

ממצאי מעקב

עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי חולים

תקציר

דוח שנתי 59' של מבקר המדינה¹ (להלן - הדוח הקודם או דוח 59ב) עסק בסוגיות של עבודה נוספת מחוץ לתפקיד של שני מנהלי מרכזים רפואיים מהגדולים במדינה: פרופ' זאב רוטשטיין, מנהל המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא, תל-השומר (להלן - המרכז הרפואי שיבא)², שהוא בית חולים ממשלתי; ופרופ' גבי ברבש, מנהל המרכז הרפואי תל אביב על שם סוראסקי, תל אביב-יפו (להלן - המרכז הרפואי תל אביב)³, שהוא בית חולים עירוני-ממשלתי. בין היתר העלה הדוח הקודם שגורמי האסדרה (הרגולציה) - משרד הבריאות ונציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות או נש"מ) - לא השלימו את עבודת המטה שבה התחילו עוד בשנים 2003 ו-2004 שעניינה קביעת כללים לאסדרת עבודה נוספת של מנהלי בתי החולים, הן במסגרת עבודה פרטית והן במסגרת פרקטיקה פרטית. כמו כן היה אפשר ללמוד מהדוח הקודם על היעדר דיווח והיעדר שקיפות בבקשות של מנהלי בתי החולים לקבלת היתרי עבודה פרטית.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוקטובר 2011 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר הפעולות שנקטו משרד הבריאות⁴ והנציבות⁵ לתיקון הליקויים - הן במישור הכללי-מערכתי והן במישור הפרטני-פרסונלי - בנוגע לסדרי הדיווח והאישור בעניין העבודות הפרטיות של פרופ' רוטשטיין ושל פרופ' ברבש. הביקורת נעשתה בעיקר במשרד הבריאות ובנציבות. בדיקות השלמה נעשו בעיריית תל אביב-יפו ובאגף התקציבים במשרד האוצר. להלן פירוט הממצאים:

- 1 מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בפרק "עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי חולים", עמ' 493-506.
- 2 פרופ' זאב רוטשטיין מכהן כמנהל המרכז הרפואי שיבא מאוקטובר 2004.
- 3 פרופ' גבי ברבש מכהן כמנהל המרכז הרפואי תל אביב משנת 1993, למעט שנתיים וחצי שבהן כיהן כמנכ"ל משרד הבריאות, בשנים 1996-1999.
- 4 פרופ' אבי ישראלי כיהן כמנכ"ל משרד הבריאות בשנים 2003-2009; החליפו בתפקיד ד"ר איתן חי-עם, שכיהן כמנכ"ל משרד הבריאות בשנים 2009 ו-2010; במאי 2010 החליפו בתפקיד פרופ' רוני גמזו.
- 5 עד 31.10.10 כיהן כנציב שירות המדינה מר שמואל הולנדר (להלן - הנציב דאז); מחליפו בתפקיד, מר משה דיין, החל לכהן בתפקיד הנציב במאי 2011 (להלן - הנציב החדש).

עיקרי הממצאים

נושאים כלליים-מערכתיים

1. הנציבות ומשרד הבריאות לא פרסמו כללים אחידים לכלל מנהלי בתי החולים הממשלתיים והעירוניים-ממשלתיים בעניין היקף העבודה הפרטית והפרקטיקה הפרטית המותרת לבעלי תפקידים אלה. הנציבות ומשרד הבריאות אף לא גיבשו את עמדתם לנוכח המלצות מבקר המדינה בשאלה אם לא ראוי להחיל על מנהלי בתי חולים אלה מגבלות בנושא העבודה מחוץ לתפקיד, בדומה לאלה שחלות על מנהלים בכירים בקופות החולים. לשם השוואה - על פי חוזר של הממונה על השכר והסכמי עבודה מיוני 2007⁶, מנהלים בכירים בארבע קופות החולים מנועים מלעסוק בכל עבודה אחרת בשכר. ביסוד דרישה זו עומד העיקרון שעל מנהלי בתי החולים של הקופות להשקיע את מרב זמנם בניהול בית החולים במסגרת פעילות רפואית-כלכלית חשובה ביותר, שמושקעים בה מחזורי כספים של מאות מיליוני ש"ח ויותר לשנה, תוך העסקת מאות ואלפי עובדים.

2. משרד הבריאות והנציבות גם לא בחנו אם יש מקום לקבוע כללים מיוחדים לנושא משרה בכירה כגון מנהל בית חולים ממשלתי, הנבדלים מכללי התקשי"ר החלים על רופא שהוא עובד מדינה, ובכלל זה כללים המנחים אם ראוי שמנהל בית חולים יעסוק בעיסוקים נוספים, בעלי אופי עסקי-מסחרי, אפילו אם אינם מעוררים חשש לניגוד עניינים.

בהקשר לאמור לעיל - הנציבות ומשרד הבריאות לא בחנו אילו השפעות ציבוריות עשויות להיות לעיסוקם של מנהלי בתי חולים בעבודות פרטיות רבות, וכיצד הדבר עשוי להשפיע על תדמית השירות הציבורי; כמו כן, לא נבחנה עמדת משרד מבקר המדינה שהוצגה בדוח הקודם, ולפיה יש מקום להפריד את סדרי העסקתם של מנהלי בתי החולים ממסגרת הסכמי השכר הקיבוצי של הרופאים, דהיינו ראוי כי מנהלי בתי החולים יועסקו על פי הסכמי שכר אישיים - אשר מחד גיסא יבטיחו כי המנהלים יקבלו שכר כולל והוגן, ומאידך גיסא יעגנו את חובתם לייחד את כל משאבי הזמן שלהם לניהול בית החולים (למעט היקף סביר של שעות עבודה שיוקצו להוראת רפואה וסיעוד במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה).

3. ביולי 2010, בעקבות פרסום דוח 59ב, התקבלה החלטת ממשלה 2034 בנושא "כללים לעבודות נוספות של רופאים ומנהלי בתי חולים בשירות המדינה", ולפיה עד 15.11.10 על נציב שירות המדינה להקים צוות בראשותו, שידון בהיבטים השונים של סוגיית העבודות הפרטיות של רופאים ומנהלי בתי חולים. אולם במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2011) עדיין לא הוקם הצוות.

4. התברר כי רק בספטמבר 2011 - כארבעה חודשים לאחר כניסתו לתפקיד - נודע לנציב החדש על דבר קיומה של החלטת הממשלה האמורה.

5. בעקבות בקשת הנציבות, עשה מנכ"ל משרד הבריאות דאז בפברואר 2009 עבודת מיפוי בנוגע לעבודותיהם מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי חולים של קופות החולים ושל בתי חולים ציבוריים שאינם ממשלתיים. אמנם במהלך ביקורת המעקב טענה

6 חוזר של הממונה על השכר והסכמי עבודה בנושא "שכרם של עובדים בכירים בקופות החולים וחווה אישי מיוחד להעסקת עובד בכיר בקופות החולים" מ-10.6.07, סעיף 3.2.

הנציבות כמה פעמים, כי אין בידיה המיפוי האמור, אולם בתשובתה מדצמבר 2011 הודתה הנציבות, כי "מסיבות של טעויות אנוש", אף שדוח המיפוי נשלח עוד בפברואר 2009 לנציב דאז ולעובדים הנוגעים בדבר, הוא לא נדון. מקרה זה מלמד על תפקוד לקוי של הנהלת הנציבות.

6. במסגרת הערות ראש הממשלה ממאי 2009 על דוח 359 צוין כי לפי דיווח משרד הבריאות אמור להיכנס לשימוש טופס אחד המופק על ידי הנציבות, שבו יצוינו כל פרטי העבודות הפרטיות שאישר המשרד לבעל תפקיד מסוים. אולם במועד סיום ביקורת המעקב - מעל שנתיים לאחר הדיווח דלעיל - עדיין לא הכינו משרד הבריאות והנציבות את הטופס האחד.

עבודות מחוץ לתפקיד של פרופ' רוטשטיין

1. היקף השתכרות ושעות עבודה מחוץ לתפקיד: במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2011) עבד פרופ' רוטשטיין⁷ בחמש עבודות פרטיות, בהיקף של כ-8 שעות עבודה בשבוע ובשכר של כ-20,000 ש"ח לחודש; היקפי שעות העבודה וההשתכרות האלה תואמים את הוראות התקשי"ר.

2. הצורך בהגברת השקיפות בדיווח: בטופס הבקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית שהגיש פרופ' רוטשטיין בספטמבר 2009 הוא ציין כי הבקשה היא למתן ייעוץ רפואי לארבע חברות (חברת החזקות ושלוש חברות בת שלה), זאת בלי לפרט את מהות העבודה, את היקף שעות העבודה ואת ההשתכרות בכל אחת מהן. משרד הבריאות והנציבות אישרו את בקשתו של פרופ' רוטשטיין למתן היתר עבודה פרטית, לתקופה של חמש שנים, אף שהיא הוגשה בטופס אחד עבור ארבעה מעסיקים נפרדים. הדבר פגם באפשרות לבחון אם העסקתו של פרופ' רוטשטיין עמדה במגבלות שנקבעו בתקשי"ר בנוגע להיקף עבודותיו הפרטיות, ולא אפשר לבחון אם מתעורר מצב של ניגוד עניינים.

עבודות מחוץ לתפקיד של פרופ' ברבש

במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2011) עסק פרופ' ברבש בשש עבודות מחוץ לתפקיד; ארבע מהן במסגרת עבודה פרטית - כהונה כחבר בדירקטוריונים של שלוש חברות פרטיות - חברה א', חברה ב' וחברה ג' - הפעילות, בין היתר, בתחומים של פיתוח ציוד רפואי ותרופות, ועבודת הוראה במוסד חינוכי, שאותה הפסיק בנובמבר 2011.⁸ כמו כן, במסגרת פרקטיקה פרטית עסק פרופ' ברבש במתן ייעוץ לחברה ד' שגם היא חברה פרטית עסקית בתחום ייצור משקאות קלים. עוד עסק פרופ' ברבש בעבודת ייעוץ לחברה א', שבמועד סיום הביקורת נעשתה ללא אישור, כמפורט בהמשך.

