

**מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה
בקופות החולים**

תוכן העניינים

171	תקציר
197	מבוא
200	תפקוד המוסדות המנהלים והסדרת פעילותם
	נורמות עדכניות המסדירות ניהול, פיקוח ובקרה בקופות החולים -
200	תמונה כללית
204	הסדרה עדכנית של התקנון ונהלים - תמונת מצב
205	לאומית
208	הכללית
209	מכבי
211	מאוחדת
211	תהליך תיקון תקנון מאוחדת ועדכונו
	ניגודי עניינים של חברי המוסדות המנהלים והסגל הבכיר
215	והזוטר בקופות
216	ניגודי עניינים של חברי מועצה ודירקטוריון
216	1. דיווח של חברי מוסדות מנהלים על ניגוד עניינים
216	לאומית
216	מכבי
217	הכללית
217	2. ניגוד עניינים בפועל
217	מאוחדת
224	לאומית
225	מכבי
226	מינוי חברי המוסדות המנהלים
226	דרישה לכישורים
228	מינוי יו"ר מועצה
229	הכללית
229	לאומית
229	מינוי יו"ר דירקטוריון
230	הכללית
230	מינוי מנכ"לים לקופות החולים
231	מכבי
231	מאוחדת
233	לאומית
234	הגבלת תקופת כהונתם של מנכ"לים בקופות
234	מינוי סמנכ"לים, מנהלי מחוזות ומנהלי אגפים בקופות החולים

235	מאוחדת.....
236	לאומית.....
237	כלי מידע, בקרה וביקורת העומדים לרשות הנהלות הקופות
237	פעילות ועדת הביקורת
238	תפקוד ועדת הביקורת וסדרי הדיונים בה.....
240	נוכחות החברים בישיבות ועדת הביקורת.....
241	הרכב ועדת הביקורת, אי-תלות חבריה וחשש לניגודי עניינים.....
241	כישורי חברי ועדת הביקורת.....
	צוות בראשות מנכ"ל הקופה לתיקון ליקויים שהועלו בדוחות מבקר
242	המדינה
243	המבקר הפנימי
244	עצמאות המבקר הפנימי ותפקידיו הנוספים.....
244	מאוחדת.....
246	הסדרת פעילות הביקורת הפנימית.....
246	סמכויות המבקרים הפנימיים בקופות החולים.....
247	שירותי יועץ משפטי
248	מאוחדת.....
248	רכישה והפעלה של שירותי ייעוץ משפטי.....
249	לאומית.....
250	שירותי רואה חשבון
250	סדרי בחירת רואה החשבון, דרך מינויו וקביעת שכרו.....
251	אי-תלותו של רואה החשבון בקופה.....
	פיקוח, בקרה והגברת השקיפות באמצעות האחראים לבירור
252	תלונות בקופות
252	סדרי מינויים של האחראים לבירור תלונות וכפיפותם.....
253	סמכויותיהם של האחראים לבירור תלונות בקופות.....
253	תפקידים נוספים של האחראים לבירור תלונות בקופות.....
254	מתכונתם של דיווחי האחראים לבירור תלונות ותדירותם.....
255	מועצה רפואית במוסדות המנהלים של קופות החולים
256	סדרי כינוסם של המוסדות המנהלים ותפקודם
257	הכנת תכניות עבודה לקופה.....
257	סדרי הדיונים במוסדות המנהלים.....
261	נוכחות חברי המוסדות המנהלים בישיבות.....
264	תיעוד הדיונים של המוסדות המנהלים.....
267	סדרי מעקב ובקרה.....
268	נחיצות המועצות.....
169	חלוקת תפקידים ואחריות בין הדירקטוריון להנהלה הפעילה.....
270	הפיקוח על שכר הבכירים בקופות.....
273	סדרי שיתופו של ציבור המבוטחים בניהול הקופות
273	מינוי חברי מועצות.....

מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים

279	 מינוי חברי דירקטוריון בקופות החולים
279	 ייצוג המבוטחים בדירקטוריונים
280	 ייצוג מנגנוני הקופות בדירקטוריונים
282	 אפשרויות לקשר עם חברי המוסדות המנהלים
282	 ועדות בירורים
284	 סיכום
286	 המלצה בדבר הקמת ועדת חקירה לבדיקת התנהלות מאוחדת

תקציר

קופות החולים (להלן - הקופות) הן גופים דו-מהותיים - גופים פרטיים שהיבטים רחבים וחשובים בפעילותם הם ציבוריים: הקופות משרתות את כלל תושבי המדינה¹, והן מנהלות ומספקות שירותים ייחודיים שערכם הכולל הוא כ-38.5 מיליארד ש"ח בשנה. עם זאת הקופות נבדלות מאוד זו מזו בתחומים רבים ובהם דרכי הבחירה והמינוי של חברי המוסדות המנהלים שלהן ושל בכירי הקופות, ייצוג הגופים השונים והציבור במוסדות המנהלים ובנורמות הפעולה והניהול שהן החילו על עצמן.

על פי הוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), מתן שירותי הבריאות באמצעות קופות החולים יהא מושתת על עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית. נוסף על כך, על פי החוק, שירותי הבריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות יינתנו בישראל, לפי שיקול דעת רפואי, באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח, והכול במסגרת מקורות המימון העומדים לרשות קופות החולים. הקופות מתוקצבות מקופת הציבור ויש להן תפקיד מרכזי במערכת הבריאות. על כן יש חשיבות רבה לשמירה על תקינות פעולתן, על שקיפותה, על ניהולן המקצועי לטובת ציבור מבוטחייהן-לקוחותיהן ועל יישום של עקרון השוויון ונורמות של מינהל תקין וטוהר המידות בפעולתן ובכלל זה שמירת זכויות המבוטחים. מכאן גם חשיבות השמירה על האיכות, המקצועיות ותקינות הפעולה של המוסדות המנהלים² של הקופות, שתפקידיהם העיקריים הם לקבוע את מדיניות הקופות, לבקר את פעילות המנכ"ל וצוותו³ ולפקח עליה. כמו כן החוק קובע כי משרד הבריאות (להלן גם - המשרד) יפקח על פעילותן של קופות החולים ויבקר את איכות שירותיהן.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2008 עד יוני 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין סוגיות מרכזיות הנוגעות למוסדות המנהלים את קופות החולים ובהן: הסדרה של המעמד המשפטי, המבנה הארגוני והסמכויות של המוסדות המנהלים של הקופות; איוש התפקידים בהם; סדרי הבחירה והמינוי של נציגים במוסדות המנהלים; סדרי פעילותם של מוסדות אלו; הפיקוח על שכר הבכירים בקופות; הביקורת הפנימית בקופות ושימושם של המוסדות המנהלים בה; דרכי ההתקשרות של הקופות עם רואי החשבון והיועצים המשפטיים שלהן ודרכי הפעלתם ופעולות האחראי על ברור התלונות בכל קופה. תהליך הביקורת כלל בדיקות מעקב והשלמה ב"זמן אמת", שבכללה עדכון הדוח בגין פעולות משמעותיות שביצעו הקופות לתיקון ליקויים.

1 לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בסוף שנת 2009 היו כ-7.5 מיליון מבוטחים בקופות.

2 מועצת הקופה, הדירקטוריון והוועדות שהקימו גופים אלה.

3 צוות המנכ"ל כולל מנהלי מחוזות, מנהלי אזוריים והמנגנונים הכפופים לבעלי תפקידים אלו.

הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות, בארבע קופות החולים: בשירותי בריאות כללית (להלן - הכללית), במכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי), בקופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת) ובלאומית שירותי בריאות (להלן - לאומית) וכן במשרד האוצר - באגף הממונה על התקציבים ואצל הממונה על השכר. בדיקות השלמה נעשו במוסד לביטוח לאומי ובמשרד המשפטים. מידע נוסף התקבל מראיונות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם דירקטורים וחברי מועצות בקופות החולים ועם נציגי גופים המייצגים צרכני שירותי בריאות.

עיקרי הממצאים

תפקוד המוסדות המנהלים והסדרת פעילותם

אימוץ נורמות עדכניות המסדירות ניהול, פיקוח ובקרה בקופות החולים - תמונה כללית

1. אמנם ארבע קופות החולים החלו לפעול לפני חקיקת החוק, אך גם לאחריה הן נשארו רשומות ומאוגדות כאגודות על פי הוראות החוק העות'מני על האגודות מ-1909⁴, שהמבנה הארגוני-משפטי של אגודות הפועלות על פיו אינו מותאם למבנה הנורמטיבי הנדרש בראשית המאה העשרים ואחת מארגון ציבורי-כלכלי דוגמת קופת חולים בתחומי הניהול וכלי הפיקוח והבקרה.

"ממשל תאגידי" הוא שם כולל למארג נורמות היסוד לניהול, לפיקוח ולבקרה בתאגיד העסקי. על פי רוב, מארג הנורמות מגוון למדי ויכול שיכלול חיקוקים כדוגמת דברי חקיקה ראשית, תקנות ונורמות הנגזרות מפסיקת בתי המשפט לצד נהלים, הוראות עבודה והסדרים פנימיים נוספים שקובע התאגיד עצמו. מארג כללים זה מגדיר וקובע את מתכונת ניהול התאגיד, ובין היתר מסדיר את פעולת מרכיבי התאגיד ואת תפקידיהם⁵. חשיבותו היא, בין היתר, ביצירת מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה ראויים, המבטיחים כי התאגיד יתנהל כיאות ויפעל בשקיפות על פי עקרון השוויון וכללי דיווח ובקרה ראויים, וכי המנהלים וגורמי הפיקוח והבקרה ישאו באחריות לפעילותם.

2. כאמור, אף שהקופות נותנות שירות דומה ומאפייני התאגדותן דומים, הן נבדלות מאוד זו מזו בתחומים רבים. בין היתר נבדלות הקופות בדרכי הבחירה והמינוי של המוסדות המנהלים שלהן ושל בכירי הקופות, ייצוג הגופים השונים והציבור במוסדות המנהלים והנורמות שהן החילו על עצמן. נמצא שכלל שקופה נמנעה מלאמץ נורמות עדכניות, כך נמצאו בפעולותיה ליקויים רבים יותר שנוקיהם רבים יותר. גם בהתייחסות לממצאי הביקורת נמצא שוני רב בין הקופות. פעולתן של הכללית ומכבי התבססה על נורמות עדכניות יחסית עוד לפני הביקורת, והן תיקנו

4 בגוף החוק הוכנסו שינויים טכניים בעיקרם, הנובעים מהקמת המדינה ורשויותיה.

5 כללי יסוד אלה חיוניים לכלל התאגידים ובהם קופות החולים.

ליקויים רבים שהועלו בביקורת; לאומית תיקנה חלק מהליקויים, בעיקר במסגרת הסכם חדש שחתמה ביולי 2010 עם משרדי האוצר והבריאות. המדובר בהסכם שעל פיו לאומית תכין תקנון חדש המסדיר בחירה של נציגי ציבור למוסדות המנהלים ומחזק את הבקרה והביקורת בקופה ועל כן הוא הסדר מהותי-חדשני שכאשר ייושם הוא עשוי לקדם באופן משמעותי נורמות ניהול ובקרה עדכניות (ראו פרוט בהמשך). גם מאוחדת תיקנה ליקויים שנמצאו בפעולותיה, אולם ליקויים רבים לא תוקנו, והדבר נבע, בעיקר, מתפיסתה של מאוחדת את עצמה, כפי שבאה לביטוי בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת, כגוף פרטי דו-מהותי, שאמנם יש בפעילותו היבטים ציבוריים אך הוא אינו מחויב לאמץ מיוזמתו את מלוא הנורמות העדכניות הנוגעות לגופים ציבוריים.

לדעת משרד מבקר המדינה היות ומאוחדת היא גוף גדול המנהל תקציב וכספי ציבור בהיקף של מיליארדי ש"ח והיות והיא אחת מקופות החולים שתושבי המדינה חייבים להיות מבוטחים בהן - הרי שמאוחדת, כמו שאר הקופות חייבת לאמץ נורמות ניהוליות עדכניות ובעיקר את מיטב הנורמות החלות על גופים דומים: גופים הפועלים לפי חוק החברות התשנ"ט - 1999 (להלן - חוק החברות) או חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). תגובת מאוחדת מצביעה על כך שהיא לא הטמיעה בגישה את הצורך באימוץ נורמות כאמור; ואכן, כפי שיפורט להלן, זהו אחד המחדלים של הנהלת מאוחדת.

3. תקנוני הקופות קובעים נורמות חשובות ביותר הנוגעות לדרכי ניהול הקופות ותפעול המוסדות המנהלים שלהן, את דרכי בחירתם של חברי המוסדות המנהלים והכישורים הנדרשים מהם, את תפקידם של המוסדות הללו ואת סדרי הבקרה שלהם על אופן ניהול הקופה. תקנונים המאמצים נורמות עדכניות, בצירוף כללי הדין הנוספים ובראשם נורמות חקיקה ראשית, יכולים לצמצם השפעה לא ראויה של אינטרסים מצידם של פקידים, ארגוני עובדים או סגל רפואי פנים-ארגוני ולאפשר למוסדות מנהלים לקיים הליכי פיקוח ובקרה נאותים.

ואכן במהלך השנים ניסו משרדי הבריאות והאוצר להסדיר את תקנוני הקופות. מאז 1999 ועד 2008 הציגו משרדי הבריאות והאוצר לקבוע בחוק ההסדרים נורמות עדכניות שעל הקופות לכלול בתקנוניהן, אך ההצעות לא אושרו. בהחלטה מספטמבר 2003 ובהחלטה מספטמבר 2006 קבעה הממשלה שיש להסדיר את המבנה התאגידי של הקופות ואת סמכויותיהם של המוסדות המנהלים שלהן, לקבוע דרכים למינוי חברים למועצת קופת חולים ולדירקטוריון שלה, לקבוע את אופן מינוי יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל, לקבוע את אופן בחירת ועדת הביקורת ועוד. בהחלטת ממשלה נוספת ממאי 2009 קבעה הממשלה כי ועדה ציבורית תבחר את חברי המועצה⁶ ואלו יבחרו את חברי הדירקטוריון של קופת החולים מתוך רשימה שתגיש הוועדה הציבורית. אך למרות כל ההחלטות האלה הנושא לא הוסדר וכל קופות החולים התנגדו למהלך המוצע. לפיכך עד תחילת 2008, מועד תחילת הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא זה, שר הבריאות לא אישר את התקנונים ולא קודמה הסדרתם ורק במהלך הביקורת ובעקבות הערות מבקר המדינה הגיעו משרדי

6 על פי החוק, המועצה היא גוף הניהול העליון בקופות.

הבריות והאוצר להסכם עם לאומית המפרט, בין השאר, את השינויים שתבצע לאומית בתקנונה וכמו כן מכבי ומאוחדת שינו את התקנונים שלהן - ובכך חל קידום בהסדרה. עם זאת, עוד רבה הדרך עד שהקופות יחילו על עצמן את כללי הממשל התאגידי הנהוגים בגופים דומים.

הסדרה עדכנית של התקנון ונהלים - תמונת מצב

להלן הממצאים הנוגעים לסדרי אימוץ נורמות ראויות בכל קופה וקופה, לפי הנושאים שנבדקו.

לאומית

כבר בטיטוט דוח ביקורת מסוף 2008 הציג משרד מבקר המדינה ליקויים מהותיים בתקנון לאומית ובהם מתן משקל ועצמה רבים מדי ליו"ר הסתדרות העובדים הלאומית⁷ (להלן - הע"ל), ששימש גם יו"ר המועצה וגם יו"ר הדירקטוריון של קופת חולים או מינה אותם. כך אפשר התקנון ליו"ר הע"ל לקבוע את זהות יו"ר מועצת הקופה ויו"ר דירקטוריון הקופה ללא התייעצות עם חברי המועצה והדירקטוריון וממילא בלא ועדת איתור, שלא לפי הוראות המשרד. התקנון גם אפשר להע"ל למנות 90% מחברי המועצה ובכך הנציח את שלטון הע"ל והמנגנון שלה בקופה. התקנון גם לא כלל בין תפקידיה של ועדת הביקורת את הדיון בתכנית העבודה השנתית של המבקר הפנימי ואת אישורה בוועדה ולא חייב דיון של ועדת הביקורת בדוחות שהכין המבקר הפנימי. פעולות אלה צריכות להיות לב עבודתה של ועדת הביקורת, שיש לה תפקיד חשוב בביקור ובבקרה - והיעדרן פגע קשות בתפקוד הוועדה.

כאמור, לאחר סיום הביקורת, בסוף יולי 2010, חתמה לאומית על הסכם עם הממשלה (להלן ההסכם החדש), שמטיל עליה, בין היתר, נורמות תקנוניות-ניהוליות עדכניות בתחום סדרי מינוי ובחירה של מועצת הקופה והדירקטוריון שלה ובכלל זה הקמת ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון שתבדוק כשירות של מועמדים, תמנה 4 מ-11 חברי הדירקטוריון ותגיש למועצה רשימה של מועמדים לתפקיד חבר דירקטוריון, לאחר בדיקת כישוריהם שמתוכה תבחר המועצה ארבעה חברים נוספים.

ההסכם החדש קבע כי הדירקטוריון יבחר ביו"ר מבין חבריו וכן במנכ"ל הקופה באמצעות ועדת איתור עצמאית ובלתי תלויה, ונקבעו גם תנאי כשירות לשני התפקידים. עוד קבע ההסכם החדש עיקרון וכלי ניהולי-בקרתי חדש ומתקדם דומה להליכים ולכלים החלים בחברות ציבוריות, ולפיו תחזק ועדת הביקורת: הדירקטוריון יבחר אותה מבין חבריו, ויו"ר הדירקטוריון וכל נושא משרה בקופה לא יהיו חברים בה. הוועדה הוסמכה לדווח היישר לדירקטוריון, להנחות את המבקר הפנימי בעבודתו ולפקח עליו ובכלל זה לדון בממצאי הביקורת שלו. עקרונות אלה

7 הסתדרות העובדים הלאומית היא אגוד מקצועי שפועל בעשרות ענפי עבודה בארץ.

יאפשרו לוועדת הביקורת לשמש כלי רב ערך, עצמאי ובלתי תלוי שיעסוק בבקרה של תפקוד הקופה על מכלול מוסדותיה ובשיפור הארגון, ובה בעת יחזק מעמד המבקר הפנימי, תחזק אי-תלותו ותשופר יכולתו לערוך ביקורת עצמאית ובלתי תלויה. ההסכם החדש בין לאומית לממשלה הוא צעד חשוב שעשוי לשפר את תפקודה של הקופה, שבעבר נמצאו בפעילותה ליקויים רבים, והוא עשוי לשמש נורמה ראויה גם ליתר הקופות. עם זאת המבחן הוא ביישומו.

הכללית

עוד לפני עריכת הביקורת אימצה הכללית כמה מן הנורמות העדכניות ובהן הגברת שקיפותם של דיוני המועצה והדירקטוריון, הגברת השקיפות בתחום הדיווח הפיננסי והחלת נורמות עדכניות בתחום הביקורת כמו הרכב ועדת הביקורת וסמכויותיה. כמו כן עוד לפני עריכת הביקורת נדרשו נציגי הציבור בקרב חברי המועצה והדירקטוריון של הכללית (למעט נציגי ההסתדרות שהיוו שליש מהחברים) לדווח בכתב בעת הליך בחירתם על פעילות שלהם שעשויה להציב אותם במצב של ניגוד עניינים במילוי תפקידם בכללית. לאחר קבלת ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה הודיעה הכללית למשרד מבקר המדינה כי היא החילה נורמות כאלה גם על נציגי ההסתדרות במוסדות המנהלים שלה. כמו כן היא החילה על עצמה נורמות עדכניות הנוגעות לתקנים חשבונאיים העוסקים בשקיפות הדיווחים הכספיים, לרבות סקר ניהול סיכונים שביצעה. יצוין כי הכללית הסכימה שמשרדי הבריאות והאוצר יפעלו לחקיקת חוק שיחיל על כל הקופות נורמות עדכניות, ובין היתר יפריד בינה ובין ההסתדרות, אולם החוק טרם חוקק. עם זאת, אם עקרונות ההסכם החדש של לאומית עם הממשלה יחול גם על הכללית, כמו על יתר הקופות, תהיה בכך פריצת דרך חשובה נוספת.

אשר לכישורים הנדרשים מחברי המוסדות המנהלים: הכללית החילה על עצמה בפועל את הנחיות חוק החברות בעניין הכישורים הנדרשים מחברי המוסדות המנהלים. כבר בשנת 1995 הקימה הכללית ועדה בלתי תלויה של שלושה חברים בראשות השופטת ולנשטיין, והוועדה מינתה 34 חברים למועצה, מהם שבעה חברים לדירקטוריון הקופה, וכן יו"ר מועצה ודירקטוריון. ההסתדרות מינתה אז 17 נציגים למועצה וארבעה נציגים לדירקטוריון. אולם שלא כמו הנציגים שמינתה הוועדה, נציגי ההסתדרות לא מילאו שאלונים בעניין כישוריהם, וממילא כישוריהם לא נבחנו. ב-2008 נותר רק נציג הסתדרות אחד בדירקטוריון, וההסתדרות מינתה נציג נוסף. במהלך הביקורת כינסה הכללית מחדש את ועדת ולנשטיין, וזו בדקה את כישוריו של נציג ההסתדרות בדירקטוריון ואישרה את התאמתו לתפקיד. ואולם, על פי דיווח של הכללית, במועד סיום הביקורת, יוני 2010, עדיין כיהנו במועצת הקופה שישה נציגי הסתדרות פעילים⁸ שכישוריהם לא נבדקו. כמו כן בדירקטוריון כיהנו שני נציגי הסתדרות ורק כישוריו של אחד מהם נבדקו כאמור בידי הוועדה. יוצא שאי אשורו של תקנון הכללית בידי שר הבריאות והיעדר הסדרה של התקנון מנעו

8 נציגים פעילים - נציגים שמגיעים לישיבות המועצה.

תחלופה של דירקטורים וחברי מועצה, והדבר פגע בהתנהלות המוסדות המנהלים של הכללית.

הכללית היא הקופה הגדולה בישראל: בשנת 2010 היא שירתה 3.9 מיליון מבוטחים, ומחזור הפעילות שלה לשנת 2010 הסתכם בכ-21.3 מיליארד ש"ח. מן הראוי ששר הבריאות ומשרד הבריאות ישימו בראש סדר העדיפויות שלהם את הסדרת ניהולה של הקופה, ובכלל זה אישור תקנון לקופה המקובל עליהם, שבו, בין היתר, ייקבעו הדרכים למינוי הדירקטורים ולבחירת המועצה. ואולם שרי הבריאות והמשרד לא הסדירו עניינים אלה במשך כ-15 שנה, ולכן לא רוענו הנפשות הפועלות במוסדות המנהלים ולכן, במשך השנים פחת מספר חברי המועצה בכללית עד שבמועד סיום הביקורת כיהנו במועצה כחצי ממספר החברים הדרושים (26 מבין 51).

מ כ ב י

כבר בשנת 2006, בעקבות ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה, קבעה מכבי הוראות בעניין מניעת ניגוד עניינים בנוהלי הרכש והמכרזים שלה. אחר כך - בטיטת דוח הביקורת מסוף 2008 - העלה משרד מבקר המדינה ממצאים על ליקויים בתקנון מכבי ובהם היעדר הוראות בדבר דרכי המינוי של יו"ר המועצה, יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל והיעדר הוראות בדבר הכישורים הנדרשים מהם. כמו כן משרד מבקר המדינה העיר שתקנון מכבי אפשר לבעלי קשר עסקי עם הקופה (מתן שירות רפואי לחברי הקופה) להתמנות לחברי המוסדות המנהלים בלא שהסדיר את ניגוד העניינים הנובע מכך וכן מכבי לא הסדירה גם את ניגוד העניינים של נציגי הציבור במועצה שיש להם קרובי משפחה בקופה. ואכן, בינואר 2009, סמוך לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת, תיקנה מכבי בתקנון חדש שכתבה, כמה מהליקויים ובין היתר הסדירה בתקנון החדש את סוגיית ניגוד העניינים ועיגנה בו הוראות בדבר דרכי מינוי של בכירי הקופה והכישורים הנדרשים מהם. נוסף על כך, לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת אישרה מכבי נוהל מקיף למניעת ניגוד עניינים והחילה אותו על חברי המוסדות המנהלים ועל כלל עובדי הקופה. על פי הנוהל הוחתמו חברי המוסדות המנהלים על תצהירים בדבר היעדר ניגוד עניינים בין תפקידם במכבי ובין עיסוקיהם האחרים. את התקנון החדש הציגה מכבי לפני משרד הבריאות אך הוא לא אושר, ומכבי והמשרד מנהלים משא ומתן על סעיפיו השונים.

מ א ו ח ד ת

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 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 תתנהל כראוי על פי עקרונות של שקיפות ושוויון⁹.

ואכן בין אוגוסט לנובמבר 2009 עסקה ועדת תקנון של מאוחדת (להלן - ועדת התקנון) בשינוי תקנון הקופה ובעדכונו, ובנובמבר 2009 אישרה המועצה של המאוחדת את שינויי התקנון המוצעים. אף על פי כן, ביקורת חוזרת של משרד מבקר המדינה העלתה שמאוחדת טרם הטמיעה בתקנון את השינויים הדרושים. מאוחדת אמנם ניגשה לשינוי התקנון שלה בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, אך עדיין התעלמה מנורמות המקובלות בממשל תאגידי תקין, ולכן לא תיקנה ליקויים בתקנונה, עליהם 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. בכלל זה, ראוי היה 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 דו-מהותיים דוגמת מאוחדת ובכלל זה השוואה לחוק החברות ולכללים החלים על חברות ציבוריות, כמו גם בדבר הוראות המשרד לעניין זה. ועדת התקנון של מאוחדת גם לא נעזרה במומחים חיצוניים בתחום התאגידי, 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.

9 פרטים ראו בכרך זה בדוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה" וכן "פעולות בלתי תקינות לשם גיוס ושימור של מבוטחים".

הסדרת סוגיות של ניגוד עניינים

הקופות הן גוף פרטי דו-מהותי ולכן נורמות שמטרתן מניעת הימצאות במצב של ניגוד עניינים חלות עליהן ועל נושאי תפקידים בהן. בכלל זה, החוק קובע כי "במועצת קופת החולים יהיו נציגים של חברי קופת החולים אשר ייבחרו בדרך שתיקבע בתקנון, ובלבד שלא יהיו עובדי קופת החולים ולא יהיו קשורים בקשר עסקי עמה". נוסף על כך, על פי חובת הנאמנות לציבור, הנגזרת בין היתר ממעמדן של הקופות כגופים דו-מהותיים, נאסר על עובדי הקופות להימצא במצב של ניגוד עניינים, כדי למנוע את האפשרות שבעת מילוי תפקידם הם יושפעו מאינטרסים זרים. אשר על כן, על המוסדות המנהלים של הקופות הייתה מוטלת, זה מכבר, החובה לפעול בהתמדה באמצעות מנגנוני היעוץ המשפטי למניעת הימצאותם של נושאי תפקידים ועובדים בקופות במצב של ניגוד עניינים, בין היתר באמצעות קביעת נהלים והסדרים מתאימים ואכיפתם.

מאחדות

1. הביקורת העלתה אי-התאמה של נוהלי מאוחדת והליכי העבודה בקופה לנורמות ניהוליות-ציבוריות ראויות. כל אלה אפשרו ניגודי עניינים מהותיים ומתמשכים ויצרו תרבות ארגונית-ניהולית קלוקלת. תקנון מאוחדת קובע כי "חברי המוסדות הנבחרים של האגודה ועובדיה יפעלו בנאמנות לטובת האגודה וימנעו מכל פעולה אשר יש בה משום ניגוד אינטרסים במסגרת מילוי תפקידם". אולם, הביקורת העלתה שבמשך שנים רבות לא פעלו המוסדות המנהלים של הקופה כדי לשרש תופעות של ניגוד עניינים. במשך שנים מאוחדת אף לא פעלה ליישום הוראת התקנון בעניין ניגוד עניינים ולבקרה בנושא ואף שהבינה כי הוראות התקנון אינן די מפורטות וכי דרוש נוהל בנושא זה היא לא קבעה נוהל כזה. רק בינואר 2009, במהלך הביקורת, אישרה הנהלת מאוחדת נוהל למניעת ניגוד עניינים החל על עובדיה ועל חברי המוסדות המנהלים.

ואכן בהיעדר אכיפה ובקרה העלה משרד מבקר המדינה כי עד מועד סיום הביקורת ועד לקביעת הנוהל כאמור לעיל, נמצאו חברים אחדים במוסדות המנהלים של מאוחדת במצב של ניגוד עניינים, פעמים אף חמור. כך נמצא שלחברים אחדים במוסדות המנהלים יש קשרים עסקיים עם הקופה או קרובי משפחה המועסקים בקופה, אך הם לא הסדירו את ניגוד העניינים הנובע מכך. כמו כן לא נמצאו מסמכים המעידים שחברי המוסדות המנהלים האמורים דיווחו למוסדות המנהלים וליועץ המשפטי של הקופה על הזיקות העסקיות שלהם לגופים פרטיים שמהם רוכשת הקופה שירותים ומוצרים ועל קרובי משפחתם המועסקים בקופה. עוד נמצא שגם עובדים בכירים בקופה שקרובי משפחתם מדרגה ראשונה הועסקו אצל ספקים של הקופה לא הסדירו את ניגוד העניינים הנובע מכך. חמור לא פחות - הקופה עצמה לא פעלה לשם עריכת הסדר ובקרה למניעת ניגוד עניינים בקרב חברי המוסדות המנהלים ועובדי הקופה.

2. גם באשר לוועדת הביקורת של מאוחדת - הועלה שחבריה לא חתמו על התחייבות להימנע מניגוד עניינים. עוד הועלה כי נהלי מאוחדת אינם מונעים ממי

שקרום משפחתו מועסק בקופה להתמנות לחבר ועדת הביקורת, ובפועל לשניים מחברי הוועדה קרובי משפחה מדרגה ראשונה המועסקים בקופה. נוסף על כך, אחד מחברי ועדת הביקורת שימש גם חבר הנהלה במוסד השייך למאוחדת, ויש חשש שגם הוא היה נגוע בניגוד עניינים. הדרישה למניעת ניגוד עניינים חשובה במיוחד לגבי חברי ועדת הביקורת, וכך גם נכתב במפורש בחוות דעת משפטית חיצונית שקיבלה מאוחדת בעניין נושא ניגוד העניינים של חברי ועדה זו.

3. כאמור, ניגודי עניינים, מקצתם חמורים מאוד, נמצאו גם בקרב סגל הניהול הבכיר בהנהלה הפעילה של הקופה¹⁰. להלן דוגמאות (פירוט בעניין זה ראו בכרך זה בדוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה").

(א) 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 שנים מספר 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. 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 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. אשר על כן, העסקת קרובי משפחתו אצל ספקים שעמם התקשר, יחד עם היעדר הליך תחרותי שקוף, נוכח הגידול הניכר שחל במהלך השנים במחזור העסקאות עם אותם ספקים ונוכח הפגמים המהותיים בסדרי הבידוק והבקרה המקובלים - כל אלה מעלים חשש לניגוד עניינים חמור, ואף לקבלת טובת הנאה.

על מר עליאש היה לדווח על קשרים אלה להנהלת הקופה וליועץ המשפטי של הקופה כדי שייבחן הצורך בהסדר למניעת ניגוד עניינים. על הנהלת הקופה והיועץ המשפטי היה להסדיר או למנוע מצב של ניגוד עניינים, אולם לא נמצא שהם עשו זאת¹¹.

(ב) מר צבי הרץ: מכהן כחבר הדירקטוריון 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 שירותי ניקיון ושמירה לקופה (להלן - הספק). יצוין כי הספק האמור נתן שירותי ניקיון ושמירה גם בסניפי הקופה במחוז שעליו ממונה מר הרץ. בניגוד לטענתו ולהסבריו למשרד מבקר המדינה כי לא היה לו חלק בקבלת ההחלטות בעניין

10 בעלי תפקידי ניהול הכפופים למנכ"ל הקופה, כגון מנהלי מחוזות ומנהלי אגפים והכפופים להם.

11 ראו בכרך זה בדוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה" ובפרק "ניגודי עניינים ואי דיווח על העסקת קרובי משפחה של מנהלים בכירים".

העסקת ספקים, הביקורת העלתה כי הוא אישר בחתימתו כמה פעמים את הרחבת היקף השירותים של הספק 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.¹²

(ג) מר ג'ורג' שריקי: מבוסחי מאוחדת 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"ח¹³; ניהול ההתקשרות עם בתי מרקחת פרטיים ופיקוח עליהם; 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), שהקופה התקשרה עמו בהסכם להספקת תרופות לחבריה¹⁴. על ההסכם חתם מר שריקי גם כבעלים של בית המרקחת וגם כרוקח הראשי של הקופה, בניגוד לסדרי מינהל תקין. עצם העסקתו של בעל בית מרקחת פרטי כאחראי למערך הרוקחות בקופה, 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.

מהאמור לעיל עולה פגם מהותי במאוחדת, המצביע על תרבות ארגונית לא ראויה ועל כישלון של הניהול, הפיקוח והבקרה של המוסדות המנהלים בקופה ושל הנהלת הקופה.

לאומית

בלאומית הועלה חשש לניגוד עניינים של חברי המוסדות המנהלים. ארבעה חברי דירקטוריון לאומית שימשו דירקטורים גם בחברות הקשורות להע"ל, שהיא בעלת שליטה בלאומית. בעקבות הביקורת הפסיקו ארבעתם למלא את תפקידם בקופה עד דצמבר 2008. כמו כן שניים משלושת חברי ועדת הביקורת של לאומית שימשו גם דירקטורים בחברות הקשורות להע"ל. בהליך בחירתם הם לא נדרשו לדווח על

12 ראו בכרך זה ברוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה" בפרק "ניגודי עניינים ואי דיווח על העסקת קרובי משפחה של מנהלים בכירים".

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

14 באוגוסט 2010 הודיעה הקופה למשרד מבקר המדינה כי הרוקח הראשי מכר את חלקו בבעלות על בית המרקחת הפרטי.

פעילות שעשויה להציב אותם במצב של ניגוד עניינים בעת מילוי תפקידם בלאומית, ולא נבחן הצורך לערוך עבורם הסדר למניעת ניגוד עניינים.

לאחר הביקורת, ביוני 2010, דיווחה לאומית למשרד מבקר המדינה כי חברי המוסדות המנהלים, ובכלל זה חברי ועדת הביקורת, ממלאים הצהרות בדבר היעדר ניגוד עניינים בין תפקידם בקופה ובין עיסוקיהם האחרים, והדבר נבדק בידי היועץ המשפטי של הקופה לפי אמות המידה הקבועות בחוק החברות הממשלתיות. יצוין כי ההסכם שחתמה לאומית עם הממשלה ב-2010 עשוי לפתור את סוגיית ניגוד העניינים של הדירקטורים. עוד דיווחה לאומית כי "כבר בפברואר 2009, לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת, מונו שלושה חברים חדשים בוועדת הביקורת שאין להם זיקה להע"ל או למוסדותיה".

מ כ ב י

במכבי נמצאו חברים במוסדות המנהלים, מקצתם נציגי ציבור, שלא הצהירו על העסקת קרובי משפחתם בקופה. לאחר הביקורת תיקנה מכבי את התקנון שלה והיא מחייבת את חברי המוסדות המנהלים לדווח על קרובי משפחה שלהם המועסקים בקופה. כמו כן במועצת מכבי נמצאו שני נציגי ציבור שהם בעלי קשר עסקי עם הקופה (מתן שירות רפואי לחברי הקופה), בניגוד לחוק. עוד הועלה שאומנם ועדת הביקורת של מכבי מורכבת מאישים חיצוניים אולם חברי הוועדה לא חתמו על התחייבות להימנע מניגוד עניינים.

כאמור, בתחילת 2009, לאחר קבלת הערות משרד מבקר המדינה, שינתה מכבי את התקנון שלה ועיגנה בו הוראות הנוגעות למניעת ניגוד עניינים וכן הסדירה בנהל כולל את נושא מניעת ניגוד העניינים והחילה אותו על כל עובדי הקופה. על פי נוהל זה, בין היתר, מחייבת מכבי את עובדיה ואת חברי המוסדות המנהלים לדווח על קרובי משפחתם המועסקים בקופה. כמו כן, לאחר מועד סיום הביקורת החתימה מכבי את חברי ועדת הביקורת שלה על הצהרות בדבר מניעת ניגוד עניינים.

ה כ ל ל י ת

אי-אישורו של תקנון הכללית בידי שר הבריאות והיעדר הסדרה מטעם משרד הבריאות מנעו תחלופה של דירקטורים וחברי מועצה, והדבר פגע בהתנהלות המוסדות המנהלים של הכללית¹⁵. יחד עם זאת, למרות שהכללית לא יכלה לערוך שינויים בתקנון שלה, הביקורת העלתה שעוד לפני עריכת הביקורת אימצה הכללית בנהלים כמה מן הנורמות הראויות, בין היתר, בתחום מניעת ניגוד העניינים, אך בשעתו עדיין לא החילה אותם על כל חברי המוסדות המנהלים: נציגי הציבור בקרב חברי המועצה והדירקטוריון של הכללית נדרשו לדווח בכתב בהליך בחירתם על פעילות שעשויה להציב אותם במצב של ניגוד עניינים במילוי תפקידם בכללית, אך חברי המועצה האחרים של הכללית (שליש מהחברים), שמונו על ידי ההסתדרות,

15 במשך תקופות ארוכות היה מספרם של חברי הדירקטוריון קטן (שישה דירקטורים בלבד).

לא נדרשו להצהיר טרם בחירתם לתפקיד על פעילויות כאלה. עם זאת, ב-2009, לאחר קבלת הערות משרד מבקר המדינה, החתימה הכללית את כל חברי המועצה והדירקטוריון, ובכלל זה את נציגי ההסתדרות, על הצהרות שלפיהן אין ניגוד עניינים בין עיסוקם במוסדות המנהלים ובין עיסוקיהם האחרים.

סדרי מינוי בעלי תפקידים בכירים בקופות

על פי התקנונים, על הדירקטוריון של כל קופה למנות יו"ר מקרב חבריו, והמנכ"ל צריך להיבחר בידי הדירקטוריון. עם זאת בספטמבר 2005 הנחה המשרד את הקופות למנות הן יו"ר דירקטוריון והן מנכ"ל באמצעות ועדת איתור, הנותנת מועמדים ראויים מחוץ לקופה הזדמנות הוגנת להציג את מועמדותם. לפיכך היה על הקופות לפעול על פי הנחיית המשרד בדבר הקמת ועדות איתור שימליצו לדירקטוריון על מועמדים מתאימים.

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. להלן הליקויים בתחום מינוי הבכירים:

מאחדת

במועד מינוי יו"ר דירקטוריון מאוחדת חלה הנחיית המשרד כאמור לשלב בתהליך בחירתו, ועדת איתור, אולם יו"ר הדירקטוריון נבחר בלא שמונתה ועדת איתור.

אשר למינוי מנכ"ל, תקנון מאוחדת קובע כי אחד מתפקידי הדירקטוריון הוא למנות מנכ"ל לקופה. על כן היה על מאוחדת לתאם הוראה זו עם הנחיית המשרד בדבר הקמת ועדת איתור שתמליץ לדירקטוריון על מועמד מתאים. אולם בינואר 2006 החלה מאוחדת בתהליך מינוי של מנכ"ל חדש ללא ועדת איתור, וועדה זו הוקמה רק לאחר התערבות משרד הבריאות.

גם לאחר שהוקמה ועדת איתור נמצאו ליקויים בתהליך מינוי המנכ"ל: ביוני 2007 התכנס דירקטוריון מאוחדת כדי לבחור במנכ"ל לקופה מבין שלושה מועמדים שהציגה ודירגה ועדת איתור בראשות שופט. באותו החודש בחר דירקטוריון מאוחדת במר מועלם למנכ"ל לקופה. על פי הדירוג של ועדת האיתור, קדם למר מועלם מועמד מחוץ לקופה. ההחלטה בעניין זה הייתה חשובה ורגישה, בין היתר משום שלחברי דירקטוריון רבים במאוחדת היכרות ארוכה וקשרי עבודה עם מר מועלם. על כן היה על הדירקטוריון לבקש חוות דעת משפטית מקצועית בסוגיה זו כדי שיתקיים הליך בחינה שיטתי, שקוף ומסודר ויוחלט אם מי מחברי הדירקטוריון הבוחרים פסול מלהשתתף בתהליך הבחירה, אולם הדבר לא נעשה.

אשר למינויים של בכירים אחרים בקופה, נמצא כי במאוחדת לא פעלו המוסדות המנהלים לקביעת מבנה ארגוני ותקן, אין לה נוהל לגיוס עובדים, היא אינה נוהגת

לפרסם מכרזים לתפקידים בקופה, ולמעשה אין למוסדות המנהלים שלה כלי בקרה בתחום זה. הדבר אפשר למנכ"ל מאוחדת לבצע שינוי ארגוני מקיף שבכללו מינויים רבים בלא בקרה ראויה של המוסדות המנהלים ובלא בדיקת התאמתם של המועמדים.

לאומית

תקנון הקופה אפשר ליו"ר הע"ל או מי מטעמו לכהן גם כיו"ר דירקטוריון הקופה וגם כיו"ר המועצה שלה. במצב כזה ראוי היה להבטיח שלפחות שאר הנציגים במועצה לא יהיו תלויים ביו"ר שלה. ואולם רוב חברי מועצת לאומית הם נציגי הע"ל, ואף אלו המכונים נציגי ציבור מונו בידי הע"ל. על כן כולם עשויים להימצא במצב של ניגוד עניינים בין ייצוג לאומית לייצוג הע"ל או חברות קשורות לה, בין היתר בנוגע להתקשרויות בין לאומית לבין הע"ל או חברות קשורות לה. נוסף על כך, לחברי מועצת לאומית לא הוקנתה בתקנון סמכות להתערב במינוי יו"ר המועצה. נוכח כל אלו, מצב זה, שבו יו"ר המועצה הוא גם יו"ר הדירקטוריון, אינו תקין.

ביולי 2008 ביקש יו"ר הע"ל למנות יו"ר דירקטוריון לקופה, שלא לפי הוראות המשרד בדבר חובת מינוי של ועדת איתור לתפקיד זה. אף על פי כן אישר שר הבריאות את המינוי, אולם כממלא מקום.

יצוין שההסכם שחתמה לאומית עם הממשלה ביולי 2010 משנה מצב זה, מגביל את כהונת היו"ר, אך הוא מאפשר ליו"ר הדירקטוריון הנוכחי להמשיך בכהונתו שש שנים, ואחרי כן, באישור ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון, להמשיך לכהן שש שנים נוספות. על כן ההסכם עשוי להביא לידי שיפור ניכר יותר בתחום זה רק בטווח הארוך.

אשר למינוי מנכ"ל, הועלה שבמשך שנים לאומית לא הקימה ועדות איתור למרות הנחיית המשרד לעשות כן. יצוין כי במשך שבע שנים ועד מאי 2010 לא מונה מנכ"ל קבוע ללאומית אלא מונו ממלאי מקום מנכ"ל, ואלה היו תלויים ביו"ר הדירקטוריון. כמו כן נמצא כי המשרד לא אכף את דרך מינוי המנכ"ל שקבע ב-2005, באמצעות הקמת ועדת איתור, גם כאשר מונו ממלאי מקום מנכ"ל בלאומית, שפעלו כאמור במשך שנים רבות. עם זאת, במהלך 2010 הקימה לאומית ועדת איתור שבעקבות פעולתה מונה מר ניסים אלון כמנכ"ל. על פי ההסכם החדש, המנכ"ל הנוכחי יכהן חמש שנים, ואחר כך רשאי הדירקטוריון להאריך את כהונתו בחמש שנים נוספות. רק לאחר שיאושר התקנון החדש של לאומית ייבחר המנכ"ל הבא - לתקופה שלא תאריך משש שנים.

נוסף על כך, לאומית אמנם קבעה נוהל לגיוס עובדים שעיקרו בדיקת כישוריהם בידי חברה חיצונית, אך מדוח ביקורת של מבקר לאומית מספטמבר 2008 עולה שהיא מינתה ארבעה סמנכ"לים בניגוד לכללי מינהל תקין ולנוהל של הקופה. עם זאת - בשנת 2009, לאחר קבלת הערות משרד מבקר המדינה, תיקנה לאומית את הליקויים שנמצאו במינוי הסמנכ"לים.

הכללי

על פי החוק, המועצה היא גוף הניהול העליון בקופות והיא בוחרת מבין חבריה את הדירקטוריון, שעיקר תפקידו הוא לנהל את הקופה על פי המדיניות שקבעה המועצה. אמנם לא נאסר מינוי של אדם אחד לתפקיד יו"ר המועצה ולתפקיד יו"ר הדירקטוריון, אך הדעת נותנת כי הפרדה בין התפקידים נחוצה כדי לאפשר למועצה לפקח כראוי על פעולות הדירקטוריון שהיא בחרה. ב-1995 אישרה הכללית הוראת שעה שקבעה כי באופן זמני תכהן "מועצה ממונה", והיו"ר שלה יכהן גם כיו"ר הדירקטוריון. אולם מצב זה מתקיים כבר כ-15 שנה ולכן אינו תקין. ראוי שהכללית תבחן מינוי אנשים שונים לתפקיד יו"ר מועצת הקופה ולתפקיד יו"ר הדירקטוריון שלה.

כישורי חברי המוסדות המנהלים

הקופות מנהלות כאמור, תקציבי עתק של עשרות מיליארדי ש"ח, והמכהנים בהן בתפקידים בכירים אמורים לקבל החלטות בנושאים מורכבים - כלכלה, כספים, רפואה ונושאים חברתיים-ערכיים - שיש להן השפעות בתחומים מגוונים ואף על חיי אדם. על כן הדעת נותנת שייקבעו הכישורים הנדרשים מן המועמדים לכהונה, לרבות ניסיון, השכלה והיעדר הרשעה פלילית.

