



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הפרטת המרכז הרפואי על שם וולפסון בחולון

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: שלי לוי

י" בחשוון תשס"ח

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע

22 באוקטובר 2007

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

1. מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנושא **הפרטת בית-החולים "וולפסון"**. במסמך יוצגו הסוגיות האלה: היקף הפעילות בבית-החולים "וולפסון"; המלצות ועדות ציבוריות שונות בנושא תאגוד בתי-החולים הממשלתיים; החלטות הממשלה בדבר הפרטת בית-החולים "וולפסון"; הסיבות להפרטת בית-החולים; ההחלטה להעביר את בית-החולים לידי "מכבי שירותי בריאות"; עיקרי ההבנות בין המדינה לבין "מכבי שירותי בריאות" בכל הקשור לבית-החולים "וולפסון"; השפעת ההפרטה על עובדי בית-החולים; עמדות ראשי ערים בנושא ההפרטה.

חשוב להדגיש כי יש מחלוקת בשאלה אם העברת בית-החולים "וולפסון" מבעלות המדינה לידי חברה-בת בבעלות "מכבי שירותי בריאות" נחשבת הפרטה. יש שטוענים כי הפרטה היא העברת הבעלות על חברות או שירותים ממשלתיים לידי גורמים פרטיים, ואילו במקרה זה מדובר בהעברת בית-החולים מידי המדינה לידי גוף ציבורי הפועל בלא כוונות רווח. לפי תפיסה זו, בית-החולים אומנם מוצא מניהול הממשלה, אך הוא נשאר במסגרת הרפואה הציבורית הניתנת בידי קופות-החולים, ולכן נכון יותר לראות בו תאגוד.

מנגד יש שטוענים כי העברת בית-החולים לידי חברה-בת של קופת-חולים, שטרם הוקמה ולא ברור מה טיבה, כיצד תוגדר בפועל ומה יהיו יחסי הגומלין שלה עם קופת-החולים שהקימה אותה, היא הפרטה.

אין בכוונתנו להכריע במחלוקת זו. במסמך ידובר ב"הפרטת בית-החולים 'וולפסון'", כיוון שכך הגדירה ועדת העבודה, הרווחה ובריאות של הכנסת את נושא הדיון.

2. היקף הפעילות בבית-החולים "וולפסון"

המרכז הרפואי על שם אדית וולפסון (להלן: בית-החולים "וולפסון") הוא בית-חולים ממשלתי בשטחה המוניציפלי של העיר חולון. הוא הקטן בשלושת בתי-החולים הממשלתיים במחוז תל-אביב, ומשרת יותר מ-450,000 תושבים מחולון, בת-ים, אזור, יפו, דרום תל-אביב ומערב ראשון-לציון.¹

בית-החולים "וולפסון" הוא החמישי בגודלו ב-11 בתי-החולים הממשלתיים בישראל, ויש בו 655 מיטות אשפוז ו-30 מיטות אשפוז יום. בשנת 2006 היו בו 58,313 אשפוזים ונרשמה תפוסה שנתית ממוצעת של 97.2% נוסף על כך ניתנים בו 50 שירותי מרפאה שונים, ובשנת 2006 נרשמו 140,631 ביקורים במרפאותיו.²³

¹ שני בתי-החולים הממשלתיים האחרים במחוז תל-אביב הם המרכז הרפואי על שם ד"ר ח' שיבא – "תל-השומר" ברמת-גן והמרכז הרפואי העירוני-הממשלתי על שם א' סוראסקי בתל-אביב-יפו.

² ד"ר יצחק ברלוביץ, מנהל המרכז הרפואי על שם וולפסון, מכתב, 21 באוקטובר 2007.

³ שם.

להלן כמה נתונים נוספים על היקף הפעילות בבית-החולים "וולפסון" בשנת 2006:⁴

מספר הביקורים בשנת 2006	מספר העמדות	השירות
114,930	48	חדר מיון
3,649	9	לידה
⁵ 19,824	15	ניתוח
18,896	14	דיאליזה

נציין כי בבית-החולים "וולפסון" ניתנים גם כמה שירותים רפואיים ייחודיים, ולמשל מיושמת בו תוכנית של ניתוחי לב לילדים מארצות מתפתחות, פועלת בו מרפאה מטבולית-גנטית-נוירולוגית לילדים, נערכים בו ניתוחי כבד מורכבים, פועלת בו מחלקת המטו-אונקולוגיה ומופעל בו מרכז ייחודי לטיפול בנפגעי תקיפה מינית הנותן שירות לאנשים ממרכז הארץ ומדרומה.⁶

בשנת 2006 היה תקציב בית-החולים (הוצאה נטו) 474,345,000 ש"ח - 299,240,000 ש"ח מהם הוצאות שבר.⁷

נציין כי בבית-החולים "וולפסון", כמו בשאר בתי-החולים הממשלתיים, קיים תאגיד בריאות (המכונה גם קרן מחקרים) העוסק במכירת שירותים לצד בית-החולים.⁸

3. תאגוד בתי-החולים הממשלתיים⁹

תאגוד בתי-החולים הממשלתיים, דהיינו העברת בתי-החולים שבבעלות המדינה לידי גורמים לא ממשלתיים, נדון בישראל כבר בסוף שנות ה-80 של המאה ה-20. ועדת-נתניהו, **ועדת החקירה הממשלתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות**, שפעלה בשנים 1988-1990, המליצה כי בתי-החולים הממשלתיים יועברו לניהול עצמאי. המטרה העיקרית של המלצת ועדה זו היתה להביא לכך שמשרד הבריאות יתפנה מתפקידי הניהול השוטף של בתי-החולים שבבעלותו לתפקידי קביעת מדיניות ורגולציה.¹⁰

⁴ ש.ס.

