

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים בפרספקטיבת חיזוק הממשל התאגידי בבתי החולים

הרצאה בפני ועדת המשנה לבחינת מעמדו המעורב של משרד הבריאות כספק שירות, מבטח, רגולטור, לרבות נושא תאגוד בתי החולים הממשלתיים בראשות גב' רונית קן
5 בנובמבר, 2013

עו"ד מני נאמן
שותף, הרצוג פוקס נאמן

תאגוד בתי החולים הממשלתיים - רקע

המצב הקיים

- משרד הבריאות מצוי בניגוד עניינים מובנה על שלל כובעיו ותפקידיו במערכת הבריאות
- בתי החולים אינם מתנהלים על פי ממשל תאגידי נאות ואין בהם את מערכות האיזון והפיקוח הקיימים בגופים מנוהלים

תאגוד בתי החולים הממשלתיים - רקע

המצב הקיים

- עובדי בתי החולים הממשלתיים הינם עובדי מדינה על כל המשתמע מכך
- נכסי בתי החולים הממשלתיים הינם נכסי המדינה
- מקורות ההכנסה של בתי החולים – קופות החולים; תקציב המדינה; תרומות; הכנסות מפעילויות מסחריות המתנהלות לצד בית החולים בתאגידי בריאות שונים (כגון: תיירות מרפא, מלונית לצד חדרי יולדות)
- דין בתי החולים הממשלתיים כדין המדינה לענין מיסים

תאגוד בתי החולים הממשלתיים - רקע

המצב הקיים

מזה למעלה מעשרים שנים נעשים ניסיונות חוזרים ונשנים לניתוק בתי החולים הממשלתיים ממשרד הבריאות והפיכתם לגופים עצמאיים אולם עד היום המהלך לא צלח

תאגוד בתי החולים הממשלתיים - רקע

ועדות קודמות

- ועדת-החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל – בראשות השופטת שושנה נתניהו (1990)
- הועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה – בראשות עדי אמורי (2002)
- הועדה לבחינת התפעול, הניהול, התקציב והבעלות על בתי החולים הממשלתיים – בראשות רו"ח משה ליאון (2004)
- החלטות ממשלה לקידום תאגוד בתי החולים
- הקמת תאגידי הבריאות הפועלים לצד בתי החולים כבסיס לתאגוד

תאגוד בתי החולים הממשלתיים - רקע

המלצות ועדת נתניהו (1990)

- ניהול בתי החולים (הממשלתיים ושל קופות החולים) בידי גופים

משפטיים עצמאיים שאינם למטרת חלוקת רווח

- אפשרויות התאגדות :

- עמותה לפי חוק העמותות 1980

- חברה מוגבלת לקידום מטרה מועילה לפי סעיף 32 לפקודת החברות [הסעיף בוטל]

- חברה לתועלת הציבור לפי סעיף 32 לחוק הנאמנות 1979 [הסעיף בוטל]

- ניהול על ידי רשויות מקומיות או אגודות שיתופיות

הועדה המליצה להימנע מניהול בתי החולים כחברות ממשלתיות בשל

מידת הפיקוח הממשלתי המתחייבת

תאגוד בתי החולים הממשלתיים - רקע

המלצות ועדת אמוראי (2002)

- בתי החולים הממשלתיים ובתי חולים של שירותי בריאות כללית יועברו למעמד של תאגידי עצמאיים שלא למטרות רווח
- תאגידי הבריאות הקיימים (קרנות המחקר) ישולבו בבתי החולים המתואגדים
- בתי החולים הממשלתיים יהיו במעמד של חברות ממשלתיות
- בתי החולים המתואגדים לא יהיו בעלים של נכסי הנדל"ן

תאגוד בתי החולים הממשלתיים - רקע

המלצות ועדת ליאון (2004)

- הפיכת בתי החולים הממשלתיים ובתי החולים של קופ"ח כללית לבתי חולים ציבוריים הפועלים כתאגידיים עצמאיים ללא כוונת רווח
- המדינה תהיה בעלת המניות בחברות אולם החברות לא יהיו כפופות לרשות החברות הממשלתיות אלא לרשות בתי החולים (דעת מיעוט של נציג מ. האוצר שהחברות יהיו כפופות לרשות החברות הממשלתיות)
- הקמת רשות בתי חולים בכפיפות לשר הבריאות שתהיה אחראית על יעוץ, פיקוח ובקרה פיננסית וכלכלית
- משרד הבריאות יוותר אחראי על קביעת מדיניות מערכת הבריאות

