

המוסדות המנהלים, הסטנדרדים לשירות והיבטים של המצב הכספי

תקציר

מגן דוד אדום (להלן - מד"א) הוא אגודה, שהקמתה הוסדרה בחוק מגן דוד אדום, תש"י-1950. מטרות מד"א הן: 1. למלא את התפקידים של אגודה ארצית, על פי אמנת ג'נבה, כמוגדר בחוק, ולהיות לצורך זה שירות עזר לשירות הרפואי של צה"ל בזמן מלחמה, ולהתכונן לכך בזמן שלום. 2. לקיים לטובת כלל התושבים שירותי עזרה ראשונה. 3. לקיים לטובת כלל התושבים שירות של אגירת דם, פלסמה ומוצרי לוואי שלהם. 4. למלא כל תפקיד נוסף שייקבע בתקנון האגודה.

המוסדות המנהלים של מד"א הם: נשיא המתמנה בידי נשיא המדינה; ועידה המתקיימת אחת לארבע שנים והיא אסיפה כללית של נציגי המתנדבים; מועצה ארצית המורכבת מ-45 חברים ובראשה נשיא מד"א. הרכב המועצה - שליש מתנדבים, שליש נציגי ציבור ושליש נציגי ממשלה; הוועד הפועל - מונה 11 חברים שתפקידם לנהל את האגודה; הנהלת מד"א, ובראשה המנכ"ל.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה במד"א את פעילות המוסדות המנהלים ומינוי חבריהם; הסטנדרדים לשירות והיבטים של המצב הכספי.

הועלה כי בתקופה מאוקטובר 1996 ועד יולי 2001 - במשך כחמש שנים - מינו שרי הבריאות, שרי האוצר וועדת המינויים הממשלתית עשרות מינויים למוסדות המנהלים של מד"א בלי שהגישו אותם תחילה לאישור הוועדה לבדיקת מינויים, כמתחייב על פי חוק החברות הממשלתיות. גם לאחר שפורסמה חוות דעת בנושא מטעם משרד המשפטים באוקטובר 2000, לא פעלו משרד הבריאות, משרד המשפטים ומד"א בנדון - חברי מועצת מד"א ושאר בעלי התפקידים בארגון, שמינוים נעשה בידי הממשלה או שר או באישורם, לא הוגשו מיד לאחר קבלת חוות הדעת, לבדיקת כשירות לוועדה לבדיקת מינויים. יתר על כן, גם שישה נציגים חדשים שמינו שרי הבריאות

במהלך שנת 2001, השתתפו בדיוני המועצה, ואף הצביעו בה, טרם שנתקבל אישור הוועדה לבדיקת מינויים. אחד מהנציגים האלה, לא אושר לבסוף בידי הוועדה לבדיקת מינויים.

ממארכ 1997 ועד ספטמבר 2001 כיהנו לסירוגין 16 נציגים מטעם שרי הבריאות השונים במועצת מד"א, במשרות של ארבעה נציגים מטעם שרי הבריאות במועצה; עובדה הגורמת לחוסר רציפות בטיפול בנושאים שעל סדר היום. במשך שנתיים לא מינה שר האוצר נציג למועצת מד"א במקום עובדת שפרשה ממשרד האוצר, וכל אותו זמן כיהן במועצת מד"א רק נציג אחד של השר במקום שניים כדרוש. גם תדירות החלפתם של נציגי שר האוצר בוועד הפועל בשנים 1997-2001 היתה גבוהה - כל אימת שנציג עבר לתפקיד אחר במשרד האוצר הוא הוחלף. עובדה זו גרמה לחוסר רציפות בטיפול בנושאים שעל סדר היום. מאפריל 2001 ועד ספטמבר 2001 לא היה נציג כלל בוועד הפועל.

עם חילופי שרי הבריאות ביולי 1999 מינה שר הבריאות החדש, הרב שלמה בניזרי, את ארבעת עוזריו למועצת מד"א, על אף שבאותו מועד כבר כיהנו במועצה שלושה מנציגי שרי הבריאות הקודם. במשך שישה חודשים כיהנו על פי הרישומים ובניגוד לתקנון שבעה חברי מועצה מטעם שרי הבריאות במקום ארבעה; עם מינוי ארבעת הנציגים החדשים אולצו שלושת הנציגים הקודמים לעזוב, על אף שהמשיכו לעבוד במערכת הבריאות באותו תפקיד ולפי התקנון לא היתה סיבה מספקת להפסקת חברותם במועצה לפני סיום כהונתה (יוני 2001).

נמצאו שלושה מקרים שבהם עזבו נציגי שרי הבריאות את משרד הבריאות יחד עם השר שמינה אותם, אולם המשיכו, בניגוד לתקנון מד"א, בתפקידם במוסדות המנהלים במד"א.

ועדת המינויים הממשלתית, בראשות מנכ"ל משרד הבריאות, לא דאגה לקבל מגוון ראוי של מועמדים, כך שתוכל לבחור מתוכם את המתאימים ביותר בתחילת הכהונה ובעת החלפה במהלכה. לא נמצא כי הוועדה בדקה אם המועמדים עומדים בתנאי הכשירות לפי חוק החברות הממשלתיות, ולגבי מועמדים בעלי זיקה פוליטית - אם הם בעלי כישורים מיוחדים. נמצא, כי ארבעה מתשעת המועמדים שנבחרו בשנת 1997 למועצה ה-16 היו חברי מרכז מפלגה, וכן גם חמישה נציגים נוספים שמונו בהמשך. הוועדה אישרה מועמד למועצת מד"א, חבר מרכז מפלגה, לאחר שאותו מועמד נפסל שנה קודם לכן בוועדה לבדיקת מינויים מלכהן כדירקטור ברשות ממשלתית, בהעדר כישורים מיוחדים כנדרש בחוק. ועדת המינויים הממשלתית לא ידעה על כך.

ועדת המינויים של נשיא מד"א שפעלה במארס 1997, והיתה אמורה לבחור מועמדים למועצה, בחרה את חמשת חבריה כחברי מועצת מד"א, ולאחר מכן שלושה נציגים נוספים. גם ארבעה חברי ועדת המינויים שפעלה בשנת 2001 בחרו את עצמם כחברי מועצה.

לא נקבעו מדדי כשירות מזעריים לגבי נציגי המתנדבים במועצת מד"א, והבחירה נעשית בבחירות אישיות במהלך ועידת מד"א. אין נהלים ברורים לגבי חשאינות הבחירות בקרב מתנדבי מד"א בוועידה הארצית. נמצא, שאין נציגות למתנדבי דרום הארץ במועצת מד"א, אף על פי שחלק מהנציגים לוועידת מד"א מתגוררים בדרום הארץ. המתנדבים לא קבעו הליך מסודר מראש של בחירת נציגיהם לוועד הפועל באמצעות ועדת בחירה, כולל מדדים קבועים מראש והליך שבסופו ההמלצות יעלו להצבעה, אלא בחרו את נציגיהם כשעה לפני הכינוס הראשון של מועצת מד"א.

אשר לפעילות המועצה - הועלה, כי ספק אם היא מילאה אחר ייעודה בשנתיים האחרונות לפעילותה; כך גם כתבו למשרד מבקר המדינה יו"ר הוועד הפועל של מד"א, רפרנט בריאות לשעבר באגף התקציבים וסגן החשב הכללי באוצר. הועלה, ששיעור הנוכחות בדיוניה היה נמוך מאוד והוא נע בין 33% ל-62%: נציגי המתנדבים באו בממוצע ל-76% מהדיונים; נציגי ועדת המינויים הממשלתית ל-45% מהדיונים; נציגי השלטון המקומי ל-24% מהדיונים; נציגי שר האוצר ל-27% מהדיונים; נציגי שר הבריאות ל-48% מהדיונים; נציגי ההסתדרות הרפואית בישראל ל-23% מהדיונים ונציגי נשיא מד"א ל-34% מהדיונים. ההיעדרויות הרבות מהדיונים מצביעות על חוסר ידע של מהות התפקיד ושל האחריות המוטלת על ממלא התפקיד. נשיא מד"א מיעט לפנות לחברים שלא נכחו בשתי ישיבות מועצה או יותר כדי לקבל מהם הסבר להיעדרותם. לא נמצא מקרה בו הופסקה כהונתו של חבר מועצה עקב ההיעדרויות, למרות ריבוי. נשיא מד"א לא הפנה את תשומת לב הגורמים הממנים להיעדרויות נציגיהם ולא דרש את החלפת הנציג; גם שמונת נציגיו של הנשיא עצמו, מיעטו לבוא ולא טופלו בהתאם להוראת התקנון. מד"א לא קבע מנגנון ונהלים למסירת חומר לחברי מועצה, הנושאים באחריות דירקטורים לפעילות מד"א ונדרשים להם כלים כדי לממש את אחריותם.

נשיא מד"א פיזר את מועצת מד"א ה-16 ביוני 2001 וקיימת מחלוקת במועצת מד"א האם הפיזור נעשה בהתאם לתקנון. במשך שלושה חודשים הוא לא כינס את המועצה החדשה, אף על פי שמונו כבר יותר משליש החברים, ובתקופה זו לא היתה למד"א מועצה כלל. המועצה החדשה כונסה בספטמבר 2001, וגם אז בהרכב חסר וביוזמת 15 חברי מועצה ולא ביוזמת נשיא מד"א. באותו כינוס בוצע הליך של בחירות בלבד. מאז ועד 20.2.02 לא כינס הנשיא

ישיבת מועצה. במשך תקופה של כשמונה חודשים לא התקיימה בקרה של המועצה או ועדותיה על החלטות שהתקבלו בארגון. במועד הביקורת נוצר במד"א מצב לא תקין: המועצה פוזרה ולמעשה לא היתה קיימת והוועד הפועל לא היה פעיל במשך כשלושה חודשים, כל אחד מסיבותיו. הדבר הוא בניגוד לתקנון מד"א שקובע קיום ישיבת הוועד הפועל אחת לחודש לפחות.

גם הנוכחות בדיוני הוועד הפועל היתה נמוכה: בשנת 2000 באה נציגת השלטון המקומי רק ל- 32% מהישיבות; נציג שר האוצר - רק ל-52% מהישיבות, והנציג שהחליפו בא רק ל-57% מהישיבות; נציג ההסתדרות הרפואית בישראל - רק ל-56% מהישיבות; נציג אחד מהמתנדבים בא רק ל-51% מהישיבות ונציג אחד של שר הבריאות בא ל-73% מהישיבות. במקרים רבים שבהם לא באו חברי הוועד הפועל ליותר משלושה דיונים רצופים, לא ננקטו נגדם כל צעדים. רק במקרים מועטים כתב יו"ר הוועד הפועל לנציגים והזהירם או פיטרם.

מבין 45 חברי מועצת מד"א 22 שימשו כחברים בוועדות הוועד הפועל, בהם גם סגני נשיא מד"א שאחראים לניהול המועצה בהעדר נשיא. בכך ניטלה מהמועצה אפשרות הביקורת, ולמעשה היא נוטרלה מאחד מתפקידיה העיקריים, שהוא הפיקוח על הוועד הפועל. נוצר מצב בו חלק גדול מחברי המועצה הם בעלי עניין בוועד הפועל ובוועדותיו, וקיים למעשה ניגוד עניינים בין תפקידם במועצה לבין תפקידם בוועד הפועל.

נמצאו ליקויים בהליך הקמת ועדות המועצה בידי נשיא מד"א ובסדרי מינוי חבריהן. הועלה שהוועדות שהוקמו כמעט לא פעלו.

חוק מד"א ותקנון מד"א אינם מעודכנים. נמצאו סתירות רבות בין תקנון מד"א לבין קובץ נוהלי הוועד הפועל. נושאים רבים הקשורים למינויים למוסדות המנהלים, תפקידם וסמכויותיהם של המוסדות אינם ברורים, ויש להבהירם.

משרד הבריאות ומד"א לא קבעו סטנדרדים וקריטריונים נדרשים לזמני תגובה ולזמני הזנקה של אמבולנסים וצוות רפואי, ולא חל על מד"א כל סטנדרד מחייב בנושא זה. משרד הבריאות בשיתוף מד"א לא הגדירו מהו הצוות הנדרש לפינוי באמבולנס, מהי ההכשרה הנדרשת ואיזה ציוד רפואי צריך להיות באמבולנס, נושאים שהוגדרו בידי מד"א אך לא אושרו בידי המשרד. מוצע, שמשרד הבריאות ומד"א ישקלו פרסום "אמנת שירות" לאזרח שתקבע את התחייבויותיו של מד"א.

הועלה, כי הצעות התקציב מובאות לאישור הוועד הפועל באיחור ניכר, דבר שפוגע ביכולת התכנון והביצוע הכספי של הארגון. המועצה זנה בהן כמה חודשים לאחר תחילת שנת התקציב, ולעתים חצי שנה לאחר שהארגון כבר

פעל על פיהן. דבר זה מרוקן מתוכן את פיקוח המועצה על פעולות הוועד הפועל.

מאז תחילת 1998 לא עדכן מד"א את תכנית העבודה התלת-שנתית שלו. בהעדר תכנית כזאת, התכנון של מד"א לטווח הארוך עלול להיפגע. היו איחורים בהגשת תכניות העבודה השנתיות, הוועד הפועל דן בהן באיחור ניכר, ולאחר ששנת התקציב שאליה מתייחסת התכנית כבר החלה. לא היה תיאום בין תכניות העבודה לתקציבים השנתיים. הוועד הפועל לא אישר את תכנית העבודה לשנת 2001.

המלצות של גורמים שונים לנהל את מערך שירותי הדם כיחידה בעלת תקציב ומערכת חשבונות נפרדים, שיוכלו לשקף בבהירות את הכנסותיו מול העלויות של פעולותיו, לא בוצעו. מזידה כלכלית-חשבונאית נאותה של ההכנסות וההוצאות של מערך שירותי הדם נחוצה הן ליצירת קשר הוגן בין בנק הדם למד"א, והן לקביעת מחירים הוגנים למוצרי הדם.

במהלך שנת 1999 קיבל מד"א כ-93 מיליון ש"ח באופן חד-פעמי, כתוצאה מהסכם עם מפעל הפיס בגין אי-ביצוע הגרלות, וכן הסדרים שנערכו עם חברת הביטוח "אבנר" ועוד כמה חברות ביטוח, בגין חובות עבר עבור פינוי נפגעי תאונות דרכים. מד"א השתמש בכספים אלה לצורך כיסוי הגירעונות לאותה שנה, ולמימון פעילות שוטפת - מימון פרויקטים, תוספות שכר והרחבה ושיפור של השירות. מד"א השתמש בתקבולים חד-פעמיים למימון פעילות שוטפת, דבר המגדיל סעיפי הוצאה קבועים, שיהיה קשה להפחיתם בעתיד, אם יעלה הצורך בכך. הדבר עלול להביא ליצירת גירעונות.

בשנת 2001 היה תקציב השכר 205 מיליון ש"ח. בשנים 1999-2000 היתה עלות השכר במד"א גבוהה ב-11% מהתקציב שאושר לשכר. בשנת 1999 היה גובה החריגה מהתקציב - 17 מיליון ש"ח, ובשנת 2000 - 20 מיליון ש"ח. הגדלת הוצאות השכר ללא בקרה נאותה עלולה לפגוע בתפקודו של מד"א בעתיד.

על משרד הבריאות ומד"א לבחון במשותף את הנושאים שהועלו בדוח זה. עליהם לקבוע מהו המבנה המיטבי הראוי של המוסדות המנהלים של מד"א, מה ההרכב הנכון של כל מוסד, מיהם הנציגים הראוי שיכהנו בו ומה יהיה הליך מינוים, וכן עליהם להגדיר בבהירות מהן הסמכויות של כל מוסד. יש גם לנקוט צעדים שיבטיחו את האיתנות הכספית של הארגון.



מבוא ופעולות הביקורת

מגן דוד אדום (להלן - מד"א) הוא אגודה, שהקמתה הוסדרה בחוק מגן דוד אדום, תש"י-1950 (להלן - החוק). מטרת מד"א הן: 1. למלא את התפקידים של אגודה ארצית, על פי אמנת ז'נבה, כמוגדר בחוק, ולהיות לצורך זה שירות עזר לשירות הרפואי של צה"ל בזמן מלחמה, ולהתכונן לכך בזמן שלום. 2. לקיים לטובת כלל התושבים שירותי עזרה ראשונה. 3. לקיים לטובת כלל התושבים שירות של אגירת דם, פלסמה ומוצרי לוואי שלהם. 4. למלא כל תפקיד נוסף שייקבע בתקנון האגודה.

החוק קובע, כי שר הבריאות ממונה על ביצוע החוק וכי תקנון מד"א וכל שינוי או תיקון בו טעונים אישור שר הבריאות. תקנון מגן דוד אדום, התשנ"ב-1992 (להלן - תקנון מד"א), מקנה סמכויות לשר הבריאות: למנות ארבעה נציגי שר למועצת מד"א; לאשר מינוי מנכ"ל מד"א; לאשר פיזור הוועד הפועל.

מד"א מפעיל כ-90 תחנות ונקודות הזנקה של אמבולנסים כ-11 אזורים ברחבי הארץ. בנוסף, מוצבים עוד כ-220 אמבולנסים ביישובים, מפעלים ומוסדות, אותם מפעילים אנשי המקום (מהם עובדי מד"א, מהם עובדי השלטון המקומי ולעתים אחרים). מד"א מעניק שירותי רפואה דחופה, טרום אשפוזית, בכמה רמות: אמבולנסים רגילים; ניידות טיפול נמרץ (נט"ן) הכוללות רופא, חובש החייה בכיר, וחובש רפואת חירום המשמש גם כנהג; אמבולנסים לטיפול נמרץ (אט"ן), הכוללים חובש החייה בכיר וחובש רפואת חירום בלבד או נהג; תחנות עזרה ראשונה ניידות (תער"ן) המצוידות בציוד רב לעזרה ראשונה; ניידות דם המשמשות לניוד צוותים מתרמי דם ולהעברת הדם שנאסף לבנק הדם בתל השומר; צוותי מתנדבים (גדוד כוננים) המגיעים למקום האירוע עם רכבם הפרטי וציוד העזרה הראשונה וההחייאה שברשותם. האמבולנסים פועלים בשלוש משמרות, ומופעלים בידי עובדים, מתנדבים ובנות שירות לאומי בכל שעות היממה. תקציב מד"א לשנת 2001 היה כ-340 מיליון ש"ח.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה במד"א את פעילות המוסדות המנהלים ומינוי חבריהם; הסטנדרטים לשירות והיבטים של המצב הכספי. בדיקות השלמה נעשו עד פברואר 2002. הביקורת נעשתה בהנהלת מד"א בתל אביב, ובשירותי הדם בתל השומר; במשרד הבריאות (להלן - גס, המשרד) - בלשכת שר הבריאות, אצל עוזרת המנכ"ל האחראית לנושאי מד"א במשרד, ביחידת היועצת המשפטית וביחידת חשב המשרד; במשרד האוצר - באגף התקציבים וביחידת הממונה על השכר; במשרד ראש הממשלה - בוועדה לבדיקת מינויים בשירות הציבורי, במזכירות הממשלה ובנציבות שירות המדינה. הבדיקה התייחסה לתקופת הכהונה של המועצה ה-16 (להלן - המועצה הקודמת), ממאוס 1997 ועד לבחירתה ותחילת פעילותה של המועצה ה-17 (להלן - המועצה החדשה), בספטמבר 2001.

מבנה מד"א ומוסדותיו

נשיא מד"א : עומד בראש האגודה. מתמנה בידי נשיא המדינה.

הוועידה הארצית : אחת לארבע שנים מתקיימות אסיפות כלליות של המתנדבים בסניפים. באסיפות אלה בוחרים המתנדבים את נציגיהם לוועדי הסניפים ולוועידת מד"א הארבע-שנתית. בוועידה דנים המתנדבים בפעילות מד"א ובמגמות הארגון לעתיד, וכן בוחרים את נציגיהם למוסדות מד"א - 15 נציגים למועצה הארצית ונציגים נוספים לוועדות הוועידה.

המועצה הארצית : המועצה מורכבת מ-45 חברים ובראשה נשיא מד"א. הרכב חברי המועצה - שלישי נציגי מתנדבים, שלישי נציגי ציבור (שלושה נציגי השלטון המקומי, שלושה נציגי ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן - הר"י), שמונה "אנשי כלכלה ומינהל מקרב הציבור" וחבר אחד מטעם ועד העובדים הארצי), ושלישי נציגי ממשלה (ארבעה ימונו בידי שר הבריאות מקרב עובדי משרד הבריאות או מוסדות הרפואה הציבוריים ויהיו נציגיו, שניים ימונו בידי שר האוצר מקרב עובדי משרד האוצר ויהיו נציגי השר, ותשעה חברים ימונו בידי ועדת מינויים ממשלתית).

הוועד הפועל : הוועד הפועל בראשות יו"ר הוועד הפועל, מונה 11 חברים, מהם תשעה חברי מועצה, בהרכב יחסי זהה למועצה (שלושה מתנדבים, שלושה נציגי שרים ושלושה נציגי ציבור) ובנוסף עליהם יו"ר הוועד הפועל ומנכ"ל מד"א.

הנהלת מד"א : בראשה המנכ"ל, וחבריה - בעלי התפקידים במטה המרכזי ובהנהלות האזוריות. על פי סעיף 28(ג) לתקנון מד"א "המנכ"ל יעמוד בראש מערכת עובדי האגודה ומתנדביה בעת הפעלתם, והוא וכלל עובדי האגודה וממלאי התפקידים בה יהיו כפופים להחלטות הוועד הפועל ונתונים לפיקוחו".

סדרי המינויים למוסדות המנהלים

בשנת 1993 תוקן חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות) והוכנסו תנאי כשירות לכהונת דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית (סעיף 16א), לפיהם כשיר לכהן כדירקטור, תושב ישראל שמלאו לו 25 שנה לפחות, ושנתקיים בו אחד מאלה: 1. בעל תואר אקדמאי באחד מן המקצועות: כלכלה, מינהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי, הנדסה או לימודי עבודה, או שהוא בעל תואר אקדמי אחר או שהוא השלים לימודי השכלה גבוהה אחרת, הכול בתחום עיסוקה העיקרי של החברה. 2. הוא בעל ניסיון של חמש שנים לפחות באחד מאלה, או שהוא בעל ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בשניים או יותר מאלה: (א) בתפקיד בכיר

בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים ניכר. (ב) בכהונה ציבורית בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים. (ג) בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה. סעיפים 24(ג) ו-37(ג) בחוק החברות הממשלתיות קובעים את תנאי הכשירות לכהונת יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל.

על פי סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות הוקמה באותה שנה (1993) הוועדה הציבורית למינוי דירקטורים ומנהלים בחברות ממשלתיות ובתאגידים (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים), שתפקידה לבדוק כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל¹.

סעיף 60א בחוק זה קובע, כי הוראות סעיפים 16א, 18ב, 24(ג) ו-37(ג) יחולו גם על מינויים בתאגידים ובגופים אחרים שהוקמו בחוק "והכל אם המינוי נעשה בידי שר או בידי הממשלה, או בהמלצתם או באישורם של מי מהם, ובכפוף להוראות החוק או החיקוק שמכוחו מוקם התאגיד או הגוף". סעיף 60א(ב)(1) קובע, כי "בכל מקום שנאמר 'דירקטור', 'יושב ראש דירקטוריון' או 'מנהל כללי' כאילו נאמר - 'חבר מועצה, חבר רשות או חבר בגוף הממלא תפקיד דומה אף אם כינויו שונה, יושב ראש של אותם גופים או מנהל כללי בהם, לפי העניין'".

אי הגשת מועמדים לאישור הוועדה לבדיקת מינויים

מינוי 15 מבין 45 חברי מועצת מד"א כפוף לאישור הוועדה לבדיקת מינויים. הוועדה לבדיקת מינויים החלה לדון לראשונה בנושא מינויים לתאגידים סטוטוריים בספטמבר 1993. אך באשר למד"א, עד למועד הביקורת דנה הוועדה רק בחמישה מינויים: 1. ביוני 1995 - במועמדותו של נציג שר האוצר למועצה ולוועד הפועל. 2. ביולי 1995 - בשני מועמדים למועצה: אחד מטעם שר האוצר ואחד מטעם שר הבריאות. 3. באוקטובר 1996 - בשני מועמדים נוספים מטעם שר הבריאות ושר האוצר - שניהם לוועד הפועל של מד"א.

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה, כי בתקופה מאוקטובר 1996 ועד יולי 2001 - במשך כחמש שנים - מינו שרי הבריאות ושרי האוצר וכן ועדת המינויים הממשלתית (כפי שיובהר להלן) עשרות מינויים במד"א, בלי שהגישו אותם תחילה לאישור הוועדה לבדיקת מינויים. גם ביוני 2001 מינה שר הבריאות את נציגיו למועצת מד"א החדשה, בלא שפנה קודם לקבל את אישור הוועדה לבדיקת מינויים. רק לאחר הערת משרד מבקר המדינה, ולאחר שכבר פורסמו כתבי המינוי, נעשתה פנייה לוועדה.

1 בנושא זה ראו גם ב"דוח ביקורת על תאגידים סטוטוריים" שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 1995.

במארס 1999 חזר והסביר משרד היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעת שפרסם בקשר לסעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות ומשמעותו, כי מינוי נציגי מדינה טעון אישורה של הוועדה לבדיקת מינויים, שעה שמינוי נציגי גופים שונים, המנויים בחוק המקום, אינו טעון אישור זה.

בתחילת שנת 2000 התריעה סגנית נשיא מד"א דאו לפני היועץ המשפטי לממשלה על כך שמינויים למד"א נעשים ללא אישור הוועדה לבדיקת מינויים. ב-30.10.00 כתבה מנהלת מדור ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, על דעת היועץ המשפטי לממשלה ובהסכמת היועצות המשפטיות של משרד הבריאות, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות, חוות דעת בנושא "מינוי נציגי שר הבריאות למועצת אגודת מד"א ולוועד הפועל".