מאוחדת

מאוחדת לא קבעה את הכישורים הנדרשים מחברי המוסדות המנהלים, מיו"ר המועצה ומיו"ר הדירקטוריון. נוסף על כך, במאוחדת מונו דירקטורים בלא שכישוריהם נבחנו. רק בתחילת 2010 שינתה מאוחדת את התקנון שלה וקבעה בו כישורים של חברי המוסדות המנהלים שלה.

הכללי

כאמור, הכללית החילה על עצמה בפועל את הנחיות חוק החברות בעניין הכישורים הנדרשים מחברי המוסדות המנהלים ועשתה זאת באמצעות מינוי ועדה בלתי תלויה בראשות השופטת ולנשטיין שמינתה שני שליש מהחברים במועצה לאחר שבדקה את כישוריהם. ואולם לא נבדקו כישוריהם של נציגי ההסתדרות שמנו שליש מהחברים. עם זאת, ב-2008 נותר רק נציג ההסתדרות אחד בדירקטוריון, וההסתדרות מינתה נציג נוסף. במהלך הביקורת כינסה הכללית מחדש את ועדת ולנשטיין, וזו בדקה את כישוריו של נציג ההסתדרות בדירקטוריון ואישרה את התאמתו לתפקיד. כאמור, במועד סיום הביקורת עדיין כיהנו במועצת הקופה שישה נציגי ההסתדרות שכישוריהם לא נבדקו ובדירקטוריון כיהנו שני נציגי ההסתדרות ורק כישוריו של אחד מהם נבדקו בידי הוועדה.

לאומית

לאומית לא קבעה בשעתו דרישות לכישורים של חברי המוסדות המנהלים ושל יו"ר המועצה ויו"ר הדירקטוריון. הביקורת העלתה כי אכן מונו בה דירקטורים בלא שכישריהם נבחנו. ואולם ההסכם שחתמה לאומית עם הממשלה ביולי 2010 קובע כי תוקם ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, והיא תמנה 4 מ-11 חברי הדירקטוריון ותגיש למועצה רשימה של מועמדים נוספים, שמתוכה תבחר המועצה ארבעה חברים, וכולם ימונו לאחר בדיקת התאמתם לפי אמות מידה המקובלות בחוק החברות הממשלתיות.

מדובר בשינוי מהותי, אך הדברים עדיין לא נבחנו במבחן העשייה. עם זאת שומה לציין ולהדגיש, שאם וכאשר הדבר ייושם בהצלחה, הרי הבקרה והפיקוח על הקופה והנהלתה יהיו בעיקר בידי נציגי ציבור שכישריהם נבחנו.

מכבי

בשעתו מכבי לא קבעה דרישות לכישורים כלשהם של חברי המוסדות המנהלים ושל יו"ר המועצה ויו"ר הדירקטוריון, ומונו בה דירקטורים בלא שכישריהם נבחנו. עם זאת בסוף 2008, לאחר שמכבי קיבלה את טיוטת דוח הביקורת, קבעה מכבי בתקנון החדש את הכשירויות הנדרשות מיו"ר המועצה ומיו"ר הדירקטוריון. כמו כן על פי התקנון החדש, תוקם ועדת כשירויות לבדיקת כשירותם של חברי הדירקטוריון.

סדרי כינוסם של המוסדות המנהלים ותפקודם

המוסדות המנהלים של קופות החולים הם שותפים מרכזיים לנשיאה באחריות לבריאות האוכלוסייה בישראל, ולכן עליהם לעסוק בשני תפקידים עיקריים: קביעת מדיניות הקופה ובקרה על פעולות ההנהלה הפעילה¹⁶. המוסדות המנהלים מופקדים על תקציבי פעילות של עשרות מיליארדי שקלים מדי שנה בשנה. הם עוסקים מטבעם במגוון נושאים ונחשפים למידע רב בתהליך קבלת ההחלטות. בשל החשיבות הרבה של כל החלטה חשוב שהתנהלותם תאפשר לחברים בהם לקיים תהליך מושכל וראוי של ברירה בין חלופות, שיביא לידי קבלת החלטות מיטביות. לפיכך על המוסדות המנהלים לקבוע לעצמם נורמות של התנהלות ראויה, כגון קביעת הדרך הנאותה להעלות הצעות ולקיים דיונים; קבלת מלוא המידע וקביעת תדירות התכנסויות, המאפשרים מעקב אחר פעילות הקופה ודיון בפעולותיה; תיעוד ראוי של הדיונים וההחלטות כדי שיתאפשר מעקב אחר ביצוע החלטות המועצה והדירקטוריון; מעקב אחר נוכחות חברי המוסדות המנהלים בישיבות וטיפול בחברים הנעדרים מהן. במשך שנות פעילות רבות התפתחו בגופי ניהול גדולים במשק נורמות של התנהלות ראויה לשם קבלת החלטות ובהן קבלת מיטב המידע הזמין בנושא הנדון, שקילת חלופות, משוב ודיונים חוזרים על ההחלטות לבחינת יעילותן.

16 המנכ"ל מנהלי המחוזות ומנהלי האזורים.

מאחדת

בדיקת סדרי פעילותם של המוסדות המנהלים במאחדת העלתה ליקויים רבים, המעידים על חולשה רבה של מוסדות אלה בכל הנוגע לשליטה ולבקרה על פעולות הקופה. מאחדת לא הכינה תכנית עבודה רב-שנתית כוללת להבדיל מתכניות עבודה רב שנתיות אגפיות ומחוזיות. הדבר הקשה על המועצה לבחון באופן מובנה ומושכל את תפקוד הדירקטוריון ואת מידת הצלחתו בהובלת המדיניות שנקבעה. המוסדות המנהלים של מאחדת עסקו רק בחלק מצומצם מהנושאים המחייבים התוויית מדיניות של הקופה, ולעתים דיוניהם לא היו מעמיקים. כמו כן נמצא שמאחדת לא עקבה אחר יישום החלטות המועצה והדירקטוריון. הקופה לא קבעה בתקנון או בנהלים פנימיים מהם חובות הדירקטורים, ולכן אין אמות מידה ברורות לבקרת אופן מילוי תפקידם. אשר לתיעוד הדיונים, הועלה שבמאחדת נכתבים פרוטוקולים מקוצרים של הישיבות, והדבר גרם למחלוקות בין חברי המוסדות המנהלים לגבי מידת הייצוג של הפרוטוקול את שנאמר בדיון. היו שהציעו לפתור את הבעיה באמצעות הקלטות, אולם יזמתם לא התקבלה.

הועלה שיחסי הגומלין בין הדירקטוריון להנהלה הפעילה לא הוסדרו בתקנון הישן ולא בתקנון החדש כך שאין פירוט מספק בנוגע לתפקידיו וסמכויותיו של כל גוף ולפיכך יש תחומים שבאחריות שני הגופים, ולגבי תחומים אחרים לא ברור מיהו הגוף האחראי.

בשנת 2010 היה המחזור הכספי של מאחדת כ-4.2 מיליארד ש"ח. חלק ניכר מתקציבה נועד לרכש שירותים ומוצרים. נתוני המחזור מדגישים את הצורך לקיים מנגנוני בקרה אפקטיביים ויעילים, שיבחנו, בין היתר, את מתכונת קבלת ההחלטות העסקיות ואת יישומן. ואולם נמצאו פגמים וליקויים בפקוח ובבקרה של המוסדות המנהלים על ההנהלה הפעילה, בהם ליקויים במישור הרכש: כאמור, התקשורות רבות של מאחדת עם חברות חיצוניות היו כרוכות בניגודי עניינים, ונמצא שקרובי משפחה של חברי המוסדות המנהלים הועסקו בחברות אלו.¹⁷

לאומית

לאומית לא הכינה תכנית עבודה רב-שנתית, והמוסדות המנהלים שלה לא הסדירו את תדירות התכנסותם. בפועל נמצא שבשנת 2006 התכנסה המועצה (האספה הכללית) של לאומית פעם אחת בלבד, והדירקטוריון התכנס רק ארבע פעמים. המוסדות המנהלים של לאומית עסקו רק בחלק מצומצם מהנושאים המחייבים התוויית מדיניות של הקופה, ולעתים הדיונים לא היו מעמיקים. לפיכך לא התאפשר למועצה לבקר את תפקוד הדירקטוריון. גם בתיעוד הדיונים נמצאו ליקויים: בפרוטוקולים נרשמו בעיקר החלטות שהתקבלו. בלאומית לא התקיים כל מעקב אחר נוכחות חברי המוסדות המנהלים בישיבות, וגם לא היה מעקב אחר יישום החלטות המועצה והדירקטוריון.

17 ראו גם בכרך זה בדוח "קופת חולים מאחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה".

מועצות רפואיות מייעצות למוסדות המנהלים

תקנוני הכללית, מכבי ומאוחדת קובעים כי תוקם מועצה רפואית, ובתקנוני מכבי והכללית נקבעו גם תפקידיה, סמכויותיה והרכבה. בתקנונים החדשים ביטלו מכבי ומאוחדת את המועצות הרפואיות. ואולם בשל חשיבותו הרבה של התחום הרפואי חשוב שקופות החולים יקימו מועצות רפואיות - גוף רפואי אוטונומי קבוע שייעץ למוסדות המנהלים בנושאי רפואה, דוגמת המועצה הרפואית שפעלה במכבי עד ינואר 2003 - וכן יסדירו את פעולתן. המועצה תעסוק, בין השאר, במצב הבריאות של חברי הקופה ובבחינת התקדמות הקופה מן הבחינה הרפואית לעומת הקופות האחרות.

בחינת נחיצותן של מועצות לקופות החולים

במועצות קופות החולים חברים 21-180 איש, והן מתכנסות כפעמיים בשנה. במכבי, לדוגמה, מכהנים כ-180 חברי מועצה, ואילו בלאומית, על פי ההסכם החדש מ-2010, יכהנו לכל היותר 21 חברי מועצה - מספר המאפשר דיונים יעילים. סוגיית נחיצותן של המועצות עלתה, בין השאר, בכנס ים המלח¹⁸ שנערך בשנת 2007. משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד לשקול את עצם נחיצותן של מועצות קופות החולים נוסף על הדירקטוריון או לצמצם את מספר חבריהן במידה ניכרת, כפי שנעשה בלאומית.

כלי מידע, בקרה וביקורת

פעילות ועדת הביקורת

על פי עקרונות יסוד של דיני התאגידים, ועדת הביקורת היא כלי חשוב לבקרה על תפקוד המנכ"ל וההנהלה הפעילה של הקופה, ועליה לדון, בין היתר, בדוחות הביקורת הפנימית כדי להפיק מהם מסקנות, לקחים והמלצות לשם תיקון ליקויים בניהול הקופה. מכאן החשיבות של עצם פעולתה, עצמאותה, מקצועיותה ואי-תלות חבריה.

מאוחדת

נמצאו ליקויים חמורים בפעולות ועדת הביקורת של מאוחדת. נמצא כי היא דנה רק במקצת דוחות הביקורת הפנימית וכי נושאים רגישים שבדקה הביקורת הפנימית כלל לא נדונו בישיבותיה. עוד הועלה כי בפרוטוקולים של ועדת הביקורת של מאוחדת אין ביטוי ללקחים, למסקנות, להחלטות ולהמלצות שהפיקו חברי הוועדה מדיוניה ומדוחות ביקורת חשובים, וממילא לא הובאו לפני דירקטוריון מאוחדת

18 מדי שנה בשנה מקיים המכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות כנס העוסק בסוגיות מרכזיות העומדות על סדר היום של מערכת הבריאות בהשתתפות בכירים ממערכת הבריאות.

הצעות והמלצות המתבססות על דוחות הביקורת הפנימית כך שבפועל ועדת הביקורת לא ביצעה את תפקידה כראוי.

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 כמה מן הליקויים: היא הרחיבה את תפקיד ועדת הביקורת והסמיכה אותה "ללוות את עבודת המבקר הפנימי", "לבקר ולדון בדוחות כספיים", לעיין בכל המסמכים של הקופה ולקבל הסברים מבעלי תפקידים בה. עם זאת, בתקנון מאוחדת הישן ובהצעת התקנון החדש לא נקבע מספר סף של חברים הדרוש לקבלת החלטות בוועדת הביקורת ולא נקבעה הטלת סנקציות על חבר ועדה שאינו נוכח בישיבות.

לאומית

בלאומית, שלא כמו בשאר הקופות, אין נוהל לפעילות המבקר הפנימי ויחסי הגומלין שלו עם ועדת הביקורת. נוסף על כך, נמצאו ליקויים בפעולת ועדת הביקורת של לאומית: היא לא קיימה דיונים מעמיקים בנושאים מהותיים; רוב הדיונים נשאו אופי של סקירה, ורק לעתים נדירות התקיים דיון מעמיק בנושאי הביקורת ובהשפעותיהם; המסקנות וההמלצות שהעבירה הוועדה למוסדות המנהלים היו מעטות; הוועדה התכנסה רק פעם-פעמיים בשנה, והדבר מנע ממנה לבצע את עבודתה כראוי. בתקנון לאומית לא נקבע מספר סף של חברים הדרוש לקבלת החלטות בוועדת הביקורת ולא נקבעה הטלת סנקציות על חבר ועדה שאינו נוכח בישיבות.

עם זאת, בהסכם שחתמה לאומית עם הממשלה ביולי 2010 התחייבה הקופה, בין השאר, להסדיר את מינוי ועדת הביקורת, את תפקידה ואת יחסי הגומלין שלה עם המבקר הפנימי כנדרש מממשל תאגידי. הדירקטוריון, שרובו (7 מתוך 11) נבחר באמצעות ועדה ציבורית, ממנה ועדת ביקורת מבין חבריו ולפחות אחד מהם הוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית. ההסכם אוסר על יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל, החשב או כל נושא משרה בקופה להיות חבר בוועדת הביקורת וקובע כי תפקידי ועדת הביקורת הם: ללוות את עבודת המבקר, להנחות אותו, לפקח על עבודתו ולדון בממצאי הביקורת שלו, לדון ולהחליט, תוך התייעצות עם המבקר, בענייני ביקורת פנים של הקופה, לעמוד על ליקויים בניהול הקופה ולהציע לדירקטוריון דרכים לסילוקם ולמניעת הישנותם, להגיש לדירקטוריון לפחות אחת לשנה דוח על ממצאיה, לאשר פעולה או התקשרות או עסקה הטעונות אישור ועדת ביקורת של חברה ציבורית על פי חוק החברות וכן לאשר עסקה חריגה שהקופה עומדת לערוך או עסקה עם בעל עניין. עוד קובע ההסכם כי חבר בוועדת הביקורת שיש לו עניין אישי בהחלטות הוועדה לא יהיה נוכח בעת קבלת החלטות אלו ולא יצביע בישיבת הוועדה בעניינן. הסכם זה יוצק תוכן לעבודת ועדת הביקורת ומקנה לה עצמאות וסמכויות,

ובכך מחזק אותה והופך אותה לכלי לשיפור הארגון. כאמור, זוהי נורמה ראויה אשר יש לוודא כי תיושם בהצלחה ובד בבד יש לבחון את יישומה ביתר הקפדות.

מ כ ב י

מכבי לא קבעה מספר סף של חברים הדרוש לקבלת החלטות בוועדת הביקורת ולא נקבעה הטלת סנקציות על חבר ועדה שאינו נוכח בישיבות. לדוגמה: בשנת 2007 היו שמונה חברים בוועדת הביקורת, ונמצא כי שלושה משמונת חברי הוועדה נכחו רק בישיבה אחת מתוך שלוש הישיבות שהתקיימו בשנה זו. עם זאת בתחילת 2009, לאחר קבלת הערות משרד מבקר המדינה, קבעה מכבי בתקנון שלה מספר סף של חברים הדרוש לפתיחת ישיבות הוועדה.

המבקר הפנימי

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

מ א ו ח ד ת

במאחדת נמצא שהמנכ"ל לשעבר, עו"ד עוזי סלנט, הטיל על המבקר הפנימי מגבלות בבדיקת היבטים ופרטים מסוימים בנושאי ביקורת שאושרו לבדיקה במסגרת תכנית הביקורת. היו אלו מגבלות מהותיות, אשר לדברי המבקר הפנימי מנעו ממנו לבדוק היבטים אישיים-רגישים בנושאי ביקורת שבהם עסק. אולם המבקר הפנימי לא התריע בכתב בפני יו"ר הדירקטוריון ובפני יו"ר ועדת הביקורת על המקרים בהם בדיקתו הוגבלה ולמעשה הוא צמצם את בדיקתו על פי המגבלות שהוטלו עליו.

כך נתן המבקר את ידו לפגיעה מהותית בעצמאותו ובאי-תלותו. נוסף על כך, בניגוד לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, ושלא כמו המבקרים הפנימיים של שלוש הקופות האחרות, במשך שנים עסק מבקר הפנים של מאוחדת בכמה תחומי עשייה שהם גם יעד מובהק לביקורת ובהם הכנת תכניות עבודה וביטחון הקופה. על כן נוסף על החריגה מחוק הביקורת הפנימית הוא היה עשוי להימצא במצב של ניגוד עניינים בבואו לבקר את תחומי העשייה שבהם פעל או בהימנעותו מלבקרם. לאחר הביקורת, ביוני 2010, דיווחה מאוחדת למשרד מבקר המדינה כי הפסיקה לחלוטין את עיסוקו של מבקר הפנים בתחומים שאינם נוגעים לביקורת. יחד עם זאת נוכח הממצאים החמורים שהעלתה הביקורת, משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב משרד

הבריאות, כגורם מפקח - לחריגות המהותיות בתפקודו המקצועי של המבקר הפנימי.

שירותי ייעוץ משפטי

היועצים המשפטיים של הקופה אמורים לסייע למוסדות המנהלים למלא את תפקידם על פי הוראות הדין ולרוחו לשם קבלת החלטות מיטביות. מאחר שגם המוסדות המנהלים וגם ההנהלות הפעילות של הקופות זקוקים לייעוץ משפטי קבוע, חשוב שהקופות יסדירו את תחום הייעוץ המשפטי.

מאחדת

הועלה כי ההתקשרות של מאחדת עם היועץ המשפטי החיצוני שלה נמשכת כ-16 שנה, בה בעת המוסדות המנהלים של הקופה לא דנו בהתקשרות ובחלופות ובכלל זה לא בחנו מודלים שונים של ייעוץ משפטי - ייעוץ משפטי פנימי, ייעוץ משפטי חיצוני או שילוב של השניים - כדי לבחור את המודל המתאים ביותר. דיונים אלה נחוצים, בין השאר, כדי לוודא כי מתקיימת עצמאות מקצועית של היועץ המשפטי לקופה ולקבל את הייצוג הטוב ביותר בעלויות סבירות, בייחוד לנוכח תקופת ההתקשרות הארוכה. כמו כן, ההתקשרות עם היועץ המשפטי נעשתה לפי הסכם שכר טרחה שעליו לא חתמו הקופה ולא היועץ המשפטי וללא קביעה מראש של השכר ומנגנון העדכון שלו. בכך, לדעת משרד מבקר המדינה, נוצרה תלות של היועצים המשפטיים במנכל הקופה, שהוא ראש המנגנון המנהלי ועל פיו יישק דבר, וזאת גם בשאלת העסקת היועצים המשפטיים ושכר טרחתם. בכך כשלו המוסדות המנהלים של מאחדת בבקרה על סדרי הפעלת היועץ המשפטי.

כן העלתה הבדיקה כי היועץ המשפטי של מאחדת העלה לפני המנכ"ל סוגיות רבות וחשובות הנוגעות למערכת הבריאות בארץ בכלל ולמאחדת בפרט, אבל ההנהלה הפעילה של מאחדת לא העלתה אותן לדיון ואף לא עדכנה את חברי המוסדות המנהלים בעניינן, ולכן המוסדות המנהלים לא יכלו לדון במכתבי היועץ המשפטי ולא להפיק מהם החלטות והנחיות לביצוע עבור ההנהלה הפעילה של הקופה. בכך נפגעו סדרי הפיקוח והבקרה של המוסדות המנהלים במאחדת, ויש בכך גם כישלון של ההנהלה הפעילה במאחדת.

לאומית

לאומית יש שירות של ייעוץ משפטי חיצוני, והתקשרותה לקבלת השירות נמשכת כ-16 שנה. ההתקשרות עם היועץ המשפטי נעשתה ללא הסכם וללא קביעה מראש של השכר ומנגנון העדכון שלו. בעקבות הביקורת מינתה לאומית בתחילת 2009 יועצת משפטית פנימית, המעניקה שירות של ייעוץ משפטי נוסף על שירות הייעוץ המשפטי החיצוני.

שירותי רואה חשבון

אחד מאמצעי הבקרה החשובים של המוסדות המנהלים והמפקחים על ההנהלות הפעילות הוא הדוח הכספי שמכין רואה החשבון, ומכאן חשיבות אי-תלותו של רואה החשבון בהנהלה הפעילה, שהיא מושא בקרתו. בתקנוני הקופות נתנו המוסדות המנהלים את הדעת על חשיבות הדוחות הכספיים המבוקרים וקבעו תהליך לבקרתם ולאישורם.

לאומית

בלאומית לא הוגבלה תקופת העסקתו של משרד רואי החשבון, ולא נמצא שהמוסדות המנהלים של לאומית דנו בכך. בפועל רואי החשבון של לאומית שירתו אותה שנים רבות מאוד. אף שבתקנון לאומית ניתנה הדעת על חשיבות הבקרה והאישור של הדוחות הכספיים, מאז מינוי רואה החשבון ב-1995 לא נתנו המוסדות המנהלים את דעתם על סדרי הבחירה שלו, סדרי התשלום לו, סדרי העסקתו וחלופות להעסקתו. עם זאת בפברואר 2009, בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, החליטה מועצת לאומית (האספה הכללית) להחליף את משרד רואי החשבון של הקופה. ביוני 2010 דיווחה לאומית למשרד מבקר המדינה כי חתמה על הסכם עם משרד רואי חשבון חדש, ובין היתר נקבע בו שכר הטרחה ונקצבה תקופת ההתקשרות לחמש שנים.

מאוחדת

על פי תקנון מאוחדת, הדירקטוריון אמור למנות את רואה החשבון של הקופה, והמינוי טעון אישור של המועצה. אולם מאוחדת מעסיקה את רואה החשבון שלה עשרות שנים בלא בקרה של המוסדות המנהלים ובלא הגבלת תקופת העסקתו. בכך הגבירו המוסדות המנהלים את הסיכון להתממשות תלות בין רואה החשבון ובין ההנהלה הפעילה. אשר לסדרי התשלום: המוסדות המנהלים של מאוחדת אפשרו למנכ"ל לקבוע את שכרו של רואה החשבון, העוסק בבדיקה ובקרה של הדוחות הכספיים של הקופה, במקום לעשות זאת בעצמם ולא פעלו ליצירת הסכם עמו, ובכך עולה חשש שהם נתנו את ידם ליצירת תלות אפשרית של רואה החשבון בהנהלה הפעילה של הקופה (עוד בעניין זה ראו בכרך זה בדוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה").

אחראים לבירור תלונות בקופות

הקופות נותנות שירות רפואי לכ-7.5 מיליון מבטחים, ומתן השירות מושפע משיקולים רבים ובהם הכללתו בסל הבריאות, שיקולים רפואיים ושיקולי עלות. החוק קובע כי על מועצת הקופה למנות אחראי לבירור תלונות, שבין היתר יצביע על ליקויים וימליץ כיצד לתקנם. כמו כן, הדיווח של האחראי לבירור תלונות הוא כלי בידי המוסדות המנהלים לבקרה ולתיקון ליקויים. הועלה כי האחראים לבירור

תלונות של הקופות הם שהחליטו מה תהיה תדירות הגשת הדוחות, ואילו המוסדות המנהלים של הקופות לא דנו כלל במתכונת הדיווח שלהם בשלוש השנים האחרונות.

לאומית

הועלה כי האחראית לבירור תלונות בלאומית אינה מגישה כלל דוח שנתי. עוד העלתה הביקורת כי האחראית לבירור תלונות בלאומית שימשה בעבר גם אחראית לשירות הלקוחות, שהוא תחום ביצועי של הקופה ועשוי להיות מושא בדיקתה. לפיכך היא הייתה עלולה להימצא במצב של ניגוד עניינים. בפברואר 2009, בעקבות הביקורת, הודיעה לאומית למשרד מבקר המדינה כי מועצת לאומית (האספה הכללית) מינתה אחראית לבירור תלונות וקבעה כי היא תגיש דוח מדי שנה בשנה.

הסדרה בתחום השכר

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), חל על הקופות וקובע 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". השכר בקופות מבוסס על מרכיבים אלו שעליהם מבוסס שכרם של עובדי שירות המדינה כגון הסכמים קיבוציים, אך גם על מרכיבים ייחודיים כמו הסכמים והסדרים פנימיים. על כן לאחר ההכרזה על הקופות כגופים נתמכים עלה הצורך שהממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) יגבש כללים לקביעת שכר הבכירים ותנאי ההעסקה בקופות. ואולם מ-1998 ועד 2007, במשך כתשע שנים, לא קבע הממונה על השכר מדיניות לגבי השכר והתגמול של בכירים בקופות. רק ביוני 2007 פרסם הממונה על השכר את השכר המרבי המותר לתפקידים הבכירים בקופות.

מאוחדת

הועלה שהמוסדות המנהלים של מאוחדת לא קבעו מדיניות המתבססת על המקובל במשק בעניין שכר הבכירים ולא דנו בסוגיית שיתוף הפעולה עם דרישות הממונה על השכר אף שבכירי מאוחדת הופיעו בדוחות הממונה על השכר כבעלי משכורת גבוהה מהמותר. והדבר מעיד על חולשתם של המוסדות המנהלים של הקופה. מאוחדת במשך שנים כפרה בסמכותו של הממונה על השכר לקבל ממנה מידע על שכר עובדיה. אך קובעי העמדה בעניין זה היו המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון בלבד, שלא הביאו את הדברים לידיעת המוסדות המנהלים ולצורך המאבק בממונה על השכר הם שכרו שירותים משפטיים.

ביוני 2007 פרסם, כאמור, הממונה על השכר כללים להסדרת שכר הבכירים בקופות¹⁹, אך נמצא כי הכללים אינם מפורטים דיים ואינם מותאמים לכל שיטות

19 "שכרם של עובדים בקופות החולים ותווה אישי מיוחד להעסקת עובד בכיר בקופות החולים".

ההעסקה של בכירים בקופות. בפועל, מאוחדת שילמה לעובדים בכירים שכר גבוה מן השכר המרבי שקבע הממונה על השכר. כך, למשל, הקופה שילמה למנהל בכיר בקופה שהוא גם רופא עבור טיפול בחולים ועבור עבודת הניהול בלא שהוסדרו היבטים הנוגעים לכפל תפקידיו: מנהל בכיר זה, רופא ילדים בהכשרתו, טיפל מאוקטובר 2007 עד יוני 2008, במשך שלושה רבעונים, בחמישה מבוטחים בלבד. אף על פי כן הוא קיבל תשלום עבור טיפול ב-2,700 מבוטחים, וזאת נוסף על השכר שקיבל בכל אחד מחודשים אלו בגין תפקידו הניהולי.

יחסי מאוחדת והממונה על השכר: הועלה כי מאוחדת ערמה קשיים על הממונה על השכר בפעולותיו להסדרת שכר הבכירים בקופה. הממונה על השכר דרש שמאוחדת תציג לו הסכמי שכר ותפרט תשלומים והטבות שמהם נהנים הבכירים, זאת כדי שיוכל לפקח על השכר בקופה בהתאם לחוק יסודות התקציב, אולם דרישותיו לא נענו או נענו באופן חלקי.

סדרי שיתוף ציבור המבוטחים בניהול הקופות

באמצעות בחירת נציגיו יכול ציבור המבוטחים למלא תפקיד חשוב בניהול הקופות ובבקרה על ההנהלות הפעילות. אמנם החוק קובע שלפחות עשירית מחברי המועצה יהיו נציגי ציבור, אולם בהיעדר תקנונים מאושרים לא אישר המשרד הוראות בדבר שיעורם של נציגי הציבור במועצות הקופות ושיעורם של נציגים אחרים בהן, כגון נציגי ועדי עובדים, נציגי ההסתדרויות (בכללית ובלאוומית) ונציגי בעלי עניין אחרים.

תקנוני כל הקופות הכירו בצורך בהליך של בחירות ואף קבעו לנציגי הציבור ייצוג נכבד במוסדות המנהלים. עם זאת השתתפות המבוטחים בבחירות במכבי ובמאוחדת הייתה תמיד מועטה, והיא אפשרה לבעלי עניין להתמנות לנציגי ציבור במוסדות המנהלים. עקב ההשתתפות המועטה של הציבור בבחירות למועצות הקופות גיבשו משרדי הבריאות והאוצר מדיניות שלפיה יש לבטל לגמרי את מינויים של נציגי הציבור בבחירות או לצמצם את מספר הנציגים הממונים בדרך זו ולהגדיל את מספרם של אלו שימונו בידי ועדה ציבורית בראשות שופט. מדיניות זו השתקפה הן בהצעות חוק ההסדרים והן בהסכם החדש עם לאומית.

מאוחדת

בדצמבר 2007 היו כשליש מחברי המועצה במאוחדת נציגי העובדים וארגון רופאי מאוחדת²⁰, ושני שלישים הוגדרו כנציגי ציבור. אולם בפועל לא הייתה נציגות אותנטית של הציבור במוסדות המנהלים: אחוז ההשתתפות של המבוטחים בבחירות היה נמוך מאוד ונמצאו ליקויים מהותיים ביותר בתהליך הבחירות, שעיקרם התערבות נרחבת ואסורה של ההנהלה הפעילה בבחירת חברי המוסדות המנהלים, האמורים לפקח עליה. נמצא שכמה מנציגי הציבור שנבחרו הם נותני שירותים לקופה, גמלאי הקופה או בני משפחה של עובדי הקופה, ויש חשש שהם

20 ארגון רופאי מאוחדת - ארגון המייצג את רופאי מאוחדת לפני הנהלתה.

בעלי אינטרס לבד מייצוג הציבור. במאוחדת יש לבעלי עניין אלו ייצוג ניכר במוסדות המנהלים, והוא גדול מן הייצוג שמסרה הקופה למשרד מבקר המדינה. יצוין כי נציגי הציבור מייצגים את כל מבוטחי הקופה ובכלל זה את העובדים המבוטחים בקופה, ולכן זוכים העובדים באופן זה לייצוג גדול משל שאר המבוטחים.

לאומית

תקנון לאומית התקף במועד הביקורת הכיר בהליך של בחירות, אך קבע נציגות מועטה לנציגי ציבור במוסדות המנהלים. הועלה שגם נציגי הציבור המעטים מונו בידי הע"ל וכך יצא כי בדצמבר 2007 היו כ-84% מחברי האספה הכללית של לאומית (המועצה) נציגים של גופי הע"ל.

בדצמבר 2003 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל, לאומית והע"ל בעקבות משבר שאליו נקלעה לאומית ובו סוכם כי שרי המשפטים, הבריאות והאוצר יקימו ועדה ציבורית שתגבש רשימה של אנשים הראויים להיבחר לדירקטוריון. אולם הועלה כי השרים לא הקימו ועדה ציבורית, וממילא ועדה שכזאת לא הכינה רשימת מועמדים לדירקטוריון, ולכן לא מונו לדירקטוריון לאומית נציגי ציבור במקום נציגי הע"ל.

כאמור, בסוף יולי 2010 חתמה לאומית על הסכם עם הממשלה, הקובע בין היתר סדרי מינוי ובחירה של נציגי ציבור שיכהנו בדירקטוריון, באמצעות ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס.

מכבי

תקנון מכבי הכיר בצורך בהליך של בחירות ואף קבע לנציגי הציבור ייצוג נכבד במוסדות המנהלים. אולם בפועל הדבר לא בא לידי ביטוי בנציגות אותנטית של הציבור במוסדותיה המנהלים של מכבי מכיוון שאחוז ההשתתפות של המבוטחים היה אפסי. אחוז השתתפות זה של המבוטחים אפשר לאנשים שיש להם קשר עסקי לקופה (מתן שירות רפואי), נוסף על היותם מבוטחיה, להיבחר לנציגי ציבור, לעתים בניגוד להוראות חוק ביטוח בריאות, הקובע כי "במועצת קופת החולים יהיו נציגים של חברי קופת החולים אשר ייבחרו בדרך שתיקבע בתקנון, ובלבד שלא יהיו עובדי קופת החולים ולא יהיו קשורים בקשר עסקי עמה". יש לציין כי לאנשים אלו אינטרס נוסף ויש חשש שיהיו נגועים בניגוד עניינים, ומכיוון שזהו פגם מהותי יש לתת עליו את הדעת. כך מלבד הייצוג הניכר למנגנון הקופה, לעובדים ולנותני השירות הרפואי במוסדות המנהלים של מכבי ישנם נציגים נוספים שיש להם קשר לקופה, נוסף על היותם מבוטחיה. לאחר הביקורת מכבי הודיע כי הפסיקה את התקשרותה עם אחד הנציגים.

הכללית

בכללית לא הוסדר המבנה הארגוני ולא אושר תקנון חדש לקופה, והבחירות שהיו אמורות להתקיים ב-1997 עדיין לא התקיימו. הדבר מנע, בין היתר, תחלופה של

דירקטורים וחברי מועצה ומנע מהמבוטחים לבחור את נציגיהם למוסדות המנהלים. כאמור, בבחירות למוסדות המנהלים בקופות אחרות השתתפות המבוטחים הייתה דלה ולכן, לדעת משרד מבקר המדינה, בעת הכנת תקנון חדש לכללית, יש לשקול גם דרכים אחרות לייצוג המבוטחים ובכלל זה הדרך שנקבעה בהסכם בין הממשלה ללאומית.

מנגנוני בורות בתביעות המבוטחים

החוק הטיל על הקופות לקבוע בתקנוניהן מנגנון של "הליכים לבורות או לפישור בתביעות של חבר". הכללית, מכבי ומאוחדת קבעו מנגנונים אלו בתקנון. הכללית קבעה מנגנון בורות בין הקופה למבוטחיה, ופעילותו גדלה לאחרונה בעקבות פרסום של הכללית על אודותיו באתר האינטרנט של הקופה ובסניפים. לעומתה, במכבי קבוע מנגנון זה בתקנון, אך הוא כמעט אינו פעיל. לאומית לא קבעה כלל מנגנון כזה בתקנון שלה.

סיכום והמלצות עיקריות

במשך 15 שנים לא חל שינוי מהותי וניכר להתאמת התקנונים וסדרי הפיקוח והבקרה של הקופות לדרישות הניהול של המאה העשרים ואחת. פועל יוצא - הקופות נשארו אגודות עות'מניות ובמשך תקופה ארוכה לא חלו שינויים מהותיים בניהולן ובבקרתן, בעיקר במאוחדת ובלאומית. אמנם הכללית ומכבי אימצו נורמות ניהול עדכניות עוד לפני ביקורת מבקר המדינה בנדון ותיקנו ליקויים בעקבות הערות הביקורת, אך התמונה הכללית חייבה עוד שינויים מהותיים.

לאחרונה, בין היתר בעקבות הביקורת, מסתמנת אצל לאומית פריצת דרך בכל הנוגע לניהול ולבקרה. כך ראוי לציון ההסדר של לאומית בדבר תפקידם ועצמאותם של ועדת הביקורת והמבקר הפנימי. מדובר בהסכם חדש שנחתם ביולי 2010 בין לאומית למשרד, המכיל עקרונות של ממשל תאגידי מתקדם. אם וכאשר ייושם ההסכם והממשלה תחיל אותו ככל האפשר לאחר משא ומתן ובהסכמה על שאר הקופות, תהא זו פריצת דרך שעשויה להביא לשליטה של הציבור בקופות בעזרת נציגים בעלי כישורים והפחתת משקלן של קבוצות שמייצגות אינטרסים. השינוי מחייב עוד עשייה והסדרה משפטית, ומבקר המדינה יעקוב אחר השינויים והמשך יישומם של כללי בקרה ופיקוח.

1. סדרי שיתוף ציבור המבוטחים בניהול הקופות

נוכח ההשתתפות המועטה של הציבור בבחירות למועצות הקופות ומעורבותם המועטה מאוד של נציגי הציבור האותנטיים בניהול הקופות, על המשרד לקבוע דרך

לייצוג ציבור המבוטחים וכן אחוזי ייצוג למבוטחים ולנציגים של גופים נוספים במועצות הקופות וכן תמהיל ראוי שלהם, ובכלל זה התמהיל הראוי לקבלת החלטות.

2. ניגודי עניינים

מן הראוי שהמשרד ינחה את הקופות לאמץ את הנורמה שנקבעה בחוק החברות ועל פיה כל הדירקטורים החיצוניים יהיו חברים בוועדת הביקורת או לפחות לקבוע כי בוועדת הביקורת יהיה רוב של נציגים אותנטיים של הציבור. נוסף על כך, על המוסדות המנהלים של מאוחדת לקבוע בתקנון הקופה את השינויים הנחוצים בפעילות ועדת הביקורת כדי שתשקף נורמות ציבוריות עדכניות וליישם שינויים אלה הלכה למעשה. לשם כך יש להחיל על הקופות את הנורמות שנקבעו בהסכם של לאומית עם הממשלה.

3. כלי מידע, בקרה וביקורת

על משרד הבריאות והקופות לפעול כדי שהדירקטוריון הוא שיבחר את רואה החשבון והיועץ המשפטי של הקופה ויקבע את תנאי ההעסקה שלהם, ובייחוד את שכרם, וכך תימנע תלות של גורמים אלה בגורם ניהולי אחד, בין שהוא המנכ"ל ובין שהוא יו"ר הקופה. על הקופות לכלול בהסכמים עם משרדי רואי החשבון שלהן חובת הצהרה שלפיה אין להם ניגודי עניינים וכן התחייבות ששיעור פעילותם עם הקופה לא יהיה גבוה משיעור מסוים מכלל פעילות משרד רואי החשבון, כפי שקובעים הכללים של מועצת רואי החשבון.

על הקופות, ואם לאו - על המשרד, לדרוש שהמוסדות המפקחים-מנהלים יקבלו דיווח אמין ועדכני על מצב הקופות ובכלל זה לבחון את האפשרות לחייב את המנכ"ל ומנהלי הכספים בקופות החולים להגיש את הדוחות הכספיים של הקופות בלוויית הצהרות אישיות שלפי ידיעתם הדוחות אינם כוללים מצג לא נכון, לא חסרות בהם עובדות מהותיות, והם משקפים את המצב הכספי, את תוצאות הפעילות של הקופה ואת תזרימי המזומנים שלה. יש לשקול גם לחייב את המנכ"ל, את מנהל הכספים ואת רואה החשבון לדווח למוסדות המנהלים בפירוט ובאופן שוטף על כל נושא מהותי ועל כשלים מהותיים בסדרי הפיקוח והבקרה.

סדרי טיפול בתלונות הציבור

על המוסדות המנהלים לשקול לקבוע כי בכל תשובה של האחראי לבידור תלונות בקופה יצוינו דבר קיומה של נציבת הקבילות במשרד והאפשרות לערער לפנייה על החלטת הקופה וכן האפשרות לערור לפני בית הדין לעבודה, כפי שעשתה הכללית.

הסדרת התקנונים

על הקופות והמשרד להמשיך ולהסדיר את התקנונים לקופות ולכלול בהם את מיטב כלי הבקרה ואת עקרונות השקיפות והנשיאה באחריות, כמקובל בממשל תאגידי תקין; ובכלל זה - להטמיע, בשינויים הנדרשים, את המקובל בחוק החברות ובחוק החברות הממשלתיות, לרבות הכללים החלים על חברות ציבוריות.

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 בפעולות ההנהלה הפעילה.

נוכח הליקויים החמורים בקופת החולים מאוחדת²¹ בתחומי גיוס המבוטחים, סדרי שיווק של הקופה, סדרי מכרזים והתקשרויות, חלוקת טובות הנאה על חשבון כספי הציבור ונוכח ניגודי העניינים שהתגלו בה, החשש שהייתה בפעילותה פגיעה בטוהר המידות והחשש להסתרת מידע - שהתאפשרו בשל פגמים מהותיים בבקרה של המוסדות המנהלים - על משרד הבריאות, הממשלה או הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לשקול להקים ועדת חקירה לבדיקת תפקודם של הנהלת קופת החולים 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

בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק או חוק ביטוח בריאות ממלכתי), הובא בחשבון המצב בעת חקיקתו, אז כבר פעלו בישראל ארבע קופות חולים (להלן גם - הקופות). החוק שאף להסדיר, בין היתר, את פעולתם של המוסדות המנהלים של הקופות על פי הכללים הנדרשים מגופים ציבוריים ולדאוג שהאינטרסים של חברי קופת החולים (להלן - המבוטחים) ייוצגו בהם ובה בעת לשמור ככל האפשר על המבנה הארגוני של הקופות.

הקופות הן גופים דו-מהותיים - גופים פרטיים שהיבטים רחבים וחשובים בפעילותם הם ציבוריים. הקופות משרתות את כלל תושבי המדינה²² הקופות נמנות עם הגופים העסקיים

21 ראו גם בכרך זה בדוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה".

22 לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בסוף שנת 2009 היו כ-7.5 מיליון מבוטחים בקופות.

הגדולים במשק²³, וערכם הכולל של השירותים שהן מנהלות ומספקות הוא כ-38.5 מיליארד ש"ח²⁴ בשנה. החוק קובע כי הקופות אחראיות כלפי מבוטחיהן לתת את שירותי הבריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות, לפי שיקול דעת רפואי, באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח, והכול באמצעות מקורות המימון העומדים לרשותן. מאחר שבכל הנוגע למתן שירותי בריאות על פי החוק מתקצבות הקופות מקופת הציבור ומאחר שהן ממלאות תפקיד מרכזי במערכת הבריאות, יש חשיבות מיוחדת לשמירה על תקינות פעולתן, על ניהולן המקצועי לטובת ציבור מבוטחיהן-לקוחותיהן ועל נורמות של מינהל תקין וטוהר מידות בפעולתן, ובכלל זה שמירת זכויות המבוטחים. על פי הוראות החוק, פסיקת בתי המשפט ונורמות ציבוריות עדכניות, הקופות נדרשות לפעול על פי עקרונות היסוד המשתקפים מחובת ההגיונות, השוויון, הסבירות, תום הלב והשקיפות. מכאן גם חשיבות השמירה על האיכות, המקצועיות והתקינות של פעולת המוסדות המנהלים²⁵ של קופות החולים, שתפקידיהם העיקריים הם לקבוע את מדיניות הקופות ולפקח על פעולת ההנהלות הפעילות²⁶. החוק קובע כי משרד הבריאות (להלן גם - המשרד) יפקח על פעילותן של קופות החולים ויבקר את איכות שירותיהן.

החוק הסדיר את פעילות המוסדות המנהלים וקבע כי בתקנון של כל קופת חולים ייקבעו, בין היתר, מוסדות הקופה, סמכויותיהם וכן דרכי מינוי חבריהם ותקופת כהונתם וכי הגוף המנהל העליון של קופת החולים יהיה מועצה, שסמכויותיה ייקבעו בתקנון. על פי החוק, למועצת קופת החולים ימונו גם נציגים של המבוטחים, והם ייבחרו בדרך שתיקבע בתקנון ובלבד שלא יהיו עובדי קופת החולים ולא יהיו קשורים עמה בקשר עסקי. עוד נקבע בחוק כי נציגי המבוטחים (להלן - נציגי הציבור) יהיו לפחות עשירית מכלל חברי המועצה ולא פחות משניים²⁷ וכי שר הבריאות רשאי למנות משקיף מטעמו למועצת קופת חולים.

אין אחידות בין הקופות בכל הנוגע למספר המוסדות המנהלים, ההיררכיה ביניהם ותפקידיהם; להלן פירוט המוסדות המנהלים של כל קופה ותפקידיהם: המוסדות המנהלים של שירותי בריאות כללית (להלן - הכללית) הם: ועידה ארצית, המוגדרת בתקנון כרשות העליונה של הקופה ומשמשת האספה הכללית שלה; ועד מפקח ארצי, שתפקידו היחיד הוא לאשר שינויים בתקנון הכללית; מועצה, שהיא הגוף המחוקק, המפקח והקובע את עיקרי מדיניותה של הכללית; דירקטוריון, שבין השאר קובע ומאשר את מדיניות הכללית בתחומי הניהול, הרפואה והתקציב; והנהלה פעילה בראשות מנכ"ל הכללית. המוסדות המנהלים של מכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי) הם: ועידה ארצית, שהיא המוסד הנבחר העליון של חברי מכבי; מועצה, שהיא הגוף המנהל העליון של מכבי; "הנהלה", הממלאה את תפקידי הדירקטוריון בקופה (להלן - דירקטוריון); ומזכירות בראשות מנכ"ל הקופה, שתפקידה לקבל החלטות בכל תחומי הניהול השוטף של מכבי ולהוציא לפועל את החלטות המועצה והדירקטוריון. המוסדות המנהלים של קופת החולים מאוחדת (להלן - מאוחדת) הם: ועידה ארצית, שהיא המוסד העליון ומשמשת האספה הכללית של מאוחדת; "ועד מפקח", המשמש מועצת הקופה (להלן - מועצה); "הנהלה",

23 על פי דוח BDICODE, בשנת 2010 הייתה שירותי בריאות כללית במקום ה-9 ברשימת החברות הגדולות בארץ: היא העסיקה כמעט 30,000 איש ומחזור הכספי היה כ-21.3 מיליארד ש"ח; מכבי שירותי בריאות מוקמה במקום ה-27: היא העסיקה 6,500 איש ומחזור הכספי היה כ-8.3 מיליארד ש"ח; קופת החולים מאוחדת מוקמה במקום ה-38 ברשימה: היא העסיקה מעל 7,000 איש ומחזור הכספי היה כ-4.2 מיליארד ש"ח.

