

היבטים בפעילות מגן דוד אדום והמוסדות המנהלים שלו

תקציר

מגן דוד אדום הוא תאגיד ציבורי-סטטוטורי, ובלשון החוק - אגודה (להלן - מד"א, האגודה או הארגון), שהקמתו הוסדרה בחוק מיוחד - חוק מגן דוד אדום, התש"י-1950 (להלן - חוק מד"א או החוק). על פי החוק מטרת מד"א הן "(א) למלא את התפקידים של אגודה ארצית¹, ולהיות לצורך זה שירות עזר לשירות הרפואי של צה"ל בזמן מלחמה, ולהתכונן לכך בזמן שלום. (א1) להיערך לקראת אירוע אסון המוני. ולהשתתף בתרגילים לצורך כך. (ב) לקיים לטובת כלל התושבים שירותי עזרה ראשונה. (ג) לקיים לטובת כלל התושבים שירות של אגירת דם, פלאסמה ומוצרי לוואי שלהם. (ד) למלא כל תפקיד נוסף שייקבע בתקנון האגודה". ערכם הכולל של השירותים שמד"א מנהל ומספק הוא כ-573 מיליון ש"ח² בשנה. החוק קובע כי שר הבריאות ממונה על ביצוע חוק מד"א. החל משנת 2006 מד"א הוא אגודה בתנועה הבינלאומית של הצלב האדום, הסהר האדום או הקריסטל האדום (להלן - הצלב האדום).

חוק מד"א גם קובע כי בראש האגודה יעמוד נשיא האגודה המתמנה על ידי נשיא המדינה למשך שלוש שנים³. שאר מוסדות האגודה הם: הוועידה הארצית (להלן גם - הוועידה); המועצה; והוועד הפועל. המועצה בוחרת ועד פועל מבין חבריה. תפקידיהם העיקריים של המועצה והוועד הפועל (להלן - המוסדות המנהלים) הם לקבוע את מדיניות מד"א ולפקח על פעולות ההנהלה. עוד קובע החוק כי ניהול ענייני האגודה יהיה בסמכותו של הוועד הפועל, כל עוד לא נמסר עניין מסוים למוסד אחר של האגודה.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה מגוון סוגיות הנוגעות למוסדות המנהלים של מד"א, ובכללן: תפקיד הוועד הפועל; השימוש שעושים המוסדות המנהלים בביקורת הפנימית ככלי לפיקוח ובקרה; פעילות ועדת הכספים של הוועד הפועל; תדירות התכנסות המוסדות המנהלים ואופן מילוי תפקידיהם; סדרי הבחירה והמינוי של נציגים במוסדות המנהלים; דרכי המימון של שירותי טיפול נמרץ; מתן גמול לחברי הוועד הפועל; דרכי ההתקשרות עם היעוצים המשפטיים ועם רואי החשבון של מד"א. יצוין כי בשנת 2002 בדק משרד מבקר

1 תפקידים של אגודה ארצית - תפקידים שנועדו על פי אמנת זנבה לאגודות ארציות של הצלב האדום או לשאר אגודות עזרה של מתנדבים המוכרות ומוסמכות כחוק על ידי ממשלותיהן.

2 על פי הדוחות הכספיים ליום 31.12.10.

3 מועצת האגודה בוחרת מועמד לתפקיד נשיא מד"א ומודיעה על כך לשר הבריאות. השר מחליט אם להמליץ לנשיא המדינה על המועמד שנבחר. אם השר מחליט שלא להמליץ על המועמד, המועצה צריכה לבחור מועמד אחר ולהודיע עליו לשר.

המדינה את המוסדות המנהלים של מד"א⁴ (להלן - הדוח הקודם). הבדיקה הנוכחית נעשתה במד"א, במשרד הבריאות, במשרד האוצר, במשרד המשפטים, בוועדה לבדיקת מינויים ובמשרד החוץ.

עיקרי הממצאים

הכללים והגדרת התפקידים החלים על מד"א כגוף הפועל בסביבה של ממשל תאגידי

החלת כללי ממשל תאגידי במד"א: מד"א כארגון הוקם לפני שנים רבות מאוד, לפי תפיסות ניהוליות מקובלות שהיו באותה עת. ואולם בשנים האחרונות חל שינוי בתפיסה של סדרי ניהול ובקרה ראויים בחברות ובתאגידים. התפיסה החדשה מכונה "ממשל תאגידי" ועיקרה הגברת פעולות הבקרה של מועצת המנהלים, של ועדת הביקורת ושל המבקר הפנימי בתאגיד על סדרי הניהול התפעולי והכספי של התאגיד. כך יכול להיווצר ביטחון סביר כי התאגיד יתנהל כיאות ויפעל בשקיפות לפי עקרון השוויון וכללי דיווח ובקרה ראויים, וכי המנהלים וגורמי הפיקוח והבקרה יישאו באחריות לפעילותם. חברות ממשלתיות פועלות מתוקף חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), אולם לגבי תאגידים ציבוריים אין חוק דומה. בהעדר סגלים מוסדרים בחר משרד מבקר המדינה להשתמש בתפיסת הממשל התאגידי הבאה לידי ביטוי בחוק החברות הממשלתיות, בחוק החברות (תיקון מס' 16), התשע"א-2011 ובטרום תזכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים, התשע"א-2011 (ראו להלן) כצו ציבורי-מינהלי לארגונים; אף שחוק התאגידים הציבוריים עדיין לא עוגן בחקיקה, אין לו מעמד נורמטיבי מחייב ולא חובה משפטית מן הראוי שהמוסדות המנהלים של מד"א, ישקלו לבחון לעומק את השינויים בממשל התאגידי הנדרשים במד"א והאם יש בתפיסה זו כדי לשנות הוראות במבנה מד"א ובתקנון שלו.

הביקורת העלתה כי הממשלה נהגה בסחבת במינוי נציגיה למוסדות המנהלים ובכך גרמה למניעת אפשרות לשינויים ורענון השורות. עד ינואר 2012 טרם מונו כל נציגי הממשלה. זהו פגם מהותי שיש להסדירו בהקדם. יתרה מכך העיכוב במינוי נציגי הממשלה גרם לכך שהמועצה הכריעה בדבר בחירת יו"ר ועד פועל ללא נציגי ממשלה, שלבחרתם יש משקל ציבורי רב. כך לא השתתפה הממשלה בעיצוב מנגנון חשוב ובמינוי חשוב שנועד לפיקוח על פעילות הארגון.

פיקוח על תאגידים ציבוריים באמצעות הרשות לתאגידים ציבוריים: רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר (להלן - הרשות) מופקדת על בדיקת תקינות פעולותיהן של החברות הממשלתיות, על ביצוע מעקב אחר פעילותן ואף על הנחייתן. לעומת זאת אין כיום רשות ממשלתית אחת שתפקידה לערוך פיקוח דומה על התאגידים הציבוריים⁵, ובכללם מד"א⁶, ולשמש להם גורם מנחה. המועצה

4 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, דוח 1/1 שנת 2002, בפרק "מגן דוד אדום: המוסדות המנהלים, הסטנדרטים לשירות והיבטים של המצב הכספי", עמ' 525 ואילך.
5 קיימים מעל 50 תאגידים ציבוריים, ובהם רשות שדות התעופה, שירות התעסוקה והמועצה להשכלה גבוהה.
6 הצעת חוק התאגידים הציבוריים, אם תתקבל, תכפיף את התאגידים ובכלל זאת את מד"א לרשות לתאגידים ציבוריים שתוקם.

לתאגידי ציבוריים שהקים בשנת 1992 שר המשפטים דאז, מר דן מרידור פרסמה ביוני 2003,⁷ את דוח המועצה לתאגידי ציבוריים⁸ שהמליץ על החלת הוראות המתאימות לתפיסת הממשל התאגידי לכלל התאגידים הציבוריים. אולם נכון לסוף 2011 המלצות הדוח טרם הוסדרו בחוק. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעה מסגרת-על ממשלתית שתפקח על תאגידים כמו מד"א ותאגידי ציבוריים אחרים.

חלוקת התפקידים בין הוועד הפועל להנהלה: בממשל תאגידי מודגשת הפרדת התפקידים בין מועצת המנהלים, שעיקר תפקידה הוא בקרה, לבין ההנהלה, העוסקת בעיקר בניהול וביצוע. לעומת זאת בתפיסת הניהול הקיימת במד"א שכאמור טרם שונתה הרי שעל פי החוק ותקנון מד"א לוועד הפועל ולהנהלה יש תפקיד ניהולי. יו"ר הוועד הפועל מעורב, לפי החלטת הוועד הפועל מאוקטובר 2006, בניהול התרומות ובסדרי הקצאתן בארגון ואף בניהולן השוטף של התרומות (היקפן הכספי של התרומות הוא כ-120 מיליון ש"ח בשנה). מנהלי מחלקות במד"א ואף עוזר המנכ"ל פונים ליו"ר הוועד הפועל לקבלת אישור לשימוש בכספי תרומות מיועדות. בהקשר לכך יצוין שהוועד הפועל, ובראשו היו"ר, לא הסדירו בכתובים את הפרדת הסמכויות בין הוועד הפועל לבין הנהלת מד"א, והמנכ"ל בראשה. דבר זה ראוי לעשותו.

אי-הגבלת כהונתם של המנכ"ל ויו"ר הוועד הפועל: כהונה ארוכה מדי של בעלי תפקידים בכירים עלולה להביא לידי צבירה של עצמת יתר ועלולה לפגוע בבקרה ובהתחדשות הארגונית. ואכן - בשירות המדינה מוגבלת כיום כהונתם של בעלי תפקידים בכירים מסוימים. גם טיטות תזכיר הצעת חוק התאגידיים הציבוריים מאמצת את המלצת דוח המועצה לתאגידי ציבוריים וממליצה להגביל את תקופת כהונתו של מנכ"ל תאגיד. בחוק ובתקנון האגודה אין הגבלה על תקופת כהונת מנכ"ל מד"א ויו"ר הוועד הפועל, ובפועל המנכ"ל הנוכחי, מר אלי בין, מכהן בתפקידו מאוגוסט 2005, ואילו יו"ר הוועד הפועל הנוכחי, ד"ר נעם יפרח, מכהן בתפקידו משנת 2004.

תיקוני תקנון מד"א: המועצה הקימה בדצמבר 2006 ועדה לשינוי תקנון מד"א (להלן - ועדת התקנון). הוועדה סיימה את עבודתה במרץ 2007. על אחדים מהשינויים שהמליצה עליהם כבר המליץ מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם. ואולם, עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2011) לא דנה המועצה בכלל השינויים שהציעה ועדת התקנון, אף שחלפו מעל ארבע שנים. נשיא מד"א, פרופ' יהודה סקורניק, לא פעל למען העלאת נושא התקנון לדיון, וממילא גם לא התקבלו החלטות בנושא. הדבר מעיד על ליקויים בתפקודה של המועצה בעניין זה, וכן על התייחסות לא נאותה של מד"א להערות מבקר המדינה. אפשר לראות בכך גם פגם בפעילות הנשיא שלא הצליח לגרום למועצה לדון בשינויי התקנון עליהם המליצה הוועדה.

7 בין היתר לאחר דוחות ביקורת של מבקר המדינה: מבקר המדינה, דוח ביקורת על תאגידי סטטוטוריים (1995); דוח שנתי 253 (2003), עמ' 82 ואילך; דוח שנתי 257 (2006), בפרק "היעדר הסדר מקיף בדבר סדרי ניהולם של תאגידי סטטוטוריים", עמ' 59 ואילך.

8 "התאגידיים הציבוריים - דין וחשבון", המועצה לתאגידי ציבוריים, יוני 2003.

פגמים מהותיים בהליכי פיקוח ובקרה וביקורת פנימית

מחדלים בפעילות ועדת הביקורת ופיקוח הוועד הפועל עליה: לוועדת הביקורת של כל ארגון ישנה חשיבות ניכרת בתחומי פיקוח ובקרה. חשיבות זאת גברה לפי תפיסת הממשל התאגידי. ועדת הביקורת של מד"א לא מילאה את תפקידיה כנדרש: הוועדה לא אישרה את תכנית העבודה של המבקר הפנימי; הוועדה לא התכנסה בתדירות הדרושה, וכשהתכנסה לא היה בה מספר החברים הנדרש לשם קיום דיונים; הוועד הפועל לא מינה די חברי ועדה שיאפשרו לה למלא את תפקידיה ולא עקב אחר עבודתה. חשוב וחמור לא פחות - הוועדה לא דנה בהיקף הביקורת הנדרש במד"א ובמבנה הראוי למערך הביקורת. אף על פי שנוהל הטיפול בדוחות ביקורת קובע כי הוועד הפועל ידון בדוחות הביקורת באמצעות ועדת הביקורת, הועלה כי יושבי ראש ועדת הביקורת לא הציגו לפני חברי הוועד הפועל את התייחסות ועדת הביקורת לממצאי המבקר הפנימי ואת המלצותיה.

זאת ועוד ועדת הביקורת לא דנה בדוחות הביקורת במועד סביר לאחר השלמתם. כמו כן, ועדת הביקורת לא דנה בשנים 2007-2010 באיכות ההמלצות ותגובות המנכ"ל ובצעדים שננקטו לתיקון הליקויים. הוועד הפועל לא דן בפעילות ועדת הביקורת אלא הסתפק באישור סיכומי ועדת הביקורת, וגם זאת רק פעם אחת - בספטמבר 2009; הוועד הפועל לא פעל להבטחת מילוי תפקידי ועדת הביקורת כפי שהוא עצמו קבע אותם. בהתנהלות זו יש משום אי-הפנמה מצד יו"ר הוועד הפועל, מצד חברי הוועד הפועל ומצד המוסדות המנהלים את חשיבות הביקורת והבקרה.

תפקידי המבקר הפנימי: חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי מבקר פנימי לא ימלא תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים⁹. בבדיקה עלה שהמבקר הפנימי במד"א ממלא כמה תפקידים נוספים בתאגיד; הוא גם יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב שירותי הדם¹⁰, יו"ר הוועדה לאישור עבודות/מחקרים לצורכי לימודים וגם נוכח בישיבות ועדת המכרזים. משרד מבקר המדינה מעיר עוד כי גם אם המבקר הפנימי אינו שותף לקבלת החלטות בישיבות ועדת המכרזים, עצם נוכחותו פוגמת ביכולתו לעשות ביקורת בתחום המכרזים, כיוון שהוא היה נוכח בישיבות בעת קבלת ההחלטות.

סדרי מינוי יועץ משפטי ורואה חשבון

יועץ משפטי: מד"א מעסיק יועץ משפטי חיצוני (להלן - היועמ"ש). משנת 2008 מכהן היועמ"ש במד"א, כשהלכה למעשה הוא מועסק במד"א מאז שנת 2001. בשנים 2001-2008 הוא שימש כיועץ המשפטי של המועצה בהיקף מצומצם בהרבה. מאז שנת 2007 המוסדות המנהלים של מד"א לא בחנו אם המתכונת הקיימת של העסקת יועץ משפטי חיצוני מתאימה לארגון. הביקורת העלתה כי תקופת ההסכם שנחתם עם היועמ"ש בשנת 2008 לשנתיים הוארכה עד שיאוחר יועץ משפטי חדש, כיוון שמד"א

9 ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
10 תפקיד הוועדה הוא להיות גוף מייצג להנהלת מד"א בכל הנוגע למחשוב שירותי הדם, ובכלל זה הגדרת הצרכים, קביעת לוחות זמנים, קביעת התקציב והתקשרות עם גורמים חיצוניים. עבודת הוועדה הוגדרה במסמך עקרונות שהתקבל על דעת חבריה בפברואר 2005. המנכ"ל מינה לתפקיד יו"ר הוועדה את המבקר הפנימי בשנת 2004.

לא התחיל לאתר יועץ משפטי זמן סביר לפני תום מועד העסקת היועמ"ש. נכון למועד סיום הביקורת, עדיין מכהן היועמ"ש וטרם נבחר יועץ משפטי חדש בגלל עיכוב במינוי חברים למועצה ולוועד הפועל.

רואה חשבון: מתחילת שנת 2004 אותו משרד רואה חשבון נותן שירותי ראיית חשבון למד"א. מנהל אגף הכספים במד"א, מר עופר דן, דיווח בישיבת הוועד הפועל בשנת 2007, לאחר תום תקופת ההסכם עם משרד רואה החשבון האמור לעיל, כי ניתן להאריך בשלוש שנים נוספות, ללא הליך בחירה מחודש, וזאת בניגוד לאמור בהסכם שקבע את סופיות ההעסקה לסוף 2006. בהסתמך על כך החליט הוועד הפועל להאריך את ההסכם עד סוף דצמבר 2009. בנוסף, במועד סיום הביקורת, טרם מונה רואה חשבון חדש למד"א בגלל עיכוב במינוי חברים למועצה ולוועד הפועל שהוא הגורם המאשר את רואה החשבון שעליו המליצה ועדת המכרזים.

היבטי בקרה כספיים

היעדר דיון מספק ביישום תקני חשבונאות מקובלים בדוחות כספיים: המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות קבע כללים חדשים למוסדות שלא למטרות רווח - תקן מספר 5, תיקונים והבהרות לגילוי דעת חשבונאי 69 (להלן - התקן). כללים אלה משפרים את איכות הדיווח הכספי והשקיפות של אותם ארגונים; המדובר בנושא מהותי. ואילו במד"א - הוועד הפועל הקודם החליט בשנת 2003 לקבל את המלצת רואה החשבון של מד"א ולא להחיל על מד"א את הוראות התקן; בדוחות הכספיים של מד"א רואה החשבון מסתייג מאי יישום התקן. הוועד הפועל החדש דן בשנת 2006, בהסתייגות רואה החשבון של מד"א לגבי אי-יישום התקן¹¹. יו"ר הוועד הפועל העיר שהדיון הוא ראשוני והוועד הפועל יצטרך להחליט בהמשך, אולם הוא לא העלה הנושא לדיון מחודש במליאת הוועד הפועל.

אי-התייחסות להערות ועדת הכספים: 1. לוועדת הכספים בכל ארגון שמורה חשיבות מרובה ככלי לבקרה. ועדת הכספים במד"א העלתה במהלך השנים בדיוניה את הצורך לקבל הסברים נוספים מבעלי התפקידים במד"א וכן לקבל נתונים נוספים ומסמכים מפורטים יותר מאגף הכספים. אף על פי כן לא העלה יו"ר הוועד הפועל את הערות ועדת הכספים לדיון, והוועד הפועל לא דן בהן, גם כשהללו הוגשו לוועד הפועל במסגרת אישור הפרוטוקולים של ועדת הכספים. היעדר דיון כאמור פוגע בסדרי בקרה כספיים. התנהלות הוועד הפועל בעניין זה, ובראשו היו"ר, לקויה.

2. הביקורת העלתה כי מנהל מרחב דן במד"א, מר יוסי כהן, הוא גם חבר בוועדת הכספים של הוועד הפועל. יוצא אפוא שכחבר בוועדת הכספים של הוועד הפועל הוא מפקח על הניהול הכספי, בעוד שבמסגרת תפקידו כמנהל מרחב הוא מעורב בניהול - דבר היוצר חשש לניגוד עניינים.

11 בדוחות הכספיים של מד"א מופיע הרכוש הקבוע בערך סמלי בלבד. כתוצאה מכך הוצאות מד"א אינן כוללות פחת על הרכוש הקבוע, ובשנים האחרונות מד"א מציג עודף הכנסות על הוצאות.

ניהול סיכונים

ממשל תאגידי שם דגש על הצורך בבחינת סיכונים - פנימיים וחיצוניים - לארגון תוך היערכות של הארגון לבחון סיכונים אלה ולהתמודד עמם בעוד מועד. במסגרת התפתחות הממשל התאגידי בשנים האחרונות גוברת ההתייחסות לסיכונים אלה. באשר למד"א - עד מועד סיום הביקורת דן הוועד הפועל פעם אחת בלבד בחשיבות ביצוע שיטתי של ניהול הסיכונים בארגון, ופסל את הצורך בו. לפיכך במד"א אין ניהול סיכונים ראוי שממנו נגזרת תכנית העבודה אגב מתן סדרי עדיפויות לפעילות גופי הניהול והבקרה וביניהם למבקר הפנימי, לרואה החשבון, ליועץ המשפטי ולגופים נוספים בארגון.

הוועד הפועל

ועדות הוועד הפועל: הביקורת העלתה כי אין הליך סדור לבחירת חברי ועדות הוועד הפועל ויושבי הראש שלהן וכי אין קריטריונים לבחירה. הוועד הפועל בוחר לוועדות מועמדים ששמותיהם מועלים בישיבה בלא שיהיו לחברי הוועד הפועל כלים לבחון מועמדים אלו. ארבע משבע ועדות הוועד הפועל לא התכנסו כלל בשנים 2007-2010 או התכנסו פעם אחת בלבד. הדבר מלמד על היחס של חברי הוועדות והמוסדות המנהלים לתפקיד הוועדות.

כהונת יו"ר ועד העובדים בוועד הפועל: על פי כללי ממשל תאגידי אין זה ראוי שיו"ר ועד העובדים יכהן כחבר בוועד הפועל ובוועדותיו. עד לאחרונה על פי התקנון יו"ר הוועד היה גם חבר בוועד הפועל, אלא שמיום התכנסות הוועידה הארצית ה-19¹² אמור להחליפו נציג הנבחר על ידי העובדים. למרות זאת, יו"ר ועד העובדים כיהן בוועד הפועל, בוועדת ארגון ומינהל, בוועדת מתנדבים ובפורום נסיעות של הוועד הפועל החל במרץ 2010¹³ ועד יולי 2011. כמי שמייצג את האינטרסים של העובדים, יו"ר ועד העובדים היה במצב של ניגוד עניינים בין תפקיד זה לבין תפקידו כנציג הוועד הפועל בוועדות בכלל ובוועדת ארגון ומינהל בפרט.

תפקוד ועדת המתנדבים בארגון: מספר המתנדבים במד"א עולה על מספר העובדים בשיעור ניכר - פי שבעה¹⁴. משמע, פעילות הארגון נסמכת על פעילות המתנדבים. עם זאת, מדצמבר 2008 עד מרץ 2011 לא התכנסה ועדת המתנדבים של הוועד הפועל.

נוכחות חברי הוועד הפועל: הביקורת העלתה כי בשנים 2007-2010 שלושה, ולעתים אף ארבעה, מחברי הוועד הפועל לא נכחו ביותר משלוש ישיבות רצופות, ורק אחד מהם פוטר אחרי שלא נכח במשך 17 ישיבות רצופות. לא נמצא כי יו"ר הוועד הפועל שלח התראה לשאר חברי הוועד הפועל שנעדרו, כנדרש בתקנון, והם המשיכו לכהן בתפקידם. כמו כן לא נמצא כי המוסדות המנהלים במד"א פנו לגופים הממנים נציגים למועצה והתריעו על היעדרות נציגיהם מישיבות הוועד הפועל.

12 הוועידה הארצית ה-19 התכנסה במרץ 2010.

13 יו"ר ועד העובדים מכהן בדירקטוריון ובוועדותיו החל באפריל 2009. התקנון אוסר זאת ממרץ 2010.

14 במד"א מועסקים כ-1,600 עובדים בכל נקודת זמן.

ה מ ו ע צ ה

ת פ ק ו ד ה מ ו ע צ ה : מועצת מד"א היא הגורם המפקח על הוועד הפועל, ולשם כך עליה לקבל דיווח על פעילותו. הביקורת העלתה כי: המועצה לא הקפידה שהוועד הפועל יכין נושאים לדיון במועצה וידווח לה כנדרש¹⁵, כפי שדורש ממנו התקנון, כך שהיא תוכל למלא את תפקידה; אף שחלפו תשע שנים מדוח הביקורת הקודם, שבו המליץ מבקר המדינה שהמועצה תקבע נוהל לפעילותה, מועצת מד"א טרם קבעה נוהל כזה; מועצת מד"א אינה ממלאת את תפקידה כפי שהוגדרו בתקנון¹⁶; לא נמצא שהמועצה קבעה קריטריונים וסדרי מינוי לחברי ועדות המועצה; ועדות המועצה אינן פעילות, והדבר פוגע בתפקוד המועצה ובפרט בבקרה שלה על הוועד הפועל.

נ ו כ ח ו ת ח ב ר י ה מ ו ע צ ה : בדומה לממצאי הביקורת הקודמת, הועלה כי חברי מועצה נעדרים משיבות מועצת מד"א. יתרה מכך, בניגוד לתקנון מד"א לא נמצא כי נשיא מד"א או מזכיר המועצה התריע לפני חברי המועצה שלא הגיעו לישיבות; כך גם לא נמצא שננקטו צעדים להשעיית אותם נציגים או לסיום כהונתם.

מ י נ ו י ח ב ר י מ ו ע צ ה ו ב ו ו ע ד ה פ ו ע ל

פ י ק ו ח מ ש ר ד י ה מ מ ש ל ה ה מ מ נ י מ נ צ י ג י מ : משרד הבריאות לא וידא שנציגי שר הבריאות נוכחים בישיבות המוסדות המנהלים של מד"א ולא החליף את הנציגים שנעדרו בנציגים אחרים כדי לממש את אחריות השר. נשיא מד"א או מזכיר המועצה לא הודיעו לנציגי הגופים הממנים ולא יידעו אותם בכך שנציגיהם נעדרים מישיבות המועצה ומישיבות הוועד הפועל, בהתאמה.