⁵ בשנת 2006 נערכו בבית-החולים "וולפסון" 12,366 ניתוחים מוזמנים, 1,896 ניתוחים דחופים ו-5,562 ניתוחים דיפרנציאליים.

⁶ ד"ר יצחק ברלוביץ, מנהל המרכז הרפואי על שם וולפסון, מכתב, 21 באוקטובר 2007.

⁷ חלק התקציב שנוצל הוא 97.81%. מתוך אתר האינטרנט של משרד האוצר, <http://www.mof.gov.il/budget2006/mainpagin.htm>, כניסה: 18 באוקטובר 2007.

⁸ תאגידי הבריאות הוקמו בבתי-החולים הממשלתיים בהתאם לתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות), התשס"ב-2001. פירוט על תאגידי בריאות ראו במסמך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **עיקרי ההצעה שדונוה בקבינט הכלכלי-חברתי בסוגיית המשבר במערכת הבריאות**, כתבה שרה צוובנר, 22 ביולי 2003.

⁹ חשוב לציין כי כל הוועדות שהמלצותיהן מפורטות במסמך זה המליצו לתאגד את בתי-החולים הממשלתיים ואת בתי-החולים של "שירותי בריאות כללית" שהיתה לממשלה אופציה עליהם לפי הסכם ההבראה משנת 1994.

¹⁰ מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, "תאגוד בתי-החולים בישראל: הערכת התפתחות וחלופות מדיניות", כתבו אריה שירום, נחום אגוז, גבי בן-נון, חיים דרוון, דן מיכאלי, ז'ק מישל ודב צ'רינובסקי, 1997, באתר האינטרנט, http://www.taubcenter.org.il/files/H1997_Incorporation_of_Hospitals.pdf, כניסה: 16 באוקטובר 2007.

ועדת-אמוראי, הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה, הגישה את המלצותיה בשנת 2002, יותר מעשור לאחר ועדת-נתניהו, ובהן ההמלצה שבת-החולים הממשלתיים יקבלו מעמד של תאגידיים עצמאיים שלא למטרות רווח. כדי למנוע עיכובים במהלך לתאגוד המליצה הוועדה שבת-החולים הממשלתיים יקבלו תחילה מעמד של חברות ממשלתיות.¹¹

בשנת 2003 הקים שר הבריאות דאז, דני נוה, את ועדת-ליאון, הוועדה לבחינת התפעול, הניהול, התקצוב והבעלות על בתי-החולים הממשלתיים, וזו הגישה את המלצותיה בשנת 2004. ועדת-ליאון ראתה במבנה הקיים, שבו המדינה מנהלת רשת בתי-חולים, בעיה ארגונית וניהולית ייחודית למדינת ישראל, ולכן המליצה כי בתי-החולים הממשלתיים יהפכו לבתי-חולים ציבוריים הפועלים כתאגידיים עצמאיים בלא כוונות רווח ותוקם רשות בתי-חולים שתהיה כפופה לשר הבריאות.¹²

ועדת-ליאון סברה שניתוק בתי-החולים מהמדינה ישחרר את הממשלה מניהול שוטף, יאפשר למשרד הבריאות להתמקד בתפקידיו המיניסטריאליים ויביא לביטול ניגוד העניינים הקיים בין פעילותו כבעלים של בתי-החולים ובין פעילותו כקובע מדיניות וכרגולטור. הוועדה טענה כי מהלך זה, שיעמיד את בתי-החולים בשוק תחרותי, יביא להתייעלותם; לניצול יעיל של משאבי המערכת; לגמישות ניהולית בתוך בתי-החולים ולקיום בקרת איכות במערכת.¹³

חשוב לציין כי מדוח ועדת-ליאון עולה שהמלצתה המרכזית, על דעת רוב חבריה, היתה להפוך את בתי-החולים הממשלתיים לחברות ממשלתיות, כך שיישאו בבעלות הממשלה ויונהלו בידי חברות אלה, ובמקרים ששר הבריאות ושר האוצר ימצאו זאת לנכון, יתואגדו בתי-חולים ספציפיים באופן אחר, למשל כחברה-בת של קופת-חולים. נציג משרד האוצר בוועדה, שהיה בעמדת מיעוט, התנגד להצעה זו וטען כי יש להביא לכך שבת-החולים יהיו תאגידיים עצמאיים בבעלות קופות-החולים.¹⁴

ממשרד הבריאות נמסר כי הוא תומך בהעברת בתי-החולים לידי חברות מנהלות ולא לידי חברות-בנות של קופות-החולים.¹⁵

המלצה נוספת של הוועדה היתה כי "בשל מורכבות הנושא, לרבות הצורך בקביעת הסדרים ייחודיים הנוגעים למבנה התאגידי של בתי-החולים, זכויות שימוש בנכסי המדינה והוראות הנוגעות לעובדי המדינה... היישום יהיה בדרך של חקיקה ראשית".¹⁶

ממשרד הבריאות נמסר כי בימים אלה נעשית עבודה מאומצת לקראת המהלך להעברת בתי-החולים הממשלתיים לידי חברות מנהלות, ובכללה נבחנת ההשפעה שתהיה למהלך זה על טובת האזרח ועל מעמדם של עובדי בתי-החולים. לטענת משרד הבריאות יש מחלוקת בינו לבין משרד האוצר על המבנה התאגידי הרצוי, ונושא זה נדון בימים אלה בשני המשרדים ובמשרד המשפטים.¹⁷

¹¹ דוח הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה, תל-אביב, 2002.