24 על פי דוחות BDICODE לשנת 2010.

25 מועצת הקופה, הדירקטוריון והוועדות שהקימו גופים אלה.

26 המנכ"ל, מנהלי המחוזות, מנהלי האזורים.

27 החוק אינו קובע מי יהיו שאר חברי המועצה.

מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים

הממלאת את תפקידי הדירקטוריון בקופה (להלן - דירקטוריון)²⁸; והנהלה פעילה בראשות מנכ"ל מאוחדת. המוסדות המנהלים של לאומית שירותי בריאות (להלן - לאומית) הם: האספה הכללית, שהיא הגוף המנהל העליון ומשמשת מועצת הקופה (להלן - מועצה); דירקטוריון והנהלה פעילה בראשות מנכ"ל לאומית.

מאחר שחלפו יותר מ-15 שנה מאז חקיקת החוק בדק משרד מבקר המדינה, בין היתר, אם המשרד והקופות קבעו תקנונים על פי נורמות עדכניות וראויות, אם הקופות פעלו בשקיפות באמצעות מיטב כלי הניהול, הבקרה והפיקוח הנדרשים מגופים ציבוריים גדולים וכן את הכללים שעל פיהם פעלו המוסדות המנהלים.

בחודשים פברואר 2008 עד יוני 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין מגוון סוגיות מרכזיות הנוגעות למוסדות המנהלים את קופות החולים ובהן: הסדרת המעמד המשפטי, המבנה הארגוני והסמכויות של המוסדות המנהלים; איוש התפקידים בהם; סדרי הבחירה והמינוי של חבריהם; סדרי פעילותם; הפיקוח על שכר הבכירים בקופות; הביקורת הפנימית בקופות ושימושם של המוסדות המנהלים בה; דרכי ההתקשרות של הקופות עם רואי החשבון שלהן ועם יועציהן המשפטיים ודרכי הפעלתם ופעולות האחראי על בירור התלונות בכל קופה.

הבדיקה נעשתה במשרד, בארבע קופות החולים - הכללית, מכבי, מאוחדת ולאומית - באגף הממונה על התקציבים ואצל הממונה על השכר במשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במוסד לביטוח לאומי ובמשרד המשפטים. מידע נוסף התקבל מראיונות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם דירקטורים וחברי מועצות בקופות החולים ועם נציגי גופים המייצגים צרכני שירותי בריאות.

28 בתקנון החדש שאישרה מאוחדת בסוף 2009 שונו שמות המוסדות המנהלים והם נקראים מועצה ודירקטוריון.

תפקוד המוסדות המנהלים והסדרת פעילותם

נורמות עדכניות המסדירות ניהול, פיקוח ובקרה בקופות החולים - תמונה כללית

מערכת הדינים החלה על כל גוף תאגידי נקבעת, בראש ובראשונה, על פי הגדרתו המשפטית. הדעת נותנת כי על תקנון התאגיד לכלול את מטרותיו ואת דרכי ניהולו וכן לקבוע את מערכת המוסדות המנהלים אותו, את תפקידם, את דרכי הביקורת על פעילותם, את דרך בחירת חבריהם וכדומה. ייעודם וסדרי פעילותם של תאגידים מוסדרים באמצעות חוקים כלליים, כמו חוק החברות, ובאמצעות חוקים ספציפיים הנוגעים לעניין.

"ממשל תאגידי" הוא שם כולל למארג נורמות היסוד לניהול, לפיקוח ולבקרה בתאגיד העסקי. על פי רוב, מארג הנורמות מגוון למדי ויכול שיכלול חקיקים כדוגמת דברי חקיקה ראשית, תקנות ונורמות הנגזרות מפסיקת בתי המשפט לצד נהלים, הוראות עבודה והסדרים פנימיים נוספים שקובע התאגיד עצמו. מארג כללים זה מגדיר וקובע את מתכונת ניהול התאגיד, ובין היתר מסדיר את פעולת מרכיבי התאגיד ואת תפקידיהם²⁹. חשיבותו היא, בין היתר, ביצירת מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה ראויים, המבטיחים כי התאגיד יתנהל כיאות ויפעל בשקיפות על פי עקרון השוויון וכללי דיווח ובקרה ראויים, וכי המנהלים וגורמי הפיקוח והבקרה ישאו באחריות לפעילותם. אולם במועד הביקורת נמצא שהקופות עדיין מאגדות כאגודות עות'מניות על פי "החוק העות'מני על האגודות"³⁰, 1909 (להלן - החוק העות'מני).

1. החוק העות'מני אינו תואם את הנורמות העדכניות כיום ומטיל על האגודות הפועלות לפיו חובות מעטות בלבד. אמנם ארבע קופות החולים החלו לפעול לפני חקיקת החוק, אך גם לאחריה הן נותרו רשומות ומאגדות כאגודות על פי הוראות החוק העות'מני שהמבנה הארגוני-משפטי של אגודות הפועלות על פיו אינו מותאם למתכונת הניהול ולמבנה הנורמטיבי הנדרשים בראשית המאה העשרים ואחת מארגון ציבורי-כלכלי דוגמת קופת חולים בתחומי הניהול וכלי הפיקוח והבקרה.

2. אף שהקופות נותנות שירות דומה ומאפייני התאגדותן דומים, הן נבדלות מאוד זו מזו בתחומים רבים, ובהם דרכי הבחירה והמינוי של חברי המוסדות המנהלים שלהן ושל בכירי הקופות, ייצוג הגופים השונים והציבור במוסדות המנהלים והנורמות שהן החילו עליהן. במשך שנים התפתחו בחקיקה ובפסיקה נורמות המסדירות את התנהלותו של ממשל תאגידי בגופים ציבוריים בנושאים כמו הרכב ועדת הביקורת, סמכויותיה, דרכי בחירת המוסדות המנהלים ועוד (להלן - הנורמות העדכניות). לנוכח מעמדן הציבורי של הקופות היה מקום לצפות שהן יפעלו כדי לאמץ בתקנוניהן³¹, או לפחות בנוהליהן, החלטות והליכים התואמים לממשל תאגידי ראוי, תוך יצירת מנגנוני ניהול, בקרה ושקיפות ראויים על פי נורמות הנכללות, בין היתר, בחוק החברות הממשלתי, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתי), ובחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות).

29 כללי יסוד אלה חיוניים לכלל התאגידים ובהם קופות החולים.

30 בגוף החוק הוכנסו שינויים הנובעים מהקמת המדינה ורשויותיה.

31 תקנון של קופה הוא מסמך שבכוחו להסדיר את ניהולה. הוא יכול לקבוע, בין היתר, את הרכב המוסדות המנהלים, את סמכויותיהם של חברי מועצת הקופה, חברי הדירקטוריון וחברי ועדת הביקורת, את דרכי מינויים, את הכישורים הנדרשים מהם ואת סדרי עבודת המוסדות המנהלים.

אולם הביקורת העלתה שככל שקופה נמנעה מלאמץ נורמות עדכניות, כך נמצאו בפעולותיה ליקויים רבים יותר שנזקקו רבים יותר. ליקויים חמורים במיוחד נמצאו בהתנהלותן של לאומית ומאוחדת, שלא תאמה את הנורמות העדכניות בגופים דו-מהותיים כמו הקופות: המוסדות המנהלים של לאומית נמנעו מלהחיל עליהם נורמות עדכניות של גופים ציבוריים, כגון אי-תלות של הדירקטורים בגופים חיצוניים כמו הסתדרות העובדים הלאומית (להלן - הע"ל), ומאוחדת חרגה מהחוק בכמה נושאים ובהם פעילות מבקר הפנים שלה.

מכבי החילה עליה כמה נורמות עדכניות, כגון קיום מכרזים לתפקידים בכירים ושקיפות של ישיבות המועצה והדירקטוריון ושל מנגנוני הביקורת שלה, אולם הועלה שעקב השתתפות מועצה של הציבור בבחירות - חברי המוסדות המנהלים אינם מייצגים בפועל את כלל הציבור מבטחי הקופה. גם הכללית אימצה כמה מן הנורמות העדכניות, בהן שקיפות דיוני המועצה והדירקטוריון ונורמות בתחום הביקורת, אך היא לא אימצה נורמות עדכניות לבחירת דירקטורים, ובכלל זה קביעת כישורי סף ואי-תלות הדירקטורים בגופים חיצוניים כגון ההסתדרות. עם זאת, בהתייחסותה להצעות חוק מטעם משרדי הבריאות והאוצר, הכללית הסכימה שמשרדים אלו יפעלו לחקיקת חוק שיחיל על כל הקופות את הנורמות האמורות, אולם עד מועד סיום הביקורת הדבר לא יצא אל הפועל.

מן האמור לעיל עולה כי מכבי והכללית החילו עליהן כמה מהנורמות העדכניות היום, אך בפעולתן לא היה די. לפיכך על הממשלה, ובעיקר המשרדים המאסדרים - משרדי הבריאות והאוצר, להסדיר סוגיה זו בשלמותה, ורצוי שהדבר ייעשה בשיתוף הקופות.

ביולי 2010 חתמה לאומית על הסכם עם משרדי האוצר והבריאות (להלן - ההסכם החדש), שעל פיו לאומית תכתוב תקנון חדש הנסמך על הוראות הצעת החוק הממשלתית³² בנושא הממשל התאגידי.

גם בהתייחסות לממצאי הביקורת נמצא שוני רב בין הקופות: פעולתן של הכללית ומכבי התבססה על נורמות עדכניות יחסית עוד לפני הביקורת, והן תיקנו ליקויים רבים שעלו בביקורת; לאומית תיקנה חלק מהליקויים, בעיקר במסגרת ההסכם החדש. המדובר בהסכם שעל פיו לאומית תכין תקנון חדש המסדיר בחירה של נציגי הציבור למוסדות המנהלים ומחזק את הבקרה והביקורת בקופה ועל כן הוא הסדר מהותי - חדשני שכאשר ייושם הוא עשוי לקדם באופן משמעותי נורמות ניהול ובקרה עדכניות (ראו פרוט בהמשך). גם מאוחדת תיקנה ליקויים שנמצאו בפעולותיה, אולם ליקויים רבים לא תוקנו, והדבר נבע, בעיקר, מתפיסתה של מאוחדת את עצמה, כפי שבאה לביטוי בתגובתה לטיטות דוח הביקורת, כגוף פרטי דו מהותי, שאמנם יש בפעילותו היבטים ציבוריים אך הוא אינו מחויב לאמץ מיוזמתו את כל הנורמות העדכניות הנוגעות לגופים ציבוריים.

לדעת משרד מבקר המדינה היות ומאוחדת היא גוף גדול המנהל תקציב של מיליארדי ש"ח והיות והיא אחת מקופות החולים שתושבי המדינה חייבים להיות מבוטחים בהן, מאוחדת, כמו שאר הקופות, חייבת לאמץ נורמות ניהוליות עדכניות ובעיקר את מיטב הנורמות החלות על גופים דומים: גופים הפועלים לפי חוק החברות או חוק החברות הממשלתיות, תשובת מאוחדת מצביעה על כך שהקופה לא הטמיעה בגישתה את הצורך באימוץ נורמות כאמור; ואכן (כפי שיפורט להלן) זהו אחד המחדלים של הנהלת מאוחדת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כתבה הכללית כי היא: "מהווה חלוץ שהולך לפני המחנה בכל הקשור לאימוץ דיני תאגידים כלליים כמקור להשלמת חסרים או ליקויים הקיימים במסגרת התחיקתית נשוא המבנה התאגידי והארגוני של קופות החולים; כל זאת, תוך כדי קיום הוראות תקפות בתקנון ובתיאום עם הרגולטור. על אף האמור...סבורה הכללית, כי נדרשת הסדרה בחקיקה, אשר תוחל על ארבע קופות החולים, תוך היועצות ובתיאום עמן, של המבנה התאגידי והארגוני של קופות החולים בישראל. הסדר זה צריך שיתבסס על העקרונות העומדים ביסודו של חוק החברות". בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2010 כתבה הכללית כי היא אימצה כללי ממשל תאגידי שאולים מחוק החברות, בשילוב עם חוק החברות הממשלתיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כתב משרד הבריאות: "עמדת המשרד לכשירות הנדרשות מיו", מנכ"ל ודירקטורים באה לידי ביטוי בהצ"ח [הצעת חוק ההסדרים להסדרת המבנה הארגוני של קופות החולים]...". עוד כתב המשרד כי הקושי הקיים היום נובע ממבנה הקופות, שאינו מבטיח פיקוח ציבורי נאות על פעילותן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2009 (לאחר הביקורת), כתבה מכבי כי במהלך 2009 היא החלה "בבחינת שינוי המבנה התאגידי שלה, בתיאום עם משרד הבריאות". באוקטובר אותה שנה הגישה מכבי עקרונות למבנה תאגידי מוצע ולאחר מכן הגישה למשרד הצעה לתקנון חדש; במועד סיום הביקורת, טרם אישר המשרד את התקנון. עוד הוסיפה מכבי כי היא פעלה לשינוי תקנונה בהתאם לממצאים שהועלו בביקורת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 כתבה מאוחדת כי: "הקופות הן גופים 'דו מהותיים'. הן אינן 'גופים ציבוריים' טהורים... אין אפוא מקום... לצפות שהקופות יפעלו להחיל על עצמן את כל הנורמות העדכניות הנוגעות לגופים ציבוריים", והוסיפה כי הקופה מוכנה לבחון ברצינות הראויה כל דרישה לשינויים בתקנונה. עוד כתבה מאוחדת כי ניסיון של הרשות המבצעת והמערכת הפוליטית לחוקק חוק הסדרים לניהול הקופות אינו ראוי וכי אם משרד הבריאות חושב שהתקנונים של הקופות דורשים שינוי עליו להודיע לקופות מהם השינויים הנדרשים. לדבריה, המשרד לא עשה זאת, ושר הבריאות לא הודיע לה מדוע הוא נמנע מלאשר את התקנון של הקופה. בינואר 2010 דיווחה מאוחדת למשרד מבקר המדינה כי היא ערכה שינויים בתקנון שלה, בין היתר בעקבות הערות משרד מבקר המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, השינויים בתקנון שנדרשו ממאוחדת נכללו בין היתר בהצעת החוק לשינוי מבנה הקופות ובהצעות חוק ההסדרים³³ שעסקו בין היתר, בדרך בחירת הדירקטורים ובנורמות ראויות לניהול הקופות. לפיכך לא ניתן לקבל את טענת הקופה כי לא ידעה מהם השינויים שמבקש להסדיר המשרד. משרד מבקר המדינה בדק את התקנון החדש ואת סדרי הכנתו וממצאיו בעניין זה יובאו בהמשך הדברים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כתב אגף התקציבים במשרד האוצר כי אי-הסדרת הנושא מאז חקיקת החוק במשך יותר מ-15 שנה מעידה על כשל בסיסי בהתנהלותן של הקופות וכי המבנה הקיים, שבו יש זיקה בין האורגנים השונים ובין גופים הקשורים לקופה, אינו מאפשר לקדם את המבנה הנדרש של המוסדות המנהלים של הקופות באמצעות הסדרה עצמית. הוא הוסיף כי ראוי שייקבעו הסדרים ראשוניים ואחידים בחקיקה שיבטיחו את המבנה המשותף ההכרחי לשם הסדרת המבנה הניהולי של הקופות, כפי שנקבעו בחקיקה הסדרים ראשוניים ואחידים להסדרת מעמדם, תפקידם, אופן בחירתם ותנאי כשירותם של האורגנים בחברות ציבוריות ופרטיות, בעמותות ובחברות ממשלתיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול את אימוץ ההסכם החדש של לאומית, בהתאמות הנדרשות, גם בשאר הקופות.

3. ניתן לקבוע בתקנוני הקופות נורמות חשובות לניהול הקופות ותפעול המוסדות המנהלים של הקופות, דרכי בחירתם ותפקידם, הכישורים הנדרשים מחבריהם וסדרי הבקרה של המוסדות המנהלים על אופן ניהול הקופה. תקנונים המאמצים נורמות עדכניות, בצירוף כללי הדין הנוספים ובראשם נורמות חקיקה ראשית, יכולים לצמצם השפעה לא ראויה של אינטרסים מצידם של פקידים, ארגוני עובדים או סגל רפואי פנים-ארגוני ולאפשר למוסדות מנהלים לקיים הליכי פיקוח ובקרה נאותים.

מאז מרס 1997 ועד מועד סיום הביקורת (יוני 2010) פעלו משרד הבריאות ומשרד האוצר להסדרת המבנה הארגוני של הקופות. בין היתר, הם הקימו ועדה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בשנת 1998 וביקשו לקבוע בחוקי ההסדרים מאז 1999 ועד 2008 נורמות עדכניות שעל הקופות לכלול בתקנוניהן.

אולם עד מועד סיום הביקורת, יותר מ-15 שנים לאחר חקיקת החוק, לא אושרו ההצעות במסגרת חוק ההסדרים, ומשרדי הבריאות והאוצר נכשלו בניסיונות לגבש רוב להצעות הממשלה להסדיר בחקיקה את המבנה הארגוני של המוסדות המנהלים בקופות. סלע המחלוקת העיקרי בין הקופות למשרדי הבריאות והאוצר היה מספר הדירקטורים שתמנה הקופה לעומת מספר הדירקטורים שתמנה הממשלה בקופה.

עוד העלתה הבדיקה כי שרי בריאות שניהנו בתפקידם לאחר חקיקת החוק לא מינו, כמתאפשר על פי החוק, משקיף מטעמם למועצות קופות החולים, וממילא לא נכח משקיף מטעמם או מטעם המשרד בדיוני המועצות.

33 הצעות החוק לא אושרו.

החלטות ממשלה: בספטמבר 2003 החליטה הממשלה להסדיר את סמכויותיהם של המוסדות המנהלים של הקופות ואת דרכי בחירתם של חבריהם, אך החלטתה לא יצאה אל הפועל. בספטמבר 2006 החליטה הממשלה להסדיר את המבנה התאגידי של קופות החולים, ובין היתר קבעה דרכים למינויים של חברי מועצת קופת חולים, את אופן מינוי חברי הדירקטוריון, את אופן מינוי יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל ואת אופן בחירת ועדת הביקורת. בהחלטה נוספת ממאי 2009 קבעה הממשלה כי ועדה ציבורית תבחר את חברי המועצה, ואלו יבחרו את חברי הדירקטוריון של קופת החולים מתוך רשימה שתגיש הוועדה הציבורית.

אך למרות כל ההחלטות האלה הנושא לא הוסדר וכל קופות החולים התנגדו למהלך המוצע. לפיכך עד תחילת 2008, מועד תחילת הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא זה, לא קודמה הסדרת התקנונים ורק במהלך הביקורת ובעקבות הערות מבקר המדינה הגיעו משרדי הבריאות והאוצר להסכם עם לאומית המפרט, בין השאר, את השינויים שתבצע לאומית בתקנונה וכמו כן מכבי ומאוחדת שינו את התקנונים שלהן - ובכך חל קידום בהסדרה. עם זאת, עוד רבה הדרך עד שהקופות יחילו על עצמן את כללי הממשל התאגידי הנהוגים בגופים דומים.

הועלה כי שרי הבריאות והאוצר שניהנו מאז חקיקת החוק לא השתמשו בכל כלי הרגולציה והחקיקה שעמדו לרשותם³⁴ כדי להניע את הקופות לשנות את התקנונים על פי דרישות המשרד. בין היתר, היה המשרד יכול לשקול לעשות שימוש בסמכויותיו כלפי הקופות שלא הסדירו את המבנה הארגוני שלהן.

להלן הממצאים הנוגעים להסדרה עדכנית של התקנון ולא-אימוץ נורמות ראויות בכל קופה וקופה, לפי הנושאים שנבדקו.

הסדרה עדכנית של התקנון ונהלים - תמונת מצב

כאמור, תקנוני הקופות קובעים את הנורמות הנוגעות לניהול הקופות ולתפקוד המוסדות המנהלים שלהן.

34 לדוגמה, סעיף 37 בחוק, המאפשר הטלת סנקציות על קופה ועל נושאי משרה.

לאומית

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי התקנון נתן משקל ועצמה רבים ליו"ר הע"ל והתיר לו לשמש בשני תפקידים: גם יו"ר המועצה וגם יו"ר הדירקטוריון (או למנות לתפקידים אלו אנשים מטעמו). התקנון אפשר ליו"ר הע"ל לקבוע את זהות יו"ר מועצת הקופה ודירקטוריון הקופה ללא התייעצות עם חברי המועצה והדירקטוריון וממילא בלא ועדת איתור - וזאת בסתירה להוראת המשרד (ראו להלן). התקנון אפשר גם להע"ל למנות 90% מחברי המועצה ובכך יש חשש שנציגי הע"ל יקבלו החלטות המעדיפות את האינטרס של הע"ל על פני זה של המבוטחים. התקנון גם לא כלל בין תפקידיה של ועדת הביקורת את הדיון בתכנית העבודה השנתית של המבקר הפנימי ואת אישורה ולא חייב דיון בדוחות הביקורת שהכין המבקר. פעולות אלה צריכים להיות לב עבודתה של ועדת הביקורת, שלה יש תפקיד חשוב בפיקוח ובבקרה והיעדרן פגע קשות בתפקוד הוועדה. להלן פירוט הליקויים בתקנון:

הוראות תקנון לאומית בדבר מינוי בכירים בקופה

כאמור, על פי תקנון לאומית, יו"ר הע"ל או נציג מטעמו יכהן כיו"ר דירקטוריון הקופה וכיו"ר מועצת הקופה ורוב חברי מועצת לאומית הם נציגי הע"ל. במצב כזה עלולים נציגי הע"ל להימצא במצב של ניגוד עניינים בין ייצוג לאומית לייצוג הע"ל או חברות קשורות שלה, בין היתר בנוגע להתקשרויות בין לאומית לבין הע"ל או חברות קשורות לה. יתר על כן, לחברי מועצת לאומית לא הוקנתה בתקנון זכות להתערב במינוי יו"ר המועצה.

בספטמבר 2005 כתבה הסמנכ"לית לפיקוח על קופות החולים ושירותי בריאות נוספים שבמשרד הבריאות דאז (להלן - הסמנכ"לית לקופות) ליו"ר הדירקטוריונים של הקופות כי החלטה בדבר מינוי נושאי משרה בכירים טעונה אישור של שר הבריאות, ופירטה את התנאים לאישור שר הבריאות. בין היתר, היא ציינה כי ההליך המתאים והמקובל למינויים אלה הוא מינוי באמצעות ועדת איתור. עוד היא כתבה כי תינתן הדעת לכשירות המועמד שנבחר מן הבחינה המקצועית וכן לשיקולים ייחודיים הקשורים למבנה הקופה ולקישורים הקשורים לטוהר המידות. הסמנכ"לית לקופות הוסיפה כי התאמתו של המועמד לתפקיד תיבחן, בין היתר, על פי הוראות כשירות רשמיות הנוגעות למינוי נושאי משרה ומופיעות בחקיקה בשימת לב לאופי המיוחד של התפקידים השונים בקופה. כן נקבע כי תינתן הדעת לזיקותיו הפוליטיות של המועמד ולמשמעותן לצורך בחינת כשירותו. לפיכך היה מקום לצפות שלאומית תעגן את ההנחיות בתקנון שלה, אולם הדבר לא נעשה.

אשר למינוי יו"ר דירקטוריון לאומית - ביולי 2008 ביקש יו"ר הע"ל, מר יואב שמחי, למנות את מר יעקב (קוקי) אדרי, ליו"ר דירקטוריון הקופה, שלא לפי הוראות המשרד בדבר חובת מינוי של ועדת איתור לתפקיד זה. אף על פי כן אישר שר הבריאות את המינוי, אך התנה זאת בהיותו ממלא מקום.

הוראות תקנון לאומית בדבר מינוי חברי המוסדות המנהלים

חוק החברות קובע כישורי סף לכהונה בתפקיד דירקטור בחברה ודירקטור מטעם המדינה בחברות ממשלתיות. כאמור, בעלי תפקידים בכירים בלאומית אמורים לקבל החלטות בנושאים מורכבים - כלכלה, כספים, רפואה ונושאים חברתיים - ערכיים - שיש להן השפעות בתחומים מגוונים ואף על חיי אדם. לפיכך, ראוי כי בדומה להוראות החוק ייקבעו כישורי סף הנדרשים מן המועמדים לכהונה במוסדות המנהלים של לאומית ובכלל זה כישורי ניסיון מקצועי והשכלה נוסף על היעדר הרשעה פלילית.

חוק החברות קבע גם מגבלות על מינוי דירקטורים כדי להבטיח את מקצועיותם, ובין השאר דרש כי לדירקטוריון ימונו כמה דירקטורים בעלי מומחיות בתחומי החשבונאות והפיננסים ושני דירקטורים חיצוניים שלפחות לאחד מהם מומחיות בתחומים אלו. בחוק החברות הממשלתיות נקבעו הגבלות מחמירות יותר לעניין מינוי דירקטורים מטעם המדינה, ובין היתר נקבע כי כל חברי הדירקטוריון צריכים להיות בעלי תואר אקדמי במקצוע הנוגע לעיסוק החברה ובעלי ניסיון ניהולי, כלכלי או משפטי. עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות כי הוועדה לבדיקת מינויים, על פי חוק החברות הממשלתיות (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים), הפועלת מטעם שר האוצר, תבדוק את כשירותם ואת התאמתם של המועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל וכי היא רשאית לאשר מועמדות של דירקטור מטעם המדינה בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר רק אם נמצא שיש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה נוסף על הכישורים הנדרשים בחוק החברות הממשלתיות³⁵. אמנם חוק החברות לא חל על הקופות אך יש מקום שלאור חשיבותן ומעמדן הציבורי, יפעלו הקופות לפי נורמות אלו.

בתקנון לאומית, לעומת זאת, לא נקבעו הכישורים הבסיסיים הנדרשים מחברי המוסדות המנהלים, הגם שלאומית היא תאגיד עסקי מן הגדולים והמורכבים במשק המעניק שירות חיוני לציבור. היה מקום לצפות שהמוסדות המנהלים של לאומית לפחות יאמצו נהלים בתחום זה על סמך נורמות עדכניות, אולם הביקורת העלתה כי לאומית לא קבעה בתקנונה תנאי כשירות לתפקיד דירקטור, הדירקטורים שמונו לא נשאלו בדבר כישוריהם, וכישוריהם לא נבחנו.

בשל חשיבותם של תפקידים בכירים בקופות, ובייחוד תפקידי יו"ר המועצה, יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל, ראוי שייקבעו דרכי המינוי לתפקידים אלו והכישורים הבסיסיים הנדרשים מן המועמדים להם. אולם בדיקת תקנון לאומית העלתה כי לא נקבעו בו הכישורים הבסיסיים הנדרשים מיו"ר המועצה, מיו"ר הדירקטוריון וממנכ"ל.

היה על לאומית לשנות את תקנונה על פי הנחיות המשרד ולקבוע בו את החובה למנות בעלי תפקידים בכירים כמו יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל באמצעות ועדת איתור, אולם הדבר לא נעשה.

לאחר סיום הביקורת, בסוף יולי 2010, חתמה לאומית על הסכם עם הממשלה, המטיל עליה, בין היתר, נורמות תקנוניות-ניהוליות עדכניות בתחום סדרי מינוי ובחירה של מועצת הקופה והדירקטוריון שלה ובכלל זה: הקמת ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית משפט עליון שתבדוק כשירות של מועמדים ולאחר מכן תמנה 4 מבין 11 חברי הדירקטוריון וארבעה חברים נוספים ייבדקו וייבחרו בידי המועצה מבין רשימה שתגיש הוועדה הציבורית. בהסכם החדש נקבע

35 סעיף 18ב בחוק החברות הממשלתיות.

מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים

גם שהדירקטוריון יבחר ביו"ר מבין חבריו ובמנכ"ל באמצעות ועדת איתור עצמאית ובלתי תלויה ונקבעו גם תנאי כשירות מזעריים לשני התפקידים.

לדעת משרד מבקר המדינה, זהו צעד חשוב שעשוי לשפר את תפקודה של הקופה, שבעבר נמצאו בפעילותה ליקויים רבים, והוא עשוי לשמש נורמה ראויה גם ליתר הקופות.

הוראות תקנון לאומית בדבר הרכב ועדת הביקורת ופעילותה

על התקנון או מסמכים מחייבים אחרים להסדיר גם את פעילות מערך הביקורת בקופה, אולם בלאומית הדבר לא נעשה כראוי שכן תקנון לאומית קבע כי ועדת הביקורת תבדוק את מצבה הכספי של לאומית ותגיש למועצת הקופה את המלצותיה בעניין אישור הדוח הכספי; תבדוק ענייני ביקורת פנים תוך התייעצות עם המבקר הפנימי; תעמוד על ליקויים בניהול ותציע למועצת הקופה דרכים לסלקם; תדון בכל עסקה שעומדת הקופה לסכם עם בעל עניין ותאשרה.

אולם תקנון לאומית אינו כולל בתפקידיה של ועדת הביקורת את הדיון בתכנית העבודה השנתית של המבקר הפנימי ואת אישורה ודיון בדוחות הביקורת שהכין המבקר. פעולות אלה צריכות להיות לב עבודתה של ועדת הביקורת והיעדרן פוגע קשות בתפקודה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הודיעה לאומית כי יו"ר המועצה והדירקטוריון החדש החליט שדיוני ועדת הביקורת יתועדו ויכללו הן את תמצית הדיונים והן את ההחלטות שיתקבלו. על פי ההסכם החדש מיוני 2010, ועדת הביקורת תנחה את המבקר הפנימי בעבודתו, תפקח עליו ותדון בממצאי הביקורת שלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, שינוי זה בתפקידי ועדת הביקורת עשוי להפוך אותה לכלי רב ערך, עצמאי ובלתי תלוי, שיעסוק בבקרה על תפקוד הקופה על כלל מוסדותיה ובשיפור הארגון.

אי-תלותם של חברי ועדת הביקורת בגוף המבוקר היא עקרון יסודי הבא לידי ביטוי בחקיקה. כך, למשל, בחוק החברות נקבע שכל הדירקטורים החיצוניים יכהנו בוועדת הביקורת משום שתלותם בגוף המבוקר פחותה. עוד נקבע בחוק החברות ש"בעל השליטה או קרובו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת". ההסכם החדש בין לאומית למשרד קובע כי הדירקטוריון יבחר את ועדת הביקורת מבין חבריו וכי יו"ר הדירקטוריון וכל נושא משרה בקופה לא יהיו חברים בוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, שינוי זה יהפוך את הוועדה לעצמאית ובלתי תלויה ובה בעת יחזוק מעמד המבקר הפנימי, תחזוק אי-תלותו ותשופר הבקרה בארגון.



ההסכם החדש בין לאומית למשרד הבריאות הוא צעד חשוב לשיפור תפקודה של הקופה, שבעבר נמצאו בפעילותה ליקויים רבים, והוא עשוי לשמש נורמה ראויה גם ליתר הקופות. עם זאת המבחן הוא ביישומו.

הכללית

אי-אישורו של תקנון הכללית בידי שר הבריאות והיעדר הסדרה מטעם משרד הבריאות מנעו תחלופה של דירקטורים וחברי מועצה והדבר פגע בהתנהלות המוסדות המנהלים של הכללית³⁶. להלן הפרטים:

באפריל 1995 החליט הוועד המפקח הארצי של הכללית להוסיף הוראת שעה כנספח לתקנון הכללית (להלן - הוראת השעה), ובה נקבע, בין היתר, כי מיום שהחוק ייכנס לתוקף תכהן מועצה ממונה, וסמכויות הוועד המפקח יועברו אליה, חוץ מן הסמכות להחליט על תיקונים בתקנון. עוד נקבע בהוראת השעה כי המועצה תפעל במשך שנתיים ועם סיום כהונתה תכהן מועצה שחבריה ייבחרו בדרך שתקבע בתקנון בבחירות שיתקיימו בנפרד מהבחירות להסתדרות העובדים הכללית. בשנת 1995 הקימה הכללית ועדה בלתי תלויה בראשות השופטת שולמית ולנשטיין שהורכבה משלושה חברים (להלן - ועדת ולנשטיין)³⁷, והוועדה מינתה 34 חברי מועצה (שני שלישים), מהם שבעה חברי דירקטוריון, יו"ר מועצה ויו"ר דירקטוריון. הסתדרות העובדים הכללית מינתה 17 נציגים למועצה (שליש) וארבעה נציגים לדירקטוריון. אולם עד יוני 2009 לא אישר שר הבריאות את תקנוני הקופות ובכללן הכללית, בין היתר מאחר שמבנה המוסדות המנהלים שהוצע בהם איפשר מעורבות רבה של גופים חיצוניים בניהול הקופה (ראו גם בפרק "נורמות עדכניות המסדירות ניהול, פיקוח ובקרה בקופות החולים - תמונה כללית"), ועל פי סעיף 26 לחוק, בהיעדר תקנון מאושר יש קושי למנות חברי מועצה חדשים ודירקטורים חדשים, גם אם חברי המועצה והדירקטוריון מתפטרים או נפטרים.

לפיכך במשך השנים פחת מספר חברי הדירקטוריון של הכללית, ובשנת 2007 כיהנו בדירקטוריון שישה חברים בלבד³⁸. במקום 12. רק באוקטובר 2007 נתן המשרד לכללית "אישור חריג" למנות ארבעה נציגים נוספים לדירקטוריון, שניים מהם כיהנו במועצה ונכללו ברשימה שאישרה ועדת ולנשטיין ב-1995 והשניים האחרים נבחרו מטעם ההסתדרות. בדצמבר 2007 אישר דירקטוריון הכללית את מינויים של שניים מהארבעה לחברי דירקטוריון ובפברואר 2008 מינה חבר דירקטוריון נוסף מטעמה של ההסתדרות, ולכן באותו מועד כיהנו בדירקטוריון הכללית שמונה חברים במקום 12 מלבד המנכ"ל. במועצה כיהנו במועד הביקורת 26 חברים במקום 51.

36 במשך תקופות ארוכות היה מספרם של חברי הדירקטוריון קטן (שישה דירקטורים בלבד).
37 באוקטובר 1994 החליטה הנהגת ההסתדרות להקים מועצה ממונה לניהול הקופה. הקמת הוועדה הייתה תנאי מחייב לחתימת הסכם הבראה עם הכללית.
38 מלבד המנכ"ל המכהן בדירקטוריון מתוקף תפקידו.

הכללית היא הקופה הגדולה בישראל: בשנת 2010 היא שירתה 3.9 מיליון מבוטחים, ומחזור הפעילות שלה לשנת 2010 הסתכם בכ-21.3 מיליארד ש"ח. מן הראוי ששר הבריאות ומשרד הבריאות ישימו בראש סדר העדיפויות שלהם את הסדרת ניהולה של הקופה, ובכלל זה אישור תקנון לקופה המקובל עליהם, שבו, בין היתר, ייקבעו הדרכים למינוי הדירקטורים ולבחירת המועצה. ואולם שרי הבריאות והמשרד לא הסדירו עניינים אלה במשך כ-15 שנה, ולכן לא רוענו הנפשות הפועלות במוסדות המנהלים, ובשנים האחרונות לא בחרו המבוטחים נציגים למוסדות אלו.

מכבי

הוראות תקנון מכבי בדבר מניעת ניגוד עניינים

נורמות שעניינן איסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים חלות לא רק בתחום המשפט הציבורי אלא גם בהיבטים חשובים של תאגיד פרטי. על הקופות, שכאמור הן גופים פרטיים הפועלים בתחומים ציבוריים רחבים וחשובים, מוטלות גם חובות שמקורן במשפט הציבורי. החוק קובע כי "במועצת קופת החולים יהיו נציגים של חברי קופת החולים אשר ייבחרו בדרך שתקבע בתקנון, ובלבד שלא יהיו עובדי קופת החולים ולא יהיו קשורים בקשר עסקי עמה". על מכבי היה לבטא עקרונות אלה בתקנון שלה, אולם הדבר נעשה חלקית בלבד:

תקנון מכבי שהיה תקף בעת הביקורת, לא חייב את חברי המועצה וחברי הדירקטוריון להצהיר טרם בחירתם על פעילויות שלהם שעשויות להציב אותם במצב של ניגוד עניינים בכהונתם בתפקיד, ולכן סוגיית ניגודי העניינים של חברי המועצה והדירקטוריון בקופה לא נבחנה ולא הוסדרה.

בינואר 2009, זמן קצר לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת, תיקנה מכבי בתקנון חדש שכתבה חלק מהליקויים שנמצאו, ובכלל זה הסדירה את סוגיית ניגוד העניינים. נוסף על כך, לאחר קבלת ממצאי הביקורת אישרה מכבי נוהל מקיף למניעת ניגוד עניינים והחילה אותו על חברי המוסדות המנהלים ועל כלל עובדי הקופה. על פי הנוהל הוחתמו חברי המוסדות המנהלים על תצהירים בדבר היעדר ניגוד עניינים בין תפקידם ובין עיסוקיהם האחרים. כאמור, מכבי הציגה את התקנון החדש לפני משרד הבריאות, אך הוא לא אושר ובמועד סיום הביקורת בעניין זה, יוני 2010, דיווחה מכבי למשרד מבקר המדינה כי היא והמשרד מנהלים משא ומתן על סעיפיו השונים.

הוראות תקנון מכבי בדבר הכישורים הנדרשים מעובדיה הבכירים ומחברי המוסדות המנהלים

בתקנון מכבי לא נקבעו מסמרות בעניין הכישורים הנדרשים מעובדיה הבכירים ומחברי המועצה והדירקטוריון, הגם שמכבי היא תאגיד עסקי מן הגדולים והמורכבים במשק המעניק שירות חיוני לציבור. כאמור, משרדי הבריאות והאוצר ניסו להסדיר עניין זה בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2008, ואולם מכבי התנגדה להצעת המאסדר במסגרת חוק ההסדרים בשל חשש ממינויים פוליטיים. היה מקום לצפות שהמוסדות המנהלים של מכבי לפחות יאמצו נהלים בתחום זה על סמך נורמות עדכניות, אולם הביקורת העלתה שמכבי לא קבעה בתקנונה תנאי כשירות לתפקיד דירקטור ולתפקיד חבר מועצה. מלבד זאת הדירקטורים שמונו במכבי לא נשאלו בדבר כישוריהם, וכישוריהם לא נבחנו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2009 כתבה מכבי כי נושא הכשירויות עוגן בתיקון התקנון³⁹ שאושר במוסדות המנהלים של הקופה בתחילת 2009 בעקבות הביקורת. עוד כתבה מכבי כי מאחר שהיא מעניקה שירותים רפואיים לציבור הרחב היא רואה חשיבות בשילוב נציגים מ"השטח" אף אם אינם בעלי הכישורים הנדרשים.

בכל הנוגע לתפקידים בכירים במכבי, ובייחוד תפקידי יו"ר המועצה, יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל, ראוי שייקבעו דרכי המינוי לתפקידים אלו והכישורים הבסיסיים הנדרשים מן המועמדים להם.

בדיקת תקנון מכבי העלתה כי לא נקבעו בו הכישורים הבסיסיים הנדרשים מיו"ר המועצה, מיו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל.

היה על מכבי לשנות את תקנונה על פי הנחיות המשרד ולקבוע בו את החובה למנות בעלי תפקידים בכירים כמו יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל באמצעות ועדת איתור, אולם היא לא עשתה זאת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הודיעה מכבי כי "בתיקון תקנון מכבי שאושר לאחרונה ע"י המוסדות המנהלים של הקופה, עוגנו הוראות בדבר דרכי מינוי וכישורים של יו"ר המועצה, יו"ר ההנהלה [הדירקטוריון] והמנכ"ל".

39 כך, למשל, לפחות 75% מנציגי הציבור בדירקטוריון יהיו בעלי תואר אקדמי במקצועות רלוונטיים, כגון רפואה וראיית חשבון, או בעלי ניסיון של חמש שנים לפחות בשניים או יותר מהתפקידים האלה: תפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים גדול, תפקיד ציבורי בכיר, תפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים רפואיים, כלכליים ועוד או תפקיד בכיר בתחום עיסוקיה של הקופה. ועדת כשירות תבחן את כשירות המועמדים לכהונה בדירקטוריון.

מאוחדת

בטייט 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 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 תתנהל כראוי על פי עקרונות של שקיפות ושוויון. (ראו פרוט בהמשך).

ואכן בין אוגוסט לנובמבר 2009 עסקה ועדת תקנון של מאוחדת (להלן - ועדת התקנון) בשינוי תקנון הקופה ובעדכונה, ובנובמבר 2009 אישרה המועצה של המאוחדת את שינויי התקנון המוצעים. אף על פי כן ביקורת חוזרת של משרד מבקר המדינה העלתה שמאוחדת טרם הטמיעה בתקנון את השינויים הדרושים. להלן הפירוט:

תהליך תיקון תקנון מאוחדת ועדכונה

באוגוסט 2009 מינתה מאוחדת ועדת תקנון שעסקה בשינוי התקנון שלה ובעדכונה ותפקידה היה להמליץ לפני מועצת הקופה על הוראות תקנון שיקבעו מערכת נורמות בסיסית של הקופה. בנובמבר 2009 אישרה מועצת הקופה את השינויים המוצעים בתקנון.

1. יישום מרכיבים של חקיקה קיימת בעת עדכון התקנון: מאוחדת אינה הגוף היחיד המאופיין במתן שירות לאוכלוסייה ומתקצב מקופת הציבור. גופים אחרים, שהתאגדו כמלכ"רים, כחברות ממשלתיות וכחברות לתועלת הציבור, פועלים על פי חוקים מתקדמים מן החוק העותומני, שנחקק באוגוסט 1909 וחל על מאוחדת, כמו חוק החברות, שקבע כמה נורמות פעולה יסודיות של חברות. אף שמן הבחינה הפורמלית מאוחדת אינה חברה וחוקים אלה אינם חלים עליה, יש מקום שמאוחדת תבחן את אימוצן של נורמות דומות בתקנון שלה או לפחות תבחן אותם באופן סדור ושיטתי לעת עדכון התקנון שלה. הסתמכותה של הקופה על עקרונות יסוד של ניהול ציבורי, פיקוח ובקרה, חשובה ביותר לקיומו של תהליך קבלת החלטות סדור, מבוקר ושקוף ולהסדרת סמכויות גופי הניהול ואחריותם, המתחייבים מתוקף מהותה של הקופה ומחזור הכספי הגדול.

זאת ועוד, מאחר שמאוחדת משרתת את הציבור בתחום חיוני, ותקציבה מגיע, בין היתר, מהקופה הציבורית ונגבה עבורה בידי הממשלה, הרי ראוי היה שוועדת התקנון תבחן בתשומת לב רבה את הוראות חוק החברות בפרק הדן בחברות לתועלת הציבור ונוגע לתאגידים שהתאגדו כחברה ובתקנונם נקבע למשל כי המטרה היחידה של פעילותם היא בתחום הבריאות וכי חלוקת רווחים וכל חלוקה אחרת לבעלי המניות אסורה. נוסף על כך, נראה כי היה מקום לבחון אימוץ נורמות גם מפרקים אחרים הכלולים בחוק החברות ועוסקים בקביעת תפקידי הדירקטוריון ויו"ר הדירקטוריון; באחריות הדירקטורים ובסמכותם; בהסדרת פעולותיהם של ועדת הביקורת, היועץ המשפטי והמבקר הפנימי; בסמכויות המנכ"ל וביחסי הגומלין שלו עם הדירקטוריון.

ראוי היה שחברי ועדת התקנון יבקשו סקירה משפטית של החקיקה הנוגעת לתקנון של גופים דו-מהותיים דוגמת מאוחדת, שבכללה חוק החברות, וסקירה של הוראות המשרד לעניין זה. היה מקום שוועדת התקנון תבחן נורמות הכלולות בחוק החברות ותראה בהן מערכת נורמטיבית כוללת המסדירה פעילות מוסדית, סמכויות ודרך קבלת החלטות בגופים עסקיים שגודלם ומורכבותם העסקית דומים. אולם הדבר לא נעשה ובפועל, היועצים המשפטיים של מאוחדת הציגו לחברי הוועדה ניירות עמדה שלא עסקו בחקיקה הקיימת בתחום הסדרת הניהול, הפיקוח והבקרה בתאגידים, לרבות הוראות חוק החברות בנושאים אלו.

במאי 2010 השיבה מאוחדת למשרד מבקר המדינה כי לפני ועדת התקנון, שפעלה בסוף 2009, הונחה סקירה מטעם היועצים המשפטיים, שכללה את הערות משרד מבקר המדינה, הוראות מחוק החברות ואת הצעת החוק מטעם משרד האוצר ומשרד הבריאות.

משרד מבקר המדינה מציין כי המסמך שהניחו היועצים המשפטיים לפני חברי ועדת התקנון כלל רק הוראות שהיועצים המליצו לשלב בתקנון ולא את כלל ההוראות האפשריות, שמהן יכולו חברי הוועדה לבחור את המתאימות ביותר לשם המלצה לפני המועצה על שילוב בתקנון.

2. ייעוץ לוועדת התקנון: מאוחדת היא גוף דו-מהותי שלפעילותו יש מאפיינים ציבוריים ולכן על התקנון והנהלים הפנימיים לבטא נורמות עדכניות. לפיכך ראוי היה שוועדת התקנון תבחן את התקנון, בין היתר בעזרת מומחים חיצוניים ויועצים ארגוניים בתחום התאגידים. זאת ועוד, מאחר שהחוק קובע כי הגוף המנהל העליון של קופת החולים הוא מועצת קופת החולים ומאחר שהדירקטוריון במאוחדת, כמו בגופים עסקיים רבים, עוסק בפיקוח על ניהול הקופה ובהתוויית מדיניותה, יעדיה ותכניות העבודה שלה, ראוי היה שוועדת התקנון תפנה לחברי המועצה והדירקטוריון בבקשה שיציגו הצעות לשינויים בתקנון כדי לדון בהצעות ולבחון אותן. ואולם, ועדת התקנון של מאוחדת אמנם דנה בתקנון ואף קיבלה המלצות לכצע בו שינויים רבים, אולם היא לא נעזרה ביועצים חיצוניים בעלי מומחיות מיוחדת בתחומים הנוגעים לעניין. הוועדה גם לא פנתה לחברי המועצה והדירקטוריון בבקשה שיעלו לפני המועצה הצעות לשינויים בתקנון וממילא לא דנה בהצעותיהם.

