

**קופת חולים מאוחדת - פגמים  
מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה**



**תוכן העניינים**

15 ..... **תקציר**  
 42 ..... **מבוא**

**ניגודי עניינים ואי-דיווח על העסקת קרובי משפחה של מנהלים בכירים בקופה**  
 43 .....  
 45 ..... **ניגודי עניינים של מנהלים בכירים בקופה אי-דיווח על העסקת קרובי משפחה והיעדר כללים ובדיקות למניעת ניגודי עניינים**  
 47 .....  
 48 ..... **ניגודי עניינים של חברי המועצה**  
 48 ..... **ניגוד עניינים בשל קשרים עסקיים עם הקופה**  
 50 ..... **ניגוד עניינים בשל העסקת קרובי משפחה בקופה**  
 51 ..... **ניגודי עניינים של חברי ועדת הביקורת**

**התקשרויות בלתי תקינות עם נותני שירותים חיצוניים**  
 52 .....  
 52 ..... **פעולותיו של הרוקח הראשי במצב מתמשך של ניגוד עניינים חמור**  
 53 ..... **ההתקשרות עם הרוקח הראשי והעסקתו בניגוד עניינים חמור**  
 55 ..... **מחזור המכירות של בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי**  
 56 ..... **חשש למניעת תחרות עם בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי**  
 58 ..... **מתן הטבות לבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי**  
 62 ..... **הקצאה לא תקינה של תרופות חינם**

**התקשרות בלתי תקינה עם עמותה תוך דיווח מטעה**  
 64 .....  
 64 ..... **הנחיות משרד הבריאות בעניין מיזמים עם גורמים חיצוניים**  
 64 ..... **הסכמים עם עמותה א: חריגות ואי-דיווח למשרד הבריאות**  
 66 ..... **הוצאת הכספים שלא למטרות ניהול הסניף**  
 67 ..... **סדרי התשלום לעמותה א**

**היעדר פירוט של מרכיבי ההתקשרות והיעדר תחשיבים בהסכם עם העמותה**  
 69 .....  
 הפרת האיסור לקיים קשר עסקי וחשש לניגוד עניינים של מנהל העמותה  
 70 .....  
 72 ..... **ליקויים בניהולו ובתפקודו של סניף מלאכי**  
 73 ..... **פעולות לגיוס מבוטחים באמצעות העמותה בניגוד לחוק**

**חריגות חמורות בתחומי ההתקשרויות והרכש**  
 77 .....  
 77 ..... **התקשרויות לרכישת שירותים שלא על פי חוק חובת מכרזים**  
 78 ..... **התקשרות לרכישת שירותי שיווק, פרסום ויחסי ציבור**  
 79 ..... **התקשרויות עם ספקי שירותי ניקיון, שמירה, תחזוקה וכוח אדם**

81	..... התקשרות להפעלת מוקד טלפוני ארצי לשירות ולמידע
81	..... התקשרות עם יועצים
82	..... סדרי עבודתה של ועדת המכרזים
83	..... <b>חריגה מכללי בקרה ובידוק</b>
84	..... <b>מתן הטבות כספיות חריגות וטובות הנאה</b>
84	..... מתן הטבות כספיות חריגות לבכירי הקופה
85	..... פדיון ימי חופשה
87	..... תשלומים עבור השתתפות באירועים פרטיים
89	..... תנאי פרסונל לחברי דירקטוריון ולחברי המועצה
90	..... <b>קיום כנסים מקצועיים תוך חלוקת טובות הנאה</b>
94	..... השתתפות כספית של עובדי הקופה בעלות הכנסים
95	..... גיוס כספים מחברות תרופות למימון הכנסים
97	..... היעדר עבודת מטה ופגיעה בסדרי פיקוח ובקרה
97	..... סוגיות המיסוי והרישום
98	..... <b>חלוקת כרטיסים למשחקי כדורסל וכדורגל</b>
100	..... <b>היבטי שכר והעסקת עובדים - תמונת מצב</b>
100	..... הפיקוח על שכר הבכירים בקופות
101	..... בעלי תפקידי ניהול המועסקים גם כרופאים בקופה
102	..... <b>היעדר פיקוח על העסקת קרובי משפחה</b>
103	..... חולשות ופגמים מהותיים בתפקודם של "שומרי הסף"
103	..... <b>תפקודו של המבקר הפנימי</b>
104	..... הטלת מגבלות על בדיקותיו של המבקר הפנימי
106	..... היעדר ביקורת פנימית נאותה על תקינות הליכי רכש והתקשרות
106	..... היעדר הפרדת תפקידים
107	..... <b>פעילות ועדת הביקורת</b>
108	..... רכישה והפעלה של שירותי ייעוץ משפטי
109	..... שירותי רואה חשבון
110	..... <b>פעולות הקופה לארגון מחדש ולשינוי ועדכון של התקנון</b>
110	..... ארגון מחדש של הקופה
111	..... פעולות המוסדות המנהלים לשינוי ועדכון של תקנון הקופה
113	..... אי-שיתוף הפעולה של מאוחדת עם משרד מבקר המדינה
113	..... <b>סיכום</b>
114	..... המלצה בדבר הקמת ועדת חקירה לבדיקת התנהלות מאוחדת

## תקציר

קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת או הקופה) היא אגודה עות'ומנית שהוקמה בשנת 1974 והוכרה כקופת חולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות או החוק). בקופה מבוטחים כ-970,000 חברים; בשנת 2009 נאמד המחזור הכספי שלה בכ-4.2 מיליארד ש"ח.

מאוחדת היא גוף פרטי, שלפעילותו יש מאפיינים ציבוריים - קופות החולים משרתות את כלל תושבי המדינה, מטרתן המרכזית היא לספק את שירותי הבריאות למבוטחים על פי החוק, והן מתוקצבות מקופת הציבור - ועל כן ניתן לראות במאוחדת גוף דו-מהותי. עקב כך צריכים לחול על הקופה עקרונות יסוד של המשפט הציבורי, ועליה לנהל את פעולותיה תוך שמירה על שוויון ושקיפות ועל נורמות של מינהל תקין וטוהר מידות, ובכלל זה שמירת זכויות המבוטחים. מכאן גם חשיבות השמירה על המקצועיות ותקינות הפעולה של המוסדות המנהלים של הקופה<sup>1</sup>, אשר תפקידיהם העיקריים הם לקבוע את מדיניות הקופה ולקיים בקרה על הנהלת הקופה<sup>2</sup> ועל פעולותיה. החוק אף קובע כי משרד הבריאות יפקח על פעילותן של קופות החולים ויבקר את איכות שירותיהן.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2008 עד נובמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ניהול הקופה ואת סדרי הפיקוח והבקרה הנהוגים בה על תהליכי מינהל, התקשרויות ורכש. בדיקתם של היבטים מסוימים ועדכונם של חלק מהממצאים נעשו לאחר סיום הביקורת, עד אוגוסט 2010. הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים האלה: (א) פעולות למניעת ניגוד עניינים של בכירי הקופה; (ב) סדרי מסירת עבודות ורכישת שירותים; (ג) תשלום תוספות כספיות חריגות בעיקר לבכירים; (ד) מתן טובות הנאה לחברי דירקטוריון ולעובדים; (ה) הפיקוח והבקרה על הנעשה בקופה מטעם "שומרי סף" - מועצת הקופה (להלן - המועצה<sup>3</sup>), הנהלת הקופה (להלן - דירקטוריון), ועדת הביקורת, המבקר הפנימי, היועץ המשפטי ורואה החשבון המבקר. הביקורת נעשתה במשרד הראשי של הקופה, במשרדי מחוז ירושלים ובמחלקת ניהול ובקרת רוקחות של הקופה. בדיקות משלימות נעשו במשרד הבריאות ובמשרד האוצר - האגף לשכר והסכמי עבודה.

1 הוועידה הארצית, המועצה, הדירקטוריון והוועדות שהקימו גופים אלה.

2 המנכ"ל, מנהלי המחוזות, מנהלי האגפים.

3 מועצת הקופה, כהגדרתה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, מכונה בתקנון הישן של הקופה "הוועד המפקח" ובתקנון החדש של הקופה "מועצה".

## עיקרי הממצאים

### ניגודי עניינים ואי-דיווח על העסקת קרובי משפחה של מנהלים בכירים

לפי החוק, חברי המועצה לא יהיו עובדי הקופה ולא יהיו קשורים בקשר עסקי עמה. מניעת ניגוד עניינים מעוגנת גם בתקנון מאוחדת (להלן - התקנון), שבו נקבע כי "חברי המוסדות הנבחרים של האגודה ועובדיה יפעלו בנאמנות לטובת האגודה וימנעו מכל פעולה אשר יש בה משום ניגוד אינטרסים במסגרת מילוי תפקידם". גם בית המשפט העליון<sup>1</sup> פסק כי יש להחיל על הקופות "את עקרונות היסוד של הגינות, שוויון, סבירות, יושר ותום-לב וכיוצא בהם מושכלות ראשוניים של מינהל ציבורי תקין". גם עקרון הנאמנות הוא עקרון יסוד במשפט המינהלי, ובכלל זאת החובה החלה על עובד או על נושא משרה שלא להימצא בניגוד עניינים בין עניינו הפרטי ובין עניינו של הגוף שבו הוא ממלא תפקיד.

מכל אלה נגזרת חובתן של קופות החולים, לרבות מאוחדת, לפעול למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. בכלל זה מוטלת על העובדים ועל חברי המוסדות המנהלים החובה לדווח לקופה בכל מקרה שבו יש חשש כי הם נתונים במצב של ניגוד עניינים, ועל היועץ המשפטי של הקופה לקבוע, על פי הצורך, הסדר ראוי למניעת ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה בדק אם בכירים בקופה וחברי המוסדות המנהלים שלה פעלו על פי הכלל האוסר הימצאות בניגוד עניינים, ואם הקופה נקטה פעולות ראויות למניעת ניגוד עניינים. הבדיקה העלתה ליקויים מהותיים שנמשכו על פני שנים. להלן דוגמאות למנהלים בכירים שלא דיווחו על העסקת קרובי משפחתם מדרגה ראשונה אצל ספקי הקופה, והיו, אגב זאת, במצב של ניגוד עניינים חמור ומתמשך:

### ניגודי עניינים של מנהלים בכירים בקופה

1. מר יהודה עליאש, מנהל מחוז ירושלים של הקופה מפברואר 2008, שימש עד אותו מועד אחראי לתקציב, שיווק, פרסום וניהול קובץ החברים בקופה. שלושה קרובי משפחה שלו מדרגה ראשונה הועסקו במשך כמה שנים אצל שניים מספקי השירותים לקופה. יצוין כי הקופה התקשרה עם נותני השירותים שהעסיקו את קרובי משפחתו של מר עליאש עוד קודם תחילת העסקתם של אלה. אולם על מר עליאש היה לדווח על העסקתם, ולו רק בשל המגבלות שנקבעו בתקנון הקופה ובשל בכירותו ורגישות תפקידו, אך הוא לא עשה זאת.

בעניין הספקים שאצלם עבדו קרובי משפחתו יש לציין כי ספקים אלה לא נבחרו בהליך תחרותי שקוף, בניגוד להוראות החלות על הקופה מתוקף חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. יתר על כן - אף שמר עליאש לא היה מורשה חתימה מטעם הקופה, הוא חתם בשמה, ללא בקרה של אנשי אגף הכספים של הקופה, על הסכמים בהיקף של עשרות מיליוני שקלים עם

4 ע"א 8825/03 שירותי בריאות כללית נ' משרד הביטחון, תקדין.

נותני שירותים אלה ועם נותני שירותים נוספים בתחום השיווק והפרסום, ואף אישר את תשלום החשבונות שהגישו חלק מהם לקופה; חלק מהחשבונות אישר לבדו, וחלק מהחשבונות אישר גם עובד הכפוף לו. העסקת קרובי משפחתו אצל ספקים שעמם התקשר, יחד עם היעדר הליך תחרותי שקוף, הגידול הניכר שחל במהלך השנים במחזור העסקאות עם אותם ספקים והפגמים המהותיים בסדרי הבידוק והבקרה המקובלים - כל אלה מעלים חשש לניגוד עניינים חמור, ואף לקבלת טובות הנאה.

מן הממצאים שפורטו לעיל עולה כי יש כשל אישי של מר עליאש, ועל משרד הבריאות והקופה לשקול להסיק מכך מסקנות אישיות לגביו. כמו כן, הממצאים האמורים מצביעים על כשל חמור של גורמי הבקרה בקופה, ובכלל זה על קיום פרצה שעלולה לאפשר פגיעה בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות.

הממצאים בעניינו של מר יהודה עליאש הובאו לידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בעקבות חשש לעברה על החוק.

2. מר צבי הרץ מכהן כחבר דירקטוריון ומנהל מחוז יהודה והדרום מפברואר 2008 ולפני כן שימש כמנהל אזור יהודה של הקופה. נמצא כי שלושה קרובי משפחתו מדרגה ראשונה הועסקו תקופה ארוכה של כמה שנים בידי ספק של שירותי ניקיון ושמירה לקופה (להלן - חברה א<sup>5</sup>). ההיקף הכספי של ההתקשרות עם חברה א בשנים 2002-2008 הסתכם בכ-220 מיליון ש"ח.

יצוין כי חברה א נתנה שירותי ניקיון ושמירה גם בסניפי הקופה במחוז שעליו ממונה מר הרץ. בניגוד לטענתו והסבריו למשרד מבקר המדינה כי לא היה לו חלק בקבלת החלטות בעניין העסקת ספקים, משרד מבקר המדינה העלה כי הוא אישר בחתימתו כמה פעמים את הרחבת היקף השירותים של חברה א במרפאות באותו מחוז. הדבר מצביע על מעורבותו הישירה בקבלת החלטות לגבי היקף ההתקשרות עם הספק שהעסיק את קרובי משפחתו, דבר שהעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים חמור.

כמו כן, לא נמצא כי מר הרץ דיווח על העסקת קרובי משפחתו אצל הספק האמור להנהלת הקופה וליועץ המשפטי שלה, כדי שיבחן כיצד עליו לנהוג בעניין זה; נוכח ניגוד העניינים החמור שהתגלה ועל רקע הדיווח של מר הרץ למבקר המדינה - שלא היה מדויק בלשון המעטה - על משרד הבריאות ועל הקופה לשקול אם יש מקום להסיק מסקנות כלפי מר הרץ.

---

5 באוגוסט 2010 עדיין הועסקו בחברה שניים מקרובי משפחתו של מר הרץ.

היעדר כללים ובדיקות למניעת ניגודי עניינים ואי-דיווח על העסקת קרובי משפחה בקופה

נמצא כי במשך שנים רבות לא קבעה מאוחדת כללים למניעת ניגוד עניינים בקרב עובדיה ונושאי המשרה בה, לא דרשה מהם לדווח על קרובי משפחתם שמועסקים בקופה או אצל ספקיה ולא בדקה אם עובדיה ומנהליה נמצאים במצב של ניגוד עניינים ואם יש צורך בקביעת הסדרים בעניין זה; רק בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, שהעלתה חריגות חמורות בתחום זה, קבעה הקופה כללים בעניין זה והדירקטוריון אישר אותם בינואר 2009.

מר שמואל מועלם, מנכ"ל הקופה מאז יולי 2007, ששימש קודם לכן מנהל אגף כוח אדם ומשנה למנכ"ל הקופה, לא פעל לקביעת נהלים בנוגע לחובת הדיווח של עובדי הקופה ונושאי משרה בה על העסקת קרובי משפחה אצל ספקי הקופה. שלושה קרובי משפחה מדרגה ראשונה שלו הועסקו שנים מספר אצל ספקי הקופה, בתקופה שבה כיהן כסמנכ"ל (ואחר כך משנה למנכ"ל) ומנהל אגף כוח אדם, והוא לא דיווח על כך להנהלת הקופה וליועץ המשפטי שלה. נוכח תפקידו כמנהל אגף כוח אדם ונוכח בכירות משרתו, יש לראות בחומרה את העובדה שהוא חרג בעצמו מהנדרש בעניין זה.

מר מועלם השיב למשרד מבקר המדינה: "בשעתו לא הייתי ער די הצורך לחובה לדווח על היותם של [קרובי משפחתי] מועסקים אצל ספקים של הקופה, כל עוד אין חשש ממשי לניגוד עניינים... ולכן לא דיווחתי. אני מבין כעת כי זו הייתה טעות".

#### ניגודי עניינים של חברי המועצה

המועצה היא אחד המוסדות המנהלים הראשיים של הקופה, ומכהנים בה 65 חברים. מתפקידיה - לקבוע את מדיניות הקופה, לאשר את תקציבה ומאזנה, לבחור את חברי הדירקטוריון ועוד. הביקורת העלתה כי בניגוד להוראות החוק והתקנון, אחדים מחברי המועצה קיימו קשרים עסקיים עם הקופה, כספקי שירותים חיצוניים, וקרובי משפחה של אחדים מחברי המועצה הועסקו בקופה. לא נמצא כי חברים אלה דיווחו למוסדות המנהלים ולהנהלת הקופה על הזיקות העסקיות והמשפחתיות שלהם, וכאמור, הקופה מיזמתה לא בדקה זאת ולא ערכה הסדרים בכתב למניעת ניגוד עניינים בין תפקידיהם הציבוריים בקופה ובין עיסוקם כנותני שירותים לקופה, במקרים שבהם ראוי היה לעשות זאת. להלן הליקויים העיקריים שהועלו בעניין זה:

#### 1. מר צבי למברגר : מר למברגר הוא חבר במועצת הקופה ממאי 2005.

משנת 2000 מכהן מר למברגר כמנהל עמותה הפועלת בקרב הקהילה החרדית בירושלים (להלן - עמותה א או העמותה). הבדיקה העלתה כי הקופה התקשרה עם העמותה, לכאורה כדי שתספק שירותי ניהול לסניף הקופה הממוקם בשכונת גאולה בירושלים; על פי הדוחות הכספיים של העמותה, בשנים 2004-2009 העבירה לה הקופה כ-12.7 מיליוני ש"ח. חברותו של מר למברגר במועצה העמידה אותו במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו בעמותה, ובין תפקידו כחבר במועצה שתפקידה לפקח



קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה

על פעולות הקופה (הרחבה ופרטים בעניין זה ראו להלן בפרק "התקשרות בלתי תקינה עם עמותה תוך דיווח מטעה").

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 הודיע מר למברגר על התפטרותו מהמועצה.

2. מר רמי דרזיה: מר דרזיה הוא חבר במועצה ובעליה של חברה פרטית שסיפקה לקופה מוצרים בשנים 2005-2006, בניגוד לחוק ולתקנון.

ביולי 2010 הודיעה הקופה כי בעקבות הביקורת "ביקש מר דרזיה מהחברה אשר בבעלותו להפסיק לחלוטין מכירת מוצרים לקופה מאוחדת".

משרד מבקר המדינה העיר לקופה כי הוראות החוק ותקנון אוסרים במפורש את ההימצאות בניגוד עניינים של החברים המכהנים במוסדות המנהלים, ואת האפשרות שאותם חברים יקיימו קשרים עסקיים עם הקופה, ועל כן היה על הקופה להקפיד על קיום הוראות החוק והתקנון.

3. הביקורת גם העלתה כי לשמונה נציגי ציבור שהם חברים במוסדות המנהלים יש קרובי משפחה, חלקם מדרגה ראשונה, שמועסקים בקופה, בלי שהנושא דווח ונדון במוסדות המנהלים שלה ובלי שהקופה בדקה אם יש צורך לערוך עמם הסדר למניעת ניגוד עניינים. אחדים מנציגי ציבור אלה נושאים בתפקידים בכירים בקופה, כגון יו"ר דירקטוריון הקופה - הרב ירחמיאל בויאר; סגן יו"ר דירקטוריון הקופה - ד"ר יוסף שיקלוש; חבר דירקטוריון ויו"ר ועדת המכרזים והרכישות של הקופה - הרב אברהם וובר; חמישה נציגי ציבור נוספים הם חברים במועצה - מר דוד נוישטיין, מר צבי למברגר, מר אליהו קורח, מר אחמד מסארווה, ומר דכוור פארס.

הקופה הודיעה ביולי 2010 כי קרובת משפחתו של הרב בויאר<sup>6</sup> סיימה את עבודתה בקופה, וכי מר פארס הודיע ליו"ר המועצה על התפטרותו מן המועצה.

#### ניגודי עניינים של חברי ועדת הביקורת

קרובי משפחתם מדרגה ראשונה של שני חברי המועצה שהם גם חברים בוועדת הביקורת - יו"ר הוועדה מר דוד נוישטיין וחבר הוועדה מר אליהו קורח - הם עובדי מאוחדת מסוף שנות ה-90 של המאה ה-20, אולם הקופה לא פעלה לבדוק, קודם מינוים של חברי הוועדה, אם הדבר יוצר חשש לניגוד עניינים ואם יש צורך בהסדר למניעתו. הקופה הודיעה למשרד מבקר המדינה ביולי 2010 כי "חוות דעת היועצים המשפטיים של הקופה הייתה כי מדובר בניגוד עניינים שלא ניתן לנטרלו אלא על ידי הפסקת חברותם בוועדת הביקורת. חוות דעת נוספת, [של משפטן בכיר מחוץ לקופה, שניתנה בפברואר 2009], הייתה כי ניתן להשאירם בתפקידם עד לתום הקדנציה. הקופה בחרה לאמץ חוות דעת זו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאחר שהקופה החליטה להשאיר את שני חברי ועדת הביקורת בתפקידם, היה עליה לבדוק אם נדרשת התחייבות של נושאי המשרה האמורים לפעול על פי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

6 בתה של אחות רעייתו של הרב בויאר.

עוד נמצא כי יו"ר ועדת הביקורת, מר דוד נוישטיין, החל לכהן בוועדה בעודו מכהן כחבר הנהלה בבית אבות השייך למאוחדת, בלא שנבחנה שאלת ניגוד העניינים בין כהונתו בשני התפקידים. משרד מבקר המדינה מעיר כי על מר נוישטיין היה לדווח, קודם בחירתו לוועדת הביקורת, על כהונתו בהנהלת בית האבות, ועל הקופה היה להכין הסדר למניעת ניגוד עניינים שיסדיר את עיסוקיו.



כאמור, בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה אישר דירקטוריון הקופה בינואר 2009 נוהל ולפיו עובדים חדשים ידווחו על קרובי משפחה שמועסקים בקופה. עוד נקבע בנוהל, כי בעלי תפקידים יימנעו מקבלת טובות הנאה מספקים ונותני שירותים לקופה שעמם הם נמצאים בקשר, יימנעו מהעסקת קרובי משפחתם אצל ספקים, אלא באישור מראש של מנהלת אגף כוח אדם ושל המנכ"ל, וכמו כן "יפנימו" את העובדה שחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979, הוחל על עובדי קופות החולים.

#### התקשרויות בלתי תקינות שכרוכות בניגוד עניינים חמור ומתמשך

נוסף על האמור לעיל משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לדווח באופן מפורט על שתי התקשרויות בלתי תקינות של מאוחדת עם נותני שירותים חיצוניים, שבמרכזן עומדים הרוקח הראשי של הקופה, מר ג'ורג' שריקי, וחבר המועצה, מר צבי למברגר. להלן הפירוט:

#### התקשרות עם הרוקח הראשי ופעולותיו בניגוד עניינים חמור

מבוטחי הקופה רוכשים תרופות בבתי המרקחת שלה (כ-50 במספר) ובבתי מרקחת פרטיים (כ-700 במספר). הרוקח הראשי של הקופה מר ג'ורג' שריקי (להלן - הרוקח הראשי או מר שריקי) מועסק במאוחדת בתפקיד זה במשך שנים רבות - מאז 1995 - כנותן שירותים חיצוני. הוא מנהל את מערך הרוקחות של הקופה ואחראי בין היתר לאלה: ניהול משא ומתן עם ספקי תרופות והתקשרות עמם לרכש תרופות עבור הקופה - בהיקף שנתי של כ-550 מיליון ש"ח<sup>7</sup>; ניהול ההתקשרות עם בתי מרקחת פרטיים ופיקוח עליהם<sup>8</sup>; פיקוח ובקרה על פעילותם של בתי המרקחת של הקופה; התחשבות עם ספקים ועוד.

אולם נוסף על תפקידו בקופה היה הרוקח הראשי במשך שנים רבות אחד הבעלים של בית מרקחת פרטי בירושלים (להלן - בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי),

7 משנת 2003 פועלת במאוחדת ועדת רכש תרופות, המפקחת על רכישת התרופות; מר שריקי מכהן כחבר בה.

8 בינואר 2009 הודיעה הקופה למשרד מבקר המדינה כי החליטה להעביר את האחריות להתקשרות עם בתי מרקחת פרטיים לוועדת רכש תרופות.

שהקופה התקשרה עמו בהסכם להספקת תרופות לחבריה<sup>9</sup>. על ההסכם שהיה תקף בעת הביקורת חתם מר שריקי גם כבעלים של בית המרקחת וגם כרוקח הראשי של הקופה, בניגוד לסדרי מינהל תקין. עצם העסקתו של בעל בית מרקחת פרטי כרוקח הראשי של הקופה, האחראי להתקשרות עם בתי מרקחת פרטיים, יצרה מצב מתמשך וחמור של ניגוד עניינים בין מחויבותו לאינטרסים הציבוריים של הקופה וחבריה ובין האינטרסים האישיים שלו הנובעים מבעלותו על בית מרקחת פרטי, כמפורט להלן:

העסקת רוקחים של הקופה בבית המרקחת של הרוקח הראשי: על פי הסדר שבעל פה בין המנכ"ל הקודם ובין מר שריקי, בשנים 2001-2008 הוארכו שעות הפעילות של בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי, ובשעות שנוספו לפעילותו הועסקו בו, על חשבון הקופה, רוקחים שהם עובדי הקופה. שומה להדגיש - עלות העסקתם של הרוקחים בתקופה האמורה, על פי חישובי הקופה מנובמבר 2007, הייתה כ-670,000 ש"ח, ולפי חישובי משרד מבקר המדינה כ-900,000 עד כמיליון ש"ח. כמו כן, מימון העסקתם על פי הסדר שבעל פה הוא כשלעצמו לא תקין. נוסף על כך הביקורת העלתה כי הרוקחים הועסקו בבית המרקחת האמור על חשבון הקופה גם בשעות הפעילות הרגילות שלו.

הארכת שעות הפעילות בבית המרקחת האמור והפניית מבוטחים אליו, בלי לדרוש מבית המרקחת לשאת בתשלום שכר הרוקחים עבור שעות עבודתם בו, הביאה להגדלה ניכרת במחזור המכירות של בית המרקחת בלא להגדיל את עלויות השכר שלו. בשנים 2005-2009 מחזור המכירות השנתי של בית מרקחת זה למבוטחי הקופה היה גדול עד פי שישה מהמחזור הממוצע של כלל בתי המרקחת הפרטיים בירושלים ועד פי שניים בקירוב מזה של בתי המרקחת הפרטיים במעמד "עדיף"<sup>10</sup> בירושלים. יודגש כי הגידול הניכר במחזור המכירות החל בשנת 2002, עת הוחל בהעסקת רוקחי הקופה בבית המרקחת, ונגרם ככל הנראה במידה רבה בזכות ההסדר האמור.

השתתפותה של הקופה בתשלום הוצאות התפעול של בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי היא הסדר מינהלי חריג; ההסדר הפלה לטובה את בית המרקחת האמור, והיה בו משום ניצול מעמדו ותפקידו הציבורי של הרוקח הראשי לשם השגת יתרון עסקי על פני המתחרים ולקבלת הטבה כספית ניכרת.

למרות רגישותו הרבה של ההסדר החריג בין המנכ"ל הקודם ובין הרוקח הראשי, הוא לא הובא לדיון במוסדות המנהלים של הקופה, ואף לא נמצא כי התבקשה חוות דעת משפטית בעניין זה. יצוין כי ההסדר האמור נמשך כשבעה חודשים גם בעת כהונתו של מר מועלם כמנכ"ל הקופה - מיולי 2007 עד תחילת שנת 2008, המועד שבו החלה הביקורת של משרד מבקר המדינה בקופה.

לא זו אף זו, המנכ"ל הקודם, מר סלנט, היה בניגוד עניינים כשאישר את ההסדר האמור, היות שבמשך כמה שנים סיפק לו הרוקח הראשי ללא תשלום, עבור קרוב משפחתו מדרגה ראשונה, תרופות יקרות שאינן כלולות בסל התרופות<sup>11</sup>.

9 באוגוסט 2010 הודיעה הקופה למשרד מבקר המדינה כי הרוקח הראשי מכר את חלקו בבעלות על בית המרקחת הפרטי.  
10 מעמד "עדיף" מאפשר לבית מרקחת פרטי למכור תכשירים ותרופות שנמכרים ככלל רק בבתי המרקחת שבבעלות הקופה. על פי נתוני הקופה, מעמד זה ניתן ל-13 בתי מרקחת בירושלים.  
11 על פי מסמכי הקופה, עלות התרופות שסיפק לו היא כ-116,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההסדר האמור פגע בסדרי מינהל תקין, היה נגוע בניגוד עניינים חמור של שני בעלי תפקידים בכירים בקופה - הרוקח הראשי והמנכ"ל הקודם - ומעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות, והוא התאפשר עקב עצימת עיניים והסכמה שבשתיקה של הנהלת מאוחדת וכשל של גורמי הבקרה.

חשש למניעת תחרות עם בית המרקחת של הרוקח הראשי: עד ינואר 2009 לא קבעה הקופה נהלים ואמות מידה לבחירת בתי המרקחת הפרטיים שעמם תתקשר למתן שירותים למבוטחיה, והרוקח הראשי הוא שהחליט עם אילו בתי מרקחת תתקשר הקופה. בבדיקת פניותיהם של כ-50 בתי מרקחת שביקשו בשנים 2003-2007 להתקשר עם הקופה נמצא כי חלק מהן נענו בשלילה, ולא נמצאו נימוקים מתועדים לסירוב להתקשר עמם. חמור עוד יותר - בית מרקחת שנמצא במרחק של כמה מאות מטרים מבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי פנה למאוחדת כמה פעמים, לרבות בשנת 2003, על מנת להתקשר עמה לשווק תרופות למבוטחיה, אולם הקופה נמנעה מלהתקשר עמו. הדבר מעלה חשש שהרוקח הראשי ניצל את תפקידו כדי למנוע תחרות עם בית המרקחת שבבעלותו.

במרס 2003 פתחה הקופה במרחק של כמה מאות מטרים מבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי את סניף "הטיילת", באזור תלפיות בירושלים. בתכניות הבינוי של הסניף הוקצה מקום לבית מרקחת, ונמצא כי הרוקח הראשי התכוון להעביר למקום את בית המרקחת שבבעלותו. המנכ"ל הקודם, מר עוזי סלנט, תמך בכך, אולם היועץ המשפטי של הקופה התנגד בטענה שיש חשש להיווצרות ניגוד עניינים. בסופו של דבר לא הקימה הקופה בית מרקחת בסניף הטיילת, וכתוצאה מכך מבוטחיה המקבלים שירות בסניף זה אינם יכולים לרכוש בו תרופות, והם נאלצים לפנות לבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי או לבתי מרקחת אחרים.

פעולותיו של הרוקח הראשי בעניינים האמורים נגועות בניגוד עניינים חמור, אך גם הנהלת הקופה נושאת באחריות למצב זה, משום שהיא הייתה ערה לניגוד העניינים שבו היה הרוקח הראשי מצוי ולא פעלה למניעתו.

מתן הטבה כספית במסווה של עמלת פרסום: מחוז ירושלים הוא המחוז היחיד בקופה שבו מתקיים שנים רבות הסדר מיוחד, ולפיו הקופה משלמת לכ-20 בתי מרקחת פרטיים, ובהם בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי, סך של כ-2 מיליון ש"ח בשנה תמורת הצבת שלט פרסום של הקופה בבתי המרקחת. לא נמצאו אמות מידה כתובות שלפיהן נבחרו בתי המרקחת שהוצבו בהם שלטי הפרסום, ולא נמצאו הסכמים בכתב עמם בעניין זה.

מאחר שהתשלום לכל בית מרקחת עבור הפרסום נגזר מהיקף המכירות למבוטחי הקופה, התשלום שקיבל בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי היה הגבוה ביותר; הוא קיבל כ-22,000 ש"ח בממוצע בחודש עבור הפרסום, ובסך הכול, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, כ-2.5 מיליון ש"ח בשנים 2001-2009.

קביעת עמלת הפרסום כשיעור ממחזור העסקים של בית המרקחת נתנה העדפה כספית מהותית לבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי, שמחזור עסקיו היה, כאמור, בין הגבוהים מבין כל בתי המרקחת שעמם התקשרה הקופה, בין היתר, משום שהועסקו בו רוקחים של הקופה. היה ראוי שהקופה תבחן אם יש מקום

לשנות את דרך חישוב העמלה נוכח הגידול הניכר בהיקף המכירות של בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי - שנבע גם מפעולתה של הקופה.

מהממצאים שהובאו לעיל בעניין עמלת הפרסום והעסקת רוקחי הקופה בבית המרקחת של הרוקח הראשי עולה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, כי בשנים 2009-2001 העניקה הקופה למר שריקי הטבות כספיות חריגות בהיקף של כ-3.7 מיליון ש"ח; זאת בלי להביא בחשבון את ההטבה בגין הגידול הניכר במחזור המכירות של בית המרקחת - עד פי שישה ממחזור המכירות הממוצע של בתי המרקחת הפרטיים בירושלים שעמם הייתה הקופה קשורה.

ההתקשרות בין מאוחדת לרוקח הראשי: כאמור, מר שריקי החל לעבוד בקופה בתפקיד הרוקח הראשי בשנת 1995. הביקורת העלתה כי במשך 13 שנים - עד אפריל 2008 - העסיקה אותו הקופה בלא שקבעה את תנאי העסקתו, את מהות השירותים שעליו להעניק לה, את התמורה שתשולם לו בגינם ואת משך ההתקשרות, וחמור אף יותר, בלא שהסדירה את סוגיית ניגוד העניינים המתמשך שבו היה מצוי. גם בחוזה ההעסקה שהקופה חתמה עליו עם מר שריקי במהלך הביקורת, באפריל 2008, ולפיו יועסק מר שריקי בקופה במעמד של נותן שירותים חיצוני, גם בו לא קבעה הקופה את מהות השירותים שיעניק לה הרוקח הראשי בתמורה לתשלום של 144,000 ש"ח לחודש (כולל מע"מ) ולא הסדירה את סוגיית ניגודי העניינים. רק בעקבות פנייה נוספת של משרד מבקר המדינה אל הקופה באפריל 2010 הודיעה הקופה כי ההתקשרות עם בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי תופסק ביולי 2010<sup>12</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפסקת ההתקשרות עם בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי לא זו בלבד שנעשתה באיחור, היא אינה מייתרת את הצורך בקביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים עתידי בין הקופה ובין מר שריקי כרוקח הראשי שלה. גם אין בפעולה האמורה של הקופה כדי למחוק את התעלמותה הממושכת מניגוד העניינים החמור שבו היה הרוקח הראשי נתון במשך שנים ומתוצאותיו החמורות: התעשרותו של הרוקח הראשי על חשבון הקופה הציבורית, פגיעה במתחרייו, פגיעה בחברי הקופה ופגיעה בתדמית של הקופה.

ממצאי הביקורת עולה שהרוקח הראשי, מר שריקי, ניצל את מעמדו בקופה להשגת יתרונות עסקיים וקבלת הטבות כספיות ניכרות לבית המרקחת שבבעלותו, ניצול העולה עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות תוך ניגוד עניינים חמור ומתמשך. הדבר מחייב את גורמי הפיקוח והאכיפה הממשלתיים ואת הקופה לבחון את הסוגיות הללו וככל שיידרש - לשקול הסקת מסקנות אישיות כלפי הרוקח הראשי, גם אם בינתיים מכר את זכויותו בבית המרקחת הפרטי. מכלול הממצאים בעניין זה מצביע על כשל אישי חמור ומתמשך של הרוקח הראשי ועל כשל ניהולי של המנכ"ל הקודם, מר סלנט, שלוו בעצימת עיניים והסכמה בשתיקה של הנהלת מאוחדת ועל כשל של גורמי הבקרה.

12 באוגוסט 2010 הודיעה הקופה כי הרוקח הראשי מכר את חלקו בבית המרקחת שהיה בבעלותו, ולכן היא חידשה את ההתקשרות עם בית המרקחת.

הממצאים בעניינו של מר ג'ורג' שריקי הובאו לידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, בעקבות חשש לעברה על החוק.

הקצאה לא תקינה של תרופות חינוס: נוסף על תפקידו כרוקח הראשי ניהל מר שריקי במתקני הקופה גם מחסן פרטי של תרופות, שחלקן אינן כלולות בסל התרופות וערכן נאמד בעשרות אלפי שקלים. לדבריו הוא קיבל את התרופות האלה חינוס מחברות התרופות וחילק אותן חינוס - לפי החלטתו ללא התייעצות עם גורמים מקצועיים בקופה - לחולים שפנו אליו. בבדיקה לא נמצא כי חילק את מלוא התרופות על פי מרשמים רפואיים; כמו כן לא נמצאו רשימות של מקבלי התרופות. עם זאת, מדבריו של הרוקח הראשי וממסמכים שמסרה הקופה למשרד מבקר המדינה בעניינים אחרים עולה בין היתר כי הוא חילק תרופות אלה גם לבכירים בהנהלת הקופה ולנבחריה, לאנשים במשרד הבריאות ואף לאישי ציבור.

יודגש שאין מדובר בתרופות פרטיות של מר שריקי אלא בתרופות שקיבל מחברות התרופות בתוקף תפקידו, אגב ביצוע הליכי הרכש עבור מאוחדת, והן היו רכוש הבלעדי של הקופה, האמורה לפעול בשוויון ובשקיפות. על כן תרופות אלה היו חייבות ברישום ובניפוק סדור באמצעות בתי המרקחת, על פי מרשמי רופא המאשר את הנפקתן; היה על הקופה להסדיר את תהליך ההנפקה ולקבוע מי רשאי לאשר את ההנפקה ולפי אילו מבחנים.

משנודע הדבר בשנת 2006 למשרד הבריאות הוא פנה לקופה והיא מסרה באוקטובר 2006 כי מדובר בתרופות שתרמו חברות תרופות. הקופה הוסיפה כי אמנם פעילות זו של הרוקח הראשי לא נעשתה בדרך מסודרת, אולם הנושא הובא לידיעת הגורמים המקצועיים והמשפטיים בקופה, "יתוקן הדרוש תיקון, יתנהל מעקב מסודר הן לגבי הפונים והן לגבי התרופות, ובפרט יגובשו קריטריונים אחידים לפעילות זו, דבר אשר מתבצע ממש בימים אלה".

לפי האמור לעיל, היה על הקופה, ובייחוד על מר שריקי, לפחות מסוף שנת 2006 ואילך, לנהל רישומים סדורים בעניין זה ולהקפיד על מילוי הדרישות שפורטו לעיל. למרות זאת, על אף בקשת משרד מבקר המדינה במרס 2010, לא המציאו לו מר שריקי והקופה את רשימת מקבלי התרופות וגם לא את הפניות אל חברות התרופות לקבלת אותן תרופות, בנימוק שאין בידי הקופה ובידי מר שריקי אותן רשימות - זאת בניגוד להצהרה מאוקטובר 2006 למשרד הבריאות כי הקופה פועלת להסדרה ולבקרה בנדון.

אם בידי הקופה הרשימות והפניות האמורות, היא חרגה מהוראות חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], המחייבות אותה להמציא למשרד מבקר המדינה ללא דיחוי כל מידע הדרוש לצורכי הביקורת; אולם אם אכן אין בידי הקופה רשימות, הרי שהיא הטעתה את משרד הבריאות לחשוב שנעשתה הסדרה ושיש רשימות ובקרה. יצוין שלפי מסמכי הקופה המשיך הרוקח הראשי לחלק תרופות ותוספי מזון חינוס לאישי ציבור, לאנשי משרד הבריאות, לאנשי הקופה ולמקורבים, גם לאחר פניית משרד הבריאות בשנת 2006. הדבר מעלה חשש לחלוקת טובות הנאה למקורבים ולבעלי סמכות שלטונית תוך ניסיון להסתרה של הפרטים.

### התקשרות בלתי תקינה בין מאוחדת לעמותה

בפברואר 2002 קבע משרד הבריאות הנחיות בנושא "מיזמים משותפים לקופות חולים ולגורמים חיצוניים בנושא שירותי מרפאה" (להלן - הנחיות משרד הבריאות או ההנחיות); על פי ההנחיות רשאית קופה להתקשר עם גורם חיצוני לניהול מינהלי גרדא של סניף מסניפי הקופה, תמורת תשלום. ההנחיות מחייבות את הקופה המתקשרת במיזם עם גורם חיצוני למסור למשרד הבריאות ולמשרד האוצר את מלוא ההסכם על כל פרטיו ולקבל את אישורם להסכם. ההנחיות גם קובעות כי כל שינוי בתנאי ההתקשרות לרבות תוספת פעילויות או שינוי בפעילויות הקיימות מחייב קבלת אישור שרי הבריאות והאוצר מראש. כן קובעות ההנחיות, כי התמורה הניתנת לגורם חיצוני לפי הסכם השירותים המינהליים שנכרת עמו, תתבסס על שווי השירותים הניהוליים שהוא מספק.

הסכמים עם העמותה - חריגות ואי-דיווח למשרד הבריאות: בינואר 2004 התקשרה הקופה עם עמותה למתן שירותי ניהול עבור סניף הקופה ברחוב מלאכי בשכונת גאולה בירושלים (להלן - סניף מלאכי). בסניף זה היו רשומים במועד הביקורת 27,233 מבוטחים. בראש העמותה עומד מר צבי למברגר (להלן - מנהל העמותה); ההסכם נועד להסדיר את ההתקשרות בין הצדדים בהתאם להנחיות משרד הבריאות, ונקבע בו כי כל הוצאות תפעול הסניף, ללא יוצא מן הכלל, יחולו על העמותה, לרבות שכר עבודה ומשכורת, שכר דירה, טלפון, דואר ועוד. להסכם מינואר 2004 קדם הסכם דומה מפברואר 1993, שבו הוסדרו הקשרים הכספיים-עסקיים בין הקופה לעמותה. בשנת 2009 - בתקופת כהונתו של מר מועלם כמנכ"ל הקופה - האריכה הקופה את תוקף ההסכם מינואר 2004.

1. בהתאם להנחיות - הקופה הציגה את ההסכם למשרד הבריאות, בתחילת שנת 2004, כהסכם תקף ומחייב, ובעת הביקורת הציגה הסכם זה גם למשרד מבקר המדינה כהסכם תקף ומחייב. אולם הביקורת העלתה כי בניגוד להסכם, הקופה היא שנשאה בחלק ניכר מהוצאות ניהול הסניף - בסכום של מאות אלפי שקלים בשנה, ובמצטבר - מיליוני שקלים בשנים 2004-2009. בין היתר נשאה הקופה בהוצאות השכר של כוח האדם המינהלי בסניף, הוצאות חשמל, מים, טלפון, תקשורת ומסי ארנונה, הוצאות ניקיון ותחזוקה. נוסף על כך אפשרה הקופה לעמותה למקם את משרדיה בסניף ולהשתמש בחדרים, בתשתיות ובציוד משרדי שלו לביצוע פעילות פרטית של העמותה, כל זאת, ללא תשלום לקופה.

מהאמור לעיל עולה שהקופה דיווחה דיווח מטעה עת הציגה למשרד הבריאות ואחר כך למבקר המדינה את ההסכם עם העמותה כהסכם מחייב ובר תוקף והסתירה את העובדה שבניגוד להסכם החתום, היא נשאה בחלק ניכר מהוצאות ניהול הסניף.

2. חוק ביטוח בריאות קובע כי "התקבולים ממקורות המימון המפורטים בסעיף 13 [לחוק] ישמשו אך ורק למטרות אלה: למתן שירותי בריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות; למחקר רפואי שיקבע שר הבריאות; למימון פעולותיה של מועצת הבריאות...". הקופה היא שמימנה חלק גדול מהוצאות ניהול הסניף, ומכאן שחלק מהכספים שהעבירה לעמותה היו כספים עודפים, שלא נועדו לניהול הסניף - ואלה שימשו את העמותה למימוש מטרותיה בתחומי דת ורווחה. מטרות אלה אינן בתחום הבריאות, ולפי חוק ביטוח בריאות אסור לממן מכספי הקופה. גם מתן האפשרות

לעמותה לפעול בסניף ולהשתמש במשאביו ללא תשלום פירושה שימוש בכספי הקופה שלא למטרות שנקבעו בחוק.