¹² משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת התפעול, הניהול, התקצוב והבעלות על בתי-החולים הממשלתיים, מאי 2004, באתר האינטרנט, http://www.health.gov.il/download/forms/a2497_lion.pdf, כניסה: 16 באוקטובר 2006.

¹³ שם.

¹⁴ שם.

¹⁵ הגבי רות רלב"ג, סמנכ"לית תכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות, מכתב, 22 באוקטובר 2007.

¹⁶ ההדגשה אינה במקור.

¹⁷ הגבי רות רלב"ג, סמנכ"לית תכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות, מכתב, 22 באוקטובר 2007.

תאגוד בתי-החולים הממשלתיים נקבע במסגרת כמה החלטות ממשלה,¹⁸ אולם מאז פרסום דוח ועדת-נתניהו ועד היום לא הוסדר נושא זה בחקיקה ולא תואגד אף בית-חולים ממשלתי אחד. הפרטת בית-החולים "וולפסון" היא צעד ראשון במהלך זה, אולם יש לשים לב לעובדה שהמהלכים להפרטתו החלו עוד בטרם סיימה ועדת-ליאון את עבודתה ובטרם הסכימו משרד האוצר ומשרד הבריאות על המבנה התאגידי הרצוי.

4. החלטות הממשלה על הפרטת בית-החולים "וולפסון"

הפרטת בית-החולים "וולפסון" מונחת על שולחן מקבלי החלטות כבר ארבע שנים. ב-22 ביולי 2003 קיבלה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) החלטה בדבר "התייעלות מערכת הבריאות הממשלתית", שקיבלה תוקף של החלטת הממשלה ב-14 באוגוסט 2003.¹⁹ בין צעדי ההתייעלות שנכללו בהצעה זו:

- עד 15 בספטמבר 2003 ייחתם הסכם להעברת בית-החולים "וולפסון" מבעלות המדינה לידי חברה-בת בבעלות אחת מקופות-החולים. אם לא ייחתם הסכם כאמור, יבוטל היתר הפעילות של תאגיד הבריאות בבית-החולים "וולפסון", והוא יפסיק את פעילותו בבית-החולים.
- הוחלט להנחות את רשם העמותות לפעול בתיאום עם משרד הבריאות ועם משרד האוצר לפירוק תאגיד הבריאות של בית-החולים "וולפסון", לאחר ביטול היתר הפעילות שלו, כך שיתרת נכסיו לאחר הפירוק, המוערכת ב-29 מיליון ש"ח, תועבר לתקציב המדינה עד 1 בדצמבר 2003.
- עוד הוחלט כי תוקם ועדה בין-משרדית, שישתתפו בה נציגי משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה, ובראשה יעמדו הממונה על התקציבים או נציגו והחשב הכללי או נציגו, וועדה זו תבחר את קופת-החולים שחברת ניהול בבעלותה תנהל את בית-החולים ותקבע את תנאי הסכם הניהול.

ב-15 בספטמבר 2003 התקבלה החלטת ממשלה נוספת, ולפיה תסתיים העברת בית-החולים "וולפסון" לידי חברה מנהלת בבעלות אחת מקופות-החולים עד 15 בדצמבר 2003, כך שזכויות החזקה, התפעול והשימוש בבית-החולים יועברו לידיה ויישארו בידיה כל עוד תקיים את בית-החולים במתכונת שתיקבע. סגירת תאגיד הבריאות של בית-החולים נדחתה אף היא למועד זה.²⁰

בהצעת תקציב משרד הבריאות לשנת 2006 נכתב כי העברת בית-החולים "וולפסון" מידי הממשלה לחברה בבעלות קופת-חולים "מכבי" תושלם בשנת 2006, אולם ב-12 בספטמבר 2006, שלוש שנים לאחר החלטת הממשלה, התקבלה במסגרת דיוני התקציב לשנת 2007 החלטת ממשלה נוספת, שלפיה יש

¹⁸ החלטת הממשלה מס' 130, 25 במרס 2003, הקובעת את העקרונות להעברת בתי-חולים ממשלתיים לידי חברות מנהלות, והחלטת הממשלה מס' 2460, 15 באוגוסט 2004, הקובעת את הבעלות על כמה בתי-חולים לאחר התאגוד.

¹⁹ החלטה מס' חכ/25 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי), 22 ביוני 2003, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת הממשלה ב-14 באוגוסט 2003 – החלטה מס' 699 (חכ/25).

²⁰ החלטת הממשלה מס' 803, 15 בספטמבר 2003.

להנחות את ועדת המכרזים שמונתה בהתאם להחלטת הממשלה מאוגוסט 2003 להשלים את העברת בית-החולים "וולפסון" עד 1 ביוני 2007.²¹ עד היום, אוקטובר 2007, החלטות אלה טרם יושמו.