מ י נ ו י ח ב ר י מ ו ע צ ה : ועידת מד"א מתקיימת פעם בארבע שנים ולאחריה נבחרת מועצה חדשה. בביקורת עלה כי רק במרץ 2010, מועד קיום ועידת מד"א האחרונה, מזכיר מועצת מד"א ביקש מהגורמים השונים למנות נציגים למועצה החדשה והחל הליך של מינוי חברי המועצה. רק באפריל 2011, שנה וחודש לאחר כינוס ועידת מד"א, מינה שר האוצר נציג אחד למועצה החדשה, כלומר עד אותו מועד לא נכחו בישיבות המועצה נציגים של שר האוצר; יתרה מכך, שנה וחמישה חודשים לאחר כינוס ועידת מד"א טרם מונו עשרה מבין 11 נציגי הממשלה במועצה החדשה וביניהם נציגי שר הבריאות הממונה על ביצוע חוק מד"א. התנהלות זו מלמדת על סחבת הגורמת לעיכוב ברענון המוסדות המנהלים של הארגון. בגלל העיכוב במינויים, במשך שליש מתקופת כהונת המועצה אין בה נציגי ממשלה ונפגעת יכולת הפיקוח הציבורי על פעילות מד"א.

ו ע ד ת ה מ י נ ו י י מ מ ש ל ת י ת ל מ י נ ו י נ צ י ג י ש ר ה ב ר י א ו ת : הביקורת העלתה כי: רק בנובמבר 2010 (יותר מחצי שנה לאחר כינוס ועידת מד"א) הוחלט על הקמת ועדת המינויים הממשלתית; ועדת המינויים הממשלתית לא קיימה בירור לפני הדיון במועמדים, כדי לבדוק האם הם כבר אושרו לכהונה במועצה מטעם גורם אחר. כך יצא, שאחרי שוועדת המינויים הממשלתית בחרה ארבעה מועמדים והמליצה עליהם, התברר לה ששניים מהם כבר נבחרו לחברי מועצה כנציגי קופות

15 למשל, החלטה לשנות את המבנה הארגוני של מד"א או הצגה של תכנית העבודה השנתית של הארגון.

16 למשל, מינוי ועדות ופיקוח על הוועד הפועל.

החולים¹⁷, ולכן עד ינואר 2012 - טרם מונו כל הנציגים שוועדת המינויים הממשלתית הייתה צריכה למנות למועצה.

עִיכּוּב בְּמִינוּי חֲבֵרֵי הוֹוֶעַד הַפּוֹעֵל: העיכוב במינוי חלק מחברי המועצה הביא לכך שתשעה חודשים לאחר קיום הוועידה עדיין כיהן הוועד הפועל בהרכבו הקודם, ולא נבחר כנדרש ועד פועל חדש המייצג את המועצה החדשה. בכך נפגעה המטרה של רענון הניהול והבקרה בארגון. רק בישיבתה בדצמבר 2010 בחרה המועצה את הוועד הפועל החדש ואת יו"ר הוועד הפועל, אולם נציגי השרים לוועד הפועל עדיין לא מונו, משום שטרם מונו נציגי משרדי הממשלה למועצה. בכך נפגע הפיקוח הממשלתי על הארגון. כמו כן, רק בפברואר 2011 העביר מד"א את הטפסים של המועמדים למשרד המשפטים, המלווה את עבודת הוועדה לבדיקת כשירות חברי הוועד הפועל. ואילו הוועדה לבדיקת כשירות חברי הוועד הפועל התכנסה רק ביוני 2011 לבדוק את כשירותם של תשעה מחברי הוועד הפועל שנבחרו, ובינתיים הוסיפו חברי הוועד הפועל הקודם לכהן עוד שנה ושלושה חודשים לאחר כינוס הוועידה.

אחריות משרד הבריאות על מד"א ועל גופי הצלה אחרים

למרות שחוק מד"א קובע כי שר הבריאות יהיה אחראי על ביצוע החוק לא ברור מה היקף תפקידו של משרד הבריאות כלפי מד"א ומה היקף אחריותו כמו כן מזה שנים פועלים בצד מד"א ארגוני הצלה נוספים, המאגדים בתוכם מתנדבים פעילים במד"א עם מתנדבים שאינם מתנדבי מד"א. משרד הבריאות קיבל תלונות על חיכוכים בין פעילי מד"א לפעילי ארגונים אחרים, המתבטאים בשטח במהלך אירועי הצלת חיים. ואולם עד מועד סיום הביקורת טרם הסדיר משרד הבריאות את סוגיית הפיקוח שלו על מד"א ואת הקשר בין מד"א ובין הארגונים הנוספים.

סיכום והמלצות

הדוח מעלה סדרת בעיות בהתנהלות המוסדות המנהלים במד"א - המועצה, הוועד הפועל וועדותיהן - ובעיקר באשר להליכי בקרה וביקורת פנימית. יו"ר הוועד הפועל וחבריו לא הפנימו את חשיבות הביקורת הפנימית בארגון. הוועד הפועל, ובראשו היו"ר, לא עשו שימוש בוועדת הביקורת על מנת למלא את תפקידם לפקח על הנהלת מד"א ועל תקינות תפקודו של הארגון, אף שוועדת הביקורת היא אחד הכלים החשובים העומדים לרשותם לשם כך. הדבר מעיד על כשל בפיקוח של הוועד הפועל וועדת הביקורת על פעילות מד"א. על מד"א לערוך שידוד מערכות בנושא הביקורת הפנימית בארגון. לאחר סיום הביקורת - בדצמבר 2011 - דיווח מד"א למשרד מבקר המדינה כי הוועד הפועל אימץ נוהל חדש - "ביקורת, בקרה ומעקב פנימי", העוסק בסדרי הבקרה והפיקוח של הוועד הפועל על ההנהלה, בתפקידי ועדת הביקורת בארגון ובביקורת של המועצה על הוועד הפועל. אולם המועצה טרם אישרה את החלק המתאימה לפיקוח שלה על הוועד הפועל. בפברואר 2012 דיווח מד"א כי הוועד הפועל אימץ נוהל "הביקורת הפנימית - סמכויות, תכנון וביצוע", וכי לפי הנוהל, מבקר

17 הנציגים הכפולים הם נציגי שירותי בריאות כללית ומכבי שירותי בריאות, נציגי שתי הקופות הגדולות במועצה.

הפנים יהיה כפוף ליו"ר הוועד הפועל בלבד. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב הסדרת סדרי פיקוח ובקרה, אולם את יישומם ניתן יהיה לבחון רק בעתיד.

לאור ההתפתחויות והשינויים המתרחשים בשנים האחרונות בארץ בנוגע לאימוץ כללי ממשל תאגידי, מן הראוי שמשרד הבריאות, בשיתוף משרד המשפטים, יבדקו אם נדרשים שינויים בחוק, במבנה המשפטי של מד"א ובפעילות משרד הבריאות מול מד"א. מוצע כי המוסדות המנהלים במד"א ישקלו לבחון גם הם את עמידת הארגון בכללי הממשל התאגידי ואת פעילותם לאור כללים אלה. לאחר קיום בחינה יסודית יש לתקן את התקנון בהתאם. מן הראוי שמד"א ומשרד הבריאות גם ישקלו לקצוב בתקנון את תקופת כהונתם של יו"ר האגודה ושל מנכ"ל מד"א.

נוכח העובדה שמועצת מד"א אינה ממלאת את מלוא תפקידיה כפי שהוגדרו בתקנון מד"א ראוי שמשרד הבריאות, האוצר, המשפטים והחוץ יבחנו האם קיים צורך לבצע שינויים במועצת מד"א, עקב ליקויים בתפקודה בשנים האחרונות, בהתחשב בדרישות ארגון הצלב האדום שאליו שייך מד"א ובהמלצות קודמות של משרד מבקר המדינה. על הגורמים האמורים להגדיר מחדש את תפקידיה ולבחון את מספר חבריה הרצוי כדי שתוכל לבצע. על שר הבריאות, כממונה על ביצוע חוק זה, לדאוג כי למועצה יינתנו הכלים למלא את תפקידיה כפי שיוגדרו. ראוי שנשיא מד"א ויו"ר הוועד הפועל יעקבו אחר נוכחות חברי המועצה והוועד הפועל בדיוני המועצה והוועד הפועל וכן בדיוני הוועדות הפועלות במוסדות המנהלים במד"א ויתריעו לפני הגופים הממנים על היעדרות נציגיהם מהשיבות.

על מד"א ומשרד הבריאות לשקול להפריד בין תפקידי ניהול לתפקידי פיקוח, באופן שהוועד הפועל יעסוק בפיקוח בלבד ולא ישתתף בניהול השוטף במד"א. כמו כן, יש להקפיד על התחלת הליכי מינוי נציגי ממשלה סמוך ככל האפשר למועד כינוס ועידת מד"א. על משרד הבריאות, האוצר והחוץ למנות את נציגיהם ובכך לממש את אחריות משרדי הממשלה לפעילות תקינה של הארגון. שר הבריאות מופקד על ביצוע חוק מד"א, ולכן על משרדו לוודא שנציגיו נוכחים בישיבות המוסדות המנהלים של מד"א או להחליפם בנציגים אחרים כדי לממש אחריותו זו. עוד על משרד הבריאות להגדיר בצורה ברורה את אחריותו לביצוע חוק מד"א, את מערכת היחסים בינו ובין מד"א ולהסדיר את סוגיית פעילות גופי ההצלה בארץ.



מבוא

מגן דוד אדום הוא תאגיד ציבורי-סטטוטורי ובלשון החוק - אגודה (להלן - מד"א, האגודה או הארגון), שהקמתה הוסדרה בחוק מיוחד - חוק מגן דוד אדום, התש"י-1950 (להלן - חוק מד"א או החוק). על פי החוק מטרת מד"א הן: "א) למלא את התפקידים של אגודה ארצית¹⁸, ולהיות לצורך זה שירות עזר לשירות הרפואי של צה"ל בזמן מלחמה, ולהתכונן לכך בזמן שלום.

18 תפקידים של אגודה ארצית - תפקידים שנועדו על פי אמנת זנבה לאגודות ארציות של הצלב האדום או לשאר אגודות עזרה של מתנדבים המוכרות ומוסמכות כחוק על ידי ממשלותיהן.

(א) להיערך לקראת אירוע אסון...¹⁹ ולהשתתף בתרגילים לצורך כך. (ב) לקיים לטובת כלל התושבים שירותי עזרה ראשונה. (ג) לקיים לטובת כלל התושבים שירות של אגירת דם, פלאסמה ומוצרי לוואי שלהם. (ד) למלא כל תפקיד נוסף שייקבע בתקנון האגודה. החל משנת 2006 מד"א הוא אגודה בתנועה הבינלאומית של הצלב האדום, הסהר האדום או הקריסטל האדום (להלן - הצלב האדום).

ערכם הכולל של השירותים שמד"א מנהל ומספק הוא כ-573 מיליון ש"ח²⁰ בשנה. תפקידו של מד"א לתת שירותים ציבוריים ייחודיים לתושבי המדינה, ולפיכך יש חשיבות רבה לשמירה על איכותם ועל מקצועיותם של המוסדות המנהלים את האגודה ועל תקינות פעולתם.

החוק קובע כי שר הבריאות ממונה על יישום חוק מד"א וכי בראש האגודה יעמוד נשיא האגודה המתמנה על ידי נשיא המדינה למשך שלוש שנים²¹. שאר מוסדות האגודה הם: הוועידה הארצית (להלן גם - הוועידה); המועצה; והוועד הפועל. המועצה בוחרת ועד הפועל מבין חבריה. תפקידיהם העיקריים של המועצה ושל הוועד הפועל (להלן - המוסדות המנהלים) הם לקבוע את מדיניות התאגיד ולפקח על פעולות ההנהלה. עוד קובע החוק כי ניהול ענייני האגודה יהיה בסמכותו של הוועד הפועל, כל עוד לא נמסר עניין מסוים למוסד אחר של האגודה.

חברות ממשלתיות פועלות מתוקף חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), ורשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר (להלן - הרשות) מופקדת על בדיקת תקינות פעולותיהן, על מעקב אחר פעילותן ואף על הנחייתן. לעומת זאת אין כיום רשות ממשלתית אחת שתפקידה לערוך פיקוח דומה על התאגידים הציבוריים²², ובכללם מד"א²³ ולשמש להם גורם מנחה.

כבר בשנת 2002 העלה מבקר המדינה בדוח שערך (להלן - הדוח הקודם)²⁴ ליקויים רבים הנוגעים לפעילות מוסדותיו המנהלים של מד"א, כגון: היעדר פעילות במשך שלושה חודשים; היעדרות חברי המוסדות המנהלים משיבות; היעדר נהלים לפעילות המועצה. בדוח בנושא "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים" קבע מבקר המדינה בשנת 2010 כי תקנונים המאמצים נורמות עדכניות, בצירוף כללי הדין הנוספים - ובראשם נורמות חקיקה ראשית - יכולים לצמצם השפעה לא ראויה של אינטרסים מצד גורמים שונים ולאפשר למוסדות המנהלים של קופות החולים לקיים הליכי פיקוח ובקרה נאותים²⁵.

- 19 אירוע המוני מוגדר בסעיף 90א' לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971: "אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול; או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת".
- 20 על פי הדוחות הכספיים ליום 31.12.10.
- 21 המועצה בוחרת מועמד לתפקיד נשיא מד"א ומודיעה על כך לשר הבריאות. השר מחליט אם להמליץ לנשיא המדינה על המועמד שנבחר. אם השר מחליט שלא להמליץ על המועמד, המועצה צריכה לבחור מועמד אחר ולהודיע עליו לשר.
- 22 קיימים מעל 50 תאגידים ציבוריים, ובהם רשות שדות התעופה, שירות התעסוקה והמועצה להשכלה גבוהה.
- 23 הצעת חוק התאגידים הציבוריים, אם תתקבל, מתעתדת להכפיף את התאגידים ובתוכם את מד"א לרשות לתאגידים ציבוריים שתוקם.
- 24 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, דוח מספר 1 (2002), בפרק "מגן דוד אדום: המוסדות המנהלים, הסטנדרטים לשירות והיבטים של המצב הכספי", עמ' 525 ואילך.
- 25 בעניין ממשל תאגידי בקופות החולים ראו מבקר המדינה דוחות ביקורת על קופות החולים (2010), בפרק "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", עמ' 171 ואילך.

פעולות הביקורת

בחדשים ינואר - אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה מגוון סוגיות הנוגעות למוסדות המנהלים של מד"א, ובכללן: תפקיד הוועד הפועל; השימוש שעושים המוסדות המנהלים בביקורת הפנימית ככלי לפיקוח ובקרה; פעילות ועדת הכספים של הוועד הפועל; תדירות התכנסות המוסדות המנהלים ואופן מילוי תפקידיהם; סדרי הבחירה והמינוי של נציגים במוסדות המנהלים; דרכי המימון של שירותי טיפול נמרץ; מתן גמול לחברי הוועד הפועל; דרכי ההתקשרות עם היועצים המשפטיים ועם רואי החשבון של מד"א. בחלק מהנושאים מדובר בבדיקת מעקב על שני דוחות ביקורת שערך מבקר המדינה בשנים קודמות: הדוח הקודם שעסק כאמור במוסדות המנהלים של מד"א והאחר - במינוריים במד"א²⁶. הבדיקה הנוכחית נעשתה במד"א, במשרד הבריאות, במשרד האוצר, במשרד המשפטים, בוועדה לבדיקת מינויים ובמשרד החוץ.

הכללים והגדרת התפקידים החלים על מד"א כגוף הפועל בסביבה של ממשל תאגידי

החלת כללי ממשל תאגידי במד"א

"ממשל תאגידי" הוא שם כולל למארג נורמות היסוד בתחום הניהול, הפיקוח והבקרה בתאגידי העסקי. בדרך כלל מארג הנורמות מגוון למדי ואפשר שיכלול חקיקים דוגמת דברי חקיקה ראשית, תקנות ונורמות הנגזרות מפסיקה בתי המשפט בצד נהלים, הוראות עבודה והסדרים פנימיים נוספים שקובע התאגיד עצמו. מארג זה מגדיר וקובע את מתכונת ניהול התאגיד, ובין היתר מסדיר את פעולת רכיבי התאגיד ואת תפקידיהם. חשיבותו היא, בין היתר, ביצירת מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה ראויים, שמטרתם להבטיח כי התאגיד יתנהל כראוי ויפעל בשקיפות על פי עקרון השוויון וכללי הדיווח והבקרה הראויים וכי המנהלים וגורמי הפיקוח והבקרה יישאו באחריות לפעילותם. מנגנוני בקרה ופיקוח על אופן ניהולם של חברות ותאגידי נוצרים בין השאר באמצעות הגברת עצמאות ועדת הביקורת, הגדרת תפקידיה ופעילותה, דרישת מיומנות מחבריה, הידוק קשרי הגומלין בינה לבין הוועד הפועל ובינה לבין המבקר הפנימי.

עיקרו של הממשל התאגידי הוא הגברת פעולות הבקרה של מועצת המנהלים, של ועדת הביקורת ושל המבקר הפנימי על סדרי הניהול התפעולי והכספי של התאגיד, תוך כדי הגברת מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה קיימים. פעמים אף יידרשו שינויים מהותיים במנגנונים הללו. ההתקדמות ביישום כללי ממשל תאגידי באה לידי ביטוי בשינויי חקיקה כמו חוק החברות (תיקון מס' 16), התשע"א-2011 (להלן - תיקון 16 לחוק החברות), המהדק את הפיקוח של הדירקטוריון ושל ועדת הביקורת בחברה²⁷, ובדוח המועצה לתאגידיים מיוני 2003²⁸ (להלן - דוח המועצה לתאגידיים ציבוריים), שבעקבותיו הפיץ שר המשפטים ביולי 2011 טיוטה ראשונית של תזכיר הצעת חוק התאגידיים הציבוריים, התשע"א-2011 (להלן - טרום תזכיר הצעת חוק התאגידיים הציבוריים). מכאן שרשויות רגולטוריות בארץ - כגון רשות החברות הממשלתיות - אימצו לגבי חברות את עקרונות הממשל התאגידי ואף שואפות לאמץ עקרונות אלה לגבי תאגידיים. כיוון שלגבי תאגידיים ציבוריים

26 מבקר המדינה, דוח ביקורת על מינויים במגן דוד אדום (2006).

27 התיקון, בין השאר, אוסר למנות את מי שכפוף למנכ"ל כיו"ר הדירקטוריון ודורש שמניין חוקי לקבלת החלטות בוועדת הביקורת יהיה רוב חברי הוועדה, ובלבד שרוב הנוכחים הם דירקטורים בלתי תלויים ואחד מהם לפחות דירקטור חיצוני. התיקון אינו חל על מד"א בהיותה תאגיד סטטוטורי.

28 שר המשפטים מינה את המועצה לתאגידיים ציבוריים בשנת 1992.

טרם נחקק חוק ובהיעדר סרגלים מוסדרים בחר משרד מבקר המדינה להשתמש בתפיסת הממשל התאגידי הבאה לידי ביטוי בחוק החברות הממשלתיות, בתיקון 16 לחוק החברות וב"טורם תזכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים", אף שעדיין אין לה חובה משפטית עדכנית, כצו ציבורי-מינהלי לארגונים - כולל מד"א ובעיקר למוסדות המנהלים שלו.

מד"א הוקם כארגון לפני שנים רבות מאוד, לפי תפיסות ניהוליות שהיו באותה עת. ואולם, בשנים האחרונות חלה התקדמות בתחום הממשל התאגידי - בסוגיות של סדרי ניהול ובקרה. מד"א משמש מצד אחד ארגון המעניק עזרה ראשונה, מקיים שירות של אגירת דם, פלסמה ומוצרי לוואי שלהם ושירות עזר לשירות הרפואי של צה"ל (להלן - תפקידים פנים-לאומיים) ומצד אחר התנועה הבינלאומית של הצלב האדום, הסהר האדום או הקריסטל האדום (להלן - הצלב האדום) אגודה של הצלב האדום שדרישותיה אינן תואמות תמיד את הצורך בפקוח והבקרה הנובעים מתפקידיה הפנים-לאומיים.

המוסדות המנהלים על פי תקנון מגן דוד אדום, התשנ"ב-1992 (להלן - התקנון או תקנון מד"א) הם: (1) בראש האגודה יעמוד נשיא שנבחר על ידי המועצה. שר הבריאות מחליט אם להמליץ לנשיא המדינה למנות את המועמד שבחברה המועצה או שעל המועצה לבחור מועמד אחר. אם המליץ השר על המועמד, ימנה נשיא המדינה את נשיא מד"א לשלוש שנים; (2) הוועידה הארצית היא הגוף הנבחר של החברים המתנדבים, ובה משתתפים צירים מטעם סניפי האגודה ושלושה צירים מהארגון הארצי של תורמי דם.²⁹ תפקידי הוועידה: לעודד את רוח ההתנדבות לאגודה; לטפח את ערכיה; לפעול להידוק הקשר בין האגודה לציבור; להמליץ לפני המועצה בכל עניין הקשור לנושא ההתנדבות והמתנדבים; לפקח על פעילות החברים, על דרכי קבלתם ועל סיום חברותם; לקבל דין וחשבון על פעילות האגודה; לבחור נציגים למוסדות מד"א - 23 נציגים למועצה הארצית ונציגים נוספים לוועדות הוועידה; (3) המועצה הארצית מורכבת מ-45 חברים, ובראשה נשיא מד"א. אופן בחירת החברים: 23 חברים ייבחרו בידי הוועידה; תשעה חברים נציגי ציבור;³⁰ ארבעה ימונו בידי שר הבריאות; ארבעה בידי ועדת מינויים ממשלתית; שניים בידי שר האוצר; שני חברים ייבחרו בידי עובדי האגודה; חבר אחד ייבחר בידי שר החוץ; (4) הוועד הפועל בראשות יו"ר הוועד הפועל מונה 13 חברים. הרכב הוועד הפועל: עשרה חברי מועצה שייבחרו כך: ארבעה ייבחרו בידי נבחרי הוועידה הארצית ומתוכם; שלושה בידי נציגי השרים, ומתוכם לפי היחס הזה: שניים מקרב ממוני שר הבריאות ואחד מתוך ממוני שר האוצר; שלושה ייבחרו בידי נציגי הציבור ומתוכם, ובלבד שיהיה נציג להסתדרות הרפואית בישראל (להלן - הר"י), נציג לשלטון המקומי ונציג לשאר נציגי הציבור; יו"ר הוועד הפועל; מנכ"ל מד"א וחבר שייבחר בידי עובדי מד"א. המועצה והוועד הפועל ממנים ועדות שחלק מחבריהן הם חברי המוסדות המנהלים וחלקם אנשים שאין להם קשר אחר לארגון מלבד היותם חברי ועדה.

29 הארגון הארצי של תורמי דם הוא עמותה. סעיף 35 (ב) בתקנון מד"א קובע כי ארגון תורמי הדם כפוף למד"א. מספר חברי הוועידה הארצית משתנה בהתאם לשינויים במספר חברי האגודה.

30 תשעת נציגי הציבור באים מן הגופים האלה: שני נציגי השלטון המקומי; שלושה נציגי ההסתדרות הרפואית בישראל (הר"י); נציג מועצת רואי החשבון; נציג לשכת עורכי הדין; נציג לכל אחת משתי קופות החולים הגדולות בישראל (הכללית ומכבי).

בשנת 2006 חלו שינויים בתקנון לגבי מינוי חברי המוסדות המנהלים ולגבי כשירותם אולם מוצע כי בנוסף, המוסדות המנהלים של מד"א ומשרד הבריאות יערכו בחינה מעת לעת, אם יש מקום לערוך שינויים נוספים בתקנון, זאת על רקע השינויים שחלו בשנים האחרונות בכללי ממשל תאגידי, ויתנו את הדעת לשאלה האם שינויים אלה מתאימים למד"א ואילו שינויים יש לערוך במבנה מד"א באופן שיותאם למתכונת הניהול ולמבנה הנורמטיבי הנדרשים כיום מארגון ציבורי-כלכלי. בבחינה זו יש להתמקד בתחום הניהול ובתחום הפיקוח והבקרה. כמו כן מן הראוי שמשרד הבריאות שהוא הגוף המקצועי, בשיתוף משרד המשפטים, האחראי על התאגידים הציבוריים, יבדקו אם נדרשים שינויים בחוק, במבנה המוסדות המנהלים של מד"א ובפעילות המשרד מול מד"א. זאת לאור השינויים האמורים ובייחוד על רקע הדוח הקודם וכן דוח מבקר המדינה על קופות החולים³¹ שבו קבע מבקר המדינה כי תקנונים המאמצים נורמות עדכניות, בצירוף כללי הדין הנוספים - ובראשם נורמות חקיקה ראשית - יכולים לצמצם השפעה לא ראויה של אינטרסים מצד גורמים שונים ולאפשר למוסדות המנהלים של הקופות לקיים הליכי פיקוח ובקרה נאותים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כתב משרד הבריאות כי בתוך חודש ימנה צוות בהשתתפות נציגי המשרד, משרד האוצר ומשרד המשפטים אשר יבחן, לאור הביקורת, את מבנה המוסדות המנהלים של מד"א ויבדוק אם יש צורך, לאור תפקידיו הייחודיים של מד"א, לאמץ את כללי הממשל התאגידי כמקובל בגופים אחרים.

פיקוח על תאגידים ציבוריים באמצעות הרשות לתאגידים ציבוריים

המונח "תאגיד ציבורי" אינו מוגדר בדין. רשמית מדובר בגוף בעל אישיות משפטית נפרדת שהוקם בחיקוק המטיל עליו למלא תפקידים ציבוריים וקובע את ההסדרים המהותיים והיסודיים החלים עליו. התאגידים הציבוריים הם חלק מהשירות הציבורי, אך נועדו לפעול מתוך ריחוק ועצמאות מן הממשלה. הצורך בעצמאות זו הוא הטעם להקמתו במתכונת המעניקה לו אישיות משפטית נפרדת.