מחוות הדעת עולה, כי אכן כל המינויים הממשלתיים (למשרות של שישה נציגי שרים, תשעה נציגים שממנה ועדת מינויים ממשלתית, נשיא מד"א והמנכ"ל), שנעשו במד"א מאז 1996 אינם תקינים, שכן לא הועברו לבדיקת הוועדה לבדיקת מינויים, כמתחייב על פי חוק החברות הממשלתיות.

הועלה, כי אף על פי שכל הגורמים הקשורים קיבלו את חוות הדעת של משרד המשפטים מאוקטובר 2000, ולא השיגו על תוכנה, איש לא פעל בנדון. חברי מועצת מד"א ושאר בעלי התפקידים בארגון, שמינויים נעשה בידי הממשלה או שר או באישורם, לא הוגשו מיד לאחר קבלת חוות דעת משרד המשפטים, כנדרש, לבדיקת כשירות לוועדה לבדיקת מינויים. יתר על כן, גם שישה נציגים חדשים למועצה הקודמת, שמינו שרי הבריאות לאחר קבלת חוות הדעת של משרד המשפטים, השתתפו בדיוני המועצה באפריל ובמאי 2001, ואף הצביעו בה, טרם שנתקבל אישור הוועדה לבדיקת מינויים. אחד מהנציגים האלה, לא אושר לבסוף בוועדה לבדיקת מינויים. לדוגמה, בישיבות המועצה ב-30.5.01 וב-10.6.01, בהן נדון נושא פיזור המועצה, אישר נשיא מד"א את ההשתתפות וההצבעה של שני נציגי שר הבריאות (מבין 17 חברים שהשתתפו), שטרם אושר מינויים בידי הוועדה לבדיקת מינויים, אף על פי שהוזהר לגביהם במפורש, כי מינויים אינו תקף.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002 הודיע אחד משרי האוצר לשעבר, השר דן מרידור, כי: "במשך שנים נפלה טעות אצל העוסקים בכך במשרד האוצר, שלא העבירו את מינוי עובדי האוצר (אגף התקציבים והחשב הכללי) במועצת מד"א (בוועד הפועל) לאישור הוועדה לבדיקת מינויים ... עם זאת ברור שאין מדובר במינויים פוליטיים או מינויים חיצוניים כלשהם ...".

משרד הבריאות טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי עד לקבלת חוות הדעת של משרד המשפטים, לא היה ידוע לו על החובה החוקית לשלוח מועמדים לוועדה לבדיקת מינויים. אולם העובדות מלמדות, כי המשרד שלח לוועדה מועמדים לאישורה בשנים

1995 ו-1996. גם לאחר קבלת חוות הדעת של משרד המשפטים, מן הראוי היה שמשרד הבריאות ידון בנושא, ויקבל החלטות בדבר מינויים חדשים למועצה הקודמת, שהיתה אמורה להמשיך בפעילותה עד המחצית השנייה של שנת 2001. לא נמצא תיעוד על קיומו של דיון כזה.



משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות, למשרד האוצר ולמד"א על הצורך לקיים את החובה למנות חברים למועצה, ולשאר התפקידים הבכירים כנדרש (ראו להלן). רק לאחר קבלת אישור המינוי בוועדה לבדיקת מינויים, ולתת לכך ביטוי גם בנהלים שלהם ובתקנון מד"א. מד"א ומשרד הבריאות השיבו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי ההמלצות מקובלות והן כבר מבוצעות לגבי חברי המועצה החדשה.

כלי בדיקה של הוועדה לבדיקת מינויים

לפי סעיף 18ב(ג)(3) לחוק החברות הממשלתיות, על הוועדה לבדיקת מינויים לייעץ לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, ובין מכלול השיקולים גם בהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד שלו הוא מיועד, ולפי סעיף קטן (5), הוועדה רשאית לדרוש פרטים בכתב אודות המועמד, תולדות חייו, השכלתו ועיסוקיו, וכן לדרוש כל מידע או חוות דעת מהרשות.

1. נמצאו שני מקרים של חברי המועצה הקודמת, נציגי שר הבריאות, שמונו בקיץ 2001 לכהונה נוספת במועצה החדשה, אף על פי שבכהונתם הקודמת לא השתתפו בחמש ישיבות מועצה רצופות. משרד הבריאות ומד"א לא הביאו את המידע בדבר אי-השתתפותם בישיבות המועצה לפני הוועדה לבדיקת מינויים, וזו אישרה את מועמדותם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי הוא שכאשר הוועדה לבדיקת מינויים בוחנת את מידת התאמתו לתפקיד של מועמד שהוא חבר מועצה מכהן, יהיה לפניה מלוא המידע הרלבנטי הנחוץ לה לשם מילוי תפקידה. על כן יש לעגן בנוהל, כי בעת העברת ההמלצה למינוי מועמד לבדיקתה, יצרפו הגופים הממליצים להמלצתם מידע, ככל שידוע להם, על אופן התפקוד של המועמד ועל יכולתו להקדיש זמן ראוי לתפקיד. חוות דעת זו עשויה לשמש מקור מידע לוועדה לבדיקת מינויים בעת הדיון בבקשה.

משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי ייתכן שיש מקום לשקול קביעת חובה כללית על משרד הממונה על תאגיד (אם תאגיד ציבורי ואם חברה ממשלתית) לגבש בעצמו חוות דעת באשר לתפקודו של חבר מועצה מכהן, שתובא לפני השר הממנה טרם חידוש המינוי. ניתן לקבוע, כי יהיה על השרים הממונים על התאגיד להעביר את חוות הדעת אל הוועדה לבדיקת מינויים. אפשרות נוספת היא לשקול להטיל על התאגידים חובת דיווח תקופתית לשרים הממונים עליהם בנושא נוכחות של חברי המועצה או הדירקטוריון בישיבות.

2. הועלה, כי אין בידי הוועדה לבדיקת מינויים כלים לבדיקת כישוריהם של המועמדים המופנים אליה, למעט שאלון נרחב אותו כל מועמד ממלא, המוצג לפני הוועדה. בעיה זו חשובה בייחוד במקרים שבהם מתעוררות שאלות כבודות משקל בנוגע לתפקודו בעבר של מועמד - בעיקר בשירות הציבורי. במקרה מסוים טענה הוועדה ב-10.9.01, כי "הוועדה התרשמה כי טענות ספציפיות שהועלו בדבר תפקודו של המועמד בהקשרים שונים, ככל שהיו מבוססות, נענו בצורה מספקת על ידי המועמד ...". משרד מבקר המדינה מציע לשקול במקרה כזה אפשרות לאשר מינוי "על תנאי" עד לסיום בדיקה נרחבת יותר, בין בידי הוועדה ובין בידי גורמים מוסמכים אחרים.

הוועדה לבדיקת מינויים השיבה למשרד מבקר המדינה, בינואר 2002, כי: "אפשרויות אלה ידועות לוועדה לבדיקת מינויים וברור שהיא יכולה לנקוט בהם, אולם עליה לנהוג בעניין זה בזהירות רבה ... מינוי 'על תנאי' אף הוא אינו בהכרח האמצעי הראוי - שכן אם וכאשר תושלם הבדיקה (למשל, בידי מבקר המדינה), ואם הממצאים יצדיקו זאת, השלכות ממצאים אלה על המשך כהונתו בתפקידים קיימים צריך להבחין על ידי הגורמים שמינו אותו לאותן כהונות, שכן הם בעלי הסמכות להביא להפסקת כהונה של המועמד". משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי: "הוועדה אכן נעדרת כלים מתאימים לבדוק לעומק שאלות שכאלה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בדיקה נאותה במקרים כאלה, אינה יכולה להתבסס על הסבריו של המועמד בלבד, וכי הקריטריונים והשיקולים להפסקת כהונה אינם זהים בהכרח לשיקולים למינוי מלכתחילה, וכי העדר כלים לוועדה לבדוק טענות כבודות משקל, אינו יכול להצדיק את אישור המינוי ללא בדיקה נאותה.

מינוי עוזר אישי של מנכ"ל המשרד למוסדות מד"א

ב-12.7.01 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מועמדותה של עובדת מדינה - יועצת מקצועית בכירה למנכ"ל משרד הבריאות, כחברת מועצת מד"א. בספטמבר 2001 היא נבחרה כחברת הוועד הפועל.

בביקורת עלה, כי זה שנים מטפלת העובדת בנושאי מד"א, עוסקת בנושאי התקציב המועבר למד"א ומאשרת בחתימתה העברות כספים ישירות למד"א. ואכן, בשאלון שהגישה לוועדה לבדיקת מינויים היא ציינה, בפסקה הנוגעת לסמכויות פיקוח כלפי מד"א, שהיא "מטפלת בתקציבים הקשורים למגן דוד אדום", וכן "מטפלת בתלונות הנוגעות למגן דוד אדום". אולם, בניגוד לכך, בתרשומת משיחה אתה מיום 8.7.01 שהוגשה לוועדה לבדיקת מינויים, כתבה היועצת המשפטית של הוועדה, בין היתר: "במסגרת תפקידה מטפלת העובדת בכל העניינים הקשורים למד"א (למעט נושאים תקציביים)". ובכך נמסר מידע סותר לכאורה לוועדה לבדיקת מינויים.

הוועדה לבדיקת מינויים השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2002, כי היא נתנה דעתה גם להוראות תקנון מד"א בנוגע לחשש לניגוד עניינים, וכי בנסיבות העניין, סברה הוועדה, כי די בהסדרים אלה לעניין כהונתה של עובדת המדינה במועצת מד"א, ואין צורך בהסדרים נוספים על ידה (כגון כתב הימנעות מניגוד עניינים).

משרד מבקר המדינה העיר, כי בנוגע לעובדת המדינה האמורה קיים, לכאורה, חשש לניגוד עניינים בין תפקידה במשרד הבריאות לבין מינויה כחברת מועצה (ובייחוד כחברת הוועד הפועל), וכי הדבר לא קיבל ביטוי, כמתבקש, בהגבלת תפקידה במד"א בנושאים תקציביים, ובנושאים אחרים שבטיפולו מתוקף תפקידה במשרד הבריאות.

בפברואר 2002 התפטרה עוזרת המנכ"ל מחברותה במועצת מד"א ובוועד הפועל.

סדרי המינוי של נשיא מד"א ושל סגניו

הכישורים הנדרשים מנשיא

סעיף 4 (א) לחוק קובע, כי "בראש האגודה יעמוד נשיא האגודה המתמנה על ידי נשיא המדינה לתקופה של שלוש שנים". סעיף 1 בתקנון מד"א קובע, כי "נשיא האגודה יגלם באישיותו ובמעמדו את המטרות ההומניטריות והציבוריות של מגן דוד אדום, וככזה ייצג את האגודה ואת מטרותיה". התקנון לא קבע דרישות נוספות בדבר כשירות נשיא האגודה. לנשיא מד"א תפקידים חשובים, וביניהם לשמש כיו"ר ישיבות המועצה המונות 45 חברים, וכן אורחים ומוזמנים רבים. על פי התקנון לנשיא גם סמכויות רבות אחרות.

סדרי בחירת הנשיא

1. הנשיא שכהן במד"א בתקופת הביקורת נתמנה בידי נשיא המדינה ב-9.2.00. שר הבריאות דאז הרב שלמה בניזרי, חתם על כתב מינוי "לקיום חתימת נשיא המדינה", אולם המינוי לא הועבר לוועדה לבדיקת מינויים. בחוות דעת משרד המשפטים מאוקטובר 2000 נאמר כי "מינוי חברי מועצת האגודה, הטעונים, לדעתנו, אישור הוועדה לבדיקת מינויים ... מינוי נשיא האגודה ... הנוהג הוא, ששר הבריאות מציע לנשיא המדינה את המועמד לתפקיד נשיא האגודה. בהתאם לסעיף 12 לחוק יסוד: נשיא המדינה, התשכ"ד-1964, חתימתו של נשיא המדינה על מסמך רשמי טעונה חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר אחר. לפיכך, גם על מינויו חל סעיף 60 לחוק החברות הממשלתיות. ... בהתאם להוראת סעיף 60א(ב)(1) לחוק החברות הממשלתיות, תנאי הכשירות [של נשיא מד"א] צריכים להיות דומים לתנאי הכשירות של יו"ר דירקטוריון חברה ממשלתית, כקבוע בסעיף 24 לחוק החברות הממשלתיות. דהיינו, צריכים להתקיים בו גם דרישות ההשכלה וגם דרישות הניסיון המנויות בסעיף 16א לחוק החברות הממשלתיות".

עד למועד הביקורת (ספטמבר 2001), ואף שחלפה כשנה מאז שנתקבלה חוות הדעת האמורה, לא דאג משרד הבריאות להפנות בקשה לבדיקת כשירות נשיא מד"א לוועדה לבדיקת מינויים. כמו כן, מן הראוי להוסיף בתקנון מד"א את דרישות החוק בדבר הכישורים הנדרשים לתפקיד.

2. נמצא, כי לא נקבעו סדרי איתור ובחירה של מועמדים מתאימים לתפקיד נשיא מד"א, וכי לא נערך הליך של בחירה בין כמה מועמדים. על מנת שייבחר המועמד הטוב ביותר, מן הראוי לבחון חלופות לאיתור וקביעת מועמדים, כגון המלצות של מועצת מד"א או המלצות של ועדת איתור מטעם שר הבריאות.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי הוא סבור שיש לבצע שינויים בתקנון מד"א, אשר אינו ברור דיו, וכן בחוק מד"א, ולבחון גם את הליך מינוי של נשיא מד"א. לדעת המשרד "אכן יש מקום לקבל את אישורה של ועדת רביבי [הוועדה לבדיקת מינויים] למינוי זה". עם זאת, "לנוכח העובדה שמדובר במינוי בעל משמעות טכסית לא מבוטלת, יש לשקול האם אין מקום להמתין לתום הכהונה הנוכחית, ולו מחמת העובדה שלנוכח טכסיות המשרה אין מקום להעמיד את הנשיא המכהן בספק היותו ראוי לתפקיד, ולו מחמת מראית עין, ללא כל קשר לתוצאות בחינת המועמדות על ידי ועדת רביבי".

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי יש לשנות את התקנון כך שיתאים לדרישות הצלב האדום הבין-לאומי המורה לאגודה שהיא תמנה את הנשיא, כן יש להשאיר את אשורר המינוי לנשיא המדינה. לדעת מד"א, אין בשום פנים להעביר את ההחלטה לוועדה לבדיקת מינויים, משום שנשיא מד"א אינו מינוי של נציגי המדינה, וכמו כן בכך עלולה להיגרם פחיתות כבוד לגורמים הממנים ולמד"א.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

משרד מבקר המדינה ממליץ ללבן סוגיות אלה עד לפתרון שייקבע בתקנון, ובכפוף להוראות החוק.

בחירת סגני הנשיא

סעיף 2 בתקנון מד"א קובע, כי "המועצה תבחר בסגן ראשון ובסגן נשיא שני. הסגן הראשון, ובהיעדרו הסגן השני, ישמש יושב ראש בכל אותן ישיבות המועצה אשר הנשיא נעדר מהן".

מדדים לבחירת סגני הנשיא

סגני הנשיא הם ממלאי מקומו של נשיא מד"א, ואמורים לנהל את ישיבות המועצה ופעילות ועדות המועצה בהעדרו, כפי שאכן קרה במד"א במקרה אחד בו הנשיא הקודם עזב את תפקידו במפתיע ובמקרה אחר כאשר היה פער של כשנה ללא נשיא כלל (בין כהונת שני נשיאים). בביקורת עלה, כי אין מדדים או נוהל מועצה הקובע מי כשיר להתמנות כסגן נשיא מד"א.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי לקבוע את דרישות המינימום והמדדים למשרת סגן נשיא מד"א, בדומה לדרישות לתפקיד מנשיא מד"א הקבועות בחוק החברות הממשלתיות (כאמור לעיל).

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי ההמלצות לקבוע דרישות מינימום ומדדים לבחירת סגנים מקובלות, וכי "יומלץ לכלול זאת בתקנון החדש".

סיום תפקיד סגן הנשיא ובחירת סגני נשיא שאינם חברי מועצה

סיום תפקיד סגן נשיא : תקנון מד"א לא קבע את משך כהונתם של סגני הנשיא: האם כתקופת כהונת הנשיא (שלוש שנים), כתקופת כהונת המועצה (כארבע שנים) או עד לבחירת סגני נשיא חדשים (כפי שבוצע בפועל). כמו כן, בתקנון מד"א לא מובהר, האם סגן נשיא שהוא חבר מועצה מטעם שר הבריאות, יחדל מתפקידו כסגן נשיא כאשר יפסיק להיות עובד במערכת הבריאות, או ימשיך לכהן כסגן נשיא, מתוקף בחירתו בידי מועצת מד"א. במועצה האחרונה נוצר מצב כזה בעת סיום תפקידו של עוזר שר הבריאות באוקטובר 2000, ולמרות זאת המשיך כהונתו כסגן שני לנשיא מד"א עד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2001) - כשנה לאחר מכן. מזכיר המועצה והוועד הפועל מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2001, כי על פי הפרשנות לתקנון שניתנה בידי היועץ המשפטי למד"א, עוזר השר ימשיך בתפקידו עד לבחירת סגן שני חדש לנשיא מד"א. עוד

השיב מד"א למשרד מבקר המדינה (בפברואר 2002), כי "מגן הראוי היה שסגני הנשיא החדשים יבחרו עם בחירת נשיא חדש ושתקופת כהונתם תחפוץ את כהונת הנשיא".

משרד מבקר המדינה הציע להבהיר נושא זה, הנתון לפרשנויות שונות ושנוי במחלוקת, בתקנון מד"א ובנוהלי המועצה שייכתבו.

סגני נשיא הפעילים בוועד הפועל

1. בביקורת עלה, כי הסגן הראשון לנשיא מד"א שימש כיו"ר ועדת הביקורת של הוועד הפועל בלי שהיה חבר הוועד הפועל, והסגן השני לנשיא כיהן גם כחבר הוועד הפועל ושימש גם כחבר בוועדה לקשרי חוץ של הוועד הפועל.

יוצא, שהאחראים למועצת מד"א בהעדר נשיא מד"א, משמשים בתפקידים ביצועיים בוועד הפועל, אותו הם אמורים לבדוק ולבקר ולפקח על פעולותיו. מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי הנושא "יובא לדיון לקראת כתיבת התקנון המתוקן".

2. יצוין, כי בשנת 1997 החליט הוועד הפועל שסגני הנשיא לא ישתתפו כמשקיפים בישיבות הוועד הפועל, ואילו בשנת 2001 החליט לאשר את השתתפותם כמשקיפים בדיוני הוועד הפועל. בנושא זה השיב מד"א, כי "זוהי פרורוגטיבה של יו"ר הוועד הפועל וכך אנו מציעים להשאיר זאת". משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהעדר עקביות יש להסדיר גם נושא זה בתקנון המתוקן.

סדרי הבחירה של יו"ר הוועד הפועל ושל סגניו

1. תקנון מד"א קובע, כי: "יו"ר הוועד הפועל ייבחר בידי המועצה". תפקיד יו"ר הוועד הפועל הוא בעל חשיבות רבה בארגון, וסמכויותיו הורחבו באופן ניכר מאז שינוי התקנון בשנת 1992.

מאז שינוי התקנון היה נהוג שיו"ר הוועד הפועל נבחר בידי מועצת מד"א מקרב חבריה. כך היה בשתי כהונות המועצה האחרונות. בספטמבר 2001 בחרה המועצה החדשה ביו"ר הוועד הפועל הקודם, שכבר לא היה חבר מועצה, בפעם השלישית ברציפות. נמצא, כי המועמדים לתפקיד יו"ר הוועד הפועל הגישו את מועמדותם ביוזמתם ולא התקיים הליך לאיתור מועמדים.

משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי להגדיר את דרך בחירתו של יו"ר הוועד הפועל. הוצע לשקול אפשרות שוועדת משנה מטעם המועצה תמליץ על שלושה עד חמישה מועמדים מתאימים, ששמותיהם יועלו להחלטת מליאת המועצה (בדרך זו בחר לאחרונה הוועד הפועל במנכ"ל מד"א). כן הוצע לשקול, שבדומה למינוי המנכ"ל יאשר שר הבריאות את בחירת יו"ר הוועד הפועל, לאחר בחירת המועצה, ואז הבחירה תחויב באישור כשירות של הוועדה לבדיקת מינויים.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי יש מקום לבחון מחדש את תקנון מד"א ואת הליך המינוי של גופי מד"א ובכלל זה את מינוי יו"ר הוועד הפועל, וכי "אנו סבורים כי יו"ר הוועד הפועל צריך לקבל את אישור שר הבריאות ולכל הפחות את אישור הוועדה לבדיקת מינויים. בכוונת שר הבריאות למנות צוות לבחינת המערך הארגוני של מד"א וגופי מד"א השונים".

2. תקנון מד"א קובע, כי: "הוועד הפועל יבחר את סגניו של יו"ר הוועד הפועל". בביקורת עלה, כי הוועד הפועל לא בחר בסגנים ליו"ר הוועד הפועל. מן הראוי למנות סגן או סגנים ליו"ר הוועד הפועל, שיחליפו אותו בהעדרו.

התערבות משרד ראש הממשלה

ראש הממשלה אינו נמנה עם הגופים הממונים על ביצוע החוק בכלל ועל בחירת יו"ר הוועד הפועל בפרט. התברר, כי ב-4.9.01 הודיע מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשר הבריאות, כי "לאור החלטת ראש הממשלה ובניגוד למכתבנו מיום 26.8.01 הריני להודיעך, כי מועמדו של ראש הממשלה לתפקיד יו"ר הוועד הפועל של מד"א הוא [מועמד א']". בפועל, מועמד א' לא נבחר. המועצה בחרה את היו"ר הקודם לכהונה שלישית ברציפות.

היועצת המשפטית (בפועל) במשרד ראש הממשלה השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "לנוכח זאת שמד"א מהווה במהותו אף תאגיד ציבורי, טעה רה"מ ו/או מנכ"ל משרד רה"מ, להניח, כי המינויים לגוף זה מצויים אף הם באחריות רה"מ ביחד עם שר הבריאות, ועל כן שלח המנכ"ל את מכתבו ...". לדעת משרד מבקר המדינה, הליך ההתערבות של משרד ראש הממשלה היה פסול². מן הראוי, שהמלצות משרד ראש הממשלה למינויים, שעלולות לגרום להטיה של החלטות גופים בוחרים, ייבחנו מבחינת הסמכות הנתונה בחוק בטרם שליחתם.

2 בנושא מינויים פוליטיים ראו בדוח 52א' של מבקר המדינה על רשות הדואר.

סדרי הבחירה של מנכ"ל מד"א

נוהל לבחירת מנכ"ל

סעיף 28 בתקנון מד"א קובע כי: "מנכ"ל מד"א ימונה בידי הוועד הפועל, בהסכמת שר הבריאות". לפי התקנון, ימונה המנכ"ל בהמלצת ועדת מכרזים שיקים לצורך כך הוועד הפועל.

חוות דעת משרד המשפטים מאוקטובר 2000 קבעה, כי "מנכ"ל האגודה צריך גם הוא לעמוד בתנאי ההשכלה והניסיון, כמו מנכ"ל חברה ממשלתית, לפי סעיפים 60א(ב)(1) ו-37 לחוק החברות הממשלתיות". וכן כי: "מינוי מנכ"ל האגודה, המתמנה לפי סעיף 28 (א) לתקנון, מחייב את אישור הוועדה לבדיקת מינויים".

בביקורת עלה, כי מינוי מנכ"ל מד"א שיהיה במועד הביקורת וגם מינוי המנכ"ל שיהיה לפניו (טרם שפורסמה חוות הדעת האמורה), לא הוגשו כמתחייב על פי חוק החברות הממשלתיות, לאישור הוועדה לבדיקת מינויים. בנוסף, לא ברור מי הגורם האמור להגיש את המינוי לאישור הוועדה לבדיקת מינויים - האם הגורם הממנה, שהוא הוועד הפועל, או הגורם הממשלתי המסכים, שהוא שר הבריאות. עוד הועלה, כי אין בתקנון מד"א ביטוי לכישורים הכרחיים לתפקיד מנכ"ל, כפי שנקבעו בחוק, וכי דרישות אלה ודרכי הפרסום והידוע בדבר המשרה הפנויה לא הוגדרו גם במסמכים אחרים של מד"א.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מד"א לתת ביטוי בתקנון לדרישות המשרה מכוח החוק, וההליכים לבחירת מנכ"ל. מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי העניין יידון במסגרת שינוי התקנון.

הפסקת פעילות של המנכ"ל

1. תקנון מד"א אינו מפרט את הנסיבות לסיום תפקידו של המנכ"ל ואת ההליכים לכך. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע אחד ממנכ"לי מד"א לשעבר, בדצמבר 2001, כי "היעדר תקנון ברור הופך את המנכ"ל בן ערובה בידי היו"ר [יו"ר הוועד הפועל], או בידי ועד העובדים (כמו המצב היום). זה בהחלט מצב לא בריא ... כדאי אולי להתחיל מהגדרת תקופת מינוי ראויה, בת 3-5 שנים (ולא לגרום לתלות יום-יומית של המנכ"ל בממוניו)". מן הראוי לקבוע בנוהל, שיאשר בידי מועצת מד"א, את הנסיבות ואת ההליכים להפסקת פעילותו של מנכ"ל מד"א.

2. גם נושא העברת התפקיד בעת חילופי מנכ"לים אינו מעוגן בנוהל. בתגובה להערת משרד מבקר המדינה השיב מד"א בפברואר 2002, כי נוהלי החפיפה בין המנכ"לים יקבלו את ביטויים בנוהלי הוועד הפועל.

מנכ"ל מד"א כחבר הוועד הפועל

סעיף 19(א)(4) בתקנון קובע, כי מנכ"ל מד"א "בתוקף תפקידו" הוא חבר הוועד הפועל. סעיף 21 (13) בתקנון קובע, כי בין סמכויות הוועד הפועל: "לפקח על המנכ"ל ועל ההנהלה הפעילה ולקבל דיווחים ממבקר האגודה". יוצא, שהמנכ"ל כחבר הוועד הפועל מפקח על עצמו.

