

139



מבקר המדינה

דו"ח על הביקורת
בקופת החולים לעובדים
לאומיים של הסתדרות
העובדים הלאומית
בארץ ישראל

ירושלים, תש"ם - 1979



מבקר המדינה

דו"ח על הביקורת
בקופת החולים לעובדים
לאומיים של הסתדרות
העובדים הלאומית
בארץ ישראל

ירושלים, חשון תש"ם - נובמבר 1979

תוכן עניינים

7	<u>קופת החולים וארגונה</u>
7	המוסדות המנהלים
8	האוכלוסייה המבוטחת
9	השירותים הרפואיים
11	כוח אדם
11	ביקורת פנימית
13	<u>מימון הפעולות</u>
13	מסי חבר
18	התחשבות עם הממשלה
28	<u>פעולות</u>
28	השירות הרפואי למבוטח
33	תרופות
40	<u>קופת החולים והסתדרות העובדים הלאומית</u>
45	<u>נכסים</u>
45	נכסי דלא ניידי
48	רכב
48	ביטוח
51	שימוש במחשבים
55	<u>משק הכספים</u>
55	תקציב
57	הכנסות והוצאות
60	דו"חות כספיים
68	עודף וגרעון

דין וחשבון זה של מבקר המדינה הוא הראשון על
הביקורת בקופת החולים לעובדים לאומיים של
הסתדרות העובדים הלאומית בארץ ישראל; הוא מסכם
ביקורת על פעולות הקופה, שנערכה בתקופה שמנובמבר
1977 ועד לסוף פברואר 1979.

הממצאים שהועלו במהלך הביקורת, הובאו לידיעתה של
הנהלת קופת החולים; בדין וחשבון זה כלולים
הממצאים העיקריים.

קופת החולים לעובדים לאומיים עומדת לביקורת המדינה
לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח
משולב), כגוף הבתמך על ידי הממשלה בדרך הקצבה. מבקר
המדינה הפעיל את ביקורתו על הקופה באפריל 1977.

קופת החולים וארגונה

קופת החולים לעובדים לאומיים בוסדה בשנת 1933, והיא המוסד הרפואי של הסתדרות העובדים הלאומית בארץ ישראל.

מטרות קופת החולים, כמוגדר בתקנותיה*, הן: הושטה עזרה רפואית לחברים; טיפול בענייני הבריאות שלהם; השגחה על התנאים הסניטריים השוררים במקומות העבודה של החברים; הוצאת ספרות מקצועית וכתבי עת ועריכת הרצאות, קורסים והשתלמויות בנושאי הבריאות. להגשמת מטרותיה מקיימת הקופה מרפאות, בתי מרקחת, מעבדות ומכוני רנטגן, ובאה בקשרים והסכמים עם רופאים ועם מוסדות רפואיים אחרים.

באפריל 1977 הפעיל מבקר המדינה, לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), את ביקורתו על קופת החולים לעובדים לאומיים; בספטמבר 1977 החליט נציב תלונות הציבור, בחוקף סמכותו לפי סעיף 36(2) לאותו חוק, שהפרק השביעי לחוק יחול לגבי קופת חולים זאת.

קופת החולים היא אישיות משפטית על כל הזכויות החובות הכרוכות בכך; בכלל זה - הסמכות לרכוש נכסי דניידי ודלא-דניידי, להתקשר בחוזים ולקבל הלוואות. היא רשומה כאגודה לפי החוק העותומאני על האגודות.

המשרדים של מרכז קופת החולים הם בתל אביב; שנת הכספים שלה מתחילה ב-1 באפריל.

המוסדות המנהלים

הוועידה הארצית: ועידת הסתדרות העובדים הלאומית שאותה מיחדים לענייני קופת החולים משמשת כוועידה ארצית של קופת החולים. הוועידה הארצית היא המוסד העליון של קופת החולים; היא דנה בדו"חות של המרכז וההנהלה וקובעת את המדיניות והעקרונות של הקופה. בוועידה הארצית האחרונה השתתפו 251 צירים.

* תקנות קופת החולים אושרו באחרונה בוועידת קופת חולים ב-25.5.78, והן באו להחליף את התקנות, שהיו בתוקף עד אז.

מ ר כ ז ק ו פ ת ה ח ו ל י מ : המרכז הוא המוסד העליון של קופת החולים בתקופה שבין ועידה לוועידה. הוא מאשר את התקציב השנתי של הקופה, ודן בכל העניינים שייקבעו על סדר יומו על ידי קביעת הוועד המנהל. המרכז מתכנס לפחות אחת בשנה; סמכותו לבחור בוועד המנהל ובמנהל הכללי של קופת החולים. במרכז 63 חברים.

ה ו ו ע ד ה מ נ ה ל : הוועד המנהל הוא המוסד האחראי לפעילות ההנהלה של קופת החולים בין ועידה לוועידה. הוא קובע את מדיניות הביטוח הרפואי, ועליו להוציא את התקנון הרפואי. הוא בוחר בהנהלת קופת החולים. מספר חברי הוועד המנהל הוא 31.

ה ה נ ה ל ה : בידי ההנהלה אותן סמכויות הנתונות לוועד המנהל, והיא עוסקת בניהול השוטף של קופת החולים; היא מכינה את סדר יומן של ישיבות הוועד המנהל; קובעת את המבנה והסמכויות של המחלקות בקופה; ומפקחת על סניפיה. היא מוסמכת להתקשר, בשם הקופה, בהסכמים עם ארגונים ועם גופים ומוסדות. בהנהלה חמישה חברים.

האוכלוסייה המבוטחת

- אין קביעה מדוייקת בדבר היקף האוכלוסייה המבוטחת בקופת החולים וקיימות סתירות בין הנתונים הנמסרים על ידי הקופה: לפי סיכום ארעי של דו"ח המחשב של הקופה, על גביית המס בסניפיה, לחודש מאי 1978, מספר המבוטחים היה 143,300. לפי נתונים אחרים, שמסרה קופת החולים למשרד הבריאות, היו לה, בסוף 1977 240,000 מבוטחים*. לפי המסמכים שעמדו לרשות הביקורת בקופה נראים סיכומי דו"ח המחשב קרובים יותר למציאות. במשרד הבריאות התעוררו ספיקות בדבר מידת המהימנות של הנתונים על מספר המבוטחים בקופות החולים השונות, כיוון שבכמה ערים התברר לו שמספר התושבים, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היה קטן ממספר המבוטחים בכל קופות החולים לפי רישומיהן.

* נתונים שמסרה הקופה לוועידה הי"ג של הסתדרות העובדים הלאומית במאי 1978, נכלל מספר גדול יותר של מבוטחים - 318,600. הוסבר שנתונים אלה נמסרו לצרכים פנימיים.

בתוני קופת החולים לעובדים לאומיים לא נמצאו מבוססים ודרוש - גם מבחינת סדרי בקרה תקינים - שהקופה תערוך השוואה בין נתונה, כדי לקבוע את מספר המבוטחים בקופה לאשורו. לקביעה זו חשיבות רבה גם בגלל העובדה, שמשדד הבריאות מביא בחשבון, בעת קביעת התמיכות לקופות החולים, בין השאר, גם את היקף האוכלוסייה בכל אחת מקופות החולים*.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 1976, אוכלוסיית קופת החולים לעובדים לאומיים מבוגרת יחסית מהאוכלוסייה בקופות חולים אחרות, כמפורט להלן (באחוזים):

הגיל	מכבי	כללית	לאומית
18-44	64.9	58.6	54.1
45-65+	35.1	41.4	45.9
ס"ה	100.0	100.0	100.0

השירותים הרפואיים

להלן נתונים על השירותים הרפואיים של הקופה לסוף שנת 1977; שירותים אלה ניתנים בעיקרם בסניפי הקופה, אשר לכל אחד מהם הנהלה, המופקדת על התפתחות הסניף, שיפור השירותים הרפואיים בו, ופיקוח על פעילותו.

110	-	מרפאות
17	-	בתי מרקחת
32	-	חדרי תרופות
15	-	מעבדות
5	-	מכוני רנטגן
3	-	מרפאות שיניים

* בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 29, עמ' 318.

ה מ ר פ א ו ת : מבוטחי קופת החולים מקבלים שירות רפואי בהיקפים שונים במרפאות שלה הנמצאות ב-110 סניפים בכל הארץ; ביניהן 16 מרפאות מרכזיות ומרפאות אזוריות (ראה להלן, עמ' 28 *). קופת החולים מספקת למבוטחיה שירותים רפואיים גם במרפאות פרטיות של רופאים, שהיא מעסיקה לפי הסדרים מיוחדים. מבוטחי הקופה רשאים, לפי בחירתם, לקבל עזרה רפואית במרפאות הקופה או אצל רופא במרפאתו הפרטית. מכונני רנטגן : לקופת החולים חמישה מכוני רנטגן - בתל אביב, בירושלים, באשקלון, בנתניה, ובראשון לציון. המכונים שבסניפים מבצעים בדיקות רנטגן שיגרתיות והמכון המרכזי בתל אביב מבצע בדיקות מתוחכמות יותר.

להלן מספר הבדיקות במכון הרנטגן המרכזי בשנים 1974 - 1977:

מספר בדיקות	השנה
19,200	1974
19,740	1975
19,435	1976
20,605	1977

המקור: הסתדרות העובדים הלאומית, דין וחשבון לוועידה הארצית הי"ג, מאי 1978.

מעבדות : הקופה מפעילה 14 מעבדות. המעבדות בסניפים מקבלות חומרים, כלים והדרכה מהמעבדה המרכזית שבתל אביב, ונמצאות תחת פיקוחה. בשנת 1974 ביצעה המעבדה המרכזית 152,900 בדיקות, ובשנת 1977 - 209,700.

אשפוז : לקופת החולים לעובדים לאומיים אין בתי חולים משלה, ומבוטחיה מאושפזים בעיקר בבתי חולים ממשלתיים. במרכז קופת החולים פועל מדור מיוחד לעבייני אשפוז, שעליו לבצע את מדיניות ההנהלה והמחלקה הרפואית. הוא עוקב אחר חשבוביות האשפוז, תקופות שהייה בבתי חולים, אשפוז חוזר ועוד. המדור עומד בקשר עם הנהלות בתי החולים, עם משרד הבריאות, מוסדות ממשלתיים ולשכות בריאות אזוריות, בכל הנוגע לתנועת ימי האשפוז, טיפולים קליניים ותעריפיהם.

ר פ ו א ה ת ע ס ו ק ת י ת : עבודת המדור המרכזי לרפואה תעסוקתית, שעל יד המחלקה הרפואית, כוללת טיפול בכעיות רפואיות בעבודה. הנושאים אשר בטיפולו הם בעיקר: הערכת כושר העבודה של הפועל; קביעת זמן השיבה לעבודה לאחר התאונה; שיקום עובד שנפגע בתאונה; וקביעת אחוזי נכות. המדור סובל ממחסור באמצעי-עזר לאבחנה, ועל כן נאלצת הקופה להיעזר בשירותים של גופים אחרים.

כ ו ח א ד ם

הקופה העסיקה ב-1977, לפי נתונה, 1,245 עובדים, מהם - מרכיחם במשרות חלקיות - 444 רופאים כלליים ורופאים מקצועיים, אשר 277 מהם היו שכירים ומילאו 184 משרות תקניות, ו-167 היו רופאים פרטיים, רובם רופאים מקצועיים, המועסקים על פי הסדר מיוחד ומקבלים בדרך כלל את החולים בבייתם. שכרם של רופאים אלה משולם על פי מספר החולים הנהנים בפועל משירותם. עוד העסיקה הקופה 341 אחיות, עובדי מעבדה, רוקחים ועובדים פארא-רפואיים, ו-460 עובדים בתחום המינהל, המשק והגבייה.

ביקורת פנימית

- לפי תקנות הקופה על הוועידה הארצית של קופת חולים לבחור בוועדת ביקורת בת שלושה חברים, שעליה לבקר את פנקסי הקופה וחשבונותיה. הוועדה לא הוקמה; לפי הסכרי הקופה; ועדת הביקורת העליונה של הסתדרות העובדים הלאומית. אמורה הייתה לבקר, בין יתר מוסדות ההסתדרות, גם את קופת חולים. ועדה זאת המליצה בדו"ח לוועידה הארצית הי"ב של ההסתדרות, מספטמבר 1973, על הרחבת הביקורת הפנימית במוסדות ההסתדרות, ובכללם קופת החולים. אולם למעשה לא פעלה בקופה עד אוגוסט 1978 בסדירות ביקורת פנימית. משרד מבקר המדינה העמיד בתחילת 1978 את הקופה על החשיבות שבמינוי מבקר פנימי, שיהיה כפוף במישרין למנהל הכללי, ואשר יבדוק את הפעולות בקופה וימלא את מכלול התפקידים המוטלים על מבקר פנימי*.

* על החשיבות שבמינוי מבקר פנימי לאיגודים עמד מבקר המדינה פעמים מספר בעבר ובאחרונה בדו"ח שנתי 27 (עמ' 890).

בעקבות הביקורת נבחרה בוועידה הארצית של הסתדרות העובדים הלאומית, שהתקיימה במאי 1978, ועדת ביקורת נפרדת לקופת החולים, המונה שלושה חברים. סמוך לאותו מועד פירסמה הקופה מכרז למבקר פנימי, ובעקבותיו מינתה הנהלת הקופה באוגוסט אותה שנה מבקר פנימי.

המבקר הפנימי מועסק במשרה מלאה, והוא כפוף ישירות למנכ"ל הקופה; בשלב זה אין לו מנגנון. הקופה עוד לא הכינה נהלים בדבר התפקידים ותחומי הביקורת שיוטלו על המבקר הפנימי, וסדרי הדיווח שלו. המבקר הפנימי עסק, בעיקר, בביקורת בסניפים, בענייני כספים, ובביקורת המשק. בפברואר ובאפריל 1979 הגיש המבקר הפנימי להנהלת הקופה הצעות בדבר עריכת הוראות נוהל כלליות, בעיקר בתחומים של בוכחות עובדים, סדרי בידוק בקשר לשיקים ומזומנים, ורישום אינוונטר ומלאי.

מ י מ ו ן ה פ ע ו ל ו ת

הוצאותיה של קופת החולים לפעולותיה ממומנות בעיקרן משני מקורות: מסי חבר - מס אחיד ומס מקביל - והשתתפות הממשלה. להלן פירוט ההכנסות לשנות הכספים 1975 - 1978 (במיליוני ל"י):

ביצוע 1975	ביצוע 1976	ביצוע 1977	הקציב 1978	
39	58	92	110	מסי חברים (1)
20	31	66	80	מס מקביל מהמוסד לביטוח לאומי
20	(2) 56	(2) 86	100	השתתפות הממשלה
11	14	16	28	הכנסות אחרות
<u>90</u>	<u>159</u>	<u>260</u>	<u>318</u>	ס"ח הכנסות

- (1) כולל מס מקביל מעצמאיים - ראה עמ' 13 להלן; ולפני ההעברה להסדרות העובדים הלאומית, ראה להלן בעמ' 40.
- (2) לא כולל ביטוח הצמדה שאושר על ידי הממשלה לקופה, בגין הלוואות שהיא קיבלה מבנקים, בסך 15 מיליון ל"י בשנת הכספים 1976 ו-20 מיליון ל"י בשנת הכספים 1977.

מסי חבר

מבוטחי קופת החולים חייבים במסי חבר לפי דרגות מס, המבוססות על השכר ברוטו, כולל תוספות הנלוות למשכורת. מס החבר מורכב ממס אחיד וממס מקביל. מס מקביל משולם בעבור שכירים על ידי מעבידיהם, ונכלל בתשלום הכולל המשולם למוסד לביטוח לאומי, המקצה מכספי המס המקביל לקופת החולים לפי מספר השכירים שבכל קופה. מבוטחים שאינם שכירים, והמוגדרים כעצמאיים, חייבים בתשלום מס מקביל לקופות חולים, נוסף על המס האחיד. המס האחיד נגבה מהמבוטח עד לתיקרת שכר חודשי, המשתנית מתקופה לתקופה, ואילו המס המקביל, ששיעורו היה בעת הביקורת - יוני 1978 - 3.65%, נגבה

מהמעבידים ללא תיקרת שכר. מינואר 1978 הועלתה התיקרה לצורך מס אחיד בשיעור ניכר: מ-3,600 ליי ל-5,000 ליי לחודש; המס האחיד המירבי מאפריל 1978, לבעלי הכנסה של 5,000 ליי לחודש, שהם בעלי משפחה, היה 207 ליי לחודש, מתוספת 183 ליי מס מקביל, כאשר מדובר בעצמאיים, לעומת 135 ליי ו-108 ליי לפני העליה. באוקטובר 1978 הועלתה תיקרת ההכנסה לצורך גביית המס האחיד ל-6,000 ליי לחודש.

להלן סך כל מסי החבר שנתקבלו בקופה (כולל מס מקביל מעצמאיים ולפני העברות להסתדרות העובדים הלאומית), בהשוואה לסך כל הכנסות הקופה, בשנות הכספים 1974-1977* (במיליוני ליי), כאשר בהכנסות כלולות תמיכות מהמדינה:

1974 (15 חודשים)	1975	1976	1977	
39	39	58	92	מסי החבר שנתקבלו
85	90	159	260	ס"ה הכנסות
45.9%	43.3%	36.5%	35.4%	באחוזים: מסי החבר מכלל ההכנסות

הנתונים מראים שמסי החבר מהווים חלק חשוב במימון הוצאות הקופה; אולם חלקם במימון פעולות הקופה ירד והלך בשנים הנסקרות.

דרכי הגבייה

הקופה מכירה בשורה של סיבות, המזכות את המבוטחים בהנחות במסים. להלן כמה מהן: כאשר שני בני הזוג עובדים, האשה זוכה בהנחה של 50%; סטודנט מן המניין משלם 38 ליי בלבד; כך זכאים להנחות עולים חדשים, פנסיונרים, נוער עובד, חיילים משוחררים, משפחות שכולות, ונפגעי פעולות איבה.

ג ב י ה מ ר ו כ ז ת : באותם מקומות עבודה, שבהם קיים מספר רב יחסית של מבוטחי הקופה, גובה הסניף המקומי את מסי החבר בגבייה מרוכזת מהמעסיקים. מנהלי הסניפים מעניקים במקומות עבודה אלה הנחות במסי חבר, שבין 5% ועד ל-20% מסך כל החבות במסי חבר.

* בעת סיכום הביקורת עדיין לא היו בידי הקופה נתונים מסוכמים לשנת הכספים 1978 לגבי ס"ה ההכנסות. סכום מסי החבר שנתקבלו באותה שנה היה 154 מיליון ליי בקירוב.

1

- ההנחות ניתנות על דעת מנהלי הסניפים לאחר שהגיעו להסדר עם ועדי העובדים במקומות העבודה - ללא אישור מוקדם של מרכז קופת החולים. החבר, שבכמה מהסניפים משמשים מנהלי הסניפים גם כמזכירי הסתדרות העובדים הלאומית במקומם; הביקורת הצביעה על כך שכפל תפקידים זה עלול לגרום לביגוד אינטרסים בין תפקיד מנהל הסניף של הקופה, שעליו לדאוג להעמקת הגבייה, לבין תפקידו כמייצג ארגוני עובדים במקום, שמטבע הדברים מעוניינים להקל בחשלומו דמי החבר.

הקופה הסבירה, שכמה מההנחות ניתנות בגלל קיומה של אוכלוסייה ותיקה, מזדקנת ומעוטת אמצעים מבין חבריה; עוד הבהירה הקופה שבין השיקולים מובא בחשבון שישנם מספר סניפים, שמפאת מספר המבוטחים הקטן בהם אינם יכולים להגיש את מלוא השירותים הרפואיים, כגון צילומי רנטגן, וביקור אצל רופאים מקצועיים במקום; מבוטחים אלה נאלצים לנסוע למקומות מרכזיים, כדי לקבל את הטיפול, והדבר כרוך בהוצאות, שהקופה אינה מחזירה להם.

ג ב י ל י ה ב ס נ י פ י ם : רוב מבוטחי הקופה משלמים את מסיהם במישרין בסניפי הקופה.

1. - הקופה לא קיבלה החלטות בדבר טיפול אחיד בקביעת גובה מסי חבר, והיו סניפים שגיבשו לעצמם מדיניות גבייה משלהם, עתים לטובת המבוטח ועתים לרעתו. מספר לא קטן של מבוטחי הקופה לא שילמו את מלוא התשלום של מסי החבר ונהנו מהנחות שונות על פי קביעת הסניפים. בסניפים שבדק משרד מבקר המדינה לא נמצאו, במקרים רבים, אסמכתאות לקביעת גובה ההנחות שניתנו; לא היו נמצאו העתקים של תלושי משכורת או מסמך אחר, שיצדיק מתן הנחות. נמצאו מקרים של מבוטחים, ששילמו לפי תעריף של סטודנטים, שהוא זול במיוחד, בלא שהיו בידי הקופה תעודות על היות המבוטח סטודנט, או שהתעודות לא היו תקפות. במקרים רבים שבהם ניתנו הנחות, אין איפוא לדעת אילו שיקולים הנחו את נותני ההנחות. משרד מבקר המדינה העיר לקופה, שהיה עליה להקפיד על קיומן של אסמכתאות, שהיו מאפשרות למרכז קופת חולים להדק את הפיקוח על הגבייה בסניפים ולהעמיקה.