תאגוד בתי החולים הממשלתיים - רקע

החלטות ממשלה

- החלטת ממשלה מס' 1930 לרשום 5 בתי חולים ממשלתיים כחברות לתועלת הציבור (אוקטובר 1991)
- החלטה מס' 2641 בעניין תאגוד בתי חולים (ספטמבר 1997)
- החלטות מס' 172 (אוגוסט 1999) ו-2460 (אוגוסט 2004) בעניין תאגוד בתי חולים
- עד כה טרם תואגד ולו בית חולים אחד מכח ההחלטות האמורות

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

- **הקמת רשות סטטוטורית והעברת בתי החולים הממשלתיים אליה**
- **תאגוד בתי החולים כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)**
- **תאגוד בתי החולים כעמותה**
- **ניהול בתי החולים באמצעות חברה מנהלת אליה יועברו כל סמכויות הניהול של בתי החולים**

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(1) רשות סטטוטורית – רשות בתי החולים

- תוקם רשות בתי חולים, מכוח חוק מיוחד אליה יועברו בתי החולים הממשלתיים והיא תהיה אחראית לניהולם ותפעולם
- על פי מתווה זה לא תוקם ישות משפטית נפרדת לכל בית חולים
- סמכויות הרשות ייקבעו בחוק
- מבנה הרשות:
- מועצת הרשות (תכלול נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים ונציגי ציבור)
- הנהלת הרשות
- הנהלות בתי החולים

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(1) רשות סטטוטורית – רשות בתי החולים

סוגיות נוספות

- יש תקדימי עבר לכך שמעמד הרשות יהיה כמעמד המדינה לענין מיסוי
- הרשות תתוקצב כגוף עצמאי במסגרת תקציב המדינה ולא כחלק מתקציב משרד
- הרשות תסייע באיתור בעיות קיימות וסיוע לבתי החולים בפתרונם (התנהלות מול קופות החולים, בחינת מחירים...)
- אפשרות לחלוש על בתי חולים נוספים (למשל בתי חולים גריאטריים...)

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(2) התאגדות כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)

- כל אחד מבתי החולים יתאגד כחל"צ המתאגדת ופועלת בכפוף להוראות סעיפים 345 א - 345 לג לחוק החברות, תשנ"ט-1999
- חל"צ פועלת למען מטרה ציבורית ולא למטרות רווח ולפיכך חל איסור מוחלט של חלוקת רווחים לבעלי המניות בחל"צ.
- האורגנים בחל"צ דומים לחברה רגילה ומאפשרים ממשל תאגידי כמו בחברה רגילה:
 - בעלי מניות
 - דירקטוריון
 - ועדת ביקורת
 - הנהלה

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(2) התאגדות כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)

בעלי המניות:

- אין הגבלה על מספר בעלי המניות
- לשם קבלת הכרה כמוסד ציבורי על פי פקודת מס הכנסה, מספר בעלי המניות לא יפחת מ-7 ובהתאם להנחיות מ"ה קיים איסור נוסף לפיו לא תינתן למי מבעלי המניות שליטה בחברה
- מניות החל"צ אינן ניתנות להורשה, עיקול או שיעבוד ובמות בעל מניה המניה נחשבת כמניה רדומה
- העברת המניה מותרת ללא תמורה, או בתמורה לסכום מזערי

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(2) התאגדות כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)

דירקטוריון :

- אין הגבלה על מספר חברי הדירקטוריון
- חברי הדירקטוריון אינם רשאים לתת שירותים לחברה בשכר שלא כחברי דירקטוריון
- ניתן לשלם לחברי הדירקטוריון גמול בגין השתתפות בישיבות והחזר הוצאות בלבד כאשר הסכומים הוגבלו בתקנות
- לא ניתן לפטור את חברי הדירקטוריון מאחריותם כלפי החברה מראש, או להתחייב לשפותם במקרה של הפרת חובת הזהירות

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(2) התאגדות כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)

ועדת הביקורת:

- אופן פעילותה של ועדת הביקורת הינו כחברה ציבורית
- תפקידי וועדת הביקורת מנויים בחוק החברות
- חברה נושאים באחריות כשל דירקטורים בחל"צ
- נושאי משרה בחברה אינם יכולים להתמנות כחברי ועדת ביקורת
- על חברי וועדת הביקורת מוטלות הגבלות זהות לאלו החלות על הדירקטוריון בנוגע לשירותים בשכר, תשלום גמול ופטור מאחריות

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(2) התאגדות כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)

מי יחזיק במניות החל"צ?

- אנשי ציבור
 - קופות חולים
 - המדינה – החל"צ תהיה חברה ממשלתית
- בשים לב למגבלות הקיימות על שליטה בחל"צ לצורך קבלת הכרה במס
- כמוסד ציבורי בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה והנחיות רשות מ"ה

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(2) התאגדות כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)

מי יחזיק במניות החל"צ?