בישראל פועלים למעלה מ-50 תאגידים ציבוריים, עובדה המחייבת לגבש תפיסה כללית ומקיפה בכל הנוגע למבנה שלהם ולפעילותם, לרבות קביעת כללי ממשל תאגידי לגבי ניהולם השוטף. גם הפיקוח על התאגידים הציבוריים והסדרתו נותרו סוגיות הטעונות טיפול זה שנים רבות. בשנת 1992 הקים שר המשפטים דאז, מר דן מרידור, מועצה לתאגידים ציבוריים³² אשר תפקידה להציע קווי מדיניות להקמת תאגידים ציבוריים ולהתוויית דרכי פעולתם וניהולם. כמו כן עליה לעסוק בכל שאר הנושאים הקשורים לתאגידים הללו, בהתחשב בהיבטים הכלכליים, המשפטיים והציבוריים הרלוונטיים³³.

31 ראו דוחות ביקורת על קופות החולים, עמ' 171 ואילך.

32 בפברואר 1994 מינה שוב שר המשפטים דאז, עו"ד דוד ליבאי, את המועצה עקב שינויים שחלו בהרכבה.

33 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003), עמ' 82 ואילך.

בשנת 2001 פרסמה המועצה לתאגידים ציבוריים טיוטת סיכום דוח בנוגע לחקיקה הנוגעת לתאגידים ציבוריים וביוני 2003, בין היתר בעקבות דוחות ביקורת של מבקר המדינה³⁴, פרסמה את הדוח המסכם³⁵. הדוח ממליץ על קביעת הוראות ממשל תאגידי מתאימות לכלל התאגידים הציבוריים ובהן "להכפיף את התאגידים הציבוריים למערכת בקרה ופיקוח כוללת ויעילה יותר, הן מן ההיבט של הניהול הפנימי והן מן ההיבט של הבקרה והפיקוח החיצוניים". המלצות הדוח טרם הוסדרו בחוק ועד מועד סיום הביקורת לא נקבעה מסגרת-על ממשלתית שתגדיר את פעילותם של תאגידים סטטוטוריים דוגמת מד"א ותאגידים ציבוריים אחרים ושתפקח עליהם.

עם זאת, במרץ 2011 הכינו רשות החברות ומשרד המשפטים טיוטת תזכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים בהתאם להמלצות האמורות. ביולי אותה שנה הפיץ שר המשפטים את תזכיר הצעת החוק, בין השאר, להתייחסותם ולהערותיהם של משרדי הממשלה הרלוונטיים.

הגם שהחוק טרם אושר, מן הראוי שהמוסדות המנהלים של מד"א יבחנו וישקלו אם יש מקום לאמץ ולהטמיע חלק מהשינויים הארגוניים המוצעים בו.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד המשפטים ורשות החברות לקדם את הצעת החוק לצורך הסדרת פעילות התאגידים הציבוריים תחת מערכת בקרה ופיקוח כוללת ויעילה אחת. הסדרה זו תיתן מענה גם לחלק מהליקויים שהועלו במוסדות המנהלים של מד"א.

חלוקת התפקידים בין הוועד הפועל להנהלה

בממשל תאגידי מודגשת הפרדת התפקידים בין מועצת המנהלים, שעיקר תפקידה הוא בקרה, ובין ההנהלה, העוסקת בעיקר בניהול ובביצוע. לעומת זאת בתפיסת הניהול הקיימת במד"א שכאמור טרם שונתה, הרי שחוק מד"א קובע כי ניהול ענייני האגודה יהיה בסמכותו של הוועד הפועל חוץ מאשר עניינים שיועברו לסמכותו של מוסד אחר של האגודה. התקנון קובע כי תפקידי הוועד הפועל הם, בין השאר: לנהל את מד"א ולקבוע את הדרכים להפעלתו ולמימוש מטרותיו; לפקח על המנכ"ל וההנהלה; לאשר את בעלי זכויות החתימה להוצאת כספים ולהתחייבויות כספיות.

חוק החברות קובע כי הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי. דירקטוריון, ובראשו יו"ר הדירקטוריון, אינו נדרש, אם כן, לניהול שוטף ויומיומי אלא לפיקוח על הניהול השוטף המוטל על ההנהלה, ובראשה המנכ"ל. בממשל תאגידי מודגשת הפרדת התפקידים בין יו"ר מועצת המנהלים, שתפקידו העיקרי הוא בקרה, לבין המנכ"ל המתמקד בניהול ובביצוע. חלוקת האחריות ביניהם היא נושא מהותי אשר הדירקטוריון אמור לתת דעתו על כך.

נמצא כי הוועד הפועל לא הסדיר בכתובים את הפרדת הסמכויות בין הוועד הפועל והיו"ר בראשו לבין הנהלת מד"א והמנכ"ל בראשה. דבר זה ראוי לעשותו.

34 מבקר המדינה, דוח ביקורת על תאגידים סטטוטוריים (1995); דוח שנתי 53 (2003), עמ' 82 ואילך; דוח שנתי 57 (2006), בפרק "היעדר הסדר מקיף בדבר סדרי ניהולם של תאגידים סטטוטוריים", עמ' 59 ואילך.

35 "התאגידים הציבוריים - דין וחשבון", המועצה לתאגידים ציבוריים, יוני 2003.

כחמישית מן התקציב השנתי של מד"א - כ-124 מיליון ש"ח - מתקבלת מתרומות³⁶. התרומות מממנות בעיקר פרויקטים ורכוש קבוע כמו אמבולנסים, אולם גם פעילות שוטפת. התרומות הן נושא רגיש, ונדרשת בקרה על מימוש יעדיהן. ההנהלה במד"א מגישה הצעת תקציב, ובה הצעה לשימוש בתרומות, והוועד הפועל דן ומאשר את ייעוד התרומות. לאחר מכן מנהלי מחלקות במד"א ואף עוזר המנכ"ל פונים ליו"ר הוועד הפועל לקבלת אישור לשימוש בכספים לצורכי יומיום, שאגודות הידידים אישרו לממנם כגון: היקפים כספיים גדולים - פרויקט מחשוב מבצעי בסך 1.5 מיליון דולר; תחזוקת מכשירי קשר בסך 200,000 דולר. היקפים כספיים קטנים - רכישת כרטיס טיסה לעובד מד"א בסך כ-1,280 דולר.

יש לציין כי באוקטובר 2006 החליט הוועד הפועל: "יו"ר הוועד הפועל יהא רשאי להוציא כספים מהקרנות בגין סעיפי תקציב ו/או פרויקטים שאושרו בוועד הפועל או בהתאם ליעוד שקבע התורם". בהחלטתו זו עירב הוועד הפועל את יו"ר הוועד הפועל בניהול התרומות. מכאן שהתחום הרגיש של התרומות, בהיקף כספי שנתי של כ-124 מיליון ש"ח, מתנהל על ידי יו"ר הוועד הפועל, בעוד שתפקידו של הוועד הפועל גם לפקח על הפעילות של בארגון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גוף מנהל אינו יכול לפקח על עצמו.

בנובמבר 2011 כתב מד"א למשרד מבקר המדינה כי הוועד הפועל הוא הארגון המנהל הבכיר בארגון וכי על פי חוק מד"א תפקיד הוועד הפועל אינו רק לפקח אלא גם להיות מעורב בניהול; בפברואר 2012 כתב מד"א כי עמדת מד"א היא שיו"ר הוועד הפועל חייב להיות מעורב בניהול התרומות כנגזרת מהחוק ועל פי החלטת הוועד הפועל המסמיכה אותו לעשות כן.

לדעת משרד מבקר המדינה ובהתחשב בכללי ממשל תאגידי וכללי מינהל תקין על מד"א ומשרד הבריאות לשקול להפריד לחלוטין בין תפקידי ניהול לתפקידי פיקוח בוועד הפועל, באופן שהוועד הפועל יעסוק בפיקוח בלבד.

קורס להכשרת חברי הוועד הפועל

תפקיד הדירקטור בחברות ובתאגידים ציבוריים טומן בחובו מחויבות רבה כלפי המדינה והציבור, ומן הראוי שדירקטור יקבל הכשרה ייעודית לכהונתו. קיימות כמה מסגרות הכשרה מקובלות להכשרת דירקטורים בארץ. יש להקפיד במיוחד על הכשרתם של דירקטורים החברים בוועדות העוסקות בכספים, בבקרה ובביקורת, במינהל כוח אדם, ברכש, בתחומי רפואה ועוד.

ראוי שמד"א ידאג שחברי הוועד הפועל החדשים והמכהנים יעברו תכנית הכשרה במגוון תחומים - בריאות, כלכלה ומשפט.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי כוונת הוועד הפועל לקיים הליך תחרותי מסודר לבחירת מסגרת השתלמות נאותה לחבריו. מד"א ידאג להכשרה כזו עם כל חילופי גברי בוועד הפועל.

36 נכון ליום 31.12.10 הסתכמו התרומות למד"א ב-124 מיליון ש"ח, מתוך 573 מיליון ש"ח הכנסות באותה שנה (22% מסך ההכנסות).

הגבלת כהונת מנכ"ל מד"א

בפברואר 2009 התקבלה החלטת ממשלה לקצוב את כהונתם של בעלי משרות ניהוליות בכירות של ראשי מערכות גדולות בשירות המדינה או משרות ניהוליות בכירות בהן לעצמאות ואי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, לקדנציה אחת שאורכה מוגבל. בין המשרות שמשך כהונתם הוגבל: נציב שירות המדינה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה.³⁷ נוסף על כך, בהצעה לתיקון חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002 הציע משרד האוצר להגביל את תקופת כהונתו של מנכ"ל קופת חולים לחמש שנים ולאפשר את הארכת כהונתו לתקופה שלא תאריך יותר מחמש שנים. גם "טרום תוכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים" מאמץ את המלצת דוח המועצה לתאגידים ציבוריים וממליץ להגביל תקופת כהונה של מנכ"ל תאגיד לחמש שנים עם אפשרות להאריך את תקופת הכהונה בחמש שנים.

בחוק ובתקנון של מד"א אין הגבלה על תקופת כהונת המנכ"ל. המנכ"ל הקודם של מד"א כיהן בתפקידו כשבע שנים; המנכ"ל הנוכחי, מר אלי בין, מכהן בתפקידו מאוגוסט 2005 (כשש שנים).

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שמד"א ומשרד הבריאות ישקלו לקצוב בתקנון את תקופת כהונת מנכ"ל מד"א ולקבוע הסדרי מעבר בנוגע לכהונת המנכ"ל הנוכחי.

הגבלת כהונת יו"ר הוועד הפועל

מד"א הוא תאגיד על פי החוק, ועל כן מוגבלת מעורבות הממשלה בכלל ומעורבות משרד הבריאות בפרט בפעילותו. לכן בידי יו"ר הוועד הפועל מרוכז כוח רב, והוא מנהל תקציב גדול מאוד. כהונה ארוכה מדי עלולה להביא לידי צבירה של עוצמת יתר.

בשנים 1993-2004 (11 שנים) כיהן אלוף (מיל) יוחנן גור כיו"ר הוועד הפועל של מד"א. מאז ועד היום - במשך כשבע שנים - מכהן בתפקיד ד"ר נועם יפרח.

כדי להגביל את העוצמה הנצברת בידי אדם אחד וכדי ליצור התחדשות ארגונית מן הראוי שהמוסדות המנהלים של מד"א ישקלו לקצוב בתקנון את משך כהונתו של יו"ר האגודה.

תיקון התקנון

חוק מד"א מסמך את המועצה להתקין את תקנון האגודה ולהכניס בו שינויים ותיקונים. בדצמבר 2006 הקימה המועצה ועדה לשינוי התקנון (להלן - ועדת התקנון). בראש הוועדה עמד עו"ד בצלאל הוכמן, סגן הנשיא דאז, וחברי הוועדה היו שני מתנדבים ונציג שר האוצר. הוועדה סיימה את עבודתה במרץ 2007. למחרת הגיש אותה יו"ר הוועדה עו"ד הוכמן לממלא מקום נשיא מד"א דאז, מר יוחנן גור, וביקש להעלות על סדר היום של המועצה הצעה לשינוי התקנון. במסגרת התיקונים ביקשה הוועדה לחדד את היכולת של המועצה לקבל דוחות מהוועד הפועל והמנכ"ל כדי להגביר את יכולת הפיקוח שלה עליהם; להטיל את ביצוע החלטות המועצה על הנשיא, על סגניו או

37 מבקר המדינה כבר ממליץ בעבר למוסדות האגודה לתרבות הדיור ולשר הבינוי והשיכון לבחון אם לא ראוי להגביל את תקופת כהונתו של מנכ"ל האגודה לתרבות הדיור, ראו דוח שנתי 59, שנת 2009.

על חבר מועצה אחר; לקבוע ועדות למועצה, ובהן ועדת ביקורת; לקבוע בתקנון שהמספר הכולל של חברי המועצה שאינם חברי הוועד הפועל לא יעלה בוועדות הוועד הפועל על 11 חברים, ועוד.

ביוני 2007 התקיים דיון במועצה, ובו אושרו חלק מתיקוני התקנון. לאחר מכן התקיימו שלוש ישיבות מועצה נוספות, ובהן, בין השאר, נבחר נשיא והצטרפו חברי מועצה חדשים, אולם המועצה לא המשיכה לדון בתיקון התקנון. רק בישיבה הרביעית, במרץ 2009, הועלה שוב הנושא לדיון.

מזכיר המועצה טען בישיבה שחברי המועצה לא ראו פרוטוקול של דיוני הוועדה שבו היא קיבלה החלטות וכי חברי המועצה הכריעו לגבי חלק מהשינויים אולם שום החלטה לא גובשה לידי פעולה, והנושא נדחה מישיבה לישיבה עד לישיבה במרץ 2009. לפיכך יש לדון בכל התיקונים מחדש. בעקבות חילוקי הדעות בישיבה בין מזכיר המועצה לבין עו"ד הוכמן ולנוכח התנגדות נציג העובדים לאישור השינויים ללא שחברי המועצה עיינו בהם, החליט נשיא מד"א לכנס את המועצה בתוך חודש וחצי כדי לאפשר לחברי המועצה ללמוד את השינויים שוועדת התקנון מבקשת לכלול בתקנון.

אולם רק ביולי 2009 התכנסה המועצה בשנית, וגם אז וגם בהתכנסויותיה שלאחר מכן, לא דנה בכלל השינויים שדרשה ועדת התקנון. כך, עד דצמבר 2011, אף כי חלפו מעל ארבע שנים לא דנה המועצה בכלל השינויים שהציעה הוועדה לשינוי התקנון, ונשיא מד"א, פרופ' יהודה סקורניק, שנבחר ביולי 2007, לא פעל למען העלאת נושא התקנון לדיון. ממילא גם לא התקבלו החלטות בנושא. אפשר לראות בכך גם פגם בפעילות הנשיא שלא הצליח לגרום למועצה לדון בשינויי התקנון עליהם המליצה הוועדה.

על חלק מן השינויים שהציעה ועדת התקנון המליץ מבקר המדינה עוד בדוח הביקורת הקודם, כגון: הידוק הפיקוח של המועצה על פעילות הוועד הפועל; והסדרה ברורה של מועד בחירת סגני נשיא. במועד הביקורת כהונת סגני הנשיאים אינה מוגבלת, ולפיכך הם יכולים לכהן במשך שנים רבות גם לאחר החלפת כלל המוסדות המנהלים של מד"א (ראו להלן בפרק "מינוי סגני נשיא למד"א"). עד מועד סיום הביקורת לא חלו שינויים בהיבטי הפיקוח של המועצה על פעילות הוועד הפועל (ראו להלן בפרק "סדרי דיווח הוועד הפועל למועצה") ולא תוקן התקנון בנושא משך כהונת סגני הנשיא. גם עו"ד הוכמן, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי רוב השינויים שעליהם המליץ מבקר המדינה ב-2002 לא נידונו במועצה ולא התקבלו החלטות לגביהם.

על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], על גוף מבוקר להקים צוות שידון בדרכים לתיקון הליקויים שהועלו בדוח ושיקבל החלטות בדבר תיקונם. לא נמצא כי הוקם צוות לתיקון ליקויים.

מינוי סגני נשיא למד"א

1. בעוד שהתקנון קובע כי דרושה המלצת שר הבריאות כדי למנות נשיא למד"א. התקנון אינו דורש המלצה כזו למינוי סגני נשיא אף שהם יכולים לכהן בתפקיד הנשיא בפועל, ואכן מינואר 2003 ועד יולי 2007 לא היה נשיא למד"א, וסגני הנשיא מילאו את מקומו.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד הבריאות ומד"א ישקלו אם יש מקום לתקן התקנון כך שתתווסף דרישה שגם ממלאי מקומו של נשיא מד"א יקבלו המלצה מאת השר לפני מינויים.

2. התקנון קובע כי המועצה תבחר בסגן נשיא ראשון ובסגן נשיא שני. ואולם, מאז קיום ועידת מד"א במרץ 2010 ועד מועד סיום הביקורת לא בחרה המועצה סגני נשיא חדשים. לפיכך מר יוחנן גור, שנבחר לתפקיד סגן הנשיא בנובמבר 2004, ממשיך לכהן בתפקיד. סגן נשיא נוסף, עו"ד בצלאל הוכמן, שכיהן עוד בשנת 2003 הגיש במרץ 2008 מכתב התפטרות לנשיא, אולם הנשיא החזיר לו את המכתב. מד"א טוען כי התפטרות סגן הנשיא, עו"ד הוכמן, התקבלה.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שבמסגרת הדיון על מבנה מד"א יידון גם עניין הצורך בנשיא, סגני נשיא ודרכי מינויים.

ממונה על פניות הציבור

1. תפקיד הממונה על פניות הציבור במד"א (להלן - הממונה) הוא טיפול בפניות ותלונות הציבור. בדיקת התלונות כוללת את בחינת התנהלותם של גורמים שונים בארגון. לפיכך חשוב לשמור על אי-תלותו של הממונה. משנת 2008 הממונה היה כפוף למנהל אגף הדרכה, דוברות והסברה (הד"ס).

משרד מבקר המדינה מעיר כי היות שתלונות יכולות להתקבל גם על אופן תפקודו של מנהל אגף הד"ס, ראוי שמד"א יכפיף את הממונה למנכ"ל כדי שיוכל לבדוק את כל האגפים שייתכן שיהיו לגביהם תלונות.

2. תלונות שמקבל הממונה עשויות לשמש כלי חשוב בידי המוסדות המנהלים לבחינת אופן תפקוד מד"א ולתיקון הליקויים, ולכן ראוי לחזק את הקשר שלו למוסדות המנהלים. יש שהתלונות המוגשות לממונה במד"א מלמדות על תופעה מערכתית המחייבת בדיקה החורגת מבדיקת התלונה גופה.

מוצע כי הממונה יגיש למנכ"ל מד"א דוח תקופתי, ובו נתונים על מספר התלונות, על התחומים שבהם עוסקות התלונות ועל מספר התלונות שנמצאו מוצדקות. דוח כזה יוגש למוסדות המנהלים ויקל עליהם לאתר בעיות מערכתיות ולהטיל על הגורם שימצאו לנכון לבדוק אותן.

בנובמבר 2011 כתב מד"א למשרד מבקר המדינה כי בכל הנוגע לתוצרי עבודתו של הממונה, הרי שאלו זכו להתייחסותה של הנהלת מד"א. מד"א הציג מקרה אחד בו לטענתו התלונות שהופנו לממונה על פניות הציבור הובילו לשינוי מערכתי במד"א.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מקרה אחד אינו מעיד על הכלל וכי דרושה כאמור עבודה שיטתית והצגת דוח תקופתי למוסדות המנהלים על מנת שתתאפשר להם ראייה מערכתית.

פגמים מהותיים בהליכי פיקוח ובקרה וביקורת פנימית

אחד הכלים המשמעותיים שיש לוועד הפועל לצורך בקרה על תפקוד ההנהלה ובראשה המנכ"ל הוא ועדת הביקורת. שימוש מושכל ויעיל בוועדת הביקורת מאפשר לוועד הפועל לבצע את עבודת הפיקוח והבקרה שלו.

לוועדת הביקורת של כל ארגון ישנה חשיבות ניכרת בתחומי פיקוח ובקרה. חשיבות זאת גברה לפי תפיסת הממשל התאגידי. עקרונות ממשל תאגידי עוסקים, בין היתר, ביצירת מנגנוני בקרה ופיקוח על אופן ניהולן של חברות³⁸. בדצמבר 2006 הגישה ועדה בראשות פרופ' זוהר גושן ("ועדת גושן") ליושב ראש רשות ניירות הערך את דוח הוועדה לבחינת קוד הממשל התאגידי. הדוח כולל המלצות מפורטות לגבי הוראות ממשל תאגידי שלדעת הוועדה ראוי לאמץ כאמת המידה בישראל. בין השאר מתייחסת הוועדה לעצמאות ועדת הביקורת, לתפקידיה, לפעילותה, למיומנות חבריה, לקשרי הגומלין בינה לבין הוועד הפועל ולקשרי הגומלין בינה לבין המבקר הפנימי.

תיקון 16 לחוק החברות, שנכנס כאמור לתוקף במרץ 2011, בא לחזק את עצמאות ועדת הביקורת על ידי דרישות שונות, ובהן כי רוב חברי ועדת הביקורת יהיו דירקטורים בלתי תלויים ושיו"ר ועדת הביקורת יהיה דירקטור חיצוני או עובד מדינה.

הצעת חוק התאגידים הציבוריים קובעת כי על המועצה למנות ועדת ביקורת מבין חבריה. הרכב המועצה הקבוע בהצעת החוק נועד להבטיח את עצמאותה. הצעת החוק גם קובעת כי יו"ר המועצה לא יהיה חבר בוועדת הביקורת וכי הוא יכנס אותה לדיון. כן נקבע כי חבר מועצה שאינו חבר בוועדת הביקורת, אינו רשאי להשתתף בישיבותיה אלא אם כן הוא נדרש לצורך הצגת נושא מסוים. עוד קובעת הצעת החוק כי ועדת הביקורת תגיש למועצה, למנכ"ל ולרשות התאגידים הציבוריים דוח על פעילותה לפחות פעם בשנה.

עולה מן האמור שיוזמות השינויים המועלות בשנים האחרונות, במסגרת התפתחות הממשל התאגידי, נעשות במגמה לחיזוק הביקורת תוך כדי הבטחת עצמאותה וחופש פעולתה של ועדת הביקורת בארגון.

הוועד הפועל כגוף מבקר

תקנון מד"א קובע כי אחד מתפקידי הוועד הפועל הוא לפקח על המנכ"ל ועל ההנהלה הכפופה למנכ"ל ולקבל דיווחים מהמבקר הפנימי. נוסף על המבקר הפנימי פועלת במד"א ועדת ביקורת מטעם הוועד הפועל (להלן - ועדת הביקורת) שאחידים מתפקידיה הם: לדון בדוחות המבקר הפנימי ובהמלצותיו, בתיקונים שנעשו בעקבות דוחות הביקורת ובמערכת הביקורת בארגון. ועדת הביקורת הזו היא כלי בקרה רב חשיבות של הוועד הפועל על פעילות מד"א.

חשיבותה של ועדת הביקורת נובעת גם מהיותה ועדה קבועה שעל כל גוף ציבורי להקים והיות והיא אמורה לבחון את סדרי הבקרה של הארגון ובהתאם לכללי ממשל תאגידי - גם את הסיכונים שבפני הארגון ולהצביע-להמליץ על דרכי פעולה מול חולשות ופגמים שהתגלו. החל באפריל 2009 ובמועד הביקורת עמד בראש ועדת הביקורת מר איציק כוכב.

על פי כללי מינהל תקין וממשל תאגידי, נדרש יו"ר ועדה, ובייחוד ועדה חשובה ורגישה כמו ועדת הביקורת, לעדכן את הוועד הפועל לא רק בפעולות הוועדה אלא בייחוד במסקנותיה ובהמלצותיה. כך יכול הוועד הפועל לוודא שוועדת הביקורת ממלאת את תפקידיה כראוי.

38 מתוך אתר האינטרנט של משרד המשפטים - תיקון חדש לחוק החברות המסדיר סוגיות בממשל תאגידי ובעלי שליטה בחברות.

הביקורת העלתה כי בשלוש השנים 2008-2010 הוועד הפועל אישר רק פעם אחת את סיכומי ועדת הביקורת ואף במקרה זה לא קיים דיון בנושא. עוד עלה, כי באותן שנים יושבי ראש ועדת הביקורת, מר דוד אבני עד אפריל 2009 ולאחר מכן מר איציק כוכב, לא הציגו לפני חברי הוועד הפועל את התייחסות ועדת הביקורת לממצאי המבקר ואת המלצותיה. גם לא נמצא כי חברי הוועד הפועל דרשו זאת. כמו כן לא נמצא כי חברי הוועד הפועל דנו בסוגיה אם החלטות ועדת הביקורת מספקות ואם הן תואמות את תפקיד הוועדה; גם לא נמצא שיו"ר הוועד הפועל דרש דיווח מעין זה. מהאמור לעיל עולה כי הוועד הפועל, לרבות יו"ר הוועד הפועל, וכן יו"ר ועדת הביקורת כמו גם ועדת הביקורת לא ביצעו את מלוא דרישות תפקדיהם.

תפקידי ועדת הביקורת

1. **דיון בדוחות הביקורת:** נוהלי הוועד הפועל של מד"א קובעים כי אחד מתפקידי ועדת הביקורת של הארגון הוא "לדון בדוחותיו של המבקר הפנימי במועד סביר לאחר השלמתם ולדון עם המבקר בענייני הביקורת הפנימית של התאגיד".

