

דוח מבקר המדינה | תמוז התשפ"ד | יולי 2024



משרד הבריאות

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית



שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

רקע

ארבע קופות החולים (שירותי בריאות כללית, מכבי שירותי בריאות, קופת חולים מאוחדת ולאומית שירותי בריאות) נותנות שירותי בריאות לחבריהן במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, אשר נכנס לתוקפו ב-1.1.95 ועל פי סל שירותי הבריאות שנקבע בחוק זה. שירותי בריאות כללית (הקופה או הכללית) היא הגדולה מארבע הקופות, ובדצמבר 2022 היא סיפקה שירותי בריאות לכ-51% מתושבי ישראל (כ-4.8 מיליון חברים). לכללית שני מגזרי פעילות: מגזר קהילה, שבו היא מפעילה כ-1,400 מרפאות המספקות שירותי בריאות באמצעות תשעה מחוזות הפזורים ברחבי הארץ; ומגזר בתי חולים, שבו היא הבעלים והמפעילה של 14 בתי חולים הפזורים גם הם ברחבי הארץ.



נתוני מפתח

<p>1 מיליארד ש"ח</p> <p>ההון העצמי (יתרת עודפים) של חברות הבנות של הכללית נכון ל-31 בדצמבר 2022 - סכום שהכללית אינה יכולה למשוך מחברות הבנות שלה לטובת חבריה - בהיעדר היתרי החזקה¹</p>	<p>שוטף פלוס 93</p> <p>תנאי התשלום של הכללית לספקים - פרק זמן ארוך יותר מזה שקבע חוק מוסר תשלומים (שאינו חל על הקופה)</p>	<p>5.7 מיליארד ש"ח</p> <p>הגירעון בהון החוזר של הכללית נכון ל-31 בדצמבר 2022</p>	<p>44.5 מיליארד ש"ח</p> <p>מחזור ההכנסות המאוחד של הכללית לשנת 2022, שהוא 54% ממחזור ההכנסות של ארבע הקופות יחדיו (83 מיליארד ש"ח)</p>
<p>40 שנים</p> <p>משך הזמן שבו הכללית מעסיקה את אותו משרד רואי החשבון; החלפה של השותף האחראי לתיק הכללית במשרד רואי החשבון בוצעה רק בשנת 2019</p>	<p>70 מיליון ש"ח</p> <p>שווי ההטבות הייחודיות בכל שנה לעובדי הכללית, לגמלאיה ולבני משפחותיהם</p>	<p>38%</p> <p>שיעור המרפאות הראשוניות בכללית (215 מתוך 568 מרפאות) שבהן מדד יעילות ניצול הנדל"ן קטן מ-70% שהוא סף היעילות שהקופה קבעה</p>	<p>287 מיליון ש"ח</p> <p>הוצאות השכירות השנתיות של הכללית בשנת 2022 (עלייה לעומת שנת 2021 - 260 מיליון ש"ח)</p>

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2023 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאים פיננסיים הקשורים לשירותי בריאות כללית. במסגרת זו נבדקו סוגיות הקשורות לדוחות הכספיים של הקופה, ובהן רישום כספי התמיכה המתקבלים מהמדינה כהכנסות של מגזר הקהילה בדוחות הכספיים ובדוחות ההשוואתיים של משרד הבריאות; להיתרי החזקה בחברות הבנות ולרווח התפעולי שלהן; לניהול הנדל"ן; ולסוגיות בממשל תאגידי בכל הנוגע למשך כהונת רואי החשבון המבקר ולייצוג הולם של מגזרים ומגדרים שונים בדיקטוריון הקופה ובמועצת הקופה. הבדיקות נעשו בקופה, במשרד הבריאות ובמשרד האוצר. בדיקות



1 היתר החזקה מגדר את מערך הפעילות של התאגיד האחר וקובע את מעגל הפיקוח של הקופה על פעילותו. בהתאם לכך נקבעים בהיתר תנאים בדבר מבנה ההחזקות ושיעור, הפעילות שבה יעסוק התאגיד האחר והזיקה לתחום הבריאות, קשרי הגומלין בינו לקופה, חלוקת רווחים (דיבידנדים), מינהל, פיקוח ובקרה.