משרד מבקר המדינה המליץ להוציא (בדרך של שינוי תקנון מד"א) את מנכ"ל מד"א מחברותו בוועד הפועל, ולהשאירו בדיוני הוועד הפועל במעמד משקיף בלבד.

יו"ר הוועד הפועל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2001, כי ההמלצה מקובלת עליו.

סדרי מינוים של חברי המועצה והוועד הפועל

בדיקת רקע של מועמדים למועצת מד"א ולוועד הפועל

בשאלון למועמד לתפקיד דירקטור, מנכ"ל או יו"ר דירקטוריון מטעם הוועדה לבדיקת מינויים כלולות כמה שאלות הנוגעות ל"הליכים משפטיים" בהווה ובעברו של המועמד, כולל הצהרה וחתומה של המועמד באישור עורך דין. לדוגמה: הרשעות בפלילים, חקירות במשטרה, הכרזה על פשיטת רגל או הכרזה כמוגבל אמצעים.

בביקורת הועלה, כי מד"א אינו מבקש ממועמדים למועצה ולוועד הפועל הצהרות ברוח דומה. מאחר שרוב חברי המועצה אינם חייבים באישור הוועדה לבדיקת מינויים, המליץ משרד מבקר המדינה למד"א לפעול לבדיקת המועמדים על פי כללים דומים, ולקבוע בנוהל שעל חברי המועצה והוועד הפועל (שאין חובה להעביר את מינויים לבדיקה של הוועדה לבדיקת מינויים, בטרם היבחרם למועצה), לחתום על הצהרות בנוגע לסעיפים אלו כתנאי מוקדם למינוי. מד"א הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי הנושא יוסדר במסגרת הנהלים החדשים שנמצאים בהליכי הכנה סופיים. גם משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה, בפברואר 2002, כי הוא תומך בהמלצות. ביולי 2001, בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, כתב מזכיר המועצה והוועד הפועל לכל חברי המועצה החדשים שמונו, וביקשם לדווח לנשיא מד"א, בין השאר, על נושאים אלו.

מינויים מטעם שר הבריאות

ריבוי מינויים

הועלה, כי בתקופת כהונתה של מועצת מד"א הקודמת, ממארכ 1997 עד ספטמבר 2001, דהיינו במשך 3.5 שנים, כיהנו לסירוגין 16 נציגים מטעם שרי הבריאות השונים, במשרות של ארבעה נציגי השר במועצה. בתקופה הזו היו חילופי שרים רבים במשרד הבריאות ומרבית הנציגים שהיו עוזרי שר, עזבו את המשרד עם השר, ולכן הפסיקו לכהן במועצה. מקצתם השתתפו בישיבה אחת, שתיים או שלוש. העובדה שנציגים רבים של שר הבריאות מתחלפים באמצע כהונת מועצת מד"א גורמת לחוסר רציפות בטיפול בנושאים שעל סדר היום. נוכח החילופים הרבים של הנציגים, המליץ משרד מבקר המדינה כי שר הבריאות ימנה אנשי מקצוע מתחום הבריאות והמינהל בארץ, שלאחר מינויים ימשיכו לכהן במועצת מד"א במשך כהונת המועצה (ארבע שנים), גם אם יתחלפו שרי הבריאות, וכי מד"א יקבע זאת בתקנון.

מועד מינויים של נציגי שר הבריאות למועצת מד"א החדשה

1. בתקנון אין מגבלת זמן בין פיזור מועצה מכהנת לכינוס מועצה חדשה. בסוף מאי 2001, כחודש ימים לפני פיזור המועצה הקיימת באותו מועד, פנה נשיא מד"א למשרד הבריאות בבקשה למנות נציגים למועצה החדשה. מהמסמכים עולה, כי נשיא מד"א ציין לפני חברי המועצה, שלשר הבריאות לא היה זמן מספיק לבצע מינויים במועד ולקבל את כל האישורים המתאימים כולל מהוועדה לבדיקת מינויים. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2001, עדיין לא מונו כל נציגי שר הבריאות למועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע בתקנון מד"א פרק זמן שיאפשר בחירת נציגים מתאימים ולקבל את כל האישורים הנדרשים, כך שלא יחולו עיכובים בפעולתה התקינה של מועצת מד"א. משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה, כי "הנושא ידון בעדכון התקנון".

2. על פי תקנון מד"א על שר הבריאות למנות ארבעה נציגים למועצת מד"א. על פי התקנון, משך כהונתם עד תום כהונת המועצה. עם חילופי השרים, מינה שר הבריאות הרב שלמה בניזרי ב-15.7.99 את ארבעת עוזריו למועצת מד"א, אף על פי שבאותו מועד כבר כיהנו במועצה שלושה מנציגי שר הבריאות הקודם, מר יהושע מצא. רק ב-20.2.00 התפטר חבר מועצה א' (במכתב ליו"ר הוועד הפועל) ולא חזר לכהן במועצה. במכתב ההתפטרות ציין: "אנא ציין התפטרותי זו מהרגע שבו מונו הנציגים החדשים של שר הבריאות הנוכחי". לא נמצאו מכתבי ההתפטרות של שני הנציגים האחרים. מהתיעוד עולה, כי הם מונו בינואר 2000 ובמארכ 2000 לאותה מועצה, האחד מטעם ההסתדרות הרפואית בישראל והאחר מטעם ועדת המינויים הממשלתית.

יוצא כי: (א) במשך כשישה חודשים כיהנו על פי הרישומים ובניגוד לתקנון שבעה חברי מועצה מטעם שר הבריאות במקום ארבעה (יצוין, שבישיבת המועצה בדצמבר 1999, השתתפו רק ארבעת הנציגים החדשים של השר). (ב) עם מינוי ארבעת הנציגים החדשים ביולי 1999, אולצו שלושת הנציגים הקודמים לעזוב, על אף שהמשיכו לעבוד במערכת הבריאות באותו תפקיד, ולפי התקנון לא היתה סיבה מספקת להפסקת חברותם במועצה לפני סיום כהונתה (יוני 2001).

מהתייעוד עולה, כי סגנית נשיא מד"א דאז התריעה על כך בפני שר הבריאות דאז מיד לאחר המינוי (ב-26.7.99), במכתב רשום באמצעות היועצת המשפטית של המשרד, ולדברי סגנית הנשיא גם בדואר רגיל - ישירות ללשכת השר וכן בפקס. ב-23.2.00 שלחה סגנית הנשיא אותו מכתב גם ליועץ המשפטי לממשלה.

3. הועלו שלושה מקרים, שבהם נציגי שרי הבריאות עזבו את משרד הבריאות יחד עם שרי הבריאות שמינו אותם, אולם המשיכו, בניגוד לתקנון מד"א, בתפקידם במד"א:

(א) ביום 13.10.00 פג תוקף העסקתו במשרד הבריאות של עוזרו של השר הרב שלמה בניזרי ועל פי התקנון היתה אמורה לפוג גם חברותו במוסדות מד"א. למרות זאת, הוא השתתף בדיון הוועד הפועל ב-22.10.00. באותו יום כתב יו"ר הוועד הפועל לעוזר השר מכתב הפסקת פעילות. אולם בעקבות מכתב זה הגיש עוזר השר ב-6.11.00 אישור מטעם "סגן ראש המינהל האדמיניסטרטיבי" בבית חולים ציבורי, כי הוא עובד כיועץ לקשרי חוץ. היועץ המשפטי של מד"א קבע ב-16.11.00, כי בעקבות האישור, "חברותו של עוזר השר במועצה ובוועד הפועל ממשיכה להיות בתוקף, כל עוד לא הוחלף על ידי שר הבריאות". בית החולים הציבורי מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2002, כי "התפקיד היה במסגרת וולונטרית. לא נחתם שום הסכם העסקה עם האיש, ולכן גם לא נרשמו השעות שעסק בייעוץ בבית החולים". וכן, כי מראשית שנת 2001 הפסיק ליעץ לבית החולים. העובדה שנשיא מד"א ויו"ר הוועד הפועל אישרו לעוזר השר להמשיך ולהשתתף כנציג שר הבריאות במד"א, בעקבות האישור בכתב שהגיש עוזר השר מבית החולים, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 12(ג) בתקנון מד"א, לפיו "יחדל לכהן כחבר המועצה אם הפסיק לעבוד באותו משרד ממשלתי או מוסד ציבורי ...".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ברגע שעוזר השר הפסיק לעבוד במשרד הבריאות מטעם השר שמינה אותו לתפקיד, הרי שאינו יכול להתמנות על דעת עצמו מטעם בית החולים הציבורי. למרות זאת, המשיך עוזר השר להשתתף בדיוני הוועד הפועל כנציג שר הבריאות עד מאי 2001. ב-2.4.01 מינה אותו שר הבריאות הרב ניסים דהן לשמש כנציגו במועצת מד"א וב-5.4.01 נבחר כחבר הוועד הפועל. ב-8.5.01 ביטל שר הבריאות את מינויו וכתב לגביו לנשיא מד"א, כי "אינו יכול לשמש כנציג במועצת מד"א". למרות זאת, הוא המשיך לכהן כחבר במועצת מד"א בדיון ב-30.5.01. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2002, הסביר, כי רק ב-7.6.01 הובא לידיעתו, כי לא יוכל להמשיך כחבר וכנציגו של שר הבריאות במועצת מד"א, ורק ב-19.6.01 דווח לו על כך באופן רשמי בידי יו"ר הוועד הפועל. אין לקבל טענה זו, שהרי בנובמבר 2000 הגיש אישור מבית החולים

במטרה שתאושר המשך חברותו במועצת מד"א, וגם זאת בלי שציינ כי הוא פועל בהתנדבות. וכאמור, מתחילת 2001, כאשר הפסיק לייעץ לבית החולים, היה אמור להודיע על כך למד"א ולהפסיק חברותו שם, דבר שלא עשה.

(ב) ב-15.7.99 מינה שר הבריאות הרב שלמה בניזרי את עוזרו ויועצו האישי כחבר במועצת מד"א ובוועד הפועל. מבירור בנציבות שירות המדינה עולה, כי מועד סיום עבודתו במשרד הבריאות היה 13.10.00. למרות זאת, הוא המשיך להשתתף בדיוני הוועד הפועל ב-22.10.00, וזאת בניגוד לתקנון מד"א. כבר ב-19.9.00 התריעה על כך סגנית נשיא מד"א דאז, אולם רק ב-22.10.00 הודיע לו יו"ר הוועד הפועל על הפסקת חברותו בוועד הפועל החל מ-5.11.00. עוזר השר השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי סבר שעם סיום עבודתו במשרד הבריאות ימשיך לכהן בוועד הפועל של מד"א עד שנציגי השר במועצה ימנו לו מחליף.

(ג) ב-7.3.01 הפסיק שר הבריאות מר רוני מילוא את כהונתו כשר הבריאות. הועלה, כי בניגוד לתקנון, כאמור, עוזרו, שהיה חבר מועצה וחבר הוועד הפועל מטעמו, והפסיק עבודתו במשרד הבריאות ב-17.2.01, המשיך להשתתף עד 4.4.01 בישיבות הוועד הפועל.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות, שעליו לדאוג להפסקת פעולתם של נציגים שהעסקתם במוסדות הבריאות הסתיימה, אגב ידוע נשיא מד"א ויו"ר הוועד הפועל בדבר השינוי.

קביעת נציגים של שר הבריאות בוועד הפועל

על פי תקנון מד"א, נציגי השרים במועצה יבחרו מביניהם את שלושת נציגיהם לוועד הפועל - שניים מקרב ממוני שר הבריאות ואחד מקרב ממוני שר האוצר. את שני הנציגים של שר הבריאות בוועד הפועל צריכים לבחור כל ששת נציגי השרים במועצה, ולא שר הבריאות.

בביקורת עלה, כי ב-30.4.97, ב-26.10.97, וב-18.1.99, מינו שרי הבריאות בעצמם את נציגיהם לוועד הפועל. ב-2.3.99 התריעה על כך סגנית נשיא מד"א דאז ללשכת הייעוץ המשפטי של משרד הבריאות, וטענה כי מינוי של שר הבריאות לוועד הפועל "חסר נפקות חוקית ולכן, בטל מעיקרו". לשכת הייעוץ המשפטי של המשרד השיבה ליו"ר הוועד הפועל ב-16.3.99, כי "סעיף זה לא היה ידוע לשר ולכן האמור במכתבו של השר בעניין המינוי לוועד הפועל, רואים אותם כאילו בטעות נאמרו, ובטלים מעיקרם".

למרות האמור לעיל, המשיכו שרי הבריאות הרב שלמה בניזרי ומר רוני מילוא, לקבוע מראש את נציגיהם בוועד הפועל בניגוד להוראות תקנון מד"א. לדוגמה: ב-15.7.99 קבע

שר הבריאות הרב שלמה בניזרי כי נציגיו בוועד הפועל יהיו שני עוזריו. גם אז הודיעה לו סגנית נשיא מד"א, כי "שר הבריאות חסר סמכות למנות נציגים לוועד הפועל".

גם ב-26.11.00 מינה שר הבריאות דאז מר רוני מילוא את עוזרו, במקום נציג קודם "למועצת מד"א ולוועד הפועל". שר הבריאות דאז מר רוני מילוא השיב למשרד מבקר המדינה במאוס 2002, כי "אכן היתה טעות שתוקנה באופן מיידי וארבעת נציגי מועצת מד"א בחרו בעצמם את שני הנציגים בוועד הפועל".

עם המעבר של השר שלמה בניזרי מתפקידו כשר הבריאות לתפקיד שר העבודה והרווחה, עבר עמו גם עוזרו, והפך ליועצו וראש לשכתו. ב-2.4.01 כתב יועץ שר העבודה והרווחה וראש לשכתו, על נייר רשמי של משרד העבודה והרווחה, לנשיא מד"א ויו"ר הוועד הפועל, כי חבר מועצה ב' והוא עצמו יהיו נציגי שר הבריאות בוועד הפועל. למזכרו צירף את כתב המינוי של ארבעת מינויי שר הבריאות מאותו יום, ושמן של שני הראשונים - עוזר השר (הוא עצמו) וחבר מועצה ב' מסומנים בעיגול. גם במקרה זה אישרו ארבעת נציגי שר הבריאות (כולל עוזר השר) למועצת מד"א את מינויי השר לוועד הפועל, כפי שביקש עוזר השר במכתבו. כמו כן, עוזר השר לא עמד כלל בדרישות התפקיד, שכן הוא כבר לא היה עובד משרד הבריאות או מוסד רפואה ציבורי.

הוראת התקנון ברורה, ולפיה יבחרו, כאמור, ששת נציגי השרים את שלושת נציגיהם לוועד הפועל וחברים חדשים, אם חברי הוועד הפועל מטעם השרים פרשו מתפקידם. השיטה של מינוי ישיר של השר מנוגדת אפוא להוראות התקנון.



מהאמור לעיל עולים ליקויים מהותיים בהליכי המינוי של נציגי שר הבריאות. מן הראוי, שהייעוץ המשפטי שבמשרד יבחן וימליץ לשר בכל מקרה ומקרה, תוך הקפדה על מילוי הוראות תקנון מד"א וחוק החברות הממשלתיות כלשונן. מן הראוי, שמשרד הבריאות יפרסם לעובדיו ובקרב מוסדות הרפואה הציבוריים נוהל שיקבע את הליך איתור המועמדים כנציגי השר במועצה, והמדדים לבחירתם, וכן שבנוהלי מועצת מד"א יובהרו הליכי הבחירה של נציגי השרים לוועד הפועל.

מינויים מטעם שר האוצר

קביעת נציגי השר בוועד הפועל

בביקורת עלה, כי גם שרי האוצר מינו ישירות את נציגיהם לוועד הפועל, וזאת בניגוד לתקנון הקובע כי ששת חברי המועצה שמונו לתפקידם בידי השרים, יבחרו שלושה חברים, מביניהם, לוועד הפועל.

עיכוב ממושך במינוי נציג שר האוצר למועצה

למועצה הקודמת מינה שר האוצר דאז מר דן מרידור נציג מאגף התקציבים שבמשרדו (נציג זה כיהן גם בוועד הפועל), ונציגה מאגף החשב הכללי שבמשרדו. בביקורת עלה, כי נציגת החשב הכללי כיהנה במועצת מד"א ממאוס 1997 ועד יום 30.6.99. בספטמבר 1999 עזבה את המשרד, אולם עד למועד סיום כהונת המועצה (יוני 2001) היא לא הוחלפה. מד"א עודכן על שתי החלפות, בציון שמות העובדים, אך בפועל הן לא נעשו.

יוצא, שבמשך כשנתיים לא מינה שר האוצר נציג למועצת מד"א במקום העובדת שפרשה, וכל אותו זמן כיהן במועצה רק נציג אחד של השר במקום שניים כדרוש. מן הראוי, שמשרד האוצר ישקול לפרסם נוהל בנוגע לדרך מינוי נציגיו במד"א, כולל אישור מוקדם של הוועדה לבדיקת מינויים, ובו יוגדרו תפקידי הנציגים וקשרי הגומלין ביניהם ובין אגפיו של המשרד, ובהם יחידת הממונה על השכר.

משך כהונתם של נציגי שר האוצר בוועד הפועל ובמועצה

הנסיבות להפסקת כהונת חברים בוועד הפועל ובמועצת מד"א נקבעו בתקנון, ואין מקום להחליפם רק בשל מעבר לתפקיד אחר באותו משרד ממשלתי. החילופים התכופים יוצרים מצב של אי יציבות ואיבוד הידע שנצבר בידי נציג מסוים. גם נציגי שר האוצר מאגף התקציבים הוחלפו בתדירות גבוהה בשנים 1997-2001. משנת 1997 ועד נובמבר 2000 הוחלפו שני נציגי שר במועצה. מספטמבר 1999 ועד אפריל 2001 כיהן נציג שר אחד בלבד במועצה, ומאפריל 2001 לא היה כלל נציג במועצה. מאפריל 2001 ועד לספטמבר 2001 לא היה נציג כלל בוועד הפועל.

משרד מבקר המדינה הציע לשר האוצר לקבוע נהלים שיאפשרו חילופי גברי מועטים ככל האפשר, ויאפשרו המשך כהונת נציגיו במד"א, גם אם שינו את תפקידם במשרד במהלך אותה תקופה. מן הראוי, שמשרד האוצר יקפיד לבחור מועמדים חדשים בתוך פרק זמן קצר, כאשר הנסיבות אינן מאפשרות את המשך הכהונה של אותו נציג במועצה או בוועד הפועל.

מינויים מטעם ועדת מינויים ממשלתית

סעיף 11(2)(ב) בתקנון מד"א קובע, כי "תשעה חברים ימונו בידי ועדת מינויים שתמנה לשם כך הממשלה". ב-21.2.97, לקראת כינוס מועצה חדשה, מינתה הממשלה את ועדת המינויים הממשלתית לבחירת תשעה נציגים למועצת מד"א (החלטה 1636). בוועדה היו אז חברים משנה למנכ"ל משרד הבריאות (כיום מנכ"ל המשרד) - יו"ר הוועדה, מנכ"ל קופת חולים מאוחדת וסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים במשרד הבריאות. ב-29.4.01, לקראת כינוס המועצה הנוכחית, חידשה הממשלה (החלטה 133) את כתב המינוי לוועדת המינויים הממשלתית, ואחד מחבריה הוחלף (הסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים), ובמקומו מונה המשנה הנוכחי למנכ"ל משרד הבריאות.

נהלים לפעילות הוועדה

בביקורת עלה, כי במשרד הבריאות לא קיים נוהל פנימי לפעולת ועדת המינויים הממשלתית. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, נכתבה ב-24.5.01 טיוטת נוהל לפעילות הוועדה. טיוטת הנוהל החדש קובעת בין השאר, כי כל מנכ"ל משרד ממשלתי ימליץ לוועדה על מועמד אחד מטעמו, ולאחר מכן תתכנס הוועדה לדון במועמדים שיימצאו מתאימים, ותבחר מתוכם את "בעלי הפוטנציאל הגבוה ביותר לתרום מכישוריהם וניסיונם למועצת מד"א". משרד הבריאות הודיע בפברואר 2002, כי טיוטת הנוהל אושרה בידי מנכ"ל המשרד.

דיוני ועדת המינויים הממשלתית

1. **אימות נתוני המועמדים:** בביקורת עלה, כי ועדת המינויים הממשלתית קיבלה צילום קורות חיים של מועמדים, ולא דרשה נתונים נוספים, כגון תעודות ואישורים מקוריים או מאומתים, המעידים על השכלתם ומקומות עבודתם הקודמים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות להכין שאלון מובנה למועמדים, ואין להסתמך על כך כי אותם מינויים ייבדקו לאחר מכן בוועדה לבדיקת מינויים.

2. **מגוון המועמדים:** ועדת המינויים הממשלתית לא דאגה לקבל מגוון ראוי של מועמדים, כך שתוכל לבחור מתוכם את המתאימים ביותר בעת בחירתם בתחילת הכהונה ובעת החלפה במהלכה. הועלה, שמרבית המועמדים שנבחרו לא השתתפו בפעילות המועצה (ראו להלן). מן הראוי שחלק חשוב משיקולי הוועדה יהיו אפשרויות המועמד לתרום מזמנו החופשי, ללא תמורה, למועצת מד"א ולוועדותיה. משרד מבקר המדינה הציע ליצור מאגר מועמדים בעלי רצון ויכולת בתחילת כל תקופת פעילות של מועצת מד"א, שמתוכם ייבחרו הטובים ביותר. משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "המשרד יבחן לקראת מינוי הנציגים בעתיד האפשרות להגדיל את מאגר המועמדים".

3. **מדדים לבחירה:** לא נמצא תיעוד כי הוועדה בדקה אם המועמדים עומדים בתנאי הכשירות לפי חוק החברות הממשלתיות, ולגבי מועמדים בעלי זיקה פוליטית - אם הם בעלי כישורים מיוחדים. נמצא, כי ארבעה מתשעת המועמדים היו חברי מרכז מפלגה, וכן חמישה נציגים נוספים שמונו בהמשך. משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי לתת ביטוי בנוהלי הוועדה למדדים מכוח חוק החברות הממשלתיות לבחירת מועמדים, וכן חלוקה סבירה בין מועמדים רופאים לבין אנשי מינהל.

משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי הוא כבר פועל בהתאם להמלצות אלו, ובין השאר "הוועדה הנוכחית [שנת 2001] פעלה לאיזון בבחירת המינויים החדשים, כך שיהיה ייצוג הן למועמדים מתחומי הכלכלה והמינהל והן מהתחומים הרפואיים שלהם נגיעה לתחומי פעילות מד"א".

תיעוד פעולותיה של ועדת המינויים הממשלתית

בביקורת עלה, כי מסמכים אודות פעילות ועדת המינויים הממשלתית במשרד הבריאות תוקנו בתיק מד"א כללי בלשכת המשנה למנכ"ל, ולא היה ניתן לאתר מסמכים חשובים ועיקריים בנושאי המינויים ופעילות הוועדה. כמו כן נמצאו מסמכי מינוי של בעלי תפקידים רק עם חלק מחתימות חברי הוועדה.

מינוי של חבר מועצה ג' במד"א

בביקורת עלה, כי ב- 27.10.96 לא אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויו של חבר מועצה ג' כדירקטור ברשות ממשלתית. מסקנות הוועדה היו: "מאחר ולמועמד זיקה פוליטית, כחבר מרכז מפלגת הליכוד, חבר לשכת הליכוד, וכיו"ר הנהלת סניף ליכוד, עיינה הוועדה גם בהוראות סעיף 18ג(א) לחוק ובחנה אם למועמד 'כישורים מיוחדים' כנדרש בסעיף זה. הוועדה הגיעה למסקנה כי אין היא מוצאת שיש למועמד כשירות מיוחדת". הוועדה לא אישרה את מועמדותו.

למרות זאת, ב-19.10.97 מינתה אותו ועדת המינויים הממשלתית כחבר מועצת מד"א. מינויו לא הוגש לוועדה לבדיקת מינויים כנדרש. יוצא, שאדם שלא אושר בידי הוועדה לבדיקת מינויים משום שהוגדר כמינוי פוליטי ללא כישורים מיוחדים, מונה כחבר במועצת מד"א, אם כי לפי סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות חלה המגבלה האמורה בסעיף 18ג לחוק גם על מינויים של חברי מועצה בתאגידים שהוקמו בחוק, וללא אישור הוועדה לבדיקת מינויים.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "ועדת המינויים הממשלתית לא ידעה כלל כי הוועדה לבדיקת מינויים לא אישרה את מועמדותו של [חבר מועצה ג'] לתפקיד אחר"; וכי מקרים כאלו לא יקרו בעתיד מאחר שהמשרד מקפיד לשלוח את כל המועמדים לאישור הוועדה לבדיקת מינויים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב שבו ועדת המינויים הממשלתית מאשרת אדם כדירקטור ואינה יודעת כי נפסל בעבר כדירקטור לתפקיד אחר בידי הוועדה לבריקת מינויים, בהעדר כישורים מיוחדים כנדרש בחוק.

פעילותו של חבר מועצה ד' במד"א

חבר מועצה ד' נבחר באמצעות ועדת המינויים הממשלתית ב-16.3.97. בו זמנית לתפקידו כחבר מועצת מד"א וחבר בוועדת המתנדבים של הוועד הפועל, קיים חבר המועצה מינואר 1998 ועד למועד הביקורת (רוב תקופת הכהונה של מועצת מד"א האחרונה), קשרים עסקיים עם מד"א: בתחילה כספק עצמאי ומאוגוסט 1999 כיועץ מטעם חברה למוצרי עזרה ראשונה שבבעלותו. כרטיס החברה בהנהלת החשבונות במד"א מעיד על פעילות עסקית עם מד"א בהיקף של מאות אלפי שקלים במהלך התקופה. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2001, לא מונה חבר המועצה שנית למועצת מד"א החדשה, ושימש בתפקידו במחלקת המתנדבים בלבד.