הביקורת העלתה כי ממאי 2007 עד דצמבר 2010 לא מילאה הוועדה את תפקידה ולא דנה בדוחות הביקורת במועד סביר לאחר השלמתם. להלן דוגמאות:

בינואר 2008 התכנסה ועדת הביקורת והחליטה כי לנוכח ריבוי הדוחות שלא נידונו בוועדת הביקורת לא יערך דיון פרטני במצב יישום ההמלצות הכלולות בכל דוח בנפרד, אלא המבקר הפנימי יעביר לחברי הוועדה טבלה המרכזת את כלל ההמלצות הכלולות בדוחות הביקורת ואת מצב יישומן, ובמידת הצורך יוחלט אם לדון בהמלצות הכלולות בדוח כלשהו; בספטמבר 2009 סקר המבקר לפני ועדת הביקורת נושאים נבחרים שנבדקו בחמש השנים האחרונות (ראו להלן גם בתת הפרק "תדירות התכנסות ועדת הביקורת").

לדעת משרד מבקר המדינה בארגון כמו מד"א שפועל בהיקף פעילות ניכר, קיום דיון של ועדת הביקורת פעם בשנה אינו מניח את הדעת, אינו עולה בקנה אחד עם נוהל הוועד הפועל ואינו מאפשר בחינה מקיפה וקבלת החלטות יעילה לגבי ביקורות שבוצעו. על ועדת הביקורת לדון בדוחות הביקורת הפנימית זמן סביר לאחר הגשתם.

2. **הערכת איכות ממצאי המבקר הפנימי:** נוהל ועדת הביקורת קובע כי אחד מתפקידי ועדת הביקורת הוא "להעריך את איכות ממצאי המבקר הפנימי". ועדת הביקורת של מד"א בישיבתה ממאי 2007 אף קבעה כי אחד מתפקידיה הוא להעריך את איכות ממצאי המבקר הפנימי ואת איכות המלצותיו. הדברים עולים בקנה אחד גם עם הנורמות שנקבעו בתיקון לחוק החברות הקובע כי אחד מתפקידי ועדת הביקורת הוא "לבחון את מערך הביקורת הפנימית של החברה ואת תפקודו של המבקר הפנימי וכן אם עומדים לרשותו המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו".

הביקורת העלתה כי ועדת הביקורת מעולם לא דנה באיכות ממצאי המבקר הפנימי ובאיכות המלצותיו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 כתב יו"ר ועדת הביקורת: "בכל ישיבת ועדה דנו בדוחות אחרונים, משיבת הוועדה הקודמת ובפירוש הערות על עומק הבדיקה, היקף הבדיקה, בדיקת נושאים נוספים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הדברים האמורים בתשובת יו"ר ועדת הביקורת לא באים לידי ביטוי בפרוטוקולים של ישיבות ועדת הביקורת. מן הראוי שהפרוטוקולים ישקפו בצורה מלאה את הנאמר בדיוני הוועדה.

3. דיון במבנה מערך הביקורת ובהיקף הביקורת הנדרש: בתיקון לחוק החברות נקבע כי בין תפקידיה של ועדת הביקורת לדון במבנה מערך הביקורת ולערוך בחינה אחת לכמה שנים אם היקף מערך הביקורת מספק או שמא יש לצרף לשורותיו עובדים נוספים. מערך הביקורת הפנימית במד"א מורכב ממבקר פנים וממיקור חוץ של הביקורת הפנימית.

מוצע שהמוסדות המנהלים של מד"א יאמצו את האמור בתיקון לחוק החברות, זאת בשם לב לצורכי מד"א ולהיקף פעילותו. במסגרת דיון כזה ראוי לדון בסוגיה אם על הביקורת הפנימית להסתמך רובה ככולה כפי שקורה כיום, על מיקור חוץ, או על עובדי ביקורת שהם עובדי הארגון.

לאחר סיום הביקורת - בדצמבר 2011 - דיווח מד"א למשרד מבקר המדינה כי הוועד הפועל אישר נוהל חדש "ביקורת, בקרה ומעקב פנימי", המסדיר את הבדיקה של התאמת משאבי הביקורת הפנימית לצורכי הארגון. בפברואר 2012 דיווח מד"א כי הוועד הפועל אימץ בדצמבר 2011 נוהל "הביקורת הפנימית - סמכויות, תכנון וביצוע" שעל פיו מבקר הפנים יהיה כפוף ליו"ר הוועד הפועל.

4. הערכת איכות תגובות המנכ"ל והצעדים שננקטו לתיקון הליקויים: חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית) קובע כי הנהלת גוף ציבורי תדון בממצאי דוח המבקר הפנימי, תוך 45 יום ממועד הגשתו. נוהל ועדת הביקורת במד"א קובע כי אחד מתפקידי ועדת הביקורת הוא להתייחס לממצאים ולהנחיות המנכ"ל בדבר הדרכים לתיקון הליקויים.

ועדת הביקורת לא דנה בשנים 2007-2010 בהמלצות של המנכ"ל ובצעדים שננקטו לתיקון הליקויים.

על הוועד הפועל להבטיח כי ועדת הביקורת תדון בהמלצות המנכ"ל ובצעדים שננקטו לתיקון הליקויים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כתב מד"א: "הלכה למעשה, ובאופן שוטף מתקיים מעקב פרטני אחר יישום כלל ההמלצות של המבקר בכל הדוחות שהוא מגיש".

5. תפקידי נוספים של המבקר הפנימי: חוק הביקורת הפנימית קובע כי "מבקר הפנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי". הרציונל שעומד בבסיס ההוראה הוא

למנוע מצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כמבקר פנימי לתפקידים אחרים שאותם הוא אמור לבקר³⁹ ולהבטיח כי לא תיפגע באופן משמעותי הקצאת המשאבים שלו לצורכי הביקורת הפנימית.

בבדיקה עלה שהמבקר הפנימי במד"א ממלא תפקידים נוספים בתאגיד⁴⁰ : יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב שירותי הדם⁴¹ ויו"ר הוועדה לאישור עבודות/מחקרים לצורכי לימודים⁴². יתרה מזו, מתשובת מד"א עולה כי מנכ"ל מד"א הנחה את המבקר הפנימי לבקר באופן שוטף את סיכומי ועדת המכרזים ואת החלטותיה וכי המבקר נכח בישיבות הוועדה. עולה שהמבקר הפנימי עוסק בתפקידים נוספים בניגוד לחוק הביקורת הפנימית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2012 כתב מד"א כי בדצמבר 2011 (לאחר מועד סיום הביקורת) הופסקה פעילותו של מבקר הפנים בנוגע למטלות הנוספות שהוטלו עליו. עוד הוסיף מד"א כי עמדתו היא שאין בנוכחות המבקר הפנימי בישיבות ועדת המכרזים כדי למנוע ממנו לבקר את ועדת המכרזים, ובאמצעות נוכחותו בוועדה הוא יכול לקבל תמונה על נקודות בעיתיות כלליות בפעילות מד"א בתחום הרכש. כך יש לו את היכולת לבקר את הדברים בזמן אמת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם המבקר הפנימי אינו שותף לקבלת החלטות בישיבות ועדת המכרזים, עצם נוכחותו פוגמת ביכולתו לעשות ביקורת בתחום המכרזים, כיוון שהוא היה נוכח בישיבות בעת קבלת ההחלטות.

אישור תכנית העבודה של המבקר הפנימי

1. סתירה לגבי סמכות ועדת הביקורת לאשר את תכנית עבודת המבקר : התקנון דורש כאמור שהוועד הפועל יקיים ועדת ביקורת וקובע כי סמכויותיו וסדרי עבודתה ייקבעו על ידי הוועד הפועל. בפברואר 2007, במסגרת דיון על הרכב ועדות הוועד הפועל, קבע הוועד הפועל כי ועדותיו הן ועדות ממליצות בלבד. נוהלי הוועד הפועל של מד"א קובעים כי אחד מתפקידי ועדת הביקורת הוא לאשר את תכנית העבודה של המבקר הפנימי. נוהל הביקורת הפנימית - סמכויות, תכנון וביצוע, מאוגוסט 2000 קובע: "מבקר הפנים יגיש לאישור יו"ר הוועד הפועל ו/או יו"ר ועדת הביקורת, הצעה לתכנית עבודה והם יאשרו אותה בשינויים הנראים להם".

קיימת אפוא סתירה בין סמכות ועדת הביקורת לאשר את תכנית העבודה של המבקר הפנימי לפי נוהלי הוועד הפועל ובין החלטת הוועד הפועל כי ועדת הביקורת היא ועדה ממליצה בלבד ולכן אין לה סמכות לאשר. מן הראוי שהוועד הפועל יתאם בין נוהל הביקורת הפנימית לבין נוהלי הוועד הפועל.

39 הצעת חוק הביקורת הפנימית, התש"ן-1990, הצעות חוק 2008, עמ' 265.

40 המבקר הפנימי מילא תפקידים אלו עוד בתקופת המנכ"ל הקודם של מד"א.

41 תפקיד הוועדה הוא להוות גוף מייצג להנהלת מד"א בכל הנוגע למחשוב שירותי הדם, ובכלל זה הגדרת הצרכים, קביעת לוחות זמנים, קביעת התקציב והתקשרות עם גורמים חיצוניים. עבודת הוועדה הוגדרה במסמך עקרונות שהתקבל על דעת חבריה בפברואר 2005. המנכ"ל מינה לתפקיד יו"ר הוועדה את המבקר הפנימי בשנת 2004.

42 תפקיד הוועדה הוא לקבל או לדחות פניות של סטודנטים למד"א לצורך קבלת מידע לצורכי עבודות או מחקרים אקדמיים.

כמו כן מן הראוי שהוועד הפועל יבחן את המתכונת שקבע נוהל הביקורת הפנימית של מד"א ולפיה אדם אחד בלבד - יו"ר הוועד הפועל או יו"ר ועדת הביקורת של הוועד הפועל - מאשר את תכנית העבודה של המבקר, נוכח העובדה שאין בנוהל כל דרישה לקיים דיון בוועדת הביקורת או בוועד הפועל לפני אישורה וממילא הם אינם נדרשים לאשרה.

2. אי-אישור תכנית העבודה מראש על ידי ועדת הביקורת: כאמור, לפי נוהלי הוועד הפועל על ועדת הביקורת לאשר את תכנית העבודה של המבקר הפנימי. יש לציין שתיקון 16 לחוק החברות, שכאמור אינו חל על מד"א, קובע כי בחברה, שבה תכנית העבודה של המבקר הפנימי מאושרת בידי הדירקטוריון, ועדת הביקורת צריכה לבחון את תכנית העבודה לפני הגשתה לאישור הדירקטוריון ולהציע בה שינויים. במד"א הוועד הפועל מאשר את תכנית העבודה של הארגון כשחלק ממנה זו תכנית העבודה של הביקורת הפנימית.

בביקורת עלה כי בשנים 2008-2010 לא אישרה ועדת הביקורת למבקר הפנימי את תכנית עבודתו מראש, אלא במהלך שנת העבודה ותכנית העבודה לשנת 2009 לא אושרה כלל. רק בדצמבר 2010 אישרה ועדת הביקורת את תכנית העבודה של המבקר הפנימי מראש לשנים 2011-2012, "לשנה הקרובה וזו שאחריה (בהתאם למשאבי יחידת הביקורת)"; ואולם, הותירה חופש פעולה רב מדי בכך שלא דירגה את הנושאים שאותם ביקשה לבדוק על פי חשיבותם.

על הוועד הפועל להסדיר ולהבהיר את החובה ואת האחריות לאשר את תכנית העבודה של המבקר הפנימי. על ועדת הביקורת להקפיד לאשר את תכנית עבודת המבקר הפנימי מראש, וראוי שהיא תדרג את סדר עדיפויותיה בבדיקת הנושאים.

בעקבות הביקורת דיווח מד"א למשרד מבקר המדינה כי הוועד הפועל אישר נוהל חדש "ביקורת, בקרה ומעקב פנימי", המסדיר, בין השאר, את אישור תכנית העבודה של המבקר הפנימי והמעקב אחריה.

תדירות התכנסות ועדת הביקורת

כדי שוועדת הביקורת תוכל למלא את תפקידיה עליה להתכנס באופן סדיר. נוהלי הוועד הפועל קובעים כי ועדותיו יתכנסו פעמיים בשנה לפחות, על פי החלטת יו"ר הוועדה. ועדת הביקורת החליטה ביולי 2007 להתכנס אחת לרבעון או "במצבים המחייבים את התכנסות הוועדה, הקרוב שבהם". בדצמבר 2010 החליטה ועדת הביקורת שתדירות המפגשים תיקבע על פי קצב הגעת דוחות הביקורת או בהתאם לעניינים אחרים שלהם תידרש הוועדה, וזאת פעמיים בשנה לפחות ובשאיפה לארבע פעמים בשנה.

בביקורת עלה כי בשנים 2008-2009 התכנסה ועדת הביקורת פעם בשנה בלבד ובשנת 2010 - פעמיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על ועדת הביקורת להקפיד להתכנס בתדירות שעליה החליטה ועל הוועד הפועל לוודא זאת.

מספר חברי ועדת ביקורת

תקנון מד"א קובע שהוועד הפועל יחליט בדבר מספרם של חברי ועדת הביקורת ואולם נוהלי הוועד הפועל אינם קובעים את מספר החברים הנדרש בוועדות הוועד הפועל, וביניהן ועדת הביקורת. בשנים 2007-2008 מנתה ועדת הביקורת במד"א ארבעה חברים. משנת 2009 ועד אוגוסט 2011, מנתה ועדת הביקורת שני חברים בלבד - יו"ר הוועדה וחבר נוסף.

באפריל 2010 החל משרד מבקר המדינה בביקורת רוחב על פעילות המבקרים הפנימיים בתאגידים שונים (להלן ביקורת רוחב). במרץ 2011 (במהלך ביקורת הרוחב) כתב יו"ר ועדת הביקורת ליו"ר הוועד הפועל כי העובדה שהוא חבר ועדה יחיד בוועדת הביקורת אינו תקין וכי הוא מבקש להוסיף שני חברי ועדה לפחות. (לעניין העדר חבר הוועדה הנוסף ראו להלן בפרק "נוכחות חברי ועדת ביקורת") באפריל 2011 כתב יו"ר ועדת הביקורת למבקר הפנימי שאם לא תורחב ועדת הביקורת בחברים נוספים הוא יתקשה לקיים ישיבות ועדה נוספות. עד מועד סיום הביקורת לא מונו חברי ועדת ביקורת נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין די במינוי שני חברים בלבד לוועדת הביקורת. על הוועד הפועל לקבוע את מספר חברי ועדת הביקורת באופן שיתאפשר לקבל החלטות ברוב קולות בישיבותיה וכן לקבוע מניין חוקי לדיוניה.

נוכחות חברי ועדת ביקורת

חברי ועדות בכלל וחברי ועדת ביקורת בפרט נדרשים להגיע לישיבות הוועדה כדי שיוכלו למלא את התפקיד המוטל עליהם. תקנון מד"א ונוהלי עבודת הוועדות קובעים כי מניין חוקי בישיבות ועדת הביקורת יתקיים, כאשר יהיו נוכחים בהן רוב חבריה. משנת 2007 ועד אפריל 2011 קיימה ועדת הביקורת שישע דיונים.

הביקורת העלתה כי בשני הדיונים שהתקיימו ב-2007 וב-2008 נכחו רק שניים מבין ארבעת חברי הוועדה וכי בדיוני ועדת הביקורת בדצמבר 2010 ובאפריל 2011 מבין שני חברי הוועדה, נכח יו"ר הוועדה בלבד. דיונים בהרכב כזה אינם מאפשרים למצות את הידע המקצועי של חברי הוועדה ואת הניסיון שצברו.

מן האמור לעיל עולה שבארבעה מבין ששת הדיונים שקיימה ועדת הביקורת משנת 2007 ועד אפריל 2011 לא היה מניין חוקי בישיבותיה, ולכן הדיונים וההחלטות שהתקבלו במהלכם חסרי כל תוקף חוקי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2012 כתב מד"א כי הוא מבקש להצביע על המצב הבלתי נסבל שבו אין הוא יכול, בגין חוסר סמכות חקיקתית, ליתן גמול כספי לחברי ועדות המשנה של הוועד הפועל ובכלל זה לחברי ועדת הביקורת, וכי ללא תגמול קשה לקיים ישיבות תדירות בהרכבים נאותים (ראו להלן בתת-הפרק "תגמול לחברי הוועד הפועל").

נוכחות המנכ"ל בישיבות ועדת הביקורת

ועדת הביקורת היא משומרי הסף החשובים בארגון. לפיכך שמורה חשיבות רבה לעצמאותה, ועקרונות ממשל תאגידי מנסים להבטיחה.

נוהל הביקורת הפנימית במד"א אינו מגדיר מתי המנכ"ל רשאי להיות נוכח בישיבות ועדת הביקורת ומתי לא.

הבדיקה העלתה כי בשלוש ישיבות של ועדת הביקורת, שבהן נכח המנכ"ל, נכחו בכל הישיבה רק יו"ר הוועדה וחבר נוסף, ובשתי ישיבות נוספות נכחו רק יו"ר הוועדה והמנכ"ל. בישיבות אלו נקבעה תכנית העבודה של המבקר הפנימי לשנת 2011 וכן נידונו דוחות ביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ישיבה בה דנים בדוחות ביקורת ומשתתפים בה רק המנכ"ל ויו"ר ועדת הביקורת אינה תקינה. מן הראוי שישיבה בה דנים בדוחות ביקורת תהיה בנוכחות מליאת הוועדה וללא נוכחות המנכ"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כתב מד"א כי: "מנכ"ל מד"א הוזמן לישיבות על ידי ועדת הביקורת, לשם דיווח והבהרות, ולכן נכח בישיבות אלה".



נמצאו ליקויים בפעולות ועדת הביקורת של מד"א: הוועדה לא מילאה את כל תפקידיה; לא התכנסה בתדירות הדרושה; וברוב דיוניה לא היה המניין הנדרש כדי לקיים ועדת הביקורת כשלה בכך. הוועד הפועל לא מינה די חברי ועדה שיאפשרו לה למלא את תפקידיה ולא עקב אחר עבודתה. אף על פי שנוהל הטיפול בדוחות ביקורת קובע כי הוועד הפועל ידון בהם באמצעות ועדת הביקורת, הוא לא עשה כן, אלא הסתפק בכך פעם אחת בלבד, בספטמבר 2009, באישור סיכומי ועדת הביקורת. הוועד הפועל לא פעל, אם כן, להבטחת מילוי תפקידי ועדת הביקורת כפי שהוא עצמו קבע אותם.

יצא אפוא שהוועד הפועל, ובכלל זאת היו"ר העומד בראשו, לא עשו שימוש בוועדת הביקורת כדי למלא את תפקידיהם: פיקוח על הנהלת מד"א ועל תקינות תפקודו של הארגון. זאת אף שוועדת הביקורת היא אחד הכלים החשובים העומדים לרשותם לשם כך. בהתנהגות זו יש משום אי-הפנמה מצד יו"ר הוועד הפועל, מצד החברי ועד הפועל ומצד שאר המוסדות המנהלים את חשיבות הביקורת והבקרה. עולה כאן כשל בפיקוח של הוועד הפועל וועדת הביקורת על פעילות מד"א.

על מד"א לערוך שידוד מערכות בנושאי הבקרה והביקורת הפנימית בארגון. ועדת הביקורת היא כלי חשוב של הוועד הפועל לבקרה על פעילות ההנהלה הפעילה ויש לחזק את מעמדה ותפקידיה. מתן דין וחשבון קבוע של יו"ר ועדת הביקורת לוועד הפועל הוא מאבני היסוד של ממשל תאגידי תקין. על הוועד הפועל להקפיד על פעילותה של ועדת ביקורת ועליו לפעול ליישום הוראות נוהל הטיפול בדוחות הביקורת. על חברי הוועד הפועל לדרוש דיווח תקופתי מיו"ר ועדת הביקורת על פעילות הוועדה.

לאחר סיום הביקורת - בדצמבר 2011 - דיווח מד"א למשרד מבקר המדינה כי הוועד הפועל אישר נוהל חדש "ביקורת, בקרה ומעקב פנימי", המסדיר היבטים שונים שבהם נמצאו ליקויים בפעילות ועדת הביקורת כמו תדירות התכנסות ועדת הביקורת, מספר חבריה ונוכחות עובדי מד"א בישיבות הוועדה [וממילא גם נוכחות המנכ"ל], הסדרת אישור תכנית העבודה של המבקר הפנימי והמעקב אחריה, ובדיקה של התאמת משאבי הביקורת הפנימית לצורכי הארגון. הנוהל עוסק גם בסדרי

הבקרה והפיקוח של הוועד הפועל על ההנהלה, בתפקידי ועדת הביקורת בארגון ומאמץ מגוון סמכויות המוטלות על ועדת הביקורת בחוק החברות. בפברואר 2012 דיווח מד"א כי הוועד הפועל אימץ בדצמבר 2011 נוהל "הביקורת הפנימית - סמכויות, תכנון וביצוע". לפי הנוהל, מבקר הפנים יהיה כפוף ליו"ר הוועד הפועל; המנכ"ל יקיים דיון בדוחות הביקורת תוך 45 יום מתאריך קבלת הדוח לידיו או יאציל סמכות זו לבכיר אחר בהנהלה; וועדת הביקורת תבדוק את מידת התאמתם של משאבי המבקר הפנימי לצרכים. עוד דיווח מד"א כי הוועד הפועל השלים את איש שלוש חברי ועדת הביקורת.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הסדרת סדרי הפיקוח והבקרה, אולם את יישומם ניתן יהיה לבחון רק בעתיד.

היבטי בקרה כספיים

היעדר דיון מספק בישום תקני חשבוונאות מקובלים בדוחות כספיים

מד"א הוא מוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר). למלכ"רים מאפיינים הנבדלים במידה רבה ממאפיינים של גופים עסקיים. המוסד הישראלי לתקינה בחשבוונאות קבע כללים חדשים למוסדות שלא למטרות רווח. כללים אלה משפרים את איכות הדיווח הכספי והשיקפות של אותם ארגונים; תקן חשבוונאות מספר 5, תיקונים והבהרות לגילוי דעת מספר 69 בדבר כללי חשבוונאות ודיווח כספי על ידי מלכ"רים (להלן - תקן חשבוונאות מספר 5) קובע את כללי החשבוונאות והדיווח הכספי שעל פיהם יש לערוך דוחות כספיים של מלכ"ר. התקן קובע כי גילוי דעת זה אינו דן, בין השאר, בדוחות הכספיים של יחידה שלטונית ושל מוסד החייב בדיווח בהתאם לתקנות ביטוח בריאות (פיקוח ובקרה פיננסים על קופות החולים), התשנ"ו-1995.

בשנים 2009-2010 רכש מד"א כחלק מהרכוש הקבוע אמבולנסים, שיפץ וחיזק מבנים של מד"א בכ-108 מיליון ש"ח. חלק ניכר מהרכוש הקבוע של מד"א התקבל מתרומות.

מד"א אינו מיישם את תקן חשבוונאות מספר 5, הקובע כללים לגבי הצגת סעיפי רכש ציוד קבוע מתרומות, ובדוחותיו הכספיים מוצג הרכוש הקבוע בערך סמלי בלבד. בעקבות אי-יישום תקן החשבוונאות הוצאות מד"א אינן כוללות פחת על הרכוש הקבוע, ולכן בשנים האחרונות מציג מד"א עורף הכנסות על הוצאות. בה בעת, לפי הסברי מנהל אגף הכספים של מד"א לנציגי משרד מבקר המדינה, אם מד"א היה מיישם את תקן חשבוונאות מספר 5, דוח רווח והפסד היה מצביע על תנודתיות, ובחלק מהשנים היה מציג עורף הוצאות על הכנסות.

הוועד הפועל הקודם החליט בשנת 2003 לקבל את המלצת רואה החשבון של מד"א ולא להחיל על מד"א את הוראות גילוי דעת 69; בדוחות הכספיים של מד"א רואה החשבון מסתייג מאי יישום תקן חשבוונאות מספר 5. באוגוסט 2006 דן הוועד הפועל באי יישום התקן. מפרוטוקול הדיון עולה שיו"ר הוועד הפועל העיר כי מדובר בדיון ראשוני וכי הוועד הפועל יצטרך להחליט בהמשך. רואה החשבון העיר, כי משרדו בודק מה המשמעות של הדיווח על פי התקן האמור.

שומה להדגיש שוועדת הכספים של מד"א דנה באי-יישום תקני חשבוונאות מקובלים בדוחות הכספיים וכי היא המליצה לוועד הפועל לאשר את הדוחות הכספיים בשים לב להסתייגויות רואה החשבון. כמו כן, בביאורים לדוחות הכספיים של מד"א מצהירה הנהלת הארגון כי לאור האמור בסעיף 64 לתקן חשבוונאות מספר 5 ובהתחשב בעובדה כי מד"א הוקם על פי חוק מיוחד וכי פעילותו נעשית בתחומים הנחשבים בעיקרם זהים מהותית לתחומי הפעילות של "יחידה שלטונית"

וקופות החולים, החליטה הנהלת מד"א על המשך עריכת הדוחות הכספיים של הארגון במתכונת שהייתה נהוגה בה כל השנים. מתכונת זו כוללת, בין היתר, גם ביטוי כספי לכל התרומות שהתקבלו.

מכך הסתייג רואה החשבון המבקר של מד"א שציין בדוח שלו לדוחות הכספיים כי לא יושם כל המתחייב מההוראות הכלולות בתקן חשבונאות מספר 5. יודגש כי הסתייגותו של רואה החשבון היא אמירה בעלת משקל רב והיא מחייבת דיון מעמיק בוועד הפועל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כתב מד"א כי סוגיית החלתו של תקן חשבונאות מס' 5 על מד"א היא סוגיה מקצועית מורכבת שהתשובה עליה אינה חד-משמעית, כי אין חובה משפטית להחיל עליו תקן זה. מד"א הוסיף כי הוועד הפועל קיים דיון מעמיק וממצה בעניין זה באוגוסט 2006, וכי מד"א יכול לקבוע את המדיניות החשבונאית אשר משקפת לדעתו באופן הנכון ביותר את פעילות האגודה ובלבד שזו תנהג בנושא זה בשקיפות מלאה, וכך אכן עשה. עוד הוסיף מד"א כי רואי החשבון שלו ציינו בביאורים לדוחות הכספיים כי התקן אינו חל על דוחות כספיים של "יחידה שלטונית" (שעיקר הכנסותיה ממקור בעל אופי תחקיתי) ואף אינו חל על דוחות כספיים של מוסדות, החייבים בדיווח בהתאם לתקנות ביטוח בריאות (פיקוח ובקרה פיננסים על קופות החולים), התשנ"ו-1995.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר בנושא מהותי, יו"ר הוועד הפועל עצמו העיר שהדיון הוא ראשוני והוועד הפועל יצטרך להחליט בהמשך. נמצא כי יו"ר הוועד הפועל לא העלה הנושא לדיון מחודש בוועד הפועל.