2. - מבדיקה של האסמכתאות בדבר תשלומים למסי חבר בסניפים לא ניתן לדעת באילו מקרים שולם מס החבר במזומן, בשיקים, או אף בשיקים דחויים. בספרים של סניפי קופת חולים אין הפרדה בין תשלום במזומן לבין תשלום

בשיקים ובשיקים דחויים. קופת חולים רשמה כהכנסה גם שיקים דחויים לפני שנפרעו, וכל תשלום בחשב כהכנסה, אפילו נעשה בשיק דחוי לחודשים אחדים. שיטת רישום זו, והעדר אבחנה בין מזומנים לבין שיקים, יוצרים אפשרות של החלפת מזומן שהיה בקופה בשיקים דחויים, ולפי המסמכים שנבדקו אמנם ארעו מקרים כאלה. זאת ועוד: בסניפים אחדים לא כל השיקים היו לפקודת קופת חולים, אלא היו מוסבים מאחרים.

בביקורת שנערכה במאי 1978 בקופה הראשית של סניף תל אביב, המרכז חמישה סניפי משנה נמצא, שכמה מהשיקים לא היו לפקודת קופת חולים אלא לפקודת שונים, לאו דווקא חברי הקופה. מספר שיקים לא הוסבו לפקודת קופת חולים, ושם המוטב היה ריק. שיקים בסכומים ניכרים היו לזמן פרעון של 3 ו-4 חודשים. כמה מהשיקים לא נשאו פרטים אודות מושך השיק. כמה מהסניפים שנבדקו לא מילאו אחר הוראות ההנהלה, שלפיהן יש להפקיד תקבולים מידי יום בבנקים, או להעבירם למרכז. כמה סניפים הפקידו פעם או פעמים בשבוע את כספיהם בבנקים או העבירו למרכז; כמה סניפים החזיקו בכספות שיקים דחויים בסכומים ניכרים ולמועדי פרעון ארוכים - שלושה חודשים ויותר - מבלי שיפקידום כנדרש. לכמה מהסניפים לא הייתה רשימה של השיקים הדחויים המצויים בכספת. כך איבדה הנהלת קופת חולים אפשרות לקיים פיקוח בתחום זה. בביקורת שנערכה בסניף בבני ברק, למשל, נמצאו שיקים דחויים בסכום של 11,340 ל"י; בסניף לא הייתה רשימה של השיקים הדחויים המצויים בכספת.

ג ב י ה כ א מ צ ע ו ת ג ו ב י מ : - כמה מהסניפים פועלים באמצעות גובים עצמאיים, המקבלים עמלה - בדרך כלל 10% מסכום הגבייה. גם גובים אלה אישרו לעתים הנחות ממסי חבר, מבלי שניתן היה לקבל הסבר או אסמכתא על כך.

הגובים רשאים גם לקבל שיקים, ואף שיקים דחויים, וגם הם לא הקפידו בכל מקרה על הפקדה יום-יומית של תקבוליהם. עוד התברר, שלא כל השיקים שנתקבלו מהגובים היו אמנם לפקודת קופת חולים.

מס מקביל מעצמאיים

בהתאם לחוק מס מקביל, תשל"ג-1973, גובה המוסד לביטוח לאומי מס מקביל בעבור המבוטחים השכירים ממעבידיהם; תקבולי המס מחולקים בין הקופות לפי מפתח מסויים. המוסד לביטוח לאומי אינו גובה מס מקביל מעצמאיים; לפיכך על הקופה לגבות בעצמה מס זה ממבוטחים שאינם שכירים. גורם נכבד

בהכנסות הקופה הוא, איפוא, כושרם של הסניפים לאתר את אלה המוגדרים כעצמאיים, ומאמץ מוגבר בתחום זה היה מביא לקופה תוספת הכנסות ניכרת. שיעור מבוטחי קופת החולים שהצהירו כי הם עצמאיים הגיע בינואר 1975 ל-28% מכלל חברי הקופה.

כדי לאתר את המבוטחים שיש לגבות מהם מס מקביל, מחייבת הקופה את המצטרפים אליה להצהיר על מקום עבודתם, ובאחרונה אף דורשת אישור המעביד לכך, וכך הודעה על מספר התיק של המעביד כמוסד לכיטוח לאומי.

- לגבי מספר ביכר ממבוטחיה אין בתיקי הקופה הצהרות על מקום עבודתם; כמה מההצהרות הן מלפני שנתיים ויותר, ואין בהן אישור מאת המעביד; הקופה אינה דורשת חידוש תקופתי של ההצהרות על מקום העבודה. העדר מידע בסיסי זה והעדר מעקב מובע מהקופה גביית מלוא המס המגיע לה מחבריה.

פיגורים

קופת החולים רושמת בספריה את הכנסותיה ממסי חבר, כאשר הן מתקבלות בפועל. כיוון שכך, אין סכומי הפיגורים משתקפים בספריה. להלן גודלם של הפיגורים בשלושה מועדים ב-1977, כפי שמסרה הקופה: אפריל 1977 - 13.5 מיליון ל"י; אוגוסט 1977 - 14.5 מיליון ל"י; דצמבר 1977 - 12.5 מיליון ל"י.

סכומי פיגורים אלה מהווים כ-18% בממוצע מסך כל מסי החבר, אך כלולים בהם הפיגורים בתשלום בעד החודש השוטף.

- סך כל הגבייה של מס אחיד ומס מקביל מעצמאיים היה ב-1976 כ-58 מיליון ל"י. לפי נתוני קופת החולים, מספר חברי הקופה חייבי מס (ראשי משפחה) הוא כ-73,000; מכאן, שב-1976 התשלום הממוצע בפועל של מס חבר היה 66 ל"י בחודש בלבד לחבר, קרוב למחצית המס שהגיע באותה שנה לפי תיקרת מס של 3,600 ל"י, שהייתה בהוגה אז. יתר על כן; בסכום האמור של 58 מיליון ל"י כלולים, לפי אומדן, גם כשבעה מיליון ל"י תקבולים בגין מס מקביל מעצמאיים, כך שלמעשה שיעור הגבייה ממס אחיד, לאחר ביכוי זה, היה כ-41% בלבד. הקופה הסבירה, שבאומדן הממוצע ישנה

* לפי מדגם, שערכה קופת החולים בארבעת הסניפים המרכזיים שלה, המקיפים כ-2/3 מכלל חבריה.

הטייה כלפי מטה, כיוון שבמספר החברים נכללו גם כאלה שאינם "פעילים", דהיינו חברים שהקשר עמם בותק מסיבות שונות, וחברים במעבר. הביקורת העירה לקופת החולים, שגם לאחר התחשבות בהסכריה, נראה שיעור הגבייה עדיין נמוך.

*

מהממצאים המובאים לעיל עולה, שהקופה לא עשתה די הצורך כדי לקיים כללי מינהל, שתהיה בהם שמירה מלאה על הוראות התקינות. החברות בקופת החולים היא וולונטארית, ולכן קיימים לגביה היבטים, השונים מאלה הקיימים לגבי גופים הגובים סכומים על פי חוק; בנסיבות אלה יש הצדקה כי הכללים בדבר גובה התשלומים לא יהיו בוקשים יתר על המידה אך גם זאת בתנאי שיוקפד על נהלים קבועים ועל קבלת החלטות מרכזיות, כאשר במקרים בודדים ניתנות הנחות על פי החלטת ועדות מקומיות, שיובחו על פי קו פעולה קבוע.

פוטנציאל הגבייה של הקופה היה בלתי מנוצל במידה משמעותית; הגברת היעילות של מערכת הגבייה יש בה כדי לחסוך לאוצר המדינה סכומים ניכרים, שכן הכנסות נוספות, שתצליח הקופה לגבות בכוחות עצמה, יקטינו את גרעונה, ובכך ניתן יהיה להקטין את ההשתתפות הכספית של הממשלה בהוצאות הקופה. על קופת החולים לשאוף ליעול מערכת הגבייה ולהרחבת בסיס המס.

במהלך הביקורת הובאו עיקרי הממצאים לידיעת הנהלת קופת החולים, והיא הוציאה במאוס 1978 הוראות והנחיות לסניפים, שמגמתן לתקן את הליקויים שהועלו. באוקטובר 1978 הודיעה הנהלת הקופה למשרד מבקר המדינה, שהיא פועלת, ואף תוסיף לפעול, לגיבוש מערכת מתוקנת של הנחיות ונהלים בתחום גביית המס מחבריה.

התחשבות עם הממשלה

ההשתתפות בתקציב

1. במסגרת תקציב משרד הבריאות מועידה הממשלה בכל שנה כספים למימון פעולותיה של קופת החולים; הכספים בועדים בעיקר לתמיכה בקופה בגין

טיפולים אמבולטוריים, ביטול הגבלות מבוטחים, וכן בגין התייקרויות במחיר של שירותי הבריאות, ובעיקר שירותי אשפוז. תמיכת הממשלה בקופה מתבטאת גם במתן ביטוחי הצמדה ושער על הלוואות, שהקופה מקבלת ממוסדות כספיים, וכן במתן ערבויות להלוואות הקופה מגופים שונים.

להלן פירוט של השתתפות הממשלה, לפי בתוני משרד הבריאות, בתקציב קופת החולים לשנות הכספים 1976 ו-1977 (באלפי ל"י):

1976	1977	
17,370	22,039	תמיכה כללית
2,963	3,762	ביטול הגבלות
-	6,358	פיצוי התייקרות
3,228	15,300	פיצוי בגין התייקרות במחיר יום אשפוז
32,000	38,900	תמיכה מיוחדת
55,561	86,359 (1)	ס"ה

(1) לעניין הגידול בסך כל השתתפות הממשלה, ראה להלן, עמ' 58 (הכנסות והוצאות).

מלבד התמיכה שבמסגרת התקציב, קיבל על עצמו האוצר, בשנת הכספים 1976, לכסות את הפרשי ההצמדה שיחולו על הלוואה לקופת החולים בסך של 15 מיליון ל"י מבנק מסחרי, ובשנת 1977 - בסך 20 מיליון ל"י.

עד שנת 1975, התמיכה שקיבלו קופות החולים כללה בעיקרה תמיכה כללית בעבור טיפולים אמבולטוריים ורפואה מונעת. היא ניתנה לכל אחת מן הקופות לפי מפתח-תמיכות, שנקבע בזמנו על ידי משרד הבריאות לפי קריטריונים שהתבססו על היקף האוכלוסייה המבוטחת, התפלגות שכרם של המבוטחים, היקף השירותים באיזורים קשים, ההרכב הסוציאלי של המבוטחים, וכן לפי הוצאות הקופה לריפוי ולאשפוז. לקראת סוף 1975 הסכימו קופות החולים לבטל הגבלות שהיו קיימות לגבי מבוטחים בכיטוח חלקי; עקב כך הסכים משרד הבריאות לפצות את הקופות על כך בתמיכה מיוחדת*.

* בדבר תמיכות עקב ביטול הגבלות מבוטחים, ראה דין וחשבון שנתי 29 של מבקר המדינה, עמ' 326.

החל מאפריל 1976 הועלו במידה ניכרת מחירי האשפוז בבתי החולים הממשלתיים והציבוריים, כתוצאה ממדיניות הממשלה לקבוע את המחירים לפי עלותם הריאלית; כתוצאה מכך הוגדלו בהתאם התמיכות בקופות החולים, אולם החיוב בשל אשפוז בבתי החולים הממשלתיים נוכח מסכומי התמיכה שהגיעו לקופה ולא שולם לידיה.

2. הטבלה להלן מבטאת את התמיכה בקופת החולים בשנות הכספים 1975 - 1977 בסכומים מוחלטים (במיליוני ל"י) וכאחוז מההוצאה בפועל של הקופה.

1975	1976	1977	
19.7	55.6	86.4	התמיכה
104.7	180.0	263.5	ההוצאה
19%	31%	33%	אחוז התמיכה מכלל ההוצאה

בשנים 1976 ו-1977 ניתנה לקופה תמיכה מיוחדת בסך 32 מיליון ל"י ו-38.9 מיליון ל"י כסדרן; התמיכה המיוחדת ב-1976 כללה 10 מיליון ל"י, שנועדו למימון החזר חובות, שנבעו מהלוואות שנלקחו בערכות המדינה.

בפברואר 1977, עם הגשת הצעת התקציב של קופת החולים לשנת הכספים 1977 למשרד הבריאות, התברר שגרעונה של הקופה באותה שנה יגיע ל-90 מיליון ל"י בקירוב. בדיון בהצעת התקציב הודיע משרד הבריאות שאין הוא יכול לקבל על עצמו אחריות לגרעון תפעולי בהיקף כזה. הקופה לעומת זאת טענה, שהגרעון נבע בעיקרו מייקור ניכר בתעריפי האשפוז, כמחירי התרופות, ובשירותים הרפואיים, וכן מהעלאת שכר שנעשתה על בסיס מדיניות הממשלה; לדעת הקופה היווצרות הגרעון בהיקף זה היא איפוא באחריות משרד הבריאות ומשרד האוצר.

בתחילת שנת הכספים 1977 אישר משרד האוצר לקופה תמיכה בסכום של כ-26 מיליון ל"י; סכום זה כלל כ-22 מיליון ל"י תמיכה כללית, ו-3.8 מיליון ל"י בעבור ביטול הגבלות מבוטחים. עוד הסכימה הממשלה ליטול על עצמה סכום של 10 מיליון ל"י כתשלום חובות, בעבור הלוואות שניתנו בערכותה לקופה.

בנובמבר 1977, בדיון נוסף בתקציב הקופה, היתנה משרד הבריאות את השתתפותו ככיסוי הגרעון בכך, שהקופה תספוג בעצמה כ-10% מתקציבה הכולל, דהיינו סכום של 20 מיליון ל"י. עוד היתנה משרד הבריאות את הגדלת תמיכתו בקופה בכך, שזו תגדיל את הכנסתה ממסי חברים בסכום של 4 מיליון ל"י*.

במאס 1978 אישר משרד הבריאות לקופה, שהתמיכה הכוללת לשנת הכספים 1977 תהיה בסכום של כ-86 מיליון ל"י. סכום זה כלל פיצוי בסך 15.3 מיליון ל"י בעקבות הגדלת מחיר יום האשפוז, לפי אומדן של מספר ימי האשפוז. סכום נוסף של 38.9 מיליון ל"י ניתן לקופה כתמיכה מיוחדת, כאשר באישור התקציבי צויין במפורש שהסכום נועד להקטנת הגרעון השוטף של הקופה. סך של 20 מיליון ל"י מהתמיכה המיוחדת היה מלכתחילה בביטוח הצמדה שאישר משרד האוצר לקופת החולים, על הלוואה שלקחה הקופה מבנק (ראה להלן).

3. אחד הגורמים לקביעת היקף התמיכה הממשלתית בשנת 1977 היה גם רמת המלאי של תרופות של קופת חולים; לכיסוי התייקרויות במחירי תרופות נועדו בתקציב 3.5 מיליון ל"י. רמת המלאי המוצגת במאזן הקופה, והמהווה סכום מייצג לגבי מצב המלאי בכל השנה, היא בהיקף גבוה יחסית להוצאות הקופה על שימוש בתרופות: בסוף שנת הכספים 1976 למשל, הגיע ערך המלאי לסכום של כ-10 מיליון ל"י, ואילו ההוצאה באותה שנה על השימוש בתרופות הסתכמה בכ-15 מיליון ל"י; מכאן, שהיקף המלאי היה אמור להספיק ליותר משישה חודשי צריכה. מלאי בהיקף כזה דורש הקצאת אמצעים כספיים ניכרים למימון ולאחזקתו. הנהלת הקופה החליטה, במאס 1978, להבטיח מלאי תרופות מעל המקובל במוסדות אחרים על ידי הזרמת כספים למטרה זו. (בעניין הגדלת המלאי, ראה גם עמ' 64.)

תיקצוב הכנסות מהמוסד לביטוח לאומי

קופת החולים לעובדים לאומיים - כקופות החולים האחרות - מקבלת בכל שנה, מהמוסד לביטוח לאומי, את חלקה במס המקביל שגובה המוסד לביטוח לאומי. הסכום נקבע בכל שנה לפי מפתח לחלוקת המס בין הקופות.

* בשנת הכספים 1977 הסתכמו הכנסות הקופה ממסי חבר ב-92.2 מיליון ל"י, לעומת 77.8 מיליון ל"י כפי שתוכנן בתקציבה.

- זה שנים מספר מדווחת הקופה בהצעות התקציב שלה דו"חות חסר על הכנסותיה הצפויות ממס מקביל, בהשוואה לנתוני הביטוח הלאומי על הסכומים שתוקצבו מראש לאותן שנים; הדבר נעשה אף כי במועד הגשת התקציבים למשרד האוצר ולמשרד חבריאות היה ידוע לקופה, על סמך דו"חות המוסד לביטוח לאומי, שהיא עתידה לקבל הכנסות גבוהות יותר:

בהצעת התקציב לשנת הכספים 1978, שהגישה הקופה למשרד חבריאות ולמשרד האוצר בפברואר 1978, ננקב סכום של 80 מיליון ל"י כהכנסה ממס מקביל, האמור להתקבל מהמוסד לביטוח לאומי. לפי דו"ח של המוסד מיום 30.1.78 על חלוקת הגבייה הצפויה לשנת 1978 בין הקופות, שנשלח לכל קופות החולים ובכלל זה לקופת החולים לעובדים לאומיים, אמורה הייתה הקופה לקבל בשנת הכספים 1978 הכנסה של 91.1 מיליון ל"י לפחות, בהנחה שלא יחולו שינויים בשיעורי המס המקביל. באותו הדו"ח צויין, שעל פי השיעורים החדשים המוצעים, תקבל הקופה הכנסה בסך 96.2 מיליון ל"י; השיעורים החדשים נכנסו אמנם לתוקף באפריל 1978. בחודש מאי 1978 הכינה הקופה תקציב מתוקן, ובו כללה הכנסות מהמוסד לביטוח לאומי בסך 90 מיליון ל"י, סכום שאף הוא נמוך מהערכת המוסד לביטוח לאומי.

בשנת הכספים 1977 הופיע בהצעת התקציב של הקופה סכום של כ-48 מיליון ל"י כהכנסה ממס מקביל, בעוד שעל פי הדיווח של המוסד לביטוח לאומי אמורה הייתה הקופה לקבל סכום של כ-55 מיליון ל"י, ולפי דו"ח מעודכן של המוסד לביטוח לאומי - כ-58 מיליון ל"י. בפועל קיבלה הקופה סך 62 מיליון ל"י.

בשנת התקציב 1976 הופיע בהצעת התקציב של הקופה סכום של כ-25 מיליון ל"י כהכנסה ממס מקביל; על פי דו"ח של המוסד לביטוח לאומי אמורה הייתה הקופה לקבל הכנסה של כ-33 מיליון ל"י; בדו"חות הכספיים של הקופה לשנת 1976 נרשם בהכנסות ממס מקביל, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, סכום של 31.4 מיליון ל"י בלבד. לפי דו"חות המוסד לביטוח לאומי הגיעו המקדמות שהועברו לקופה באותה שנה לסך של כ-34.9 מיליון ל"י, והסכום שהועבר בסופו של דבר לקופה בגין שנת 1976 היה כ-38 מיליון ל"י.

הקופה הסבירה, שהיא הכינה את אומדני ההכנסות לפי הנחיות משרד חבריאות, ואומדני הכנסותיה ממס מקביל נגזרו - לפי הנחיות אלה - מהעלאות השכר

במשק הציבורי. כיוון שהמדובר בסכומים בעלי משקל ניכר היה מקום לכך, שהקופה תכלול בדין וחשבון הכספי שלה לשנת 1976 הסבר מתאים, שבו יצויין גם הסכום הכולל - 38 מיליון ל"י - שהועבר אליה על ידי המוסד לביטוח לאומי. הביקורת גם העירה לקופה שתקציביה, הראשון שבהם וכן המעודכן, המועברים למשרד האוצר ומשרד הבריאות מטמשים, בהעדר דו"חות כספיים מעודכנים, בסיס כמעט בלעדי לקביעת היקף השתתפות הממשלה בקופה; על הקופה להקפיד איפוא על הצגה נאותה של ההכנסות האמורות. גם אם יש לקופה השגות על היקף ההכנסות ממקור זה, היה עליה להציג בתקציב ההכנסות שלה גם את האומדן הגבוה יותר, ולוא רק כביאור נוסף.

תמיכות מחוץ למסגרת תקציב המדינה

1. מלבד התמיכות הניתנות לקופת החולים באמצעות התקציב, היא נהנית גם מתמיכות בלתי מתוקצבות. בשנת 1974 אישר משרד האוצר לקופת החולים ביטוח הצמדה בגין הלוואה שקיבלה מבנק בסכום של 21 מיליון ל"י לתקופה של שבע שנים ובריבית של 12.5%, לשנה, הכוללת פרמיית ביטוח של 3.5%. הלוואה זו נועדה בעיקרה לקונסולידציה של חובות שהיו לקופה עקב הלוואות שלווה בשוק החופשי, בריבית גבוהה.

נוסף על כך קיבלה הקופה בשנות הכספים 1976 ו-1977 הלוואות בסכום כולל של 9.6 מיליון ל"י לתשלום חובותיה למס הכנסה, במסגרת הסדר עם שלטונות המס בדבר מתן הלוואות בנקאיות בריבית נמוכה לחייבי מסים; ההלוואות ניתנו כאשר היו לקופה יתרות כספים (ראה להלן עמ' 63 בדו"ח זה).

2. - באוגוסט 1976 אישר האוצר לקופה ביטוח הצמדה על הלוואה מבנק בסך של 15 מיליון ל"י, במסגרת ביטוח הצמדה על סכום כולל של 230 מיליון ל"י, שאישרה ועדת השרים לענייני כלכלה באפריל 1976 לשלוש קופות חולים. אולם באישור תקציבי מיום 2.3.77, אושרה הגדלת התמיכה התקציבית בקופה בסכום של 22 מיליון ל"י, ונאמר בו, שסך של 15 מיליון ל"י מסכום זה נועד לבוא במקומו של ביטוח ההצמדה האמור. בדיקת המסמכים בקופת החולים העלתה, שהחל מדצמבר 1976 העביר הבנק לקופה כספים על חשבון אותה הלוואה: לסוף מארס 1977 הסתכמה ההעברה ב-11.2 מיליון ל"י, ויתרת הכספים בסך של 3.8 מיליון ל"י הועברה לקופה ביולי 1977. ההלוואה ניתנה לתקופה של 20

שנה, ובריבית שנתית של 15%. הקופה קיבלה איפוא תמיכה כפולה לאותה מטרה: פעם דרך התקציב, ופעם במסגרת ביטוח הצמדה.

משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 1978, בתשובה לשאלותיו, שהקופה טענה בזמנו, שאין באפשרותה לממש את הלוואה האמורה, כיוון שכל נכזיה שועבדו בגין הלוואות קודמות; לכן החליט משרד האוצר לאשר לקופה את הסכום האמור כמענק במסגרת התקציב; מאחר שבעקבות הביקורת התברר לו, שהקופה קיבלה לאותה מטרה תמיכה מן התקציב וגם הלוואה בביטוח הצמדה, החליט משרד האוצר שהסכום האמור - 15 מיליון ל"י - יקוזז מהתמיכה שתיקבע לקופה לשנת הכספים 1978.

3. - באוגוסט 1977 אישרה ועדת הכספים של הכנסת לקופת החולים הלוואה בביטוח הצמדה בסכום כולל של 20 מיליון ל"י. האישור ניתן כדי לאזן את הפער שבין ההכנסות לבין ההוצאות בתקציב הקופה לשנת הכספים 1977. הקופה פנתה בפברואר 1978 למשרד הבריאות ולאגף התקציבים בטענה, שהיא השתדלה להשיג מימון עצמי לכיסוי הגרעון, אך כיוון שכל נכסיה משועבדים בדרך זו או אחרת למערכת הבנקאות ולמוסדות כספיים אחרים, נבצר ממנה, לדבריה, לגייס מימון כזה באמצעות מערכת הבנקאות.

נוכח טענה זו של הקופה, הודיע האגף לתכנון, תקצוב וכלכלה רפואית שבמשרד הבריאות, במארס 1978, לממונה על התקציבים שבמשרד האוצר, שהפתרון המוצע של איזון תקציב קופת חולים, בדרך של הפנייה למערכת הבנקאות לקבלת הלוואה בביטוח הצמדה, אינו ניתן למימוש, בשל אי יכולתה של קופת החולים להציע ערבויות או שעבוד נכסים להגחת דעתו של הבנק. משרד הבריאות הוסיף והעיר, שחסר לקופה סך של 20 מיליון ל"י, כדי שתוכל לקיים את פעילותה ברמה המוסכמת. לפיכך ביקש משרד הבריאות להעמיד לרשות קופת החולים הקצאה נוספת בסכום זה. בהמשך לבקשת משרד הבריאות, אושרה בסוף מארס 1978 תוספת תקציב בסך 20 מיליון ל"י להעברה לקופת חולים מתוך הרזרבה הכללית של תקציב המדינה. תוספת תקציב זו אושרה על ידי ועדת הכספים של הכנסת בעקבות המלצת הממונה על התקציבים, שנימק את ההמלצה בנימוקים שהובאו לעיל.

הביקורת העלתה, שרק כשבועיים לאחר מתן האישור - ב-13.4.78 - זיכה הבנק את קופת החולים בסך 20 מיליון ל"י על חשבון הלוואה בביטוח הצמדה,

שניתנה לתקופה של 20 שנה בריבית של 21.5% לשנה, כאשר בשמונה השנים הראשונות תשולם ריבית בלבד. על הלוואה זו קיבלה הקופה ערבות של בנק, שעמו קשור הבנק, שנתן את ההלוואה, ותמורת הערבות חוייבה קופת החולים בסך 40,000 ל"י. עוד חוייבה קופת החולים בסך 80,000 ל"י על הוצאות ביול מסמכים בקשר להלוואה זו.

ב-11.4.78 אישרה הנהלת קופת החולים את קבלת ההלוואה בביטוח הצמדה; הערבות להלוואה הייתה משכנתא על הבניין המרכזי של הקופה. ההנהלה החליטה לקבל את ההלוואה. אך כיוון שהבניין היה ממושכן למוסד ציבורי כבטחון להלוואה אחרת, וכיוון שהתנהל משא ומתן עם המוסד להחזר ההלוואה בתשלומים, שחלקם הראשון יהיה מכספי ההלוואה האמורה, והדיונים עם מוסד זה לא הסתיימו עד לאותו מועד, הפקידה הנהלת הקופה את ההלוואה בבנק לתקופה של שלושה חודשים. לדברי הקופה, המשא ומתן עם המוסד התארך שלא באשמתה ולכן היא הפקידה ב-13.4.78 את מלוא סכום ההלוואה בבנק לתקופה של שלושה חודשים, תמורת 28% ריבית לשנה. עם גמר מועד ההפקדה ב-13.7.78, האריכה קופת החולים את הפקדון פעמיים לחודשיים נוספים, ובסך הכל עד 13.11.78, תמורת 30% ריבית לשנה. באותו חודש באה הקופה לידי הסכם עם המוסד בדבר החזר ההלוואה, ולצורך זה ניצלה את הסכום האמור.

מהאמור לעיל עולה, שהקופה לא הייתה למעשה זקוקה לכספים בעת קבלתם, והם היו מופקדים כשבעה חודשים לאחר קבלתם כפקדונות לזמן קצוב. מדד המחירים לצרכן עלה בתקופה האמורה בקצב מהיר, ולכן על הממשלה יהיה לשלם לבנק, נותן ההלוואה, סכומי כסף ניכרים על חשבון ביטוח ההצמדה.

לפי המסמכים שעמדו לרשות הביקורת, לא הודיעה קופת החולים בעוד מועד למשרד האוצר ולמשרד הבריאות, שבניגוד לטענתה הקודמת בנדון היא קיבלה את ההלוואה. הודעה כזאת, אילו ניתנה, הייתה מחייבת, לדעת הביקורת, את ביטולה של תוספת התקציב בסך 20 מיליון ל"י מהרזרבה, שכן תוספת זו אושרה כאמור על ידי ועדת הכספים של הכנסת על פי המלצת אגף התקציבים, ועל בסיס המסמכים שמשרד האוצר הביא בפניה.

בעקבות הביקורת ערכה קופת החולים חישוב בדבר הפרשי הריבית שהיא קיבלה מהבנק תמורת הפקדת ההלוואה אצלו - 28% - 30% - לעומת הריבית (כולל פרמיית ביטוח הפרשי הצמדה) שהיא שילמה - 21.5%. הפרשי ריבית אלה

הסתכמו, לפי חישוביה, ב-898,000 ל"י, סכום שאותו העבירה הקופה למשרד האוצר בדצמבר 1978. לפי חישובי הביקורת, אילו נתנה הממשלה את ביטוח ההצמדה בנובמבר 1978 - במועד שבו נוצלה - הייתה קופת המדינה חוסכת כ-3.5 מיליון ל"י בהפרשי הצמדה.

שני המקרים שתוארו בדבר תמיכה כפולה שניתנה לקופת החולים, העביר משרד מבקר המדינה לידיעת משרד האוצר. המנהל הכללי של משרד האוצר מינה עקב כך, בסוף נובמבר 1978 ועדה, ובה שלושה מעובדי משרדו, והטיל עליה לבדוק את העניין מבחינת סדרי ארגון ומינהל שבמשרד האוצר, ולהגיש המלצות. במסקנותיה מסוף אוגוסט 1979 קבעה הוועדה, שהקופה אכן קיבלה בשני המקרים תמיכות כפולות, וזאת לדעתה, בין היתר מחמת חוסר תיאום בין המטפלים בנושא באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי ובמשרד הבריאות. עם זאת קבעה הוועדה, שכשני המקרים ההסברים למתן ההקצבה לא ניתנו בידיעת הקופה, ולכן טענתה היא התייחסה לסכומים הזהים בגודלם כלסכומים שנועדו למטרות שונות אינה ניתנת לסתירה בנסיבות המקרה. עוד קבעה הוועדה, שהייתה קיימת האפשרות לאי הבנות מצד עובדי משרד האוצר בשל הדמיון שבין הסכומים שבהם מדובר כאן לבין סכומי הלוואה נוספת שנתבקשה על ידי משרד הבריאות עבור הקופה.

*

תמיכת הממשלה בקופת החולים גדלה והלכה במשך השנים האחרונות והייתה לחלק בעל משקל ניכר בכיסוי תקציבי הקופה. בשנת הכספים 1977 היו גם שינויים מהותיים בהיקף התמיכה בפועל, שהסתכמה ב-86.4 מיליון ל"י (פרט ל-20 מיליון ל"י אשראי בביטוח הצמדה) לעומת כ-36 מיליון ל"י שתוכננו מראש על ידי משרד האוצר בתחילת שנת הכספים.

משרד מבקר המדינה היפנה בתחילת יולי 1978 את תשומת לב משרד האוצר ומשרד הבריאות לכך, שיש מקום לפעול לקביעת גודל התמיכה לפי מצבן הכספי של הקופות, ועל פי שיקולים של צורכי הקופות הנובעים מתפקידיהן כנותנות שירות לאזרח, ולא רק לפי היקף גרעונן. בעקבות הביקורת הגיש באותו מועד רואה חשבון חרות דעת למשרד הבריאות, לפי בקשתו, בה הומלץ על מעורבות פעילה יותר של הממשלה, כדי להבטיח שדגשים בנושא הגבייה של מסי חברים

ימומשו, ומגמות ייעול וחסכון יבואו לידי ביטוי תוך הגבלת רמת התקציב בעת הצורך.

עוד העירה הביקורת לקופה, שעליה לעשות לשיפור הגבייה והגברתה ובכך לצמצם את גרעונה ולהקטין את החמיכה שנותנת לה הממשלה. משרד האוצר, שאליז העכיר משרד מבקר המדינה את הממצאים בעניין זה, הודיע לביקורת שהוא תבע בעבר, ויוסיף לתבוע גם בעתיד, הגדלת השתתפות החכרים כמימון הוצאות הקופה.

פ ע ו ל ו ת

השירות הרפואי למבוטח

1. הטיפול האמכולטורי - הניתן ב-110 סניפים בקירוב באזורי הארץ השונים - הוא עיקר השירות הרפואי שמספקת הקופה במישרין למבוטחיה; אין לה בתי חולים משלה, ומבוטחיה נשלחים על חשבונה לאשפוז בעיקר לבתי החולים הממשלתיים. לפי נתוני משרד הבריאות לשנת 1977, התפלגות המיטות בבתי החולים הכלליים לפי הבעלות הייתה כלהלן: 48% ממשלתיים וממשלתיים-עירוניים, 31% - של קופת חולים של ההסתדרות הכללית, 21% - בתי חולים ציבוריים ופרטיים. לפי נתוני קופת החולים לעובדים לאומיים, היה שיעור ימי האשפוז בבתי חולים כלליים של מבוטחי הקופה ב-1977, לפי בעלויות בתי החולים, כלהלן: 77% בבתי חולים ממשלתיים וממשלתיים-עירוניים, 16% - בבתי חולים ציבוריים ופרטיים, ו-7% בבתי חולים של קופת החולים של ההסתדרות הכללית.

הקופה מקיימת 16 מרפאות מרכזיות, הנותנות שירות למבוטחים הגרים בסביבתן, וגם לאלה שמאזורים מרוחקים יותר. הקופה גם מפעילה מרפאות אזוריות, המשרתות את מבוטחיה מהאיזור הסמוך למרפאה. במרפאות המרכזיות, ובכמה מהמרפאות האזוריות של הקופה, עומדים לרשות המבוטחים שירותי מעבדה, מכוני רנטגן, בתי מרקחת, מכונים פיסיוטרפיים, מכשירים לאבחון מחלות לב, ריפוי חשמלי לסוגיו ומרפאות שיניים. ביקורת, שנערכה בקיץ 1978, הקיפה את דרכי מתן השירותים הרפואיים ב-62 סניפים של הקופה, ב-27 מקומות-ישוב.

2. אין בקופה נתונים מדויקים ומעודכנים על מספר המבוטחים בה (ראה עמ' 8 בדו"ח זה). לפי דו"ח מחשב על גביות המס לחודש מאי 1978, ב-18 הסניפים הגדולים של הקופה מצויים 70% מכלל המבוטחים, ואילו 30% מהמבוטחים מצויים ביתר 92 הסניפים. במספר מבוטחים כה קטן ברוב הסניפים אין, מטבע הדברים, אפשרות לתת שירות רפואי מלא ונאות על כל סוגיו, כפי שמקובל ודרוש בסניפים גדולים.

על פי דו"חות הקופה, מספר המבוטחים בה היה יציב בשנים האחרונות; ייתכן - כפי שעולה מדיונים של הנהלת הקופה - שמספר המבוטחים קטן והולך, שכן אוכלוסיית המבוטחים מזדקנת בהדרגה וקצב ההצטרפות של צעירים לקופה אינו מהיר. אולם אוכלוסייה בגיל מתקדם, מטבעה, זקוקה גם ליותר שירותים, תרופות, ביקורים אצל רופאים, בדיקות, ואשפוז. בערים הגדולות מצויות מרפאות רבות של הקופה באזורים, שהיו מאוכלסים בצפיפות עד לפני מספר שנים, אך בשנים האחרונות קטנה והולכת בהם האוכלוסייה, ואילו סניפי הקופה במקומות אלה נשארים קבועים בגודלם; כך הוא המצב בסניפים אחדים שבמרכז תל אביב ובדרומה; גם ברמלה, בנצרת, באשקלון ובחיפה מצויות מרפאות באזורים מסחריים, שבהם ריכוז האוכלוסייה מקבלת השירות אינו גדול. הביקורת דנה עם קופת החולים בדבר האפשרויות לספק שירותים רפואיים בסניפים מעוטי אוכלוסייה.

- הקופה לא הכינה תוכנית אב להקמת מרפאותיה, ולא ערכה סקר בדבר טיב השירותים והיקפם, ומידת הצורך בקיומן של המרפאות בערים השונות, נוכח השינויים שחלו בתקופה האחרונה במספר האוכלוסין בכמה שכונות ובהרכבן: הירידה בביקוש לשירותי הקופה באזורים מסויימים, ומאידך גיסא הצורך והביקוש להקמת מרפאות באזורים המאוכלסים בזוגות צעירים והמתפתחים במהירות. מיקום המרפאות והצורך בהרחבת הפעילות של הקופה בכמה מהמקומות נדון אמנם מידי פעם בהנהלת הקופה; אולם לא נערך בה ביוזמתה דיון מקיף ויסודי בדבר תוכנית ההקמה של מרפאות חדשות וקיומן של מרפאות ותיקות.

3. במרפאות המרכזיות ניתן למבוטח מלוא השירות הרפואי האמבולטורי, ובכלל זה שירותים של רופאים מקצועיים, שירותי מעבדה, מכוני רנטגן, פיסיוטרפיה, בתי מרקחת וטיפולים חשמליים. מרפאות אלו משרתות לא רק את המבוטחים הקשורים באזור, אלא גם מבוטחים מאזורים אחרים, שבהם אין המרפאות מספקות את מלוא השירותים. כך, למשל, בין מקבלי שירותי המרפאה בתל אביב נמנים גם חברי הקופה באילת מזה ובנהריה מזה. מרפאות רבות, ובעיקר הקטנות שבהן, משמשות למתן שירותים רפואיים מיזעריים בלבד: רופא כללי, אחות, וחדר לחלוקת תרופות.

- בכמה סניפים הוסבר לביקורת, שבהעדר שירות מלא ישנם חברים המסרבים לשלם את מלוא דמי החבר לקופה. בספטמבר 1978 פנו למשל כ-150 מבוטחים

מאיזור רמת החייל להנהלת הקופה בתלונות על היקף השירותים הניתנים להם: בטען כי מזה ארבעה חודשים לא חולקו במקום תרופות, ולא ניתן טיפול רפואי נאות לילדים, כיוון שרופא ילדים ביקר במרפאה רק בשעות הצהריים; היו גם טענות על העדר סידור נאות לביקורי בית. חלוקת התרופות הופסקה בבית המרקחת ברמת החייל בתחילת 1978, כיוון שהקופה לא עמדה בתנאי משרד הבריאות ובעיקר גודל בית המרקחת, תנאים סניטריים ואורור, לכן היה על חברי הקופה באיזור זה לרכוש תרופות בבתי מרקחת פרטיים, או במרפאה המרכזית שכתל אביב. ביקור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במרפאה ברמת החייל ב-13.7.78 העלה, שבאותה תקופה הייתה ירידה במספר המבוטחים שנזקקו לה; ירידה זאת הוסברה בתלונות על טיב השירות הרפואי ועל סגירת בית המרקחת. קופת החולים הודיעה לביקורת בינואר 1979, כי בעקבות הביקורת בדקה את המצב בסניף ודאגה לשיפור במתן השירות.

- שירות רופאים לא ניתן בכל הסניפים במידה הרצויה, ויש מקום שהנהלת הקופה תעיין בנושא זה. בסניפים רמלה ולוד, למשל, שבהם מועטה יחסית האוכלוסייה מקבלת השירות, ניתן שירות יום-יומי מלא של רופא כללי ורופא ילדים, אך מספר המבקרים במרפאה הוא קטן ביותר, במיוחד אצל רופא הילדים. בסניפים אחדים שכתל אביב, שבהם האוכלוסייה ברובה מורכבת ממשפחות צעירות, אין השירות של רופא ילדים, המקבל חולים במשך שעותיים ביום בלבד, עונה על הביקוש. בסניף אחד לא היו רופא עור ורופא א.א.ג. לצורך קבלת טיפול מרופאים במקצועות אלה, היה על המבוטחים לפנות לסניף המרכזי, דבר שגרם להם סבל. בספטמבר 1977 פנו עשרות מבוטחים בתלונה להנהלת הקופה ולמשרד הבריאות בדבר טיב השירותים הניתנים בסניף גבעתיים; בעיקר התלוננו על כי המרפאה קטנה, על הצפיפות וחוסר האורור שבה, ועל הצורך להיטלטל לרמת גן לקבלת טיפול. כן בטען, שאחות המרפאה שימשה גם רוקחת ומרכיבת התרופות לא היו בסניף, אלא רק ברמת גן. רופאת ילדים בסניף שבאשקלון מקבלת לעתים יותר מחמישים ילדים ביום עבודה מלא, כעוד שרופאים באותו סניף במקצועות אחרים מקבלים חולים בודדים בלבד.

בערים מקיימת הקופה לעתים, נוסף על המרפאה האיזורית, גם סניפי משנה הממוקמים בדרך כלל בשכונות; בסניף המשנה ניתנים שירותים ראשוניים למבוטחים; ברבים מהם לא נמצאו רופאים ממקצועות שונים בתדירות מספקת.

בסניפים אלה נמצאת בדרך כלל אחות או פקידה, שאף אליהן אין מבקרים רבים. בדרך כלל מעדיפים המבוטחים לבקר בכל עיר בסניף המרכזי של הקופה שבו ניתנים מלוא השירותים הרפואיים הדרושים.

הביקורת עמדה על התופעה של מחסור ברופאים בעת יציאת כמה רופאים בעת ובעונה אחת לחופשות ולהשתלמויות; הדבר אמנם נדון בהנהלת הקופה, אולם הבעיה עוד לא בפתרה. תופעה אחרת - הקיימת בסניפים הקטנים של קופת החולים - היא העובדה, שרופא אחד בותן שירות רפואי למרפאות קטנות במספר ישובים מרוחקים זה מזה, בעיקר בכפרים של בני המיעוטים. הרופא נדרש לעבור בכל יום מרחק רב, והשירות הרפואי שהוא יכול לתת (בדרך כלל רופא כללי ורופא ילדים) הוא בהכרח מצומצם.

פיצול שירותי הקופה במספר רב של ישובים ומרפאות, ומספר המבקרים הקטן יחסית בכל אחת מהמרפאות, דורש מהקופה לגלות עירנות רבה לניצול נכון של כוח האדם שלה, וגמישות מירבית בקביעת היקף השירותים שניתנו בכל מרפאה, בוכח השינויים באוכלוסייה ובהרכבה. הביקורת העירה לקופה, שרצוי שהיא תנהיג פיקוח ובקרה על היקף השירותים בכל מרפאה; פיקוח כזה יאפשר הפניית תשומת לב הנהלה לעודף כוח אדם במרפאות, ומאידך גיסא יוכל לדווח להנהלה על איזורים, שבהם יש צורך בתוספת כוח אדם. פיקוח כזה גם יסייע בעריכת מעקב אחר טיב השירות.

הנהלת הקופה הסבירה שהיא עושה ככל יכולתה להציב כוח אדם רפואי מתאים במקומות הנכונים ולפי הצרכים, אולם היא נתקלה בקשיים בהשגת רופאים מתאימים במקצועות שונים בכל אזורי הארץ.

4. - הביקורת העירה לקופה כי במרפאות אחדות הציוד והמיכשור הרפואי לא היו מנוצלים די הצורך. בסניף נתניה, למשל, נרכשה לפני כארבע שנים מכונת רנטגן משומשת, שמיד עם רכישתה התברר שהיא איננה מתאימה לייעודה, והקופה רכשה בפברואר 1978 מכונה אחרת במקומה, בהיקף כספי של 927,000 ל"י. כתוצאה מחילופין אלה לא נתנה הקופה באיזור זה במשך כשלושה חודשים שירותי רנטגן. במרבית הסניפים הקטנים יותר של הקופה, הציוד הרפואי המקצועי לא נוצל בדרך כלל בצורה יעילה די הצורך, כיוון שהרופא המקצועי משרת את החולים בסניף רק פעם בשבוע, וביתר ימות השבוע אין המכשירים והציוד הרפואי מנוצלים כל עיקר.