בשנת 2006, בהתאם לסיכום עם הנציבות, הוקמה ועדה משותפת לעיריית תל אביב ולנציבות לצורך מתן היתרים לעבודה פרטית לרופאי המרכז הרפואי תל אביב (להלן - הוועדה המשותפת).

7 על פי דיווחו של פרופ' רוטשטיין למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011.

8 על פי דיווחו של פרופ' ברבש למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011.

1. מניעת ניגודי עניינים בעבודותיו של פרופ' ברבש: בטופס הבקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית מנובמבר 2009 ציין פרופ' ברבש את בקשתו לכהן כחבר בדירקטוריונים של חברות א', ב' ו-ג', והמציא פרטים על זיקות עסקיות-מסחריות-מחקריות בין חברות אלה ובין המרכז הרפואי תל אביב שהוא מנהל; כמו כן, הצהיר פרופ' ברבש כי אין לו קשר להחלטות על רכש מוצרים של אותן החברות; פרופ' ברבש גם הביא לידיעת הנהלת בית החולים כי "ייתכן שבעתיד תבקש אחת מהחברות [חברה בת של חברה ב'] לבצע מחקר קליני בבית החולים", ועל כן ההחלטות לגבי שיתופי פעולה מחקריים מתקבלות ללא מעורבותו.

מדיווחיו של פרופ' ברבש עולה כי עלולה להיות זיקה בין הגופים שהוא מכהן בהם כדירקטור ובין המרכז הרפואי שהוא מנהל. לפיכך היה ראוי שהוועדה המשותפת לא תסתפק בהצהרות ובדיווחים של פרופ' ברבש, כאמור לעיל, אלא תעשה בחינה מפורטת של הזיקות בין עיסוקיו הפרטיים - לרבות עבודות ייעוץ רפואי-תעסוקתי - ובין תפקידיו הציבוריים, ובמידת הצורך תכין הסדר כתוב למניעת ניגוד עניינים, על מנת להבטיח כי עבודותיו הפרטיות לא יגרמו לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי. אולם על פי המסמכים שבידי משרד מבקר המדינה, פעולות אלו לא נעשו.

2. סדרי דיווח על עבודות ייעוץ במסגרת עבודה פרטית ופרקטיקה פרטית ואישורן: על פי המסמכים שהומצאו למשרד מבקר המדינה, במועד סיום ביקורת המעקב עסק פרופ' ברבש במתן ייעוץ לחברה א', שבה הוא משמש גם כחבר דירקטוריון, וכמו כן בייעוץ תעסוקתי לחברה ד', כמפורט להלן:

ייעוץ לחברה א': משנת 2006 עסק פרופ' ברבש במתן ייעוץ בתחום ביו-טק לחברה א', נוסף על כהונתו כחבר בדירקטוריון שלה; בפברואר 2006 אישרה עיריית תל אביב והוועדה המשותפת לפרופ' ברבש לעסוק בעבודה זו במסגרת עבודה פרטית, בכפוף למגבלות החלות על עבודות פרטיות על פי נוהל העירייה ובכפוף להוראות התקשי"ר בדבר עבודה פרטית. הביקורת העלתה כי אף שפרופ' ברבש קיבל אישור לעסוק בייעוץ לחברה א' שתוקפו פג עוד בפברואר 2010, המשיך פרופ' ברבש לעסוק בעבודה זו בלי לבקש אישור לכך מגורם מוסמך כנדרש.

ייעוץ לחברה ד': בדצמבר 2010 הגיש פרופ' ברבש בקשה לקבלת היתר לייעוץ לחברה ד', אך את הבקשה הוא לא הגיש לוועדה המשותפת ולעיריית תל אביב, אלא רק לשני עובדי המרכז הרפואי - סמנכ"ל המרכז הרפואי וסמנכ"ל למשאבי אנוש, שכפופים לו - ואלה אישרו אותה. פנייתו של פרופ' ברבש לעובדים שכפופים לו מתוקף תפקידו כמנהל המרכז הרפואי תל אביב, כדי שאלה יאשרו את בקשתו לעבוד בשכר בחברה מסחרית פרטית, אינה תקינה, ומקשה עליהם לקבל החלטה שאיננה נגועה בשיקולים זרים.

3. כהונת פרופ' ברבש כיו"ר דירקטוריון: בפברואר 2007 אישרה מועצת עיריית תל אביב לפרופ' ברבש לכהן כחבר בדירקטוריון של חברה ה' - חברה בת של חברה א'. אולם על פי דיווח של חברה א' מאפריל 2010 לרשות לניירות ערך ולבורסה לניירות ערך בת"א בע"מ, פרופ' ברבש כיהן כיו"ר הדירקטוריון של חברה ה' - ולא כחבר בו⁹. בהיתר שקיבל פרופ' ברבש לעבודה זו הוא התחייב כי אם יחול

9 פרופ' ברבש הפסיק את כהונתו כיו"ר דירקטוריון החברה ביוני 2009.

שינוי בתנאי עבודתו הנוספת (שינוי בשעות העבודה, בשיעור ההשתכרות וכו') הוא יודיע על כך לעירייה, אך בפועל הוא לא עשה כן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על פרופ' ברבש לדווח על השינוי בתפקידו. לשינוי זה נודעת חשיבות שכן כהונה בתפקיד של יו"ר דירקטוריון נבדלת מכהונת חבר דירקטוריון; ליו"ר דירקטוריון סמכויות נרחבות מאלה של חבר דירקטוריון. בין היתר, היו"ר מעורב בקביעת תכנית הפעולה של החברה ובקבלת החלטות לגבי פעולות ועסקאות הטעונות אישור דירקטוריון לפי התקנון.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש את העקרונות וההמלצות שנקבעו בדוח הקודם, שלפיהם יש לשקול ולבחון אם ראוי להפריד את סדרי העסקתם של מנהלי בתי החולים ממסגרת הסכמי השכר הקיבוציים של כלל הרופאים; וכן יש לבחון את האפשרות לקבוע הסכמי שכר אישיים למנהלי בתי החולים, אשר יבטיחו מתן שכר כולל והוגן ובה בעת יעגנו את חובתם של מנהלי בתי החולים לייחד את מרב זמנם לניהול בית החולים (למעט היקף סביר של שעות שיוקצו להוראת רפואה וסיעוד במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה). כמו כן יש להגביר את הבקרה על עבודה נוספת של מנהלי בתי חולים שעובדים בעבודה כזאת.



מבוא

1. דוח שנתי 59' של מבקר המדינה¹⁰ (להלן - הדוח הקודם או דוח 59ב) עסק בסוגיות של עבודה מחוץ לתפקיד - עבודה פרטית ופרקטיקה פרטית, כהגדרתן בתקשי"ר (להלן - עבודות מחוץ לתפקיד) - של שני מנהלי מרכזים רפואיים מהגדולים במדינה: פרופ' זאב רוטשטיין, מנהל המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא, תל השומר (להלן - המרכז הרפואי שיבא)¹¹, שהוא בית חולים ממשלתי; ופרופ' גבי ברבש, מנהל המרכז הרפואי תל אביב על שם סוראסקי, תל אביב-יפו (להלן - המרכז הרפואי תל אביב)¹², שהוא בית חולים עירוני-ממשלתי¹³. בין היתר העלה הדוח שגורמי האסדרה (הרגולציה) - משרד הבריאות ונציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות או נש"מ) לא השלימו את עבודת המטה שבה התחילו עוד בשנים 2003 ו-2004 בנוגע לסוגיה שעניינה קביעת כללים לאסדרת עבודה נוספת של מנהלי בתי החולים, הן במסגרת עבודה פרטית והן במסגרת פרקטיקה פרטית. כמו כן היה אפשר ללמוד מהדוח על היעדר דיווח והיעדר שקיפות בבקשות של מנהלי בתי החולים לקבלת היתרי עבודה פרטית.

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בפרק "עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי חולים", עמ' 493-506.

11 פרופ' זאב רוטשטיין מכהן כמנהל המרכז הרפואי שיבא מאוקטובר 2004.

12 פרופ' גבי ברבש מכהן כמנהל המרכז הרפואי תל-אביב משנת 1993, למעט שנתיים וחצי שבהן כיהן כמנכ"ל משרד הבריאות (בשנים 1996-1999).

13 מגבלות דומות לאלה שבתקשי"ר חלות על עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלים ורופאים בבתי חולים עירוניים-ממשלתיים, למעט הגבלת ההשתכרות.

2. בהתאם להוראות סעיף 16(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], במרץ 2009 הניח ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, בשם ממשלת ישראל, על שולחן הכנסת את הספר "העדות ראש הממשלה לדין וחשבון השנתי מספר 59 ב' של מבקר המדינה" (להלן - העדות ראש הממשלה). העדות אלה התייחסו, בין היתר, לנושא "עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי חולים".

בחודשים מאי-אוקטובר 2011 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר הפעולות שנקטו משרד הבריאות והנציבות לתיקון הליקויים - הן במישור הכללי-מערכתי והן במישור הפרטני-פרסונלי - בנוגע לסדרי הדיווח והאישור בעניין העבודות הפרטיות של פרופ' רוטשטיין ושל פרופ' ברבש¹⁴. הביקורת נעשתה בעיקר במשרד הבריאות ובנציבות. בדיקות השלמה נעשו בעיריית תל אביב-יפו ובאגף התקציבים במשרד האוצר. להלן פירוט הממצאים:

נושאים כלליים - מערכתיים

היעדר כללים אחידים ועדכניים בדבר העסקתם של מנהלי בתי החולים בעבודות מחוץ לתפקיד

על פי התקשי"ר¹⁵, עבודה פרטית היא "כל עבודה המכניסה שכר או עיסוק בעסק שמטרתו היא קבלת הכנסה או רווחים וזאת מחוץ למסגרת עבודתו של העובד בשירות, לרבות, כל עבודה או עיסוק כאמור, בין אם הם נעשים דרך קבע, בין אם הם נעשים באופן זמני ובין אם נעשים באופן חד-פעמי; למעט רכישת מניות בחברה או חלק בשותפות, בתנאי שהעובד אינו פעיל באיזה צורה שהיא בניהול החברה או השותפות". כמו כן, על פי התקשי"ר, "פרקטיקה פרטית" היא "מתן טיפול ו/או שירות רפואי, תמורת תשלום, לרבות יעוץ רפואי, במסגרת קליניקה פרטית, שנמצאה בבעלותו של הרופא ... לרבות מתן שירותים או העסקה בדרך אחרת כרופא עצמאי, באחת מקופות החולים".