ובאשר לגורמי שלטון חיצוניים: במשרד הבריאות, ידעו שאי-יישום תקן חשבונאות מספר 5 גורם לעיוותים בניתוח מצבו הכספי של מד"א ובהצגת דוחות כספיים אמינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כתב מד"א כי בכוונתו לפנות למועצת רואי החשבון כדי לבדוק את שאלת התאמתו של התקן לאגודה.

ועדת כספים

מינהל כספי תקין מהותי לצורך קיומו היציב של ארגון, ועל כן ועדת הכספים היא אחת הוועדות החשובות בו. זוהי ועדה מקצועית שבאפשרותה לדון לעומק בתקציב ובדוחות הכספיים ובכך להיות לעזר לוועד הפועל. ועדת הכספים היא אחד הכלים המשמעותיים העומדים לרשות הוועד הפועל. עד סוף שנת 2007 מנתה ועדת הכספים חמישה חברים. החל ממרץ 2008 ועד מאי 2011 כיהן מר דוד ברקת כיו"ר ועדת הכספים במד"א (להלן - יו"ר ועדת הכספים) והחל באוקטובר 2009 חברים בה סה"כ שישה חברים, ביניהם נציג האוצר.

התייחסות להערות ועדת הכספים: הביקורת העלתה כי מאפריל 2007 ועד אוגוסט 2011 העירה ועדת הכספים בפרוטוקולים של דיוניה על התנהלות מערך הכספים במד"א, ובכלל זאת על הצורך שלה בהסברים נוספים מבעלי התפקידים במד"א ועל הצורך בקבלת נתונים נוספים ומסמכים מפורטים יותר מאגף הכספים. פרוטוקולים אלו אושרו בוועד הפועל, אולם יו"ר הוועד הפועל לא העלה את הערות ועדת הכספים לדיון, יו"ר ועדת הכספים לא השתתף בדיונים, וממילא לא דן הוועד הפועל בהערות ועדת הכספים. מכאן שיו"ר הוועד הפועל וכן מליאת הוועד הפועל לא עשו שימוש בוועדת הכספים על מנת למלא את תפקידם; יתרה מכך, הם לא התייחסו בכובד ראש לדיווחיה. חובתם של הוועד הפועל והיו"ר העומד בראשו לדון בהערות - לקבלן או לדחותן אגב נימוק ההחלטה. היעדר דיון פוגע בסדרי בקרה כספיים. התנהלות הוועד הפועל בעניין זה, ובראשו היו"ר, לקויה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שנציג שתבחר ועדת הכספים, ישתתף בישיבת הוועד הפועל בעת דיון בהחלטות ועדת הכספים על מנת להעלות לפני הוועד הפועל נושאים שחברי ועדת הכספים חושבים שראוי שהוועד הפועל ידון בהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 כתב יו"ר ועדת הכספים שכיהן עד סוף שנת 2007 במד"א כי אחת הסיבות להתפטרותו הייתה שפניותיו החוזרות לא זכו לטיפול מצד הוועד הפועל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 כתב יו"ר ועדת הכספים שכיהן עד מאי 2011 כי משך שלוש שנות כהונתו הוא לא זומן, אף לא פעם אחת לישיבות הוועד הפועל, וכי הנושאים הכספיים הוצגו בישיבות הוועד הפועל על ידי מנהל אגף הכספים של הארגון ועל ידי מנהלות המחלקות שלו "גם אם לעתים די קרובות התקיימו מחלוקות קטניות [ההדגשה במקור] בדעותיהם". עוד הוסיף יו"ר ועדת הכספים כי בהנהלת מד"א קיימות שלוש מערכות עצמאיות לניהול החובות המגיעים לארגון: בהנהלת חשבונות, במחלקת הגזברות ובמחלקת הגבייה; השתיים הראשונות הן חלק מאגף הכספים, והמערכת השלישית אינה כפופה לאגף הכספים. לדבריו, נתוני שלוש המערכות אינם זהים, ויחסיהן ההדדיים של שתיים מהן לפחות גובלים באיבה. "עובדה זו אינה סוד, ומקורה בהסדר ארגוני אישי מעוות" (ההדגשות במקור).

תשובת יו"ר ועדת הכספים מעלה תהיות לגבי תפקוד מערכת ניהול החובות בארגון (ראו גם להלן בתת הפרק "גביית אגרת הסעה מאזרחים"). ראוי שהוועד הפועל יבחן ביסודיות טענות אלו.

בפברואר 2012 השיב מד"א כי עשה מהפכה מקיפה וגיבש מגבלות משמעותיות על פעולות הגובים מטעם מד"א.

נוכחות נציג משרד האוצר בישיבות ועדת הכספים: ועדת הכספים היא ועדה מקצועית, וישנה חשיבות רבה לכך שחבריה יהיו בעלי השכלה וניסיון שיאפשרו להם לבחון את הנתונים שהנהלה מציגה לפנייהם, לשאול את השאלות הנכונות ולהמליץ לוועד הפועל בנושאים הקשורים בפעילותה.

הביקורת העלתה שנציג האוצר, מר אנואר חליף, שמונה בנובמבר 2008 כחבר ועדת הכספים, לא הגיע לשום ישיבה משיבות הוועדה שהתקיימו מיום מינויו עד להתפטרותו ביוני 2011 (כשנתיים וחצי). כמו כן לא נמצא שיו"ר ועדת הכספים פנה לנציג שר האוצר כדי לברר את הסיבה לכך ולא נמצא שהוועד הפועל בחן אם ניתן למנות לוועדת הכספים את נציגו השני של שר האוצר במועצה.

רק כעבור חמש ישיבות של ועדת הכספים, שבהן לא נכח נציג האוצר, דיווח יו"ר הוועד הפועל במליאת הוועד הפועל על היעדרות נציג האוצר מן הישיבות; על כן צירף הוועד הפועל לוועדת הכספים חבר נוסף, מתנדב, עובד חברת השקעות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כתב מר אנואר חליף, כי לאור קוצר הזמן והמרחק ממקום עבודתו לא הצליח להגיע לישיבות ועדת הכספים וכי לדעתו בוועדה צריך לכהן נציג חיצוני בעל מומחיות בתחום הכספים או ראיית חשבון ולא נציג אוצר שבמבחן התוצאה לא יכול למלא את שני התפקידים.

גם לא נמצא שמשרד האוצר דן בדוחות הכספיים של מד"א. בכך נפגע הפיקוח הממשלתי על פעילות הארגון. אשר לנציג האוצר - כאשר ראה שאין ביכולתו למלא את תפקידו, היה עליו לבקש שיחליפו אותו בוועדת הכספים.

לדעת משרד מבקר המדינה על נציגי ממשלה המתמנים למועצת מד"א למלא את תפקידם כראוי, להקדיש מזמנם ולהשתתף בדיונים ובוועדות מטעם המועצה והוועד הפועל.

כהונת מנהל מרחב במד"א בוועדת הכספים של הוועד הפועל: אחד התחומים בהם נדרש פיקוח בכל ארגון, הוא הניהול הכספי של הארגון. כמו כן נדרשת הפרדה ברורה בין הגורמים המפקחים לבין הגורמים המבצעים. ועדת הכספים של הוועד הפועל ממלאת תפקיד של פיקוח.

הביקורת העלתה כי מנהל מרחב דן במד"א, מר יוסי כהן, הוא גם חבר בוועדת הכספים של הוועד הפועל. יוצא שבתפקידו בוועדת הכספים של הוועד הפועל הוא אמור לפקח על הניהול הכספי בעוד שבמסגרת תפקידו כמנהל מרחב הוא מעורב בו. דבר היוצר חשש לניגוד עניינים. יש לציין שסגן נשיא מד"א, עו"ד הוכמן, התריע על הבעייתיות שבחברות זו כבר באפריל 2009.

לדעת משרד מבקר המדינה על מד"א להפסיק לאלתר את חברותו של מנהל המרחב בוועדת הכספים נוכח החשש לניגוד עניינים ולמנות חבר אחר שאינו נמצא בניגוד עניינים. כמו כן, טרם מינוי חברי ועדה של הוועד הפועל עליו לבדוק אם המועמדים מצויים בניגוד עניינים. ראוי שהוועד הפועל ידון בשיתוף עובדים בכירים בוועדותיו בכלל ובוועדת הכספים בפרט לנוכח החשש לניגוד עניינים.

בעקבות שאלות שהעלה צוות הביקורת אישר הדירקטוריון בספטמבר 2011 את "נוהל ועדות המשנה של הוועד הפועל - מינוי ופעילות". בין השאר קובע הנוהל כי במקרים שבהם חבר מועצה או עובד מד"א מועמד להיות גם חבר ועדה תתקבל חוות דעת היועץ המשפטי של מד"א בדבר התאמתו לתפקיד מבחינת דיני ניגוד עניינים.

ניהול סיכונים

ממשל תאגידי שם דגש על סיכונים - פנימיים וחיצוניים - לארגון תוך הערכות של הארגון לבחון סיכונים אלה ולהתמודד עמם. במסגרת התפתחות הממשל התאגידי בשנים האחרונות ישנה התייחסות גוברת לסיכונים שבפניהם ניצב הארגון. לפיכך גדל הצורך בניהול סיכונים בארגון באופן שיאפשר לחברי המוסדות המנהלים לקיים את אחריותם לפיקוח על פעילות ההנהלה. כך יפעל הארגון לפי החוק ולפי נוהלי הארגון, יממש את מטרותיו וימנעו ממנו הפסדים כספיים ופגיעה במוניטין. ניהול סיכונים מאפשר לחברי המוסדות המנהלים לדעת מהן הנקודות הרגישות בארגון, לדגן על פי סדר חשיבות, ולאחר מכן לבדוק, לשים דגש, לדון ולהכריע על פי סדר עדיפויות ברור ומוגדר ואף לגזור ממנו תכניות עבודה למבקר הפנימי, לרואה החשבון, ליועץ המשפטי ולגופים נוספים בארגון.

פעולת מד"א בתחום הצלת חיים היא רגישה ורווית סיכונים: מלבד סיכונים ניהוליים שוטפים יש רגישות רבה לפעולות הארגון בתחום הצלת חיים וניהול בנק הדם - תחום העומד מדי יום למבחן הציבור; כמו כן ישנה רגישות רבה לגיוס תרומות ולהיערכות מד"א לשעת חירום.

עד מועד סיום הביקורת דן הוועד הפועל פעם אחת בלבד בחשיבות ביצוע שיטתי של ניהול הסיכונים בארגון ופסל את הצורך בו, אף שיו"ר ועדת הכספים ביקש שידונו שנית בנושא; הוועד הפועל לא ביקש מהמנכ"ל לקבל מידע, מעבר למסמך ראשוני שהוגש לו בנושא שבנדון, ולא ביקש מיו"ר ועדת הכספים להופיע לפניו ולהציג את עמדתו בנוגע לניהול הסיכונים בארגון. לפיכך במד"א אין ניהול סיכונים ראוי שממנו נגזרת תכנית העבודה אגב מתן סדרי עדיפויות לפעילות גופי הניהול והבקרה וביניהם למבקר הפנימי, לרואה החשבון, ליועץ המשפטי ולגופים נוספים בארגון. האמור לעיל מתחזק לנוכח פגמים מהותיים בבקרה ולנוכח חולשה מהותית בתפקוד מוסדות הבקרה, כפי שפורטו לעיל.

ראוי היה שהוועד הפועל יבקש מהנהלת הארגון להכין מסמך מפורט לגבי כל אגף בארגון המגדיר את הסיכונים באותו אגף, אומד את הנזק הצפוי ומעלה הצעות לשיפור. כך יהיו בידי חברי הוועד הפועל כלים להעריך מחדש את הצורך בניהול סיכונים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 כתב יו"ר ועדת הכספים שכיהן עד מאי 2011 כי הוועדה נכשלה בכך שלא הצליחה להעלות את נושא ניהול הסיכונים לדיון בדירקטוריון [הוועד הפועל].

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד הפועל שלאור בקשתו של יו"ר ועדת הכספים לדון בשנית בנושא ניהול סיכונים ולאור המגמה בשנים האחרונות של התייחסות גוברת לסיכונים בפניהם ניצב הארגון, מן הראוי שהוועד הפועל ידון בנושא שנית.

בתשובתו למשרד מבקר מפרברואר 2012 כתב מד"א כי הוא זוכה לייעוץ מאחד המומחים הגדולים ביותר בארץ בתחום ניהול הסיכונים בהשקעות פיננסיות, וכמו כן הוא ישקול ביצוע ניהול סיכונים מערכתי בארגון.

סדרי דיווח

דיווח הוועד הפועל למועצה

כאמור החוק קובע כי אחד המוסדות המנהלים של מד"א הוא המועצה. המועצה היא הגורם המפקח על הוועד הפועל, ולשם כך עליה לקבל דיווח על פעילותו. תקנון מד"א וכן נוהלי עבודת הוועד הפועל וועדותיו קובעים כי אחד מתפקידי הוועד הפועל להכין נושאים לדיון במועצה ולדווח למועצה על פעולותיו. התקנון קובע גם כי אחד מתפקידי המועצה הוא "לקבל דו"חות מהוועד הפועל ולפקח על פעולותיו".

הביקורת העלתה כי נשיא מד"א משתתף בכל ישיבות הוועד הפועל. עם זאת בניגוד לדרישת התקנון, הוועד הפועל אינו קובע בדיוניו אילו נושאים יובאו לדיון במועצה ואינו מדווח למועצה על כל פעולותיו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהוועד הפועל יכין דוחות למועצה כנדרש בתקנון מד"א וכן יקבע אלו נושאים יועלו בפניה, כמתחייב מהתקנון. על המועצה להקפיד על כך. לשם המחשה להלן נושאים מהותיים שלא נידונו במועצה, והיה ראוי כי יובאו בפניה:

1. המועצה מייצגת מגוון גופים ציבוריים ובהם השלטון המקומי, קופות החולים והר"י. כמו כן היא מייצגת את הממשלה ואת מתנדבי מד"א ועובדיו והיא ממלאת תפקיד בקביעת מדיניות מד"א ובפיקוח על הוועד הפועל. על כן מן הראוי שבנושאים מהותיים, כגון שינוי מבנה הארגון, תהיה המועצה מעורבת עוד בטרם יחל תהליך השינוי כדי להגדיר את מטרותיו ואת התועלת הצפויה ממנו, ובוודאי שעליה להיות מעורבת לאחר השינוי ולבדוק אם הוא השיג את מטרותיו.

הביקורת העלתה כי במהלך הביקורת נערכו שינויים במבנה מד"א, אולם הנושא לא הוצג בישיבות המועצה. כך למשל בדצמבר 2006 אישר הוועד הפועל את הקמת אגף הד"ס (הדרכה, דוברות, הסברה); עוד אישר הוועד הפועל באוגוסט 2008 המלצות של אחת מוועדותיו למבנה ארגוני חדש של מחוזות במד"א. שינויים אלו לא הוצגו בישיבות המועצה.

2. כדי ליישם את מדיניות הארגון עליו להכין תכנית עבודה שנתית שתגדיר את היעדים שעל כל אגף ומחלקה לממש באותה השנה. לאחר מכן עליו להציגה לפני המועצה כדי שזו תוכל לפקח על יישום היעדים הללו.

הביקורת העלתה כי נציגי הוועד הפועל לא הציגו את תכנית העבודה השנתית של הארגון באף אחת מישיבות המועצה שנערכו בין השנים 2008-2010, ולא הסבירו כיצד הם מפקחים על ביצועה.

יש לציין כי בישיבת המועצה מינואר 2008 ביקש אחד מנציגי המועצה לדון בתכנית העבודה של מד"א. הנשיא השיב לו שמפאת קוצר הזמן הוחלט להעביר את הדיון בתכנית העבודה לישיבת המועצה הבאה. הישיבה הבאה התקיימה בנובמבר 2008, אולם לא נידונה בה תכנית העבודה.

3. פעילותו העיקרית של מד"א היא נתינת שירותים על פי החוק. כאשר מד"א מחליט על שיפור בהיקף השירותים שהוא מעניק (הוספת סניפים ונקודות הזנקה של אמבולנסים⁴³) מן הראוי שהמועצה תהיה מעורבת בשינוי עוד בטרם יחל התהליך. בישיבת הוועד הפועל מאוגוסט 2010 אישר הוועד הפועל הרחבת סל שירותי מד"א בשנים 2010-2011 ופתיחת 57 משרות לאיוש הרחבת סל השירותים.

הביקורת העלתה כי יו"ר הוועד הפועל לא עדכן את המועצה בהחלטה על יישום פיתוח סל השירותים בישיבת המועצה שהתקיימה לאחר ישיבת הוועד הפועל - בדצמבר 2010 - ואף לא בישיבת מועצה מאוחרת יותר שהתקיימה באפריל 2011.

4. תקנון מד"א קובע כי אחת מסמכויות המועצה היא לקבל דוחות מהוועד הפועל ולפקח על פעולותיו. נוהלי הוועד הפועל של מד"א קובעים כי תמלול ישיבות הוועד הפועל, חומר הרקע, החומר שהוצג בישיבה וסיכום הישיבה יישמרו במד"א על ידי מזכיר הוועד הפועל ויהיו זמינים, בין השאר, לנשיא מד"א ולמזכיר מועצת מד"א.

כבר בשנת 2002 בדוח ביקורת בנושא "מגן דוד אדום - המוסדות המנהלים, הסטנדרטים לשירות והיבטים של המצב הכספי"⁴⁴ קבע מבקר המדינה כי מד"א לא קבע מנגנון ונהלים למסירת מידע ומסמכים לחברי מועצה.

הביקורת העלתה כי אף שעברו תשע שנים ממועד פרסום דוח הביקורת הקודם, מד"א טרם קבע נהלים למסירת חומר לחברי מועצה.

המידע שאותו מעביר הוועד הפועל לחברי המועצה הוא הכלי העיקרי שבידי חברי המועצה לקבלת מידע על הנעשה בארגון והוא משמש אף להגברת השקיפות בארגון. לכן מן הראוי שהמועצה תקבע נוהל שיפרט את חובת הוועד הפועל וההנהלה להעביר את המידע הדרוש לחברי המועצה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 כתב מד"א כי בכל הנוגע למועצה, הדרך היחידה לתפקוד ביקורתי יעיל שלה הוא במינוי ועדות משנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאמור, התקנון קובע כי כל המועצה צריכה לקבל מידע. ראוי להעביר חומר באופן שוטף לחברי המועצה.

כאמור, לאחר סיום הביקורת הוועד הפועל אישר נוהל חדש "ביקורת, בקרה ומעקב פנימי" המסדיר את הביקורת של המועצה על הוועד הפועל, לרבות זכות העיון של חברי המועצה בהחלטות הוועד הפועל ובדיוניו. המועצה טרם אישרה את החלק המתייחס לפיקוח שלה על הוועד הפועל. לפי הנוהל האמור, יוקצה תקן להעסקת מזכיר לוועד הפועל שתפקידו יהיה לקשר בין הוועד הפועל למועצה.

43 ביישובים שבהם אין סניפים קיימים מבנים שמהם יוצאים אמבולנסים במקרה הצורך.
44 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, דוח מספר 1 / שנת 2002, עמ' 525 ואילך.

ועדות מד"א: כינוסן וסדרי הדיווח בהן

ועדות הוועד הפועל

כדי לקיים פיקוח נאות על הנהלת מד"א הקים הוועד הפועל ועדות מטעמו: ועדת כספים, פיתוח והשקעות; ועדת ביקורת; ועדת מתנדבים; ועדת רפואה - חירום; ועדת שירותי דם; ועדת ארגון ומנהל; ועדת פרויקטים וכן פורום לאישור נסיעות לחו"ל. ועדות אלה כוללות גם חברים שאינם חברי הוועד הפועל או חברי מועצה והם מתנדבים במד"א או שאינם בעלי זיקה נוספת למד"א. הוועדות הן גורם ממליץ לוועד הפועל ועל כן יש חשיבות להשכלתם ולניסיונם של חברי הוועדות. לפי התקנון ייקבעו סמכויות הוועדות בידי הוועד הפועל.

1. הליך בחירת חברי ועדות: הביקורת העלתה כי אין הליך סדור לבחירת חברי ועדות הוועד הפועל ויושבי הראש שלהן וכי אין קריטריונים לבחירה. הוועד הפועל בוחר מועמדים ששמותיהם מועלים בישיבה בלא שיהיו לחבריו כלים לבחון את המועמדים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהוועד הפועל יקבע קריטריונים לבחירת חברים לוועדות.

2. החלפת חבר ועדת הכספים: כאשר הוועד הפועל ממנה חברים לוועדות מטעמו, סביר שהם יכהנו עד תום מועד כהונת הוועד הפועל הנבחר, אלא אם כן ייוצרו נסיבות מיוחדות המצדיקות את החלפתם.

למרות זאת העלתה הביקורת כי בישיבת הוועד הפועל מאפריל 2009 ביקש יו"ר הוועד הפועל לאשר מינויים חדשים לוועדות הוועד הפועל, אף על פי שלא נעשה שינוי בהרכב הוועד הפועל. ככלל לא הוסבר מדוע נדרש השינוי. רק לגבי ועדת מתנדבים ציין יו"ר הוועד הפועל ש"העלתה בקשה" שהוועדה תורכב לא רק מנציגי מתנדבים.

ביוני 2009 הודיע מזכיר הוועד הפועל לאחד מחברי ועדת הכספים - מתנדב, חבר מועצה - על סיום חברותו בוועדת הכספים. לשון המכתב: "שינוי הרכב הוועדות נובע בעיקרו מחוות דעת משפטית⁴⁵ הקובעת כי רק מיעוט מקרב חברי מועצת מד"א יכולים לשמש בוועדות הוועד הפועל".

הביקורת העלתה כי למרות האמור במכתב אחד הנבחרים החדשים היה גם הוא מתנדב חבר מועצה. עוד יש לציין שאחד המתנדבים שהוחלף הוא יועץ מס, ועל כן הוא בעל ידע בתחום הכספים. לדבריו הוא ביקש הסבר מדוע הוחלף, אך לא קיבל מענה. (לגבי דרישות שהעלתה הוועדה ולא נענו ראו לעיל גם בפרק "ועדת הכספים").

45 חוות דעת בנושא "מגבלת כהונת חברי המועצה בוועדות הוועד הפועל" שהגישו היועצים המשפטיים של הארגון ליו"ר הוועד הפועל בנובמבר 2008.

מתזכיר בנושא "סמכויות ועדת הכספים ונוהלי עבודתה" שנדון בישיבת ועדת הכספים במרץ 2010 עולה כי כבר אז העיר יו"ר ועדת הכספים כי הפרוטוקולים של הוועד הפועל אינם מציגים את הנימוקים למינוי חברי ועדות או להחלפתם וכי המינויים "מונחתים עליו ללא התראה מוקדמת... החתך האנושי של חברי הוועדה חייב לכלול גיוון מקצועי רחב יותר... כיום מורכבת הוועדה ממספר מצומצם של חברים שחלקם מייצג עדיין את הסקטור האילנות המוטבעת בארגון... מינויים של חברים אלה מתבצע ללא כל היוועצות ביו"ר הוועדה, ואף ללא התייחסות להמלצותיו ולהצעותיו. אורח מינוי מעין זה גורם לכך שלוועדה מתמנים לעיתים אישיים שחברותם בה עלולה להוות ניגוד עניינים חמור" (ראו בפרק בנושא ועדת הכספים לגבי מינוי מנהל מרחב לחבר בוועדת הכספים).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כתב מד"א כי חילופי חברי הוועדות היה ענייני לחלוטין, וכי כדי לעמוד במגבלת מספר חברי המועצה היכולים לשמש חברי ועדות נעשה ניסיון למנות לוועדות חברי מועצה שיכלו לכהן בכמה ועדות בו זמנית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם לאחר שינוי הרכב הוועדות מונה יו"ר לוועדת המתנדבים שהיה מתנדב שלא כיהן בשום ועדה נוספת. יתר על כן, יועץ המס שהוחלף טען לפני משרד מבקר המדינה שאף גורם במד"א לא פנה אליו והציע לו לכהן בוועדה אחרת של הוועד הפועל.

3. מועדי התכנסות ועדות הוועד הפועל : נוהלי הוועד הפועל קובעים כי "כל ועדה תתכנס לפחות פעמיים בשנה, עפ"י החלטת יו"ר הוועדה".

(א) הביקורת העלתה שארבע משבע ועדות הוועד הפועל לא התכנסו כלל במהלך השנים 2007-2010 או שהתכנסו פעם אחת בלבד⁴⁶. עובדה זו מלמדת על היחס של חברי הוועדות והמוסדות המנהלים לתפקיד הוועדות. מדובר בוועדות העוסקות בתחומים שהם בליבת פעילות מד"א: הוועדה לשירותי דם; ועדת המתנדבים; ועדת הרפואה; ועדת פרויקטים. כינוס הוועדות הוא באחריות יושבי ראש הוועדות ועל כן אם אינם מכנסים את הוועדות הם אינם ממלאים את תפקידם. חמור במיוחד תפקודם של יו"ר ועדת המתנדבים ושל יו"ר הוועדה לשירותי דם. בניגוד ליושבי הראש של שאר ועדות הוועד הפועל, יו"ר ועדת המתנדבים אינו חבר ועד הפועל, ועל כן אינו שותף לדיונים בנושאים שבסמכותו, גם אם הם עולים לדיון בוועד הפועל; יו"ר ועדת שירותי הדם, לא רק שלא הבטיח את כינוס הוועדה שבאחריותו אלא אף נעדר מדיונים רבים של הוועד הפועל (ראו גם בפרק "נוכחות חברי המוסדות המנהלים").