5. הסיבות להפרטת בית-החולים "וולפסון"

גורמים שונים ששוחחנו עמם לצורך כתיבת מסמך זה הביעו תמיהה על עצם הבחירה בבית-החולים "וולפסון" לבית-החולים הראשון שיועבר מידי המדינה לגורם אחר. להלן שתי טענות מרכזיות לבחירה בבית-חולים "וולפסון" ותגובות הנגד עליהן:

טענה אחת בעד הבחירה ב"וולפסון" היא שבהיותו בית-חולים ממשלתי קטן בהשוואה לשאר בתי-החולים הממשלתיים במחוז תל-אביב, יש סיכוי שקופת-חולים בינונית שעדיין אין בבעלותה בית-חולים ציבורי תוכל להתמודד עם ניהולו.²²

מנגד יש הטוענים כי בית-החולים "וולפסון" נבחר משום שהוא קטן וחלש מבתי-החולים הממשלתיים "איכילוב" ו"תל-השומר", ומשום שהוא משרת בעיקר אוכלוסייה במעמד סוציו-אקונומי נמוך שעם מחאתה יהיה לממשלה קל יותר להתמודד.²³

הטענה האחרת בעד הבחירה להפריט את בית-החולים "וולפסון" דווקא היא הגירעונות שהוא נתון בהם, שהם גדולים בהשוואה לאלה של בתי-חולים אחרים. בדברי ההסבר להצעת החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) בנושא "התייעלות מערכת הבריאות הממשלתית" נכתב כי בית-החולים "וולפסון" סיים את שנת 2002 בגירעון הכנסות בגובה 16.3 מיליון ש"ח, וצפוי כי גם בשנת 2003 יצבור גירעון דומה, וכל זה בשעה שתאגיד הבריאות שלו הגדיל את הכנסותיו וצבר נכסים משמעותיים. במסמך נכתב עוד כי הציפייה היא שאיחוד כל פעילות בית-החולים במסגרת אחת והעברת הניהול לידי חברת ניהול יפתרו את בעיית יחסי הגומלין בין בית-החולים ובין התאגיד ויתרמו לייצובו הפיננסי של בית-החולים.²⁴

בהקשר זה חשוב לציין כי בהצעת תקציב משרד הבריאות לשנת 2006 נכתב ש"על מנת לייעל את הוצאות הממשלה בתחום האשפוז **החליטה הממשלה על הסדרת צעדים לצמצום הוצאותיה בתחומי האשפוז השונים, תוך סגירת מסגרות ואיחוד פעילויות...**"²⁵, ובהם העברת בית-החולים "וולפסון" מידי המדינה לידי "מכבי שירותי בריאות".

מנגד יש הדוחים טענה זו מכול וכול. לדברי ד"ר יצחק ברלוביץ, מנהל בית-החולים "וולפסון", גירעון ההכנסות שצוין לעיל נובע מיעד התקציב הלא-ריאלי שקבעו משרד האוצר ומשרד הבריאות לבית-החולים, אולם בחינת הכנסות בית-החולים לעומת הוצאות בשנים שלפני קבלת ההחלטה מעלה כי הכנסות בית-החולים בשנים אלה היו גבוהות מהוצאותיו. לדברי ד"ר ברלוביץ, מצבו הפיננסי של בית-החולים הורע רק לאחר קבלת ההחלטה להפריט אותו. מיום שהתקבלה החלטה זו, כבר תקופה ארוכה

²¹ החלטת הממשלה מס' 471, 12 בספטמבר 2006.

²² מר ראובן קוגן, רכז בריאות באגף התקציבים של משרד האוצר, שיחת טלפון, 18 באוקטובר 2007.

²³ הגב' אילנה כהן, יו"ר הסתדרות האחיות, שיחת טלפון, 21 באוקטובר 2007, וגם: מר מוטי ששון, ראש עיריית חולון, שיחת טלפון, 18 באוקטובר 2007.

²⁴ ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, הצעה להחלטה – התייעלות במערכת הבריאות, 21 ביולי 2003.

²⁵ משרד האוצר, עיקרי תקציב 2006 – תקציב משרד הבריאות, באתר האינטרנט, <http://www.mof.gov.il/budget2006/pdf/019.pdf>, כניסה: 17 באוקטובר 2007.

מאוד, נתון בית-החולים באי-ודאות. נוסף על כך, העובדה שקופות-החולים, ובעיקר "שירותי בריאות כללית", צמצמו את רכישת השירותים ממנו מאז התחלת המשא-ומתן עם "מכבי שירותי בריאות", פגעה אף היא בהכנסות בית-החולים.²⁶ **ממשרד הבריאות נמסר כי הפגיעה הכספית המצטברת בבית-החולים עקב צמצום הרכש ממנו מסתכמת ב-125 מיליון ש"ח.**²⁷

נציין כי גורמים שונים ששוחחנו עמם, ובהם נציגי ארגוני העובדים, טענו כי מנהל בית-החולים, ד"ר יצחק ברלוביץ, מונה לתפקידו רק בדצמבר 2006, וכי יש לאפשר לו לנהל את בית-החולים ולפעול לשיקומו, ולא למהר להעביר את בית-החולים לידי גורם אחר בשל טענות שנויות במחלוקת בדבר הגירעונות שהוא נתון בהם.

נזכיר כי משרד הבריאות מתנגד להעברת בתי-החולים לידי חברה-בת של קופת-חולים, וסבור שיש להעבירם לידי חברות מנהלות. עם זה **סבורים במשרד הבריאות כי קביעת עובדות במקרה זה, והעברת בית-חולים יחיד שלא במסגרת מהלך כולל, עלולה לפגוע במהלך הכולל לתאגוד בתי-החולים.**²⁸

6. ההחלטה להעביר את בית-החולים "וולפסון" ל"מכבי שירותי בריאות"

בסוף חודש נובמבר 2003 פנה מר צביקה חלמיש, סגן בכיר לחשב הכללי ויו"ר הוועדה הבין-משרדית, אל מנהלי ארבע קופות-החולים בבקשת הצעות לקבלת ניהול בית-החולים "וולפסון". קופות-החולים התבקשו להגיש את הצעותיהן עד 15 בינואר 2004.²⁹ בהמשך בוטל הליך זה, וב-14 ביולי 2004 הוחלט כי משרד האוצר יקיים משא-ומתן עם "מכבי שירותי בריאות", בדרך של פטור ממכרז, כדי להביא לידי כך שחברה-בת של "מכבי", שתוקם כמוסד ללא כוונת רווח, תנהל את בית-החולים.³⁰ מאז ועד היום מתנהל משא-ומתן בין המדינה ובין "מכבי שירותי בריאות". בחודש מרס 2007 מונה לוועדה הבין-משרדית פרויקטור המייעץ ומסייע בהנעת המשא-ומתן. הפרויקטור, מר חיים פלץ, הועסק בעבר באגף התקציבים במשרד האוצר.

