



לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

### פרוטוקול וועדת משנה תאגוד בתי"ח – 5/11/13

**נוכחים:** יוני דוקן, עו"ד לאה ופנר, פרופ' ארנון אפק, רונית קן, אילן שטיינר, עו"ד נתן סמוך, מיכל טביביאן-מזרחי, שירה (עוזרת של ארנון), שירה גרינברג, דורון קמפלר, מור סגל.

**\*\* מציגה ראשונה בפני הוועדה: עו"ד רוני טלמור, עו"ד לימור תוסיה-כהן - המסגרת המשפטית לתאגוד בתי חולים. מציגות מצגת (מצורף בקובץ POWERPOINT).**

**עו"ד רוני טלמור:** אנחנו נציג לכם מצגת שיש לה 3 חלקים – חלק ראשון על מה זה תאגיד ומה המשמעות של תאגוד, אחרי זה על אפשרויות של תאגידים ובסוף על הקמת תאגידים על ידי הממשלה. בהמשך לימור תציג את המסגרת המשפטית של חברה חדשה לתועלת הציבור, מודרנית וגמישה שמאפשרת פעילות לא עסקית, אבל עם כל הגמישות של עבודה בחברה. גם הנושא הזה מוסדר היום בחוק ובתקנות.

מה זה תאגיד? – במצגת. אורגן, באנגלית "איבר", כל חבר בתאגיד שעושה משהו, זה נחשב שפעל בשם התאגיד. שאלה - אתם חושבים שהמדינה היא תאגיד?

**מיכל טביביאן-מזרחי:** לכאורה כן..

**עו"ד רוני טלמור:** המדינה היא תאגיד מבחינת המשפט האזרחי, לממשלה יש זכויות חתימה בשם התאגיד. מבחינה פלילית זה לא חל על המדינה, היא לא נחשבת תאגיד מהבחינה הזאת, וזה חריג. סוגי תאגידים – במצגת. אגודה עותומנית זה מה שקדם לעמותות. העמותה היא מבנה מודרני. היום אפשר להקים רק עמותות, ולא ביטלו את זה בחוק ולכן יש לנו שרידים של אגודות עותומניות בארץ. תאגידים סטטוטוריים – לכל תאגיד כזה יש חוק מיוחד שמקים אותו, כמו מד"א, רשות הטבע והגנים, ביטוח לאומי, שירות התעסוקה, רשות שדות התעופה וכו'. תאגידי שלטון מקומי - עיריות, איגודי ערים. התאגידים כולם הוקמו בחוק, השליטה בכל מה שקורה בתאגיד וכל שינוי תוך כדי חיי התאגיד חייבים להיות בכנסת בחקיקה, שזה מאוד מסורבל, לכן לפעמים הופכים את זה קודם כל לחברה ממשלתית, לדוגמה הרכבת, רשות הדואר, רשות הנמלים, כדי להפוך אותו ליותר עסקי ויעיל, והדבר הראשון זה לצאת מעולם התאגידים הסטטוטוריים.

**רונית קן:** למה אנחנו מורידים פורמטים אפשריים? כשאנחנו מסתכלים על בתי"ח, למה לא אגודה עותומנית או הקדש? הרלוטניות למודל כמעט לא קיימת. תאגידי שלטון מקומי הורדנו ואני לא מתייחסת לעמותה שיתופית.

**פרופ' ארנון אפק:** היסטורית, הכוונה הייתה שיהפכו לתאגידי שלטון מקומי. הכוונה הייתה שלא יישארו אצל המדינה אלא יעברו לעיריות.

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** שלטון מקומי זה העירייה עצמה.

**עו"ד נתן סמוך:** איכילוב הוא לא דוגמא כי העובדים שם מועסקים על ידי הרשות המקומית, אבל זהו.

**יוני דוקן:** יש לנו מודלים של בתי"ח עצמאיים, באיזה מעמד הם?



לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

משרד  
הבריאות  
לחיים בריאים יותר

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** הדסה היא חברה לתועלת הציבור שלצידה יש עמותת הדסה. להבנתי, בגלל שרוב התרומות הן מחו"ל, הם העדיפו לשמור את העמותה לצד התאגיד.

**דורון קמפלר:** ובשלטון המקומי כשמורים מקבלים את משכורתם מהרשות?

**עו"ד רוני טלמור:** ביי"ס תיכון הוא לא תאגיד. העירייה מעסיקה מורים וסייעות כתאגיד, ונותנים להם לעבוד במסגרת או בנכס של העירייה, אבל הפעילות עצמה לא מתואגדת, אלא אם כן זו רשת תיכונים כמו עמל למשל.

חברה לתועלת הציבור או אגודה שיתופית פסלו כי זה אנשים שרוצים לעבוד יחד. נגיד מקימים מוסד, אחד מתחייב בשם השותפות, והשני נהיה שותף יחד ולחוד במסגרת הפעילות שלהם.

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** אגודה שיתופית נועדה להשיא את הרווחים של החברים שלה, פקודה מנדטורית משנת 43'. האגודה העותומנית היום זה תאגידים שקיימים, ולא ניתן לייסד חדשים כאלה היום, זה משהו מאוד מיושן. רשם האגודות ממש מעורב בחיי האגודה השיתופית, מסגרת קואופרטיבית שנועדה לשיא את הרווחים. מודלים תאגידיים הם הרבה יותר בעייתיים, לכן לא התכוונו לעמותה, זה יותר בעייתי. אלו מסגרות שיותר נשענות על היקשים. יש יותר הוראות בחוק החברות שלא קיימות בדין, כמו תביעות נגזרות, אחריות האורגנים, הפסיקה לקחה את זה מחוק החברות ונשענה עליו בסוג הזה, וזה פחות מתקדם.

**רונית קן:** בהרצאה על השוואות בינ"ל שהייתה לנו, לדוגמא אנגליה, חלק מבתי"ח שעברו שינוי משנת 2000, המודלים לא עובדים אחד לאחד. אחד הפורמטים הוא TRUSTS, שאני חושבת שזה הקרוב ביותר.

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** דומה להקדש אני חושבת.

**רונית קן:** כן, או אגודה שיתופית. הדבר השני הם FOUNDATIONS, קרנות, שזה פורמט שבאחד לאחד לא קיים אצלנו.

**עו"ד רוני טלמור:** כשאנחנו באים לייסד תאגיד, אנחנו צריכים להשתמש במסגרות שיש. המסגרת של הקדש ציבורי נועדה למצב שבו לאדם יש כסף, והוא רוצה לאחר מותו להסדיר את הדרך שבה העניין יתנהל.

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** הניהול השוטף של הקדש הוא מאוד נוקשה. על כל צעד ושעל צריך ללכת לבימ"ש וללכת לתיקון התקנון של ההקדש. זה מתאים יותר לתאגידים שלא מקיימים פעילות שוטפת.

**עו"ד נתן סמוך:** וגם לא תאגידית, היא מתחילה מנכס.

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** המרכז למורשת רבין הוא תאגיד סטטוטורי. יש עכשיו תזכיר לתיקון פקודת הניהול של הנאמנות. ההקדש היום הוא לא נחשב תאגיד. בעבר הייתה אפשרות לנאמנים לפנות לשר ולקבל יישות משפטית, שזו אפשרות שלא קיימת היום.

**יוני דוקן:** יש מודלים שקיימים בארץ ובעולם, סוכנויות ביצוע.



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**עו"ד רוני טלמור:** הממשלה היא תאגיד גדול ומסורבל, ויש שאלה לגבי איך היא מתנהלת. רצו לתת לתאגידים יותר סמכויות ויכולות ביצוע. בתוך הממשלה כתאגיד, נותנים לה יותר אפשרויות להתנהל כתאגיד. מידת האוטונומיה בתוך הממשלה יותר קשורה לתקשי"ר.

**עו"ד נתן סמוך:** הם יחידת סמך והתקשי"ר מגדיר אותם מול הנש"מ וברמת ההתקשרויות.

**עו"ד רוני טלמור:** על מה אנחנו מדברים כשאומרים "תאגוד"? כשרוצים לתאגד נכסים או פעילויות, בעצם מה שקורה זה שצריך לסמן קו אדום סביב כל מה שמזהים כפעילות הקשורה לתאגוד בבתי"ח – חו"י עבודה, התקשרויות וכו', ואז זה מפסיק להיות של הממשלה, וזה עובר לבעלות התאגיד. למדינה יש את המניות שמקנות לה בעלות ושליטה. חוזה עבודה זה דבר שצריך להעביר גם כן. אם מעבירים מתאגיד א' לב', משנים מחיר לעובדים. ברגע שמתאגדים פעילות, כל הנכסים והזכויות וההתחייבויות עוברים לתאגיד. להוציא אחר כך בחזרה זה יותר מוגבל, בגלל שהתאגיד עצמו הוא בעל זכויות הקניין והרכוש הוא שלו. מעבר לזה צריך התנהלות שוטפת שאומרת לקנות מהתאגיד ולשלם לו תמורת נכסים. יש חברות ממשלתיות שהתברר שיש להם נכסים די משמעותיים, וזה היה סיפור לעשות הפרטה נגיד. זה דרך שצריך להתמודד איתה, אי אפשר סתם לקבל החלטה ברמה העסקית או ברמת דיני תאגידים.

חוזרת למצגת - הדירקטוריון אחראי ושלוש על ניהול חברה תקין. בשנים האחרונות מדברים הרבה על ממשל תאגיד. המטרה היא להבטיח בקרה פנימית על הניהול. לאנשים יש כל מיני אינטרסים אישיים שיכולים להיות סותרים את התאגיד. צריך לזהות את בעיות הנציג, שהניהול השוטף של התאגיד שהוא עשוי להיתקל בהן, ולתת להן את המענה הכי טוב. ככל שבעיות הנציג חמורות יותר, כך הממשל התאגידי חמור יותר. אם אלך מחר בבוקר למכור לימונדה בחצר, הכלים שחלים עליי פחות חמורים. אם ארצה להנפיק את זה בבורסה, הכללים יהיו מאוד חמורים. פתאום אני לא יכולה שהיו"ר יהיה מנכ"ל, צריך להפריד את הפיקוח מהניהול, ועוד דברים כאלה.

אני רוצה לפרט כל מיני שאלות שריכזנו אותן שכדאי לכם להביא בחשבון כשאתם שואלים את עצמכם איך לתאגד את בתי"ח – במצגת. למיטב ידיעתי היו לוועדת נתניהו המלצות שנפלו בגלל נושא העובדים.

**עו"ד נתן סמוך:** ב – 91' הייתה החלטת ממשלה שמעבירה את זה.

**עו"ד רוני טלמור:** ממשיכה במצגת.

**עו"ד נתן סמוך:** יכולה להיות מסגרת מלכ"רית שמתנהלת על בסיס שיקולים כספיים. זה לא זה או זה.

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** אם החברה תחליט לפעול להשאת רווחים של בעלי המניות, השיקולים הם לא עסקיים פרופר, אלא גם קידום מטרות ציבוריות, וזה החרגה מפורשת שקיימת גם בחוק החברות, בחברות לתועלת הציבור וגם במלכ"רים.

**עו"ד רוני טלמור:** זה נכון שחברות שחיות תחת רגולציה כבדה, כמו חברת חשמל, המרחב שלהם לייצר רווחיות הוא מוגבל יותר, לעומת תעשייה אווירית שמחפשת שווקים חדשים כל הזמן.



לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

הנושא של תאגוד למלכ"ר או לא, קשור באופן הדוק לשאלת מיסוי ותרומות. אם רוצים שתאגיד יוכל לקבל תרומות ושהתרומים יוכלו לקבל הטבת מס על התרומה, אז תאגיד עסקי לא יעבוד. היבטי מיסוי הם מאוד משמעותיים משום שמבנה המיסוי על גוף לא למטרות רווח, הוא שונה מאוד מגוף אחר, בנושא של מע"מ, מס מעסיקים וכו'. אז יש פה שאלה - מה מודל המימון? אתם מצפים שהמדינה תממן את זה? כספי ציבור? לכל השאלות האלה יש חשיבות מאוד גדולה, לפני שחושבים מה מבנה התאגיד המתאים. צריך גם לחשוב על יצירת רגולציה מתאימה כדי להבטיח שזה יתקיים כפי שהמדינה מעוניינת, האם צריך רגולטור ייעודי מיוחד לשם כך.

בגלל שבתיה"ח מתנהלים היום עם הנהלה שתחתה כל ההתנהלות השוטפת, הם מתפקדים ומנהלים את פעילותם כמשק סגור במידה זו או אחרת, אז איזה סוג של דירקטוריון זה יהיה, גוף מפקח מעל ההנהלה, איזה אנשים ישבו שם עם איזה כשירויות, ואפשר לתת לזה מענה כמעט בכל דרך משפטית שתבחרו לתאגוד.

**יוני דוקן:** היחסים בין התאגוד לשלטון, למיניסטריון – מה היא מהות היחסים? התאגיד הוא עצמאי? אין לו כפיפויות מעבר לרגולציה?

**עו"ד רוני טלמור:** בוא נראה איך זה עובד בחברה ממשלתית - אני מתייחסת לזה בהמשך.

חברה ממשלתית היא חברה רגילה. היא יכולה להיות גם עמותה ממשלתית. נובע מזה שהמדינה מחזיקה שם יותר מ – 50% מזכות ההצבעה או מהזכות למנות דירקטורים. בתחום הבריאות אין חברות ממשלתיות היום. זה מאפשר ליהנות מהגמישות של חברה, שפועלת בצורה גמישה יותר מאיך שפועלת המדינה, לא משנה נכנס ליחידות סמך. הבעלות נשארת ממשלתית מבחינת השליטה, וכשרוצים לחשוב עם הפנים קדימה להפרטה או שינויים מבניים אחרים, חברה ממשלתית נותנת את הפתרון הכי טוב ומוסדר. החוק קובע שחברה ממשלתית צריכה לפעול לפי אותם שיקולים של חברה רגילה. אם מטרתה להשיא רווחים, גם חברה רגילה צריכה לעשות זאת. אין לממשלה יכולת לכפות להתנהל אחרת. לזה יש 3 חריגים – לממשלה יש אפשרות כממשלה לקבל החלטה שמכתיבה לחברה שיקולים אחרים, כמו איסור הטסה בשבת של אל על שהתקבלה בתקופה שאל על הייתה ממשלתית וזאת הייתה החלטת ממשלה, למרות שהם חשבו שזה לא עסקי לוותר על יממה. אל על ממשיכה בכך לאחר ההפרטה, וזה מראה שזה אפשרי. דוגמא אחרת, להכפיף חברות ממשלתיות לחובת מכרז, חייבו אותם דרך הממשלה לעשות מכרזים. אם החברה ממשלתית היא מלכ"ר או חל"ץ ממשלתי, החוק מחריג אותה מהחובה לפעול על פי שיקולים עסקיים. אם החברה הממשלתית לא עסקית או מחלקת רווחים, היא יכולה להשיג את מטרותיה. אם אחת ממטרות החברה הממשלתית זה לספק לציבור שירותים שלא על מנת להפיק רווחים, הממשלה אחראית לחייב את החברה לפעול לפי אדם הממלא תפקידו לפי דין, כאילו עובדי ביה"ח הם עובדי ציבור במובן המלא. אין לזה דוגמאות, מאז שנת 75' לא נעשה שימוש בסעיף הזה, וזה מתאים לבתי"ח. חברה ממשלתית חיה בעולם של דואליות נורמטיבית. חלים עליה חלק מהנורמות הציבוריות. היום זה מעוגן ברגולציה. לחברת חשמל אסור לסרב לצרכן פרטי.