השלמה נעשו בשלוש קופות החולים האחרות: במכבי שירותי בריאות, בקופת חולים מאוחדת ובלאומית שירותי בריאות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

בשנים 2019 - 2021 הציגה הכללית מגמת שיפור בעודף (גירעון) בנכסים נטו אך בשנת 2022 חלה הרעה במצבה הפיננסי, אשר הביאה לירידה בעודף מ-710 מיליון ש"ח בשנת 2021 ל-190 מיליון ש"ח; את שנת 2022 סיימה הכללית בגירעון של 589 מיליון ש"ח. הסבר לשינויים במגמה מתבסס על העובדה שבשנים 2020 - 2021 התפשטה מגפת הקורונה, ועימה השתנה תמהיל השירותים שסיפקה הקופה. במקביל לכך הקופה קיבלה מהמדינה תקציב נוסף כדי לסייע לה להתמודד עם מגפת הקורונה באמצעות תוספת של כוח אדם עבור בתי החולים ותמיכה בסכום של כ-900 מיליון ש"ח עבור כל אחת משתי השנים 2020 - 2021. לאחר קבלת התקציב הנוסף סיימה הקופה את השנים האלו בעודף של 354 מיליון ש"ח ו-495 מיליון ש"ח בהתאמה. מנגד, את שנת 2022 סיימה הקופה בגירעון של 589 מיליון ש"ח בין היתר מאחר שהמדינה לא המשכה לשפות את הקופה בגין הוצאות מהתמודדות עם מגפת הקורונה ומעלייה בהוצאות שכן עקב הסכמים חדשים שנחתמו. הגירעון בהון החוזר של הכללית עלול להעמיק את המשבר התזרימי ולהקשות את תפקודה השוטף. המלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר 2023 עלולה להרע את מצבה הכספי של הקופה שכן הוצאותיה צפויות לגדול בכחצי מיליארד ש"ח, לפי הערכת הקופה בסוף אוקטובר 2023 - מועד שבו הקופה עדיין לא קיבלה שיפוי בגינן.



רישום כספי תמיכה מהמדינה - הממשלה מגיעה להסדרים כספיים עם קופות החולים (הסכמי הייצוב ומבחני התמיכה בגין ייצוב). מטרת ההסדרים האלו היא לתמוך בקופות כדי לאפשר להן המשך פעילות שוטפת (רשת ביטחון) ולסייע להן לשמור על איזון תקציבי. מאחר שהכספים ניתנים לכללית לצורך איזון תקציבי, היא רשמת את ההכנסות המתקבלות מהמדינה בגין רשת ביטחון זו כהכנסות של הקופה מפעילות מגזר הקהילה אף על פי שבפועל פעילות בתי החולים היא שנמצאת בגירעון ואותה רשת הביטחון מאזנת. משרד הבריאות מכיר באופן הרישום הזה של הקופה. כך בשנת 2022 פעילות מגזר הקהילה של הכללית הוצגה בגירעון של 78 מיליון ש"ח, ופעילות בתי החולים הכלליים הוצגה בגירעון של 2.45 מיליארד ש"ח. לאחר רישום התמיכות וכספי רשת הביטחון שקיבלה הכללית מהמדינה בתוצאות מגזר הקהילה, מגזר זה הוצג בעודף של 2.2 מיליארד ש"ח. רישום זה של ההכנסות בדוחות הכספיים ובדוח המסכם של האגף לפיקוח על הקופות במשרד הבריאות כהכנסות של מגזר הקהילה מעוות את הצגת תוצאות הפעילות של כל אחד ממגזרי הפעילות של הכללית ומציג רווחיות חריגה בפעילות הקהילה, אשר עוד לפני קבלת התמיכות היו תוצאותיה מאוזנות ובחלק מהשנים אף עם עודף של הכנסות על הוצאות. אופן הצגה זה פוגע ביכולת להשוות נתונים על פעילות ארבע הקופות בקהילה ומעורר שאלות לגבי הצדקת כספי התמיכה, הצורך בהרחבת שירותים לחברי הקופה וקיצור תורים לרופאים בקהילה.