כאמור, הבחירה ב"מכבי שירותי בריאות" נבעה מהרצון להעביר בית-חולים ממשלתי קטן יחסית לידי קופת-חולים בינונית. נציין כי בבעלות "שירותי בריאות כללית", קופת-החולים הגדולה בישראל, שמונה בתי-חולים כלליים, והעברת בית-חולים נוסף לבעלותה עלולה ליצור מונופול בתחום זה. "מכבי שירותי בריאות" היא קופת-החולים השנייה בגודלה בישראל, ובעלותה בית-חולים פרטי אחד, "אסותא".

נשאלת השאלה מהו היקף אוכלוסיית המבוטחים ב"מכבי שירותי בריאות" בסביבת בית-החולים "וולפסון". להלן שיעורי המבוטחים בארבע קופות-החולים ביישובים הסמוכים לבית-החולים בסוף שנת 2006.

²⁶ ד"ר יצחק ברלוביץ, מנהל המרכז הרפואי על שם וולפסון, שיחת טלפון, 22 באוקטובר 2007.

²⁷ הגב' רות רלב"ג, סמנכ"לית תכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות, מכתב, 22 באוקטובר 2007.

²⁸ הגב' רות רלב"ג, סמנכ"לית תכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות, מכתב, 22 באוקטובר 2007.

²⁹ אתר האינטרנט של משרד האוצר, <http://dover.mof.gov.il/NR/exeres/43CE56A6-1B54-43A2-BFD8-A9DDD6A17138.htm>, כניסה: 16 באוקטובר 2007.

³⁰ מר ראובן קוגן, רכז בריאות באגף התקציבים של משרד האוצר, שיחת טלפון, 18 באוקטובר 2007, וגם: מר שיעה זילונקה, ראש אגף כספים ב"מכבי שירותי בריאות", שיחת טלפון, 18 ו-21 באוקטובר 2007.

שיעורי המבוטחים בקופות-החולים ביישובים הסמוכים לבית-החולים "וולפסון" בסוף שנת 2006³¹

קופת-חולים מאוחדת	"מכבי שירותי בריאות"	קופת-חולים לאומית	"שירותי בריאות כללית"	היישוב
3.7%	49.1%	4%	43.2%	אזור
8%	44%	9%	39%	בת-ים
6.7%	45%	7.4%	40.9%	חולון
10.4%	38.7%	6.8%	44.2%	ראשון-לציון
6.6%	43.8%	6.5%	43.1%	תל-אביב-יפו

חשוב לציין כי מהשוואת שיעורי המבוטחים בארבע קופות-החולים ביישובים אלה (למעט בראשון-לציון) עולה כי שיעור המבוטחים ב"מכבי שירותי בריאות" הוא הגבוה ביותר. עם זאת, שיעור המבוטחים ב"מכבי שירותי בריאות" בכל אחד מיישובים אלה קטן מ-50%, דהיינו **רוב התושבים ביישובים אלה אינם מבוטחים ב"מכבי", אלא בשלוש קופות-החולים האחרות.**

יש החוששים ש"מכבי" תיתן למבוטחיה עדיפות בקבלת שירותי בריאות בבית-החולים על פני מבוטחים בקופות-חולים אחרות, ומנגד יש חשש שקופות-החולים האחרות יימנעו מהפניית מבוטחים לבית-חולים שבעלות קופת-חולים מתחרה. במקרה כזה ייאלצו המבוטחים להרחיק לבתי-חולים אחרים כדי לקבל טיפול רפואי, וזה יפגע קשות באוכלוסייה המבוגרת ובקבוצות אוכלוסייה מוחלשות המתגוררות בסביבה זו,³² ועם זה חשוב לזכור שמצב זה גם יפגע בהכנסות בית-החולים פגיעה שעלולה להשפיע על יכולתו להתקיים.

נזכיר כי משרד הבריאות אינו תומך בהעברת בית-החולים לחברה-בת של קופת-חולים, ומהנהלתו נמסר כי "במקרים אחרים שבהם מוסדות אשפוז הם בבעלותה של אחת מקופות-החולים (בתי-חולים בבעלות "שירותי בריאות כללית") מצאנו כי קופות-החולים האחרות מסיטות ומווסתות הפניות למוסדות אחרים, משיקולי תחרות בין מבטחים ולא דווקא מתוך ראיית טובתו של המבוטח הנזקק לשירותים רפואיים. זאת כדי למצות תנאים כלכליים, לעתים באופן שפוגע בזמינות ובנגישות של השירותים".³³

ממשרד הבריאות נמסר עוד כי המצב הנוכחי, שבו שוררת אי-ודאות בדבר גורלו הצפוי של בית-החולים "וולפסון", יוצר תמריץ לכל קופות-החולים לצמצם את היקף רכישותיהם מבית-החולים. שלוש קופות-החולים, כולן למעט "מכבי", נמנעות מהתחייבויות רכש עתידיות כלפי בית-החולים, בשל הכוונה

³¹ המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, "חברות בקופת-חולים 2005-2006, כתב ז'יק בנדלק, באתר האינטרנט, http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/77774B95-2387-4F10-B8F8-4330C0406DEF/0/seker_209.pdf, כניסה: 17 באוקטובר 2007.