- המדינה – חברה ממשלתית לתועלת הציבור:
- סעיף 345לב לחוק החברות קובע כדלקמן: "השר ושר האוצר רשאים לקבוע כי הוראות פרק זה, כולן או מקצתן, לא יחולו על חברה לתועלת הציבור שהיא חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (בסעיף זה – חברה ממשלתית לתועלת הציבור), או שיחולו על חברה ממשלתית לתועלת הציבור בשינויים שיקבעו."
- עד כה טרם נקבעו תקנות כאמור.
- הוראה זו מאפשרת גמישות עתידית

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(2) התאגדות כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)

- המדינה – חברה ממשלתית לתועלת הציבור:
- חברות ממשלתיות כפופות לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה -1975
- רשות החברות הממשלתיות מפקחת על פעילותן של החברות הממשלתיות
- מינוי דירקטורים נעשה בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות (נציגי משרדים רלוונטיים ונציגי ציבור המתמנים על ידי שר האוצר והשר הרלוונטי לפעילות החברה)
- הצורך בקבלת אישור הממשלה להחלטות שונות המתקבלות בחברה

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(2) התאגדות כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)

סוגיות נוספות:

- קיים ניסיון רב במעבר ממשרדי ממשלה\ רשות סטוטורית למבנה של חברה ממשלתית
- חברה ממשלתית אינה מתקצבת ישירות מתקציב המדינה ויש ליתן הדעת לנושא התקציב
- היבטי מיסוי – חברה ממשלתית היא נישום ולפיכך יחול מס שכר. ישנם סוגיות נוספות שיש צורך להסדיר
- חל"צ במבנה של חברה ממשלתית מאפשר גמישות בעתיד לאור סעיף 345לב לחוק החברות

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(3) התאגדות כעמותה

- רישומה וניהולה של עמותה נעשים בכפוף להוראות חוק העמותות, תש"ם-1980 ותחת פיקוח רשם העמותות
- עמותה - תאגיד אשר מטרתו העיקרית אינה עשיית רווחים והיא אינה רשאית לחלק רווחים לחבריה
- על עמותה להתאגד עם שני חברים לפחות ושבעה לפחות על מנת לקבל הכרה של "מוסד ציבורי" לצורכי מס בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה
- האורגנים בעמותה:
 - חברי העמותה
 - ועד מנהל
 - ועדת ביקורת
 - הנהלה

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(3) התאגדות כעמותה

האסיפה הכללית:

- לעמותה אסיפה כללית של חברה.
- לחברי העמותה אפשרות השפעה שווה על ניהול החברה.

הוועד המנהל:

- הגוף המנהל של העמותה הוא הוועד המנהל
- הוועד המנהל ממונה באופן רגיל על ידי האסיפה הכללית ואולם העמותה רשאית לקבוע בתקנונה כי הוועד המנהל ימונה על ידי אדם או גוף אחר.
- תאגידים רשאים, באמצעות נציגם, לשמש כחבר הוועד המנהל.
- חברי הוועד המנהל אינם רשאים לקבל תמורה בעבור תפקידם אלא זכאים לגמול והחזר הוצאות בלבד בהתאם להוראות תקנות לעניין זה.

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(3) התאגדות כעמותה

ועדת ביקורת:

- עמותה מחויבת גם בקיום ועדת ביקורת בת לפחות שני חברים מתוך חברי העמותה או גוף מבקר חיצוני.
- חברי ועדת הביקורת אינם רשאים לקבל תמורה בעבור תפקידם אלא זכאים לגמול והחזר הוצאות בלבד בהתאם להוראות תקנות לעניין זה.
- מעל מחזור כספי מסוים מחויבת העמותה במינוי רואה חשבון מנהל
- אישור ניהול תקין – ניתן על ידי רשם העמותות ומשמש אישור מטעם גורם ממשלתי כי העמותה פועלת בהתאם להנחיותיו והתנהלותה תואמת מנהל תאגידי תקין
- עמותה מחויבת בדיווחים ובהגשת מסמכים שונים לרשם העמותות והכוללים הגשת דו"ח מילולי הנלווה לדו"ח הכספי השנתי

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(3) התאגדות כעמותה

סוגיות נוספות:

- האם נכון שהמדינה תהיה חברה בעמותה
- מספר החברים?
- העברת נכסי בתי החולים ועובדיו לידי העמותה
- ניהול תקציב נפרד עבור כל בית חולים המאוגד כעמותה
- היבטי מיסוי – העמותה הינה נישום החייבת במס שכן יש לבחון הקלות מס וקבלת מעמד מוסד ציבורי בהתאם לסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה לאור מצבת האחזקות שתיקבע