משהפך חבר המועצה לספק של מד"א, קיים לכאורה חשש לניגוד עניינים על פי סעיף 13 בתקנון מד"א, ומשמעותו לפי התקנון: "איסור כהונה במקרה של ניגוד עניינים". גם סעיף 14(ב)(3) מחייב חבר מועצה לדווח ליו"ר המועצה בכתב, "בכל מקרה שיש נגיעה, ישירה או עקיפה, של חבר המועצה בנושא או בעסקה אשר האגודה עוסקת בהם או צד להם ... ואם עלו הנושא או העסקה לדיון ... לא ישתתף בדיון ובהצבעה באותו עניין". לא נמצא, כי חבר המועצה האמור הודיע לנשיא מד"א על פעולותיו.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי חבר מועצה שיהפוך לעובד או יקיים קשרים עסקיים עם מד"א, לא יוכל לכהן כחבר מועצה. וכן השיב, כי "עוד במהלך הביקורת בעקבות הערת המבקר, חדל חבר המועצה להשתתף בישיבות המועצה".

מינויים מטעם נשיא מד"א

ועדת המינויים של נשיא מד"א

סעיף 11(3) בתקנון מד"א קובע, כי נשיא מד"א ימנה למועצת מד"א שמונה נציגי ציבור שהם "אנשי כלכלה ומינהל מקרב הציבור". המינוי ייעשה בהמלצת ועדת מינויים שתהיה מורכבת מחמישה חברים: נציג מועצת רואי החשבון, נציג לשכת עורכי הדין, נציג מועצת הדיקנים של הפקולטות לרפואה בישראל ושני נציגים של קופות החולים הגדולות.

נוהל לפעילות ועדת המינויים: בביקורת עלה, כי לא קיים נוהל פנימי הקובע את שיטת פעולתה של ועדת המינויים של נשיא מד"א. מן הראוי שנשיא מד"א ימנה ועדה שתקבע בנוהל את סדרי העבודה, מדדים לבחירה, כולל מילוי שאלונים

מפורטים למועמדים, ושיטת המינוי של ועדת המינויים הפועלת ליד נשיא מד"א, כולל אפשרות לכינוס פעמים נוספות במהלך פעילות המועצה, לבחירת חברים נוספים במקום אלו שעזבו. כמו כן, מוצע כי הוועדה תקבע מדדים לגבי כשירות מועמדיהם לשמש כחברים במועצת מד"א. מן הראוי לאמץ את הנהוג בחוק החברות הממשלתיות בנושא זה או מדדים דומים. בנוסף, מוצע לבחון את המועמדים על פי תרומתם בעבר ואפשרויות התרומה בעתיד למועצת מד"א.

מינוי נציגים של נשיא מד"א למועצה הקודמת: בינואר 1997 פנה נשיא מד"א דאז למנכ"ל "שירותי בריאות כללית" וביקש ממנו למנות "נציג מטעם הקופה, אשר ישמש חבר בוועדת המינויים". במקום לקבוע מי יהיה הנציג בוועדת המינויים של נשיא מד"א כתב לו עוזר מנכ"ל הקופה, כי המנכ"ל החליט "למנות את רופא א' כנציג הקופה למועצת מד"א"; דהיינו, למועצה ולא לוועדת המינויים למועצה. נשיא מד"א דאז לא הגיב על טעות זו. גם לשכת רואי החשבון ואיגוד דיקני הפקולטות לרפואה מינו נציגים למועצת מד"א, במקום למנות נציגים לוועדת המינויים בלבד, כנדרש.

על נשיא מד"א דאז היה להבהיר לשלושת המוסדות את הוראות תקנון מד"א, דבר שלא עשה.

מפרוטוקול ועדת המינויים שהתכנסה במארכס 1997 עולה, כי ועדת המינויים שמנתה חמישה חברי המוסדות שצוינו לעיל, בחרה ראשית את חמשת חבריה כחברי מועצת מד"א. לאחר מכן הוצגו לפני הוועדה עוד 11 מועמדים, מהם בחרה בשלושה ובסך הכול שמונה מועמדים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אין זה סביר שחמשת חברי הוועדה יבחרו את עצמם לחברי מועצת מד"א (על אף שלפי הפרוטוקול לא נכחו בעת ההצבעה על עצמם). מן הראוי לקבוע כי חברי הארגונים הכלולים בוועדת המינויים לא יוכלו לכהן במועצה עצמה, כדי למנוע ניגוד עניינים בתהליך הבדיקה.

מינוי נציגים של נשיא מד"א למועצה החדשה: לפני הוועדה הוצגו 13 מועמדים בסך הכל. גם במקרה זה בחרו ארבעה חברי הוועדה את עצמם כחברי מועצה. רק נציג "שירותי בריאות כללית" בוועדה לא היה מועמד ולא נבחר בידי הוועדה. בביקורת עלה, כי במועד שבו הוזמנו לשמש כוועדת בחירה לא הובהר לחברי הוועדה המייעצת לנשיא מד"א מהם תפקידי מד"א, מהן דרישות התפקיד, מה קובע תקנון מד"א וכו', והוצגו לפנייהם רק קורות חייהם של המועמדים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי היה להציג לפני חברי הוועדה נתונים רבים יותר ואמינים יותר אודות המועמדים, נוסף על קורות חייהם. נציג לשכת עורכי הדין בוועדה וחבר מועצת מד"א כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "דעתי כדעת כותב

הדו"ח בכל הנוגע לכישורי המועמדים לשמש כחברים במועצת מד"א ובוועד הפועל וכן בקשר להליך המינוי, דרך הצגת המועמדים, החשיבות שיש לקבל את מלוא החומר הרלוונטי לרבות תקנון מד"א מבעוד מועד בטרם מתכנסת ועדת המינויים".

בחירת אנשי כלכלה ומינהל מקרב הציבור

נמצא, כי ביולי 2001 נבחרו למועצת מד"א כמה אנשים שספק אם ניתן להגדירם "אנשי כלכלה ומינהל מקרב הציבור". להלן שתי דוגמאות למינויים אלה:

1. עוזר שר העבודה והרווחה נבחר כחבר מועצה: מהאמור בקורות חייו לא ברור אם לפי כישוריו הוא "איש כלכלה", וספק אם הוא מ"קרב הציבור", משום שהוא מועסק כאמור כעוזר שר.

2. ב-17.7.01 בחרה הוועדה בקצין רפואה ראשי בצה"ל (להלן - קרפ"ר) כחבר שמיני מטעם במועצת מד"א, כפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה, כי אכן הוא "איש כלכלה ומינהל מקרב הציבור", וכן כי לא קיים ניגוד עניינים בין תפקידו כקרפ"ר לבין תפקידו במועצת מד"א.

ב-19.7.01 פנה מזכיר הוועד הפועל והמועצה ליועץ המשפטי לממשלה בצירוף חוות דעתו של היועץ המשפטי של מד"א שקבע, כי "אין מניעה למנות את הקרפ"ר כחבר במועצת מד"א", וכן כי "אין אנו רואים כל בעיה במינויו של הקרפ"ר כחבר הוועד הפועל במד"א". עוזר היועץ המשפטי לממשלה הפנה את המזכיר ליועץ המשפטי של מד"א וציין, כי "מן הראוי גם לתאמה עם היועצת המשפטית של משרד הבריאות, שכן שר הבריאות מופקד על ביצוע חוק מד"א. אם יעלה קושי משפטי המצריך את הידרשות היועץ המשפטי לממשלה לעניין, כמובן ניתן יהיה להביא את חוות הדעת האמורות לעיונו". בביקורת לא נמצאה חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד הבריאות בנושא. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הספק שהתעורר בגוף הבחור במד"א, ראוי היה להביא את העניין להכרעתה, ולפי הצורך אף להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

ב-20.8.01 הודיע נשיא מד"א למנכ"ל מד"א, ליו"ר הוועד הפועל ולחברי הוועדה המייעצת לנשיא מד"א: "אני מאשר כי מטעם נציגי הציבור נבחר לוועד הפועל מתוך הקבוצה לעיל הקרפ"ר".

משרד מבקר המדינה העיר כי אין בסמכות הנשיא לבחור את המועמד לוועד הפועל, שהרי המועמד לוועד הפועל אמור להיבחר בידי כל 14 נציגי הציבור ולא רק בידי השמונה. יתר על כן, גם לגבי שמונת נציגי הנשיא לא נמצא תיעוד בכתב, כי בחרו בקרפ"ר לנציגם בוועד הפועל. גם לא נתקבלה חוות דעת מטעם היועצת המשפטית במשרד הבריאות כפי שדרש היועץ המשפטי לממשלה, בשאלה אם הקרפ"ר נכלל בהגדרה של "אנשי כלכלה ומינהל מקרב הציבור". במועד סיום הביקורת התברר, כי 14 נציגי הציבור בחרו, בניגוד להודעת נשיא מד"א, ברופא אחר כנציגם בוועד הפועל.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "כל הנושאים שהועלו בפסקאות אלה, בקשר לוועדת המינויים של נשיא מד"א, מוסדרים בעקבות הערות הביקורת, בנהלי המועצה החדשים".

מינויים מטעם מרכז השלטון המקומי לוועד הפועל

תקנון מד"א קובע בסעיף 19(א)(3), בנושא "דרכי הבחירה והמינוי" של חברי הוועד הפועל, כי "שלושה חברים ייבחרו בידי חברי המועצה שהם נציגי הציבור, ומתוכם, ובלבד שלכל אחד מהמרכיבים הבאים שמבין נציגי הציבור במועצה יהיה חבר אחד בוועד הפועל; דהיינו: נציג אחד להסתדרות הרפואית, נציג אחד לשלטון המקומי ונציג אחד לשאר נציגי הציבור (אנשי כלכלה ומינהל)".

בנושא מינוי נציגי מרכז השלטון המקומי לוועד הפועל של מד"א עלו כמה ליקויים:

1. בניגוד להוראת תקנון מד"א מינה יו"ר מרכז השלטון המקומי את מועמדיו ישירות לוועד הפועל ולא התקיים הליך בחירה כנדרש, בידי כלל נציגי הציבור במועצה.
2. במקום להעמיד את היו"ר על טעותו, ניהל מזכיר הוועד הפועל והמועצה הליך "בחירה" בחלופת פקסים ל-14 נציגי הציבור, בהם ציין, כי יו"ר מרכז השלטון המקומי מינה נציג זה או אחר, ונציגי הציבור התבקשו רק לאשר המינוי. 3. בשני מקרים שנבדקו חלו שיבושים בהסדרי הבחירה ולא היה רוב לבחירת הנציג לוועד הפועל. 4. נציגים שלא השתתפו בישיבות הוועד הפועל מונו לתקופת כהונה נוספת. 5. מונה לוועד הפועל נציג שהשתתף רק בשתיים מבין 15 ישיבות מועצה.



תקנון מד"א מחייב קיום של הליך בחירת נציגים לוועד הפועל, ולא אישור מועמד, כפי שנעשה במקרים שתוארו לעיל. מן הראוי לקיים הצבעה כנדרש על ידי כלל הנציגים בתחילת כהונת מועצת מד"א, ולהסדיר בתקנון את הדרך להחלפת נציגים בהמשך. בחירה באמצעות פקס יש לייעוד בנוהל למקרים דחופים או בלתי נמנעים, כדי למנוע, ככל האפשר, טעויות ואי בהירויות כפי שאכן ארעו. מן הראוי גם שבעת הצבעה על מועמדותו של חבר מסוים לוועד הפועל, המועמד עצמו לא יצביע אלא רק שאר 13 נציגי הציבור.

מינויים לוועד הפועל מטעם ההסתדרות הרפואית בישראל

תקנון מד"א קובע, כי יו"ר ההסתדרות הרפואית בישראל ימנה שלושה נציגים למועצת מד"א, וכי אחד מהם ייבחר כחבר הוועד הפועל בידי 14 נציגי הציבור במועצה.

בנושא חברותם של נציגי ההסתדרות הרפואית בישראל בוועד הפועל של מד"א עלו ממצאים אלה: בדצמבר 1999 פנה יו"ר הוועד הפועל ליו"ר ההסתדרות הרפואית בישראל והודיע לו, כי אין בוועד הפועל נציג מטעמו "דה יורה - מחודש פברואר 1999 ודה פקטו - ממחצית שנת 1998", דהיינו כשנה וחצי; מד"א לא העיר ליו"ר ההסתדרות הרפואית בישראל על כך שהוא מינה נציג לוועד הפועל במקום שהנציג ייבחר בידי 14 נציגי הציבור, כנדרש בתקנון מד"א; מזכיר הוועד הפועל והמועצה שלח בפקס בקשות אישור למינוי המסוים ל-14 נציגי הציבור, במקום להעמיד לבחירה את שלושת נציגי ההסתדרות הרפואית; לא היה רוב קולות לבחירתו של נציג ההסתדרות הרפואית לוועד הפועל, ולמרות זאת הוא מונה. גם לאחר שנבחר, השתתף ב-55% בלבד משיבות הוועד הפועל בשנת 2000.



מן הראוי שנשיא מד"א בשיתוף ההסתדרות הרפואית בישראל יקבעו מדדים לגבי כשירות מועמדי ההסתדרות הרפואית לשמש כחברים במועצת מד"א ובוועד הפועל במד"א, דוגמת הנהוג בחוק החברות הממשלתיות בנושא זה.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "תקנון מד"א ידון לשם עדכוןו בהתאם לנסיבות המשתנות מאז ניסוחו הראשון ב-1992". משרד הבריאות השיב באותו חודש, כי "מקובלת עלינו המלצת המבקר, לקבוע מדדים לכשירות לנציגים השונים, או לחילופין אישור על ידי הוועדה לבדיקת מינויים. הנושא יבחן על ידי המשרד".

בחירת מתנדבים למועצה ולוועד הפועל

תקנון מד"א הדן בהרכב המועצה ודרכי בחירת חבריה ומינויים, קובע, כי "חמישה עשר חברים ייבחרו בידי הוועידה"; הוועידה היא הגוף היציג הנבחר של החברים המתנדבים של האגודה.

מדדים לבחירת המתנדבים למועצת מד"א

1. בביקורת עלה, כי אין מדדי כשירות לבחירת 15 הנציגים המתאימים ביותר למועצת מד"א והם נבחרים בבחירות אישיות במהלך ועידת מד"א. משרד מבקר המדינה הציע, שנשיא מד"א יקבע מדדים לגבי כשירות מועמדי המתנדבים לשמש כדירקטורים במועצת מד"א, וכן כי ועדת בחירה שתפעל מטעם ועידת מד"א תבחן את כשירות מועמדי המתנדבים, גם לפי תרומתם בעבר ואפשרויות התרומה בעתיד למועצת מד"א, ותמליץ מי המועמדים הכשירים.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "נושא זה ידון במסגרת ההצעה לקיים ועדת מינויים של מד"א שתמייץ את המועמדים לסקטור המתנדבים".

2. תקנון מד"א קובע, כי כל חברי המועצה מוגדרים מיד עם בחירתם כמתנדבים. כן קובע התקנון, כי יהיה רק נציג עובדים אחד במועצת מד"א, אולם לא נקבע כי מתנדב שהפך לעובד במהלך כהונתו במועצה, צריך להתפטר מהמועצה. יוצא, שיייתכן מצב בו עובד מד"א ימשיך לכהן במועצה כנציג מתנדבים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להסדיר בתקנון מצב בלתי תקין זה.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי ההמלצה מקובלת עליו.

ייצוג אזורי של המתנדבים במועצה

מבין חמישה עשר המתנדבים שנבחרו למועצת מד"א הנציג הדרומי ביותר מתגורר ברחובות; יוצא, שאין נציגות לדרום הארץ במועצת מד"א. מעיון ברשימת הצירים לוועידה ה-17 עולה, כי חלקם אכן מתגוררים בדרום הארץ, במקומות, כגון: אשקלון, קריית גת, דימונה, אופקים ונתיבות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי בבחירת המועמדים יינתן ביטוי גם לייצוג דרום הארץ במועצת מד"א. מד"א השיב בפברואר 2002, כי ההמלצה מקובלת וכי "יומלץ לכלול זאת בתקנון החדש".

חשאיית הבחירות למועצת מד"א

בביקורת עלה, כי אין נהלים בדבר חשאיית הבחירות בקרב המתנדבים. בוועידה הארצית שהתקיימה לאחרונה ביוני 2001 במרכז מד"א בתל אביב, לא התקיימו בחירות חשאיית לבחירת נציגי המתנדבים למועצה. הועלה, שההצעה עלתה לסדר היום, אולם נדחתה. באולם הוועידה נכחו גם מנהלים אזורים של מד"א ונציגי ועדי העובדים, ובמצב זה ההצבעה של חברי הוועידה גלויה לפנייהם, ועלולה להיות מושפעת מעצם נוכחותם.

מן הראוי שמד"א י שקול קביעת נהלים להפעלת בחירות חשאיות בקרב המתנדבים בכל דרגי הבחירה, על מנת שיובטח שהבחירות יהיו נקיות מלחצים. מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "הנושא ידון בתקנון החדש".

מינויו של גמלאי בכיר במד"א כנציג מתנדבים בוועד הפועל

גמלאי בכיר של מד"א (מנהל מחוז לשעבר) משמש כנציג המתנדבים במועצה ובוועד הפועל. בתוקף תפקידו הוא משמש גם כיו"ר ועדת ארגון ומינהל של הוועד הפועל (בעל סמכויות נרחבות בתחום השכר, הסכמי שכר ותנאי עבודה) וגם כמרכז פעולות מתנדבים. כמו כן הוא משמש יו"ר ארגון הגמלאים של עובדי מד"א. בריבוי תפקידיו אלו, ובעיקר בעבודה שכיו"ר ארגון הגמלאים סביר שיהיה מעוניין להעניק תוספות לגמלאים, ואילו כחבר הוועד הפועל וועדת ארגון ומינהל של הוועד הפועל אפשר שיהיה מעוניין לתת פחות לגמלאים, קיים חשש לניגוד עניינים.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, הודיע מד"א למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי הגמלאי הבכיר "אינו משמש עוד כיו"ר ועדת ארגון ומינהל".

בחירת נציגי המתנדבים לוועד הפועל

תקנון מד"א קובע, כי "שלושה חברים ייבחרו בידי חברי המועצה שנבחרו בוועידה הארצית ומתוכם". תקנון מד"א לא קבע איך ייבחרו נציגי המתנדבים לוועד הפועל. מתאם פעולות התנדבות ארצי במטה מד"א מסר למשרד מבקר המדינה, כי בעבר התקיימו בחירות אלה כשעה לפני הכינוס הראשון של מועצת מד"א, אז סיכמו 15 הנציגים ביניהם מי יהיו הנציגים בוועד הפועל.

משרד מבקר המדינה העיר, כי לשלושת הנציגים בוועד הפועל חשיבות מכרעת לפעילות הארגון, ולכן יש לקיים הליך מסודר וקבוע מראש של בחירה באמצעות ועדת בחירה, שהמלצותיה יועלו להצבעת נציגי המתנדבים במועצה, כך שאכן ייבחרו הנציגים המתאימים ביותר. מן הראוי, שנשיא מד"א יקבע מדדי כשירות למועמדים לוועד הפועל, בדומה לכישורים הנדרשים בחוק החברות הממשלתיות, ותודגש בהם זמינות המתנדב. בארגון כה חשוב כמו מד"א, בעל פעילות כספית גדולה, נדרש למצוא את האיזון המתאים בין שמירת עצמאות הארגון הבוחר, לבין רמת הייצוג האנושית של נבחריו. יו"ר הוועד הפועל כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2001: "אנו תומכים בקביעת קריטריונים למינוי מתנדבים לוועד הפועל".



לדעת משרד מבקר המדינה, על מד"א, משרד הבריאות, משרד המשפטים והגורמים הממנים, לבחון את סוגיית המינויים למועצת מד"א על כל היבטיה. עליהם לקבוע מדדים ברורים למגזרים הנבחרים שעליהם לא חל חוק החברות הממשלתיות (מתנדבים ונציגי ציבור), למען שיפור הייצוג של חברי המועצה הנבחרים למועצת מד"א, והקו המנחה הראוי הוא אופן מינוי דירקטורים לפי חוק החברות הממשלתיות. משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "בכוונת המשרד לעשות רה-ארגון בחוק ובתקנון מד"א".

דיוני מועצת מד"א, נוכחות החברים ונוכחות בדיוני הוועד הפועל

נוכחות נציגים בישיבות מועצת מד"א

משרד מבקר המדינה בדק את שיעור הנוכחות של חברי המועצה הקודמת בישיבותיה, בתקופה ממאוס 1997 ועד יוני 2001, דהיינו לאורך כל תקופת כהונתה של מועצת מד"א האחרונה. הועלה, ששיעור זה נמוך ולעתים נמוך מאוד, והוא נע בין 33% ל-62%.

נוכחות לפי מגזרים

כאמור, מועצת מד"א מחולקת ביחסי כוחות של שליש מתנדבים, שליש ממשלה ושליש לנציגי הציבור. להלן, אחוזי נוכחות לפי המגזרים המיוצגים במועצת מד"א, כפי שחושבו בידי משרד מבקר המדינה:

מתנדבים: שיעור ההשתתפות של 15 חברי המועצה מקרב המתנדבים היה 76% בממוצע. שניים מהם השתתפו ב-40% בלבד מ-15 ישיבות המועצה.

נציגים שנבחרו בידי ועדת מינויים ממשלתית: אחוז ההשתתפות של תשעת הנציגים שנבחרו בידי ועדת המינויים הממשלתית (14 בפועל עקב תחלופות הנציגים) היה 45% בממוצע. למשל, אחד לא השתתף בעשר ישיבות ברציפות, אולם לא הוחלף; שלושה לא השתתפו בשבע ישיבות ברציפות; נציגה נוספת לא השתתפה בשש ישיבות ברציפות.

נציגי השלטון המקומי: שיעור ההשתתפות של ארבעת נציגי השלטון המקומי בישיבות המועצה היה 24% בממוצע. למשל, אחד מנציגי השלטון המקומי השתתף פעם אחת בכל ארבע שנות כהונתה של המועצה; נציגה אחרת לא השתתפה בתשע ישיבות רצופות.

נציגי שר האוצר: שיעור ההשתתפות של שני נציגי שר האוצר (בפועל, עקב תחלופות היו ארבעה) היה 27% בממוצע. שלושת נציגי אגף התקציבים השתתפו בשלוש

ישיבות מועצה - ממוצע של ישיבה אחת מבין 15 לכל נציג. לא היה נציג החשב הכללי באוצר בעשר מבין 15 ישיבות.

נציגי שר הבריאות: 1. שיעור ההשתתפות של כל הנציגים של שרי הבריאות היה 48% במוצע. 2. שניים מנציגי השר לא השתתפו כלל בישיבות: האחד - מבין ארבע ישיבות שהתקיימו בתקופת כהונתו, והאחר - מבין שלוש; וחמישה באו רק לישיבה אחת במהלך כל תקופת כהונתם.

נציגי ההסתדרות הרפואית בישראל: שיעור ההשתתפות של ארבעת נציגי ההסתדרות הרפואית בישראל היה 23% במוצע. למשל, נציג אחד לא השתתף בשבע ישיבות שבהן היה אמור להשתתף; נציג אחר בא פעמיים בכל תקופת כהונת המועצה.

נציגי נשיא מד"א: שיעור השתתפותם של שמונת הנציגים של נשיא מד"א היה 34% במוצע. למשל, נציג אחד בא פעם אחת בלבד מבין 15 ישיבות; שני נציגים באו פעמיים בלבד.

בשל נוכחותם הדלה של חברי המועצה בישיבות לא התקיימו ישיבות נדחות בתאריך אחר, אלא באותו היום, חצי שעה לאחר המועד שנקבע לישיבה מראש. מכתב הזימון לחברי המועצה קבע, מראש, כי "באם לא יהיה פורום חוקי ב-16.30, תתקיים ישיבה נדחית ב-17.00". כלומר, אם לא יהיו 23 חברים עד לשעה 16.30 יתקיימו ישיבות מועצת מד"א עם 15 איש בלבד (הפורום החוקי בישיבה נדחית) בשעה 17.00 באותו יום, ולא יזמנו ישיבות נדחות לתאריך אחר. תקנון מד"א קובע, כי בהעדר מניין חוקי "תידחה הישיבה באותו סדר יום למועד אחר והודעה על כך תישלח לחברי המועצה ...". מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "אי קיום ישיבות מועצה בפורום קטן, היה פשוט גורם להפסקת פעילות המועצה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הדרך הראויה לפתור את בעיית המחסור בחברים בישיבות מועצת מד"א היא הפסקת כהונת חברים, במקרים מתאימים, בהתאם לתקנון.

מינוי לכהונה נוספת: בביקורת עלה, כי קיימים מועמדים שמונו בידי גורמים שונים כאמור כחברים במועצת מד"א, וזאת אף על פי שלא הוכיחו התמדה והשתתפות בישיבות המועצה הקודמות. לדוגמה: 1. חבר מועצה ה' התחיל את תפקידו במועצה כנציג שר הבריאות - והשתתף מטעמו בישיבת מועצה אחת; המשך מ-1.3.00 כנציג ועדת המינויים הממשלתית, ואז השתתף רק בשתי ישיבות מבין שבע אפשריות יחסית לתקופת כהונתו, ובמועד סיום הביקורת מונה שוב כחבר מועצה מטעם ועדת המינויים הממשלתית. 2. חבר מועצה ו' מונה לראשונה כחבר מועצה מטעם שר הבריאות עד לספטמבר 1999. הוא השתתף בישיבה אחת בלבד מבין שבע ישיבות מועצה בתקופה זו. למרות זאת, לאחר שסיים את תפקידו מטעם שר הבריאות, מונה שנית מטעם ההסתדרות

הרפואית בישראל בינואר 2000, ולאחר המינוי לא השתתף אף לא באחת משבע הישיבות שהתקיימו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי כאשר ממנים נציג למועצת מד"א והנציג כבר היה בעבר חבר במועצה, יש לבחון את מידת השתתפותו ותרומתו בעת הכהונה הקודמת כתנאי לבחירתו בשנית.