זאת ועוד, מעיון בדוחות הכספיים והמילוליים של העמותה עולה כי אין בהם דיווח על הכנסות והוצאות בגין ניהול הסניף. הכספים שקיבלה העמותה ממאוחדת - אשר היו מקור הכנסתה היחיד - נרשמו בדוחותיה הכספיים כ"הקצבה מקופת חולים מאוחדת", "השתתפות מקופת חולים מאוחדת" ו"תרומה". הנה כי כן, מספרי העמותה עולה כי רוב הכספים שקבלה מהקופה לא שימשו לניהול סניף מלאכי אלא למטרות דת וצדקה שלא להן נועדו הכספים לפי החוק.

סדרי התשלום לעמותה: נמצא כי אגף הכספים שילם לעמותה בכל חודש תשלומים שוטפים בגין ההסכם, אך בניגוד לנהליו ובניגוד לסדרי מינהל תקין, לא דרש מהעמותה אסמכתאות - קבלות וחשבונות של העמותה, המפרטות את מהות השירותים של סניף מלאכי שבגינם נדרשה הקופה לשלם. מכאן שהקופה לא דרשה, כמקובל וכנדרש בנהלים, את חשבונות הספק. חמור לא פחות - כאשר קיבל אגף הכספים מהמחוז חשבונות של ספקים לתשלום (כגון חשבונות של חברת החשמל בגין צריכת החשמל של סניף מלאכי), שבגינם, על פי הטופס ועל פי ההסכם, צריך היה לחייב את העמותה בתשלום - חייב האגף את חשבון הקופה ולא את העמותה בתשלום אותם חשבונות.

ניגוד עניינים מתמשך של חבר המועצה מר למברגר: כאמור, בשנים 2004 עד 2009 - התקופה שבה עסקה בדיקת משרד מבקר המדינה - ניהל מר למברגר את העמותה. בשנת 2005 נבחר מר למברגר לחבר במועצת הקופה מטעם מחוז ירושלים. כהונתו של מר למברגר כחבר במועצת הקופה בעת שהוא אמור לנהל סניף של הקופה אסורה לפי חוק ביטוח בריאות ולפי תקנון הקופה. כמו כן היה מר למברגר במצב מתמשך של ניגוד עניינים, שכן את פעילותה של העמותה שהוא מנהל ואת הסניף שהוא היה אמור לנהל מימנה הקופה, הגוף שעליו הוא אמור לפקח בתוקף תפקידו כחבר במועצה.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה אל מר למברגר, שבה נשאל על קרובי משפחתו שמועסקים בקופה, דיווח מר למברגר על שתי קרובות משפחה המועסקות בסניף מלאכי. אולם הוא לא דיווח כי גם רעייתו מועסקת בסניף זה כעובדת שכירה בעמותה, וכי הוא הממונה הישיר עליה בתפקידו כמנהל הסניף. העסקת קרובי משפחתו מדרגה ראשונה בקופה ובעמותה הקשורה אליה העמידה אותו במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים נוסף. בכך יש משום כשל אישי מתמשך בפעולתו של מר למברגר, החל ממועד בחירתו כחבר במועצה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 הודיע מר למברגר על התפטרותו מהמועצה.

פעולות לגיוס מבוטחים באמצעות העמותה בניגוד לחוק: אף שבתקנות נאסר על קופות החולים לשווק את עצמן באמצעות סוכני מכירות ותועמלנים, שילמה הקופה לעמותה במשך השנים עמלות בסך מאות אלפי שקלים בכל שנה תמורת פעילות העמותה באמצעות סוכני מכירות לגיוס מבוטחים חדשים שהם בעלי מעמד תושב. נמצא כי אותו סוכן מכירות העביר לאורך השנים רשימות שמיות של מצטרפים חדשים לקופה, תיירים שקיבלו מעמד תושב, בתמורה למאות ש"ח שהקופה שילמה לעמותה עבור כל מבוטח חדש שצורף. הקופה אף לא דרשה



מהעמותה חשבונות וקבלות עבור התשלום. יודגש כי אף שמשרד מבקר המדינה דרש ממנהלים בכירים בקופה<sup>13</sup> מידע בעניין זה, הם לא דיווחו לו כנדרש ולא נתנו גילוי נאות ומלא לפעולותיהן של הקופה והעמותה לגיוס מבוטחים אלה<sup>14</sup>. הדבר מעורר חשש כי אותם מנהלים ביקשו להסתיר נתונים בנוגע לפעילות העמותה.

רישום מטעה בספרי הקופה: על פי דוחותיה הכספיים של הקופה, היא רשמה בספריה את התשלומים שהעבירה לעמותה בגין צירוף מבוטחים חדשים ומכירת ביטוחים משלימים בפרק "הוצאות" משקיות וטכניות". דבר זה איננו נכון מבחינת מהות ההוצאה, וגם יש בו כדי להסוות את היקף הוצאות השיווק האמתי של הקופה - הוצאות שמשרד הבריאות הגביל את סכומן. דבר זה חמור נוכח העובדה שעל פי תקנות השיווק חריגה מתקרת הוצאות עלולה לגרום בעקבותיה סנקציה כלכלית.

התקשרות עם גופים חיצוניים להפעלת סניפים כדפוס פעולה: יודגש כי ההתקשרות עם העמותה, על מכלול הליקויים שבה, אינה יחידה מסוגה. על פי מסמכי הקופה, היא התקשרה עוד בשנת 2000 עם גורמים חיצוניים נוספים לניהול מרפאות הקופה עבור הקהילה החרדית אגב חריגות דומות: בינואר 2000 התקשרה הקופה עם חברה מסוימת לצורך הפעלת מרפאה בשכונת "מאה שערים", ובמרס 2000 התקשרה עם עמותה ב לצורך הפעלת מרפאה בבני ברק. עיון בהסכמי ההתקשרות בין הקופה לבין אותם גופים מעלה ממצאים דומים במהותם לאלה שנמצאו בהסכמי הקופה עם עמותה א. ממצאים אלה יש בהם כדי להצביע על חשש לדפוס פעולה המנוגד לחוק ולהנחיות משרד הבריאות, ולפיו מאוחדת התקשרה עם גורמים חיצוניים, כגון עמותות וחברות, להפעלת סניפיה ומרפאותיה בריכוזים של אוכלוסיות ממגזרים אתניים ודתיים מסוימים; אולם, בפועל, חלק מהכסף שהועבר לאותם גורמים לא נועד לניהול הסניפים אלא למטרות אחרות ובהן פעולות לגיוס מבוטחים חדשים לקופה תמורת תשלום<sup>15</sup> ומימון הפעילות השוטפת של עמותות אלה.



לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות לבחון את האפשרות לחייב את מאוחדת להחזיר לאוצר המדינה את הכספים שהוציאה למימון הפעילות השוטפת של עמותות מהמגזר החרדי שלא למטרות חוק ביטוח בריאות במסווה של רכישת שירותי ניהול סניפים. כמו כן יש לחייב את הקופה להציג את מלוא הוצאותיה המינהליות והרפואיות בגין ביטוח רפואי של אוכלוסיית התיירים ואת מקורות

13 מנהלי השיווק והפרסום בקופה מר יהודה עליאש ומר משה מאירי ומנהל אגף הכספים מר גיל חיימוביץ.  
14 בעניין התחרות בין הקופות על גיוס מבוטחים ראו בכרך זה בדוח "פעולות בלתי תקינות לשם גיוס ושימור של מבוטחים".  
15 ראו בכרך זה בדוח "פעולות בלתי תקינות לשם גיוס ושימור של מבוטחים".

מימון, כדי לוודא שהקופה לא חרגה מהוראות החוק האוסרות שימוש בכספי סל הבריאות הכולל למימון צורכי אוכלוסיות שאינן זכאיות לכך מכוח החוק.

סוף דבר - מכלול הממצאים שהובאו לעיל מעלה חשש כי הנהלת הקופה הציגה למשרד הבריאות ולמבקר המדינה את ההסכם עם העמותה כהסכם מחייב ובה בעת פעלה בניגוד להסכם והעבירה לעמותה תשלומים עודפים בסכום מצטבר של מיליוני שקלים רבים למטרות ולפעילויות שאינן מנויות בין המטרות המותרות בחוק. מדובר בחשש למעשים חמורים אשר לכאורה גובלים בפגיעה בטוהר המידות ומהווים עברות על הוראות החוק. על גורמי הפיקוח והאכיפה ועל הקופה לחקור בעניין, ולהסיק מסקנות המתחייבות מחומרת העניין כלפי האחראים לכך בקופה.

הממצאים בעניין התקשרות בלתי תקינה עם העמותה הובאו לידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, בעקבות חשש לעברה על החוק.

### חריגות חמורות בענייני התקשרויות ורכש

לצורך ביצוע פעולותיה רוכשת הקופה בכל שנה שירותים בתחומים שונים בכ-1.6 מיליארד ש"ח. במאוחדת פועלת ועדת מכרזים ורכישות, שבראשה עומד איש ציבור מקרב חברי דירקטוריון הקופה. מיוני 1997 חלות על הקופה הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנותיו, המחייבות ככלל ביצוע התקשרויות עם ספקים חיצוניים בהליך של מכרז פומבי, אלא אם כן נתנה הוועדה פטור ממכרז, וגם אז יש לנהל הליך תחרותי על ידי ועדת המכרזים.

### רכישת שירותים בידי אגפי הקופה

נמצא כי במשך השנים, נוסף על רכישות שביצע אגף הרכש והלוגיסטיקה, רכשו אגפי הקופה ציוד ושירותים מנותני שירותים בהיקפים ניכרים שלא על פי הכללים שנקבעו בחוק חובת המכרזים, לא קיימו מכרזים ולא קיבלו פטור מוועדת המכרזים במקרים הראויים. הקופה לא קבעה נהלים פנימיים נאותים בתחומי בקרת הרכש וההתקשרויות, כל זאת בניגוד לסדרי הבידוק הכספי<sup>16</sup>. פגמים אלה מעלים חשש לפרצה מהותית בתחומים האמורים שמאפשרת תשלומים חורגים ושימוש לא תקין בכספי הקופה תוך פגיעה בטוהר המידות. להלן דוגמאות:

התקשרות לרכישת שירותי שיווק, פרסום ויחסי ציבור: בשנים 2000-2007 התקשרה הקופה עם שלושה משרדי פרסום ושילמה להם סכום מצטבר של כ-65 מיליון ש"ח עבור שירותיהם, ללא הליך תחרותי ובניגוד להוראות

16 סדרי בידוק כספי דורשים הפרדת תפקידים ובקרה ושוללים מצב שבו, כפי שנמצא בקופה, מזמין השירות הוא המתקשר עם הספק, חותם עמו על הסכם - ופעמים לא מועטות אף רוכש שירותים ללא הסכם - מאשר את קבלת השירות ואת החשבונית ומעביר אותה לתשלום, וכל זאת ללא בקרה של גורם ניהולי נוסף ובלתי תלוי, כגון - אגף הכספים.

החלות על הקופה מתוקף חוק חובת המכרזים ותקנותיו. יתרה מזו, אף שנשכרו שירותיהם של שלושה משרדי פרסום, בפועל את השירות לקופה נתן רק פרסומאי אחד שעבד בשלושת המשרדים. כלומר, הקופה העסיקה ללא הליך תחרותי פרסומאי יחיד שסיפק לה שירותי פרסום רחבי היקף, ובכך אף הוחמרה הפגיעה בתחרותיות.

בביקורת לא נמצאו חווי התקשרות בין הקופה לחברות האמורות. כמו כן, אף שלפי סדרי הבקרה המקובלים, את תשלום החשבונות אמורים לאשר לפחות שני גורמים: מקבל השירות ואגף הכספים, הועלה כי מר שמואל מועלם - המשנה למנכ"ל הקודם והמנכ"ל הנוכחי - אישר לבדו את תשלום החשבונות שהגישו לקופה משרדי הפרסום האמורים.

התקשרות עם ספקי שירותי ניקיון, שמירה, תחזוקה וכוח אדם: חברה א מספקת למאוחדת שירותי ניקיון לאחר שזכתה בספטמבר 2001 במכרז פומבי שפרסמה הקופה. ההתקשרות הייתה אמורה להסתיים לכל המאוחר בשנת 2006, אך היא נמשכה עד מרס 2008, מועד שבו הקופה פרסמה מכרז חדש. אף שההתקשרות הייתה רק להספקת שירותי ניקיון, הרחיבה הקופה את רכש השירותים מחברה זו גם לתחומי השמירה וכוח האדם ללא מכרז. עקב כך גדלו במידה ניכרת תשלומיה לחברה (מ-8.2 מיליון ש"ח בשנת 2002 ל-36.4 מיליון בשנת 2007, עלייה של 444%) וחרגו מכפי שנקבע בהסכם. בסך הכול שילמה הקופה לחברה זו בשנים 2002-2008 כ-220 מיליון ש"ח. כמו כן הועלה כי אגף הכספים שילם את החשבונות שהגישה החברה בלי שגורמים בקופה בדקו ואישרו אותם.

לא זו אף זו, נמצא כי חברה פרטית אחרת שנמצאת בשליטת רעייתו של בעלי חברה א מספקת גם היא לקופה, ללא מכרז, שירותי כוח אדם מינהלי, ניקיון ותחזוקה בהיקף כספי שגדל עם השנים והגיע לכ-4 מיליון ש"ח בשנת 2007 וכ-4.5 מיליון ש"ח בשנת 2008. יוצא מכך, שמשפחה אחת סיפקה לקופה את כל שירותי השמירה והניקיון, והכול תוך פגמים חמורים בסדרי ההתקשרות והבידוק של הקופה. האמור מעלה חשש שרב הנסתר על הנגלה בנושא זה.

בעניין זה יש אף להזכיר כי שלושה קרובי משפחה מדרגה ראשונה של מנהל מחוז יהודה והדרום של הקופה הועסקו שנים מספר בחברה א, ושניים מהם עדיין מועסקים בה, ואותו מנהל מחוז אישר בחתימתו את הרחבת היקף השירותים של החברה במרפאות הקופה במחוז שעליו הוא ממונה.

#### פגמים בעבודתה של ועדת רכישות ומכרזים

חלק מחברי ועדת המכרזים של הקופה, ובכללם המנכ"ל הנוכחי, היו מעורבים במסגרת תפקידיהם בקופה, כמזמיני שירותים, בהליכי התקשרות עם ספקים ונותני שירותים שנעשו ללא מכרז, בניגוד לחוק חובת המכרזים ותקנותיו; יתר על כן, שאר חברי הוועדה ובכללם יושב ראשה, החבר בדירקטוריון הקופה, והיועץ המשפטי ידעו, על פי המסמכים, כי הליכי רכש בתחומי פעילות נרחבים נעשו ללא מכרז ושלא באמצעות ועדת המכרזים, והם לא פעלו להסדרה בתחום זה.

## מתן הטבות כספיות חריגות וטובות הנאה

### מתן הטבות כספיות חריגות לבכירי הקופה

הקופה העניקה לעובדיה - בעיקר לבכירים שבהם - הטבות כספיות ניכרות וחריגות, ומסרה לממונה על השכר והסכמי עבודה (להלן - הממונה על השכר) דיווח חלקי בלבד על תשלומים לעובדיה, בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כמפורט להלן:

פדיון ימי חופשה: חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951 (להלן - חוק חופשה שנתית), אוסר לפדות ימי חופשה שלא בגין הפסקת העבודה. מבדיקת תיקים אישיים של עובדים במאוחדת עולה כי מר מועלם, עוד כשכיהן כסמנכ"ל ולאחר מכן כמשנה למנכ"ל, אישר לעובדים רבים לפדות את חופשותיהם בכסף בעת עבודתם בקופה, תוך התעלמות מדרישות הממונה על השכר; דרישות אלה אף לא הובאו לדיון בדירקטוריון הקופה. בכך כשלו המנכ"ל הקודם והמנכ"ל הנוכחי בהיעדר דיווח ושיקופות, ויו"ר הדירקטוריון כשל בהיבטים של היעדר בקרה.

יתרה מזו, ממסמכי הקופה עולה כי על פי הנחיות שנתן מר מועלם למנהל מחלקת השכר בקופה בשנים 2002-2008, קיבלו כמה עובדים בכירים, בהם מר מועלם עצמו, תשלום בגין פדיון ימי חופשה (20-24 ימי חופשה בכל אחת מהשנים האמורות) בלי שימי החופשה נוכו ממאזן החופשה שלהם, ובכך יש כפל תשלום. לשם המחשה: בשנים 2005-2008 קיבל מר מועלם פדיון ימי חופשה בסך של 239,906 ש"ח; מר צבי הרץ (מנהל בכיר בקופה וסגן יו"ר ועד העובדים) קיבל 146,066 ש"ח; מר משה מאירי (מנהל בכיר בקופה ויו"ר ועד העובדים) - 139,747 ש"ח; גב' כרמלה אייזנברג (מנהלת אגף כח אדם) - 111,567 ש"ח - כל זאת בלא שימי החופשה שנפדו נמחקו ממאזן חופשתם.

בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה הורה הממונה על השכר באוגוסט 2010 למנכ"ל וליו"ר הקופה לדאוג לכך, שעובדים שקיבלו פדיון ימי חופשה בשנים 2004-2008 והימים לא נוכו מיתרת ימי חופשתם, ישיבו לקופה עד 31.12.10 את הכספים שקיבלו, בסכום כולל של כ-900,000 ש"ח.

תשלומים עבור השתתפות באירועים משפחתיים: יש שעובדי הקופה מוזמנים לאירועים משפחתיים של עובדים בקופה, חברי דירקטוריון וספקי שירותים. הקופה משלמת לעובדים בכירים אחדים תוספות שכר בשל השתתפותם באירועים אלה: תוספת קבועה, הנקראת "תוספת ייצוג", ותוספת משתנה, הנקראת "דמי ייצוג".

1. תוספת ייצוג: על פי מסמכי הקופה, לפחות 17 מעובדיה הבכירים מקבלים "תוספת ייצוג" קבועה, בהם מר שמואל מועלם, המשנה למנכ"ל דאז והיום המנכ"ל, וכן המבקר הפנימי, שקיבלו תשלומים חודשיים בסך של 1,900 ש"ח ו-1,700 ש"ח, בהתאמה<sup>17</sup>. תשלום התוספת לא עוגן בהסכמי העבודה, ולא נמצא פירוט של אמות המידה לבחירת העובדים שיקבלו אותה ולקביעת שיעורה. הדבר

17 נכון לינואר 2008.

חמור במיוחד נוכח העובדה שבין מקבלי ההטבה נמצא מר מועלם, שהיה האחראי לענייני כוח האדם בקופה ולקביעת תנאי העסקת העובדים. הקופה התעלמה מדרישות הממונה על השכר להפסיק את תשלום התוספת לבכירה.

2. דמי ייצוג: נוסף על תוספת הייצוג שילמה הקופה ל-27 עובדים בכירים - בהם 11 שקיבלו גם תוספת ייצוג חודשית - תשלום במזומן בסך 300-500 ש"ח בכל פעם שהצהירו על השתתפותם באירוע משפחתי של עובד. סכום זה מוגדר "דמי ייצוג". נמצא כי רק בחודשים מאי 2008 עד מאי 2009 שילמה הקופה לעובדיה הבכירים דמי ייצוג בסך כ-292,000 ש"ח - ובכלל זה למר מועלם סך של כ-66,000 ש"ח עבור 132 אירועים, דהיינו - בממוצע - תשלום עבור כשלושה אירועים בשבוע. התשלום נעשה בלא שהעובדים מסרו לקופה פירוט של האירועים שאליהם הוזמנו ומועדם, אלא רק בהתבסס על הצהרתם כי השתתפו באירועים. 11 מהעובדים קיבלו כאמור הן דמי ייצוג והן תוספת ייצוג.

הממצאים בעניין מתן הטבות כספיות חריגות הובאו לידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, בעקבות חשש לעברה על החוק.

### קיום כנסים מקצועיים תוך חלוקת טובות הנאה

כנסים מקצועיים: בהנחיות משרד הבריאות ממרס 2007 נקבעו כי "מצב הדברים בו קופת חולים מקבלת תרומה מגורם בו היא קשורה בקשרים עסקיים ומייעדת אותו למימון אירועים המיועדים, בין השאר, לעובדיה ולבני משפחותיהם - יש לו גוון של טובת הנאה והוא איננו תקין". לפיכך על הקופות "להימנע מגיוס כספים בכל דרך שהיא מחברות תרופות וציוד רפואי למטרות הקשורות לעריכת אירועי רווחה, תרבות, חברה לעובדי הקופה ולבני משפחותיהם" (ההדגשה במקור).

בה בעת הביקורת העלתה כי הקופה לא פעלה על פי הנחיות משרד הבריאות, וכי הרוקח הראשי של הקופה, מר שריקי, יזם בשנים 2006-2008 כנסים לרוקחים של הקופה, שעלותו של כל אחד מהם הייתה מיליון עד מיליון וחצי שקל; כנסים אלו התקיימו במלונות יוקרה בארץ ובחו"ל, ואת רוב עלותם מימנו חברות תרופות שהרוקח הראשי פנה אליהן, באמצעות תשלום עבור העמדת דוכני פרסום שלהן במקום הכינוס<sup>18</sup>. יתרת העלות מומנה בידי הרוקחים שהשתתפו בכנסים. שאר המשתתפים - עובדי הקופה שאינם רוקחים, חברים במוסדותיה המנהלים ועובדים בכירים ובהם מר שמואל מועלם, מר יהודה עליאש, מר דוד סומך, מר גיל חיימוביץ ובני זוגם - לא שילמו כלל עבור השתתפותם בכנסים אלה. יצוין כי בכנסים הרוקחים השתתפו גם נותן שירותי הסעה לקופה ובת זוגו שהיא עובדת הקופה וכמה עובדים שמועסקים אצלו.

נמצא כי שיעור הרוקחים מכלל המשתתפים בכנסים בשנים 2006-2008 היה בממוצע רק כ-41% (256 רוקחים מסך 629 משתתפים). זאת ועוד, הזמן שיוחד להוצאות בתחומי הרפואה והרוקחות היה מצומצם מאוד (יום אחד מבין ארבעת ימי

18 חברות התרופות מימנו כ-81% מסך של 4 מיליון ש"ח - עלות הכנסים בשנים 2006-2008.

הכנס), ואילו חלק הארי של הכנסים יוחד לפעילויות בילוי, נופש והנאה, כגון טיולים, שיט, מופעים, ביקורים באטרקציות תיירותיות ועוד. על פי המסמכים, לבכירי הקופה ולחברי הדירקטוריון שהשתתפו בכנסים הוקצו סוויטות יוקרתיות, חבילות ספא ועוד. למאות המשתתפים בחלק מהכנסים אף חולקו כינס, על חשבון הקופה - למעשה על חשבון כספי הציבור - בקבוקי בושם בעלות מצטברת של כ-320,000 ש"ח בשנים 2007-2008.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם יש חשיבות בהתכנסויות של עובדי המוסדות הציבוריים, המשלבות אלמנטים של השתלמות מקצועית, גיבוש חברתי ונופש. אולם מאפייניהן של ההתכנסויות - החלק הדומיננטי מאוד של פעילויות הבילוי והנופש ומיעוט ההוצאות בתחומי הרפואה והרוקחות; מיעוט הרוקחים לעומת מספרם הרב של בכירי הקופה וחברי הדירקטוריון ובני משפחותיהם; קיום חלק מההתכנסויות בחו"ל; אי-חיוב רובם המכריע של המשתתפים שאינם רוקחים בעלות האירוח, וחלוקת חבילות ספא, סוויטות יוקרתיות, בקבוקי בושם למאות משתתפים בכנסים - כל אלה מעלים ספק ניכר אם אכן מדובר בכנס מקצועי של רוקחים, וחשש שמדובר במפגש ארגוני-חברתי שנועד בעיקר לחלוקת טובות הנאה.

זאת ועוד, נוכח העובדה שחברות התרופות מימנו את חלק הארי של עלות ההתכנסויות ונוכח חלוקת חבילות הספא וכו' עולה החשש שקבלת המימון מחברות התרופות היא לפחות בחלקה בגדר קבלת טובת הנאה מחברות אלה, בניגוד להנחיות משרד הבריאות כנזכר לעיל, באצטלה של קיום כנס מקצועי.

יצוין גם כי מן הדברים עולה חשש שחברות התרופות חשו מחויבות להיענות לפנייתו של הרוקח הראשי ולממן את הכנסים, במטרה לקדם עסקאות עם הקופה או מחשש שאי-היענותן תביא להפסד עסקאות עמה.

כנסים רופאים: 1. הרופאים העצמאיים שהקופה מעסיקה מאוגדים בשני ועדים. גם ועדים אלה ארגנו כנסים והם מומנו בחלקם בידי הקופה; בדומה לכנסים הרוקחים, בשנים 2007-2009 התקיימו כנסים הרופאים בארץ ובחו"ל - באתרי נופש נבחרים, והשתתפו בהם, מלבד רופאים שעובדים עם הקופה, גם מנהלים בכירים של הקופה ובני משפחותיהם, ללא תשלום, וגם עובדים מן השורה שאינם רופאים, רובם ככולם ללא תשלום, והקופה היא שנשאה בהוצאות השתתפותם, שנאמדו במאות אלפי ש"ח לכל כנס. גם בכנסים הרופאים חילקה הקופה למאות משתתפים בקבוקי בושם, בעלות של כ-370,000 ש"ח.

2. לשם ביצוע הביקורת בנושא דרש משרד מבקר המדינה מהקופה אסמכתאות שיבהירו עבור מה שילמה מאות אלפי ש"ח עבור כל כנס, אך הקופה לא סיפקה לו כל פירוט, קבלות או חשבוניות בטענה שאין לה אסמכתאות אלה. משרד מבקר המדינה גם ביקש מהקופה רשימות של המשתתפים מטעמה בכנסים הרופאים, אך היא השיבה כי אין בידיה מסמכים המתעדים את ההחלטה על בחירת המשתתפים ואת זהותם, כיוון שלדבריה רישומם לכנסים לא נעשה באמצעותה.

(א) משרד מבקר המדינה העיר לקופה כי אין זה סביר שהיא לא תיעדה את פעולותיה הנוגעות לכנסים אשר חייבו קבלת אסמכתאות וביצוע בדיקות ובקרה כספית: מה ראוי לכלול בתשלומי הקופה ומה לא, מי זכאי להשתתף מטעמה ומי

השתתף בפועל, וכן פעולות תיאום וקבלת החלטות תפעוליות רבות הכרוכות בהשתתפות באותו אירוע - בוודאי באירוע המתרחש בחו"ל וכרוך בתיאומים רבים כולל טיסות והסעות. גם אם תטען הקופה כי לא שמרה רישומים אלה, הדבר חמור, כי הוא מלמד על השחתת מידע רגיש הפוגעת בבקרה ובשקיפות הנדרשות בכל מערך כספים, בייחוד כספי ציבור, ואף מעלה חשש לניסיון לשבש את הליכי הביקורת.

(ב) לאחר דרישה ובדיקה נוספת של משרד מבקר המדינה התברר כי הקופה חילקה בכנסים את בקבוקי הבושם, כאמור, וכי למרות טענותיה שאין בידיה אסמכתאות, היו בידיה אסמכתאות לכך. כן התברר כי גם דיווחה של הקופה כי הרישום לכנסי הרופאים לא נעשה באמצעותה לא היה נכון: מנכ"ל הקופה, מר מועלם, הוא שפנה לעובדיה הבכירים של הקופה כדי להזמין לכנסי הרופאים שהתקיימו בשנים 2007-2009. זאת ועוד, על פי הנחייתו של מר מועלם, מי שהייתה מזכירתו בתקופת כהונתו כמשרה למנכ"ל ניהלה את רשימות העובדים שהשתתפו בכנסי הרופאים. מכך עולה החשש שהקופה לא העבירה למשרד מבקר המדינה את כל המידע שברשותה בעניין זה.

מקרים אלה מעלים חשש כי הקופה ניסתה להעלים מידע ואף מסרה מידע חלקי ומטעה, והדבר מחזק את הסברה שתשובתה בדבר היעדר אסמכתאות אינה נכונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, האחראיות לליקויים הנוגעים לכנסי הרוקחים ולכנסי הרופאים אינה רובצת רק לפתחם של מר מועלם, המנכ"ל הנוכחי, ושל מר עוזי סלנט, המנכ"ל הקודם, אלא גם לפתחם של נציגי הציבור - חברי המוסדות המנהלים, ובראשם הדירקטוריון והעומד בראשו. אלה נתנו ידם לפעולות לא ראויות של מנהלי הקופה על ידי עצימת עין בנוגע לקבלת טובות הנאה מחברות התרופות בניגוד להנחיות משרד הבריאות, ולשימוש פסול בכספי הקופה והמדינה באצטלה של השתתפות בכנס מקצועי; חמורה אף יותר היא הסכמתם של אותם נציגי ציבור להתארח בעצמם בכנסים אלה עם בני משפחותיהם, ללא תשלום ללא דיון בנושא במוסדות המנהלים.

כמו כן יוער כי המבקר הפנימי השתתף עם בת זוגו יותר מפעם אחת בכנסים אלה בלי לשלם עבור האירוח, עובדה שנטלה ממנו למעשה את היכולת לבקר ללא משוא פנים את העניין.

יצוין כי רק בעקבות הביקורת החזירו כמה בעלי תפקידים לקופה, בחודשים מאי-אוגוסט 2010, סכום של 8,130 ש"ח בגין ההשתתפות בכנסי רוקחים ורופאים שהתקיימו בשנים 2006-2009.<sup>19</sup>

ח ל ו ק ת כ ר ט י ס י ח י נ מ ל מ ו פ ע י ס פ ו ר ט : הקופה התקשרה עם מועדוני ספורט, בהם מהמובילים בארץ, כנותנת חסות, ובתמורה לכך התחייבו המועדונים לפרסמה במגרשי הספורט שלהם. בהתקשרויות אלה כשלעצמן אין פגם, אולם נמצא כי הקופה קיבלה כרטיסים לא מועטים לאירועי ספורט חשובים ולמשחקים

19 מר דוד סומך, המבקר הפנימי של הקופה, החזיר כ-3,500 ש"ח עבור ההשתתפות שלו ושל רעייתו; מר יניב עצמון, יו"ר המועצה, וחברי המועצה מר מרדכי ברגר ומר יעקב שמאי החזירו סכום של 2,370 ש"ח, 1,400 ש"ח ו-850 ש"ח, בהתאמה, עבור השתתפות בנות זוגם בכנסים.

של מועדונים יוקרתיים - למקומות ישיבה מהטובים ביותר - וחילקה אותם לעובדים בכירים ולספקי שירותים.

בחלוקת הכרטיסים טיפל מר יהודה עליאש, ששימש מנהל השיווק והפרסום בקופה עד שנת 2008, וכיום מטפל בכך מחליפו בתפקיד, מר משה מאירי. לטענת הקופה, עובדי אגף השיווק קיבלו חלק מהכרטיסים כדי לבחון "אם שטחי הפרסום שנרכשו ועיתוי פרסומם היה ראוי מבחינה טכנית ומקצועית". ואולם משרד מבקר המדינה מעיר כי את הפיקוח על הפרסום ניתן לבצע באמצעות עובד זוטרי שיבדוק אם השלטים מוצבים כנדרש, ולחלופין באמצעות צפייה בשידורי הטלוויזיה, ולא היה מקום לקבל מקבוצות הספורט כמה וכמה כרטיסים יוקרתיים ולחלקם לבעלי תפקידים בכירים בקופה ולאחרים.

אף בעניין זה לא המציאה הקופה למשרד מבקר המדינה את רשימת מקבלי הכרטיסים, ואגב שיחות עם בעלי תפקידים בקופה התברר כי מר עליאש והמנכ"ל הקודם מר סלנט<sup>20</sup> - היו בין מקבלי כרטיסי החינם. עצם אי-רישום השמות של מקבלי הכרטיסים הוא חמור והוא אינו מאפשר פיקוח ובקרה שנועדו למנוע חלוקת טובות ההנאה לבכירי הקופה.

לדעת משרד מבקר המדינה חיוב קבוצות הספורט לתת לקופה כרטיסי יוקרה וחלוקתם לעובדים בכירים בקופה ולספקים הם בגדר חלוקת טובות הנאה - בניגוד לכללי מינהל תקין - והדבר עלול לעורר גם חשש לפגיעה בטוהר המידות. נוסף על כך מדובר בהטבה שבגינה לא נוכה מס כנדרש בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].



הממצאים בדבר ההשתתפות בכנסים ומרכיבי עלותם ובדבר הענקת הכרטיסים למשחקים של מועדוני ספורט מלמדים שהנהלת הקופה ומוסדותיה המנהלים נהגו בבזבזנות, פעמים אף בראוותנות, בכספי הציבור.

#### היבטי שכר והעסקת עובדים - תמונת מצב

##### הפיקוח על שכר הבכירים

במשך תשע שנים מ-1998 ועד 2007 לא קבע הממונה על השכר מדיניות לגבי השכר והתגמול של בכירים בקופות. אמנם בשנת 2004 החל הממונה על השכר לגבש כללים להסדרת שכר הבכירים בקופות, אך רק ביוני 2007 הוא פרסם כללים אלו<sup>21</sup>. בה בעת,

20 לדברי מר סלנט הוא קיבל כרטיסים למשחקים ספורים.

21 מכתבו של הממונה על השכר אל המנכ"לים ויושבי הראש של קופות החולים, שכותרתו "שכרם של עובדים בקופות החולים וחווה אישי מיוחד להעסקת עובד בכיר בקופות החולים".



נמצא כי הכללים אינם מפורטים דיים ואינם חלים על כל שיטות ההעסקה של בכירים בקופות.

הביקורת העלתה שמאוחדת כפרה במשך שנים בסמכותו של הממונה על השכר לקבל ממנה מידע על שכר עובדיה. המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון במאוחדת לא שיתפו פעולה עם הממונה על השכר, ואף שכרו שירותים משפטיים לצורך המאבק בו.

מדיניות זו של מאוחדת של אי-שיתוף פעולה עם הממונה על השכר לא הותוותה בידי הדירקטוריון ולא הובאה לפניו לדיון ולאישור. המוסדות המנהלים של הקופה לא קיימו בקרה נאותה בנושא זה ולא דנו באי-שיתוף הפעולה עם הממונה על השכר, אף שבכירי מאוחדת צוינו בדוחות הממונה כבעלי משכורת גבוהה מהמוותר. כך, למשל, בשנת 2007 היה שכרם החודשי (ברוטו) של מנכ"ל מאוחדת, המבקר הפנימי, כמה מנהלי אגפים ומנהל אגף הכספים כ-80,000 ש"ח. רמות השכר הגבוהות של בכירי הקופה, החורגות מהמקובל במשק, מעידות אפוא גם על חולשתם של המוסדות המנהלים של הקופה.

#### העסקת בעלי תפקידים במאוחדת במקביל להעסקתם כרופאים

יש שרופאי הקופה עוסקים בתפקיד ניהולי בקופה וגם נותנים שירותי רפואה למבוטחיה. הועלה כי הממונה על השכר לא הסדיר את עניין השכר של רופאים העוסקים ברפואה לצד עבודתם בתפקיד ניהולי בקופה. הממונה הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2008 כי במקרים כאלו "יחולו בד"כ הוראות ההסכמים הקיבוציים". ואולם הבדיקה העלתה כי הקופה לא הסדירה עניין זה בהסכם הקיבוצי, וכתוצאה מכך מתאפשר לרופאים לערב בין שני עיסוקיהם, ולקופה מתאפשר לשלם שכר גבוה מהתקרה שקבע הממונה.

במהלך הביקורת, בדצמבר 2008, שלח הממונה למנהלי ארבע קופות החולים מכתב ובו הוראה כי "עובד בכיר בקופת חולים אינו רשאי לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר או שלא בשכר אלא במקרים חריגים באישור הנהלת הקופה". באותו מכתב ביקש הממונה לקבל מידע על כל בעלי התפקידים הבכירים המועסקים גם במקום עבודה אחר.<sup>22</sup>

#### חולשות ופגמים מהותיים בתפקודם של "שומרי סף"

המוסדות המנהלים של הקופה - המועצה וועדת הביקורת מטעמה, נציגי הציבור בהנהלת הקופה (דירקטוריון) - וגורמים מקצועיים - המבקר הפנימי, היועצים המשפטיים ורואה החשבון של הקופה - הם "שומרי סף" שמתפקידם לפקח על פעילותה של הקופה, על מנהליה ועובדיה ולבקרה, בהתאם לחוקים, סדרי מינהל תקין, תקנון הקופה, הוראות משרד הבריאות והוראותיה הפנימיות של הקופה.

22 ראו בכרך זה ברוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "הסדרה בתחום השכר".

יודגש כי הציפייה מבעלי התפקידים המכהנים כשומרי סף לעמידה בנורמות של ישרה ומניעת ניגודי עניינים היא מוגברת. בה בעת, ממצאי הביקורת כפי שהובאו לעיל מצביעים על חולשות ועל פגמים מהותיים בסדרי הפיקוח והבקרה הכספיים והתפעוליים שעליהם מופקדים שומרי סף של הקופה, הכרוכים בניגודי עניינים, קבלת טובות הנאה ואף הפרת ההסדרים הנורמטיביים על ידי אחדים מאותם שומרי סף.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי הביקורת שפורטו עד כה מצביעים על חולשות ועל פגמים מהותיים בפיקוח ובבקרה הכספיים והתפעוליים של שומרי הסף של הקופה ואף על הפרת ההסדרים הנורמטיביים על ידי אחדים משומרי הסף עצמם.

לשם הרחבה והדגמה, להלן ממצאי ביקורת בדבר תפקודם הלקוי של שומרי סף - המבקר הפנימי וועדת הביקורת - ובדבר סדרי ההתקשרות עם היועצים המשפטיים ועם רואה החשבון.

### תפקודו של המבקר הפנימי

המבקר הפנימי הוא אורגן וכלי חשוב לבדיקה של פעילות הארגון, וממצאי הביקורת שלו הם כלי רב ערך בידי המוסדות המנהלים לבקרה, לפיקוח ולתיקון הליקויים. על אף תפקידו של המבקר הפנימי בהבטחת תקינותם של הליכי הרכש וההתקשרות, לא בדקה יחידת הביקורת הפנימית נושאים מהותיים בקופה - הנוגעים להליכי מסירת עבודות במכרז ובפטור ממכרז לנותני שירותים חיצוניים.<sup>23</sup>

זאת ועוד, על פי דיווח של המבקר הפנימי למשרד מבקר המדינה, עקב הוראתו של המנכ"ל הקודם הוא נמנע מלבדוק סוגיות והיבטים אישיים מסוימים שכרוכים בנושא "טיפולים רפואיים בחו"ל"<sup>24</sup> שאושר לו לבדוק בתכנית הביקורת.

עקרונות הביקורת הפנימית מדגישים היטב את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי. עצמאות זאת פירושה, בין היתר, שאם קיבל המבקר אישור לבדיקת נושא מסוים, ההחלטה המקצועית מה לבדוק ומה תהא שיטת הבדיקה נתונה לשיקול דעתו הבלעדי של המבקר; וכל הנחיה אחרת היא בגדר פגיעה בעצמאות ובאי-התלות של הביקורת ועליו להתריע עליה. נוכח המגבלות שהטיל במקרה דנן המנכ"ל הקודם על המבקר הפנימי, לדבריו של האחרון, היה עליו לפנות מיד למוסדות המנהלים של הקופה - יו"ר הדירקטוריון ויו"ר ועדת הביקורת - ולהתריע על כך בכתב. אך לא זו בלבד שמדברי המבקר הפנימי עולה שהוא ציית להוראת המנכ"ל, אלא שהוא גם לא הביא מגבלות אלה לידיעת הגורמים המפורטים לעיל. יתר על כן, הוא לא בדק את

23 המבקר הפנימי בדק נושאים מסוימים אבל לא נושאים שהם בליבת הליכי המכרזים והליכי הפטור ממכרז.

24 במסגרת הביטוח המשלים "עדיף" של מאוחדת, מבוטח יהיה זכאי להשתתפות הקופה בהוצאה לרכישת שירותים בריאות בחו"ל בגין המקרה המזכה (לרבות הטסה רפואית של המבוטח), אם השירות המבוקש הוא שירות להצלת חיים שהמבוטח זכאי לקבל במדינת חוץ מכוח הוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי ותקנות ביטוח בריאות ממלכתי (שירותי בריאות במדינת חוץ), התשנ"ה-1995, ובלבד שהמבוטח קיבל מהקופה מראש אישור בכתב לביצוע הניתוח בחו"ל.

הסוגיות והאישים שנמנע ממנו לבדקם מיד לאחר שהמנכ"ל הקודם פרש מתפקידו ואף לא דיווח על כך למאן דהוא סמוך לאחר פרישתו של המנכ"ל. רק באמצע שנת 2008, כשנה לאחר פרישת המנכ"ל, הוא דיווח על כך למשרד מבקר המדינה. בכך לא פעל המבקר הפנימי לפי עקרונות מקצועיים, כנדרש.

נוסף על כך, בניגוד לחוק הביקורת הפנימית עסק מבקר הפנים של מאוחדת זה שנים בכמה תחומי עשייה, ובכלל זה בהתקשרויות עם יועצים חיצוניים בתחומי האבטחה והבטחת האיכות, ובכמה מהם נמצאו ליקויים. כל אלו היו עשויים להעמידו בניגוד עניינים בכל הנוגע לביקורת באותם תחומי עשייה, ואכן הועלה שהוא לא עשה ביקורת בנושאים אלו.<sup>25</sup>

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לבם של משרד הבריאות, כגורם מפקח, ושל הקופה לחריגות המהותיות בתפקודו המקצועי של המבקר הפנימי.<sup>26</sup>

### פעילות ועדת הביקורת

בכל ארגון הפועל לפי כללי ממשל תאגידי תקין, ועדת הביקורת היא כלי בקרה חשוב לא רק על תפקוד הארגון אלא גם על תפקוד גופי הניהול (הדירקטוריון והנהלה). ועדת הביקורת במאוחדת עסקה, בין היתר, בדיון בדוחות הביקורת הפנימית. אולם הועלה כי הוועדה דנה רק בחלק מדוחות הביקורת הפנימית, וכי נושאים רגישים שבדק המבקר הפנימי, כגון רכש תרופות וטיפולים רפואיים בחו"ל, לא הובאו כלל או הובאו שלא במלואם לדיון בוועדה. עוד הועלה כי בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה אין ביטוי למסקנות שהסיקו חבריה מדיוניה ומדוחות ביקורת חשובים ולהחלטות שקיבלו, וממילא הוועדה כמעט לא העלתה לפני הדירקטוריון המלצות כתוצאה מדוחות הביקורת.

על פי התקנון, ועדת הביקורת נבחרת לשם "ביקורת הדוח הכספי והמעשי של הקופה" - דהיינו היה עליה לדון בצדדים התפעוליים של הקופה, אולם היא לא ביצעה את תפקידה כראוי. בכלל זה התברר שיו"ר ועדת הביקורת צמצם את תפקיד הוועדה אפילו יותר מכפי שתקנון מאוחדת ונהלי המבקר הפנימי קבעו, ולמעשה לא הפנים את תפקידו כמקובל לפי עקרונות של ממשל תאגידי בדבר תפקידי ועדת הביקורת. במצב דברים זה פעילות ועדת הביקורת במאוחדת הייתה זניחה יחסית לפעולה הנדרשת ממנה בתחום הפיקוח והבקרה ובייחוד נוכח הליקויים בתפקוד הקופה.<sup>27</sup>

25 בעקבות הביקורת הודיעה הקופה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 כי "המבקר הפנימי, שהיה מופקד בקופה, בהתאם לנוהג רב שנים, על תחומי פעילות חשובים נוספים, פרט לביקורת, הועבר, בהתאם להערת מבקר המדינה, לעיסוק בלעדי בביקורת".

26 ראו בכרך זה בדוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "המבקר הפנימי".

27 ראו בכרך זה בדוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "פעילות ועדת הביקורת".