גירעונות המרכזים הרפואיים (מגזר בתי החולים) של הכללית - שיעור הגירעון בבתי החולים של הכללית בשנים 2019 - 2022 היה כ-20% ממחזור הפעולות, ואילו בבתי החולים הממשלתיים שיעור הגירעון היה כ-5% - 9% בשנים 2019 - 2021 ועודף בשיעור של 11% בשנת 2022. לבתי החולים של הכללית אין תאגידי בריאות², ובשל צורת ההעסקה של רוב עובדי הכללית (שכירים, בהתאם להסכמים קיבוציים), הפעילות בשעות אחר הצהריים מוגבלת למתן שירותים מסוימים באמצעות פרויקט קיצור תורים. עלות השירותים לאחר שעות העבודה הרגילות גבוהה במיוחד, כך שמבחינת הקופה אין בכך כדאיות כלכלית. נוסף על כך, הגדלת היקף השירותים בבתי החולים שבבעלותה עשויה להגדיל את הכנסותיהם אך בד בבד להגדיל גם את הוצאות הקהילה ואת גירעונה של הקופה. כתוצאה מכך תשתיות בתי החולים של הכללית אינן מנוצלות במלואן (למשל אי-ניצול חלק מחדרי הניתוח מהשעה 15:00), ותורי ההמתנה לקבלת חלק מהשירותים הרפואיים נותרים ארוכים.

מועד העברת כספי תמיכות לקופות החולים - יתרת המזומנים של הכללית לשנים 2020 - 2022 אינה משקפת את המצב בפועל במרבית ימי השנה, שכן בשנים אלו נחתמו מבחני התמיכה שבמסגרתם הועברו כספי התמיכות לקופות במהלך חודש דצמבר של אותה השנה, והממשלה העבירה יותר מכ-60% מסכומי התמיכות לשנים אלו רק בחודש האחרון של השנה. העיכוב בהעברה של כספי התמיכות ממשרדי הבריאות והאוצר לכללית - כ-2.3 מיליארד ש"ח (וליתר הקופות) מקשה על הקופה לנהל את תזרים המזומנים שלה, מייצר מצב של אי-ודאות לגבי התקציב אשר יעמוד לרשותה לצורך מימון פעילותה השוטפת ופוגע ביכולתה לתכנן את פעילותה, להציב יעדים ולנקוט פעולות לחיסכון ולהתייעלות. הדבר גם מקשה על משרד הבריאות למלא באופן מיטבי את תפקידו כמאסדר (רגולטור) של מערכת הבריאות.

גירעונות - (א) הגירעון בנכסים נטו לשימוש לפעילות³ של הכללית עלה מ-9.5 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.21 ל-10.6 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.22. בשלוש קופות החולים האחרות: מכבי, מאוחדת ולאומית, הגירעון בנכסים נטו לשימוש לפעילות נכון ל-31.12.22 היה 2.4, 2.7 ו-1.8 מיליארד ש"ח, בהתאמה. (ב) הגירעון בהון החוזר של הכללית בשנת 2022 גדל במיליארד ש"ח ביחס ל-2021 והסתכם ב-5.7 מיליארד ש"ח. גם בשלוש קופות החולים האחרות היה הגירעון בהון החוזר גדול יותר בשנת 2022. הגידול בגירעון בהון עלול להעיד על קשיים של הקופות בתשלום התחייבויותיהן ועל הצורך שלהן בתמיכות הולכות וגדלות מהמדינה כדי לבצע תשלומים.

ימי אשראי ספקים - מספר ימי האשראי הממוצע לספקים בכללית עלה מ-62 ימים בשנת 2019 ל-68 ימים בשנת 2022 (עלייה של כ-10%). עיכוב זה מביא לפגיעה בספקים שנאלצים לשאת בנטל מימוני כבד. אי-החלת חוק מוסר תשלומים על קופות החולים

2 תאגידי הבריאות בבתי החולים הממשלתיים מבצעים פעילות רפואית בשעות אחר הצהריים והערב וכן מחקר רפואי. פעילותם מוסדרת בתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות), התשס"ב-2002.