3. דיאלוג עם המאסדר (רגולטור) במסגרת תיקון התקנון: מאז נחקק החוק פועלת מאוחדת, כשאר הקופות, ללא תקנון מאושר בידי השר. לפיכך חשוב שבמסגרת תהליך שינוי התקנון ועדכון תקינים ועדת התקנון של מאוחדת דיאלוג עם משרד הבריאות כדי שהתקנון שיגובש יהיה מקובל על שר הבריאות ויאושר על ידו. ראוי היה, לכל הפחות, שוועדת התקנון תבקש את חוות הדעת של משרד הבריאות לגבי התקנון שהכינה לאחר דיוניה. אולם מאוחדת לא שיתפה את המשרד בתהליך אלא רק בסימו וגם לא יישמה בתקנון המלצות שנתן לה משרד הבריאות בעבר.

במאי 2010 השיבה מאוחדת למשרד מבקר המדינה כי היא אינה מקבלת את הערות משרד מבקר המדינה בעניין זה, שכן שיתוף המשרד "חותר תחת הסוברניות של קופת החולים". לדעת מאוחדת, קופת חולים אינה צריכה לתקן את תקנונה מתוך הסכמה מראש עם הרגולטור אלא עליה להביא לאישורו רק את החלקים המחייבים אישור זה בהתאם להוראות החוק.

משרד מבקר המדינה מציין כי החוק הסמיך את שר הבריאות לאשר את תקנון הקופות, ומכאן חשיבות התיאום המהותי עם משרד הבריאות בעניין נוסח התקנון. עוד יצוין כי בהיעדר תיאום עם המשרד ביקשה מאוחדת את אישור שר הבריאות לתקנון החדש, אך בקשתה נדחתה.

4. יישום עקרונות ממשל תאגידי בתקנון מאוחדת: משרד מבקר המדינה סקר וניתח נורמות בתחום הממשל התאגידי שאושרו ויושמו לאחר תחילת הביקורת ובחן את התאמתן לכאורה לאופי הפעילות של מאוחדת ואת יכולתן למנוע את הישנותם של הליקויים שנמצאו בה. כך למשל, לא אומצה הנורמה הנוגעת לחובת הדיווח התקין של המנכ"ל, מנהל הכספים ורואה החשבון. נורמה זו חשובה כיוון שאמיתות ואמינות הדוחות הכספיים של חברות הן תנאי בסיסי למניעת טעויות חשבונאיות, מעילות והונאות, שעלולות לעתים להביא לידי קריסת תאגידים. על כן התפתחו בעולם נורמות שנועדו לשפר את שקיפות הדוחות הכספיים, והן אומצו גם בידי רשות החברות. בין היתר קבעה רשות החברות, בשנים האחרונות, כי לדוח השנתי של המבקר הפנימי יצורף דוח של רואה החשבון המבקר, שיכלול את חוות דעתו בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי ובדבר חולשות מהותיות שהוא זיהה בבקרה זו. עוד קבעה רשות החברות כי לפני הגשתם לדירקטוריון יחתמו הדוחות הכספיים בידי המנכ"ל ומנהל הכספים ותצורף לחתימתם הצהרה שבה יתחייבו שהדוחות אינם כוללים מצג שאינו נכון אלא משקפים את מצב החברה ולא חסרות בהם עובדות מהותיות. נורמות אלו עוגנו גם ב"תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים) (תיקון מס' 3). התש"ע-2009". גם חוק החברות מחייב מנכ"לים בדיווח לדירקטוריון בעניין זה.

לאור חשיבות הפיקוח של הדירקטוריון על הנהלת הקופה ולאור הממצאים שעלו בדוח זה, ראוי כי לעת שינוי התקנון, תבחן ועדת התקנון אימוץ הוראות דומות בדבר הגברת חובות הדיווח המוטלות על מנכ"ל ובעלי תפקידים בכירים כלפי הדירקטוריון.

5. תיקון ליקויים שמצא משרד מבקר המדינה בתקנון מאוחדת: משרד מבקר המדינה השווה בין השינויים שבוצעו בתקנון מאוחדת בסוף 2009 ובין הערות והמלצות שהוא הציג לפני מאוחדת בטיטות דוח קודמות והעלה כי ליקויים רבים שעליהם העיר משרד מבקר המדינה לא תוקנו, המלצות רבות שהמליץ לא יושמו וכמה מן השינויים שהכניסה מאוחדת בתקנון אינם מתקנים את הליקויים. להלן דוגמאות:

(א) אשר לתמהיל הנציגים במועצה ובדירקטוריון - בטיטות דוח מסוף 2008 העלה משרד מבקר המדינה ש-26 מ-69 החברים (38%) במועצת מאוחדת הם עובדי מאוחדת ורק 62% נציגי ציבור. עוד נמצא שלכמה מנציגי הציבור יש קרובי משפחה, חלקם הגדול מקרבה ראשונה, העובדים בקופה, מקצתם גמלאים, ולכן בנסיבות מסוימות עלול להיווצר ניגוד עניינים בפעולתם. אשר לדירקטוריון, לפי התקנון הקודם, יותר משליש מחברי הדירקטוריון מייצגים את המנגנון (המנכ"ל, נציגי ועד העובדים ורופאים), אולם בטיטות הדוח מסוף 2008 צוין שבפועל שניים מחברי הדירקטוריון שאמורים להיות נציגי ציבור הם ספקי שירות של הקופה ולשני חברי דירקטוריון אחרים יש בני משפחה העובדים בקופה, ולכן מדובר בנציגים שהם בעלי עניין נוסף על היותם נציגי ציבור.

הועלה שוועדת התקנון אמנם דנה בנושא ואף שינתה את התקנון: היא הגדירה "נציג ציבור" כמבוטח "שאינו עובד הקופה ואינו רופא הנותן שירות רפואי למבוטחים", הבהירה כי קשר עסקי בין נציגי הציבור לקופה הוא אסור וקבעה ברוח חוק ההסדרים שהמוסדות המנהלים יורכבו משני שלישים של נציגי ציבור ושליש של נציגי רופאים ועובדים. אולם מהות הליקוי לא תוקנה, שכן התקנון עדיין אינו מונע מבני משפחה של עובדי הקופה, מגמלאי הקופה ומבני משפחותיהם מדרגה ראשונה להיבחר כ"נציגי ציבור".

(ב) אשר להליך הבחירות - בטיוטות דוח קודמות צוין כי לא היה תיעוד מלא ומדויק של הליך הבחירות, ובכלל זה לא תועד מספר הבוחרים שהשתתפו בבחירות ומספר הקולות שקיבל כל מועמד, והתיעוד היחיד הוא רישום בכתב יד של שם המועמדים שנבחרו ומספר הקולות שקיבלו. נוסף על כך, העלתה הביקורת כי לא התקיים הליך תקין של זיהוי הבוחרים, שמונע מבוחרים להצביע יותר מפעם אחת.

הועלה שבתקנון החדש לא תוקן הליקוי ולא הוסדרו כלל הליכי זיהוי הבוחרים ודרך תיעוד הבחירות.

במאי 2010 השיבה מאוחדת למשרד מבקר המדינה כי בכל סניף שבו התקיימו בחירות ניתנה זכות כניסה רק לחבר קופה שהציג תעודה המזהה אותו כחבר הסניף.

משרד מבקר המדינה ציין כי אף שהליך הזיהוי שתיארה מאוחדת בתגובתה מחייב בדיקה מתועדת ושמירת התיעוד, היא לא מסרה תיעוד של החברים שהשתתפו בהליך. היעדר התיעוד בעניין זה מעיד על ליקויים במעקב אחר הליכי הבחירות למוסדות הקופה ובבקרתם. יצוין כי ההצבעה בהרמת יד אינה מונעת הצבעות כפולות, ולכן על מאוחדת לשקול הצבעה אישית, כפי שנעשה במכבי.



אחת ממטרותיו היסודיות של תקנון קופת חולים היא להסדיר את ניהולה, ובכלל זה לקבוע את הרכב המוסדות המנהלים, את סמכויותיהם, את דרכי מינויים של חברי מועצת הקופה, הדירקטוריון וועדת הביקורת ואת הכישורים הנדרשים מהם. המוסדות המנהלים של הקופות הציעו להסדיר בתקנוני הקופות כמה מעניינים אלו, אך הצעותיהם לא היו מקובלות על שר הבריאות, והוא נמנע מלאשר את התקנונים. זה כעשר שנים מנסה המשרד, בשיתוף משרד האוצר, להביא לידי אישור הצעת חוק שתחייב את הקופות לשנות את התקנונים על פי דרישותיו, אולם רק בעת האחרונה, עם חתימת ההסכם החדש בין לאומית למשרד, חלה התקדמות בנושא. לשר הבריאות יש סמכויות נוספות בחוק המאפשרות לו להפעיל לחץ על הקופות לשם הסדרת הנושא, אך שרי הבריאות שכיחנו מאז חקיקת החוק לא השתמשו בהן. על כן כל הקופות מתנהלות ללא תקנון מאושר. אמנם מכבי ערכה תיקונים בתקנונה בעקבות הביקורת, אולם אין די בכך ועל המשרד להסדיר סוגיה זו בשלמותה. גם מאוחדת ניגשה לשינוי התקנון שלה במהלך הביקורת, אך תהליך התיקון היה לקוי, וליקויים רבים בתקנון לא תוקנו. לפיכך תקנון מאוחדת עדיין אינו עומד במרבית עקרונות הניהול, הפיקוח והבקרה הבסיסיים הנדרשים כיום.

על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרדי הבריאות והאוצר - לדרוש ממאוחדת ליישם את מלוא נורמות היסוד של ניהול, פיקוח ובקרה הנדרשות מתאגיד שהיקפו ומורכבותו העסקית דומים לאלו של מאוחדת ולעמוד על יישום זה, וכן להמשיך ולפעול עם יתר קופות החולים ליישום מתקדם יותר של נורמות ראויות, שחלקן טרם יושם.

ניגודי עניינים של חברי המוסדות המנהלים והסגל הבכיר והזוטרי בקופות

בהיעדר הסדרה של תקנוני הקופות, וחשוב לא פחות - בהיעדר התאמה של נוהלי העבודה שלהן לנורמות ניהוליות-ציבוריות ראויות, נוצרו והתבססו בקופות, בעיקר במאוחדת ובלאוומית, נורמות לא ראויות ותרבות ארגונית-ניהולית לא ראויה, והמוסדות המנהלים לא פעלו לשרש תופעות אלו. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בתחום איסור ניגוד העניינים.

נורמות שעניינן איסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים חלות לא רק בתחום המשפט הציבורי אלא גם בהיבטים חשובים של תאגיד פרטי. הקופות, שכאמור הן גופים דו-מהותיים הפועלים בתחומים ציבוריים רחבים וחשובים, כפופות גם לחובות שמקורן במשפט הציבורי. החוק קובע כי "במועצת קופת החולים יהיו נציגים של חברי קופת החולים אשר ייבחרו בדרך שתקבע בתקנון, ובלבד שלא יהיו עובדי קופת החולים ולא יהיו קשורים בקשר עסקי עמה". אך הכלל האוסר הימצאות במצב של ניגוד עניינים רחב הרבה יותר ומשקף, עקרון יסודי במשפט הישראלי. אמון הציבור במערכת הפועלת בתחום הציבורי ומפעילה סמכויות ציבוריות מחייב שלא יתקבלו החלטות ולא יבוצעו פעולות שיש חשש כי הן מתבססות על שיקולים לא ענייניים. עקב חובת הנאמנות לציבור הנגזרת בין היתר ממעמדן של הקופות כגופים דו-מהותיים אסור שעובדי הקופות המפעילים סמכויות ציבוריות יימצאו במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים, לרבות אפשרות למשוך פנים או לדעה משוחדת. כדי למנוע את האפשרות שבעת מילוי תפקידם הציבורי יימצאו

עובדי הקופות במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים על המוסדות המנהלים של הקופות מוטלת החובה להתוות מדיניות בעניין זה, לבחון כל העת, בין היתר בסיוע היועצים המשפטיים, את אפשרות קיומו של חשש לניגוד עניינים בפעילות השוטפת של הקופות, בין היתר באמצעות קביעת נהלים והסדרים מתאימים ואכיפתם.

משרד מבקר המדינה עסק בדוחות שנתיים רבים בשאלות של ניגוד עניינים⁴⁰ והתווה בהם דרך ראויה לפעולה בנושא זה.

ראוי היה שהמוסדות המנהלים של הקופות יאמצו את הנורמות האמורות, אולם בביקורת נמצא כי רק הכללית ומכבי עשו זאת ובאופן חלקי, כמפורט להלן:

ניגודי עניינים של חברי מועצה ודירקטוריון

1. דיווח של חברי מוסדות מנהלים על ניגוד עניינים

לאומית

חברי המועצה וחברי הדירקטוריון בלאומית לא התבקשו להצהיר טרם בחירתם על פעילויות שלהם שעשויות להציב אותם במצב של ניגוד עניינים ככהונתם בתפקיד, ולכן סוגיית ניגודי העניינים של חברי המועצה והדירקטוריון בקופה לא נבחנה ולא הוסדרה.

מכבי

חברי המועצה וחברי הדירקטוריון במכבי לא התבקשו להצהיר טרם בחירתם על פעילויות שלהם שעשויות להציב אותם במצב של ניגוד עניינים ככהונתם בתפקיד, ולכן סוגיית ניגודי העניינים של חברי המועצה והדירקטוריון בקופה לא נבחנה ולא הוסדרה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2009 כתבה מכבי שהיא הסדירה את נושא ניגוד העניינים של חברי המועצה והדירקטוריון והחלה לפעול להחתמת חברי המוסדות המנהלים המכהנים וכי כל חבר חדש במוסדות המנהלים יידרש לחתום על התחייבות והצהרה כאמור טרם בחירתו.

40 לעניין זה ראו, לדוגמה, מבקר המדינה, דוח שנתי 357 (2007), בפרק "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27, בפרק "סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש בשירותי בריאות כללית", עמ' 93 ובפרק "סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש במכבי שירותי בריאות", עמ' 95; מבקר המדינה, דוח שנתי 354 (2004), עמ' 380 בפרק "סל שירותי הבריאות". הסוגיה נדונה גם בדוח על מינוי יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט, דוח על פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות הכדורסל בישראל ובדוח על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניגוד עניינים עלול להופיע גם במהלך הכהונה, ולכן יש מקום לחייב את חברי המוסדות המנהלים להודיע על חשש לניגוד עניינים ברגע שבו נודע להם על קיומו.

הכללית

נמצא שעוד לפני תחילת הביקורת הכללית אימצה כמה מן הנורמות הראויות בתחום זה: נציגי הציבור בקרב חברי המועצה והדירקטוריון של הכללית נדרשו לדווח בכתב בהליך בחירתם על כל פעילות שלהם שעשויה להציב אותם במצב של ניגוד עניינים במילוי תפקידם בכללית, אך חברי המועצה האחרים של הכללית, שמונו על ידי ההסתדרות, לא נדרשו להצהיר טרם בחירתם לתפקיד על פעילויות כאלה. לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת, החתימה הכללית את כל חברי המועצה והדירקטוריון על הצהרות שלפיהן אין ניגוד עניינים בין עיסוקם במוסדות המנהלים ובין עיסוקיהם האחרים.

2. ניגוד עניינים בפועל

בהיעדר הסדרה של הנושא נמצא כי קרובי משפחה של חברי מועצה ודירקטוריון מועסקים במכבי ובמאוחדת; לכמה מחברי המועצה במכבי ובמאוחדת קשרים עסקיים עם הקופה בלא שהוסדר נושא ניגוד העניינים; וכמה מחברי דירקטוריון לאומית משמשים דירקטורים גם בחברות הקשורות להע"ל. להלן פירוט הדברים:

מאוחדת

1. הביקורת העלתה אי-התאמה של נוהלי מאוחדת והליכי העבודה בקופה לנורמות ניהוליות-ציבוריות ראויות. כל אלה אפשרו ניגודי עניינים מהותיים ומתמשכים ויצרו תרבות ארגונית-ניהולית קלוקלת. הביקורת העלתה שבמשך שנים רבות לא פעלו המוסדות המנהלים של הקופה כדי לשרש תופעות של ניגוד עניינים. במשך שנים מאוחדת אף לא פעלה ליישום הוראת התקנון בעניין ניגוד עניינים ולבקרה בנושא ואף שהבינה כי הוראות התקנון אינן די מפורטות וכי דרוש נוהל בנושא זה היא לא קבעה נוהל כזה. רק בינואר 2009, במהלך הביקורת, אישרה הנהלת מאוחדת נוהל למניעת ניגוד עניינים החל על עובדיה ועל חברי המוסדות המנהלים. להלן הפירוט:

בתקנון מאוחדת, שנקבע ב-1995, נכתב: "חברי המוסדות הנבחרים של האגודה ועובדיה יפעלו בנאמנות לטובת האגודה וימנעו מכל פעולה אשר יש בה משום ניגוד אינטרסים במסגרת מילוי תפקידם".

ואולם הביקורת העלתה כי למרות החוק והתקנון היו במאחדת בעלי תפקידים שהיו שרויים במצבים של ניגוד עניינים שבחלקם הקטן נמשכו שנים רבות. להלן הפרטים:

(א) ק ש ר ע ס ק י: כאמור, החוק והתקנון אוסרים על חברי מועצות הקופות להיות קשורים עמן בקשר עסקי. בהתאם לדין על עובדי הקופות הממלאים תפקיד ציבורי מוטל איסור להימצא במצב של ניגוד עניינים. לפיכך מועמד לחברות במוסדות המנהלים שקרוב משפחתו עובד בחברה בעלת קשר מסחרי עם הקופה נדרש להצהיר על כך בעת הצגת מועמדותו לתפקיד כדי שוועדת הבחירות תבדוק אם הוא נמצא במצב של חשש לניגוד עניינים. אם הוא נבחר לתפקיד, עליו לעדכן את המוסדות המנהלים בכל שינוי שחל בעניין זה במהלך כהונתו על מנת שתיערך בחינה משפטית לצורך קביעת הסדר מתאים.

הביקורת העלתה כי שניים מנציגי הציבור במועצה מר צבי למברגר ומר רמי דרזיה היו ספקים של מאוחדת בניגוד לחוק ולתקנון הקופה: האחד, מר דרזיה הוא בעליה של חברה פרטית שבשנים 2005-2006 סיפקה למאוחדת מוצרים (להלן - החברה הפרטית), והאחר, מר למברגר מנהל של עמותה המספקת למאוחדת שירותי ניהול סניף (להלן - העמותה). יצוין שבשנים 2004-2009 שילמה מאוחדת לעמותה סך של 12.7 מיליוני ש"ח.

אולם לא נמצאו מסמכים המעידים שחברי המועצה האמורים דיווחו להנהלת הקופה ולמוסדותיה על הזיקות העסקיות שלהם לגופים שמהם רכשה ורוכשת הקופה שירותים ומוצרים. נוסף על כך, לא נמצא כי הקופה פעלה לבחינת הצורך לקבוע הסדר כתוב למניעת ניגוד עניינים בין תפקידיהם הציבוריים במאוחדת ובין עיסוקם כנותני שירותים לקופה. כאמור, רק בינואר 2009, בעקבות הביקורת, אישרה הנהלת הקופה כללים למניעת ניגוד עניינים.

בינואר 2004⁴¹ הקופה התקשרה עם עמותה למתן שירותי ניהול עבור סניף של הקופה והציגה את ההסכם למשרד הבריאות, כהסכם תקף ומחייב ושעל פיו על העמותה היה לשאת בכל ההוצאות המינהליות לניהול סניף מלאכי; ובמועד עריכת הביקורת הקופה 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. (עוד בעניין זה ראו בכרך זה בדוח "פעולות בלתי תקינות לשם גיוס ושימור של מבוטחים").

41 להסכם מינואר 2004 קדם הסכם מפברואר 1993, בו הוסדרו קשרים כספיים - עסקיים בין הקופה לעמותה; ההסכם נחתם בין מנכ"ל הקופה דאז, עו"ד סלנט, ובין מייסד העמותה. עד תחילת שנת 2004 הוארך הסכם זה באופן אוטומטי כל שלוש שנים.

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...". מאחר שהקופה היא שמימנה חלק גדול מהוצאות ניהול הסניף, התוצאה היא - 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.

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

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 הודיע עורך הדין של בעלי החברה הפרטית כי מאחר שמעטים הספקים והיצרנים העוסקים בתחום בארץ, ההתקשרות נעשתה באמצעות הליך של "הזמנה להצעת הצעות" ולא באמצעות מכרז. ביולי 2010 הודיעה הקופה כי בעקבות הביקורת "ביקש מר דרזיה מהחברה אשר בבעלותו להפסיק לחלוטין מכירת מוצרים לקופ"ח מאוחדת".

לדעת משרד מבקר המדינה, המקרים שהועלו יכולים ללמד על כשל מתמשך בפעילות המנגנונים במוסדות המנהלים של מאוחדת האמונים על בחינת החשש להתקיימות מצבים של ניגוד עניינים והמופקדים על מניעת ליקויים בסדרי ההתקשרות העסקית של הקופה.

קשרי משפחה בין חברי מוסדות מנהלים לעובדי מאוחדת: 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. כל חברי המוסדות המנהלים האמורים לא הצהירו על כך והנושא לא נבחן ולא הוסדר.

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

ראוי היה שחברי המוסדות המנהלים של מאוחדת ידרשו מהנהלת הקופה לפעול להלכה למעשה למניעת התממשות מצבים של ניגוד עניינים בקבלת החלטות ושמוסדות הקופה יקבעו מסמרות וכללים בנדון, אולם הדבר לא נעשה, אלא רק בעיצומה של עבודת הביקורת בסוגיה זו.

באוגוסט 2008, במהלך הביקורת, כתבה מאוחדת למשרד מבקר המדינה כי סוגיית ניגוד העניינים טרם הוסדרה לגבי חברי המועצה והדירקטוריון, וכי היא ערה לסוגיה משנת 2006 ובימים הקרובים תתחיל להסדיר את הנושא.

מן האמור לעיל עולה שאף על פי שכבר בשנת 2006 ידעה מאוחדת כי סוגיית ניגוד העניינים טרם הוסדרה, הרי במשך שנתיים לא דרשו חברי הנהלת הקופה שהיועצים המשפטיים יסדירו את הנוהל בנושא, והמוסדות המנהלים ידונו בו עד תאריך מוגדר. רק בינואר 2009 אישרה הנהלת מאוחדת נוהל פנימי למניעת ניגוד עניינים, החל גם על עובדי הקופה וגם על חברי המוסדות המנהלים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כתבה מאוחדת כי נוכח הערת הביקורת היא סבורה שיש מקום "להעמיק את הסדרת העניין בכללים הפנימיים של הקופה", ובתשובה נוספת כעבור חודש ציינה שהנהלתה אישרה כללים למניעת ניגוד עניינים.

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 להסדיר את סוגיית ניגוד העניינים הנובעת מהעסקתם של קרובי משפחתם בקופה. אולם הדברים לא נעשו.

(ג) תנאי פרסונל⁴² לחברי דירקטוריון ולחברי המועצה⁴³: 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 בדרגה 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.

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

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

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.

דוח מבקר המדינה שעסק בזכויות היתר של עובדי מערכת הבריאות בקבלת שירותים⁴⁴ קבע כבר בשנת 2007 כי במאוחדת 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 בנדון, ידונו המועצה והדירקטוריון של מאוחדת בהטבה בליווי ייעוץ משפטי ויבחנו אם היא ראויה ואם כן - מי זכאי לה, אך הדבר לא נעשה.

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

1. חשש להימצאות במצב של ניגוד עניינים בקרב סגל הניהול הבכיר בקופה: ממצאים על חשש להימצאות במצב של ניגוד עניינים נמצאו גם בקרב סגל הניהול הבכיר במאוחדת, וגם הם לא הוסדרו: במשך שנים רבות לא קבעה מאוחדת נהלים בעניין זה ולא בדקה אם עובדיה ומנהליה שרויים במצב של ניגוד עניינים. הביקורת העלתה כי מנהלים בכירים היו נגועים בניגודי עניינים, מקצתם חמורים מאוד. להלן הדגמות שעיקרם - קרובי משפחה מדרגה ראשונה של מנהלים בכירים שהועסקו אצל ספקי מאוחדת (פרוט בעניין זה ראו בכרך זה בדוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה"):

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

(א) 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 שנים מספר 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. 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 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. אשר על כן, העסקת קרובי משפחתו אצל ספקים שעמם התקשר, יחד עם היעדר הליך תחרותי שקוף, נוכח הגידול הניכר שחל במהלך השנים במחזור העסקאות עם אותם ספקים ונוכח הפגמים המהותיים בסדרי הבידוק והבקרה המקובלים - כל אלה מעלים חשש לניגוד עניינים חמור, ואף לקבלת טובות הנאה.

על מר עליאש היה לדווח על קשרים אלה להנהלת הקופה וליועץ המשפטי של הקופה כדי שייבחן הצורך בהסדר למניעת ניגוד עניינים. על הנהלת הקופה והיועץ המשפטי היה להסדיר או למנוע מצב של ניגוד עניינים, אולם לא נמצא שהם עשו זאת.⁴⁵

(ב) מר צבי הרץ: מכהן כחבר הדירקטוריון 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 שירותי ניקיון ושמירה לקופה (להלן - הספק). יצוין כי הספק האמור נתן שירותי ניקיון ושמירה גם בסניפי הקופה במחוז שעליו ממונה מר הרץ. בניגוד לטענתו ולהסבריו למשרד מבקר המדינה כי לא היה לו חלק בקבלת ההחלטות בעניין העסקת ספקים, הביקורת העלתה כי הוא אישר בחתימתו כמה פעמים את הרחבת היקף השירותים של הספק 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.⁴⁶

45 ראו בכרך זה ברוח "פגמים מהותיים בהליכי פיקוח ובקרה תוך ניגודי עניינים" בפרק "ניגודי עניינים ואי דיווח על העסקת קרובי משפחה של מנהלים בכירים בקופה".

46 ראו בכרך זה ברוח "פגמים מהותיים בהליכי פיקוח ובקרה תוך ניגודי עניינים" בפרק "ניגודי עניינים ואי דיווח על העסקת קרובי משפחה של מנהלים בכירים בקופה".

(ג) מ' ג'ורג' שריקי: מבוטחי מאוחדת רוכשים תרופות בבתי המרקחת שלה (כ-50 במספר) ובבתי מרקחת פרטיים (כ-700 במספר). הרוקח הראשי של הקופה מ' ג'ורג' שריקי (להלן - הרוקח הראשי או מ' 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"ח⁴⁷; ניהול ההתקשרות עם בתי מרקחת פרטיים ופיקוח עליהם; 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), שהקופה התקשרה עמו בהסכם להספקת תרופות לחבריה⁴⁸. על ההסכם חתם מ' שריקי גם כבעלים של בית המרקחת וגם כרוקח הראשי של הקופה, בניגוד לסדרי מינהל תקין. עצם העסקתו של בעל בית מרקחת פרטי כאחראי למערך הרוקחות בקופה, 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.

מהאמור לעיל עולה פגם מהותי במאוחדת, המצביע על תרבות ארגונית לא ראויה ועל כישלון של הניהול, הפיקוח והבקרה של המוסדות המנהלים בקופה ושל הנהלת הקופה.



אף שעקרונות ממשל תאגידי תקין מחייבים הסדרת ניגוד עניינים, על אף חשיבות הנושא, על אף הוראות החוק ועל אף האמור בתקנון הקופה, התגלו ליקויים בפעולת המוסדות המנהלים במאוחדת. בהיעדר אכיפה ובקרה העלה משרד מבקר המדינה כי עד מועד סיום הביקורת ועד לקביעת הנוהל כאמור לעיל, נמצאו חברים אחדים במוסדות המנהלים של מאוחדת במצב של ניגוד עניינים, פעמים אף חמור. כך נמצא שלחברים אחדים במוסדות המנהלים יש קשרים עסקיים עם הקופה או קרובי משפחה המועסקים בקופה, אך הם לא הסדירו את ניגוד העניינים הנובע מכך. כמו כן לא נמצאו מסמכים המעידים שחברי המוסדות המנהלים האמורים דיווחו למוסדות המנהלים וליועץ המשפטי של הקופה על הזיקות העסקיות שלהם לגופים פרטיים שמהם רוכשת הקופה שירותים ומוצרים ועל קרובי משפחתם המועסקים בקופה. עוד נמצא שגם עובדים בכירים בקופה שקרובי משפחתם מדרגה ראשונה הועסקו אצל ספקים של הקופה לא הסדירו את ניגוד העניינים הנובע מכך. חמור לא פחות - הקופה עצמה לא פעלה לשם עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים בקרב חברי המוסדות המנהלים ועובדי הקופה ולבקרה עליו.

47 משנת 2003 פועלת במאוחדת ועדת רכש תרופות, המפקחת על רכישת התרופות; מ' שריקי מכהן כחבר בה.

48 באוגוסט 2010 הודיעה הקופה למשרד מבקר המדינה כי הרוקח הראשי מכר את חלקו בבעלות על בית המרקחת הפרטי.

מאוחדת השיבה למשרד מבקר המדינה שהיא אינה גוף ציבורי וכללי ניגוד עניינים החלים על עובדי ציבור אינם חלים על עובדי הקופה באותה המידה, והוסיפה שהביקורת מבוססת על הגדרה אבסורדית של קרובי משפחה ובלבול בין "ניגוד עניינים" ל"ניגוד עניינים שמומש".

תשובת מאוחדת מלמדת שהיא לא פעלה על פי התקנון שלה עצמה, ולכן נוצרה תרבות ארגונית לקויה של הנהלתה ועובדיה הבכירים ולא הוטמעה בהתנהלותה חובת נאמנותה לציבור ובכלל זה חובתה למנוע ניגודי עניינים.

ל א ו מ י ת

הבדיקה העלתה כי ארבעה חברי דירקטוריון בלאומית שימשו בה בעת דירקטורים בחברות הקשורות להע"ל, העוסקות, בין השאר, בניהול קרנות פנסיה⁴⁹ שחברים בהן עובדי לאומית, והדבר מעלה לכאורה חשש לניגוד עניינים שכן אותם חברים במוסדות המנהלים יכלו לקדם את ענייניה של חברת ניהול קרנות הפנסיה בה הועסקו. ראוי היה שנציגי הע"ל, שהם רוב חברי מועצת לאומית, יעלו את הנושא בישיבת המועצה לשם קביעת הסדר עם הדירקטורים הללו שיגדיר את המותר והאסור בעת כהונתם בדירקטוריון, אולם הדבר לא נעשה: המועצה לא בדקה את ניגודי העניינים האלה ולא דרשה מהדירקטורים לחתום על טפסים שמצוין בהם כי מוטלות עליהם הגבלות מסוימות וכי עליהם לדווח על כל מצב שיש בו חשש לניגוד עניינים.

חברי ועדת הביקורת: ועדת הביקורת של לאומית מורכבת משלושה חברים, שני אנשי ציבור ונציג הע"ל. חברי ועדת הביקורת בלאומית הם גם חברי המועצה. הועלה כי שניים משלושת חברי ועדת הביקורת בקופה הם גם דירקטורים בחברות הקשורות להע"ל.

ואולם לא נמצא שלאומית בדקה אם הם עלולים להימצא במצב של ניגוד עניינים בשל עיסוקיהם השונים, ולא נמצא שלאומית ודירקטורים אלו בחנו את הצורך לערוך הסדר למניעת ניגוד עניינים בנסיבות מסוימות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כתבה הע"ל: "לנושא ניגוד עניינים של חברי הדירקטוריון, בכללם חברי ועדת הביקורת, נציין, כי המלצתכם תובא בפני המועצה לשם דיון ולקבלת החלטה בדבר דרישות דיווח מהדירקטורים על קשריהם העסקיים לשם מניעת ניגודי עניינים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2010 כתבה לאומית כי באמצע 2009 כיהן בקופה דירקטור אחד וכי מונו שני דירקטורים חדשים ללא כל זיקה להע"ל שכשירותם וזיקותיהם נבדקו על ידי היועצת המשפטית של הקופה.

49 כגון הע"ל - תשורה בע"מ ויובלים ניהול קרנות פנסיה בע"מ.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לאמץ את המודל לבדיקת מינויים כפי שנקבע בהסכם החדש שנחתם בין לאומית למשרד ובו נקבע כי ועדה ציבורית תבדוק חברי דירקטוריון של לאומית.

מ כ ב י

נמצא כי בדצמבר 2007 היו ל-12 מ-102 נציגי הציבור במועצה (12%) קרובי משפחה שהועסקו בקופה⁵⁰, אך סוגיית ניגוד העניינים שלהם לא נבחנה ולא הוסדרה. מכבי גם לא בדקה אם לנציגי הציבור שלה יש קשרי עבודה עם הקופה. בבדיקה אקראית של משרד מבקר המדינה נמצא כי לשני נציגי ציבור במועצה יש קשר עסקי עם מכבי (מתן שירות רפואי לחברי הקופה), בניגוד לחוק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 כתבה מכבי: "נושא נציגי ציבור במועצה שיש להם קרובי משפחה בקרב עובדי הקופה, הוסדר במסגרת תיקון תקנון מכבי שאושר לאחרונה ע"י המועצה וההנהלה של הקופה". בתשובתה מיולי 2010 כתבה מכבי כי "במכבי מושרשים ופועלים היטב תקנון הקופה, הוראות למכביר, הנחיות, נהלים וכדומה שנועדו למנוע כל חשש, ולו הקל ביותר לניגוד עניינים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 כתבה מכבי כי החל מספטמבר 2009 הפסיקה את ההתקשרות עם אחד מנציגי הציבור שהיה לו קשר עסקי עם הקופה. כאמור, בתחילת 2009, לאחר קבלת הערות משרד מבקר המדינה, שינתה מכבי את התקנון שלה. היא עיגנה בו הוראות הנוגעות למניעת ניגוד עניינים, הסדירה בנוהל כולל את נושא מניעת ניגוד העניינים והחילה אותו על כל עובדי הקופה. על פי הנוהל, מכבי מחייבת את עובדיה ואת חברי המוסדות המנהלים לדווח על קרובי משפחתם המועסקים בקופה.



נוכח הליקויים המועלים בדוח (ראו גם להלן בפרקים העוסקים בוועדת הביקורת ובמבקר הפנימי ובדוח בנושא קופת חולים מאוחדת - "כשל מתמשך ומקיף בניהול, בפיקוח ובבקרה תוך ניגודי עניינים חמורים וחלוקת טובות הנאה") על משרד הבריאות לשקול לקבוע את התנאים הנדרשים מחבר ועדת ביקורת ולבחון את הצורך בקביעת מתכונת אחידה לבחירת חברי ועדות הביקורת של הקופות.

מניעת הימצאותם של עובדי ציבור במצב של ניגוד עניינים היא עקרון יסודי, וסוגיה זו הוסדרה במקומות רבים. למרות זאת חוץ מן הכללית, שבה הוסדר העניין לגבי נציגי הציבור בלבד, לא פעלו המוסדות המנהלים של הקופות להסדרת הנושא, ולכן כמה מחברי המועצות והדירקטוריונים נמצאו לכאורה במצב של ניגוד עניינים בשל עיסוקיהם האחרים והעסקה של קרובי משפחתם בקופות ואצל נותני שירותים לקופות. אחדים מהם אף היו תלויים בהנהלה הפעילה בענייני פרנסה או קבלת שירותי בריאות במסגרת "פרסונל", והיה בכך כדי להשפיע על שיקול דעתם בכואם לקבל החלטות במוסדות המנהלים שבהם ישבו. חמורה במיוחד הייתה התנהלותה של מאוחדת בעניין זה, שנגדה את תקנון הקופה ושיקפה תרבות ניהולית וארגונית לקויה שהשתרשה בקופה. כאמור, לאחר הביקורת תיקנה מכבי את התקנון שלה, וכיום הוא מונע בחירת נציגי ציבור שקרובי משפחתם עובדים בקופה.

מינוי חברי המוסדות המנהלים

דרישה לכישורים

1. חברי המוסדות המנהלים : כאמור, הקופות מנהלות תקציבי עתק של עשרות מיליארדי ש"ח, והמכהנים בהן בתפקידים בכירים אמורים לקבל החלטות בנושאים מורכבים - כלכלה, כספים, רפואה ונושאים חברתיים-ערכיים - שיש להן השפעות בתחומים מגוונים ואף על חיי אדם. לפיכך חשוב כי ייקבעו כישורי הסף הנדרשים מן המועמדים לכהונה, ובכלל זה הניסיון המקצועי, ההשכלה והיעדר רקע פלילי. יש לציין כי לתפקידי דירקטורים בחברות ודירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות נקבעו כישורי הסף הנדרשים.

חוק החברות קבע מגבלות על מינוי דירקטורים כדי להבטיח את מקצועיותם, ובין השאר דרש כי לדירקטוריון ימונו כמה דירקטורים בעלי מומחיות בתחומי החשבונאות והפיננסים ושני דירקטורים חיצוניים שלפחות אחד מהם מומחיות בתחומים אלו. בחוק החברות הממשלתיות נקבעו הגבלות מחמירות יותר לעניין מינוי דירקטורים מטעם המדינה, ובין היתר נקבע כי כל חברי הדירקטוריון צריכים להיות בעלי תואר אקדמי במקצוע הנוגע לעיסוק החברה ובעלי ניסיון ניהולי, כלכלי או משפטי. עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות כי הוועדה לבדיקת מינויים, הפועלת מטעם שר האוצר, תבדוק את כשירותם ואת התאמתם של המועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל וכי היא רשאית לאשר מועמדות של דירקטור מטעם המדינה בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר רק אם נמצא שיש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, נוסף על הכישורים הנדרשים בחוק החברות הממשלתיות⁵¹.

51 סעיף 18ב בחוק החברות הממשלתיות.

משרדי הבריאות והאוצר ניסו להסדיר עניין זה בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2008, שבה ביקשו לתקן את חוק ביטוח בריאות ממלכתי ולכלול בו הוראות מפורטות לגבי הרכבם וסמכויותיהם של מועצת הקופה, הדירקטוריון ועדת הביקורת ודרכי המינוי של חבריהם. לעניין מינוי חברי המועצה והדירקטוריון וכשירותם הוצע לאמץ את עיקרי ההסדר שנקבע בחוק המניות הבנקאיות שבהסדר (הוראת שעה), התשנ"ד-1993. כן הוצע שתוקם ועדה ציבורית של שלושה חברים בראשות שופט בדימוס, והיא תבחן ותאשר את עמידתם של חברי המועצה והדירקטוריון בתנאי הכשירות המוצעים. ואולם חוץ מן הכללית כל הקופות התנגדו להצעת המאסדר במסגרת חוק ההסדרים.

הכללית : בתקנון הכללית אמנם לא נקבעו דרישות לכישורים כלשהם של חברי המוסדות המנהלים ושל יו"ר המועצה ויו"ר הדירקטוריון, אולם בפועל הכללית החילה עליה את הנחיות חוק החברות בעניין זה ולשם כך הקימה בשנת 1995 ועדה בלתי תלויה של שלושה חברים בראשות השופט ולנשטיין, והוועדה מינתה 34 חברי מועצה, מהם שבעה חברי דירקטוריון, וכן יו"ר מועצה ודירקטוריון. ההסתדרות מינתה אז 17 נציגים למועצה וארבעה נציגים לדירקטוריון.

ואולם, שלא כמו הנציגים שמינתה הוועדה, נציגי ההסתדרות לא מילאו שאלונים בעניין כישוריהם, וממילא כישוריהם לא נבחנו. ב-2008 נשאר רק נציג אחד של ההסתדרות בדירקטוריון, וההסתדרות מינתה נציג נוסף בלא לבחון את כישוריו. זמן קצר אחר כך קיבלה הכללית את הערות משרד מבקר המדינה ותיקנה את הליקוי: בפברואר 2008 היא כינסה מחדש את ועדת ולנשטיין, וזו בדקה ואישרה את כישוריו של נציג ההסתדרות ואת התאמתו לתפקיד. במועד סיום הביקורת, יוני 2010, כיהנו במועצה שישה נציגים פעילים⁵² של ההסתדרות שכישוריהם לא נבדקו על ידי ועדת ולנשטיין. נוסף על כך, בדירקטוריון כיהנו שני נציגים של ההסתדרות, ורק כישוריו של אחד מהם נבדקו בידי הוועדה.

מכאן : בתקנון מכבי לא נקבעו דרישות לכישורים כלשהם של חברי המוסדות המנהלים ושל יו"ר המועצה ויו"ר הדירקטוריון ומונו בה דירקטורים בלא שכישוריהם נבחנו. עם זאת לאחר שמכבי קיבלה את טיוטת דוח הביקורת בסוף 2008 היא תיקנה את התקנון וקבעה את הכישורים הנדרשים מיו"ר המועצה ומיו"ר הדירקטוריון. כמו כן בתקנון החדש נקבע כי תוקם ועדה לבדיקת כשירותם של חברי הדירקטוריון.

לאומית : בתקנון לאומית לא נקבעו דרישות לכישורים של חברי המוסדות המנהלים ושל יו"ר המועצה ויו"ר הדירקטוריון ואכן מונו בה דירקטורים בלא שכישוריהם נבחנו.

ואולם ההסכם שחתמה לאומית עם הממשלה ביולי 2010 קובע כי תוקם ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס והיא תמנה 4 מ-11 חברי הדירקטוריון ותגיש למועצה רשימה של מועמדים לאחר בדיקת התאמתם לפי אמות מידה המקובלות בחוק החברות הממשלתיות, שמתוכה תבחר המועצה ארבעה חברים נוספים. בכך נסללה הדרך לשינוי מהותי אך מבחן העשייה עדיין מונח לפתחה של הקופה. עם זאת יש לציין כי כאשר הדבר ייושם יהיו הבקרה והפיקוח על הקופה והנהלתה בידי נבחרים מקרב הציבור שכישוריהם נבחנו ולא בידי הע"ל. כאמור, זהו עיקרון שיש להנחילו לכל הקופות וליישמו בהן בשינויים המתחייבים.

52 נציגים פעילים - נציגים המגיעים לישיבות המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שמאז הקמת ועדת ולנשטיין לא התקיימו בכללית בחירות למועצה ולדירקטוריון, החברים המכהנים במוסדות אלו מונו בלא בחירות, ולכן טרם יושמה בפועל הדרישה לכישורי סף.

2. בעלי תפקידים בכירים: בשל חשיבותם של תפקידים בכירים בקופות, ובייחוד תפקידי יו"ר המועצה, יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל, ראוי שייקבעו דרכי מינוי לתפקידים אלו והכישורים הבסיסיים הנדרשים מן המועמדים להם. כאמור, בספטמבר 2005 כתבה הסמנכ"לית לפיקוח על הקופות לשעבר ליו"ר הדירקטוריונים של הקופות, בין היתר, כי ההליך המתאים והמקובל למינויים אלה הוא מינוי באמצעות ועדת איתור, שתזמין את הציבור להציג מועמדות וכן תפנה ביזמתה למועמדים הנראים לה ראויים.

אולם משרד הבריאות לא פירט את דרכי מינוי ועדת האיתור ואת מספר חבריה, זהותם והשתייכותם, ולא תיקן את הנחיותיו בעניין גם כאשר סוגיה זו העיבה על עבודת ועדות האיתור שהקימה מאוחדת לבחירת מנכ"ל חדש (ראו להלן).

בדיקת כל תקנוני הקופות העלתה כי לא נקבעו בהם הכישורים הבסיסיים הנדרשים מיו"ר המועצה, מיו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הודיעה הכללית כי יו"ר המועצה ויו"ר הדירקטוריון נבחרים מבין חברי מוסדות אלו, ומאחר שבכללית נדרשים כישורי סף כדי להתמנות למועצה או לדירקטוריון, הרי כללים אלה חלים גם על יו"ר המועצה ויו"ר הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שמאז הקמת ועדת ולנשטיין לא התקיימו בכללית בחירות למועצה ולדירקטוריון, חברי מוסדות ניהול אלו מונו בלא בחירות, ולכן תשובת הכללית, העוסקת במצב שטרם קרה, אינה עומדת במבחן המציאות.

מינוי יו"ר מועצה

בחוק נקבע כי המועצה היא גוף הניהול העליון בקופות, ולכן חשוב שתהליך מינוי חברי המועצה, ועל אחת כמה וכמה תהליך מינויו של יו"ר המועצה, יבטיח את תקינות פעולתה ואת ניהולה המקצועי.

הכללית

על פי החוק, המועצה היא גוף הניהול העליון בקופות והיא בוחרת מבין חבריה את הדירקטוריון, שעיקר תפקידו הוא לנהל את הקופה על פי המדיניות שקבעה המועצה. אמנם לא נאסר מינוי של אדם אחד לתפקיד יו"ר המועצה ולתפקיד יו"ר הדירקטוריון, אך הדעת נותנת כי הפרדה בין התפקידים נחוצה כדי לאפשר למועצה למלא כראוי את סמכויות הפיקוח על פעולות הדירקטוריון שהיא בחרה. כאמור, ב-1995 אישרה הכללית הוראת שעה שקבעה כי באופן זמני תכהן מועצה ממונה והיו"ר שלה יכהן גם כיו"ר הדירקטוריון. אולם מצב זה מתקיים כבר כ-15 שנה ולכן אינו תקין. נוכח חשיבות התפקידים והפרדת הסמכויות, ראוי שהכללית תמנה אנשים שונים ליו"ר מועצת הקופה וליו"ר דירקטוריון הקופה.