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהוועד הפועל יבדוק מדוע ועדותיו אינן מתכנסות ויסדיר את התכנסותן כנדרש על פי הנהלים.

46 ועדת פרויקטים התכנסה פעם אחת בלבד; ועדת הדם התכנסה בשנים 2007, 2009 ו-2010 פעם בשנה בלבד ובשנת 2008 לא התכנסה כלל; ועדת ביקורת התכנסה בשנים 2007-2009 פעם בשנה בלבד, ובשנת 2010 התכנסה פעמיים לצורך דיון בדוחות הביקורת; ועדת המתנדבים לא התכנסה מאז דצמבר 2008; ועדת רפואה התכנסה בשנים 2009-2010 פעם בשנה בלבד. על פי נוהלי הוועד הפועל אין הכרח לקיים ועדת פרויקטים.

כאמור, לאחר סיום הביקורת הוועד הפועל אישר נוהל חדש "ביקורת, בקרה ומעקב פנימי". לפי הנוהל האמור, יוקצה תקן להעסקת מזכיר לוועד הפועל שתפקידו יהיה להבטיח את תדירות התכנסות ועדות הוועד הפועל.

(ב) נוהלי עבודת ועדות הוועד הפועל קובעים כי תפקידי ועדת המתנדבים הם: להמליץ על דרכים לעידוד ההתנדבות והמתנדבים במד"א; להמליץ על מדיניות הפעלת מתנדבי מד"א; לפקח על פעילות ועדי הסניפים כאמור בתקנון מד"א ולכוון פעילות זו; לפקח על ביצוע החלטות ועידת מד"א בהקשר של המתנדבים; לסייע בפעילות המתנדבים בסניפים לרבות בהליכי הבחירות ובבחירת נציגי המתנדבים על פי תקנון מד"א.

נכון לשנת 2010 רשומים במד"א 11,241 מתנדבים. הביקורת העלתה כי מדצמבר 2008 עד מרץ 2011 לא התכנסה ועדת מתנדבים. על אף שבמרץ 2009 שלח יו"ר ועדת מתנדבים דאז זימון לחברי הוועדה לישיבה שתתקיים בסוף אותו חודש אולם הישיבה לא התקיימה.

מספר המתנדבים במד"א עולה על מספר העובדים בשיעור ניכר - פי שבעה⁴⁷. משמע, פעילות הארגון נסמכת על פעילות המתנדבים. ועדת מתנדבים היא ועדה של הוועד הפועל ומשמשת זרוע שלו. לנוכח היקף המתנדבים, מן הראוי שוועדת המתנדבים תתכנס בתדירות לפחות כפי שקבעו הנהלים. על הוועד הפועל לבדוק מדוע ועדה זו אינה מתכנסת.

בישיבת הוועד הפועל מינואר 2011 מינה הוועד הפועל יו"ר חדש לוועדת מתנדבים. במרץ 2011 התכנסה ועדת מתנדבים חדשה.

בעקבות שאלות שהעלה צוות הביקורת אישר הוועד הפועל בספטמבר 2011 את "נוהל ועדות המשנה של הוועד הפועל - מינוי ופעילות". בין השאר קובע הנוהל את תנאי הכשירות הנדרשים כדי לכהן בוועדות הללו.

ועדות המועצה

תקנון מד"א קובע כי אחד מתפקידי המועצה הוא "לבחור מבין חבריה ועדות מתמידות וועדות מיוחדות ולאצול להן סמכויות". המועצה מופקדת על ניהולם של יותר מ-10,000 מתנדבים ועובדים ותקציבי פעילות בהיקף של מאות מיליוני ש"ח. המועצה מונה 45 חברים, ובאופן טבעי קל יותר לקבל החלטות בהרכב מצומצם יותר. המועצה מתכנסת פעמיים בשנה בלבד, ועליה לעסוק במגוון נושאים שספק אם התכנסות של פעמיים בשנה מאפשרת דיון ראוי בכלל הנושאים. הקמת ועדות על ידי המועצה נועדה לאפשר לה לקיים את תפקידה בצורה מיטבית.

(א) הביקורת העלתה כי רק במהלך ישיבת המועצה שהתקיימה באפריל 2011, (מעל שנה מאז קיום הוועידה הארצית) נבחרו שלוש ועדות למועצה: ועדת בקרה, ועדה לקשרי חוץ וועדה לפעילות הומניטרית. כיוון שטרם מינו נציגי הממשלה נבחרו רק שני נציגים לוועדת בקרה ושני נציגים לוועדת קשרי חוץ, והמועצה השאירה מקום בכל אחת מהוועדות לנציג הממשלה. כמו כן מפרוטוקול הישיבה לא ברור מיהם הנציגים שנבחרו לוועדה לפעילות הומניטרית.

47 במד"א מועסקים כ-1,600 עובדים בכל נקודת זמן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 השיב מד"א כי: "על פי הייעוץ המשפטי שקיבלה האגודה [מד"א], מן הראוי היה להמתין למינוי נציגי הממשלה למועצה כדי שניתן יהיה לאיש את הוועדות באופן שאלה תכלולנה נציגים מקרב ציבור המתנדבים, נציגי הציבור ונציגי הממשלה... מדובר... בהתנהלות אחראית של המועצה, שאין היא אחראית לעיכוב הבלתי נסבל שחל שנה ומחצה במינוי נציגי הממשלה, חרף פניות חוזרות ונשנות לממשלה בנושא".

(ב) ועדות המועצה מונות מספר מצומצם של חברים, ועל כן חשוב לקבוע את הקריטריונים לבחירתם לתפקיד כדי שעבודת הוועדות תהיה יעילה.

לא נמצא שהמועצה קבעה קריטריונים וסדרי מינוי לחברי ועדות המועצה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 השיב מד"א כי החברים שמונו לוועדות המשנה הם ראויים ביותר.

ראוי לעגן את הקריטריונים וסדרי המינוי של חברי הוועדות בנוהל מתאים.

הסדרת דיוני המועצה

סדר היום במועצה: על כל ארגון בארגון לפעול באופן מסודר ויעיל, ולצורך כך מן הראוי שיפעל לפי נהלים. אם היה נוהל למועצה היה עליו לפרט, בין השאר, מי קובע את הנושאים שעל סדר היום.

הביקורת העלתה כי נשיא מד"א מעלה חלק מהנושאים העומדים לדיון במועצה; חלק אחר מעלים המנכ"ל או יו"ר הוועד הפועל; ומיעוט הנושאים מועלים בידי חברי המועצה.

בדוח הקודם המליץ מבקר המדינה שמועצת מד"א תמנה ועדת נהלים, שתתבסס בעבודתה על תקנון מד"א. בדוח צוין כי בספטמבר 2001 כתב מזכיר המועצה טיוטת נוהל לפעילות מועצת מד"א.

הביקורת העלתה כי אף שחלפו תשע שנים, מועצת מד"א טרם קבעה נוהל לפעילות המועצה. יש לציין כי משנת 2003 ועד שנת 2007 לא כיהן נשיא מד"א, וסגן הנשיא דאז, עו"ד הוכמן, ניסה לערוך שינויים בפעילות המועצה, באמצעות שינויים בתקנון (ראו לעיל בפרק "תיקון התקנון"); אולם המועצה לא אישרה את השינויים הללו.

קביעת מועד לוועידה הארצית: הוועידה הארצית היא השלב הראשון בבחירת המוסדות המנהלים של מד"א, ושמורה חשיבות לקיום הוועידה במועד הנדרש על פי התקנון. התקנון קובע כי אחד מתפקידי המועצה הוא "לקבוע מועד לכינוס אסיפות של הוועידה הארצית ולהכין נושאים וחומר לדיונים בוועידה הארצית". עוד קובע התקנון כי: "אסיפה רגילה של הוועידה תתקיים פעם בארבע שנים ולא יאוחר מחודשיים לאחר התאריך שנקבע בידי המועצה... או בהיעדר קביעה מצידה, בידי נשיא מד"א".

הביקורת העלתה כי לא היה קוורום בשיבת המועצה שהתקיימה ביולי 2009, שבמסגרתה נדרשה המועצה לקבוע תאריך לוועידה הארצית, ועל כן חברי המועצה לא יכלו לקבוע מועד זה. בהיעדר קוורום קבע נשיא מד"א כי הוועידה תתקיים במרץ 2010.

יוצא שאפילו בשיבה חשובה שבה נקבע מועד הוועידה הייתה נוכחות מועטה של חברי מועצה.

בחינת הצורך במועצה: מועצת מד"א אינה ממלאת את מלוא תפקידיה כפי שהוגדרו בתקנון מד"א. לאור השינויים שנעשים בשנים האחרונות בנוגע לממשל תאגידי בגופים ציבוריים, מן הראוי שמשדרי הבריאות, האוצר, המשפטים והחוזן יבחנו אם יש צורך לבצע שינויים במועצת מד"א; זאת עקב הליקויים בתפקודה בשנים האחרונות ובהתחשב בדרישות ארגון הצלב האדום הבין-לאומי שאליו שייך מד"א ובהמלצות קודמות של משרד מבקר המדינה. על הגורמים האמורים להגדיר מחדש את תפקידיה ולבחון את גודלה הרצוי כך שתוכל לבצעם. על שר הבריאות, כממונה על ביצוע חוק זה, לדאוג כי למועצה יינתנו הכלים למלא את תפקידיה כפי שיוגדרו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 צירף מנכ"ל משרד המשפטים, המכהן כיו"ר מועצת רואי החשבון, את התייחסותו של נציג מועצת רואי החשבון במועצת מד"א: "המועצה הינה גוף גדול, מסורבל, וחסר יכולת לנהל ישיבות רציניות, או לקיים דיון מעמיק בנושא כלשהוא... במתכונתה הנוכחית ובדרך פעולתה, המועצה אינה מהווה גוף מנהל או מפקח על פעילות הוועד הפועל וההנהלה... יש, לדעתי, לשנות את הקריטריונים לבחירת הנציגים למועצת מד"א מתוך מטרה לצמצם את הגוף... יש להגדיר מחדש את יחסי הגומלין וחלוקת הסמכויות בין המועצה לבין הדירקטוריון (הוועד הפועל), ובין נשיא המועצה לבין יו"ר הוועד הפועל והמנכ"ל. אינני רואה מקום להמשך קיום המועצה במתכונתה הנוכחית" (ההדגשה במקור).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2012 כתב מד"א כי על מנת לקיים את דרישות הצלב האדום הבין-לאומי חייבת המועצה להיוותר על כנה. עם זאת, הדרך לייעל את פעילותה הוא בפעילות ועדות המשנה שלה, שהוקמו לאחרונה.

פעילות מד"א בארץ במסגרת הצלב האדום: בשנת 2006 הצטרף מד"א לשורות הצלב האדום. ארגוני הצלב האדום במדינות העולם עוסקים בפעילות הומניטרית, כגון: חלוקת מנות אוכל לנזקקים ואיסוף תרומות. בעולם מקובלת הפרדה בין ארגוני הצלב האדום לבין ארגוני רפואה דחופה. מד"א עוסק כאמור הן ברפואה דחופה והן בנושאים הומניטריים. ארגונים אחרים בארץ כגון: יד שרה, עזר מציון ועמותות שונות החלו לעסוק בנושאים אלו עוד טרם הצטרפות מד"א לשורות הצלב האדום.

לא נמצא כי המוסדות המנהלים של מד"א - המועצה והוועד הפועל כאחד - דנו וקיבלו החלטה באילו תחומים, במסגרת פעילויות הצלב האדום, ראוי שמד"א יעסוק ובאילו תחומים אין מקום שיעסוק, כיוון שארגונים אחרים בארץ כבר עוסקים בהם.

נוכחות חברי המוסדות המנהלים

נוכחות חברי הוועד הפועל

1. על הוועד הפועל לנהל את מד"א ולקבוע דרכים להפעלתו ולמימוש מטרותיו, ועל כן נוכחות של כל אחד מחבריו בישיבותיו חשובה להצלחת פעילות הארגון ואף יוצרת מעורבות ומחויבות מצד חברי הוועד הפועל לארגון. בישיבות הוועד הפועל מקבלים החברים מידע, תורמים מהידע שלהם ומתקבלות החלטות על התנהלות הארגון. תקנון מד"א קובע כי אחת הסיבות לפקיעת כהונת חבר הוועד הפועל ולהשעייתו היא אי-נוכחות בשלוש ישיבות רצופות, וזאת אחרי שיו"ר הוועד הפועל מסר לו התראה בכתב על כך.

הביקורת העלתה כי בשנים 2007-2010 שלושה, ולעתים אף ארבעה, מחברי הוועד הפועל לא נכחו ביותר משלוש ישיבות רצופות, אך רק אחד מהם פוטר אחרי שלא נכח במשך 17 ישיבות רצופות. לא נמצא כי יו"ר הוועד הפועל שלח התראה לשאר חברי הוועד הפועל שנעדרו, ולפיכך הם המשיכו לכהן בתפקידם. כמו כן לא נמצא כי המוסדות המנהלים במד"א - המועצה והוועד הפועל - פנו לגופים הממנים נציגים למועצה והתריעו על היעדרות נציגיהם מישיבות הוועד הפועל. הגופים הממנים אינם יודעים אפוא כי נציגיהם למועצה המכהנים גם כחברי הוועד הפועל אינם מגיעים לישיבות ואינם ממלאים את התפקיד שיועד להם בתקנון.

על יו"ר הוועד הפועל לפנות באמצעות מזכיר המועצה לנציגי הגופים הממנים כדי ליידע אותם בכך שנציגיהם נעדרים מישיבות הוועד הפועל וכדי לאפשר להם להחליפם בנציגים אחרים. שר הבריאות מופקד על ביצוע חוק מד"א, ועל כן על משרדו לוודא שנציגיו נוכחים בישיבות המוסדות המנהלים של מד"א או להחליפם בנציגים אחרים.

בדצמבר 2011 השיב משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה כי לנוכח הביקורת הוא פנה להנהלת מד"א בדרישה לקבל דיווח שוטף על נוכחות נציגי שר הבריאות בישיבות כדי לוודא כי הם משתתפים בישיבות כנדרש, ובמידת הצורך להחליפם בנציגים אחרים.

2. מד"א מקבל מימון ממשלתי בהיקף של עשרות מיליוני שקלים⁴⁸, למשל עבור נקודות הזנקה של אמבולנסים וניידות טיפול נמרץ בפריפריה, עבור השתתפות במימון חובשים מלווים ועבור השתתפות הרשות לבטיחות בדרכים בשדרוג נקודות הזנקה. לפיכך יש חשיבות מיוחדת לנוכחותם של נציגי שר האוצר במוסדות המנהלים של מד"א. ואכן, התקנון קובע כי על אחד מחברי הוועד הפועל להיות מבין ממוני שר האוצר למועצה.

48 בשנת 2010 הסתכמו הכנסות מד"א ממשלת ישראל ב-36 מיליון ש"ח. כמו כן ישנה השתתפות שנתית של משרד הבריאות בשירותי ניידות לטיפול נמרץ של מד"א בסך 12 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין כי אחד הנעדרים מהישיבות בשנים 2009-2010 הוא נציג האוצר בוועד הפועל, מר אנואר חילף, אשר נעדר 10 מתוך 16 ישיבות הוועד הפועל. כאמור, מר חילף נעדר גם מישיבות ועדת הכספים. מאחר ונציג האוצר לא נכח במרבית הישיבות, נבצר ממנו למלא את תפקיד הפיקוח של חבר ועד הפועל. בכך לא מילא את התפקיד שיועד לו בתקנון מד"א. על הוועד הפועל היה לפנות למועצה על מנת שתמנה לחבר ועד הפועל את הנציג השני של שר האוצר במועצה, ואם אף הוא אינו יכול היה להגיע לישיבות הוועד הפועל, היה על יו"ר הוועד הפועל לפנות באמצעות מזכיר המועצה לשר האוצר כדי להתריע בפניו שנציגו נעדר מישיבות הוועד הפועל. רק באפריל 2011 הודיע נציג האוצר על התפטרותו מהוועד הפועל החל מיוני אותה שנה. (לגבי מינוי נציגי שר האוצר ראו גם בפרק "עיכוב במינוי חברי מועצה").

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כתב מר אנואר חילף שהוא הודיע לאנשי מד"א ולמשרד האוצר שבשנת 2010 לא יוכל למלא את תפקידו במד"א, אך עם זאת המשיך לעקוב אחר דואר אלקטרוני ואף השתתף בישיבות הוועד הפועל בסוף שנת 2010, משום שלא היה קוורום. הוא הוסיף כי התפטר באפריל 2011 כדי שימנו נציג אחר במקומו שיוכל להקדיש את הזמן הדרוש לתפקיד חשוב זה.

3. מתוקף תפקידו המנכ"ל הוא חבר ועד הפועל. עם זאת הוועד הפועל צריך לפקח על פעילות ההנהלה שבראשה המנכ"ל.

לצורך ביצוע פיקוח ראוי של הוועד הפועל על מנכ"ל הארגון מן הראוי שבכל מקרה בו עולים עניינים הנוגעים למנכ"ל הוא לא ישתתף בדיון.

נוכחות חברי המועצה

בישיבות המועצה מקבלים החברים מידע, מוחלפות דעות ומתקבלות החלטות על התנהלות הארגון. על כן חשוב שחברי המועצה ישתתפו בדיונים. התקנון קובע כי אחת הסיבות לפקיעת כהונת חבר מועצה והשעייתו היא אי-נוכחות בשתי ישיבות מועצה רצופות, וזאת אחרי שנמסרה לו התראה בכתב מנשיא מד"א או מאחד מסגניו. המועצה מונה 45 חברים.

הבדיקה העלתה את הממצאים האלה: בשנת 2007 תשעה חברי מועצה לא נכחו בשלוש מארבע ישיבות המועצה: נציגי לשכת עורכי הדין ומועצת רואי החשבון, אחד מנציגי השלטון המקומי, נציג אחת מקופות החולים, שלושה מבין ארבעת נציגי משרד הבריאות ושני מתנדבים. אחד מנציגי השלטון המקומי לא נכח בשום ישיבה באותה שנה; בשנת 2008 שבעה מבין חברי המועצה המייצגים מגזרים שונים לא הגיעו לאף לא אחת משתי ישיבות המועצה; בשנת 2009 שניים מבין שלושת נציגי ההסתדרות הרפואית, נציג משרד החוץ, שני נציגי האוצר ושמונה חברי מועצה נוספים לא הגיעו לאף לא אחת משתי ישיבות המועצה. בניגוד לתקנון מד"א לא נמצא כי נשיא מד"א או מזכיר המועצה התריעו לפני חברי המועצה שלא הגיעו לישיבות; כך גם לא נמצא שננקטו צעדים להשעיית אותם נציגים או לסיום כהונתם (על היעדר חברי מועצה מישיבה חשובה ראו לעיל).

כאמור, לאחר סיום הביקורת - בדצמבר 2011 - דיווח מד"א למשרד מבקר המדינה כי הוועד הפועל אישר נוהל חדש "ביקורת, בקרה ומעקב פנימי". לפי הנוהל ייערך מעקב אחר נוכחות חברי המועצה בדיוניה.

במצב הנוכחי, שבו ישיבות המועצה מתקיימות כפעמיים בשנה והלכה למעשה הממשלה ממנה את נציגיה מעל שנה לאחר קיום הוועידה, הסעיף בתקנון הנוגע לפקיעת כהונת חבר מועצה או השעייתו בעקבות היעדרות משיבות המועצה, חסר משמעות בנוגע לנציגי הממשלה. על מועצת מד"א לשקול את שינוי התקנון בעניין זה. עד אז מן הראוי שנשיא מד"א או מזכיר המועצה יתריעו בפני הגופים הממנים על אי-הגעת נציגיהם לישיבות כדי לאפשר להם להחליפם בנציגים אחרים.

עיכוב במינוי חברי המוסדות המנהלים ובדיקת כשירותם

עיכוב במינוי חברי מועצה

סעיף 5 לחוק קובע כי מועצת האגודה תתקין את תקנון האגודה, ובו ייקבעו סדרי בחירתם, הרכבם, תקופת כהונתם, מועדי כינוסם וסמכויותיהם של המוסדות המנהלים. החוק מעניק למועצה סמכויות חשובות, ועל כן שמורה חשיבות למינוי נציגים ראויים למועצה במועד.

תקנון מד"א קובע כי תקופת כהונתה של המועצה תהיה כארבע שנים - מהאספה הראשונה של הוועידה לאחר בחירתה ועד האספה הראשונה של הוועידה הבאה לאחר בחירתה. במרץ 2010 התקיימה ועידת מד"א התשע עשרה. לפיכך המועצה התשע עשרה (להלן - המועצה החדשה) הייתה אמורה לפעול ממועד סמוך ככל האפשר לכינוסה של ועידת מד"א - מרץ 2010.

הביקורת העלתה כי רק במרץ 2010 מזכיר מועצת מד"א ביקש מהגורמים השונים למנות נציגים למועצה החדשה, ואז החל הליך ממושך של מינוי חברים. עד דצמבר 2010 טרם מונו נציגי הממשלה, והמועצה מנתה 34 חברים בלבד במקום 45 חברים כנדרש (75%).

עד סוף אוגוסט 2011, שנה וחמישה חודשים לאחר כינוס ועידת מד"א טרם מונו עשרה מבין 11 נציגי הממשלה⁴⁹ במועצה החדשה. התנהלות זו מלמדת על סחבת במינוי חברי מועצה הגורמת לעיכוב ברענון המוסדות המנהלים של הארגון, מניעת האפשרות לשינויים בגלל העיכוב במינויים, במשך שליש מתקופת כהונת המועצה לא היו בה נציגי ממשלה. עובדה זו פוגמת ביכולת הפיקוח הציבורי על פעילות מד"א. באותה תקופה נפגשה המועצה החדשה שלוש פעמים, שבמהלכן דנה בדוחות הכספיים של שנת 2009, בחרה ביו"ר הוועד הפועל, בחרה ועדות למועצה החדשה ובהן ועדת ביקורת ובחרה ועדת איתור לנשיא מד"א.

כבר בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי על נשיא מד"א לתכנן את צעדיו מבעוד מועד, כך שלא ייווצר מצב שבו לא תהיה במד"א מועצה פעילה במשך זמן רב.

49 נציגי ועדת המינויים, נציגי משרד הבריאות, נציג נוסף של משרד האוצר ונציג משרד החוץ.

על נשיא מד"א, על סגניו או על מזכיר המועצה היה לפנות לגורמים הממנים נציגים למועצת מד"א מיד לאחר החלטת המועצה על מועד לקיום הוועידה, וזאת כדי שיוכלו להיערך מבעוד מועד למינוי נציגיהם למועצה החדשה. כמו כן מן הראוי שהממשלה, השלטון המקומי ושאר הגופים שיש להם נציגים במועצה ייערכו בהתאם כך שהליך בחירת נציגיהם יסתיים סמוך לכינון הוועידה. כך תוכל מועצת מד"א הנבחרת להתכנס בהקדם האפשרי ולבצע את תפקידה בהרכב מלא המייצג את המגזרים השונים, כפי שקובע תקנון האגודה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2012 כתב מד"א כי במסגרת הפקת הלקחים מטיוטת הדוח בכוונתו לשלוח לגורמים הממנים הודעה על הצורך בבחירת נציגיהם לפחות שלושה חודשים עובר למועד כינוסה של הוועידה הארצית.

מינוי נציגי הממשלה: כאמור, מד"א הוא תאגיד שהוקם על פי חוק. חוק החברות הממשלתיות, קובע כי שר ימנה דירקטור וחבר מועצה בתאגיד שהוקם על פי חוק רק לאחר בחינה של הוועדה לבדיקת מינויים. על פי חוק החברות הממשלתיות, כאשר מדובר בתאגידים סטטוטוריים את הוועדה לבדיקת מינויים ממנה שר המשפטים.

במסגרת הליך אישור הנציגים מעביר המשרד הממשלתי את טופסי המועמדים לוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות, וזו בוחרת את כשירות המועמד. אחרי שהוועדה קובעת כי המועמד כשיר היא מעבירה לחתימת המועמד התחייבות להימנע מניגוד עניינים ומדווחת לשר הרלוונטי. המועמד חותם על טופס הימנעות מניגוד עניינים, והשר ממנה את המועמד כנציגו.

הביקורת העלתה כי הנתונים שבידי הוועדה לבדיקת מינויים לא היו מעודכנים כך שלא היה תיאום בעניין רשימות חברי המוסדות המנהלים במד"א בין הוועדה לבדיקת מינויים ובין משרדי הממשלה מחד - גיסא ובין הוועדה לבדיקת מינויים למד"א מאידך - גיסא. כך למשל לא צוינו המועדים שבהם נציגי הממשלה סיימו או עתידים לסיים את תפקידם, או שדווח תאריך שגוי⁵⁰. בשל כך בנתוני הוועדה לבדיקת מינויים הופיעו שמות נציגים שסיימו מזה זמן את תפקידם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהשרים יציינו בכתבי המינוי שכהונת הנציגים מסתיימת סמוך לאחר כינוס הוועידה.