3 לקופה רכוש קבוע ייעודי, שהיא נזקקת לו כדי לספק את שירותיה הייחודיים, ויתרת הרכוש הקבוע שלה אינה מייצגת בהכרח זרם חיובי נטו של הטבות כלכליות עתידיות, כמקובל בחברה עסקית רגילה (שווי שימוש). עודף (גירעון) בנכסים נטו לשימוש לפעילות מחושב באמצעות הפחתת יתרת הרכוש הקבוע של הקופה מהעודף (גירעון) בנכסים המוצגים בדוחות הכספיים.



מאפשרת להן לקבוע את תנאי התשלום לספקים על פי שיקול דעתן. במקרה של הכללית מדובר על שוטף פלוס 93 - פרק זמן ארוך יותר מזה שקבע חוק מוסר תשלומים.

הוצאות הנהלה וכלליות לנפש (לחבר בקופה) - (א) משרד הבריאות אינו בוחן את הוצאות הנהלה והכלליות לנפש של קופות החולים במסגרת הדוח המסכם של האגף לפיקוח על הקופות, במטרה לשפר את יעילותן. (ב) בשנת 2022 הסתכמו הוצאות הנהלה וכלליות לנפש בכללית ב-172 ש"ח, במכבי ב-241 ש"ח, במאוחדת ב-189 ש"ח ובלאומית ב-419 ש"ח (הוצאה הגבוהה בכ-120% מזו שבמאוחדת). (ג) בחינת הוצאות הנהלה וכלליות לנפש של הכללית מצביעה על גידול של 12% בשנים 2019 - 2022 - מ-154 ש"ח ל-172 ש"ח לנפש, פי 12 מהגידול בהוצאות כאמור של מכבי (ההוצאה במכבי גדלה ב-1% ובכללית - ב-12%).

היתרי החזקה בחברות בנות של שירותי בריאות כללית - רק למחצית מהחברות בנות של הכללית ניתן היתר החזקה בפועל (חמש מתוך עשר). דיוני משרד הבריאות, משרד האוצר והכללית לגבי היתרי החזקה של מכון מור ושל.ה החלו כבר בשנת 2013; לגבי שתי חברות בנות של מכון מור החלו הדיונים בשנים 2020 ו-2023; ולגבי חברה נוספת טרם החלו דיונים. נכון לדצמבר 2022 היה ההון העצמי (יתרת העודפים) של חברות הבנות יותר ממיליארד ש"ח. בנסיבות שתוארו פועלים שר הבריאות ושר האוצר וכן הכללית שלא בהתאם להוראות מפורשות בחוק ביטוח בריאות, שלפיהן תנאי לרכישה או החזקה בתאגיד הוא מתן היתר לכך מראש של שר הבריאות ושר האוצר. היעדר היתרי החזקה חתומים מגביל את דרכי הפיקוח והבקרה של משרדי הבריאות והאוצר על חברות הבנות של הכללית, וייתכן מצב שבו מתרחבים העיסוקים של החברות לתחומים שאינם מותרים, וכן מתומחרים שירותים שהן נותנות לקופה ללא פיקוח. נוסף על כך הדבר מביא גם לצבירת רווחים בחלק מחברות הבנות בלי שאלו יחזרו כדיבידנדים לקופה וישמשו לטובת שירותי בריאות לחברי הכללית. רווחים אלו הצטברו להיקף של כ-1 מיליארד ש"ח, ו-85% ממנו (892 מיליון ש"ח) נבע ממכון מור ו-6% (59 מיליון ש"ח) מש.ל.ה - חברות בנות שטרם נחתם עבורן היתר החזקה.

רישום רכוש קבוע בדוחות הכספיים - הכללית מציגה בדוחותיה הכספיים את הרכוש הקבוע בהתאם לעלותו בעת הרכישה. העלות המופחתת של הרכוש הקבוע לשנת 2022 הסתכמה בכ-10.3 מיליארד ש"ח. הצגה זו אומנם אפשרית על פי כללי החשבונאות אך היא אינה מאפשרת לעמוד על השווי הריאלי של נכסי הרכוש הקבוע. בהיעדר שווי (לרבות בדרך של מתן גילוי כנתון בביאורים לדוחות) ייתכן פער בנוגע לשווי הנכסים ואף "רזרבה סמויה" שמשקפת נכס שניתן לכאורה לממש. כך לדוגמה, ב-2012 נמכר לאחר השבחה נכס של הכללית ששימש כמרכז אספקה בדרך בגין בתל אביב בתמורה לכ-240 מיליון ש"ח. נכס זה היה רשום במאזן הקופה⁴ בערך של כ-60 מיליון ש"ח.