- סמכות הפיקוח על מכשירי רנטגן ובדיקתם, היא - על פי צו הפיקוח על מצרכים - בידי משרד הבריאות. בדיקות שערכה היחידה לבטיחות קרינה ממכשירי רנטגן שבמשרד הבריאות, במכון הרנטגן של הקופה באשקלון, במארס 1977, ובמכון הרנטגן של הקופה בנתניה, בדצמבר 1977 ובינואר 1978, העלו ליקויים בתפעול מכוני הרנטגן. הקופה פעלה לתיקון הליקויים שהועלו; הביקורת העירה להנהלת הקופה, כי מן הצורך להנהיג נהלים בכתב לגבי בטיחות הקרינה ממכוני הרנטגן, וליזום גם ביקורות סדירות משלה, כדי לוודא אם אכן ננקטים כל הצעדים להבטחת שלומם של הציבור והעובדים במגעם עם מכוני הרנטגן, ואם בוצעו המלצות משרד הבריאות בנדון. אשר לחשיבות הנושא וממצאי ביקורת לגביו, ראה פרק על בטיחות קרינה בדו"ח השנתי 29 של מבקר המדינה, עמ' 228.

5. ר י פ ו י ש י נ י מ : - באוקטובר 1975 נחתם חוזה בין הקופה לבין רופא שיניים, בדבר שכירת מרפאת השיניים שלו על ציודה בתל-אביב; הקופה שכרה מרפאה זו החל בינואר 1976 תמורת דמי שכירות חודשיים, ששולמו בעבור שנתיים מראש. עוד נחתם הסכם בין הקופה לבין הרופא, שלפיו יעמוד הרופא בראש היחידה לבריאות השן בקופה, ותמורת עבודתו יקבל שכר חודשי. הרופא גם מנהל, במקום אחר בתל אביב, מרפאה פרטית משלו, שאליה מפנה הקופה מקרים מיוחדים של ניתוחי חניכיים וניתוחים אחרים. לדברי הקופה הטיפולים הנעשים במרפאה זאת, לא ניתנים על ידי הרופא עצמו. הביקורת העירה לקופה, שביחסיה עם הרופא עלול להיווצר ניגוד אינטרסים: אין זה רצוי שהקופה תהיה קשורה עם אותו רופא בשכירת מרפאתו על ציודה, ובהעסקתו כמנהל יחידה לבריאות השן בעת ובעונה אחת, כשכך הוא אחראי לפיקוח על עבודת רופאי השיניים ואילו הרופאים מצידם מפנים חולים לטיפולים מסובכים למרפאה פרטית שעמה הוא קשור.

ביקורת, שנערכה בסוף 1978 העלתה: המבנה והציוד של מרפאת השיניים הם מיושנים, דבר המכביד על הטיפול בחולים. בשימוש המרפאה מצויים שני כסאות בלבד, והלחץ על המרפאה הוא גדול. ההמתנה בתור לרופא השיניים היא בדרך כלל יותר מחודש ימים. במרפאה, המשרתת מבוטחים מכל רחבי הארץ, מועסקים שלושה רופאים בשתי משרות וחצי, ושתי אחיות בחצי משרה. באוגוסט 1978 קיבלו בה טיפול 844 חולים. הקופה הפעילה באחרונה מרפאות שיניים נוספות בירושלים וברמת גן, ובשלבי הקמה נמצאת מרפאה בפתח תקוה.

במקומות שבהם אין הקופה בותנת שירות של ריפוי שיניים, היא הגיעה להסדר עם רופאי שיניים פרטיים, המקבלים את מבוטחי הקופה לפי התעריפים המקובלים בה. הקופה הסכימה עם הרופאים על השעות, שבתן המרפאות יהיו פתוחות למבוטחיה, והרופאים התחייבו להוציא ביטוח צד שלישי לכלל המבוטחים של הקופה שבהם הם מטפלים.

תרופות

מחסן האספקה המרכזי של קופת החולים העוסק ברכישתן ובאספקתן של תרופות, קשור ל-69 ספקים בארץ ול-27 ספקים בחוץ לארץ; יבוא התרופות מהווה כ-20% מכלל הרכישות. מחסן האספקה מקיים גם מעבדה לייצור עצמי של כ-300 תרופות מכלל כ-4,000 סוגי התרופות המסופקות למבוטחים. המחסן מספק תרופות לסניפים, שבהם קיימים בתי מרקחת או חדרים לחלוקת תרופות. הוא עוסק גם במתן הדרכה מקצועית לרוקחים ולעוזריהם, ומפקח על עבודתם המקצועית, וכן על הקמתם וארגובם של בתי המרקחת והחדרים לחלוקת תרופות. במחסן מועסקים 28 עובדים, ביניהם רוקחים, עוזרי רוקחים, עובדי מינהל ועובדים לביקורת מלאי.

הקופה קשורה גם עם בתי מרקחת פרטיים, בעיקר במקומות, שבהם אין חלוקת תרופות על ידי מרפאה, או בסניפים, שבהם קיים רק חדר לחלוקת תרופות, שאין באפשרות המבוטחים לקבל בו את כל התרופות הדרושות להם.

ליד הנהלת המחסן פועלת יחידת ביקורת, הקשורה למחלקה הרפואית של הקופה ושמתפקידה לבדוק את מלאי התרופות ומצב אחזקתן, השימוש היעיל בתרופות, ודרכים למניעת בזבזן. יחידת הביקורת ממונה גם על הבדיקה של מצב האחזקה בבתי המרקחת; של גיהול המלאי של סמים מסוכנים; ושל דרכי הנפקתם למבוטחים.

החל במאי 1978 אין למחסן הנהלה משלו, כפי שהיה הדבר עד לאותו מועד, והנהלה המרכזית של הקופה משמשת גם כהנהלת המחסן. גם בתקופה שבה הייתה למחסן הנהלה, היא התכנסה לעיתים רחוקות בלבד, ומרבית ההחלטות על מדיניות המחסן התקבלו בהנהלה המרכזית.

המחסן מנוהל כמשק סגור: תקציבי הסניפים מחוייבים, בעבור משיכותיהם מהמחסן, במחיר העלות של התרופות למחסן בתוספת, האמורה לכסות את הוצאות המחסן לשכר עובדיו והוצאות אחרות; אחוז התוספת משתנה מתקופה לתקופה. לפי שיטה זו, כאשר בוצר עודף כספי במחסן מזוכים בו הסניפים, לפי היקף הרכישות של כל אחד מהם.

צריכת תרופות

1. השימוש בתרופות מהווה מרכיב חשוב בהוצאות הקופה; לכן נודעת חשיבות רבה לניהול יעיל של מערכת אספקת התרופות, לקיום פיקוח בסניפים על השימוש בתרופות, ולמניעת צריכת יתר.

להלן הוצאת הקופה על השימוש בתרופות בשנים 1975-1977 (במיליוני ל"י):

שנת הכספים	ההוצאה על תרופות
1975	11.4
1976	15.3
1977	24.8

הנהלת הקופה דנה מספר פעמים בצריכה הגדלה והולכת של תרופות, ובהשפעותיה על מצבה הכספי. בדיונים היו טענות, בדבר צריכת היתר בתרופות ונטען שהדבר נובע מהעדר פיקוח מספיק על הסניפים, ובעיקר על רופאי הסניפים. וכן על רופאים מקצועיים, שביכולתם לעשות רבות לצמצום צריכת התרופות. בדיוני הנהלה במצא, שישנם הבדלים גדולים בצריכה בין סניף לסניף. לדעת הבקורת, על הקופה לשפר את מערכת המידע השוטף על צריכת התרופות, וכך יתאפשר להנהלה לקיים מעקב אחר הצריכה במהלך השנה. יש גם צורך לבדוק את הסבירות של צריכת התרופות בסניפים השונים לפי הרכב האוכלוסייה וסוגי השירותים.

- בקופה מקובל, שבעת הזמנת תרופות, מדווח הרוקח המקומי להנהלה על כמות התרופות הנמצאת בכית המרקחת. בסניף קריית גת, שבו הצריכה לנפש היא מן הגבוהות בקופה, העלה הסניף עצמו, שהרוקח דיווח מאוקטובר 1978 בתונים מטעים על מצאי תרופות: פריטים, שלגביהם ברשם שאינם במלאי או שכמותם קטנה מאוד, נמצאו למעשה במלאי בכמות גדולה. בוכח ממצאים אלה קבע:

הרוקח הראשי של הקופה, בתיאום עם מנהל הסניף, סדרי פיקוח חדשים בבית המרקחת של הסניף. הביקורת עמדה על כך, שהקופה תהדק עוד יותר את הפיקוח בסניפים, ובמיוחד בסניף זה, ותגביר את התדירות של ספירות המצאי בבתי המרקחת.

2. המבוטחים בקופה זכאים לקבל בבתי המרקחת שלה, בלא תשלום, על פי מירשם של רופא הקופה, תרופות הרשומות בספר התרופות של הקופה. בהנחה, שהתרופות שהקופה רוכשת ניתנות לחברים בלא תשלום, מכיר משרד הבריאות בכלל סעיף ההוצאה על רכישת תרופות כהוצאה לצורך מתן תמיכה על ידי. כן הכיר המשרד במלוא ההוצאה בסעיף רכישת תרופות גם לצורך מתן פיצוי עקב התייקרות*. מאז 1975 מעניק משרד הבריאות לקופת החולים תמיכה נוספת עקב ביטול ההגבלות לחולים שונים, ובכללם חולים כרוניים, וגם בתמיכה זאת נכללים סכומי כסף בעבור תרופות לחולים אלה.

- לגבי כעשרים תרופות הרשומות בספר התרופות, נהגה הקופה לחייב את המבוטח בהשתתפות של 50% ממחירו, ולגבי עשרות תרופות אחרות, שאינן בספר התרופות, חייבה אותו הקופה במלוא התשלום; בעבור תרופות אלה חוייב המבוטח בסכום הגבוה, לעתים בהרבה, על הסכום שבו חוייבו הסניפים. בעקבות הביקורת הוציאה הקופה, בפברואר 1979, הוראות בדבר ביטול התשלום בעד כמה מהתרופות.

- בסניפי הקופה המרכזיים שבצפון הארץ (עכו, חיפה, ונהריה) נמצאו מקרים שבהם נגבה תשלום גם בעבור תרופות, שמבוטח זכאי לקבלן בלא תשלום, והרשומות בספר התרופות. בין תרופות אלה היו גם תרופות אנטיביוטיות ותרופות חיוניות אחרות. הכנסות הסניפים עכו וחיפה ממכירת תרופות בשנות הכספים 1976 עד 1978 היו כלהלן (בלי"י):

	1976	1977	1978 (עד סוף אוקטובר)	
חיפה	75,500	79,400	55,500	
עכו	6,700	11,800	9,800	

* בינואר 1978 אישר משרד הבריאות לקופה תוספת התייקרות בשיעור של 25% עקב התייקרות התרופות. תוספת ההתייקרות ניתנה על מלוא ההוצאה לתרופות, בסך של 24.8 מיליון ל"י, בלא לקזז ממנה את המכירות למבוטחים.

הנהלת הקופה הסבירה, שמנהלי הסניפים פעלו כך, בלא אישורה, כדי לכסות את הגרעונות שנגרמו לסניפיהם עקב ההוצאה הכרוכה באספקת תרופות. בעקבות הביקורת הורתה הנהלת הקופה, בדצמבר 1978, לסניפי הקופה בעכו, בחיפה ובנהריה לחדול מכך.

ברוב סניפי הקופה האחרים שנבדקו נמכרו לעתים תרופות הרשומות בספר התרופות, ושהמבוטחים זכאים לקבלם בלא תשלום. הסניפים באיזור תל אביב לא ניהלו רישום, שעל פיו ניתן היה לדעת אילו תרופות נמכרו; סניפים אלה מהווים חלק חשוב מסניפי הקופה, והיקף המכירות בהם היה גדול יחסית לאחרים. בנסיבות אלה לא ניתן היה לבדוק אם התרופות נמכרו בהתאם לזכאותם של המבוטחים.

ביקורת בבתי המרקחת של הקופה העלתה, שרופאים של הקופה רשמו תרופות רבות שלא היו כלולות בספר התרופות, ומחסן האספקה רכשן. בעבור תרופות אלה נדרשו המבוטחים לשלם. בתחום זה הפעולה נעשתה שלא לפי נהלים אחידים ומוגדרים, ומנהלי הסניפים מכרו תרופות אלה לפי ראות עיניהם; יש אשר גבו 50% ממחיר התרופה, לעתים גבו את מלוא המחיר.

להלן טבלה, המפרטת את הרכישות והמכירות של תרופות בשנות הכספים 1975-1977 (במיליוני ל"י).

רכישת תרופות (נטו)	מכירות	רכישת תרופות	השנה
9.9	1.5	11.4	1975
13.4	1.9	15.3	1976
22.2	2.6	24.8	1977

רכישת תרופות

מחסן האספקה קשור עם כמאה ספקים לתרופות, לחומרי רפואה ולחומרי אריזה, מהם 27 סוכנים של יצרני תרופות בחוץ לארץ - בעיקר באירופה. חלק גדול מאספקת תרופות וחומרי רפואה המיוצרים בארץ נעשה אף הוא באמצעות סוכנים. מיעוט מהספקים אמנם העניק לקופה הנחה של כ-10%, אולם הפיצול הרב בין הספקים, שמרכיבתם סוכנים הגובים עמלה בעבור שירותיהם, היה בו כדי להגדיל

את הוצאות הקופה על רכישת תרופות. לדברי הקופה, הנחות אלה ניתנו כהנחות נוספות לאחר הקטנת המחיר הבסיסי של התרופות; עוד הסבירה הקופה, שהמספר הרב של ספקים נובע גם מריכוזי סוגי התרופות.

השאלה של צריכת תרופות ומחירן הגבוה נדונה מפעם לפעם בהנהלה. הקופה ניסתה לעתים לגרום להוזלת רכישותיה בדרך של קניית אריזות גדולות יותר ורכישות ישירות מיצרנים בחוץ לארץ. במסגרת זאת הועלתה גם אפשרות של רכישת תרופות באמצעות קופת החולים של ההסתדרות הכללית. עוד במאס 1975 טען מנהל המחלקה הרפואית של קופת החולים לעובדים לאומיים, שקופת החולים של ההסתדרות הכללית רוכשת להערכתו תרופות, במחיר הקטן ב-30% מזה שמשלמת קופת חולים לעובדים לאומיים. לפני הנהלת קופת החולים לעובדים לאומיים הייתה אמנם הצעה של קופת החולים של ההסתדרות הכללית, שהיא תספק לה תרופות במחירים זולים, אך קופת החולים לעובדים לאומיים, מחשש לעצמאותה בתחום זה, לא נאותה לקבל הצעה זאת.

נוכח הסכומים הניכרים הקשורים ברכישת תרופות, יש לבחון את החלופות הקיימות לרכישתן כדי להקטין במידת האפשר את ההוצאה לרכישת תרופות ואחזקתן.

פיקוח על הצריכה

המחסן המרכזי מצייד את בתי המרקחת ואת התדירים לחלוקת התרופות בסניפים. רוקחים מצוות המחסן מדריכים את הרוקחים והעוזרים המקומיים בעניינים הקשורים בחלוקת תרופות סדירה למבוטחים. על יחידת הביקורת, שבה שתי עובדות, לבקר באורח קבוע בסניפי הקופה, לבדוק את מלאי התרופות ואת מצב אחזקתן. על היחידה לפקח על רישום התרופות לפי ספר התרופות, לבדוק את טיב התרופות המסופקות למבוטחים באמצעות בתי המרקחת הפרטיים, ואת החשבונות שמגישים בתי מרקחת אלה.

- בדיקות המלאי של היחידה בערכו, אך לא לגבי כל הפריטים שמן הצורך היה לבדוקם; מחמת הקושי המעשי בספירת פריטים ובהעדר כוח אדם מספיק לכך, ההספק בספירה היה קטן. כיוון שבסניפים רחובות ורמלה, למשל לא נוהל בהם כל רישום כמותי, לא ניתן היה לנהל מעקב אחר תרופות במשך כל שנת 1977. גם בסניפים שבהם נערכה בדיקת מעקב, תדירותה הייתה נמוכה למדי, והגיעה בכמה סניפים לפעם עד פעמיים בשנה. תדירות כזו אין בה

כדי לענות על הצורך בקיום פיקוח נאות על מלאי התרופות, שסחירותו גבוהה.

במקרים לא מעטים הצביעה יחידת הביקורת של הקופה על הפרשי חסר או יתר ניכרים בין המצאי בפועל לבין המלאי, שאמור היה להיות. בסניפים אחדים היו במרבית הפריטים שנבדקו הפרשי חסר או יתר: באשקלון בדקה היחידה 25 פריטי מלאי בנובמבר 1978 ומצאה ב-12 מהם חסר וב-11 מהם יתר. בסניף אחר - נתניה - מצאה היחידה בדצמבר 1978 ב-13 פריטים חסר וב-12 פריטים יתר, מבין 27 פריטים שנבדקו. בקופה לא נמצא תיעוד שיצביע על צעדים שננקטו באותם סניפים, שבהם היו יתרות חסר או יתר ניכרות, כדי למנוע הישנות התופעה, וכדי לאתר את האחראי להפרשים.

- יחידת הביקורת של הקופה ממונה גם על בדיקת מירשמים של סניפיה. הביקורת העלתה, שבמרבית הסניפים שנבדקו קיימת - בעשרות מירשמים בכל סניף - תופעה תדירה של היעדר חותמת של מספר רשיון הרופא. לכן לא ניתן לזהות, ללא עזרת הרוקח המקומי, את הרופא ונתן המירשם. בסניף המרכזי של ירושלים ובסניף רינס שבתל אביב, נמצאו מירשמים כתובים בכתבי יד שונים שיוחסו לאותו רופא; הרוקחים ומנהלי הסניפים במקום טענו, שמחמת דוחק הזמן נהגו אחיות לרשום בעצמן מירשמים רפואיים כדי לחסוך מזמנם של הרופאים; ובסופו של דבר חתם גם הרופא על המירשם. רישום מירשמים על ידי אחיות, גם אם המירשם מקבל בדיעבד את אישור הרופא הנוגע בדבר, יש בו כדי לסכן את בריאות החולה. בעקבות הביקורת הוציאה הקופה, בפברואר 1979, הוראות לסניפים לתיקון הליקויים שהועלו.

מעקב אחר סמים מסוכנים

פקודת הסמים המסוכנים (נוסח חדש) תשל"ג-1973 והתקנות שהותקנו על פיה, מסדירות את הפיקוח על הסמים המסוכנים, ואופן אחסנתם בבתי המרקחת. קופת החולים הוסיפה לספר התרופות שלה כמה מהוראות אלה; היא היפנתה את תשומת לב רופאי הקופה שבמירשם, שבו נרשם סם מסוכן, יש לרשום את הפריטים כלהלן: תאריך, שם החולה, גילו וכתובתו, ואופן השימוש בתרופה, שם הרופא ומספר רשיונו (שניהם בחותמת); הקופה הורתה, שאין לרשום במירשם אחד יותר מפריט אחד, ושכל מירשם יהיה בתוקף חודש ימים בלבד.

- בדיקה מסורגת, שערך משרד מבקר המדינה על מידת ההקפדה על הוראות אלה בבתי המרקחת של הקופה העלתה: בכמה מבתי המרקחת שנבדקו לא הוקפד,

בכל מקרה, על קיום ההוראות, ובמירשמים נרקוטיים לא נרשמן הפרטים הדרושים. גם בין המירשמים שהוציא מחסן האספקה עצמו, נמצאו מירשמים נרקוטיים, שלא ענו על ההוראות האמורות.

מהאמור לעיל יולה, שמחסן האספקה המרכזי, שמתפקידו להנחות את בתי המרקחת של הקופה ברחבי הארץ, לא הקפיד די הצורך על פיקוח באות בצריכת סמים נרקוטיים. פיקוח כזה נודעת לו חשיבות רבה, גם משום שתדירות הביקורת הנערכת על ידי משרד הבריאות בקופות החולים היא נמוכה, בין היתר מתוך הסתמכות על מנגנון הביקורת של הקופות עצמן (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 28 של מבקר המדינה, עמ' 348).

- בבית המרקחת בסניף חולון במצאה, בעת הביקורת, כמות גדולה יחסית של פריט נרקוטי; לבית המרקחת עוד לא היה, בעת הביקורת, רשיון הפעלה מאת משרד הבריאות, ומשום כך אסור היה להחזיק בו סמים נרקוטיים. הכמות לא ברשמה בספרי הסניף ואף לא בספרי המחסן המרכזי. גם בבית מרקחת בסניף אחר - נתניה - נמצאה כמות של פריט נרקוטי בכמות שמעל לרשום בספר המלאי של הקופה. הימצאות פריטים נרקוטיים מעל לרשום הכמותי במלאי, ומעל לכמות שעליה דווח למחסן האספקה המרכזי, גורעת באורח ניכר מהאפשרות שבידי מחסן האספקה ומשרד הבריאות לפקח על הנפקת פריטים נרקוטיים.

בסניפים אחדים החזירו משפחות של חולים שנפטרו ושקיבלו - לפני מותם - כמויות גדולות של סמים נרקוטיים, את יתרת הסמים. אולם לא כל הסניפים רשמו בסדירות את כמויות הסם שהוחזרו ממקורות אלה. כדי להדק ככל האפשר את הפיקוח על סמים נרקוטיים, ולמנוע אפשרות יציאתם לשוק רצוי, שהנהלת הקופה תקבע הוראות נוהל בדבר רישום של סם מוחזר.