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(3) התאגדות כעמותה

בין עמותה וחל"צ:

- החל"צ כפופה להוראות חוק החברות שבו מנגנונים מודרניים לממשל תאגידי ופיקוח ובקרה נאותים
- אפשרויות פעולה ברמה התאגידית בחל"צ רחבות יותר – למשל החזקה לא שווה וכוחות הצבעה
- בחל"צ מניות הניתנות להעברה ללא תמורה (בשונה מעמותה בה החברות היא אישית) וכן אפשרות להתאמות ייחודיות לאור סעי' 345 לב לחוק החברות
- אין מנגנון ממשלתי המומחה בפיקוח העבודה של עמותות (רשם העמותות בוחן קיומם של הליכים הנוגעים לניהול תקין ברמה בסיסית)

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(4) חברה מנהלת הפועלת לצד בתי החולים

- תוקם לצד כל בית חולים (או מספר בתי חולים) חברה מנהלת אשר תקבל את סמכויות הניהול של בית החולים מידי משרד הבריאות
- החברה תהיה חברה ממשלתית בבעלות המדינה
- הנכסים יישארו בבעלות המדינה אולם יוחזקו בנאמנות על ידי החברה המנהלת
- העובדים יישארו עובדי מדינה

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

צורת התאגדות	רשות סטטוטורית	חל"צ	עמותה	חברה מנהלת
צמצום ניגוד עניינים מובנה	מתקיים יש לשים לב להרכב מועצת הרשות	מתקיים בדומה לחברות ממשלתיות אחרות	מתקיים	כתלות בהיקף סמכויות הניהול שינתנו לחברה המנהלת
ממשל תאגידי ובקרה	מתקיים בהתאם להסדרים שיקבעו בחוק המסמך	מתקיים	מתקיים ואולם פחות מחל"צ	כתלות בסמכויות הניהול שינתנו לחברה המנהלת
צורך בחקיקה מיוחדת	נדרשת חקיקה ספציפית ומקיפה	תיקוני חקיקה מצומצמים	תיקוני חקיקה מצומצמים	תיקוני חקיקה מצומצמים
גמישות עתידית	בינונית ניתן יהיה בעתיד לתאגד את בתי החולים כחברות בבעלות הרשות	גבוהה בייחוד בחל"צ שהיא חברה ממשלתית לאור ס' 345לב	נמוכה	לא רלוונטי

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

צורת התאגדות	רשות סטטוטורית	חל"צ	עמותה	חברה מנהלת
עובדים	צורך בהעברת עובדים - העובדים יעברו להיות עובדי הרשות	צורך בהעברת עובדים - העובדים יעברו להיות עובדי החל"צ	צורך בהעברת עובדים - העובדים יעברו להיות עובדי העמותה	אין שינוי במעמד העובדים
נכסים	צורך בהעברת נכסים לרשות	צורך בהעברת נכסים לחל"צ	צורך בהעברת נכסים לעמותה	אין צורך בהעברת נכסים
מיסוי	קיימים תקדימי עבר בהם דין הרשות הוא כדין המדינה	צורך בהסדרת נושא המיסוי	צורך בהסדרת נושא המיסוי	אין צורך בהסדרת מיוחדת
תקציבים	הרשות תהיה זכאית לקבלת תקציב מדינה	אין תקצוב מתקציב המדינה	אין תקצוב מתקציב המדינה	אין שינוי במצב הקיים - תקצוב מדינה נמשך

סוגיות נוספת שיש ליתן עליהן את הדעת

- **בתי החולים של קופת חולים כללית והאבחנה בינם לבין בתי החולים הממשלתיים**
- **התאגדות של כל בית חולים בנפרד / אשכולות של בתי חולים / כלל בתי החולים**
- **יחסי הכוחות קופות החולים אל מול בתי החולים**
- **מבנה מערכת הבריאות בכללותה**

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

שאלות

אפשרויות לתאגוד בתי חולים ממשלתיים

(2) התאגדות כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)

תפקידי ועדת הביקורת:

- בדיקת תקינות פעולות החברה ומוסדותיה
- בדיקת השגת יעדי החברה ביעילות ובחיסכון
- מעקב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית והדירקטוריון
- הצעות לתיקון ליקויים
- בדיקת ענייניה הכספיים של החברה
- אישור עסקאות בניגוד עניינים
- הבאת מסקנות בפני הדירקטוריון והאסיפה השנתית