³² הצעת החלטה לממשלה – ניהול בתי-חולים בידי חברות מנהלות, ספטמבר 2006.

³³ הגבי רות רלב"ג, סמנכ"לית תכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות, מכתב, 22 באוקטובר 2007.

להעביר אותו לידי "מכבי", ואילו "מכבי שירותי בריאות" אינה הופכת את "וולפסון" ל"בית-חולים הבית", מתוך כוונה להשיג יותר במסגרת המשא-ומתן על העברתו לידיה.³⁴

מקופת-החולים "מכבי שירותי בריאות" נמסר כי אם אומנם תקבל לידיה את בית-החולים היא מתכוונת לספק שירות מלא לכל מבוטחי קופות-החולים האחרות שיופנו אל בית-החולים. עם זאת נמסר מ"מכבי" כי בימים אלה היא ממקדת את מלוא תשומת לבה בגזירות הכלכליות הכלולות בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2008, שלטענתה יפגעו קשות בקופות-החולים בישראל, ועד לאחר ההכרעה בנושא חוק ההסדרים היא אינה עוסקת במהלך להעברת בית-החולים "וולפסון" לידיה.³⁵

7. עיקרי ההבנות בין המדינה ובין "מכבי שירותי בריאות"

הן משרד האוצר והן "מכבי שירותי בריאות" מצהירים כי אין הבנות רשמיות כלשהן ביניהם, אולם יש כמה הסכמות עקרוניות בנושאים אלה:³⁶

- "מכבי שירותי בריאות" לא תשלם למדינה בעבור השליטה בבית-החולים "וולפסון", דהיינו היא אינה רוכשת את בית-החולים אלא רק מקבלת את השליטה עליו.
- בית-החולים ינוהל בידי חברה-בת של "מכבי שירותי בריאות", שתהיה מוסד בלא כוונות רווח, מתוך הגדרת יחסי הגומלין בין החברה-הבת המנהלת את בית-החולים ובין "מכבי שירותי בריאות". צורת ניהול זו נועדה לאפשר ניהול שכולו מכוון לבית-החולים וממוקד בו.
- בעבור "מכבי שירותי בריאות" העברת בית-החולים "וולפסון" לידיה כרוכה בסיכון כלכלי, שכן הכנסות בית-החולים ייפגעו בין השאר מכך שקופות-חולים אחרות יפסיקו או יצמצמו את רכישת השירותים ממנו כיוון שהוא בבעלותה של קופה מתחרה. בין המדינה ובין "מכבי שירותי בריאות" הושגה הבנה שלפיה המדינה תעניק ל"מכבי" רשת ביטחון כלכלי ותישא בחלק מההפסדים שעלולים להיגרם לה במקרה שתרחיש מעין זה יתממש.
- בית-החולים "וולפסון" זקוק להשקעה ניכרת בתשתיותיו, ובהן מערכות המים, הביוב והחשמל, וכן במבנהו ובציודו הרפואי. מנהל בית-החולים, ד"ר יצחק ברלוביץ, מעריך כי בית-החולים זקוק להשקעה של כ-160 מיליון ש"ח.³⁷ במשא-ומתן בין המדינה ובין "מכבי שירותי בריאות" הושגה הבנה כי המדינה תשתתף בהשקעה בתשתיות בית-החולים **לאחר העברתו לידי "מכבי שירותי בריאות"** בעשרות מיליוני שקלים שיינתנו על פני תקופת חמש שנים.

הבנה אחרונה זו מעלה שאלה: אם יש צורך בהשקעה כזאת, והמדינה מכירה בכך, מדוע אין היא משקיעה את הכספים כבר היום? משרד האוצר טוען כי תפקידו של משרד הבריאות להשקיע בנושא זה במסגרת תקציב הפיתוח העומד לרשותו.³⁸ ממשד הבריאות נמסר כי בית-החולים "וולפסון" זוכה למרב התמיכה האפשרית במסגרת המקורות המוקצים למערכת האשפוז הכללי, אולם עקב הפגיעה

³⁴ ש.ם.

³⁵ מר שעייה זילונקה, ראש אגף כספים ב"מכבי שירותי בריאות", שיחות טלפון, 18 ו-21 באוקטובר 2007.

³⁶ ש.ם.

³⁷ ד"ר יצחק ברלוביץ, מנהל המרכז הרפואי על שם וולפסון, מכתב, 21 באוקטובר 2007.

³⁸ מר ראובן קוגן, רכז בריאות באגף התקציבים של משרד האוצר, שיחת טלפון, 18 באוקטובר 2007.

בהכנסותיו נוצלו בו תקציבים שיועדו לפיתוח הרפואה הציבורית ולקידומה במערכת בתי-החולים הכלליים, לשיפור תשתיות ולתוספת אמצעים, להשגת איזון תקציבי.³⁹

8. עובדי בית-החולים "וולפסון"

המחלוקת המרכזית כיום, שלדברי הגורמים הנוגעים בדבר מעכבת את הפרטת בית-החולים "וולפסון", היא בשאלה אם עובדי בית-החולים המופרט יחדלו להיות עובדי המדינה. עובדי בית-החולים ואיגודיהם מתנגדים להפרטת בית-החולים מחשש שמא ייפגעו זכויותיהם. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה בנושא ניהול בתי-חולים בידי חברות מנהלות, שהתקבלה ב-12 בספטמבר 2006, נכתב בין השאר: **"הפעלת בתי-החולים כיחידות סמך ממשלתיות והעובדה שמועסקים בהם עובדי מדינה מביאה לקשיים משמעותיים, עקב העדר גמישות ניהולית"**.