סגן שני לנשיא מד"א כתב בדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי "נושא העדרות מישיבות המועצה הינו רעה חולה שהיתה גם בקדנציה הקודמת ובעניין זה פניתי פעמים רבות לנשיאי מד"א וסגניהם השונים ודרשתי לפטר חברי מועצה שאינם מגיעים לישיבות. בפועל, לא נעשה על ידי הנשיאים וסגניהם דבר. שורש הבעיה נעוץ בשתיים: א. זמן רב עובר בין כינוס מועצה למשנהו, עקב פרשנות לא נכונה של התקנון לפיה יש לקיים ישיבה אחת לשישה חודשים. ב. איבוד העניין של חברי מועצה שאינם חברים בוועדות של הוועד הפועל ואשר מוזמנים לעיתים רחוקות לישיבה: לדעתי הפיתרון הוא בתיקון התקנון לחייב כינוס המועצה לפחות אחת לחודשיים". משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי לדון בתשובת הסגן השני במועד ערכון התקנון.

העדר הקפדה על יישום התקנון

תקנון מד"א קובע, שאחת הנסיבות בהן תפקע כהונתו של חבר מועצה היא כאשר "לא נכה באופן רצוף בשתי ישיבות מועצה ונמסרה לו התראה בכתב בידי נשיא מד"א או מי מסגניו, והוא לא נתן הסבר סביר, לפי דעת הנשיא או סגנו - לפי העניין, המצדיק את היעדרותו". מהמסמכים עולה, כי נשיא מד"א או ממלא מקומו מיעטו לפנות לחברים שלא נכחו בשתי ישיבות ויותר לקבל הסבר להיעדרותם. חלק מחברי מועצת מד"א השיבו למכתב בהסבר מנומק וחלקם לא; מכל מקום, לא נמצא מקרה שבו הופסקה כהונתו של חבר מועצה עקב היעדרויות. מזכיר המועצה והוועד הפועל הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי במקרים נוספים הודיעו חברי המועצה בעל פה על סיבת היעדרותם ונשיא מד"א קיבל זאת.

מד"א קיבל את הערת משרד מבקר המדינה, כי יש להקפיד על תיעוד מתאים בכתב.

אשר להיעדרויות בתקופה שמספטמבר 2000 הסביר מזכיר המועצה והוועד הפועל, כי מועד סיום פעילות מועצת מד"א היה אמור להיות מארס 2001, וכבר דנו בכך החל מספטמבר 2000, ולכן הנשיא או סגניו לא שלחו מכתבי אזהרה לחברים. בביקורת עלה, כי נערכו חמש ישיבות מועצה בין ספטמבר 2000 ועד ליוני 2001 ובכולן נדון נושא תאריך הוועדה, תקציב ומאזן מד"א - וכל הישיבות היו "ישיבות נדחות" עקב העדר

חברים. כמו כן, במאי 2001 נקבע מועד הוועידה לדצמבר 2001. לכן, על נשיא מד"א היה לשגר מכתבי אזהרה, בהתאם לתקנון, שהרי גם לשיבות האחרונות היתה חשיבות רבה, ולא היתה כל סיבה להקפיד פחות לקראת סוף תקופת כהונת המועצה. לגבי כל חבר מועצה שלא נתן הסבר מספק, מן הראוי היה שנשיא מד"א יפנה את תשומת לב הגורם הממנה ויידרוש את החלפת הנציג. שהרי לגורמים הממנים אחריות לא פחותה, לדאוג כי חברי המועצה אכן יבואו לכל הישיבות ויתרמו מניסיונם לארגון.



הממצאים שהועלו בדבר ההיעדרויות מהישיבות, משקפים השתתפות לא נאותה של רוב חברי המועצה בפעילות, ואינם עולים בקנה אחד עם האחריות שיש להם כבעלי תפקיד. ההיעדרויות הרבות של החברים מהדיונים מצביעות על חוסר ידע של מהות התפקיד ושל האחריות המוטלת על ממלא התפקיד.

עוד עולה מהממצאים, כי מאזן הכוחות שקבע תקנון מד"א במבנה המועצה בין מתנדבים, ממשלה וציבור, לא בא לידי ביטוי בעת קבלת ההחלטות במועצה הקודמת, משום שרק המתנדבים הקפידו לבוא לדיוני המועצה, נציגי הציבור באו למקצת הישיבות, ואילו נציגי הממשלה כמעט לא נכחו בדיוני המועצה.

נוכחות חברי הוועד הפועל

מסיכום פעילות הוועד הפועל לשנת 2000, שהוציא יו"ר הוועד הפועל ב-21.3.01, עולה, כי מינואר ועד דצמבר 2000 היתה נוכחות מועטה גם בדיוני הוועד הפועל. נציגת השלטון המקומי באה רק ל-32% מהישיבות; נציג של שר האוצר - רק ל-52% מהישיבות והנציג שהחליפו - רק ל-57% מהישיבות; נציג ההסתדרות הרפואית בא רק ל-56% מהישיבות; נציג אחד מהמתנדבים בא רק ל-51% מהישיבות ונציג אחד של שר הבריאות בא ל-73% מישיבות הוועד הפועל. שאר החברים השתתפו ב-80%-100% מהישיבות. סעיף 25 (א)(3) בתקנון מד"א בנושא "פקיעת כהונה של חבר הוועד הפועל והשעייתו", קובע את הנסיבות לכך, ובהן כי אם חבר הוועד הפועל לא נכח בשלוש ישיבות הוועד הפועל ברציפות ונמסרה לו התראה בכתב בידי יו"ר הוועד הפועל, ואם הנעדר הוא יו"ר הוועד הפועל - בידי נשיא מד"א או מי מסגנו, ולא היה לו הסבר סביר להיעדרויותיו לפי דעת יו"ר הוועד הפועל, תפקע כהונתו. מהאמור לעיל עולה, שבשל היעדרות נציגי מגזרים שונים מדיוני הוועד הפועל, לא נוצר האיזון הראוי בין הגורמים השונים, כפי שנועד להיות בהתאם למבנה הוועד הפועל, בעת קבלת החלטות.

בביקורת עלה, כי במקרים רבים שבהם לא באו חברי הוועד הפועל ליותר משלושה דיונים רצופים, לא ננקטו נגדם כל צעדים. רק במקרים מועטים נמצא, כי יו"ר הוועד הפועל פנה בכתב לנציגים והזהירם או פיטרם.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "מן הראוי להגמיש את התקנון" בנושא ההיעדרויות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי כל עוד לא שונה התקנון על יו"ר הוועד הפועל לפעול על פיו. בנוסף, יש לשקול אם לא להודיע גם לגורם הממנה את אותו נציג שנעדר יותר משלושה דיונים ללא סיבה מוצדקת, על היעדרויותיו, כך שתהא בקרה ואחריות של הגורמים הממנים על נציגיהם. יש לשקול גם אפשרות של מינוי מחליפים זמניים לחברי הוועד הפועל במקרים של חופשת לידה או חופשת מחלה שמתמשכת; כך שיימנעו מקרים שהיו, בהם מגזר מסוים לא היה מיוצג תקופה ארוכה. כמו כן רצוי להבהיר, כי נציג שפוטר מהמועצה או מהוועד הפועל לא יהיה ראוי לחזור ולכהן כחבר פעם נוספת.



בביקורת עלו ממצאים רבים הנוגעים לסדרי הניהול של ישיבות מועצת מד"א. מן הראוי לפעול על פי התקנון כנגד חברי מועצה וחברי הוועד הפועל המרכיבים להעדר מהדיונים, ולעתים אף אינם משתתפים כלל. כמו כן, על הגופים המשגרים נציגיהם למועצת מד"א, לפקח על נוכחות נציגיהם, ועל נשיא מד"א ליידע את הגורמים הממנים על היעדרויותיהם של נציגיהם מדיוני המועצה, ועל יו"ר הוועד הפועל להודיע על היעדרויות מדיוני הוועד הפועל, וכן להודיע לנציגים על פקיעת כהונתם כמפורט בתקנון. נוכח הליקויים הרבים שהועלו בסדרי עבודת המועצה, הציע משרד מבקר המדינה לשקול כתיבת נהלים ברורים לפעילות המועצה. מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי ההערה מקובלת. משרד הבריאות השיב, כי בכוונתו לעשות בדיקה חוזרת בחוק ובתקנון מד"א, דבר שיביא לשיפור תפקודם של גופי מד"א.

אי פעילות של המועצה ושל הוועד הפועל במשך כשלושה חודשים

מועצה שאינה פעילה

סעיף 15 בתקנון קובע, כי "תקופת כהונתה של המועצה תהיה מהאסיפה הראשונה של הוועידה לאחר בחירתה, ועד לאסיפה הראשונה של הוועידה הבאה לאחר בחירתה; באסיפה הראשונה של הוועידה ייבחרו נציגיה למועצה, ובאותו מועד או בסמוך לו ייבחרו ויתמנו הנציגים האחרים למועצה; המועצה תחל כהונתה גם בהרכב חסר, ובלבד שמונו או נבחרו למועצה לפחות שלישי מחבריה".

בביקורת עלה, כי בניגוד להחלטת מועצת מד"א, פיזר נשיא מד"א את המועצה האחרונה ב-28.6.01, וקיימת מחלוקת במועצת מד"א אם הפיזור נעשה בהתאם לתקנון. במשך שלושה חודשים לא כינס נשיא מד"א את המועצה החדשה, אף על פי שכבר מונו יותר משליש החברים. יוצא, שבתקופה זו לא היתה כלל מועצה למד"א ולא פעילות של ועדות המועצה האמורות לפקח על פעילות הוועד הפועל. המועצה החדשה התכנסה ב-25.9.01, ביוזמת 15 חברי מועצה ולא ביוזמת נשיא מד"א. באותו כינוס לא נדונו סוגיות נוספות מלבד בחירות של יו"ר הוועד הפועל וסגני נשיא. מאז ועד 20.2.02 לא כינס הנשיא ישיבת מועצה. מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "הבחירות למועצה החדשה תוכננו לספטמבר 2001 גם בכדי לאפשר השתתפות מקסימלית בישיבת הפתיחה החגיגית וגם לאפשר סיום עבודתה של הוועדה לבדיקת מינויים ...".

מהאמור לעיל עולה, שבמשך כשמונה חודשים לא התקיימה כל פעילות של המועצה ושל ועדותיה האמורות לפקח על פעילות הוועד הפועל; ולא היתה בקרה של המועצה או של ועדותיה על החלטות שהתקבלו בארגון באותה תקופה. זאת, כאשר בין תפקידי המועצה המנויים בתקנון מד"א "לקבל דוחות מהוועד הפועל ולפקח על פעולותיו".

משרד מבקר המדינה מעיר, שכדי למנוע מצב מעין זה, על נשיא מד"א לתכנן צעדיו מבעוד מועד מבחינת לוחות הזמנים, כך שלא ייווצר מצב בו במד"א לא תהיה מועצה פעילה פרק זמן כה ארוך. כמו כן, יש להסדיר גם נושא זה בתקנון המתוקן.

ועד פועל שאינו פעיל במשך כשלושה חודשים

סעיף 23 בתקנון קובע, כי "הוועד הפועל יתכנס באורח קבע, לפחות פעם אחת בכל חודש בתאריך שיקבע יושב ראש הוועד הפועל" ... "מנין חוקי בישיבת הוועד הפועל יתקיים

כאשר יהיו נוכחים רוב חברי הוועד הפועל...", דהיינו שישה חברים לפחות. בשנת 2001 לדוגמה, התקיימו 21 ישיבות של מליאת הוועד הפועל.

1. בביקורת עלה, כי מאז ישיבת הוועד הפועל ב-17.6.01 ובמשך שלושה חודשים, ישיבות הוועד הפועל בוטלו או שהתקיימו בלי שהתקבלו בהן החלטות בשל העדר מניין חוקי.

יוצא, שהוועד הפועל לא פעל כשלושה חודשים, וזאת בניגוד לתקנון מד"א.

2. עוד הועלה בביקורת, כי לא התקיימו ישיבות נדחות כנדרש בתקנון מד"א, לפיו: "לא נכח מנין חוקי בתאריך ובשעה שנקבעו - תידחה הישיבה, אוטומטית, לאותו מקום ולאותה שעה 48 שעות לאחר המועד המקורי ... הזימון לישיבה הנדחית ייעשה בכל דרך מועילה שתיראה ליו"ר הוועד הפועל; במקרה כזה כל החלטה בנושא אשר נכלל בסדר היום שצורף להזמנה לישיבה, תהא חוקית בישיבה הנדחית גם אם נכחו שלישי מחברי הוועד הפועל בלבד".

על יו"ר הוועד הפועל לדרוש את השתתפותם של חברי הוועד הפועל בישיבות, וכן לקיים ישיבות נדחות כנדרש. מזכיר המועצה והוועד הפועל מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2001, כי במקרה זה לא היה טעם בקביעת ישיבות נדחות משום שלא היה ניתן לגבש הרכב מזערי כנדרש. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בישיבה שכונסה ב-5.8.01, למשל, נכחו חמישה חברים, ולכן היה ניתן, לכאורה, לגבש הרכב מזערי לישיבה נדחית (4 חברים). יו"ר הוועד הפועל כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2001, כי "שיתוקו החלקי בחודשיים האחרונים, נובע מאנרכיה שנוצרה בגלל דחיות בקיום הוועידה, דחיות בכינוס המועצה ובעיקר מדחיית קיום בחירות לתפקיד יו"ר הוועד הפועל וחברי הוועד הפועל. לוועד הפועל לא היתה יד ביצירת אנרכיה זו! מכל אלה נובע שיש ליצור כלים המונעים מגורמים אינטרסנטיים, כל אפשרות לגרום לאנרכיה כזו".



יוצא אפוא, כי במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2001, נוצר במד"א מצב לא תקין: המועצה פוזרה ולמעשה לא היתה קיימת, והוועד הפועל לא היה פעיל במשך כשלושה חודשים כאמור, כל אחד מסיבותיו. הדבר הוא בניגוד לתקנון מד"א. בשל העדר מועצה (שפוזרה), נוצר מצב בו לא ניתן לפקח על פעילות הוועד הפועל וגם לא להעביר את הוועד הפועל (שלא פעל כשלושה חודשים) מתפקידו על ידי המועצה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשנות את תקנון מד"א כך שימנע מצבים של הפסקת פעילות המועצה והוועד הפועל עקב חילופים.

הצורך בשינויים בחוק, בתקנון ובנוהלי מד"א

התאמות נדרשות בחוק ובתקנון מד"א

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב מד"א לכך שבמהלך הביקורת נמצאו נושאים שאינם מעודכנים בחוק ובתקנון מד"א. לדוגמה, נושא גורם מייעץ לפי סעיף 21 (4) לתקנון במקום ראש הג"א, תפקיד שבוטל; שינוי תפקידי מד"א בנושא שירותי עזרה ראשונה שהועבר מאחריות מד"א לקופות החולים; הדרכות ומכירות ציוד עזרה ראשונה שאינם תואמים את השינויים שחלו בשוק. חוק מד"א פורסם ב-1950 ומאז חלו שינויים רבים שאינם באים לידי ביטוי בחוק. משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי בכוונתו לעשות בדיקה חוזרת בחוק ובתקנון מד"א; מד"א השיב, כי אין לו ספק בצורך לשנות את תקנון מד"א וגם יעשה ככל יכולתו לשינויו, לא רק בגלל סתירות טכניות שבו, אלא כיוון שהתקנון בניסוחו הנוכחי מתיר מצב של ניגוד עניינים בפעילות נציגים שונים במועצה ובוועד הפועל. מד"א ציין: "אנו מודעים לעובדה שניגוד עניינים זה עלול להפוך את מלאכת שינוי התקנון לקשה וממושכת".

נהלים פנימיים במד"א

ב-1.8.00 פרסם מד"א קובץ נהלים בן שני כרכים, האחד - בנושאי ארגון ומינהל, כספים ומתנדבים, והאחר - בנושאי משאבי אנוש ולוגיסטיקה. הקובץ כולל נהלים חדשים, וכן מאגד בתוכו ומעדכן נהלים קיימים ישנים. לא נמצא אישור מנכ"ל מד"א או מי שהוסמך על ידו לנהלים שהופצו, כנדרש על פי נוהלי מד"א. מד"א הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי אישור המנכ"ל יינתן עם סיום הכנת כל הנהלים.

קובץ נוהלי המתנדבים: פורסם כחוברת נפרדת. לדברי מזכיר הוועד הפועל והמועצה, הקובץ אושר בוועידת מד"א ב-28.6.01; למרות זאת, יו"ר ועדת משמעת עליונה דאז מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי: "נהלי המשמעת המופיעים בקובץ לא אושרו על ידי ועדת משמעת עליונה ועל כן אין להם כל נפקות חוקית". כן הועלה, שאין התאמה בין קובץ זה לבין קובץ הנהלים מ-1.8.00. לדעת משרד מבקר המדינה, על גורם בכיר בהנהלת מד"א לאשרר את נוהלי המתנדבים שפורסמו, ולעדכן את נוהלי המתנדבים בקובץ הנהלים של מד"א בהתאם. מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי ההמלצות מקובלות וכי הנהלים יאושרו בידי ההנהלה.

קובץ נהלים של מועצת מד"א

בביקורת עלה, כי אין נהלים לפעילות מועצת מד"א ולניהול דיוניה, וקיימת הסתמכות על תקנון מד"א ועל חוות דעת מזדמנות של היועץ המשפטי למד"א. משרד מבקר המדינה המליץ שמועצת מד"א תמנה ועדת נהלים, שתקבע ותגזור מתקנון מד"א נהלים מלאים לפעילותה, שיכללו, בין השאר, את זכות חברי המועצה לקבל חומר לפי רצונם, מהוועד הפועל ומהנהלת מד"א, ואת שיטת קבלת החומר וקריאתו; שיטה להקמתן של ועדות נוספות מלבד אלו שקבע תקנון מד"א, ושיטה לקביעת יו"ר הוועדות, בדרך של הצבעה. כמו כן, על הנהלים להגדיר במדויק כיצד יפעל חבר מועצה החושף פעילות בלתי תקינה במד"א ולמי עליו לפנות, אם גילה מעשה בלתי תקין שאינו מטופל כהלכה במסגרת מד"א, דוגמת הקבוע בסעיף 20 (ב) לחוק החברות הממשלתיות, לפיו "נודע לדירקטור על עניין של החברה שנתגלו בו לכאורה פגיעה בחוק או בטוהר המידות, עליו להביא את הדבר ללא דיחוי לידיעתם של יו"ר הדירקטוריון, של השרים, של הרשות ושל מבקר המדינה".

בעקבות הביקורת כתב מזכיר המועצה והוועד הפועל, בספטמבר 2001, טיוטת נוהל לפעילות מועצת מד"א, והיא תובא לאישור המועצה.

קובץ נוהלי הוועד הפועל

ב-1.1.94 פרסם יו"ר הוועד הפועל את "נהלי הוועד הפועל של מד"א - מעמד חבריו, דרך פעולה וסמכויות". ב-1.8.00 שולבו נהלים אלה בקובץ נוהלי מד"א הכללי, אולם אגב הכנסת כמה שינויים. בביקורת עלה, כי קיימים חוסר התאמות וסתירות בין הנהלים שבקובץ מ-1.8.00 לבין תקנון מד"א. בעקבות ממצאי הביקורת, הורה יו"ר הוועד הפועל בספטמבר 2001 לבטל את נוהלי הוועד הפועל החדשים ולהחזיר לתוקף את הנהלים מינואר 1994. נמצא, כי גם בנהלים אלו קיימים חוסר התאמות וסתירות בינם לבין תקנון מד"א, ובהם בנושאים האלה: תפקידי הוועד הפועל; תכנית העבודה של מד"א; זימון ישיבה מיוחדת של הוועד הפועל; זימון לישיבה נדחית של הוועד הפועל; מניין חוקי בוועד הפועל לישיבה נדחית; ערעורים על החלטה שקבל הוועד הפועל; הודעה על ניגוד עניינים של חבר הוועד הפועל ועוד.



התקנון הוא המסמך המחייב ולמועצת מד"א הסמכות הייחודית לשנותו, באישור שר הבריאות, ולא ניתן לקבוע נהלים הסותרים אותו, וודאי שלא על ידי הוועד הפועל.

על מד"א להבהיר את הסתירות שבין תקנון מד"א לבין הנהלים. יש לעדכן את נוהלי הוועד הפועל וועדותיו ולצרפם לאחר מכן לקובץ נוהלי מד"א. יו"ר הוועד הפועל כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2001, כי "במסגרת עדכון התקנון ובעקבותיו גם נהלי הוועד הפועל, נדאג שלא יהיו סתירות בין שני אלה".

פיקוח המועצה על הוועד הפועל

תקנון מד"א קובע, כי בין סמכויות המועצה: "לקבל דוחות מהוועד הפועל ולפקח על פעולותיו".

פיקוח באמצעות ועדות המועצה

סעיף 17(א)(4) בתקנון מד"א קובע, כי בין תפקידי המועצה "לבחור מבין חבריה ועדות מתמידות וועדות מיוחדות ולאצול להן סמכויות". ההגיון בכך, שהמועצה תמלא תפקידים באמצעות ועדות הוא שמועצה בת 45 חברים, האמורה להתכנס לשיבות קבועות פעמיים-שלוש בשנה, לא תוכל למלא את תפקידיה על פי המתחייב בחוק. המועצה לא קבעה בנוהל את שיטת פעילות הוועדות מול מליאת המועצה.

ואכן, ישיבת המועצה הארצית מ-6.5.97 החליטה להקים ועדות מועצה בנושאים שהם מתפקידיה, ולאצול להן מסמכויותיה. ב-10.7.97, פרסם נשיא מד"א את מבנה ועדות המועצה. הוקמו שלוש ועדות: 1. הוועדה לפיקוח על פעולות הוועד הפועל (להלן - ועדת בקרה ומעקב). 2. הוועדה לעיצוב מדיניות כוללת של האגודה (להלן - הוועדה לקביעת מדיניות). 3. הוועדה לעידוד ולטיפוח הקשרים עם הארגונים בארץ ובעולם (להלן - ועדת קשרי חוץ). הצעה של חבר ועדת המינויים של נשיא מד"א מטעם לשכת עורכי הדין להקמת ועדת תקנון אשר תבחן אם נחוצים שינויים בתקנון הקיים, לא יושמה באותו מועד.

בעקבות ההחלטה על הקמת הוועדות העלה יו"ר הוועד הפועל ספק בדבר נחיצות הוועדות, לנוכח קיומן של ועדות חופפות של הוועד הפועל. נשיא מד"א השיב לו, בין היתר, ש"ישתמע מכך שהוועד הפועל ממליץ למועצה שלא למלא את תפקידיה שנקבעו

בחוק. וזה בעצם להציע לרוקן את החוק מתוכנו ומעשית לקבוע שאין צורך בקיום המועצה שנקבעה בחוק".

היועץ המשפטי של מד"א קבע ב-24.8.97, כי המועצה רשאית להקים ועדה למעקב, בקרה ופיקוח על הוועד הפועל, וכן ועדה לעיצוב מדיניות, וכי ועדות אלה לא צריכות להתחרות בוועדות שהוועד הפועל הקים. לגבי הוועדה לקשרי חוץ קבע, כי למועצה הסמכות למנות ועדה לקשרי חוץ, אולם אין הדבר שולל את סמכות הוועד הפועל לקיים ועדה לקשרי חוץ, אשר תהא בקשר יום-יומי עם המחלקה המתאימה בהנהלה הפעילה, ואשר תהא אחראית מטעם הוועד הפועל לניהול תקין של קשרי החוץ של האגודה.

פעילות הוועדות והתכנסותן

בנובמבר 1997 אוישו שלוש ועדות המועצה ביושב ראש, בממלא מקום יו"ר ובעשרה חברים כל אחת. בביקורת עלה, כי הוועדה לקשרי חוץ לא פעלה כלל, הוועדה לקביעת מדיניות כמעט לא פעלה, וכי ועדת בקרה ומעקב פעלה במתכונת מצומצמת ובלתי תקינה, כמפורט להלן:

ועדת בקרה ומעקב

בביקורת עלה, כי התדירות של ישיבות הוועדה היתה נמוכה, וכי במשך כשנה וחצי לא התכנסה הוועדה כלל (מיום 1.2.00 ועד 28.6.01, מועד סיום כהונת המועצה). ככל הישיבות לא נכתבו פרוטוקולים. בחלק מהישיבות לא נרשם מי נכח ומי נעדר, לא הוצאו הזמנות בכתב כנדרש ולא נכתב סיכום לשלוש מביין חמש ישיבות שמסמכיהן נבדקו. נוכחות חברי הוועדה היתה דלה ביותר. הוועדה פנתה לגורמים שונים במד"א בדרישה לקבל הסברים על בעיות שכר שעלו לדעתה במד"א, אולם לא קיבלה מהוועד הפועל נתונים.

יו"ר הוועדה כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי "נוכחות החברים היתה דלה ... במצב דברים זה שוב לא היה טעם בקיום הישיבות. ניתנה רק פעם אחת הזדמנות לדווח בישיבת המועצה על פעולות הוועדה וגם זאת למשך מספר דקות ... במד"א קיימות ועדת ביקורת של הוועד הפועל. ועדת ביקורת עליונה לענייני מתנדבים וכאמור ועדה של המועצה. אין הגיון בקיום שלוש ועדות שונות. יש צורך בתיקון התקנון שתהיה ועדה אחת מורכבת מחברי המועצה ...".

ועדה לקשרי חוץ

בביקורת עלה, כי הוועדה לא כונסה ולו פעם אחת במהלך ארבע שנות כהונת מועצת מד"א. יו"ר הוועדה דאז כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001: "התברר לי במהרה כי קיומה של ועדת קשרי חוץ של הוועד הפועל מנטרלת פעילות ועדה זו, ולמעשה מדובר בכפילות ... לא יתכן שוועדה של הוועד הפועל היא זו שתאשר נסיעות לחו"ל של חברי הוועד הפועל".