התקשי"ר מגדיר תנאים ומטיל סייגים בנושא עבודה פרטית של עובדי מדינה, ובהם: אין עובד רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית מחוץ לתפקידו אלא אם כן קיבל היתר לכך; לא יינתן היתר לעבודה פרטית לכמה שעות בשבוע אם מספרן בתוספת השעות הנוספות שאושרו לעובד במשרד עולה על 25% ממסכת שעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו הקבוע של העובד; וכן, אם העובד "עשוי להשתכר [מעבודתו הפרטית] למעלה מהגבוה מבין שני אלה: (א) 50% ממשכורתו החודשית הכוללת במקום עבודתו; (ב) מחצית מהשכר הממוצע במשק". התקשי"ר אינו מטיל מגבלות על היקף שעות העבודה וההשתכרות מפרקטיקה פרטית. על פי הוראות התקשי"ר, לא יינתן היתר לעסוק בעבודה פרטית ובפרקטיקה פרטית "במסגרת שעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו של העובד"¹⁶.

1. הדוח הקודם העלה כי בשנים 2004-2008 רוב מנהלי בתי החולים הממשלתיים והעירוניים-ממשלתיים לא עסקו כלל בעבודות פרטיות או עסקו בהן בהיקף מוגבל, בעיקר בתחום ההוראה - היינו מתן הרצאות בבתי ספר לרפואה. לעומת זאת נמצא כי פרופ' רוטשטיין ופרופ' ברבש עסקו

14 פרופ' אבי ישראלי כיהן כמנכ"ל משרד הבריאות בשנים 2003-2009; החליפו בתפקיד ד"ר איתן חי-עם, שכיהן כמנכ"ל משרד הבריאות בשנים 2009 ו-2010; במאי 2010 החליפו בתפקיד פרופ' רוני גמזו.

15 פסקה 42.402 בתקשי"ר.

16 פסקאות 42.415 (עבודה פרטית) ו-42.431 (פרקטיקה פרטית) בתקשי"ר.

בעבודות רבות שלא במסגרת תפקידם, רובן - במגזר הפרטי-עסקי; בכלל זה העלה הדוח הקודם כי פרופ' זאב רוטשטיין חרג חריגה ניכרת מהוראות התקשי"ר בנוגע להיקף שעות העבודה וההשתכרות מעבודות אלו, וכי פרופ' גבי ברבש מסר מידע חלקי בלבד על מהות העבודה הפרטית, על היקף שעות העבודה מחוץ לתפקיד ועל ההשתכרות ממנה, וכן כי הוא הגיש בקשות לקבלת היתרים לעבודה פרטית, בעיקר בנוגע לכהונתו כחבר בדירקטוריונים של חברות פרטיות, לאחר שכבר החל את עבודתו בחברות אלה.

נוכח ממצאי הביקורת דלעיל ציין משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי לדעתו על משרד הבריאות והנציבות לבצע עבודת מטה שבמסגרתה ייבחנו מכלול של סוגיות בנוגע לעבודה פרטית ולפרקטיקה פרטית של מנהלי בתי חולים; עוד ציין משרד מבקר המדינה שראוי לתת את הדעת על גיבוש כללים אחידים שיחולו על מנהלי בתי חולים ממשלתיים ועירוניים-ממשלתיים ועל מנהלי בתי חולים של קופות החולים¹⁷, וכן על ההשפעות הציבוריות של ריבוי היתרי העבודה הפרטית שקיבלו מנהלי בתי החולים ואת השפעתם על תדמית השירות הציבורי.

2. במסגרת הערות ראש הממשלה ממרץ 2009 דיווח משרד הבריאות כי "במסגרת עבודת המטה אותה מובילה נציבות שירות המדינה, תועלה סוגיית עבודתם הפרטית של מנהלי בתי החולים, ובסיומה יקבעו כללים אחידים לכלל בתי החולים...". גם הנציבות דיווחה כי היא "מאמצת את עמדת הביקורת בנושא השלמת עבודת המטה של משרד הבריאות ונציבות שירות המדינה, בנושא עבודה פרטית של מנהלי בתי החולים ותפעל בהתאם".

3. במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2011), מעל לשנתיים וחצי לאחר פרסום ממצאי הדוח הקודם, הנציבות ומשרד הבריאות עדיין לא בחנו ולא סיכמו את הנושאים הכלליים-המערכתיים האלה:

- (א) הנציבות ומשרד הבריאות לא פרסמו כללים אחידים בעניין היקף העבודה הפרטית והפרקטיקה הפרטית המותרת למנהלי בתי החולים הממשלתיים והעירוניים-ממשלתיים. הנציבות ומשרד הבריאות אף לא גיבשו את עמדתם לנוכח המלצות מבקר המדינה בשאלה אם לא ראוי להחיל עליהם מגבלות בנושא העבודה מחוץ לתפקיד, בדומה לאלה שחלות על מנהלים בכירים בקופות החולים. על פי חוזר של הממונה על השכר והסכמי עבודה מיוני 2007¹⁸, מנהלים בכירים בארבע קופות החולים מנועים מלעסוק בכל עבודה אחרת בשכר, והעיקרון שעליו מתבססת דרישה זו הוא שעל מנהלי בתי החולים להשקיע את מרב זמנם בניהול בית החולים במסגרת פעילות רפואית-כלכלית חשובה ביותר, שמושקעים בה מחזורי כספים של מאות מיליוני ש"ח ויותר לשנה, תוך העסקת מאות ואלפי עובדים.
- (ב) כמו כן, משרד הבריאות והנציבות לא בחנו אם יש מקום לקבוע כללים מיוחדים לנושא משרה בכירה כגון מנהל בית חולים ממשלתי, הנבדלים מכללי התקשי"ר החלים על רופא שהוא עובד מדינה, ובכלל זה כללים המנחים אם ראוי שמנהל בית חולים יעסוק בעיסוקים נוספים, בעלי אופי עסקי-מסחרי, אפילו אם אינם מעוררים חשש לניגוד עניינים. נוסף על כך לא נבחן אילו השפעות ציבוריות עשויות להיות לעיסוקם של מנהלי בתי חולים בעבודות פרטיות רבות וכיצד הדבר עשוי להשפיע על תדמית השירות הציבורי.

17 בבעלות שירותי בריאות כללית - 14 בתי חולים, מהם 8 בתי חולים כלליים; מכבי שירותי בריאות מחזיקה בכ-95% מהמניות הרגילות של "אסותא מרכזים רפואיים", שבבעלותה בתי חולים פרטיים; בבעלות קופת חולים מאוחדת - בית חולים "משגב לדרך".

18 חוזר של הממונה על השכר והסכמי עבודה בנושא "שכרם של עובדים בכירים בקופות החולים וחווה אישי מיוחד להעסקת עובד בכיר בקופות החולים" מ-10.6.07, סעיף 3.2.

עקב כך גם לא נבחן אם יש מקום להפריד את סדרי העסקתם של מנהלי בתי החולים ממסגרת הסכמי השכר הקיבוצי של הרופאים; ואם יש מקום לכך שלמנהלי בתי החולים יהיו הסכמי שכר אישיים - אשר מחד גיסא יבטיחו כי המנהלים יקבלו שכר כולל והוגן, ומאידך גיסא יעגנו את חובתם לייחד את כל משאבי הזמן שלהם לניהול בית החולים - למעט היקף סביר של שעות עבודה שיוקצו להוראת רפואה וסיעוד במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה.

אי-ביצוע החלטת הממשלה וליקויים בבקרה של הנהלת הנציבות

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אי-סיום עבודת המטה דלעיל ואי-פרסום כללים עדכניים הם גם בבחינת אי-ביצוע של החלטת ממשלה מפורשת בנושא "כללים לעבודות נוספות של רופאים ומנהלי בתי חולים בשירות המדינה", כמפורט להלן:

1. אי-ביצוע החלטת הממשלה: ביולי 2010 התקבלה החלטת ממשלה 2034, כדלהלן:

"1. להנחות את נציב שירות המדינה להקים צוות בין משרדי בראשותו לעניין רופאים ומנהלי בתי חולים בשירות המדינה שעובדים מחוץ לשירות המדינה (להלן - עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי חולים), שחבריו יהיו היועץ המשפטי לממשלה, מנכ"ל משרד הבריאות, הממונה על השכר במשרד האוצר והממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגיהם; 2. הצוות יקבע כללים לעניין עבודות נוספות, לרבות הוראות לעניין פיקוח ואכיפת הכללים כאמור; 3. הצוות יגיש את המלצותיו לממשלה בתוך 120 ימים ממועד קבלת החלטה זו".

כלומר, היה על נציב שירות המדינה להקים עד 15.11.10 צוות בראשותו שידון בהיבטים השונים של סוגיית העבודות הפרטיות של רופאים ושל מנהלי בתי חולים, לסיים את עבודת הצוות ולהגיש את המלצותיו לממשלה. אולם במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2011) עדיין לא הוקם צוות בין-משרדי בראשות הנציב.

הנציב דאז, מר שמואל הולנדר, מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי "החלטת הממשלה ניתנה, ככל הנראה, סמוך לפרישת מתפקידי. היא לא הובאה מעולם לידיעתי ומעולם לא ראיתי אותה או שמעתי שניתנה. על קיומה נמצאתי למד רק מקריאת דו"ח הביקורת ששלחתם אלי. ממילא לא יכולתי לבצע או לעדכן את מחליפי על קיומה".

אגף התקציבים השיב כי החלטת הממשלה האמורה התקבלה במסגרת ההחלטות הנלוות לתקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012, וכי "נציבות שירות המדינה הייתה שותפה מלאה בגיבוש וניסוח החלטת הממשלה ועל כן, לא היה צורך להפיץ לה את נוסח ההחלטה. בראשית שנת 2011 פנה אגף התקציבים למלא מקום נציב שירות המדינה בנושא והנושא נדון בשיחות ובישיבה שהתקיימה בלשכת הנציב ביום 2 במרץ [2011]. לבסוף החליט ממלא מקום הנציב לדחות את מינוי הצוות עד לאחר מינוי נציב קבוע. נציין כי לא מצאנו לנכון לחלוק על החלטה זו...".