בסניף אשדוד אירעה ביולי 1978 פריצה, שבמהלכה - באמצעות מפתח הכספת, שמקום הימצאו היה כנראה ידוע לפורץ - נגנבו מזומנים וסמים נרקוטיים, ואף מירשמים נרקוטיים שהיו באותה עת בכספת. הסמים הנרקוטיים נמצאו בקרבת הסניף לאחר זמן, ואילו המירשמים הנרקוטיים לא נמצאו. בעת הביקורת של משרד מבקר המדינה בסניף, שנערכה חודשים מספר לאחר הפריצה, נמצאו שמונה מירשמים נרקוטיים, שהוצאו על ידי רופא אחד, אולם כמה מהחתימות על המירשמים היו שובות זו מזו. הביקורת העמידה את הקופה על הצורך הדחוף לבדוק את הליכי השמירה על סמים נרקוטיים ועל דרכי הנפקתם למבוטחים בכל סניפי הקופה, ובסניף אשדוד בפרט.

קופת החולים והסתדרות העובדים הלאומית

1. קופת החולים, לפי ההגדרה בתקנותיה, היא מוסד לביטוח רפואי סוציאלי, ומשמשת בא כוחם של העובדים המאורגנים בהסתדרות העובדים הלאומית (להלן: הע"ל) בכל ענייני הבריאות. לפי התקנות, כל חברי הע"ל הם חברי קופת החולים, וככאלה הם מבוטחים בביטוח רפואי; אולם גם מי שאינו חבר הע"ל, ומכטח עצמו בקופה, מקבל את מלוא השירותים הרפואיים לפי תקנון הביטוח הרפואי.

- הקופה מעבירה להע"ל בכל שנה סכומי כסף ניכרים, ומעניקה לה שירותים שונים, שעלותם לקופה היא משמעותית; לא בערך הסכם בין הקופה לבין הע"ל, שיוסדיר את עניין העברות הכספיים ויקבע את שיעורן; הנהלת הקופה לא דנה בכך ולא קבעה את השיעורים של העברת כספים אלה. הנהלת הקופה גם לא קבעה כיצד תחוייב הע"ל בעבור שירותים שהיא מקבלת ממנה ובאיזו שיטה. להלן טבלה, המציגה את הכספים שהועברו מהקופה להע"ל, מכלל כספי מס אחיד, שאותם גובה הקופה (במיליוני ל"י):

שנת הכספים	הסכום שנגבה ע"י הקופה כמס חבר	סכום מוערך כמס אחיד (1)	ההעברות להע"ל	ההעברות כאחוזים מהמס האחיד
1975	38.8	29.1	9.6	33.0%
1976	58.1	43.6	14.0	32.1%
1977	92.2	69.2	27.7	40.0%
1978 (תקציב מעודכן)	115.0	86.2	34.5	40.0%

(1) בלשכת המס של הקופה אין, בדרך כלל, הפרדה בין המס האחיד לבין המס המקביל שגובה הקופה. לפי אומדן, שערך הביקורת, ושהחבטס על מדגם של מספר סניפים גדולים של הקופה, שבהם כ-80% מחבריה, שיעור המס המקביל מכלל הגבייה הוא קרוב ל-25%.

לפי הנוהג הקיים באחרונה, העבירה הקופה להע"ל 13% מכלל הכנסותיה מהמס האחיד והמס המקביל שהיא גבתה מחבריה, וכן 20% מסכום המס המקביל, שקיבלה מהמוסד לביטוח לאומי בגין שכירים. קצב הגידול של הכנסות הקופה מהמוסד לביטוח לאומי עלה בשנים האחרונות בהרבה על קצב הגידול של הכנסות הקופה מגבייתה מחבריה; לפיכך גדלו גם ההעברות להע"ל בשיעור ניכר בשנים.

האחרונות. ההעברות להע"ל, כאחוז מהכנסות הקופה ממס אחיד, גדלו מ-32% ב-1976 ל-40% בשנים 1977 ו-1978.

המס המקביל שמשלמים המעבידים והעצמאיים נוסף על המס האחיד - אין לו זיקה לפעולות של הע"ל; לכן אין, לדעת הביקורת, הצדקה בהעברת חלק מהמס המקביל להע"ל. לדעת הביקורת, גם במס שמשלמים העצמאיים מן הראוי להפריד בין מס אחיד ומס מקביל (כפי שמקובל גם בקופת חולים של ההסתדרות הכללית); ומכל מקום גם מהחלק הנגבה מהעצמאיים כמס מקביל, אין הצדקה להעביר כל סכום להע"ל.

הקופה טענה, שההפרשות להע"ל של 13% ממס אחיד ו-20% ממס מקביל בגין שכירים, הן פעולה חשבונאית - פנימית בלבד, ושהבסיס לחישוביה הוא למעשה הפרשה של 30% מהמס האחיד להע"ל לפי החלטת מוסדות הע"ל; לפי חישוב שערכה הקופה, המתאיחס לשנים 1970 עד 1978, מגיע להע"ל סכום נוסף של 5.7 מיליון ל"י, אשר הקופה, לדבריה, השאירה בידיה, לקיזוז הוצאות שונות של הקופה בעבור הע"ל.

חרף הקירבה הארגונית שבין הקופה להע"ל, מן הראוי, לדעת הביקורת, שהחלטה בעלת משמעות, לגבי שיעור ההפרשה להע"ל, תתקבל במוסדות הקופה לאחר דיון ממצה. הביקורת עומדת על דעתה, שבפועל בוצעו ההעברות במשך שנים לפי השיעורים שהוזכרו; החישוב הנ"ל, שערכה הקופה, נעשה רק לאחר הביקורת, והוא לא בא כלל לידי בלטי בספרי הקופה ובמסמכיה במשך כל השנים; יתירה מזו: בחישוב סכומי המסים, שמהם חישבה הקופה את המגיע להע"ל, היא הביאה בחשבון את המס המקביל שמשלמים עצמאיים, שממנו אין כאמור להפריש, לדעת הביקורת, כל סכום שהוא.

גביית כספי המס האחיד היא באחריותה של קופת החולים*; לכן גם עלויות הגבייה הן כולן על חשבון חלקה של הקופה בהכנסות הנותרות בידיה, לאחר ההעברה להע"ל. לפי חישובי הביקורת, עלויות הגבייה - ישירות ועקיפות - הגיעו ל-8.9 מיליון ל"י ב-1976 - 20.4% מכלל ההכנסות ממס אחיד, שהיו באותה שנה, לפי אומדן הביקורת, 43.6 מיליון ל"י.

* בניגוד להסדר בקופת החולים של ההסתדרות הכללית, שבה האחריות לגביית המס היא בידי לשכת המס של ההסתדרות הכללית, והיא מעבירה לקופה את חלקה בהכנסות.

2. - כחברים בקופת החולים מתקבלים גם אנשים שאינם חברי הע"ל, והחברות פתוחה בפני "כל תושב ללא הבדל השקפה פוליטית או השתייכות ארגונית". לפי תקנות הקופה, ההשתייכות לקופת חולים אין פירושה השתייכות אוטומטית להסתדרות העובדים הלאומית, והיא אינה מקנה לחבר זכות חברות באותה הסתדרות. למעשה מעבירה הקופה להע"ל סכומים בגין כל חברי הקופה הנהנים משירותיה הרפואיים, וגם בגין אלה שאינם חברי הע"ל. כמחצית מחברי הקופה הם עצמאיים, ביניהם מעבידים המעסיקים עובדים אחרים; ובדרך הטבע אין הם נהנים משירותים שעשויה להעניק להם הע"ל, למשל: הגנה מקצועית ומתן עזרה כספית. כיוון שלפי הכרטסת, המתנהלת במחשב של הקופה, רק 19,000 מביין 59,000 חברי הקופה (ראשי משפחה) הם חברי הע"ל*, הרי שביחס למספר חברי הסתדרות זאת, הכספים שמעבירה אליהם הקופה הם בהיקף ניכר למדי. לדברי הקופה, היא רואה בכל חבריה גם חברי הע"ל, ולפיכך תקבולי הע"ל מתייחסים לכלל חברי הקופה.

3. - במקומות שונים בארץ, קיבלה הע"ל לשימושה בכסים שבבעלות הקופה, וכן קיבלה ממנה שירותים שונים בלא תמורה. להלן דוגמאות:

(א) במרבית נכסי דלא בידי, שנכנו או שנרכשו מכספי קופת החולים, יש שותפות עם הע"ל ומוסדותיה, כאשר שותפות זו אינה מעוגנת בהסכמים, ואף אינה מלווה בתשלום מצד הע"ל או מוסדותיה בעבור המכנים שהועמדו לשימוש; הקופה אף נושאת במלוא ההוצאות הכרוכות באחזקת מכנים אלה, ובהוצאות על חשמל, מים, ונקיון; כל זאת כאשר קופת חולים מתלבטת בבעיות הקשורות בהעדר מקומות מתאימים למתן שירותים רפואיים. כך למשל, בסניף הקופה בבת-ים, שבו הצפיפות רבה, ולקופה אין אפשרות להקצות כספים להרחבתו, היקצתה הקופה מכנה שלם לפעילויות של הע"ל, בלא תמורה. הע"ל משתמשת במתקני הקופה כמעט בכל סניפיה שברחבי הארץ.

(ב) מרכז קופת החולים הוקם בתל אביב על חלקות קרקע שבבעלות עיריית תל אביב-יפו, שהחכירה אותן לקופה לשם הקמת מרפאה ציבורית. חלקה אחת הוחכרה לקופה ב-1951 ל-49 שנים, וחלקה שנייה - ב-1961 ל-38 שנים. בחוזה החכירה הותנה, שהקופה תהיה רשאית להשתמש בבניינים שיוקמו על

* אשר למספר המבוטחים בקופה, ראה לעיל עמ' 8; לדברי הקופה, גם מספר חברי הע"ל אינו מדויק, והיא עושה עתה לבירור העניין.

החלקות לצורכי מרפאה בלבד, ולא תהיה רשאית להשתמש בהן לכל מטרה אחרת, או להעביר את זכות החכירה בנכס לאחרים, ללא הסכמה בכתב של העירייה.

על חלקות אלה הוקמו בהדרגה, בשנים 1958-1965, שני בניינים צמודים בני ארבע קומות, המהווים את המבנה של מרכז הקופה, שבחלק ממנו נמצאת גם המרפאה המרכזית. בקומתו העליונה מצויים משרדי הע"ל ומוסדותיה. בין מוסדות אלה - חברת שיכון המסונפת להע"ל וחברת בית מלון, שהן חברות עסקיות לכל דבר. מסירת השימוש בקומה למוסדות אחרים נעשתה בלא שהקופה קיבלה את הסכמת עיריית תל אביב. כיוון שדמי החכירה בעד הקרקע לא חושבו על בסיס ריאלי, עקב יעודה למרפאה ציבורית, לא היה מקום להעביר את רשות השימוש בחלק מהנכס לאחר, בלא הסכמת הבעלים.

(ג) ביולי 1971 העבירה הקופה לבעלות קרן הביטוח והפנסיה של הע"ל מלון בטבריה, שהיה בחלקו בבעלותה, במשותף עם הע"ל וגופים המסונפים לה. הע"ל הסכימה להעביר לקופה במשך עשר שנים 50% מהרווח הצפוי של המלון; עם זאת צויין בהסכם, שניתן יהיה לנכות מרווחים אלה הוצאות, ובעיקר על שיפוצים, הרחבת בנייה, ריבית ופחת. קופת חולים לא ביקשה הערכת שמאים, כדי לקבוע את שווי של הנכס בעת ההעברה. מהמסמכים עולה, שהמלון לא יכול היה להיענות לכל ההזמנות לשירותיו בשל תפוסה מלאה. עם זאת קיבלה הקופה מהע"ל סכומים לא משמעותיים בלבד על חשבון 50% מהרווחים שהובטחו לה למשך עשר שנים; לגבי השנים 1972 עד 1977 היא קיבלה, עד למועד סיום הביקורת - נובמבר 1978 - 101,000 ל"י בלבד.

(ד) הנהלת קופת החולים החליטה באחרונה על הקמת קרן פיצויים לעובדי הקופה ולעובדי הע"ל. אף כי כספי הקרן משמשים גם לכיסוי התחייבויות בגין עובדי מוסדות הע"ל, ובכללם עובדי הע"ל עצמה, לא חייבה הקופה את הע"ל בחלקה היחסי בהפרשה. בדצמבר 1978 הודיעה הקופה, שבעקבות הביקורת העבירה הע"ל בחודש דצמבר 1978 סך של חמישה מיליון ל"י על חשבון הפרשות בגין עובדיה.

(ה) הקופה מעניקה להע"ל שירותי הנהלת חשבונות ושירותים מינהליים אחרים; בעבור שירותים אלה - שעלותם לקופה גדולה - אין הקופה מחייבת את הע"ל. הקופה גם מנהלת במחשב שלה את כרטסת חברי הע"ל, וניהול כרטסת זו דורש ממנה הקצאה של שעות עבודה של מחשב, כוח אדם, חומרים ועוד; הקופה אינה

מחייבת אותה בתמורה, להוציא תשלום אחד במאי 1978, שהע"ל שילמה בגין הכנות לוועידתה, בסך של 50,000 ל"י.

(ו) ועדת הרכב המרכזית של הע"ל היא המחליטה בכל הקשור גם לכלי הרכב של הקופה; החלטות של ועדה זו מחייבות את הקופה בכל הנוגע לרכישת רכב, הצמדת רכב לעובד או השתתפות באחזקת רכבו. במסגרת זאת אישרה ועדת הרכב המרכזית של הע"ל השתתפות באחזקת רכב, או הצמדת רכב, לרוב מנהלי הסניפים של הקופה, שכמה מהם משמשים גם מזכירי הע"ל במקומותיהם (ראה עמ' 15 לעיל). כיוון שהחלטות אלו כרוכות בתשלומים החלים על הקופה, דרוש לדעת הביקורת, שתמונה ועדת רכב בפרדת לקופת החולים; כל עוד לא מונתה ועדה כזאת, מן הצורך שהחלטותיה של ועדת הרכב של הע"ל, המתייחסות לקופה, יובאו בכל מקרה לאישורה של הנהלת הקופה.

*

היחסים הכספיים בין קופת החולים לעובדים לאומיים לבין הסתדרות העובדים הלאומית לא הוסדרו כדרוש. המדובר בסכומי כסף גדולים, שיש בהם כדי להשפיע השפעה של ממש על מצבה הכספי של קופת חולים. חשוב איפוא שקופת החולים תבוא בדברים עם הסתדרות העובדים הלאומית כדי לקבוע הסדרים קבועים בתחום יחסים אלה, ובמיוחד בתחום העברת כספים להסתדרות. הסדרים כאלה יש להביא לדיון ממצה ולאישור בגופים המנהלים של הקופה, תוך תיאום עם משרד האוצר ומשרד הבריאות.

קופת החולים הודיעה למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1978, שבכוונתה לדון בהנהלתה בעניין הפרדת החשבונות שבינה לבין ההסתדרות, וכן לדון בהסדר קבוע לחלוקת המס האחיד ולקיזוז ההוצאות של הקופה.

נכסי דלא נייד

במאזן קופת החולים מופיע סעיף רכוש קבוע - קרקע, מבנים, ציוד ורכוש אחר - בערך סמלי של 1 ל"י. בביאור למאזן הקופה ל-31.3.1977 נאמר, שהנהלת הקופה העריכה את שווי הרכוש הקבוע ליום המאזן ב-100 מיליון ל"י בקירוב (80 מיליון ל"י ב-1976). ההנהלה לא ביססה ברוב המקרים, את הערכותיה על בדיקות וקביעות של אנשי מקצוע. קופת חולים הסבירה, שהיא לא נעזרה בהערכות שמאים כדי להימנע מהוצאות נוספות. משרד מבקר המדינה העיר לקופה, שבמרבית נכסיה משתמשים גם הסתדרות העובדים הלאומית ומוסדותיה (ראה לעיל); שיערוך תקופתי של הנכסים יקל על הקופה לקבוע את עלות השימוש הריאלית בנכסים על ידי הגופים הקשורים עמה.

כיוון שהקופה זקפה כל רכישת נכס להוצאות של שנת הרכישה, בלא הבחנה באורך חייו, וכך פעלה גם לגבי שיפוץ והרחבה של מבנים, אינם משתקפים בספרי הקופה ערך הנכסים והפחת עליהם. בכך נמנע מהנהלת הקופה מקור למידע ולבקרה של מצב הנכסים בכל עת. זקיפת ההוצאות לרכישת נכסים להוצאות השוטפות מגדילה את הגרעון של הקופה בכל שנה, דבר שיש לו משקל גם בעת קביעת שיעור ההשתתפות של הממשלה בהוצאות הקופה.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הרישום והניהול של נכסי דלא נייד שבעלותה ובאחזקתה של קופת החולים. לקופה כ-150 נכסים ברחבי הארץ, בגדלים ובהיקפים שונים; נכסים אלה משמשים בעיקרם כמרפאות לסוגיהן: מרפאות אזוריות ומקומיות, מכוני רנטגן, מרפאות שיניים, וחדרים לחלוקת תרופות. זכויות הקופה בנכסים הן שונות: בעלות, חכירה ממינהל מקרקעי ישראל, ושכירות בתנאים שונים. רק חלק מנכסי דלא נייד שבבעלות הקופה רשום על שמה בלשכת רישום המקרקעין; המדובר בעיקר באותם נכסים, שלגביהם נדרשה הקופה לכך על ידי בנק, שהתנה מתן הלוואה ברישום ושיעבוד זכויות המקרקעין לטובתו. נכסים נוספים, שנרכשו בתקופות שונות, נמצאים בתהליך רישום לטובת הקופה.

- בתיקים המתייחסים לנכסים רבים היו חסרים הסכמים מהותיים הקשורים

ברכישה, בשיפוצים או במכירה, כך שאין להנהלת הקופה מידע מרוכז על ההוצאות בקשר לכל נכס בכל אתר ואתר. עיון בתיקים העלה גם, שעיסקאות בנכסי דלא בידי נדונו בהנהלת הקופה רק לאחר ביצוען, כך שלא הייתה לחברי ההנהלה בכל מקרה האפשרות להשפיע על ההחלטות או לגרום לשינויין.

משרד מבקר המדינה ערך לסירוגין ביקורת על עיסקאות, שנעשו בקשר לזכויות מקרקעין של הקופה בסניפים. הבדיקה בכמה מהסניפים נמשכת. להלן ממצאים המתייחסים לשתי עיסקאות:

רמת השרון : מאז 1964 מחזיקה הקופה בנכס ברמת השרון, על פי הסכם פיתוח עם מינהל מקרקעי ישראל מיוני 1967. בסוף 1976 ביקשה הקופה לחתום עם המינהל על הסכם חכירה, במטרה להעביר על שמה את הזכויות בנכס, כדי שתוכל לשעבד את הנכס, שעליו עומדת מרפאת הקופה, לטובת בנק, שהתנה בכך מתן הלוואה. מינהל מקרקעי ישראל התנגד לעריכת הסכם חכירה. התנגדותו נבעה מכך, שהקצאה בעשתה בזמנו בתנאי, שעל הקרקע תיבנה מרפאה בלבד; עוד הותנה במפורש בהסכם הפיתוח, שאם ישונה יעודו של המגרש, שימושו או ניצולו, יתבטל ההסכם מעצמו באופן אוטומאטי. בנובמבר 1976 ביקר מפקח מטעם המינהל בסניף רמת השרון של הקופה, ועל פי הדווח שלו הקופה הפרה את התנאי להקצאת הקרקע על ידי המינהל: היא איפשרה לקבלן, שעמו הגיעה להסכם בדבר בניית המרפאה, לבנות - נוסף על המרפאה - חמש חנויות. לפי המסמכים הסכימה הקופה גם שהקבלן יבנה נוסף לחנויות שתי קומות נוספות. הקבלן בנה גרם מדרגות, המיועד לשתי הקומות הנוספות שליבנו בעתיד. הקבלן גם בנה בשטח שהוקצה למרפאה מחסנים, שבהם הוא מחזיק ציוד משלו.

קופת החולים הסבירה פעולות אלה בכך, שהיה ברצונה לממן בהן את בניית המרפאה, על ידי הענקת זכויות לבניית שטח מסחרי, שהוא יקר במיוחד. אשר למחסנים, שנבנו לאחרונה, אין בתיקי הקופה הסכם המאפשר זאת לקבלן, וגם אין מסמך, המראה שהקופה פנתה לקבלן שיפנה את השטח שתפס בלא רשות. משרד מבקר המדינה העיר לקופה, שלא היה בנימוק האמור כדי להצדיק הפרת תנאי של הסכם הפיתוח עם מינהל מקרקעי ישראל וכיוון שבניית המחסנים על ידי הקבלן והשימוש בהם היו בניגוד להסכם של הקופה עימו, מן הראוי

שהיא תשקול גביית תמורה נאותה ממנו תמורת הקמת המחסנים והשימוש בהם. במאי 1979 הודיעה הנהלת קופת החולים, שהנושא נמצא בתהליך הסדר עם מינהל מקרקעי ישראל.

ב א ר ש ב ע : לפי הסכם מנובמבר 1976, בין קופת החולים לבין קבלן בניין מבאר שבע, הקופה תמכור לו מגרש במרכז העיר, ותמורתו יבנה עליו הקבלן בניין בן שלוש קומות, שבחלקו יהיו מרפאה ומחסן לקופת החולים; כן ישלם הקבלן לקופה סך של 175,000 ל"י. הוסכם שסך של 100,000 ל"י מסכום זה ישולם מיד לאחר חתימת ההסכם; היתרה בסך 75,000 ל"י תשולם במזומן או על ידי אספקת ריהוט למרפאה. עד למועד סיום הביקורת, בתחילת 1978, לא שילם הקבלן לקופה את הסך של 100,000 ל"י, והוא אף לא חוייב בספרי הקופה בגין חוב זה. לעומת זאת זוכה הקבלן בספרי הקופה בסך של 66,000 ל"י בגין פדיון משכנתא ששילם בעבורה לבנק. הקופה הסבירה, שסמוך לאחר מועד חתימת ההסכם התעוררו חילוקי דיעות בינה לבין הקבלן בקשר לשטחי הבנייה של הצדדים.