תחומי אחריותה של הוועדה מומשו למעשה בידי ועדה מקבילה של הוועד הפועל. משלא נקבעו חלוקת הסמכויות והתפקידים בין הוועדה לקשרי חוץ של מועצת מד"א לבין זו של הוועד הפועל של מד"א גרם הדבר לניטרול פעילותה.

ועדה לקביעת מדיניות

הוועדה התכנסה לשתי ישיבות בלבד במשך ארבע שנות כהונתה של מועצת מד"א. נוכחות החברים היתה דלה ביותר (ארבעה חברים מבין עשרה בישיבה הראשונה, ושני חברים בשנייה). בביקורת עלה, כי לא נקבעו נושאים שבסמכות הוועדה להכריע בהם בעצמה, ובניגוד למקובל, נשיא מד"א לא העלה לדיון במועצת מד"א את החלטותיה. הוועדה התנגדה לקיום ארוחת ערב חגיגית לרגל חגיגות 70 שנה למד"א וללקיחת תרומות ייעודיות לכיסוי כספי של הוצאות פעילות זו, והחליטה שאישור הפעילות יהיה כפוף להתייחסות ועדת בקרה ומעקב. נמצא, כי הנושא לא נדון בוועדת בקרה ומעקב, ובניגוד להחלטת הוועדה לקביעת מדיניות התקיימה ארוחת ערב חגיגית לכ-1,600 מוזמנים. החלטות נוספות של הוועדה לא התקיימו. לדוגמה, עד למועד הביקורת לא פרסם מד"א קוד אתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על נשיא מד"א להעלות לדיון במליאת המועצה את נושא חגיגות 70 שנה למד"א, שטופלו באישור המועצה בידי אחת מוועדות המועצה.

ועדת תקנון

ב-12.9.00 נדון נושא הקמת ועדת תקנון שנית (לאחר שלוש שנים), על אף שבמכתב זימון לאותה ישיבת מועצה לא נאמר כי נושא זה יידון. מעיון בפרוטוקול עולה, כי יוזם הקמת הוועדה הוא אותו נציג מטעם נשיא מד"א המשמש בעצמו כמתנדב ותיק במד"א. מסיכום דיון המועצה עולה, שנתקבלה החלטת מועצה על הקמת ועדת תקנון ואישור חבריה, בשל רצון מד"א להצטרף לצלב האדום ודרישות הארגון עקב כך. אולם מפרוטוקול הדיון

עולה, כי נשיא מד"א לא קיים הצבעה על העלאת נושא חדש לדיון, על עצם הקמת ועדת התקנון או על איוש חבריה ומינוי יו"ר הוועדה.

בביקורת עלה, כי הוועדה ישבה פעמיים או שלוש (לא נמצא תיעוד מדויק) ומאז פעילותה מוקפאת, כי אין מועצה פעילה למד"א. גם הרכב הוועדה שהוקמה אינו מאוזן, שכן כל חבריה הם נציגי המתנדבים, שלהם מניע להגדיל את מספר המתנדבים במועצה. ואכן אחת מחברות הוועדה השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2002, כי "התגבשה הצעה לפיה יהיה למתנדבים רוב במועצה, דהיינו מד"א יחזור להיות ארגון של מתנדבים ...". לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה לשקול שהרכב ועדה שכזו יהיה מבוסס על המרכיבים השונים של המועצה ולא רק על מתנדבים.

יו"ר הוועדה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי: "... הכנסת תצטרך ליתן דעתה האם כניסת מד"א לצלב האדום היא כה חשובה שיש לוותר על כל שליטה ממשלתית או חשובה השליטה הממשלתית, או למצוא פתרון אחר".

ועדה לענייני שכר

ב-30.4.01 החליטה מועצת מד"א להקים ועדה בת שלושה חברים לבדיקת נושא השכר של עובדי מד"א. בביקורת עלה, והדבר הוער גם בישיבת המועצה, כי בוועד הפועל פועלת מאז יוני 1997 ועדה קבועה בשם ועדת ארגון ומינהל, הדנה בנושא הסכמי שכר, תנאי שכר של עובדי מד"א ומנהליו, שינויים ארגוניים ומכרזי כוח אדם. עוד הועלה, כי מאז הקמתה של הוועדה המקבילה במועצה ועד למועד הביקורת היא לא התכנסה.

יוצא, שבישיבת מועצה נדחית, באופן לא חוקי (בניגוד לתקנון מד"א האוצל את נושא השכר לוועד הפועל, אשר בו כבר קיימת ופועלת אותה ועדה), הוקמה ועדה לבדיקת שכר עובדי מד"א, בהחלטת נשיא מד"א, ללא הצבעה, כנדרש, על הקמת ועדה חדשה, וללא הצבעה, כנדרש, על מינוי יו"ר הוועדה וחבריה.

חבר הוועדה כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי "בישיבת המועצה עלה נושא עיצומי עובדי מד"א באותה עת, ומתן האולטימטום על ידם להנהלת מד"א בנושא שכרם קודם שביתה. על מנת להרגיע המצב, הצעתי כי תוקם ועדה של המועצה שתבדוק נושא זה ... יש לזכור כי נושא השכר של עובדי מד"א בכלל ונושא שכר הבכירים בפרט, וההפרש שבינו לבין שכר אנשי השטח במיוחד עלה מספר פעמים ולא נבדק. הקמת ועדה זו, היתה דרך לבדוק נושא חשוב זה".



מן הראוי, שמועצת מד"א תקבע נהלים ברורים לפעילות ועדות המועצה הפועלות מטעמה. בנהלים ייקבעו תחומי אחריות ברורים, סמכויות ונוהלי עבודה שוטפים, ובהם: מי מוסמך לנהל תכתובת מטעם הוועדות, מי מטפל באי נוכחות חברי ועדות, רישום פרוטוקולים, מעקב אחר החלטות והעלאת ההחלטות לאישור במועצת מד"א, מה הנוכחות המזערית כתנאי הכרחי לקיום ישיבות ועדות המועצה. כמו כן, יש לקבוע בנהלים שיטה למינוי ועדה ולמינוי יו"ר וחברים לוועדה, בדרך של הצבעה במליאת המועצה.

מן הראוי להסדיר את המחלוקת בין המועצה לוועד הפועל, ולקבוע נהלים ברורים בדבר הוועדות שבסמכות כל אחד מהם להקים, וכן בדבר חלוקת התפקידים ביניהם.

מסירת מסמכים ודוחות לחברי מועצה

סעיף 17 בתקנון מד"א קובע את סמכויות המועצה, ובהן "לדון במאזני האגודה, כפי שיוכאו בידי הוועד הפועל; לקבל דוחות מהוועד הפועל ולפקח על פעולותיו ...". הוועד הפועל מבחינתו מחויב לפי סעיף 21 (14) בתקנון מד"א: "להכין נושאים לדיון במועצה ולדווח למועצה על פעולותיו".

בישיבת ועדת בקרה ומעקב של המועצה ב-8.1.98 דווח כי: "מתברר, כי בהוראת יו"ר הוועד הפועל לא ניתן לצלם החלטות הוועד הפועל ולא ניתן לעיין בפרוטוקולים של ישיבות הוועד הפועל. הוועדה רואה בכך פגיעה חמורה באפשרותה למלא את תפקידה. בעניין זה יטפל יו"ר הוועדה". הנושא עלה בישיבת המועצה מ-28.5.98 בה ציין חבר מועצה: "תפקידנו כחברי מועצת מד"א לקבל דוחות מהוועד הפועל ולפקח על פעולותיו. אנחנו לא יכולים לעשות את זה כאשר לא נותנים לנו את הדיווחים בזמן ובכתב, מבזבזים את זמננו".

ביולי 1998 ביקש חבר ועדת בקרה ומעקב של המועצה מנשיא מד"א, במכתב שהעתקו נשלחו לשר הבריאות, מנכ"ל המשרד, מנכ"ל מד"א ויו"ר הוועד הפועל, מסמכים שונים הנוגעים לפעילות מד"א. היועץ המשפטי של מד"א קבע בחוות דעת מ-14.9.98, כי "חבר המועצה דורש במכתבו כי יועברו לידי עותקים ממאזן האגודה, בתוספת שכר העבודה המפורט של נושאי המשרה הבכירים, דיווח בעניין המשא ומתן המתנהל עם חברה פרטית לניהול בנק הדם וכן קבלת מידע לגבי ההסכם האמור. לדעתנו יש לדחות את דרישתו האמורה על הסף, מאחר וכאמור בחוות דעת זו, הסמכות לדרוש לעיין במאזני האגודה

ולקבל מידע כללי על פעילות מד"א מוקנית למועצה כגוף ולא לחבריה, ובמקרה דנן חבר המועצה דורש לעיין במאזני האגודה בתוקף תפקידו כחבר המועצה בלבד".

ב-15.8.99, לדוגמה, הודיע יו"ר הוועד הפועל ליו"ר הוועדה (בפועל) לבקרה ומעקב של מועצת מד"א, כי אינו מסכים למסור נתונים אודות שכרו של עוזר מנכ"ל מד"א לוועדה. המצב לא שופר עד מועד סיום הביקורת. יו"ר הוועדה לבקרה ומעקב כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי: "אי העמדת אמצעים לחברי מועצה בכלל וליו"ר ועדה בפרט, גרמה לכך שאת כל התכתובת היה עלי לנהל ממשרדי ועל חשבוני, דבר שלא כל חבר מועצה יכול לעשות".



על מד"א לספק לכל חבר מועצה באופן שוטף מסמכים עיקריים, כפי שיקבעו המועצה והוועד הפועל, ומסמכים נוספים לפי בקשה מיוחדת מכל ראש אגף במטה מד"א וממנהלי האזורים, תוך יצירת מנגנון למסירת החומר, כך שלא תיפגע הפעילות השוטפת של מד"א, וכן תוך שמירה על אינטרסים כלכליים - מסחריים של מד"א. חברי המועצה נושאים באחריות כזו של דירקטורים בחברה ממשלתית לפעילות מד"א, ונדרשים להם כלים ממשיים כדי לממש את אחריותם. יש לאפשר להם למצוא, באופן שוטף, תמלילים וסיכומים של דיוני המועצה, וכן מסמכים עיקריים כפי שייקבע כאמור. כן יש להעמיד לרשות חברי המועצה תנאים סבירים לביצוע עבודתם, ובהם אפשרות נוחה לשימוש במחשב, או בכל דרך אחרת, כגון, מכשיר פקס, מכונת צילום וקו טלפון.

על מועצת מד"א, בשיתוף הוועד הפועל, לקבוע בנהלים את השיטה לקבלת החומר מהוועד הפועל ומהנהלה, ובכלל זה לוח זמנים למסירה לקראת דיוניה, והדיונים בוועדות המועצה. מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי הוא "מקבל את המלצת הביקורת לקבוע בנהלים איזה חומר יועבר לחברי המועצה ואיזה לא". כמו כן, בטיטת נהלי מועצת מד"א שכתב מזכיר המועצה והוועד הפועל בעקבות הערות הביקורת, כלולה החובה להעביר בקביעות את כל סיכומי הוועד הפועל ליו"ר ועדת בקרה ומעקב של המועצה.

מינוי חברי מועצה לוועדות הוועד הפועל

בתחילת כהונתה של המועצה ה-16 התגלעו חילוקי דעות בין יו"ר הוועד הפועל לבין המועצה בין היתר בנוגע לאיזו ועדות הוועד הפועל בחברי מועצה, ובנוגע להקפדה על עקרון "הפרדת הרשויות".

ביוני וביוולי 1997 כתב היועץ המשפטי שתי חוות דעת בנושא, ולפיהן לוועד הפועל מותר למנות חברים לוועדות הוועד הפועל מבין חברי המועצה ואף מחוצה לה, ולמעשה "כל אדם מתאים כחבר בוועדה מוועדותיו", "אין מניעה שאפילו יו"ר הוועדות לא יהיו חברי הוועד הפועל ואף לא חברי המועצה ... רק במקרים נדירים הייתי ממליץ שיו"ר ועדה לא יהיה חבר הוועד הפועל". גם היועץ המשפטי הסכים, כי "מובן, שכדי לשמור גם על הפונקציה המפקחת של המועצה, יש להימנע מלהגזים בשימוש בחברי מועצה, שלא יצא שמרבית חברי המועצה הם גם חברי ועדות של הוועד הפועל".

ב-18.11.97 כתב יו"ר הוועד הפועל, כי "בדיון במועצה ולאחריו קמה תנועה חזקה שלא לשבץ בוועדות את חברי המועצה, בגלל ניגוד אינטרסים כביכול. בדיון בוועד הפועל ולאחר קבלת ייעוץ משפטי, הוחלט להמשיך ולאייש את הוועדות של הוועד הפועל גם בחברי המועצה, אך בו בזמן סוכם עקרונית, להעמיד בראש הוועדות רק את חברי הוועד הפועל".

בשמונה ועדות שהפעיל הוועד הפועל היו בדצמבר 2000 - 30 חברים, רובם חברים ביותר מוועדה אחת: שמונה מחברי הוועדות היו חברי הוועד הפועל (כפי שקבע תקנון מד"א) והם גם חברים במועצה, 14 מחברי המועצה צורפו כחברים בוועדות הוועד הפועל, ובנוסף צורפו שמונה אנשים, שאינם חברי הוועד הפועל ואינם חברי מועצה.

יוצא אפוא, שמבין 45 חברי מועצה 22 (שמונה ועוד 14) משמשים כחברים בוועדות הוועד הפועל, כולל קבלת הטבות כספיות לכל פגישה ופגישה. הביקורת העלתה, שרוב חברי ועדות הוועד הפועל שהם חברי מועצה, מגיעים לישיבות מועצת מד"א.

יוצא, שבישיבות המועצה (בהן הנוכחות נמוכה כפי שהוצג לעיל) קיים רוב מוחלט לחברי המועצה הקשורים לוועד הפועל, ובכך ניטלה מהמועצה אפשרות הביקורת, ולמעשה היא נוטרלה מאחד מתפקידיה העיקריים, שהוא הפיקוח על הוועד הפועל. במצב שנוצר, רוב חברי המועצה הם בעלי עניין בוועד הפועל ובוועדותיו וקיים למעשה ניגוד עניינים בין תפקידם במועצה לתפקידם בוועד הפועל. לדעת משרד מבקר המדינה, אין לאפשר מצב בו חברי מועצה כה רבים, האמורים לבקר את פעילות הוועד הפועל, משתתפים כחברים בוועדות הוועד הפועל.

יו"ר הוועד הפועל כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2001, כי "מספר חברי הוועד הפועל הוא 11 כולל המנכ"ל והיו"ר, ואי אפשר להטיל רק עליהם לאייש תשע ועדות הוועד הפועל. הברירה היא אפוא, בין איוש הוועדות על ידי חברי המועצה, ביחד עם חברי הוועד הפועל ומומחים אחרים, לבין איושן רק על ידי אנשים אשר אינם חברי המועצה". בפברואר 2002 הוסיף, כי: "הוועד הפועל משבץ במסגרת ועדותיו, פחות ממחצית חברי המועצה, ובכך נשמרת יכולת המועצה לפקח על הוועד הפועל ופעולותיו".



לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להגביל את מספרם הכולל של חברי המועצה המכהנים בוועד הפועל וועדותיו לשליש לכל היותר, כך שעדיין תישמר יכולת הפיקוח של המועצה, גם במקרה של נוכחות מועטה של חברי מועצה. כמו כן, יש לבחון ולהסדיר את סוגיית הנאמנות למד"א של חברי ועדות הוועד הפועל, שאינם חברי הוועד הפועל ואינם חברי מועצת מד"א (חברים חיצוניים, שאינם נושאים על פי תקנון מד"א בחובת נאמנות ואחריות של דירקטורים).

מהאמור לעיל עולה, כי ההיתר שנתן היועץ המשפטי למד"א בנוגע לחברות חברי המועצה בוועדות הוועד הפועל, גרם להיווצרות מצב של ניגוד עניינים לחברי המועצה שתפקדו בוועד הפועל, והביא לנטרול המועצה מכוחה.



מהאמור לעיל יוצא, כי ספק אם מועצת מד"א מילאה אחר ייעודה בשנתיים האחרונות. בנושא זה כתב גם יו"ר הוועד הפועל למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2001, כי "מאז שאני מכיר את המועצה, היא מעולם לא תיפקדה, ואם גם יוסיפו לה מטרות, סמכויות והגדרות, היא תמיד תישאר מיותרת". מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי " ... לא ניתן לנהל את מד"א על ידי שלושה גופים שיתחרו ביניהם ויפריעו האחד לשני ... למועצת מד"א יש זכות קיום המוקנית לה עפ"י התקנון".

סגן החשב הכללי והפרנט לענייני בריאות באגף התקציבים ציינו בתשובתם למשרד מבקר המדינה, כי לדעתם יש לבטל את המועצה, ומן הראוי שהוועד הפועל יקבל את האחריות לניהול ובקרה של מד"א.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב הדברים הקיים, על משרד הבריאות ומד"א לבחון את אופן התפקוד של הגופים המנהלים של מד"א, את סמכויותיו של כל אחד מהגופים ומערכת היחסים ביניהם, ולגבש מדיניות שתבטיח תפקוד הולם ויעיל של הארגון.

הדחת מתנדב מד"א

בביקורת עלה, כי מתנדב מד"א מחיפה, שלא קיבל תשובה לפנייתו בכתב ליו"ר הוועדה המכינה (לקראת הוועידה הארצית), הגיש ב-25.2.01 תלונה במשטרת ישראל כנגד מתנדב אחר, שבינוי 2001 נבחר כחבר מועצה מטעם מתנדבי מד"א, בחשד "להפרעה לבחירות" פנימיות במד"א (התלונן כי קולות חיילים לא נספרו במזיד). ב-27.2.01 פנה המתנדב המתלונן למנכ"ל מד"א, ליו"ר ועדת משמעת עליונה ולמתאם פעולות התנדבות וביקש מהם להשעות את חבר המועצה נשוא התלונה. מנכ"ל מד"א הפנה אותו לוועדת משמעת סניפית, שהיא לדבריו, הגוף היחיד, "שיכול להשעות מתנדבים מכל סיבה שהיא ...".

חבר המועצה הנלון נחקר במשטרה ב-28.2.01. באותו יום כתב מתאם פעולות התנדבות במד"א (שהיה מזכיר המועצה והוועד הפועל) למשטרה, כי אכן היו אי-סדרים בנושא מסוים בבחירות, וכי בכל אותם מקומות "יתקיימו בחירות חוזרות"; כן הוסיף, כי "מכיוון שכל הליך הבחירות נמצא בפיקוח הוועדה המכינה, ועדת ביקורת ויועץ משפטי, אבקש שלא לחקור את התלונה".

הועלה, שעד אפריל 2002 טרם נערכו בחירות חוזרות, ואף טרם נקבע מועד לבחירתן.

ב-6.6.01 דנה ועדת ערעור בסניף מד"א בעניינו של המתלונן, ובין השאר החליטה: "אנו מגנים את יציאתו [של המתלונן] אל מחוץ למסגרת הסניפית ואל מחוץ למסגרת מד"א, עצם פעולתו מראה שאין הוא בוטח במערכת האכיפה של מד"א ... אנו מרחיקים אותו ממד"א או מכל פעילות שקשורה למד"א לצמיתות".

ב-26.8.01 הודיעה משטרת ישראל למתלונן, כי לא הוסיפה לחקור את תלונתו, וכי "כל ההליך עליו התלוננו נמצא בפיקוח הוועדה המכינה, ועדת ביקורת ויועץ משפטי של מד"א". ואולם ב-7.10.01 כתב יו"ר ועדת משמעת עליונה במד"א למשטרת ישראל: "הננו מבקשים את מסקנותכם או החלטתכם, בנושא התיק הנ"ל מתאריך 28.2.01 על מנת לטפל בתיקים של שני חברים אלו במסגרת מד"א ...". דהיינו, עד אותו מועד לא בדק מד"א את הנושא.

ב-10.10.01 השיבה משטרת ישראל ליו"ר הוועדה: "החלטתנו בנושא התיק היא להשאיר את הטיפול בתיקים של שני חברים אלו במסגרת מד"א. מבחינתנו אין המשך טיפול". ב-21.10.01 הודיע המתלונן למשטרת ישראל עם העתק למבקר המדינה, כי במשך שמונה חודשים לא נבדק עניינו במד"א, וכי בניגוד לאמור במכתבו של יו"ר ועדת משמעת עליונה במד"א מיום 7.10.01, הוא אינו חבר במד"א (לאחר שהורחק ממנה) ואין למד"א כל סמכות לבדוק את תלונתו; לפיכך הוא ביקש שהמשטרה תמצה את החקירה בתלונתו. משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2002, כי לאור הודעת מתאם פעולות ההתנדבות מפברואר 2001 (כאמור לעיל): "סגר סרמ"ח זבולון את התיק בעילה של 'רשות אחרת מוסמכת'".

יוצא אפוא, שלאחר שעלתה טענה על שיבוש סדרי הבחירות, הדיח מד"א את המתלונן בלי שנערך לו שימוע. עוד הועלה, כי המקרה והתלונה לא הובאו לידיעת היועץ המשפטי של מד"א, בניגוד לאמור במכתב מתאם פעולות התנדבות במד"א למשטרה, וכפי שראוי היה שייעשה בנסיבות אלה.

ועדות הוועד הפועל

תקנון מד"א קובע בסעיף 22(א), כי "הוועד הפועל יקיים ועדות משנה אלה: ועדת פיתוח והשקעות, ועדת רפואה וחירום, ועדת ביקורת וועדת מתנדבים". כן נאמר בסעיף קטן (ב), כי הוא רשאי למנות ועדות נוספות לעניינים מסוימים (ועדות מיוחדות), ובסעיף קטן (ד), כי הוועד הפועל יקבע את מספר החברים בכל ועדה, ואף יחליט מי יהיה היו"ר שלה. סעיף קטן (ג) קובע, כי סמכויות הוועדות ייקבעו בידי הוועד הפועל.

יו"ר ועדות הוועד הפועל

בביקורת עלה, כי בנוהלי הוועד הפועל לא נקבעה שיטה למינוים של יושבי ראש הוועדות.

שלוש מוועדות הוועד הפועל נוהלו בידי יושבי ראש, שאינם חברי הוועד הפועל: ועדת כספים וועדת רפואה וחירום - בידי יושבי ראש שאינם חברי מועצה ואינם חברי הוועד הפועל, ועדת הביקורת - בידי יושב ראש שהוא סגן ראשון לנשיא מד"א. יוצא, שמועצת מד"א לא תהיה חופשייה לפקח, משום שכממלא מקום נשיא מד"א ביכולתו של היושב ראש למנוע העלאת נושאים לסדר היום של המועצה. הועלה, שבתקופה שהוא היה ממלא מקום נשיא מד"א, הוא המשיך גם בתפקידו כיו"ר ועדת הביקורת של הוועד הפועל.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מינוי יו"ר ועדות הוועד הפועל מקרב אנשים שאינם חברי הוועד הפועל, וודאי מקרב אלו שאף אינם חברי מועצת מד"א, מנוגד להחלטת הוועד הפועל להעמיד בראש הוועדות רק את חברי הוועד הפועל. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2002 מסר נשיא מד"א הקודם, כי הוא מסכים לאמור לעיל, וכי "זו היתה גם עמדת הברורה בתקופת כהונתי, וההיתר שנתן היועץ המשפטי למד"א בנוגע לחברות חברי המועצה בוועדות הוועד הפועל, אינו נכון ואינו תואם את רוח החוק והתקנון ... התנגדתי בפני היועץ המשפטי של מד"א על חו"ד זו".

כפילות בפעילות בין ועדות המועצה לבין ועדות הוועד הפועל

ועדה לקשרי חוץ של הוועד הפועל: תקנון מד"א, סעיף 17(א)(11) מטיל על המועצה "לעצב את המדיניות הכוללת של האגודה ולעשות לקידום מטרות האגודה, מימוש יעדיה וטיפוח ערכיה". סעיף 17 (א)(10) לתקנון קובע, כי בין תפקידיה של מועצת מד"א, "לעודד את קשרי החוץ של האגודה עם אגודות דומות בעולם, עם אגודות הידידים ועם מוסדות בינלאומיים". מכאן, שהנושא הוא בסמכות מועצת מד"א. למרות זאת, נוהלי הוועד הפועל קובעים כי מתפקידי הוועדה לקשרי חוץ של הוועד הפועל: "לגבש קווי מדיניות לפעילות חוץ של מד"א ולהביאם לאישור הוועד הפועל, לטפח ולהרחיב מערך אגודות ידידי מד"א בחו"ל, לדון ולהמליץ בפני הוועד הפועל על הדרכים להרחבת חוג ידידי מד"א בחו"ל...". בפועל, קיים אפוא, במקרה זה, עירוב תחומים בין תפקידי ועדת המועצה לתפקידי ועדת הוועד הפועל כפי שהם עולים מנוהלי הוועד הפועל.

על מועצת מד"א והוועד הפועל לקבוע חלוקת סמכויות ותפקידים ברורה בין שתי הוועדות, בהתאם.

ועדת המתנדבים של הוועד הפועל: סעיף 17(א)(8) בתקנון מד"א קובע, כי בין תפקידיה של מועצת מד"א: "לעודד את ההתנדבות לאגודה ולהדק את הקשר עם המתנדבים; לטפח הקשר של האגודה עם הציבור הרחב, מוסדות הציבור וארגונים קהילתיים...". סעיף 22 (4) בתקנון קובע, כי הוועד הפועל יפעיל ועדת מתנדבים, ונוהלי הוועד הפועל קובעים תפקידים דומים לוועדת המתנדבים של הוועד הפועל.