2. ליקויים בפיקוח ובבקרה של הנהלת הנציבות על ביצוע החלטת הממשלה: יצוין כי עד 31.10.10 כיהן כנציב מר שמואל הולנדר (להלן - הנציב דאז); מחליפו בתפקיד, מר משה דיין, החל לכהן בתפקיד הנציב במאי 2011 (להלן - הנציב החדש).

(א) במהלך ביקורת המעקב התברר כי רק בספטמבר 2011 - כארבעה חודשים לאחר כניסתו של הנציב החדש לתפקיד - נודע לו על דבר קיומה של החלטת הממשלה האמורה, וזאת לאחר פגישת עבודה עם נציגי משרד מבקר המדינה שהתקיימה באותו מועד, במסגרת ביקורת המעקב.

(ב) משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שהנהלת הנציבות לא הביאה לידיעת הנציב החדש את החלטת הממשלה בנושא מלמדת על ליקוי בסדרי הפיקוח והבקרה של הנהלת הנציבות.

בדצמבר 2011 השיבה הנציבות למשרד מבקר המדינה כי "... בתחילה החליט נציב שירות המדינה לכוון צוות יעודי לנושא ואף בא בדברים עם מנכ"ל משרד הבריאות בקשר לכך ואף סוכם על הרכב. אלא שאז [בעקבות פגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2011] הסתבר כי קיימת החלטת ממשלה והוחלט לפעול על פיה ועל-פי ההרכב המוצע בה".

עוד השיבה הנציבות כי "אשר לכשל הבקרה, בדבר התרעה ועדכון הנציב בכל הקשור למעקב וביצוע החלטות ממשלה, נציב שירות המדינה הנוכחי, עו"ד משה דיין, הנחה את היועץ המשפטי לנש"ם למנות עובד מטעמו שיעקוב ויעדכן את הנציב והיועץ המשפטי לנש"ם בכל הקשור למעקב וביצוע החלטות המתייחסות לנציבות שירות המדינה".

לאחר סיום הביקורת ובעקבותיה הוקם בנובמבר 2011 צוות בראשותו של הנציב לבחינת כללים לעבודות נוספות של רופאים ומנהלי בתי חולים בשירות המדינה (להלן - הצוות או הצוות בראשות הנציב). על פי מסמכים שהמציאה הנציבות בינואר 2012 למשרד מבקר המדינה, הצוות קיים שתי ישיבות בנושאים האמורים בדצמבר 2011 ובינואר 2012. בין הנושאים שנדונו בישיבות אלה: כמות והיקף העבודות מחוץ לתפקיד (עבודה פרטית, פרקטיקה פרטית, עבודה בתאגיד) שאותן מבצעים רופאים ומנהלי בתי חולים; הגדרת המושג "ייעוץ רפואי" בהתייחס לפרקטיקה פרטית; הוראת רופאים בבתי ספר לרפואה ובבתי ספר לאחיות; וקביעת כללים למניעת ניגוד עניינים.

אי-סדרים לגבי מיפוי עבודות שמחוץ לתפקיד ולגבי הפקת טופס אחוד

1. מיפוי עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי החולים: בתשובת הנציבות למשרד מבקר המדינה בנוגע לדוח הקודם נמסר כי היא החליטה לבחון את העקרונות המנחים למתן היתרים לעבודה פרטית או לפרקטיקה פרטית למנהלי בתי החולים הממשלתיים, ולצורך כך ביקשה ממנכ"ל משרד הבריאות למפות "את המצב העובדתי הנהוג והקיים בשטח לגבי כלל המנהלים הכלליים של בתי החולים בארץ". ואכן, בהערות ראש הממשלה צוין שמשרד הבריאות דיווח כי "מנכ"ל המשרד¹⁹ מיפה את המצב הנהוג והקיים בנושא פרקטיקה פרטית ועבודה פרטית. המיפוי ועמדות הקופות הועברו לנציב שירות המדינה ביום 1 בפברואר 2009".

19 מדובר במנכ"ל המשרד דאז - פרופ' אבי ישראלי.

במהלך ביקורת המעקב דיווח משרד הבריאות כי הוא שלח את המיפוי כאמור, ואילו הנציבות טענה כמה פעמים לפני משרד מבקר המדינה, ובכלל זה במאי 2011 ובספטמבר 2011, כי "אין בידיה מיפוי" שעשה מנכ"ל משרד הבריאות. אולם שלא לפי טענותיה הקודמות, בתגובתה מדצמבר 2011 על ממצאי ביקורת המעקב הודתה הנציבות כי "בפברואר 2009 שלח פרופ' ישראלי את דוח המיפוי לצורך השלמת עבודת המטה כמוסכם לנציב שירות המדינה לשעבר, עו"ד שמואל הולנדר, למר יעקב ברגר, המשנה לנציב ולמר יוסי קינר, סגן נציב שירות המדינה והממונה על מערכת הבריאות בנש"מ. מסיבות של טעויות אנוש, אף שדוח המיפוי נשלח לנש"מ, הוא לא נדון". גם אירוע זה, נוסף על האמור לעיל, מלמד על ליקוי בסדרי הפיקוח והבקרה של הנהלת הנציבות.

מהמיפוי עולה כי אין מגבלות לגבי עבודות פרטיות של מנהלים בבתי חולים של קופות החולים ובבתי חולים ציבוריים שאינם ממשלתיים (ובלבד שהדבר עולה בקנה אחד עם העיקרון של היעדר ניגוד עניינים), אולם בשירותי בריאות כללית יש מגבלה על מספר השעות בדומה למגבלה שנקבעה בתקשי"ר בעניין זה²⁰. הנציב דאג ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כי "בעקבות קבלת ממצאי המיפוי מפרופ' ישראלי (בפברואר 2009) התחזקה דעתי שאין אפשרות משפטית לקבוע הוראות מחמירות בעניין זה, ובאופן חד צדדי, לגבי מנהלי בתי החולים הממשלתיים".

2. אי-הפקת טופס דיווח אחד : הדוח הקודם העלה גם שאין במשרד הבריאות ובנציבות פירוט מלא בנוגע לעבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי החולים ולהיקפן של עבודות אלה. הביקורת ציינה כי היעדר המידע - יש בו כדי לפגוע בסדרי הפיקוח והבקרה על היקפי שעות העבודה מחוץ לתפקיד ועל ההשתכרות ממנה, וכן היה בו כדי לפגוע בתהליכי קבלת החלטות בעניין מתן היתרי עבודה פרטית - זאת משום שהחלטות אלה מתקבלות על בסיס מידע חלקי בלבד.

בהערות ראש הממשלה לדוח הקודם צוין כי לפי דיווח משרד הבריאות "אמור להיכנס לשימוש טופס אחד המופק על ידי נציבות שירות המדינה, בו יהיו מצוינים כל בקשה לעבודה פרטית וגם שאר העבודות הפרטיות שאושרו על ידי המשרד [משרד הבריאות]". אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במועד סיום ביקורת המעקב - יותר משנתיים לאחר הדיווח דלעיל - עדיין לא הכינו משרד הבריאות והנציבות טופס אחד של בקשה להיתר עבודה מחוץ לתפקיד ובו פירוט מלא של העבודה שעבורה מתבקש ההיתר, לצד פירוט מלא של שאר העבודות מחוץ לתפקיד שבהן עסק המבקש במועד הגשת הבקשה להיתר.

בתשובתה של הנציבות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 נמסר כי "במסגרת המלצות הביקורת [הפנימית], הוצע לבנות טופס מקוון, שיעמוד לרשות כל עובד המבקש להגיש בקשה לעבודה פרטית, באופן שפרטי המבקש ופרטי העבודה הפרטית יוזנו למערכת הממוחשבת. בטופס המכוון שיהיה מקושר למערכת הממוחשבת יושתלו בקורות לוגיות, בדרך זו יהיה אפשר לערוך פיקוח ובקרה בכל תהליך העבודה מרגע הגשת הבקשה ועד לאישורה". בתשובה נוספת מפברואר 2012 מסרה הנציבות כי במהלך גיבוש הטופס המקוון התעוררו חילוקי דעות הנוגעים לסוגיית ניגוד העניינים בין הפרקטיקה הפרטית לעבודת הרופא בבית החולים; סוגיה זו תידון ותוכרע במסגרת דיוני הצוות בראשות הנציב.

20 על פי התקשי"ר, לא יינתן היתר לעבודה פרטית לכמה שעות בשבוע אם מספרן בתוספת השעות הנוספות שאושרו לעובד במשרד עולה על 25% ממסכת שעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו הקבוע של העובד.

עקרונות והמלצות בנוגע להסדרת עבודתם של מנהלי בתי חולים

משרד מבקר המדינה העלה בדוח הקודם סוגיות עקרוניות וכן המלצות בדבר אופן הסדרת עבודתם מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי החולים. במכתבו של משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 הוא התייחס לטיפולו בתיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם כלהלן: בנושאים כלליים- מערכתיים "משרד הבריאות ונש"מ [הנציבות] טרם השלימו עבודת המטה. הסוגיה עלתה מספר פעמים והמשרד ממתיך לנציב החדש על מנת להעלות את הנושא על סדר היום מחדש". עוד ציין המשרד כי הוא סבור ש"יש לאפשר לבעלי תפקידים הוראה באוניברסיטאות בהתאם לכללי התקשי"ר. התקשי"ר מאפשר מתן אפשרות להוראה והכשרה לאחיות ורופאים בבתי ספר לרפואה וסיעוד גם בזמן שעות עבודה. הנחיה זו מבוססת על החשיבות הרבה שהמשרד רואה בהעשרה והכשרה של הדורות הבאים בנושאים רפואיים על ידי אלה שנמצאים בחוד החנית של המערכת הרפואית".