"נוהל מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים", שפרסמה הוועדה לבדיקת מינויים (להלן - הנוהל) בפברואר 2011⁵¹ והפיצה לכל משרדי הממשלה, קובע כי יש להעביר את כתב המינוי של דירקטורים בחברות ממשלתיות, החתום בידי השרים, למזכירות הוועדה לבדיקת מינויים וכי היא תעבירו לחברה. הנוהל מצייין כי יש מקום שהליך דומה יינקט בעניין העברת כתבי המינוי גם על ידי התאגידים. בהערת שוליים קבע הנוהל כי: "יודגש שהוצאת כתבי מינוי על ידי לשכות השרים, מבלי שמזכירות הוועדה עודכנה, גרמה לכך שרישומי הוועדה לא שיקפו באופן שוטף את המצב לאשורו; דבר שגרם למספר תקלות".

50 בטבלה המרכזת ממאי 2011 מדווח שנציג שר האוצר יסיים את כהונתו באפריל 2015 אף על פי שרשמית עליו לסיים את כהונתו במועד הוועידה הבאה שצריכה להיות במרץ 2014.

51 הנוהל מרכז את הליכי עבודת הוועדה שהיו נהוגים עוד קודם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שמשרדי הממשלה יפעלו על פי האמור בנוהל גם לגבי תאגידים ציבוריים דוגמת מד"א כדי לאפשר לוועדה לבדיקת מינויים לבצע את תפקידה, למנוע טעויות בבדיקת המינויים ולהבטיח שמשרדי הממשלה ימנו את נציגיהם.

מינוי נציגי שר הבריאות: מד"א עוסק בתחום הבריאות, ולכן שר הבריאות ממנה על ביצוע החוק. על כן יש חשיבות למינוי נציגי משרדו במוסדות המנהלים של מד"א. כאמור, התקנון קובע כי שר הבריאות ימנה ארבעה מחברי המועצה.

הביקורת העלתה כי באוקטובר ובדצמבר 2010, יותר מחצי שנה לאחר כינוס הוועדה שלח משרד הבריאות לוועדה לבדיקת מינויים בראשות עו"ד טנה שפניץ פרטים של שלושה מועמדים של שר הבריאות למועצה החדשה, ורק ביוני 2011 שלח פרטי מועמדת נוספת. עוד העלתה הביקורת כי רק במאי 2011, שנה וחודשיים לאחר קיום ועידת מד"א ויותר מחצי שנה אחרי שמשרד הבריאות פנה לוועדה לבדיקת מינויים, מצאה הוועדה את שלושת נציגי משרד הבריאות כשירים לכהן במועצה. ביולי 2011 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את כשירות הנציגה הרביעית.

נמצא כי גם אחרי שהוועדה מצאה את הנציגה הרביעית כשירה ועד מועד סיכום הביקורת אוגוסט 2011 (שנה וחמישה חודשים לאחר כינוס ועידת מד"א) לא מינה שר הבריאות נציגים למועצה, שכן יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים הסבה את תשומת לב ראש הממשלה ושר הבריאות, מר בנימין נתניהו וסגן שר הבריאות, מר יעקב ליצמן, שאין ייצוג הולם לנשים ולמגזר הערבי במועצה. כך אפוא פעלה המועצה תקופה ממושכת ללא נציגי שר הבריאות הממונה על ביצוע חוק מד"א.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 כתבה יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים: "עם קבלת השאלונים [של שלושת המועמדים של שר הבריאות] נערכה בדיקה עדכנית בשאלה מיהו הגורם הממשלתי המוסמך להעביר את המועמדים לבדיקת הוועדה. בסופו של דבר, הוחלט כי הסמכות נתונה למשרד הבריאות. בירור סוגיה זו ובעיות טכניות הקשורות להעברה המקוונת של השאלון, גרמו לעיכוב... בהעברת הטיפול במועמדים לידי הוועדה, אשר יכול היה להתבצע רק בחודש פברואר 2011. שלושת המועמדים הובאו לדיון בוועדה בישיבתה במאי 2011".

בעקבות הביקורת הפיצה יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים בנובמבר 2011 ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך הנחיה פנימית לבדיקת מועמדים לתאגידים ציבוריים. ההנחיה עוסקת בדרך פעולתה של הוועדה ובדיווחים הנדרשים לה לצורך בדיקת המועמדים, ומטרתה למנוע עיכובים בהליך בדיקת המועמדים.

מינוי נציגי שר האוצר: הביקורת העלתה כי רק באפריל 2011, שנה וחודש לאחר כינוס ועידת מד"א, מינה שר האוצר רק את אחד מנציגיו למועצה החדשה, כלומר עד אותו מועד לא נכחו בישיבות המועצה נציגים של שר האוצר.

מינוי נציגי שר החוץ: כאמור, מאז שנת 2006 חבר מד"א בארגון הצלב האדום. כחבר בארגון זה יש חשיבות לנציגות משרד החוץ במועצת מד"א. חשוב שמינוי נציג שר החוץ ייעשה כראוי כדי שהנציג יתרום מהידע שלו, מקשריו ומיכולותיו לפעילות הארגון בחו"ל. כאמור, על פי התקנון יש נציג אחד לשר החוץ במועצת מד"א.

1. הביקורת העלתה כי בשנת 2009 (במועצה הקודמת) מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי הנציגה לכהונה כדירקטורית במד"א כשירה כחודש אחרי ששר החוץ כבר הודיע למד"א על מינוי הנציגה. יוצא שהמינוי נעשה בטרם הוועדה מצאה את הנציגה כשירה.

מן הראוי שמשרד ממשלתי יודיע למד"א על נציגיו רק אחרי שהוועדה לבדיקת מינויים מוצאת כי הם כשירים. כך יימנע מצב שבו נציג משרד יתחיל לכהן כדירקטור במד"א, בטרם אושרה כשירותו לכהן כנציג במועצה.

2. הביקורת העלתה כי שר החוץ לא יידע באפריל 2010 את הוועדה לבדיקת מינויים כי נציג שר החוץ במועצת מד"א התחלף. הממונה בלשכת השר לא פעל בהתאם לנוהל ולא העביר שאלון של המועמד לוועדה. הממונה בלשכת השר הודיע למד"א על מינוי נציג חדש קודם שוועדת המינויים מצאה את המועמד כשיר, אף שעל פי חוק החברות הממשלתיות בדיקה כזו נדרשת. שר החוץ גם לא חתם על כתב מינוי לנציגו אף על פי שהנציג השתתף בישיבות המועצה שעסקו, בין השאר, בבחירת יו"ר הוועד הפועל. אשר למד"א - הוא אפשר לנציג שר החוץ להשתתף בישיבות המועצה אף שהוועדה לבדיקת מינויים טרם מצאה את המינוי כשיר, ואף שהשר לא חתם על כתב המינוי. עד למועד סיום הביקורת לא נבדקה כשירותו של הנציג.

על משרדי הממשלה בכלל ומשרד החוץ בפרט להנחות את נציגי השרים כי אם יתפטרו מכהונתם עליהם להודיע על כך הן למזכיר מועצת מד"א והן לשר שמינה אותם. על המשרדים לבחון הוספת הוראה שיהיה צריך לתת הודעה על התפטרות פרק זמן מסוים לפני שהיא תיכנס לתוקף כדי שבינתיים ניתן יהיה להתחיל באיתור מועמד מחליף. על המשרדים להקפיד שההודעה על ההתפטרות תועבר גם לוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות. כמו כן על שר החוץ והממונה מטעמו לוודא שהוועדה לבדיקת מינויים בודקת ומאשרת את הכשירות של נציגו לכהן כדירקטור, ורק לאחר מכן למנות אותו לדירקטור כנדרש על פי חוק החברות הממשלתיות ותקנון מד"א.

ועדת המינויים הממשלתית למינוי נציגי שר הבריאות: כאמור, הוועדה לבדיקת מינויים בודקת ומאשרת את כשירות חברי המועצה שהם נציגי שרי הבריאות, האוצר והחוץ. נוסף לוועדה זו התקנון קובע כי הממשלה תמנה ועדת מינויים ממשלתית לצורכי מינוי ארבעה חברים למועצה (להלן - ועדת המינויים הממשלתית) הפועלת במסגרת משרד הבריאות, ובראשה עומד המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, ד"ר בועז לב. את שמות המועמדים שהיא בוחרת וממליצה עליהם היא מעבירה לבדיקת הוועדה לבדיקת מינויים⁵². לאחר אישור הוועדה ממנה שר הבריאות את החברים.

52 במסגרת בחינת המינויים למוסדות המנהלים במד"א קיימת גם ועדת מינויים נוספת (שלישית), בראשות עו"ד טנה שפניץ, שתפקידה לבחון את כשירות חברי הוועד הפועל של מד"א - הוועדה לבדיקת כשירות חברי הוועד הפועל. לגביה ראו בפרק "כשירות חברי הוועד הפועל".

הביקורת העלתה כי: (א) רק בנובמבר 2010 (יותר מחצי שנה לאחר כינוס ועידת מד"א) הוחלט על הקמת ועדת המינויים הממשלתית הממונה כאמור מכח תקנון מד"א; (ב) ועדת המינויים הממשלתית לא קיימה בירור לפני הדיון כדי לבדוק אם המועמדים שבהם דנה, כבר אושרו לכהונת חברים במועצה מטעם גורם אחר. כך, אחרי שוועדת המינויים הממשלתית בחרה ארבעה מועמדים והמליצה עליהם, התברר לה ששניים מהם כבר נבחרו לחברי מועצה כנציגי קופות החולים⁵³. עד ינואר 2012 טרם מונו נציגי ועדת המינויים הממשלתית למועצה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כתב משרד הבריאות כי הוועדה פעלה בהתאם למקובל. משרד הבריאות הוסיף כי לקראת הליך המינוי הבא הוא יוסיף בנוסח הפנייה לאיתור מועמדים כי בכל שינוי לגבי המועמדים יש ליידע את הוועדה.

השליכה של העיכוב במינוי נציגי הממשלה: כאמור משנת 2004 ועד היום - במשך שבע שנים - מכהן בתפקיד יו"ר ועד הפועל מד"א ד"ר נועם יפרח. בחירה ביו"ר ועד הפועל היא מהותית, וראוי שתתקבל בהרכב מלא ככל האפשר של המועצה, כולל נציגי הממשלה. בדצמבר 2010 בחרה מועצת מד"א, בפעם השלישית, את ד"ר נעם יפרח ליו"ר הוועד הפועל. כאמור, באותה ישיבה טרם נבחרו נציגי משרדי הממשלה ונציגי ועדת המינויים למועצה. על כן, בבחירת יו"ר הוועד הפועל לא נכחו נציגי הממשלה, פרט לנציג של משרד החוץ (ראו לעיל גם בפרק "הגבלת תקופת כהונת יו"ר הוועד הפועל").

העיכוב במינוי נציגי הממשלה גרם אפוא לכך שהמועצה הכריעה בדבר בחירת יו"ר ועד הפועל ללא נציגי ממשלה שאמורים להיות בעלי משקל ציבורי רב. בכך לא השתתפה הממשלה בעיצוב מנגנון חשוב ובמינוי חשוב שנועד לפקח על פעילות הארגון.



על המועצה להבטיח בתקנון או בנהלים ייצוג הולם לשני המינים ולאוכלוסייה ערבית במועצת מד"א, אם על ידי שריון מקומות ואם בדרך אחרת. על מרכז השלטון המקומי, שלו שני נציגים במועצה, ועל הר"י, שלה שלושה נציגים במועצה, לפעול למנות נציג אחד לפחות שיהיה אישה או מהמגזר הערבי.

מהליך מינוי נציגי הממשלה שתואר לעיל עולה שבמשך זמן רב לא מונו נציגי ממשלה למועצת מד"א. עוד עולה חוסר תיאום בנתוני הנציגים בין הוועדה לבדיקת מינויים לבין משרדי הבריאות, החוץ והאוצר מחד גיסא ובין הוועדה לבדיקת מינויים למד"א מאידך גיסא. לדעת משרד מבקר המדינה על משרדי הממשלה האמורים לפעול למינוי נציגי השרים סמוך מאוד למועד כינוס ועידת מד"א. כמו כן עליהם לפעול בתיאום מרבי עם הוועדה לבדיקת מינויים ומד"א. יש לציין שאם הצעת חוק התאגידים הציבוריים תקודם, רשות החברות הממשלתיות תשמש גוף ממשלתי המתכלל את הטיפול בתאגידים ציבוריים, וסביר שהדבר יחזק את התיאום בין שלושת הגורמים: משרדי הממשלה השונים, הוועדה לבדיקת מינויים ומד"א.

53 הנציגים הכפולים הם נציגי שירותי בריאות כללית ומכבי שירותי בריאות, נציגי שתי הקופות הגדולות במועצה.

על משרד הבריאות לפעול להקמת ועדת המינויים הממשלתית סמוך ככל האפשר למועד כינוס הוועידה ואף קודם לכן, על מנת ששר הבריאות יוכל למנות את נציגיו סמוך לאחר מועד כינוס הוועידה. לאור העובדה שוועדת המינויים הממשלתית בחרה שני מועמדים שכבר נבחרו בידי גופים אחרים כנציגיהם למועצה, בפנייתה לגופים שונים שיציעו מועמדים לוועדה עליה להבהיר כי אין להציע מועמדים שכבר הוצעו על ידם למועצה. כמו כן עליה לברר עם המועמדים, בטרם תחל הוועדה בהליך בדיקת המינוי, אם הם פנויים להתמנות כנציגי ועדת המינויים.

עיכוב במינוי חברי הוועד הפועל

כאמור, במבנה הקיים במד"א, פרט למועצה, יש ועד פועל שתפקידו לנהל את ענייני האגודה. התקנון קובע כי הוועד הפועל יהיה מורכב משלושה עשר חברים. התקנון קובע גם את סדרי מינויו של הוועד הפועל, ובתחום זה עלו ליקויים בבדיקה. להלן הפרטים:

1. רק בדצמבר 2010, תשעה חודשים לאחר קיום הוועידה, התכנסה המועצה לבחור את חברי הוועד הפועל ובחרה עשרה מתוך 13 נציגים. העיכוב במינוי חלק מחברי המועצה הביא לכך שתשעה חודשים לאחר קיום הוועידה, עדיין כיהן הוועד הפועל בהרכבו הקודם ולא נבחר ועד הפועל המייצג את המועצה החדשה. בכך נפגעה המטרה של רענון הניהול והבקרה בארגון.

2. הביקורת העלתה כי גם בישיבת המועצה מדצמבר 2010, שבה נבחרו כאמור חלק מחברי הוועד הפועל ואף היו"ר, לא מונו נציגי השרים לוועד הפועל, וזאת משום שטרם מונו נציגי משרדי הממשלה למועצה. בכך נפגעה הפיקוח הממשלתי על הארגון.

כשירות חברי הוועד הפועל

על פי החוק הוועד הפועל במד"א ממונה על ניהול ענייני מד"א. לכן יש חשיבות למינוי חברים בעלי כישורים מתאימים. לצורך בחינת כשירות החברים פועלת ועדה ייחודית למד"א בת שלושה חברים (להלן - הוועדה לבדיקת כשירות חברי הוועד הפועל). ביוני 2011 התכנסה הוועדה בראשות עו"ד טנה שפניץ.

1. התקנון קובע כי יושב ראש הוועדה לבדיקת כשירות חברי הוועד הפועל יהיה נציג שיקבע היועץ המשפטי לממשלה, ושני חברי הוועדה הנוספים יהיו: איש ציבור שיקבע יו"ר הוועדה ונציג המועצה או ממלא מקומו.

הביקורת העלתה כי אף שכבר בדצמבר 2010 בחרה המועצה בחברי הוועד הפועל הנדרשים על פי התקנון לעבור בדיקה של הוועדה לבדיקת כשירות חברי הוועד הפועל (ארבעה נציגי מתנדבים, נציג העובדים, נציגי הציבור ויו"ר הוועד הפועל, ובסך הכול - תשעה מתוך 13), רק בפברואר ובמרץ 2011 העביר מד"א את הטפסים של המועמדים למשרד המשפטים, המלווה את עבודת הוועדה. הוועדה לבדיקת כשירות חברי הוועד הפועל התכנסה רק כעבור חצי שנה, ביוני 2011, כדי לבדוק את כשירותם של תשעת חברי הוועד הפועל שנבחרו. בינתיים - שנה ושלושה חודשים לאחר כינוס הוועידה - כיהנו חברי הוועד הפועל הקודם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 כתב משרד המשפטים כי בחודשים מרץ-יוני 2011 התקבלו השלמות רבות לשאלונים של חברי הוועד הפועל, שלא מולאו כנדרש וכן חומר נוסף שביקשה הוועדה. הוא ציין כי ההשלמות האחרונות התקבלו בתחילת יוני 2011, ארבעה ימים בלבד לפני מועד כינוס הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין זה סביר שהליך אישור כשירות חברי הוועד הפועל יימשך חצי שנה.

2. על הוועד הפועל לפקח על ההנהלה. יו"ר ועד העובדים מקיים מכוח תפקידו קשרים הדוקים עם ההנהלה; בין השאר עליו לנהל עמה משא ומתן, שבסופו ייחתמו הסכמים, בנושאים דוגמת תנאי העבודה של העובדים. תקנון מד"א קובע כי "דרך כלל, מבחינת אחריותו כלפי האגודה ומבחינת חובת הנאמנות שלו, יחולו על חבר הוועד הפועל אותם כללים החלים על חברי דירקטוריון בחברה ממשלתית". תקנות החברות הממשלתיות קובעות כי נציג של עובדי החברה אינו יכול להיות דירקטור אם הוא "חבר או מזכיר של גוף נבחר מייצג של עובדים בחברה". גם משרד המשפטים לא היה שבע רצון משיתוף יו"ר ועד העובדים של מד"א בוועד הפועל בגלל חשש לניגוד עניינים, ובסופו של דבר נקבע בתקנון מד"א כי החל בינואר 2008 או ביום התכנסות הוועידה הארצית התשע עשרה של האגודה, לפי המאוחר, יושב ראש ועד העובדים לא יהיה חבר ועד הפועל, אלא חבר שייבחר בידי עובדי מד"א.

הביקורת העלתה כי ממועד כינוס הוועידה הארצית התשע עשרה, במרץ 2010, ועד יולי 2011, אז הסתיימה כהונת הוועד הפועל, יותר משנה ושלושה חודשים, כיהן יו"ר ועד העובדים כחבר הוועד הפועל וחבר בשלוש מוועדותיו (ועדת ארגון ומינהל, ועדת מתנדבים ופורום נסיעות של הוועד הפועל), וזאת בגלל העיכוב במינוי ועד הפועל חדש. זאת למרות שבהתאם לתקנון ובהתאם לכללי מנהל תקין, היה צריך יו"ר ועד העובדים לסיים כהונתו בוועד הפועל כבר במרץ 2010, או להתפטר מראשות ועד העובדים. לאחר מכן היה על עובדי מד"א לבחור נציג אחר שייצג אותם בוועד הפועל.

לעיוכבים במינוי נציגי הציבור ונציגי הממשלה למועצה יש אפוא השלכות נוספות, זולת עצם העיכוב במינוי ועד הפועל חדש, כמו המשך כהונת חבר ועד פועל שיכול להיקלע למצבים של ניגוד עניינים בין תפקידיו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כתב מד"א כי התקנון ראה במעורבות עובדים בהנהלת מד"א הכרח וכי עד להתכנסותו של הוועד הפועל החדש כהונת יו"ר ועד העובדים בוועדות הוועד הפועל ובוועד הפועל היא כדין. כשהסתיימה תקופת כהונת הוועד הפועל הקודם, ביולי 2011, סיים יו"ר ועד העובדים את כהונתו. עובדי מד"א בחרו את יו"ר ועד העובדים כחבר הוועד הפועל הנוכחי, אך כהונתו לא אושרה על ידי ועדת מד"א לבדיקת מינויים, בגין טענה לקיומו של ניגוד עניינים, ועל רקע זה הופסקה כהונתו בוועד הפועל ובוועדותיו. מד"א הגיש השגה על החלטת הוועדה. הוועדה לבדיקת מינויים מסרה למשרד מבקר המדינה כי השגת מד"א נדחתה.

היבטי מינהל

תגמול לחברי הוועד הפועל

ישנם חברים המשתתפים בישיבות מכוח תפקידם הציבורי, אולם ישנם כאלה הממונים כנציגי ציבור או כנציגי המתנדבים. בהתאם להמלצות הוועדה הציבורית לסיווג תאגידים ציבוריים שהוקמה לפי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה משנת 1995 זכאים לגמול עבור פעילותם הגורמים האלה: יו"ר הוועד הפועל של מד"א, שהוא יו"ר פעיל; נציגי ציבור; חברי הוועד הפועל שלא מונו בידי גופים שונים; והמתנדבים. לפי הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 אסור לגוף מתוקצב (ובכלל זאת תאגיד ציבורי) להסכים על מתן הטבות כספיות הקשורות לעבודה אלא אם כן נעשה הדבר בהתאם לנהוג לגבי עובדי מדינה או באישור שר האוצר. כבר במאי 2007 כתב המשנה לממונה על השכר במשרד האוצר ליו"ר הוועד הפועל כי מקובל עליו לתקן את חוק מד"א כך שיתאפשר לשר האוצר להתקין תקנות בדבר גמול והוצאות שישולמו לחברי הוועד הפועל.

עד מועד סיום הביקורת לא פעל משרד הבריאות לשינוי חוק מד"א ולכן לא התאפשר לארבעת המתנדבים, לשלושת נציגי הציבור חברי הוועד הפועל, ליו"ר הוועד הפועל במד"א וליושבי ראש ועדות הוועד הפועל החיצוניים לקבל גמול והחזר הוצאות בהתאם למספר הישיבות שבהן הם משתתפים.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הבריאות בשיתוף מד"א ועל הממונה על השכר לשקול לפעול לכך שחברי הוועד הפועל, ובראשם יו"ר הוועד הפועל ויושבי ראש ועדות הוועד הפועל החיצוניים, יוכלו לקבל גמול והחזר הוצאות כפי שמקובל במגזר הציבורי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כתב משרד הבריאות כי יפעל להסדרת הנושא מול משרד האוצר.

בחירת יועץ משפטי

יועץ משפטי הוא אחד מ"שומרי הסף" בכל ארגון, ולכן הסדרת העסקתו חשובה. מד"א מעסיק את היועץ המשפטי הנוכחי שלו (להלן - היועמ"ש הנוכחי או היועמ"ש) מאז שנת 2008 ומדי פעם בפעם מעסיק גם משרדים של עורכי דין לנושאים מיוחדים, כגון טיפול בדרישות רשות המסים ממד"א. מד"א העסיק את היועמ"ש כיועץ המשפטי של המועצה בשנים 2001-2008⁵⁴ והיקף השירותים שהוא סיפק למועצה היה מצומצם בהרבה. בשנים 2006-2010 העסיק מד"א 13 עורכי דין נוספים לטיפול במגוון עניינים. עבור שירותיו המשפטיים השוטפים של היועמ"ש שילם לו מד"א סכום חודשי קבוע ועבור טיפול החורג מהעניינים השוטפים - סכומים משתנים.

1. אופן העסקה - יועץ משפטי עובד מד"א או משרד עו"ד: על פי דוח המועצה לתאגידים ציבוריים ישנן שתי גישות רווחות בעניין מהות תפקידו של יועמ"ש בתאגיד הציבורי: האחת רואה ביועמ"ש גורם שמתפקידו לסייע להנהלת התאגיד. לפי הגישה השנייה, המקובלת יותר על המועצה לתאגידים ציבוריים, על יועמ"ש לוודא שהתאגיד יפעל כדין, דהיינו תפקידו פיקוחי במהותו. המועצה לתאגידים ציבוריים המליצה לחייב כל תאגיד ציבורי להעסיק

54 בשנים אלו התגלעו חילוקי דעות בין המועצה לוועד הפועל.

יועמ"ש. בטרם תזכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים נקבע כי מועצת תאגיד ציבורי תמנה יועמ"ש שיהיה עובד התאגיד הציבורי, אלא אם כן הרשות מאשרת כי נוכח היקף פעילות התאגיד הציבורי, תפקידו וסמכויותיו, אפשר להעסיק יועמ"ש שאינו עובד התאגיד.

מטרת תזכיר הצעת החוק עולה כי הגישה המוצעת על ידי משרד המשפטים ועל ידי משרד האוצר היא שרצוי בדרך כלל שבתאגיד ציבורי יכהן יועמ"ש שהוא עובד התאגיד. ישנה חשיבות רבה ליועמ"ש פנימי בארגון בכלל ובארגון מורכב כמו מד"א בפרט. יועמ"ש שהוא עובד הארגון מעורה בארגון וזמין לצורך התייעצות. כך קל לו יותר לשמש שומר סף.

למרות קיומן של עמדות שונות בנושא, נמצא כי המוסדות המנהלים של מד"א לא בחנו בשנים האחרונות אם מד"א זקוק ליועמ"ש פנימי לארגון ואם המתכונת הקיימת של העסקת יועמ"ש חיצוני מתאימה לארגון. כאמור, הלכה למעשה מועסקים בארגון רק יועצים משפטיים חיצוניים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהמוסדות המנהלים של מד"א ידונו בצורך בייעוץ משפטי פנימי לאגודה תוך כדי שימת לב לאמור בדוח המועצה לתאגידים הציבוריים ובנוסף טרם תזכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים.

2. הליך איתור יועץ משפטי: הבדיקה העלתה כי איתור יועצים משפטיים לא התחיל בזמן סביר לפני תום מועד העסקת היועצים הקודמים, כך שהסכם שנחתם עמם לשנתיים הוארך עד לאיתור יועצים חדשים. באוגוסט 2008 נחתם הסכם בין מד"א ליועץ המשפטי לשנתיים החל באוגוסט 2008, אך רק באוקטובר 2010, חודשיים לאחר תום תוקף ההסכם, החליט הוועד הפועל מי יהיה היועץ החיצוני שילווה הליך בחירה של יועמ"ש חדש למד"א. עד אוגוסט 2011 כיהן היועמ"ש הנוכחי, וטרם מונה יועמ"ש חדש בגלל עיכוב במינוי חברים למועצה ולוועד הפועל.

