנים שמעתיקים), מביאה למסקנה שמדובר בתופעה לא זניחה. ייתכן שקיימת בעיה של תת-הרתעה של הנבחנים מפני הפרה של ההוראות.

בחינת דרכים אפשריות לפתרון הבעיה

30. קיים צורך לפתור שתי בעיות – היקף הסמכות להפעיל אמצעי משמעת (מתי וביחס למי אפשר לקנוט באמצעי משמעת), ומה הם אמצעי המשמעת.

היקף הסמכות להפעיל אמצעי המשמעת

31. קיימים שלושה מצבים מרכזיים של הפרות:
- 31.1. הפרה לפני בחינה (למשל גניבת הנוסח);
- 31.2. הפרה במהלך הבחינה (למשל העתקה);
- 31.3. הפרה שהתגלתה לאחר הבחינה.
32. הפרות של טוהר הבחינה ופגיעה במתכונת הבחינות עשויות להתבצע לפני הבחינה (הפצת נוסח הבחינה), במהלכה (העתקה, הסתייעות באחר) ולאחריה. בנוסף, המועד בנו מתגלה ההפרה עשוי להיות מאוחר ולא בזמן אמת, כמו שמלמד הניסיון. לכן חשוב לקבוע שניתן להפעיל אמצעי משמעת בכל מועד ולא רק במהלך הבחינה.
33. בנוסף, ייתכן שלא רק הנבחנים עצמם יפרו את טוהר הבחינות. כך למשל, ייתכן שנבחן ייצא מן הבחינה להתפנות ומחוץ לחדר הבחינה יפגוש רופא וטרינר שיסייע לו במענה לשאלות. לכן חשוב לקבוע פגיעה בטוהר הבחינות תהווה עבירת משמעת לפי סעיף 19 לחוק ובכך לקבוע באופן ברור איסור שיחול גם על רופאים וטרינריים בעלי רישיון, שאינם נבחנים באותו מועד.

מגוון אמצעי המשמעת

34. כדי לטפל בהפרות שהתרחשו והתגלו לפני הבחינה – יש להעניק לוועדת הבחינות סמכות למנוע מנבחן לגשת למועד הבחינה הקרוב, ולמעשה לפסול מראש את בקשתו.

35. כיום לבוחנים יש סמכות חלקית לטפל בהפרות שהתרחשו או התגלו במהלך הבחינה. לכן יש להרחיב את הסמכות ולהוסיף אפשרות לפסול את הבחינה כליל. אם מדובר בהפרה שעניינה הוצאת נוסח שאלות הבחינה מחדר הבחינות, יש לאפשר פסילת הבחינה הנוכחית ומניעה מלגשת למועד הבא.
36. יש לקבוע שרופא וטרינר המסייע להפר של כללי הבחינות או פוגע בטוהר הבחינות (למשל, מסייע לנבחן במהלך הבחינה) עובר עבירת משמעת לפי סעיף 19 לחוק.
37. גם באשר להפרות שהתגלו לאחר מועד הבחינה יש להעניק סמכות לפסול את הבחינה.
38. בנוסף, יש להעניק לוועדת הבחינות סמכות כללית להחמיר את הענישה ולמנוע מן המפר לגשת למועד הבחינה הבא, אם מדובר בהפרה בוטה או חמורה.
39. יש לקבוע שהטלת אמצעי משמעת תתבצע על בסיס חשד סביר וראיות סבירות.
40. צעדי המשמעת הם בעלי היבט ענישתי, אך בעיקר נועדו למנוע פגיעה בטוהר הבחינה.

סיכום: תוכן הרגולציה שנבחרה

41. הוחלט שיש לקבוע בתקנות בחינת רישוי שניתן לנקוט באמצעי משמעת גם לפני הבחינה ולגם לאחריה.
42. בתוך כך יש לקבוע שפעולה של רופא וטרינר אשר פגע בטוהר הבחינות מהווה עילה להטלת אמצעי משמעת לפי סעיף 19 לחוק.
43. הרחבת מגוון אמצעי המשמעת:
- 43.1. הוספת סמכות לפסול בחינה – בין אם ההפרות התגלו לפני, במהלך או לאחר מועד הבחינה.
- 43.2. הוספת סמכות למנוע מן המפר לגשת למועד הבחינה הבא אם מדובר בהפרה בוטה או חמורה.

תיאור התהליך שבוצע

44. התייעצות עם חברי וועדת בחינת הרישוי:
- 31.6 מבית הספר לרפואה ווטרינרית ע"ש קורט של האוניברסיטה העברית;
- 31.7 מבית החולים הווטרינרי של האוניברסיטה העברית;
- 31.8 מהסתדרות הרופאים הווטרינריים;
- 31.9 השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות;
- 31.10 הלשכה המשפטית במשרד החקלאות.
45. נבדקה חקיקה מקבילה ברפואה הומנית, תקנות הרופאים (בחינת רישוי), התשמ"ח-1988.