משרד מבקר המדינה מעיר כי עמדתו של משרד הבריאות דלעיל - ולפיה יש לאפשר לבעלי תפקידים במערכת הבריאות עבודות הוראה והכשרה בבתי ספר לרפואה וסיעוד, בהיקף סביר ובהתאם להוראות התקשי"ר - היא נכונה וראויה, אך לא זו השאלה שיש לבחון. כפי שהעלה הדוח הקודם, יש צורך לבחון אם לא ראוי לקבוע שמנהל בית חולים ייחד את מרב זמנו לניהול בית החולים ולא יעסוק בעיסוקים נוספים בעלי אופי עסקי- מסחרי, גם אם אלה אינם מעוררים חשש לניגוד עניינים; במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2011) עדיין לא נעשתה בחינה זו.

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש את העקרונות וההמלצות שנקבעו בדוח הקודם, שלפיהם יש לשקול ולבחון אם ראוי להפריד את סדרי העסקתם של מנהלי בתי החולים ממסגרת הסכמי השכר הקיבוצי של כלל הרופאים; וכן יש לבחון את האפשרות לקבוע הסכמי שכר אישיים למנהלי בתי החולים, אשר יבטיחו מתן שכר כולל והוגן ובה בעת יעגנו את חובתם של מנהלי בתי החולים לייחד את מרב זמנם לניהול בית החולים (למעט היקף סביר של שעות שיוקצו להוראת רפואה וסיעוד במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה).



סוף דבר - במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2011) טרם הושלמה עבודת המטה וטרם נקבעו כללים עדכניים בנושא, אף שממצאי הביקורת בעניין עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי החולים פורסמו יותר משנתיים וחצי לפני כן ואף שהחלטת הממשלה בדבר הקמת צוות בין-משרדי בראשותו של הנציב התקבלה כשנה וחצי לפני כן. נוכח ממצאי ביקורת המעקב נדרשים הנציבות והנציב, וכן משרד הבריאות, לפעול בהקדם להסדרת הנושא.

עבודות מחוץ לתפקיד של פרופ' רוטשטיין ופרופ' ברבש

עבודות מחוץ לתפקיד של פרופ' רוטשטיין

מהדיווחים של פרופ' רוטשטיין למשרד מבקר המדינה עולה כי בעקבות פרסום ממצאי הביקורת הקודמת הוא צמצם את מספר העבודות הפרטיות שבהן עסק ופעל באופן שהכנסותיו לא יחרגו ממסגרת הוראות התקשי"ר, כמפורט להלן:

1. במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2011), עבד פרופ' רוטשטיין בחמש עבודות פרטיות בהיקף כולל של כ-8 שעות עבודה בשבוע ובשכר של כ-20,000 ש"ח בחודש. בארבע מהן עבד על פי אישור הנציבות, ובאחת - כראש היחידה הרפואית לגמלת ניידות - עבד בהתאם לצו שיפוטי, עד תום הליכי השימוע על ידי מנכ"ל משרד הבריאות, כמפורט בהמשך.

2. בדוח הקודם צוין כי פרופ' רוטשטיין כיהן בהנהלה של שני תאגידים הפועלים בתחום המרכז הרפואי שיבא, בלי שביקש אישור לכך ממשרד הבריאות. פרופ' רוטשטיין מסר למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הערות הביקורת הוא התפטר מתפקידיו בחברות האמורות.

עובד שמבקש לעסוק בעבודה פרטית - עליו להגיש בקשה ולרשום בה פרטים לגבי אותה עבודה, ובכלל זה את שם הגורם המעסיק, את מהות העבודה הפרטית, את מספר שעות העבודה הפרטית בשבוע ואת השכר או הרווח (ברוטו) הצפוי ממנה; מכאן שעל העובד להגיש בקשה לקבלת היתר לכל אחת מהעבודות הפרטיות שהוא מעוניין לעבוד בהן.

אף על פי כן, פרופ' רוטשטיין הגיש למשרד הבריאות בספטמבר 2009 טופס בקשה אחד לקבלת היתר למתן ייעוץ רפואי לארבע חברות (חברת החזקות ושלוש חברות בת שלה), בלי להגיש בקשה נפרדת לכל אחת מהעבודות הפרטיות ובלי לפרט את מהות העבודה ואת היקף שעות העבודה וההשתכרות בכל אחת מהן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר פרופ' רוטשטיין כי הוא קיבל עליו "חובת דיווח מוגברת בעת הגשת טופס הבקשה, ופרט את כלל חברות הבת בקבוצה להן ייתכן ויידרש לתת ייעוץ... תחזית זו הובהרה לגורמים הרלבנטיים טרם אישור העבודה הפרטית".

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למשרד הבריאות, לנציבות ולפרופ' רוטשטיין כי הגשה ואישור של בקשה אחת לקבלת היתר עבודה פרטית עבור ארבעה מעסיקים נפרדים, בלי שבטופס הבקשה יהיה פירוט של מהות העבודה, של היקף שעות העבודה ושל ההשתכרות בכל אחת מהעבודות פוגמים באפשרות לבחון אם העסקתו של פרופ' רוטשטיין עומדת במגבלות שנקבעו בתקשי"ר ואינם מאפשרים לבחון אם מתעורר מצב של ניגוד עניינים.

3. הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוח 59 לימדו על אי-תקינות בהעסקתו של פרופ' רוטשטיין כראש היחידה הרפואית לגמלת ניידות על ידי האגודה למען שירותי בריאות הציבור (להלן - האגודה), ובכלל זה - דיווחים לא תקינים בדבר המהות וההיקף של עבודתו בתפקיד ראש היחידה. בעקבות העלאת הממצאים האמורים פנה משרד הבריאות בנובמבר 2008 למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, והלה קבע כי נוכח הוראות תקנות יסודות התקציב, הכללים לפעולת תאגיד הבריאות, התשס"ב-2002, וגם מטעמי מניעת מצב של ניגוד עניינים, על האגודה להפסיק את העסקתו של פרופ' רוטשטיין בתפקיד זה.

בעקבות חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הודיעה הנציבות למשרד הבריאות כי על פרופ' רוטשטיין להפסיק לכהן בתפקיד זה עד 31.01.09.

על פי המסמכים שהומצאו למשרד מבקר המדינה, במאי 2010 הגיש פרופ' רוטשטיין לבית דין אזורי לעבודה בתל אביב²¹ תביעה נגד משרד הבריאות בגין החלטת המשרד לסיים את העסקתו בתפקיד זה; ההליך המשפטי הסתיים ב-9.11.11, ועל פי החלטת בית הדין, עד שמנכ"ל משרד הבריאות יקבל החלטה בעניין העסקתו של פרופ' רוטשטיין בתפקיד האמור ימשיך פרופ' רוטשטיין לכהן בתפקיד זה.

עבודות מחוץ לתפקיד של פרופ' ברבש

במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2011) עסק פרופ' ברבש בשש עבודות מחוץ לתפקיד; ארבע מהן במסגרת עבודה פרטית - כהונה כחבר בדירקטוריונים של שלוש חברות פרטיות הפועלות בתחומים טכנולוגיים-מדעיים-רפואיים, ובכלל זה - פיתוח ציוד רפואי ותרופות (חברה א', חברה ב' וחברה ג'), ועבודת הוראה במוסד חינוכי, שבה הפסיק לעסוק בנובמבר 2011²². כמו כן, במסגרת פרקטיקה פרטית עסק פרופ' ברבש במתן ייעוץ לחברה ד', שהיא חברה פרטית עסקית בתחום ייצור משקאות קלים. אשר לעבודת ייעוץ לחברה א' - במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2011) עדיין נעשתה עבודה זו ללא אישור, כמפורט בהמשך.

1. הוראות העירייה לעניין עבודות מחוץ לתפקיד: פרופ' ברבש מכהן כמנהל המרכז הרפואי תל אביב, שהוא בית חולים עירוני-ממשלתי. בהיותו עובד עיריית תל אביב עליו לקבל מעיריית תל אביב היתר לעבודה פרטית, בהתאם לפקודת העיריות ולנוהל העירייה בעניין עבודה פרטית מנובמבר 2003 (להלן - נוהל העירייה). בנוהל זה פורטו תנאים וסייגים לקבלת היתר לעבודה מחוץ לעירייה (להלן - עבודה מחוץ לעירייה או עבודה פרטית)²³, ובכלל זה: "א. העבודה היא לטובת הכלל; ב. העבודה איננה קשורה במישרין או בעקיפין לתפקידו של העובד. ... ג. העבודה לא תפגע באינטרס של שירות העירייה ובאינטרס של הציבור הרחב...". על פי נוהל העירייה, מועצת העירייה מוסמכת לאשר או לדחות בקשות לקבלת היתר לעבודה פרטית; אין בנוהל מגבלות השתכרות מעבודה פרטית, ועם זאת, סך השעות המותרות לעבודה ביום - הן בעבודה בעירייה והן בעבודה מחוץ לעירייה - לא יעלה על 12 שעות, לרבות השעות הנוספות.

עוד נקבע בנוהל העירייה כי רופא מומחה או מנהל מחלקה במעמד קבוע רשאי לעסוק בפרקטיקה פרטית; בקשה לפרקטיקה פרטית תוגש באמצעות טופס "בקשה לפרקטיקה פרטית"; בחלק ד' של טופס הבקשה יש לרשום את "החלטת המוסמך לאשר את הבקשה", זאת בלי לציין מיהו הגורם המוסמך לאשרה. על פי נוהל העירייה, ובדומה להוראות התקשי"ר, אין מגבלות על השתכרות או על שעות העבודה במסגרת פרקטיקה פרטית, ויש לנכות 5% ממשכורתו של הרופא, אם הוא מועסק במשרה מלאה.

בתשובתה לדוח הקודם מפברואר 2009 הודיעה העירייה כי אימצה את הוראות התקשי"ר והיא מחילה אותן על אלה מבין עובדיה שלא חלים עליהם הסדרי העסקה אחרים. בה בעת ציינה העירייה בנוגע למתן היתר לעבודה פרטית לעובדיה כי היא אינה פועלת על פי הוראות התקשי"ר, ובעניין זה חלות על עובדיה הוראות נוהל העירייה.

21 ס"ע 10-05-51598 רוטשטיין נ' מדינת ישראל.