לאומית

כאמור, תקנון לאומית אפשר ליו"ר הע"ל או מי מטעמו לכהן גם כיו"ר דירקטוריון הקופה וגם כיו"ר המועצה שלה. במצב כזה ראוי היה להבטיח שלפחות שאר הנציגים במועצה לא יהיו תלויים ביו"ר שלה. ואולם רוב חברי מועצת לאומית הם נציגי הע"ל ואף אלו המכונים נציגי ציבור מונו בידי הע"ל. על כן כולם עשויים להימצא במצב של ניגוד עניינים בין ייצוג לאומית לייצוג הע"ל או חברות הקשורות לה. נוסף על כך, לחברי מועצת לאומית לא הוקנתה בתקנון סמכות להתערב במינוי יו"ר המועצה. נוכח כל אלו, מצב זה, שבו יו"ר המועצה הוא גם יו"ר הדירקטוריון, אינו תקין.

ביולי 2008 ביקש יו"ר הע"ל למנות יו"ר דירקטוריון לקופה, שלא לפי הוראות המשרד בדבר חובת מינוי של ועדת איתור לתפקיד זה. אף על פי כן אישר שר הבריאות את המינוי, אולם התנה זאת בהיותו ממלא מקום.

יצוין שההסכם שחתמה לאומית עם הממשלה ביולי 2010 משנה מצב זה, מגביל את כהונת היו"ר, אך הוא מאשר ליו"ר הדירקטוריון הנוכחי להמשיך בכהונתו שש שנים, ואחר כך, באישור ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון, לכהן שש שנים נוספות. מכאן שההסכם יביא לידי שיפור ניכר יותר בתחום זה בטווח הארוך.

המשרד ומשרד האוצר נתנו את הדעת לחשיבות ההסדרה של תחום זה בקופות, ובהצעת חוק ההסדרים לשנת 2008 נקבע כי יו"ר מועצת קופת חולים ייבחר בידי המועצה, אולם, כאמור, הצעת החוק לא אושרה.

מינוי יו"ר דירקטוריון

תפקידיו העיקריים של הדירקטוריון הם לקבוע ולאשר את המדיניות של הקופה בתחומי הניהול, הרפואה והתקציב ולפקח על ביצועה. תפקידים אלו חשובים ביותר ומחייבים את הדירקטוריון, ועל אחת כמה וכמה את יו"ר הדירקטוריון, להכיר היטב את מערכת הבריאות בכלל ואת הקופה בפרט. לפיכך חשוב שיו"ר הדירקטוריון יהיה פעיל וישמש בתפקיד במשרה מלאה.

על המשרד לקבוע מדיניות בתחום זה ולהנחות את הקופות לפעול על פיה.

להלן הממצאים בעניין סדרי מינויו של יו"ר הדירקטוריון בכל אחת מהקופות:

הכללית

הוראת השעה קבעה, בין היתר, כי יו"ר המועצה ימונה מבין חבריה על דעת ההסתדרות ויכהן גם כיו"ר הדירקטוריון, וזאת למשך שנתיים, עד קיומן של בחירות למועצה.

מאחר שהמועצה של הכללית אישרה את הוראת השעה ב-1995 וכיוון שעד היום לא אישר משרד הבריאות את תקנון הכללית, אין דרך חוקית לקיים בחירות חדשות למועצה, ובהיעדר מועצה שנבחרה בבחירות הדרך לבחירת יו"ר דירקטוריון חדש אינה מוסדרת כראוי.

אשר למינוי יו"ר דירקטוריון בפועל, בספטמבר 2005 מינה הדירקטוריון ממלא מקום ליו"ר. בינואר 2006 נפטר יו"ר המועצה והדירקטוריון דאז, פרופ' דן מיכאלי ז"ל, ובאותו החודש פנתה הכללית אל הסמנכ"ל לקופות במשרד וביקשה, בין השאר, למנות יו"ר קבוע לקופה. תשובת הסמנכ"ל לקופות הייתה: "בשלב זה אין לפעול... אלא יש להמתין ולראות כיצד מתקדמים הליכי חקיקת הצ"ח [הצעת החוק] הממשלתית".

רק בינואר 2008 החליט הדירקטוריון, בתיאום עם שר הבריאות, למנות את ממלא מקום היו"ר מינוי קבע, ומשמעות הדברים היא שיותר משנתיים עמד בראש המועצה והדירקטוריון של הכללית ממלא מקום יו"ר.

כמו כן שלא לפי הוראת השעה מאפריל 1995, שבה נקבע כי יו"ר המועצה ויו"ר הדירקטוריון ייבחרו בידי חברי המועצה שייבחרו בבחירות, בשנת 2008 נבחר יו"ר המועצה והדירקטוריון של הקופה בידי קבוצה מצומצמת של אנשים שלא נבחרו בבחירות והיו אמורים לנהל את הכללית רק עד שנת 1997.

מינוי מנכ"לים לקופות החולים

המנכ"ל הוא המנהל בפועל את הארגון בהתאם למדיניות הדירקטוריון, ולכן יש לו תפקיד מרכזי ביותר בארגון. כאמור, בספטמבר 2005 קבע משרד הבריאות את התנאים לקבלת אישור שר הבריאות למינוי מועמדים מטעם הקופות למשרת מנכ"ל. הדעת נותנת כי תנאים אלו הולמים את הנורמות העדכניות ובהן פומביות הליך הבחירה, מתן הזדמנות הוגנת למועמדים ראויים להציג את מועמדותם, פנייה יזומה למועמדים ראויים ומינוי בכירים באמצעות ועדת איתור. לפיכך היה מקום לצפות שהמוסדות המנהלים של הקופות יעגנו את ההנחיות בתקנוני הקופות.

מכבי

מכבי פעלה לפי הנחיית המשרד והקימה ועדה לאיתור מנכ"ל. עם זאת היא שינתה את תקנון הקופה בעניין זה רק במהלך 2009 בעקבות הערות משרד מבקר המדינה.

מאוחדת

תקנון מאוחדת קובע כי אחד מתפקידי הדירקטוריון הוא למנות מנכ"ל לקופה. בינואר 2006 בחר דירקטוריון מאוחדת במר מועלם למנכ"ל ללא ועדת איתור. בפברואר 2006 פנה משרד הבריאות לקופה בבקשה להתלות את מינוי מנכ"ל הקופה כיוון שלא ניתן אישור המשרד. מאוחדת, שלא כמו שאר הקופות, התנגדה להנחיית המשרד, אך נאלצה לפעול על פיה והקימה ועדת איתור. בג"ץ פסל את חברי הוועדה שהוקמה וציווה להקים ועדת איתור חדשה. בסופו של דבר פעלו ארבע ועדות איתור⁵³. ביוני 2007 החליטה ועדת האיתור האחרונה להמליץ על שלושה מועמדים, ודירגה את מר מועלם במקום השני. באותו החודש בחר דירקטוריון מאוחדת במר מועלם למנכ"ל הקופה.

נמצא שהמשרד לא פירט את מאפייני פעולתה ואת הרכבה של ועדת האיתור, ובכלל זה לא דרש שחברי הוועדה יהיו בלתי תלויים. בהיעדר פרוט כאמור הוקמו והתפזרו ועדות ובסך הכל פעלו ארבע ועדות איתור כך שהליך מינוי המנכ"ל היה גם ממושך והדבר אינו ראוי שכן יש בו כדי לפגוע ביציבות הקופה, בתדמיתה ובעבודתה השוטפת. להלן הפירוט:

ניגודי עניינים בקרב חברי הדירקטוריון שעסקו בבחירת מנכ"ל: החוק קובע כי שינוי בתקנון או במסמכי ההתאגדות של הקופה לעניין מינוי, פיטורין ותקופת כהונה של החברים במועצה או בדירקטוריון, של המנכ"ל ושל נושאי משרה בכירים וכן שינוי הנוגע לסמכויותיהם טעונים אישור של שר הבריאות. כאמור, שרי הבריאות לא אישרו את תקנוני הקופות ובהם תקנונה של מאוחדת, ולמעשה מאז חקיקת החוק מתנהלת מאוחדת ללא תקנון מאושר בידי השר.

מאחר שלמנכ"ל תפקיד מרכזי ביותר בארגון על המוסדות המנהלים לקבוע בפירוט את דרכי בחירתו תוך שימת לב לסוגיית ניגוד העניינים שבו עשויים להימצא חברי הדירקטוריון בבואם לבחור את המועמד הראוי מתוך רשימת מועמדים שעליהם המליצה ועדת האיתור.

עקרונות יסוד ציבוריים וניהוליים שקיבלו חיזוק בפסיקת בית המשפט העליון מחייבים כי מינוי לתפקידים ציבוריים ייעשה תוך שמירה קפדנית על עקרונות השקיפות, השוויון והדיווח. על פי בג"ץ, אחת הדרכים להבטחת תקינות פעילותו של המינהל הציבורי היא יישום עקרון השקיפות, שמשמעו לעניין מכרזים הוא בניית מערך כולל לדיווח, לגילוי ולתיעוד. עקרון הדיווח מטיל חובה על כל חבר בוועדת המכרזים לדווח לוועדה על כל הנתונים שיש בהם כדי להשפיע על ההחלטה של הוועדה, לרבות נתונים אישיים של חברי הוועדה וקשריהם עם המועמדים. סדרי מינהל תקינים מחייבים את הוועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה, את ההחלטות שהתקבלו בעקבות קבלת המידע ואת נימוקיהן, שכן זכותו של הציבור וזכותם של המועמדים

53 ועדת השופטת פריש; ועדת השופט צבי כהן; ועדת השופט טירקל; ועדת השופט דן ארבל.

לדעת כיצד ועל איזה מידע התקבלו החלטות וכיצד ניהלו חברי הוועדה את הליך הבחירה כדי שתתאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית שתבטיח שהמכרוז אכן מילא את ייעודו והעניק שוויון הזדמנויות מלא למתחרים בו.

אשר על כן, מאחר שמר מועלם כיהן שנים רבות כמשנה למנכ"ל הקופה והיו לו קשרי עבודה עם חברי הדירקטוריון, ראוי היה שהדירקטוריון, שהיה ער לכך, יבקש לקבל חוות דעת משפטית מקצועית בסוגיית ניגוד העניינים והשפעותיו על הליכי בחירת מנכ"ל הקופה בידי הדירקטוריון ויקבע עמדה בסוגיה זו. בנסיבות אלו, שבהן היה ידוע כי אחד המועמדים לבחירה הוא מן העובדים הבכירים בקופה, היה מקום שגם היועץ המשפטי של הקופה, שלווה את הליכי הבחירה וייעץ לדירקטוריון בעניינים אלה, יגיש ביזמתו חוות דעת בעניין זה, אולם דבר מכל אלו לא נעשה:

ביוני 2007 התכנסו 11 חברי הדירקטוריון כדי לבחור לתפקיד מנכ"ל מאוחדת את אחד משלושת המועמדים שהציעה ועדת האיתור, והם בחרו במר מועלם, שכהן כאמור שנים רבות כמשנה למנכ"ל וכמנהל אגף כוח אדם וריכז את כל נושא כוח האדם והשכר. כל זאת בלא הליך בחינה שיטתי ומסודר של אפשרות קיומו של חשש לניגוד עניינים של חברים בדירקטוריון ובלא החלטה אם מי מבין חברי הדירקטוריון הבוחרים פסול מלבחור בעניין זה.

דעה קדומה של חברי הדירקטוריון: בג"ץ מבחין בין "דעה מוקדמת" ל"דעה קדומה". "דעה קדומה" פוסלת את המחזיק בה מלכהן בוועדת מכרזים, שכן דעתו של המחזיק בה מגובשת ונחרצת מראש והוא פוגם בעיקרון של שוויון הזדמנויות אמתי. על פי בג"ץ, "החשש מפני משוא פנים ודעה קדומה הוא כה רב, עד שההלכה היא כי אסור הוא לחבר ועדה [ועדת מכרזים] להימצא במצב של ניגוד עניינים בו קיימת אפשרות מעשית למשוא פנים". לפיכך היה ראוי שבבואו לבחור מנכ"ל לקופה יפעל דירקטוריון מאוחדת על פי עקרונות אלה, יבחן מי מבין חבריו הביע בעבר את דעתו לגבי המועמדים וידון אם יש בהבעת דעות זו משום דעה קדומה.

הועלה כי הדירקטוריון לא ערך דיון שכזה וכי יועצה המשפטי של הקופה לא התריע על הצורך בכך. מהממצאים של משרד מבקר המדינה עולה חשש שלכמה מחברי הדירקטוריון שבחרו במר מועלם הייתה דעה קדומה:

(א) בנייר עמדה מיוני 2006 שכתב מר צבי הרץ, נציג ועד העובדים בדירקטוריון, הוא המליץ על מר מועלם לתפקיד וציין כי "ועד עובדי קופ"ח מאוחדת, עובדי ורופאי קופ"ח מאוחדת רואים בשמואל מועלם את המועמד המועדף לתפקיד המנכ"ל".

(ב) בישיבת הדירקטוריון ביוני 2006 הצהיר חבר הדירקטוריון מר מאירי: "אני כנציג העובדים אתמוך תמיד בנציג מבפנים"⁵⁴. גם מפרוטוקול ישיבת דירקטוריון מאוקטובר 2006 עולה כי מר מאירי הצהיר מפורשות שחברי ועד העובדים יעשו כל שביכולתם כדי שעובד מהקופה ייבחר למנכ"ל.

54 יצוין כי יועצה המשפטי של מאוחדת, עו"ד מומי דהן, העלה באותה ישיבה את שאלת ניגוד העניינים של מר הרץ, אבל לא נקבעו מסמרות בנדון.

ביוני 2007, בהליך בחירת המנכ"ל, תמך מר מאירי מפורשות במר מועלם בלי שהדירקטוריון דן בדבריו הקודמים בעניין בחירת המנכ"ל והכריע אם יש בהם כדי לפסלו או למצער להביא לידי החלפתו בנציג אחר של ועד העובדים למען תקינות ההליך.

(ג) מעיון בפרוטוקול של ועדת האיתור מיוני 2007, שתיעד דיון שנערך ערב ההמלצה על המועמדים, מתחזק החשש לקיומה של דעה קדומה אצל שני חברי דירקטוריון נוספים - מר ירחמיאל בויאר, יו"ר הדירקטוריון, וד"ר דוד פוקס. על פי הפרוטוקול האמור, השניים הופיעו לפני חברי ועדת האיתור האחרונה לתפקיד מנכ"ל הקופה, הביעו תמיכה במועמד פנימי ונימקו את דעתם. אחר כך שניהם השתתפו בבחירת המנכ"ל בדירקטוריון בלי שהדירקטוריון בחן אם היה בדבריהם כדי לפסול אותם ובלי שיועצה המשפטי של הקופה חיווה את דעתו בנדון.

לאומית

1. עד פברואר 2003 היה ד"ר שמואל רוזנמן מנכ"ל לאומית. באפריל 2003, לאחר סיום תפקידו, החליט הדירקטוריון כי עד מינויו של מנכ"ל חדש ימלא את התפקיד יו"ר הדירקטוריון, מר מיקי צולר, ששימש אז גם יו"ר המועצה.

לפיכך מילא מר צולר שלושה תפקידים שבשניים מהם מרכיב בקרה על אחד מתפקידיו האחרים: המועצה היא הגוף המנהל העליון של הקופה ומטבע הדברים היא מחזיקה בסמכויות הפיקוח והבקרה היסודיות בקופה, לרבות הפיקוח על פעולת הדירקטוריון; ואחד מן התפקידים המרכזיים של הדירקטוריון הוא לפקח על פעולת ההנהלה הפעילה ובראש ובראשונה על פעולת המנכ"ל המכהן. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטה זו של הדירקטוריון פוגעת בכללי מינהל תקין, וראוי היה שהמשרד יפעל כדי למנוע מינוי זה, אולם הוא לא עשה זאת.

2. ממלאי מקום במקום מנכ"ל קבוע: הועלה כי היו תקופות שבהן לא אויש תפקיד מנכ"ל לאומית וכי במשך שבע שנים ועד מאי 2010 אויש התפקיד בידי "ממלא מקום מנכ"ל" או "יו"ר הנהלה פעילה". בשנים הללו נגרעו מתפקיד המנכ"ל כמה מרכיבים, ומי שנשא בו היו תלויים ביו"ר הדירקטוריון שבחר בהם. בעלי תפקידים אלו מונו בלא שקדמה למינוים פעילות של ועדת איתור ובלא התערבות המשרד. לאומית לא דיווחה למשרד על מינויים אלו, והמשרד לא דרש ממנה למנות מנכ"ל קבוע. כאמור, לפי תקנון לאומית, יו"ר הדירקטוריון הוא יו"ר הע"ל או מי שמונה על ידו מקרב חברי המועצה, ומרבית חברי הדירקטוריון הם נציגי הע"ל. במצב זה אין די בלמים ואיזונים והשפעתו של יו"ר הע"ל רבה מאוד.

הועלה כי יו"ר הדירקטוריון, מר צולר, מינה את מר ניסים אלון, בסוף 2008 לתפקיד ממלא מקום המנכ"ל בלא ועדת איתור.

הביקורת העלתה גם כי במשך כשבע שנים, שבהן לא מונה מנכ"ל לקופה אלא מונו ממלאי מקום מנכ"ל, עד עזיבתו את לאומית ב-2008 התערב מר צולר, נציג יושבי ראש הע"ל דאז, בניהול הפעיל שבתחום אחריותו של המנכ"ל. לפיכך לא התקיימה ההפרדה הדרושה בין התפקידים ונפגעו סדרי הבקרה המבוססים על הפרדה זו.

הגבלת תקופת כהונתם של מנכ"לים בקופות

תקופת כהונה ארוכה עשויה להיות מכשלה חמורה ובייחוד כשיש כשלים בפקוח ובבקרה של המוסדות המנהלים. לפיכך מוגבל לעתים אורך הכהונה בתפקידים בכירים. מעת שחוקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי עלתה חשיבותו של הסדרת תחום זה בקופות, שכן המנכ"ל מוציא לפועל את מדיניות הדירקטוריון, מרכז בידיו כוח רב ומנהל תקציב גדול מאוד, וכהונה ארוכה מדי עלולה להביא לידי צבירה של עצמת יתר, בייחוד לנוכח אי-אימוצן של הקופות את כל הנורמות הראויות בתחום הממשל התאגידי.

בפברואר 2009 התקבלה החלטת ממשלה לקצוב את כהונתם של בעלי תפקידים, כגון נציב שירות המדינה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה. נציין כי בדוח 59 של מבקר המדינה⁵⁵ הומלץ למוסדות האגודה לתרבות הדיור ולשר הבינוי והשיכון לבחון אם לא ראוי להגביל את תקופת כהונתו של מנכ"ל האגודה לתרבות הדיור. כמו כן דוח המועצה לתאגידים ציבוריים⁵⁶ הציע לקבוע למנכ"ל תאגיד תקופת כהונה של חמש שנים ולאפשר לו לכהן מספר קדנציות לא מוגבל, ובלבד שהוועדה לבדיקת מינויים תבדוק שוב את המינוי ותאשר את חידושו. נוסף על כך, בהצעה לתיקון חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 2002) הציע משרד האוצר להגביל את תקופת כהונתו של מנכ"ל קופת חולים לחמש שנים ולאפשר את הארכת כהונתו לתקופה שלא תאריך מחמש שנים, אולם ההצעה לא התקבלה.

בהסכם החדש של לאומית נקבע כי לאחר שיאושר התקנון החדש של הקופה ייבחר מנכ"ל הקופה לתקופה שלא תאריך משש שנים. בעקבות הביקורת דיווחה מכבי שהיא תיקנה את התקנון שלה והגבילה את תקופת כהונת המנכ"ל ואת תקופת הכהונה של בכירים נוספים. באוגוסט 2009 חתמה הכללית על הסכם העסקה עם מנכ"ל הקופה המגביל את תקופת כהונתו לארבע שנים עם אפשרות להארכת הכהונה בארבע שנים נוספות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2010 כתבה מאוחדת כי עמדת הקופה היא כי יש לקצוב את כהונת המנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור האמור בדוח זה יש מקום שהמשרד יבחן נושא זה וישקול לקבוע פרק זמן קצוב לכהונתו של מנכ"ל קופה.

מינוי סמנכ"לים מנהלי מחוזות ומנהלי אגפים בקופות החולים

משרד מבקר המדינה בדק היבטים מרכזיים בדרכי המינוי של בכירים בקופות - סמנכ"לים, מנהלי מחוזות ומנהלי אגפים - ובכלל זה הגדרת התפקידים, אישור נהלים למינוי בכירים, קיום מכרזים ודיווח על המינויים למשרד.

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע כי "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי". בשירות המדינה מקובל לאייש תפקידים בכירים בדרך של מכרז פנימי או פומבי המאפשר לאלו הרואים עצמם מתאימים לתפקיד להציע את מועמדותם. יודגש כי חוק שירות המדינה (מינויים) אינו חל על הקופות, אולם הממונה על השכר עשה עבודת

55 מבקר המדינה, דוח שנתי 59, (2009), בפרק "ממצאי מעקב האגודה לתרבות הדיור", עמ' 297.
56 בשנת 1992 מינה שר המשפטים דאז, מר דן מרידור, מועצה לתאגידים ציבוריים כדי שתגבש, בין היתר, מדיניות להקמת תאגידים ציבוריים.

מטה ומצא שדרך המכרז היא המתאימה ביותר למינוי עובדים בכירים בקופות ובהתאם כלל בהצעתו להסדרת שכר הבכירים בקופות, מיולי 2004, חובת עמידה של המועמד לתפקיד בכיר, בקריטריונים מצטברים וחובת מינוי מועמדים לתפקידים בכירים, בדרך של מכרז. בסיכומו של עניין הממונה על השכר הגיע למסקנה כי הוא אינו מוסמך לאכוף זאת עליהן.

כדי לקיים תהליך תקין שתינתן בו הזדמנות מלאה והוגנת למועמדים לבחון עניין בתפקיד המוצע ועמידה בתנאי סף ולאפשר לגוף המקבל את ההחלטה לבחון בדרך ראויה את כל המועמדים, על המוסדות המנהלים בקופות לקבוע דרישות מזעריות לנושאי תפקידים, ובכלל זה השכלתם, הוותק המקצועי שלהם והתפקידים שבהם הוא נצבר, וכן לקבוע את מאפייני התפקידים. קיום מכרזים מחייב להסדיר את המבנה הארגוני של הקופה: לקבוע מהו כוח האדם הדרוש לקופה, להגדיר את מהותו ואת אחריותו של כל תפקיד, לקבוע למי כפוף בעל התפקיד ומי כפופים לו ועוד. 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.

מאחדת

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.

ארגון מחדש של ההנהלה הפעילה במאוחדת (רה-ארגון): 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 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 הפעילה.

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 מפברואר 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 עובדיו 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.

לאומית

על פי נוהל פנימי - "איתור מיון וגיוס עובדים" - שהוציא סמנכ"ל משאבי אנוש בלאומית ב-2005 (להלן - הנוהל הפנימי), כל תפקיד בלאומית מחייב מכרז, ולסמנכ"ל כספים ומשאבי אנוש הסמכות לאתר מועמדים לתפקידים שונים ללא מכרז בתיאום עם ועד העובדים ובהסכמתו. עוד קובע הנוהל כי עובדים המועמדים להיקלט בתפקידים שונים בקופה יעברו תהליכי אבחון במכון מיון חיצוני. כאמור, על פי הנחיות הסמנכ"לית לקופות מ-2005, הקופות נדרשות לדווח למשרד על כל מינוי בכיר, אולם הדבר לא עוגן בנוהל הפנימי של לאומית.

הועלה כי כמה מן התפקידים הבכירים בלאומית אוישו שלא בדרך של מכרז, והמוסדות המנהלים לא פעלו למניעת המינויים האלה או לביטולם.

בדוח ביקורת של המבקר הפנימי של לאומית מספטמבר 2008 פורטו ליקויים חמורים בסדרי המינוי של ארבעה מחמישה סמנכ"לים שמונו בשנה שקדמה להגשתו: המינויים נעשו שלא לפי סדרי מינהל תקין ונוהלי הקופה, ארבעת הסמנכ"לים לא נבחרו באמצעות מכרזים ולא נבחנו במכון חיצוני, והמינויים לא דווחו למשרד הבריאות כנדרש. בסיכום הדוח המליץ המבקר הפנימי לממלא מקום המנכ"ל לבטל את מינויים של ארבעת הסמנכ"לים ולהשאיר בתפקידו סמנכ"ל אחד בלבד.

בשנת 2009, בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, ביטלה לאומית את המינויים.

כלי מידע, בקרה וביקורת העומדים לרשות הנהלות הקופות

כדי שהמוסדות המנהלים של הקופות יקבלו החלטות מיטביות עליהם להסתייע בשורה ארוכה של בעלי מקצוע בתחומי הרפואה, המשפט, הכספים, הניהול וכדומה, שיספקו מידע עדכני ואמין על תחום אחריותם ויבצעו בקרה על הביצוע בפועל. המבקר הפנימי, האחראי לבירור תלונות, היועץ המשפטי ורואה החשבון החיצוני משמשים למוסדות המנהלים ולהנהלה הפעילה כלי עזר לבדיקת התנהלות הקופה בתחומים שונים ולבדיקת שביעות רצון מבוטחיה-לקוחותיה מהשירות. חשוב אפוא שבעלי המקצוע שיעמדו לרשות המוסדות המנהלים יהיו מקצועיים ונטולי פניות.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההתקשרות עם החשובים שבבעלי תפקידים אלו - חברי ועדת הביקורת, המבקרים הפנימיים, האחראים לבירור התלונות, רואי החשבון והיועצים המשפטיים - וכן את דרכי הפעלתם ולהלן הממצאים:

פעילות ועדת הביקורת

ועדת הביקורת וכל גוף ביקורת פנימי, היא גוף חשוב וקבוע שכל תאגיד ציבורי נדרש להקים ועל כן בכל תאגיד המתנהל על פי מערכת נורמטיבית נאותה, עדכנית ומפותחת ועדת הביקורת היא כלי חשוב לבקרה על תפקודו ועל תפקוד הנהלתו. לפיכך נודעת חשיבות עליונה למקצועיותה ועצמאותה של ועדת הביקורת ולאי-תלות חבריה.

על פי חוק החברות, בחברה לתועלת הציבור⁵⁷ ממנה האספה הכללית ועדת ביקורת, ואחריותם, זכויותיהם וחובותיהם של חבריה הם כשל דירקטורים בחברה⁵⁸. תפקידי ועדת הביקורת הם, בין השאר, לבדוק את תקינות פעולות החברה ומוסדותיה, לרבות בדיקת התאמתן למטרות החברה; לבדוק אם הושגו יעדי החברה ביעילות ובחיסכון; להציע לדירקטוריון דרכים לתיקון ליקויים בניהול החברה; להביא את מסקנותיה מן הבדיקות לפני הדירקטוריון והאספה השנתית. חוק החברות מרחיב את תפקידי ועדת הביקורת וכולל בהם את כל תחומי העיסוק של החברה: "לעמוד על ליקויים בניהול העסקי של החברה, בין השאר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי של החברה".

אחד מעקרונות הממשל התאגידי הוא יצירת מנגנוני בקרה ופיקוח על אופן ניהולן של חברות⁵⁹. בדצמבר 2006 הגישה ועדה בראשות פרופ' זוהר גושן (להלן - ועדת גושן) ליו"ר רשות ניירות ערך את דוח הוועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי ובו המלצות להוראות לממשל תאגידי בישראל. בין השאר, עסקה הוועדה בעצמאות ועדת הביקורת, בתפקידיה, בפעילותה, במיומנות חבריה, בקשרי הגומלין בינה ובין הדירקטוריון ובקשרי הגומלין בינה ובין המבקר הפנימי.

הצעת תזכיר חוק החברות שהגישה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשר המשפטים במאי 2008 עוסקת, בין השאר, בהסדרת סוגיות בממשל תאגידי, והיא מאמצת את המלצות ועדת

57 על פי חוק החברות, חברה לתועלת הציבור היא חברה שבתקנונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וכן נאסרה חלוקת רווחים וכל דבר אחר לבעלי מניותיה.

58 על פי תיקון מ-2008.

59 מתוך האתר של משרד המשפטים - תיקון חדש לחוק החברות המסדיר סוגיות לגבי ממשל תאגידי ובעלי שליטה בחברות.

גושן. בתזכיר מוצע שהדירקטורים החיצוניים יהיו רוב בוועדת הביקורת וכן מוצע להרחיב את סמכויות ועדת הביקורת בכל הנוגע לפעולות מבקר הפנים.

בחוק החברות נקבע כי "...כל הדירקטורים החיצוניים יהיו חברים בה [בוועדת הביקורת]". עוד נאמר בחוק ש"בעל השליטה או קרובו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת" ובנוסף כי "יו"ר הדירקטוריון וכל דירקטור שמועסק על ידי החברה או נותן לה שירותים דרך קבע לא יהיו חברים בוועדת ביקורת".

בתקנוני כל הקופות ניתנה הדעת לצורך בוועדת הביקורת ויחדו לה פרקים העוסקים, בין היתר, בתפקידיה. חברי ועדת ביקורת חייבים לפעול על פי נורמות של יושרה ומניעת ניגודי עניינים כדי שיוכלו לבדוק את תקינות פעולות הקופה ומוסדותיה. יחד עם זאת, ראוי היה כי הקופות יחילו על עצמן את הנורמות האמורות העוסקות בוועדת הביקורת אולם הדבר לא נעשה כראוי. להלן הפרוט:

תפקוד ועדת הביקורת וסדרי הדיונים בה

1. תדירות דיוניה של ועדת הביקורת: כדי שוועדת הביקורת תוכל למלא את תפקידיה, על חברי ועדת הביקורת להתכנס מפעם לפעם ולדון בנושאים שהמועצה הטילה עליהם לעסוק בהם. על כן מועצת הקופה צריכה לקבוע את תדירות דיוניה של ועדת הביקורת.

בתקנוני הקופות לא נקבעה נורמה בתחום זה, ובפועל יש הבדל גדול בין מספר הדיונים שמקיימת כל ועדת ביקורת: בשנת 2007 התכנסה ועדת הביקורת של הכללית 13 פעמים; ועדת הביקורת של מאוחדת התכנסה שש פעמים; ועדת הביקורת של מכבי התכנסה שלוש פעמים; וועדת הביקורת של לאומית התכנסה רק פעמיים.

באוקטובר 2007 החליט יו"ר ועדת הביקורת של לאומית שהוועדה תתכנס אחת לרבעון. ביוני 2008, במהלך הביקורת, החליטה ועדת הביקורת של לאומית ששיבותיה יתקיימו אחת לחודש.

2. תפקוד ועדות הביקורת: משרד מבקר המדינה בדק את תפקוד ועדות הביקורת ובכלל זה היבטים אחדים הנוגעים לסדרי הדיונים של ועדות הביקורת במאוחדת ובלאומית, בהם אופי הדיונים, היקפם וסדרי המעקב אחר ההחלטות שהתקבלו בהם.

מאוחדת: 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 (ראו גם בכרך זה בדוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה").

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.

ל א ו מ י ת : תקנון לאומית קובע כי ועדת הביקורת תבדוק את מצבה הכספי של לאומית ותגיש למועצת הקופה את המלצותיה בעניין אישור הדוח הכספי; תבדוק ענייני ביקורת פנים תוך התייעצות עם המבקר הפנימי; תעמוד על ליקויים בניהול ותציע למועצת הקופה דרכים לסלקם; תדון בכל עסקה שעומדת הקופה לסכם עם בעל עניין ותאשרה.

בלאומית אין נוהל לפעילות המבקר הפנימי ולא הוסדרו יחסי הגומלין שלו עם ועדת הביקורת. תקנון לאומית אינו כולל בתפקידי ועדת הביקורת את הצורך לדון בתכנית העבודה השנתית של המבקר הפנימי, את אישורה ודיון בדוחות הביקורת שהכין המבקר. פעולות אלה צריכות להיות לב עבודתה של ועדת הביקורת והיעדרן פוגע קשות בתפקודה.

הסמנכ"לית לקופות דאז העלתה ממצאים דומים. בדצמבר 2005 היא שלחה מכתב למנכ"ל משרד הבריאות ובו טענה כי בלאומית אין "מערך מתאים של בקרה פנימית ותשתיות מידע סדורות המאפשרות לקופה לקיים בקרה נאותה על המתרחש בה וליקיים מדיניות ראויה של טיפול רפואי על יסוד פילוח של נתוני המבוטחים ומצבם הרפואי".

מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת הביקורת של לאומית לשנים 2006-2008 (מועד סיום הביקורת בנושא) עולה כי הדיונים נשאו אופי של סקירה, ולעתים נדירות התקיים דיון מעמיק בדוחות הביקורת ובהשפעותיהם. עוד עולה מן הפרוטוקולים כי משנת 2006 עד ינואר 2008 (מועד סיום הביקורת בנושא זה) קיבלה ועדת הביקורת החלטות מעטות. לא נמצא שוועדת הביקורת המליצה למועצה לנקוט פעולות כלשהן בעקבות דוחות הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מיעוט הדיונים של ועדת הביקורת של לאומית לא אפשר לוועדה לבצע את עבודתה כראוי. ליקוי זה, נוסף על היעדר סמכות בתקנון לדון בתכנית הביקורת ובדוחות הביקורת, מצביע על תפקוד לקוי ביותר של ועדת הביקורת של לאומית. על המוסדות המנהלים של לאומית לבחון תחום זה ולקבוע את תדירות ישיבותיה של ועדת הביקורת.

בהסכם שחתמה לאומית עם הממשלה ביולי 2010 התחייבה הקופה, בין השאר, להסדיר את מינוי ועדת הביקורת, את תפקידיה ואת יחסי הגומלין שלה עם המבקר הפנימי. הדירקטוריון, שרובו ייבחר באמצעות ועדה ציבורית, ימנה ועדת ביקורת מבין חבריו, ולפחות לאחד מהם תהיה מומחיות חשבונאית ופיננסית. ההסכם אוסר על יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל, החשב או כל נושא משרה בקופה להיות חבר בוועדת הביקורת וקובע כי תפקידי ועדת הביקורת הם: ללוות את עבודת המבקר, להנחות אותו, לפקח על עבודתו ולדון בממצאי הביקורת שלו; לדון ולהחליט, תוך התייעצות עם המבקר, בענייני ביקורת פנים של הקופה; לעמוד על ליקויים בניהול הקופה ולהציע לדירקטוריון דרכים לסילוקם ולמניעת הישנותם; להגיש לדירקטוריון, לפחות אחת לשנה, דוח על ממצאיה; לאשר פעולה או התקשרות או עסקה הטעונות אישור ועדת ביקורת של חברה ציבורית על פי חוק החברות; ולאשר עסקה חריגה שהקופה עומדת לערוך או עסקה עם בעל עניין. עוד קובע ההסכם כי חבר בוועדת הביקורת שיש לו עניין אישי בהחלטות מסוימות של הוועדה לא יהיה נוכח ולא יצביע בישיבת הוועדה שבה הן מתקבלות.

הסכם זה יוצק תוכן לעבודת ועדת הביקורת, מקנה לה עצמאות וסמכויות ובכך עשוי לחזק אותה ולהופכה לכלי חשוב לצורך שיפור הארגון. כאמור, זהו תקן ראוי שיש לוודא כי ייושם בהצלחה ובמקביל על משרד הבריאות לפעול על מנת ליישמו ביתר הקופות.

נוכחות החברים בישיבות ועדת הביקורת

כדי שחברי ועדת הביקורת יוכלו לבצע כראוי את תפקידם - לפקח על הדיווחים הפיננסיים של החברה ועל הבקורות הפנימיות - עליהם להשתתף בישיבות הוועדה.

בתקנוני כל הקופות לא נקבע מספר סף של חברים הדרוש לקבלת החלטות בוועדת הביקורת, ולא נקבעה נקיטת אמצעים כלפי חבר ועדה שאינו מופיע לישיבות.

מכבי: על פי תקנון מכבי, בוועדת הביקורת יהיו שלושה חברים לפחות, ואולם לא נקבע דבר לגבי היעדרות של חבר ועדה. ב-2007 היו שמונה חברים בוועדת הביקורת, ונמצא כי שלושה משמונת חברי הוועדה נכחו רק בישיבה אחת משלוש הישיבות שהתקיימו בשנה זו.

בתחילת 2009, לאחר קבלת הערות משרד מבקר המדינה, שינתה מכבי את התקנון שלה וקבעה כי בוועדת הביקורת יכהנו שבעה חברים לפחות וכי ישיבות הוועדה יהיו חוקיות אם בשעת פתיחתן ישתתפו בהן לפחות מחצית חברי הוועדה.

מאוחדת: תקנון מאוחדת קובע מניין מינימלי לקבלת החלטות של הדירקטוריון, ולכן ראוי היה לתת את הדעת גם על חובת נוכחות בישיבות ועדת הביקורת. ואולם תקנון מאוחדת לא קבע סף נוכחות לקבלת החלטות של ועדת הביקורת.

הרכב ועדת הביקורת, אי-תלות חבריה וחשש לניגודי עניינים

אי-תלותם של חברי ועדת הביקורת בגוף המבוקר היא עקרון יסודי הבא לידי ביטוי גם בחקיקה: כך, למשל, בחוק החברות נקבע שכל הדירקטורים החיצוניים יכהנו בוועדת הביקורת משום שתלותם בגוף המבוקר פחותה. עוד נקבע בחוק ש"בעל השליטה או קרובו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת". להלן ממצאי משרד מבקר המדינה בתחום זה:

הכללית: תקנון הכללית מאפשר לחברי המוסדות המנהלים שהם נציגי ההסתדרות להתמנות לחברי ועדת הביקורת, והדבר מעלה חשש לניגוד עניינים בפעילות הוועדה. בפועל אחד מארבעת חברי ועדת הביקורת של הכללית הוא נציג ההסתדרות.

מכבי: הועלה שחברי ועדת הביקורת של מכבי לא חתמו על התחייבות להימנע מניגוד עניינים. לאחר הביקורת החתימה מכבי את חברי ועדת הביקורת שלה על הצהרות בדבר הימנעות מניגוד עניינים.

לאומית: תקנון לאומית מאפשר לנציגי הע"ל להתמנות לחברי ועדת הביקורת, ובפועל אחד משלושת חברי ועדת הביקורת של לאומית הוא נציג הע"ל, ושני האחרים המוגדרים "נציגי ציבור", מונו בידי יו"ר דירקטוריון הקופה, שמונה בידי יו"ר הע"ל. לפיכך נוצר חשש לניגוד עניינים בין תפקידם בוועדת הביקורת ובין עיסוקיהם האחרים הקשורים בהע"ל.

מאחדת: הועלה שחברי ועדת הביקורת במאוחדת לא חתמו על התחייבות להימנע מניגוד עניינים. עוד הועלה כי תקנון מאוחדת מאפשר למי שקרוב משפחתו מועסק בקופה להתמנות לחבר ועדת הביקורת, ואכן נכון למועד סיום הביקורת יוני 2010, לשניים מחברי הוועדה קרובי משפחה מדרגה ראשונה המועסקים בקופה. נוסף על כך, אחד מחברי ועדת הביקורת שימש גם חבר הנהלה במוסד השייך למאוחדת, ויש חשש שגם הוא נגוע בניגוד עניינים. הדרישה למניעת ניגוד עניינים חשובה במיוחד לגבי חברי ועדת הביקורת, ובחוות דעת משפטית חיצונית שקיבלה מאוחדת בפברואר 2009, על נושא ניגוד העניינים של חברי ועדה זו נכתב: "עיקרון ידוע הוא כי גם בהיעדר הוראת חוק מפורשת... עיקרי הצדק הטבעי מחייבים כי אדם לא יעסוק במסגרת תפקידו בנושא שיש לו בו עניין כלכלי או אישי". בסיכום חוות הדעת נכתב: "במכלול השיקולים והנסיבות נראה שהמסקנה צריכה להיות שיש קושי בכך שאדם יכהן כחבר ועדת ביקורת כשבנו עובד בקופת חולים... היה ראוי שלא למנותם [את חברי ועדת הביקורת שילדיהם מועסקים בקופה] מלכתחילה, ואף ראוי שלא ימונו בעתיד חברים שבניהם או בנותיהם מועסקים בקופת חולים מאוחדת" (ראו פרוט גם בכרך זה בדוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה").

כישורי חברי ועדת הביקורת

כדי שוועדות הביקורת יוכלו לוודא שהקופות מנוהלות במקצועיות לטובת ציבור המבוטחים חשוב שחבריהן יהיו בעלי הכישורים המתאימים ובהם השכלה בתחומי החשבונאות, הכלכלה והמשפטים ואף בתחומי הרפואה והמינהל הרפואי, שהם תחומי העיסוק העיקריים של הקופה.

חוק החברות הממשלתיות קובע את הכישורים הנדרשים מדירקטור ובהם תואר אקדמי במקצועות הקשורים לתפקידו או ניסיון. היות שחוק החברות הממשלתיות קובע כי הדירקטוריון יבחר ועדת ביקורת מבין חבריו, נדרשים חברי ועדת הביקורת של חברה ממשלתית להיות בעלי כישורים של דירקטורים. אמנם חוק החברות הממשלתיות אינו חל על הקופות, אבל מאחר שהן מנהלות עסקים מורכבים בהיקפים של מיליארדי ש"ח, שמקורם מהציבור, מן הראוי שהן יאמצו נורמה דומה.

מ כ ב י : בשנים 2006-2008 היו ארבעה מחמשת חברי ועדת הביקורת של מכבי רואי חשבון וחבר נוסף היה עורך דין.

ה כ ל י ת : חברי ועדת הביקורת של הכללית הם חברי דירקטוריון: את כישורי שלושה מהם בדקה ועדת ולנשטיין, וחבר נוסף כיהן בדירקטוריונים שונים במשך השנים.

מ א ו ד ת : הועלה שמוסדות מאוחדת לא בדקו את הכישורים של חברי ועדת הביקורת.

גם היועץ המשפטי של מאוחדת עמד על הצורך בקביעת הכישורים הנדרשים מחברי הדירקטוריון שחברי ועדת הביקורת של הקופה נבחרים מביניהם, ובדיון שהתקיים בכנסת ביוני 2007 בנושא המבנה הארגוני של הקופות⁶⁰ הוא אמר: "הדבר הראשון, הוא שצריך לעשות כשירות לחברי המועצה ודירקטוריון, כמו בחוק חברות ממשלתיות". אף על פי כן מאוחדת לא נקטה בצעדים לתיקון בהתאם לעמדת היועץ המשפטי וכאמור, רק בתחילת 2010 שינתה מאוחדת את התקנון שלה וקבעה בו כישורים של חברי המוסדות המנהלים שלה.

לאומית - כאמור, לא נבדקו כישוריהם של חברי המוסדות המנהלים ובהם גם כישורי אלו שמונו כחברי ועדת הביקורת. לאומית דיווחה כי בפברואר 2009, לאחר הביקורת, המועצה מינתה חברים בוועדת הביקורת רק לאחר שהוצגו בפניה כישוריהם.

צוות בראשות מנכ"ל הקופה לתיקון ליקויים שהועלו בדוחות מבקר המדינה

על פי תיקון 33 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, ראש הגוף המבוקר ימנה צוות לתיקון ליקויים כדי לעקוב אחר תיקון הליקויים שהוצגו בדוחות של משרד מבקר המדינה. עוד נקבע בתיקון כי בראש הצוות יעמוד מנכ"ל הגוף המבוקר, ובאין מנכ"ל יעמוד בראשו בעל תפקיד שסמכויותיו דומות. משרד מבקר המדינה בדק אם קופות החולים יישמו את הוראות החוק.

כ ל י ת : נמצא שהכללית אכן מינתה צוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל הקופה.

60 ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות מ-19.6.07, דיון בפרק בנושא המבנה הארגוני של הקופות מתוך הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007), התשס"ז-2006.

מ כ ב י: נוהל הביקורת הפנימית במכבי קובע כי על פי חוק מבקר המדינה, ימונה צוות לתיקון ליקויים בראשות עוזר המנכ"ל, והוא ידון בדרכים לתיקון הליקויים ויקבל החלטות בדבר תיקונם. אולם הועלה כי על אף האמור בנוהל זה, מכבי לא הקימה צוות לתיקון ליקויים.

בעקבות הביקורת מסרה מכבי כי מנכ"ל הקופה מינה את עוזר המנכ"ל ואת המבקר הפנימי כצוות מעקב אחר תיקון הליקויים בארגון. נוסף על כך, מכבי תיקנה את התקנון שלה וקבעה בו הוראה בדבר הקמת צוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל או מי מטעמו.

לאומית: בלאומית לא נמצא נוהל המסדיר את הקמת הצוות לתיקון ליקויים ואת פעילותו, לא מונה צוות לתיקון ליקויים, ובפועל לא התבצע מעקב אחר תיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה.

לאחר הביקורת הקימה לאומית צוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל והטילה על המשנה למנכ"ל לעקוב בפועל אחר תיקון הליקויים ולדווח למנכ"ל.

מאוחדת: עד אוגוסט 2008 במאוחדת לא מונה צוות לתיקון ליקויים ולא התבצע מעקב אחר תיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה. זאת ועוד, למאוחדת לא היה נוהל המסדיר את הקמת הצוות לתיקון ליקויים ואת פעילותו.

לאחר הביקורת הקימה מאוחדת צוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל.

המבקר הפנימי

המבקר הפנימי הוא בעל תפקיד המהווה כלי חשוב לבדיקה של התנהלות הארגון, ודוחות 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 הפעילה, 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 יישא באחריות ישירה לפני הממונה ויגיש לו דוח על ממצאיו.

המבקרים הפנימיים של הכללית ולאומית כפופים ליו"ר המועצה והדירקטוריון, ואילו במכבי ובמאוחדת כפופים המבקרים הפנימיים ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל. כדי לחזק את עצמאות המבקר הפנימי יש מקום שהמשרד ישקול להנחות את הקופות להכפיף את המבקר הפנימי ליו"ר הדירקטוריון וליו"ר ועדת הביקורת, נוסף על הכפפתו למנכ"ל הקופה או במקומה.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת העצמאות של המבקרים הפנימיים של הקופות, את חופש פעולתם לבדוק כל תחום שנמצא ראוי, את סדרי הכנת תכניות הביקורת שלהם, את סמכויותיהם וכן אם יש להם נוהל פעילות ואם הם מכינים תכנית עבודה. להלן הממצאים:

עצמאות המבקר הפנימי ותפקידו הנוספים

עצמאותו של המבקר הפנימי מתבטאת, בין היתר, בחוסר מעורבותו בעשייה של הגוף המבוקר. עקרון יסודי זה משתקף בחוק הביקורת הפנימית, הקובע 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.