נכסים שבבעלות הכללית - בשנים האחרונות, 2018 - 2022, המשיכה הכללית הן לרכוש שטחים למרפאות (שלוש מרפאות בעלות כוללת של כ-40 מיליון ש"ח) והן לשכור שטחים למרפאות (94 מרפאות בעלות שכירות שנתית של כ-38 מיליון ש"ח). המשמעות הכלכלית היא שבראייה ארוכת טווח אפשר שההוצאה עבור שכירת השטחים תהיה גבוהה ביחס לחלופת הרכישה של אותם הנכסים. נוסף על כך, אף על פי שהפיילוט שעשתה הכללית



בירושלים הניב פוטנציאל להשבחה של שמונה נכסים שאומדן השבחתם הוערך בכ-500 מיליון ש"ח, היא לא השלימה את הפיילוט לבחינה כלל-ארצית של כל הנכסים שבבעלותה כדי לאתר נכסים נוספים שניתן להשביח, ואף שחלפו שבע שנים מאז בוצע המיפוי הראשוני, הכללית לא החלה בהליך ההשבחה בירושלים. עוד עלה כי הקופה אינה בוחנת באופן תדיר את השבחתם או העברתם של נכסים בבעלות הקופה, הנמצאים באזורי ביקוש גבוהים מאוד שבהם שווי הקרקע הוא מהגבוהים במדינה, אך הם אינם משמשים כמרפאות ולכן אין חובה שיימצאו במקומם, לאזורים אחרים.

מדד כלכלי לבחינת יעילות הנדל"ן של מרפאה - עבור 38% מהמרפאות הראשוניות מדד יעילות הנדל"ן (מספר שעות הרופאים והמטפלים ביחס לשעות הפתיחה ומספר החדרים במרפאה) קטן מ-70% - הכללית קבעה שמרפאה תיחשב יעילה אם מדד היעילות שלה גבוה מערך זה. המשמעות היא שהמרפאה אינה ממצה את שטח הנדל"ן שעומד לרשותה כדי לספק את מרב השירותים הרפואיים, ולחלופין, שטח הנדל"ן גדול ביחס להיקף הפעילות שנעשית בו, דבר הכרוך בעלויות יתר לקופה.

הטבות ייחודיות לעובדי הכללית - בעקבות פסק הדין של בג"ץ, החל בנובמבר 2012 ועד אוקטובר 2013 דנו משרדי הבריאות והאוצר עם הכללית באפשרות להפסיק את מתן ההטבות לעובדים ולהמירן לתגמול כספי. הדיונים לא הגיעו לכלל סיכום בשל התנגדות מצד ארגוני העובדים של הקופה ובכלל זה גם ארגון הרופאים. בהסכם הייצוב שחתמו משרדי הבריאות והאוצר עם הכללית לשנים 2017 - 2019 נאסר על הכללית להעניק את הטבות הפרסונל לעובדים שהחלו את עבודתם בקופה לאחר ינואר 2019. בעקבות התנגדות של ארגון העובדים הכללית לא עמדה בכך, ולכן לא קיבלה בשנת 2019 סכום של 100 מיליון ש"ח לטובת פיתוח בתי החולים וסכום נוסף של 10 מיליון ש"ח מהתמיכה השוטפת. בשנים שלאחר מכן המשיכה הכללית במתן ההטבה גם לעובדים חדשים אף שזו אסורה על פי הסכם הייצוב של הקופה; משרד הבריאות לא נקט צעדים כלשהם נגד הקופה.