22 על פי דיווחו של פרופ' ברבש למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011.

23 המונח "עבודה מחוץ לעירייה" מקביל למונח "עבודה פרטית" בתקשי"ר.

2. סדרי אישור הבקשות לעבודות מחוץ לתפקיד של רופאי המרכז הרפואי: בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 ציינה עיריית תל אביב כי "הגם שרופאי המרכז הרפואי הינם עובדי העירייה ולא עובדי מדינה, ומתוך שהמרכז הרפואי מתקצב בתקציב המדינה, ביקש מנהל המרכז הרפואי [פרופ' ברבש] את אישורה של נציבות שירות המדינה להליך אישורן של בקשות לעבודות חוץ של רופאי המרכז הרפואי (טרם הבאתן לפני מועצת העירייה) ולפרקטיקה פרטית, כך שיהלום גם את ההוראות החלות על עובדי המדינה"²⁴.

בבקשה האמורה שהגיש פרופ' ברבש לנציב דאז בינואר 2006 הוא דיווח כי לאחר סדרת דיונים בעיריית תל אביב וסיכומים עם היועץ המשפטי דאז של העירייה, גובש סיכום בנושא הליך אישור עבודות מחוץ לעירייה (עבודה פרטית) ופרקטיקה פרטית של רופאי המרכז הרפואי תל אביב, ובכלל זה סוכם כלהלן: (1) עבודות מחוץ לעירייה של רופאים עד דרגה 9 (ועד בכלל) טעונות אישור של מנהל המרכז הרפואי; (2) עבודות מחוץ לעירייה של רופאים מעל דרגה 9 טעונות אישור הוועדה בהרכב של נציג הנציבות (יו"ר הוועדה), נציג מחלקת משאבי אנוש בעיריית תל אביב וסמנכ"ל משאבי אנוש במרכז הרפואי תל אביב; (3) עבודה בפרקטיקה פרטית טעונה אישור של מנהל המרכז הרפואי²⁵.

בעקבות הגשת בקשתו דלעיל של פרופ' ברבש, ועל פי החלטת הנציב דאז, החלה לפעול בשנת 2006 ועדה בהרכב שצוין לעיל (להלן - הוועדה המשותפת). בדצמבר 2011 מסרה הנציבות למשרד מבקר המדינה כי "אין לה יותר שום נגיעה לעבודותיו של פרופ' ברבש מאחר והוא אינו עובד מדינה ואינו כפוף להוראות נציבות שירות המדינה"; עם זאת, בתשובתה הנוספת מפברואר 2012 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה כי "הנציב החליט והודיע למרכז הרפואי איכילוב לא על ביטול הוועדה אלא רק על כך שיו"ר הוועדה לא יהיה נציג נציב שירות המדינה וזאת מטעמים עקרוניים [כפי שצוינו לעיל]".

בתשובתה מ-14.2.12 טענה העירייה כי פרופ' ברבש לא קיבל עליו את הוראות התקשי"ר לעניין השתכרות מעבודה נוספת אלא החליט לבקש גם את אישור נציבות שירות המדינה לביצוע עבודות פרטיות.

בדוח 59 הוצגה עמדת משרד מבקר המדינה ולפיה ראוי לשתף בבקשות להתיר לעבודה פרטית של מנהלי בתי חולים ממשלתיים-עירוניים, נוסף על העירייה והנציבות, גם את משרד הבריאות, וכן ראוי לשקול - בהתחשב במספר השעות שהם אמורים לייחד לעבודתם כמנהלי בתי חולים - אם ראוי להתיר להם לעסוק בעבודות פרטיות ללא הגבלה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי על גופי האסדרה, ובראשם משרד הבריאות, לשקול לקבוע כללים אחידים למתן היתר לעבודות פרטיות למנהלי בתי החולים הציבוריים-ממשלתיים והעירוניים-ממשלתיים, כאחד.

3. מניעת חשש לניגודי עניינים בעבודותיו מחוץ לתפקיד של פרופ' ברבש: על פרופ' ברבש, כעובד עיריית תל אביב, מוטלת החובה למסור דיווח מלא ומהימן על פרטי העבודה הפרטית שהוא מבקש היתר לעסוק בה.

(א) כאמור, עד אמצע שנת 2011 אישרה הוועדה המשותפת את בקשותיו של פרופ' ברבש לקבלת היתר עבודה פרטית, על בסיס הוראות הנוהל והתקשי"ר, ולפיהן עובד אינו רשאי לעבוד בעבודה פרטית גם אם אינו משתכר ממנה, ואינו רשאי לעסוק בכל דרך שהיא בשום עסק, אם יש בכך משום ניגוד עניינים עם תפקידו או עם עבודתו בשירות או אם עלול להיווצר מצב כזה. אם נוצר ניגוד עניינים בין עבודה זו ובין תפקידו או אם עלול להיווצר מצב כזה, ההכרעה בנושא היא ביד

24 ראו פרוט הוראות התקשי"ר בעניין זה בפרק "העדר כללים אחידים ועדכניים בדבר העסקתם של מנהלי בתי החולים בעבודת מחוץ לתפקיד".

25 בינואר 2011 פרסם מנהל אגף משאבי אנוש של עיריית תל אביב הנחיות בעניין מתן אישורים לפרקטיקה פרטית לרופאי מרכז רפואי תל אביב, שבהן נקבע, בין היתר, כי "מנהל המרכז הרפואי הינו הסמכות האישור ובסמכותו גם הארכת תוקף ההיתר".

הגורמים המאשרים את הבקשה. על פי הוראות התקשי"ר "בעת מתן היתר לעבודה פרטית, במיוחד לבעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, יילקחו בחשבון ההיבטים הנובעים ממתן היתר כזה, כגון השלכות ציבוריות, חברתיות, שיקולים של מעמד העובד ותדמית השירות והתנאים והסייגים שבפרק משנה זה [42.4]."

גם בנוהל העירייה נקבע, בין היתר, כי "היועץ המשפטי [של העירייה] יבדוק חשש לניגוד אינטרסים וירשום את ממצאיו בטופס [הבקשה]"; ובהקשר זה, בעת מתן ההיתר לעבודה שלא במסגרת העירייה מובאות בחשבון ההשפעות האפשריות של מתן ההיתר, ונוסף על כך "העבודה לא תקשור את העובד עם היחידה, עם תאגיד או עם מוסד העומדים בקשר כספי, מסחרי, או ענייני עם היחידה שמועסק בה העובד או עם כל יחידה אחרת שהוא נוהג לבוא בקשר לרגל עבודתו בשירות העירייה"²⁶.

על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, על עובד ציבור לחשוף את עיסוקיו, ענייניו או תפקידיו האחרים שעלולים לגרום לו להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים במסגרת מילוי תפקידו הציבורי, ובהתאם לכך מגובש, במידת הצורך, הסדר למניעת ניגוד עניינים²⁷.

(ב) בטופס הבקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית מ-8.11.09 ציין פרופ' ברבש את בקשתו לכהן כחבר בדירקטוריונים של חברות א', ב' ו-ג'; לטופס הבקשה צירף פרופ' ברבש מכתב ובו הסברים על זיקות עסקיות-מסחריות-מחקריות בין החברות שבהן הוא מבקש לשמש כדירקטור ובין המרכז הרפואי תל אביב שהוא מכהן כמנהל, ובכלל זה - רכש של ציוד רפואי ותרופות שאותם מפתחות החברות האמורות או חברות הבת והחברות הקשורות אליהן, וביצוע מחקרים או ניסויים קליניים במימון אותן החברות. הבקשה אושרה בפברואר 2010.

בנוגע לחברה ב' - חברת החזקות של כמה חברות בתחום פיתוח תכשירים רפואיים - דיווח פרופ' ברבש: "למען השקיפות ראוי לציין, כי יתכן שבעתיד תבקש אחת מהחברות לבצע מחקר קליני בבית"ח שלנו כמו שהיא מבצעת בבתי חולים אחרים. לכן יידעתי מראש ובכתב את הנהלת בית"ח והנהלת אגף מו"פ²⁸ לעובדת היותי חבר בדירקטוריון של [חברה ב'] והם מקבלים החלטות על שיתופי פעולה מחקריים ללא היועצות ביי".

אמנם פרופ' ברבש דיווח על עיסוקיה של חברה ב', אולם לפי הוראות התקשי"ר, נוהל העירייה וסדרי מינהל תקין, היה עליו לחשוף ולפרט את כל עבודותיו ותפקידיו מחוץ לתפקיד - הן עבודותיו הפרטיות והן עבודותיו במסגרת פרקטיקה פרטית; זאת ועוד, מאחר שחברות א' ו-ב' הן חברות החזקות, המחזיקות בחברות אחרות שעוסקות בתחומי פיתוח ציוד רפואי ותרופות, היה על פרופ' ברבש להתייחס בבקשתו גם לתחומי עיסוקן של חברות הבת שלהן ולמסור לעיריית תל אביב מידע שלם ומדויק גם בדבר הזיקות העסקיות של אותן החברות, אולם הוא לא עשה כן.

26 נוהל זה יסודו בפקודת העיריות - סעיף 180 ב - וגם בכללי הימנעות מניגוד עניינים.

27 סעיף 8 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הנחייה 1.1555 ממאי 2006.

28 מכתב של פרופ' ברבש מאוגוסט 2008 אל ד"ר מיכל רול, מנהלת מו"פ במרכז הרפואי תל אביב.

נוכח דיווחו של פרופ' ברבש בדבר זיקה אפשרית בין הגופים העוסקים בפיתוח ציוד רפואי ותרופות שהוא מכהן בהם כדיקטור וכיו"ר דירקטוריון (כמפורט בהמשך) ובין המרכז הרפואי שהוא מנהל, היה על עיריית תל אביב ועל הוועדה המשותפת לבחון ביסודיות את הזיקות בין עיסוקיו הפרטיים - לרבות עבודות ייעוץ רפואי-תעסוקתי - ובין תפקידיו הציבוריים, וכן לברר עמו פרטים לגבי החברות המוחזקות על ידי חברות אלה ובמידת הצורך להכין הסדר כתוב למניעת ניגוד עניינים, על מנת להבטיח כי לא ייווצר חשש לניגוד עניינים בין עבודותיו הפרטיות ובין תפקידו הציבורי. אולם על פי המסמכים שבידי הביקורת, פעולות אלו לא נעשו.