**פרופ' ארנון אפק:** אני כסגן מנהל ביי"ח קיבלתי כל יום החלטות אנטי כלכליות. אין מצב שאני מקבל את הכסף הזה בחזרה. ואם אני צריך להפיק כסף, אני נמצא במשהו שאני לא יכול לעבוד לפיו. אני לא יכול לא להסתכל על שיקולים כלכליים. זו נקודה מאוד בעייתית.



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**יוני דוקן:** זו נקודה שהר"י נתלית בה. החשש שלהם שהחלטות כלכליות יגברו על אלה הרפואיות. זה חשש מובן.

**פרופ' ארנון אפק:** זה בדיוק נמצא היום על הפרק בהדסה.

**עו"ד רוני טלמור:** היום הרגולציה חייבת, גופים מפוקחים חייבים לעשות דברים לא כלכליים. חברת חשמל צריכה לחבר צרכנים רחוקים וקרובים, ולא משנה מה עלות החיבור שלהם. ברגע שהחובה היא מכוח חוק או תקנון של רגולציה, החברה חייבת להתיישר עם זה גם אם זה אל כלכלי לה. הדואליות הזאת בין מה כלכלי ומה היא חייבת לעשות, קיימת כל הזמן.

**עו"ד נתן סמוך:** זה לא רק בחברות ממשלתיות, אלא בכל מקום בו הרגולציה מחייבת אותך להתנהגות לא כלכלית.

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** אולי יבחרו לתת תכשיר טיפה פחות טוב שגם נותן מענה לבעיה. עיין ערך קוצב לב.

**עו"ד רוני טלמור:** בעיית הנציג אומרת את הדבר הבא – אני אתן כל הדברים האלה ואין בעיה, אבל בדרך כלל המשקיעים הם לא בהכרח מנהלים. הם סומכים על המנהלים בחברה שיש להם הבנה עסקית טובה לנהל את כספי החברה ולייצר תשואה. המנהלים עצמם נמצאים בניגוד עניינים. יש להם תפקיד לנהל את החברה עם הכסף של המשקיעים, והם גם בני אדם, אם יראו הזדמנות עסקית שירצו לנצל לעצמם, ילכו עליה. בהרבה מאוד דברים הם יכולים לקחת לעצמם משכורות מנופחות, אגב תיקון 20 לחוק לגבי שכר בכירים. הממשל התאגידי מנסה כל הזמן להתפתח ולתת מענה לבעיות הללו, לפחות באופן אנליטי. בעל המניות שהוא גם בעל השליטה, מדינה לעומת חברה פרטית – בעל שליטה פרטי שולט באמת בחברה, הוא יודע מה קורה, מדבר עם הדירקטורים, ולפעמים מכהן בעצמו כיו"ר הדירקטוריון. הממשלה לא יודעת לעשות את כל הדברים האלה באותה מידה של יעילות. לא רק בגלל שהיא גדולה ומסורבלת, אך סבך האינטרסים גורמים לזה שהמדינה לא יודעת לשלוט באופן אפקטיבי בחברות. לפני שהפריטו את בתי זיקוק, הבעלות הייתה כזאת – 75% המדינה ו- 25% בעלות פרטית, ונחשו מי החזיק בניהול.

**פרופ' ארנון אפק:** שם יש אדם שזה כל ייעודו. אם המדינה הייתה לוקחת את העסק ברצינות, ואם האוצר היה מועיל בטובו לתת תקנים לעניין הזה, אז זה היה נראה אחרת.

**עו"ד נתן סמוך:** זה לא רק שאלה של זמן אלא גם של אינטרס.

**עו"ד רוני טלמור:** הדירקטורים שמתמנים על ידי בעל השליטה, שרי אריסון גרמה להתפטרותו של דירקטור בחברה שלא נראה לה. הדירקטורים מתמנים בגלל זיקה פוליטית ולא מי ינהל הכי טוב. אפשר לדבר על זה בנפרד, לייצר מנגנונים שמבטיחים דירקטורים כשירים, לא על ידי השרים אלא בדרך אחרת. גם לעובדים יש כוח חזק בחברה ממשלתית, בחברות גדולות הם מאגודים. תראו מה קורה בנמלים, הדירקטוריון לא מצליח להשתלט על העובדים למרות שאין להם כוח פרמלי, הם עושים את העבודה ושולטים. גם בבתי"ח העובדים הם תחת ההסתדרות.



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

**לשכת שרת הבריאות**

**Minister of Health Department**

איך פועלות חברות ממשלתיות – במצגת. אם חברה ממשלתית מתקשרת בהסכם שתוצאותיו מגבילות את הממשלה לעשות את תפקידה, הסכם כזה גם יגביל את החברה. בחברת חשמל למשל יש סעיפים שאומרים שהלוואה תעמוד לפירעון מיידי במקרים של שינויים מבניים. אם הממשלה תצליח לעשות שינוי מבני בחברת חשמל, פתאום כל ההלוואות שלה יעמדו לפירעון מיידי, נוצרת התחייבות שקושרת את ידי הממשלה. לממשלה מותר לקשור את ידי החברה, אבל הפוך לא. זה סעיף חשוב. ממשיכה במצגת.

רשות החברות הממשלתיות – במצגת. הם לא עוסקים בהיבטים הענפיים של הפעילות וזה חשוב מאוד. היא מסתכלת לראות שהעולם של הממשל התאגידי עובד באופן תקין, שאם יש בעיות יש מי שעולה עליהן ופועל לפתרונן. לרשות יש נציג שמוזמן לכל ישיבה של וועדת הדירקטוריון. מאפשר לרשות באמת לדעת מה קורה בחברות. אם הרשות לא מוזמנת לישיבה, יש קופסה שחורה ויש לזהם זכות לדעת מה קורה בחברה.

**דורון קמפלר:** דומה למקרה "אגרסקו"?

**עו"ד רוני טלמור:** אגרסקו הייתה חברה מעורבת, והחוק שחל עליה אחר לגמרי.

ממשל תאגידי מוגבר – במצגת. למשל, המוביל הארצי אי אפשר לכתוב לגביו תקן חשבונאי, אז יש הוראות מיוחדות איך לעשות זאת לגביו.

**מיכל טביביאן-מזרחי:** כאן הממשל תאגידי הוא מוגבר בגלל חולשת הממשלה?

**עו"ד רוני טלמור:** כן, הבינו שהממשלה לא יודעת לשלוט והכתיבו סטנדרט גבוה.

דואליות נורמטיבית – במצגת. יש לה גם מאפיינים ציבוריים. יש לה עולם גם של רגולציה ענפית. בחברת חשמל ישנו חוק משק החשמל – החברה חיה תחת שני משטרים, משטר מקצועי והעולם התאגידי של רשות החברות הממשלתיות המפקחת עליו. המון חוקים לא חלים עליו.

**מיכל טביביאן-מזרחי:** והרכש כן?

**עו"ד רוני טלמור:** השאלה מי חותם על החוזה. החברה מחליטה לבד מי חותם על החוזה.

**עו"ד לאה ופנר:** כל הציבורי חל שם, וגם מבקר המדינה חל על כל המערכת, וגם חופש המידע. כל זה חל היום על קופות חולים למשל.

**מיכל טביביאן-מזרחי:** אין כאן פתרון לכל הביורוקרטיה הממשלתית.

**עו"ד לאה ופנר:** זה לא גורם לזה שהוא יהיה פחות מאשר ב"ח של שירותי בריאות כללית. היום יש לו הרבה יותר חובות מהם הוא יכול להשתחרר, כמו תקנים.

**רונית קן:** תקנים קיימים גם בחברות ממשלתיות.

**עו"ד רוני טלמור:** בחברות ממשלתיות לא, בתאגידים ציבוריים כן.





לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

משרד  
הבריאות  
לחיים בריאים יותר

**עו"ד לאה ופנר:** הם יגידו תחלק את זה איך שאתה רוצה.

**עו"ד נתן סמוך:** בהסכם ההבראה יהיה...

**עו"ד רוני טלמור:** בחוק החברות הממשלתיות יש הסכם מפותח על עצם ניהול ההפרטה וגם שמירה על אינטרסים של המדינה אחרי שהבעלות עוברת הלאה. מאוד קשה להפריט או לפרק גוף ממשלתי, והדינמיקה מאוד מקשה על זה. נוצר הליך מובנה כדי להתגבר על הקשיים האלה – וועדת שרים מיוחדת שמי שנותן את הטון בה זה רה"מ ושר האוצר ולא השר שממונה על החברה, שלרוב מתנגד להפרטה משיקולים שלו. ממשיכה במצגת - או שבעלות המדינה מפסיקה או קטנה, או שהחברה עצמה מצטמצמת על ידי העברת עסקים או נכסים של החברה לידי אחרים.

**רונית קן:** אין לנו מנדט לעסוק בהפרטה של בתי"ח.

**עו"ד רוני טלמור:** אני לא מסכימה איתך. אחד הדברים זה לעשות את זה שהממשלה תקים חברה ממשלתית ותחליט איך היא רוצה שתראה, ואחרי זה שהיא תפריט אותה לבעלות של קופת חולים.

**יוני דוקן:** היא התכוונה להפרטה בהקשר של בעלות פרטית.

**רונית קן:** כתב המינוי לא עוסק בשינוי הבעלות. הנחת היסוד היא שהבעלות תמשיך להיות ממשלתית.

**עו"ד נתן סמוך:** אני לא בטוח שהאוצר יסכים איתך.

**עו"ד רוני טלמור:** בגלל שהשאלה הזאת התעוררה במהלך השנים, המסגרת הזאת היא הכי טובה להפרטה. לממשלה ולרשות החברות יש סמכויות לכפות על החברה את המהלכים שנדרשים כדי לבצע את ההפרטה. למשל, להכין חדרי מידע לשם הרכישה ואפילו לעשות זאת בעצמה אם החברה לא משתפת פעולה. ברגע שהקמנו תאגיד אנו מאבדים שליטה על השוטף, כי זה ניהול בתוך התאגיד, זה מאפשר לשלוט בתהליך.

**עו"ד לאה ופנר:** האוצר רואה הפרטה כמשהו פרטי. אם זה לא הולך לציבורי, הוא לא רואה בזה הפרטה.

**רונית קן:** הוצאת הבעלות מידי הממשלה לכל גורם אחר.

**עו"ד רוני טלמור:** צו אינטרסים חיוניים – במצגת. השאלה של בתי"ח וריכוזיות עלתה לאחרונה במסגרת הדיונים בכנסת על חוק הריכוזיות. בחוק הזה יש 3 פרקים, כאשר השלישי מדבר על הקצאת זכויות של המדינה. הוא מגדיר מי הוא גורם ריכוזי ומתייחס למצב שבו מקצים זכויות או מוכרים לו מניות, ויוצר כל מיני מגבלות כולל החובה להתייעץ עם רשות ההגבלים. האם זה הולך לפגוע בתחרות או עלייה לא רצויה של ריכוזיות במשק. כמו שהחוק אושר, כאשר מפריטים חברה ממשלתית, ההפרטה נכנסת לעולם חוק הריכוזיות, ולכן שוב, גם בהקשר הזה חברה ממשלתית נותנת את המסגרת לשמירה על אינטרסים של המדינה לטווח הארוך.

החלופות האחרות – ממשיכה במצגת. יש מודלים אחרים. וועדת נתניהו החליטה להקים חברות לא ממשלתיות, והקימה מנגנונים אחרים שקצת דמו להלאמה של הבנקים. הממשלה לא באמת שולטת, אלא מקימה וועדה



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

שמקימה עוד וועדה. ביהמ"ש קבע שמותר לעשות את זה, למרות תביעת ברזילי שאסור לעשות זאת. צריך לזכור שמה שעשו באותה עת, בסופו של דבר במועד הגשת העתירה, רק הקימו חברות ולא עשו רגולציה. זה מאוד מסובך, ולכן אם הנושא הזה לא היה נעצר בגלל דברים אחרים, אני לא בטוחה שהמבנים שהוקמו היו יודעים לתת מענה שעולם של חברות ממשלתיות לא יודע לתת. היה צריך חוק מיוחד כדי להחליט מה יוחל ומה לא, וגם ככה המודלים האלה לא עובדים בצורה מושלמת. למרות שמשפטית היה אפשר ללכת במסלולים אחרים, הסל הנכון והמתאים ביותר זה עולם החברות הממשלתיות.