משרד מבקר המדינה העיר לקופה, שהיה עליה לעמוד על קיום תנאי ההסכם הכספיים הלכה למעשה, במיוחד בהתחשב בפרק הזמן שחלף מאז חתימת ההסכם והשינויים שחלו בערך הכסף, ובעיקר במחירים של נכסי דלא נידי באותה תקופה. אם היו לקבלן תביעות מהקופה, ניתן היה לבררן בדרכים מקובלות, אולם לא היה מקום להסכמה מצד הקופה לאי עמידה בתנאי ההסכם.

ש י ר ו ת י ס ש ל ת נ ו ע ה ל ס נ י פ י ק ו פ ת ה ח ו ל י מ : באפריל 1977 שילמה קופת החולים לתנועה מפלגתית סך 46,500 ל"י, שבו חוייבו, בחלקים שווים, הסניפים בחדרה, בהרצליה ובבני ברק. במכתב של הנהלת התנועה לקופה מאותו מועד נאמר, שהסכום נועד לכסות שירותים, שניתנו למוסדות של קופת החולים ושל הסתדרות העובדים הלאומית במשך השנים האחרונות. בתשובה לשאלת הביקורת הסבירה הקופה, שהמדובר בתשלום בעד הוצאות רבות, שהיו לאותה תנועה בהעברת המבנים בסניפים האמורים על שם הקופה, ובשירותים שנתנה התנועה במשך שנים, עוד לפני הטיפול בעיסקות המקרקעין האמורים. בעקבות הביקורת חייבה הקופה במחצית הסכום האמור את הסתדרות העובדים הלאומית.

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול של קופת החולים ברכישת מכונית של עובד בכיר; נמצא שנעשו ויתורים רבים מדי על ידי הקופה וגם היו ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות ובסידרי הבקרה. הביקורת הסתייגה מבחינה זאת ממידת השמירה על טוהר המידות על ידי קופת החולים. בעקבות הביקורת החזיר העובד באוקטובר 1978 סך 130,000 ל"י, בתוספת ריבית.

ביטוח

1. נוסף על ביטוחי הרכוש המקובלים, מבטחת הקופה סיכונים ובעיקר: חבות מעבידים, ביטוח צד שלישי בעבור רופאי הקופה, וכספים בהעברה. הקופה קשורה גם עם סוכנות ביטוח, המבטחת את חברי הקופה היוצאים לחוץ לארץ, המעוניינים בביטוח. לפברואר 1979 אמדה הנהלת הקופה את הרכוש והתכולה, למעט תרופות, שבידי הקופה, בסך 140 מיליון ל"י.

עיקר ביטוחי הקופה נעשים מזה שנים באמצעות שני סוכני ביטוח; להלן פירוט סכומי הפרמיות, שהקופה שילמה לשני הסוכנים בשנות הכספים 1975-1977:

שנת הכספים	לסוכן א'	לסוכן ב'	ס"ה לשני הסוכנים		% חתלום לשני הסוכנים מכלל הוצאת הקופת בגין ביטוח
			לסוכן א'	לסוכן ב'	
1975	137,500	131,300	268,800	343,800	78
1976	270,800	101,600	372,400	386,100	96
1977	244,400	247,200	491,600	537,600	91

- סוכן א' כיהן עד לחודש מאי 1978 כחבר ועדת הביקורת העליונה של מוסדות הסתדרות העובדים הלאומית, שפעלה עד אותה עת גם כוועדת ביקורת של הקופה. משרד מבקר המדינה העיר לקופה, שקשר עיסקי עמה של חבר ועדת ביקורת אינו עולה בקנה אחד עם סידרי מינהל תקין והיה בו כדי ליצור אפשרות של ניגודי אינטרסים.

האחריות לנושא הביטוחים מוטלת על מנהל המנגנון של הקופה; עם זאת, כמה מהביטוחים נעשו שלא באמצעות בעל תפקיד זה, ובמספר סניפים, הביטוחים נרכשו על ידי מנהל הסניף במקום. הסניפים בעכו, בלוד, ברמלה ובפתח-תקוה ביטחו באופן עצמאי באמצעות סוכני ביטוח מקומיים, לעתים לפי שיעורי פרמיות גבוהות מאלה ששולמו במרכז. פיצול ביטוחי הקופה בין סוכנים שונים, ופיצול האחריות על נושא הביטוח בין בעלי תפקידים שונים בקופה, גרע מהפיקוח על נושא הביטוח; ריכוז הטיפול בביטוחים עשוי לאפשר השגת תנאים טובים יותר לקופה.

- המכנה המרכזי של קופת החולים בתל אביב הוערך בתחילת 1978 על ידי שמאי ב-26.8 מיליון ל"י (בלא קרקע). הקופה ביטחה נכס זה בסכום כולל של כ-8.5 מיליון ל"י בלבד, לפי ארבע פוליסות, בכמה חברות ביטוח. תת-ביטוח בהיקף כזה מעמיד את הקופה בסיכון ניכר; בעקבות הביקורת הורתה הנהלת הקופה על הגדלת הכיסוי לנכס זה ב-50% עד לארגון מחדש של נושא הביטוח.

המבנה האמור מבוטח בחברות הביטוח לפי תעריפים שונים: לפי פוליסה מטעם חברה אחת על סך שני מיליון ל"י, הפרמיה היא 0.8% מסכום הביטוח; בפוליסה של חברת ביטוח שנייה על סך 2.6 מיליון ל"י ובפוליסה של חברת ביטוח שלישית על סך 1.95 מיליון ל"י, הפרמיה היא בשיעור של 1% ולפי פוליסה של חברת ביטוח רביעית על סך 1.95 מיליון ל"י, הפרמיה היא 1.25%. הועלו גם הפרשים ניכרים בשיעורי הפרמיות בעבור אותו סוג של ביטוח בסניפים השונים של הקופה. ניהול מרכזי של תיק הביטוחים עשוי, איפוא, לעזור בהשגת כיסויים נאותים בפרמיה נוחה.

2. קופת החולים ממליצה בפני חבריה היוצאים לחוץ לארץ, לבטח עצמם באמצעות סוכנות לביטוח; הביטוח נועד לספק כיסוי להוצאות שונות בחוץ לארץ: אשפוז וטיפול רפואי, ואובדן מטען אישי. ההרשמה לביטוח והגשת התביעות נעשות באמצעות מרכז הקופה והסניפים שברחבי הארץ. במרכז קופת החולים מועסק עובד, שעיקר זמנו מוקדש לתחום זה. תמורת שירות זה משלמת סוכנות הביטוח לקופה עמלה בשיעור של 25% מהפרמיה, ומקיץ 1978 - 27.5%. בממוצע מבטחים את עצמם במסגרת זו כ-2,000 חברים בשנה.

לפי נסיון התביעות - היחס שבין תביעות שיושבו לבין הפרמיות - העירה הביקורת לקופה שמן הדין היה שתדרוש מהמבטחים הקטנת הפרמיות, וכך לשמור על עניינם של חברי הקופה, שרכשו את הפוליסות בהמלצתה ותוך אימון שהיא פועלת להשגת מחיר הוגן.

- בתיקי הקופה לא היה הסכם להסדרת ההתקשרות עם סוכנות הביטוח. לדברי הנהלת הקופה, עוד לפני שהוחלט על ההתקשרות עם סוכנות הביטוח, נבדקו הצעות של סוכנויות ביטוח אחרות; אולם במסמכי הקופה נמצאה רק הצעה אחת, מאפריל 1978, של חברת ביטוח העוסקת בתחום זה, וזו - לאחר שהועברה לחוות דעתה של אותה סוכנות הביטוח, ונפסלה על ידיה - נדחתה גם על ידי הקופה. לפני ההחלטה על המשך הקשר עם סוכנות הביטוח, מן הראוי היה שקופת החולים תמסור את נתוני שתי ההצעות לבדיקה של גורם אובייקטיבי מוסמך בענייני ביטוח, ולא תפנה לקבלת חוות דעת של בעל הצעה מתחרה.

באוגוסט 1978 התלונן אחד מהמבוטחים בקופת החולים, כי הפוליסה שנעשתה באמצעותה עלתה במחיר כפול מזה שגבו סוכנויות ביטוח אחרות ממבוטחים; להוכחת הטענה אף צירף המתלונן לתלונה פוליסת ביטוח, שנעשתה באמצעות קופת חולים אחרת. גם תלונה זו הועברה לסוכנות הביטוח עצמה, שהיא בעלת עניין ישיר בנושא.

- חברי קופת החולים שהם גם עובדי המוסד, נהנים מהנחה ניכרת ממחיר הביטוח, בהשוואה לחברי הקופה שאינם עובדי המוסד. לדעת הביקורת אין מקום להנחה זאת, שנותנת סוכנות הביטוח, שהיא גוף חיצוני הבא בקשרים עיסקיים עם הקופה ועובדיה; משרד מבקר המדינה העיר על כך להנהלת הקופה, בהתחשב במרחק העסקי שיש לשמור בין סוכנות הביטוח לבין עובדי המוסד הבאים, או עשויים לבוא, במגע עסקי וענייני עימה בתוקף תפקידם בקופה.

*

במטרה להסדיר את נושא הביטוח בכללותו פנתה הנהלת קופת החולים, בפברואר 1979 לכמה חברות ביטוח, וביקשה מהן הצעות.

רכישת מחשבים

עד לשנת 1976 השתמשה קופת החולים, לצורך ענ"א, במחשב ששכרה מספק מחשבים; לשנת הכספים 1976 שילמה הקופה בגין שכירת המחשב 464,000 ל"י. ביולי אותה שנה החליטה הנהלת הקופה על החלפת המחשב במחשב מדגם אחר ("המחשב השני"), שנתקבל בשכירות מאותה חברה. מחשב זה היה בשימוש של גוף ציבורי מאז סוף 1971; אולם מהפרוטוקולים משיבות הנהלה לא עולה, שאכן דווח לה במפורש, שהמחשב היה כבר בשימוש כחמש שנים; יועץ הקופה לענייני מיכון היה סבור, באותה עת, שאין לשכור מחשב זה, אלא יש לרכוש ציוד אחר, שלדעתו התאים יותר לאופי העיבודים הדרושים לקופת חולים. המחשב החל לפעול בקופה ביולי 1977.

הוצאות הקופה בגין שירות ושכירות של המחשב הסתכמו בשנת הכספים 1977 בסך של 1,034,000 ל"י. לפי תקציב הקופה, יגיעו הוצאותיה למטרה זו בשנת הכספים 1978 לסך 1,560,000 ל"י. החלפת המחשב נומקה, בין היתר, ברצונה של הנהלת הקופה לעכד בו שתי מערכות נוספות: הנהלת החשבונות ומשכורות. הקופה לא פעלה להעלאת נושאים אלה לעיבוד במחשב השני, אף כי שעות העבודה שלו היו קטנות בממוצע ממשמרת אחת, והקופה אף השכירה שעות מחשב לגורמי חוץ.

כחצי שנה לאחר התקנתו של המחשב השני הוחלט על החלפתו, ובינואר 1978 קיבלה הקופה, על פי בקשתה, הצעה לרכישת מיני-מחשב מחברה אחרת ("המחשב השלישי"). בקופה אין תיעוד על כך, שהיא ניתחה את המערכות שהיא מפעילה ושבדעתה להפעיל במחשב השלישי, ואת שיטות העבודה המינהליות. לא נקבעו הכמויות הצפויות של הנתונים בכל מערכת למספר שנים, וזמן העיבוד הדרוש - נתונים חיוניים כדי לקבוע סדר גודל של המחשב הדרוש לעיבוד נתוני הקופה.

בחירת המחשב השלישי התבססה על מכרז שהוציא משרד הפנים בנובמבר 1977 לבחירת מחשב לצרכיו הוא. לדברי הנהלת הקופה, הנימוקים להחלפה המהירה של המחשב היו בעיקר ההוצאה החודשית הקטנה יותר, ובו בזמן כושר העיבוד הגדול והמהיר יותר של המחשב השלישי.

ההוצאה לרכישת המחשב והתקנתו עלתה יותר משלושה מיליון ל"י, והוצאות הסבה יגיעו לסכום בוסף של 310,000 ל"י. הסבת התוכניות לעיבוד הנתונים במחשב בעשית בקופה על ידי תרגום התוכניות הקיימות, בלא שנבדק אם ניתן לשפר את שיטות העבודה. בצורה זאת אין מנוצלות במלואן התכונות של המחשב החדש. כאשר יוחלט על הכנת תוכניות לעיבוד הנתונים במחשב, שיהיו תואמות את הדרישות המינהליות הנוכחיות והתכנוניות שנוספו במחשב השלישי, יש לצפות לכן, שיהיה צורך בהוצאות בוספות. באוגוסט 1978 נחתם הסכם בין הקופה לבין חברה מספקת מחשבים (להלן: הספק), שלפיו יתקין הספק את המחשב 14 שבועות מיום חתימת ההסכם, ואילו מסירת המחשב תהיה בתום תקופה של שבעה חודשים מיום החתימה.

בהצעת הציוד של הספק מינואר 1978, וכן בהסכם, מדובר על מחשב מדגם 6600; בסופו של דבר הוחלט על התקנת מחשב מדגם 5500, ואילו המחשב מדגם 6600 אמור היה להיות מותקן רק לקראת אפריל 1979. המחשב מדגם 5500 ביצעו קטנים מאלה של המחשב שהוזמן, ואף גודל הזכרון שלו הוא מחצית מזה של דגם 6600. על אף זאת שילמה הקופה, עד לתחילת 1979 כ-75% ממחיר המחשב מדגם 6600, וזאת בהתאם לתנאי החוזה המקוריים, שהקופה לא פעלה לשנותם בעקבות שינוי הדגם שסופק זמנית.

הספק התחייב להסב - בעזרת חברת יעוץ - למחשב החדש את המערכות שהופעלו במחשב השני. בהסכם נאמר שמיד לאחר חתימתו תכין חברת היעוץ תיק בחינה, לקראת הכנת תוכניות הסבה ותכניות קלט. עוד התחייב הספק להכשיר לכך, במשך תקופת ההסבה, עובד של הקופה, בלא תשלום, בתנאי שהוא יקדיש לכך את כל הזמן שידרש. חברת היעוץ עוד לא הכינה את תיק הבחינה ולא קיים לוח זמנים מפורט להסבה, לניסויים ולהרצה. לא הוכשר עובד מטעם הקופה להכנת המערכות, דבר הפוגם באפשרות הקופה לאחזקת התוכניות, ולכן בכל מקרה של תקלה או שינוי בתוכנית, תזדקק הקופה לשירותי החברה לייעוץ, תמורת תשלום של 200 ל"י לשעה כנקבע בהסכם. לדברי הקופה, היו לה קשיים בהשגת עובד מתאים.

אחת המטרות של החלפת המחשב הייתה להעביר את מערכת הנהלת החשבונות לעיבוד במחשב. בהסכם אף נקבע, שהספק ישתמש בתוכנית מוכנה מראש שבידו, לעיבוד הנתונים של הנהלת חשבונות, תמורת תשלום של 40,000 ל"י. עד

למועד סיום הביקורת לא נבקטו צעדים להנהיג בהנהלת החשבונות את השינויים הדרושים בשיטות העבודה המינהליות ובטפסים, ואין תוכנית ולוח זמנים להסבת הנהלת החשבונות לעיבוד במחשב.

השכרת שירותי מחשב

תמורת תשלום דמי השירות והשכירות לחברה, שהשכירה לקופה את המחשב השני, רשאית הקופה להשתמש בו 182 שעות בחודש; התמורה קבועה גם אם הקופה תשתמש במספר שעות קטן מזה. לעומת זאת תחוייב הקופה בתשלום נוסף, אם תשתמש במחשב מעבר ל-182 שעות. כיוון שהקופה לא ניצלה את מלוא השעות העומדות לרשותה, היא השכירה שירותי מחשב לגורמי חוץ, כדי לקבל תמורה כספית כלשהי בעבור השעות שלא ניצלה. הכנסת הקופה מהשכרת שעות מחשב לגורמי חוץ בשנות הכספים 1976 ו-1977 הסתכמה ב-49,200 ל"י וב-66,500 ל"י בהתאמה.

- לפי הסברים שקיבלה הביקורת, ההשכרה נעשית על פי רישום של שעות ההשכרה ביומן או בדפי עבודה יומיים, וחיוב מקבל השירות על ידי שיגור מכתב חשבון, עם העתק להנהלת החשבונות של הקופה, המזכה את המיכון בהכנסה לאחר קבלת התשלום. הקופה לא הכינה נוהל כתוב בדבר רישום שעות ההשכרה וחיוב מקבלי השירות.

סדרי בטיחות

- החדר, שבו פועל המחשב, לא היה סגור והגישה אליו הייתה חופשית, גם לאנשים שאינם עובדי הקופה; במהלך הביקורת עשתה הקופה לתיקון המצב. תוך ביצוע עבודות השכירות ניתנה גישה למחשב הקופה לעשרות אנשים מן החוץ, במיוחד אחרי הצהריים כאשר נוכחות עובדי המיכון היא מצומצמת. הקופה לא הוציאה הוראות נוהל בדבר היסיון המידע הממוחשב. המדובר במוסד רפואי, והפעלת המחשב בלא פיקוח מתאים עלולה לגרום לדליפת מידע לגורמים לא מוסמכים.

- ביחידת מחשב יש צורך במערכת נהלים והוראות ברורים וקבועים בדבר סדרי בטיחות, כדי למנוע, או לצמצם, נזק עקב תקלות ומקרי חרום, ולאפשר רציפות בפעולותיה של היחידה*. אין לקופה הסדרי גיבוי למחשב הפועל בה,

* בעניין זה ראה דו"ח שנתי 22 של מבקר המדינה (עמ' 69).

ולזה שיופעל על פי ההסכם; והקופה אינה שומרת במכנה נפרד, כפי שרצוי, עותקים של סרטי תוכניות ונתונים, כדי לאפשר המשך סדיר של עיבוד הנתונים במקרים של תקלה בקבצים שבשימוש שוטף. הסרטים המגנטיים הכוללים תוכניות ונתונים, והמהווים חומר דליק, מאוחסנים בחדר המחשב, בלא הפרדה. הקופה לא ביקשה חוות דעת של רשות כבאות מוסמכת על הסדרים לכיבוי אש, ולא נערך תירגול של העובדים למקרה של שריפה.

מ ש ק ה כ ס פ י ם

קופת החולים מדווחת על הוצאותיה והתחייבויותיה על בסיס מצטבר, וגם הכנסותיה כלולות בדו"חות הכספיים שלה לפי אותו בסיס, למעט ההכנסות מחברים, הכלולות לפי בסיס מזומנים. הקניות והמכירות של רכוש קבוע במשך השנה כוללת הקופה בחשבונותיה התוצאתיים של כל שנה שוטפת, וההשקעות ברכוש הקבוע מוצגות במאזן הקופה בערך סמלי בלבד. הקופה אינה מפעל עיסקי, וגם אינה פועלת על פי עקרונות הדיווח הכספי המקובל במשרדי הממשלה; לכן בדיווח הכספי שלה אין אבחנה בין הוצאות עיסקיות וקפיטאליות, והיא מציגה בחשבונותיה השנתיים דין וחשבון על הכנסות והוצאות. הקופה גם אינה מציגה בהכנסותיה את המילווות שהיא מקבלת בביטוח הצמדה, הניתן על ידי משרד האוצר. רואה חשבון מבקר את חשבונותיה של קופת החולים. הדו"חות הכספיים של הקופה ליום 31.3.78 הוצאו במאס 1979.

תקציב

לשנת הכספים 1977 הכינה קופת החולים תקציב, שהוגש גם למשרד הבריאות, בהיקף של 200.4 מיליון ל"י הכנסות, ו-233.1 מיליון ל"י הוצאות תפעוליות. על סמך נתונים אלה תוכנן הגרעון בסך של 32.7 מיליון ל"י. בפועל הסתכמו הכנסות קופת החולים מכל המקורות באותה שנה ב-260.2 מיליון ל"י - גידול של 59.8 מיליון ל"י - 30% לעומת התקציב; ההוצאות התפעוליות הגיעו ל-263.5 מיליון ל"י - 30.4 מיליון ל"י - 13% מעל התקציב. כיוון שקצב גידול ההוצאות היה קטן מקצב גידול ההכנסות, הגיע גרעון הקופה, לפי נתונה, ב-1977 לסך של 3.3 מיליון ל"י לעומת 32.7 מיליון ל"י שנחזו בתקציב.

הגידול בהכנסות - בסך של כ-60 מיליון ל"י - לעומת הסך החזוי, נובע, בין השאר, משינויים בסעיפים אלה: ההכנסות ממסי חבר גדלו מ-77.8 מיליון ל"י ל-92.2 מיליון ל"י - גידול של 19%; הכנסות הקופה ממש מקביל, המועברות מהמוסד לביטוח לאומי, הגיעו ל-65.7 מיליון ל"י, ובכלל זה 3.3 מיליון ל"י על חשבון

שנת 1976, לעומת 48 מיליון ל"י שנחזו בתקציב - גידול של 37%; השתתפות הממשלה בתקציב הקופה הגיעה ל-86.3 מיליון ל"י לעומת 55 מיליון ל"י שתוכננו בתקציב - גידול של 57% (בקשר להלוואה בסך 20 מיליון ל"י, ראה בדו"ח זה עמ' 24).