(ג) בתשובתו של פרופ' ברבש למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 נמסר כי במשך כל שנות תפקידו כמנהל המרכז הרפואי הוא הקפיד כי לא ייווצר ניגוד עניינים בין תפקידו האמור ובין עיסוקיו הפרטיים, וכי מעולם הוא לא נדרש להכין הסדר כתוב למניעת ניגוד עניינים. לטענתו, "אילו הייתי מודע לצורך, הייתי יוזם זאת בעצמי ובשמחה!"

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 היא טענה כי הבקשה מנובמבר 2009 של פרופ' ברבש לעבודות פרטיות בחברות א', ב' ו-ג' "נבדקה על ידי ועדת השלושה [הוועדה המשותפת] ועל ידי השירות המשפטי של העירייה, ואושרה על ידם טרם הובאה בפני מועצת העירייה. כפי שעולה מטופס הבקשה, הבקשה אושרה בכפוף להצהרותיו והתחייבויותיו של פרופ' ברבש, ולכך שלא יחול שינוי בתנאי העסקתו הנוכחיים. אנו סבורים, כי יש לראות בכך הסדר ניגוד עניינים לכל דבר ועניין" [ההדגשה במקור].

בתשובה נוספת מפברואר 2012 דיווחה העירייה למשרד מבקר המדינה כי היא מוסיפה להחזיק בעמדה ולפיה היא פעלה על פי כל הכללים בעניין ניגוד עניינים בכל הנוגע לפרופ' ברבש, וכי המסמכים והטפסים שהוא מילא וקיבלו את אישור הגורמים המוסמכים הם בבחינת הסדר ניגוד עניינים ממצה. עם זאת ציינה העירייה כי בעניינו של פרופ' ברבש יתבצע מעתה ואילך הסדר ניגוד עניינים נפרד, אף שאין צורך בכך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי טענת העירייה איננה מתיישבת עם האופן שבו מוסדר בדרך כלל הסדר למניעת ניגוד עניינים, המנוסח בפירוט ובהרחבה. מכוח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הוראות התקשי"ר ונוהלי העירייה בעניין מניעת חשש לניגוד עניינים בעבודתם של עובדי הציבור, על עיריית תל אביב²⁹ לפעול ללא דיחוי להסדרת הנושא, קרי, עליה לבצע בדיקות מקיפות ומעמיקות בנושא עבודות מחוץ לתפקיד של פרופ' ברבש (עבודה פרטית ופרקטיקה פרטית) ולהכין הסדר למניעת ניגוד עניינים במקרים המתאימים.

4. סדרי אישור בקשותיו של פרופ' ברבש לכהונה כחבר בדיקטוריונים של חברות פרטיות: על פי המסמכים שהמציאה עיריית תל אביב למשרד מבקר המדינה בינואר 2012, הוועדה המשותפת ומועצת עיריית תל אביב אישרו בשנים 2007-2010 שלוש בקשות של פרופ' ברבש לקבלת היתר לחברות בדיקטוריונים: (1) הבקשה הראשונה, שאושרה בפברואר 2007, התייחסה לחברות בדיקטוריונים של חמש חברות³⁰ ("חברות בבורדים של החברות", כלשון הבקשה), למתן "ייעוץ בנושאי ביוטק [ביוטכנולוגיה והיי-טק]" ולהוראה; הבקשה אושרה לשלוש שנים - עד פברואר 2010; (2) הבקשה השנייה שאושרה ביוני

29 כאמור, הנציבות אינה מעורבת במתן אישורים לעבודות נוספות של פרופ' ברבש מאז כניסתו לתפקיד של הנציב החדש במאי 2011.

30 בתום תוקף ההיתר (פברואר 2010) כבר הפסיק פרופ' ברבש לעבוד בשלוש חברות אולם המשיך לעבוד בחברות א' וב'.

2008 התייחסה לחברות בדירקטוריון של חברה ג' ואושרה לשנתיים - עד יוני 2010; (3) הבקשה השלישית שאושרה בפברואר 2010 התייחסה לחברות בדירקטוריונים של חברות א', ב' ו-ג' בלבד, ולא כללה בקשה לעבודות ייעוץ, והיא אושרה לשלוש שנים - עד פברואר 2013.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לבו של העירייה להוראות התקשי"ר ולפיהן: "לא יהיה עובד חבר בהנהלת תאגיד (כגון חברה, שותפות, עמותה, אגודה) בין אם מטרת התאגיד היא קבלת הכנסות או רווחים ובין אם לאו... אם בשכר או במשכורת ואם בלי שכר או משכורת, אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו של העובד..."³¹. עוד נקבע בתקשי"ר כי כאשר "אין בחברות בהנהלת תאגיד כאמור ... משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו של העובד בשירות - טענה חברותו של העובד בהנהלת התאגיד קבלת אישור לכך מאת השר או המנהל הכללי של המשרד בו הוא מועסק. השר והמנהל הכללי יימנעו מלתת את האישור לחברות בהנהלת איזה תאגיד שהוא, אם תחום פעולתו של התאגיד קרוב לתחום פעולתו של המשרד בו מועסק העובד"³².

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תחומי הפעילות של החברות שבהן מועסק פרופ' ברבש, אשר נושקים לתחומי פעילותו של המרכז הרפואי שאותו הוא מנהל, ונוכח הודעתה של עיריית תל אביב למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 ולפיה הליך אישורן של בקשות לעבודות חוץ של רופאי המרכז הרפואי, קודם להבאתן לפני מועצת העירייה, "הולם גם את הוראות התקשי"ר", היה על עיריית תל אביב לפעול על פי הוראות התקשי"ר דלעיל בבואה לבחון אם לאשר את בקשותיו של פרופ' ברבש לכהן כחבר בהנהלות של חברות א', ב', ו-ג' ולבדוק אם בקשתו מתיישבת עם הוראות אלה, פעולה שלא נעשתה.

5. כהונת פרופ' ברבש כיו"ר דירקטוריון: כאמור, הבקשה של פרופ' ברבש שאושרה על ידי הוועדה המשותפת ומועצת עיריית תל אביב בפברואר 2007, כללה, בין היתר, עבודה פרטית כחבר בדירקטוריון של חברה ה', שהיא חברה בת של חברה א'.

אולם על פי דיווח מאפריל 2010 של חברה א' לרשות לניירות ערך ולבורסה לניירות ערך, כיהן פרופ' ברבש כיו"ר הדירקטוריון של חברה ה' ולא כחבר בו³³. בהיתר שקיבל פרופ' ברבש לעבודה זו בפברואר 2007, וכן בהיתרים ליתר העבודות שאושרו לו, הוא התחייב כי אם יחול שינוי בתנאי עבודתו הנוספת (שינוי בשעות העבודה, בשיעור ההשתכרות וכו') הוא יודיע על כך לעירייה, אך בפועל הוא לא עשה כן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 ציין פרופ' ברבש כי חברת האם (חברה א') ביקשה ממנו לסייע בהבראת חברת הבת (חברה ה'), וכי בזכות פועלו הדבר אכן הושג. לדברי פרופ' ברבש, "תפקידי כיו"ר דירקטוריון החברה איננו ניהול פעיל של החברה, לצורך זה קיים מנכ"ל שאחראי על הניהול, אלא אך ורק פיקוח וליווי של המנכ"ל במילוי תפקידו".

31 פסקה 43.021 בתקשי"ר.

32 פסקה 43.022 בתקשי"ר.

33 פרופ' ברבש הפסיק את כהונתו כיו"ר דירקטוריון החברה ביוני 2009.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על פרופ' ברבש לדווח על השינוי בתפקידו. לשינוי זה נודעת חשיבות, שכן כהונה בתפקיד של יו"ר דירקטוריון אינה דומה לכהונת חבר דירקטוריון; ליו"ר דירקטוריון סמכויות נרחבות מאלה של חבר דירקטוריון. בין היתר, היו"ר מעורב בקביעת תכנית הפעולה של החברה ובהחלטות לגבי פעולות ועסקאות הטעונות אישור של הדירקטוריון לפי התקנון.

6. סדרי דיווח על עבודות ייעוץ במסגרת עבודה פרטית ופרקטיקה פרטית ואישורן: בנוהל העירייה נקבע, בין היתר, כי בקשה של רופא מומחה או מנהל מחלקה במרכז הרפואי תל אביב לעסוק בפרקטיקה פרטית תוגש באמצעות טופס "בקשה לפרקטיקה פרטית", בו תירשם "החלטת המוסמך לאשר את הבקשה". בהנחיות העירייה מינואר 2011 (להלן - הנחיות העירייה) נקבע כי מנהל המרכז הרפואי הוא הגורם המוסמך לאשר את הבקשות האמורות, אולם בהנחיות אלה לא נקבע מיהו הגורם המוסמך לאשר את בקשותיו של מנהל המרכז הרפואי תל אביב עצמו לעסוק בפרקטיקה פרטית.

כאמור, במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2011) עסק פרופ' ברבש בעבודות ייעוץ לחברות א' ו-ד'. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 דיווח פרופ' ברבש כי פנה בבקשה האמורה בגלל "מעמדי המיוחד שגם עבודות הפרקטיקה הפרטית יאשרו ע"י ועדה מיוחדת המשותפת לנציבות שירות המדינה [הוועדה המשותפת], מה שאכן נעשה!".

(א) עבודת ייעוץ בחברה א': במועד סיום הביקורת עוסק פרופ' ברבש במתן ייעוץ בתחום ביו-טק לחברה א', תפקיד שהוא ממלא משנת 2006; בפברואר 2007 אישרה עיריית תל אביב לפרופ' ברבש לעסוק בעבודה זו כעבודה פרטית במסגרת היתר שניתן לו לעבודה פרטית, ואישור זה היה תקף עד פברואר 2010.