מ א ו ד ת

1. הביקורת העלתה כי מבקר הפנים של מאוחדת, מר דוד סומך, עסק במשך שנים, בניגוד לחוק הביקורת הפנימית, בכמה תחומים נוספים, שהם גם יעד מובהק לביקורת. להלן הפירוט:
2. המבקר הפנימי עסק בהכנת תכניות העבודה של מחוזות הקופה ואגפיה, ובכלל זה הוציא הנחיות להכנתן וקיים פגישות עבודה עם מנהלי האזורים והמחוזות ועם בעלי התפקידים שהכינו את התכניות.
3. המבקר 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 נותני שירותים לקופה; דבר זה מנוגד כאמור לחוק הביקורת הפנימית ופוגם ביכולתו של המבקר לקיים ביקורת בלתי תלויה ועצמאית.
4. כמו כן, רשם המבקר הפנימי פרוטוקולים של דיוני ההנהלה הפעילה ושל ועדת הביקורת במאוחדת. בקרב המשתתפים בדיונים עלתה ביקורת על מידת ההתאמה בין מה שנכתב בהם, לבין מה שנאמר בפועל ומכאן שמעורבות המבקר הפנימי בכתיבתם לא הייתה ראויה.

5. קבלת טובות הנאה : עוד הועלה שהמבקר הפנימי של מאוחדת נהג להשתתף ביחד עם בת זוגו בכנסי רוקחים שמימנה הקופה. הבדיקה העלתה שהשתתפותם של עובדים רבים שאינם רופאים או רוקחים בכנסים שארגנה ומימנה הקופה עבור רוקחים ורופאים לא נבחנה בביקורות המבקר הפנימי, ולכן עולה חשש שהמבקר הפנימי נמנע מלבדוק את הנושא בשל נגיעתו האישית לעניין. מכל מקום השתתפותו בכנסים אלה נטלה ממנו לכאורה את היכולת לבקר ללא משוא פנים את הצורך בהם, את מתכונתם, את דרך מימונם ואת הרכב המשתתפים בהם, וכך פגע המבקר הפנימי בעצמאות ובחופש הפעולה שלו עצמו (עוד בעניין זה ראו בכרך זה בדוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה").

6. הימנעות מביקורת נושאים : כאמור, למבקר פנימי של גוף כלכלי ניכר כמו מאוחדת, ובכלל זה קופת חולים, תפקיד מהותי ומרכזי בבקרה, ובין היתר בסמכותו לבחון את תקינות הליכי הרכש וההתקשרויות על פי הקבוע בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת מכרזים), ובתקנותיו.

הועלה שבשנים 2004-2007 לא בדק המבקר הפנימי את הנושאים הנוגעים להליכי מסירת עבודות במכרז לנותני שירותים חיצוניים בתחומי ניקיון, תקשוב, שמירה ואבטחה, הספקת כוח אדם, ייעוץ וכדומה ולהליכי מסירת עבודות הפטורות ממכרז לנותני שירותים אלו. הליכים אלה, שתכליתם להבטיח שוויון הזדמנויות וסבב הוגן (בעניין התקשרויות שאינן טעונות מכרז), הם לב חוק חובת המכרזים ותקנותיו. כמו כן לא בדק המבקר הפנימי את סדרי ההתקשרות עם נותני השירותים החיצוניים האמורים. לפיכך עולה החשש שעיסוקו של המבקר הפנימי בתחומי העשייה פגע ביכולתו לעסוק בתחומי ביקורת חשובים.

לדברי המבקר הפנימי, מנכ"ל מאוחדת לשעבר הטיל עליו מגבלות בבדיקת היבטים ופרטים בנושאי ביקורת שאושרו לבדיקה במסגרת תכנית הביקורת. 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; ומוכן שמעשה לא פחות חמור הוא זה של המנכ"ל הקודם שהתערב בעבודת הביקורת.



המבקר הפנימי של מאוחדת ביצע בגוף המבוקר פעולות שאינן בתחום עבודת הביקורת, אך לא בדק תחומים שבלב עבודת הביקורת. במילוי תפקידי הביצוע במאוחדת, בין שקיבל עליו לעשות זאת ובין שהם הוטלו עליו, הפר המבקר הפנימי של מאוחדת את הוראות חוק הביקורת הפנימית. בפועל אף נמנעה ממנו האפשרות לבקר תחומים אלו. לאחר הביקורת, ביוני 2010, דיווחה מאוחדת למשרד מבקר המדינה כי הפסיקה לחלוטין את עיסוקו של מבקר הפנים בתחומים שאינם נוגעים לביקורת; נוכח הממצאים החמורים שהעלתה הביקורת, משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב משרד הבריאות, כגורם מפקח - לחריגות המהותיות בתפקודו המקצועי של המבקר הפנימי.

הממצאים מלמדים שמערך הבקרה שמפעילים המבקר הפנימי וועדת הביקורת של מאוחדת פרוץ ונמצאו בו ליקויים חמורים. ממצאי הביקורת מוכיחים שגם ועדת הביקורת, המשתייכת להנהלת מאוחדת, נכשלה בתפקידה משום שלא הטמיעה בהתנהלותה את הנורמות הראויות ואת חשיבות תפקידה להתנהלות תקינה ולבקרת הארגון.

הסדרת פעילות הביקורת הפנימית

כאמור, על פי חוק הביקורת הפנימית, על המבקר הפנימי לבדוק, בין היתר, את פעולות הגוף שבו הוא משמש מבקר ואת פעולותיהם של נושאי משרה וממלאי תפקידים בגוף זה. עוד נקבע בחוק הביקורת הפנימית שהמבקר הפנימי יגיש לאישור הממונה הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית, והממונה יוכל לבצע בה שינויים הנחוצים לדעתו ולאשרה. כמו כן יו"ר הדירקטוריון או הגוף הממלא את תפקיד הדירקטוריון וכן הממונה רשאים להטיל על המבקר הפנימי משימות של ביקורת פנימית שאינן מופיעות בתכנית העבודה. תכנית עבודה של המבקר הפנימי מאפשרת לחברי המוסדות המנהלים לבקר את המבקר הפנימי ולהנחותו אילו נושאים לבדוק במהלך השנה, בין היתר לשם קבלת החלטות בעניינים שבראש סדר העדיפויות של הקופה.

לאומית: הועלה שבלאומית אין הסדרה בכתובים של פעילות הביקורת הפנימית ובכלל זה תהליך הכנת תכנית העבודה שלו ואישורה.

סמכויות המבקרים הפנימיים בקופות החולים

מאז הקמתן של קופות החולים התרחבה פעילותן לתחומים שונים. הקופות הקימו חברות בת והתקשרו עם חברות, וכיום פעילותן משולבת בפעולות גופים ומוסדות אלו ומתקיימת תלות בין הקופות לגופים ולמוסדות שבבעלותן. למעשה, היום קופות החולים הן מעין קונצרנים. לפיכך חשוב שבדיקת עניינים המשותפים לקופות ולגופים שבשליטתן בידי המבקר הפנימי לא תוגבל לבדיקת ההשפעות וההתנהלות בקופות. ואכן בכללית, במאוחדת ובלאומית ניתנה הדעת לכך ונקבע כי הן הקופות והן הגופים שבבעלות מלאה שלהן, ובכלל זה חברות בע"מ, נתונים לביקורתו של מבקר הקופה.

מ כ ב י: הביקורת העלתה כי במכבי סמכותו של המבקר הפנימי מוגבלת לנעשה בקופה:

בחוות דעת משפטית שקיבלה מכבי בדצמבר 1996 הומלץ שמבקר הקופה ישמש גם "מנחה מקצועי" למבקרי הפנים של תאגידים הקשורים במכבי, ומפעם לפעם ייפגשו המבקר הפנימי של מכבי והמבקרים הפנימיים של התאגידים השונים לשם החלפת דעות מקצועיות ועדכון הנחיות. בשנת 2003, לאחר פנייה לערכאות, באו מכבי והמשרד לידי הסכם פשרה בנושא המבנה התאגידי של מכבי, ועל פיו, בין השאר, לא תהיה החזקה משותפת של קרן מכבי והקופה בנכסים, תישמר הפרדת כספים מלאה בין החשבונות והנכסים של קרן מכבי ובין החשבונות והנכסים של מכבי, ונכסים משותפים יופרדו.

בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 ציין המבקר הפנימי של מכבי כי ניסיונותיו לממש את ההמלצות שבחוות הדעת המשפטית לגבי תפקידו נכשלו עקב אי-שיתוף פעולה של שאר המבקרים בגופים הקשורים בקופה.

מן האמור לעיל עולה שאין כל קשר בין המבקר הפנימי של מכבי ובין המבקר הפנימי של המרכז הרפואי אסותא, שבבעלות מלאה של מכבי: המבקר הפנימי של מכבי אינו יודע, בין היתר, אם תכנית העבודה של מבקר אסותא בוצעה, אילו דוחות מגיעים לוועדת הביקורת ומה נעשה בהם, אף על פי שאסותא היא חברת בת של מכבי ובבעלותה המלאה. לפיכך נמנעת ביקורת מערכתית בתחומים הרבים המשותפים למכבי ולאסותא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 כתבה מכבי כי זכותה של מכבי להחליט שהביקורת במכבי ובאסותא תבוצע בידי שני מבקרים שונים, וממילא מנכ"ל מכבי מקבל את דוחות המבקר הפנימי של אסותא ואת תכנית העבודה של המבקר הפנימי של מכבי. עוד כתבה מכבי כי הנחיה זו קיבלה משנה תוקף לאחר הערת משרד מבקר המדינה, ובישיבה האחרונה של ועדת הביקורת של הקופה החליטה הוועדה שמנכ"ל מכבי יקבל מאסותא את כל הדוחות ותכנית העבודה של המבקר הפנימי.

שירותי יועץ משפטי

היועצים המשפטיים של הקופה משמשים, בין היתר, גם כ"שומרי הסף" שלה, וככאלה הם אמורים לסייע למוסדות המנהלים בפיקוח ובבקרה על חוקיות פעילותם של הדירקטוריון וההנהלה הפעילה. מאחר שגם המוסדות המנהלים של הקופות וגם ההנהלות הפעילות שלהן זקוקים לייעוץ משפטי קבוע לשם קבלת החלטות מיטביות, חשוב שהמוסדות המנהלים של הקופות יסדירו את תחום הייעוץ המשפטי ובכלל זה את סדרי בחירת היועץ המשפטי וההתקשרות אתו. משרד מבקר המדינה בדק אם הקופות הסדירו בכתובים את סדרי בחירת היועץ המשפטי וההתקשרות ואת עצמאות היועצים המשפטיים, את אי-תלותם בהנהלות הפעילות של הקופות ואת משך כהונתם של היועצים המשפטיים החיצוניים של מאוחדת ולאומית. להלן הפרטים:

מאחדת

רכישה והפעלה של שירותי ייעוץ משפטי

מאחדת 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 בפקוח ובבקרה 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 במאחדת נוהל לבחירת יועציה המשפטיים, ולא נמצא שיועציה המשפטיים נבחרו במכרז או בהליך תחרותי אחר של בחינת כמה הצעות.

ההתקשרות עם היועצים המשפטיים : אף שמאחדת 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 שמאחדת 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 המינהלי ועל פיו יישק דבר, וזאת - גם בשאלת העסקת היועצים המשפטיים ושכר טרחתם. בכך כשלו המוסדות המנהלים של מאחדת בבקרה על סדרי הפעלת היועץ המשפטי.

נוכח הליקויים בכל הנוגע להתקשרות עם היועץ המשפטי של מאחדת ולהפעלתו, על המוסדות המנהלים של מאחדת 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 ציבוריים⁶¹ 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.

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

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 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 לפנייהם ולפני 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 הבראות בארץ בכלל ולמאוחדת בפרט, אבל ההנהלה במאוחדת לא דיווחה עליהן לחברי המוסדות המנהלים שלה, והם לא דנו בהערות היועצים ולא הורו להנהלה בקופה כיצד לפעול. בכך ישנו גם כשל בקרה של המוסדות המנהלים ובראשם יו"ר הדירקטוריון, שלא פעלו להגברת השקיפות ולא קבעו מנגנון שיבטיח דיווח של ההנהלה על סוגיות משפטיות שהובאו בפניה.

לאומית

הביקורת העלתה כי לאומית לא הסדירה את הליך בחירת היועץ המשפטי, והתקשרותה עם יועצה המשפטי נמשכת כ-15 שנה ללא הסכם ובלא שנקבעו השכר ומנגנון העדכון שלו. עוד הועלה שהמוסדות המנהלים בלאומית לא קיימו בקרה על תחום זה ואף לא דנו בו.

לאומית התקשרה עם משרד נוסף המעניק לה שירותי ייעוץ משפטי. על פי דיווח של לאומית למשרד מבקר המדינה מיולי 2008, הקופה חתמה על הסכם התקשרות עם משרד עורכי הדין הנוסף בשנת 2007, אולם החלה לקבל ממנו שירותים ולשלם לו כבר ב-2006, כלומר גם במקרה זה הייתה פעילות ללא הסכם.

בינואר 2009, בעקבות הביקורת, הפסיקה לאומית את ההתקשרות עם משרד עורכי הדין הנוסף ומינתה, בתחילת 2009, יועצת משפטית פנימית, המעניקה שירות של ייעוץ משפטי נוסף על שירות הייעוץ המשפטי החיצוני.

שירותי רואה חשבון

אחד האמצעים החשובים לבקרה של המוסדות המנהלים והמפקחים על ההנהלות הפעילות הוא הדוח הכספי שמכין רואה החשבון, ולכן לדעת הביקורת, חשוב שרואה החשבון לא יהיה תלוי בהנהלה הפעילה שהוא מבקר. בתקנוני הקופות נתנו המוסדות המנהלים את הדעת על חשיבות הדוחות הכספיים המבוקרים וקבעו תהליך לבקרתם ולאישורם.

סדרי בחירת רואה החשבון, דרך מינויו וקביעת שכרו

כל הקופות נעזרות בשירותיהם של משרדי רואי חשבון חיצוניים בלבד, ולכן היה על המוסדות המנהלים לקבוע את דרכי בחירתם ואת סדרי ההתקשרות עמם. נורמות ראויות בתחום זה נקבעו למשל בחוק החברות, והן עוסקות, בין היתר, בהגבלת תקופת כהונה ובסדרי מינוי. משרד מבקר המדינה בדק תחומים אלו בכל הקופות. ממצאים נמצאו רק בלאומית ובמאוחדת. להלן הממצאים:

לאומית: לאומית מעסיקה משרד רואי חשבון אחד כבר יותר מ-15 שנה, עוד לפני ינואר 1995, מועד כניסת החוק לתוקף. מאז תחילת העסקתו לא בחנו המוסדות המנהלים של לאומית את סדרי העסקתו, לא קבעו אמות מידה לבחירת רואה חשבון ולא בחנו חלופות. המוסדות המנהלים של לאומית אשררו את העסקתו של משרד רואי החשבון בלא בקרה ובלא דיון על תפקודו.

רואה חשבון הוא מנותני השירותים לקופה, ולכן הקופה צריכה לחתום על הסכם עמו ולקבוע את שכרו מראש. כמו כן ראוי שהקופה תשווה בין כמה משרדי רואי חשבון על פי אמות מידה שייקבעו מראש. ואולם המוסדות המנהלים של לאומית לא עשו זאת.

בחווה שבין לאומית לבין רואה החשבון, אשר היה תקף בעת הביקורת, לא נקבע מנגנון של עדכוני שכר טרחה במועדים קבועים או בנסיבות מוסכמות מראש, כגון עליית מדד, ולכן רואה החשבון עשוי לדרוש תוספות בלי התראה ובמועדים שאינם נוחים לקופה, למשל ערב הגשת דוחות למשרד הבריאות. הביקורת העלתה כי הנהלת לאומית עדכנה את שכר הטרחה לאחר שרואה החשבון הציג את דרישתו לתוספת שכר טרחה. בהיעדר פיקוח של המוסדות המנהלים של לאומית על ההתקשרות עם רואה החשבון נקלעה הקופה למצב נחות במשא ומתן איתו.

בפברואר 2009 כתבה לאומית למשרד מבקר המדינה כי בישיבה שקיימה מועצת לאומית באותו החודש הוחלט להחליף את משרד רואי החשבון של הקופה. ביוני 2010 דיווחה לאומית למשרד מבקר המדינה כי חתמה על הסכם עם משרד רואי החשבון החדש, ובין היתר נקבע בו שכר הטרחה ונקצבה תקופת ההסכם לחמש שנים.

מאוחדת: 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 רואי החשבון דלעיל. רואה חשבון זה עוסק בבקרת הדוחות הכספיים של בתי אבות ומלונות שבבעלות מאוחדת והמנהלים בידי המנכ"ל, ומכאן שהמנכ"ל הוא זה שמינה רואה חשבון האמור לבקר את פעולותיו.

עוד הועלה שהמוסדות המנהלים של מאוחדת לא קבעו את שכרו של משרד רואי החשבון ולא חתמו על הסכם עמו או דאגו שההנהלה הפעילה תחתום עליו.

אי-תלותו של רואה החשבון בקופה

רואה החשבון בוחן את ההיבט הכספי-חשבונאי של תפקוד הנהלת הקופה, ומוטל עליו, בין היתר, לבקר את הדוחות הכספיים ולאשר למועצת המנהלים ולחברים בקופה (בעלי המניות) שהם מציגים נכונה את המצב הכספי. לפיכך נקבע בחקיקה שלא יהיה תלוי בחברה בכלל ובמנכ"ל וצוותו בפרט. אחת הדרכים להבטיח את אי-תלותו של רואה החשבון, גם אם האמור במשרד גדול, היא החלפת משרד רואי החשבון של הקופה כעבור פרק זמן שיקבעו המשרד או הקופה. כך פועלות החברות הממשלתיות⁶², ומן הראוי שהקופות ישקלו לאמץ נורמה זו.

כבר בדוח 56ב⁶³, שעסק בהעסקת רואי חשבון על ידי גופים שלטוניים, קבע מבקר המדינה כי יש להגביל את תקופת כהונתם של משרדי רואי חשבון בגופים שלטוניים שונים ובהם בתי חולים ממשלתיים.

המחוקק עמד על חשיבות הגבלת כהונתו של רואה החשבון ועל חשיבות בחינת המשך שירותו בידי הדרג הגבוה ביותר בגוף: בחוק החברות נקבע כי "רואה חשבון מבקר יתמנה בכל אספה שנתית וישמש בתפקידו עד תום האספה השנתית שלאחריה; ואולם, רשאית אספה כללית... למנות רואה חשבון מבקר שישמש בתפקידו לתקופה ארוכה יותר, שלא תארך מעבר לתום האספה השנתית השלישית שלאחר זו שבה מונה".

מ כ ב י: תקנון מכבי מגביל את תקופת העסקתו של משרד רואי חשבון לשש שנים ומאפשר הארכה לשלוש שנים נוספות.

לאומית: לאומית לא הגבילה את משך הפעילות של משרד רואי החשבון, ולא נמצא שהמוסדות המנהלים שלה דנו בכך.

ה כ ל ל י ת: הכללית לא הגבילה את משך הפעילות של משרד רואי החשבון, ולא נמצא שהמוסדות המנהלים שלה דנו בכך. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 ציינה הכללית כי ההתקשרות שלה עם משרד רואה החשבון מתחדשת מדי שנה בשנה, ובתשובה נוספת מיוני 2010 דיווחה הכללית כי היא מחליפה את מחזיק תיק הקופה באותו המשרד. אולם לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמוסדות הכללית ידונו גם בהגבלת משך ההתקשרות.

62 סעיף 8 לכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994.

63 מבקר המדינה, דוח שנתי 56ב (2006), עמ' 133.

מאחדת: מאוחדת לא הגבילה את משך ההתקשרות עם משרד רואי החשבון שלה, ולא נמצא שהמוסדות המנהלים שלה דנו בכך. מעיון בפרוטוקולים של הנהלת מאוחדת עולה כי חברים הביעו את מורת רוחם מאי-הסדרתו של תחום זה ודרשו שינויים, אולם יזמות אלו נבלמו בידי מנכ"ל הקופה דאז, עו"ד עוזי סלנט: בשיבת 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 שהמוסדות המנהלים נתנו את ידם ליצירת תלות אפשרית של משרד רואי החשבון בקופה הן בגלל היקף השירותים שהעניק לקופה והן משום ששיעור גבוה מהכנסתו התקבל ממנה.

פיקוח, בקרה והגברת השקיפות באמצעות האחראים לבירור תלונות בקופות

השירות של הקופות למיליוני מבוסחיהן מושפע משיקולים רבים, ובהם השתייכותו לסל הבריאות, שיקולים רפואיים, שיקולי עלות וחלופות, ועשויים להתעורר חילוקי דעות בין הקופה למבוסחים בעניינם. החוק קובע כי על מועצת הקופה למנות "אחראי לבירור תלונות החברים" (להלן - אחראי לבירור תלונות), והוא יידרש גם להצביע על ליקויים ולהמליץ כיצד לתקנם. ואכן כל הקופות מינו אחראי לבירור תלונות.

משרד מבקר המדינה בדק כמה תחומים עיקריים הנוגעים לאחראים לבירור תלונות, ובכלל זה את סדרי מינוים, את כפיפותם, את סדרי דיווחיהם ואת פעילותם.

סדרי מינוים של האחראים לבירור תלונות וכפיפותם

האחראים לבירור תלונות עוסקים בשני תפקידים: התפקיד העיקרי הוא לברר את תלונותיהם של מבוסחי הקופה ולהודיע למתלוננים על תוצאות הבירור, והתפקיד האחר שהם עוסקים בו לעתים הוא להפיק מן התלונות, ובייחוד מן התלונות החוזרות ונשנות, נושאים הראויים לבדיקה מעמיקה, ולהביאם לפני הדירקטוריון. בדיקת התלונות כוללת את בחינת התנהלותם של מנכ"ל הקופה ושל בעלי תפקידים אחרים שפעלו על פי החלטותיו. לפיכך חשוב לשמור על אי-תלותו של האחראי לבירור תלונות במערכת הביצוע ובמנכ"ל הקופה, בין היתר באמצעות מינויו בידי המועצה ואי-הכפפתו להנהלה הפעילה.

לאומית: הביקורת העלתה כי האחראית לבירור תלונות בלאומית הוגדרה בעבר גם אחראית שירות לקוחות, ובתפקידה זה הייתה כפופה לסמנכ"ל השיווק, שגם תלונות עליו עשויות להימסר לה. רק בשיבת דירקטוריון לאומית שהתקיימה בפברואר 2006 החליט הדירקטוריון כי היא תהיה כפופה למנכ"ל הקופה בלבד.

מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים

בפברואר 2009, בעקבות הביקורת, הודיעה לאומית למשרד מבקר המדינה כי מועצת לאומית מינתה אחראית לבירור תלונות וקבעה כי היא תגיש דוח מדי שנה בשנה.

סמכויותיהם של האחראים לבירור תלונות בקופות

1. החוק קובע שעל שר הבריאות למנות במשרד נציב שתפקידו לטפל בקבילות הציבור (להלן - נציב הקבילות), וסמכויותיו יהיו, בין היתר, הסמכויות הנתונות לנציב תלונות הציבור בחוק מבקר המדינה. כן קבע החוק כי הנציב מחויב לדווח למנכ"ל המשרד על תוצאות הבירור של כל קבילה וכי הוא רשאי להמליץ לכל גורם מוסמך לנקוט אמצעים מתאימים כלפי מי שהוגשה נגדו קבילה וכן לקזז כספים מקופה שאינה מבצעת את המלצותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסדות המנהלים לשקול לקבוע כי בכל תשובה של האחראי לבירור תלונות תצוין האפשרות לפנות לנציב הקבילות של המשרד לשם ערעור על החלטת הקופה. יצוין כי הנהלת הכללית דנה בהמלצת הביקורת בעניין זה והחליטה לאמצה.

2. יש שהתלונות המוגשות לאחראים לבירור תלונות בקופות החולים מעידות על תופעה מערכתית המחייבת בדיקה שחורגת מבדיקת התלונה גופא. אולם מעיון בדיווחיהם של האחראים לבירור תלונות בכל הקופות עולה שהם אינם עושים בדיקות מערכתיות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2010 כתבה הכללית: "נציבת פניות הציבור מערבת את הגורמים בנושאים שיש להם השלכות רוחביות או חוצי ארגון וכן מדווחת למנכ"ל וליו"ר הקופה על נושאים אלה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 הודיעה מכבי: "בעקבות תקלות או כשלים העולים מפניות מבוטחים יוזמת הממונה על פניות הציבור תחקירים ותהליכי שינוי רוחביים, חלקם באופן ישיר מול הגורמים הממונים על הנושא וחלקם באמצעות דיווח למנכ"ל ולמוסדות המנהלים אשר מטילים על נושאי תפקידים רלוונטים אחריות לבניית פתרונות מערכתיים".

אמנם האחראים לבירור תלונות אינם חייבים לבצע בדיקות רוחביות כאמור, אך לדעת משרד מבקר המדינה עליהם להציג לפני המוסדות המנהלים וההנהלה הפעילה בעיות מערכתיות שהעלו בעבודתם, ועל גופים אלו להטיל את האחריות לבדיקה על מי שימצאו לנכון.

תפקידים נוספים של האחראים לבירור תלונות בקופות

תפקידים נוספים המוטלים על האחראי לבירור תלונות עשויים להקשות עליו לבצע כראוי את עבודתו, גם אם מותר להטילם עליו על פי החוק. על כן ראוי שהמוסדות המנהלים בכל קופה ידונו בעניין זה.

הכללית: נמצא שהאחראי לבירור תלונות בכללית אחראי גם לטיפול במשמעויות הנובעות מחוק זכויות החולה וכן לכל ההיבטים הקשורים לחוק חופש המידע.

מכבי: נמצא שהאחראית לבירור תלונות במכבי אחראית גם לעניינים הקשורים בחוק חופש המידע ולבירור תלונות בנושא הטרדה מינית.

לאומית: האחראית לבירור תלונות בלאומית שימשה בעבר גם אחראית לשירות לקוחות. מאחר שתחום שירות הלקוחות הוא תחום ביצועי של הקופה, גוף זה עשוי להיות מושא לתלונות ולפניות של הציבור, והאחראית לבירור תלונות עשויה להימצא במצב של ניגוד עניינים בבואה לטפל בפניות אלה.

מתכונתם של דיווחי האחראים לבירור תלונות ותדירותם

המידע שאוסף האחראי לבירור תלונות עשוי להיות כלי חשוב בידי המוסדות המנהלים לבחינת שביעות הרצון של הלקוחות ואופן תפקוד הקופה ולתיקון הליקויים, ולכן ראוי לחזק את הקשר שלו למוסדות המנהלים. לפיכך על האחראי לבירור תלונות להגיש למוסדות המנהלים של הקופה דוח תקופתי ובו מידע על פעילותו, ובכלל זה נתונים על מספר התלונות, התחומים שבהם עוסקות התלונות ומספר התלונות המוצדקות.

1. משרד מבקר המדינה בדק את תדירות הגשת הדוחות של האחראים לבירור תלונות והעלה כי האחראי לבירור תלונות בכללית מגיש דוח שנתי לדירקטוריון; האחראית לבירור תלונות במכבי מגישה דוח למועצה ולדירקטוריון אחת לשנתיים; והאחראי לבירור תלונות במאוחדת מגיש דוח שנתי למועצה.

בביקורת עלה כי האחראית לבירור תלונות בלאומית אינה מגישה כלל דוח למוסדות המנהלים.

עוד הועלה כי האחראים לבירור תלונות הם שהחליטו על תדירות הגשת הדוחות, ואילו בשנים 2006-2008 (מועד סיום הביקורת בנושא זה), המוסדות המנהלים אפילו לא דנו בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האחראי לבירור תלונות בלאומית להגיש דוח לדירקטוריון הקופה או למועצה ובתדירות שיקבעו מוסדות אלו. כמו כן על המוסדות המנהלים של הקופות להסדיר בתקנון או לפחות בנוהל את מועדי הגשת הדוח, ועל משרד הבריאות להורות לקופות לפרסם דוחות של האחראים לבירור תלונות אחת לתקופה שתיקבע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הודיעה לאומית כי היא מאמצת את הערת מבקר המדינה והיא תפעל כדי שנציב תלונות הציבור יגיש דוח שנתי על פעילותו שיכלול המלצות וכן תקבע מתכונת מתאימה לדוח זה. בתשובתה מיוני 2010 הודיעה לאומית למשרד מבקר המדינה כי האחראית לבירור תלונות דיווחה לראשונה למועצה במרס 2010.

2. הועלה שמתכונת הדיווח של האחראים לבירור תלונות אינה אחידה: בדוחות של האחראי לבירור תלונות במכבי מובאות דוגמאות של תלונות, כפי שמפרסמת נציבת הקבילות של המשרד, ובדוחות של הכללית ומאוחדת, לעומת זאת, מובאים נתונים סטטיסטיים בלבד. רק לעתים מצרף האחראי לבירור תלונות של הכללית לדוח דוח נוסף ובו דוגמאות מעטות של תלונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסדות המנהלים לדון במתכונת הדיווח המתאימה לכל קופה ולהנחות את האחראים לבירור תלונות כיצד לערוך את הדוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את סוגיית עצמאותו ואי-תלותו של האחראי לבירור תלונות ולהנחות את הקופות לגבי סוגיות של כפיפות, סמכות, חובת דיווח וכדומה. על המוסדות המנהלים של הקופות לדון בהסדרת כפיפותם ותפקידם של האחראים לבירור תלונות.

מועצה רפואית במוסדות המנהלים של קופות החולים

מהות תפקידם של המוסדות המנהלים הוא קביעת מדיניות, פיקוח, בקרה והכוונה, ובייחוד אמור הדבר לגבי נושאי הליכה של הקופות, שהם איכות שירותי הרפואה לחולים וטיב השירות למבוטחים. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שגוף רפואי אוטונומי ייעץ למוסדות המנהלים בנושאי רפואה כדי להבטיח שחבריהם יקבלו את מרב המידע על נושאי בריאות מהותיים ויוכלו להיעזר בו בקביעת מדיניות הקופה ובקבלת החלטות בנושאי הליכה האמורים.

מידע בנושאים רפואיים נחוץ למוסדות המנהלים, קרי המועצה והדירקטוריון, שרבים מאנשיהם אינם בעלי ניסיון רפואי אלא בעלי ניסיון ניהולי, משפטי ופיננסי, וחשוב שגופים אלו יקבלו ייעוץ מאנשי רפואה שאינם תלויים בהנהלה הפעילה של הקופה. מן הראוי שהדיון והייעוץ של אנשי הרפואה יוסדרו באמצעות הקמת גוף בעל סמכויות מוגדרות, כגון מועצה רפואית שתיבחר על ידי אחד המוסדות המנהלים, שאף יסדיר את דרכי פעילותה ואת הקשר שלה עם המוסדות המנהלים. ואכן תקנוני הכללי, מכבי ומאוחדת קובעים כי תוקם מועצה רפואית, ובתקנוני מכבי והכללית נקבעו גם תפקידיה, סמכויותיה והרכבה.

מאוחדת: הועלה שבמאוחדת לא פועלת מועצה רפואית למרות האמור בתקנון. עוד הועלה שהמוסדות המנהלים של מאוחדת לא קבעו את סמכויותיה ואת תפקידיה של המועצה הרפואית. באוקטובר 2008 כתבה מאוחדת למשרד מבקר המדינה כי המוסדות המנהלים מקבלים ייעוץ מכמה מחבריהם שהם רופאים בהשכלתם וכי לחברים אחרים יש ניסיון בתחום הרפואה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין בכך משום פעילות ייעודית סדורה ואוטונומית המאפשרת להם לקבל ייעוץ בנושאי רפואה. נוסף על כך, חברים אלו לא מונו לגוף בודק, ממליץ או מייעץ. אשר על כן, ראוי שתמונה מועצה רפואית כפי שדורש תקנון הקופה.

מכבי: אף שבתקנון מכבי נקבע כי תוקם מועצה רפואית ונקבעו גם תפקידיה, סמכויותיה והרכבה, ב-2003 הופסקה פעילות המועצה הרפואית במכבי ותפקידיה פוזרו בין הגורמים המקצועיים בחטיבת הבריאות ובמערך האיכות ברפואה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2009 כתבה מכבי כי על סמך המלצת מבקר המדינה היא החליטה לפעול להקמת מועצה רפואית עצמאית במהלך 2009.

הכללי: אף שבתקנון הכללי נקבע כי תוקם מועצה רפואית ונקבעו גם תפקידיה, סמכויותיה והרכבה, לא פועלת בה מועצה רפואית. בשנת 2009, לאחר טיוטת הביקורת שנשלחה לקופה בסוף 2008, מינתה הכללית רופא ראשי שבמסגרת תפקידיו הוא אמון גם על הנושאים שיועדו למועצה הרפואית, אולם אין די בכך ויש לפעול לפי הוראות התקנון בדבר הקמת מועצה רפואית.



המוסדות המנהלים של הקופות עוסקים במגוון נושאים ובהם התחום הניהולי-כספי והתחום הרפואי. בשל חשיבותו הרבה של התחום הרפואי חשוב שהמוסדות המנהלים ייחשפו למידע רב בתחום זה בתהליך קבלת ההחלטות.

מאחר שהחוק מחייב הקמתה של מועצה רפואית בכל קופה, על קופות החולים להסדיר בכתובים את סדרי פעולתן של המועצות הרפואיות - גוף רפואי אוטונומי קבוע שיעץ בנושאי רפואה ויעסוק במצב הבריאות של חברי הקופה ובבחינת התקדמות הקופה לעומת הקופות האחרות בתחום הרפואה, דוגמת המועצה הרפואית שפעלה במכבי עד ינואר 2003. הכללית מינתה במהלך 2009, רופא ראשי שבמסגרת תפקידיו אמון גם על הנושאים האמורים אולם אין די בכך ויש לפעול לפי הוראות התקנון בדבר הקמת מועצה.

סדרי כינוסם של המוסדות המנהלים ותפקודם

המועצה והדירקטוריון הם המוסדות המנהלים של הקופות ולכן הם שותפים מרכזיים לנשיאה באחריות לבריאות האוכלוסייה בישראל, ולכן עליהם לעסוק בשני תפקידים עיקריים: קביעת מדיניות הקופה ובקרה על פעולות ההנהלה הפעילה. המוסדות המנהלים מופקדים על ניהולם של עשרות אלפי עובדים ותקציבי פעילות של עשרות מיליארדי שקלים. הם עוסקים מטבעם במגוון נושאים ונחשפים למידע רב בתהליך קבלת ההחלטות. בשל החשיבות הרבה של כל החלטה חשוב שהתנהלותם של גופי ניהול אלו תאפשר לחברים בהם לקיים תהליך מושכל וראוי של ברירה בין חלופות, שיביא לידי קבלת החלטות מיטביות. לפיכך על המוסדות המנהלים לקבוע לעצמם נורמות של התנהלות ראויה, כגון תדירות התכנסויות המאפשרת מעקב אחר פעילות ההנהלה הפעילה, תיעוד ראוי של הדיונים, מעקב אחר ביצוע החלטות המועצה והדירקטוריון, מעקב אחר נוכחות חברי המוסדות המנהלים בישיבות וטיפול בחברים הנעדרים מהן. במשך שנות פעילות רבות התפתחו בגופי ניהול גדולים במשך נורמות של התנהלות ראויה לשם קבלת החלטות ובהן קבלת מרב המידע הזמין בנושא הנדון, שקילת חלופות ודיונים חוזרים על ההחלטות לבחינת יעילותן.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים מרכזיים הנוגעים לסדרי העבודה של המוסדות המנהלים של הקופות, ובכלל זה הכנת תכנית עבודה רב-שנתית, סדרי הדיונים, נוכחות בישיבות, קביעת סדר יום, העברת מידע לחברי המוסדות המנהלים, קבלת החלטות ומעקב אחר יישומן ותיעוד

הישיבות. הביקורת מצאה ליקויים במילוי שני תפקידיהם העיקריים של המוסדות המנהלים: קביעת מדיניות הקופה ובקרה על פעולות ההנהלה הפעילה. להלן הפרטים:

הכנת תכנית עבודה לקופה

כדי להוציא לפועל את מדיניות הקופה על המוסדות המנהלים לקבוע אסטרטגיה על פיה תגבש ההנהלה הפעילה תכנית עבודה רב-שנתית. הכנת תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית היא תהליך מורכב שבכללו קביעת מדיניות הקופה, איסוף מידע על פעילות הקופה ועל סביבת הפעילות שלה, הערכת סביבת הפעילות בעתיד, גיבוש חלופות ליישום המדיניות וניתוחן.

הכללית ומכבי הכינו תוכניות עבודה רב שנתיות. דירקטוריון הכללית התכנס בספטמבר 2006 לדינוני אסטרטגיה לשנים 2007-2009 והעביר את התוכנית לאישור המועצה. דירקטוריון מכבי התכנס באפריל 2007 על מנת לגבש כללים מנחים של אסטרטגית הקופה לשנים 2008-2012.

מאודת: לפי תקנון מאוחדת, תפקידי המועצה הם, בין השאר, לקבוע את מדיניות הקופה ולבחור דירקטוריון שישכיל להוביל מדיניות זו. על מנת שהמועצה תוכל לממש את סמכותה ואחריותה לבחור דירקטוריון אחר אם זה שבחירה לא מתפקד לפי ציפיותיה, עליה לעקוב אחר תפקוד הדירקטוריון.

בביקורת עלה שמאוחדת אינה מכינה תכנית עבודה רב-שנתית העוסקת בכלל הקופה, ובהיעדר תכנית אין למועצה דרך מושכלת לבחון את תפקוד הדירקטוריון ואת מידת הצלחתו בהובלת המדיניות שקבעה. ואכן מעיון בפרוטוקולים של ישיבות המועצה בשנים 2005-2007 עולה כי היא לא נשאה אופי של מוסד הקובע מדיניות ומנהיג אותה, שכן היא מיעטה מאוד לקבל החלטות וישיבותיה התאפיינו בהאזנה לדיווחים של המנכ"ל ובאישור התקציב והדוחות הכספיים בלא לדון בעניינם כמעט.

לאומית: הביקורת העלתה כי במועד הביקורת לא הייתה ללאומית תכנית עבודה רב-שנתית. ביוני 2010 דיווחה לאומית כי במהלך 2009 היא גיבשה, בעזרת חברת ייעוץ חיצונית, תכנית אסטרטגית לקופה.

סדרי הדיונים במוסדות המנהלים

משרד מבקר המדינה בדק כמה סוגיות מרכזיות הנוגעות לסדרי הדיונים במוסדות המנהלים של הקופות, ובכלל זה את תדירות הדיונים, את אופיים, את היקפם ואת המידע שמעבירה ההנהלה הפעילה לחברי מוסדות אלו בתהליך קבלת ההחלטות.

1. תדירות הדיונים במוסדות המנהלים: המוסדות המנהלים נדרשים להתכנס מפעם לפעם, לדון בנושאים שעל סדר יומה של הקופה, ולקבל החלטות הנוגעות לדרכה. המועצות זקוקות למידע מלא ועדכני כדי שיוכלו לדון בנושאים שעל סדר היום. אולם מאחר שהפעילות השוטפת של הקופה מהירה והמועצה אינה יכולה לעקוב אחריה, עליה לקבוע דרך יעילה שתבטיח שחבריה יקבלו את המידע הנחוץ להם.

ההנהלה הפעילה בקופות, קרי - המנכ"ל וצוותו, אחראים לתרגום מדיניות הקופה למעשים, ופעילותם בתחום זה אינטנסיבית ויום-יומית. כדי שהדירקטוריון יוכל לפקח על פעילות ההנהלה

הפעילה עליו לקבוע את תדירות התכנסותו, ומכל מקום עליו לקיים ישיבות בתדירות המאפשרת לו לעקוב אחר פעילות ההנהלה הפעילה ולהתערב כשהדבר נחוץ.

המוסדות המנהלים של הכללית, מאוחדת ולאומית לא הסדירו את תדירות התכנסותם, ובפועל מתכנסות מועצות הקופות בתדירות שונות: בכללית מתקיימות ישיבות המועצה ארבע עד חמש פעמים בשנה; במכבי מתקיימות הישיבות שלוש פעמים בשנה; ובמאוחדת - פעמיים-שלוש. מועצת לאומית ממעטת להתכנס, ובשנת 2006, לדוגמה, התכנסה פעם אחת בלבד. גם הדירקטוריונים מתכנסים בתדירות שונות: ישיבות הדירקטוריון בכללית מתקיימות אחת לחודש; במאוחדת - אחת לשלושה שבועות; במכבי - שש עד שמונה פעמים בשנה; ובלאוומית התקיימו ארבע ישיבות בלבד בשנת 2006.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסדות המנהלים של הקופות לקבוע מספר מינימלי של דיונים שיתקיימו בכל שנה וכן לקבוע קוורום לקבלת החלטות בהם, בין היתר בהתחשב בקיומן של ועדות ובתדירות התכנסותן.

ביוני 2010, לאחר הביקורת, דיווחה לאומית שהמועצה התכנסה בשנת 2009 שלוש פעמים. מכבי דיווחה כי היא עיגנה את הנושא בתקנון הקופה.

2. העברת מידע לחברי המועצות והדירקטוריונים של הקופות: כדי שהמועצה תוכל לקבוע את מדיניות הקופה, לבחור דירקטוריון שיוביל את המדיניות ולקבל החלטות בנושאים עקרוניים על חברה לקבל דיווחים ועדכונים על הנעשה בקופה ובסביבתה המקצועית, ובכלל זה במערכת הבריאות, להעלות הצעות החלטה ולקיים דיונים. גם על הדירקטוריון לקבל דיווחים כאלו ולקיים דיונים על מנת שיוכל לבצע את תפקידו. משרד מבקר המדינה בדק כיצד מיישמים המוסדות המנהלים של הקופות את תפקידם בכל הנוגע לסדרי הדיונים.

מאחר שלא נמצא שנעשתה בקופות עבודת מטה לקביעת הדרך היעילה והמתאימה להבטחת קבלת המידע הנחוץ בידי חברי המוסדות המנהלים, על הקופות לקבוע בכתובים את דרכי מסירת המידע לחברי המוסדות המנהלים ואת היקף המידע הנמסר כדי שחברי המוסדות המנהלים יוכלו למלא את תפקידם.

מכבי: תקנון מכבי לא קבע את אופן מסירת המידע לחברי המועצה, והוא אינו מחייב בעלי תפקידים בקופה להשתתף בישיבות המועצה. בפועל בכל ישיבת מועצה שומעים החברים סקירה של יו"ר הדירקטוריון ושל מנכ"ל הקופה וכן מוזמנים בעלי תפקידים.

הבדיקה העלתה כי בשונה מהכללית ומכבי, הנושאים בהם דנים המוסדות המנהלים של מאוחדת מצומצמים הן מבחינת התחומים והן מבחינת היקף הדיונים. מהפרוטוקולים של המוסדות המנהלים בלאומית עולה כי המצב בלאומית חמור אף יותר - במוסדות אלו נדונים מעט מאוד תחומים.

לאחר הביקורת הסדירה מכבי נושאים אלו בתקנון שלה.

לאומית: תפקידי המועצה של לאומית הם, בין היתר, לשמוע דוחות על פעולות הדירקטוריון ועל פעולות ועדת הביקורת, לדון בהם ולאשרם; לדון בדוח הכספי שמגיש לה הדירקטוריון ולאשרו; לבחור חברי דירקטוריון וחברי ועדת ביקורת; ולשנות את התקנון.

הבדיקה העלתה כי הנושאים שבהם דנים המוסדות המנהלים של לאומית מצומצמים וכך גם היקף הדיונים. מעיון בפרוטוקולים של מועצת לאומית מאוקטובר 2002 ועד יולי 2007 (מועד סיום הביקורת בנושא זה) עלה כי לא התקיים דיון על פעילות ועדת הביקורת, והחלטות המעטות שהתקבלו עסקו במינויים ובאישור הדוחות הכספיים. חברי המועצה שמעו סקירה על הדוחות הכספיים ואישור אותם, אולם לא התקיים דיון בעניינם, וחברי המועצה לא שאלו שאלות ולא ביקשו הבהרות לפני שאישורו את הדוחות. כמו כן חברי המועצה לא דרשו לקבל מידע על נושאים הקשורים לענף הבריאות בכלל ולקופה בפרט, והמנכ"ל כמעט לא העביר להם מידע. מכאן שחברי המועצה של לאומית אינם קובעים את מדיניות הקופה, ולמעשה המועצה של לאומית אינה ממלאת את תפקיד הגוף המנהל העליון של הקופה, שיועד לה בתקנון.

אשר לשיבות של דירקטוריון לאומית, מהפרוטוקולים עולה כי הן מתאפיינות בדיווח של היו"ר, בדיווח על תוצאות הדוחות הכספיים ובקבלת החלטות, וכמעט אין בהן דיונים והצגת חלופות, גם אם הן עוסקות בנושאים שבראש סדר העדיפויות של הקופה. להלן דוגמאות:

(א) בישיבת דירקטוריון לאומית שהתקיימה באפריל 2005 דיווח יו"ר הדירקטוריון, מר צולר, כי הוא מתכנן להפעיל תכנית התייעלות שתכלול סגירת סניפים רבים. אולם איש מחברי הדירקטוריון לא דרש לבחון כיצד הקופה מתכוונת לבצע זאת בלא לפגוע בשירות למבוטחים.