### רכישה והפעלה של שירותי ייעוץ משפטי

1. היועצים המשפטיים של הקופה אמורים לסייע למוסדות המנהלים בביקוח ובבקרה על חוקיות פעילות הדירקטוריון וההנהלה, בכלל זה הבקרה על פעולתו של המנכ"ל. אולם הביקורת העלתה ליקויים בהתקשרות בין מאוחדת ובין משרד עורכי דין פרטי שנתן לקופה שירותי ייעוץ משפטי, ובכלל זה: ההתקשרות נמשכה שנים רבות (החל משנת 1994), אך המוסדות המנהלים במאוחדת לא בחנו את ההתקשרות במהלך תקופה ארוכה זו. ההתקשרות לא עוגנה בהסכם כתוב הקובע את תנאיה היסודיים, כגון מהות השירותים, שכר הטרחה שישולם עבורם, משך ההתקשרות וחובותיהם וזכויותיהם של הצדדים.

הליך בחירת היועצים המשפטיים של הקופה נעשה ללא פיקוח ובקרה נאותים של המוסדות המנהלים והמפקחים.

האמור לעיל פירושו שהמוסדות המנהלים של הקופה כשלו בבקרה על סדרי קבלת שירותי הייעוץ המשפטי, ופגמים מהותיים אלה בהליך ההתקשרות עלולים לפגוע בעצמאות היועצים המשפטיים וליצור תלות בלתי רצויה שלהם במנהלים הבכירים, ובעיקר במנכ"ל הקופה - שהוא ראש המנגנון המינהלי ועל פיו יישק דבר - ובכלל זה בשאלת העסקתם של היועצים המשפטיים ושכר טרחתם.

2. הביקורת העלתה כי היועצים המשפטיים העלו לפני המנכ"ל סוגיות רבות הנוגעות למערכת הבריאות בארץ בכלל ולמאוחדת בפרט, אבל ההנהלה לא התייחסה להערותיהם בכובד ראש, לא דנה בהן ואף לא עדכנה את חברי המוסדות המנהלים של הקופה בעניינם. עקב כך הם לא דנו במכתבי היועצים המשפטיים ולא הפיקו מהם החלטות והנחיות לביצוע עבור ההנהלה בקופה. בכך לא עמד המנכ"ל בחובת הדיווח המוטלת עליו כלפי המוסדות המנהלים<sup>28</sup>.

### שירותי רואה חשבון

מאוחדת התקשרה עם שני משרדי רואי חשבון; עם אחד המשרדים קשורה הקופה מיום הקמתה (לפני עשרות שנים) בלא שנבדקו חלופות מפעם לפעם.

תקנון מאוחדת קובע כי הדירקטוריון ימנה את רואה החשבון של הקופה וכי המינוי טעון אישור של המועצה, אולם בפועל מינה המנכ"ל את אחד משני משרדי רואי החשבון האמורים. משרד זה עוסק בבקרת הדוחות הכספיים של בתי אבות ומלונות שבבעלות הקופה המנהלים בידי המנכ"ל, ומכאן שהמנכ"ל הוא שמינה את רואה החשבון האמור לבקר את פעולותיו.

עוד הועלה שהמוסדות המנהלים של מאוחדת לא קבעו את שכרו של משרד רואי החשבון העוסק בבדיקה ובקרה של הדוחות הכספיים של הקופה ולא חתמו על הסכם עמו או דאגו שההנהלה תחתום עליו. מאוחדת לא הגבילה את משך

28 ראו בכרך זה בדוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "שירותי ייעוץ משפטי".

ההתקשרות עם אותו משרד רואי החשבון, ולא נמצא שהמוסדות המנהלים שלה דנו בכך. מעיון בפרוטוקולים של דירקטוריון מאוחדת עולה כי חברים הביעו את מורת רוחם מאי-הסדרתו של תחום זה ודרשו שינויים, אולם יזמות אלו נבלמו בידי מנכ"ל הקופה הקודם, מר סלנט. הממצאים גם מעלים חשש שבכך נתנו ידם המוסדות המנהלים ליצירת תלות אפשרית של אותו משרד רואה חשבון בקופה, משום שלא בדקו מהו היקף השירותים שהוא העניק לקופה ומהו שיעור הכנסתו מהקופה יחסית לכלל הכנסתו משירותי ראיית חשבון<sup>29</sup>.

## פעולות הקופה לארגון מחדש ולשינוי ועדכון של התקנון

### ארגון מחדש של הקופה

מבנה ארגוני ותקן הם כלים חשובים לבקרה של המוסדות המנהלים על ההנהלות הפעילות, שכן הם מאפשרים למוסדות המנהלים לוודא שמתקבלים עובדים לתקנים פנויים בלבד ושכישורי העובדים המתקבלים במכרז מתאימים לדרישות התפקיד. היעדר מבנה ארגוני מוגדר ומאושר ותקן במאוחדת יצר מצב שבו אין למוסדות המנהלים כלי לבקרה על תחום זה: מאוחדת לא הסדירה בנוהל את דרך גיוס העובדים הבכירים ומיעטה מאוד לגייס עובדים במכרז.

בישיבת דירקטוריון שהתקיימה באוקטובר 2007 הציג מנכ"ל מאוחדת, מר מועלם, לראשונה תכנית לארגון מחדש של הקופה, שבמסגרתה שינה את תפקידיהם של מקצת העובדים הבכירים ומינה מנהלי מחוזות וסגני מנהלי מחוזות. נמצא כי סוגיית הארגון מחדש ואופן יישומו לא הוצגה לפני המועצה או הדירקטוריון לשם קבלת החלטה, אלא רק נסקרה לפנייהם באמצעות המנכ"ל. המנכ"ל לא הציג לפני חברי הדירקטוריון חלופות וניתוח עלות-תועלת המצביע על כדאיות המהלך ולא מסר להם לפני הדיון מידע על התכנית<sup>30</sup>.

### פעולות המוסדות המנהלים במאוחדת לשינוי התקנון ועדכונו

הכשל שהעלתה הביקורת בהפעלת מנגנוני ניהול, בקרה ושקיפות ראויים נבע, בין היתר, מהיעדר תקנון עדכני המחייב את הנהלת הקופה ומוסדותיה לנהוג יתר שקיפות ונשיאה באחריות - בהתאם לדרישות ולכללים הנהוגים או המחויבים בגופים שיש בהם ממשל תאגידי תקין<sup>31</sup>. ואכן, באוגוסט 2009 מינתה מאוחדת ועדת תקנון כדי שתמליץ למועצה בדבר הוראות תקנון שיקבעו מערכת נורמות בסיסית של הקופה, ובנובמבר 2009 אישרה המועצה את השינויים המוצעים בתקנון. אף על פי כן, ביקורת חוזרת של משרד מבקר המדינה העלתה שמאוחדת טרם הטמיעה

29 ראו בכרך זה ברוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "שירותי רואה חשבון".

30 ראו בכרך זה ברוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "סדרי מינוי בעלי תפקידים בכירים בקופות".

31 עוד בעניין תקנון מאוחדת ראו ברוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים".

בתקנון את השינויים הדרושים. מאוחדת אמנם החלה בשינוי התקנון שלה בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, אך עדיין התעלמה מנורמות המקובלות בממשל תאגידי תקין, ולכן לא תיקנה ליקויים בתקנונה שעליהם הצביעה הביקורת.

מאוחדת גם לא עשתה עבודת מטה ראויה, וההליכים שקיימה ועדת התקנון לקו בחסר: הוועדה לא הביאה בחשבון את מלוא הנורמות הבסיסיות, לרבות אלו שכלולות בחקיקה קיימת וחלות על חברות, לרבות חברות ציבוריות; לא שיתפה את משרד הבריאות בתהליך ולא נעזרה במומחים חיצוניים. ראוי היה בין היתר שוועדת התקנון תדרוש סקירה של החקיקה הקיימת בתחום זה לרבות החקיקה העוסקת בגופים שפעילותם דומה לפעילותה של הקופה, וכן תדון בהוראות המשרד הנוגעות לנורמות שיש לכלול בתקנון, בשינויים המתחייבים מן המאפיינים הייחודיים לפעילות הקופה. ואולם הועלה שחברי ועדת התקנון לא ביקשו ולא קיבלו סקירה משפטית מלאה של החקיקה הרלוונטית לתקנון של גופים ציבוריים דוגמת מאוחדת ובכלל זה השוואה לחוק החברות ולכללים החלים על חברות ציבוריות, וכן בדבר הוראות המשרד לעניין זה. ועדת התקנון של מאוחדת גם לא נעזרה במומחים חיצוניים בתחום התאגידים, לא פנתה לחברי המועצה והדירקטוריון בבקשה להציע הצעות לשינויים בתקנון, וממילא לא דנה בהצעותיהם.

מאוחדת הגישה את התקנון החדש לאישור משרד הבריאות, אך גם הוא לא אושר. היעדר תקנון המאושר בידי שר הבריאות משמעותו שמאוחדת, כשאר הקופות, אינה עומדת בהוראות החוק וכן, שאין אישור של שר הבריאות למבנה הארגוני ולהתנהלות הקופות, כפי שנקבעו בתקנונים.

המסקנה הכוללת העולה מהבדיקה היא שמאוחדת אמנם שינתה את התקנון שלה בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, אך היא לא הטמיעה נורמות המקובלות בממשל תאגידי תקין ולא תיקנה בתקנון את מלוא הליקויים שהועלו בביקורת משרד מבקר המדינה. לפיכך תקנון מאוחדת עדיין אינו מושתת על העקרונות הדרושים לניהול תקין של הקופה ולקיום הליכי פיקוח ובקרה ראויים. בהתאם, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרדי הבריאות והאוצר - לדרוש ממאוחדת ליישם את מלוא נורמות היסוד של ניהול, פיקוח ובקרה הנדרשות מתאגיד בעל היקף ומורכבות עסקית בסדר גודל שלה ולעמוד על יישום זה<sup>32</sup>.

#### אי-שיתוף פעולה עם משרד מבקר המדינה

בחוק יסוד: מבקר המדינה נקבע שהגוף המבוקר ימציא למבקר "ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת". אולם מאוחדת הערימה קשיים על משרד מבקר המדינה בנוגע לקבלת מסמכים ומידע: פעמים רבות עיכבו עובדי הקופה את מסירתם, וכאמור - התברר שלא תמיד נמסרו מלוא המסמכים והנתונים המבוקשים; גם תשובותיה של מאוחדת לשאלות משרד מבקר המדינה היו בחלקן לא מלאות ואף מטעות. כל אלו לא

32 ראו בכרך זה בדוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "הסדרה עדכנית של תקנון מנהלים - תמונת מצב".

רק הביאו להתמשכות הביקורת, אלא אף מעוררים חשש לניסיון מכוון להסתרת מידע.

## סיכום והמלצות

קופת חולים מאוחדת היא גוף פרטי שלפעילותו יש מאפיינים ציבוריים וחלות עליו הנורמות המקובלות בגופים ציבוריים. החוק דורש הקמת מועצה ובה נציגי ציבור שאינם נמצאים בניגוד עניינים, ותקנון הקופה דורש שחברי המוסדות המנהלים יפעלו לטובת הקופה ויימנעו מניגודי עניינים. עקרונות הממשל התאגידי דורשים כלי בקרה ופיקוח מחודדים שיבטיחו את השקיפות ואת הנשיאה באחריות של דרגי הפיקוח והבקרה ושל דרגי הניהול. לשם כך התפתחו במשך השנים, בחקיקה ובפסיקה, נורמות לפעולתם הראויה של המוסדות המנהלים בגופים ציבוריים. אולם מאוחדת אימצה רק חלק מנורמות אלו.

התקשורות בין הקופה לבין ספקים ונותני שירותים חיצוניים נעשו בניגוד לכללים שנקבעו בחוק חובת המכרזים ובתקנותיו. בעלי תפקידים בכירים בקופה וכן חברי המוסדות המנהלים פעלו בניגוד עניינים, פעמים בניגוד לחוק ובניגוד לתקנון הקופה; הם ניצלו את מעמדם ואת קשריהם עם נותני שירותים לקופה לשם קידום ענייניהם האישיים, פעמים תוך קבלה וחלוקה של טובות הנאה ובזבוז כספי ציבור, תוך התעלמות מכללי מינהל תקין ומנורמות ציבוריות בסיסיות.

הפעילות הלא תקינה של הקופה נמשכה שנים, ולדעת משרד מבקר המדינה, היא תוצאה של מחדל ניהולי מתמשך הן של מנהליה, שפעלו בניגוד לחוק, לתקנות ולכללי מינהל תקין; והן של גורמי הפיקוח והבקרה בקופה, ובהם יו"ר הדירקטוריון, יו"ר ועדת הביקורת, חברי ועדת הביקורת, מבקר הפנים והיועצים המשפטיים של הקופה, שלא פעלו נחרצות לעקור מן השורש את אי-הסדרים ואף נתנו יד להתמשכותם. פעילות חריגה זאת נעשתה עוד בתקופת המנכ"ל הקודם, עו"ד עוזי סלנט, שבה שימש המנכ"ל הנוכחי, מר שמואל מועלם, משנה למנכ"ל, והיא נמשכה גם לאחר מינויו של האחרון למנכ"ל הקופה. בעלי תפקידים אלה לא הפנימו את שנדרש מהם לפי החוק והתקנות ולפי כללי מינהל תקין, ומהממצאים אף עולה חשש לפגיעה בטוהר המידות. כאמור, הכשל הוא גם של המוסדות המנהלים של הקופה, שעצמו עיניהם מלראות את החריגות והליקויים המרובים בסדרי הפיקוח והבקרה.

סוף דבר, כשלי הפיקוח והבקרה מחייבים את גורמי הפיקוח השלטוניים, מלבד בחינת האפשרות להסקת מסקנות אישיות, לפעול גם לשינוי מהותי בסדרי עבודתה של הקופה, הדגשת חובות הדיווח והשקיפות כלפי המוסדות המנהלים, הגברת הסמכות והאחריות של המוסדות המנהלים, והכול - כדי לחייבם לנהוג ולפעול לפי מיטב הנורמות של ממשל תאגידי תקין החלות ומקובלות בגופים דומים.

### המלצה בדבר הקמת ועדת חקירה לבדיקת התנהלות מאוחדת

במשך שנים כשלו המוסדות המנהלים של מאוחדת בניהול ובהסדרת ניגודי העניינים בקופה, ואף נמצאו חברים במוסדות אלו שהיו נגועים בכך. הדבר הביא לידי כשל בפיקוח ובבקרה ואפשר את קיומם של ליקויים רבים, נרחבים ומהותיים בתחומי גיוס המבוטחים, שיווק שירותי הקופה, סדרי מכרזים והתקשרויות וחלוקת טובות הנאה על חשבון כספי הציבור.

נוכח הליקויים החמורים בפעולות הנהלת הקופה וניגודי העניינים שהתגלו בה ונוכח החשש לפגיעה בטוהר המידות ואף להסתרת מידע - על משרד הבריאות, הממשלה או ועדת הביקורת של הכנסת לשקול להקים ועדת חקירה לבדיקת תפקודם של הנהלת קופת חולים מאוחדת והמוסדות המנהלים שלה. ללא תלות בכך, על המאסדרים, משרדי הבריאות והאוצר, לנקוט פעולה נמרצת לשינוי מהותי בסדרי עבודתה של הקופה, שבכללו הדגשת חובת הדיווח למוסדות המפקחים וחובת השקיפות כלפיהם, הגברת סמכות המוסדות המפקחים והטלת אחריות אישית עליהם, כמקובל בגופים דומים.



### מבוא

קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת או הקופה) היא אגודה עות'ומנית שהוקמה בשנת 1974 והוכרה כקופת חולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות או החוק). מטרות הקופה מפורטות בתקנון שלה, ואלה הן: מתן שירותים רפואיים למבוטחים על ידי פיתוח שירותים רפואיים עצמיים, על ידי התקשרות עם בתי חולים, מעבדות, מכונים, בתי מרקחת וגופים אחרים הנותנים שירותים רפואיים מכל סוג שהוא; נקיטת פעולות להבראה ולמניעת מחלות; מתן שירותים רפואיים נוספים על השירותים שבסל הבריאות באמצעות ביטוח משלים, הן על ידי הקופה והן על ידי ספקי שירות חיצוניים. בקופה מבוטחים כ-970,000 חברים; בשנת 2009 נאמד המחזור הכספי שלה בכ-4.2 מיליארד ש"ח.



מאוחדת היא גוף פרטי, שלפעילותו יש מאפיינים ציבוריים - קופת החולים משרתת את כלל תושבי המדינה, מטרתן המרכזית היא לספק את שירותי הבריאות למבוטחים על פי החוק, והן מתוקצבות מקופת הציבור - ועל כן ניתן לראות במאוחדת גוף דו-מהותי. עקב כך צריכים לחול על הקופה עקרונות יסוד של המשפט הציבורי, ועליה לנהל את פעולותיה תוך שמירה על שוויון ושקיפות ועל נורמות של מינהל תקין וטוהר מידות, ובכלל זה שמירת זכויות המבוטחים. מכאן גם חשיבות השמירה על המקצועיות ותקינות הפעולה של המוסדות המנהלים של הקופה<sup>33</sup>, אשר תפקידיהם העיקריים הם לקבוע את מדיניות הקופה ולקיים בקרה על הנהלת הקופה<sup>34</sup> ועל פעולותיה. החוק אף קובע כי משרד הבריאות יפקח על פעילותן של קופות החולים ויבקר את איכות שירותיהן.

בחודשים פברואר 2008 עד נובמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ניהול הקופה ואת סדרי הפיקוח והבקרה הנהוגים בה על תהליכי מינהל, התקשורות ורכש. בדיקתם של היבטים מסוימים וערכונם של חלק מהממצאים נעשו לאחר סיום הביקורת, עד אוגוסט 2010. הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים האלה: (א) פעולות למניעת ניגוד עניינים של בכירי הקופה; (ב) התקשורות עם נותני שירותים לגיוס מבוטחים; (ג) מסירת עבודות ורכישת שירותים; (ד) תשלום תוספות כספיות חריגות בעיקר לבכירים; (ה) מתן טובות הנאה לחברי דירקטוריון ולעובדים; (ו) הפיקוח והבקרה על הנעשה בקופה מטעם "שומרי סף" - מועצת הקופה (להלן - המועצה)<sup>35</sup>, הנהלת הקופה (להלן - דירקטוריון), ועדת הביקורת, המבקר הפנימי, היועץ המשפטי ורואה החשבון המבקר. הביקורת נעשתה במשרד הראשי של הקופה, במחוז ירושלים ובמחלקת ניהול ובקרת רוקחות של הקופה. בדיקות משלימות נעשו במשרד הבריאות ובמשרד האוצר - האגף לשכר והסכמי עבודה.

## ניגודי עניינים ואי-דיווח על העסקת קרובי משפחה של מנהלים בכירים בקופה

בסעיף 27(ב) לחוק ביטוח בריאות נקבע שחברי מועצת קופת החולים (במאוחדת - המועצה) לא יהיו עובדי הקופה ולא יהיו בקשר עסקי עמה. גם בתקנון הקופה (להלן גם: התקנון) נקבע כי "נציגי החברים בוועד המפקח לא יהיו עובדי הקופה ולא יהיו קשורים בקשר עסקי עמה... חברי המוסדות הנבחרים של האגודה ועובדיה יפעלו בנאמנות לטובת האגודה וימנעו מכל פעולה אשר יש בה משום ניגוד אינטרסים במסגרת מילוי תפקידם" (ההדגשה אינה במקור). הנה כי כן חל איסור מפורש על נציגיה ועובדיה של הקופה להיות בניגוד עניינים.

מטרת הכלל האוסר על עובד ציבור להיות במצב של ניגוד עניינים היא להבטיח שהוא לא יושפע מאינטרסים שלו או של גורם הקשור אליו אשר מנוגדים לאינטרסים שעל שמירתם הוא מופקד.

33 הוועדה הארצית, המועצה, הדירקטוריון והוועדות שהקימו גופים אלה.

34 המנכ"ל, מנהלי המחוזות, מנהלי האגפים.

35 מועצת הקופה, כהגדרתה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, מכונה בתקנון הישן של הקופה "הוועד המפקח" ובתקנון החדש של הקופה "מועצה".

האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים מטרתו "מניעת הרע בטרם יארע"<sup>36</sup>. די בקיום חשש לניגוד עניינים כדי שכלל זה יופר, ולכן גם כאשר העובד הנמצא במצב של ניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב ואינו מושפע מהאינטרס הנוגד, הכלל למעשה מופר<sup>37</sup>. גם עקרון הנאמנות הוא עקרון יסוד במשפט המינהלי, ובכלל זאת החובה החלה על עובד או על נושא משרה שלא להימצא בניגוד עניינים בין עניינו הפרטי ובין עניינו של הגוף שבו הוא ממלא תפקיד.

מאחר שקופות החולים הן, כאמור, בעלות מאפיינים מעין-ציבוריים, בין היתר משום שמועברים להן משאבים ציבוריים ניכרים, ראוי היה שהנהלת הקופה וכן המוסדות המנהלים שלה יפעלו בהתאם לנורמות הקבועות בעניין זה ויקבעו נהלים מפורטים למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים הן אצל עובדי הקופה והן אצל נבחריה בעת מילוי תפקידם וידאגו לאכיפתם. רק במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה הכינה הקופה כללים למניעת מצבים של חשש לניגוד עניינים ודירקטוריון הקופה אישר אותם בינואר 2009.

ככל שעובד המועסק בארגון מעין-ציבורי נושא במשרה בכירה יותר, המקנה לו סמכויות נרחבות יותר, יש מקום לדרוש ממנו הקפדה רבה יותר על קיום נורמות ומידות ציבוריות ראויות במילוי תפקידו, ובכלל זה - הימנעות ממצבים של ניגוד עניינים בין תפקידו בארגון ובין ענייניו הפרטיים.

גורם אפשרי להיווצרות ניגוד עניינים הוא קיום קשרים מסחריים עם ספקים ונותני שירותים חיצוניים המעסיקים קרובי משפחה של עובדים בארגון. על כן ראוי שהקופה תקבע הוראות המחייבות את העובדים לדווח לה על קרובי משפחתם שמועסקים אצל ספקים או נותני שירותים; על הקופה מוטלת החובה לבדוק, באמצעות בעלי התפקידים הנוגעים בדבר ובהם יועצה המשפטי, אם העסקת קרוב המשפחה אצל הספק או נותן השירותים מעמידה את העובד במצב של חשש לניגוד עניינים, ואם כן - לקבוע הסדר ראוי שימנע את מימוש החשש לניגוד העניינים.

משרד מבקר המדינה בדק אם בכירים בקופה וחברי המוסדות המנהלים שלה פעלו על פי הכלל האוסר הימצאות בניגוד עניינים, ואם הקופה נקטה פעולות ראויות למניעת ניגוד עניינים. הבדיקה העלתה ליקויים מהותיים שנמשכו שנים, הנוגעת להעסקת קרובי משפחה של מנהלים בכירים אחרים בקופה על ידי ספקים ונותני שירותים לקופה, כמפורט להלן:

36 בג"ץ 8192/04 "התנועה למען איכות השלטון בישראל" נ' ראש הממשלה ואח', תק-על 2004 (3), 2697, עמ' 2698.

37 משרד מבקר המדינה דן בכמה מדוחותיו השנתיים בסוגיות של ניגוד עניינים. ראו למשל מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), בפרק "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27 ואילך; דוח שנתי 56 (2006), בפרק "פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות איגוד הכדורסל בישראל", עמ' 869 ואילך; דוח שנתי 54 (2004), בפרק "סל שירותי הבריאות", עמ' 380 ואילך.

## ניגודי עניינים של מנהלים בכירים בקופה

מנהל מחוז ירושלים, מר יהודה עליאש: מר עליאש מכהן כמנהל מחוז ירושלים מפברואר 2008. עד אותו מועד היה אחראי לתקציב, לפרסום, לשיווק ולניהול קובץ החברים בקופה.

נמצא כי בתפקידו כאחראי לשיווק ולפרסום<sup>38</sup> טיפל מר עליאש בהתקשרויות הקופה עם חברות פרסום ושיווק שלא נבחרו בהליך תחרותי שקוף, בניגוד לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. כמו כן, מר עליאש חתם לבדו עם חברות אלו על חווי התקשרות בהיקף של עשרות מיליוני שקלים, אף שלא היה מורשה חתימה מטעם הקופה, ואף אישר את תשלום החשבונות שהגישו חלק מהחברות לקופה; חלק מהחשבונות אישר לבדו, וחלק מהחשבונות אישר גם עובד הכפוף לו; כל זאת בחריגה ניכרת מסדרי הבידוק והבקרה המקובלים; יתרה מזו, לאחר ההתקשרות עם הקופה העסיקו חברות אלה את קרובי משפחתו של מר עליאש, כמפורט להלן:

קרובת משפחה מדרגה ראשונה של מר עליאש הועסקה בשנים 2001-2006 כמנהלת יחסי ציבור בחברה שסיפקה לקופה שירותי הפקה ופרסום. ההיקף הכספי של השירותים שנתנה החברה לקופה בשנים 2002-2007 הסתכם בכ-16 מיליון ש"ח. שני קרובי משפחה נוספים מדרגה ראשונה של מר עליאש הועסקו בשנים 2005-2006 ו-2005-2007 בחברה אחרת שסיפקה לקופה שירותי הפקה ופרסום. ההיקף הכספי של השירותים שנתנה אותה חברה לקופה בשנים 2005-2007 הסתכם בכ-62 מיליון ש"ח. יצוין כי היקף פעילותה של חברה זו גדל במידה ניכרת לאחר תחילת העסקתם של קרובי משפחתו של מר עליאש, מכ-1.5 מיליון ש"ח ב-2004 לכ-26.6 מיליון ש"ח ב-2007.

לא נמצא כי עם תחילת העסקתם של קרובי משפחתו של מר עליאש אצל הספקים האמורים, הוא דיווח על כך להנהלת הקופה וליועץ המשפטי שלה, כדי שזה יבחן אם יש צורך בהסדר למניעת ניגוד עניינים.

מר עליאש השיב בנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה: "בכל פעילותי בקופה פעלתי אך ורק לטובת הקופה, ללא כל שיקולים זרים וללא כל ניגודי אינטרסים. ניסיון בדיעבד להחיל על הקופה, שהינה אגודה עותומאנית, כללים נוקשים החלים על עובדי ציבור או חברה ממשלתית איננו ראוי ואיננו מידתי".

הקופה טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2009 כי "גם אם נוצר מצב של ניגוד עניינים אין כל יסוד, בראיות או במציאות, לקביעה כאילו עלה כאן חשש לשימוש בקשריו של מר עליאש לקידום אינטרסים פרטיים".

38 מר עליאש כיהן בתפקיד זה מאמצע שנות ה-90 של המאה ה-20 ועד ינואר 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובתו של מר עליאש אינה מתיישבת עם מעמדה הציבורי של קופת חולים מאוחדת ועם ההוראות שנקבעו בתקנון הקופה בנוגע למניעת ניגוד עניינים. על מר עליאש, כמו גם על גורמים נוספים בקופה, היה להקפיד על שמירת עיקרון זה. יתרה מזו, יודגש כי האיסור הוא כאמור על עצם ההימצאות במצב שבו עלול להיות ניגוד עניינים. כדברי בג"ץ, "אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בחינת אל תביאנו לידי ניסיון. על כן, אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים... אפשרות ממשית זו נמדדת באמות מידה אובייקטיביות, ולא על-פי חששותיו הסובייקטיביים של צד זה או אחר"<sup>39</sup>.

על מר עליאש היה לדווח על כך שקרובי משפחתו החלו להיות מועסקים על ידי ספקים של הקופה, ולו רק על יסוד המגבלות שנקבעו בתקנון הקופה ונוכח הבכירות והרגישות של תפקידו. בכך יש כשל אישי של מר עליאש ועל משרד הבריאות והקופה לשקול להסיק מסקנות אישיות לגביו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 טענה הקופה כי דבר החתימה של מר עליאש על הסכמי ההתקשרות עם ספקי הקופה ללא סמכות, ודבר העסקתה של אחת מקרובי משפחתו אצל נותן שירותים לקופה הובאו לידיעתו של מר עוזי סלנט, מנכ"ל הקופה דאז (להלן גם: המנכ"ל הקודם), שהיה הממונה הישיר על מר עליאש בתקופה הרלוונטית; זאת, "חרף העובדה שלא היו ולא נתקיימו בקופה כללים פורמאליים המחייבים זאת". הקופה לא המציאה אסמכתה לטענתה כי דווח למנכ"ל הקודם על העסקת קרובת המשפחה אצל הספק, ומנגד, המנכ"ל הקודם טען לפני משרד מבקר המדינה כי הדבר לא היה ידוע לו.

מכל מקום, עצם הידיעה של הנהלת הקופה על העסקת קרובת המשפחה אצל הספק אין בה די, והיה על הקופה לבדוק אם נדרש הסדר למניעת ניגוד עניינים. הוא הדין לחתימה של מר עליאש על ההסכמים ללא סמכות - עצם ידיעתו של מאן דהוא כי מר עליאש חרג מהכללים שקבעו המוסדות המפקחים של הקופה אין בה משום תרופה לחריגה זאת.

הממצאים בעניינו של מר יהודה עליאש הובאו לידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בעקבות חשש לעברה על החוק.

מנהל מחוז יהודה והדרום, מר צבי הרץ: חברת שמירה וניקיון שמספקת שירותים לקופה החל משנות ה-80 של המאה ה-20 (להלן - חברה א) העסיקה בשנים 1998-2010 שלושה קרובי משפחה מדרגה ראשונה של מר הרץ (על ההתקשרות בין הקופה לחברה א ראו להלן). הראשון הועסק בשנים 1998-2010, השני בשנים 2002-2008, והשלישי בשנים 2006-2009. ההיקף הכספי של התקשרות הקופה עם חברה א בשנים 2002-2008 הסתכם בכ-220 מיליון ש"ח.

39 בג"ץ 531/79 "סיעת הליכוד" בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה ואח', פ"ד ל"ד(2) 566.

לא נמצא כי מר הרץ דיווח על העסקת קרובי משפחתו בחברה להנהלת הקופה וליועץ המשפטי שלה, כדי שיבחן אם יש צורך בהסדר למניעת ניגוד עניינים.

מר הרץ הסביר בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי בתפקידו כמנהל המחוז ולפני כן כמנהל אזור יהודה והדרום הוא לא השתתף בתהליכי קבלת ההחלטות בעניין העסקת ספקים, וכי הוא אינו הגורם המאשר את חשבונותיהם של הספקים: "למעשה בעבודתי השוטפת אין לי כלל קשר אליהם". גם הקופה השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2010 כי העסקתם של שלושת קרובי משפחתו של מר הרץ אצל נותן שירותים לקופה "לא הייתה נגועה כלל בניגוד עניינים ולא בחשש לקיומו של ניגוד עניינים, הכל כמפורט בתשובתו של מר הרץ מיום 12.11.08".

ואולם במקום אחר בתשובתה מיולי 2010 סתרה הקופה את טענתה שלה, וציינה כי במסגרת הליך הבקרה במחוזות הקופה "כל מנהל מחוז אחראי על הוצאות התחזוקה בסניפים, לרבות טלפונים, חשמל... מיקור חוץ (שמירה וניקיון)". יתרה מזו, נמצא כי חברה א נתנה שירותי ניקיון ואבטחה גם במחוז שעליו היה ממונה מר הרץ, וכי מר הרץ נהג לאשר בחתימתו את הגדלת היקף שעות העבודה והרחבת השירותים של חברה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הדבר מצביע על מעורבותו הישירה של מר הרץ באישור היקף ההעסקה של ספקים, ובהם חברה א, שהעסיקה את קרובי משפחתו, דבר המצביע על הימצאותו במצב של ניגוד עניינים. על מר הרץ הייתה חובה לדווח להנהלת הקופה וכן ליועץ המשפטי של הקופה על העסקת קרובי משפחתו על ידי נותן שירותים לקופה, כדי שהיועץ המשפטי יקבע כיצד על מר הרץ לנהוג, ואם עליו להימנע מלהיות מעורב בהתקשרות זו, אך הדבר לא נעשה. יש לראות בחומרה יתרה את הדיווח של מר הרץ למבקר המדינה כי לא היה לו קשר לספק אגב עבודתו בקופה - דיווח שלא עולה בקנה אחד עם העובדות העולות מן המסמכים. לאור חומרת הדברים על משרד הבריאות והקופה לשקול אם יש מקום לבחון הסקת מסקנות כלפי מר הרץ.

## אי-דיווח על העסקת קרובי משפחה והיעדר כללים ובדיקות למניעת ניגודי עניינים

מנכ"ל הקופה, מר שמואל מועלם: מר מועלם כיהן עד יוני 2007 כמשנה למנכ"ל ומנהל אגף כוח אדם.

נמצא כי שני קרובי משפחה מדרגה ראשונה של מר מועלם הועסקו בשנים 2001-2003 בחברה המשווקת לקופה תרופות בהיקף שנתי של כ-100 מיליון ש"ח<sup>40</sup>. קרוב משפחה נוסף מדרגה ראשונה הועסק בשנים 2005-2007 במשרד רואי חשבון שמספק לקופה שירותי ביקורת פנים בהיקף שנתי של כ-350,000 ש"ח<sup>41</sup>.

נמצא כי מר מועלם לא פנה ליועץ המשפטי של הקופה - כדי לדווח לו על העסקת קרובי משפחתו וכדי לברר כיצד עליו לפעול.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 טענה הקופה כי בתקופה שבה הועסקו קרובי משפחתו של מר מועלם אצל ספקים של הקופה לא הייתה לו אחריות כוללת לעסקי הקופה, "אלא אך ורק תחום אחריות מוגדר", ולא היו לו מעורבות או מידע כלשהו בנושא רכש תרופות; הרכש נהל בידי ועדת רכש תרופות, "ועדה נפרדת לחלוטין מוועדת הרכש/מכרזים הרגילה שמר מועלם היה המרכז שלה".

מר מועלם השיב למשרד מבקר המדינה: "בשעתו לא הייתי ער די הצורך לחובה לדווח על היותם של [קרובי משפחת] מועסקים אצל ספקים של הקופה, כל עוד אין חשש ממשי לניגוד עניינים... ולכן לא דיווחתי. אני מבין כעת כי זו הייתה טעות". עוד ציין מר מועלם, כי שניים מקרובי משפחתו הועסקו בחברה המשווקת לקופה תרופות "בתפקידים זוטרים מאד", וכי עבודתם זו לא הייתה נגועה בהעדפה כלשהי.

## ניגודי עניינים של חברי המועצה

המועצה היא אחד המוסדות המנהלים של הקופה, ומכהנים בה 65 חברים. מתפקידיה - לקבוע את מדיניות הקופה, לאשר את תקציבה ומאזנה, לבחור את דירקטוריון הקופה, למנות ועדות לכל עניין שימצא לנכון ועוד.

## ניגוד עניינים בשל קשרים עסקיים עם הקופה

כאמור, לפי חוק ביטוח בריאות ולפי תקנון הקופה, חברי המועצה של הקופה לא יהיו עובדי הקופה ולא יהיו קשורים בקשר עסקי עמה, ועליהם לפעול בנאמנות לטובתה של הקופה ולהימנע מכל פעולה שיש בה משום ניגוד עניינים במסגרת מילוי תפקידם.

הביקורת העלתה כי בניגוד להוראות החוק והתקנון, אחדים מחברי המועצה קיימו קשרים עסקיים עם הקופה, וקרובי משפחה של אחדים מחברי המועצה הועסקו בה.

40 לטענת הקופה, החברה שמשווקת תרופות היא גורם מתווך בין הקופה ובין חברות תרופות בחו"ל, והיא מעבירה את התמורה לחברות התרופות, בניכוי עמלה שעליה הוסכם עמן.

41 משרד רואי החשבון ביצע בשנת 2004 מטלות נקודתיות בעבור הקופה לפי הזמנת אגף הכספים.

מכוח האיסור להימצא במצב שיש בו ניגוד עניינים ומכוח חובת הגילוי הנאות היה על חברי המועצה לדווח ביזמתם על פעילויותיהם העלולות להעמידם במצב של ניגוד עניינים עם תפקידם בקופה, אולם הם לא דיווחו על כך. הקופה עצמה לא ביקשה מחברי המועצה להצהיר על כך לפני בחירתם לתפקיד ולא קבעה עמם הסדרים בכתב למניעת ניגודי עניינים גם לאחר שידעה על עיסוקיהם כנותני שירותים לקופה. להלן דוגמאות:

מ ר צ ב י ל מ ב ר ג ר : מר למברגר הוא חבר במועצת הקופה ממאי 2005.

משנת 2000 מכהן מר למברגר כמנהל עמותה הפועלת בקרב הקהילה החרדית בירושלים (להלן - עמותה א או העמותה). הבדיקה העלתה כי הקופה התקשרה עם העמותה, לכאורה כדי שתספק שירותי ניהול לסניף הקופה הממוקם בשכונת גאולה בירושלים; על פי הדוחות הכספיים של העמותה, בשנים 2004-2009 העבירה לה הקופה כ-12.7 מיליוני ש"ח. נוסף על כך העניקה העמותה לקופה שירותים של גיוס מבוטחים חדשים תמורת עשרות אלפי שקלים בחודש. חברותו של מר למברגר במועצה העמידה אותו במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו בקופה ובין תפקידו בעמותה, שכן על פי המסמכים הייתה לעמותה התקשרות עם הקופה לאספקת שירותי ניהול לסניף האמור; ומנגד, מר למברגר בתוקף תפקידו כחבר במועצה אמור היה לפקח על הקופה (הרחבה ופרטים בעניין זה ראו להלן בפרק "התקשרות בלתי תקינה עם עמותה תוך דיווח מטעה").

משרד מבקר המדינה מעיר כי פעילותו של מר למברגר נעשתה בניגוד לחוק ולתקנון הקופה, וכחבר במועצה, לא היה מקום לכך שיקיים קשרים עסקיים עם הקופה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 הודיע מר למברגר על התפטרותו מהמועצה.

מ ר ר מ י ד ר ז י ה : מר דרוזיה מכהן משנת 1999 כחבר במועצה והוא גם בעליה של חברה פרטית אשר בשנים 2005-2006 סיפקה לקופה מוצרי הצללה ווילונות תמורת 392,000 ש"ח, והדבר העמיד אותו במצב של ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פעילותו של מר דרוזיה נעשתה בניגוד לחוק ולתקנון הקופה, וכחבר במועצה, לא היה מקום לכך שיקיים קשרים עסקיים עם הקופה.

מר דרוזיה השיב בנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי השפעתו על ההחלטות במועצה, שבו כ-65 חברים, היא "שולית ואף לא קיימת". הקופה השיבה ביולי 2010 כי ספק רב אם העובדים בסניפי הקופה שעוסקים ברכש מסוג זה מכירים אישית את חברי המועצה, ואם ידעו שמר דרוזיה חבר במועצה.

עוד הודיעה הקופה בתשובתה מיולי 2010, כי בעקבות הביקורת "ביקש מר דרוזיה מהחברה [שבבעלותו] להפסיק לחלוטין מכירת מוצרים לקופ"ח מאוחדת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הוראות החוק והתקנון אוסרים במפורש על החברים במוסדות המנהלים להימצא בניגוד עניינים ולקיים קשרים עסקיים עם הקופה, והיה על הקופה להקפיד על קיום הוראות החוק והתקנון.

**מ ר א ל י ס י ט ו ן :** מר סיטון מכהן מתחילת שנות ה-90 של המאה ה-20 כחבר במועצה, ובמועד ביצוע הביקורת הוא הועסק בחברה א, המספקת כאמור לקופה שירותי שמירה וניקיון, במשרה של אחראי לביצוע ניקיונות בין היתר בסניפי הקופה, ובכך העמיד עצמו במצב של חשש לניגוד עניינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 מסר מר סיטון כי עקב קשיים כלכליים שאליהם נקלע, הפנה אותו המנכ"ל הקודם, מר סלנט, לחברה א, וזו הסכימה להעסיקו. לדבריו, לפעילותו במועצה לא הייתה כל השפעה על ההתקשרות עם החברה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 מסרה הקופה כי מר סיטון חדל להיות מועסק מטעם חברה א בסניפי הקופה. עוד ציינה הקופה בתשובתה, כי לדברי מר סיטון "מעולם בשיבות הוועד המפקח לא עלו ענייני [חברה א] לדיון וכי מעולם לא העמיד עצמו במצב של ניגוד עניינים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 ציינה הקופה כי בינואר 2009, כאמור, אישרה הנהלת הקופה נוסח סופי של "כללים למניעת ניגוד עניינים של עובדי הקופה ונושאי משרה בה". בנוגע לקשרים שמקיימים בעלי תפקידים עם ספקים ונותני שירותים לקופה נקבעו הוראות מיוחדות, ולפיהן בעלי התפקידים האמורים יימנעו מקבלת טובות הנאה מספקים ונותני שירותים לקופה שעמם הם נמצאים בקשר, יימנעו מהעסקת קרובי משפחתם אצל ספקים, אלא באישור מנהלת אגף כוח אדם והמנכ"ל. עוד נקבע בכללים כי "עובדי הקופה יפנימו את העובדה שחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979, הוחל על עובדי קופות החולים".

#### **ניגוד עניינים בשל העסקת קרובי משפחה בקופה**

כדי להימנע מניגוד עניינים היה על חברי המועצה לדווח לקופה על קרובי משפחתם המועסקים בה, ועל הקופה היה לקבוע הסדר שימנע מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בשל יחסי הקרבה האמורים.

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2008 פנה משרד מבקר המדינה לתשעה מחברי הדירקטוריון ומחברי המועצה כדי לקבל מידע על העסקת קרובי משפחתם בקופה. הבדיקה העלתה כי לשמונה מהם יש קרובי משפחה, רובם מדרגה ראשונה, שמועסקים בקופה. יודגש כי חלק מחברי המוסדות המנהלים האמורים הם בעלי תפקידים בכירים: יו"ר דירקטוריון הקופה - הרב ירחמיאל בויער; סגנו - ד"ר יוסף שיקלוש; חבר הדירקטוריון ויו"ר ועדת המכרזים והרכישות - הרב אברהם וובר; יו"ר ועדת הביקורת - מר דוד נוישטיין. ארבעה נציגי ציבור נוספים הם חברים במועצה - מר צבי למברגר, מר אליהו קורח, מר אחמד מסארווה ומר דכוור פארס.

לא נמצא כי חברי המוסדות המנהלים האמורים, שתפקידם לפקח על הקופה, דיווחו כי קרובי משפחתם הועסקו בקופה.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה כתבו רוב חברי המועצה בעלי קרבה משפחתית לעובדים המועסקים בקופה, כי בעלי תפקידים שונים כגון המנכ"ל ידעו על קשרי המשפחה שלהם עם עובדי הקופה.



לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המוסדות המנהלים להסדיר דיווח מסודר ורשמי של חבריהם על קרובי משפחתם המועסקים בקופה ולהביאו לידיעת חברי המועצה. כמו כן היה על חברי המועצה למסור לקופה את מלוא המידע על הקשרים המשפחתיים בינם ובין עובדים בקופה, והיה על הקופה לפעול ללא דיחוי למניעת חשש לניגוד עניינים, במקרים המתאימים.

הקופה הודיעה ביולי 2010 כי קרוב משפחתו של הרב בויאר סיים את עבודתו בקופה, וכי מר פארוס הגיש לאחרונה ליו"ר המועצה את התפטרותו מן המועצה.

### ניגודי עניינים של חברי ועדת הביקורת

חברי ועדת הביקורת נדרשים לבדוק את תקינות פעילות הקופה. על מנת להבטיח שיראו רק את טובת הקופה לנגד עיניהם, עליהם להצהיר על אפשרות לניגוד עניינים, ועל הקופה לוודא שיגובש עבורם הסדר למניעת ניגוד עניינים במקרי הצורך.

1. יו"ר ועדת הביקורת, מר דוד נוישטיין, החל לכהן כחבר בוועדה זו בעודו מכהן כחבר הנהלה בבית אבות השייך למאוחדת, ולא נמצא שהוא דיווח על כהונתו זו וכי נבחנה שאלת ניגוד העניינים בין כהונתו בבית האבות ובין כהונתו בוועדת הביקורת.
2. הועלה כי גם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של מר נוישטיין ושל חבר ועדת הביקורת מר אליהו קורח הועסקו בקופה, בתפקידים זוטרים, החל משנת 1994 ומשנת 2002, בהתאמה, בלא שהקופה קבעה הסדרים למניעת ניגוד עניינים קודם מינויים של מר נוישטיין ושל מר קורח לוועדת הביקורת או לכל הפחות סמוך אחריה.