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** רוני דיברה על רובד הבעלות ואני אתייחס למטרות התאגיד. אלו 2 רבדים מקבילים ולא חלופיים. באחד השקפים הראשוניים דיברנו על הקדש שפחות מתאים כי הוא נולד מהנכס, והפעילות השוטפת שלו מאוד קשה. אנחנו מתנגדים עקרונית לזה כקידום פעילות מתוך הקושי והניסיון שהיום יש קשיים בתפעול של כאלה הקדשים שהוקמו לפני שנים רבות. רוב הגופים ללא כוונת רווח היום זה עמותות. אנחנו עובדים על חוק עמותות חדש מתוך הבנה שהחוק היום מאוד רזה, הוא מ – 81' ולא מתייחס להרבה שאלות וצמתים בפעילות השוטפת ונדרשות התאמות מחוק החברות. בחוק יש הכרה שהוא מאוד חסר. לקראת החוק החדש עשינו בחינה מה ההבדלים שהשוק רואה. אמרו לנו שגופים במטרייה עסקית מעדיפים להקים חברה לתועלת הציבור מתוך הכרה בהתנהלות השוטפת של חברות. בתחום החינוך מעדיפים מסגרת של עמותה כי היא גמישה יותר, אבל הרגולציה דומה. מאפיינים כלליים של עמותה שלא לכוונת רווח – במצגת. יש עמותות לרווחת שכונות או מגזר ספציפי, אך רובן משרתות ציבור בלתי מסוים. התפיסה המקובלת היא שהם פחות בטוחים של חברות ממשלתיות. הפיקוח הרגולטיבי בעינינו צריך להיות קצת שונה, ואין לזה מענה בחוק.

מה היא בעצם חברה לתועלת הציבור (חל"ץ) – במצגת. רשימה סגורה, אבל מאוד רחבה. ההבנה שלנו כרגע היא שמי שלא נכנס לשם זה בעיקר איגודי עובדים שזה מטרייה פחות מתאימה להם, והם עובדים כעמותות כיום. המטרות שלהם ציבוריות, אבל אין רשימה סגורה. מהו חריג לסעיף 11 לחוק החברות? מטרות לא להשיא רווחים לבעלי המניות, למשל להעסיק בעלי מוגבלויות שזו הבנה שאין בזה רווח, אבל זו מטרה לתועלת הציבור. היו לנו מהלכים כאלה של חברות שחלקו על עצם היותן חברות לתועלת הציבור, ולא רצו לקיים את הרגולציה המוגברת ואנחנו פתחנו נגדם במהלכים כדי שיהיו שקופות לציבור, ושיחולו עליהם כל המנגנונים שנקבעו בחוק כדי לקיים רווחה ציבורית טובה יותר, עיין ערך קרן היסוד, קק"ל.

בעיית הנציג – במצגת. אנשים מנהלים נכסים לא שלהם, אין להם גורמים בעלי אינטרס כלכלי כמו בעלי מניות, הפעילות מתבצעת עבור גורמים חיצוניים לחברה, לטובת הגשמת מטרותיה. יש פערי מידע, גם של התורמים וגם של הנהלים. הם יצרו מנגנוני רגולציה קצת שונים לגבי חברות לתועלת הציבור, וגם במקרים מסוימים של ביהמ"ש.

**רונית קן:** הגורם המפקח של חברות כאלה הוא רשם ההקדשות?

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** כן. הפעילות הרגולטיבית מתבצעת על ידי אותו גורם, אבל פורמלית זה רשם ההקדשות. ממשיכה במצגת – חל"ץ. העובדים בחל"ץ אינם יכולים להיות חברי הדירקטוריון, בשונה מחברה ממשלתית. מתוך הבנה שהדירקטוריון צריך להיות חיצוני ולא תהיה אפשרות להפקת רווחים מהתפקיד הזה בדירקטוריון.





לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

התקנות מתייחסות למחזור החברה, וגוזרות שיעור מסוים של גמול והחזר הוצאות. יש תקנות הדסה למשל, לגבי גוף שהמחזור שלו מעל 300 מיליון ש"ח. יש מתווה נוסף לתאגידים גדולים. וועדת הביקורת בחל"ץ אינה מורכבת מחברי דירקטוריון. בחברה עסקית הם אלה שחברים בה וממנים וועדת ביקורת. יש איסור לתת שירותים בשכר ולכן הם גם מוגבלים. ממשיכה במצגת.

**רונית קן:** יש שכר דירקטורים?

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** יש גמול והחזר הוצאות שהוא בתקנות. הסכומים הם קצת יותר נמוכים מחברות ממשלתיות. ממשיכה במצגת – עקרונות בסיסים בחל"ץ. עמותה חייבת להיות מיוסדת על ידי שני גורמים לפחות שהכוח ביניהם מחולק בצורה שווה. בעמותה אין מגבלה של מטרות ציבוריות. אספקט שפחות מטריד מבחינתכם – המטרות בחברות ציבוריות מאפשרות לבלוע את כל המטרות שעל השולחן כרגע. אם החברה משנה את פניה, זה חייב לעבור דרך הליך ציבורי שמפקח על העניין הזה.

**עו"ד לאה ופנר:** מי מחזיק את המניות?

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** הוא נקבע מראש. זה יכול להיות הממשלה, קופות החולים, גורמים עסקיים אחרים. הוא נקבע מראש. ממשיכה במצגת – הסמכות היא כללית, אבל ההבנה שלנו היא שיש סוגים שונים של חל"ץ וצריך להיכנס לרזולוציות גבוהות כדי להיכנס לעניין הזה, מה שהוליד את תיקון 20, תיקון שכר בכירים.

**עו"ד לאה ופנר:** אנחנו מדברים רק על נושאי המשרה?

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** כן.

**עו"ד לאה ופנר:** נניח שבי"ח היה חל"ץ וההחלטות שמקבל מנהל ביה"ח או סגנו היום, יש להם הגנות כאלה או אחרות בתור עובדי מדינה, יכול להיות להם כן או לא ביטוח דירקטורים – לפי מה שפה הם לא יכולים לנהל על בסיס החלטות שלהם.

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** ביטוח אמרנו כן. פטור זה בעייתי, שיפוי אפשרי למעט חובת הזהירות. יש הוראות לגבי חל"ץ ממשלתיים, יש דיון מקביל היום על העניין הזה. ממשיכה במצגת – למשל בי"ח שמפעיל חניון לרווחתם של המבקרים אצלו. עמותה שיש לה משרדים שהיא משכירה אותה אחר הצהריים למבצעי פעילות אחרים לטובת רווחים. לאחרונה פורסמו הנחיות יותר מפורטות באשר לעניין הזה, יש מגבלות מסוימות. הפעילות צריכה להיות מופרדת לרבות חשבונאית. הפעילות הזאת לא יכולה להיות עיקר פעילות האלכ"ר. על פני הדברים היא נראית גירעונית שאין בה כדי לקדם את פעילות האלכ"ר. הפעילות צריכה להיות סבירה, אין הוראות על בקרה שלה בחוק, יש כללי אישור ניהול תקין של רשות התאגידים. אלכ"ר צריך לעמוד בכללים האלה כדי לקבל אישור ניהול תקין. אפשר לקבוע בתקנון גופים שיש להם מטרות ציבוריות שונות. אפשר לא לקבוע את זה לפי החלטת בימ"ש המפקח על הפירוק.



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

ממשיכה במצגת – חל"ץ פיקוח ואכיפה, ממשיכה להטבות. לחל"ץ ועמותה יותר קל להיכנס לדבר הזה מבחינת מנהלה של רשות המיסים. המטרה הציבורית היא לא בהלימה מוחלטת לחוק החברות, אבל זו לא בעיה מוחלטת של חוסר הלימה. חל"ץ ממשלתית – במצגת.

**רונית קן:** יש חובה שבחל"ץ מעל 50% מזכויות ההצבעה יהיו ממשלתיות?

**עו"ד רוני טלמור:** זה הולך הפוך, זה ממשלתי אם זה מעל 50% מזכויות ההצבעה.

**עו"ד נתן סמוך:** חברה ממשלתית מוגדרת דרך העובדה שלממשלה יש יכולת למנות 50% מהדירקטורים.

**עו"ד רוני טלמור:** ברגע שזה חל"ץ, זו חברה ממשלתית. זה סטטוס, וגם חל"ץ זה סטטוס.

**עו"ד נתן סמוך:** אבל זה לא אומר שהממשלה לא יכולה ליזום הקמה של גוף כזה.

**עו"ד רוני טלמור:** לדוגמא - פארק אריאל שרון והחברה למתנ"סים הוקמו כחל"ץ. באה קרן והשקיעה 50%.

**עו"ד לימור תוסיה-כהן:** מציגה עוד דוגמאות, ממשיכה במצגת.

**רונית קן:** אמרת בהתחלה שאנחנו חושבים שחברה ממשלתית זה הדבר הנכון. לימור הציגה עכשיו חל"ץ ממשלתית, וזה מה שאתם רואים כפורמט שמייצר את הפתרונות הטובים ביותר, אבל אולי שווה להגיד מה הבעיות בשביל להגיד על מה אנחנו עונים - אנחנו רוצים לאפשר למשרד הבריאות כמנהל יומיומי של ביי"ח לייצר מערכת שפוטרת אותו מזה, גם בגלל הממשק שלו עם גורמים אחרים במערכת מולם הוא עובד כרגולטור כמו הקופות ובתי"ח אחרים.

**יוני דוקן:** לסגת מהניהול, מה זה אומר לגבי הבעלות?

**רונית קן:** יכול להיות שהממשלה תהיה הבעלים, רק שתהיה הפרדה או חוצץ בין התפקיד של המשרד כרגולטור לתפקיד של ניהול.

**יוני דוקן:** לכאורה זה לא פותר את הבעיה.

**עו"ד רוני טלמור:** כסיסמא, ברגע שאתה מתאגד את הפעילות, האחריות לניהול עוברת לאורגנים של החברה. מנהל ביי"ח יש וסמנכ"לים יש, והכל מלטה יודע להתנהל. השאלה מה מעל מנהל ביה"ח, הכל שם מתערבב. כאשר אתה מתאגד מעל המנכ"ל זה נסגר, והכל נכנס לתאגיד. יש לך מעליו דירקטוריון שמי ממנים אותם? שר האוצר ושר הבריאות, או חלופה שהציעה וועדת נתניהו שיש וועדה ממנה. אפשר לשלב בין הפתרונות האלה, חלק וחלק. אפשר להגיע לפתרונות שאפשר לעשות על זה דיון שלם כדי להגיע לתוצאות הכי טובות. אפשר לסגת מהניהול, אבל הוא עדיין בעל מניות. איך הגוף הזה מתנהל, איך נראים הדו"חות הכספיים שלו. הרשות תמנה את האנשים ותיגש לעשות את העבודה גם לגבי בתי"ח שתואגדו כחברה. מה שנשאר זה הרגולציה שלזה אתם פונים. איזה עוד בעיות זיהיתם?



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**רונית קן:** מוגדרות בכתב המינוי של וועדת גרמן ושל תת הוועדה, אבל עלו גם מתוך השיחות במליאה ושלנו. השאלה הראשונה היא ריבוי ממשקים למשרד והרצון שלו לייצר הפרדה, וזה בא מתוך המשרד עצמו. לקחת עליו ביתר עוצמה את הרגולציה ופחות ניהול יומיומי. הוא רגולטור מצד אחד, מבטח וגם בעלים של בתי"ח מצד שני, אל מול הקופות לדוגמא. כל החלטה של המשרד כרגולטור נתפסת כמי שמסתכל על בתי"ח בבעלותו ויש לה מחיר לקופות חולים ונוצרת מערכת מורכבת בהקשר הזה. סוגיה שנייה היא שאלת הממשל התאגידי בבתי"ח והצורך בחיזוק שלו בהקשרים שונים. זו בעיה שעלתה גם במליאה וגם מהמשרד, ואני חייבת להגיד שאת צד הלקוח שלו, בתי"ח או הקופות, צריך יהיה לפתור אותו.

**עו"ד רוני טלמור:** אני מציעה לכם להסתכל מהמנכ"ל ומעלה ומהמנכ"ל ומטה. גם החל"ץ והחברות הממשלתיות בגלל הבעיות השונות, נותנים מענה.

**רונית קן:** הנושא השלישי הוא שאלת הגמישות והדינאמיות. גם בהקשר שלנו וגם בביטוי הבינ"ל – מערכת הבריאות עוברת שינויים והתאמות מתמידים. יצירת מבנה קשיח מאוד תהיה קשה ותשרת רע את המערכת כי הוא כל הזמן משנה את איזונו. אנחנו רואים חקיקה מתמשכת לאורך השנים, גם במדינות בעלות מערכות ציבוריות מלאות בכל אירופה, אפשר לשים בצד את ארה"ב, וגם שם יש הרבה שינויים. ברור לנו שנצטרך לשקול את מידת הגמישות של הפתרונות שנציע כך שהם יהיו כלי עבודה לרשות המערכת ולא ליצור חומות סיניות שיהיה קשה לפעול ולשנות בתוכן.

**עו"ד רוני טלמור:** איזה שינויים?

**רונית קן:** מהרבה כיוונים. בהיבט של מקורות המימון, אופן מתן השירות ציבורי או פרטי, שאלות של כ"א, שינויי טכנולוגיה, התאמות לצרכים, התאמות שקשורות בגורמים חיצוניים, שינויים בגיל האוכלוסייה, במחלות, אלו הם עולמות תוכן שמשתנים כל הזמן, ומדינות משנות תדיר את החקיקה בשביל לייצר את האיזונים הללו. לא ראינו מודל אחד שאומר כזה ראה וקדש, ואת זה לא שינו כי זה מודל מצוין. ראינו מודלים עירוניים, אזוריים, וכו', שנגזרים משאלות של מבנה ממשלתי. יש פדרציה, רפובליקה, שאלות של מחוזותיות, הקשרים היסטוריים ואבולוציה שהתפתחה למקום מסוים. בכל אחד מהמודלים יש שינויים לאורך כל הזמן. את לא רואה מודל שאומר שב - 30 שנה אחרונות זה ככה.

**עו"ד לאה ופנר:** כמה שאלות – חסרונות המודל. על פניו, המודלים האלה מאוד נראים לי. סוגיה אחת היא שבעולם הבריאות נכון להיום, זה עולם יחסית נקי ממינויים פוליטיים. יחסית די מקובל שעולם הבריאות, בגלל שהוא כל כך מקצועי, הוא כמעט נקי מזה. יש בדיחה שאומרים שלא רוצים להיות שרים כי אין מה לחלק שם. איך אתם מתייחסים לזה? שנית – החשש לאיתנות הכלכלית של אותם גופים. כשמסתכלים היום על בתי"ח, כולם למעט אחד בגרעון, והאחר הוא מאוזן. במערכת הממשלתית יש הרבה מאוד הקלות שהולכים איתם לבמה ממשלתית. הנושא של ביטוח, פנסיות זה קצת השתנה, אבל כשבודקים את סך ההוצאות של בתי"ח ממשלתי או של הקופה, ההוצאות שלו יותר גדולות.



לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

**עו"ד רוני טלמור:** אם את לא מסמנת את הפנסיות, את לא עושה עבודה כמו שצריך. צריך להראות את התמונה המלאה.

**עו"ד לאה ופנר:** האם זה יעבור לחברה ממשלתית והאם כל ההטבות שנהנים מהן, כמו ענבל, האם היא יכולה להמשיך לבטח חברות ממשלתיות או לא?

**עו"ד נתן סמוך:** התשובות לא נגזרות. העולם של חברות ממשלתיות לא מכיר את הנושא של בתי"ח. אין ספק שאי אפשר לקחת דוגמאות מהעבר, צריך יהיה להתאים מודלים. כל המערכת דנה בכלל בשאלה אין יוצאים מהשאלה של קרנות פנימיות.

**עו"ד רוני טלמור:** ההתאמות האלה ניתן לעשותן בתוך החלטת ממשלה שמקימה את החברה.

**עו"ד לאה ופנר:** אני אוהבת את הרעיון, אבל אני רוצה לדעת מה החסרונות. הנושא שהאם יש דרך כלשהי כשעושים את המעבר להבטיח דברים בתקופות מעבר שונות, למשל עובדים שזו סוגיה משמעותית, כל מעבר מכניס ללחץ. אני אומרת את זה כי אנחנו בעד שלא יישארו עובדי מדינה. האם יש מצב שעובדים יישארו עובדי מדינה או שכולם עוברים? המדינה נותנת ערבות מסוימת למשכורות?

**עו"ד רוני טלמור:** זו שאלה כלכלית עם האוצר והמדינה בקשר למו"מ של השלמת המהלך. בתאגוד הנמלים לא התקדמו אחרי הרבה שנים, זה לא דבר שתלוי בנו. נושא העובדים יכול לתקוע את הכל וזה כבר קרה בעבר. ההעברה לתאגיד נפרד, חייבים להסתכל על מאזן אחד עם הוצאות והכנסות ועם התחייבויות. זה נושא פתיר כי למדינה יש אינטרס שההסדר הזה ימשך. לגבי המינויים הפוליטיים, צריך לשאול מה זה. המינוי של קרנית פלוג היה פוליטי בעיניך?

**עו"ד נתן סמוך:** השאלה היא אם זה היה שיקול.

**עו"ד רוני טלמור:** יש שיקולים שקשורים להיכרות, לאגידה פוליטית, חלקם יותר לגיטימיים וחלקם פחות. כשמדברים על הרעה החולה, לא מעניין אותו שהוא יודע לעבוד אלא שזה חבר מרכז שעזר לו להביא קולות. הדברים האלה צריכים לקבל מענה טוב ואפשר להתמודד עם זה דרך נושא של כשירויות בהחלטות ממשלה, איזה הרכב רוצים לראות בממשלה, איזה נציג מדינה, איזה הכשרות, ועושים את זה בחלק מהמקומות כבר היום. אפשר לחשוב על עוד דברים, ויכולים להיות לזה פתרונות אבל אין חסינויות. הדברים האלה יכולים להיות בכל מקום וצריך לנסות לתת להם את הפתרון הכי טוב שאפשר. אני שמחה לשמוע שזו מערכת נקייה משיקולים פוליטיים.

**יוני דוקן:** יחסית.

**עו"ד לאה ופנר:** נכון, יחסית. זה בגלל שאין דירקטוריון אז אין מקום, אין איפה.

**עו"ד נתן סמוך:** הכל בזכות הר"י שמעורב במכרזים.



לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

משרד  
הבריאות  
לחיים בריאים יותר

**עו"ד לאה ופנר:** זה לא פוליטי, זה משהו אחר בעייתי.

**עו"ד רוני טלמור:** לגבי נושא הגמישות – אין תשובה מוחלטת, אבל אציף נושא נוסף – חוסר גמישות לא קשור לאיך שגוף עצמו מתנהל. הרגולציה לא מאפשרת לחברה לזוז, היא איטית מדי וכובלת את החברה במקומות שבהם עדיף היה שתתקדם יותר מהר. עדיף יהיה שתוביל ולא תלך מאחורי.

**יוני דוקן:** בתי"ח הם לא מקשה אחת. יש כל מיני מודלים. אם ניקח את שיבא כמודל של ביי"ח אחד ואם ניקח את פלימן שהוא ביי"ח גריאטרי במודל אחר, השאלה היא האם מודל של חברה ממשלתית הוא נכון לכל בתי"ח? האם חשבתם על השונות בין בתי"ח? שנית – לגבי הפיקוח. החשש הגדול הוא שלא נגיע להיות חברה נמל אשדוד. יש שם נפטיזם והוועד שולט בהנהלה. האם את יכולה לפרט איך נעשה פיקוח בחברות כאלה, כי באמת אי אפשר לדעת לאן נגיע עם זה.

**עו"ד רוני טלמור:** זו לא שאלה משפטית. אתה צריך לשאול מה היחידה שנכון שתהיה מסגרת כלכלית אחת. פלימן הוא ביי"ח גריאטרי קטן, ויכול להיות שדווקא לגביו נכון לעשות חברה אחת שתנהל את כולם.

**עו"ד לאה ופנר:** אשכולות של פסיכיאטרי-גריאטרי.

**עו"ד רוני טלמור:** הוא יתקיים לבד ולא נכון לו לחבור עם ביי"ח אחר. לגב הפיקוח – נמל אשדוד היה תאגיד סטטוטורי עד לפני 10 שנים, חי כל השנים בלי רגולציה מסודרת, ולכן כשהפכו להיות חברה ממשלתית, התחיל גל שצפים דברים שאנחנו רואים עכשיו, כתוצאה מלחצים על החברה. הוועדים שם שלטו בצורה מלאה כל הזמן ועכשיו מנסים לחייב אותם להתייעל, לייצר תחרות, לשלוט בהם. בתקשורת רואים את ניצוצות החיכוך אחד בשני. הנושא של אלון חסן נמצא בטיפול, ודורשים מהדירקטוריון לפעול מול הוועד ולא לפחד, ולוחצים מאוד חזק ויש רשויות מעורבות אחרות כמו המשטרה, מדובר שם בדברים מאוד חמורים. רשות החברות הממשלתיות יושבת בתור גורם שמוודא שדברים קורים כמו שצריך. כשיש פתולוגיות, נקווה שלא ניתקל בזה בהתנהלות פתולוגית של בתי"ח, נתייחס אליהן ספציפית.

**פרופ' ארנון אפק:** אני אגיד מה מטריד אותי. רעיון מצוין, אבל הוא חייב להיות בסביבה שהחברות הללו יוכלו לשרוד בהן, לחיות, לפעול. את התייחסת לזה ברגולציה. אנחנו חיים בבריאות בסביבה שהרגולציה יושבת על הראש של כולם. המחירים נקבעים מלמעלה, ואחר כך גם מציעים חוק, כשאנחנו קובעים מחירי חסר, ואחר כך נוצרת סביבה הפסדית למערכת ובתנאים האלה אתה רוצה שהיא תפעל. מערכת אחרות שלא שורדות, ויש ביי"ח שכבר לא שורד כאן לא רחוק, יצרת תנאים כאלה כרגולטור כשגוף סביר לא יכול להתנהל בהם. חוק ה – CAP מכריח את ביה"ח להפסיד כסף פר-הגדרה, ולכן השאלה היא אם אפשר ליצור הגדרה כזאת מבלי ליצור שוק שסביר לחיות בתוכו. אתה מייצר חברות שישלחו לקרב שהן יפסידו בו.

**עו"ד לאה ופנר:** אתה אומר שכיוון שבת"ח ממשלתיים לא מתנהלים בסביבה אמיתית, לכן הם מצליחים לשרוד. לרגולציה לא תהיה ברירה והיא תקבע כללים נכונים.





**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**פרופ' ארנון אפק:** אתה יוצא למהלך כזה, אתה תצטרך להבטיח שהוא גם יצליח וגם שאותם גופים יצליחו לשרוד במערכת ויש לזה משמעות ברגולציה.

**עו"ד רוני טלמור:** רגולציה לא תמיד נבנית לפני ההפרטה. בדרך כלל לפני כן בונים שוק תחרותי. יש חברות ממשלתיות שחיות ברגולציה מסודרת לחלוטין, חוק תקין כמו חוק משק החשמל בחברת חשמל. יש גם רגולציה שלא מעוגנת בחקיקה. חברת הרכבת חשובה מאוד כתשתית, והמדינה משקיעה בזה מיליארדים. לא רק שהמדינה מממנת לחברת הרכבת את כל הפיתוח שלה כי לחברה אין כסף לפתח, גם את השוטף שלה היא לא מסוגלת לממן, הכנסות החברה לא מכסות בגלל שיש פיקוח על המחירים. יש הסכם סובסידיה שמבטיח שהחברה תקבל סבסוד כזה או אחר בתנאים מסוימים. לא כל עלות תהיה מוכרת כעלות שהמדינה תשפה אותה, ואם החברה לא יעילה, המימון לא יספיק לה. המדינה דורשת שהיא תתייעל והיא לא מתייעלת. יש כלים מוכרים כדי לייצר את הרגולציה גם בדרך חוזית, בשלב ביניים ולטווח ארוך.

**עו"ד לאה ופנר:** יש לכם משהו שאתם חושבים שחברה ממשלתית שיכולה להיות דומה למה שאנחנו מדברים עליה במובן המורכבות המקצועית? רכבת זה נראה יותר עסקים, או הזכרתם פארקים. משהו גדול ומשמעותי, כמו בריאות, חינוך או משהו חברתי כזה?

**עו"ד רוני טלמור:** לא נתנו לכם עמדה חד משמעית אם בייח צריך להיות מתואגד עסקית או לא. זה נכון שבעולם המלכ"רים החברות הממשלתיות יותר קטנות, אבל יש חברות ממשלתיות גדולות כמו חברת חשמל, בסדר גודל מאוד גדול. רשות החברות יודעת להתמודד עם זה. כדאי לשמוע גם מה דעתם בסוגיה. היום זה לא משנה כי אחרי חיקוק החוק לתועלת הציבור, זה פחות משנה אם החברה עסקית או לא מבחינת פעילותה אל מול החברה.

**רונית קן:** תודה רבה לכם. אני חושבת שהנושא הזה יהיה חלק מליבת החשיבה על הדברים שנצטרך בהמשך. אני מניחה שנרצה לחזור ולהתייעץ איתכם בשאלות ספציפיות, ולהתלבט לגבי מודלים שונים ונרצה לחזור לשאלות עמוקות יותר של החובות החוקיות הקיימות. אם אני מסתכל על איך שרשות החברות הממשלתיות מתנהלות כיום, להעביר את בתי"ח לטיפול של הרשות, בלי לחשוב שהיא תצטרך לפתח מומחיות וידע וכ"א בשביל לעשות את הדבר הזה, שלא יקרה תוך חודש, פעם קודמת זה לקח שנתיים וחצי ואז זה בוטל - זה תהליך ארוך וכואב וברור לנו שנצטרך לגזור משמעויות בכל מה שנציע כי אין כוונה לשחרר ולשכוח, אלא לשחרר על מנת להמשיך לפקח על מערכת שתהיה לה היכולת וכלי העבודה בשביל להמשיך לפקח מעבר למנגנונים הפנימיים.

**עו"ד רוני טלמור:** אנחנו עומדים לרשותכם ברמה האישית וגם ברמת המחלקה של אבי ליכט.

**\*\* מציג שני בפני הוועדה: עו"ד נתן סמוך – תאגוד בתי"ח. מציג מצגת (מצורף בקובץ POWERPOINT).**

**עו"ד נתן סמוך:** כשאנחנו מדברים על בתי"ח, הכוונה היא גם לבתי"ח פסיכיאטריים, גריאטריים וכו'. בתוך השיח סביב נושא התאגוד, ובאופן בלתי נמנע גם אני אגש לדברים כך, הדברים יתייחסו בעיקר לבתי"ח הכלליים. הרבה מהבעיות שאנחנו מדברים עליהם, נושא הממשל התאגידי, תחושת המשרד של הפרדת בעלות ושליטה לא



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

אפקטיבית, הרבה מזה מתייחס למה שקורה בבתי"ח הכלליים, גם בגלל שבבתי"ח שאינם כלליים, ואולי זה ישתנה טיפה, הם מוכרים שירותים לממשלה כמבטחת. אם הממשלה מבטחת את השירות הגריאטרי או הפסיכיאטרי, היא מבטחת, מתקצבת וקונה שירותים בתמורה. בבתי"ח הכלליים, בגלל האופי שלהם, מטופלים שחלקם בעלי אמצעים, מדובר באוכלוסייה צרכנית מסוג אחר. הם מוכרים שירותים לקופות ולחברות הביטוח, הקונים הם ציבוריים ופרטיים, והכל מסביב מאוד דינאמי, והשוק נשלט לא רק על ידי צרכנים אלא גם על ידי הספקים, ואנחנו מכירים את סיפור אסותא.