הגידול בהוצאות בפועל לעומת אלו שתוקצבו, נובע בעיקר מחריגת הקופה מהתקציב בסעיפים: הוצאות למשכורות, שגדלו מ-33 מיליון ל"י ל-53.7 מיליון ל"י; הוצאות לתנאים סוציאליים, שגדלו מ-16.5 מיליון ל"י ל-21.3 מיליון ל"י; הפרשת הקופה להסדרות העובדים הלאומית ממסי חבר שגדלה מ-20.5 מיליון ל"י ל-27.7 מיליון ל"י*. הפרשות הקופה לקרן פיצויים גדלו מ-10 מיליון ל"י ל-23.8 מיליון ל"י; על השקעות הוציאה הקופה 7.2 מיליון ל"י לעומת 3.2 מיליון ל"י שנחזו בתקציב. במספר סעיפי הוצאה היו ההוצאות בפועל קטנות מהמתקצב: ההוצאות לתרופות הגיעו ל-24.8 מיליון ל"י לעומת 28.8 מיליון ל"י שבתקציב, לאשפוז ולטיפול אמבולטורי הוצא סך של כ-84 מיליון ל"י לעומת הסך החזוי של 91.3 מיליון ל"י; על ריבית והצמדה הוצא סך של 2.7 מיליון ל"י לעומת 12 מיליון ל"י, שנכללו בתקציב (ראה להלן: "הוצאות ממונ").

חלק גדול מתקציב קופת החולים, בהכנסות ובהוצאות, נקבע מחוץ למערכת ולקופה אין שליטה על כך. הדברים אמורים לגבי המס המקביל, השתתפות הממשלה, וכן הוצאות השכר לסגל הרפואי. עם זאת, השינויים בביצוע התקציב בהיקף כזה שנתהווה בקופת החולים, היו בעיקרם בצד ההכנסות, והיה בהם כדי לגרום להגדלה מסויימת מעבר למתוכנן של השתתפות הממשלה, המהווה חלק לא מבוטל מתקציב ההכנסות של הקופה. לכן היה מקום לכך, שהקופה ומשרד הבריאות, יעריכו מחדש את המצב גם במהלך השנה, כדי שהתקציבים ישקפו בכונה את המציאות הכספית בקופה.

ה ק צ ב ו ת מ ש ר ד ה ב ר י א ו ת : מן ההקצבה שאושרה לקופה מנכה משרד הבריאות את הסכומים המגיעים לכתבי החולים הממשלתיים בעד אשפוזם של מבוטחי הקופה. כדי שלא יעביר כספים מעל המגיע, על משרד הבריאות לעקוב במשך השנה ולבדוק מידי פעם את התשלומים שיגיעו מהקופה בעד אשפוז חולים, ולהעביר אליה את היתרה בלבד.

* עוד העבירה הקופה באותה שנה להע"ל סך של 6.6 מיליון ל"י על חשבון שנים קודמות. לעומת זאת חייבה הקופה את הע"ל בהוצאות הנהלה לשנה השוטפת בסך 1.8 מיליון ל"י, ובעד שנים קודמות בסך 3.9 מיליון ל"י; סכומים אלה לא נכללו בתקציב הקופה לשנת 1977.

לפי הדו"חות הכספיים של קופת החולים עולה, שבשנים 1977 ו-1978 הועברו אליה סכומים, שעלו על ההקצבה שאושרה לה לאחר ניכוי תשלומי האשפוז:

לסוף מארס 1977 היה חייב משרד הבריאות לקופה, לפי נתונה, סך 7.6 מיליון ל"י; מאידך לסוף מארס 1978 הייתה הקופה חייבת למשרד הבריאות סך 17.1 מיליון ל"י, בעד סכומים שהוזרמו לה מעבר להקצבה; אחרי ניכוי החוב בגין אשפוז. עיקר ההפרש מקורו ברישום סך כ-23 מיליון ל"י על ידי הקופה לזכות משרד הבריאות בעד אשפוז חולים בבתי חולים ממשלתיים שנעשה לסיכום שנת הכספים 1977.

באפריל 1979 טרם סוכמו חשבונות הקופה לסוף שנת הכספים 1978, אולם על פי הסיכומים עד אותו מועד הסתכמה ההקצבה המאושרת של משרד הבריאות לקופה ל-1978 בסך כ-94 מיליון ל"י, וממנה הועברו לקופה עד סוף 1978 סך 80 מיליון ל"י*. בחשבון ימי האשפוז עמדה בספרי הקופה יתרה לזכות משרד הבריאות בסך כ-31 מיליון ל"י. יתרה זו אינה כוללת את חשבונות האשפוז של בתי החולים, המתייחסים לרבע האחרון של שנת הכספים 1978. יוצא, שעוד לפני הכללת הרבעון האחרון של חשבונות האשפוז הייתה לפי נתוני הקופה, הזרמה עודפת של משרד הבריאות בסך כ-17 מיליון ל"י.

מהאמור לעיל עולה, שהקופה נהנתה מעודפי מזומנים לתקופות ארוכות יחסית, ולדבר זה משמעות רבה בתקופה של ירידה בערך הכסף.

הכנסות והוצאות

(א) להלן ריכוז ההכנסות של קופת החולים בתקופה 1.1.74 - 31.3.78, על פי הדו"חות הכספיים שלה (באלפי ל"י).

1974 (31.3.75-1.1.74)	מדר (1974=100)	1975	מדר (1974=100)	1976	מדר (1974=100)	1977	הכנסות
13,749	148	20,410	404	55,558	628	86,311	תקציב המדינה (רגיל)
2,566	(666)						" " (פיתוח)
24,021	84	20,140	131	31,383	260	62,452	המוסד לביטוח לאומי-סס מקביל
							" " " " -נפגעי עבודה
2,256	104	2,343	107	2,410	269	6,066	הכנסות ממסי חבר
34,353	113	38,763	169	58,087	268	92,213	חשלומי מעבידים-דמי מחלה
1,614	101	1,623	126	2,037	171	2,758	הכנסות משירותים
3,646	139	5,051	190	6,942	233	8,503	שונות
1,080	-	5,498	-	2,504	-	1,894	
83,385	109	91,162	190	158,921	312	260,197	ס"ח

* בכלל זה 28.9 מיליון ל"י, שנזקפו על ידי משרד הבריאות לחובת קופת החולים, בגין שימוש בלמי אשפוז.

חלק מגידול ההכנסות מהשתתפות הממשלה מקורו בהחלפת סובסידיה סמויה - שהתבטאה במחיר נמוך ליום אשפוז - בסובסידיה גלוויה*.

משקלה של השתתפות הממשלה גדל בשנים האחרונות לעומת משקלן של ההכנסות מדמי חבר: ההכנסה מהשתתפות הממשלה בתקציב הרגיל של הקופה כיסתה ב-1977 33% מכלל ההכנסות של הקופה, לעומת 16% בשנת 1974; כנגד זאת ההכנסה ממסי חבר כיסתה ב-1977 35% מכלל הכנסות הקופה לעומת 41% בשנת 1974. בשנת הכספים 1977 - גדלו ההכנסות ממסי חבר ב-59%, השתתפות הממשלה ב-55%, וההכנסות המועברות מהמוסד לביטוח לאומי - ב-99%.

(ב) להלן בעמוד הבא ריכוז ההוצאות של קופת החולים בתקופה 1.1.74 - 31.3.78 (באלפי ל"י):

הטבלה מראה שכלל הוצאות הקופה גדלו בשנת 1977 ב-195% לעומת שנת 1974; בהתחשב בעליית המחירים במשק גדלו ההוצאות גידול ריאלי של 23%. בולטת העובדה, כי הוצאות הקופה לאשפוז, דמי מחלה וריפוי גדלו בקצב מהיר מאוד, והגיעו ל-86 מיליון ל"י בשנת 1977, גידול של 790% לעומת ההוצאה בשנת 1974 שהגיעה ל-9.7 מיליון ל"י בלבד; הגידול הריאלי בהוצאות אלה הגיע ל-270%. אשר לגידול בהשתתפות הממשלה באותה תקופה - ראה לעיל.

משקלה של ההוצאה לאשפוז בכלל הוצאות הקופה גדל ל-33% ב-1977 לעומת 11% בלבד ב-1974. לעומת זאת במרבית סעיפי ההוצאה האחרים חלה ירידה במשקלן בכלל הוצאות הקופה, כלהלן: ההוצאה בסעיף החזקת מרפאות הגיעה ב-1977 ל-29% מכלל הוצאות הקופה לעומת 38% ב-1974; וההוצאה לשימוש בתרופות והחזקת בתי מרקחת ירדה ל-10% לעומת 18% באותן שנים.

* לגידול בדמי אשפוז, ראה דו"ח שנתי 25 של מבקר המדינה (עמ' 241) ודו"ח שנתי 27 (עמ' 277).

1974	מדד (1974=100)	1975	מדד (1974=100)	1976	מדד (1974=100)	1977	הוצאות
33,815	105	35,386	151	51,163	230	77,809	החזקת מרפאות, מכונים ומעבדות
16,345	109	17,742	143	23,452	155	25,311	שימוש בהרופות והחזקת בתי מרקחת
9,657	162	15,643	453	43,735	890	85,965	אשפוז, דמי מחלה וריפוי
10,701		10,927		16,023		28,516	הוצאות כלליות
4,287		5,523		9,951		1,790	הוצאות מימון
14,988	110	16,450	173	25,974	202	30,306	ס"ה הוצאות כלליות ומימון
1,757		2,274		3,159		4,599	הוצאות גבייה
4,396		4,561		5,368		8,520	הוצאות מינהל מרכזיות
522		564		920		2,138	הוצאות מיכון
5,000		10,000		10,000		16,599	הפרשה לפיצוי פרישה לעובדים
2,703		2,086		4,367		6,984	השקעות ברכוש קבוע (נטו)
-		-		11,899		5,254	הוצאות בגין שנים קודמות בניכוי הכנסות(1)
89,183	117	104,706	202	180,037	295	263,485	סה"כ הוצאות
5,798	13,544		21,116		3,288		עודף הוצאות על הכנסות מועבר למאזן

(1) כולל הפרשה לפיצויי פרישה בסך 5.75 מיליון ל"י, והעברה להסתדרות העובדים הלאומית בסך 6.6 מיליון ל"י, ובניכוי השתתפות ההסתדרות בהוצאות הנהלה, בגין שנים קודמות - 3.9 מיליון ל"י, ומס מקביל מהמוסד לביטוח לאומי - 3.3 מיליון ל"י.

הוצאות מ ל מ ו ן : להלן פירוט הוצאות לריבית, הפרשי הצמדה,
והוצאות כלליות בחשבונות קופת החולים:

- 1.1.74 31.3.75	- 1.4.75 31.3.76	- 1.4.76 31.3.77	- 1.4.77 31.3.78	
15,043,781	12,316,251	21,150,717	5,152,220	הוצאות ריבית והפרשי הצמדה
-	-	1,821,906	2,243,872	פחות הכנסות מריבית ופדיון ניירות ערך
15,043,781	12,316,251	19,328,811	2,908,348	הוצאה נטו
7,254,100	4,520,064	6,430,000	1,015,000	הוצאה שנזקפה:
3,502,200	2,272,348	2,948,000	103,000	להחזקת מרפאות ומעבדות להחזקת בתי מרקחת ומחסן אספקה
4,287,481	5,523,839	9,950,811	1,790,348	ס"ה הסכום שהוצג כהוצאה מימון בחיוב הוצאות

בשנת הכספים 1976 חל גידול בהוצאות המימון, לאחר שבשנה שקדמה לה חלה ירידה בהוצאה זו. בשנת הכספים 1976 הפרישה הקופה 17.6 מיליון ל"י על חשבון ריבית פיגורים בגין הלוואה מהסוכנות היהודית (ראה סעיף הלוואות מבנקים ומוסדות לטוח קצר), מזה 10.1 מיליון ל"י בגין שנים קודמות.

הקופה בוהגת לזקוף חלק מהוצאות המימון להוצאות תפעוליות. הוצאות המימון בסך 9,378,000 ל"י בשנת 1976 ו-6,792,000 ל"י בשנת 1975 בזקפו לסעיפי הוצאות החזקת מרפאות ומעבדות, ולהחזקת בתי מרקחת ומחסן אספקה. סיווג זה של הוצאות מראה הגדלה של ההוצאות התפעוליות של יחידות אלה מעבר למה שהיו בפועל.

- לדעת הביקורת רצוי שהוצאות המימון יופיעו במלואן בדו"ח הכנסות והוצאות של הקופה. גם בשנת 1977 נמשכה מגמה זו, אם כי עקב ירידת הוצאות המימון באותה שנה (בעיקר עקב השינוי בסיווג הלוואה מהסוכנות היהודית, ראה להלן) השפעתה על גידול ההוצאות התפעוליות הייתה קטנה בהרבה.

דו"חות כספיים

להלן בעמוד הבא מאזני קופת החולים לסוף כל אחת מהשנים 1974 עד 1977, כפי שריכז משרד מבקר המדינה, על פי הדו"חות הכספיים של קופת החולים.

מאזנים מרוכזים (באלפי ל"י):

31.3.75 עד (מ-1.1.74) (31.3.75)	31.3.76	31.3.77	31.3.78	א ק ס י ב
				בכסי דלא ניידים
-	-	-	-	קרקעות, בניינים, ציוד ורכוש אחר בערך סמלי
-	-	9,596	23,130	השקעות
				רכוש שוטף
6,124	7,641	10,756	21,620	מלאי תרופות ומכשירים
-	-	1,053	1,842	החשב הכללי הקצבות לקבל
-	-	7,617	-	משרד הבריאות הקצבות לקבל
867	289	395	428	מוסדות קשורים
407	1,062	825	752	עובדים
1,171	1,957	2,151	2,942	חיבים
1,899	1,921	4,257	5,080	שטרות והמאות לקבל
3,325	1,572	7,814	14,381	מזומנים בבנקים ובקופה
13,793	14,442	34,868	47,045	סה"כ רכוש שוטף
13,793	14,442	44,464	70,175	ס"ח
				פ ס ל ב
				גרעון
(74,736)	(80,534)	(94,078)	(115,194)	יתרת גרעון להחילת השנה
(5,798)	(13,544)	(21,116)	(3,288)	בנוסף גרעון השנה
(80,534)	(94,078)	(115,194)	(118,482)	ס"ח יתרת גרעון מצטבר
5,000	15,000	25,000	37,892	עתודה לפיצויי פרישה לעובדים בכיכוי יעודה שהוסקה - ב-1977 - 11 מיליון ל"י
				הלוואות לזמן ארוך (בכיכוי חלויות שוטפות)
9,116	9,227	5,486	-	הלוואות צמודות למדד יוקר המחיה
22,697	22,325	34,740	39,358	הלוואות לא צמודות
31,813	31,552	40,226	39,358	
				התחייבויות שוטפות
1,123	820	3,068	1,033	הסחירות העובדים הלאומית
348	5,290	484	592	מוסדות קשורים
8,848	10,111	15,027	23,111	זכאים שונים ויהרות זכות
5,097	7,141	12,679	10,695	שטרות והמאות למפעון
690	1,072	843	150	בנקים
22,930	26,545	58,850	58,763	הלוואות מבנקים ומוסדות כולל חלויות שוטפות
18,478	10,989	3,481	-	הלוואות מיחידים
			17,063	משרד הבריאות
57,514	61,968	94,432	111,407	סה"כ התחייבויות שוטפות
13,793	14,442	44,464	70,175	ס"ח

ה ע ר ו ת ל מ א ז נ י ם ה מ ר ו כ ז י ם

אקטיב

ק ר ק ע ו ת , ב נ י ל י נ י ם , צ י ל ו ד ו ר כ ו ש א ח ר :
 מוצגים במאזן בערך סמלי של 1 ל"י*. על פי הביאורים לדו"חות הכספיים,
 ההנהלה העריכה את שווי הרכוש הקבוע ל-31.3.78 בסך 140 מיליון ל"י,
 ל-31.3.77 בסך 100 מיליון ל"י, ל-31.3.76 - 80 מיליון ל"י ול-31.3.75 -
 בסך 65 מיליון ל"י. רואה החשבון הסתייג בחוות דעתו לדו"חות הכספיים
 ליום 31.3.77 מהצגת ההשקעות ברכוש קבוע בערך סמלי של 1 ל"י. ההשקעות
 לרכישת רכוש קבוע נזקפות לחשבון הכנסות והוצאות: בשנת 1977 -
 7 מיליון ל"י, בשנת 1976 - 4.4 מיליון ל"י, ב-1975 - 2.1 מיליון ל"י
 וב-1974 - 2.7 מיליון ל"י. לדעת הביקורת על מנת לתת תמונה נכונה של
 מצב העסקים של הקופה, רצוי לבחון את האפשרות של שינוי שיטות הרישום.
 ערכו המשוערך של הרכוש הקבוע עלה על הגרעון המצטבר ל-31.3.78 שהגיע
 לכ-118 מיליון ל"י.

ה ש ק ע ו ת : י ת ר ו ת ה ה ש ק ע ו ת ב מ א ז נ י ם ד ל ע י ל מ ו ר כ ב ו ת כ ל ה ל ן (ב א ל פ י ל"י) :

31.3.76	31.3.77	31.3.78	
3,311	8,024	20,216	אגרות חוב סחירות בכורסה, לפי העלות כולל ריבית והפרשי הצמדה שנצברו ליום המאזן
956	1,294	928	פקדון במוסד קשור (נושא ריבית)
20	257	257	דמי חבר באגודת אשראי (אוצר עממי) לפי העלות
2	21	1,729	מניות לפי ערך השוק
1,050	-	-	ערכויות לפי העלות
<u>5,339⁽¹⁾</u>	<u>9,596</u>	<u>23,130</u>	ס"ה

(1) סכום ההשקעות ל-31.3.76 אינו מופיע באקטיב, כיוון שקוזז בסעיף הלוואות בלתי צמודות (ראה להלן).

במשך שנת הכספים 1977 הגדילה הקופה את השקעותיה באגרות חוב הנסחרות בכורסה, וליום 31.3.78 הן עלו ב-12.2 מיליון ל"י מעל להשקעות בסוף השנה שקדמה.

* לדברי הקופה, הסתכמה העלות המקורית של הרכוש שהיא רכשה מאז קום המדינה, בסך 35.5 מיליון ל"י.

הדו"חות הכספיים של הקופה מראים, שהיקף הנכסים הנזילים שלה, לאמור סעיף מזומנים והמחאות לקבל בבנקים גדלו גם הם במשך השנים.
להלן טבלה, המראה מגמה זו לפי מאזני הקופה (באלפי ל"י):

31.3.75	31.3.76	31.3.77	31.3.78	
3,325	1,572	7,815	14,381 ⁽¹⁾	מזומנים בבנקים
1,868	1,921	4,256	5,080	סטרות והמחאות לקבל
5,193	3,493	12,071	19,461	סה"כ

(1) כולל 7 מיליון ל"י שנתקבל מהמוסד לביטוח לאומי כ-31.3.78.

הכנסות הקופה מריבית ומהפרשי הצמדה לשנים 1975 עד 1977 היו כ-1.8, 1.9 ו-2.2 מיליון ל"י כסדרן.

עיקר ההכנסות מריבית בשנים 1975 ו-1976 נבעו ממתן הלוואות לזמן קצוב, בדרך כלל ל-6 עד 12 חודשים בריבית של 30%-36% לשנה. ההלוואות ניתנו לחברות וללווים פרטיים באמצעות בנקים. הן ניתנו בדרך כלל כנגד ערבות בנקאית.

ההכנסות מניירות ערך כ-1975 וב-1976 נבעו רובן ככולן מריבית על אג"ח וקרנות גאמנות, ומיעוטן מדיבידנד על מניות. ב-1977 גדל יחסית אותו החלק בהכנסות מניירות ערך, שמקורו במניות וקרנות נאמנות.

הקופה החזיקה את אמצעיה הנזילים בחלקם הגדול באגרות חוב צמודות, סחירות בבורסה, חלק במזומנים, וחלק אחר - הקטן שבהם - היו הפקדות לזמן קצוב בבנקים ובמניות (ראה לעיל). אין בקופה תיעוד על כך, שמדיניות ההשקעות בדונה בהנהלתה ושהיא קבעה עקרונות להשקעותיה.

משרד מבקר המדינה דן עם הנהלת קופת החולים בקשר לפקדונות, שהיא הפקידה בבנקים ושלא השיגו את הרווח המירבלי, שניתן היה להשיג באותה תקופה. אשר להשקעה במניות העירה הביקורת להנהלת הקופה, שלהשקעה במניות דרושה בחינה יותר יסודית ויש צורך לבחון בעיון אם יש מקום לכך, שהקופה תשקיע כספים בתחום השקעות זה. מכל מקום, מבחינה של סידרי בקרה תקינים יש חשיבות גדולה לכך, שהחלטות בדבר השקעות מסוג זה יתקבלו בדרג המתאים, ויישמר תיעוד מתאים על החלטות אלה.

באותה עת שהקופה השקיעה סכומים כאמור לעיל, ראוי לציין שהיא קיבלה בשנות הכספים 1976 ו-1977 הלוואות בסכום כולל של 9.6 מיליון ל"י (בסכומים שנעו מ-100,000 ועד 3,000,000 ל"י כל אחד; הלוואה אחרונה זו התקבלה בינואר 1977, בריבית של 10% לשנה, לפרעון ב-24 תשלומים חצי-שנתיים החל מנובמבר 1984), לתקופות ארוכות ובריבית נמוכה, שניתנו לה בהמלצת שלטונות מס הכנסה, בגין חוב מס הכנסה בקשר לריבית על הלוואות שקיבלה, שלא העבירה לשלטונות המס במשך תקופה ארוכה, וכן לניכויים משכר עובדיה שלא הועברו במועד. ההשקעות האמורות נתאפשרו, בין השאר מכך, שהקופה נהנתה מעזרת הממשלה במימון חובות מסים בריבית קטנה יחסית*.