הקופה הודיעה למשרד מבקר המדינה ביולי 2010 כי "חוות דעת היועצים המשפטיים של הקופה הייתה כי מדובר בניגוד עניינים שלא ניתן לנטרלו אלא על ידי הפסקת חברותם בוועדת הביקורת. חוות דעת נוספת, של [משפטן בכיר מחוץ לקופה, שניתנה בפברואר 2009] הייתה כי ניתן להשאירם בתפקידם עד לתום הקדנציה. הקופה בחרה לאמץ חוות דעת זו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאחר שהקופה החליטה להשאיר את שני חברי ועדת הביקורת בתפקידם, היה עליה לבדוק אם נדרשת התחייבות של נושאי המשרה האמורים לפעול על פי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.



מניעת ניגוד עניינים היא עקרון יסוד במשפט הציבורי, ועל כן עקרון זה חל גם על הקופה, שהיא גוף דו-מהותי. יתר על כן, גם חוק ביטוח בריאות וגם התקנון קובעים מפורשות כי חברי המועצה לא יהיו קשורים בקשר עסקי עם הקופה, והעובדים וחברי המוסדות הנבחרים יימנעו מכל פעולה שיש בה משום ניגוד עניינים במסגרת מילוי תפקידם. החובה להסדיר את שאלת ניגודי העניינים של עובדי הקופה וחברי המוסדות המנהלים שלה על מכלול מרכיביה הייתה מונחת לפתחה של מאוחדת על מוסדותיה זה שנים רבות, הן על פי החוק, הן על פי התקנון ומעצם היותה גוף דו-מהותי.

מנגד עולה כי הקופה על מנהליה הבכירים וחברי המוסדות המנהלים לא קבעו כללים בנדון ולא הקפידו לקיים את הוראות החוק והתקנון של הקופה האוסרות על פעילות עובדיה ונבחריה במצב של ניגוד עניינים; ובפועל נושאי משרה ועובדים בכירים של הקופה נמצאו בניגוד עניינים או נמנעו מלדווח על חשש לניגוד עניינים ולבחון את הצורך ביצירת הסדר שימנע את קיומו של ניגוד עניינים<sup>42</sup>.

## התקשרויות בלתי תקינות עם נותני שירותים חיצוניים

נוסף על המקרים שתוארו לעיל, יובאו להלן ממצאים בנוגע לשתי התקשרויות בלתי תקינות של מאוחדת עם נותני שירותים חיצוניים הממלאים תפקיד בקופה - הרוקח הראשי של הקופה, מר ג'ורג' שריקי, וחבר המועצה מר צבי למברגר. הדוגמאות ממחישות את הפגיעה בסדרי מינהל תקין עקב הימצאותם של הבכירים האמורים בניגוד עניינים חמור. להלן הפירוט:

### פעולותיו של הרוקח הראשי במצב מתמשך של ניגוד עניינים חמור

1. מבוטחי הקופה רוכשים תרופות בכ-50 בתי מרקחת של הקופה שפועלים בסניפיה ובכ-700 בתי מרקחת פרטיים שהקופה התקשרה אתם (להלן - בתי מרקחת פרטיים).
2. הרוקח הראשי של הקופה, מר ג'ורג' שריקי (להלן - הרוקח הראשי או מר שריקי), אחראי בין היתר לאלה: (א) ניהול משא ומתן עם ספקי תרופות והתקשרות עמם בהיקף שנתי של כ-600 מיליון ש"ח; (ב) הזמנת תרופות, קבלתן ואספקתן לבתי המרקחת של הקופה; (ג) התחשבות עם ספקים; (ד) התקשרות עם בתי מרקחת פרטיים ובקרה על פעילותם בכל הנוגע לאספקת תרופות למבוטחי הקופה; (ה) פיקוח ובקרה על פעילותם של בתי המרקחת של הקופה; (ו) גיוס והעסקה של רוקחים. משנת 2003 פועלת במאוחדת ועדת רכש תרופות, המפקחת על רכש התרופות; החל משנת 2009 מפקחת הוועדה גם על ההתקשרות עם בתי מרקחת פרטיים. מר שריקי מכהן כחבר מן המניין בוועדה.

42 ראו בכרך זה בדוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "ניגודי עניינים של חברי המוסדות המנהלים והסגל הבכיר והזוטר בקופות".

### ההתקשרות עם הרוקח הראשי והעסקתו בניגוד עניינים חמור

1. מר שריקי החל למלא את תפקיד הרוקח הראשי בקופה בשנת 1995 במעמד של נותן שירותים חיצוני. אף שסדרי מינהל תקין מחייבים להגדיר באופן מפורש ומפורט את תנאי ההתקשרות עם נותן שירותים, מהבדיקה עולה כי במשך 13 שנים לא קבעה הקופה את תנאי העסקתו של הרוקח הראשי, את מהות השירותים שיעניק לה, את התמורה שתשלם לו בגינם, את תקופת ההתקשרות עמו ועוד. רק במהלך הביקורת, באפריל 2008, חתמה הקופה על הסכם התקשרות עמו, ונקבע כי בתמורה לשירותיו כ"נותן שירותים עצמאי", תשלם לו הקופה כ-144,000 ש"ח בחודש (כולל מע"מ)<sup>43</sup>. אולם גם הסכם ההתקשרות האמור לא פירט את מהות השירותים שעל הרוקח הראשי להעניק לקופה, את תחומי אחריותו, את כפיפותו לגורם מינהלי או מקצועי בקופה ועוד.

2. במשך שנים רבות היה מר שריקי שותף בבעלות של בית מרקחת פרטי בירושלים (להלן - בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי) שסיפק תרופות למבוטחי הקופה. היותו של בעל בית מרקחת פרטי אחראי להתקשרויות הקופה עם בתי מרקחת פרטיים העמידה אותו בניגוד עניינים חמור. על בסיס המידע שהיה בידה על היותו של מר שריקי בעל בית מרקחת פרטי, היה על הקופה לפעול לקביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים בעבודתו, ככל שהדבר מתאפשר ולחלופין לדרוש ממנו לפרוש מעסקיו הפרטיים כתנאי להעסקתו כרוקח הראשי בקופה.

בנובמבר 1998 חתמה מאוחדת עם בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי על הסכם לאספקת תרופות למבוטחיה; הרוקח הראשי הוא שחתם על ההסכם האמור כנציג מאוחדת מזה וכבעליו של בית המרקחת מזה. החתימה הכפולה כספק מצד אחד וכרוכש שירותים בשם הקופה מצד שני מדגימה את חומרת ניגוד העניינים שבו היה מצוי מר שריקי.

3. בתשובתיה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 ומיולי 2010 הבהירה הקופה כי בעלי תפקידים בכירים בה ידעו "מן הרגע הראשון" שהרוקח הראשי הוא שותף בבית מרקחת פרטי, וההחלטה לשכור את שירותיו התקבלה על סמך "שיקולים ענייניים וטהורים". הקופה הוסיפה שניגוד העניינים שעליו הצביע משרד מבקר המדינה היה "ניגוד עניינים מובנה שאין דרך להימנע ממנו, ונטרולו מושג בעיקר על ידי עצם היותם של כל הגורמים הרלוונטיים מודעים לקיומו". אשר לחתימתו של מר שריקי על ההסכם בין הקופה לבין בית המרקחת שבבעלותו כנציג מאוחדת מזה וכבעליו של בית המרקחת מזה טענה הקופה כי מדובר ב"עניין טכני, חסר חשיבות מהותית" שהוא בגדר "טעות אסטטית... אך אין להפכה לעניין של מהות".

43 הקופה שילמה למר שריקי שכר בשיעור זה החל משנת 2003.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובתה של הקופה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות תקנונה ועם כללי מינהל תקין. מאחר שהקופה הייתה מודעת להיותו של מר שריקי בעל בית מרקחת פרטי ולקיטומו של "ניגוד עניינים מובנה שאין דרך להימנע ממנו", כאמור בתשובתה, היה עליה לפעול באופן מידי למניעת ניגוד העניינים ולמצער לנטרולו על ידי קביעת הסדרים מתאימים ומנגנוני בקרה - דבר שלא נעשה. השלמת הנהלת הקופה עם ניגוד העניינים והעסקת הרוקח הראשי במצב של ניגוד עניינים - אף על פי שהדבר נאסר במפורש בתקנון הקופה - מרוקנת מתוכן עיקרון זה שהקופה עצמה קבעה בתקנונה. יתרה מזו, הממצאים שיפורטו להלן מוכיחים שהמודעות של הקופה לקיטומו של ניגוד העניינים לא מנעה מהרוקח הראשי לקבל החלטות אשר בעקבותיהן קיבל בית המרקחת שבבעלותו ממאוחדת, על חשבון הקופה הציבורית, הטבות ששווין מאות אלפי שקלים בשנה; והכל תוך מעורבות ישירה של המנכ"ל הקודם, עצימת עיניים והסכמה שבשתיקה של הנהלת מאוחדת וכשל של גורמי הבקרה.

4. בתגובתו בעניין ממצאי הביקורת מאוגוסט 2010 ציין הרוקח הראשי: "כבר בשנת 2001 פנית, כיוזמתי, למנכ"ל הקופה דאז, מר עוזי סלנט, וביקשתי ממנו לנקוט בצעד שינטרל את ניגוד העניינים המובנה בין תפקידי כרוקח ראשי בקופה לבין היותי בעלים של בית המרקחת 'מוריה'".

(א) משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח הודעתו זו של מר שריקי, היה על המנכ"ל הקודם לדווח למוסדות המנהלים של הקופה על ניגוד העניינים שבו היה מצוי הרוקח הראשי ולהעלות זאת לדיון בהם, ולמצער היה עליו לבקש חוות דעת משפטית בעניין זה, אך הוא לא עשה זאת. היעדר הדיווח למוסדות המנהלים פירושו התחמקות מטיפול בסוגיה רגישה של ניגוד עניינים חמור שבו היה שרוי בעל תפקיד בכיר בקופה.

(ב) עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי אף שהוא התריע עוד בתחילת שנת 2008, עם תחילת הביקורת בקופה, על ניגוד העניינים החריף שבו נמצא הרוקח הראשי, רק באפריל 2010, לאחר פנייה נוספת של משרד מבקר המדינה בעניין זה, הודיעה הקופה כי תפסיק את ההתקשרות עם בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי החל מיולי 2010.<sup>44</sup>

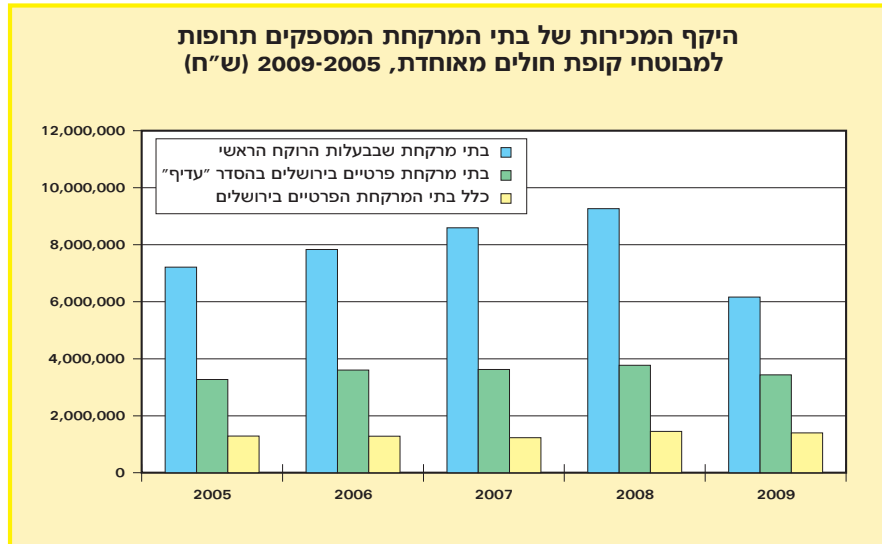
(ג) אשר לרוקח הראשי, אף שכבר בשנת 2001 היה ער, כפי שעולה מפנייתו האמורה דלעיל למנכ"ל הקודם, לניגוד העניינים החמור שבו היה מצוי, הוא לא פסל את עצמו גם במשך שנים רבות אחרי כן משימוש בסמכויותיו כרוקח הראשי של הקופה כדי לקבל החלטות - לבדו<sup>45</sup> או עם המנכ"ל הקודם - אשר נגעו במישרין או בעקיפין לבית המרקחת שבבעלותו.

44 יצוין שבאוגוסט 2010 הודיעה הקופה כי הרוקח הראשי מכר את חלקו בבית המרקחת, ועל כן היא חידשה את ההתקשרות עם בית מרקחת זה.

45 לעניין זה ראו לדוגמה את פרוטוקול ישיבת ההנהלה של מאוחדת שהתקיימה ביום 5.2.08, ובו נרשם כי היועץ המשפטי של הקופה אמר בעניין זכויות החתימה בקופה, בין היתר: "למשל על החוזים עם בתי מרקחת וחברות תרופות חותם מר שריקי בעצמו ולבדו" (הדגשה אינה במקור).

### מחזור המכירות של בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי

משרד מבקר המדינה השווה בין מחזור המכירות השנתי הממוצע למבוטחי הקופה של כלל בתי המרקחת הפרטיים בירושלים<sup>46</sup> ושל בתי המרקחת הפרטיים בירושלים במעמד "עדיף"<sup>47</sup> לשנים 2005-2009 ובין זה של בית המרקחת של הרוקח הראשי<sup>48</sup>. כמפורט להלן:



מהגרף עולה כי בשנים 2005-2009 מחזור המכירות השנתי של בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי למבוטחי הקופה (להלן - מחזור המכירות) היה גבוה כמעט פי שישה ממחזור המכירות הממוצע של כלל בתי המרקחת הפרטיים בירושלים הקשורים עם הקופה, ופי שניים בקירוב מזה של בתי המרקחת הפרטיים במעמד "עדיף" בירושלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נתונים אלה מעלים חשש שכפל תפקידיו של הרוקח הראשי, בתפקידו הבכיר בקופה וכספק שלה, סייעו להיטיב עם עסקיו הפרטיים. החשש האמור מתגבר נוכח הגידול הניכר במחזור המכירות של בית המרקחת שבבעלותו החל משנת 2002 עת הוחל בהעסקת רוקחי הקופה על חשבונה בבית המרקחת האמור, כמפורט בהמשך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 טענה הקופה כי שיעור הגידול במכירות של בית מרקחת של הרוקח הראשי דומה לשיעור הגידול במספר מבוטחי הקופה במחוז ירושלים באותן

46 על פי נתוני הקופה, הקופה התקשרה עם 72 בתי מרקחת פרטיים בירושלים.  
 47 מעמד המאפשר לבתי המרקחת למכור תכשירים ותרופות שנמכרים ככלל רק בבתי המרקחת שבבעלות הקופה. על פי נתוני הקופה, מעמד זה ניתן ל-13 בתי מרקחת בירושלים.  
 48 הנתונים מתייחסים לתשלומי הקופה לבתי המרקחת בגין אספקת תרופות למבוטחיה ואינם כוללים הכנסות ממכירת מוצרים נלווים כגון מוצרי קוסמטיקה והיגיינה, ויטמינים ועוד.

שנים. הקופה הוסיפה כי במחוז ירושלים יש בתי מרקחת ששיעור הגידול בהיקף המכירות שלהם היה אף גדול מזה של בית מרקחת של הרוקח הראשי.

ואולם לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בנובמבר 1999 היו במחוז ירושלים 208,369 מבוטחים של הקופה לעומת 320,313 מבוטחים בדצמבר 2007, דהיינו גידול של 53%, ואילו היקף המכירות של בית המרקחת של הרוקח הראשי עלה באותן שנים מ-1.02 מיליון ש"ח ל-8.6 מיליון ש"ח, קרי, גידול של 743%. זאת ועוד, בכל בתי המרקחת הפרטיים במחוז ירושלים שציינה הקופה לא גדל היקף המכירות כמו זה של בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי.

### חשש למניעת תחרות עם בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי

היעדר נהלים והנמקות להתקשרות עם בתי מרקחת פרטיים: 1. כאמור, בתוקף תפקידו בקופה אחראי הרוקח הראשי גם להתקשרות עם בתי מרקחת פרטיים; בשנת 2009 היו לקופה חווי התקשרות עם כ-700 בתי מרקחת.

התקשרות בהיקף כה ניכר מחייבת הסדרה בנהלים. אולם הקופה לא קבעה נהלים להתקשרות עם בתי מרקחת פרטיים ולא קבעה אמות מידה לבחירתם. בפועל, הרוקח הראשי הוא שהחליט באופן בלעדי עם אילו בתי מרקחת תתקשר הקופה.

2. לדברי הרוקח הראשי, היוזמה להתקשרות עם הקופה היא של בית מרקחת שמעוניין לכלול את מבוטחי הקופה בין לקוחותיו, ואם הקופה רואה צורך במתן שירותי רוקחות למבוטחיה באזור שבו נמצא בית המרקחת, היא מתקשרת עמו.

בבדיקת פניותיהם של כ-50 בתי מרקחת שביקשו להתקשר עם הקופה בשנים 2003-2007 נמצא כי חלק מהם נענו בשלילה, אולם לא נמצאו נימוקים מתועדים לסירוב. בין היתר, בית מרקחת שנמצא במרחק של כמה מאות מטרים מבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי פנה לקופה בעניין זה כמה פעמים, החל בשנת 2003, אולם הקופה לא התקשרה עימו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שהרוקח הראשי קיבל את ההחלטות ללא פיקוח של גורמים בקופה ובלא שנקבעו אמות מידה לבחירת בתי מרקחת ונוכח היעדר נימוקים להחלטות בעניינם, יש חשש שהחלטות אלה היו נגועות בניגוד עניינים ומושפעות משיקולים אישיים של הרוקח הראשי.

בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה הכינה הקופה באפריל 2009 נוהל שכותרתו "התקשרות הקופה עם בתי מרקחת חיצוניים ופתיחת בתי מרקחת פנימיים"; בנוהל זה נקבעו, בין היתר, אמות מידה להתקשרות עם בתי מרקחת והרכב הוועדה שבסמכותה לדון בבקשות.

אי-פתיחת בית מרקחת של הקופה בסניף "הטיילת": במרס 2003 פתחה הקופה במרחק של כמה מאות מטרים מבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי את סניף

"הטיילת", למתן שירותים רפואיים למבוטחיה באזור תלפיות בירושלים. ממסמכי הקופה עולה כי בתכניות הבינוי של הסניף הוקצה מקום לבית מרקחת, וכי הרוקח הראשי היה מעורב בתכנונו והתכוון להעביר למקום את בית המרקחת שבבעלותו. המנכ"ל הקודם תמך בכך, אולם היועץ המשפטי של הקופה התנגד בטענה שיש חשש להיווצרות ניגוד עניינים.

בסופו של דבר לא הקימה הקופה בית מרקחת בסניף הטיילת, וכתוצאה מכך מבוטחיה המקבלים שירות בסניף זה אינם יכולים לרכוש בו תרופות, והם נאלצים לפנות לבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי או לבתי מרקחת אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולותיו של הרוקח הראשי בעניין זה היו נגועות בניגוד עניינים בולט ובחוסר תום לב. גם הנהלת הקופה נשאה באחריות למצב זה, משום שהייתה ערה לניגוד העניינים החמור שבו היה הרוקח הראשי מצוי, אך אפשרה לו במשך שנים רבות (עד שנת 2009) להיות המחליט היחיד בכל הנוגע להתקשרות עם בתי מרקחת פרטיים.

הענקת מעמד "עדיף" לבתי מרקחת פרטיים: 1. משנת 2004 ההתקשרות בין מאוחדת לבין בתי מרקחת פרטיים היא משני סוגים: (א) מתן מעמד רגיל - בית המרקחת מספק למבוטחי הקופה את התרופות שהם זכאים להן לפי פנקס התרופות שמתעדכן מפעם לפעם; (ב) מתן מעמד "עדיף" - בית המרקחת מספק למבוטחי הקופה גם תרופות מיוחדות ומוצרי צריכה רפואיים שבדרך כלל נמכרים למבוטחים רק בבתי המרקחת של הקופה. עקב כך, בתי המרקחת במעמד "עדיף" נהנים ממחזור מכירות גדול יותר מזה של בתי מרקחת בעלי מעמד רגיל<sup>49</sup>. בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי קיבל גם הוא מעמד זה, ואף השתתף בפייולוט שהתקיים בשנת 2004 ובו השתתפו רק ארבעה בתי מרקחת. על פי נתוני הקופה, בשנת 2008 כ-20% מבתי המרקחת הפרטיים היו בעלי מעמד "עדיף".

נמצא כי הרוקח הראשי קבע לכדו במשך שנים את המעמד שיינתן לבתי המרקחת הפרטיים, על אף הימצאו בניגוד עניינים חמור בשל היותו בעל בית מרקחת פרטי. לא נמצא במסמכי מאוחדת כי הוא פסל את עצמו מלהחליט בעניין זה לגבי בית המרקחת שבבעלותו; גם לא נמצא כי מאוחדת דנה בנושא נוכח ניגוד העניינים שבו היה הרוקח הראשי שרוי כדי לבחון כיצד עליה לנהוג.

רק בתשובתה מינואר 2009 דיווחה הקופה למשרד מבקר המדינה כי נוכח הערתו "הועברה לאחרונה האחריות כולה לוועדת רכש תרופות והיא זו שתחליט הן בעניין התקשרויות חדשות עם בתי מרקחת והרחבתן של התקשרויות קיימות והן בעניין הפסקתן של התקשרויות כאמור". גם בעניין זה השתתה אפוא הנהלת הקופה שנים רבות עד שפעלה, אף שבעלי התפקידים הבכירים בה ידעו "מן הרגע הראשון", כדבריה, שהרוקח הראשי הוא שותף בבית מרקחת פרטי.

49 לעניין זה ראו לעיל את גרף ההשוואה בין מחזורי מכירות של בתי מרקחת במעמד רגיל ובין זה של בתי המרקחת במעמד "עדיף".

### מתן הטבות לבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי

העסקת רוקחים של הקופה על חשבונה בבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי: 1. הביקורת העלתה כי במשך שבע שנים - בשנים 2001-2008 התקיים הסדר חריג להעסקת רוקחים עובדי הקופה בבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי והכל על חשבון הקופה (להלן - ההסדר), כמפורט להלן:

על פי מסמכי הקופה, בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי החל לפעול גם בשעות 13.00-16.00 ובשעות 19.00-24.00, שבהן רוב בתי המרקחת האחרים סגורים, והקופה העסיקה בו באותן שעות רוקחים שכירים שלה. עקב כך בית מרקחת זה היה היחיד בסביבתו שפעל בימים א-ה בשעות 8.00-24.00 ללא הפסקה. זאת ועוד, הרוקחים השכירים של מאוחדת הועסקו בבית המרקחת האמור גם בשעות הפעילות הרגילות שלו - בימי שישי בשעות 11.00-14.00.

כאמור, הקופה שילמה את שכרם של רוקחים אלה, ואף התקינה בבית המרקחת שרון נוכחות שנועד להתמת כרטיסי הנוכחות שלהם. לפי חישוב שעשה אגף כוח אדם של הקופה בנובמבר 2007, עלות העסקתם לקופה בשנים 2001-2007 הייתה כ-670,000 ש"ח, ולפי חישובי משרד מבקר המדינה היא הגיעה אף לכ-900,000 עד 1,000,000 ש"ח.

על פי המסמכים, ההסדר האמור נעשה בשנת 2001, על פי סיכום בין הרוקח הראשי ובין המנכ"ל הקודם, מר סלנט. למרות היותו של הסדר זה חריג ונוגד כללי מינהל תקין, ואף שהיה כרוך במתן הטבות כספיות ניכרות לבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי וצפוי להקנות לו יתרון עסקי - הוא נעשה בעל פה ולא בכתב, הוא לא הובא לדיון במוסדות המנהלים של הקופה, ואף לא התבקשה חוות דעת משפטית בעניין זה. בכך יש כשל ניהולי של הנהלת הקופה, שאפשרה מתן הטבה כספית שלא כדין למר שריקי מקופתה של מאוחדת.

יוערי כי ההסדר האמור הוצא מהכוח אל הפועל גם בידיעה וגם במעורבות של אגף כוח אדם של הקופה, שמר מועלם היה ממונה עליו באותה עת. על פי מסמכי הקופה, אגף זה טיפל בהיבטים אחדים הנוגעים להעסקת רוקחי הקופה בבית המרקחת שבבעלותו של הרוקח הראשי, ובכלל זה - שינוי היקף משרותיהם ומתן הוראה למחלקת השכר לחשב משכורותיהם בהתאם. כמו כן מר מועלם אישר את התקנת שרון הנוכחות בבית המרקחת. יצוין כי ההסדר האמור נמשך גם בעת כהונתו של מר מועלם כמנכ"ל הקופה - מיולי 2007 עד אמצע ינואר 2008 - עת עלה ההסדר לדיון (על רקע הטחת האשמות הדדיות של בכירי הקופה בדבר האחריות להסדר) ומר מועלם החליט להפסיקו. עוד יצוין כי גם בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה הטילו בכירים ובכירים לשעבר בקופה זה על זה את האחריות להסדר.

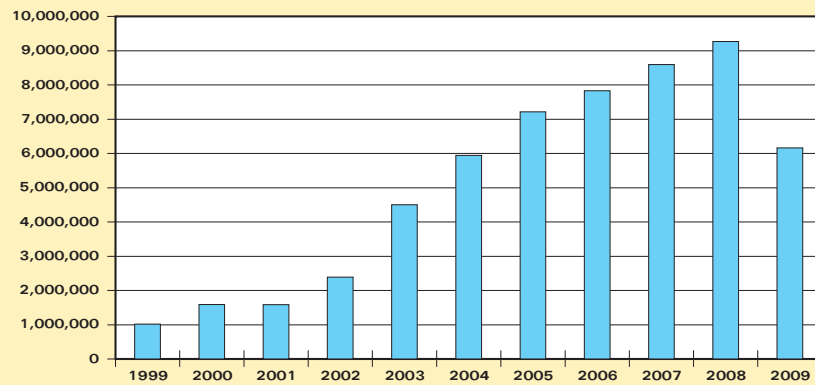
2. הקופה השיבה בינואר 2009 כי "נכנסה למהלך זה של העסקת רוקחים מטעמה בבית המרקחת [שבבעלות הרוקח הראשי], בשעות שאינן שעות הפתיחה הרגילות של בית המרקחת מטעמים שלה... לא מר שריקי החליט על כך אלא המנכ"ל דאז של הקופה ומנהל מחוז ירושלים דאז".



משרד מבקר המדינה מעיר כי לצדו של מר שריקי, שהיה בניגוד עניינים חמור, גם המנכ"ל הקודם, שהיה מעורב בקבלת ההחלטה להעסיק את רוקחי הקופה בבית המרקחת שבעלות הרוקח הראשי, היה שרוי במצב של ניגוד עניינים אישי חמור, היות שבמהלך כמה מהשנים שבהן התקיים ההסדר האמור סיפק לו הרוקח הראשי חנים, עבור קרוב משפחתו מדרגה ראשונה, תרופות יקרות שאינן כלולות בסל התרופות<sup>50</sup>.

באשר לשווי טובת ההנאה שקיבל הרוקח הראשי, משרד מבקר המדינה מציין כי מלבד מימון שכרם של אותם רוקחים על חשבון הקופה, מהנתונים שלהלן עולה כי בשנים 2007-2001, שבהן התקיים ההסדר החריג, עלה מחזור המכירות של בית המרקחת שבבעלותו מ-1.6 מיליון ש"ח ל-8.5 מיליון ש"ח בקירוב. עקב הפסקת ההסדר בשנת 2008 הייתה ירידה משמעותית במחזור המכירות של שנת 2009 והוא הסתכם ב-6.2 מיליון ש"ח.

**היקף המכירות של בית המרקחת שבבעלותו של הרוקח הראשי של קופת חולים מאוחדת, 1999-2009 (ש"ח)**



3. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר הרוקח הראשי כי בעקבות ההחלטה להאריך את שעות הפעילות של סניפי הקופה, סוכם שבית המרקחת שבבעלותו יפעל גם בשעות 14.00-16.00 ו-19.00-23.00, ורוקחי הקופה יועסקו בו באותן שעות. לדבריו, הדבר נעשה מאחר שלא היו בסביבה בתי מרקחת שמספקים שירותים למבוטחי הקופה בשעות הערב המאוחרות.

50 על פי מסמכי הקופה סך עלות התרופות שסיפק הרוקח הראשי לקרוב המשפחה היא כ-116,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא שהקופה בחנה חלופות למתן שירות בשעות הערב המאוחרות למבוטחים באותו אזור, שלא הצריכו הסדר חריג הכרוך בהוצאה כספית ניכרת לקופה. בין היתר בעליו של בית מרקחת שנמצא במרחק של כמה מאות מטרים מבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי, אשר בקשותיו להימנות עם בתי מרקחת שמספקים תרופות למבוטחי הקופה נדחו כאמור לעיל, ציין בפניותיו לקופה כי בית המרקחת שבבעלותו פתוח רוב שעות היממה, ובכלל זה "משעות הבוקר ועד שעות הערב המאוחרות ועד כניסת השבת או חג ומיד בצאת השבת והחג"<sup>51</sup>.

זאת ועוד, לא נמצא שקודם ביצוע ההסדר האמור פנתה הקופה לבתי מרקחת אחרים באזור כדי לברר אם הם מעוניינים להאריך את שעות פעילותם בעקבות הארכת שעות הפעילות של מרפאות הקופה.

השתתפותה של הקופה במימון הוצאות התפעול של בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי, מר שריקי, באמצעות העסקת רוקחים מטעמה ובמימונה הינו הסדר חריג, הפסול מיסודו, שלא נמצא לו נימוק ענייני. הסדר זה נוגד סדרי מינהל תקין, ונגועה בניגוד עניינים חריף ובוטה של הרוקח הראשי: ההסדר עם הרוקח הראשי הפלה לטובה במשך שנים את בית מרקחת שלו, והיה בו משום ניצול של מעמדו ותפקידו של הרוקח הראשי לשם הפקת רווח אישי, והכול תוך שיתוף פעולה של הנהלת הקופה והיעדר פיקוח של המוסדות המנהלים.

העסקת מאבטחים בבית המרקחת על השבוע הקופה: הביקורת העלתה כי הקופה מימנה בשנים 2004-2007 גם שירותי שמירה בבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, עלות העסקתם של מאבטחים בבית המרקחת בשנים אלו הייתה כ-170,000 ש"ח.

בתשובתה מינואר 2009 הסבירה הקופה כי העסיקה את השומרים בבית המרקחת בשעות שבהן הועסקו בו הרוקחים השכירים של הקופה, נוכח פחדם של הרוקחים לעבוד בבית המרקחת בערב בעקבות מעשה שוד שאירע בו באוגוסט 2004, וכי לאחר שהופסק הסדר העסקת הרוקחים, הופסקו גם שירותי השמירה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההסדר האמור לא היה ראוי, משום שהקופה לא הסדירה שירותי שמירה ליתר בתי המרקחת הפרטיים המשרתים את מבוטחי הקופה, ומכאן שגלומה בהסדר הטבה כספית לרוקח הראשי.

קבלת טובת הנאה במסווה של עמלת פרסום: נמצא כי מחוז ירושלים הוא המחוז היחיד בקופה שבו מתקיים שנים רבות הסדר מיוחד, ולפיו הקופה משלמת לכ-20 בתי מרקחת פרטיים, ובהם בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי, תשלום עבור הצבת שלט פרסום של הקופה בבית המרקחת. בסך הכול שילמה הקופה בכל שנה כ-2 מיליון ש"ח עבור הצבת השלטים. מאחר שהתשלום לכל בית מרקחת עבור הפרסום נגזר מהיקף המכירות למבוטחי

51 על קיומן, לכאורה, של חלופות ראויות למתן השירות למבוטחי הקופה בשעות הערב ניתן גם ללמוד מסיכום דיון מיום 15.1.08, ולפיו החליט מנכ"ל הקופה מר מועלם על הפסקת ההסדר החל מ-1.2.08 והורה למר שריקי "לאחר חלופות למתן השירות ע"י בתי מרקחת בקרבת מקום כמו סנטר פארם, סופר פארם וכו', זאת על מנת שהשירות למבוטחים בשעות הצהריים והלילה ימשך".

קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה

הקופה, התשלום שקיבל בית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי היה הגבוה ביותר; הוא קיבל כ-22,000 ש"ח בממוצע בחודש עבור הפרסום, ובסך הכול, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, כ-2.5 מיליון ש"ח בשנים 2001-2009.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הקופה כי בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים היא הציעה לבתי המרקחת שהיקף פעילותם עמה הצדיק זאת להציב את השלט, ובית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי היה בין הראשונים שנענו להצעתה, עוד לפני תחילת עבודתו של הרוקח הראשי בקופה. לדברי הקופה, התשלום נקבע באופן אחיד - 7.5% מהיקף המכירות של בית המרקחת עבור הקופה.

(א) לא נמצאו אמות מידה מתועדות לבחירת בתי המרקחת שבהם יוצב השלט, כ-20 מכ-700 בתי המרקחת שעמם התקשרה הקופה. כמו כן לא נמצאו הסכמים בכתב בין הקופה לבין אותם בתי מרקחת בעניין הפרסום.

קביעת עמלת הפרסום כשיעור ממחזור העסקים של בית המרקחת נתנה העדפה כספית מהותית לבית המרקחת שבבעלות הרוקח הראשי, שמחזור עסקיו היה, כאמור, בין הגבוהים מבין כל בתי המרקחת שעמם התקשרה הקופה, בין היתר, משום שהועסקו בו רוקחים של הקופה.

(ב) החוק קובע הגבלה על הוצאות השיווק והפרסום של קופות החולים.<sup>52</sup> נמצא כי בדוחות הכספיים של הקופה לא הוצגו ההוצאות על עמלת הפרסום האמורה בסעיפי השיווק והפרסום אלא בסעיפים אחרים. הדבר פגע בגילוי הנאות של הוצאות השיווק והפרסום של הקופה, הדרוש לבדיקת עמידתה בהגבלה שנקבעה בחוק.

סכום הטבות שקיבל בית המרקחת של הרוקח הראשי: מהממצאים שהובאו לעיל עולה כי בפעולותיו של הרוקח הראשי במסגרת תפקידו היה גם כדי להיטיב באופן משמעותי עם עסקיו הפרטיים. על פי מסמכי הקופה וחישובי משרד מבקר המדינה, בשנים 2001-2009 היא העניקה לבית המרקחת שבבעלותו של הרוקח הראשי הטבות כספיות חריגות בהיקף של כ-3.7 מיליון ש"ח, ובכלל זה: (א) עלות שכרם של רוקחי הקופה שהועסקו בבית המרקחת הפרטי שבבעלותו; (ב) שכר המאבטחים שהועסקו בשמירה על בית המרקחת האמור; (ג) עמלת הפרסום שקיבל בית המרקחת עבור הצבת שלט פרסום של הקופה.

מדובר בכשל אישי חמור ומתמשך של הרוקח הראשי, שניצל את מעמדו בקופה להשגת יתרונות עסקיים וקבלת הטבות כספיות ניכרות לבית המרקחת שבבעלותו, ניצול העולה עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות. כמו כן, מדובר גם בכשל של הנהלת הקופה, ובראשה המנכ"ל הקודם, מר סלנט, שאפשרה במשך תקופה ארוכה מאד את פעילותו של הרוקח הראשי בניגוד עניינים חמור ומתמשך. חומרת הממצאים והתמשכותם על פני תקופה כה ארוכה מחייבת את גורמי הפיקוח והאכיפה הממשלתיים והקופה לבחון את הסוגיות האלה וככל שיידרש - לשקול הסקת מסקנות אישיות כלפי הרוקח הראשי.

52 תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (פרסום, שיווק וקידום מכירות), התשנ"ח-1998, קובעות כי סך כל הוצאותיה של קופה לשיווק וקידום מכירות, לרבות פרסום, לא יעלה בכל שנת תקציב על 5 מיליון ש"ח, בתוספת חלקם היחסי של מבוטחי הקופה מתוך סך של 10 מיליון ש"ח. בעניין זה ראו בפרק "פעולות בלתי תקינות לשם גיוס ושימור של מבוטחים".

חמור לא פחות, המנהלים הבכירים של הקופה שאפשרו את ההתקשרויות החריגות עם הרוקח הראשי לא דיווחו עליהן למוסדות המנהלים ולא דאגו לכך שייקבע הסדר שימנע את ניגוד העניינים של הרוקח הראשי. כמו כן, הממצאים מעידים גם על היעדר פיקוח ובקרה של המוסדות המנהלים, אשר אפשרו, במשך שנים לא מועטות, תפקוד לקוי וחמור הן של ההנהלה הבכירה והן של הרוקח הראשי.

הממצאים בענייניו של מר ג'ורג' שריקי הובאו לידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, בעקבות חשש לעברה על החוק.

### הקצאה לא תקינה של תרופות חינם

1. בספטמבר 2006 נודע למשרד הבריאות כי הקופה קיבלה חינם תרופות שאינן כלולות בסל התרופות, שערכן נאמד בעשרות אלפי שקלים, ושאותן היא חילקה ללא תשלום לחולים שנוקקו להן, ובהם קרוב משפחה מדרגה ראשונה של המנכ"ל הקודם. בעקבות המידע, פנה מר יואל ליפשיץ - סמנכ"ל לפיקוח על קופות חולים ושירותי בריאות נוספים במשרד הבריאות (להלן - סמנכ"ל לפיקוח על קופ"ח) - בספטמבר אותה שנה אל היועץ המשפטי של הקופה, עו"ד מומי דהן, והעלה לפניו בין היתר את השאלות האלה: האם בקופה מתנהל גמ"ח תרופות (חלוקת תרופות ללא תמורה); האם יש נהלים לחלוקת התרופות; האם התרופות כלולות בסל הבריאות, אם כך הדבר, הרי שמבוטחים אחרים משלמים בעבורן השתתפות עצמית, ובכך מופלים לרעה לעומת מי שמקבלים את התרופות בחינם. עוד נשאל עו"ד דהן, אם יש מטופלים שקיבלו את התרופות שלא בהתאם להתוויות<sup>53</sup> או לכללים שנקבעו; האם יש רשימה שמית של המטופלים שקיבלו שירות זה; מהו ההיקף הכספי של הגמ"ח ועוד.

2. במכתב תשובה שנשלח באוקטובר 2006 אל סמנכ"ל לפיקוח על קופ"ח הסביר עו"ד דהן כי מאוחדת החלה בבדיקת העניין מיד לאחר פרסום הכתבה. לדבריו, מדובר בתרופות שתרמו חברות תרופות על מנת שייצעו למבוטחים במצב רפואי קשה שאינם זכאים למימון התרופה על ידי סל הבריאות. עו"ד דהן הסביר כי "מאחר והמדובר במקרים לא רבים, אשר בהם נעשתה כאמור פניה הומניטארית בלבד, לגורמים הרלוונטיים בחברות התרופות... ולא בפעילות מאורגנת של הקופה, לא נערך רישום מסודר של הפניות או של שמות האנשים אשר הפניה נעשתה עבורם. לפיכך, באשר למטופלים שהטיפול בהם הסתיים, הרי שלא קיים לגביהם רישום, ובאשר למטופלים אשר עדיין מקבלים טיפול אשר נתרם להם, לגבי אלה נערך רישום מסודר". עוד ציין עו"ד דהן כי אמנם פעילות זו לא נעשתה בדרך מסודרת בעבר, אולם לאחר שהנושא הובא לידיעת הגורמים המקצועיים והמשפטיים, "יתוקן הדרוש תיקון, יתנהל מעקב מסודר הן לגבי הפונים והן לגבי התרופות, ובפרט יגובשו קריטריונים אחידים לפעילות זו, דבר אשר מתבצע ממש בימים אלה".

3. במכתב נוסף ששלח סמנכ"ל לפיקוח על קופ"ח באותו החודש אל עו"ד דהן הוא כתב כי יש להיזהר בפניות לחברות התרופות עבור מבוטחים שהם בעלי תפקיד בקופה או עבור מקורביהם, משום שהן עלולות להתפרש כהפעלת לחץ על חברת התרופות לקבלת טובת הנאה כנגד הטבות בתנאי התקשרותה של הקופה עמן. עוד נכתב כי "שיתוף פעולה מרצון של חברת תרופות עם קופת חולים מתוך הנחה שמתן תכשירים אלו יקנה לה יתרון כלשהו ביחסיה עם הקופה אינו

53 התוויה - קביעה בדבר המחלות, ההפרעות או התסמינים שתכשיר רפואי מסוים משמש להם כתרופה.

מכשיר את המהלך ומקנה יתרון בלתי הוגן גם לחברה וגם למבוטח שזכה לטיפול משיקול שאינו ענייני". לדברי סמנכ"ל לפיקוח על קופ"ח, כל עוד לא גיבשה הקופה אמות מידה ברורות ולא הביאה את הדבר לידיעת משרד הבריאות, אסור לה לפעול בדרך זו.

מנגד, מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במאי 2008 במחלקת ניהול ובקרת רוקחות נמצא כי בשונה מהוראות משרד הבריאות לקופה, חברות התרופות המשיכו להעביר תרופות ואף תוספי מזון לידי הרוקח הראשי ללא תשלום. על פי פקודת הרוקחים (נוסח חדש), התשמ"א-1981, אין להנפיק תרופות אלא על פי מרשמי הרופאים; ואולם בבדיקה לא נמצאו המרשמים שעל פיהם הונפקו התרופות, ועולה חשש כי לפחות חלק מהן נופקו שלא כדין. כמו כן לא נמצאו רישום מסודר של שמות מקבלי התרופות וגם לא פניות של הקופה אל חברות התרופות לקבלת תרופות אלו או אחרות.

4. משרד מבקר המדינה פנה אל הקופה במרס 2010 להמציא לו את רשימת מקבלי התרופות ללא תשלום. בתשובתה מאפריל 2010 השיבה הקופה כי "מר שריקי לא ניהל כל רישום מסודר, לא של מי שקיבלו תרופות במסגרת זו ולא של סוגי התרופות או כמויותיהן. מר שריקי לא התעניין בשמם, במקצועם או תפקידם של אלו שפנו אליו...".

טענתה זו של הקופה איננה מתיישבת עם דיווחו של היועץ המשפטי של הקופה עו"ד מומי דהן מיום 5.10.06 לסמנכ"ל לפיקוח על קופות החולים, כי "באשר למטופלים אשר עדיין מקבלים טיפול אשר נתרם להם... נערך רישום מסודר... לאחר שהנושא הובא לידיעת הקופה, יתוקן הדרוש תיקון, ויתנהל מעקב מסודר הן לגבי הפונים והן לגבי התרופות, ויגובשו קריטריונים אחידים בפעילות זו... דבר אשר ממש מתבצע בימים אלו".

טענה זו גם איננה מתיישבת עם פרוטוקול דיון ממרס 2007 ולפיו דיווח מר שריקי למבקר הפנימי של הקופה מר דוד סומך: "היום [מרס 2007] יש לי רישום... ואני רושם למי נתתי, ואני לא אתן לך כי זה חסוי אני שומר על סודיות של הפציינט... יש אנשים שקיבלו תרופות מהגמ"ח שהם אנשי משרד הבריאות, אנשי קופה וגם פציינטיים שהם לא בקופה. לדוגמה - הייתה [אישיות משפטית בכירה] שהייתה צריכה תרופה אונקולוגית והחברה טיפלה באופן ישיר בעקבות הדרישה שלי...".

מדיווחו של מר שריקי, כאמור, עולה לכאורה שיש בידי רשימות של מקבלי התרופות, ומכאן שהקופה ומר שריקי לא עמדו בדרישות חוק מבקר המדינה ולא המציאו לו ואף הסתירו ממנו רשימות אלה. אולם אם אכן אין בידי הקופה ובידי מר שריקי רשימות, הרי שהקופה הטעתה את משרד הבריאות כאשר הודיעה לו שנעשתה הסדרה ושיש רשימות ובקרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התרופות ותוספי המזון שקיבלה הקופה מחברות התרופות, אגב ביצוע הליכי הרכש, היו רכושה הבלעדי של הקופה, האמורה לפעול בשוויון ובשקיפות. לפיכך היה על הקופה להסדיר את תהליך ניפוקם ולקבוע מי רשאי לאשר את ניפוקם ולפי אילו מבחנים ינופקו. כמו כן התרופות היו חייבות ברישום, בתיעוד ובניפוק סדור באמצעות בתי המרקחת, על פי מרשמי רופא המאשרים את הנפקתן. הפקדת תרופות אלו בידי של הרוקח הראשי, אשר החליט באופן בלעדי על דרך חלוקתן, ללא כל פיקוח ובקרה, נוגדת כללי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר בחריגה חמורה מסדרי מינהל תקין. יוער שבנושא זה רב הנסתר על הנגלה ויש להוסיף ולחקרו, בין היתר משום שמסמכי הקופה עולה שבין מקבלי התרופות היו חברי דירקטוריון ועובדים בכירים של הקופה ואף אישי ציבור ואנשי משרד הבריאות (ששמם אינו ידוע), ועולה חשש לחלוקת טובות הנאה למקורבים ולבעלי סמכות שלטונית ולניסיון להסתרת הפרטים.