ייצוג הולם בדירקטוריון הכללית - כדי לעמוד בדרישות הייצוג ההולם בדירקטוריון הכללית, כפי שנקבע בתקנון הקופה ובדומה לנקבע בחוק החברות הממשלתיות, נדרש היה שכמחצית מחברי הדירקטוריון יהיו נשים, כלומר חמש עד שש נשים, אך בפועל חברות בדירקטוריון רק שלוש נשים; ייצוג הולם של החברה הערבית היה דורש בהתאם שיהיו שלושה דירקטורים מהחברה הערבית, אך בפועל יש בו רק נציג אחד; ייצוג הולם של החברה החרדית היה דורש בהתאם שיהיה דירקטור אחד מהחברה החרדית, אך בפועל אין בו אף דירקטור חרדי. במרץ 2024, לקראת סיכום דוח הביקורת, מינתה הכללית דירקטורית מהחברה החרדית.

השקעה ברכוש קבוע - ההשקעה של הכללית ברכוש הקבוע בכלל בתי החולים הכלליים שבבעלותה הסתכמה בשנים 2018 - 2021 בכ-2.2 מיליארד ש"ח, והיא גדולה מהוצאות הפחת שהסתכמו בכ-1.5 מיליארד ש"ח, דבר המעיד על שמירת ערך סך הנכסים של הקופה.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הבריאות ומשרד האוצר, יעקבו אחר יישום המתווה שאושר בדצמבר 2023 ויבחנו את האפקטיביות שלו בנוגע לעצירת מגמת הגידול בגירעונות קופות החולים, כדי שהשירות לציבור לא ייפגע. על משרד הבריאות לבחון את צורכי קופות החולים בהתחשב הן בגידול האוכלוסייה והארכת תוחלת החיים והן בהתפתחויות הטכנולוגיות ותשומותיהן הרלוונטיות, ועל בסיס ממצאי הבחינה להבין מה הם הסיכונים למערכת הבריאות, העלולים לפגוע בחוסנה הכלכלי ובבריאות הציבור, ולקבוע את סדר העדיפות להקצאת התקציב עבור סל שירותי הבריאות.

מומלץ שמשרד הבריאות יבחן מודל תמיכה אשר ייתן מענה לגירעון הקופה מפעילות בתי החולים שבבעלותה ויאפשר להציג בדוחות הכספיים של הכללית את כספי התמיכה בהתאם לפעילות שבה הם תומכים, כך שהתוצאות הכספיות, כפי שהן מוצגות בדוחות הכספיים לאחר רישום התמיכות, ישקפו נאמנה את הפעילות של כל אחד ממגזרי הפעילות (קהילה ובתי החולים).

מומלץ שהכללית, בשיתוף משרד הבריאות, יבחנו את הרחבת פעילות בתי החולים שבבעלות הקופה, בעיקר בתחומים שבהם יש תורים ארוכים לקבלת השירות (למשל אי-ניצול חלק מחדרי הניתוח מהשעה 15:00) וכך יאפשרו את הגדלת תפוקותיהם, תוך שמירה על יציבותה הפיננסית של הקופה. כמו כן, מומלץ כי משרדי הבריאות והאוצר יבחנו את כלל הסיבות לפערים בשיעור העודף (גירעון) הגולמי בין בתי החולים של הכללית לבתי החולים הממשלתיים, ובהתאם לתוצאות הבדיקה יבחנו את האפשרות להנחות את הכללית, כך שהקופה תגדיל את פעילות בתי החולים שלה במסגרת פרויקט קיצור תורים או בדרך אחרת שתגרום לקיצורם.

מומלץ כי משרד הבריאות ומשרד האוצר יוודאו שהמועדים להעברת כספי התמיכות שלא הוטמעו בסל הבריאות יתאימו למועדי התשלומים של הקופות עבור הפעילויות שבגינן הן זכאיות לקבל את כספי התמיכה. כך ניתן יהיה לשפר את רמת הוודאות התקציבית שבה פועלות הקופות ולהקל עליהן לנהל את תזרימי המזומנים שלהן.

כדי לשפר את תנאי התשלום לספקים, מומלץ כי משרד הבריאות, משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה יקדמו את אישור המתווה שיאפשר את החלת התקנות שהותקנו מכוח חוק מוסר תשלומים על מוסדות הבריאות וקופות החולים.