(ב) בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה בינואר 2005 ביקש יו"ר הדירקטוריון את אישור הדירקטוריון למנות, בין היתר, משנה למנכ"ל ויו"ר הנהלה, שלפי מאפייני התפקיד מדובר במינוי מנכ"ל בפועל, וכך גם ציין המועמד לתפקיד בריאיון עם נציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2008. הדירקטוריון אישר את הבקשה, וכעבור עשרה חודשים ביקש יו"ר הדירקטוריון מחברי הדירקטוריון לאשר את החלטתו לפטר בעל תפקיד זה אולם הדירקטוריון לא דן בבקשתו ולא אישר אותה. בפברואר 2006 דיווח יו"ר הדירקטוריון כי ביצע את ההחלפה האמורה ולפי הפרוטוקול הוא אף לא נימק את החלטתו. מדובר אפוא במהלך חריג של פיתורי מנכ"ל מכהן, וראוי היה שעניין זה יידון בישיבות הדירקטוריון לפרטיו, ובכלל זה יידונו תפקודו של המנכ"ל והסיבות לפיטוריו, אולם הדבר לא נעשה.

(ג) בינואר 2004 הפסיקה לאומית את מתן שירותי המרפאה הפסיכיאטריים למבוטחי הקופה⁶⁴ בלי התראה. עניין זה הוא מהותי, שכן הפסקת השירות עלולה לפגוע במצבה הבריאותי של אוכלוסייה חלשה ורגישה, ונדרשת הסדרה של שירות פסיכיאטרי חלופי⁶⁵. ואולם נמצא שהדירקטוריון לא דן בנושא מהותי זה, וממילא הפסקת השירות נעשתה ללא אישור.

מאחד ת: תקנון מאוחדת קובע כי אחד מתפקידי המועצה הוא לקבוע את מדיניות הקופה. מעיון בפרוטוקולים של המועצה עולה שבפועל היא אינה דנה בתחומים שהם ליבה של פעילות הקופה, כגון מדיניות לגבי תרופות שאינן בסל הבריאות, שירות למבוטחים ומדיניות גיוס מבוטחים, ואינה מקבלת החלטות בעניינם. כמו כן עניינים חשובים של הקופה, כגון נושא ניגוד העניינים של הרוקח הראשי, אינם עולים לדיון. בשנים 2005-2007 עסקו דיוני המועצה בעיקר בבחירות לדירקטוריון, בקביעת תשלום לחברי הדירקטוריון, במינוי מנכ"ל לקופה ובחילוקי הדעות בנושא זה בין הקופה למשרד הבריאות, ביחסים בין המנכ"ל הקודם למנכ"ל הנבחר, במינוי ועדות, באישור התקציב ובדוח של האחראי לבירור תלונות.

64 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, בפרק "שיקום נכי נפש בקהילה" עמ' 391.
65 מבקר המדינה, דוח שנתי 2010, בפרק "סוגיות בתחום בריאות הנפש", עמ' 545.

מכאן שחברי המועצה לא עסקו בתחומים הנדרשים מהם בתקנון הקופה, לא קבעו מדיניות לקופה ולא מילאו כראוי את התפקיד שיועד למועצה בתקנון - לשמש מוסד עליון של האגודה בין ועידה לוועידה.

להלן דוגמאות לחולשתה של מועצת מאוחדת ולהיעדר העמקה, דיווח נאות ושקיפות בפעילותה:

היקף הדיונים של המועצה: מעיון בפרוטוקולים של דיוני המועצה עולה כי לא הוצג לחבריה מידע נאות ומספק לגבי הנושאים שנדונו וכי המועצה לא קיבלה החלטות לביצוע. רוב הדיונים התמקדו בסקירת המנכ"ל וכמעט לא עסקו בדברים אחרים. לדוגמה, בינואר 2008 הציג המנכ"ל לפני המועצה תכנית לארגון מחדש. המנכ"ל לא הגיש ניירות עמדה ולא פירט שיקולים וחלופות, והמועצה לא דרשה ניירות עמדה וניתוחים בכתב בעת הדיון על התכנית, לא דרשה שיוצגו לה חלופות וגם לא קבעה אבני דרך ומדדים להערכת הצלחתה של התכנית.

קבלת דיווחים מוועדת המכרזים: תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), מטילות על ועדת המכרזים של קופה לדווח על החלטותיה להעניק פטור מחובת מכרז למבקר הפנים של הקופה, למנכ"ל ולמועצה, על פי הסיווג שנקבע בתקנות.

לא נמצאו מסמכים המעידים שחברי המועצה והמבקר הפנימי דרשו מוועדת המכרזים לדווח להם על ההתקשרויות שהחליטה לפטור מהליך המכרז, ולכן הם כשלו במילוי תפקיד הבקרה שלהם. ועדת המכרזים מצידה לא הקפידה על קיום ההוראות האמורות (עוד בעניין זה ראו בכרך זה בדוח "קופת חולים מאוחדת - כשל מתמשך ומקיף בניהול, בפיקוח ובבקרה תוך ניגודי עניינים חמורים וחלוקת טובות הנאה").

המוסדות המנהלים במאוחדת לא פעלו כמתחייב מהתקנות וכך נמנעו מלעסוק בליקויים אפשריים בהתנהלות הקופה בכל הנוגע לרכש. יצוין שבעניין זה נמצאו ליקויים רבים ובהם: ליקויים בסדרי רישום הפרוטוקולים של ועדת המכרזים, היעדר רשימת מציעים⁶⁶, נהלים חלקיים ולא מאושרים בנושא רכש ומכרזים וליקויים בהתקשרויות שונות, כגון התקשרויות לרכישת שירותי שיווק, פרסום ויחסי ציבור, התקשרויות לגיוס מבוטחים, התקשרויות עם ספקים של שירותי ניקיון, שמירה, אחזקה וכוח אדם, התקשרות להפעלת מוקד טלפוני ארצי לשירות ומידע והתקשרות עם יועצים.

היקף המידע הנמסר לחברי המועצה: מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה עולה כי הדיווחים שהיא מקבלת מגורמים בקופה ומחוצה לה אינם מקיפים דיים ואינם כוללים את כל האירועים החשובים בענף הבריאות ובקופה, כגון שירות לציבור, פעילות למניעת מחלות ואירועים שפורסמו בעיתונות וקשורים לקופה. כך, למשל, בישיבת המועצה שהתקיימה בינואר 2008 טען אחד מחברי המועצה כי במשך שנה לא דאג יו"ר המועצה "לדווח על דבר לוועד המפקח [המועצה] כמו עניין גזירות האוצר ומשרד הבריאות".

משרד מבקר המדינה בדק נושאים אלו גם בדירקטוריון מאוחדת והעלה ממצאים דומים:

66 רשימה מסודרת של גורמים מתאימים להספקת שירותים מסוגים שונים.

בביקורת עלה כי דיוני הדירקטוריון בנושאים מהותיים אינם מעמיקים ולעתים מתקבלות החלטות כלאחר יד. למשל, בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה בינואר 2008 ביקש יו"ר הדירקטוריון לאשר את הדוחות הכספיים של מאוחדת לינואר עד ספטמבר 2007, אולם מהפרוטוקול עולה כי הדירקטוריון אישר את הדוחות בלא לדון בכך. באותו הדיון אמר אחד מחברי הדירקטוריון: "לא יכול להיות שדו"חות כספיים יוצגו בפנינו ב-5 דקות".

עוד העלתה הביקורת כי עד הארגון מחדש בקופה⁶⁷ היה הממונה על השיווק והפרסום אחראי גם להכנת התקציב לתחום זה, ואגף הכספים, שזהו תפקידו המסורתי, לא היה מעורב בכך. הדירקטוריון לא דן בפיצול האחריות לתחום הכספי ובמשמעויות הכנת התקציב בידי הגוף הביצועי שהוא מיועד לו. בדרך זו ויתרה למעשה מאוחדת על דרג בקרה חיצוני שאינו עוסק בעשייה.

דיון המוסדות המנהלים בנושאים משפטיים עקרוניים: כאמור, הנורמות המשפטיות והניהוליות שעל פיהן צריכה הקופה לפעול עשויות להשתנות עקב חקיקת חוקים חדשים, פרסום פסקי דין חדשים ולקחים העולים מפעילותה השוטפת של הקופה מול גורמים שונים. מן הראוי שבכל פעם שמשנתנות הנורמות הללו יוציא היועץ המשפטי ניירות עמדה ואף טיוטה של הנחיות משפטיות ופיצם למוסדות המנהלים כדי שידונו בכך.

יש שעולים בחקיקה ובפסיקה נושאים שחשוב לדון בהם במוסדות המנהלים ולעתים אף להכין על פיהם נהלים והנחיות. ואכן היועץ המשפטי של מאוחדת הציג למנכ"ל נושאים מהותיים שעלו בחקיקה ובפסיקה, אולם המנכ"ל לא העלה אותם לדיון במוסדות המנהלים.



על הקופות, ואם לאו - על המשרד, לדרוש שהמוסדות המפקחים-מנהלים יקבלו דיווח אמין ועדכני על מצב הקופות ובכלל זה לבחון את האפשרות לחייב את המנכ"ל ומנהלי הכספים בקופות החולים להגיש את הדוחות הכספיים של הקופות בליווי הצהרות אישיות שלפי ידיעתם הדוחות אינם כוללים מצג לא נכון, לא חסרות בהם עובדות מהותיות, והם משקפים את המצב הכספי, את תוצאות הפעילות של הקופה ואת תזרימי המזומנים שלה. יש לשקול גם לחייב את המנכ"ל את מנהל הכספים ואת רואה החשבון לדווח למוסדות המנהלים בפירוט ובאופן שוטף על כל נושא מהותי ועל כשלים מהותיים בסדרי הפיקוח והבקרה.

נוכחות חברי המוסדות המנהלים בישיבות

בישיבות המוסדות המנהלים מקבלים החברים מידע רב, מוחלפות דעות ומתקבלות החלטות על התנהלות הקופה. על כן חשוב שחברי המוסדות הללו ישתתפו בדיונים ושהמוסדות המנהלים עצמם יעקבו אחר נוכחות החברים בישיבות ויקבעו דרכי טיפול בחברים שמרבים להיעדר מהן,

67 ראו לעיל בפרק: "ארגון מחדש של ההנהלה הפעילה במאוחדת (רה-ארגון)".

ובכלל זה החלפתם. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי המעקב של הקופות אחר נוכחות חברי המוסדות המנהלים בישיבות.

1. הכללית: אף שכמה מחברי המועצה נעדרו מן הישיבות יותר משלוש פעמים רצופות, לא נמצא שמועצת הכללית דנה בסיבות להיעדרותם ולא נמצא שמי מהם חדל להיות חבר בשל היעדרויותיו. כזכור, מאחר שהכללית פועלת לפי הוראת שעה ואין לה תקנון מאושר, במוסדות המנהלים שלה חסרים חברים רבים, ולכן להיעדרותו של כל חבר משמעות רבה. ניתוח הנתונים על נוכחות החברים ממחיש זאת: בשנת 2007 מ-26 חברי המועצה הפעילים השתתפו בישיבה אחת מארבע הישיבות שהתקיימו באותה השנה. מנתוני הכללית מפרואר 2006 עד פברואר 2008 עולה כי הנוכחות הממוצעת בישיבות היא כ-60%. נוכח נתונים אלו עולה ביתר שאת נחיצותו של תקנון מעודכן ומאושר בידי השר שיקבע נורמות גם בתחום זה.

אשר לדירקטוריון הכללית - נוכחות חבריו בישיבות הייתה מלאה.

2. מכבי: מדצמבר 2005 ועד דצמבר 2007 התקיימו שבע ישיבות מועצה. בתקופה זו כיהנו במועצת מכבי 177 חברים, מהם 102 נציגי ציבור. לא נמצאו מסמכים המעידים כי בשנים 2005-2008 דנה מועצת מכבי בהחלפת חבר מועצה שלא השתתף בשלוש ישיבות רצופות, אף שמדובר בתופעה רחבה - 48 מחברי המועצה לא השתתפו בישיבותיה לפחות שלוש פעמים רצופות. בהיעדר פעולה העבירה המועצה מסר שלכאורה הנוכחות אינה חשובה.

עוד עלה שבין דצמבר 2005 לדצמבר 2007 (מועד סיום הביקורת בנושא זה) נכחו בישיבות המועצה בין 50% ל-73% מהחברים, ומקצת החברים שנעדרו מינו שלוח מטעמם (ממלא מקום).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרואר 2009 כתבה מכבי כי לדעתה "בהיבט של מועצה ציבורית המונה כ-180 מתנדבים, מדובר בשיעורי השתתפות סבירים ביותר".

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב הנוכחות החלקית בישיבות על המשרד להכריע אם המועצה היא גוף חיוני, ואם יימצא שהיא חיונית עליו לפרט מהם תפקידיה ואת המשמעות הנובעות מכך לגבי שיעורי ההשתתפות בישיבות, התגמול למשתתפים וכדומה (ראו גם בפרק "נחיצות המועצות ותפקידן בכל הנוגע לפיקוח על הדירקטוריון").

הביקורת העלתה כי תשעה מחברי מועצת מכבי שמכהנים בה מאז דצמבר 2005 ועד היום (5%) לא הגיעו לשום ישיבת מועצה⁶⁸ בין דצמבר 2005 לדצמבר 2007, ושמונה חברים אחרים (5%) נכחו בישיבה אחת בלבד משבע הישיבות שהתקיימו באותה התקופה.

68 שליחת מיופה כוח חושבה כנוכחות.

נמצא כי חברי המועצה השתמשו באפשרות למנות לשיבות שלוחים מטעמם 65 פעמים. לדוגמה, בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2007 מינו 22% מהנוכחים שלוח מטעמם. יצוין כי תקנון הקופה מאפשר לעשות זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מכבי לקבוע מגבלות להשתתפות בדיון ולקבלת החלטות באמצעות מיופה כוח כדי שתופעה זו לא תהיה רחבה, שכן יש חשיבות רבה להשתתפות רציפה של החבר בישיבות המוסדות המנהלים, שבהן מקבלים החברים מידע רב, מוחלטות דעות ומתקבלות החלטות על התנהלות הקופה. כמו כן יש לתת את הדעת לבחינת כישורי המחליפים.

אשר לדירקטוריון מכבי - תקנון מכבי אינו עוסק בנוכחות החברים בישיבות הדירקטוריון. במועד סיום הביקורת כיהנו בדירקטוריון 34 חברים. הועלה כי ב-20% מהישיבות שהתקיימו ב-2006-2007 נכחו פחות משני שלישים מהחברים. עוד הועלה כי אחד מחברי הדירקטוריון לא נכח בשלוש ישיבות רצופות בשנת 2006, אולם הדירקטוריון לא דן בהיעדרותו, וממילא לא התקבלו החלטות לגבי המשך חברותו.

3. מאות : הביקורת העלתה כי במאחדת אין כל מעקב אחר הנוכחות בישיבות המוסדות המנהלים, ורק לאחר שמשרד מבקר המדינה ביקש מידע על נוכחות החברים נבדק הנושא באמצעות רשימות הנוכחים שהופיעו בפרוטוקולים של הישיבות.

תקנון מאחדת קבע שחבר מועצה שנעדר משלוש ישיבות רצופות ללא סיבה סבירה - אפשר להחליפו, אולם המוסדות המנהלים לא הקפידו לפעול לפי התקנון ולא נמצא שהם דנו בהמשך חברותו של מי שלא נכח בדיונים שלוש פעמים רצופות לפחות.

הביקורת העלתה כי בישיבות המועצה שהתקיימו בין אפריל 2005 לינואר 2008 נכחו 68%-92% מכ-65 חברי המועצה⁶⁹. הועלה כי חמישה מחברי המועצה נעדרו משלוש ישיבות רצופות ויותר.

אשר לדירקטוריון מאחדת - בשנים 2006-2007 נכחו בישיבות 10-14 חברים מ-14 חברי הדירקטוריון.

4. לאומית: הביקורת העלתה כי בלאומית אין כל מעקב אחר הנוכחות בישיבות המוסדות המנהלים, ורק לאחר שמשרד מבקר המדינה ביקש מידע על נוכחות החברים נבדק הנושא באמצעות רשימות הנוכחים שהופיעו בפרוטוקולים של הישיבות. תקנון לאומית אינו עוסק בהיעדרות של חבר המוסדות המנהלים של הקופה מישיבות, והמוסדות המנהלים של לאומית לא דנו בדרכי הטיפול בחברים המרבים להיעדר מישיבותיהם ולא קבעו מהו אחוז ההיעדרות המותר וכיצד תנהג הקופה בחבר שהיעדרותו מרובה.

69 כמה מחברי המועצה התחלפו במהלך התקופה.

בשנים 2006-2008 נכחו בשיבות המועצה של לאומית בין 58% ל-67% מ-43 חבריה. יצוין כי בשמונה ישיבות הדירקטוריון שהתקיימו מפברואר 2006 ועד יוני 2007 הייתה נוכחות דלה של נציגי ציבור: בקרב שמונת החברים שנכחו היה רק נציג ציבור אחד. מאוגוסט 2007 ועד מרס 2008 הייתה הנוכחות בשיבות הדירקטוריון כמעט מלאה. עוד הועלה כי באפריל 2009 כיהן בדירקטוריון לאומית רק דירקטור אחד מלבד יו"ר הדירקטוריון במקום 11 חברים שאמורים לכהן בו לפי תקנון הקופה. לדעת משרד מבקר המדינה, הותרת דירקטוריון של קופת חולים בידי שני אנשים בלבד אינה תקינה.

לאחר הביקורת דיווחה לאומית כי במאי 2009 מונו שני דירקטורים חדשים. נוסף על כך, לאחר סיום הביקורת חתמה לאומית על הסכם עם הממשלה שמטיל עליה נורמות תקנוניות-ניהוליות עדכניות, ובכלל זה נורמות הנוגעות למינוי דירקטורים, ועתה על לאומית ומשרד הבריאות לפעול בהקדם למימוש ההסכם.



על הקופות לקבוע בשיתוף משרד הבריאות שיעור סף של נוכחות (קוורום) לצורך קבלת החלטות. כמו כן על המוסדות המנהלים של הקופות לקבוע בתקנונים כללים ברורים בעניין נוכחות חברים בשיבות, להקפיד לבדוק את נוכחותם, ולהקפיד ליישם כללים לטיפול בחברים שנעדרים. נוסף על כך, יש להסדיר בתקנונים את נושא ייפוי הכוח ולהמעיט בשימוש בו.

לאחר הביקורת שינתה מכבי את התקנון שלה והגבילה את השימוש בייפוי כוח.

תיעוד הדיונים של המוסדות המנהלים

לתיעוד דיוני המוסדות המנהלים עשויה להיות חשיבות רבה למוסד עצמו לשם אישור נוסח הפרוטוקולים ואישור ההחלטות; מניעת חילוקי דעות לגבי הנאמר בישיבה; התגוננות מפני תביעות משפטיות ובקרת פעולותיו. במשך השנים התפתחו נורמות לגבי אופן תיעודם של דיוני המוסדות המנהלים בגופים ציבוריים ובחברות, בעיקר באמצעות הקלטה או פרוטוקול.

חשיבות תיעוד הדיונים קיבלה ביטוי גם בחוקים החלים על תאגידים שונים. כך, למשל, על פי חוק החברות, חברה תערוך פרוטוקולים של ההליכים בישיבות האספה הכללית ובישיבות הדירקטוריון ותשמור אותם לתקופה של שבע שנים ממועד הישיבה; פרוטוקול שנחתם בידי יו"ר האספה הכללית ופרוטוקול שאושר ונחתם בידי הדירקטור שניהל את הישיבה מהווים ראיה לכאורה לאמור בהם; מרשם הפרוטוקולים של האספות הכלליות יישמר במשרדה הרשום של החברה ויהיה פתוח לעיון בעלי מניותיה, והעתק ממנו יישלח לכל בעל מניה שיבקש זאת. נוסף על כך, על פי חוק החברות, "יושב ראש הדירקטוריון חייב להגיש... העתק הפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון".

מאוחדת: הביקורת העלתה כי במאוחדת נכתבים פרוטוקולים מקוצרים של הישיבות וכי שיטת הפרוטוקולים המקוצרים שנקטה מאוחדת גרמה למחלוקות בין חברי המוסדות המנהלים לגבי מידת ייצוגו של הנאמר בדיון בפרוטוקול. היו שהציעו לפתור את הבעיה באמצעות הקלטות, אולם יזמתם לא התקבלה.

גם בדירקטוריון מאוחדת התגלעו חילוקי דעות בעניין אישור הפרוטוקולים המקוצרים: ממאי 2006 ועד נובמבר 2007 הציעו חברי הדירקטוריון כמה פעמים להקליט את הישיבות, אולם הדירקטוריון לא דן בכך ולא קיבל החלטה בנושא והישיבות לא הוקלטו.

לאומית: הביקורת העלתה כי בלאומית מתעדים הפרוטוקולים בעיקר החלטות שהתקבלו; מבדיקת הפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון של לאומית עולה כי הם לוקים בקיצור רב, אינם מתעדים את מהלך הדיון, ובכלל זה את דברי החברים ואת תהליך קבלת ההחלטות, אלא בעיקר מפרטים את ההחלטות שהתקבלו.

עוד העלתה הביקורת כי ועדת הכספים של דירקטוריון לאומית אינה מתעדת את דיוניה ואף אינה כותבת פרוטוקול החלטות, ולכן אי-אפשר אפילו לדעת כמה דיונים קיימה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הסכומים הגבוהים שבהם מטפלת ועדת הכספים של לאומית, אי-תיעוד הישיבות הוא ליקוי משמעותי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הודיעה לאומית כי יו"ר הקופה החדש, מר יעקב אדרי, החליט כי הפרוטוקולים של המועצה והדירקטוריון יהיו מפורטים ויכללו הן את תמצית הדיונים והן את ההחלטות שהתקבלו. כמו כן יתועדו הדיונים של כל ועדות הדירקטוריון ובהן ועדת הכספים. ביולי 2010 דיווחה לאומית כי תיקנה את הליקויים בתחום זה והפרוטוקולים שלה "מתעדים את מהלך הדיונים, את דברי המשתתפים בדיון ואת ההחלטות".

סדרי דיווח למוסדות המנהלים: חברי המוסדות המנהלים נושאים באחריות לפעולות הקופה, ולכן חשוב שיקבלו דיווחים מעודכנים על המתרחש בקופה. לפיכך עליהם לראות בחומרה רבה אי-דיווח של ההנהלה הפעילה על פעולות מהותיות של הקופה ובייחוד על אירועים שאינם חוקיים לכאורה.

מאוחדת: הועלה כי במאוחדת אירעו בשנים האחרונות כמה אירועים חמורים. על מקצתם לא דיווחה ההנהלה הפעילה לחברי המוסדות המנהלים במועד התרחשותם, והם למדו על כך מהתקשורת. אמנם חברים במוסדות המנהלים הביעו מורת רוח מהתנהלות ההנהלה הפעילה, אך הם לא תמיד פעלו לאכוף עליה להביא לפנייהם מידע חשוב כזה בעת התרחשות הדברים. להלן דוגמאות:

במאי 2006 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "אמצעים להגברת התחרות בין קופות החולים וניידות המבוטחים ביניהן"⁷⁰ (להלן - הדוח), ובו תוארו, בין היתר, פעולות לא תקינות שנקטה מאוחדת כדי לגייס מבוטחים, שאינן מתיישבות עם תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (פרסום, שיווק וקידום מכירות), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות השיווק). בחודשים פברואר 2008 - מרס 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא זה.

70 מבקר המדינה, דוח שנתי 2006, עמ' 599.

ראוי היה שהמוסדות המנהלים של מאוחדת ידונו בממצאי הדוח, ינחו את ההנהלה הפעילה כיצד להימנע מן המעשים שתוארו בו ויפקחו על ביצוע הנחיותיהם. ואולם הועלה כי המוסדות המנהלים של מאוחדת לא דנו בנושא, לא עקבו אחר דרגי הביצוע בהנהלה הפעילה ובמחוזות ולא ביקרו אותם, אף שעניינים אלו גובלים בפגיעה בטוהר המידות ובעברה על תקנות השיווק. יתר על כן, עוד בפברואר 2006 פרסם המבקר הפנימי של מאוחדת מסמך שעסק, בין היתר, בהתקשרות של מאוחדת עם שלוש חברות שסיפקו לה שירותי טלמרקטינג⁷¹, ופורטו בו ליקויים חמורים בפעולות מאוחדת לגיוס מבוטחים. מהמסמך ומביקורת המעקב עולה כי בתחילת כל חודש מדווחות חברות הטלמרקטינג למאוחדת על מצטרפים חדשים לקופה ולשירותי הבריאות הנוספים שלה. בדוח המעקב הועלה כי המוסדות המנהלים של מאוחדת היו יכולים לקבל מידע מלא על תחום זה אילו רצו לדון בו, אולם המועצה והדירקטוריון לא ביקשו את המידע והסתפקו בדיווח קצר של המבקר הפנימי לדירקטוריון ב-2008. כמו כן הם לא דנו במסמך של המבקר הפנימי ובמשמעויות הנושא, לרבות החריגה הגדולה של מאוחדת מהחוק ומהתקנות.

בפרוטוקולים של הדירקטוריון נמצא שנושאי הרכש, ובכלל זה סדרי מכרזים והתקשרויות הנוגעים למערכת השיווק ולתפקידיה בגיוס מבוטחים חדשים, לא עלו בדיוני הדירקטוריון, וחבריו לא דרשו דיווח של ההנהלה הפעילה על נושאים אלה ולא ביקשו לדון בעניינם. עוד עולה כי ועדת הביקורת ידעה על עסקאות אלה ולא התריעה על כך לפני חברי המועצה והדירקטוריון.

כאמור בדוח "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה", מאוחדת התקשרה עם עמותה בניהולו של אחד מחברי המועצה ומשרד מבקר המדינה העלה ליקויים רבים בהתקשרות זו ובהם גיוס מבוטחים בדרכים לא תקינות, התקשרות ללא מכרז, מתן הטבות והקלות לנותן שירות והעדפתו מאחרים. כל אלו נעשו מתוך ניגודי עניינים חמורים. המוסדות המנהלים של מאוחדת לא ביקרו גם את ההתקשרות הזאת.

מן האמור לעיל עולה שהמוסדות המנהלים של מאוחדת - המועצה, הדירקטוריון וועדת הביקורת - כשלו במילוי תפקידם משום שלא ביקרו כלל את תחום הרכש בקופה, וההנהלה הפעילה כשלה במילוי תפקידה משום שלא דיווחה כראוי לחברי המוסדות המנהלים.

ל א ו מ י ת : בפרוטוקולים של דיוני דירקטוריון לאומית מוזכר לעתים כי המנכ"ל סקר לפני החברים כמה נושאים, אולם תוכן הסקירה לא תועד אלא רק ההחלטות. לפיכך לא ברור אם הוצגו לחברי המוסדות המנהלים נושאים הנוגעים למערכת הבריאות בכלל וללאומית בפרט.

ביוני 2010, לאחר הביקורת, דיווחה לאומית כי סקירת המנכ"ל מועברת לחברי הדירקטוריון בכתב ומצורפת לפרוטוקול והמנכ"ל מציג אותה גם בעל פה וכי אם מתפתח דיון הוא מתועד בפרוטוקול.

71 מכירה ושיווק באמצעות פנייה בטלפון לקהל יעד של צרכנים. בתקנות השיווק נאסר על הקופות לקיים פעילות זו.

סדרי מעקב ובקרה

המוסדות המנהלים של הקופות מקבלים החלטות רבות וכבדות משקל. רוב ההחלטות אינן מיושמות מיד, ומקצתן עוסקות בתהליכים הנמשכים חודשים ושנים. לעתים יש צורך לשוב ולדון בנושאים מסוימים ולקבל החלטות אחרות עקב המציאות המשתנה. לפיכך חשוב שהמוסדות המנהלים יעקבו אחר יישום החלטותיהם ויבצעו בקרה על כך. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי המעקב והבקרה של המוסדות המנהלים בכל הנוגע ליישום החלטותיהם.

מינוי בעל תפקיד למעקב ולבקרה במוסדות המנהלים: מינוי מזכיר למוסדות המנהלים עשוי לשפר במידה ניכרת את תפקוד המוסדות, שכן, בין היתר, מוטל עליו לעקוב אחר מילוי החלטות המוסד המנהל ולבצע בקרה על כך.

מאחדת: בתקנון מאוחדת לא מוזכר כלל תפקיד מזכיר למוסדות המנהלים, ואכן לא מונה מזכיר למועצה ולדירקטוריון של הקופה. במאוחדת לא מתקיים מעקב אחר יישום החלטות המועצה והדירקטוריון, ובפרוטוקולים של ישיבות המוסדות המנהלים אין ביטוי לדיונים שעוסקים במעקב ובבקרה. מעיון בפרוטוקולים של דיוני מועצת מאוחדת עולה כי חבריה העלו את הצורך במעקב אחר יישום החלטותיה, ואף על פי כן הדבר לא הוסדר.

הכללית: בתקנון הכללית לא מוזכר כלל תפקיד מזכיר למוסדות המנהלים, אולם בפועל היא עוקבת אחר ביצוע החלטות המועצה והדירקטוריון.

לאומית: תקנון לאומית קובע כי המועצה תבחר מזכיר למועצה בישיבתה הראשונה. אולם בפועל לאומית לא עקבה אחר יישום החלטות המועצה והדירקטוריון, ובפרוטוקולים של ישיבות המוסדות המנהלים אין ביטוי לדיונים שעוסקים במעקב ובבקרה.

מכבי: תקנון מכבי קובע כי יבחר מזכיר למועצה ולדירקטוריון. הועלה כי אף שמכבי לא קבעה בתקנון שלה כי תפקיד המזכיר לעקוב אחר ביצוע החלטות, מכבי עוקבת אחר ביצוע החלטות המועצה והדירקטוריון.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 כתבה מכבי כי היא תקבע בנוהל פנימי שמזכיר המועצה והדירקטוריון יעקבו אחר ביצוע ההחלטות ויבצעו בקרה על כך.



לדעת משרד מבקר המדינה, על הקופות לעקוב אחר יישום החלטותיהם של המוסדות המנהלים, לבצע בקרה על כך ולפעול בשקיפות.

נחיצות המועצות

בחוק החברות נקבע כי האספה הכללית תקבל החלטות לגבי שינויים בתקנון, הפעלת סמכויות הדירקטוריון ומינוי דירקטורים. מכאן שעקרון הפיקוח של המועצה על הדירקטוריון בא לידי ביטוי בחוקים הנוגעים לגופים ציבוריים, וראוי היה שהקופות יבחנו את השיקולים התומכים באימוץ נורמות אלו ויעניקו סמכויות דומות למועצות שלהן. שלא כמו פעילותה של חברה פרטית, פעילות הקופות אינה נבחנת רק על פי עמידה בתקציב אלא גם - ובעיקר - על פי איכות השירות הרפואי למבוטחים. הדבר בא לידי ביטוי בחוק, הקובע את ההיקף והמהות של שירותי הבריאות שעל הקופות לספק למבוטחיהן ואת המידע שעליהן לספק להם ועל דרך הספקת השירותים. על כן היה על המוסדות המנהלים של הקופות להגדיר בתקנוניהן את תפקיד המועצות ואת אמות המידה שלפיהן יבחנו חברי המועצה את פעילות חברי הדירקטוריון של הקופה.

תקנוני הקופות קובעים את תפקיד המועצות באופן כללי ואינם מגדירים מה נדרש מחברי המועצה כדי לפקח על הדירקטוריון. נמצא שיש הבדלים מהותיים בין הקופות בכל הנוגע להגדרת תפקיד המועצות בתקנוניהן. כאמור, הנושאים שבהם דנה המועצה של מאוחדת, כפי שעולה מהפרוטוקולים, מצומצמים הרבה יותר מנושאי הדיון של מועצות הכללית ומכבי וכך גם היקף הדיונים. בפרוטוקולים של מועצת לאומית משתקפת תמונת מצב חמורה עוד יותר: התחומים הנדונים בה מעטים מאוד. בהיעדר דיון לא נבחנות ולא מבוקרות ההחלטות של הדירקטוריון. גם מתשובות הקופות על פניות משרד מבקר המדינה עולה כי גישותיהן לגבי המועצות שונות: מכבי רואה במועצה גוף חשוב ומהותי, ואילו מאוחדת אינה מייחסת לה חשיבות מרובה. לפיכך נמצאו גם הבדלים ניכרים בתפיסתן של המועצות את תפקידן ובדרך קבלתן את המידע (ראו גם בפרק "סדרי כינוסם של המוסדות המנהלים ותפקודם").

סקירה של פעילות המועצות בקופות העלתה כי המועצות ממנות דירקטוריונים ואחרי כן פעילותן דלה, סמכויותיהן אינן ברורות, והן מתכנסות לעתים רחוקות. לפיכך בכנס ים המלח השמיני⁷², שהתקיים במאי 2007, דנו משתתפי הכנס, ובהם נציגי המשרד והקופות, בשאלה אם יש צורך במועצה אולם לא התקבלו החלטות.

הועלה כי לאחר הכנס לא עסק המשרד בנושא זה ולא התקבלו כל החלטות בעניינו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הודיעה מכבי: "בתיקון התקנון שאושר לאחרונה ע"י המוסדות המנהלים של הקופה, הוספו ותוקנו סעיפים המבהירים את סמכויותיה המורחבות של המועצה ודרכי דיווח לחברי המועצה לשם מימוש אחריותם בהתאם להמלצתם", והוסיפה: "תכיפות התכנסות המועצה וההנהלה תוקנה".



72 מדי שנה בשנה מקיים המכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות כנס העוסק בסוגיות מרכזיות העומדות על סדר היום של מערכת הבריאות בהשתתפות בכירים ממערכת הבריאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול את עצם נחיצותן של המועצות בהתחשב במאפיינים הדומים של הקופות וחברות לתועלת הציבור. אם יחליט המשרד שהמועצות נחוצות, יהיה עליו לקבוע את גודלן הרצוי על פי תפקידן.

חלוקת תפקידים ואחריות בין הדירקטוריון להנהלה הפעילה

ההנהלה הפעילה בחברה היא הגוף המבצע את מדיניות הדירקטוריון. הסדרת היחסים בין שני גופים אלו בחברות ובגופים ציבוריים היא סוגיה רבת חשיבות שזכתה גם להתייחסות המחוקק: על פי חוק החברות⁷³, "הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו". התנאים הבסיסיים הנחוצים לעבודה תקינה של הדירקטוריון הם, בין היתר, הפרדה בין חברי הדירקטוריון לחברי ההנהלה הפעילה וחלוקה ברורה של תפקידים ואחריות.

כבר בשנת 2003 עמד נשיא בית המשפט העליון דאז⁷⁴, השופט אהרון ברק, על הצורך בהפרדה בין "הניהול העקרוני", הנתון בידי הדירקטוריון מכוח חוק החברות, ובין "הניהול היומיומי", הנתון בידי המנכ"ל. אמנם הנשיא ברק עסק בחברות, אולם נוכח מעמדן הציבורי של הקופות, חובתן להעסיק בעלי מקצוע ראויים לניהול מיטבי והיקפי פעילותן, ראוי היה שהמוסדות המנהלים של הקופות יסדירו בתקנון ובנהלים את חלוקת התפקידים בין הדירקטוריון ובין ההנהלה הפעילה.

הביקורת העלתה כי כמה מהתקנונים אינם מפרטים במידה מספקת את תפקידו של כל גוף. על כן יש תחומים ששני הגופים אחראים להם ולגבי תחומים אחרים לא ברור מיהו הגוף האחראי: תקנון מכבי אינו קובע את חלוקת הסמכויות בין דירקטוריון הקופה ובין המזכירות (ההנהלה הפעילה), ולכאורה יש נושאים שבאחריות שני הגופים; התקנון של מאוחדת אינו קובע כי תפקיד הדירקטוריון הוא גם לפקח על ההנהלה הפעילה ועל המנכ"ל, ובכך יוצר חוסר בהירות; תקנון לאומית⁷⁵ אינו מגדיר את תפקידי הדירקטוריון, וממילא אינו מגדיר את חלוקת התפקידים בין הדירקטוריון להנהלה הפעילה. מאחר שהתקנונים לא אושרו בידי המשרד, כל חלוקת אחריות שנקבעה בהם לא אושרה בידי השר.

בתקנון החדש שאישרה מועצת מכבי, לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת מסוף 2008, הובהרה חלוקת הסמכויות בין דירקטוריון מכבי ובין המזכירות (ההנהלה הפעילה).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 כתבה מאוחדת כי המודל שנקבע בחוק החברות "איננו המודל היחיד האפשרי לניהולם של תאגידים" וכי "המודל, המבוסס בתקנון מאוחדת ובמציאות הניהולית שלה, ניהול הקופה מסור בידי הדירקטוריון (הנהלה) באמצעות המנכ"ל וההנהלה הפעילה. מודל זה הינו ראוי ומוצלח".

בפברואר 2009 כתבה לאומית למשרד מבקר המדינה כי באספה הכללית השנתית של הקופה שהתקיימה באותו החודש הגדירה המועצה את תפקידי הדירקטוריון.

73 סעיף 92(א) לחוק החברות.

74 בג"ץ 6432/02 איגוד קופות הגמל הענפיות נ' שר האוצר, פ"ד נ"ז (3) 918, עמ' 932 ואילך (2003). מבקר המדינה, דוח על החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ (פורסם בשנת 2008), עמ' 1490.

75 הביקורת בחנה את נוסח התקנון שמסרה לאומית לרשם העמותות בנובמבר 2005.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אי-הבהירות בהגדרת התפקידים, הדרכים השונות שבהן הסדירו הקופות את תפקידי המוסדות המנהלים בתקנוניהן, תפיסותיהן השונות של הקופות לגבי המוסדות המנהלים ותפקידיהם השונים של מוסדות אלו, על המשרד לקבוע נורמות מחייבות שיהיו בגדר מכנה משותף לכל קופות החולים, ולאפשר לקופות החולים לקבוע את שאר היבטי הפעילות של המוסדות המנהלים.

הפיקוח על שכר הבכירים בקופות

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), 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". בספטמבר 1985 הכריז שר האוצר דאז על הכללית ולאומית כגופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב, ובדצמבר 1998 הכריז שר האוצר דאז על מאוחדת ומכבי כגופים כאלה⁷⁶.

השכר בקופות מבוסס על מרכיבים הזוהים 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 ותנאי ההעסקה בקופות.

במשך תשע שנים, מ-1998 ועד 2007, לא קבע הממונה על השכר מדיניות לגבי שכר ותגמול של בכירים בקופות. רק בשנת 2004 החל הממונה על השכר לגבש כללים להסדרת שכר הבכירים בקופות, ורק ביוני 2007 הוא פרסם חוזר ובו כללים אלו⁷⁷. עם זאת נמצא כי הכללים אינם מפורטים דיים ואינם חלים על כל שיטות ההעסקה של בכירים בקופות.

מאחדות: הועלה שהמוסדות המנהלים של מאוחדת לא קבעו מדיניות שקולה המתבססת על המקובל במשק בעניין שכר הבכירים. מאז 1998 מאוחדת גם כפרה בסמכותו של הממונה על השכר לקבל ממנה מידע על שכר עובדיה. מדיניותה של מאוחדת שלא לשתף פעולה עם הממונה על השכר לא הובאה לפני הדירקטוריון לדיון ולאישור ולא הותוותה בידיו, והמוסדות המנהלים של הקופה לא דנו בהתנהלות זו, אף שבכירי מאוחדת הופיעו בדוחות הממונה על השכר כבעלי משכורת גבוהה מהמקובל. קובעי המדיניות בעניין זה היו המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון בלבד, ולצורך המאבק בממונה על השכר הם שכרו שירותים משפטיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כתב הממונה על השכר כי בנובמבר 2008 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.

76 בפברואר 2002 דחה בג"ץ עתירות שהגישו הכללית, מכבי ומאוחדת לגבי ההחלטה להגדיר גוף נתמך. הממונה על השכר מפקח על הכללית ולאומית מאז 1988 ועל מכבי ומאוחדת מאז 1999.

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

מאוחדת השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי היא מנהלת מגעים אינטנסיביים עם הממונה על השכר וכי הושגה הסכמה בנוגע לרוב הנושאים שהיו במחלוקת, ולגבי שאר הנושאים הדיונים נמשכים.

יועץ למנכ"ל מאוחדת ומנהל "מאוחדת אקסטרה", המועסקים גם כרופאים בקופה: בקופות מועסקים רופאים שמקבלים עליהם תפקידי ניהול בכירים בנוסף על עבודתם כרופאים. על כן ראוי שהמשרד יסדיר את היבטיו של מצב דברים זה ובכלל זה היקף המשרה המזערי של הרופא, שכן משרה מצומצמת מדי עשויה לפגוע בתפקודו ובמיומנותו כרופא; היקף המשרה המרבי של הרופא בכל אחד מתפקידיו, כדי שפעולתו בתפקיד אחד לא תפגע בפעולתו בתפקיד האחר; האפשרות שיעסוק בעבודה אחת אך יקבל שכר גם על עבודה אחרת; 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 עבודתם בתפקיד ניהולי בכיר בקופה. ביוני 2008 הודיע הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה כי במקרים כאלה "יחולו בדרך כלל הוראות ההסכמים הקיבוציים".

הבדיקה העלתה כי מאוחדת לא הסדירה בעצמה את השכר של רופאים העוסקים ברפואה לצד עבודתם בתפקיד ניהולי בכיר, והדבר אפשר לרופאים לערב בין שני עיסוקיהם ולקבל שכר גבוה מהשכר המרבי שקבע הממונה בחוזר. להלן דוגמאות:

1. ד"ר דוד פוקס מועסק בתפקיד יועץ למנכ"ל מאוחדת⁷⁸ לצד תפקידו כרופא ילדים. להלן הפרטים לגבי סדרי העסקתו:

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. על כן שכרו החודשי הממוצע עבור עבודתו כרופא הסתכם בכ-32,666 ש"ח, שכרו החודשי עבור תפקידו כיועץ למנכ"ל היה 45,000 ש"ח, ובסך הכול היה שכרו החודשי הממוצע כ-78,000 ש"ח, כ-189% מהשכר המרבי שנקבע בחוזר הממונה. עוד עולה⁷⁹ שמלבד שכרו זה מקבל ד"ר פוקס מן הקופה רכב לשימוש האישי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 כתבה מאוחדת כי ד"ר פוקס נותן ייעוץ בתחום התמחותו לרופאי הקופה ולילדים המופנים אליו על ידי רופאי מאוחדת. תמורת משימותיו אלה מאוחדת משלמת לו תשלום גלובלי, שווה ערך לתשלום הרבעוני עבור 900 חולים.

לדעת משרד מבקר המדינה תשובת הקופה מלמדת כי היא ויתרה על תיעוד הבקרה על פעילותו של ד"ר פוקס ובכלל זה על בקרת שעות עבודתו בייעוץ.

78 ד"ר פוקס השתתף בהליך בחירת מר מועלם למנכ"ל.

79 מפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מיום 30.10.07.

2. ד"ר גלעד כהן משמש מנהל "מאוחדת אקסטרה", מערך הרפואה המשלימה של מאוחדת, ומועסק גם כרופא כללי. משכורתו הכוללת חורגת במידה ניכרת מהוראות הממונה על השכר. להלן הפרטים:

משנת 2005 טיפל ד"ר כהן בממוצע ב-242 מבוטחי מאוחדת ברבעון, אך קיבל תשלום עבור טיפול ב-800 מבוטחים מדי חודש בחודשו. עבור עבודתו כרופא הקופה השתכר ד"ר כהן כ-22,700 ש"ח לחודש, עבור עבודתו כמנהל "מאוחדת אקסטרה" השתכר ד"ר כהן כ-28,270 ש"ח (שכרו ביולי 2008), ובסך הכול שכרו מסתכם בכ-50,970 ש"ח לחודש, שהם 124% מהשכר המותר לסמנכ"ל על פי חוזר הממונה.

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 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.

מאוחדת השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי לא כל מי שהגיע למרפאתו של ד"ר כהן נרשם במחשב ולכן מספר המטופלים גדול יותר.

משרד מבקר המדינה ציין לפני מאוחדת כי היעדר רישום ותיעוד של המטופלים הוא ליקוי חמור נוסף, שכן הוא חיוני למעקב אחר ביקורי חולים אצל רופאים. זאת ועוד, מאחר ומאוחדת מקיימת בקרה ממוחשבת על ביקורי המבוטחים אצל רופאים, היעדר הבקרה במקרה זה הוא תמוה.

בדצמבר 2008, במהלך הביקורת, 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 ביקש הממונה לקבל מידע לגבי כל בעלי התפקידים הבכירים המועסקים בעבודה נוספת.

עוד הועלה שהמוסדות המנהלים של מאוחדת לא קיימו כל בקרה על נושא זה ולא דנו ברמות השכר של ההנהלה הבכירה בקופה. 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 לכל אחד. למעשה, רמות השכר הגבוהות של בכירי מאוחדת, החורגות מהמקובל במשק, מעידות על חולשתם של המוסדות המנהלים של הקופה.

סדרי שיתופו של ציבור המבוטחים בניהול הקופות

חברי המוסדות המנהלים של הקופות מייצגים קבוצות שונות: הציבור, עובדי הקופה, ועדי העובדים של הקופה, הסתדרויות⁸⁰ וארגונים שונים כגון ארגון הרופאים העצמאיים. כאמור, התקנונים של הקופות קובעים כי מועצת הקופה או הגוף הנושא בסמכויותיה יבחרו את חברי הדירקטוריון של הקופה.

הקופות הן תאגידים המופקדים על שירות ציבורי חיוני, ובעניין זה הן דומות לתאגידים ציבוריים. עם זאת הן מנהלות פעילות עסקית ניכרת ומעסיקות עשרות אלפי עובדים ובמישור זה פעילותן דומה לפעילותה של חברה. ציבור מבוטחי הקופות הוא בעל העניין המרכזי בהן. במודל מעין זה אפשר לראות בכל מבוטח מעין "בעל מניה". מכאן החשיבות שבכל הנוגע לייצוג הציבור יאמצו הקופות נורמות דומות לאלה החלות על חברות ציבוריות בשינויים המתחייבים.