## התקשרות בלתי תקינה עם עמותה תוך דיווח מטעה

### הנחיות משרד הבריאות בעניין מיזמים עם גורמים חיצוניים

בפברואר 2002 קבע משרד הבריאות הנחיות בנושא "מיזמים משותפים לקופות חולים ולגורמים חיצוניים בנושא שירותי מרפאה" (להלן - הנחיות משרד הבריאות או ההנחיות), ולפיהן:

1. הקופה רשאית להתקשר עם גורם חיצוני לשם ניהול מינהלי של מרפאה, לרבות תחזוקת מבנה המרפאה, העסקה וניהול של כוח האדם המינהלי וניהול אדמיניסטרטיבי של רשימת המבוטחים באותו אזור.

2. קופה המתקשרת במיזם עם גורם חיצוני תמסור למשרד הבריאות ולמשרד האוצר את מלוא ההסכם על כל פרטיו והאסמכתאות ולקבל את אישורם להסכם. גם "כל שינוי בתנאי ההתקשרות לרבות תוספת פעילויות למיזם או שינוי בפעילויות הקיימות מחייב קבלת אישור שרי הבריאות והאוצר מראש".

3. התמורה שתשולם לגורם החיצוני עבור שירותיו תתבסס על שווי שירותים אלו.

### הסכמים עם עמותה א: חריגות ואי-דיווח למשרד הבריאות

בינואר 2004 חתמה הקופה על הסכם עם עמתה א המסדיר את התקשרותה עם העמותה למתן שירותי ניהול עבור סניף הקופה ברחוב מלאכי בשכונת גאולה בירושלים (להלן - סניף מלאכי). בסניף זה היו רשומים במועד הביקורת 27,233 מבוטחים. בראש העמותה עומד מר צבי למברגר (להלן - מנהל העמותה); מטרת העמותה הן עזרה כספית וחלוקת מצרכי מזון למשפחות ברוכות ילדים, מעוטי יכולת ובני ישיבה; הכנסת כלה וכד'.

1. ההסכם נועד להסדיר את ההתקשרות בין הצדדים בהתאם להנחיות משרד הבריאות. ההתקשרות הוגדרה כמיזם משותף הכפוף להנחיות משרד הבריאות. בתמורה למילוי כל התחייבויותיה של העמותה על פי ההסכם התחייבה הקופה להעביר לה תשלום חודשי של כ-130,000 ש"ח, בתוספת \$1,000 לחודש החזר הוצאות שכירות. כמו כן, בהסכם נקבע כי "כל הוצאות תפעול הסניף, ללא יוצא מן הכלל, יחולו על העמותה, לרבות שכר עבודה ומשכורת, שכר דירה, טלפון, דואר וכל הוצאה הקשורה במישרין או בעקיפין לתפעול הסניף". להסכם מינואר 2004 קדם הסכם דומה מפברואר 1993, שבו הוסדרו הקשרים הכספיים-עסקיים בין הקופה לעמותה.

(א) בהתאם להנחיות, הקופה הציגה את ההסכם מינואר 2004 למשרד הבריאות, בתחילת שנת 2004, כהסכם תקף ומחייב ובעת הביקורת הציגה הסכם זה גם למשרד מבקר המדינה כהסכם תקף ומחייב. הביקורת העלתה כי בניגוד להסכם, הקופה היא שנשאה בחלק ניכר מהוצאות ניהול הסניף - בסכום של מאות אלפי שקלים בשנה, ובמצטבר - מיליוני שקלים בשנים 2004-2009. בין היתר נשאה הקופה בהוצאות השכר של כוח האדם המינהלי בסניף, הוצאות חשמל, מים, טלפון, תקשורת ומסי ארנונה, ניקיון ותחזוקה. נוסף על כך אפשרה הקופה לעמותה למקם את משרדיה בסניף ולהשתמש בחדרים, בתשתיות ובציוד משרדי שלו לביצוע פעילות פרטית של העמותה, כל זאת, ללא תמורה לקופה.

(ב) מהאמור לעיל עולה שהקופה דיווחה דיווח מטעה עת הציגה למשרד הבריאות ואחר כך למבקר המדינה את ההסכם עם העמותה כהסכם מחייב ובר תקף והסתירה את העובדה שבניגוד להסכם החתום, היא נשאה בחלק ניכר מהוצאות ניהול הסניף.

(ג) חוק ביטוח בריאות קובע כי "התקבולים ממקורות המימון המפורטים בסעיף 13 [לחוק] ישמשו אך ורק למטרות אלה: למתן שירותי בריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות; למחקר רפואי שיקבע שר הבריאות; למימון פעולותיה של מועצה הבריאות"<sup>54</sup>...". הקופה היא שמימנה חלק גדול מהוצאות ניהול הסניף, ומכאן שחלק מהכספים שהעבירה לעמותה היו כספים עודפים, שלא נועדו לניהול הסניף - ואלה שימשו את העמותה למימוש מטרותיה בתחומי דת ורווחה, כאמור לעיל. מטרות אלה אינן בתחום הבריאות ולפי חוק ביטוח בריאות אסור לממנן מכספי הקופה. יודגש כי על פי ספרי העמותה - הכספים שהעבירה לה הם מקור הכנסתה היחיד. גם מתן האפשרות לעמותה לפעול בסניף ולהשתמש במשאביו ללא תשלום פירושה שימוש בכספי הקופה שלא למטרות שנקבעו בחוק.

2. בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מינואר ומיולי 2010 ציינה הקופה כי ההסכם עם העמותה, "שמכוחו מנהלת העמותה בעבור הקופה, מזה למעלה מ-25 שנים, את סניף [מלאכי] של הקופה, הוא במהותו, 'חווה ארוך טווח', כפי שקבע בית המשפט העליון בפסק הדין היסודי בעניין אתא, מפי השופט, כתוארו אז, ברק<sup>55</sup>... על מהות המחויבות של הקופה כלפי העמותה בעבור שירותיה יש ללמוד לא מן החווה הכתוב, או יותר נכון לא רק מן החווה הכתוב, אלא גם ממכלול היחסים בין הצדדים, המשתקפים, בין היתר, בהתנהגות הצדדים לאורך שנות קיומו של החווה [ארוך הטווח]...". הקופה ציינה בתשובותיה משנת 2010 כי "שילמה לעמותה, לאורך כל השנים, תשלומים נוספים על [אלה] המנויים במפורש בחווה... כך למשל הקופה שילמה עוד בשנים 1994-1991 הוצאות ניקיון, שליחויות והובלות, נסיעות, טלפון ומשרדיות". כמו כן ציינה הקופה כי משנת 1998 שילמה "הוצאות על התקנת מחשבים, נסיעות, טלפון ודואר, הוצאות משרדיות, ניפוקים מהמחסן, אחזקה רפואית, ניקיון, עבודות תיקונים ותחזוקה...". כל אלה מחזקים לשיטת הקופה את העמדה כי "אין אפוא כל ספק בכך, שהצדדים מזה שנים ארוכות לא התכוונו לכך שמילות החווה יפורשו באופן דוקני...".

אשר לאי-דיווח של מאוחדת למשרד הבריאות על אודות קיומו של הסכם ארוך טווח עם העמותה, הקופה מסרה בתשובתה מיולי 2010 למשרד מבקר המדינה כי "הייתה תקלה טכנית שאיננו

54 המועצה לביטוח הבריאות הממלכתי. תפקידיה: לייצג לשר הבריאות בעניין שיעור ביטוח בריאות, שינויים בסל שירותי הבריאות, קידום השוויוניות באיכות שירותי הבריאות, זמינותם ונגישותם, אמות מידה להקצאת מקורות להרחבת שירותי הבריאות ועוד.

55 ע"א 83/554, אתא חברה לטקסטיל בע"מ נ' עיזבון המנוח זולוטולוב יצחק ואח', פ"ד מא (1) 282.

יודעים להסביר את נסיבות התרחשותה, שכן כל האחראים לה שוב אינם נמנים על עובדי הקופה<sup>[56]</sup> שבגינה חלו התפתחויות במציאות ההסכמית, שלא קיבלו ביטוי כתוב בחוזה. דברים כאלה הם לגיטימיים בחוזים ארוכי טווח ואין למצוא בהם פגם מהותי. עדיין יש להצטער על כך שנוכח תקלה זו לא נפרסה לפני משרד הבריאות תמונת התמורה על כל פרטיה. אולם לגוף תפקידו הפיקוחי של משרד הבריאות אין הדבר משנה במאומה, שהרי התמורה ששילמה הקופה, בין אם חלקה שלפי החוזה הכתוב ובין אם חלקה שלפי ההתפתחויות הנוספות, לגיטימית לחלוטין. החוזה בין הקופה לבין העמותה תואם את 'המגבלות המפורטות בהנחיות משרד הבריאות'...."

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש - הסתרת המידע ממשרד הבריאות וממשרד מבקר המדינה היא חמורה, מה גם שהפעולה שהקופה עשתה נוגדת את הנחיות המשרד, שכן גם אם חלו שינויים בהסדר, כדבריה, חובה הייתה עליה לדווח על כך למשרד הבריאות ולמשרד האוצר ולקבל את אישורם לשינויים אלה, אולם היא לא עשתה זאת.

הקופה גם לא המציאה למשרד מבקר המדינה אסמכתאות המבססות את טענת הקופה בדבר אותן הבנות בינה לעמותה החורגות מההסכם החתום - כגון תכתובת בין הצדדים או ניירות הבנה, מזכרים, פרוטוקולים, תרשומות או הנחיות פנימיות של מנהלי הקופה.

לא זו אף זו, בשנת 2009 - בתקופת כהונתו של מר מועלם כמנכ"ל הקופה - האריכה הקופה את תוקף ההסכם מינואר 2004, וגם אז לא הוסיפה לו סעיפים המבהירים את השינויים שלדבריה הקופה נעשו בהסדר במשך השנים, אלא השאירה את הנוסח כפי שהיה.

#### הוצאת הכספים שלא למטרות ניהול הסניף

על פי ספרי הקופה בשנים 2004-2009 היא העבירה לעמותה סך של 12.7 מיליון ש"ח. בה בעת מהדוחות הכספיים של העמותה<sup>57</sup>, עולה שרוב הכספים ששילמה מאוחדת לעמותה לא הוצאו למטרות ניהול הסניף אלא למטרות העמותה: רווחה, דת וצדקה. כך, בשנים 2004-2008 שילמה מאוחדת לעמותה 10.4 מיליון ש"ח, ו-70% מהם הוציאה העמותה על סיוע כספי למשפחות ברוכות ילדים, למעוטי יכולת ולבני ישיבה - למתן הלוואות להכנסת כלה, קמחא דפסחא ומלגות לתלמידים ולכוללים. יודגש כי דוחות אלה בוקרו על ידי רואה חשבון ואושרו בידי רשם העמותות לצורך מתן אישור ניהול תקין לעמותה.

זאת ועוד, בדוחות הכספיים והמילוליים של העמותה עולה כי אין רישום של הכנסות והוצאות בגין ניהול הסניף. הכספים שקיבלה העמותה ממאוחדת - אשר היו כאמור מקור הכנסתה היחיד - נרשמו בדוחותיה הכספיים כ"הקצבה מקופת חולים מאוחדת", "השתתפות מקופת חולים מאוחדת" ו"תרומה".

56 יוער כי טענה זו של הקופה אינה מדויקת; בעלי התפקידים הבכירים בקופה - עו"ד דהן, היועץ המשפטי של הקופה, ומר עליאש, מנהל הפרסום והשיווק לשעבר ומנהל מחוז ירושלים הנוכחי - שהיו מעורבים בניסוח ההסכם מינואר 2004, וכן מר למברגר, מנהל העמותה, שניהן חבר מועצת הקופה, עדיין עובדים בקופה. הקופה גם יכלה לעשות בירור בנדון עם המנכ"ל הקודם מר סלנט, אך היא לא עשתה זאת.

57 עד מאי 2010 לא הגישה העמותה לרשם העמותות דוח כספי לשנת 2009.



הנה כי כן, מספרי העמותה עולה כי רוב הכספים שקיבלה מהקופה לא שימשו לניהול סניף מלאכי אלא למטרות דת וצדקה שלא להן נועדו הכספים לפי החוק.

בתשובתה מינואר 2010 טענה מאוחדת כי "העמותה היא תאגיד עצמאי, שאיננו זרוע של הקופה, איננו תלוי בקופה ואיננו חב לקופה מאומה מעבר למתחייב מהחווה ארוך הטווח שבינו לבין הקופה. העמותה איננה חייבת לקופה דין וחשבון על האופן בו היא רושמת את הכנסותיה בספריה ומעולם לא נתנה לקופה דין וחשבון כזה. הקופה גם לא התיימרה לדרוש ממנה דין וחשבון כזה". עוד טענה הקופה, כי "לא הייתה מעורבת כלל ואף לא הייתה מודעת כלל לאופן רישום תקבוליה של העמותה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי את הדוחות הכספיים והמילוליים של העמותה אישרו מדי שנה הנהלת העמותה ורואה החשבון מטעמה, על סמך בדיקה מדגמית של ראיות התומכות בסכומים ובמידע המופיעים בהם; כמו כן, הדוחות עברו בקרה של רשם העמותות. לפיכך חזקה לכאורה על דוחות אלה שהם משקפים נאמנה את פעילות העמותה, על הכנסותיה והוצאותיה. העובדה שבדוחות נרשמו כל הכנסות העמותה כ"השתתפות" וכ"תרומה" של מאוחדת, ולצד זה בהוצאותיה אין אזכור להוצאות בגין ניהול הסניף מחזקת את החשש כי ההסכם משנת 2004 שהקופה הציגה למשרד הבריאות כהסכם לניהול סניף, שימש להסתרת טבעה האמתי של ההתקשרות עם העמותה וכי הכספים שימשו בעיקר לתמיכה בעמותה ולמימוש מטרותיה, שאינן בגדר המטרות שהוגדרו בחוק ביטוח בריאות.

#### סדרי התשלום לעמותה א

1. סדרי תשלום החשבונות לספקים החיצוניים של הקופה נקבעו בנוהל שפרסם במאי 2001 מנהל אגף הכספים, מר חיימוביץ. על פי הנוהל, מנהלי מחוזות ואגפים אמורים לשלוח לאגף הכספים חשבונות של ספקים כפי שהם הגישו לגורמי הקופה לתשלום ולצרף להם טופס "תשלום חשבונות ספקים" החתום על ידי גורמי הקופה, ובו מפורטים סכום התשלום ומהות השירות שעבורו נדרש התשלום.

נמצא כי אגף הכספים, שילם לעמותה בכל חודש תשלומים שוטפים בגין ההסכם, אך בניגוד לנהליו ובניגוד לסדרי מינהל תקין, לא דרש חשבונות וקבלות עבור התשלום, המפרטות את מהות השירותים וההוצאות של סניף מלאכי שבגינם נדרשה הקופה לשלם. מכאן שהקופה לא דרשה, כמקובל וכנדרש בנהלים, את חשבונות הספק וגם לא בדקה אם השירותים ניתנו וההוצאות נעשו בהתאם לתנאי ההסכם בין מאוחדת לעמותה.

חמור אף יותר - כאשר קיבל אגף הכספים מהמחוז חשבונות ספק של ספקים אחרים הנוגעים לסניף מלאכי (כגון חשבונות של חברת החשמל בגין צריכת החשמל של סניף מלאכי), שבגינם, על פי הטופס ועל פי ההסכם, צריך היה לחייב את העמותה בתשלום - חייב האגף את חשבון הקופה ולא את העמותה בתשלום אותם חשבונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר הדרישה מהעמותה להגיש לקופה אסמכתאות לצורך קבלת תשלומים יצר עמימות שאפשרה לקופה לשלם לעמותה תשלומים בגין ההסכם ולרשום אותם בספריה כהוצאות ניהול; ובה בעת אפשר לעמותה לרשום בספריה את כספי הקופה כ"תרומה" וכ"הקצבה" ולא כהכנסה מפעילות עסקית - מכירת שירותי ניהול הסניף לקופה

2. בתשובתה מיולי 2010 ציינה הקופה כי גם אם תקבל את עמדת משרד מבקר המדינה כי היא "נשארה בהוצאות מנהלתיות בניגוד להסכם, הוצאות אלו אושרו ע"י גורמים אחרים במאוחדת ולא על ידי אגף הכספים. לאגף הכספים ולעומד בראשו אין את הכלים, הסמכות והיכולת לבדוק את ההוצאות בהן הייתה לטענתם חריגה ואין לבוא למר חיימוביץ בטענות בעניין".

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה ציין מר חיימוביץ כי "אגף הכספים אחראי לבצע את רישום ההוצאה בהנהלת החשבונות באמצעות מנהל החשבונות הרלבנטי... עפ"י המסמכים שאושרו ונבדקו ע"י גורם הבקרה הרלבנטי באגף המתאים... אגף הכספים אינו מבצע בקרה עסקית מהותית, אלא מנהל החשבונות בודק האם קיים אישור וחתימה של הגורם האחראי המוסמך".

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה בעניין גיבוש ההסכם עם העמותה ציין מר חיימוביץ כי "בקופה נחתמים מאות הסכמים מדי שנה. מר חיימוביץ ובעלי זכויות החתימה האחרים לא בודקים ולא יכולים לבדוק את כל האלמנטים הקשורים בהסכמים המובאים לחתימתם. הם נדרשים להסתמך על הגורמים המקצועיים ובעלי הסמכות שטיפלו בהתקשרות. [ההסכם עם עמותה א] טופל על ידי הגורמים הבכירים ביותר בקופה, ובראשם המנכ"ל הקודם עו"ד סלנט ולא היה בו שינוי של התנאים המסחריים. המנכ"ל דאז ומנהל המחוז דאז היו אחראים ישירות למגעים עם העמותה, לגיבוש ההסכם ולחתימתו".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שהובאו לעיל עולה חשש חמור שהנהלת הקופה ובכלל זה אגף הכספים, שהיה אחראי לבקרה הכספית-חשבונאית של תשלומי הקופה לעמותה, לא קיימו פיקוח מספק, דבר שגרם להעברת מיליוני ש"ח רבים מחשבון הקופה לעמותה - למעשה למימון פעולותיה, בחריגה מהוראות חוק ביטוח בריאות, מתנאי ההסכם, מנוהל הקופה בעניין תשלום חשבונות הספקים ומסדרי רישום חשבונאי נאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי הביקורת מעידים גם על פרצות ועל כשלים במנגנוני הפיקוח והבקרה של הקופה הן במישור העסקי-מהותי והן במישור הכספי-החשבונאי; זאת משום שמאוחדת העבירה לעמותה כספים, לכאורה לצורך ניהול סניף מלאכי, אולם בפועל נשאה בעצמה וביודעין בהוצאות שהיו אמורות לחול על העמותה. כל זאת נעשה במשך שנים, בניגוד להסכם חתום, ובלא שמנגנוני הפיקוח והבקרה של הקופה העירו על כך ופעלו למנוע זאת.

## היעדר פירוט של מרכיבי ההתקשרות והיעדר תחשיבים בהסכם עם העמותה

לפי סדרי מינהל תקין, היה על מאוחדת להגדיר ולפרט בהסכם את מרכיבי ההתקשרות עם העמותה להפעלת הסניף, ובהם: מהות השירותים הנרכשים; כוח האדם המינהלי שעל העמותה לספק - תיאור התפקידים, דרישות סף לקבלה לעבודה ועוד; דרישות בנוגע למבנה שבו יופעל הסניף על מערכתיו וציודו וכד'.

1. נמצא כי בהסכם מינואר 2004 נקבע באופן כללי בלבד כי העמותה תעניק למאוחדת "שירותים, עזרה בניהול, פיקוח, ייעוץ וכל סיוע אחר הדרוש לקופה לניהול נכון ויעיל של מרפאה במישור האדמיניסטרטיבי... נותן השירותים [העמותה] מתחייב לסייע ולייעץ לקופה בפתרון ומתן עזרה לצרכיה המיוחדים של הקהילה החרדית, לרבות לאוכלוסייה החלשה של הקהילה... לבצע כל שירותי האחזקה והמנהלה של מרפאה שאינם רפואיים, הכול בהתאם להנחיות מנהל המחוז של הקופה". תיאור זה אינן בו משום פירוט נאות של מחויבות העמותה.

2. במסמכי הקופה מוצג מנהל העמותה כמנהל הסניף; אולם בשיחה עמו ביולי 2009 דיווח מנהל העמותה למשרד מבקר המדינה כי "יש לו עיסוקים ציבוריים רבים והוא לא נמצא רוב הזמן בסניף. עם זאת, הוא בקשר רציף עם הסניף, אפילו בשעות הערב המאוחרות בהן הוא מטפל בבעיות שקשורות למבוסחי הסניף, ולאוו דווקא בבעיות רפואיות".

3. הקופה היא נאמן הציבור, ועליה לספק שירותים רפואיים לחבריה על פי חוק ביטוח בריאות ולהבטיח כי נותני שירותים חיצוניים שמנהלים סניפים מטעמה ינהגו בהתאם לחוק זה ולתקנותיו, ולפי הנחיות של משרד הבריאות. אולם בהסכם מינואר 2004 אין אזכור של חוק ביטוח בריאות, וממילא אין העמותה מתחייבת לפעול לפיו. יתר על כן, על פי תנאי ההסכם מינואר 2004, הקופה התחייבה כי בכל מקרה שבו יתגלו חילוקי דעות בין הצדדים בדבר הוראות ההסכם, יפנו ל"בורר שאיננו גוף משפטי או רפואי אלא בורר, אשר יקבע ע"י בד"צ העדה החרדית. קביעותיו והחלטותיו של הבורר תחייבנה את הצדדים לכל דבר ועניין". תנאי זה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק ביטוח בריאות, משום שהוא מחייב את הקופה לפעול על פי קביעותיו והחלטותיו של הבורר גם אם אלה לא יעלו בקנה אחד עם הוראות החוק או עם רוח החוק.

4. קודם חתימת הסכם למתן שירותי ניהול סניף של הקופה יש לבצע בדיקות כלכליות ותחשיבים של עלויות ניהול ותפעול הסניף (דמי שכירות, עלויות העסקת כוח אדם, הוצאות שוטפות וכד'), שיסייעו בקביעת התמורה שתשולם לנותן השירות. אולם בבדיקת מסמכי הקופה לא נמצאו תחשיבים שהכינה הקופה קודם החתימה על ההסכם עם העמותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את אי-ביצועם של עריכת תחשיבי עלות השירותים שהקופה רכשה מהעמותה, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם חובת השקיפות של החלטות מינהליות בפני ביקורת משפטית וציבורית ועם הנחיות משרד הבריאות הקובעות כאמור שהתמורה עבור שירותים של גורם חיצוני תבסס של שיווי השירותים.

יתרה מזו, היעדר תחשיבים מחזק את החשש כי הכספים ששילמה הקופה לעמותה לא נועדו לניהול ולתפעול של הסניף בלבד, אלא גם למימוש מטרות העמותה.



הקופה חתמה עם העמותה בשנת 2004 על הסכם - שהיה אמור להתאים להנחיות שקבע משרד הבריאות - אולם היא חרגה באופן בולט וחמור מההסכם ומההנחיות ונשאה בהוצאות ניכרות שהעמותה הייתה אמורה לשאת בהן. החריגה הבולטת מן ההסכם, בלא אסמכתאות המלמדות מי אישר לחרוג ממנו, ולצד זה הדיווח המטעה למשרד הבריאות ולמשרד מבקר המדינה ולפיו זהו ההסכם המחייב את הצדדים - הם חמורים מאוד ומחייבים את משרד הבריאות לבחון את הנושא בחינה מקיפה.

יודגש כי ההתקשרות עם העמותה, על מכלול הליקויים שבה, אינה יחידה מסוגה. על פי מסמכי הקופה, היא התקשרה עוד בשנת 2000 עם גורמים חיצוניים נוספים לניהול מרפאות הקופה עבור הקהילה החרדית אגב חריגות דומות: בינואר 2000 התקשרה עם חברה מסוימת לצורך הפעלת מרפאה בשכונת "מאה שערים", ובמרס 2000 התקשרה עם עמותה ב לצורך הפעלת מרפאה בבני ברק. עיון בהסכמי ההתקשרות בין הקופה ובין אותם גופים מעלה ממצאים דומים במהותם לאלה שנמצאו בהסכמי הקופה עם עמותה א. ממצאים אלה יש בהם כדי להצביע על חשש לדפוס פעולה בניגוד לחוק ובניגוד להנחיות משרד הבריאות, ולפיו מאוחדת התקשרה עם גורמים חיצוניים, כגון עמותות וחברות, להפעלת סניפיה ומרפאותיה בריכוזים של אוכלוסיות ממגזרים אתניים ודתיים מסוימים; אולם, בפועל, חלק מהכסף שהועבר לאותם גורמים לא היה עבור ניהול הסניפים אלא למטרות אחרות ובהן פעולות לגיוס מבוטחים חדשים לקופה תמורת תשלום<sup>58</sup>, ומימון הפעילות השוטפת של עמותות אלה.

#### הפרת האיסור לקיים קשר עסקי וחשש לניגוד עניינים של מנהל העמותה

חשש לניגוד עניינים בשל ביצוע תפקידים במאוחדת ובעמותה: בין תפקידיה של המועצה: לקבוע את מדיניות הקופה; לאשר את תקציבה ואת מאזנה; לבחור את הנהלת הקופה ולאשר את דוחותיה; לאשר שינויים בתקנון הקופה ועוד.

מר למברגר, מנהל עמותה א, מכהן בתפקידו זה החל משנת 2000; העמותה מנהלת כאמור עבור הקופה את סניף מלאכי, הביקורת העלתה כי העמותה גם עסקה בגיוס מבוטחים לקופה, תמורת תשלום. אף שהחוק ותקנון הקופה אוסרים על קיום קשרים עסקיים בין הקופה ובין חברי המועצה, בשנת 2005 נבחר מר למברגר, מנהל העמותה שהוא גם מנהל הסניף, לחבר במועצה מטעם מחוז ירושלים.

58 ראה בכרך זה בדוח "פעולות בלתי תקינות לשם גיוס ושימור של מבוטחים"

עקב כהונתו של מנהל העמותה כחבר במועצת הקופה נוצר חשש לניגוד עניינים, שכן מחד גיסא פעילותה של העמותה מומנה על ידי הקופה, והעמותה גם גייסה עבור הקופה מבוטחים תמורת תשלום, ומאידך גיסא, תפקידו של מנהל העמותה כחבר במועצה לפקח על הקופה.

מנהל העמותה טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 כי בפועל השתתף רק בכמה ישיבות, ו"מעולם לא עלה בישיבות אלה נושא שיש בו סיכוי כלשהו בפועל לניגוד עניינים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי האיסור הוא על הימצאות במצב שיש בו פוטנציאל לניגוד עניינים, אף אם אין ניגוד עניינים בפועל, כלומר "מניעת הרע בטרם יארע", ומכל מקום לא ניתן היה לאשר כהונה זו במקביל להמשך ההתקשרות עם העמותה.

העסקת קרובי משפחה של מנהל הסניף: בעקבות פניית משרד מבקר המדינה דיווח לו מנהל העמותה בנובמבר 2009 כי קרובת משפחתו מדרגה ראשונה מועסקת בסניף הקופה ברח' שבטי ישראל בירושלים, וקרובה אחרת שלו משמשת אחות בסניף מלאכי ומועסקת במעמד של עובדת שכירה של הקופה.

אולם מנהל העמותה לא דיווח למשרד מבקר המדינה ששתי קרובות משפחה נוספות שלו, האחת קרובה מדרגה ראשונה, מועסקות בסניף מלאכי כעובדות שכירות בעמותה בכפיפות ישירה למנהל הסניף, הוא מנהל העמותה.

כאמור, הדוחות הכספיים של העמותה לשנים 2004-2007 מלמדים כי מאוחדת היא מקור ההכנסות הבלעדי של העמותה. מכאן שכספי התמיכה של הקופה בעמותה משמשים גם למימון משכורותיהן של קרובות משפחתו של מנהל העמותה, שמועסקות על ידי העמותה בסניף מלאכי. הדבר יוצר תלות כספית של העמותה בקופה ומעצים את החשש לניגוד עניינים בין תפקידו של מר למברגר כמנהל העמותה ובין תפקידו בקופה - חבר במועצה ומנהל הסניף.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 דיווח מנהל העמותה כי הקופה ידעה על תפקידו כמנהל העמותה כשמונה למועצה; עוד טען: "לא ראיתי שיש ניגוד עניינים בין כהונתי כמנהל העמותה לבין כהונתי בוועד המפקח [מועצה]... ההיפך הוא הנכון: בשני המקומות הללו, תפקידי הוא לשרת את הציבור, ולדאוג לכך שיקבל טיפול רפואי מיטבי ושירות בתחום הבריאות באופן כללי... ולמרות כל האמור לעיל, "למניעת ספק, ועד לליבון מלא יותר של הדברים - הרי שלאחר קריאת הטיוטא החלטתי להודיע על התפטרותי מוועד המפקח".

בתשובתה בסוגיית ניגודי העניינים של מר למברגר ציינה הקופה כי דעתה בעניין זה שונה מעמדת משרד מבקר המדינה; "מר למברגר נבחר לכהן בוועד המפקח בשנת 2005. במועד זה כבר מלאו שנים רבות לחוזה ארוך טווח שבין העמותה לבין הקופה. אין אפוא חשש שמא זכתה העמותה, או זכה מר למברגר, בחוזה מכוח קשריו עם הקופה בהיותו חבר בוועד המפקח... חברי הוועד המפקח, כל אחד מהם לחוד, איננו אמור להיות חף מכל אינטרס. התפיסה שהנחתה את מי שקבע חוקת הקופה הייתה כי חברי הוועד המפקח יבואו מקרב מגזרי האינטרס השונים בקופה וישקפו אינטרסים שונים אלה בהרכב הוועד..."

משרד מבקר המדינה מעיר כי החוק וגם תקנון הקופה אסרו על חברי המועצה להיות בקשר עסקי עם הקופה ולהימצא במצב של ניגוד אינטרסים בין תפקידיהם בקופה לבין העניינים הפרטיים; על אף זאת, מתשובתה של מאוחדת עולה כי היא התעלמה ביודעין מהוראות החוק והתקנון ואף לא טרחה לבדוק משפטית את סוגיית הקשר העסקי בין הקופה ובין העמותה, שחבר המועצה עומד בראשה. התנהגות הקופה אינה תקינה ומלמדת על תרבות ארגונית קלוקלת. בעקבות ממצאי הביקורת התפטר מר למברגר בדצמבר 2009 מן המועצה.

### ליקויים בניהול ובתפקודו של סניף מלאכי

1. כאמור, הנחיות משרד הבריאות קובעות כי "ככלל, קופת החולים היא הנושאת באחריות הישירה למתן שירותים על פי חוק ביטוח בריאות למבוטחיה. אחריות זאת איננה ניתנת להעברה או להעסקה לכל גוף אחר ואין הקופה רשאית להתפרק לא מאחריות זו ולא מסמכויותיה באופן מלא או באופן חלקי" (ההדגשה אינה במקור).

(א) בבדיקה עלה כי במשרדי מחוז ירושלים לא היה מידע בדבר הניהול האדמיניסטרטיבי והכספי של סניף מלאכי; לדוגמה, לא היו בידיו נתונים על העובדים שמועסקים בסניף באמצעות העמותה ועל התשלומים שהקופה מעבירה מדי חודש בחודשו למנהל הסניף, ובמשרדי המחוז אף לא היה מצוי הסכם ההתקשרות בין הקופה ובין העמותה.

(ב) מחוזות הקופה הם זרועותיה למימוש אחריותה למתן שירותים על פי חוק ביטוח בריאות למבוטחי הקופה. כאמור, בהסכם ההתקשרות בין העמותה ובין הקופה מינואר 2004 נקבע כי העמותה מתחייבת לתת את כל שירותי התחזוקה והמינהלה של הסניף שאינם רפואיים, "הכול בהתאם להנחיות מנהל המחוז של הקופה".

בסיור שעשו נציגי משרד מבקר המדינה במאי 2009 בסניף מלאכי נמצא כי מצב התחזוקה בו ירוד למדי ונמצאו בו ליקויי בטיחות; הסניף אינו נגיש לאנשים בעלי מוגבלויות; גודלו איננו הולם את מספר המבוטחים שהוא מספק להם שירותים רפואיים - כ-27,000 איש - ועקב כך הצפיפות בו רבה.

(ג) מהמסמכים שמסרה הקופה למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2006-2008 עשה מחוז ירושלים שלוש ביקורות בסניף זה. בביקורות אלה נמצאו ליקויים בתחומי הטיפול הרפואי וליקויים וחסרים בתחום המכשור הרפואי והציוד המשקי, ובכלל זה: אין מעקב סדיר בתחום הרפואה המונעת כגון מעקב לחץ דם ומשקל, איזון סכרת ואיזון כולסטרול, חיסונים ובדיקות תקופתיות ועוד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר מעקב סדיר בתחום הרפואה המונעת הוא ליקוי מהותי בפעילות הצוות המינהלי והרפואי של הסניף. יודגש כי על פי הוראות חוק ביטוח בריאות, רפואה מונעת אישית וחינוך לבריאות נמנים עם שירותי הבריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות. היעדר פעולות למניעת מחלות ולחינוך לבריאות פירושו שירותי בריאות טובים פחות למבוטחי הקופה והוא פוגע במימוש מטרות החוק.

בביקורות שעשה מחוז ירושלים נמצאו גם ליקויים חמורים בתשתיות מבנה המרפאה ובבטיחותו, כגון: המבנה קטן מן הנדרש; יציאת החירום נמצאה חסומה ביום הביקורת; רמת הניקיון והסטריליות בהדרי רופאים אחדים לא הייתה מספקת. יצוין כי הסניף פועל במבנה זה אף שבמסמכי הקופה לא נמצא אישור של הקופה למבנה, הנדרש על פי ההסכם עם העמותה.

מאוחדת השיבה בינואר 2010 כי "הסניף נותן למבוטחים הרשומים בו שירות טוב מאוד... עדיין, איננו מתכחשים לכך שבאזור בו מדובר ישנה בעיה חמורה של חוסר מקום מתאים לסניף גדול יותר ואכן, ישנה צפיפות מסוימת בסניף...". לגבי ליקויים אחרים השיבה הקופה כי "רמת הניקיון שופרה לשיעור רצון הקופה... הוקצה חדר נוסף לעבודת אחיות, עודכן מלאי הציוד במרפאה, האחיות נדרשות לבדוק את תקינותם ותוקפם של הערכות השונות כחלק משיגרה ומעמידה בנהלים...".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בפעולותיה האמורות של הקופה משום פתרון מהותי לבעיית אי-התאמת המבנה שבו שוכן סניף מלאכי לפונקציות של מרפאה מודרנית המעניקה שירותים לכ-27,000 מבוטחים. מתן האפשרות למשרדי העמותה לפעול בסניף מגביר גם הוא את הצפיפות ופוגע ברמת השירות למבוטחי הקופה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מאוחדת לבחון לאלתר את התאמתו של המבנה לצרכים התפקודיים והבטיחותיים של אוכלוסיית המבוטחים.

2. כאמור, בינואר 2009 - בתקופת כהונתו של המנכ"ל הנוכחי, מר שמואל מועלם - האריכה הקופה את תוקף ההסכם מינואר 2004.

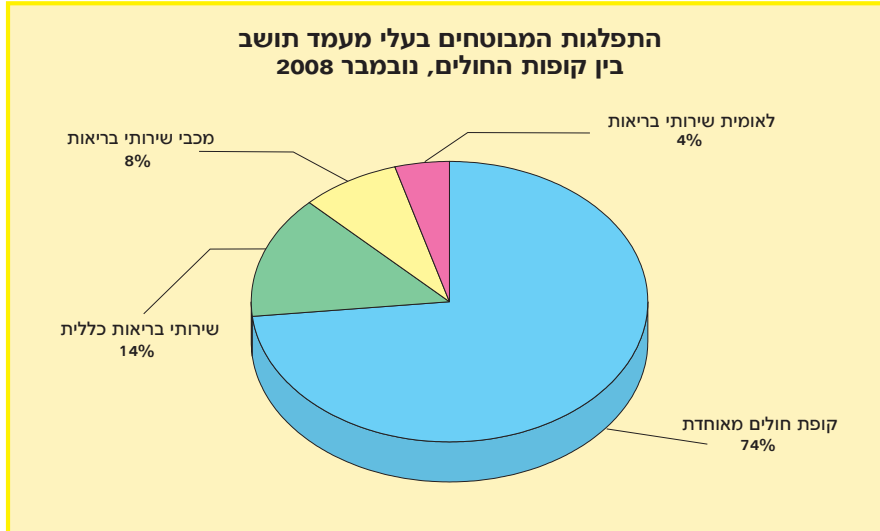
לדעת משרד מבקר המדינה, קודם הארכת ההתקשרות עם העמותה, חיוני היה לקיים בהנהלת הקופה דיון בנושא - נוכח השאלות הקשורות לעצם ההתקשרות ולפיקוח ובקרה מטעם הקופה על הפעלת ההסכם, לניגוד העניינים בין תפקידיו של מנהל הסניף בקופה ובעמותה, וכן נוכח הליקויים החמורים בהפעלת הסניף, בתחומים רפואיים-מינהליים שונים שעליהם הצביעה הביקורת המחוזית; אולם הדבר לא נעשה.

### פעולות לגיוס מבוטחים באמצעות העמותה בניגוד לחוק

בתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (פרסום, שיווק וקידום מכירות), התשנ"ח-1998 (להלן - התקנות), הוגדר "שיווק עצמי": פעילות של קופת חולים, במישרין או בעקיפין, בעניין שיווק וקידום מכירות, לרבות פרסום, לשם גיוס מבוטחים לקופה או לתכנית לשירותי בריאות נוספים, או כדי להביא להישארותם של מבוטחים בקופה או בתכנית כאמור, למעט פעילות של מסירת מידע למבוטחיה בלבד, בין בדיוור ישיר ובין באמצעות מוקד טלפוני, למעט הודעה ופרסום בדבר שינויים בתכנית התשלומים והשירותים של קופה ובדבר תכנית לשירותים נוספים ושינויים בה. בתקנות נאסר על קופות החולים לשווק את עצמן, בין היתר באמצעות סוכני מכירות ותועמלנים. עם זאת, כפי שדיווח הסמנכ"ל לפיקוח על קופ"ח למשרד מבקר המדינה במאי 2009, משרד הבריאות הרחיב את פרשנות הביטוי "מסירת מידע למבוטחיה", ולמעשה התיר לקופות להפעיל

תועמלנים וסוכני מכירות כדי לשווק למבוטחיהן תכניות שירותי בריאות נוספים (שב"ן), להבדיל משירותי בריאות רגילים.

קופות החולים מעניקות שירותים רפואיים גם לאוכלוסייה השוהה בארץ שאינה נמנית עם אזרחי המדינה, חלקם בעלי מעמד תושב<sup>59</sup> כמשמעותו בחוק ביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, וחלקם בעלי מעמד תייר<sup>60</sup>. על פי הוראות חוק ביטוח בריאות, תושבים זכאים לסל שירותי הבריאות שנותנות קופות החולים לכלל אזרחי המדינה; לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בנובמבר 2008 היו בכלל הקופות כ-22,800 מבוטחים בעלי מעמד תושב וכ-74% מהם היו מבוטחים במאוחדת. לעומתם, תיירים מבוטחים על ידי הקופות בתכניות ביטוח רפואי נפרדות.



59 תושבים שמתגוררים בארץ, בעלי מספרי זהות שמתחילים ב-770.  
60 תושבי חוץ שבאו לארץ לתקופה מוגבלת. תושבים אלה מוגדרים על ידי הקופה "דרכונאים".



1. אף שבתקנות נאסר על קופות החולים לשווק את שירותיהן באמצעות סוכני מכירות ותועמלנים, שילמה הקופה לעמותה במשך השנים עמלות בסך מאות אלפי שקלים בכל שנה תמורת פעילותה באמצעות סוכן מכירות לגיוס מבוטחים חדשים בעלי מעמד תושב. נמצא כי אותו סוכן מכירות העביר במשך השנים רשימות שמיות של מצטרפים חדשים לקופה - תיירים שקיבלו מעמד תושב - והקופה שילמה לעמותה מאות ש"ח עבור כל מבוטח חדש שצורף, בלא שדרשה ממנה חשבונות וקבלות עבור התשלום. יודגש כי אף שמשרד מבקר המדינה דרש ממנהלים בכירים בקופה<sup>61</sup> מידע בעניין זה, הם לא דיווחו לו כנדרש ולא נתנו גילוי נאות ומלא לפעולותיהן של הקופה והעמותה לגיוס מבוטחים אלה<sup>62</sup>. התנהלות זו מעוררת חשש כי אותם מנהלים ביקשו להסתיר נתונים בנוגע להתנהלות העמותה.

בתשובתו של משרד הבריאות מפברואר 2010 צוין, בין היתר, כי "נוכח העובדה שמזימים מעין אלה התגלו כפלטפורמה לגיוס שיטתי של מבוטחים ושלא ניתן להבטיח מניעת שימוש חורג בהם למטרה זו החליט משרד הבריאות שלא לאשר מיזמים מעין אלה".

2. על פי סדרי מינהל תקין, גוף ציבורי - ובמיוחד גוף כמו קופת חולים, שמעניקה שירותים למבוטחים הזכאים לכך מכוח החוק תוך שימוש בכספי המדינה - יתקשר עם נותן שירותים חיצוני בהסכם כתוב אשר מפרט באופן מלא ושקוף את תנאי ההתקשרות, ובכלל זה מהות השירותים הנרכשים והתמורה בגינם.

אף ששמו של מנהל העמותה נכלל ברשימה הממוחשבת של הסוכנים שתוגמלו על פעילות השיווק של הקופה, ואף על פי שהעמותה קיבלה מהקופה תשלומים של מאות אלפי שקלים בגין גיוס מבוטחים, לא נמצא במסמכי הקופה כי פעילות זו הוסדרה בהסכם כתוב.

3. על פי דוחותיה הכספיים של הקופה, היא רשמה בספריה את התשלומים שהעבירה לעמותה א בגין צירוף מבוטחים חדשים ומכירת ביטוחים משלימים בפרק "[הוצאות] משקיות וטכניות". דבר זה איננו נכון מבחינת מהות ההוצאה, וגם יש בו כדי להסוות את היקף הוצאות השיווק האמתי של הקופה - הוצאות שמשרד הבריאות הגביל כאמור את סכומן. דבר זה חמור נוכח העובדה שעל פי תקנות השיווק חריגה מתקרת ההוצאות עלולה לגרום בעקבותיה סנקציה כלכלית. יש חשש שהדבר נעשה ככוונה להציג למשרד הבריאות הוצאות שיווק נמוכות מכפי שהוצאו בפועל.



61 מנהלי השיווק והפרסום בקופה מר יהודה עליאש ומר משה מאירי ומנהל אגף הכספים מר גיל חיימוביץ.

62 בעניין התחרות בין הקופות על גיוס מבוטחים ראו בכרך זה בדוח "פעולות בלתי תקינות לשם גיוס ושימור של מבוטחים".

מכלול הממצאים בעניין זה - ובעיקר העובדה שהקופה לא קיימה את תנאיו הבסיסיים של ההסכם ונשאה בעלות ניהול הסניף, מעוררים חשש שחלק נכבד מהכספים שהועברו לעמותה, שסכומם המצטבר בשנים 2004-2009 נאמד בכ-12.7 מיליון ש"ח, הועברו למטרה שאינה נמנית עם המטרות המפורטות בחוק. התשלומים לעמותה נעשו בלי שהקופה דרשה ממנה אסמכתאות - חשבוניות וקבלות של העמותה בדבר התשלומים שקיבלה מהקופה עבור ניהול הסניף. רישום הכספים שהקופה שילמה לעמותה בגין גיוס מבוטחים נעשה באופן מטעה.