כאמור, האישור לפרופ' ברבש ניתן במסגרת היתר לעבודה פרטית, ולא נמצא כי פרופ' ברבש הגיש בקשה לעבודה זו במסגרת פרקטיקה פרטית. כמו כן נמצא כי פרופ' ברבש לא ציין במפורש בטופס הבקשה לעבודה פרטית את שמות החברות שהוא מבקש לייעץ להן, אלא כתב באופן כללי "ייעוץ בנושאי ביוטק" ולא פירט את סוג הייעוץ ואת נושאיו ואף לא פירט אם יש זיקות בין חברה א' למרכז הרפואי תל אביב. בעקבות בקשת משרד מבקר המדינה בעניין זה המציאה לו העירייה בפברואר 2012 את טופס "בקשת היתר לעבודה פרטית" שהגיש פרופ' ברבש בפברואר 2006 (להלן - טופס הבקשה), והבהירה כי "פרופ' ברבש ביקש לאשר לו עבודה כבודדים [דירקטוריונים] של חברות ... [א', ב', ה' ושתי חברות נוספות] וכן לעסוק בייעוץ בנושאי ביוטק בחברות הנ"ל".

אף שתוקף האישור שנתנה העירייה לפרופ' ברבש לעסוק בעבודת ייעוץ זו במסגרת עבודה פרטית פג עוד בפברואר 2010, לא הגיש פרופ' ברבש לעיריית תל אביב ולוועדה המשותפת בקשה חדשה להארכת תוקף ההיתר לעסוק בעבודת ייעוץ לחברה א'; מכאן שהחל מפברואר 2010 עוסק פרופ' ברבש במתן ייעוץ לחברה א' בלי שקיבל אישור לכך מגורם מוסמך.

(ב) עבודת ייעוץ בחברה ד': על פי המסמכים שבידי משרד מבקר המדינה, באפריל 2009 פנה פרופ' ברבש במכתב ליו"ר הוועדה המשותפת (המשנה לנציב שירות המדינה דאז) ולסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל בעיריית תל אביב, בבקשה לקבל אישור לעבודת ייעוץ בחברה ד' במסגרת פרקטיקה פרטית; לאחר שביקש וקיבל הבהרות מפרופ' ברבש בנושאים שונים - כגון סוג

הייעוץ המתבקש, הסדרי התשלומים ומקום הייעוץ - השיב יו"ר הוועדה המשותפת כי "מבחינתי ניתן לאשר בקשתך"³⁴.

עם זאת, מהמסמכים שהומצאו למשרד מבקר מדינה לא עולה כי לאחר שקיבל פרופ' ברבש את תשובתו של יו"ר הוועדה המשותפת דלעיל הוא הגיש לאישור עיריית תל אביב טופס בקשה לבצע עבודה זו במסגרת פרקטיקה פרטית; רק בדצמבר 2010 הגיש פרופ' ברבש את טופס הבקשה לשני עובדי המרכז הרפואי הכפופים לו: סמנכ"ל המרכז הרפואי וסמנכ"ל למשאבי אנוש, ואלה אישרו אותה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פנייתו של פרופ' ברבש לעובדים הכפופים לו במסגרת תפקידו כמנהל המרכז הרפואי תל אביב בבקשה להאריך את תוקף האישור שניתן לו לעבוד כיועץ בשכר בחברה מסחרית פרטית - חברה ד' - אינה תקינה ומקשה עליהם לקבל החלטה שאיננה נגועה בשיקולים זרים.

לנוכח צבר הממצאים בעניין הליכי האישור של עבודות הייעוץ המבוצעות על ידי פרופ' ברבש במסגרת פרקטיקה פרטית נדרשת עיריית תל אביב להסדיר נושא זה באופן שייקבע גורם מוסמך אשר יבחן אם לאשר את בקשותיו של פרופ' ברבש לעסוק בפרקטיקה פרטית.

בתשובה נוספת מפברואר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית תל אביב כי "לאור עמדת הביקורת תשקול עיריית תל אביב - יפו מיהו הגורם המתאים לאשר למנהל המרכז הרפואי עבודה בפרקטיקה פרטית, ויכול אף שתשקול לצרף לגורמים המאשרים אצלה נציג נוסף".

7. הכללת עבודות ייעוץ רפואי במסגרת פרקטיקה פרטית על פי אישור הנציב דאז: התקשי"ר מגדיר "פרקטיקה פרטית" כ"מתן טיפול ו/או שירות רפואי, תמורת תשלום, לרבות ייעוץ רפואי, במסגרת קליניקה פרטית, שנמצאת בבעלותו של הרופא, או שהינו שותף או בעל מניות בה, או שנהנה מכל זכות אחרת בה, לרבות מתן שירותים או העסקה בדרך אחרת - כרופא עצמאי, באחת מקופות החולים". התקשי"ר קובע כי רופא מומחה שרוצה לעסוק בפרקטיקה פרטית רשאי לעשות זאת על פי אישור של מנכ"ל משרד הבריאות או של מי שהלה הסמיך לכך, ועל פי אישור הנציבות. עוד נקבע בתקשי"ר כי לא יינתן היתר לפרקטיקה פרטית במסגרת שעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו של העובד.

בדוח הקודם צוין, בין היתר, כי נוסף על ההיתרים לעבודה פרטית קיבל פרופ' ברבש בפברואר 2006 היתר לעסוק בפרקטיקה פרטית כיועץ רפואי-תעסוקתי של שני גופים עסקיים גדולים - חברה ד' וחברה ז' (דבר שכאמור לא נעשה בנוגע לייעוץ לחברה א'). בהתאם להסבר שקיבל פרופ' ברבש מנציב שירות המדינה דאז, מר שמואל הולנדר, ולפיו "עבודת ייעוץ רפואי, רפואי-תעסוקתי ורפואי-מדעי (כולל לחברות היי-טק) בתשלום, כלי שמתקיימים יחסי עובד מעביד ביני [פרופ' ברבש] כנותן הייעוץ ובין הגוף מקבל הייעוץ - נכללים בקטגוריה של 'פרקטיקה פרטית'".³⁵

34 כבר בפברואר 2006 הגיש פרופ' ברבש בקשה לקבל היתר לעסוק בייעוץ לחברה זו במסגרת פרקטיקה פרטית, אך את בקשתו הפנה לסמנכ"ל למשאבי אנוש במרכז הרפואי תל אביב, שכפוף לו, ולא לוועדה המשותפת או לעיריית תל אביב[0].

35 על פי האישור שהמציא בדצמבר 2008 הנציב דאז, מר הולנדר, לפרופ' ברבש, על פי בקשתו; האישור מתייחס להבהרות שנתן בעבר הנציב דאז לפרופ' ברבש בנוגע לעבודות ייעוץ דלעיל במסגרת פרקטיקה פרטית.

בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי היה על הנציבות לתת חוות דעת מפורטת בכתב בעניין זה, מה גם שהקביעה האמורה של הנציב דאז בנוגע להכללת ייעוץ רפואי מהסוג שבו עסק פרופ' ברבש במסגרת "פרקטיקה פרטית" אינה עולה בבהירות מהוראות התקשי"ר, והיא לא הוחלה על כלל הרופאים. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי ראוי שהנציבות תגבש כללים מנחים לקביעת ההיקף והמהות של העבודות הנכללות במונח "פרקטיקה פרטית" ותביא את הדבר לידיעת כלל הרופאים, באמצעות פרסום בתקשי"ר.

בתשובתה מינואר 2009 למשרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות כי "לאור הערת משרד מבקר המדינה, במידת הצורך, החלטתו זו של הנציב תובהר בהתאם בתקשי"ר". אולם במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2011) טרם הבהירה הנציבות סוגיה זו וממילא טרם הביאה את הדבר לידיעת כלל הרופאים.

סיכום

במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2011) טרם קבעו נציבות שירות המדינה ומשרד הבריאות כללים אחידים בעניין עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי החולים, אף שממצאי הביקורת פורסמו יותר משנתיים וחצי לפני מועד סיום ביקורת המעקב ואף שהממשלה החליטה כשנה וחצי לפני המועד האמור להקים צוות בין-משרדי בראשותו של נציב שירות המדינה, שיקבע כללים בעניין זה. נוכח ממצאי ביקורת המעקב נדרשים הנציבות ומשרד הבריאות לפעול בהקדם להסדרת הנושא, ובכלל זה לפעול לגיבוש כללים אחידים שיחולו על מנהלי בתי חולים ציבוריים - עירוניים וממשלתיים כאחד.

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש את העקרונות וההמלצות שנקבעו בדוח הקודם, ולפיהם יש לשקול ולבחון אם ראוי להפריד בין סדרי העסקתם של מנהלי בתי החולים למסגרת הסכמי השכר הקיבוצי של כלל הרופאים; וכן יש לבחון את האפשרות לקבוע הסכמי שכר אישיים למנהלי בתי החולים - אשר יבטיחו כי אותם מנהלים יקבלו שכר כולל והוגן ובה בעת יעגנו את חובתם של המנהלים לייחד את מרב זמנם לניהול בית החולים - למעט היקף סביר של שעות שיוקצו להוראת רפואה וסיעוד במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה.

משרד מבקר המדינה חוזר על עמדתו שהוצגה בדוח 59 ב', ולפיה אין בממצאי בדיקה זו כדי להטיל דופי בכישוריהם של פרופ' רוטשטיין ופרופ' ברבש לנהל את המרכזים הרפואיים שבראשם הם עומדים. עם זאת, נוכח מורכבות תפקידו של מנהל מרכז רפואי, ונוכח הדרישה הנורמטיבית שעיקר זמנו ייוחד למילוי תפקידו כמנהל המרכז הרפואי, עולה השאלה אם ההיקף הניכר של עבודות מחוץ לתפקיד אכן מותיר להם שהות מספקת למלא כהלכה את תפקיד מנהל בית החולים, מהן התוצאות של ריבוי היתרי העבודה מחוץ לתפקיד מהבחינה הציבורית וכיצד הדבר משפיע על תדמית השירות הציבורי. נוכח השאלות דלעיל, על גורמי האסדרה - הנציבות ומשרד הבריאות - לבחון אם לא ראוי לקבוע שמנהל בית חולים ייחד את עיקר זמנו לניהול בית החולים ולא יעסוק בעיסוקים נוספים בעלי אופי עסקי-מסחרי, גם אם אלה אינם מעוררים חשש לניגוד עניינים.