מתייחס למצגת - יחידת סמך בתקשי"ר – גוף שהוא חלק מהמנהל הציבורי בעל עצמאות מסוימות, ביחס לניהול העובדים מול הנש"מ, גם בהתקשרויות עד סכומים מסוימים, וועדות מכרזים פנימיות, ולא מחובר ברמה היומיומית לרמת המשרד הראשי. יש הפרדה מסוימת, בגלל הנושא של יחידת סמך. המשמעות של מפעל עסקי היא גוף שמתקיים מהכנסותיו. אתה חייב להראות גם הכנסות במקביל להוצאות. זו שאיפה שלא תמיד מתקיימת, יותר בבתי"ח מסוימים ולא באחרים. ב"ח ממשלתי הוא גוף ממשלתי שפועל בעולם המסחרי. הוא לא שונה מאוד באלמנט המטירני שלו מבתי"ח ציבוריים שאינם ממשלתיים כמו הדסה. אנחנו הרבה שומעים פרטי וציבורי ואנחנו לא יודעים מה ההבדל – פרטי הוא ב"ח בבעלות פרטית, היא מייצגת את סוג הבעלות ולא את זהות הבעלים. סוג הבעלות של מכבי ביחס לאסותא הוא פרטי, והמשמעות היא גוף שמחלק רווחים, ומכל מקום רשאי לחלק רווחים. גם גופים שיכולים לעשות זאת, לפעמים לא עושים זאת. מכבי היא ציבורית לכל דבר, אבל הבעלות שלה על אסותא היא פרטית. חוק ההסדרים בנושא הקאפינג מגדיר מהו בית חולים ציבורי: בתי"ח ממשלתיים, בתי חולים בבעלות קופה, ובעלות מלכ"רים, ולצידם אסותא אשדוד כמקרה מיוחד שלא עונה על הקטגוריות הללו, אך מפעיל חד מיון. ככלל, הציבוריים הם בתי"ח שלא מחלקים רווחים לבעלים שלהם. הם נמצאים כחלק מההישות המשפטית של הקופה או בעלות חברה לתועלת הציבור כמו הדסה וכו', אבל לא מעלים רווחים למעלה. יש בתי"ח ממשלתיים בבעלות ממשלתית, וגם הם נחשבים בתי"ח ציבוריים. בפועל, עם שינוי הגדרת ב"ח ציבורי בחוק ההסדרים כך שיכלול את אסותא אשדוד, אנו מתקדמים להגדרת בתי"ח ציבוריים שלא בזיקה לבעלות שלהם אלא בזיקה לפעילותם. כאשר הייתה פנייה לבג"צ באשר לאסותא אשדוד, הדגשנו שיש הבדל בין בעלות לפעילות. רפואה ציבורית אומרת שעיקר פעילותו של ביה"ח היא מתן שירות במימון ציבורי, לא הוצאת כסף מהכיס הפרטי של האזרח. המשמעות היא שיכול לקום ב"ח חדש בעוד איקס שנים שהוא ב"ח פרטי מבחינת סוג הבעלות, אבל הוא מעניק רפואה ציבורית והוא מחויב לנפח מסוים של פעילות שממומן מטפסי 17 ולא מהכיס הפרטי, או מצה"ל, רכישת שירותים לחיילים וכו'. הבן אדם לא מוציא כסף מהכיס. במובן זה הוא עיוור, האדם עיוור לבעלות על ביה"ח. גם בבתי"ח ציבוריים יכולה להיות פעילות שהיא סמי-פרטית. פעילות שר"פ מותרת בציבוריים (למעט כללית והממשלתיים) וגם בממשלתיים - ניתן להתירה אם הממשלה תחליט להסדירה, בחוק או בתקנות: זאת לא פעילות שבשביל לקיימה ביה"ח צריך להפסיק להיות ממשלתי. זו שאלה של מדיניות שלא ניכנס אליה. מעבר לזה, בתי חולים ציבוריים מוכרים לא אחת פעילות שאינה כלולה בסל, במימון פרטי (שירותים אסתטיים, IVF לילד שלישי וכו'). זאת לא רפואה ציבורית במלוא מובן המילה, לא ממומנת מטפסי 17, אבל היא לא חייבת להיות פרטית במלוא מובן המילה. אתה לא מאפשר לשדרג תחת תוספת מחיר, ביה"ח לא יכול לגבות כמה שבא לו אלא רק לפי המחירון הציבורי וכו'.



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

אנחנו מדברים על עולם מורכב. הפרטי הוא לפעמים לא פרטי והציבורי הוא לפעמים לא ציבורי. בעלות ציבורית יכולה להיות ברפואה פרטית. גם בתי"ח ממשלתיים מתייחסים לשוק הפרטי ופועלים בסביבה תחרותית ומאמצים כללים שקשורים לתפקוד פרטי. יש דרך להפעיל שר"פ בתי"ח ממשלתיים, וכאמור - כבר היום הם מוכרים שירותים שאינם בסל.

הסביבה המשפטית – במצגת. זה לא אומר שהכסף שלו מגיע בהכרח מהממשלה. נכון שהיא ממנת דברים מסוימים, מכסה גירעונות, משקיעה בבינוי, משלמת פנסיה תקציבית, אבל מעבר לכל דבר אחר, העובדה שהוא גוף מתוקצב אומרת שיש שליטה על ההכנסה וההוצאה שלו. בחוק התקציב מגבילים את ההכנסות וההוצאות, וכ"מפעל עסקי" השאיפה הבסיסית היא שההוצאות ימומנו רק או בעיקר מתוך ההכנסות. יכול להיות מצב תיאורטי, שכל המקורות חיצוניים ינתנו והוא עדיין יהיה בתקציב המדינה כי הוא גוף ממשלתי וחוק התקציב נועד לא רק לקבוע השתתפות תקציבית, אלא שליטה תקציבית. הוא צריך להתפרנס מהכנסותיו, אבל אם יקלע לגרעון, מי שנתבע היא המדינה כי היא הבעלים, והתביעה היא נגד המדינה יש את נושא התקשי"ר שאני מאמין שנגעו בו. חוק חובת מכרזים, כמו שאמרה לאה ובצדק, קיים כמעט בכל הקשר. אנחנו מניחים שחובת מכרזים תחול בצורה זו או אחרת, כולל במודל של קופת חולים.

**רונית קן:** בזמנו לבתיה"ח היה פטור מקיום מכרז מהחשב הכללי.

**עו"ד נתן סמוך:** "שראלי" זה עולם בפני עצמו, ממנה רכשו תרופות. סיפור מלא. זה יצא החוצה, מהממשלה לחברה חיצונית, והיה עיסוק נרחב במבנה שלה, מעורבות הממשלה במבנה הזה, וכו'.

**דוברות:** המערכת חייבת, אם לא נמצא פתרון טוב אמיתי לטווח ארוך, המערכת תמצא פתרונות.

**עו"ד נתן סמוך:** חוק נכסי מדינה בא ואומר שכשאתה מנהל נכסים של המדינה, ופועל בנכסים של המדינה, עושה כן על פי הרשאה. ההרשאה הזאת היא לעיתים משתמעת - אתה מנהל ב"ח וההרשאה המשתמעת שלך היא להפעיל את המוסד כבית חולים ולא לצרכים אחרים, ולעיתים נדרש שהיא תהיה מפורשת - למשל לצורך ביצוע עסקאות עם גופים חיצוניים. אתה פועל בתחומי ההרשאה שיש לך כגוף של המדינה, וכמורשה שלה. בגלל שבסוף הנכס הוא של המדינה, היא גם אחראית לכל חובותיך, ואם יקרה משהו בעקבות ניהול כלכלי כושל, התביעה תהיה כלפי המדינה והיא תצטרך להוציא את הכסף.

בדרך כלל ההסדרים במשק הבריאות נשלטים ע"י הסכמים ציבוריים, ויש צורות העסקה נוספות של חוזים אישיים וכו'. כשמדובר במדינה, זה לא פיקוח אלא גם קביעת הכללים ושותפות להחלטה כמה יקבל עובד בכל דרג בכל נקודת זמן. בתוך הממשלה, הממונה על השכר ונציבות המדינה הם אלה שיחליטו על חריגים ומה היקפם.

**דוברות:** בהקשר של התקשי"ר פועלים שלושה חוקים - חוק הגמלאות, חוק המשמעת וחוק התקציבים. בכל טרנספורמציה של ב"ח לישות אחרת, צריך יהיה לתת עליהם את הדעת.



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

**לשכת שרת הבריאות**

**Minister of Health Department**

**עו"ד נתן סמוך:** חלק מהדברים רלוונטיים לבתי"ח, וחלק ילוו אותנו הלאה. עד כמה הם פתירים במעבר החוצה, זה תופס גם לבתי"ח כשהם יוצאים לעולם הרחב של הפרטי כביכול. צריך לזכור שהפיקוח הזה חל לא רק על המערכת הממשלתית אלא על כלל בתי"ח בישראל. חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים אומר שכל שירות שבי"ח מוכר מחירו מפוקח, אסור לו לגבות עבור כל שירות משהו שהוא לא מתומחר. יש וועדת מחירים בהשתתפות משרד האוצר, שגם מתמחרת שירותים חדשים, או משנה אותם ריאלית לפי נתוני עלויות מעודכנים של שירותים ספציפיים, וגם ממליצה לשרים על העדכון השוטף (התייקרויות) לפי נוהל מוסכם. החוק חל על כלל הציבוריים, לרבות הדסה ושערי צדק. בגלל העובדה ששוק ציבורי מוכר שירות לשוק ציבורי, ונסמכים על קופת הציבור והמדינה, אז חוק הפיקוח נועד לרסן את ההוצאה הציבורית. אתה לא תיצמד רק למחירים שאתה יכול לגבות, אלא כפוף לרגולציית מחירים שמטרתה לרסן פעילות מיותרת, בהנחה שהיצע יוצר ביקוש, ובנוסף שליטה על רמת ההוצאה של קופת חולים, כי מי שרוכש את עיקר השירותים זה הקופה. אם היא תיקלע לגרעון בגלל רכש במחיר גבוה מדי או היצע גבוה מדי, זה יהיה מונח לפתחה של הממשלה בסופו של דבר. זה בעיקר גוף ציבורי שמוכר שירותים לגוף ציבורי ורובם ככולם נסמכים על הממשלה, בדרך זאת או אחרת.

**רונית קן:** מאיפה נולד המבנה של מחירון שירותים ומעליו קאפינג?

**עו"ד נתן סמוך:** נולד מעולם ההסכמים, לא נוצר מלכתחילה בחקיקה. למיטב הבנתי, ההסכמים הראשונים היו מאד בסיסיים, וקבעו שמעבר לכמות רכש מסוימת אתה לא משלם כלום. הכל נובע מתוך הבנה של אותה מצוקה. גם בתי"ח, אפילו אם הם חושבים שהם יכולים למכור כל דבר, לקופה יש משאבים מוגבלים. לצד ההגבלה הרגולטורית- יש מגבלה האפקטיבי בדמות קופה שלא יכולה לקנות את כל מה שביה"ח רוצה או יכול למכור, והמגבלה הזאת היא משהו שבית החולים ניצב מולו, גם ללא תלות ברגולציה, אם כי ברור שגם לרגולציה השפעה ותרומה מרסנת. מהנקודה בה קלטנו את נושא הקאפינג לחקיקה (בסביבות 97' לזיכרוננו) ואילך אנחנו במקבצים של 3 שנים, מחדשים את הסדרי הקאפינג.

**דוברות:** משרד הבריאות מאשר?

**דוברות:** הרעיון בא מהכלכלה שאומרת שלא רוצים שתגדיל את הנפח. אתה יכול לפקח על המחיר, אבל אנחנו לא רוצים לעודד שבי"ח יעשה עוד ועוד פעולות בגלל הדברים האחרים.

**עו"ד נתן סמוך:** היצע יוצר את הביקוש.

**דוברות:** רוב כלכלני הבריאות חושבים כך. השאלה איפה הגבול, איפה אתה לא עושה דברים מיותרים מצד אחד ולא גורם לגירעונות מצד שני.

**עו"ד נתן סמוך:** גם עולם הקופות שלא ניגע בו פה, הוא עולם שבו יש הגבלות מאוד חריפות על צד ההכנסה, לרבות השתתפויות עצמיות בהן אנחנו שולטים. זה עולם שאתה חייב לשלוט בו, והביטוי "שמיכה קצרה" מתאים כאן.

**דוברות:** מדובר על מחירי מקסימום?



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**עו"ד נתן סמוך:** כן. סביבה משפטית - המשך במצגת. הוא לא יכול להציע שירותים נוספים על שירות הבסיס (שדרוגים) בתוספת תשלום. כמו כן, הוא לא יכול לייצר מערכת שבה הוא מציע שירותים לפי מה שמשתלם. אתה מספק שירות ציבורי שאתה צריך לדאוג שיתקיים. המינון בין הפרטי לציבורי צריך להבטיח קיום היעוד מקצועי הבסיסי שלך במתן שירותי רפואה ציבורית, ולא שתעסוק כל היום בתיירות מרפא או פלסטיקה או אסתטיקה. חלק מהדברים משתלמים יותר וחלק הפסדיים, אבל אתה חייב לעשות גם אותם. גם אם כל המקורות שלך חיצוניים, אתה עדיין לא יכול להוציא יותר ממה שנכנס לך. יש הגבלה גם על ההכנסות.

אין גמישות במבנה ההעסקה – דיברנו על זה, כמויות, תקנים, רמות משרה.. אם חולה מגיע למיון אז זה למיון הקרוב אליו, אבל אם האדם מגיע לפעילות אלקטיבית, הקופה רשאית לשלוח אותו לבי"ח שבהסדר איתה, אבל אם אין לה כזה, היא חייבת לשלוח אותו למקום שייתן לו שירות בפרמטרים מסוימים (מרחק סביר, זמינות סבירה, אם מדובר בשירות שהוכר כמתמחה וכו') - ולא על פי המחיר שהיא מקבלת ממנו. זה עולם שילווה אותנו הלאה. אנחנו מדברים על תחרות על אותו כ"א, על אותם תורמים, ועל אותו ציבור. היום היתרי עבודה פרטית/פרקטיקה פרטית ניתנים כמעט כדבר שבשגרה, והיום זה מזין כמעט את כל המערכות הפרטיות.

**דוברות:** זה נושא מאוד בעייתי לפיקוח.

**דוברות:** זה לא משנה איפה הקליניקה שלך נמצאת.

**דוברות:** נושא של איגודי עובדים, זו הסיבה שעד היום לא התקדמנו בנושא תאגוד בתי"ח.

**עו"ד נתן סמוך:** תאגיד בריאות הוא גוף שנועד לאזן את הנוקשות של פעילות של בתי"ח ממשלתיים. לבוא ולהגיד שהוא פועל בסביבה תחרותית אבל גם תחת מגבלות, לייצר סוג של ונטיל שמאפשר לקיים פעילות בתנאים יותר גמישים ואפילו תחרותיים.

**רונית קן:** השאלה היא מה הזירה התחרותית שלו?

**עו"ד נתן סמוך:** מול כולם, גם ציבוריים אחרים. זה לא התחיל ממניע תחרותי, כי כשהקימו את תאגידי הבריאות חשבו איך אנחנו מאפשרים לרופאים לבצע פעילות אחר הצהריים, ומקצרים תורים ברפואה הציבורית שסבלה אז מתורים ממושכים באופן כרוני. שעות נוספות לא היה מקובל, יש אלטרנטיבות בפרטי, ולא הצליחו לייצר אלטרנטיבה מול העסקה במקום אחר, והכוונה היא לאלטרנטיבה - לא למטרת תחרות, אלא כדי להשאיר רופאים במערכת הציבורית, ולקצר תורים ולהגדיל זמינות בציבורי. צריך לשלם בססיות פר פעולה ולא פר משרה, ומשחקים ביותר כלים מאשר מה שהמערכת הממשלתית מאפשרת לך.