בבית-החולים "וולפסון" מועסקים 1,847 עובדים, לפי הפירוט שלהלן:⁴⁰

המקצוע	עובדי המדינה	עובדי תאגיד הבריאות	עובדי אגודת הידידים ⁴¹	סך הכול
רופאים	301	91		392
אחיות וכוח עזר	818	4		822
מקצועות רפואה אחרים	128	27	4	159
מינהל ומשק	375	65	34	474
סך הכול	1,622	187	38	1,847

הכוונה להפריט את בתי-החולים הממשלתיים מעוררת את הסוגיה כבדת המשקל של מעמדם וזכויותיהם של עובדי בתי-החולים שיופרטו. ועדת-ליאון דנה גם בנושא זה, והעלתה בהמלצותיה שתי אפשרויות אשר למערכת יחסי העבודה בבתי-החולים המתואגדים: האחת, "השאלת" העובדים לבית-החולים המתואגד, והאחרת, העסקת העובדים על-ידי בית-החולים המתואגד.⁴²

"השאלת" העובדים לבית-החולים המתואגד (להלן: מודל ההשאלה): על-פי שיטה זו, כל עובדי בית-החולים הממשלתי שהם עובדי מדינה קבועים ביום הפרטת בית-החולים יוכלו להיות "מושאלים" מידי המדינה לבית-החולים המתואגד לתקופה ובתנאים שיוסכמו עם ארגוני העובדים. המדינה תשלם בפועל את שכר עובדיה ה"מושאלים", את התשלומים הנלווים לשכר ואת התנאים הסוציאליים שהיא מחויבת להם על-פי הסכמי העבודה שבתוקף, ובית-החולים המתואגד ישלם למדינה מדי חודש את מלוא עלות הוצאות השכר שישולמו לעובדיה ה"מושאלים" בפועל ויממן את מלוא עלות הפנסיה התקציבית הנובעת מתקופת ההשאלה באופן שיוסכם בין הצדדים. עובדי בית-החולים הממשלתי שאינם עובדים קבועים או שיתקבלו לעבודה מערב התאגוד ואילך יתקבלו כעובדי התאגיד.

³⁹ הגב' רות רלב"ג, סמנכ"לית תכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות, מכתב, 22 באוקטובר 2007.

⁴⁰ הגב' רות רלב"ג, סמנכ"לית תכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות, מכתב, 22 באוקטובר 2007.

⁴¹ אגודת הידידים של בית-החולים פועלת על בסיס התנדבותי ועוסקת בגיוס תרומות למען בית-החולים בישראל ומחוץ לה.

⁴² משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת התפעול, הניהול, התקצוב והבעלות על בתי-החולים הממשלתיים, מאי 2004, באתר האינטרנט, http://www.health.gov.il/download/forms/a2497_lion.pdf, כניסה: 16 באוקטובר 2006.

העסקת העובדים בידי בית-החולים המתואגד: על-פי שיטה זו, כל העובדים הקבועים בבית-החולים הממשלתי ערב התאגוד יוכלו להיות מועסקים בידי בית-החולים המתואגד בתנאים שיסוכמו עם ארגוני העובדים. בית-החולים המתואגד ישלם לעובדים אלה את השכר והתשלומים הנלווים לשכר על-פי הסכמי השכר עד ליום פרישתם, והמדינה תחזיר לבית-החולים המתואגד במועד התשלום את כל העלויות שנצברו לעובד בגין צבירת זכויות פנסיה לעובדים הזכאים לפנסיה תקציבית והנובעים מתקופתה. עובד יוכל "להתנתק" בכל שלב מההסדר החל על עובדי המדינה ולעבור לסטטוס של עובד תאגיד מן המניין בתנאי העסקה שייקבעו בהסכמים קיבוציים שיהיו בתוקף באותו זמן. במקרה זה יישמרו זכויות הפנסיה של העובד בהתאם לתקופת הוותק שתסתיים במועד שינוי הסטטוס.⁴³

במשרד האוצר סבורים כי העסקת העובדים בידי הגורם שיקבל את בית-החולים היא האפשרות המועדפת, ועם זה מודעים לכך שסוגיית העובדים היא שמעכבת את הפרטת בית-החולים כבר ארבע שנים. בשל התנגדותם העיקשת של איגודי העובדים להפרטה בכלל ולפגיעה במעמדם ובזכויותיהם בפרט נבחן בימים אלה מודל ההשאלה לתקופת חמש שנים. משרד האוצר העביר מודל זה לעיונה של נציבות שירות המדינה, ושם נבחנות כלל ההשפעות שעשויות להיות לו על יחסי העבודה.⁴⁴ לאחר בחינה זו יהיה משרד האוצר מעוניין לפתוח במשא-ומתן עם איגודי העובדים. סוגיה חשובה נוספת שהעובדים נאבקים עליה היא השמירה על זכויות הפנסיה שלהם.