נוכח הקבוע בחוק, על משרד הבריאות ומשרד האוצר, וכן על הכללית להסדיר בהקדם את היתרי החזקה לחברות הבנות של הכללית, לצורך עמידה בהוראות החוק, ובאופן שיאפשר בין היתר את חלוקת הרווחים שלהן שהצטברו לסכום גדול ביותר של כמיליארד ש"ח. על שר הבריאות ושר האוצר לפעול בהתאם לקבוע בחוק ולוודא כי יינתנו היתרי החזקה לכללית בעבור החברות הבנות שלה.

מומלץ כי לצורך בדיקת הנכסים הקיימים הכללית תמפה את המרפאות שבהן ניצולת הנדל"ן נמוכה, תבחן את הסיבות להיעדר היעילות ותגבש בשיתוף המחוזות תוכנית עבור כל מרפאה לביצוע פעולות שישפרו את היעילות ובכך תמקסם את השימוש במשאבים העומדים לרשות הקופה. ראוי שבמסגרת מהלך זה יישמר הכלל שקבע חוק ביטוח בריאות



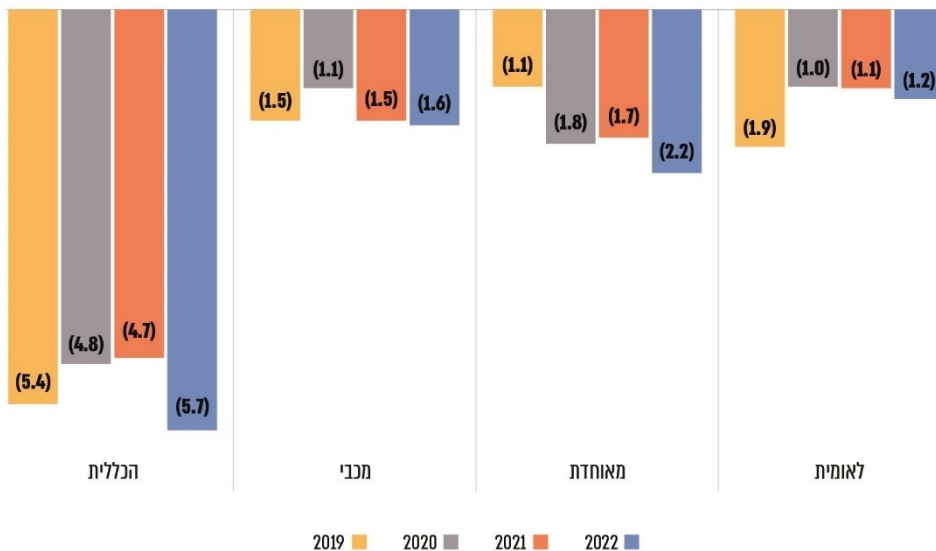
שלפיו שירותי הבריאות יינתנו במסגרת מקורות המימון העומדים לרשות הקופה באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח.

מומלץ כי הכללית תפעל בהתאם לאסטרטגיה לניהול הנדל"ן שהיא גיבשה כדי למצות ביעילות את ערכם של נכסי הנדל"ן שהיא מפעילה. מומלץ גם שהיא תכין תוכנית עבודה לניהול נכסי הנדל"ן החדשים, שאותם היא קונה או שוכרת, שתשקף את עקרונות מדיניותה בתחום זה. עוד מומלץ כי הכללית תמפה ותאפיין את כלל הנכסים שבבעלותה ושתקבע את האסטרטגיה הניהולית המתאימה והנכונה לכל אחד מהם, וכי ועדת הכספים של דירקטוריון הקופה תעקוב אחר יישום האסטרטגיה הניהולית של הקופה.

על משרד הבריאות לפעול, בשיתוף משרד האוצר והכללית להסדרת סוגיית ההטבות לפרסונל ולנהוג בהתאם להסדרה שתושג ובהתאם לאמור בהסכם הייצוב שחתם עם הכללית. על ההסדרה להיות תואמת את הנחיית בית המשפט העליון שהורה למשרד הבריאות לבחון את הסוגיה ולגבש מסקנות לגבי האפשרות לעבור ממשטר של זכויות יתר והטבות בעין, למשטר של גמול כספי המשולב בשכר והתואם את עקרונות המשפט המינהלי.