מינוי חברי מועצות

החוק קובע כי "במועצת קופת החולים יהיו נציגים של חברי קופת החולים אשר ייבחרו בדרך שתיקבע בתקנון, ובלבד שלא יהיו עובדי קופת החולים ולא יהיו קשורים בקשר עסקי עמה. מספר נציגי הציבור יהיה לפחות עשירית מכלל חברי המועצה ולא פחות משניים". ייצוג עובדים ורופאים במועצות הקופות הוא לגיטימי ואף חשוב, אבל ראוי להסדיר את שיעורם במועצה לעומת שיעורם של המבוטחים, שלמענם הוקמו ופועלות הקופות. יצוין שהעובדים משתתפים גם בבחירת נציגי ציבור המבוטחים ומיוצגים גם בידיהם, ולכן הם זוכים לכאורה לייצוג כפול.

בהיעדר תקנונים מאושרים לא אישר המשרד את שיעורם של נציגי הציבור במועצות הקופות ואת שיעוריהם של נציגים אחרים, כגון נציגי ועדי עובדים ונציגי בעלי עניין אחרים. בפועל בכל קופה קובע התקנון מידת ייצוג אחרת למבוטחים במועצות.

ייצוג של ציבור הנאמד במאות אלפים ואף במיליונים מקובל בעולם בשתי דרכים עיקריות: נציגים הנבחרים בידי הציבור בבחירות דמוקרטיות או נאמני ציבור בעלי כישורים מתאימים הממונים בידי השר הממונה או ועדה ציבורית כלשהי. מאחר שגם החוק וגם תקנוני הקופות לא קבעו שהשר הממונה או ועדה ציבורית ימנו נאמני ציבור, ראוי היה שהקופות יסדירו בתקנוניהן את בחירת נציגי הציבור ובכלל זה יבטיחו שציבור המבוטחים יזכה לייצוג נאות. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי מינוי נציגי הציבור, עובדי הקופות ונציגי ההסתדרויות ולהלן הממצאים:

מ כ ב י: תקנון מכבי קובע כי "חברי המועצה אשר אינם עובדי קופ"ח מכבי ואינם קשורים בקשר עסקי עמה ייבחרו כנציגי חברים... ומספרם בכל עת לא יפחת מעשירית מכלל חברי המועצה", אולם הוא אינו קובע את מי ייצגו שאר חברי המועצה. לאחר הביקורת שינתה מכבי את התקנון שלה וקבעה בו כי שיעור נציגי הציבור יהיה 60%.

80 ההסתדרות הכללית והע"ל.

בפועל, על פי נתונים מדצמבר 2007, במועצת מכבי מכהנים 177 חברים, מהם 102 נציגי ציבור (58%). נוהל הבחירות של מכבי, שפורסם ב-2005, קובע כי בכל אזור בחירה ייבחר ציר אחד לכל 5,000 חברים בעלי זכות בחירה. בנובמבר 2007 היו למכבי כמיליון חברים בעלי זכות בחירה, אולם בוועידה ה-11 (האחרונה), שהתקיימה בשנת 2005, הנפיקה הקופה 8,466 כרטיסי בוחר בלבד, ורק 3,942 ממקבלי הכרטיסים (0.4% מחברי מכבי) הצביעו ובחרו את הוועידה הארצית, שבחרה 102 חברי מועצה מקרב הציבור.

מן האמור לעיל עולה כי מכבי העניקה לנציגי הציבור כוח ניכר במועצה, אך אחוז השתתפותו של הציבור בבחירות היה נמוך, והדבר עלול לאפשר לאנשים שיש להם קשר לקופה נוסף על היותם מבוטחיה לנסות להיבחר לנציגי ציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד ומכבי לבחון דרכים אחרות לייצוג הציבור כגון: מינוי נציגי ציבור באמצעות ועדה ציבורית, כפי שנקבע בהסכם של לאומית עם הממשלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2009 מסרה מכבי כי החמירה מעבר לנדרש בחוק באופן שהוסיפה 50% מעל הנדרש בחוק (10%) כך ש-60% מחברי המועצה הינם נציגי ציבור, וציינה כי: "בתיקון התקנון אשר אושר לאחרונה ע"י המוסדות המנהלים של הקופה, עוגן הנושא... גם בנוגע להרכב המועצה וגם בנוגע להרכב ההנהלה".

מכבי מסרה בתשובתה כי מתוך הכרה בחשיבות ייצוגו של הציבור היא הוסיפה לאחרונה בתקנון הוראות שתפקידן להגדיל את שיעור ההצבעה של חברי מכבי בבחירות לוועידה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי, כאמור, ב-2007 הועסק במכבי קרוב משפחה של אחד מ-18 נציגי הציבור בדירקטוריון וכי שניים מנציגי הציבור במועצה הם בעלי קשרי עבודה עם מכבי (מתן שירות רפואי), ונראה שהדבר התאפשר עקב אחוז ההצבעה הנמוך. לפיכך החשש להשתלטות קבוצות קטנות אינו תיאורטי בלבד.

כמו כן, בניגוד להוראות החוק, כמה מנציגי הציבור במועצה הם נציגי מנגנון הביצוע של הקופה - עובדים במכבי, עובדים לשעבר במכבי או עובדים בגוף הקשור למכבי – ולכאורה יש למנגנון הקופה ייצוג גדול יותר במועצה ולציבור ייצוג קטן יותר. אמנם מספר נציגי הציבור במועצה גבוה מן הנדרש בחוק, אולם הצגת אותם הנציגים כנציגי ציבור אף שאינם עומדים בדרישות החוק עשויה להתפרש באופן שונה.

מכבי מעסיקה רופאים עצמאיים כדי לתת שירות למבוטחי הקופה. הרופאים העצמאיים הם רופאים פרטיים, ורוב רובם מאוגדים בארגון הרופאים העצמאיים של מכבי⁸¹. כאמור, בסוף דצמבר 2007 היו במועצת מכבי 177 חברים, מהם 102 נציגי ציבור (58%), 42 נציגים של ארגון הרופאים העצמאיים (24%) ו-33 אנשי סגל (18%). מכאן ש-42% מחברי המועצה היו נציגי המנגנון של הקופה.

81 ארגון הרופאים העצמאיים של מכבי הוא עמותה רשומה. מכבי הוקמה על ידי קבוצת רופאים שדגלה בעיקרון של רפואה ציבורית ברמה של רפואה פרטית.

התקנון הישן אפשר לעובדי מנגנון מכבי ייצוג של עד 90% במועצה, שמשמעותו חוסר איזון בייצוג. בפועל 42% מחברי המועצה הם נציגי המנגנון - שיעור גבוה כשלעצמו, שכן הם מיעוט קטן מאוד ממבוטחי הקופה - אולם, כאמור, שיעורו האמיתי של ייצוג המנגנון גבוה יותר משום שכמה מנציגי הציבור משתייכים בפועל למנגנון הקופה. התקנון החדש שאישרה מועצת מכבי קובע שרוב חברי המועצה והדירקטוריון יהיו נציגי ציבור.

לאחר הביקורת נקטה מכבי כמה פעולות שמטרתן לצמצם את ניגוד העניינים שבו עשויים להימצא חברי המוסדות המנהלים שלה, ובין היתר היא החתימה את חברי המוסדות המנהלים המכהנים על הצהרה כי אין ניגוד עניינים בין פעילותם בקופה לעיסוקיהם האחרים וקבעה כי כל חבר חדש במוסדות המנהלים יידרש לחתום על הצהרה זו טרם בחירתו.

עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות אלה אינן מונעות את ניגוד העניינים המובנה שבו מצויים נציגי ציבור שמקורם במנגנון מכבי.

מאחדת: על פי נתונים מדצמבר 2007, כ-40% מחברי המועצה במאוחדת היו נציגי העובדים. בפועל שיעורם היה גבוה יותר, שכן מקצת נציגי הציבור שנבחרו למועצה הם קרובי משפחה של עובדים, גמלאי הקופה או נותני שירות. בתקנון של מאוחדת נקבע הליך של בחירות והן אכן התקיימו, אך נמצאו בתהליך הבחירות ליקויים חמורים:

1. אחוז הבחורים: בנובמבר 2007 היו רשומים במאוחדת 947,100 מבוטחים. מאוחדת לא תיעדה את מספר המצביעים בפועל, אולם ביוני 2008 דיווח מנכ"ל מאוחדת לנציגי משרד מבקר המדינה כי בבחירות השתתפו כ-2% בלבד מהמבוטחים (כלומר, כ-19,000 מבוטחים). עם זאת מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ומדברי נציגים שנבחרו בבחירות עולה ספק לגבי יכולתם של המקומות שבהם נערכו אספות הבחירות להכיל מספר כה גדול של מבוטחים. אי הבחירות בעניין זה ממחיש את חשיבותו של תיעוד מלא ומדויק של תהליך הבחירות, שכאמור לא נעשה. הקיבולת הקטנה של המקומות שבהם התקיימו הבחירות מעידה שמלכתחילה לא נערכה מאוחדת להגעתם של בוחרים רבים. אמנם אין לצפות ממאוחדת שתשכור מקומות המסוגלים להכיל את כלל בעלי זכות הבחירה, אולם לדעת משרד מבקר המדינה, קיומן של הבחירות במקומות כה קטנים שספק אם הם יכולים להכיל אפילו 2% ממבוטחי הקופה אינו סביר.

2. תיעוד הבחירות: כאמור, יש לתעד את תהליך הבחירות בכתב כדי למנוע טעויות ולאפשר מעקב ובקרה. נמצא כי ועדת הבחירות של מאוחדת לא תיעדה את הליך הבחירות, ובכלל זה את מספר הבוחרים שהשתתפו בהן ואת תהליך ההצבעה. התיעוד היחיד הוא רישום בכתב יד של שמות המועמדים שנבחרו ומספר הקולות שקיבלו.

3. הרכב ועדת הבחירות: על פי תקנון מאוחדת, לקראת הבחירות תוקם ועדת בחירות לניהול הליך הבחירות ולליווי, וחבריה יהיו יו"ר המועצה וסגנו, יו"ר הדירקטוריון וסגנו, מנכ"ל מאוחדת והמשנה למנכ"ל. עוד נקבע בתקנון כי הדירקטוריון רשאי למנות לוועדה עד שלושה חברים נוספים.

מכאן שהמועצה של מאוחדת קבעה תקנון המאפשר לדירקטוריון למנות חמישה נציגים לוועדת הבחירות לעומת שני נציגים בלבד של המועצה. התקנון גם אינו דורש שנציגי הדירקטוריון יהיו נציגי ציבור, ובוועדת הבחירות האחרונה רק אחד משלושת הנציגים הנוספים שבחר הדירקטוריון היה נציג ציבור, ושני האחרים היו נציג ועד הרופאים ונציג ועד העובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, השיטה שנקבעה בתקנון מאוחדת אינה תקינה משום שאינה מבטיחה שבוועדת הבחירות יהיה רוב לנציגי המועצה, שהיא הגוף המנהל העליון, ומאפשרת לדירקטוריון למנות לוועדת הבחירות נציגי מנגנון במקום נציגי ציבור.

4. קביעת סדרי הבחירות : כדי לשמור על טוהר הבחירות היה על ועדת הבחירות למנוע התערבות של ההנהלה הפעילה בבחירת אלו שתפקידם לפקח עליה.

(א) מפרוטוקול המועצה מאפריל 2005 ומשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מועמדים למועצה ועם מר מועלם, מנהל כוח אדם לשעבר במאוחדת ומנכ"ל הקופה במועד סיום הביקורת, עולה כי חברי המוסדות המנהלים לא קבעו את סדרי הבחירות כמקובל בבחירות דמוקרטיות והניחו להנהלה הפעילה לקבוע את סדרי הבחירות כרצונה: מנכ"ל מאוחדת דאז, עו"ד עוזי סלנט, והמשנה למנכ"ל ומנהל אגף כוח אדם דאז, מר מועלם, קבעו מועדים שונים לבחירות בכל אזור כדי שלפחות אחד מהם יוכל להופיע באסיפה, וזאת למרות החשיבות של קיום בחירות בסביבה נטולת לחצים. בשיחה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם אחד מממלאי המקום במועצה נאמר שעו"ד סלנט ומר מועלם נשאו דברי תמיכה ברשימת מועמדים מסוימת, ובסופו של דבר המועמדים שהופיעו ברשימה נבחרו. בשיחה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם חבר המועצה במאי 2008 עלה כי ההתארגנות לבחירות למועצה בכל הארץ מיועדת להביא לידי אישור הרשימה שהציגו נציגי ההנהלה הפעילה. ליקוי זה חמור במיוחד מפני שחברי ההנהלה הפעילה התערבו בבחירת בעלי התפקידים שהתעתדו לפקח עליהם.

(ב) בבחירות דמוקרטיות מוצגות לבוחרים כמה אפשרויות בחירה. הביקורת העלתה כי במחוז ירושלים, שהוא המחוז הגדול במאוחדת ואליו משתייכים כמעט מחצית מבוטחי הקופה, נציגי ההנהלה הפעילה היו היחידים שהעלו להצבעה רשימת מועמדים (11 נציגים), ולכן מועמדים אלו נבחרו.

מן האמור לעיל עולה שאף על פי שאנשי ההנהלה הפעילה ובהם המנכ"ל מנועים מלהתערב בהליך הבחירות, שכן בכך הם קובעים מי יפקח עליהם ואף מגבשים כוח נגד מועמדים שאינם תומכים בדרכם, בפועל ניהלו את הבחירות המנכ"ל ואנשיו, ובחירת נציגי המועצה התבססה על רשימותיהם.

(ג) זיהוי בעלי זכות הבחירה : בהליך בחירות תקין יש לזהות את המצביעים ולתעד את התהליך בכתב כדי למנוע טעויות ולאפשר מעקב ובקרה.

הועלה כי ההנהלה הפעילה של מאוחדת לא הציבה קלפיות לצורך הבחירות, וההצבעה לבחירות הציירים נעשתה בהרמת יד בלא שהתקיים הליך ראוי של זיהוי הבוחרים, המונע הצבעות כפולות. הליך כזה היה חשוב במיוחד בבחירות שקיימה מאוחדת מפני שכאמור, בכל מחזו התקיימו הבחירות במועד שונה.

(ד) זהות חברי המועצה שנבחרו: תקנון מאוחדת קובע כי במועצה יכהנו 65 חברים, מהם חמישה נציגים של ארגון רופאי מאוחדת וגופים נוספים⁸². עוד קובע התקנון כי הוועידה הארצית תתכנס אחת לחמש שנים או פחות. בינואר 2008 היו 22 מ-69 חברי המועצה נציגי עובדים, שני חברי מועצה היו נציגי ועד הרופאים, ושני חברים אחרים היו נציגים מטעם ועד העובדים של הקופה. לפיכך 26 מ-69 חברי המועצה (38%) היו עובדי מאוחדת ורק 62% היו נציגי ציבור⁸³. אשר לוועידה הארצית, לאחרונה התכנסה הוועידה הארצית ביולי 2005 בהשתתפות 122 חברים. הוועידה הארצית מורכבת מנציגים של מבוטחי מאוחדת, מחברי המועצה היוצאת ומשבעה נציגים של ארגון רופאי מאוחדת⁸⁴ וגופים נוספים.

משרד מבקר המדינה בדק באקראי 12 מנציגי הציבור במועצה ומצא ששישה מהם גמלאים של מאוחדת ונציג ציבור אחר הוא מנהל סניף הנותן שירות למאוחדת ותלוי בהנהלה הפעילה לשם התקשרות עם הקופה וקבלת שכר (ראו בפרק "ניגודי עניינים של חברי המוסדות המנהלים והסגל הבכיר והזוטרי בקופות"). נוסף על כך, כאמור, לכמה מנציגי הציבור קרובי משפחה המועסקים בקופה. על כן ספק אם נציגי ציבור אלו אכן מייצגים את הציבור.

בביקורת נמצאו אפוא ליקויים מהותיים בסדרי הבחירות של מאוחדת, והאחריות לכך היא המועצה, שקבעה בתקנון את הרכב ועדת הבחירות של מאוחדת. כאמור, יו"ר המועצה וסגנו וכן יו"ר הדירקטוריון וסגנו חברים בוועדת הבחירות שכשלה במילוי תפקידה וקיימה הליך בחירות לקוי שאינו מעורר השתתפות של המבוטחים, אינו שקוף ולוקה בהתערבות של ההנהלה הפעילה בבחירתם של אלו שאמורים לפקח עליה. כך הוחטא למעשה המטרה של הליך הבחירות.

לאומית: תקנון לאומית קובע כי במועצת הקופה יכהנו 49 חברים, מהם 41 נציגים של גופי הע"ל⁸⁵ (84%), חמישה נציגים של מבוטחי לאומית, הנבחרים באספת מבוטחים, ושלושה נציגים של עובדי הקופה. מהנתונים שמסרה הקופה למשרד מבקר המדינה עולה כי במאי 2008 כיהנו במועצה 43 חברים, מהם שבעה נציגי ציבור (16%) ו-32 נציגי הע"ל (74%). בפועל שיעורם של נציגי הע"ל היה גבוה יותר, שכן מקצת נציגי הציבור במועצה מונו בידי יו"ר הע"ל.

אף על פי שתקנון לאומית קובע שחמישה נציגים של מבוטחי הקופה ייבחרו באספת מבוטחים, מאז 1997 לא התקיימה אספה כזאת. יתר על כן, חמשת נציגי הציבור שנקבעו בתקנון הם 10% בלבד מחברי המועצה.

82 גופים נוספים: מסדר בני ציון וארגון עובדי הקופה.

83 שישה חברים נוספים הם ממלאי מקום.

84 ארגון הגג המייצג את רופאי מאוחדת.

85 הע"ל בעלת שליטה בלאומית.

משיחה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם שלושה נציגי ציבור ביוני 2008 עלה כי יו"ר דירקטוריון לאומית דאז מינה שניים מהם ויו"ר הע"ל מינה את הנציג האחר, קרי לפחות 43% מנציגי הציבור (שלושה משבעה) מונו בידי הע"ל, ולכן לפחות 81% מחברי המועצה הם נציגי הע"ל. הביקורת העלתה כי בספטמבר 2008 קיבל אחד מנציגי הציבור במועצת הקופה ובדירקטוריון שלה מכתב מיו"ר הע"ל המודיע לו כי הוועד המנהל של הע"ל החליט שכהונתו כחבר המועצה של לאומית תסתיים באותו החודש. בדצמבר 2008 קיבל נציג ציבור זה מכתב נוסף ממזכירת דירקטוריון לאומית, שהעתק ממנו נשלח ליו"ר הע"ל, ובו נכתב כי באוקטובר 2008 החליטה המועצה של לאומית שהוא סיים את כהונתו בדירקטוריון לאומית. מכתבים אלו מוכיחים שגם נציגי הציבור מונו על ידי גורמים בהע"ל, וברצותם מבטלים גורמים אלו את המינויים.

מאחר שלא כל מבוטחי לאומית חברים בהע"ל, מאחר ש-41 נציגי הע"ל אינם נבחרים בידי מבוטחי לאומית ומאחר שכמה מנציגי הציבור מונו על ידי הע"ל, בפועל שיעורם של נציגי הע"ל במוסדות המנהלים גבוה מאוד ומאפשר לה לשלוט בניהול הקופה, ולכאורה עקרון ייצוג המבטחים כמעט אינו מיושם בלאומית. נוסף על כך, בחירת הדירקטוריון בידי המועצה נעשית בניהולו של יו"ר הדירקטוריון, שהוא גם יו"ר המועצה וגם נציג יו"ר הע"ל.

הכללי: כאמור, ב-1995 מינתה ועדת ולנשטיין למועצת הקופה 34 נציגי ציבור מתוך 51 חברים (67%). אולם במועד סיום הבדיקה בעניין זה, דצמבר 2008, כיהנו במועצה 20 נציגי ציבור פעילים (59%). כאמור, הכללית הייתה צריכה לקיים בחירות למועצה ב-1997, אך הן לא התקיימו עקב אי-אישורו של תקנון הקופה. לפיכך נציגי הציבור במועצה הם הנציגים שמונו ב-1995, והמבטחים לא בחרו את נציגיהם למוסדות המנהלים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כתב משרד הבריאות כי הצעת חוק שגיבש "מבוססת על ייצוג הציבור באמצעות דירקטורים חיצוניים, שימונו ע"י גורם חיצוני לקופה ורעיון זה לא היה מקובל על לפחות 2 מקופות החולים, וזאת בכל ורסיה שהוצגה לקופות".

מן האמור לעיל עולה כי בתקנוני הקופות נקבעו שיעורים שונים של נציגי הציבור במועצות, ולכן על המשרד להסדיר עניין זה. נוסף על כך, שיעור ייצוג המבטחים בפועל נמוך במידה ניכרת משיעור הייצוג שמציגות הקופות.



בחירות לשם מינוי נציגי ציבור התקיימו רק בשתי קופות, והועלה שמבטחים מעטים השתתפו בהן. עוד הועלה כי עקב סדרי הבחירות של מאוחדת כמה מן הנבחרים למוסדות המנהלים אינם מייצגים את מבוטחי הקופה אלא מייצגים בעלי אינטרסים אחרים, לרבות עובדי הקופה, וכי כמה מנציגי הציבור המעטים במוסדות המנהלים של לאומית הם למעשה נציגי הע"ל.

הקופות מסרו למשרד מבקר המדינה נתונים לגבי מספר נציגי הציבור במועצותיהן, אולם ייצוג הציבור במועצות הקופות מצומצם מן הייצוג שמציגות הקופות, ולמנגנוני הקופות - ההנהלות הפעילות, ההסתדרויות והעובדים - ייצוג ניכר במוסדות המנהלים, הגדול מן הייצוג שעליו דיווחו הקופות. מאחר שנציגי המבוטחים מייצגים גם את העובדים וזכים העובדים לייצוג גדול עוד יותר. דבר זה מעלה חשש כבד שבכך הוחטאה מטרה מרכזית של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ויש צורך לאזן בין השפעת נציגי הציבור להשפעת שאר הנציגים במועצות כדי להשיגה.

על משרד הבריאות להנחות את הקופות לקבוע בתקנוניהן אחוזי ייצוג מזעריים למבוטחים ולנציגי הציבור ואחוזי ייצוג מרביים לעובדים ולנציגים של גופים נוספים במועצת הקופה ולקבוע תמהיל ראוי לקבלת החלטות כדי שכל הקבוצות ייוצגו כראוי. על המשרד ושר הבריאות לפעול לשינוי המצב בקופות, ואם יהיה צורך אף להסדיר זאת באמצעות חקיקה.

מינוי חברי דירקטוריון בקופות החולים

חוק החברות קובע כי האספה הכללית תמנה את הדירקטורים בחברה. בהתאם להיררכיה בין הגופים, הנגזרת מהוראות החוקים, הגוף בעל הסמכויות למינוי חברי הדירקטוריון והוועד הוא גם בעל הסמכות לדון בדיווחיהם של גופים אלה.

חברים בגוף מבצע הם לעתים גם חברים בגוף המנהל הקובע מדיניות, אולם על החברה להגביל את השפעתם, בדרך כלל באמצעות הגבלת מספרם והסדרים למניעת ניגוד עניינים בין תפקידיהם השונים.

כאמור, ייצוג הולם של מבוטחי הקופה צריך לבוא לידי ביטוי בהרכב המוסדות המנהלים של הקופה. מעורבות של עובדי הקופה במוסדות המנהלים שלה אפשרית, אך יש להגבילה כדי שהאינטרסים של כלל המבוטחים יבואו לידי ביטוי בקביעת מדיניות הקופה. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי המינוי של חברי הדירקטוריון בקופות ולהלן הממצאים:

ייצוג המבוטחים בדירקטוריונים

הכללית: תקנון הכללית אינו עוסק בייצוג מבוטחים בדירקטוריון, ולכן גם אינו קובע כמה נציגי ציבור יהיו חברים בו וכיצד ייבחרו. ועדת ולנשטיין מינתה לדירקטוריון הקופה שבעה חברים ויו"ר מתוך 12 חברי הדירקטוריון שמונו באותה העת (58%). מאחר שבהיעדר תקנון מאושר לא התקיימו בחירות למועצה, לא נבחרו גם דירקטורים חדשים, שהיו אמורים להתמנות בידי המועצה שתיבחר. רק באוקטובר 2007, לאחר דין ודברים של הכללית עם המשרד, אישר המשרד לכללית למנות ארבעה נציגים נוספים לדירקטוריון, שניים מהם כיהנו במועצה והיו ברשימה שאישרה ועדת ולנשטיין, ושניים היו נציגי ההסתדרות. במועד סיום הביקורת כיהנו בדירקטוריון שמונה חברים בלבד (מלבד המנכ"ל), מהם שישה נציגי ציבור (75%) ושני נציגי ההסתדרות.

מכבי: תקנון מכבי אינו קובע כמה נציגי ציבור יהיו חברים בדירקטוריון. בדצמבר 2007 היו 18 מ-32 חברי הדירקטוריון נציגי ציבור (56%), אך הביקורת העלתה כי למקצתם קרובי משפחה

המועסקים בקופה ואחרים נמצאים לכאורה במצב של ניגוד עניינים בין פעילותם בקופה ובין עיסוקיהם האחרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2010 כתבה מכבי כי לגבי קרובי משפחה של חברי דירקטוריון המועסקים בקופה, מדובר במקרה בודד של קרוב משפחה שנפטר ושני מקרים נוספים שאחד מהם הוא רופא בעל מומחיות ייחודית. עוד הוסיפה מכבי כי כל חבר דירקטוריון יצהיר על טופס היעדר ומניעת ניגוד עניינים וכי רופא עצמאי אינו שונה מעובד ומעורבותו במוסדות המנהלים אפשרית, ואינו מעלה חשש לכאורי לניגוד עניינים עקב עיסוקו.

מאודות: תקנון מאוחדת קובע כי סך כל הרופאים והעובדים בדירקטוריון לא יהיה גבוה משליש. אמנם באפריל 2008 היו 8 מ-13 חברי הדירקטוריון נציגי ציבור (62%), ואולם, כאמור, הם נבחרו מבין חברי המועצה, שנבחרו בתהליך בחירות שנמצאו בו ליקויים חמורים ובהם מעורבות של ההנהלה הפעילה.

לאומית: תקנון לאומית קובע כי בדירקטוריון יכהנו עשרה חברים וכי שליש מהם ייבחרו על ידי המועצה מתוך רשימה שתגיש לה ועדה ציבורית. חמישה מתשעת חברי הדירקטוריון שניהנו במאי 2008 היו נציגי ציבור (44%), הממשלה לא מינתה ועדה ציבורית וממילא ועדה כזו לא פעלה. זאת ועוד, לאומית אינה מיישמת גם את מלוא הוראות התקנון שלה בדבר מינוי נציגי ציבור בבחירות בקרב המבוטחים, שכן כמה מנציגי הציבור מונו בידי הע"ל.

ייצוג מנגנוני הקופות בדירקטוריונים

1. הכללית: כאמור, בשנת 1995 מינתה ההסתדרות ארבעה מ-12 חברי הדירקטוריון (שליש). באוקטובר 2007 אישר המשרד לכללית למנות ארבעה נציגים נוספים לדירקטוריון, שניים מהם נציגי ההסתדרות, ולאחר המינוי כיהנו שמונה חברי דירקטוריון מלבד המנכ"ל, מהם שני נציגי ההסתדרות.

2. מכבי: 42% מחברי מועצת מכבי הם נציגי המנגנון של הקופה. כאמור, למקצת נציגי הציבור במועצה יש קרובי משפחה המועסקים בקופה, וחברי מועצה אחרים נמצאים לכאורה במצב של ניגוד עניינים בין פעילותם במועצה ובין עיסוקיהם האחרים.

למנגנון מכבי יש אפוא השפעה רבה על מינוי הדירקטורים, ומכאן החשש לזהות אינטרסים של נציגי המנגנון הבוחרים והדירקטורים הנבחרים בידיהם.

במסגרת תיקון התקנון שאושר במוסדות מנהלים של מכבי הוסדרה סוגית קרבת המשפחה של חברי מועצה נציגי ציבור לעובדי מכבי וכן נקבע שרוב חברי המועצה והדירקטוריון יהיו נציגי ציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות אלה אינן מונעות את ניגוד העניינים המוכנה שבו מצויים נציגי ציבור שמקורם במנגנון מכבי כבואם לבחור דירקטורים.

3. מאוחדת: א. הצבעת המועצה למינוי חברי הדירקטוריון נשאה מאפיינים דומים לאלו של בחירת נציגי הציבור במחוזות: הבחירות לדירקטוריון לא תועדו כנדרש ולקו בהתערבות של ההנהלה הפעילה בבחירתם של אלו שאמורים לפקח עליה, ובין היתר הציגה ההנהלה הפעילה רשימת מועמדים מטעמה.

הביקורת לא מצאה שמועמדים נוספים הגישו מועמדות לדירקטוריון או שחברי המועצה דנו ברשימת מועמדים נוספת.

מן האמור לעיל עולה שהבחירות במאוחדת לא היו תקינות ולדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים מלמדים שהוחטאה אחת ממטרות הבחירות - לשמש מחסום לקבוצות קטנות בבואן להשפיע על קבלת ההחלטות בקופה.

ב. כאמור, חוק החברות קובע כי "הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו". החוק הטיל מגבלות על מינוי דירקטורים כדי לוודא שחברי הדירקטוריון ייצגו את כל בעלי המניות של החברה. אחד מתפקידי העיקריים של הדירקטוריון בקופת חולים הוא לבקר את ההנהלה הפעילה של הקופה, ומכאן חשיבות ההפרדה בין הדירקטוריון, שהוא דרג מנהל וקובע מדיניות, ובין ההנהלה הפעילה, שהיא דרג מבצע המחויב במתן דוח לדירקטוריון.

הביקורת העלתה כי כמה מאנשי ההנהלה הפעילה ודרגי הביצוע מכהנים כחברי דירקטוריון ובהם מנהל אגף השיווק בקופה, אחד ממנהלי המחוזות ושני רופאים. כך נוצר לכאורה ניגוד עניינים ונפגעת ההפרדה האמורה בין גוף מנהל לגוף מבצע, הפוגמת ביכולת הדירקטוריון לפקח על ביצועי ההנהלה הפעילה.

בביקורת עלה שלכאורה 5 מ-12 חברי הדירקטוריון שכיחנו בתפקידם בין מרס 2006 לאפריל 2008 היו נציגי עובדים ורופאים⁸⁶, וזאת בניגוד לתקנון, הקובע כי נציגים אלו לא יהיו יותר משליש מחברי הדירקטוריון.

4. לאומית: בדצמבר 2003 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל, לאומית והע"ל בעקבות משבר שאליו נקלעה הקופה. בהסכם סוכם כי שרי המשפטים, הבריאות והאוצר יקימו ועדה ציבורית שתגבש רשימה של אנשים הראויים להיבחר לדירקטוריון. כן סוכם כי שליש מחברי דירקטוריון הקופה ימונו בידי המועצה מתוך רשימה שתגיש לה הוועדה הציבורית ב-1.3.04 או בתום שלושים יום מהמועד שבו הגישה הוועדה לקופה את שמות המועמדים, לפי המאוחר בהם. עם זאת לגבי בחירת שני השלישים האחרים לא נקבע דבר.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת, יוני 2010, לא הקימו שרי המשפטים, הבריאות והאוצר ועדה ציבורית, וממילא ועדה שכזאת לא הכינה רשימת מועמדים לדירקטוריון, ולכן לא מונו נציגי ציבור במקום נציגי הע"ל. יתר על כן, מראיונות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם ארבעה מחמשת נציגי הציבור בדירקטוריון עולה ששלושה מהם מונו בידי יו"ר דירקטוריון הקופה.

86 מנכ"ל הקופה, שני מנהלים ושני נציגי ארגון הרופאים.

כאמור, לאחר סיום הביקורת, בסוף יולי 2010, חתמה לאומית על הסכם עם הממשלה שקבע, בין היתר, כי תוקם ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס שתבדוק כשירות של מועמדים ואחר כך תמנה 4 מ-11 חברי הדירקטוריון ותגיש למועצה רשימת מועמדים לאחר בדיקת כשירותם, שמתוכה תבחר המועצה ארבעה חברים נוספים.

לפיכך על לאומית והמשרד לפעול בהקדם לקביעת תקנון חדש ללאומית על פי ההסכם, לאישורו וליישומו כדי שלא יישנו הליקויים שעלו ביישום ההסכם מדצמבר 2003.

אפשרויות לקשר עם חברי המוסדות המנהלים

יש מקום שחברי המוסדות המנהלים, ובייחוד נציגי הציבור בהם, יזהו את צורכי המבוטחים יטו אוזן קשבת לפניותיהם ויתנו להם ביטוי בדיוני המועצה והדירקטוריון ובתכניות הקופה. על כן חשוב לפרסם לציבור את דרכי ההתקשרות עם חברי המועצה והדירקטוריון אולם אף לא אחת מן הקופות פרסמה את רשימת חברי המועצה והדירקטוריון, וממילא הן לא מפרסמו דרכי התקשרות עם נציגי הציבור במוסדות המנהלים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הקופות לשקול לפרסם את שמות נבחרי הציבור במועצה ואת דרכי ההתקשרות עמם, ועל המשרד להסדיר ולפתח תחום זה.

בעקבות הביקורת פרסמה הכללית באתר האינטרנט שלה את שמות נציגי הציבור ואת דרכי ההתקשרות עמם.

ועדות בירורים

כאמור, על פי החוק, מבוטח החולק על החלטת הקופה יכול להתלונן לפני האחראי לבירור תלונות של הקופה או לפני נציב הקבילות של המשרד. החוק קבע גם כי בית הדין לעבודה הוא אפשרות נוספת לבירור מחלוקות מסוימות בין המבוטח לקופה והסמך את הקופות לקבוע בתקנוניהן מנגנון נוסף לביצוע "הליכים לבירור או לפישור תביעות של חבר, ובלבד שהליכים אלה לא יתקיימו אלא לפי בקשתו". ואכן תקנוני הכללית, מכבי ומאוחדת קובעים מנגנון של בוררות לקופה, ואילו בתקנון לאומית לא נקבע מנגנון כזה. משרד מבקר המדינה בדק כמה היבטים בפעולת מנגנוני הבוררות של הכללית ומכבי ובכלל זה היקף פעולתם, דרכי מינוי חבריהם וסדרי פעולתם.

הכללית : בדומה לאחראי לבירור תלונות, מנגנון בוררות צריך לבדוק תלונות של מבוטחים נגד ההנהלה הפעילה, ולכן חשוב שמנגנון זה לא יהיה תלוי בה. ואכן בתקנון הכללית נקבע כי הוועד המפקח בוחר ועדת בירורים. בהוראת השעה מאפריל 1995 החליט הוועד המפקח כי חוץ מן הסמכות להחליט על תיקונים בתקנון, הוא יעביר למועצה את כל סמכויותיו, לרבות ניהול ועדות הבוררות.

ואולם, בניגוד להחלטתו, במשך 11 שנה (עד אפריל 2006) המשיך הוועד המפקח לנהל את מנגנון הבוררות של הכללית, אף שהמוסדות המנהלים לא דנו בכך ולא אישרו זאת. עוד הועלה כי פעילות מנגנון הבוררות של הכללית מעטה, בין היתר מכיוון שהיא מיעטה לפרסם לציבור המבוטחים את עצם קיומו של מנגנון הבוררות ואת דרכי הפנייה אליו.

לאחר הביקורת הגבירה הכללית את הפרסום בדבר מנגנון הבוררות, בין היתר באינטרנט ובסניפי הקופה, ובעקבות הפרסום חלה עלייה בשיעור הפניות לוועדות הבוררות.

מ כ ב י: תקנון מכבי קובע שהוועידה הארצית תבחר בית דין ותסדיר את פעילותו. עוד קובע התקנון כי "בית הדין של הקופה ישמש כמוסד של בוררות מוסכמת לבירור סכסוכים בין הקופה לחבריה, עובדיה או נותני שירותים מטעמה" וכי חברי מוסד הבוררות לא יהיו תלויים בהנהלה הפעילה: "כל חבר אשר זכאי לבחור ולהיבחר כציר לוועידה יהא כשיר להיבחר כחבר של בית הדין, ובתנאי שאינו משמש כחבר במועצה, בהנהלה [דירקטוריון], במזכירות [הנהלה פעילה] או בוועדת הביקורת של הקופה ושאליו הוא נושא תפקיד אשר יכול להעמידו במצב של ניגוד עניינים עם תפקידו כחבר בית הדין".

הועלה כי פעילות מנגנון הבוררות של מכבי מעטה: בשנים 2005-2006 דן בית הדין בשני תיקים בלבד. לא נמצא שהמוסדות המנהלים של מכבי דנו בהיקף פעילותו של מנגנון הבוררות ובדרכי פרסומו.



כל עוד מחייב החוק מנגנון בוררות, על הקופות לפרסם את דבר קיומו לציבור המבוטחים. על המשרד לבחון את נחיצות מנגנון הבוררות בקופות שבהן המנגנון אינו פעיל וקיימות חלופות, ואם יחליט לבטלו עליו לפעול לשינוי החוק בעניין זה.

סיכום

הקופות הן גופים דו-מהותיים - גופים פרטיים שהיבטים רחבים וחשובים בפעילותם הם ציבוריים. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), מתווה את מתכונת הקמת מועצת הקופה וקובע כי נציגי חברי הקופה אינם רשאים להיות עובדי הקופה או מי שקשורים עמה בקשר עסקי. כמה מתקנוני הקופות דורשים שחברי המוסדות המנהלים יפעלו לטובת הקופה וימנעו מניגודי עניינים. עקרונות הממשל התאגידי מחייבים את קיומם של כלי בקרה ופיקוח יעילים על התפקוד השוטף של הקופה. במשך השנים התפתחו בחקיקה ובפסיקה נורמות ראויות ועדכניות לפעולתם של מוסדות מנהלים בגופים ציבוריים, ואולם קופות החולים אימצו רק חלק מנורמות אלו ותרבות הניהול המודרנית שהן מבטאות. נוסף על כך, התברר שנורמות ראויות שנקבעו בתקנונים לא תמיד יושמו במוסדות המנהלים של הקופות, ובייחוד אמורים הדברים לגבי מאוחדת, שבה פעלו חברי מוסדות מנהלים מתוך ניגוד עניינים, בניגוד לחוק, ופעולות אחדות אף העלו חשש לפגיעה בטוהר המידות.

במשך שנים לא צלחו ניסיונות ההידברות בין משרדי הבריאות והאוצר ובין הקופות להסדרת המבנה הארגוני; אולם לאחרונה, בין היתר בעקבות הביקורת, הגיעה הממשלה להסכם עם לאומית שהוא בבחינת פריצת דרך בכל הנוגע לאימוץ עקרונות של ממשל תאגידי מתקדם לניהול ולבקרה. על הממשלה לפעול בשיתוף פעולה עם שאר הקופות להחיל עליהן הסכם דומה, בשינויים המתחייבים. אם וכאשר ייושם ההסכם והממשלה תחיל אותו על שאר הקופות, תהא זו פריצת דרך שעשויה להביא לשליטה של הציבור בקופות בעזרת נציגים בעלי כישורים מתאימים והפחתת משקלן של קבוצות שמייצגות אינטרסים. השינוי מחייב עוד עשייה והסדרה משפטית, ומבקר המדינה יעקוב אחר השינויים והמשך יישומם של כללי בקרה ופיקוח.

היעדר הסדרה בכתובים של נורמות עדכניות בקופות בכלל ובמאוחדת בפרט, הם פגם מתמשך שהיו מקרים שהביא לידי פגיעה בסדרי מינהל תקין. על הקופות ומשרד הבריאות להסדיר תקנונים ונהלים ראויים; לקבוע כללים מחייבים למניעת ניגודי עניינים וליצור כלי פיקוח ובקרה עדכניים.

עקב כישלונם של המוסדות המנהלים של מאוחדת בכל הנוגע למניעת מצבים של ניגוד עניינים בקופה, דבר שאפשר את קיומם של ליקויים רבים, נרחבים ומהותיים בקופה - על המוסדות המנהלים להסדיר דיווח מסודר ורשמי של חבריהם על העסקת קרובי משפחתם בקופה או בחברות המעניקות שירות לקופה או על קשרים עסקיים שלהם עם הקופה. על חברי המוסדות המנהלים להביא מידע זה לפני חברי המועצה כדי שייקבע הסדר למניעת ניגוד עניינים.

מאחר שנמצא כי לוועדות הביקורת (למעט מכבי) מונו גם חברי מוסדות מנהלים שהם נציגים של מנגנון הקופה או של ספקים או שקרובי משפחתם מועסקים בקופה, מן הראוי שמשרד הבריאות יפעל לחייב את אותן הקופות לאמץ את הנורמה שנקבעה בהסכם של הממשלה עם לאומית או את הנורמה שנקבעה בחוק החברות, שלפיה כל הדירקטורים החיצוניים יהיו חברים בוועדת הביקורת או לפחות לקבוע כי בוועדת הביקורת יהיה רוב של נציגי ציבור. על המוסדות המנהלים של מאוחדת לקבוע בתקנון הקופה את השינויים הנחוצים בפעילות ועדת הביקורת כדי שתשקף נורמות ציבוריות עדכניות וליישם שינויים אלה הלכה למעשה.

מאחר שבמאחדת ובלאומית לא תועדו ישיבות המוסדות המנהלים כראוי, על משרד הבריאות לקבוע כללים שיאפשרו את שקיפות הדיונים של המוסדות המנהלים של הקופות, בין היתר עבור חברים שלא השתתפו בהן ועבור המשרד, וימנעו חילוקי דעות לגבי הנאמר והמוחלט בישיבות. אשר לחברי המוסדות המנהלים של מאחדת ולאומית, עליהם לנהל את דיוניהם כמקובל בגופים ציבוריים ולתעד אותם בשקיפות. נוסף על כך, נוכח הליקויים בתחום הביקורת הפנימית במאחדת על משרד הבריאות להנחות את הקופות לפעול כדי למנוע תלות של המבקר במבוקר.

נוכח הליקויים שנמצאו בהתקשרות של מאחדת ולאומית עם רואי החשבון, על המוסדות המנהלים של הקופות להסדיר תחום זה, ועל משרד הבריאות להנחות את הקופות בנושא ולעמוד על יישום הנחיותיו. כמו כן על משרד הבריאות והקופות לפעול כדי שהדירקטוריון יהיה מעורב בבחירת רואה החשבון והיועץ המשפטי ובקביעת תנאי העסקה שלהם, ולמנוע תלות של גורמים אלה בגורם ניהולי אחד, בין שהוא המנכ"ל ובין שהוא היו"ר. על הקופות לכלול בהסכם עם משרד רואי החשבון שלהן התחייבות ששיעור פעילותו עבור הקופה לא יהיה גבוה משיעור מסוים מכלל פעילות משרדו, כפי שקובעים כללי מועצת רואי החשבון.

נוכח ההבדל בין הקופות בכל הנוגע להסדרת תפקידי המוסדות המנהלים בתקנוניהן, תפיסותיהן השונות של הקופות לגבי המוסדות המנהלים ותפקודיהם השונים של המוסדות הללו, על משרד הבריאות לקבוע נורמות מחייבות לפעילות המוסדות המנהלים, שיהיו בגדר מכנה משותף של כל קופות החולים, ולאפשר לקופות לקבוע את שאר היבטי הפעילות של המוסדות המנהלים. עליו להנחות את הקופות לכלול בתקנוניהן או בנהליהן נורמות ציבוריות עדכניות בכל תחומי פעילותן, ובין היתר לקבוע סעיפים המסדירים את פעילות המוסדות המנהלים בהן ובכלל זה לקבוע מספר מינימלי של ישיבות בשנה; קוורום לקבלת החלטות בהתחשב בקיומן של ועדות ובתדירות התכנסותן; תדירות ישיבות ועדת הביקורת ואת חובות הדירקטורים. מלבד זאת על הקופות לעקוב אחר יישום החלטות המוסדות המנהלים.

מאחר שיש חשיבות רבה להשתתפות רציפה של החברים בישיבות המוסדות המנהלים, שבהן מקבלים החברים מידע רב, מוחלפות דעות ומתקבלות החלטות על התנהלות הקופה, על המוסדות המנהלים של הקופות לקבוע בתקנונים כללים ברורים בעניין הנוכחות בישיבות, להקפיד על בדיקתה, להסדיר בתקנונים את נושא השימוש במיופי כוח ולהמעיט בו. כמו כן על הקופות לנקוט אמצעים כלפי חברים שאינם נוכחים בקביעות בישיבות.

נוכח המעורבות המועטה של הציבור בניהול הקופות על משרד הבריאות לקבוע דרך לייצוג ציבור המבוטחים ולקבוע אחוזי ייצוג מרביים למבוטחים, לעובדי הקופות ולנציגים של גופים נוספים במועצות הקופות וכן תמהיל ראוי שלהם, ובכלל זה תמהיל נאות לקבלת החלטות. על משרד הבריאות ושר הבריאות לפעול לשינוי המצב בקופות בתחום זה בהסכמה; ובכלל זה לבחון דרכים לייצוג הציבור בדרך שנקבעה בהסכם שחתמה לאומית עם הממשלה. אך עם הדבר לא יצלח יהיה צורך לשקול להסדיר זאת באמצעות חקיקה.

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 בפעולות ההנהלה הפעילה.

נוכח הליקויים החמורים בקופת חולים מאוחדת בתחומי גיוס המבוטחים, סדרי שיווק של הקופה, סדרי מכרזים והתקשרויות, חלוקת טובות הנאה על חשבון כספי הציבור ונוכח ניגודי העניינים שהתגלו בה, נוכח החשש שהייתה בפעילותה פגיעה בטוהר המידות והחשש להסתרת מידע - שהתאפשרו בשל פגמים מהותיים בבקרה של המנהלים - על משרד הבריאות, הממשלה או הוועדה לענייני ביקורת המדינה 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.