**רונית קן:** גמישות של מנהל ביי"ח להפעיל את המערכת שיש לו, תשתית או כ"א, זו זירה אחת. השנייה היא שונה לחלוטין – מה הרגולציה רואה כזירה תחרותית? היא מפקחת מקצועית, המדינה מתקצבת בהוצאה ובהכנסה, ואז היא יכולה לומר שבעולם הזה אין עוד תחום שבו רגולציה והמעורבות של המדינה היא כל כך מקיפה, ואז השאלה





איפה המדינה רוצה לראות, איזה זירה תחרותית היא רוצה לראות? איפה היא רואה יתרונות תחרותיים ואיפה היא מאיינת את זה לאורך זמן, וייווצרו מצבים הפוכים?

**עו"ד נתן סמוך:** אני לא חושב שהמדינה נתנה את הדעת ליצירת סביבה תחרותית. הסביבה התחרותית היא נתון. תחת הנתון הזה השאלה שעומדת בפני המערכת זה איך היא משמרת רמה של רפואה ציבורית. המטרה העיקרית היא לא לייצר תחרות בסביבה כי יש בה אלמנט תחרותי נתון שמשפר ביצועים: היום אנחנו נמצאים במצב שהעולם פועל במציאות תחרותית, מעצם העובדה שהשוק מגוון ואתה מוכר שירותים, ובאותה מסגרת טריטוריאלית אתה מתחרה על המשאבים, אבל יש תחושה של יציאה מכלל שליטה ואיבוד - במרוץ התחרותי - של אלמנטים ציבוריים. שירות ציבורי יורד לערכים בסיסיים של שירות, והתחרות גורמת לו להיראות מעט פחות ציבורי.

**דוברות:** התחרות היא לא הוגנת ויש ציפייה שהרגולטור יקבע כללים לתחרות.

**עו"ד נתן סמוך:** תחרות היא לעתים בעיה, ולעתים פתרון ותמריץ. רפואה ציבורית צריכה לשמור על אופיה הציבורי גם בתנאי תחרות.

**דוברות:** בקשר למודל הקיים של בתי"ח ותאגיד הבריאות – ברור לי למה תאגיד הבריאות קם ושכל המטרה הייתה מאוד חיובית. אני חושבת שאנחנו היינו אשמים. המצב היום – אני לא מבינה את המטרה שלו היום במתכונתו הנוכחית, ולא מה הייתה המטרה אז. איך זה מסתדר עם ביה"ח הממשלתי הציבורי הרגיל, לא רק בהיבט של כ"א. כאשר הפרדות בעיני הן מאוד מלאכותיות, נכון שמנהל ביה"ח הוא לא מנכ"ל התאגיד, אבל עובד שלו הוא כן, ואנשים אחרים בביה"ח הם בתאגיד.

**דוברות:** את צודקת.

**עו"ד נתן סמוך:** אין בינינו ויכוח. אני חושב שהתאגידים לא דרושים באופן ממשי לא בגלל שהם לא חשובים: הם חשובים, כי הם מאפשרים להתגבר על אילוצי רוחב, שחורגים ממערכת הבריאות הציבורית. בשוק של מדינה, שעוסקת לא רק בבריאות, אם אני אעשה דברים שהם קצת סוטים ממה שאני רגיל לעשות, אמצא עצמי עם המון דרישות של סקטורים אחרים. הרעיון שבבסיס הקמת התאגידים היה בואו נוציא את זה החוצה, שם אפשר להעסיק אנשים בססיות ואין מגבלות תקינה, ואפשר לתת שכר יותר גבוה לפי דרישה.

**דוברות:** הוא צודק, כי לא התמודדו בדרך אחרת.

**דוברות:** השאלה אם המערכת יודעת להתנהל אחרת.

**דוברות:** התשובה היא לא.

**עו"ד נתן סמוך:** בתי"ח של הכללית עובדים כישות אחת עם הקופה ואין הפרדה תאגידית. כל מיני דברים שאת חושבת שאת צריכה את התאגיד בשבילם - קיימים שם. הם מוכרים שירותי תיירות מרפא, נותנים ססיות, מגייסים תרומות, נותנים שטחים וכו'.



לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

**דוברות:** השאלה אם בתוך המדינה זה נכון.

**דוברות:** בעיניי, הבעיה הכי מציקה היא קיום תאגידי בריאות לצד בתי"ח. במציאות היום זה חצי מכ"א, חצי מהפעולות המחלקתיות שנעשות על ידי תאגידים, אין שום הפרדה הגיונית שאני יכולה להגיד למה זה בתאגיד וזה במדינה. אני באמת רוצה להבין, מבחינתך – כל מה שבמדינה מפוקח על ידי המדינה, ובתאגיד חוץ מתקנות התאגידים שלא נוגעות להרבה דברים, אין מה שמישהו יגיד.

**עו"ד נתן סמוך:** הקושי הוא לא שאין או יש, אלא שכדי להתמודד עם הבעיה האחת, את יוצרת מערכת נוספת עם הרבה פיקציות. במקום לנהל גוף בצורה אחידה ומיטבית לניהול שלו, את מקימה שני גופים שאפילו אם תפקחי עליהם בצורה הכי חמורה, במקום לשאול איך אני משיא את התועלת הכוללת של הפעילות שלי כמרכז רפואי, אני שואל את עצמי איפה נוח לי לקיים את הפעילות, פה או שם, וזה מצריך 2 מנגנונים וקפיצה ביניהם.

**דוברות:** מנכ"ל תאגיד שהוא מנהל ביי"ח ואתה אומר לו 1,2,3 בטלפון, מכוח מה אתה אומר לו את זה? פרופ' ארנון אפק הוא המנהל שלהם מבחינה עניינית. יש לך פתאום תאגיד ליד, ששמו מישהו שזה בדרך כלל גזבר או חשב שהוא המנכ"ל, שאומר אני בכלל לא של המדינה ואני לא קשור לזה, ברמת הכובעים.

**עו"ד נתן סמוך:** אם את שואלת, שליטה אפקטיבית של מנהל ביה"ח על מה שקורה בתאגיד היא לא 90% אלא 100%. מול התאגיד עצמו עומד ביה"ח. הוא עושה הסכם פעילות עם התאגיד שמתוכו יוצאים הממשקים בין הגופים האלה, ונכון שבמובן מסוים נוכח הזהות העקרונית בין הנפשות הפועלות בגופים השונים – זה קצת לעשות הסכם עם עצמנו.

**דוברות:** וזה מציק לי.

**עו"ד נתן סמוך:** יש שתי רמות – רמה הסכמית שמי שעומד ממול זה ביה"ח, ואנחנו הסמכנו אותו לחתום על ההסכם בכפוף לאישורנו, ויש רמה של רגולציה ישירה שלנו על תאגיד הבריאות. אתה חייב לתת לנו מידע, אני יכול להיכנס למערכות שלך ולראות האם אתה עומד בדרישות התקנות, ואם אתה לא תעשה את זה, אישור הפעילות שלך יישלל אם נראה שאתה מתפרע עם זה. איפה הבעיה? לצד הרגולציה הפורמלית של שליטה, שהיא לכאורה אין סופית, באופן אפקטיבי, היכולת להבטיח שהוראות שאתה נותן בסמכות יתקיימו בפועל, יש לה את המגבלות שלה ואני מדבר בלשון מאוד עדינה. יש לה את המגבלות שלה גם בביי"ח ציבורי. מה אעשה עם שערי צדק או הדסה אם נגלה הם מאוד לא בסדר, השוק הציבורי הוא לא משופע בשחקנים. מה נעשה? נסגור אותו? ומי יחליף אותו? זה יהיה קיים גם הלאה. גם כשאני אוציא את זה החוצה, הסנקציות קיימות גם בחוץ, אבל גם המגבלות להשתמש בהן אפקטיבית. אני לא יכול איתך ולא יכול בלעדיך.

**דוברות:** ערבבת בין בעלים לרגולטור.

**עו"ד נתן סמוך:** בין אם זה זה או זה, אתה נמצא באותה בעיה. לעתים, יש לך כרגולטור כלים קיצוניים שאפילו יותר קל להפעיל אותם כי אתה בעל סמכות או רגולטור, שפועל כלפי מוסד ולא כלפי פרסונה, מאשר כבעלים, שם



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

אתה כביכול נהנה מיותר חופש פעולה, אבל בשניהם תוכל להגיע למצב של מבוי סתום. אתה מוגבל על ידי העובדה שאתה צריך את שיתוף הפעולה של הגופים האלה.

**דוברות:** אני הבנתי שלא אמרנו אם לרגולטור יש יותר או פחות מאשר לבעלים. העובדה שזה גם וגם יוצר בעיה. להערכתי החולשה הרגולטורית נובעת מהיותך גם בעלים. מתוך משהו שאתה בעלים ויש לך פתאום תאגיד, אם נתייחס לגמישות, נוצרת בעיה כפולה ומכופלת.

**עו"ד נתן סמון:** אנחנו בסך הכל לא חלוקים. אנחנו רואים בעיות במקום שהן קיימות. אין ספק שבעולם החדש שבו נהיה, לפיצול בין בית חולים לתאגיד לא יהיה מקום. אנחנו נראה גוף אחד.

**רונית קן:** גם רגולטור מאוד חזק תמיד יסתכל ויגיד שיש לו אחריות ציבורית והמון דאגה, אבל אני לא רוצה להרוג אותו, גם אם אני לא בעלים שלו.

**עו"ד נתן סמון:** היא אומרת שיש אנומליה, וזה נכון ומובן מאליו. באופן מוזר אתה נמצא בבי"ח ממשלתי, ולמרות שזה נכס שלך, אתה לא מגיע אליו כבעלים אלא תחת הכובע של רגולטור, ויש בזה משהו מאוד פיקטיבי, כי במקום לממש את זכות הבעלים אני בא להפעיל מקור סמכות. ולמרות כל זה, בסוף כשאני רואה את הקושי מול בתי"ח והתאגידים, לא טמון כאן. ישנו קושי בסיסי של משילות בין המשרד הראשי לבתי"ח, אבל לצד זה, יש רמה כלשהי של חוסר אונים בכלל של רגולטור מול מערכת חיצונית שמספקת שירותים חיצוניים, שהציבור תלוי בהם. הדסה אומרים שאם לא תכניס את היד לכיס, הגוף הזה ייסגר ומה יהיה על תושבי ירושלים?? יש לי את הכלי לומר עד נקודה מסוימת. אני לא יכול לסגור אתכם באמת, אבל בואו נחשוב על מודל של הבראה – תחליפו את המשטר התאגידי, את ההנהלה, את התאגיד. הדברים האלה לוקחים זמן, אבל הם קורים. אז הכלי שלי כרגולטור הוא לא לבוא ולסגור אתכם, אבל אתה רוצה כסף – תראה משהו בתמורה ופסי ניהול חדשים. מעבר לכך, בשוטף, אם הגרזן (סגירה) לא בא בחשבון, צריך לפתח כלי אכיפה מתוחכמים יותר: אם המוטיווציה של מוסד היא בחלקה כסף, אפשר לחשוב על סנקציה שמכונת לשם, כמו עיצומים כספיים.

**דוברות:** מהדברים עכשיו עולה שזה לא רלוונטי.

**עו"ד נתן סמון:** אני לא מתכחש לזה. זה בהחלט חלק מהבעיה. ההבחנה בין מעמד של בי"ח לתאגיד הבריאות זה רק באספקט הזה - מתייחס למצגת. מעגל שני, זה מה שאת ציינת קודם. גם בתרומות מבחוח, אתה שואב תרומות אבל הן יוצרות סוג של אילוצים מסוימים שאני צריך לבלוע את התוצאות שלהם, ואני לא רוצה את זה. הכסף הגיע מבחוח, וכשהוא ילך אני אשאיר עם התוצאות שלו. אם ביה"ח רוצה להגביר את יכולתו לפעול בעולם, אני לא יכול להגיד לו "גייס תרומות". כשמרכיב התרומות ירד, אז הגוף נשבר. מהכיוון ההפוך אני אומר לביה"ח, גם אם אין לי כסף לתת לך, וגם אם תצביע לי על תרומות, אני רואה איך זה גורם לך לפעול באופן לא טוב וזה יגיע בסוף אלי כשהמקור הזה יעלם, ואתה לא תוכל להתמודד עם זה.

**רונית קן:** שמת הרבה שאלות עומק שיצאנו מנקודת הנחה שברור שזה כך. זה מאוד מעניין ומועיל.



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**\*\* מציגים שלישיים בפני הוועדה: עו"ד מנחם נאמן ועו"ד צאלה יוגב – משרד הרצוג-פוקס-נאמן. מציגים מצגת**

**(מצורף בקובץ POWERPOINT).**

**עו"ד מנחם נאמן:** מציג עצמו. למען הגילוי הנאות, אני מייצג את מכבי בעניינים שונים שלא קשורים לנושא שלכם. הנושא הוא תאגוד בתי"ח ממשלתיים, ואני חייב לתת רקע שיעזור לנו, איך לחשוב כשבאים לתאגד את בתי"ח. למשרד הבריאות יש כמה כובעים – בעלים ורגולטור, והוא פועל מול גופים אחרים במערכת הבריאות, ויש לו אינטרסים בונים בין הגופים הללו, שמתערבים. המבנה הזה, גם מבקר המדינה הצביע עליו שהוא לא תקין. אם נסתכל על משקים אחרים, היום כבר בממשלה קשה למצוא גופים שהמשרד הממשלתי הוא גם הבעלים אופרטיבית בתחום הזה. משרד הבריאות הוא כמעט הדינוזאור היחיד. חשמל, מים, תקשורת - יצאו כולם מהבעלים של המשרד והוא כיום רק הרגולטור. זה עסק תפעולי מורכב ומסובך, מבנה ההנהלה לא מודרני ולא מתאים לעסק מורכב.