גם במקרה זה לא קיימת חלוקת תפקידים וסמכויות ברורה בין תפקידי הוועדה מטעם הוועד הפועל לבין תפקידי המועצה באותו נושא. במקרה דנן, יו"ר הוועדה מטעם הוועד הפועל הוא חבר מועצה והוועד הפועל מטעם המתנדבים. על מועצת מד"א והוועד הפועל להבהיר את הכפילות ולהגדיר במדויק את חלוקת הסמכויות והתפקידים.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "התקנון המתוקן חייב לקבוע חלוקת תפקידים וסמכויות בין ועדות המועצה לוועדות הוועד הפועל, תוך התחשבות שלוועד הפועל אחריות אקסקוטיבית [ביצועית]".

פעילות של ועדות הוועד הפועל

החלטות של ועדות הוועד הפועל

סעיף 22 (ה) בתקנון קובע, כי "החלטות של הוועדות תופצנה בידי יושב ראש כל ועדה בין כלל חברי הוועד הפועל; כל החלטה של ועדה כאמור תהיה ניתנת לערעור בידי כל חבר ועד הפועל בפני מליאת הוועד הפועל, בתנאי שיוגש ליושב ראש הוועד הפועל תוך 14 ימים מיום משלוח הודעה על החלטת ועדה כאמור", דהיינו התקנון מקנה זכות החלטה לוועדות. לעומת זאת, נוהלי הוועד הפועל קובעים כי: "המלצות הוועדות טעונות את אישורה של מליאת הוועד הפועל ולכן המלצות אלה תופצנה על ידי יושבי ראש הוועדות לחברי הוועד הפועל, שידון בהן, יאשרן או ידחה אותן". יו"ר הוועד הפועל כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2001, כי "האמור בתקנון לפיו הוועדות מחליטות יוצר מצב שמד"א ינוהל לא ע"י גוף מרכזי אחד שהוא הוועד הפועל, אלא על ידי מספר ועדות, אינו עומד במבחן הסבירות".

משרד מבקר המדינה העיר, כי יש להבהיר סתירה עקרונית זו בין התקנון לנהלים. כמו כן, אם אכן ועדות הוועד הפועל הן ועדות בעלות סמכות החלטה, הרי שיש לבחון באור זה את הסוגיה של מינוי חברים לוועדות, שאינם חברי הוועד הפועל, ודאי כאלו שאינם אף חברי מועצה (ראו לעיל).

תדירות הישיבות של ועדות הוועד הפועל

סעיף 22 (ג) בתקנון מד"א קובע, כי: "הסמכויות של הוועדות הקבועות והוועדות המיוחדות וסדרי עבודתן ייקבעו בידי הוועד הפועל". ב-25.5.99 כתב יו"ר הוועד הפועל לחברי הוועד הפועל, כי הוועד הפועל מפעיל שש ועדות שתדירות מפגשיהן (בשנת 1998) היתה לדבריו נמוכה: א. ועדת כספים - שתי ישיבות. ב. ועדת ארגון ומינהל - חמש ישיבות. ג. ועדת רפואה וחירום - ישיבה אחת. ד. ועדה לקשרי חוץ - שתי ישיבות. ה. ועדת מתנדבים - שלוש ישיבות. ו. ועדת ביקורת - חמש ישיבות. לדברי היו"ר, "לא בתקנון מד"א וגם לא בנהלי העבודה של הוועד הפועל, נקבעו כללים, לתדירות מפגשי הוועדות, לקוורום מחייב ולסנקציות בגין אי השתתפות". היו"ר המליץ לקבוע כללים, כדלקמן: כל ועדה תקיים לפחות ארבעה מפגשים בשנה ואי השתתפות בשלושה מפגשים, תשמש עילה לביטול החברות בוועדה. בביקורת עלה, כי המלצתו לא נדונה עד מועד סיום הביקורת.

ביוני 1999 החליט הוועד הפועל על הקמת שתי ועדות נוספות: ועדת מצוקה וועדת פיתוח ופרויקטים.

בביקורת עלה, כי בשנת 2000 תדירות המפגש של חלק מוועדות הוועד הפועל היתה נמוכה. לדוגמה, ועדת רפואה וחירום - שני מפגשים; ועדת פיתוח ופרויקטים - מפגש אחד וועדת מצוקה - מפגש אחד.

בהתאם להוראות תקנון מד"א, כאמור לעיל, על הוועד הפועל לקבוע בנהליו את כל הסוגיות שהעלה לדין יו"ר הוועד הפועל: כללים לתדירות מפגשי הוועדות, לקוורום מחייב ולסנקציות בגין אי-השתתפות.

סטנדרדים של שירות

אחד התפקידים הבלעדיים שמד"א ממלא הוא פינוי נפגעי טראומה, ובעיקר נפגעי תאונות דרכים ופעולות איבה. ככל שהטיפול הראשוני בפגיעות טראומה לנפגע יינתן במועד, קרוב יותר לפגיעה, כך סיכויי ההישרדות שלו גבוהים יותר.

באוקטובר 1994 המליץ צוות של מד"א לבחינת קריטריונים להפעלת תחנות/נקודות הזנקה, בראשותו של מנהל מחלקת שעת חירום וכיום ראש אגף מבצעים במד"א, על "הצבת רכבי הצלה על פי קריטריון של זמן נסיעה בהתאם לסיווג מרחב הפעילות" (8-10 דקות במרחב עירוני; 10-20 דקות במרחב כפרי; ו-25 דקות במרחב דליל אוכלוסין).

תכנית העבודה הרב-שנתית של מד"א מינואר 1998 חזרה ופירטה את המלצות הצוות מ-1994. תכנית העבודה הרב-שנתית אומצה בידי הוועד הפועל, אולם זמני תגובה לא נקבעו.

לפי הצעת יו"ר הוועד הפועל הועלה הנושא לדין בוועדת הרפואה של הוועד הפועל ב-13.10.98, והוצגו בו הקריטריונים המחייבים בארגונים בארה"ב, אנגליה וארצות אירופה. ראש אגף רפואה במד"א הציע באותו דיון לאמץ קריטריונים כאלה לביצוע באמצעות תכנית תלת-שנתית שהציג - לא יאוחר מסוף שנת 2001. יו"ר הוועדה קבע בסיכום, כי: "מפאת קוצר הזמן אין אפשרות לדין מעמיק בהצעה זו. מציע לאמץ את ההצעה. חברי הוועדה יעבירו הצעות והערות להצעה. דיון נוסף והחלטה בנושא בפגישה הבאה של הוועדה".

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה, כי משרד הבריאות או מד"א לא קבעו סטנדרדים וקריטריונים נדרשים לזמני תגובה; עד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2001, לא התקיים דיון נוסף בנושא ולא חל על מד"א כל סטנדרד מחייב בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות ומד"א לקבוע במשותף סטנדרטים וקריטריונים בתחום הרפואה הדחופה הטרומ-אשפוזית, ובהם זמני תגובה בעיר לעומת זמן התגובה באזור כפרי (כולל זמני ההזנקה³). עוד על משרד הבריאות בשיתוף מד"א, להגדיר מהו הצוות הנדרש לפינוי באמבולנס, מהי ההכשרה הנדרשת ממנו ואיזה ציוד רפואי צריך להיות באמבולנס - נושאים שהוגדרו בידי מד"א אך לא אושרו בידי המשרד. מוצע, שמשרד הבריאות ומד"א ישקלו פרסום "אמנת שירות" לאזרח שתקבע את התחייבויותיו של מד"א, ותתבסס על בדיקה כלכלית מקיפה, שתוודא את יכולתו של מד"א לעמוד בהתחייבויות אלה.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "מד"א לא יתנגד שקריטריונים וסטנדרטים ייקבעו במשותף על ידי משרד הבריאות ומד"א ויינתן למד"א כיסוי תקציבי לקיום קריטריונים וסטנדרטים אלה". משרד הבריאות השיב, כי: "בכוונת המשרד לבחון בחינה נוספת בשנת 2002 את סוגיית זמינות השירותים והקריטריונים הקיימים".

תקציב, תכניות עבודה ודוחות כספיים

תקציב

אישור התקציב

אישור המוסדות המנהלים של מד"א: על פי "נוהלי הוועד הפועל של מד"א" מינואר 1994: "הצעת התקציב, כפי שסוכמה על ידי ועדת הכספים, תובא לאישור הוועד הפועל לא יאוחר משלושה חודשים לפני תום שנת התקציב הקודמת לשנה שבגינה נערכת הצעת התקציב החדשה". וכן: "לאחר סיום דיוני הוועד הפועל ולאחר שהתקציב אושר על ידו, הוא יועבר לאישור מועצת מד"א". שנת הכספים של מד"א מתחילה באחד בינואר; ולפיכך יש להגיש את התקציב לאישור הוועד הפועל לא יאוחר מסוף ספטמבר.

הועלה, כי הצעות התקציב לשנים 1998, 1999 ו-2000 הובאו לאישור הוועד הפועל באיחור של כשלושה חודשים, וכי ההצעה לשנת 2001 - באיחור של חמישה חודשים. הצעות התקציב לשנים 2000 ו-2001 נדונו במועצה חודשיים וארבעה חודשים (בהתאמה) לאחר תחילת שנת התקציב, וההצעות לשנים 1998 ו-1999 נדונו במועצה כחצי שנה לאחר תחילת שנת התקציב, כלומר לאחר חצי שנה שבה הארגון כבר פעל על פי התקציב.

3 זמן הזנקה – פרק הזמן החולף מרגע שהקריאה מתקבלת במוקד מד"א ועד ליציאה מתחנת מד"א.

אישורו המאוחר של התקציב פוגע ביכולת התכנון והביצוע הכספי של הארגון וגם אינו מאפשר להגיש את התקציב לשר האוצר במועד הדרוש, כמפורט להלן. בנוסף, דיון המועצה בתקציב, כחצי שנה לאחר ביצועו בפועל, מרוקן מתוכן את פיקוח המועצה על פעולות הוועד הפועל.

אישור של שר האוצר: מד"א הוא "תאגיד" כהגדרת המונח בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) הקובע כי: "התקציב של תאגיד טעון אישור של שר האוצר". על פי חוק זה, התקציב אמור להיות מוגש לשר האוצר לא יאוחר מ-30 יום לפני תחילת השנה. בפועל, בשנים 2000 ו-2001 הוגש התקציב באיחור של שלושה וארבעה וחצי חודשים, בהתאמה.

גם משהוגש התקציב לאוצר, לא נמצא שמשרד האוצר העביר למד"א הערות לגביו, אף על פי שלא מולאו במלואן הנחיות האוצר לתכנון, הגשה ואישור של תקציב של תאגיד, למעט הערה של שר האוצר על תקציב מד"א לשנת 1998.

בפברואר 2002 הודיע מד"א למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת כבר יושמו ההנחיות בהצעת התקציב לשנת 2002.

מעקב תקציבי

נוהלי מד"א מ-1.8.00 קבעו בסעיף 8.1 בנוהל "הכנת התקציב השנתי" כי אגף הכספים יכין דוח חצי שנתי על ביצוע התקציב, וכי ראש האגף יביא את עיקרי הדוח והסטיות לדיון בישיבת ההנהלה הקרובה למועד הפצת הדוח.

הועלה, כי עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2001, טרם הופעל המעקב התקציבי. מד"א כתב למשרד מבקר המדינה, כי נושא המעקב התקציבי מתוכנן לשנת העבודה 2002.

ביקורת פנימית בנושא תקציב

יחידת הביקורת הפנימית של מד"א שלחה ב-7.2.01 דוח ביקורת בנושא "הכנת התקציב ומימושו" לחברי הוועד הפועל. הדוח עסק בתקציב לשנים 1998-2000. נקבע בו, בין היתר, כי "בסעיפי תקציב רבים קיימות סטיות ביתר או בחסר בשיעורים גבוהים המגיעים לעשרות ואף למאות אחוזים ... לסעיפים תקציביים רבים לא מצורפים דברי הסבר ... מבנה התקציב ברמת סעיפי האב אינו תואם את מבנה הדוחות הכספיים השנתיים של

מד"א ... התקציב אינו מוכן בוועדת הכספים ואינו מובא לאשור הוועד הפועל במועד ... הסעיפים בהם בנוי התקציב הינם סעיפי אב כללים אשר תמונת המצב שהם מספקים אינה תורמת להנהלה ולמנהלת האזורים לעניין שליטה ובקרה על הפעילויות".

עד לאוקטובר 2001 (משך כשמונה חודשים), לא דנו מוסדות מד"א בדוח. מזכיר המועצה והוועד הפועל מסר לנציג משרד מבקר המדינה, בספטמבר 2001, כי הוועד הפועל לא דן בדוח מאחר שיו"ר ועדת הביקורת התפטר.

בתשובתו, מפברואר 2002, הודיע מד"א למשרד מבקר המדינה, כי יו"ר הוועד הפועל הנחה את המנכ"ל ליישם את כל המלצות הדוח, וכי ועדת הביקורת, בהרכבה החדש, תדון בדוח.

תכניות עבודה

תכנית עבודה רב-שנתית

סעיף 21(16) בתקנון מד"א מגדיר כי בין תפקידי הוועד הפועל "לגבש את יעדיה הרב שנתיים של האגודה ולהכין תכניות רב שנתיות". ב-1.1.98 הפיץ יו"ר הוועד הפועל לחברי הוועד הפועל תכנית עבודה תלת-שנתית לשנים 1998-2000. מאז ועד למועד סיום הביקורת התכנית לא עודכנה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2002, הסביר מד"א, שהעיכוב בהכנת התכנית בשנת 2001 נבע מהזעזועים שפקדו את מוסדותיו בשנת הבחירות, וכי פעילות מד"א לא נעצרה בשל כך.

לדעת משרד מבקר המדינה, לתכנית עבודה רב-שנתית המתווה קווי יסוד לפעילות הארגון חשיבות רבה, ועל מד"א להקפיד על קיומה ולעדכן אותה מדי שנה לפי הצורך.

תכנית עבודה שנתית

הכנת תכנית העבודה השנתית ואישורה : על פי תקנון מד"א ונוהלי הוועד הפועל המנכ"ל יכין תכנית עבודה שנתית של האגודה. התכנית תובא לדיון ואישור לוועד הפועל שלושה חודשים לפני תום שנת התקציב שקודמת לשנה שאליה מתייחסת התכנית, דהיינו לא יאוחר מיום 31 בספטמבר, עבור שנת התקציב המתחילה ב-1 ינואר שלאחר מכן.

הביקורת העלתה, שהיו איחורים בהגשת תכניות העבודה השנתיות, וכי הוועד הפועל דן בתכניות באיחור ניכר, ולאחר ששנת התקציב שאליה מתייחסת התכנית כבר החלה. עוד הועלה, שלא היה תיאום בין תכניות העבודה לתקציבים השנתיים, וכי בפברואר 2001 התכנית לשנת 2001 לא אושרה.

מתכניות העבודה לשנים 1999-2001 עולה, כי תאריך הדפסתן הוא חודש דצמבר של כל שנה הקודמת לשנה שאליה מתייחסת התכנית. לא נמצא תיעוד בנוגע למועד הגשתן לוועד הפועל. יוצא, שהתכניות הוגשו לוועד הפועל לפחות חודשיים לאחר המועד שבו היה על המנכ"ל להגישן לאישור הוועד הפועל. יצוין, כי עקרונות כלליים לכתיבת תכנית העבודה לשנת 2001 אושרו בידי הוועד הפועל, לאחר המועד שנקבע בתקנון להגשת התכניות לוועד הפועל.

לגבי תכנית העבודה לשנת 2000 קבע הוועד הפועל ב-6.2.00 כי "הוועד הפועל מאשר תכנית עבודה לשנת 2000 ומנחה: שלא לבצע שום פעילות, אם היא איננה מכוסה ומאושרת בתקציב מד"א לשנת 2000. שלא לבצע שום פרויקט שלא הוצג, לא נדון, לא תוקצב ולא אושר באופן פרטני על ידי הוועד הפועל (הופעת פרויקטים בספר תכנית עבודה לשנת 2000, אינה מבטאת את הסכמתו של הוועד הפועל לביצוע פרויקטים כאלה או אחרים). שלא לבצע שום רה-ארגון שלא הוצג, לא נדון ולא אושר באופן פרטני על ידי הוועד הפועל (הופעתו בספר תכנית עבודה אינה מבטאת את הסכמתו של הוועד הפועל, לביצוע רה-ארגון, כזה או אחר)". יוצא, שהוועד הפועל אישר את התכנית, אולם הטיל עליה מגבלות וסייגים רבים, בלי לדרוש עדכון לתכנית בהתאם.

לגבי התכנית לשנת 2001 קבע הוועד הפועל ב-13.1.01 כי "הוועד הפועל ידון בתכנית העבודה לשנת 2001 כאשר היא תכלול התייחסות לעקרונות שנקבעו על ידי הוועד הפועל (ב-15.9.00) וכאשר היא תותאם לתכנית התקציבית לשנת 2001 כפי שאושרה על ידי הוועד הפועל".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2002 הסביר מד"א: "תכנית העבודה לשנת 2001 לא נדונה בוועד הפועל כי היא לא תאמה את העקרונות שנקבעו על ידי הוועד הפועל ואת מסגרות התקציב כך שממילא הוועד הפועל לא היה מאשר אותה. הפיקוח על פעילות הארגון בוצע באמצעות הביקורת, האקוויולנט [מספר המשקף, על פי נוסחה שקבע משרד האוצר בשנת 1988, את היקף השעות שבוצעו בפועל], התקציבים, המאזנים ואמצעים מגוונים אחרים".

דוח ביצוע של תכנית העבודה: תקנון מד"א קובע כי "המנכ"ל יגיש לוועד הפועל מדי שנה דו"ח על ביצוע תכנית העבודה". הועלה, שכמעט כל דוחות הביצוע של האגפים השונים במד"א, בשנים 1998-2000, אינם משווים בין מטרות תכנית העבודה של השנה החולפת לבין הביצוע הפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מד"א להקפיד להכין מבעוד מועד תכניות עבודה שנתיות, שיאושרו במועד בידי הוועד הפועל ויהיו תואמות את התקציבים השנתיים.

הדוחות הכספיים

על פי התקנון, מתפקידי הוועד הפועל לאשר את המאזנים הכספיים; מתפקידי המועצה: "לדון במאזני האגודה, כפי שיובאו בידי הוועד הפועל; לקבל דו"חות מהוועד הפועל ולפקח על פעולותיו". הועלה, שהיו חילוקי דעות בין הוועד הפועל לבין המועצה בקשר לפירוש הכתוב בתקנון, יש הסוברים כי על המועצה רק לדון במאזן ויש הסוברים שעליה גם לאשר אותו.

בביקורת עלה כי בשנים 1997, 1998 ו-2000, לאחר שמאזן אושר בידי הוועד הפועל, המועצה אכן רק דנה בו ולא אישרה אותו, וכי המאזן לשנת 1999 לא נדון כלל במועצה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לתקן את התקנון, כך שיהיה מנוסח בבהירות: האם המועצה צריכה לאשר או רק לדון ללא צורך באישור, ומה הפעולות הקשורות במונח "לדון".



הליקויים הרבים שפורטו לעיל מצביעים על אי-סדרים בניהול הכספי של מד"א ועל פגמים בקיום הבקרה והמעקב.

היבטים של המצב הכספי של מד"א

מבוא

בשנים 1987-1992 היה מד"א שרוי בקשיים כספיים, אף שבוצעו תכניות הבראה בשנים 1988 ו-1989. ביוני 1992, נחתם הסכם נוסף בין שר האוצר ושר הבריאות לבין הנהלת מד"א, לביצוע תכנית הבראה שנועדה להביא את מד"א ליציבות ולאיוון תקציבי לטווח ארוך.⁴

4 בעניין תכנית הבראה, ראו דוח שנתי 45, עמ' 226.

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה, כי למרות זאת, בתחילת שנת 1999 עמד חובו הצבור של מד"א (גירעון) על 40 מיליון ש"ח. במהלך שנת 1999 קיבל מד"א כ-93 מיליון ש"ח כתוצאה מהסכם שנערך עם "מפעל הפיס" והסדרים שנערכו בין מד"א, חברת הביטוח "אבנר" ועוד כמה חברות ביטוח. ההסדרים הושגו בעקבות תביעה שהגיש מד"א כנגד חברת אבנר, בגין חוב עבור פינוי נפגעי תאונות דרכים בשנים 1992-1998. הכסף שקיבל מד"א הביא לכיסוי מידי של הגירעון, ואף ל"עודפי כספים". בעת סיום הביקורת, ספטמבר 2001, שוב הסתמנה בעיה במצב הכספי של הארגון.

שימוש בתקבולים של שירותי הדם למימון פעולות שוטפות במד"א

מערך שירותי הדם: על פי סעיף 3 לחוק מד"א: "מטרות האגודה ... לקיים לטובת כלל התושבים שירות של אגירת דם, פלסמה ומוצרי לוואי שלהם". בהתאם לחוק, מד"א הוא הגורם המרכז את לקיחת הדם, שמירתו והספקתו לבתי חולים, לאוכלוסייה האזרחית ולכוחות צה"ל בעת רגיעה ובשעת חירום. מערך שירותי הדם במד"א (להלן - שירותי הדם) הוא הגוף המבצע, הוא מורכב ממנינהלת שירותי הדם; מערך התרמות דם ארצי, האחראי לביצוע ההתרמות בפועל; בנק הדם המרכזי בתל השומר; בנק דם בחיפה.

הכנסות שירותי הדם: הכנסות שירותי הדם נובעות בעיקר ממכירת מוצרי דם ומביצוע בדיקות דם לגורמים חיצוניים. בגין מוצרי הדם השונים גובים שירותי הדם תשלומים מהצרכנים, שהם בעיקר בתי חולים. תשלומים אלה הם אחד ממקורות ההכנסה העיקריים של מד"א: על פי דוחות רווח והפסד של מד"א ונתונים שמסר מנהל אגף הכספים, היו ההכנסות ממוצרי דם ובדיקות: בשנת 1998 - 65.5 מיליון ש"ח (31% מכלל ההכנסות של מד"א); בשנת 1999 - 66.9 מיליון ש"ח (27%) ובשנת 2000 - 67.2 מיליון ש"ח (24%). הכנסות אלו של שירותי הדם לא כוללות את שווי התרומות - של ציוד וכספים - שהתקבלו בשירותי הדם מאגודות הידידים של מד"א.

הפיכת שירותי הדם למשק סגור או מרכז עלות

בדוח מבקר המדינה על מד"א משנת 1979, כבר המליץ מבקר המדינה לנהל את שירותי הדם "כיחידה בעלת תקציב ומערכת חשבונות נפרדים, שיוכלו לשקף בבהירות את הכנסותיו מול העלויות של פעולותיו". ההמלצה לא בוצעה.

שתי ועדות מטעם משרד הבריאות המליצו בשנים 1987 ו-1990 לנהל את בנק הדם כמשק סגור. המלצותיהן לא יושמו. משרד מבקר המדינה המליץ בשנת 1995 (בדוח שנתי מס' 45) לשקול מחדש ליישם את המלצות הוועדות בעניין זה. אולם, ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל אשר דנה בדוח, קבעה באותה שנה כי "שיטת הניהול, הטיפול והמימון של מד"א מבוססת על שיקולים של מדיניות כלכלית כוללת שנקבעה על ידי משרד הבריאות ואין מקום לניהול בנק הדם כמשק סגור".

חמש שנים לאחר מכן, באוגוסט 2000, החליט הוועד הפועל של מד"א כי "הוועד הפועל מאשר הפיכת שירותי הדם למרכז עלות. בתוקף מיידיו".

בפועל, עד מועד הביקורת, לא יושמו החלטת הוועד הפועל וההמלצות הקודמות שצוינו לעיל.

בפברואר 2002 הודיע מד"א למשרד מבקר המדינה, כי הוא פועל להפוך את שירותי הדם למרכז עלות בתוך חודשים ספורים.

התעריפים של מוצרי הדם

מוצרי הדם המסופקים לבתי החולים כוללים מנת דם שלמה, ומרכיבי דם שונים. המחירים של מוצרי דם נתונים לפיקוח על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח על המחירים) ולפיכך, לצורך העלאת מחירי מוצרי הדם, על מד"א לקבל היתר משר הבריאות ומשר האוצר. גם על פי תקנון מד"א, על משרד הבריאות לאשר את התעריפים שקובע מד"א לשירותיו.

מהתיעוד עולה, כי יש סבסוד צולב בין שירותי הדם לבין שאר פעולות מד"א. גם מד"א מציין, כי יש סבסוד צולב, שאושר בידי הממשלה, המאפשר לממן פעילויות אחרות במד"א ולבצע את תפקידיו. עם זאת, לטענתו, תחשיב של רואה חשבון מטעמו מצביע על הפסדים של שירותי הדם.

משרד מבקר המדינה העיר, כי המצב הקיים, שבו אין הצגה חשבונית נאותה ואין ידיעה ברורה של גובה הסבסוד, אינו תקין. צריך שגורם חיצוני אובייקטיבי, יבחון את הדברים במישור הכלכלי והחשבונאי, ובאיזו מידה מסבסד מערך שירותי הדם את שאר האגפים במד"א. על התמחיר להביא בחשבון עלויות נדרשות ולא דווקא עלויות בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מדידה כלכלית-חשבונית נאותה של ההכנסות וההוצאות של מערך שירותי הדם נחוצה הן ליצירת קשר הוגן בין בנק הדם למד"א, והן לקביעת מחירים הוגנים למוצרי הדם. במצב כיום עולה, לכאורה, שמחירי מערך שירותי הדם גבוהים, ושהסבסוד אינו ממערך שירותי הדם למד"א אלא מצרכני הדם, ובהם בתי החולים ומשק המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי ועדת המחירים, הפועלת מכוח חוק הפיקוח על המחירים, תבדוק מחדש את מחירם של מוצרי הדם בהתאם לממצאים שיועלו בידי הגורם החיצוני, תביא בחשבון את מידת הרווחיות של מערך שירותי הדם, ותקבע את המחירים כך שמתח הרווחים יאפשר לשירותי הדם תפקוד יעיל.

בפברואר 2002 מסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה, כי הוא עשה בדיקה יסודית של תעריפי מוצרי הדם. אולם, עד מועד הביקורת הוא טרם גיבש החלטה בנושא.