כאמור, שימוש בכספים ממקורות המימון המפורטים בחוק למטרות שלא צוינו בו הוא חריגה חמורה מהוראות החוק; בספרי הקופה נרשמו התשלומים לעמותה כהוצאות "ניהול וגבייה", אולם היקף הסכומים שהועברו והעובדה שבפועל הקופה נשאה בחלק ניכר מהוצאות האחזקה של הסניף, מעלים חשש כבד כי חלק נכבד מסכומים אלה הועברו לעמותה כתמיכה כספית. הפגמים האמורים, ובייחוד התשלומים החורגים מההסכם שבהם נשאה מאוחדת, מעלים גם שאלות לגבי הבקרה התפעולית והכספית של הקופה, ויש חשש כי הרישומים הלקויים והעברת התשלומים שלא למטרות שנקבעו בחוק נעשו בידיעתם ובמעורבותם של גורמים בכירים בהנהלת הקופה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות לבחון את האפשרות לחייב את מאוחדת להחזיר לאוצר המדינה את הכספים שהוציאה למימון הפעילות השוטפת של עמותות מהמגזר החרדי שלא למטרות חוק ביטוח בריאות במסווה של רכישת שירותי ניהול סניפים. כמו כן יש לחייב את הקופה להציג את מלוא הוצאותיה המינהליות והרפואיות בגין ביטוח רפואי של אוכלוסיית התיירים ואת מקורות מימון, כדי לוודא שלא חרגה מהוראות החוק האוסרות שימוש בכספי סל הבריאות הכולל למימון צורכי אוכלוסיות שאינן זכאיות לכך מכוח החוק.

סוף דבר, מכלול הממצאים שהובאו לעיל מעלה חשש כי הנהלת הקופה הציגה למשרד הבריאות ולמבקר המדינה את ההסכם עם העמותה כהסכם מחייב ובה בעת פעלה בניגוד להסכם והעבירה לעמותה תשלומים עודפים בסכום מצטבר של מיליוני שקלים רבים למטרות ולפעילויות שאינן מנויות בין המטרות המותרות בחוק. מדובר בחשש למעשים חמורים אשר לכאורה גובלים בפגיעה בטוהר המידות ומהווים עברות על הוראות החוק. על גורמי הפיקוח והאכיפה השלטוניים לחקור בעניין ולהסיק מסקנות המתחייבות מחומרת העניין כלפי האחראים לכך בקופה.

הממצאים בעניין התקשרות בלתי תקינה עם העמותה הובאו לידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, בעקבות חשש לעברה על החוק.

## חריגות חמורות בתחומי ההתקשרויות והרכש

1. לצורך ביצוע פעולותיה רוכשת הקופה מדי שנה בשנה שירותים מנותני שירותים חיצוניים בתחומים שונים בכ-1.6 מיליארד ש"ח. הרכש נעשה על ידי אגפי הרכש והלוגיסטיקה, הכספים, השיווק והפרסום, הבינוי, מערכות מידע וכוח אדם, לשכת המנכ"ל ומערך הרוקחות. במאוחדת פועלת ועדת מכרזים ורכישות (להלן - ועדת המכרזים), ובראשה עומד איש ציבור מחברי דירקטוריון הקופה.

2. מיוני 1997 חלות על הקופה הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). לפי חוק חובת המכרזים, "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, תאגיד מקומי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". עם זאת, התקנות מגדירות סוגי התקשרויות שאינן טעונות מכרז פומבי ושניתן לבצען באמצעות מכרז סגור<sup>63</sup> או בלא מכרז.

בתקנות נקבע כי התקשרות ששווייה אינו עולה על 400,000 ש"ח<sup>64</sup> פטורה ממכרז אם היא נעשית על פי נהלים שאישר היועץ המשפטי של הקופה.

### התקשרויות לרכישת שירותים שלא על פי חוק חובת מכרזים

משרד מבקר המדינה בדק את ההתקשרויות שעשתה הקופה בשנים 2003-2007 עם 54 נותני שירותים חיצוניים בתחומי השמירה, הניקיון, כוח האדם, התקשוב, השיווק, הפרסום ועוד בהיקף של יותר מ-460 מיליון ש"ח.

נמצא כי אגפי הקופה רכשו ציוד ושירותים מנותני שירותים חיצוניים בהיקפים ניכרים שלא על פי הכללים שנקבעו בחוק חובת המכרזים ובלי שהקופה קבעה נהלים פנימיים בתחומי הרכש והתקשרויות. בכלל זה: (א) התקשרויות רבות בהיקף כספי ניכר לא הובאו לדיון בוועדת המכרזים ונעשו בלא מכרז וגם בלא שהתקבל פטור מוועדת המכרזים במקרים הראויים; (ב) עם חלק מנותני השירותים לא נחתמו כלל הסכמים, והסכמים עם נותני שירותים אחרים נחתמו על ידי בעלי תפקידים בכירים שלא בסמכות, ובמקרה של מר עליאש - אגב ניגוד עניינים חמור, כפי שצוין לעיל; (ג) אותם הבכירים גם אישרו את חשבונותיהם של נותני השירותים, בלי שדרשו מהם אסמכתאות לרבות פירוט של השירות שעבורו נדרש התשלום.

להלן דוגמאות להתקשרויות לקניות:

63 מכרז שבו פונים למציעים מסוימים בלבד לקבלת הצעות.  
64 החל מיום 1.6.09 עם שינוי תקנות חובת המכרזים הסכום הוא 600,000 ש"ח.

### התקשרות לרכישת שירותי שיווק, פרסום ויחסי ציבור

אגף הפרסום והשיווק אחראי, בין היתר, להתקשרויות עם ספקים ועם נותני שירותים בתחומי השיווק, הפרסום ויחסי הציבור; כאמור, עד תחילת 2008 היה מר יהודה עליאש אחראי לפרסום ולשיווק.

תקנות חובת המכרזים<sup>65</sup>, קובעות כי התקשרות בעסקה שעניינה מתן שירותי פרסום או יחסי ציבור טעונה מכרז סגור בלבד, דהיינו - על מזמיני השירות לפנות לכמה מציעים ולקיים ביניהם הליך תחרותי לבחירת נותן השירות. כמו כן, לפי התקנות, על הקופה להעדיף לבצע אף את ההתקשרויות האמורות בדרך של מכרז, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין.

לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ההיקף הכספי של התקשרויות הקופה בתחומים של שיווק, פרסום ויחסי ציבור בשנים 2003-2007 הסתכם בכ-230 מיליון ש"ח. בדיקת ההתקשרויות עם כמה נותני שירותים בתחומים אלה העלתה כי הקופה לא קיימה את הוראות החוק ותקנותיו, כמפורט וכמודגם להלן:

(א) בשנים 2000-2007 התקשרה הקופה עם שלושה משרדי פרסום: עם משרד א בשנים 2000-2002, עם משרד ב בשנים 2003-2004 ועם משרד ג בשנים 2005-2007. הקופה שילמה למשרדים אלה סכום מצטבר של כ-65 מיליון ש"ח עבור שירותיהם.

(1) הביקורת העלתה כי הקופה התקשרה עם המשרדים האמורים ללא הליך תחרותי, שלא כנדרש בחוק חובת המכרזים ותקנותיו.

(2) ממסמכי הקופה עולה כי היא אמנם שכרה את שירותיהם של שלושה משרדי פרסום, אולם בפועל השירות ניתן על ידי פרסומאי אחד, אשר עבד בכל אותם שלושה משרדים. כלומר הקופה העסיקה, ללא מכרז וללא הליך תחרותי, פרסומאי יחיד שסיפק לה שירותי פרסום רחבי היקף, דבר אשר פגם עוד יותר בתחרותיות ובשוויוניות.

(ב) לפי סדרי מינהל תקין, חוזה בין גוף ציבורי ובין ספק או נותן שירותים ייערך בכתב וייקבעו בו חובותיהם וזכויותיהם של הצדדים, ובהן - מהות ההתקשרות, התשלום עבור השירותים הניתנים בה, תוקף ההסכם, תנאים מיוחדים ועוד, כדי שתנאי ההתקשרות יהיו ברורים וגלויים.

אולם בביקורת לא נמצאו חוזי התקשרות בין הקופה לחברות האמורות. היעדר הסכמים כתובים הוא פגם חמור בסדרי מינהל ובקרה, המקשה את הפיקוח והבקרה.

(ג) לפי סדרי בקרה מקובלים, את תשלום החשבונות אמורים לאשר לפחות שני גורמים - מקבל השירות ואגף הכספים.

65 ב-1.6.09 נעשה תיקון רחב היקף בתקנות חובת המכרזים, בין היתר בנוגע להגדרת המקרים שבהם ניתן לקיים מכרז סגור. הביקורת בנושא מכרזים מתייחסת לנוסח התקנות לפני תיקון זה, כפי שהיה בתוקף בעת הביקורת.

ואולם הועלה כי מר שמואל מועלם - המשנה למנכ"ל ומנהל אגף כוח אדם לשעבר והמנכ"ל הנוכחי - אישר לבדו את תשלום החשבונות שהגישו לקופה משרדי הפרסום האמורים, ולא ניתן הסבר מניח את הדעת לכך. בכך ישנו פגם בסדרי הבידוק, הפיקוח והבקרה. מכל מקום, קודם שאישר את החשבונות, היה עליו להעבירם לאגף שהזמין את שירותי הפרסום כדי שיאשר שהשירות ניתן על פי ההזמנה.

הקופה השיבה בינואר 2009 וביוני 2010 כי מר מועלם אישר לבדו את חשבונות משרדי הפרסום לפי הוראה שקיבל מהמנכ"ל הקודם, מר סלנט, וכי לאחר שהתמנה למנכ"ל הוא החליט לחדול מטיפול אישי בעניין והעביר זאת לידי מנהל אגף הפרסום והשיווק.

(ד) יצוין כי יו"ר דירקטוריון הקופה הרב ירחמיאל בויאר התריע לפני דירקטוריון הקופה כמה פעמים על הליקויים שבהתקשרות הממושכת עם אותו פרסומאי; וגם יו"ר ועדת המכרזים העלה את הנושא - בישיבת הוועדה באפריל 2006 - אולם הקופה לא פעלה להסדרת עניין זה. אי-תיקון הליקויים אף לאחר שניתנה התרעה מפורשת בעניינם ואי-הסדרת הבקרה הם כשל ניהולי חמור של המוסדות המנהלים וכשל ניהולי של המנהלים הבכירים.

#### התקשרויות עם ספקי שירותי ניקיון, שמירה, תחזוקה וכוח אדם

התקשרויות עם חברה א: חברה א מספקת למאוחדת שירותי ניקיון ושמירה לאחר שזכתה בספטמבר 2001 במכרז פומבי שפרסמה הקופה למתן שירותי ניקיון. על פי הצעתה של החברה, עלות השירותים לקופה הייתה אמורה להיות 683,000 ש"ח בחודש (כ-8.2 מיליון ש"ח בשנה). לפי תנאי המכרז, תקופת ההתקשרות תהיה 24 חודשים, ויהיה אפשר להאריכה בשתי תקופות נוספות של 12 חודשים כל אחת.

1. על פי תנאי המכרז, תקופת ההתקשרות הייתה אמורה להסתיים לכל המאוחר בשנת 2006, ואז היה על הקופה לפרסם מכרז חדש. אולם הועלה כי ההתקשרות לא הופסקה באותו מועד. רק במהלך הביקורת, במרס 2008, פרסמה הקופה מכרז חדש לבחירת ספק לשירותי ניקיון.

2. נמצא כי השירותים שהזמינה הקופה מהחברה חרגו חריגה ניכרת מאלה שצוינו במכרז ובחוזה עם החברה, הן מבחינת היקפם והן מבחינת סוגם, ועקב כך גדלו באופן ניכר גם תשלומיה לחברה: אף שלפי המכרז וההסכם החברה הייתה אמורה לספק לקופה שירותי ניקיון בלבד, הקופה החלה לרכוש ממנה גם שירותי שמירה ואבטחה בעלות גבוהה. למשל, בינואר 2007 שילמה לה הקופה כ-2.9 מיליון ש"ח עבור שירותיה, מזה כ-1.2 מיליון ש"ח עבור שירותי שמירה ואבטחה. עקב כך הגיע היקף תשלומיה לחברה בשנת 2006 לכ-30.2 מיליון ש"ח ובשנת 2007 לכ-36.4 מיליון ש"ח (פי 4.5 מכפי שנקבע בחוזה). בסך הכול שילמה הקופה לחברה זו בשנים 2002-2008 סכום מצטבר של כ-220 מיליון ש"ח.

כל זאת עשתה הקופה בלא שפרסמה מכרז לשירותי השמירה ומכרז נוסף לשירותי ניקיון ובלא שהנושא הובא לדיון בוועדת המכרזים. אף לא נמצאו בקופה מסמכים המתעדים את תהליך קבלת ההחלטות בדבר הגדלת היקף ההתקשרות עם החברה.

3. הועלה כי אגף הכספים שילם את החשבונות שהגישה החברה ורשם את ההוצאה בספרים בלי שגורמים בקופה בדקו ואישרו את החשבונות; כמו כן עד מועד סיום הביקורת לא נמצאו אסמכתאות למתן השירות על ידי החברה ולבדיקת איכותו. בכך יש פגיעה מהותית בסדרי הבקרה.

הליקויים המתמשכים בבקרה בשני התחומים - שירותי פרסום (שפורטו לעיל) ושירותי שמירה וניקיון - מלמדים על כשל חוזר ונשנה בסדרי הבידוק והבקרה הכספיים-חשבונאיים.

4. במרס 2006 החליטה ועדת המכרזים שהיועצים המשפטיים של הקופה יכינו הצעה למכרז לרכישת שירותי ניקיון. אולם רק כעבור שנתיים, במרס 2008, פורסם מכרז חדש לקבלת שירותים אלה, והקופה החליטה כי השירותים יירכשו מכמה ספקים; לאחר סיום הביקורת במהלך שנת 2009 זכו שני ספקי שירותי ניקיון במכרז - בהם חברה א.

5. רק בשנת 2009, בעקבות הביקורת, פרסמה הקופה מכרז לרכישת שירותי שמירה.

בתשובתה מינואר 2009 מסרה הקופה בעניין שירותי השמירה כי "אכן ההתקשרות לגביהם נעשתה בלי מכרז, אך זאת עקב הנסיבות החריגות ותחושת החירום ששררה במועד בו החלה ההתקשרות לשירותי שמירה, בעידן טרור המתאבדים באינתיפאדה השנייה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הקופה לא התייעצה עם היועצים המשפטיים לגבי האפשרות להתקשר ללא הליך תחרותי בשל אותן נסיבות חריגות, ומכל מקום, מאז החלה החברה לספק לקופה את שירותי השמירה היה לקופה די זמן לפרסם מכרז לשירותים אלה או לפנות לחברות אחרות לקבלת הצעות, אך היא לא עשתה זאת.

התקשרות עם חברה ב: גם חברה זו מספקת לקופה החל משנת 2002, ללא מכרז, שירותי כוח אדם מינהלי, ניקיון ותחזוקה בהיקף כספי שגדל עם השנים והגיע לכדי 4.05 מיליון ש"ח בשנת 2007 ו-4.57 מיליון ש"ח בשנת 2008.

על פי נתוני רשם החברות, חברה ב היא חברה פרטית בשליטת רעייתו של בעלי חברה א. יוצא מכך שבני הזוג חלשו על אספקת כל שירותי השמירה והניקיון לקופה. בכך נתנה הקופה עדיפות לגורם עסקי יחיד ופגעה בתחרותיות ובשוויוניות.

בעניין זה יש להזכיר כי קרובי משפחתו של מנהל מחוז יהודה, מר הרץ, הועסקו שנים מספר בחברה א, והוא אישר בחתימתו את הרחבת היקף השירותים של חברה זו במרפאות הקופה במחוז. מכלול העובדות הנוגעות להתקשרות עם חברות א ו-ב מלמד על מערכת קשרים בלתי תקינה ובלתי סבירה עם שתי החברות, הנמצאות בבעלות משפחה אחת, ומצביע על העדפה פסולה גם בעניין זה.

### התקשרות להפעלת מוקד טלפוני ארצי לשירות ולמידע

בשנת 1999 ביקשה מאוחדת להקים מרכז שירות טלפוני ארצי אשר יספק שירותי מידע לחבריה. הקופה פרסמה מכרז פומבי לאספקת שירותים אלו, כנדרש בחוק, ובו זכתה חברה ג. סוכם עם החברה הזוכה כי הקופה תשלם לה 42.73 ש"ח עבור שעת עבודה, וכי ההסכם יהיה בתוקף שלוש שנים ותהיה אופציה להאריכו בשנה נוספת.

1. הביקורת העלתה כי הקופה לא פרסמה מכרז חדש להפעלת המוקד הטלפוני לאחר תום תקופת ההסכם עם החברה, והמשיכה את התקשרותה עם החברה.

2. עוד העלתה הביקורת כי בשנים 2002-2007 הרחיבה הקופה את רכש השירותים מהחברה, ונוסף על תשלום בסך 87.1 מיליון ש"ח עבור הפעלת המוקד הטלפוני, שילמה לה 18.8 מיליון ש"ח עבור שיווק ביטוחי בריאות נוספים, שלא נכלל במכרז שבו זכתה החברה. אף שלשיווק הביטוחים היה חלק נכבד בפעילות החברה והקופה שילמה עבורו סכומי כסף ניכרים (בשנת 2006, למשל), היה התשלום עבורו כ-37% מתשלומיה לחברה), לא פורסם מכרז בנושא זה, ולא ניתנה לחברות אחרות הזדמנות שווה להתמודד על הזכות למתן השירותים.

בתשובתה מינואר 2009 מסרה הקופה כי "ישנו חשש מבוסס, כי יציאה למכרז פומבי במקרה ספציפי זה יביא אך לתוצאה של ייקור גדול במחירי השירותים, בלי להפיק כל תועלת שהיא בצד ייקור זה". רק בשנת 2010, בעקבות הביקורת, פרסמה הקופה מכרז פומבי להפעלת מוקד טלפוני ארצי.

משרד מבקר המדינה מציין כי היה על הקופה לפעול בהתאם להוראות החוק. אם הטילה הקופה ספק בתועלת שתפיק מביצוע מכרז במקרה זה, היה עליה לפנות ליועציה המשפטיים, למשרד המשפטים ולמשרד הבריאות ולבקש הקלה, ולא לעשות דין לעצמה כפי שעשתה במקרה זה ובמקרים אחרים.

### התקשרות עם יועצים

בשנים 2004-2007 התקשרה מאוחדת בחוזים קבלניים עם כמה יועצים, ובהם דובר ויועץ לשירותי תקשורת, יועץ בטיחות, יועץ פנסיוני, יועץ גרפולוגי ויועץ לארגון ושיטות. סכומי ההתקשרות נקבעו בהסכמים עם היועצים והיו בין 55,000 ש"ח ל-1,021,000 ש"ח לשנה. משרד מבקר המדינה בדק התקשרויות שהיקפן הכספי היה באותן שנים כ-40 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי הקופה התקשרה עם היועצים ללא מכרז או הליך תחרותי אחר, וההתקשרויות לא הובאו לדיון בוועדת המכרזים ולאישורה, שלא כנדרש בחוק חובת המכרזים ותקנותיו. עוד הועלה כי בין הקופה ליועצים לא נחתמו הסכמים המפרטים את מהות השירותים שייתן היועץ לקופה ואת התמורה שיקבל בגינם. היעדר תיעוד בכתב של ההתחייבויות החוזיות עלול לפגום ביכולת לקיים פיקוח ומעקב על ביצוע החוזים ובקרה כספית נאותה.

### סדרי עבודתה של ועדת המכרזים

לפי תקנות חובת המכרזים, "המנהל הכללי, באישור מועצת קופת חולים, או ועדת משנה שתסמיך לעניין זה, ימנה לקופת החולים ועדת מכרזים אחת או יותר, בת שלושה חברים לפחות, ובכללם יועץ משפטי, חשב הקופה או נציגיהם של אלה". תפקידה של הוועדה לדון ברכישת שירותים ומוצרים.

נוהלי ועדת המכרזים : 1. ביולי 2002 פרסמה הקופה נוהל בנושא "מדיניות רכש". בנוהל נקבע כי כל הסכם להתקשרות בסכום העולה על 691,000 ש"ח מחייב ביצוע מכרז פומבי; ועדת המכרזים תאשר ביצוע רכישות לפי הצעות מחיר שנתיות של ספקים; מנהל מרכז האספקה והלוגיסטיקה יהיה אחראי לניהול המשא ומתן עם הספקים, ואישור ההסכמים עם הספקים יעשה על ידי ועדת המכרזים.

(א) מהבדיקה עולה כי נוהל זה הוחל רק על אגף הרכש והלוגיסטיקה, שמטפל, בין היתר, ברכש של ציוד רפואי מתכלה, ציוד משרדי ומשקי, וכי הקופה לא קבעה נהלים המסדירים את פעולתם של יתר אגפי הקופה בתחומי הרכש וההתקשרויות.

(ב) הקופה לא קבעה נהלים בעניין התקשרויות ששוויין עד 400,000 ש"ח<sup>66</sup>, אף כי לפי התקנות, התקשרויות כאלה פטורות ממכרז רק אם הן נעשות לפי נהלים שאישר היועץ המשפטי של הקופה.

2. היעדר מכרזים : כמו כן הועלה כי חלק מחברי ועדת המכרזים ובכללם מר שמואל מועלם, המנכ"ל כיום, היו מעורבים במסגרת תפקידיהם בקופה כמזמיני שירותים בהליכי התקשרות עם ספקים ונותני שירותים שנעשו ללא מכרז, בניגוד לחוק חובת המכרזים ותקנותיו; יתר על כן, שאר חברי הוועדה ובכללם יושב ראשה, החבר בדירקטוריון הקופה, והיועץ המשפטי ידעו, על פי המסמכים, כי הליכי רכש בתחומי פעילות נרחבים נעשו ללא מכרז ושלא באמצעות ועדת המכרזים, והם לא פעלו להסדרה בתחום זה.

3. ביוני 2006 הכינה הקופה טיוטת נוהל בנושא "ועדת רכישות ומכרזים" שקובע את הרכב הוועדה, את תפקידיה וסמכויותיה ואת סדרי עבודתה. על פי טיוטת הנוהל, "המשנה למנכ"ל אחראי לביצוע הוראות נוהל זה".

בתשובתה מינואר 2009 ציינה הקופה כי היא פועלת על פי טיוטת הנוהל זה שנים מספר ורואה בה נוהל מחייב לכל דבר ועניין, וכי דירקטוריון הקופה אישר את הנוהל פורמלית בנובמבר 2008. אולם הבדיקה העלתה כי הקופה לא פעלה תמיד על פי הוראות הנוהל. זאת ועוד, מהממצאים שהובאו לעיל עולה שבניגוד לנוהל, הוועדה לא דנה בנושאי רכש מסוימים, כגון שיווק ופרסום, התקשרות עם חברות כוח אדם והעסקת יועצים בתחומים שונים.

66 החל מיום 1.6.09 עם שינוי תקנות חובת המכרזים הסכום הוא 600,000 ש"ח.



קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה

רשימת מציעים: סעיף 16 לתקנות חובת המכרזים<sup>67</sup> קובע כי במכרז סגור על ועדת המכרזים לפנות לכמה גורמים הכלולים ברשימה מסווגת של מציעים מתאימים בכוח (להלן - רשימת מציעים)<sup>68</sup>. רשימת המציעים תהיה ערוכה לפי סוגי ההתקשרויות, תעודכן מזמן לזמן ותפורסם או תהיה פתוחה לעיון הציבור. עוד נקבע בתקנות כי כל הרוצה להיכלל ברשימת המציעים יגיש בקשה בכתב, ואם תמצא אותו ועדת המכרזים מתאים הוא ייכלל ברשימה. אם ברשימת המציעים יותר מעשרה מציעים, תפנה הוועדה לחמישה מציעים לפחות, בדרך מחזורית ושוויונית, המעניקה את מרב היתרונות למבצע המכרז.

הביקורת העלתה כי אין במאוחדת רשימת מציעים לפי סוגי התקשרויות האופייניות לקופה, וממילא היא לא פרסמה או פתחה לעיון הציבור רשימה שכזו.

## חריגה מכללי בקרה ובידוק

כלל יסוד בניהול תקין הוא קביעת סדרי בידוק ובקרה - ולפיהם מזמין השירות חייב לעשות כמה פעולות: מכרז פומבי או מכרז סגור; חתימה על הסכם תוך בקרה של גורמים נוספים; דרישה מהספק להמציא חשבוניות ואסמכתאות ובהן מלוא הפרטים על מתן השירות והעלות של כל מרכיב ממרכיביו; בקרת כמות ואיכות - כדי לוודא שהמוצר או השירות סופקו באיכות ובכמות הדרושות; העברת המסמכים לגורם המשלם - אגף הכספים. תפקידו של הגורם המשלם הוא לוודא שנחתם הסכם, שהתשלום נדרש על פי ההסכם, ושיש אסמכתאות המעידות שהשירות ניתן בהיקף ובטיב הנדרש. רק לאחר שווידא כל זאת הוא רשאי לבצע את התשלום ואת הרישום בספרי החשבונות. היעדרם של הליכים אלה מעלה ספק בדבר מהימנות התשלומים ואף חשש לתשלומי יתר ללא בקרה נאותה. יש לראות בחומרה יתרה את העובדה שהקופה המשיכה לדבוק בדרך לא ראויה זו במשך שנים.

כללי הבקרה והבידוק הכספי המקובלים דורשים הפרדת תפקידים כך שמזמין השירות לא יהיה הגורם היחיד שגם מתקשר עם הספק, חותם עמו על הסכם - ופעמים לא מועטות אף מתקשר עם הספק ללא הסכם - ולאחר מכן מאשר את קבלת השירות והחשבונית ומעביר אותה לתשלום.

על פי מסמכים שבדק משרד מבקר המדינה, שנוגעים לשנים 2002 ואילך, עולה בסדרי הניהול והבקרה שקבעה הקופה לא היו נאותים, כמפורט לעיל. אגף הכספים של הקופה שילם ורשם את ההוצאה בספרים בלי שקיבל לידיו אסמכתאות ראויות בדבר מרכיבי התשלום ופעמים אף בלא שנחתם הסכם עם נותן השירותים. פגמים אלה אף מעלים חשש לפרצה מהותית שמאפשרת זליגת כספים ותשלומים חורגים ושימוש לא תקין בכספי הקופה.

67 החל מ-1.6.09 סעיפים 16 ו-16א..

68 יש לעדכן את הרשימה אחת לשנה ולנהלה באופן ממוחשב, ויש לפרסמה באינטרנט כדי לאפשר לציבור לעיין בה.

בתשובתה טענה הקופה כי כל אגף ומחוז בקופה אחראי לקביעת הצורך, ייזום ההתקשרות וביצועה, ולאחר מכן גם לבחינת התשומות והתפוקות בפועל והתאמתן לאמור בהסכמים, לבדיקת החשבונית ואישורה והעברת דרישת התשלום לאגף הכספים. אגף הכספים אחראי לביצוע התשלום ולרישום ההוצאה בספרי הקופה - לאחר שבדק אם הגורם האחראי, קרי האגף או המחוז, אישר את ההוצאה בחתימתו.



ההתקשרויות בין הקופה ובין ספקים ונותני שירותים חיצוניים נעשו שלא על פי הכללים שנקבעו בחוק חובת המכרזים ותקנותיו. נמצאו התקשרויות שנמשכו שנים בלא שבוצעו לגביהן מכרזים או הליכים תחרותיים אחרים; התקשרויות רבות לא הובאו לדיון בוועדת המכרזים; חלק מההתקשרויות לא עוגנו בחוזים; בחוזים שנחתמו לגבי התקשרויות אחרות לא פורטו השירותים והשכר שישולם בגינם, וחוזים אחדים אף נחתמו על ידי גורמים בקופה שלא היו מוסמכים לכך<sup>69</sup>. יתר על כן, כמה מההתקשרויות מלמדות על העדפה של ספקים מסוימים.

מכלול הממצאים האמורים לעיל מצביע על פגמים מהותיים של הקופה בהליכי ההתקשרויות והרכש של מאוחדת, על כל מרכיביהם, בכלל זה פגמים מהותיים בסדרי הבידוק הכספי. הדבר מצביע על כשל ניהולי מתמשך של המנהלים בקופה, על כשל בפיקוח ובבקרה של היועץ המשפטי, של המוסדות המנהלים של הקופה ושל העומדים בראשם.

## מתן הטבות כספיות חריגות וטובות הנאה

### מתן הטבות כספיות חריגות לבכירי הקופה

קופות החולים הוכרזו כגופים נתמכים בינואר 1999 על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב)<sup>70</sup>. סעיף 29 לחוק זה קובע כי "גוף נתמך, לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". עוד נקבע בחוק כי שר האוצר רשאי להודיע על בטלות הסכם או הסדר אם מצא שהוא נוגד את הוראות החוק.

69 בעניין זה ראו גם את הערות הביקורת בעניינו של מר עליאש בפרק העוסק בניגוד עניינים של בכירים בקופה.

70 על פי סעיף 21 לחוק זה, "גוף נתמך" הוא תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הוא גוף נתמך לעניין חוק זה.

קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה

בסעיף 33א(א) לחוק יסודות התקציב נקבע כי גוף נתמך ימסור לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) אחת לשנה דין וחשבון מפורט על תנאי העסקתו של כל בעל תפקיד בו; כמו כן ימסור לממונה, לפי דרישתו, מידע על תנאי העסקתו של כל עובד שהוא מעסיק.

הביקורת העלתה כי הקופה העניקה לעובדיה - בעיקר לבכירים שבהם - הטבות כספיות ניכרות החורגות מהנהוג בשירות הציבורי. כמו כן הועלה כי במשך השנים מסרה הקופה לממונה על השכר דיווח חלקי בלבד על תשלומים לעובדיה, על אף דרישותיו, כמפורט להלן:

### פדיון ימי חופשה

חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951 (להלן - חוק חופשה שנתית), אוסר לפדות ימי חופשה שלא בגין הפסקת העבודה; דהיינו בתקופה שבה מתקיימים יחסי עובד-מעביד אין לפדות את ימי החופשה. איסור זה נועד לעודד את העובד לצאת לחופשה, לנוח ולצבור כוחות חדשים, ולא להמיר זכות זו בכסף. עוד נקבע בחוק חופשה שנתית כי אי-אפשר לצבור את ימי החופשה, ואולם העובד רשאי, בהסכמת המעביד, לנצל רק שבעה ימי חופשה בשנה, ואת היתרה לצרף לימי החופשה שיקבל בשתי שנות העבודה הבאות.

משהוכרזה הקופה גוף נתמך בשנת 1999, היא מחויבת למסור לממונה על השכר נתונים על כל תשלומיה הנוגעים לשכר העובדים. אולם רק בשנת 2002 היא העבירה לראשונה למשרד האוצר נתונים אלה, ובהם נתונים על פדיון חופשה. לאחר קבלת הנתונים הודיע הממונה על השכר דאז, מר יובל רכלבסקי, למשנה למנכ"ל הקופה ומנהל אגף משאבי אנוש דאז, מר שמואל מועלם, כי "אין לפדות ימי חופשה באופן שוטף, אלא במועד הפרישה".

1. מבדיקת תיקים אישיים של עובדים במאוחדת עולה כי מר מועלם התעלם מהדרישה האמורה והמשיך לאשר לעובדי הקופה לפדות את חופשותיהם בכסף בעת עבודתם בקופה.

2. בדצמבר 2006 פנה המשנה לממונה על השכר לקופה ומסר לה שמות של כמה עובדים שקיבלו תשלומים חריגים, ובכלל זה פדיון ימי חופשה. בנובמבר 2007 פנה אל יו"ר דירקטוריון הקופה, הרב ירחמיאל בויאר, ודרש להפסיק לאלתר תשלום פדיון ימי חופשה באופן שוטף. במכתב אל יושבי ראש ומנכ"לים בגופים מתוקצבים ונתמכים מפברואר 2008 חזר הממונה על השכר על האיסור לפדות ימי חופשה במהלך השירות.

פניות הממונה על השכר במהלך השנים, הן אל מר מועלם והן אל הרב בויאר, בדרישה להפסיק לפדות ימי חופשה של עובדי הקופה לא נענו ואף לא הובאו לדיון בדירקטוריון הקופה, דבר המעיד על כשל של מנכ"ל הקופה ושל יו"ר הדירקטוריון בהיבטים של שקיפות ובקרה.

3. ממסמכי הקופה עולה כי על פי הנחיות שנתן מר מועלם למנהל מחלקת השכר בקופה בשנים 2002-2008, קיבלו כמה עובדים בכירים, בהם הוא עצמו, פדיון ימי חופשה (20-24 ימים בכל אחת מהשנים האמורות), אולם ימי חופשה אלה לא נוכו ממאזן החופשה שלהם.

להלן דוגמאות לסכומים שקיבלו עובדים בכירים בגין פדיון ימי חופשה בלי שימי החופשה נוכו ממאזן החופשה שלהם (הסכומים בש"ח):

סה"כ בש"ח	2008	2007	2006	2005	בעל התפקיד
239,906	60,534	60,534	59,419	59,419	מר שמואל מועלם - מנכ"ל ולפני כן משנה למנכ"ל ומנהל אגף כוח אדם
146,066	37,983	37,953	35,065	35,065	מר צבי הרץ - מנהל מחוז יהודה והדרום (סגן יו"ר ועד העובדים) ולפני כן משנה למנכ"ל
139,747	36,436	36,261	33,210	33,840	מר משה מאירי - מנהל שיווק ופרסום ולפני כן מנהל מחוז מרכז (יו"ר ועד העובדים)
111,567	29,470	29,336	26,694	26,067	גב' כרמלה איזנברג - מנהלת אגף משאבי אנוש
106,422	31,404	27,375	24,053	23,590	מר דוד כהן - עוזר למנהל אגף בינוי ולפני כן מנהל אזור דרום בקופה.

בפגישה מפברואר 2009 בין נציגי משרד מבקר המדינה למנכ"ל הקודם, מר סלנט, ציין מר סלנט כי פדיון החופשה המיוחד כאמור לעיל נעשה על ידי מר מועלם ללא ידיעתו. יצוין כי מר מועלם הוסיף לטפל באישורן של בקשות אלה בעצמו גם לאחר מינויו למנכ"ל הקופה ביוני 2007, אף על פי שלתפקיד מנהל אגף משאבי אנוש ומינהל מונה עובד אחר.

במקרה דנן, כמו במקרים אחרים, שפורטו לעיל ויפורטו להלן, צפה ועולה התופעה של מנהלים בכירים שעשו דין לעצמם והתעלמו מהוראות החוק ומהוראות הממונה על השכר, וכן של היעדר בקרה נאותה על פעולותיהם.

בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה הורה הממונה על השכר באוגוסט 2010 למנכ"ל וליו"ר הקופה לדאוג לכך כי עובדים שקיבלו פדיון ימי חופשה בשנים 2004-2008, והקופה לא ניכתה ימים אלה מיתרת ימי חופשתם בגין הפדיון, ישיבו לקופה עד 31.12.10 את הכספים שקיבלו, בסכום כולל של כ-900,000 ש"ח<sup>71</sup>.

71 להלן פירוט הסכומים שעל העובדים הבכירים להחזיר, על פי נתוני הממונה על השכר: מר שמואל מועלם - 299,328 ש"ח; מר צבי הרץ - 181,131 ש"ח; מר משה מאירי - 138,198; גב' כרמלה איזנברג - 137,198; מר דוד כהן - 133,425.

### תשלומים עבור השתתפות באירועים פרטיים

תוספת ייצוג : 1. יש שעובדי הקופה הבכירים מוזמנים לאירועים משפחתיים של עובדים בקופה, של חברי דירקטוריון ושל ספקי שירותים חיצוניים. הביקורת העלתה כי הקופה משלמת לעובדים בכירים תוספת שכר קבועה הנקראת "תוספת ייצוג" בגין השתתפותם באירועים אלה. על פי מסמכי הקופה, לפחות 17 עובדים מקבלים תוספת זו, ובהם המנכ"ל ומבקר הפנים, שקיבלו תשלומים חודשיים בסך 1,900 ש"ח ו-1,700 ש"ח, בהתאמה (נכון לינואר 2008).

בעניין זה יש להעיר, כי תוספות תשלום משולמות לעובדים שכירים על פי הסכמים קיבוציים שנחתמים מדי פעם בפעם בין המעסיקים לארגוני העובדים ובין המעסיקים לוועדי העובדים בארגון. לא נמצא כי התוספת האמורה עוגנה בהסכמי העבודה בין ועדי העובדים להנהלה של הקופה. זאת ועוד, לא נמצא פירוט של אמות המידה לקביעה אילו עובדים יקבלו את התוספת ולקביעת שיעורה. גם במקרה זה על הקופה היה לקבוע אמות מידה לתשלום התוספת לעובדיה הבכירים, להביא לדיון ואישור במוסדות המנהלים ולעגן בנהלים. יצוין כי בין מקבלי ההטבה כלול גם מר מועלם, שעד כניסתו לתפקיד מנכ"ל הקופה היה האחראי לענייני כוח האדם ולקביעת תנאי העסקת העובדים.

יצוין כי בעקבות העברת נתוני השכר של עובדי הקופה לשנת 2002 למשרד האוצר הורה הממונה על השכר לקופה בנובמבר 2002 כי "דמי השתתפות באירועים אישיים של עובדי הקופה לא ישולמו דרך השכר, אלא דרך רכישה ישירה של הקופה במקרים מוצדקים (מומלץ על פי נוהל שאושר ע"י הגורמים המוסמכים)". אולם הקופה לא פעלה על פי הנחיה זו והמשיכה לשלם לעובדים תוספת ייצוג בשכרם.

2. בנובמבר 2003 הודיע מר מועלם לממונה על השכר כי הקופה פועלת על פי הנחייתו האמורה מנובמבר 2002, אולם הקופה לא פעלה על פי הנחיה זו והמשיכה לשלם לעובדים תוספת ייצוג בשכרם. בנובמבר 2007 פנה הממונה על השכר אל הרב בוואר, יו"ר דירקטוריון הקופה, והתריע כי על אף הדיווח של מר מועלם הקופה ממשיכה לשלם לעובדיה "תוספת ייצוג". נמצא כי הקופה התעלמה גם מהתריעה זו של הממונה על השכר, ובמועד סיום הביקורת בנושא זה (אוקטובר 2008) הוסיפה לשלם את התוספת לעובדיה הבכירים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 טענה הקופה כי תשלום זה הוא הטבה שניתנה לעובדים בקופה משנת 1977 לפחות. הקופה הוסיפה כי בסיכום שעליו חתמה עם הממונה על השכר בנובמבר 2008 נקבע כי רשימת מקבלי התשלום היא רשימה סגורה, וכי לא יונהג שום שינוי בסכום התוספת, למעט הצמדה לתוספת יוקר.

דמי ייצוג : (א) 27 עובדים של הקופה - בהם 11 עובדים שקיבלו "תוספת ייצוג" חודשית קבועה כאמור לעיל - קיבלו במשך שנים רבות תשלום במזומן בסך 300-500 ש"ח בכל פעם שהצהירו על השתתפותם באירוע משפחתי מהסוג האמור לעיל, ובהם: מר שמואל מועלם, גב' כרמלה איזנברג, מר צבי הרץ, מר משה מאירי, מר דוד סומך. סכום זה הוגדר "דמי ייצוג".

בחודשים מאי 2008 עד מאי 2009, למשל, שילמה הקופה לעובדיה הבכירים במסגרת זו כ-292,000 ש"ח למימון השי לבעלי השמחה. מזה כ-48,400 ש"ח שולמו למר צבי הרץ, כ-16,600 ש"ח למר יהודה עליאש, כ-11,100 ש"ח למר גיל היימוביץ וכ-7,400 ש"ח למר דוד סומך, המבקר הפנימי. אשר למר מועלם, נמצא כי הקופה שילמה לו בתקופה זו סכום של כ-66,000 ש"ח עבור 132 אירועים (500 ש"ח לאירוע), דהיינו עבור השתתפותו בקרוב לשלושה אירועים בשבוע בממוצע - היקף שמעלה ספק אם הוא סביר ואם הוא נחוץ.

יודגש כי התשלום למר מועלם וליתר בעלי התפקידים נעשה אך ורק בהתבסס על הצהרתו כי השתתפו באירועים בלא שפירטו את האירועים שאליהם הוזמנו ואת מועדיהם. זאת ועוד, בשיטה הנהוגה היום הקופה אף אינה יכולה לבדוק אם העובדים שקיבלו את דמי הייצוג אכן נתנו את הסכום שקיבלו לעובדים שקיימו את האירועים.

(ב) מנהל אגף הכספים בקופה מסר למשרד מבקר המדינה כי סכומים דומים שולמו לעובדים הבכירים מדי שנה בשנה, במשך כ-30 שנה, עבור השתתפות באירועים משפחתיים כאמור.

משרד מבקר המדינה פנה פעמים רבות לקופה בבקשה להמציא לו את האסמכתאות ששימשו את אגף הכספים לביצוע התשלומים לעובדים במשך שנים רבות, אולם הקופה לא המציאה מסמכים בנדון. ביצוע תשלומים ללא אסמכתאות הוא פגם מהותי בבקרה הניהולית והכספית של הקופה ופגיעה בסדרי מינהל תקין.

בבדיקה אקראית במסמכי הקופה נמצאו שני מזכרים משנת 2000 שהגיש מר מועלם בעת שכיהן כמשנה למנכ"ל, ובהם פירט 78 אירועים משפחתיים שאליהם הוזמן ועבורם ביקש לקבל החזר כספי מהקופה. בגין כל אירוע קיבל החזר של 500 ש"ח, ובסך הכול - 39,000 ש"ח. הנה כי כן, היו בידי הקופה אסמכתאות, לכל הפחות חלקיות, אך הן לא הומצאו למשרד מבקר המדינה על אף בקשתו.

(ג) אשר לעצם תשלום דמי הייצוג - בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הסבירה הקופה כי עובדיה הבכירים מוזמנים לאירועים מתוקף תפקידם ולא מסיבות אישיות, ולכן עליה לשאת בהוצאות הכרוכות בכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה רבה את הדרך שבה פעלה הקופה בעניין תשלומי "דמי ייצוג". אם הקופה מעוניינת שבכיריה ישתתפו באירועים מתוקף תפקידם, ראוי שתסדיר נושא זה בנהלים, תקבע מהו הסכום שיוענק - על ידי הבכיר או ישירות על ידי הקופה - לעובד המקיים אירוע משפחתי ותבצע רישום מדויק של האירועים שבעבורם היא משלמת. כמו כן ראוי שתדרוש אסמכתה המוכיחה כי העובד אכן נכח באירוע, וראוי אף יותר שאת המתנה לעובד המקיים אירוע תיתן הקופה ישירות ויימנע הצורך בתשלום לעובדים הבכירים על סמך הצהרתם כי השתתפו באירוע.

ואכן, בדיון שהתקיים ב-28.6.10 בעניין זה הוציע גם הממונה על השכר להנהלת הקופה כי השי לאירועים יהיה המחאה של הקופה ולא יינתן בדרך של החזר כספי למגיש השי, וכן כי לכל סוג של אירוע ייקבע "תעריף שי". סוכם כי הקופה תדון בהצעה זו ותודיע לממונה על השכר מה עמדתה. אולם ב-7.10.10 הודיעה הקופה למשנה לממונה על השכר כי היא מוכנה לשקול הסדר

קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה

ולפיו העובדים הבכירים שהחלו בעבודתם לפני שנת 1999 ומקבלים את תוספת הייצוג ואת דמי הייצוג (כעשרה מנהלים, שאחדים מהם אמורים, לדברי הקופה, לפרוש בקרוב) ימשיכו לקבל תוספות אלה; ורק אשר לעובדים חדשים המוזמנים לאירועים ייקבע סכום גלובלי של מתנה עבור כל סוג של אירוע, והוא יינתן במלואו לבעל האירוע בידי אחד המוזמנים הבכירים.

(ד) על פי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], הכנסתו של אדם מעבודה תהיה חייבת במס, ו"הכנסה" כוללת, בין השאר, "כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעבידו; תשלומים שניתנו לעובד לכיסוי הוצאותיו... והכול - ... בין שניתנו לעובד במישרין או בעקיפין או שניתנו לאחר לטובתו".