היום בכל חברה ציבורית רגילה יש מבנה שמורכב משלוש שכבות – אסיפה כללית, דירקטוריון והנהלה, יש אינטרסים ומשחקים וריבים, אבל זה יוצר מנגנוני איזון ובקרה רגילים. בבתי"ח יש הנהלה שמעליה יש את משרד הבריאות, שקשה לו לרדת לרמת המיקרו של היומיום, ואין מבנה ניהולי שמתאים ליומיום, אין ממשל תאגידי נאות לבתי"ח משום שאין פיקוח כפי שהיינו מצפים שיהיה, ראוי ומתאים. לא חסרות דוגמאות שמצביעות על ניגוד עניינים וחוסר אפקטיביות של הניהול, אבל אני אתן דוגמא שראיתי בעיתונות – MRI זה מכשיר שדורש רישום בהחלטה האם להקצות ולמי. מי שאמור להקצות רישיונות אמור לראות שיקולים מערכתיים של רגולטור, אבל אין ספק שמתערבים שיקולים של בעלים של ביי"ח, ומה זה יעשה. המצב שקיים היום ברמה המשפטית, כי נושא התיאגוד לא חדש וזה מסביר את הקשיים – עובדי בתי"ח ממשלתיים הם עובדי מדינה. אשתי רופאה שעובדת באספף הרופא, ותלוש המשכורת שלה הוא של משרד הבריאות, וכך גם של כל הצוות בכלל. זה נושא חשוב, כי להעביר עובד מדינה להיות עובד גוף אחר בלי לשנות את התנאים, זה אומר שהיה לך בטחון תעסוקתי גבוה "טריפל A", ועכשיו אתה עובר לגוף אחר, כשמבחינתו זה אחד הדברים הכי קשים.

הנדל"ן והנכסים הם נכסי מדינה ושייכים לה, רכוש שלה. הדבר השלישי – מקורות ההכנסה של בתי"ח מחולקים למספר מקורות, וצריך לראות איך שומרים על המקורות הללו. המרכזיים שבהם הם הקופות, זה הלקוח הכי גדול של בתי"ח הממשלתיים. בכל תרחיש יצטרכו לשמור על מקורות ההכנסה הללו. יש גם תקצוב ישיר של המדינה, ואני אומר את זה כרקע. כשבתי"ח יתואגד אחרת, זה יהיה יותר מורכב. יש תרומות שמגיעות באמצעות עמומות ידידים, ויש הכנסות מסחריות כמו תיירות מרפא, מלונות, חניון, מחקר, שירותים לאוניברסיטה, ומשמישים כמקורות הכנסה נוספים. הדבר האחרון באבנים הגדולות של המצב הקיים הוא שבגלל שהם חלק מהמדינה, דין בתי"ח כדין מדינה לעניין מיסים. המדינה לא משלמת מיסים. כשבתי"ח יתואגד, יהיה מס שכן, וזה מיד עלייה של 7.5%, כלומר אם לא עשינו כלום ורק שינינו את המצב הקיים לחברה ממשלתית או עמותה, מיד העלות של כ"א עלתה ב - 7.5% אלא אם כן יש פטור או משהו אחר. זה מהלך חשוב כי היום הם לא עוסקים בשיקולי מס ולא מכירים את זה. בכל תאגיד שיקום יהיה נישום לצרכי מס, וחשוב לדעת את הדבר הזה.

**עו"ד לאה ופנר:** יש מקומות שמצאו פתרונות למס שכן.



לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

**עו"ד מנחם נאמן:** המצב הקיים היום בכל מקרה, זה לא נושא חדש התיאגוד, הוא נידון למעלה מ- 20 שנה מאז וועדת נתניהו. עד היום המהלך הזה לא צלח, וחלק מהבעיות שתיארת הן די מרכזיות ללמה זה לא צלח. כל הוועדות המרכזיות, נתניהו, אמוראי ולאון כולן המליצו על תאגוד, אבל הייתה ביניהן אי הסכמה לגבי אופן התיאגוד. וועדת נתניהו המליצה על 4 אפשרויות, 2 התבטלו מסיבות שונות, מה שנשאר זה עמותה או אגודות שיתופיות. הוועדה המליצה מאוד שבתיה"ח לא יהיו חברות ממשלתיות, ובדו"ח לא כתוב למה, אין הסבר. אמוראי המליצו על חברות ממשלתיות, כשהנכסים לא יעברו לחברות הללו. זו המלצה שחשוב לדעת. גם אמרו שתאגידי הבריאות הקיימים ישולבו בחברות הממשלתיות. וועדת לאון שהתכנסה בשביל זה, היה שם דעת רוב ודעת מיעוט. הרוב אמרו לעשות חברות בבעלות ממשלתית במסגרת חוק מיוחד, ומי שיפקח תהיה רשות בתי"ח שתוקם מכוח חוק. היה שם נציג האוצר שאמר שחברות ממשלתיות זה מנגנון שקיים, ולא צריך להקים רשות מיוחדת אם יש כבר קיימת. הגוף שיוחזק יהיה כמובן מלכ"ר. אם אני חייב לתת ציונים לוועדות, היא עשתה הכי הרבה בעניין. היו גם כל מיני החלטות ממשלה בנושא.

חשוב לי להגיד שיש הצעת חוק ממשלתית שחשוב שתכירו אותה. יש הצעת חוק לתאגידי ציבוריים. יש היום במשק הרבה סוגים של תאגידי ציבוריים, יש חברות ממשלתיות ואגודות סטטוטוריות, ועל כן חלק מהם עם משטר תאגידי ופיקוח קצת שונה. יש הצעת חוק שרוצה להסדיר את העניין זה, שווה שתדעו שקיימת. יש 4 אפשרויות – במצגת. רשויות סטטוטוריות היו פעם להיט. ממש ניהלו אופרציות, רשות הנמלים והרכבות למשל. במסגרת החוק הקימו רשות נמלים ורכבות והעבירו את פעילותם לרשות ממשרד התחבורה. רשות נוספת היא רשות הדואר שפעלה מתוקף חוק הדואר, והפכו אותה לחברה ממשלתית, ואין רשות דואר יותר אלא חברה ממשלתית. בנוסף - רשות שדות התעופה, רשות השידור. יש חוק שמקים את הרשות, קובע את הסמכויות שלה וכו'. זו אפשרות אחת, על פיה כל בתי"ח צריכים לעבור לרשות הזאת. זה שונה מההמלצה של וועדת לאון, ששם הרשות הסטטוטורית מפקחת, כמו הרשות להגבלים עסקיים, הרשות לניירות ערך, רשות המיסים, שעושים פיקוח ואכיפה ומנהלים אופרציה, בעיקר בגלל הרצון להפריט. זה חשוב לפני מה שתחליטו שאתם רוצים לראות, גם אם תהיה הפרטה בהמשך.

**יוני דוקן:** כמו רשות אשפוז?

**שירה גרינברג:** לא משנה איך תקרא לה, מה שמשנה זה מה שהוא מתאר. רשות נפרדת מרשות החברות הממשלתיות.

**עו"ד לאה ופנר:** היא לא תחת משרד הבריאות, כי רשות אשפוז הייתה פעם תחת המשרד.

**יוני דוקן:** היום אתה משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט, שהיא הגורם שמפקח עליהם. אתה מציע מודל כזה מחוץ לממשלה?

**עו"ד מנחם נאמן:** לא, אני מציע מודל כמו של רשות הנמלים והרכבת ורשות הדואר. העברה מרשות המדינה לרשות סטטוטורית, מוקמת מכוח חוק ויש לה אישיות משפטית וכוח חוק ספציפי שנתן לה כוח לעשות פעולות משפטיות. זה נעשה הרבה בעבר, זה לא חדש. אפשרות הבאה – במצגת. החברה פועלת כחברה רגילה, ביי"ח





לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

כחברה לתועלת הציבור. אפשרות שלישית – במצגת. ביי"ח כעמותה שיהיו לה סמכויות הניהול. זה בעיני הרעיון של הנהלת בתי המשפט.

**מיכל טביבאן-מזרחי:** יש ביניהם מדרג? יכול להיות שזה בדרך להקמת רשות סטטוטורית?

**עו"ד מנחם נאמן:** זה לא סותר. אפשר להקים רשות סטטוטורית ולעשות משחקים בין הקומבינציות. אני תיכף אדבר על גמישויות שאפשר לעשות עם כל אחד.

**שירה גרינברג:** אני הייתי שמחה אם היית יותר מפרט מה אפשר לעשות עם כל אחד, מה הסמכויות. אני רוצה לפרוט כדי שנבין מה עובר אליו ומה לא, כדי שנבין את המודל שאתה מכוון אליו.

**עו"ד מנחם נאמן:** בלתי אפשרי בשעה על רגל אחת. המוקד שלי הוא לתת לכם כלים ויתרונות וחסרונות שלהם. לצקת תוכן לכלים האלה תלוי בכם. אני הולך להתעמק בכל אחת מהאפשרויות עכשיו – במצגת. לפי האפשרות הראשונה אני לא רואה סיבה להקים רשות נפרדת לכל ביי"ח משלו. יש אין סוף לאפשרויות כאן. אפשר להחליט איך ימונו נציגי ציבור, אפשר להגיד שנציגי ממשלה יהיו רוב. יש חוקים למינוי דירקטורים, ואפשר לחשוב איך תמונה המועצה וזה נתון שאפשר לשחק בו. ככל שתהיה פחות זיקה למשרדי הממשלה, כך הניתוק מהמשרד יהיה גדול יותר. מבנה ניהולי חד שכבתי הופך לתלת שכבתי, והמדינה המפקחת היא הגורם שמפקח וקובע מדיניות ואת הוצאתה לפועל על הרשות. הם ההנהלה לביה"ח הישיר.

**שירה גרינברג:** אמרת הרגע שההנהלה תהיה כפופה להנהלת הרשות, והנהלת הרשות כפופה למועצת הרשות שהיא תעשה רגולציה.

**עו"ד מנחם נאמן:** הפיקוח והבקרה היא תעשה על המועצה. הפיקוח עצמו נשאר במשרד הבריאות.

**פרופ' ארנון אפק:** יהיה שר אחראי על בתי"ח.

**עו"ד מנחם נאמן:** כמו שיש שר שאחראי על רשות שדות התעופה, שר התחבורה.

**פרופ' ארנון אפק:** אנחנו חוזרים לימים ששר הבריאות היה אחראי על משרד הבריאות ויש לו גם רשות.

**עו"ד לאה ופנר:** אתה לא רשות סטטוטורית עם מישהו מעל, שכבת הנהלות בתי"ח היא אחת? מנהל ביה"ח למי נותן דין וחשבון?

**עו"ד מנחם נאמן:** להנהלת הרשות.

**עו"ד לאה ופנר:** אלא אם כן עושים לכל ביי"ח ישות נפרדת שהיא תחת הרשות.

**עו"ד מנחם נאמן:** היום מעמד כל הרשויות הם נישומים. רשות הנמלים והרכבות מעמד כמעמד המדינה לעניין מס. זה שונה ב – 97'. אחד מעיסוקי אז היה משמעויות השינוי הזה של המעמד הזה. יש תקדימים, כי גם הדואר שהוקם מעמדו היה כדין המדינה. זה לא חובה שזה יהיה, אבל אם זה לא קורה, יש לזה משמעויות כלכליות.



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

ממשיך במצגת - זה לא יהיה הבדל דרמטי מאיך שתיקצבו בתי"ח עד היום מהבחינה הזאת. זה יהיה משהו יותר קל לבתי"ח לספוג אותו, כי הרשות עדיין מכוח חוק ולא משהו שהולך לבעלות פרטית מחר, כי זה בלתי אפשרי להעביר רשות לבעלות פרטית. במודלים שאני מכיר, עובדי מדינה עברו לעובדי רשות.

**עו"ד לאה ופנר:** עובדי ביטוח לאומי חושבים שהם עובדי מדינה למרות שהם עובדי רשות.

**יוני דוקן:** כשחשבו למכור את וולפסון למכבי, חשבו להשאל כ"א, יש כל מיני מודלים.

**עו"ד לאה ופנר:** יש אין סוף אפשרויות למה לעשות עם עובדים.

**פרופ' ארנון אפק:** זה היה מה שתקע את התהליך בפעמים הקודמות. אם לא נפתור את זה, זה יישאר בגדר תיאוריה.

**עו"ד מנחם נאמן:** אני לא חושב שהוועדה יכולה לתת פתרונות, ארגז הכלים ידוע. לעובדים אין אינטרס ללכת למעמד הזה. ההצלחה תלויה בנחישות של המדינה לעשות את זה, והנכונות לשלם משהו. ארגז הכלים ידוע לכולם בעניין הזה.

**רונית קן:** כמה ההצעה הזאת קרובה או רחוקה מהמהלך של פרופ' רוני גמזו בהקשר של מה שדר' יצחק ברלוביץ הציע?

**פרופ' ארנון אפק:** בפועל הוא הציע ברמה הכי נמוכה שבמקום שארנון ורוני ובעז' ינהלו את מנהלי בתי"ח ולא מוכנים לתת להם תקן, הם יפנו לברלוביץ, והוא כנראה יצליח לתת להם.

**עו"ד לאה ופנר:** ההצעה שיש היום בכלל לא קרובה לזה.

**עו"ד מנחם נאמן:** אני עובר לאפשרות השנייה – במצגת – בתי"ח כחל"ץ. מה שבעיני יפה ונכון במעבר הזה שחל"ץ פועלת מחוק החברות, חלים עליה כל החוקים של התאגידים הרגילים שמנהלים עסקים בארץ ובעולם. בכל בתי"ח יהיו למעשה שלוש שכבות ניהול. תהיה הנהלה קיימת ומעליה דירקטוריון, ומעליהם בעלי מניות ויש כל מיני אפשרויות מי אלה יהיו. ימנו גם וועדת ביקורת בלי קשר, וזה נכון שתהיה, ואולי גם וועדת מאזן. זה מבנה ניהול מודרני מכוח חוק החברות. ביה"ח יפעל כחברה שלא למטרות רווח אבל כמו כל חברה מודרנית אחרת במשק. אין הגבלה על מספר בעלי המניות, יכול להיות עשרות. כדי שיוכר כמוסד ציבורי, צריך שלא יפחתו מ-7, כי אחרת אין בזה מטרה ציבורית. זה בא מהוראה ישנה, אבל שקיימת בפקודת מס הכנסה.