גמישות תקציבית וניהולית לרכש

בעת הביקורת לא היה למערך שירותי הדם תקציב הוצאות נפרד, ולא היה באפשרותו לתכנן מראש את היקף רכישותיו ולבצען על פי סדר עדיפויותיו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי במהלך השנים 1999-2001 היו הזמנות של שירותי הדם ממד"א, ובמשך זמן רב לא אישר מנהל אגף הכספים במד"א לבצען, לדבריו בשל חוסר תקציב.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בנק הדם הוא מפעל חיוני ויש להקנות לו את הגמישות הניהולית הראויה. גמישות כזאת עשויה לבוא לידי ביטוי בהפיכתו למשק סגור, אבל עד אז יש לשקול יצירת גמישות ניהולית באמצעות תקציב הוצאות אוטונומי.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה, בפברואר 2002, כי הוועד הפועל החליט לאפשר גמישות תקציבית לשירותי הדם החל מאותו חודש.

קרן להסעת חולים מרוחקי אשפוז

משרד הבריאות מממן קרן הנקראת: "קרן הסעת חולים - מרוחקי אשפוז" (להלן - הקרן). מטרת הקרן, על פי תקנונה שפורסם בדצמבר 1990: "השתתפות בתשלום לחולה הנוזק להסעה באמבולנס לבית חולים המרוחק ממקום מגוריו". על פי התקנון, בהנהלת הקרן חברים נציג המשרד, המשמש כיו"ר הנהלת הקרן, נציג ארגון המועצות האזוריות ונציג מד"א.

אופן השתתפות המשרד

על פי תקנון הקרן, ישנם שני תעריפים - תעריף רגיל, ותעריף מיוחד שזכאים לו מעוטי יכולת. בביקורת עלה, כי בניגוד לתקנון הקרן חייב מד"א את כל התושבים על פי תעריף אחיד, שלכאורה מקפח את מעוטי היכולת.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה, כי "תקנון הקרן אינו מעודכן, וגם השינויים שנעשו בשנת 1990, אינם משקפים את המציאות. ההבחנה בין נזקקים לבין חולים רגילים אינה

קיימת לפחות משנת 1983. למשרד מבקר המדינה לא הוגש כל תיעוד בדבר החלטה לשנות את התקנון ולקבוע תעריף אחיד, גם לא נמצא אישור משרד הבריאות לכך.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי אכן התקנון המצוי בידי משרד מבקר המדינה אינו מעודכן. יש לציין, כי "על פי כללי תקנון הקרן, למעשה הגורם הקובע את כללי הסבסוד הינו משרד הבריאות, שהינו הגורם המממן, ולפיכך כיוון שהתשלום על פי תעריף אחד נעשה באישור משרד הבריאות, הרי שמד"א פעל כהלכה".

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי לעגן שינוי כה מהותי בתקנון ובדיון מסודר בהשתתפות חברי הנהלת הקרן, דבר שלא נעשה.

ב-27.6.01 התקיימה בלשכת מנכ"ל משרד הבריאות ישיבה, בה נכחו גם מנהל אגף הכספים במד"א ועוזרת המנכ"ל, וסוכם כי: "תקיים בחינה מחדש של כללי התקנון הקיים".

תקצוב הקרן

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי המשרד אינו מתקצב את הקרן בסכום שיספיק להוצאותיה במשך השנה, והתקציב שהקצה משרד הבריאות למטרה זו מסתיים לפני סיום השנה.

מד"א השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "מד"א מתריע במכתביו למשרד הבריאות על תת התקצוב שבה נמצאת הקרן, והגרעון המצטבר משנה לשנה. אם לא ימצא פתרון לא נוכל להמשיך ולהפעיל את הקרן במתכונתה הנוכחית". משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי "לאור הפער הגדול בין התקציב המאושר לנושא קרן מרוחקי אשפוז בתקציב המדינה לבין ההוצאה בפועל הוחלט על ידי המשרד לבצע רפורמה מקיפה בנושא ובכלל זה נבחנת האפשרות ליטול הסבסוד הניתן למרוחקי נסיעה ולקבוע תעריף ארצי אחיד". המשרד גם ציין, כי: "בימים אלו נערכת ביקורת על ידי אגף הכספים של המשרד [בנושא]".

שימוש בתקבולים חד-פעמיים להוצאות שוטפות

במהלך שנת 1999 קיבל מד"א כ-93 מיליון ש"ח באופן חד-פעמי, כתוצאה מהסכם עם מפעל הפיס (הסכם לתקופה מוגבלת בגין אי-קיום הגרלות על ידי מד"א), וכן בהסדרים שנערכו עם חברת הביטוח אבנר ועוד כמה חברות ביטוח. מד"א הגיש תביעה כנגד חברת אבנר בגין חובות עבר עבור פינוי נפגעי תאונות דרכים, ומאחר שחברות הביטוח משתתפות בתקציבו של אבנר, השתתפו אף הן בהסדר. בהתאם, באפריל 1999 נתקבלו

מאבנר 65 מיליון ש"ח; באוגוסט 1999 נתקבלו מחברות הביטוח 10.5 מיליון ש"ח, וממפעל הפיס נתקבלו בחודשים נובמבר-דצמבר 1999 17.6 מיליון ש"ח. ס"ה נתקבלו 93.1 מיליון ש"ח. מהדוחות הכספיים של מד"א לשנת 2000, שהוועד הפועל אישר ב-29.4.01 עולה, כי שווי המזומנים וההשקעות שלו, בפיקדונות ובאג"ח, היה 141.2 מיליון ש"ח וכי מד"א נמצא בעודף מאזני - יתרת נכסים נטו של 59.6 מיליון ש"ח.

באפריל 1999 אישר הוועד הפועל לממן באמצעות הכספים את החוב הצבור בסך 40 מיליון ש"ח.

ביוני 1999 התריע סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר ליו"ר הוועד הפועל במד"א, כי מד"א אינה רשאית על פי חוק יסודות התקציב להוציא יותר כספים מאלה שאושרו בתקציב המאושר. ממסמכי מד"א עולה, כי למרות מכתב זה מימנה מד"א באמצעות הכספים שקיבלה פרויקטים, הסכם תוספת שכר, כיסוי גירעונות לשנת 1999, הרחבה ושיפור של השירות.

שנת 1999 הסתיימה בעודף, ולשנת 2000 הוצג תקציב מאוזן. מסיכום ישיבה של ועדת הכספים של הוועד הפועל מ-12.9.00 עולה, כי הוועדה התריעה על כך שהאיזון בין הוצאות להכנסות הושג בחלקו על ידי ניצול הכנסות שמקורן לא מפעולות שוטפות, ואין ודאות שניתן לבנות עליהן במלואן גם במחצית השנייה של השנה וגם בשנים הבאות. הוועדה ציינה, כי "הסכנה היא שההוצאות מתייצבות על רמה גבוהה, כאשר חלק מההוצאות הנ"ל, כגון שכר ותנאי שרות, לא ניתנים להקטנה בעתיד ומד"א יתחיל לצבור גרעונות תפעוליים כבדים".

משרד מבקר המדינה העיר למד"א, כי שימוש בתקבולים חד-פעמיים למימון חריגות בתקציב והוצאות חד-פעמיות שיגרמו להגדלת הוצאות קבועות בעתיד (כמו תוספות שכר חריגות), יוצרים תלות בהכנסות גבוהות מהצפויות בעתיד, ועלולים ליצור חוסר איזון בין הכנסות להוצאות.



מד"א משתמש בתקבולים חד-פעמיים שקיבל, למימון פעילות שוטפת, דבר המגדיל סעיפי הוצאה קבועים, שיהיה קשה להפחיתם בעתיד, אם יעלה הצורך בכך. הדבר עלול ליצור גירעונות. בנוסף, עודפי הכספים שברשותו אינם מנוהלים בהתאם למדיניות מוגדרת ולתכנית ארוכת טווח. בכך יש ליקוי באופן טיפולו של הוועד הפועל בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, אין לייעד את הכספים אשר מתקבלים באופן חד-פעמי לצרכים השוטפים.

כוח אדם

הגידול במספר העובדים במד"א מסיום תכנית ההבראה

הבדיקה העלתה, כי מאז סיום תכנית ההבראה באמצע שנת 1994, ועד מועד הביקורת, ביוני 2001, גדל מספר המשרות ו"משרות האקוויולנט"⁵ במד"א בכ-15%. יש לציין, כי בשנים 1995-2000 עלה היקף הנסיעות שמד"א מבצע בכ-24%.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מד"א, כי הצורך בהמשך פיתוחו של מד"א כבר זוהה במהלך תכנית ההבראה אך לא מומש מחוסר אמצעים, וכי במהלך 1998, כאשר התקבלו כספי חברת אבנר, השתמש בהם מד"א כדי להרחיב את סל השירותים, שמשמעותו - גידול בכוח אדם.

על פי תקנון מד"א, בין תפקידי הוועד הפועל לקבוע תקני כוח אדם באגודה. על פי נוהלי מד"א בנושא תקינת כוח אדם ואיוש משרות, שפורסמו באוגוסט 2000: "בקשות והצעות למשרות נוספות/חדשות של בעלי תפקידים בכל דרגה שהיא, יובאו על ידי המנכ"ל לדיון בוועדת ארגון ומינהל בוועד הפועל. הגדלת מספר התקנים מעבר להיקף הכספי של תקני כוח אדם במד"א, יובא לאישור הוועד הפועל". כאמור, על שר האוצר לאשר את תקציב מד"א.

מהדוח החדשי שמפיץ מנהל מחלקת ארגון ושיטות במד"א עולה, כי מספר המשרות הממוצע בשנת 2000 היה 1,271.6 משרות אקוויולנט. אולם הוועד הפועל אישר 1,251 משרות אקוויולנט. מכאן, שהיתה חריגה של 20 משרות אקוויולנט מהיקף המשרות שאישר הוועד הפועל. לא נמצא, שהדבר הובא לאישורו של הוועד הפועל, ולו בדיעבד. זאת ועוד, בתקציב 2000 צוינו 1,231 משרות אקוויולנט בלבד. לא נמצא אישור משרד האוצר לחריגה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הגדלת מספר משרות האקוויולנט ללא אישור של הוועד הפועל היא בניגוד לתקנון מד"א, וכן חורגת מכללי מינהל תקין. זאת ועוד, אם מספר משרות האקוויולנט חורג מהתקציב שאישר משרד האוצר, יש לקבל את אישורו של משרד האוצר לביצוע החריגה בתקציב. גידול לא מבוקר של מספר המשרות עלול לגרום למד"א להיקלע לקשיים כלכליים, ויש להימנע מכך.

מד"א הודיע למשרד מבקר המדינה, בפברואר 2002, כי החל בשנת 2002 ייקבע האקוויולנט לכל יחידת ביצוע בנפרד, וכי הפיקוח יתפרסם הן על יחידות הביצוע והן על

5 מספר המשקף, על פי נוסחה שקבע משרד האוצר בשנת 1988, את היקף השעות שבוצעו בפועל. לפיכך, נוהג הוועד הפועל לאשר מכסת "משרות אקוויולנט" לשנה, ולא מספר משרות.

ההנהלה. עוד הודיע מד"א, כי יו"ר הוועד הפועל הוציא הנחיה האוסרת שימוש בתקנים "על תקניים", מכל סוג שהוא ובכל סימול שהוא.

תקציב שכר

סעיף 21 בתקנון מד"א קובע את סמכויות הוועד הפועל, ובהן: "לקבוע את השכר ותנאי העבודה הנלווים, בכפוף לסעיף 29 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985".

בשנת 2001 היה תקציב השכר 205 מיליון ש"ח. מספרי התקציב של מד"א לשנים 1999 ו-2000, אשר הופצו בידי מנהל אגף הכספים בדצמבר 1998 ובינואר 2000, ומהמאזנים של מד"א לשנים 1999 ו-2000, אשר הופצו באוגוסט 2000 ובאפריל 2001, עולה, כי בשנים אלה עלות השכר היתה גבוהה ב-11% מהתקציב שאושר לשכר. בשנת 1999 היה גובה החריגה מהתקציב - 17 מיליון ש"ח ובשנת 2000 - 20 מיליון ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2002 הסביר מד"א, כי "הוועד הפועל עושה ככל יכולתו לשלוט על הוצאות שכר אך העדר מידע ומערכת שכר מודרנית ומעודכנת בזמן אמת, הופכת משימה זו לקשה ביותר ...", וכן כי מד"א עומד לפני ביצוע פרויקט מחשוב שכר ומערכת נוכחות, שישפר את מערכות השליטה.



משרד מבקר המדינה העיר, כי הגדלת הוצאות השכר ללא בקרה נאותה עלולה לפגוע בתפקודו של מד"א בעתיד, ועל כן יש לקיים בקרה הדוקה על הגידול במספר העובדים ובהוצאות השכר, ולפעול רק על פי אישור מוקדם של משרד האוצר.

העסקת רואה חשבון ויועץ משפטי חיצוניים

כללי התקשרות עם יועץ משפטי ורואה חשבון

חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, מסדיר את אופן ההתקשרות עם רואה חשבון ויועץ משפטי. הסדר מפורט נקבע בכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד - 1994, ובכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם),

התשנ"ב-1992, וכן בהוראות נוהל שפרסמה רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) בנושא בשנת 1996.

בהתאם לחוק האמור, מינוים של בעלי תפקידים אלו טעון אישור הרשות, ובהתאם לכללים, נקבע הליך מינוי הכולל בין השאר: (א) הגשת בקשה למינוי, המפרטת את כל הפרטים המהותיים בדבר כישורי נותן השירות המוצע ויכולתו, וטיב השירות; (ב) הקמת ועדה בידי שר המשפטים ושר האוצר, שמתפקידה להמליץ לפני הרשות בדבר אישור מינוי רואה חשבון, ובעניין יועץ משפטי - אישור מינויו ושכרו. עוד נקבע בכללים, כי אישור רשות החברות למינוי רואה חשבון ינתן מראש לתקופה שלא תעלה על שלוש תקופות מינוי רצופות.

בעניין יועץ משפטי קובעים הכללים שאם נתמנה לתקופה, להבדיל ממינוי למטלה, לא תעלה תקופת המינוי על שלוש שנים. לא נקבעו כללים למינוי בעלי תפקידים כאמור לתאגידים ציבוריים.

שר המשפטים דאז, מר דן מרידור, מינה בשנת 1992 מועצה לתאגידים ציבוריים. ביוני 2001 פרסמה המועצה טיוטת דין וחשבון והציעה לחוקק "חוק מסגרת" בנושא התאגידים הציבוריים, בדומה לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. הטיוטה מתייחסת, בין השאר, לדרכי מינוי רואה חשבון ויועץ משפטי ומשך כהונתם: לגבי רואה חשבון הוצע שימונה מחדש כל שנה, ובלבד שתקופת הכהונה הכוללת לא תעלה על חמש שנים; ולגבי יועץ משפטי הוצע לקבוע תקופת מינוי בת חמש שנים, שהארכתה תהיה מותנית באישור הוועדה לאיתור מועמדים ורשות התאגידים הציבוריים.

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2001, עדיין היו ההמלצות בגדר טיוטה ואין להן תוקף מחייב.

רואה החשבון

1. מד"א מעסיק משרד רואי חשבון, בעיקר לצורך עריכת הדוחות הכספיים, ולעתים רחוקות גם לשם ייעוץ מקצועי בתחום החשבונאות. לא נמצא הסכם העסקה כולל, המסדיר את מכלול השירותים שנותן משרד רואה החשבון למד"א ועלותם. מנהל אגף הכספים מסר לנציג משרד מבקר המדינה ביולי 2001, כי הפנייה למשרד רואי החשבון לביצוע עבודה כלשהי, מבוצעת בעל פה ועלות העבודה מסוכמת מראש, אך בעל פה; לדבריו, לאחר ביצוע העבודה, שולח משרד רואי החשבון חשבוניות לאגף הכספים, והוא זה שמשלם אותן לאחר אישורן בידי מנהלת מחלקת החשבונות. מנהל אגף הכספים מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2001, כי הוא בודק את סבירות השכר שדורש רואה החשבון ביחס לשוק. מנתונים בכרטיס הספק של רואה החשבון עולה, כי סך התשלומים למשרד רואי החשבון בגין החודשים ינואר-יולי 2001, עמד על 330,000 ש"ח, ובגין שנת 2000 - 405,000 ש"ח.

2. נציג משרד רואי החשבון של מד"א מסר למשרד מבקר המדינה, כי משרדו מועסק בידי מד"א כ-30 שנה, מאז 1971. ב-3.5.01 כתב יו"ר הוועד הפועל לחברי הוועד הפועל, כי "מאחר ומשרד רואה החשבון משרת את מד"א כבר עשרות שנים, אני מציע לסיים את כהונתו ולבחור ברואה חשבון אחר". עד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2001, הדבר לא נעשה.

יועץ משפטי

1. היועץ המשפטי מסר למשרד מבקר המדינה, ביולי 2001, כי הוא עובד עם מד"א מאז 1980. כלומר זה למעלה מ-20 שנה. הוא הסביר, כי בגלל אופיו הייחודי של הארגון קשה להחליף יועץ משפטי, וכן כי משרדו הפך כבר לחלק בלתי נפרד ממד"א.

כאמור, לגבי חברות ממשלתיות הוגבלה תקופת ההעסקה לשלוש שנים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמד"א, כגוף ציבורי, ישקול אם ראוי הוא להעסיק יועץ משפטי במשך תקופה ארוכה, ובייחוד כשההעסקה היא ללא ביצוע הליך מחודש של בחירה.

2. בביקורת עלה, כי חוזה ההעסקה בין מד"א ליועץ המשפטי נחתם רק ביוני 1995. היועץ המשפטי מסר למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2001, כי הוסכם בינו לבין מד"א כי לגבי תביעות עד 530,000 ש"ח, הוא לא יגבה יותר מהמחיר המזערי שמפרסמת לשכת עורכי הדין.

בשל העדר הסכם שכר טרחה נפרד למקרים שעל דעת שני הצדדים לא נכללו ב"ריטיינר", ובשל העדר הגדרה ברורה אילו מקרים נכללים ב"ריטיינר" נתגלעו חילוקי דעות בין הנהלת מד"א ליועץ המשפטי על שכר הטרחה עבור הטיפול בתביעות שונות. בסיכום ישיבה (מספר 45) של ועדת הכספים של הוועד הפועל מספטמבר 2000, המליצה הוועדה: "1. הנהלת מד"א תערוך הסכם העסקה חדש עם היועץ המשפטי, בו יובהר חד-משמעית ובצורה מפורטת, מה לא נכלל ברטיינר, כדי לצמצם עד למינימום את המקרים שעלולים לעורר מחלוקת ... 3. הנהלת מד"א תוודא שהפעלת עו"ד לטיפול במקרים שלא כלולים ברטיינר תבוצע לאחר חתימת הסכם המגדיר את התגמול (במקרים חריגים תוך חודש לאחר תחילת הטיפול)". עוד נקבע בסיכום הישיבה: "אין כל פסול בניהול משא ומתן עם עורכי דין נוספים לטיפול במקרים שאינם כלולים ברטיינר". הוועד הפועל בישיבתו ביום 19.9.00 החליט לאמץ ולאשר את המלצות ועדת הכספים הכלולות בסיכומה מספר 45, והנחה לבצע המלצות אלה.

מן הראוי היה כי מד"א יחתום על חוזה ברור ומפורט מראש עם היועץ המשפטי, כדי למנוע אי-הבנות וספקות לגבי התעריף שעליו לשלם ואת קביעתו בדיעבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2002 הודיע מד"א, כי החוזה בין מד"א לבין היועץ המשפטי ישוחזר עד סוף אותו חודש, כפי שהחליטה ועדת הכספים.

3. מנתונים בכרטיס הספק של היועץ המשפטי עולה, כי סך החיובים (החשבוניות אותן הגיש היועץ המשפטי למד"א) בגין החודשים ינואר-יוני 2001, עמדו על כ- 900,000 ש"ח. בגין שנת 2000 - 2.9 מיליון ש"ח ובגין שנת 1999 - 1.5 מיליון ש"ח. בדוחות על פעילויות מד"א לשנת 2000 (דוח רווח והפסד), אשר אושרו בוועד הפועל ב-29.4.01, קיים סעיף משותף להוצאות בגין ייעוץ משפטי, מקצועי וביקורת חשבונות, כך שלא ניתן לדעת מה היקף ההוצאה בגין הייעוץ המשפטי. סך ההוצאות בגין סעיף זה בשנת 2000 היה 3.4 מיליון ש"ח ובשנת 1999 - 2.1 מיליון ש"ח. מאחר שההוצאה ליועץ המשפטי היא מרבית ההוצאה בגין סעיף זה, ראוי שיהיה ביאור ופירוטים לכך בדוח הכספי.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שמד"א כגוף ציבורי יעסיק רואה חשבון ויועץ משפטי במשך תקופה כה ארוכה (כ-30 וכ-20 שנה, בהתאמה), בלא שיערוך הליך מחודש של בחירה מדי פעם בפעם. העסקה ארוכת טווח יוצרת, כאמור בהמלצות המועצה לתאגידי ציבוריים, הזדהות יתר של רואה החשבון עם הגוף שאותו הוא מבקר, ומגבילה רענון מקצועי במקרה הצורך בתחום המשפטי. בייחוד חמורה העובדה כי תנאי העסקת היועץ המשפטי לא הוגדרו מראש בחוזה ברור ומפורש. כמו כן, מן הראוי לשקול שמד"א יקבע בתקנון או בנהליו את הליך ההתקשרות, את התעריף לשכר הטרחה ומשך הזמן המרבי להעסקתם של רואה חשבון ויועץ משפטי.

יצוין, כי מבקר המדינה כבר העיר בדוח שנתי 43 (עמ' 321) כי "מן הראוי לשקול את הצורך בקביעת כללים למינוי יועצים משפטיים לגופים סטטוטוריים [ציבוריים] ולקביעת שכר טרחתם"; וכן בדוח ביקורת נפרד של מבקר המדינה על תאגידי ציבוריים משנת 1995 (עמ' 34): "בגופים ציבוריים אין זה מן הראוי שייעשו הסדרים עם יועצים לתקופות ארוכות, בלא שיתקיים הליך בחירה ובלא שיהיה פיקוח ציבורי על הליך המינוי וקביעת שכר היועצים" וכן "מן הראוי גם לשקול את הצורך בקביעת כללים להתקשרות התאגידיים עם יועץ משפטי ורואה חשבון חיצוניים ולקביעת שכרם".

הביקורת הנוכחית במד"א מחזקת את ההמלצות דלעיל. יש לקבוע בהקדם כללים לתאגידיים ציבוריים בדומה לכללים שנקבעו עבור החברות הממשלתיות, כפי שהחלה המועצה לתאגידיים ציבוריים לעשות בטיטת הדוח שפרסמה.



מגן דוד אדום הוא תאגיד ציבורי ייחודי שתפקידו לקיים לטובת כלל תושבי המדינה שירותי עזרה ראשונה ואגירת דם ומוצרי, ולהיות שירות עזר לשירות הרפואי של צה"ל בזמן מלחמה ולהתכונן לכך בשעת שלום.

בארגון ייחודי כזה חשיבות רבה לניהול נכון וטוב. אולם, בדיקת המוסדות המנהלים של מד"א העלתה ליקויים כבדי משקל הקשורים להליכי בחירתם ולתפקודם, ואי בהירות באשר לסמכויות שלהם. על משרד הבריאות ומד"א לבחון נושאים אלה ולקבוע מהו המבנה המיטבי של המוסדות המנהלים, מה הרכבו של כל אחד מהם ומהן סמכויותיו. לאחר מכן יש לשנות את חוק מד"א ואת התקנון שלו, בהתאם. בעת הבחינה יש להתייחס גם לאפשרות שמד"א יצטרף לצלב האדום.

זאת ועוד, להכנת תכניות עבודה רב-שנתיות המתוות קווי יסוד לפעילות הארגון חשיבות רבה, ועל מד"א להקפיד על קיומן ולעדכן אותן מדי שנה. על מד"א להקפיד להכין מבעוד מועד תכניות עבודה שנתיות, שיאושרו במועד בידי הוועד הפועל ויהיו תואמות את התקציבים השנתיים.

על מד"א להציג בבהירות ובשקיפות את ההכנסות וההוצאות של מערך שירותי הדם, ועל משרד הבריאות לבחון את מחיר מוצרי הדם ולקבוע להם מחירים הוגנים ומבוססים.

אין להשתמש בתקבולים חד-פעמיים למימון גירעונות ופעילויות שוטפות. שימוש כזה עלול לגרום לייצוב ההוצאות ברמה גבוהה, שתביא לחוסר איזון בינן לבין ההכנסות, וליצירת גירעון.

יש לקיים בקרה הדוקה על הגידול במספר העובדים ובהוצאות השכר, ולפעול רק על פי אישור מוקדם של משרד האוצר. הגדלת הוצאות השכר ללא בקרה נאותה עלולה לפגוע בתפקודו של מד"א בעתיד.

על משרד הבריאות ומד"א לקבוע במשותף סטנדרדים וקריטריונים בתחום הרפואה הדחופה בשלב הטרם-אשפוזי, ובהם זמני תגובה בעיר לעומת זמן התגובה באזור כפרי (כולל זמני ההזנקה של האמבולנסים). עליהם גם להגדיר מהו הצוות הנדרש לפינוי באמבולנס, מהי ההכשרה הנדרשת ואיזה ציוד רפואי צריך להיות באמבולנס. מוצע שמשרד הבריאות ומד"א ישקלו פרסום "אמנת שירות" לאזרח שתקבע את התחייבויותיו של מד"א, ותתבסס על בדיקה כלכלית מקיפה, שתוודא את יכולתו של מד"א לעמוד בהתחייבויות אלה.

בצד הביקורת שבדוח זה, לא ניתן להתעלם מחלקו של מד"א לאחר הארועים הביטחוניים הקשים שהתרחשו בתקופת הביקורת, בהם הגיש במסירות ובדבקות שירותי עזרה ראשונה ופינוי נפגעים בהיקפים לא שגרתיים, ולעתים אף תוך סיכון נפש של אנשיו.