3. הליך מינוי יועץ חיצוני שילווה הליך בחירה של יועמ"ש חדש למד"א: במרץ 2010 אישר הוועד הפועל ליו"ר לפנות לקבלת הצעות להעסקת יועמ"ש לצורך ליווי מכרז ליועמ"ש למד"א. הוועד הפועל אישר לשלוח פנייה למשרדי עורכי דין בנוסח שהציג לפניו יו"ר הוועד הפועל. מנוסח המכתב שהופנה למשרדי עורכי הדין עולה כי "על המועמד לתפקיד להיות שותף בכיר מנהל משרד עורכי דין (עדיף) או שותף בכיר במשרד כזה". באוקטובר 2010 בחר הוועד הפועל למנות משרד עורכי דין מסוים כיועץ חיצוני, שילווה הליך בחירה של יועמ"ש חדש למד"א בתעריף של 1,100 ש"ח לשעת עבודה.

הביקורת העלתה כי אחת ההצעות שהוגשה למד"א נפסלה על ידי חברי הוועד הפועל, כיוון שהמועמד שהוצג מטעם המשרד הוא שותף בכיר ולא שותף בכיר מנהל אף על פי שתנאי המכרז אפשרו הגשת מועמדות כזו.

מסיכום שהגיש יו"ר הוועד הפועל לחברי הוועד הפועל עולה כי יו"ר הוועד הפועל הבין מההצעה שנפסלה כי ייתכן שהמועמד של אותו משרד לא יעסוק באופן אישי בכל הנדרש למרות דרישת מד"א, כיוון שבהצעת המשרד נכתב כי: "לצורך ליווי הליך זה אנו מציעים..., שותף בכיר, אשר לו הניסיון, הידע והכלים ליתן מענה מקצועי בכל האספקטים המשפטיים הכרוכים בהליך האמור ו/או ביחד עם צוות עורכי הדין ומשרדיהם".

לדעת משרד מבקר המדינה על הוועד הפועל היה לפנות למשרד עורכי הדין על מנת לברר מה כוונתם והאם הכוונה היא שהמשרד אינו מוכן להתחייב שרק השותף הבכיר יעסוק בנושא, ולא להסיק מסקנה זו על דעת עצמו בעיקר לנוכח העובדה שלפני הוועד הפועל הוצג מועמד נוסף אחד בלבד ולנוכח העובדה שהמועמד שנפסל הציע את תעריף רשות החברות הממשלתיות. חוזר רשות החברות הממשלתיות מפברואר 2000 קובע שכר טרחה מרבי לשותף של 500 ש"ח לשעה⁵⁵.

4. משך העסקה מרבי של משרד יועץ משפטי חיצוני: כאמור, בהיעדר נורמה מחייבת לתאגידים בדק מבקר המדינה את משך הזמן המירבי להעסקת יועץ משפטי חיצוני על פי טרומ תזכיר חוק התאגידים הציבוריים שהציע כי על מינוי יועץ משפטי שאינו עובד התאגיד יחולו הוראות סעיף 47 לחוק החברות הממשלתיות, ובו נקבע כי שר האוצר ושר המשפטים רשאים לקבוע כללים בדבר משך הזמן שעו"ד יכול לשמש יועץ משפטי של חברה ממשלתית. כללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992, קובעים כי תקופת המינוי של יועץ משפטי מוגבלת לשלוש שנים וכי רשות החברות רשאית לחזור ולאשר את מינויו, ובלבד שכל אישור נוסף יהיה לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים.

בשנים 2001-2008, בעקבות חילוקי דעות בין המועצה לוועד הפועל, נעזרה המועצה בשירותי יועץ משפטי שאינו היועמ"ש של מד"א. באותה תקופה היועמ"ש הנוכחי של מד"א, שימש גם היועץ המשפטי של המועצה. כאמור, החל באוגוסט 2008 היועמ"ש מכהן גם כיועץ המשפטי של הוועד הפועל.

עולה מהאמור שאותו משרד עורכי דין משמש היועמ"ש במד"א כבר משנת 2001 - חלק מהתקופה למועצה בלבד - מעל עשר שנים. את היועץ המשפטי הקודם העסיקה מד"א במשך כ-14 שנה.

על מוסדות מד"א לשקול להגביל את משך כהונת היועץ המשפטי ולעגן זאת בתקנון מד"א.

בחירת רואה חשבון

אחד האמצעים החשובים לבקרה של המוסדות המנהלים והמפקחים על ההנהלה הוא הדוחות הכספיים השנתיים. רואה החשבון מחווה את דעתו עליהם. נורמות ראיות בתחום דרכי הבחירה וההתקשרות עם משרד רואה החשבון נקבעו למשל בחוק החברות, והן עוסקות, בין היתר, בהגבלת תקופת כהונה ובסדרי מינוי. מד"א התקשר עם משרד רואי החשבון בדצמבר 2003 והאריך את ההסכם עמו באוקטובר 2005 ובמרץ 2007. עד מועד סיום הביקורת ממלא משרד רואי החשבון האמור את תפקיד רואה החשבון של מד"א.

חברי ועדת המכרזים לבחירת רואה החשבון: טרומ תזכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים מציע שמינוי רואה החשבון של תאגיד יהיה דומה לכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994 הקובעים שבהליך המינוי נוטלים חלק רשות החברות הממשלתיות, ועדת מומחים והאספה הכללית של החברה. המינוי ייעשה בשיתוף מועצת התאגיד ורשות התאגידים הציבוריים.

55 תוקף החוזר פג בשנת 2009, אולם הרשות טרם פרסמה חוזר חדש.

בשנת 2010 הוטל על ועדת מכרזים להתקשרות עם יועצים, שחבריה הם עובדי מד"א, נציג הייעוץ המשפטי החיצוני, ובראשה עומד מנכ"ל מד"א לבחור רואה חשבון לאגודה. בישיבת הוועד הפועל מיוני 2010 הסב היועמ"ש את תשומת לב חברי הוועד הפועל שמינוי רואה חשבון ויועמ"ש צריכים לעלות לדיון בוועד הפועל. עד למועד סיום הביקורת טרם הציגה ועדת המכרזים את בחירתה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהוועדה תציג לפני הוועד הפועל רשימת מועמדים ותדרג אותם לפי קריטריונים שתקבע.

הארכת הסכם ההתקשרות עם רואה החשבון ב-2007 : בדצמבר 2003 חתמו מד"א ומשרד רואי חשבון מסוים על הסכם להספקת שירותי ראיית חשבון למד"א לשנת 2004, עם אפשרות להאריכו פעמיים עד סוף שנת 2006.

מנהל אגף הכספים, מר עופר דן, דיווח בישיבת הוועד הפועל לאחר תום תקופת ההסכם, בשנת 2007, כי ניתן להאריכו בשלוש שנים נוספות, ללא הליך בחירה חדש, וזאת בניגוד לאמור בהסכם שקבע את סופיות ההעסקה לסוף 2006. בהסתמך על כך החליט הוועד הפועל להאריך את ההסכם עם משרד רואה החשבון בשלוש שנים, עד סוף דצמבר 2009.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כתב מד"א כי הדבר נעשה עקב טעות בתום לב שכן מנהל אגף הכספים נסמך על החלטת הוועד הפועל מאוקטובר 2003 ולפיה אפשר הוועד הפועל להאריך את ההסכם בשנה נוספת כל פעם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי החלטת הוועד הפועל האמורה ניתן היה להאריך את תקופת ההסכם רק בשנה אחת נוספת בכל פעם ולא בשלוש שנים.

עיכוב במינוי רואה חשבון : ביולי 2010 החליט הוועד הפועל להאריך את ההסכם עם משרד רואי חשבון עד סיום הליך הבחירה של משרד רואה חשבון שייתן שירותים למד"א. נכון ליוני 2011, טרם מונה רואה חשבון חדש למד"א, בגלל עיכוב במינוי חברים למועצה ולוועד הפועל שהוא הגורם המאשר את רואה החשבון שעליו המליצה ועדת המכרזים.

מוצע כי הוועד הפועל ישקול לקבוע את תקופת ההתקשרות עם משרד רואי חשבון כך שמועד תום תקופת ההסכם יהיה כשנתיים לאחר הוועידה, המתקיימת מדי ארבע שנים. כך יימנעו עיכובים בבחירת רואה חשבון הנובעים מעיכוב במינוי נציגי הוועד הפועל.

אחריות משרד הבריאות על מד"א ועל גופי הצלה אחרים

אחריות משרד הבריאות לביצוע חוק מד"א

החוק קובע כי שר הבריאות אחראי לביצוע חוק מד"א וכי עליו לאשר כל שינוי בתקנון. כמו כן, במועצה מכהנים ארבעה נציגי ממשלה הנבחרים על ידי משרד הבריאות וכן ארבעה נציגים נוספים של שר הבריאות (סה"כ 8 נציגי משרד הבריאות). בוועד הפועל של מד"א מכהנים שניים מבין נציגי שר הבריאות למועצה. כמו כן עד יולי 2005 תקנון מד"א קבע כי מינוי מנכ"ל מד"א דורש הסכמה

של שר הבריאות. ואולם ביולי 2005, וכתנאי להצטרפות מד"א לצלב האדום, אישר שר הבריאות תיקון לתקנון ועל פיו לא נדרשת הסכמת שר הבריאות למינוי מנכ"ל מד"א⁵⁶.

בביקורת עלה כי למרות שהמשרד אחראי לביצוע חוק מד"א ונציגים רבים של המשרד משולבים בפעילות מד"א לשם כך, המשרד לא הבהיר מה תפקידם של נציגים אלו במועצה ובוועד הפועל כלפי משרד הבריאות - על מה עליהם לדווח למשרד, באיזו תדירות, למי במשרד עליהם לדווח וכיצד אמור המשרד לפעול בעקבות דיווחים אלו. בנוסף לא ברור מה היקף תפקידו של משרד הבריאות כלפי מד"א, מה היקף אחריותו, ויש לצקת תוכן להגדרה שבחוק "אחראי לביצוע חוק מד"א".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כתב המשרד כי במהלך הביקורת הוא התחיל לראשונה בביצוע בקורות מוסדרות על פעילות מד"א וכן גיבש נוהלי הפעלה הנדרשים למד"א. בפברואר 2012 הוסיף המשרד כי הוא כבר ביקש מיו"ר הוועד הפועל לקבל דיווח שוטף על השתתפותם והיעדרותם של נציגי שר הבריאות בישיבות.

על המשרד להגדיר בצורה ברורה את מערכת היחסים בינו ובין מד"א ואת תפקידי נציגיו בארגון.

הסדרת פעילות גופי הצלה נוספים הפועלים בארץ

בשנים האחרונות הוקמו גופי הצלה שונים בארץ המעניקים שירותי עזרה ראשונה בצד מד"א. אחד הגופים הבולטים בתחום זה הוא ארגון "איחוד הצלה". גופים אלו מאגדים בתוכם מתנדבים פעילים במד"א יחד עם מתנדבים שאינם מתנדבי מד"א. במהלך השנים קיבל משרד הבריאות תלונות על חיכוכים בין פעילים במד"א לבין פעילי ארגוני הצלה אחרים המתבטאים בשטח, במהלך אירועי הצלת חיים.

מד"א מסר למשרד מבקר המדינה, כי כשלושים ארגונים קמו במקור, כדי להנחות את מתנדבי מד"א בנושאים הלכתיים, והם החלו לאסוף תרומות ובהמשך גם להפעיל כווננים. לדברי מד"א, יש לו כ-2,500 כווננים ופעילות הארגונים הנוספים מיותרת.

בשנים האחרונות התקיימו כמה ישיבות בהשתתפות משרד הבריאות, מד"א ונציגי "איחוד הצלה" כדי להסדיר את היחסים ביניהם. גם סגן שר הבריאות, ח"כ הרב ליצמן, נדרש למעורבות בהקשר זה.

ארגון "איחוד הצלה" כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2012 כי הוא אינו מתיימר להחליף את פעילותו של מד"א או להתחרות בו, כי אם להשלים את פעילות מד"א ולמלא את פער הזמן שבין האירוע ועד הגעת האמבולנס. לדעתו, יש להקים גוף רגולטורי, אשר יפקח על ההכשרה המקצועית, על תורת ההפעלה ועל הציוד הרפואי המשמש את צוותי החירום הפועלים במסגרת מד"א, את איחוד הצלה וגופי הצלה נוספים. הדבר מחויב המציאות, וזאת לנוכח ריבוי הגופים הפועלים בתחום העזרה הראשונה בישראל, ריבוי הקורסים וההכשרות, והצורך להקפיד כי כל הגורמים העוסקים במתן שירותי עזרה ראשונה יהיו כשירים ומוסמכים לעשות כן, על פי אמות מידה כלליות שיקבע גורם מוסמך. כל אותם גורמים משתמשים בציוד רפואי תקין, תקני ובאיכות ראויה. עמדתו

56 יחד עם זאת, במסגרת התיקון לתקנון מיוני 2006 נקבע כי הוועדה לבדיקת כשירות חברי הוועד הפועל תבדוק את כשירותו והתאמתו של המנכ"ל שנבחר.

של "איחוד הצלה" היא כי הגורם המסדיר חייב להיות משרד הבריאות - בין באמצעות הקמת רשות לאומית לעזרה ראשונה ובין בדרך אחרת.

במשך שנים ועד מועד סיום הביקורת לא הסדיר משרד הבריאות את סוגיית הקשר בין מד"א ובין הארגונים הנוספים.

באוגוסט 2011 הקים משרד הבריאות ועדה "לבחינת דרכי ההפעלה והשליטה למענה הראשוני לשירותי עזרה ראשונה טרום בית החולים במערך שירותי הרפואה הדחופה". חלק מחברי הוועדה אינם נמנים עם מערכת הבריאות. על הוועדה להתייחס לסוגיות האלה: האם המערך צריך להיות באחריות גורם אחד, או כמה גורמים, ואם כן כיצד; האם הגורם המפעיל צריך להיות אחד; האם ניתן להבדיל בין אירוע ברשות הרבים לבין אירוע ברשות היחיד; הגדרת סמכויות, יחסי גומלין, עקרונות שיתוף הפעולה, האחריות המקצועית, ההפעלה והשליטה בין גופי וגורמי הגשת העזרה הראשונה טרום בית החולים; בחינת תפיסות ההפעלה בשגרה ובחירום. לוועדה ניתנה אפשרות להיפגש עם גורמים שונים או לקבל ניירות עמדה שונים. הוועדה התבקשה להגיש את המלצותיה עד סוף אוקטובר 2011. לא נמצאו פרוטוקולים של הוועדה ועד ינואר 2012 לא נסתיימה עבודת הוועדה.

הסדרת גביית חובות מהרשויות המקומיות למד"א עבור שירותי נידות טיפול נמרץ

כחלק ממערך שירותי העזרה ראשונה מפעיל מד"א שירותים של 23 נידות טיפול נמרץ (להלן - נט"ן). מקורות המימון לפעילות מערכת נט"ן הם: הכנסות עצמיות מגביית אגרת הסעה בנט"ן; משרד הבריאות; קופות החולים; והרשויות המקומיות שבאזורן ניתנים שירותי נט"ן. קיימים במד"א חובות של רשויות שהם חובות מסופקים⁵⁷ בסוף שנת 2010 הסתכם חובן של כלל הרשויות המקומיות למד"א בכ- 17.5 מיליון ש"ח. מהם כ- 9.3 מיליון ש"ח חובות מסופקים.

הבדיקה העלתה כי במקרים רבים הקושי לגבות חובות נובע מכך שאין הסכם בין מד"א לבין הרשויות המקומיות עבור שירותי נט"ן הניתנים להן. מד"א מסביר את אי-יכולתו לגבות חובות בכך שיש הסכמים שבהם יש פגם טכני, כגון חסרה חתימת הגזבר. במקרים רבים מקורות המימון הן כמה רשויות, ולעתים חלק מהן אינן משלמות. נמצא אפוא שמד"א נתקל בקשיים רבים בבואו לגבות את חובות הרשויות עבור שירותי נט"ן. עם זאת הוא מתקשה להפסיק מתן שירותי נט"ן לתושבי רשויות מקומיות שאינן משלמות.

בפברואר 2006 כתב סמנכ"ל לכלכלה במרכז השלטון המקומי בישראל לעוזר מנכ"ל משרד הפנים כי המדינה היא לא צד בהסכם בין מד"א לרשויות המקומיות. לדבריו ועדת נט"ן עליונה אמורה לאשר, בין השאר, את שיטת החיוב של מד"א, אולם לטענתו ועדת הנט"ן העליונה לא בדקה שהעלות המתומחרת אינה גבוהה יותר מהעלות הלכה למעשה ולא את שיטת החיוב של מד"א. עוד הוסיף הסמנכ"ל כי רשויות מקומיות רבות אינן מקבלות דוחות מבוקרים של התחנה האזורית שהן שייכות לתחומה, למרות בקשותיהן. לדבריו אף למשרד הפנים לאפשר לרשויות מקומיות לשלם סכומים ללא אסמכתאות מספקות. הסמנכ"ל כתב גם כי מרכז השלטון המקומי לא יתערב במחלוקת שבין מד"א לבין רשויות מקומיות מסוימות ואף לא ימנע מרשויות לסיים את ההסכם עם מד"א, כל עוד לא יוסדרו הנושאים האמורים. הוא סיים את מכתבו באמירה שמשרד הפנים אינו חלק ממחלוקת זו.

57 חובות שהארגון בספק אם יוכל לגבותם ומתי.

המוסדות המנהלים במד"א דנו בנושא, ומד"א ומשרד הבריאות פעלו לקבלת החלטת ממשלה ואף ניסו להכליל את הצורך בהסדרת חובות הרשויות המקומיות למד"א במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2007; למרות זאת לא הוסדר הנושא. לפיכך עד מועד סיום הביקורת טרם הוסדר מימון חלקן של הרשויות המקומיות.

על משרדי הבריאות, האוצר והפנים להסדיר את מימון חלקן של הרשויות המקומיות, שכן שירותי טיפול נמרץ הם שירותים חיוניים.

גביית אגרת הסעה מאזרחים

מתלונה שהוגשה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה ונבדקה שם עלה כי בחלק מהמקרים גבה מד"א באמצעות אחד ממשרדי הגבייה המרכזיים שלו תשלומי יתר בניגוד לחוק, מחייבים שפוננו באמצעות אמבולנס. כך למשל משרד עורכי הדין שעסק בגביית חובות עבור מד"א ערך תחשיב שגוי של חישובי הצמדה לחוב של מד"א. מד"א הודיע למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו להשיב לציבור שנגבה ממנו תשלום יתר את הכספים העודפים שקיבל, וכי עליו לחשב באופן פרטני לגבי כל תיק ותיק אם נדרש החזר, ואם כן - באיזה היקף; הוא ציין כי יחזיר את חיובי היתר עד ינואר 2012. במועד סיום הביקורת עמד היקף חיובי היתר על סכום העולה על 2.5 מיליון ש"ח, ומד"א לא יכול היה לאמוד עדיין את מספר החייבים שסכום זה נוגע אליהם.

יש לציין כי בנושא הגבייה במד"א קיימות תלונות רבות של אזרחים, ואף ארגון "אמון הציבור"⁵⁸ העביר למבקר המדינה במרץ 2011 דוח על הליכי הגבייה הבעייתיים שאותם נוקט מד"א. עיקר הטענות הן על שיהוי ניכר בהליכי הגבייה, מצב הגורם לתשלומי ריבית והצמדות ושכר טרחה של עורכי דין עבור תקופה ארוכה, שליחת התראות בוטות על ידי מד"א וקושי בקבלת מענה במד"א.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מד"א לבחון מחדש את הליכי הגבייה שלו ולפעול לשיפורם. על מד"א להקפיד לנהוג באופן ראוי בתחום רגיש זה בו הוא פועל מול הציבור ועל פי כללים ראויים.

בפברואר 2012 השיב מד"א כי "בימים אלה" כבר נשלחו עשרות אלפי המחאות החזר בהיקף של 1.8 מיליון ש"ח לאותם מקבלי שירותים הזכאים להחזר. על הפרק נותרו חייבים הזכאים להחזר אך החייבים חובות עבור שירותים נוספים שקיבלו והתחייבויות שיש לבצע לגביהן בירורים נוספים. לדברי מד"א הוא עשה מהפכה מקיפה וגיבש מגבלות משמעותיות על פעולות הגובים מטעם מד"א.

סיכום

הדוח מעלה סדרת בעיות בהתנהלות המוסדות המנהלים במד"א - המועצה, הוועד הפועל וועדותיהן - ובעיקר באשר להליכי בקרה וביקורת פנימית. יו"ר הוועד הפועל וחבריו לא הפנימו את חשיבות הביקורת הפנימית בארגון. הוועד הפועל, ובראשו היו"ר, לא עשו שימוש בוועדת הביקורת על מנת למלא את תפקידם לפקח על הנהלת מד"א ועל תקינות תפקודו של הארגון, אף שוועדת הביקורת היא אחד הכלים החשובים העומדים לרשותם לשם כך. הדבר מעיד על כשל בפיקוח של הוועד הפועל וועדת הביקורת על פעילות מד"א. על מד"א לערוך שידור מערכות בנושא הביקורת הפנימית בארגון. לאחר סיום הביקורת - בדצמבר 2011 - דיווח מד"א למשרד מבקר המדינה כי הוועד הפועל אימץ נוהל חדש - "ביקורת, בקרה ומעקב פנימי", העוסק בסדרי הבקרה והפיקוח של הוועד הפועל על ההנהלה, בתפקידי ועדת הביקורת בארגון ובביקורת של המועצה על הוועד הפועל. אולם המועצה טרם אישרה את החלק המתניח לפיקוח שלה על הוועד הפועל. בפברואר 2012 דיווח מד"א כי הוועד הפועל אימץ נוהל "הביקורת הפנימית - סמכויות, תכנון וביצוע", וכי לפי הנוהל, מבקר הפנים יהיה כפוף ליו"ר הוועד הפועל בלבד; משרד מבקר המדינה רואה בחיוב הסדרת סדרי פיקוח ובקרה, אולם את יישומם ניתן יהיה לבחון רק בעתיד.

לאור ההתפתחויות והשינויים המתרחשים בשנים האחרונות בארץ בנוגע לאימוץ כללי ממשל תאגידי, מן הראוי שמשרד הבריאות, בשיתוף משרד המשפטים, יבדקו אם נדרשים שינויים בחוק, במבנה המשפטי של מד"א ובפעילות משרד הבריאות מול מד"א. מוצע כי המוסדות המנהלים במד"א ישקלו לבחון גם הם את עמידת הארגון בכללי הממשל התאגידי ואת פעילותם לאור כללים אלה. לאחר קיום בחינה יסודית יש לתקן את התקנון בהתאם. מן הראוי שמד"א ומשרד הבריאות גם ישקלו לקצוב בתקנון את תקופת כהונתם של יו"ר האגודה ושל מנכ"ל מד"א.

נוכח העובדה שמועצת מד"א אינה ממלאת את מלוא תפקידיה כפי שהוגדרו בתקנון מד"א ראוי שמשרדי הבריאות, האוצר, המשפטים והחוץ יבחנו האם קיים צורך לבצע שינויים במועצת מד"א, עקב הליקויים בתפקודה בשנים האחרונות, בהתחשב בדרישות ארגון הצלב האדום שאליו שייך מד"א ובהמלצות קודמות של משרד מבקר המדינה. על הגורמים האמורים להגדיר מחדש את תפקידיה ולבחון את מספר חבריה הרצוי כדי שתוכל לבצעם. על שר הבריאות, כממונה על ביצוע חוק זה, לדאוג כי למועצה יינתנו הכלים למלא את תפקידיה כפי שיוגדרו. ראוי שנשיא מד"א ויו"ר הוועד הפועל יעקבו אחר נוכחות חברי המועצה והוועד הפועל בדיוני המועצה והוועד הפועל וכן בדיוני הוועדות הפועלות במוסדות המנהלים במד"א ויתריעו לפני הגופים הממנים על היעדרות נציגיהם מהשיבות.

על מד"א ומשרד הבריאות לשקול להפריד בין תפקידי ניהול לתפקידי פיקוח, באופן שהוועד הפועל יעסוק בפיקוח בלבד ולא ישתתף בניהול השוטף במד"א. כמו כן, יש להקפיד על התחלת הליכי מינוי נציגי ממשלה סמוך ככל האפשר למועד כינוס ועידת מד"א. על משרדי הבריאות, האוצר והחוץ למנות את נציגיהם ובכך לממש את אחריות משרדי הממשלה לפעילות תקינה של הארגון. שר הבריאות מופקד על ביצוע חוק מד"א, ולכן על משרדו לוודא שנציגיו נוכחים בשיבות המוסדות המנהלים של מד"א או להחליפם בנציגים אחרים כדי לממש אחריותו זו. עוד על משרד הבריאות להגדיר בצורה ברורה את אחריותו לביצוע חוק מד"א, את מערכת היחסים בינו ובין מד"א ולהסדיר את סוגיית פעילות גופי ההצלה בארץ.

על משרד המשפטים ורשות החברות לקדם במהרה את טרום תזכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים לצורך הסדרת פעילות התאגידים הציבוריים תחת מערכת בקרה ופיקוח כוללת ויעילה אחת. סביר שהסדרה זו תיתן מענה גם לחלק מהליקויים שהועלו במוסדות המנהלים של מד"א. כמו כן ראוי שמד"א ישקול לאמץ כללי ממשל תאגידי מתקדמים בכל הנוגע לניהול סיכונים, ושממנו תיגזר תכנית העבודה אגב מתן עדיפות לגופי הניהול והבקרה, וביניהם למבקר הפנימי, לרואה החשבון, ליועץ המשפטי ולגופים נוספים בארגון.