**רונית קן:** לא יכול להיות שרק המדינה תהיה הבעלים?

**עו"ד מנחם נאמן:** לפי החקיקה נכון, יכול להיות שיצטרכו לעשות שינוי בחקיקה. מניות של חל"ץ לא ניתן להעביר, זה לא אמור להיות נכס כלכלי או שכיר במהותו. גם פה אין הגבלה על מספר חברי דירקטוריון. אסור שתהיה זיקה בינם לבין החברה, הם רשאים לקבל גמול על השתתפות בשיבות או לשפותם לפי החוק. בכל חל"ץ חייבים שתהיה וועדת ביקורת. תפקידה קבועים בחוק – במצגת. היא עוד רובד בפיקוח ובבקרה.



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

עכשיו אני עובר לשאלה היותר מעניינת – מי בעלי המניות בחל"ץ? אפשר להגיד שזה בעלי ציבור, ואני לא אומר שאין כאלה במדינה, אני חושב שזה יהיה טעות. אפשרות שנייה שקיימת היום, קופ"ח כללית מחזיקה בבת"ח כאלה. נוציא את בתי"ח לקופות, זה יחייב הליכי מכרז, אבל זו בהחלט אפשרות שקיימת. אפשרות שלישית היא שמדינה היא בעלת המניות. אם מחליטים שזה מדינה או קופ"ח, צריך בכל מקרה לסדר הכרה לצרכי מס כדי לקבל תרומות.

**רונית קן:** אתה אומר שכאשר המדינה היא בעלת המניות היחידה, זה חייב להיות חברה ממשלתית שהיא חל"ץ?

**עו"ד מנחם נאמן:** על פי המצב המשפטי שקיים היום, כן.

**רונית קן:** השאלה שלי באה מהחשש הבא – אנחנו מנסים לחשוב על מודל שמאפשר בקרה ושליטה מחד, וגמישות מאידך. אני לא בטוחה שהוספת הרובד של רשות החברות הממשלתיות כמפקח נוסף, לא מוסיפה אזיקים נוספים על אלה שקיימים ממילא בצורה כזאת או אחרת, בכל ההיבטים של השליטה הציבורית שלא מאפשר יותר מדי גמישות. אנחנו מנסים לעשות מהלך שיאפשר יותר גמישות תפעולית, ומכניסים למערכת רובד איסורים נוסף שיכול להיות נושא נדרש או שאין אפשרות לעבוד בלעדיו, אבל אני לא בטוחה שהוא לא חותך תחת מה שאנחנו מנסים לעשות.

**עו"ד מנחם נאמן:** זה נכון, ויש לזה סיבות משום שזה משאב ונכס ציבורי. קודם כל אם מסתכלים מסביב - זה עובד. החברות הכי גדולות במשק הן ממשלתיות – רכבת, מקורות, חברת החשמל, תשתיות, מים - רוב התשתיות החיוניות של המדינה מוחזקות היום ע"י חברות ממשלתיות וזה עובד. זה לא עובד מצוין ולא נקי מבעיות. לאחרונה יצא דו"ח מבקר על הדואר, שזה גוף שהולך ונעלם אבל יש לו פריסה ארצית. הרגולטור עוצר וזה נכון. אבל אלה חברות שקיימות וזה מבנה מוכר. אם את שואלת אותי, גם שם צריך לרענן מה מותר ומה אסור, אבל אני לא רואה למה ב"ח יהיה שונה מתשתיות אחרות שזה כן עובד בהן. וועדת לאון אמרה שלא תפתח רשות ממשלתית אלא רשות מיוחדת של בתי"ח. יהיה קשה למצוא הצדקה אמיתית למה בכל הרשויות האחרות זה בסדר, ופה זה לא יעבוד. אני לא יכול להחליט בזה, אבל אני רק אומר שזה מודל שעובד ולא מושלם, אבל אף מודל אינו מושלם. אפשר לקבוע שההוראות שחלות על חל"ץ רגיל יחולו עלינו, אבל אם זה אחרת, אפשר לקבוע תקנות שיקלו, שחלק מהמגבלות של חל"ץ לא יחולו על חל"ץ בבעלות ממשלתית, באמצעות חקיקה מפורשת. הרחבתי קצת יותר מה קורה אם זה מדינה – במצגת. אישור ממשלה על כל דבר מוציא את החשק להיכנס למהלך הזה, כי זה לא פשוט לקבל אישור ממשלה, וזה מכביד על חברות רבות. סוגיות נוספות - במצגת. חברות ממשלתיות בשגרה אמורות לשאת את עצמן, זה לא דבר שבשגרה. הן לא בהגדרתן מלכ"ר, ואני לא מספיק מומחה בעניין הזה. אם מחליטים ללכת על חברה ממשלתית, צריך להחליט איך לתקצב אותה כי בתי"ח נקלעים לגרעון וצריך לראות איך שומרים על התקציב במסגרת חברה ממשלתית. לדעתי זה מאפשר גמישות בעתיד בגלל סעיף החוק וגם בגלל שחברה היא מבנה שמאפשר יותר גמישות בעתיד, אם כן ירצו לעשות שינויים נוספים בעתיד. חברה יותר גמישה וחל"ץ פחות. המנגנונים קיימים כבר היום בחוק.

האפשרות השלישית היא עמותה – במצגת. יש הרבה גופים גדולים שפועלים ככה, כמו אוניברסיטאות. לדעתי זה נודד יותר למגזר השלישי. המבנה התאגידי שלה פחות מודרני ופחות גמיש מחברה. היא בהחלט תאגיד לגיטימי



לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

ויש הרבה פעילויות גדולות שפועלות כך. זה בהחלט דברים גדולים שמתקיימים. חוזר למצגת - מי יהיו חברי העמותה? אותו דבר כמו בחברה ממשלתית. למרות שאנחנו רואים אותם רבדים כמו בחל"ץ, המתח ביניהם והמנגנונים הרבה פחות משוכללים מחוק החברות, חשוב לדעת את זה. ממשיך במצגת - העמותה לא ראתה עצמה עם שכבה מתחת של הנהלה, להבדיל מדירקטוריון שמפתח ומתווה מדיניות על פי חוק. הם אמורים להיות גופים מקבילים לוועד מנהל, אבל יש לו פחות שיניים כי יש וועדת ביקורת. אני לא מכיר עמותה שהמדינה חברה בה, אבל בחוג שלי זה לא נראה משהו נכון. אני לא מכיר תקדים של עובדי מדינה שעברו לעמותות. זה נושא רגיש ומורכב יותר גם מבחינת תקציב. בין עמותה לחל"ץ – במצגת. רשות חברות ממשלתיות רגילה בזה, היא ממש מומחית לעניין הזה. רשם העמותות הוא בעיקר עושה משהו טכני, נותן רישיון, בודק שהגישו מסמכים. רשם החברות מאוד מעורב בעניין הזה ונצברה מומחיות בתחום הזה. לרשם העמותות אין את הידע והניסיון הזה.

אפשרות רביעית – במצגת.

**שירה גרינברג:** הקופות היו בעבר עמותה עותומנית, ויש תהליך של מעבר למבנה תאגידי, זו כן אופציה. הצגת שבעמותה זה חייב להיות ועד מנהל שהוא הרבה פחות חזק מדירקטוריון. צריך לסייג.

**עו"ד מנחם נאמן:** זה יותר טוב ממה שיש היום אולי, וזה מבנה תאגידי יותר נכון, אבל אם היו אומרים לך היום תקימי קופה מההתחלה, לא בטוח שהיית בוחרת בזה. התלבשת היום על מצב קיים. בתי"ח הם נכס של המדינה ואת רוצה לשנות אותו. לא בטוח שמלכתחילה היית הולכת על זה.

הרעיון הוא פשוט ובוזה הוא יפה, אבל הוא לא פותר את כל הבעיות. הכותרת היא שהעובדים והנכסים נשארים של המדינה. יש בעיה של ממשל תאגידי וניגוד עניינים. נקים חברות שיהיו חברות ניהול, ויקבלו את כל סמכויות הניהול, והמדינה תהיה נטולת סמכויות בקשר לניהול. למשל קופות הגמל – אנחנו מעבירים אליהן כסף והן מוחזקות בנאמנות של קופות שמנהלות את הכספים. אז החברות יקבלו סמכויות ניהול רחבות, וינהלו את הנכסים של המדינה ויישארו שלה. זה די דומה לחברות ממשלתיות או לקופות חולים. אותו דבר גם כאן – החברות המנהלות יהיו או הקופות או חברה ממשלתית שתנהל את זה.

**עו"ד לאה ופנר:** אתה משאיר את העובדים והנכסים בפועל של המדינה.

**עו"ד מנחם נאמן:** זה לא בדיוק אותו דבר.

**עו"ד לאה ופנר:** התכוונתי לעומת חברה ממשלתית. אני רוצה לדעת את ההבדל, מאי נפקא מינה של זה.

**עו"ד מנחם נאמן:** צריך לסדר את התקציב ואת המיסוי, וזה מיליון דברים שצריך לסדר. את העובדים זה הכי מורכב. כאן זה שונה – הניהול עובר לחברה אחרת. היא חברה שלא פועלת למטרות רווח וצריכה לכסות את ההוצאות של עצמה, אבל הניהול הוא שלה.

**עו"ד לאה ופנר:** מנהל ביה"ח מגיע מטעם החברה המנהלת?



**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**עו"ד מנחם נאמן:** בעיניי כל הנהלת ביה"ח צריכה לעבור לחברה הזאת, ומנכ"ל החברה צריך להיות מנהל ביה"ח. תהיה לחברת הניהול הנהלה שהיא הנהלת ביה"ח. רוטשטיין יהיה מנכ"ל חברת ניהול שיבא. מעליה יהיה דירקטוריון ובעלי מניות, שזה הממשלה או הקופות.

**עו"ד לאה ופנר:** חתכת את החלק הניהולי, אותו העברת, וכל מי שמתחתיו נשאר עובד מדינה, נכון?

**עו"ד מנחם נאמן:** כן.

**שירה גרינברג:** יש פה פגיעה ביכולת הניהולית של אותה הנהלה. ברגע שהנכסים והעובדים הם לא תחתיד, הכל המדינה עושה כי זה עובדים שלה. אתה כחברה נמצא במקום לא ברור. להדסה יש היום את המקום שלה, היא יכולה להחליט מבחינת נכסיה איך היא מתפעלת אותם. אתם גוף מנהל, אבל אין לכם את אחת הסמכויות הכי חשובות של מנהלים.

**עו"ד מנחם נאמן:** קחי למשל מלוונות מאוד גדולים כמו הילטון. יש להם חברות ניהול חיצוניות שמנהלות אותם עבור הבעלים. אני חושב שהפתרון הזה יש לו מורכבות במה שאמרת, ומצד שני זה פתרון ראוי - יש פה מתח.

**אילן שטיינר:** בהנהלה אתה לא נוגע, רק מאגד אותם בצורה שונה.

**עו"ד מנחם נאמן:** אני מוסיף רובד מעליהם, דירקטוריון.

**אילן שטיינר:** אז למה זה משנה את המצב של ההנהלה?

**עו"ד מנחם נאמן:** שיבא היום נותן דין וחשבון שהוא לא נותן לדירקטוריון. גוף כזה מורכב יושב אחת לחודש ומקסימום אחת לרבעון, ומציג כל מה שדירקטוריון מצפה שיובא לפניו, דוחות, אירועים חריגים.

**אילן שטיינר:** איפה החיסרון?

**עו"ד מנחם נאמן:** הם מנהלים רכוש לא שלהם. בדרך כלל ההנהלה מנהלת רכוש שלה ועובדים שלה.

**עו"ד לאה ופנר:** אף אחד לא יקשיב להם.

**אילן שטיינר:** העובדים רואים משהו שונה?

**עו"ד לאה ופנר:** אתה חיצוני, לא הנהלה שלי, פחות כוח מול הרופאים. מנהלי מחלקות בכלל יראו את זה כמישהו חיצוני שבא.

**עו"ד מנחם נאמן:** מתייחס לטבלת האפשרויות במצגת. בשקף האחרון הוספתי סוגיות שהן יותר שאלות במאקרו, כי יש לזה השפעה על הפתרון שתבחרו. אם מקימים רשות סטטוטורית הם לא יהיו תחתיה. דיברנו על אשכולות או כל אחד לחוד. נגיד ביי"ח פוריה מאוגד כרשות נפרדת, כשהוא לבד כוחו מול הקופות כמעט כלום, וביחד כוחו גדול יותר. לשאלות הללו חשובה הבחירה בפתרון הנכון.





לשכת שרת הבריאות

Minister of Health Department

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

### שאלות:

**יוני דוקן:** כשהתכוונתי להנהלת בתי המשפט, חשבתי על מודל פשוט שדומה לקופות חולים. היא עוסקת בתקצוב ותפעול, קביעת מדיניות ולא רפואה. יותר מדיניות ניהולית, מנהלית כאשר העובדים ממשיכים להיות עובדי מדינה. הוא מודל פשוט ביותר ולכאורה יותר ישים, כאשר מי שעומד בראשו כפוף לשרה ולא למנכ"ל, וכך אתה יוצר הפרדה בין הניהול לרגולציה.

**עו"ד מנחם נאמן:** זה וריאציה, אבל בתי המ"ש הם לא עסק כמו בתי"ח.

**יוני דוקן:** בכל הדיון הזה אנחנו מתייחסים לבתי"ח כמקשה אחת, ויש כל מיני בתי"ח. רמב"ם הוא שונה למשל אל מול בתי"ח כלליים, ואני חושב שפה במסגרת הוועדה צריך לתת על זה את הדעת, שלא כולם במקשה אחת, ואפשר לחשוב על יותר ממודל אחד שמתאים לבי"ח מסוים ומודל אחר לאחרים.

**רונית קן:** תודה רבה לך!

הגורמים הנוספים אותם נרצה לזמן - חשכ"ל, ממונה על השכר, נציב שרות המדינה, רשות החברות הממשלתיות. בנוסף את השחקנים ביחסי עבודה לפי הצוות הבא: אבי ניסנקורן + בתי, אבי ניסנקורן + אילנה כהן, אידלמן + צקי. אני מציעה שבשלב ראשון נטפל בהזמנת נציגי הממשלה: שוחחתי עם משה דיין, נציב שרות המדינה, ועם קובי אמסלם. טרם קבעתי איתם מועד. אני מנסה להשיג את החשבת הכללית. מציעה שנכין נוסח פנייה בכתב אליהם, בצירוף כתב המינוי ונבקש מהם להציג בפני הוועדה.