הבדיקה העלתה כי הקופה לא ניתנה מס משכר העובדים הבכירים שקיבלו את דמי הייצוג, אף שהדבר נדרש לפי פקודת מס הכנסה.

הממצאים בעניין "מתן הטבות כספיות חריגות" הובאו לידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, בעקבות חשש לעברה על החוק.

### תנאי פרסונל<sup>72</sup> לחברי דירקטוריון ולחברי המועצה<sup>73</sup>

החוק קובע כי תשלומים שיחולו על החברים בקופות בגין סל שירותי הבריאות שנקבע בחוק - אם בגין השתתפות עצמית ואם כתשלום עתי קבוע - יהיו אחידים ולא מפלים. יחד עם זאת, על פי נוהל פנימי של מאוחדת ממאי 1997, עובדי הקופה, גמלאיה וחברי הדירקטוריון זכאים לתנאי פרסונל. על פי נוהל פנימי של מאוחדת מיוני 2000, הזכאים לתנאי פרסונל הם: "עובד בדרוג דרגה או חוזה, אשר מלאו 7 שנים לעבודתו בקופה ואינו רופא שיניים או שיננית, בתנאי שהינו חבר קופת חולים מאוחדת"; גמלאי שעבד בקופה לפחות 15 שנים לפני פרישתו לגמלאות; בני זוגם של העובד או הגמלאי וילדיהם עד גיל 21, ובלבד שהם חברי מאוחדת.

מכאן שעל פי הנוהל משנת 2000, חברי המוסדות המנהלים שאינם גמלאים אינם זכאים לתנאי פרסונל. אף על פי כן חברי הדירקטוריון שאינם גמלאי הקופה המשיכו ליהנות מתנאי פרסונל. ראוי היה שעם השינוי בנוהל יורו המוסדות המנהלים להפסיק את מתן תנאי הפרסונל לחברי הדירקטוריון שלא עמדו בתנאים שקבע הנוהל אולם לא נמצא כי המוסדות המנהלים דנו בהפסקת תנאי הפרסונל לאותם החברים.

בכל הנוגע לחברי המועצה, במועד הביקורת היו שישה מהם גמלאי הקופה, ולכן הם קיבלו תנאי פרסונל אולם הביקורת העלתה כי שני חברים אחרים במועצה, שהם נציגי הציבור, וכן בני זוגם וילדיהם קיבלו תנאי פרסונל אף שאינם עובדי הקופה או גמלאיה.

72 תנאי פרסונל הם, בין השאר, פטור מאגרת תרופות, פטור מאגרת רופא ופטור מתשלום עבור בדיקות.

73 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, 257 (2007), בפרק "זכויות היתר של העובדים במערכת הבריאות בקבלת שירותים, עמ' 475.

דוח מבקר המדינה שעסק בזכויות היתר של עובדי מערכת הבריאות בקבלת שירותים<sup>74</sup> קבע כי במאחדת נהנים עובדים ובני משפחותיהם מזכויות יתר ומהטבות שלא לפי עקרון השוויון שנקבע בחוק. זכויות היתר וההטבות האמורות הן, בין היתר, קבלת תרופות בלא תשלום, השתתפות עצמית מופחתת בהיטל על תרופות שבסל שירותי הבריאות ופטור מאגרה על שירותים, כמו שירותיהם של רופאים מקצועיים ומכונים. עוד קבע הדוח כי מתן תרופות חינם, פטור מתשלום על שירותים ומתן הנחות בתשלום על טיפולים ועל שירותים, לא זו בלבד שאינם שוויוניים אלא הם עלולים להביא לידי שימוש עודף בתרופות ובשירותים ולידי פגיעה בהכנסות הקופות. כמו כן ההטבות גורעות מן המשאבים המוקצים לטיפול בצורכי הבריאות של כלל המבוטחים. לפיכך ראוי היה שעם חקיקת החוק יפעל משרד הבריאות בתיאום עם הקופות להפחתה הדרגתית של הזכויות וההטבות הניתנות לעובדים, אך הדבר לא נעשה.

מן הראוי היה שב-2007, לאחר פרסום דוח מבקר המדינה בנוון, ידונו המועצה והדיקטוריון של מאחדת בהטבה בליווי ייעוץ משפטי ויבחנו אם היא ראויה ואם כן - מי זכאי לה, אך הדבר לא נעשה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2009 דיווחה מאחדת כי לאור פניית משרד מבקר המדינה הופסקה זכאותם של שני חברי המועצה האחרים.

### קיום כנסים מקצועיים תוך חלוקת טובות הנאה

מאחדת מקיימת בכל שנה, בארץ או בחו"ל, כנסים שמיועדים לרוקחים ומשתתפת במימון כנסי רופאים שהיא מעסיקה. את כנסי הרוקחים מימנה מאחדת מכספים שקיבלה מחברות תרופות וציוד רפואי שיש לה קשרים עסקיים עמה, וכן מדמי ההשתתפות ששילמו עובדיה הרוקחים שהשתתפו בכנסים; אשר לכנסי הרופאים - הקופה משתתפת במימון הכנסים שמארגנים ועד הרופאים הארצי של הקופה<sup>75</sup> ועד הרופאים העצמאיים במחוז ירושלים של הקופה; כמו כן היא מממנת את השתתפותם של עובדים ושל גורמים אחרים שאינם רופאים בכנסי הרופאים.

בשנים 2006-2008 קיימה מאחדת שלושה כנסי רוקחים בארץ ובחו"ל<sup>76</sup>, שעלות כל אחד מהם הייתה כמיליון עד מיליון וחצי שקל. בשנים 2007-2009 התקיימו גם שלושה כנסי רופאים שארגן הוועד הארצי של רופאי הקופה<sup>77</sup> וכן כמה כנסים שארגן ועד הרופאים הירושלמי. הקופה השתתפה במימון שלושת כנסי הרופאים שקיים ועד הרופאים הארצי בסכום של כ-1.5 מיליון ש"ח.

74 מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), בפרק "זכויות היתר של העובדים במערכת הבריאות בקבלת שירותים, עמ' 475 .

75 ועד זה מייצג את כלל הרופאים שמועסקים בקופה, השכירים והעצמאיים, למעט הרופאים העצמאיים במחוז ירושלים, שלהם יש ועד נפרד. ועד הרופאים הארצי הוא חלק מהסדרות הרופאים בישראל.

76 בשנת 2006 התקיים הכנס בקפריסין; בשנים 2007-2008 התקיימו הכנסים באילת.

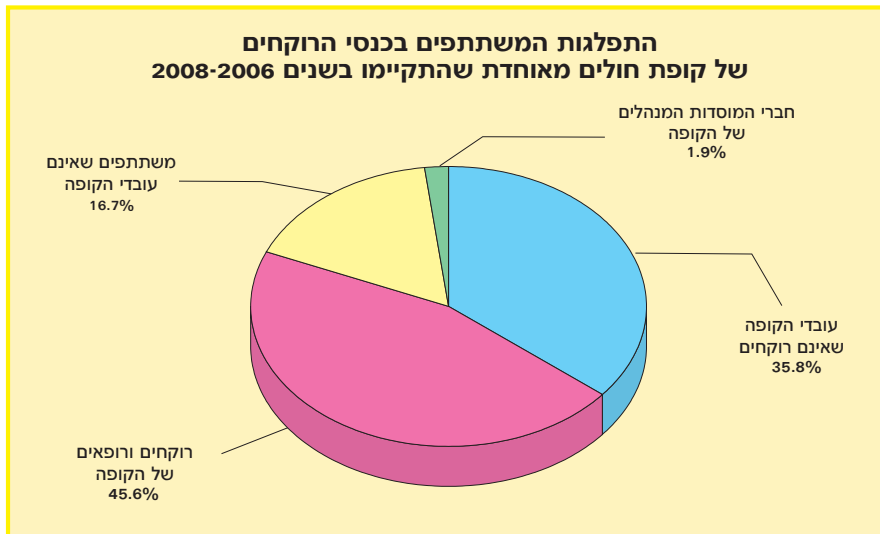
77 ב-2007 התקיים כנס בתורכיה; בשנים 2008-2009 התקיימו הכנסים בירושלים ובאילת, בהתאמה.



קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה

1. (א) מאחר שמדובר בכנסים המיועדים לרופאים ולרוקחים שהקופה מעסיקה, הדעת נותנת כי המשתתפים בכנסים או לפחות חלק הארי שלהם יהיו רופאים ורוקחים עובדי הקופה, ומיעוטם - בעלי תפקידים בקופה שיש להם נגיעה מהותית לתחומים מקצועיים אלה.

אולם הביקורת העלתה כי לא כך היה הדבר: בשנים 2006-2008 שיעור הרוקחים והרופאים שהשתתפו בכנסים בנושאי רוקחות שקיימה הקופה היה בממוצע רק כ-45% (256 רוקחים ו-31 רופאים מסך 629 משתתפים<sup>78</sup>); שאר המשתתפים בכנסים רוקחים היו עובדי הקופה שאינם רוקחים או רופאים, ולעיסוק של חלקם אין כלל נגיעה לנושאי רוקחות - כ-35% (225), משתתפים שאינם עובדי הקופה - כ-17% (105) וחברים מקרב המוסדות המנהלים והמפקחים של הקופה - כ-2% (12).



חלק מעובדי הקופה שהשתתפו בכנסים הרוקחים נמנים עם דרגי ניהול זוטרים או שאין להם קשר לנושאי רוקחות. כך השתתפו בהם מזכירתו של מר מועלם בתפקידו הקודם; מנהלת לשכת מנכ"ל הקופה ובן זוגה; מזכירת מנהל מחוז צפון לשעבר. יתר על כן, לפי רישומי הקופה השתתפו בכנסים הרוקחים והרופאים גם ספק שירותי הסעות לקופה ובכנסים הרוקחים גם עובדים שמעסיק אותו ספק.

78 ללא בני משפחה.

(ב) הכנסים נמשכו שלושה ימים. מאחר שמדובר לכאורה בכנסים מקצועיים, סביר היה להניח שלהרצאות יוקדש חלק ניכר מסדר היום, אולם לא כך היה בכנסים האמורים: מעיון בתכניות כנסי הרופאים בולטת העובדה שהזמן שהוקדש לחלק המקצועי של הכנס היה מועט, ולרוב הסתכם בשעתים עד שלוש שעות בכל כנס, ולעומת זאת חלק ניכר מהזמן יוחד למטרות בילוי והנאה.<sup>79</sup>

(ג) ממסמכי הקופה עולה כי כנסי הרוקחים והרופאים התקיימו במלונות יוקרה בארץ ובחו"ל, אגב הקצאת מספר סוויטות יוקרתיות, חבילות ספא וכרטיסים למופעים וביצוע סדורים מודרכים. אגב בדיקה נוספת של משרד מבקר המדינה הועלה שהקופה חילקה לבאי הכנסים מתנות כגון בשמים בעלות מצטברת של כ-700,000 ש"ח.<sup>80</sup>

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגם שניתן ואף מקובל לייחד בכנס מקצועי זמן לבילוי והנאה, היקף הזמן שניתן להקדיש למטרות אלה צריך להיות ראוי וסביר. ממכלול האמור לעיל עולה חשש שתכליתם העיקרית של הכנסים לא הייתה השתלמות מקצועית אלא הענקת טובות הנאה לחברי דירקטוריון, לעובדים בכירים ולספקים ובני משפחותיהם. יתרה מזו, הוצאת כספי הקופה על סוויטות יוקרתיות, חבילות ספא וכו', מהם נהנו חלק מהמשתתפים בכנסי הרוקחים, היא שימוש בזבזני ולא ראוי בכספי ציבור.

2. בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מיולי ומספטמבר 2009 ומיולי 2010 טענה הקופה כי ההחלטה אילו עובדים לא מקצועיים ישתתפו בכנסים היא חלק מהפרווגטיבה (הסמכות) הניהולית של הקופה, וכי הקופה עושה שימוש מועיל בכלי זה לתמרוץ עובדיה, והיא רשאית להחליט למי מהם היא תעניק תמריץ זה. "כל מי מעובדי הקופה שהשתתף בכנסי הרוקחים איננו רוקח, היה שם או כי נדרש להשתתף מתוקף תפקידו, או כי הנהלת הקופה החליטה כי הוא זכאי לכך כתמריץ לנוכח תפקודו".

מתשובת הקופה עולה כי מטרת ההשתתפות בכנסים מקצועיים אינה בהכרח תרומה לידע המקצועי של העובדים אלא כלי לתמרוץ עובדים, שלחלקם כפי שצוין לעיל אין קשר למקצועות הרפואה והרוקחות.

כמו כן, לא נמצאו אמות מידה להחלטה אילו עובדים יקבלו את התמריץ והדבר מעורר חשש שבחירתם לא נעשתה משיקולים ענייניים.

משרד מבקר המדינה גם מעיר כי אם הקופה מעוניינת לתמריץ עובדים, ראוי שתקבע הליכים מסודרים ושקופים שעל פיהם ייבחנו כלל העובדים ויוחלט את מי ראוי לתמריץ ומה סוגו של התמריץ, ותפרסם נוהל זה.

79 לדוגמה, בכנס רופאים שהתקיים ב-25.10.07-28.10.07 (ימים ה-א בשבוע) בעיר בלק באנטליה שבטורקיה, ועסק בנושא "פסיכיאטריה ומרפאת הרופא - המודל הביו-פסיכו-סוציאלי", רוכזו ההרצאות בבוקר יום שישי בשעות 8:30 עד 11:10, ויתרת יום שישי והשבת שלאחריו נוצלו לטיולים מודרכים באנטליה ולפעילות חופשית. מימון הקופה עבור השתתפות עובדים ונושאי משרה ובני משפחותיהם בכנס זה היה בסך 596,541 ש"ח.

80 לפי מסמכי הקופה, היא חילקה בשמים בכנסי רופאים שהתקיימו בשנים 2006 ו-2009 בעלות של 370,000 ש"ח, ובכנסי רוקחים שהתקיימו בשנים 2007-2008 בשמים בעלות של 320,000 ש"ח.

קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה

בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מינואר ומיולי 2010 טענה הקופה כי העובדים שהשתתפו בכנסים נדרשו להשתתף בהם מתוקף תפקידם, ולכן הם "אינם נדרשים לממן מכיסם את השתתפותם".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם נוכחותם של העובדים הבכירים בכנסים הייתה נחוצה עקב תפקידם, לא ברור מה ההצדקה לכך שהקופה תממן גם את השתתפות בני משפחותיהם בכנסים אלה.

3. משרד מבקר המדינה ביקש לקבל את פרטיהם של כל המשתתפים בכנסי הרופאים שהקופה מימנה את השתתפותם, אך הקופה השיבה לו כי אין ברשותה מסמכים בדבר זהות המשתתפים, כיוון שרישומם לכנסי הרופאים לא בוצע באמצעותה.

לאחר בדיקה התברר למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל הקופה, מר מועלם, הוא שפנה לעובדיה הבכירים של הקופה כדי להזמין לכנסי הרופאים שהתקיימו בשנים 2007-2009. זאת ועוד, על פי הנחייתו של מר מועלם, מי שהייתה מזכירתו בתקופת כהונתו כמשנה למנכ"ל ניהלה את רשימות העובדים שהשתתפו בכנסי הרופאים. מכך עולה החשש שהקופה לא העבירה למשרד מבקר המדינה את כל המידע שברשותה בעניין זה.

על פי מסמכי הקופה, היא שילמה לחברה שארגנה את כנסי הרופאים מאות אלפי ש"ח לשנה, בלא אסמכתאות ובלא פירוט של המשתתפים בכנסים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה תשלום של מאות אלפי ש"ח למימון כל אחד מכנסי הרופאים הוא ליקוי ניהולי המעורר חשש להיעדר בקרה כספית ותפעולית נאותה ולפגיעה בסדרי מינהל תקין, עליו אחראים מנכ"ל הקופה, מר מועלם (שכאמור טיפל אישית בהזמנתם של העובדים הבכירים בקופה להשתתף בכנסי רופאים, במימון הקופה), וכן מר גיל חיימוביץ, מנהל אגף הכספים של הקופה.

בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מינואר ומיולי 2010 טענה הקופה כי על פי הנהלים הנהוגים בה, אגף הכספים בקופה "איננו אחראי על מהותן של ההוצאות שהחלטה עליהן איננה בתחום סמכותו או טיפולו". עוד טענה הקופה, כי מאחר שבידי כל אגף "הסמכות והאחריות לאישור הוצאותיו, בדיקתן ובקרתן", אגף הכספים אחראי רק לרישום ההוצאה בהנהלת החשבונות, "והמסמכים והחשבונות [בנוגע להשתתפות הקופה במימון כנסי הרופאים] שהוצגו למנהל החשבונות הינם בסכומים סבירים התואמים פעילות של כנס, [אלה] אינם מצביעים על חשש בעייתי כלשהו, והינם ע"פ הנהלים הקיימים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתגובת הקופה לא ניתנה תשובה להיעדר אסמכתאות ביחס לכנסים שנערכו, ומכל מקום, היא עלולה להצביע על פגם כללי בסדרי הבקרה הכספית והתפעולית בקופה, לא רק בנושא של קיום כנסים.

כאמור, ממסמכים בקופה עולה כי המנכ"ל, מר שמואל מועלם, הוא שאישר למנהלי אגפים, מנהלי מחלקות, מנהלי מחוזות, מנהלי אזורים ורופאי מינהל להשתתף בכנסי רופאים שהתקיימו בשנים 2007-2009 בטורקיה, בירושלים ובאילת, בהתאמה. מר מועלם חתום על מכתבים<sup>81</sup> ששלח אל בעלי התפקידים האמורים לעיל, ובהם נכתב כי הם מוזמנים להשתתף על חשבון הקופה בכנסי הרופאים האמורים. גם מפרוטוקול ישיבת הדירקטוריון שהתקיימה ביוני 2006, לפני כנס הרוקחים שהתקיים באותו החודש בקפריסין, עולה כי קבלת ההחלטות על קיום הכנסים והרכב המשתתפים בהם הייתה בתחום טיפולו של מר מועלם, עוד מתקופת כהונתו כמנהל אגף כוח אדם.

מנוסה מכתביו של מר מועלם למוזמנים לכנסי הרופאים האמורים עולה כי הרישום לכנסים נעשה בקופה עצמה, כאמור, על ידי מזכירתו מתקופת כהונתו כמנהל למנכ"ל, ומכאן שהיו בידי הקופה שמות העובדים שנסעו לכנס.

### השתתפות כספית של עובדי הקופה בעלות הכנסים

מתשובות הקופה מיולי ומספטמבר 2009 לפניית משרד מבקר המדינה עולה כי "שיעור ההשתתפות הכספית של המשתתפים [בכנסי הרוקחים] הינו כ-1/3 מהעלות הכוללת. לפיכך, שיעור התשלום המושג על כל אחד מן המשתתפים הינו נגזרת של עיקרון זה". על פי שיטה זו, כל המשתתפים בכנסים היו אמורים לכאורה להשתתף בעלות השתתפותם והשתתפות קרובי משפחתם.

1. נמצא כי רובם המכריע של הרוקחים שילמו עבור השתתפותם ועבור השתתפות בני משפחותיהם בכנסים שהתקיימו בשנים 2006-2008, אך דווקא מספר רב של עובדים בקופה שאינם רוקחים, וכן חברי המוסדות המנהלים והמפקחים ובני משפחותיהם לא נשאו בעלות ההשתתפות בכנסים אלה.

עם מקבלי ההטבה האמורה נמנו מנהלים בכירים של הקופה: מר שמואל מועלם (משנה למנכ"ל דאז ומנכ"ל הקופה הנוכחי) ובת זוגו; מר צבי הרץ (מנהל אזור יהודה דאז ומנהל מחוז הדרום הנוכחי) ובת זוגו, וכן בנו ובת זוגו; מר דוד סומך (המבקר הפנימי) ובת זוגו; מר יהודה עליאש (מנהל הפרסום והשיווק וממונה על התקציבים לשעבר ומנהל מחוז ירושלים הנוכחי) ובת זוגו; מר גיל חיימוביץ (מנהל אגף הכספים והתקציבים) ובת זוגו; מר יניב קורן (סגן מנהל אגף הכספים והתקציבים) ובת זוגו; גב' כרמלה אייזנברג (מנהלת אגף כוח האדם) ואחרים.

עוד נמנו עם מקבלי ההטבה חברים במוסדות המנהלים של הקופה עם בני זוגם: גב' רבקה שריר, מר יוסף שיקלוש, עו"ד עצמון יניב, מר ישראל בן בסט, מר מוטה ברגר ומר יעקב שמאי.

כמו כן, יוער כי המבקר הפנימי ובת זוגו השתתפו יותר מפעם אחת בכנסים אלה, בלי לשלם עבור האירוח, עובדה שנטלה ממנו, למעשה, את היכולת לקיים ביקורת בנושא זה ללא משוא פנים.

81 מ-1.10.07, מ-27.8.08 ומ-30.8.09.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנוהג במאוחדת שלפיו חברי המוסדות המנהלים והמפקחים ובני משפחותיהם שהוזמנו לכנסי רוקחים ורופאים לא נשאו במימון האירוח, יש בו טעם לפגם. נשיאת הקופה בעלות השתתפותם של עובדיה הבכירים ובוודאי של בני משפחתם בכנס וכן קבלת ההטבות שפורטו לעיל היא כאמור טובת הנאה על חשבון כספי הציבור.

בעקבות ממצאי הביקורת הודיע מנהל אגף הכספים של הקופה באוגוסט 2010, כי המבקר הפנימי מר דוד סומך החזיר כספים עבור חלק מהכנסים שבהם השתתפו הוא ובת זוגו. יו"ר המועצה, מר יניב עצמון, וחברי המועצה, מר מרדכי ברגר ומר יעקב שמאי, החזירו כספים לקופה עבור השתתפותן של בנות זוגם בכמה כנסים, חלקם בחו"ל<sup>82</sup>. הסכום הכולל שהחזירו הסתכם ב-8,130 ש"ח.

### גיוס כספים מחברות תרופות למימון הכנסים

במרס 2007 פרסם הסמנכ"ל לפיקוח על קופות החולים במשרד הבריאות חוזר בנושא "גיוס כספים מחברות מסחריות למטרות רווחת עובדי הקופה". בחוזר נקבע בין היתר כי יש לוודא שהשימוש של הקופות במקורות מימון ציבוריים לרכישת תכשירים רפואיים וציוד רפואי מחברות מסחריות "אינו מונע משיקולים בלתי ענייניים הקשורים למידת נכונותה של חברה מסחרית זו או אחרת להעמיד כספים שישמשו, במישרין או בעקיפין, עבור עובדי קופת החולים ובני משפחותיהם". על כן נדרשו קופות החולים "להימנע מגיוס כספים בכל דרך שהיא מחברות תרופות וציוד רפואי למטרות הקשורות לעריכת אירועי רווחה, תרבות, חברה לעובדי הקופה ולבני משפחותיהם" (ההדגשה במקור).

מנגד, על פי מסמכי הקופה, חלקן של חברות התרופות במימון כנסי הרוקחים שהתקיימו בשנים 2006-2008 הסתכם ביותר מ-3.1 מיליון ש"ח - כ-49% מעלות כנס הרוקחים שהתקיים בשנת 2008 (762,000 ש"ח מסך של 1,550,000 ש"ח), כ-95% מעלות כנס הרוקחים שהתקיים בשנת 2007 (921,000 ש"ח מסך של 971,000 ש"ח), וכ-116% מעלותו של הכנס שהתקיים בשנת 2006 (1,665,900 ש"ח לעומת עלות של 1,430,000 ש"ח).

נוכח מיעוט העובדים המקצועיים שהשתתפו בכנסי הרוקחים וריבוי המשתתפים שאינם רוקחים ורופאים, ונוכח סדר היום של הכנסים, שחלק ניכר ממנו יועד לנופש, נראה כי הכנסים שימשו כחלקם הניכר כאירועים חברתיים ולא כאירועים מקצועיים. לפיכך גיוס כספים מחברות תרופות למימוןם הוא לכאורה הפרה של הוראות משרד הבריאות האוסרות גיוס כספים מחברות תרופות וציוד רפואי לשם ארגון אירועי תרבות וחברה לעובדי הקופה ובני משפחותיהם.

כתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 טען המנכ"ל הקודם, מר סלנט, כי לאחר פרסום החוזר של משרד הבריאות בתחילת שנת 2007 הוא הורה למשנה למנכ"ל דאז, מר שמואל מועלם, ליועץ המשפטי של הקופה ולרוקח הראשי לפעול בהתאם להוראות משרד הבריאות "ולא לחרוג מהן".

82 מר דוד סומך החזיר סכום של 3,510 ש"ח; מר יניב עצמון - 2,370 ש"ח; מר מרדכי ברגר - 1,400 ש"ח; מר יעקב שמאי - 850 ש"ח..

יצוין כי הרוקח הראשי, מר ג'ורג' שריקי, מנהל מתוקף תפקידו משא ומתן עם חברות התרופות לאספקת תרופות למבוטחי הקופה, ויש לו חלק משמעותי בתהליך קבלת ההחלטות עם אילו חברות תרופות תקשר הקופה. נוסף על כך הרוקח הראשי, כיוזם ומארגן של הכנסים בתחום הרוקחות, פונה לחברות התרופות כדי שישתתפו במימון הכנסים. פעילות זו יש בה כדי להמחיש את הזיקה הלא ראויה שעלולה להיווצר בין רכישת תרופות מחברות תרופות מסוימות ובין מימון הכנסים על ידיהן.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 טענה הקופה כי "חברות התרופות רוכשות מהקופה בעסקה מסחרית לחלוטין ובלי כל חריגה מן השורה, זכות להצבת סטנדים פרסומיים סמוך לאולם ההרצאות בכנס וזכות לשאת הרצאות בכנס. אמת היא שהקופה עושה בכסף שהיא מרוויחה בעסקאות אלה, שימוש למימון כנסי הרוקחים, אך אין בכך מימון של הכנסים עצמם בידי חברות התרופות... חברות התרופות אינן מממנות כנסים של הקופה, לא במישרין ולא בעקיפין. חד וחלק".

בתשובה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 טענה הקופה כי "מבחינתה של חברת התרופות יכולה הקופה להשתמש בכסף לכל מטרה אחרת שהיא, ולממן את הכנס בכל דרך אחרת שהיא... החברה איננה יכולה לראות עצמה, ובוודאי שאיננה יכולה לטעון כלפי הקופה כאילו היא [החברה] מממנת את הכנס".

אולם בשונה מתשובות הקופה מינואר ומיולי 2010, הרי שבפניותיו של הרוקח הראשי אל חברות התרופות<sup>83</sup> נכתב מפורשות כי "קופ"ח מאוחדת מקיימת, כמו בכל שנה כנס רוקחים שנתי, שממומן<sup>84</sup> על ידי מכירת סטנדים לתצוגה + הרצאות".

עוד יוער כי פעמים העבירו חברות התרופות לקופה את התשלום למימון הכנס זמן רב לפני מועד הכנס: בינואר 2005 העבירו לקופה שתי חברות תרופות סכום של כ-100,000 ש"ח למימון כנס רוקחים שהתקיים בקפריסין רק כעבור כשנה וחצי, ביוני 2006, ובאוגוסט 2005 העבירה חברת תרופות אחרת לקופה סכום של כ-112,000 ש"ח שמונה חודשים מראש למימון אותו כנס. כלומר, החברות העבירו לקופה את הכספים כאשר עדיין לא היה ברור היכן יתקיים הכנס, וחשוב אף יותר - מי ישתתף בו ומה יהיו תכניו וכו'. לא נמצאו אמות מידה לקביעת סכום התשלום, כגון המקום שבו יוצב דוכן הפרסום או משך ההרצאה שתינתן מטעם חברת התרופות. כל אלה מחזקים את החשש שהתשלום נועד בפועל למימון הכנסים.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתתפותן של חברות התרופות במימון כנסי הרוקחים יש בה כדי להשפיע על תהליכי הרכש ובחירת ספקי התרופות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 טען המנכ"ל הקודם כי כיוון שהוא לא עסק בהיבטים הארגוניים והכספיים של הכנסים, הוא גם לא היה מודע לקבלת המימון מראש ולפערי הזמן שבין העברת התשלומים על ידי חברות התרופות ומועדי קיום הכנסים.

83 מפברואר ומאפריל 2008.

84 ההדגשה אינה במקור.

### היעדר עבודת מטה ופגיעה בסדרי פיקוח ובקרה

קיום כנסים בעלות של מאות אלפי ש"ח לכנס אגב חלוקת מתנות וטובות הנאה אחרות כפי שפורטו לעיל על חשבון הקופה הוא נושא שטומן בחובו היבטים רגישים. אשר על כן, קודם קבלת ההחלטה לקיים כנסים מקצועיים, ראוי היה שדירקטוריון הקופה יקיים דיון שיתמך בסוגיות האלה: (א) ההצדקה לקיום כנסים לעובדים מקצועיים ישראלים דווקא בחו"ל ולא בארץ; (ב) אמות המידה הראויות לבחירת המשתתפים שאינם רוקחים או רופאים ואשר ישתתפו בכנסים במימון הקופה; ולחלופין קביעת העלות שתושט על כל משתתף ועל בני משפחתו; (ג) השתתפותם של חברי הדירקטוריון ובני משפחתם בכנסים אלה, על חשבון הקופה; (ד) האם ראוי לממן את הכנסים מכספי חברות תרופות.

הביקורת העלתה כי הנהלת הקופה לא קבעה מדיניות בנושא השתתפותם בכנסים של עובדים שאינם רוקחים או רופאים וגם של חברי דירקטוריון הקופה, שחלקם השתתפו בהם עם בני משפחתם.

מהפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון עולה שהנושא עלה רק פעם אחת, ביוני 2006, לפני כנס הרוקחים שהתקיים באותו החודש בקפריסין. לפי פרוטוקול הישיבה, הנושא עלה באקראי, וגם אז לא התקיים דיון בנוגע לצורך בקיום הכנס בחו"ל, על אף התנגדותו של המנכ"ל הקודם לקיומו בחו"ל. על פי מסמכי הקופה, למעט אזכור מקרי זה, נושא הכנסים המקצועיים לא נדון וממילא לא אושר במוסדות המנהלים.

בעניין זה יש לחזור ולהדגיש כי שישה מתשעת נציגי הציבור<sup>85</sup> בדירקטוריון ובני משפחותיהם השתתפו בכנסים בשנים 2006-2008, ולכן ברור שידעו על קיומם של הכנסים, על ההוצאות הכרוכות בהן, על טובות הנאה שחולקו ועל תוכנם של הכנסים. בהיעדר דיון עולה חשש כי עצם השתתפותם של מרבית חברי הדירקטוריון בכנסים פגעה ביכולתם לקיים דיון ממצה וחסר פניות בנושא, וכן לפקח על הנהלה ולבקר את פעולותיה, כמתחייב מתפקידם. בכך יש כשל של הדירקטוריון ובראש ובראשונה של החברים שהשתתפו בכנסים.

### סוגיות המיסוי והרישום

1. הבדיקה העלתה כי הכנסות הקופה מחברות התרופות עבור שטחי הפרסום ומתן חסות לכנסים לא נרשמו כראוי בדוחות הכספיים של הקופה, ולא ניתן בהם גילוי נאות למהות הכנסות. הדבר מצביע על פגם מהותי וחוזר ברישום החשבונאי ובקרה הכספית של הקופה.

2. על פי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], הכנסתו של אדם מעבודה תהיה חייבת במס, והכנסה מעבודה כוללת בין השאר "כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעבידו... והכול - בין שניתנו בכסף ובין בשווה כסף, בין שניתנו לעובד במישרין או בעקיפין".

85 גב' רבקה שריר, מר יוסף שיקלוש, מר יעקב שמאי, מר ישראל בן-בסט, עו"ד עצמון יניב, ובני זוגם וכן מר חיים יפת ז"ל.

מהאמור לעיל עולה שעובדים רבים של הקופה נהנו מטובות הנאה כספיות משמעותיות, מאחר שהקופה אפשרה להם ולבני משפחותיהם להשתתף בכנסים בלא לשלם עבור האירוח בבתי המלון ויתר טובות ההנאה הקשורות בכך ובלא שנוקפה הטבה זו לשכרם. תשלומים אלה הם לכאורה בגדר טובת הנאה מהמעביד ויש לנכות מהם מס הכנסה. האחריות בעניין זה חלה על הקופה כמעסיק.



האחריות לליקויים בנושא הכנסים מוטלת על הנהלת הקופה ובעיקר על מר שמואל מועלם - שבתפקידו הקודם כמשנה למנכ"ל וכמנהל אגף כוח האדם היה אחראי לקביעה מי מבין עובדי הקופה, ספקיה, חברי הדירקטוריון ובני משפחותיהם ישתתפו, במימון הקופה, בכנסים שיועדו לרוקחים ורופאים. גם לאחר שמר מועלם החל לכהן כמנכ"ל הקופה הוא המשיך לטפל בהזמנתם של נבחרי הקופה ומנהליה להתארח על חשבון הקופה בכנסים האמורים.

האחריות לעניין זה מוטלת גם על מר סלנט, המנכ"ל הקודם, וכן על חברי המוסדות המנהלים ובראשם דירקטוריון הקופה, שנתנו ידם, בעצימת עיניים, לשימוש הלא ראוי שעשתה ההנהלה בכספי ציבור למימון האירוח של הגורמים האמורים לעיל בכנסים.

חמורה לא פחות היא הסכמתם של חברים במוסדות המנהלים להתארח בעצמם בכנסים אלה עם בני משפחותיהם על חשבון הקופה. בכך מחד גיסא נהנו מטובות ההנאה שהרעיפה עליהם ההנהלה, ומאידך גיסא לא פעלו כנדרש מהם כנציגי ציבור ולא הפעילו סמכויות פיקוח ובקרה על הנעשה בקופה.

גם התרמת חברות התרופות אגב המשא ומתן לרכש תרופות היא חמורה ואינה מתיישבת עם הוראות משרד הבריאות, וגם השיטה שהנהיגה הקופה, ולפיה העברת התשלום על ידי חברות התרופות נעשית זמן רב לפני קיום הכנס וללא תמחור של הדוכנים, כשלעצמה אינה ראויה.

## חלוקת כרטיסים למשחקי כדורסל וכדורגל

ממסמכי הקופה עולה כי במשך השנים היא התקשרה, באמצעות אגף הפרסום והשיווק, עם מועדוני ספורט בישראל כנותנת חסות למועדונים, ואלה התחייבו בתמורה לכך לפרסמה במגרשי הספורט שלהם. בין היתר התקשרה הקופה בהסכם עם שניים ממועדוני הספורט המובילים בארץ - מועדון הכדורסל מכבי תל אביב ומועדון הכדורגל בית"ר ירושלים - ותמורת הפרסום שילמה למועדון הכדורסל בשנים 2006-2009 סכום שנתי של 460,000 ש"ח בתוספת מע"ם ולמועדון הכדורגל סכום של 150,000 דולר בשנת 2007.



בעצם ההתקשרות אין פגם, אולם נמצא כי הקופה קיבלה מהמועדונים הטבות כגון כרטיסי כניסה ומינויים למשחקיהם. גם במקרה זה ביקש משרד מבקר המדינה את שמות העובדים ונותני השירותים שקיבלו את כרטיסי היוקרה, אולם הקופה לא מסרה מידע כפי שהתבקשה ותחילה אף לא הסכימה לפרט אילו קבוצות וארגוני ספורט העבירו לה כרטיסים יקרים בחינם; אי-מסירת המידע מנוגדת לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בינואר 2009 השיבה הקופה כי הכרטיסים ניתנו ל"אנשי הקופה ו/או ספקי שירותי פרסום", אולם טענה כי אין בידיה רישום של מקבלי הכרטיסים. אגב שיחות עם בעלי תפקידים התברר כי מר עליאש והמנכ"ל הקודם היו בין מקבלי כרטיסי החינם<sup>86</sup>; עצם אי-הרישום של שמות מקבלי הכרטיסים הוא חמור שכן הוא אינו מאפשר פיקוח ובקרה שנועדו למנוע חלוקת טובות ההנאה לכבירי הקופה.

בתשובתה מינואר 2010 מסרה הקופה כי הכרטיסים למשחקי קבוצת הכדורסל של מכבי תל-אביב ניתנו על ידי מר עליאש "על פי שיקול דעתו" לספקי שירותי פרסום של הקופה, "לעובדים באגף השיווק של הקופה ולקשורים עימו", וכך נוהג גם מחליפו בתפקיד, מר משה מאירי. לטענת המבקר הפנימי, עובדי אגף השיווק שקיבלו את הכרטיסים נכחו במשחקים במסגרת מילוי תפקידם, כדי לבחון "אם שטחי הפרסום שנרכשו ועיתוי פרסומם היה ראוי מבחינה טכנית ומקצועית". הקופה מסרה כי מוסכם עליה שעל עובדיה להימנע מקבלת טובות הנאה כלשהן מספקיה, אולם ציינה גם כי הכרטיסים שהועמדו לרשותה אינם בגדר "טובת הנאה" אלא שימוש את עובדיה למילוי תפקידם - פיקוח על הפרסום במגרש.

גם בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 טענה הקופה כי מנכ"ל הקופה הקודם הסמיך את מר עליאש לחלק את הכרטיסים שהתקבלו בין עובדי הקופה. "לאחר חלוקת הכרטיסים העביר מר עליאש למנכ"ל הקופה דאז רשימה מפורטת של שמות העובדים ונציגי חברות הפרסום שקיבלו כרטיסים ובכלל זה שמו של...העובדים שקיבלו הכרטיסים נדרשו לבחון האם אגודות הספורט הרלבנטיות עומדות בהתחייבותן לקופה מבחינת היקף הפרסום". אולם הקופה לא המציאה למשרד מבקר המדינה את רשימות מקבלי הכרטיסים האמורה, כפי שהתבקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם אכן נדרש פיקוח שכזה, ניתן לבצעו באמצעות עובד זוטרי, שיוסמך לכך ויונחה לבדוק אם השלטים מוצבים כנדרש, ולחלופין באמצעות צפייה בשידורי הטלוויזיה. בהיעדר נתונים על מקבלי הכרטיסים, ובהיעדר מסמכים בעניין זה לא ברור אם לכל משחק נשלח רק עובד אחד, והאם הוא הונחה לבחון את הצבת השלטים ולדווח על כך לגורם כלשהו בקופה.

יתרה מזו, כאמור, מהבדיקה עולה כי הכרטיסים שנתקבלו שימשו לא רק עובדים באגף השיווק אלא ניתנו כטובות הנאה גם לעובדים בכירים ולספקים, בניגוד לכללי מינהל תקין, ויש בכך חשש לפגיעה בטוהר המידות. נוסף על כך מדובר בהטבה שבגינה לא נוכה מס כנדרש בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]<sup>87</sup>.

86 לדברי המנכ"ל הקודם הוא קיבל רק כרטיסים אחדים.

87 בעניין דומה ראו בפרקים על תשלום דמי ייצוג ותוספת ייצוג ועל ההשתתפות בכנסים מקצועיים.

## היבטי שכר והעסקת עובדים - תמונת מצב

### הפיקוח על שכר הבכירים בקופות

כאמור, חוק יסודות התקציב, החל על הקופה מדצמבר 1998, קובע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר... ולא ינהיג שינויים או הטבות... אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר"<sup>88</sup>.

השכר בקופות מבוסס על מרכיבים הזהים לאלו שעליהם מתבסס שכר עובדי שירות המדינה, כגון הסכמים קיבוציים, וכן על מרכיבים ייחודיים, כמו הסכמים והסדרים פנימיים. לפיכך לאחר ההכרזה על הקופות כגופים נתמכים עלה הצורך שהממונה על השכר יקבע כללים לקביעת שכר הבכירים<sup>89</sup> ותנאי ההעסקה בקופות.

במשך תשע שנים מ-1998 ועד 2007 לא קבע הממונה על השכר מדיניות לגבי שכר ותגמול של בכירים בקופות. אשר למאוחדת, הועלה שהמוסדות המנהלים שלה לא קבעו מדיניות שקולה המתבססת על המקובל במשק, ובכלל זה ביתר קופות החולים, בעניין שכר הבכירים. הנהלת מאוחדת גם כפרה במשך שנים בסמכותו של הממונה על השכר לקבל ממנה מידע על שכר עובדיה.

רק בשנת 2004 החל הממונה על השכר לגבש כללים להסדרת שכר הבכירים בקופות, ורק ביוני 2007 פרסם כללים אלו<sup>90</sup>. עם זאת, נמצא כי הכללים אינם מפורטים דיים ואינם חלים על כל שיטות ההעסקה של בכירים בקופות.

עוד הועלה שהמוסדות המנהלים של מאוחדת לא קיימו בקרה בתחום זה ולא דנו ברמות השכר הראויות של הנהלת הקופה; כאשר מנגד רמות השכר הגבוהות של בכיריה, חורגות מהמקובל במשק. כך, למשל, בשנת 2007 היה שכרם החודשי (ברוטו) של מנכ"ל מאוחדת, המבקר הפנימי, כמה מנהלי אגפים ומנהל אגף הכספים כ-80,000 ש"ח.

כמו כן, עמדתה של הנהלת מאוחדת, שלפיה היא לא תשתף פעולה עם הממונה על השכר, לא הותוותה בידי הדירקטוריון ולא הובאה לפניו לדיון ולאישור, והמוסדות המנהלים של הקופה לא דנו בכך ביזמתם אף כשבכירי מאוחדת הופיעו, חזרו ושנה, בדוחות הממונה על השכר כבעלי משכורת גבוהה. לאמתו של דבר, קובעי המדיניות בעניין זה היו המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כתב הממונה על השכר כי ב-25.11.08 חתמה מאוחדת על הרשאה בלתי חוזרת להעברת נתוני השכר של עובדי הקופה היישר לאגף השכר, ויש בכך כדי להגביר את הפיקוח על השכר בקופת החולים.

88 ב-27.2.02 דחה בג"ץ עתירות שהגישו הכללית, מכבי ומאוחדת לגבי ההחלטה להגדיר גוף נתמך.

89 הממונה על השכר מגדיר שיאני שכר עובדים שהשכר המופיע בתלוש השכר שלהם גבוה מ-40,000 ש"ח.

90 "שכרם של עובדים בקופות החולים וחווה אישי מיוחד להעסקת עובד בכיר בקופות החולים".

## בעלי תפקידי ניהול המועסקים גם כרופאים בקופה

רופאים המועסקים בקופות עשויים לקבל עליהם תפקידי ניהול נוסף על עבודתם כרופאים. ראוי שמשרד הבריאות יסדיר את היבטיו של מצב דברים זה ובכלל זה היקף המשרה המזערי של הרופא - שכן משרה מצומצמת מדי עלולה לפגוע בתפקודו ובמיומנותו כרופא; היקף המשרה המרבי שלו בכל אחד מתפקידי - כדי שפעולתו בתפקיד אחד לא תפגע בפעולתו בתפקיד האחר; מניעת האפשרות שיעסוק בעבודה אחת בשעות שעבורן הוא מקבל שכר על עבודתו האחרת; והשימוש בכלים שהוא מקבל עבור עבודה אחת, כגון רכב ומשרד, בעבודה האחרת.

הועלה כי חוזר הממונה על השכר מיוני 2007 (להלן - חוזר הממונה) לא הסדיר את עניין השכר של רופאים העוסקים ברפואה לצד תפקידם הניהולי בקופה. ביוני 2008 הודיע הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה כי במקרים כאלה "יחולו בד"כ הוראות ההסכמים הקיבוציים". אולם הבדיקה העלתה כי הקופות לא הסדירו עניין זה, ולכן הרופאים יכולים לערב בין שני עיסוקיהם, והקופות יכולות לשלם להם שכר גבוה מהשכר המרבי שקבע הממונה בחוזר. להלן דוגמאות:

1. ד"ר דוד פוקס מועסק בתפקיד יועץ למנכ"ל לצד תפקידו כרופא ילדים. להלן הממצאים שהועלו בעניינו:

הביקורת העלתה כי מאוקטובר 2007 עד יוני 2008, במשך שלושה רבעונים, קיבל ד"ר פוקס במרפאתו חמישה מבוטחים בלבד. אף על פי כן הוא קיבל תשלום עבור טיפול ב-2,700 מבוטחים בשלושת הרבעונים, שהם כ-300 מבוטחים לחודש, ושכרו החודשי הממוצע הסתכם בכ-32,666 ש"ח. זאת נוסף על שכר בסך 45,000 ש"ח שקיבל בכל אחד מחודשים אלו בגין תפקידו כיועץ למנכ"ל, ובסך הכול היה שכרו כ-78,000 ש"ח לחודש בממוצע, כ-189% מהשכר המרבי שנקבע בחוזר הממונה. עוד עולה<sup>91</sup> שמלבד שכרו זה מקבל ד"ר פוקס מן הקופה רכב לשימוש האישי.