מומלץ כי הקופה תפעל לקידום הייצוג ההולם של כל חלקי החברה הישראלית בקרב הדירקטוריון, בהתאם לקבוע בתקנון.

הגירעון בהון החוזר של קופות החולים, 2019 - 2022 (במיליארדי ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים של קופות החולים לשנים 2019 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

שירותי בריאות כללית היא קופת החולים הגדולה במדינה. בסוף שנת 2022 היו חברים בקופה כ-4.8 מיליון חברים שהם כ-51% מתושבי ישראל, ובעלותה 14 בתי חולים הפרוסים ברחבי המדינה. כגוף הפועל למען הציבור יש חשיבות לשמירה על איתנותה הפיננסית ועל התנהלותה התקינה והמיטבית של הכללית לטובת חבריה.

בביקורת עלה כי בהשוואה לשנים 2019 - 2021 חלה הרעה במצבה הכספי של הכללית בשנת 2022. מניתוח היחסים הפיננסיים של הקופה עלה כי הגירעון בהון החוזר של הכללית עלול להעמיק את המשבר התזרימי ולהקשות את תפקודה השוטף. המלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר 2023 עלולה להרע את מצבה הכספי של הקופה שכן הוצאותיה צפויות לגדול בכחצי מיליארד ש"ח, לפי הערכת הקופה בסוף אוקטובר 2023 - מועד שבו הקופה עדיין לא קיבלה שיפוי בגינן. משרדי הבריאות והאוצר וכן הכללית לא הסדירו את פעילות כל חברות הבנות של הקופה בדרך של היתרי החזקה, כנדרש על פי חוק ביטוח בריאות, דבר המגביל את דרכי הפיקוח והבקרה של המשרדים על פעילות החברות שלהן יתרת עודפים של כמיליארד ש"ח ומעבד העברת רווחים מהן לכללית. לכללית, אשר בבעלותה נדל"ן בשווי רב, יש שיעור גדול של מרפאות שעבורן מדד היעילות שקבעה הקופה (מספר שעות הרופאים והמטפלים ביחס לשעות הפתיחה ומספר החדרים במרפאה) נמוך מהסף שנקבע. הקופה לא השלימה פיילוט שעשתה בירושלים שהניב פוטנציאל להשבחה של שמונה נכסים לבחינה כלל-ארצית של כל הנכסים שבבעלותה כדי לאתר נכסים נוספים שניתן להשביח. הכללית לא עמדה בהוראות הסכם הייצוב בנושא הפסקת הענקת זכויות יתר והטבות לעובדים חדשים, ולהערכתה סך ההטבות לעובדיה ולגמלאיה מסתכם בכ-70 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2019 - 2022. בדירקטוריון ובמועצת הכללית אין ייצוג הולם לחברה הערבית, לחברה החרדית ולנשים.

מומלץ כי הכללית תפעל כדי להגיע לאיזון בכל תחומי פעילותה, ובפרט בדרך של הרחבת הפעילות במגזר בתי החולים תוך ניצול היתרון לגודל שממנו נהנית הקופה וכן שתמפה ותאפיין את כלל הנכסים שבבעלותה ושתקבע את האסטרטגיה הניהולית המתאימה והנכונה לכל אחד מהם. מומלץ שמשרד הבריאות יפעל להגביר את הוודאות התקציבית של קופות החולים ויבחן בשיתוף עם קופות החולים ומשרד האוצר את המנגנונים שלפיהם מתעדכן תקציב סל הבריאות כך שאלו ישיגו את מטרתם, וכך תיפסק מגמת הגידול בגירעונות קופות החולים. כמו כן, על משרד הבריאות, משרד האוצר והכללית להסדיר את היתרי החזקה לחברות הבנות של הכללית בהקדם האפשרי לצורך עמידה בהוראות החוק.

קידום כלל הנושאים שעלו בדוח על ידי הנהלת הקופה ומשרד הבריאות בשיתוף כלל הגורמים, יביא לניצול מיטבי של תקציב הכללית, של משאביה ושל היתרונות הגלומים בגודל ובמבנה שלה כקופת חולים המספקת שירותי בריאות בקהילה לכמחצית מתושבי המדינה וכבעלים של בתי חולים בפריסה ארצית.