מלאי התרוף ומכשירי סעיף זה הסתכם ל-31.3.78 בסך של 21.6 מיליון ל"י, לעומת 6.1 מיליון ל"י ל-31.3.75 - ולעומת 10.8 מיליון ל"י ליום 31.3.77; המלאי מוצג לפי העלות על בסיס חשבון קנייה אחרון. רואה החשבון הסתייג בחוות דעתו משיטת ההצגה של ערך המלאי, באחרונה לגבי הדו"חות הכספיים ליום 31.3.78. לפי המאזן ליום 31.3.78 הגיע ערך המלאי של הקופה ל-7-8 חודשי צריכה ממוצעת במשך שנת הכספים 1977; לדעת הביקורת חיוני הדבר, שהחזקת מלאי כזה תתואם עם משרד הבריאות, במיוחד כשהמדובר בהיקף גדול יחסית של מלאי.

י ת ר ו ת ח י ב י מ ו ע ו ב ד י מ מ ו ר כ ב ו ת כ ל ה ל נ :

31.3.76	31.3.77	31.3.78	חייבים
335,260	551,178	892,314	לשכת המס
302,840	251,979	385,430	רשויות מקומיות בעד מיסים
46,872	47,668	173,083	מפעל ציבורי
1,271,890	1,300,410	1,491,448	שונים
1,956,862	2,151,235	2,942,275	ס"ח
			עובדים
447,277	214,793	38,873	הלוואות לעובדים מקרן הלוואות
615,254	610,396	713,062	הלוואות, מפרעות ויתרות חובה של עובדים
1,062,531	825,189	751,935	

* אשר להלוואות לחייבי מסים, ראה דו"ח שנתי 27 (עמ' 142).

סעיף החייבים כולל חובות איטיים וללא תנועה בסך 227,000 ל"י ליום 31.3.78, בסך 82,000 ל"י ליום 31.3.77 ובסך 144,000 ל"י ליום 31.3.76.

ש ט ר ו ת ו ה מ ח א ו ת ל ק ב ל : בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה באחד הסניפים של הקופה ביוני 1978 העלתה, שבסניף לא הייתה קיימת הפרדה ברישומים בין מזומן, שיקים ושיקים מעותדים. מהרישומים בספרי הנהלת החשבונות של הסניף - שהיו מעודכנים ליום 31.3.78 בלבד - לא ניתן היה לעמוד על יתרת השיקים המעותדים למועד הביקורת, שצריכה הייתה להימצא בקופת הסניף. שיקים מעותדים לא הופקדו בבנק מדי יום, כדרוש. בסניף אף לא הייתה רשימת השיקים המעותדים; לדברי מנהל הסניף, הסתכמו שיקים אלה ביום הביקורת ב-50,000 ל"י בקירוב, והם נמצאו לדכריו בביתו. מנהל הסניף לא הציג בפני הביקורת את השיקים והודיע, שיפקידם בבנק תוך שבוע - שבועיים ממועד הביקורת (ראה גם עמ' 15 בדו"ח זה).

הנהלת הקופה הודיעה בתחילת יולי 1978, למשרד מבקר המדינה, שלאחר בדיקה שהיא ערכה בסניף, בעקבות הביקורת, ניתנה הוראה להפקיד מדי יום את המזומנים והשיקים הדחויים.

פסיב

ה ל ו ו א ו ת ל ז מ נ א ר ו ך : יתרות ההלוואות לזמן ארוך מורכבות כלהלן, בעמוד הבא לפי מועד פרעונן.

מיתרת ההלוואות שאינן צמודות ניכתה קופת החולים במאזנה ליום 31.3.76 סך של 5,338,900 ל"י, המורכב בעיקר מאגרות חוב סחירות בבורסה בסך 3.3 מיליון ל"י. על הקופה היה להקפיד על הצגה ברורה של סעיף הנכסים במאזן, ולא לקזזו מסעיף ההתחייבויות. מן הראוי היה להציג את ההתחייבויות בסכומן המלא ועם זאת להציג את הפקדונות במלואם באקטיב, כפי שאכן נהגה הקופה החל ממאזנה ליום 31.3.77.

מפירוט ההלוואות עולה, שבמשך שנת הכספים 1976 חלה ירידה משמעותית בסכום ההלוואות הצמודות של הקופה, שהגיעו לסך של 5.5 מיליון ל"י לעומת 9.2 מיליון ל"י בתחילת השנה. כנגד זאת חלה באותה שנה עלייה בעלת משקל בהלוואות הבלתי צמודות של הקופה, שהגיעו לסוף מארס 1977 ל-34.7 מיליון ל"י לעומת 27.7 מיליון ל"י לסוף מארס 1976. הגידול חל בהלוואות שזמן פרעונן מ-1980 ואילך.

<u>31.3.76</u>	<u>31.3.77</u>	<u>31.3.78</u>
1,619,436	-	
1,512,716	1,512,716	
1,120,156	1,120,156	
62,897	92,897	
<u>4,315,205</u>	<u>2,725,769</u>	
1,619,436	1,512,716	
2,695,769	1,213,053	
204,510	49,530	
2,491,259	1,163,523	
6,735,400	4,322,815	
<u>9,226,659</u>	<u>5,486,338</u>	

ה ל ו ו א ו ת צ מ ו ד ו ת ל מ ד ד

שנה הפרעון
1976
1977
1978
1979
ס"ה
בניכוי חלויים שוטפות
בניכוי ריבית מראש
בתוספת הפרשי הצמדה שנצברו
ס"ה

ה ל ו ו א ו ת ל א צ מ ו ד ו ת

<u>31.3.76</u>	<u>31.3.77</u>	<u>31.3.78</u>
1,704,791	-	
4,333,216	4,333,216	
6,961,928	6,961,928	57,152,142
6,759,854	6,759,854	6,759,854
10,136,525	21,386,525	32,833,787
29,896,314	39,441,523	96,745,783
1,704,791	(1) 4,333,216	57,152,140
28,191,523	35,108,307	39,593,643
527,338	368,950	235,941
27,664,185	34,739,357	39,357,702
5,338,900	-	-
<u>22,325,285</u>	<u>34,739,357</u>	<u>39,357,702</u>

שנה הפרעון
1976
1977
1978
1979
1980 ואילך
ס"ה
בניכוי חלויים שוטפות
בניכוי ריבית מראש
פחות פקדונות
ס"ה

(1) לסוף מארס 1977 כלולה בטעיף הלוואות מבנקים ומוסדות (כולל חלויים שוטפות) במאזן גם ההלוואה מהסוכנות היהודית (ראה להלן).

הגידול בסכום ההלוואות הבלתי צמודות העומדות לפרעון בשנת הכספים 1978 נבע מכלילת הלוואה לסוכנות היהודית בסך כ-50.4 מיליון ל"י, בחלויות השוטפות של ההלוואות הבלתי צמודות, בעקבות הסכם בין הסוכנות לבין הקופה מנובמבר 1978. קודם לכן הייתה ההלוואה מהסוכנות כלולה בהלוואות צמודות. בסכומי ההלוואות העומדות לפרעון לאחר 1980 כלולה הלוואה מהסוכנות היהודית בסך 7.7 מיליון ל"י, שאינה נושאת ריבית והצמדה והיא תפרע באפריל 1982.

ה ל ו ו א ו ת ל ט ו ת ק צ ר מ כ ב ק י ם ו מ מ ו ס ד ו ת :
 בסכומי ההלוואות כלולה הלוואה מהסוכנות היהודית שיתרתה הסתכמה ליום 31.3.78 בסך 50.4 מיליון ל"י, ליום 31.3.77 - 51.4 מיליון ל"י וליום 31.3.76 - 24.5 מיליון ל"י. הגידול בשנת הכספים 1976 בסכום ההלוואה המוצג במאזן נבע מכך, שבאותה שנה כללה הקופה בספריה זקיפה לריבית פיגורים על חשבון ההלוואה לסוכנות בסך 17.6 מיליון ל"י, כולל 10.1 מיליון ל"י על חשבון שנים קודמות. את שעורי ריבית הפיגורים קבעה הנהלת הקופה לפי המקובל בבנק מסחרי בתקופת ההלוואה. עד לסוף מארס 1977 הוצגה ההלוואה מהסוכנות היהודית כהלוואה צמודה, והחל ב-31.3.78 מוצגת הלוואה זו כחלויות שוטפות של הלוואה בלתי צמודה (ראה להלן).

ז כ א י ם : להלן פירוט הסעיף.

31.3.76	31.3.77	31.3.78	
2,294,424	2,148,339	3,956,873	עובדים
902,510	1,520,836	3,364,494	ספקים
2,574,417	5,866,193	10,596,320	בחל חולים
3,707,395	4,351,860	4,042,133	האוצר, ניכויים משכ"ע, ריבית ושירותים
632,508	1,139,636	1,151,118	שונים
<u>10,111,254</u>	<u>15,026,864</u>	<u>23,110,938</u>	סה"כ

לסוף שנת הכספים 1976 הגיע הגרעון המצטבר של הקופה, לפי רישומיה, ל-115.2 מיליון ל"י. שנת הכספים 1977 הסתיימה בעודף שוטף של הכנסות על הוצאות בסך של כשני מיליון ל"י. הקופה זקפה לחשבונות של אותה שנה הוצאות בגין שנים קודמות, בניכוי הכנסות בסך 5.3 מיליון ל"י; כך הגיע גרעון הקופה לשנת 1977 לסך של 3.3 מיליון ל"י והגרעון המצטבר לסוף 1977, לפי נתוני הקופה, לסך של 118.5 מיליון ל"י. כאמור לעיל אומדת הקופה את שוויו של רכושה הקבוע ל-31.3.78 בסך 140 מיליון ל"י.

בקביעת הגרעון יש לקחת בחשבון שקופת החולים לא הייתה עקבית במידה מספקת, ויש לבחון את הגרעון על רקע הנקודות הבאות:

1. העברה להסתדרות העובדים הלאומית - בשנת 1977 בכללה בספרי הקופה הוצאה בסך 27.7 מיליון ל"י להעברה להע"ל כחלקה במסי החבר שגבתה הקופה באותה שנה - 30% מכלל הגבייה בסך 92.2 מיליון ל"י. בתקציבה לשנת 1977 היה כלול סך של 20.5 מיליון ל"י בלבד להע"ל. הגידול בהעברה להע"ל מעבר למאושר בתקציב אף עלה במידה ניכרת על שיעור הגידול בהכנסות ממסי החבר.

בשנת 1976 זקפה הקופה להוצאותיה בגין העברות להע"ל סך של 14 מיליון ל"י בלבד - 24% מכלל הכנסותיה ממסי חבר (58.1 מיליון ל"י); לפיכך, בשנת 1977 הוכפל כמעט סכום ההעברה להע"ל, בעוד שבאותה הקופה גדל הסכום שגבתה הקופה כמסי חבר ב-59% בלבד.

בתחילת 1979 החליטה הקופה לזקוף בספריה, לשנת הכספים 1977, סך של 6.6 מיליון ל"י כהעברה להסתדרות העובדים הלאומית כחלקה במסי חבר לשנת הכספים 1976 (כנגד זאת חייבה הקופה את הע"ל בעד אותה תקופה בסך של 3.9 מיליון ל"י, תמורת השתתפותה בהוצאות הנהלה של הקופה). תיאומי חשבונות עם הע"ל יש לערוך סמוך למועד חלותם, ולא שנתיים לאחר מכן. יתירה מזו: בתקציבי הקופה לשנת 1977, שהועברו גם למשרד הבריאות, לא היה איזכור בדבר העברה זו, שיש בה כדי להשפיע השפעה של ממש על חשבון העודף והגרעון של הקופה לאותה שנה.

2. עתודה לפיצויי פרישה לעובדים: (א)

בצד הוצאותיה, רושמת קופת החולים - החל בשנת 1974 - סכומים ניכרים על חשבון הפרשה לפיצויי פרישה לעובדים, בוסף להשתתפותה בקופת תגמולים, שבה חברים כל העובדים. לפי המאזן ליום 31.3.77 הגיעה ההפרשה ל-25 מיליון ל"י, מזה 10 מיליון ל"י בשנה השוטפת. משרד מבקר המדינה העיר לקופה, בתחילת יולי 1978, שפעולה זאת של הפרשה לפיצויי פרישה היא למעשה פעולה חשבונאית-רישומית בלבד, ואינה מבטאת הוצאה בפועל, כיוון שהסכומים לא הופקדו כיעודה לפיצויים, אלא שימשו לצרכיה השוטפים של הקופה. רק בשנת הכספים 1977 החלה קופת החולים להעביר את הכספים, המיועדים לפיצויים - עד תום שנת הכספים סך 10.9 מיליון ל"י. לסוף יולי 1978 הגיעו הפקדות הקופה בקופת תגמולים לפיצויים ע"ח היעודה לפיצויים ל-20.1 מיליון ל"י, לסוף ינואר 1979 - כ-32 מיליון ל"י, ולסוף מארס 1979 כ-52 מיליון ל"י.

(ב) בחוות דעתו מנובמבר 1977 לדו"חות הכספיים של הקופה לשנת הכספים 1976 העיר רואה החשבון, שהקופה לא כללה באותה שנה הפרשה לפיצויי פרישה לעובדים בסך של 5.75 מיליון ל"י. הפרשה זו, שהוגיחה לשנת 1976, הפרישה הקופה רק בשנת הכספים 1977 במסגרת "הוצאות משנים קודמות".

בביאורים לדו"חות הכספיים לשנת הכספים 1977 בקבע, שהעתודה מכסה את התחייבות הקופה לתשלום פיצויי פרישה לסוף שנת הכספים 1977; עם זאת נאמר שם, שגובה העתודה נקבע באופן גלובאלי לכל העובדים. במארס 1979 העיר רואה החשבון של הקופה לדו"חות הכספיים לשנת הכספים 1977, שהוא נמנע מלחוות דעתו על גובה העתודה לפיצויי פרישה לעובדים.

מהדו"חות הכספיים של הקופה עולה, שבשנת הכספים 1977 הפרישה הקופה לעתודה לפיצויי פרישה סך של 16.6 מיליון ל"י (בניכוי רווחים על היעודה ופרט להשלמת העתודה בסך 5.75 מיליון ל"י כאמור לעיל). סכום ההפרשה גדול בהרבה מהסכום שנכלל בתקציב הקופה (10 מיליון ל"י), וכיוון שהממשלה מממנת למעשה חלק גדול מגרעון הקופה, לא היה מקום להפרשת סכום בגודל זה, אלא על דעת משרד הבריאות ומשרד האוצר, ובהתאמה לתקציב.

(ג) כיוון שהוצאות השכר של הקופה בשנת 1977 היו כ-54 מיליון ל"י, והעתודה הגיעה ליום 31.3.78 לסך של 49 מיליון ל"י, נראה לכאורה כי

העתודה גבוהה יחסית; הביקורת העירה לקופת החולים, שהיה עליה לערוך, לסוף מארס 1978, חישוב של העתודה במפורט, ולא באופן גלובאלי לכלל העובדים.

(ד) הקופה מפרישה לקרן הפיצויים, לפי משכורת חודשית לשנה לכל עובד, וכן 5% על חשבונה לקופת תגמולים. הקופה מאפשרת לעובדים, בהגיעם לגיל פרישה, לבחור בין קבלת פנסיה לבין קבלת מלוא הפיצויים המגיעים להם לפי שנות עבודתם. אפשרות זאת אינה מקובלת במוסדות ציבור. בידי הקופה גם אין הסכם כתוב עם ועד העובדים בדבר ההפרשה לעתודה בעניין זה.

3. ח ו ב ל ס ו כ נ ו ת ה י ה ו ד י ת - בביאורים לדו"חות הכספיים לשנת הכספים 1977 ציינה הנהלת הקופה, שלאחר תאריך המאזן - בנובמבר 1978 - הגיעה הקופה להסדר עם הסוכנות היהודית בדבר היקף חובותיה לסוכנות, שהיו כ-50.4 מיליון ל"י (ראה לעיל). בהסדר הוסכם על שמיטת חלק מהחובות וסילוק סופי של יתרתם. הקופה לא ציינה בביאוריה את הנתונים הכספיים של ההסכם.

הביקורת בחנה את ההסדר עם הסוכנות היהודית מקרוב, ששמעותו היא שהקופה חייבה בחשבונותיה סכום הגבוה ב-12 מיליון ל"י בקירוב מעל הסכום ששילמה למעשה בעד אותו חוב. לפרעון החוב לסוכנות השתמשה הקופה בהלוואה בסך 20 מיליון ל"י שניתנה לה על ידי בנק, כאשר משרד האוצר התחייב לשלם את הפרשי ההצמדה בגין ההלוואה תמורת ביטוח הצמדה (ראה עמ' 24 בדו"ח זה).

בשנת הכספים 1976 כללה הקופה בהוצאותיה הפרשה לריבית פיגורים בגין הלוואת הסוכנות בסך 17.6 מיליון ל"י, כולל 10.1 מיליון ל"י בגין שנים קודמות; במהלך הכנת הדו"חות הכספיים לשנת 1977, התברר כאמור, שבעקבות ההסדר עם הסוכנות נוצר למעשה רווח פנקסי משנים קודמות בסך כ-12 מיליון ל"י, ולכן היה מקום לקחת את סך 12 מיליון ל"י בחשבון בקביעת העודף והגרעון השנתי, ומכל מקום היה על הקופה לתת לפחות ביטוי כספי מלא להסכם עם הסוכנות בבאוריה לדו"חות הכספיים.

4. ה ש ק ע ו ת ב ר כ ו ש ק ב ו ע : הקופה דושמת כהוצאותיה את כל השקעותיה ברכוש קבוע, אף כי סכומים אלה אינם מהווים הוצאה לאותה שנה. בשנת הכספים 1977 הציגה הקופה הוצאה בסך של כ-7 מיליון ל"י ששימשה להשקעות ברכוש קבוע.

ומצאים מראים, שערך נכסי הדלא בידי, שאינו מוצג במאזן, גדול באופן משמעותי מן הגרעון המצטבר המוצג בו. עוד עולה, שהקופה סיימה למעשה את שנת הכספים 1977 בעודף של הכנסותיה על הוצאותיה, אף כי הדו"חות הכספיים שלה מראים באותה שנה גרעון של 3.3 מיליון ל"י.

*

קופת החולים לעובדים לאומיים של הסתדרות העובדים הלאומית בארץ ישראל מספקת שירות רפואי למבוטחים, הנמנים על חברי הסתדרות העובדים הלאומית, ואף למבוטחים אחרים, הבוחרים להצטרף אליה.

השירות הרפואי שהקופה בותבת במישרין הוא שירות אמבולטורי, ולצורך זה היא מקיימת רשת של יותר ממאה סניפים ברחבי הארץ; חלק מהשירות ניתן על ידי רופאים פרטיים בבתיהם. אין לקופת החולים בתי חולים משלה, או מתקנים אחרים למתן שירות רפואי מקיף, ושירותים אלה בותבת הקופה בעיקר באמצעות בתי החולים הממשלתיים. אין בידי קופת החולים תקנים לגבי היקף השירותים הרפואיים שיש לתת בכל מקום; עליה לשקול, איפוא, הנהגת פיקוח ובקרה על היקף שירותיה במרפאות.

בתחום הרפואי מתייחסים ממצאי הביקורת בדו"ח זה גם לסדרי הרכישה והאספקה של תרופות, ובכללן תרופות נרקוטיות. יש מקום בתחום זה לשיפור הסדרים הקיימים ולהגברת הפיקוח, הן על הרכישה והן על האספקה לסניפים ולחברי הקופה.

בתחום הארגוני-מינהלי מצביעים ממצאי הביקורת על כך, שקופת החולים לא הקפידה די הצורך על שיתוף מוסדותיה המנהלים בקבלת החלטות, גם כאשר אלה היו כרוכות בפעולות כספיות ומשקיות בעלות היקף ניכר. הקופה לא סיגלה לעצמה דפוסי עבודה ושיטות בקרה, כדרוש לגוף הממלא תפקיד ציבורי חשוב. כמשך תקופה ארוכה לא הופעלה בה בסדירות ביקורת פנימית - מלבד רואי חשבון, שהקופה העסיקה לביקורת חשבונותיה. יחידה לביקורת פנימית הוקמה בעקבות המלצות משרד מבקר המדינה במחצית השנייה של 1978, אך פעילות היחידה עדיין מצומצמת.

פעולותיה של קופת החולים ממומנות בעיקרן ממסי חבר ותשלומי מעסיק
ומהשתתפות הממשלה, שכיסתה בשנת הכספים 1977 יותר משליש מהוצאות הק
הביקורת העלתה ליקויים בתחום גביית מסי החבר; פוטנציאל הגבייה לא נ
במידה מספקת, ועל הקופה לעשות לייעול הגבייה. מספר ממצאים חשובים
בדו"ח נוגעים ליחסים הכספיים שבין הקופה לבין הסתדרות העובדים הלאומית.

דרכי ההתחשבות של קופת החולים עם הממשלה, בעיקר בקשר לאישור הלוואות
בביטוח הצמדה, לא היו די תקינים; נמצאו שני מקרים שבהם מראים המסמכים,
שהקופה זכתה פעמיים באותה הטבה מצד הממשלה, בסכומי כסף ניכרים. עוד
העלתה הביקורת, שחשבונות הקופה לא שיקפו נכונה את מצבה הכספי לסוף שנת
הכספים 1977. נוכח משקלה הרב של התמיכה הממשלתית בקופה, על משרד האוצר
ומשרד הבריאות להגביר את הפיקוח התקציבי והכספי עליה.

קופת החולים לעובדים לאומיים עומדת לביקורת המדינה כיוון שהיא - כקופות
החולים האחרות - מקבלת לפעולותיה תמיכות מאוצר המדינה. הנהלת הקופה
קיבלה אמנם לתשומת לבה את הערות הביקורת והמלצותיה ואף תיקנה כמה
מהליקויים שהועלו, אך כמוסד הנותן שירות חיוני לקהל רב, עוד דרוש, לדעת
הביקורת, שהיא תשפר את המינהל הכללי והכספי שלה.

מבקר המדינה

ירושלים, כג' בתשרי תש"מ
14 באוקטובר 1979