2. ד"ר גלעד כהן משמש מנהל מערך "מאוחדת אקסטרה"<sup>92</sup> וכן מועסק בקופה כרופא כללי. משנת 2005 טיפל ד"ר כהן כרופא בממוצע ב-242 מבוטחי מאוחדת ברבעון, אך קיבל תשלום עבור טיפול ב-800 מבוטחים בחודש. עבור עבודתו כרופא הקופה משתכר ד"ר כהן כ-22,700 ש"ח לחודש, ועבור עבודתו כמנהל "מאוחדת אקסטרה" הוא משתכר כ-28,270 ש"ח (שכרו ביולי 2008), ובסך הכול שכרו מסתכם ב-50,970 ש"ח לחודש, שהם 124% מהשכר המרבי לסמנכ"ל על פי חוזר הממונה.

במהלך הביקורת, בדצמבר 2008, שלח הממונה על השכר מכתב למנהלי ארבע הקופות ובו הוראה כי "עובד בכיר בקופת חולים אינו רשאי לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר או שלא בשכר אלא במקרים חריגים באישור הנהלת הקופה". במכתב גם ביקש הממונה לקבל מידע לגבי כל בעלי התפקידים הבכירים המועסקים בעבודה נוספת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כתב הממונה על השכר כי החריגות לכאורה שהתגלו במאוחדת ייבדקו בביקורת שיבצע. הוא הוסיף כי עד שנת 1998 היו כלי האכיפה שעמדו

91 מפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של המועצה מיום 30.10.07.

92 פעילות הרפואה המשלימה של מאוחדת.

לרשות הממונה על השכר מוגבלים, וכי עד דחיית העתירות של הכללית, מכבי ומאוחדת בפברואר 2002 התקשה הממונה על השכר לקבל מידע ונתונים הדרושים לו כדי להסדיר את שכר הבכירים בקופות. עוד כתב הממונה על השכר כי עליו להשלים את הליך ההסדרה של הסוגיות הנוגעות לשכר הבכירים בקופות<sup>93</sup>.

## היעדר פיקוח על העסקת קרובי משפחה

כללי מינהל תקין שוללים העסקת קרובי משפחה באותה יחידה מינהלית וקשרי מרות בין קרובי משפחה באותו ארגון.

כדי להימנע ממצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בשל קרבת משפחה, יש לחייב את המועמדים למשרות בקופה לדווח על קרובי משפחתם שמועסקים בה, ועל הקופה לבדוק אם עלולים להיווצר יחסי כפיפות או קשרי עבודה בין המועמד לבין קרובי משפחתו, ובעת הצורך לקבוע הסדר כתוב שימנע מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. גם חשוב לרכז מידע בדבר קשרי המשפחה בארגון, שכן המידע יכול לספק נתונים על ממדי התופעה, על סוגי הקרבה המשפחתית ועל שכיחותה, והוא עשוי לסייע באיתור מצבים של ניגוד עניינים.

1. משרד מבקר המדינה בדק את היקף העסקת קרובי המשפחה במאוחדת באוגוסט 2008; הבדיקה העלתה כי לפחות ל-279 עובדים בקופה - כ-6% מעובדיה - היו קרובי משפחה (בעיקר בני זוג, הורים, אחים, גיסים ואחיינים) שהועסקו בקופה. לא נמצא כי הקופה מרכזת מידע בדבר קשרי המשפחה בקרב עובדיה ונושאי התפקידים במוסדות המנהלים. יתר על כן, לא נמצאו במאוחדת נהלים או הוראות בעניין דיווח על קרבה משפחתית הנוצרת בתקופת העבודה ובעניין הפעולות שעל הקופה לנקוט בעקבות זאת.

משרד מבקר המדינה העיר למאוחדת כי היעדר נהלים ומסד נתונים מתאים גורם לפרצות בהליכים של איוש משרות והעסקת עובדים ואינו נותן בידי הקופה כלים הדרושים לה כדי לאמוד את היקף התופעה ולאחר מקרים שבהם ייתכן מצב של ניגוד עניינים עקב קרבה משפחתית בין עובדים. על הקופה להסדיר עניין זה, בין היתר על ידי קביעת מדיניות מפורטת לגבי העסקת קרובי משפחה מדרגות קרבה שונות.

2. בעת הביקורת, באוגוסט 2008, פרסמה הקופה "נוהל העסקת קרובי משפחה", והוא הוחל על כל העובדים שמתקיימים בינם לבין הקופה יחסי עובד-מעביד. אולם הנוהל הוא חלקי ואינו עוסק בדיווח של עובדים על קרבה משפחתית שנוצרת בזמן העבודה ועל העסקת קרובי משפחה אצל ספקי הקופה ובפעולות שיש לנקוט בעקבות זאת. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לעגן בנוהל או בהוראה מינהלית אחרת את חובת העובדים לעדכן את הקופה על כל שינוי ולשקול לדרוש מהעובדים להצהיר אחת לפרק זמן אם יש להם קרובי משפחה בקופה או בגופים שמספקים לה שירותים.

93 ראו בכרך זה בדוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "הפיקוח על שכר הבכירים".

## חולשות ופגמים מהותיים בתפקודם של "שומרי הסף"

המוסדות המבקרים והמפקחים של הקופה, דהיינו חברי הדירקטוריון ובעיקר החברים שאינם מקרב עובדי הקופה או רופאיה, המועצה וועדת הביקורת מטעמה, וגורמים מקצועיים - המבקר הפנימי, היועץ המשפטי ורואה החשבון של הקופה - כל אלה הם בגדר "שומרי סף" שמתפקידם לבקר ולבדוק את פעולות ההנהלה ולפקח על פעולותיה, הכול בהתאם לחוקים, לסדרי מינהל תקין, לתקנון הקופה, להוראות משרד הבריאות ולהוראות הפנימיות של הקופה. כל בעל תפקיד מחויב לעמוד בנורמות של יושרה ומניעת ניגודי עניינים, אך הציפייה שבעלי התפקידים המכהנים כשומרי סף יעמדו בנורמות אלה רבה עוד יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי הביקורת שפורטו עד כה מצביעים על חולשות ועל פגמים מהותיים בפיקוח ובבקרה הכספיים והתפעוליים של שומרי הסף של הקופה ואף על הפרת ההסדרים הנורמטיביים על ידי אחדים משומרי הסף עצמם. להלן ממצאים נוספים הנוגעים לארבעה משומרי הסף של הקופה: המבקר הפנימי, ועדת הביקורת, היועצים המשפטיים ורואה החשבון.

## תפקודו של המבקר הפנימי

המבקר הפנימי הוא בעל תפקיד המהווה כלי חשוב לבדיקה של התנהלות הארגון, וממצאי הביקורת הם כלי רב ערך בידי המוסדות המנהלים לבקרה, לפיקוח ולתיקון הליקויים. כדי שהמבקר הפנימי יוכל לבצע את תפקידו במקצועיות וללא פניות על המוסדות המנהלים של הקופות לשמור על עצמאותו וחופש פעולתו לבדוק כל נושא ותחום שנמצא ראוי וכלול בתכנית הביקורת המאושרת שלו, בלא תלות בהנהלה, שהיא מושא הביקורת העיקרי.

על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן-חוק הביקורת הפנימית), המבקר הפנימי יבדוק, בין היתר, אם הפעולות של הגוף הציבורי שבו הוא משמש מבקר ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים בגוף זה נעשות על פי החוק ביעילות ובחיסכון תוך שמירה על טוהר המידות, אם הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להן ואם ממולאות ההוראות המחייבות את הגוף הציבורי. נוסף על כך, יבדוק המבקר הפנימי את ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי, ובכלל זה את הנהלת החשבונות שלו, את הדרכים לשמירת הרכוש, להחזקת הכספים ולהשקעתם, ואם החלטות הגוף הציבורי התקבלו על פי נהלים תקינים. עוד קובע חוק הביקורת הפנימית כי קופה שהוכרה בחוק היא גוף ציבורי וכי הממונה על המבקר הפנימי בקופה יהיה המנכ"ל או יו"ר הדירקטוריון או יו"ר של גוף הממלא את תפקיד הדירקטוריון, הכול לפי החלטת הדירקטוריון. כן נקבע בחוק הביקורת הפנימית כי מבקר פנימי ישא באחריות ישירה לפני הממונה ויגיש לו דוח על ממצאיו.

### הטלת מגבלות על בדיקותיו של המבקר הפנימי

כדי שהמבקר הפנימי יוכל לבצע את תפקידו באופן מקצועי ונטול פניות, על דירקטוריון הקופה לשמור על עצמאות המבקר ועל חופש פעולתו. בכלל זה, על פי עקרונות עבודת הביקורת הפנימית, משאישרו הממונים על המבקר את תכנית עבודתו ובה רשימת נושאים לבדיקה, הרי שהוא חייב לשמור בהקפדה יתרה על עצמאותו בכל הנוגע לתוכני הבדיקה, ובכלל זה אלו אירועים ואלו בעלי תפקידים יבדוק במסגרת אותה בדיקה ועל מה ידווח בדוח הביקורת.

מנגד, מדברי המבקר הפנימי, מר דוד סומך, עולה שבנושא רגיש וחשוב - טיפולים רפואיים וניתוחים בחו"ל של מבוטחי הקופה - שהוא התבקש לבדוק ושנכלל בתכנית העבודה המאושרת שלו, המנכ"ל לשעבר הטיל עליו מגבלות בכל הנוגע לבדיקתם של אישים מסוימים שטופלו בחו"ל על חשבון הקופה. בכך פגע המנכ"ל בעצמאות המבקר.

על אף הפגיעה בעצמאותו ובשיקול דעתו הבלעדי, המבקר הפנימי לא התריע על כך ובכתב לפני המוסדות המנהלים של הקופה - יו"ר הדירקטוריון ויו"ר ועדת הביקורת; אלא הוא צמצם את בדיקתו בהתאם למגבלות שהוטלו עליו. בכך נתן המבקר הפנימי את ידו לפגיעה בעצמאותו, שהוא עיקרון בסיסי בפעילותו המקצועית ותנאי לביצוע תפקידו כהלכה.

נוסף על כך, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה עלו תחומים ונושאים מהותיים שהמבקר הפנימי למרות חשיבותם לא בדק אותם באופן מהותי ונרחב, או נבדקו אך הוא לא דיווח על הממצאים בעניינם לוועדת הביקורת; להלן הפרטים:

מערך הרוקחות ורכש התרופות במאוחדת: בדוח בקרה שהכין משרד הבריאות במאי 2002 בנושא התרופות במאוחדת צוין כי לא ניתן למבקר הפנימי מידע על העלויות הפרטניות של התרופות שהקופה רוכשת. גם בתמצית המנהלים של דוח הביקורת הפנימית בנושא מערך הרוקחות מיולי 2006 ציין המבקר הפנימי כי לא קיבל את כל המידע על העלויות הפרטניות של התרופות.

באפריל 2009 הסביר המבקר הפנימי למשרד מבקר המדינה כי התקיים דיון אצל המנכ"ל הקודם בנושא הדוח, ומתשובתו עולה כי המנכ"ל הטיל עליו מגבלות חמורות בביצוע ביקורת זו; עקב אותן מגבלות לא נבדקו התקשרויות עם ספקי תרופות, ועבודת הביקורת התבססה בעיקרה על שיחות, מסמכים חלקיים ונתונים חלקיים מהמערכת הממוחשבת. עוד עולה מתשובתו, כי ביקורתו העלתה ליקויים חמורים בהליך רכש התרופות ובבקרה עליו, וכי רכש התרופות נעשה על ידי בעל תפקיד יחיד - הרוקח הראשי - ללא מנגנוני פיקוח ובקרה. כדי לסבר את האוזן - מדובר ברכש תרופות ביותר מ-480 מיליון ש"ח בשנת 2005, שנעשה ללא בקרה.

למרות חומרת הממצאים ולמרות התערבותו של המנכ"ל הקודם להגבלת בדיקתו של המבקר הפנימי, המבקר לא דיווח על כך למוסדות המנהלים של הקופה אלא הסתפק במתן ביטוי לכך במצגת שהוא הציג בפני המנהל הכללי וגורמים נוספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמירות אלה הן חמורות ומעלות חשש להצרת צעדיו של המבקר הפנימי במטרה למנוע בדיקה מעמיקה של נושא שהוטל עליו לבדוק. אשר על כן, היה על המבקר הפנימי לדווח מיד ובכתב ליו"ר הדירקטוריון וליו"ר ועדת הביקורת, אולם הוא לא עשה זאת ובכך הוא חרג מעקרונות מקצועיים בתחום עבודת הביקורת הפנימית.

טיפול רפואיים בחו"ל: על פי מסמכי הקופה, בשנים 2004-2005 עשה המבקר הפנימי בדיקה בנושא רגיש של טיפולים רפואיים בחו"ל, בכלל זה טיפולים שקיבלו מהקופה חברים מקרב המוסדות המנהלים.

רק ביוני 2008 - זמן רב לאחר שהמנכ"ל הקודם פרש מתפקידו - דיווח המבקר הפנימי לרב בויאר, יו"ר הדירקטוריון: "היו מספר תיקים שהתבקשתי ע"י המנכ"ל הקודם לא לבדוק אותם, ואחד מהם הוא תיקו של [חבר מסוים במועצה]". רק באמצע שנת 2008 דיווח המבקר הפנימי גם למבקר המדינה כי המנכ"ל הקודם מנע ממנו לבדוק את עניינו של אותו חבר במועצה, שקיבל טיפול רפואי בחו"ל.

נושא הטיפולים הרפואיים בחו"ל של מבוטחים בקופה, שאותו היה המבקר הפנימי אמור לבדוק לעומקו, היה נושא רגיש. לכן, ראוי היה שהמבקר הפנימי יניח את הדוח לפני ועדת הביקורת ויעדכן את היו"ר, כמו גם את יתר חברי הוועדה, בדבר המגבלות שלדבריו המנכ"ל הטיל עליו, אך הוא לא עשה זאת.

יו"ר ועדת הביקורת השיב למשרד מבקר המדינה כי בכל תקופת כהונתו לא פנה אליו המבקר הפנימי ולא טען באוזניו כי מונעים ממנו לבקר נושאים מסוימים.

המנכ"ל הקודם הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2009 כי מעולם לא מנע מהמבקר לבדוק ולבקר כל נושא, וכי הגשת דוחות לוועדת הביקורת אינה תפקיד המנכ"ל אלא תפקיד המבקר הפנימי. מנגד, מסמכים של הקופה ושל משרד הבריאות, ובהם שני דוחות הביקורת שצוינו לעיל, שאחד מהם הוא של משרד הבריאות, מלמדים כי הוטלו מגבלות על עבודת הביקורת, בנוגע לתוכני הבדיקה ומרכיביה.



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המגבלות שלדברי המבקר הפנימי הטיל המנכ"ל על עבודתו, היה על המבקר הפנימי לפנות בכתב לגורמי הפיקוח בקופה - יו"ר הדירקטוריון ויו"ר ועדת הביקורת להתריע בנדון; אולם הוא ציית למנכ"ל ולא הביא את הדבר לידיעת הגורמים האמורים; הוא אף לא שב לעסוק בנושאים האמורים מיד לאחר שהמנכ"ל הקודם פרש ואף לא דיווח על כך סמוך לפרישת המנכ"ל, אלא רק כעבור שנה, באמצע שנת 2008, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה. בכך חרג המבקר הפנימי מעקרונות מקצועיים של עבודת הביקורת הפנימית וזאת חריגה חמורה; ומובן שמעשה לא פחות חמור הוא זה של המנכ"ל הקודם שהתערב בעבודת הביקורת.

### היעדר ביקורת פנימית נאותה על תקינות הליכי רכש והתקשרות

מבקר פנים ובוודאי מבקר של גוף כלכלי ניכר כמו מאוחדת אחראי, בין היתר, לביקורת הליכי הרכש וההתקשרויות לשם הבטחת תקינותם. ועדת המכרזים גם נדרשת לדווח למבקר הפנים על מתן פטור מחובת מכרז להתקשרות ששווייה יותר ממיליון ש"ח.

בפירוט הליקויים שהובאו לעיל צויין בין היתר כי: הקופה רכשה שירותים ומוצרים שונים בהיקפים ניכרים (מאות מיליוני שקלים) ללא מכרזים וללא הליכי תחרות ראויים וזאת בניגוד לחוק; הקופה לא קבעה במשך שנים רבות נהלים בתחום הרכש, ומוסדותיה המנהלים לא קיימו דיונים ולא קיבלו החלטות בנושא; הקופה התקשרה עם ספקים בלי שחתמה על הסכם התקשרות עמם; עובדים בקופה שאינם מורשי חתימה מטעמה חתמו על הסכמים עם ספקים בסכומים ניכרים.

על אף תפקידו המהותי של המבקר הפנימי בהבטחת תקינותם של הליכי הרכש וההתקשרות, כפי שנקבעו בחוק חובת המכרזים ובתקנותיו, הרי שמעיון ברשימת דוחות הביקורת הפנימית של הקופה שפורסמו בשנים 2004-2007 עולה כי בכל אותן שנים לא בדק המבקר הפנימי באופן מהותי ונרחב נושאים הנוגעים לתהליכי רכש ומסירת עבודות במכרז ובפטור ממכרז. יודגש כי תהליכים אלה, שתכליתם להבטיח שוויון הזדמנויות וסבב מחזורי הוגן (בעניין התקשרויות שאינן טעונות מכרז), הם בלבו של חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

### היעדר הפרדת תפקידים

1. חוק הביקורת הפנימית קובע כי "מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי".

אולם נמצא כי מבקר הפנים של הקופה היה אחראי להתקשרויות עם יועצים חיצוניים בתחומי האבטחה והבטחת האיכות שהיקפן בשנים 2004-2007 היה יותר מ-7 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין זה מתפקידו של מבקר הפנים להיות אחראי לפעילותם של נתני שירותים לקופה; דבר זה מנוגד כאמור לחוק הביקורת הפנימית ופוגם ביכולתו של המבקר לקיים ביקורת בלתי תלויה ועצמאית.

בעקבות הביקורת הודיעה הקופה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 כי "המבקר הפנימי, שהיה מופקד בקופה, בהתאם לנוהג רב שנים, על תחומי פעילות חשובים נוספים, פרט לביקורת, הועבר, בהתאם להערת מבקר המדינה, לעיסוק בלעדי בביקורת".



2. הביקורת העלתה כי גם עם היועצים האמורים התקשרה הקופה ללא הליך של מכרז או הליך תחרותי אחר, ההתקשרויות עמם לא הובאו לדיון בוועדת המכרזים ולאישורה, ולא נמצא שהקופה חתמה על הסכמי התקשרות עמם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהולן הלא תקין של התקשרויות הוא חמור, במיוחד כשמעורב בו מבקר הפנים של הקופה, האמון על בדיקת עמידתה של הקופה בהוראות החוק ובכללי המינהל התקין<sup>94</sup>.

## פעילות ועדת הביקורת

ועדת הביקורת היא כלי חשוב לבקרה לא רק על תפקוד הקופה אלא גם על תפקוד גופי הניהול (הדירקטוריון והנהלה). ועדת הביקורת במאוחדת עוסקת, בין היתר, בדיון בדוחות הביקורת הפנימית.

נמצאו ליקויים בפעולות ועדת הביקורת של מאוחדת ובפעולות יו"ר ועדת הביקורת בקופה: יו"ר הוועדה העלה לדיון רק מקצת מדוחות הביקורת הפנימית ולא הביא בפני הוועדה נושאים רגישים שבדק המבקר הפנימי; בפרוטוקולים של ועדת הביקורת אין ביטוי ללקחים, למסקנות, להחלטות ולהמלצות שהפיקו חברי הוועדה מדיוניה ומדוחות ביקורת חשובים, וממילא לא הובאו לפני דירקטוריון מאוחדת הצעות והמלצות המתבססות על דוחות הביקורת הפנימית.

כמו כן הגדרת תפקידה של ועדת הביקורת בתקנון מאוחדת הייתה מצמצמת ולקויה. לוועדת הביקורת ניתנה הסמכות לקיים ביקורת על הדוח הכספי ו"הדוח המעשי", שאפשר לפרשה כסמכות לדון בדוחות הביקורת הנוגעים לפעולות המעשיות של הקופה. אולם יו"ר ועדת הביקורת צמצם את תפקיד הוועדה ובין היתר לא הביא לדיון בוועדה דוחות ביקורת רבים ומשמעותיים. במצב דברים זה פעילות ועדת הביקורת של מאוחדת הייתה זניחה, בייחוד נוכח ליקויים רבים ומהותיים בתפקוד הקופה.

לאחר קבלת ממצאי הביקורת תיקנה מאוחדת חלק מהליקויים - היא הרחיבה את תפקידי ועדת הביקורת והסמיכה אותה "ללוות את עבודת המבקר הפנימי", "לבקר ולדון בדוחות כספיים" והסמיכה אותה לעיין בכל המסמכים של הקופה ולקבל הסברים מבעלי התפקידים בה. עם זאת, בתקנון מאוחדת הישן וגם בהצעת התקנון החדש לא נקבע מספר סף של חברים הדרוש לקבלת החלטות בוועדת הביקורת ולא נקבעה הטלת סנקציות על חבר ועדה שאינו נוכח בישיבות. נמצא, כי בפועל היו חברים בוועדת הביקורת של מאוחדת שלא נכחו בישיבות רבות<sup>95</sup>.

94 ראו בכרך זה ברוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "סדרי מינוי בעלי תפקידים בכירים בקופות".

95 ראו בכרך זה ברוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "פעילות ועדת הביקורת".

## רכישה והפעלה של שירותי ייעוץ משפטי

מאוחדת מעסיקה זה כ-16 שנה, משנת 1994, יועץ משפטי חיצוני לקבלת ייעוץ משפטי שוטף (להלן - היועץ המשפטי העיקרי). נוסף על כך היא מתקשרת מפעם לפעם עם יועצים אחרים לקבלת ייעוץ בנושאים מסוימים. היועצים המשפטיים של הקופה אמורים לסייע למוסדות המנהלים בפיקוח ובקרה על חוקיות פעילות הדירקטוריון וההנהלה. לייעוץ משפטי מקצועי יש חשיבות רבה לקבלת החלטות מיטביות במוסדות המנהלים.

בחירת היועצים המשפטיים: יועץ משפטי הוא אחד מנותני השירותים לקופה, ועל כן עליה להסדיר את הליך בחירתו, ובין היתר לקבוע את דרישות הניסיון וההשכלה ולהשוות בין כמה עורכי דין לפי אמות המידה שתקבע. משרד מבקר המדינה בדק אם קיים בקופה נוהל המסדיר את הליך הבחירה של היועצים המשפטיים, המבטיח את אי-תלותם בהנהלה ומגביל את משך כהונתם.

מהבדיקה עלה שאין במאוחדת נוהל לבחירת יועציה המשפטיים, ולא נמצא שיועציה המשפטיים נבחרו במכרז או בהליך תחרותי אחר של בחינת כמה הצעות.

ההתקשרות עם היועצים המשפטיים: אף שמאוחדת מעסיקה את היועץ המשפטי העיקרי זה כ-16 שנה, משנת 1994, לא בחנו המוסדות המנהלים את העסקתו הממושכת ותנאיה ולא דנו בשאלה אם יש צורך בבחירה של יועץ חדש. יתר על כן, הועלה שמאוחדת התקשרה עם היועץ האמור לפי הסכם שכר טרחה מיוני 1994 שעליו לא חתמו הקופה ולא היועץ המשפטי. זאת ועוד, לא נקבע מראש שכר היועצים המשפטיים ומנגנון העדכון שלו. בכך, לדעת משרד מבקר המדינה, נוצרה תלות של היועצים המשפטיים במנכ"ל הקופה, שהוא ראש המנגנון המנהלי ועל פיו יישק דבר, וזאת- גם בשאלת העסקת היועצים המשפטיים ושכר טרחתם. בכך כשלו המוסדות המנהלים של מאוחדת בבקרה על סדרי הפעלת היועץ המשפטי.

נוכח הליקויים בכל הנוגע להתקשרות עם היועץ המשפטי של קופת חולים מאוחדת, על המוסדות המנהלים של מאוחדת לדון בנושא ולקבוע את סדרי בחירתו של היועץ המשפטי, את שכרו ואת תחום פעילותו.

משך ההתקשרות עם היועצים המשפטיים: כללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992, קובעים כי יועץ משפטי לחברה ממשלתית יתמנה לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים, וכי ניתן, באישור רשות החברות הממשלתיות, להאריך את תקופת כהונתו ובלבד שכל הארכה לא תעלה על שלוש שנים. גם המועצה לתאגידים ציבוריים<sup>96</sup> המליצה להגביל את תקופת המינוי של יועץ משפטי שאינו עובד תאגיד לשש שנים ולקבוע כללים לעניין משך הזמן שעורך דין רשאי לשמש יועץ משפטי של תאגיד ציבורי.

התקשרות ארוכת שנים עם יועץ משפטי ובמקרה דנן 16 שנים בלא קציבה של תקופת כהונתו אינה תקינה. אף על פי שכללי החברות הממשלתיות אינם מחייבים את הקופות, ראוי היה

96 בשנת 1992 מינה שר המשפטים דאז, מר דן מרידור, מועצה לתאגידים ציבוריים על מנת שתציע קווי מדיניות להקמת תאגידים ציבוריים ועוד.

קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה

שהמוסדות המנהלים של הקופה ידונו מעת לעת בסוגיה. דרך המלך היא קציבת תקופת הכהונה ולקראת סיומה לקיים דיון של המוסדות המנהלים בשאלה - האם להאריך או להפסיק את ההסכם.

הפגמים המהותיים בהליך ההתקשרות, אי-הסדרת דרכי ההתקשרות עם היועצים המשפטיים, העסקתם הממושכת והיעדר הפיקוח והבקרה הנאותים של המוסדות המנהלים והמפקחים בתחום זה - כל אלה יצרו תלות בלתי רצויה של היועצים המשפטיים בהנהלה ובעיקר במנכ"ל הקופה.

היעדר דיונים במוסדות המנהלים בסוגיות משפטיות: היועצים המשפטיים של הקופה אמורים לסייע למוסדות המנהלים בפיקוח ובקרה על חוקיות פעילות הדירקטוריון וההנהלה וכן להעלות לפני ההנהלה סוגיות משפטיות שמתעוררות עקב חקיקה או פסיקה חדשה. לייעוץ משפטי מקצועי יש חשיבות רבה לקבלת החלטות מיטביות במוסדות המנהלים בקופות ובהנהלה. לאחר שהיועצים המשפטיים מעלים את הסוגיות, על המוסדות המנהלים לדון בהם ולהפיק לקחים לצורך הפעילות השוטפת של הקופה.

הביקורת העלתה כי היועצים המשפטיים העלו לפני המנכ"ל סוגיות רבות הנוגעות למערכת הבריאות בארץ בכלל ולמאוחדת בפרט, אבל ההנהלה במאוחדת לא התייחסה בכובד ראש להערותיהם, לא העלתה אותן לדיון ואף לא דיווחה עליהן לחברי המוסדות המנהלים שלה, והם לא דנו בהערות היועצים ולא הורו להנהלה בקופה כיצד לפעול בנושאים שהעלו. בכך ישנו גם כשל בקרה של המוסדות המנהלים ובראשם יו"ר הקופה, שלא פעלו להגברת השקיפות ולא קבעו מנגנון שיבטיח דיווח של ההנהלה על סוגיות משפטיות שהובאו בפניה<sup>97</sup>.

## שירותי רואה חשבון

מאוחדת התקשרה עם שני משרדי רואי חשבון, ובשתי ההתקשרויות נמצאו ליקויים, כמפורט להלן:

1. עם אחד המשרדים קשורה הקופה מיום הקמתה (לפני עשרות שנים) בלא שנבדקו חלופות מעת לעת.
2. תקנון מאוחדת קובע כי הדירקטוריון ימנה את רואה החשבון של הקופה וכי המינוי טעון אישור של המועצה, אולם בפועל מינה המנכ"ל את אחד משני משרדי רואי החשבון האמורים. משרד זה עוסק בבקרת הדוחות הכספיים של בתי אבות ומלונות שבבעלות הקופה המנוהלים בידי המנכ"ל, ומכאן שהמנכ"ל הוא שמינה את רואה החשבון האמור לבקר את פעולותיו.

97 ראו בכרך זה ברוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "שירותי יעוץ משפטי".

עוד הועלה שהמוסדות המנהלים של מאוחדת לא קבעו את שכרו של משרד רואי החשבון העוסק בבדיקה ובקרה של הדוחות הכספיים של הקופה ולא חתמו על הסכם עמו או דאגו שהנהלה תחתום עליו.

מאוחדת לא הגבילה את משך ההתקשרות עם אותו משרד רואי החשבון, ולא נמצא שהמוסדות המנהלים שלה דנו בכך. מעיון בפרוטוקולים של דירקטוריון מאוחדת עולה כי חברים הביעו את מורת רוחם מאי-הסדרתו של תחום זה ודרשו שינויים, אולם יזמות אלו נבלמו בידי מנכ"ל הקופה הקודם, מר סלנט: בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה בנובמבר 2007 טען אחד החברים שלדעתו יש לרענן את הרכב רואי החשבון, ומנכ"ל הקופה דאז ענה לו: "אני מציע שתשאיר לי את זה". תגובת המנכ"ל דאז אינה ראויה משום שרואה החשבון בוחן את תפקוד המנכ"ל, וחשוב שלא תיווצר תלות ביניהם.

הממצאים גם מעלים חשש שבכך נתנו ידם המוסדות המנהלים ליצירת תלות אפשרית של אותו משרד רואה חשבון בקופה, משום שלא בדקו מהו היקף השירותים שהוא העניק לקופה ומהו שיעור הכנסתו מהקופה יחסית לכלל הכנסתו משירותי ראיית חשבון<sup>98</sup>.

## פעולות הקופה לארגון מחדש ולשינוי ועדכון של התקנון

### ארגון מחדש של הקופה

מבנה ארגוני ותקן הם כלים חשובים לבקרה של המוסדות המנהלים על ההנהלות הפעילות, שכן הם מאפשרים למוסדות המנהלים לוודא שמתקבלים עובדים לתקנים פנויים בלבד ושכישורי העובדים המתקבלים במכרז מתאימים לדרישות התפקיד. לפיכך היה על המוסדות המנהלים של הקופות להסדיר את תחום מינוי הבכירים בקופות.

נמצא כי המוסדות המנהלים של מאוחדת לא פעלו לקביעת מבנה ארגוני ותקן וכי אין למאוחדת נוהל לגיוס עובדים והיא אינה נוהגת לפרסם מכרזים לתפקידים בקופה. כלומר, אין למוסדות המנהלים של מאוחדת כלי בקרה בתחום זה. הדבר אפשר למנכ"ל מאוחדת לבצע שינוי ארגוני מקיף שבכללו מינויים רבים בלא בקרה ראויה של המוסדות המנהלים ובלא בדיקת התאמה של המועמדים. בפועל, בדיקת מבקר המדינה מ-2008 העלתה שהפעם האחרונה שבה פרסמה מאוחדת מכרז לאיוש תפקיד בכיר הייתה באוקטובר 2002.

חוק החברות קובע כי "הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו". חוק החברות הממשלתיות קובע כי חובה על הדירקטוריון של חברה

98 ראו בכרך זה בדות "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "שירותי רואה חשבון".

קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה

ממשלתית לקבוע את המדיניות הכללית של החברה, לקבוע מדי שנה בשנה את תקן עובדי החברה והמועסקים בשירותה, לעקוב ברציפות אחרי הגשמת המדיניות, התכניות והתקציבים של החברה, ולקבוע, בכפוף לכללים שיקבע שר האוצר ולפי הצעת רשות החברות הממשלתיות, את אופן הבחירה של המנכ"ל, המשנה למנכ"ל, סגני המנכ"ל, מנהלי האגפים ומנהל ענייני הכספים ואת תנאי כשירותם. הגם שמאוחדת אינה כפופה לחוק החברות ולחוק החברות הממשלתיות הדעת נותנת כי אחת הדרישות היסודיות מן הדירקטוריון היא לעקוב אחר תפקוד ההנהלה.

בישיבת דירקטוריון שהתקיימה באוקטובר 2007 הציג מנכ"ל מאוחדת, מר מועלם, לראשונה תכנית לארגון מחדש של הקופה, שבמסגרתה שינה את תפקידיהם של מקצת העובדים הבכירים ומינה מנהלי מחוזות וסגני מנהלי מחוזות.

נמצא כי סוגיית הארגון מחדש ואופן יישומו לא הוצגה לפני המועצה או הדירקטוריון לשם קבלת החלטה, אלא רק נסקרה לפנייהם באמצעות המנכ"ל. המנכ"ל לא הציג לפני חברי הדירקטוריון חלופות וניתוח עלות-תועלת המצביע על כדאיות המהלך ולא מסר להם לפני הדיון מידע על התכנית. בישיבה האמורה אמר אחד מחברי הדירקטוריון: "איני יודע מי מחברי [הדירקטוריון] היה בסוד העניינים. עליי התכנית הזו נופלת כרעם ביום בהיר".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2009 כתבה מאוחדת: "הקופה איננה חלק משירות המדינה וחוק שירות המדינה (מינויים) איננו חל בה. הקופה גם איננה חברה ממשלתית ואיננה תאגיד סטטוטורי. הקופה היא גוף פרטי, דו מהותי, שזכותו למנות את עובדיה בהליך הנראה בעיניו מתאים כדי לבחור את הטובים ביותר והמתאימים ביותר לתפקידם".

היעדר מבנה ארגוני מוגדר ומאושר ותקן במאוחדת יצר מצב שבו אין למוסדות המנהלים כלי לבקרה על תחום זה: מאוחדת לא הסדירה בנוהל את דרך גיוס העובדים הבכירים ומיעטה מאוד לגייס עובדים במכרז, ומנכ"ל מאוחדת ביצע תהליך של ארגון מחדש בלא לשותף את המוסדות המנהלים, ללא בקרה של הדירקטוריון ובלא לבדוק את התאמתם של המועמדים<sup>99</sup>.

## פעולות המוסדות המנהלים במאוחדת לשינוי ועדכון של תקנון הקופה

כאמור, ממצאי ביקורת המדינה מצביעים על כשל של המוסדות המנהלים במאוחדת בכל הנוגע להפעלת מנגנוני ניהול, בקרה ושקיפות ראויים. הכישלון נבע, בין היתר, מהיעדר תקנון עדכני שיחייב את הנהלת הקופה ומוסדותיה לנהוג ביתר שקיפות ונשיאה באחריות - כמקובל בגופים שיש בהם ממשל תאגידי תקין.

כך, בטיטת דוח הביקורת מסוף 2008 העלה משרד מבקר המדינה כי התקנון והנהלים במאוחדת אינם עומדים בקריטריונים של ממשל תאגידי תקין, כלומר הם אינם תואמים עקרונות בסיסיים

99 ראו בכרך זה בדוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "מינוי סמנכ"לים, מנהלי מחוזות ומנהלי אגפים בקופות החולים".

המשמשים היום נורמות יסוד של ניהול תקין ושל פיקוח ובקרה בתאגידים ובחברות ציבוריות, כפי שנקבע בחוק החברות. כמו כן הממצאים הצביעו על כשל מתמשך בתפקודם של המוסדות המנהלים במאוחדת, שבמשך שנים לא הצליחו ליצור ולהפעיל מנגנוני ניהול, בקרה ושקיפות ראויים שיבטיחו שהקופה תנהל כראוי על פי עקרונות של שקיפות ושוויון.

ואכן בין אוגוסט לנובמבר 2009 עסקה ועדת תקנון של מאוחדת (להלן - ועדת התקנון) בשינוי תקנון הקופה ובעדכונו, ובנובמבר 2009 אישרה המועצה של המאוחדת את שינוי התקנון המוצעים. אף על פי כן ביקורת חוזרת של משרד מבקר המדינה העלתה שמאוחדת טרם הטמיעה בתקנון את השינויים הדרושים. מאוחדת אמנם החלה בשינוי התקנון שלה בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, אך עדיין התעלמה מנורמות המקובלות בממשל תאגידי תקין, ולכן לא תיקנה ליקויים בתקנונה שעליהם הצביעה הביקורת.

מאוחדת גם לא עשתה עבודת מטה ראויה, וההליכים שקיימה ועדת התקנון לקו בחסר: הוועדה לא הביאה בחשבון את מלוא הנורמות הבסיסיות, לרבות אלו שכלולות בחקיקה קיימת וחלות על חברות, לרבות חברות ציבוריות; לא שיתפה את משרד הבריאות בתהליך ולא נעזרה במומחים חיצוניים. ראוי היה בין היתר שוועדת התקנון תדרוש סקירה של החקיקה הקיימת בתחום זה לרבות החקיקה העוסקת בגופים שפעילותם דומה לפעילותה של הקופה, וכן תדון בהוראות המשרד הנוגעות לנורמות שיש לכלול בתקנון, בשינויים המתחייבים מן המאפיינים הייחודיים לפעילות הקופה. ואולם הועלה שחברי ועדת התקנון לא ביקשו ולא קיבלו סקירה משפטית מלאה של החקיקה הרלוונטית לתקנון של גופים ציבוריים דוגמת מאוחדת ובכלל זה השוואה לחוק החברות ולכללים החלים על חברות ציבוריות, וכן בדבר הוראות המשרד לעניין זה. ועדת התקנון של מאוחדת גם לא נעזרה במומחים חיצוניים בתחום התאגידי, ולא פנתה לחברי המועצה והדירקטוריון בבקשה להציע הצעות לשינויים בתקנון.

מאוחדת הגישה את התקנון החדש לאישור משרד הבריאות, אך הוא לא אושר. היעדר תקנון המאושר בידי שר הבריאות משמעותו שמאוחדת, כשאר הקופות, אינה עומדת בהוראות החוק וכן, שאין אישור של שר הבריאות למבנה הארגוני ולהתנהלות הקופות, כפי שנקבעו בתקנונים.

המסקנה הכוללת העולה מהבדיקה היא שמאוחדת אמנם שינתה את התקנון שלה בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, אך היא לא הטמיעה נורמות המקובלות בממשל תאגידי תקין ולא תיקנה בתקנון את מלוא הליקויים שהועלו בביקורת משרד מבקר המדינה. לפיכך תקנון מאוחדת עדיין אינו מושתת על העקרונות הדרושים לניהול תקין של הקופה ולקיום הליכי פיקוח ובקרה ראויים.

בהתאם, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרדי הבריאות והאוצר - לדרוש ממאוחדת ליישם את מלוא נורמות היסוד של ניהול, פיקוח ובקרה הנדרשות מתאגיד בעל היקף ומורכבות עסקית בסדר גודל שלה ולעמוד על יישום זה<sup>100</sup>.

100 ראו בכרך זה בדוח "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", בפרק "הסדרה עדכנית של התקנון ונהלים - תמונת מצב".

## אי-שיתוף הפעולה של מאוחדת עם משרד מבקר המדינה

בחוק יסוד: מבקר המדינה נקבע שגוף מבוקר ימציא למבקר "ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות מסמכים הסברים, וכל חומר אחר, שלדעת המבקר דרושים לו לצורך הביקורת, לשם מילוי תפקידי הביקורת".

ואולם כפי שעולה בין היתר מהממצאים שהובאו לעיל, מאוחדת הערימה קשיים על משרד מבקר המדינה בעניין זה. עובדיה עיכבו פעמים רבות מסירת אסמכתאות, וכשמסרו אותן - התברר שלא תמיד נמסרו כל המסמכים הנוגעים לעניין ולא כל המסמכים והנתונים המבוקשים; תשובותיה של מאוחדת לשאלות שהציג לה משרד מבקר המדינה היו בחלקן לא מלאות ואף שגויות ומטעות.

כל אלה לא רק הביאו להתמשכות הביקורת, אלא גם מעוררים חשש להסתרת מידע, וחשש כבד שבנושאים רבים הבדיקה לא מוצתה. המסקנה היא כי אין מנוס אלא להשלים את הבדיקה בדרך של מינוי ועדת חקירה לבדיקת פעילות מאוחדת בתחומים שונים, ובהם גיוס מבוטחים, שיווק שירותי הקופה, מכרזים והתקשרויות, ניגודי עניינים.

## סיכום

קופת חולים מאוחדת היא גוף פרטי שלפעילותו יש מאפיינים ציבוריים וחלות עליו הנורמות המקובלות בגופים ציבוריים. החוק דורש הקמת מועצה ובה נציגי ציבור שאינם נמצאים בניגוד עניינים, ותקנון הקופה דורש שחברי המוסדות המנהלים יפעלו לטובת הקופה ויימנעו מניגודי עניינים. עקרונות הממשל התאגידי דורשים כלי בקרה ופיקוח מחודדים שיבטיחו את השקיפות ואת הנשיאה באחריות של דרגי הפיקוח והבקרה ושל דרגי הניהול. לשם כך התפתחו במשך השנים, בחקיקה ובפסיקה, נורמות לפעולתם הראויה של המוסדות המנהלים בגופים ציבוריים. אולם מאוחדת אימצה רק חלק מנורמות אלו.

התקשרויות בין הקופה לבין ספקים ונותני שירותים חיצוניים נעשו בניגוד לכללים שנקבעו בחוק חובת המכרזים ובתקנותיו. בעלי תפקידים בכירים בקופה וכן חברי המוסדות המנהלים פעלו בניגוד עניינים, פעמים בניגוד לחוק ובניגוד לתקנון הקופה; הם ניצלו את מעמדם ואת קשריהם עם נותני שירותים לקופה לשם קידום ענייניהם האישיים, פעמים תוך קבלה וחלוקה של טובות הנאה ובזבוז כספי ציבור, תוך התעלמות מכללי מינהל תקין ומנורמות ציבוריות בסיסיות.

הפעילות הלא תקינה של הקופה נמשכה שנים, ולדעת משרד מבקר המדינה, היא תוצאה של מחדל ניהולי מתמשך הן של מנהליה, שפעלו בניגוד לחוק, לתקנות ולכללי מינהל תקין; והן של גורמי הפיקוח והבקרה בקופה, ובהם יו"ר הדירקטוריון, יו"ר ועדת הביקורת, חברי ועדת הביקורת, מבקר הפנים והיועצים המשפטיים של הקופה, שלא פעלו נחרצות לעקור מן השורש את אי-הסדרים ואף נתנו יד להתמשכותם. פעילות חריגה זאת נעשתה עוד בתקופת המנכ"ל הקודם, עו"ד עוזי סלנט, שבה שימש המנכ"ל הנוכחי, מר שמואל מועלם, משנה למנכ"ל, והיא נמשכה גם לאחר מינויו של האחרון למנכ"ל הקופה. בעלי תפקידים אלה לא הפנימו את שנדרש מהם לפי החוק והתקנות ולפי כללי מינהל תקין, הם כשלו כשל ניהולי, ומהממצאים אף עולה חשש לפגיעה בטוהר המידות.

#### המלצה בדבר הקמת ועדת חקירה לבדיקת התנהלות מאוחדת

במשך שנים כשלו המוסדות המנהלים של מאוחדת בניהול ובהסדרת ניגודי העניינים בקופה, ואף נמצאו חברים במוסדות אלו שהיו נגועים בכך. הדבר הביא לידי כשל בפיקוח ובקרה ואפשר את קיומם של ליקויים רבים, נרחבים ומהותיים בתחומי גיוס המבוטחים, שיווק שירותי הקופה, סדרי מכרזים והתקשרויות וחלוקת טובות הנאה על חשבון כספי הציבור.

נוכח הליקויים החמורים בפעולות הנהלת הקופה וניגודי העניינים שהתגלו בה ונוכח החשש לפגיעה בטוהר המידות ואף להסתרת מידע - על משרד הבריאות, הממשלה או ועדת הביקורת של הכנסת לשקול להקים ועדת חקירה לבדיקת תפקודם של הנהלת קופת חולים מאוחדת והמוסדות המנהלים שלה. ללא תלות בכך, על המאסדרים, משרדי הבריאות והאוצר, לנקוט פעולה נמרצת לשינוי מהותי בסדרי עבודתה של הקופה, שבכללו הדגשת חובת הדיווח למוסדות המפקחים וחובת השקיפות כלפיהם, הגברת סמכות המוסדות המפקחים והטלת אחריות אישית עליהם, כמקובל בגופים דומים.