נציגי ועדי העובדים והאיגודים המקצועיים ששוחחנו עמם הביעו התנגדות נחרצת להפרטת בית-החולים "וולפסון" וביקורת נוקבת על ניהול המהלך להפרטתו. לטענת נציגי העובדים, מהלך זה יפגע במערכת הבריאות הציבורית, וכיום הוא מנוהל בלא כל תכנון או חשיבה ארוכת טווח. לטענת נציגי העובדים, זה שנתיים לא נוהל עמם כל משא-ומתן רציני ולא התקבלו תשובות על שאלותיהם בכל הקשור לטיבה של החברה-הבת. העובדים מבקשים לקבל מידע מלא על מעמדה של החברה-הבת ועל הערבויות להישרדותה וליציבותה.⁴⁵

9. ראשי הערים הסמוכות לבית-החולים

חשוב לציין כי הכוונה להפריט את בית-החולים "וולפסון" מעוררת חשש בקרב ראשי הערים והמועצות האזוריות הסמוכות לבית-החולים. מר מוטי ששון, ראש עיריית חולון, מתנגד להפרטת בית-החולים. לדבריו, הוא תמה על בחירת בית-החולים "וולפסון" וחושש מהשפעות המהלך. לדברי מר ששון, אם תימנע קופת-חולים כללית מלהפנות את מבוטחיה לבית-החולים "וולפסון" תיפגע הנגישות של שירותי הבריאות לאוכלוסייה המבוגרת והחלשה, ואנשים ייאלצו לנסוע לבתי-חולים מרוחקים יותר לשם קבלת

⁴³ משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת התפעול, הניהול, התקצוב והבעלות על בתי-החולים הממשלתיים, מאי 2004, באתר האינטרנט, http://www.health.gov.il/download/forms/a2497_lion.pdf, כניסה: 16 באוקטובר 2006.

⁴⁴ מר ראובן קוגן, רכז בריאות באגף התקציבים של משרד האוצר, שיחת טלפון, 18 באוקטובר 2007, וגם: מר יוסי קינר, סגן נציב שירות המדינה והממונה על מערכת הבריאות, שיחת טלפון, 18 באוקטובר 2007.

⁴⁵ הגב' אילנה כהן, יו"ר הסתדרות האחיות, שיחת טלפון, 21 באוקטובר 2007, וגם: פרופ' אלישע ברטוב, יו"ר ארגון הרופאים עובדי המדינה, שיחת טלפון, 21 באוקטובר 2007, והגב' בתיה לוי, יו"ר ועד עובדי מינהל משק, בית-החולים "וולפסון", שיחת טלפון, 18 באוקטובר 2007.

טיפול רפואי.⁴⁶ מר אמנון זך, ראש מועצת אזור, הביע גם הוא חשש ממהלך זה ומהשפעתו האפשרית על שירותי הבריאות שיינתנו לתושבי המועצה.⁴⁷

10. דיון

הכוונה להפריט את בית-החולים "וולפסון" מעלה כמה שאלות שיש למקד בהן את הדיון:

- ❖ ועדת-ליאון דנה בצורך להסדיר את תאגוד בתי-החולים הממשלתיים בחקיקה ראשית. חקיקה זו עדיין לא נעשתה, ולא ברור מדוע נפתח המהלך להפרטת בית-החולים "וולפסון" **בטרם הוסדר נושא זה ובטרם הסכימו משרד הבריאות ומשרד האוצר על המבנה התאגידי הרצוי.**
- ❖ רוב חברי ועדת-ליאון, כולם פרט לנציג משרד האוצר בה, סברו כי יש להעביר את בתי-החולים הממשלתיים לידי חברות ממשלתיות כך שיישארו בבעלות הממשלה ורק ינוהלו בידי חברות אלה. המהלך שנקט היום, דהיינו העברת בית-חולים ממשלתי לידי קופת-חולים, הוא יישום עמדת נציג משרד האוצר בוועדה, שהיתה עמדת המיעוט. **נזכיר כי משרד הבריאות מתנגד להעברת בית-החולים לידי חברות-בנות של קופות-החולים וסבור שיש להעבירן לידי חברות מנהלות.**
- ❖ הרעיון להעביר את בית-החולים לידי חברה-בת של קופת-חולים מעלה כמה שאלות, ובהן: מהי חברה-בת של קופת-חולים? כיצד תפעל? מה יהיו מעמדה וקשרי הגומלין שחברה זו תקיים עם קופת-החולים? מהן המגבלות שיושנו עליה? מה יבטיח את הישרדותה ואת יציבותה הכלכלית? מהן המגבלות שיוטלו עליה כדי להבטיח שבית-החולים ינוהל כבית-חולים ציבורי?
- ❖ הן ראשי ערים והן נציגי עובדים ששוחחנו עמם טענו שבית-החולים "וולפסון" נבחר לצורך הפרטה בשל היותו בית-חולים קטן המשרת אוכלוסייה חלשה יחסית, ולדבריהם משרד הבריאות ומשרד האוצר עורכים על גב החלשים בחברה ניסוי שתוצאותיו עלולות להיות הרסניות.
- ❖ משמעות ההבנות שהושגו בין המדינה ובין "מכבי שירותי בריאות" בכל הקשור להעברת בית-החולים "וולפסון" היא שהמדינה תעביר ל"מכבי שירותי בריאות" סכומי כסף לא מבוטלים הן בעבור תשתיות והן – במקרה הצורך – כרשת ביטחון כלכלי. נשאלת השאלה אם ההוצאות הכלכליות הכרוכות בהפרטת בית-החולים "וולפסון", ובהן הוצאות אפשריות במקרה שקופת-החולים שתקבל אותו לידיה לא תוכל להפעילו, כדאיות למדינה יותר מהמשך הפעלתו או ממסירתו לניהול במסגרת חברה ממשלתית.

⁴⁶ מר מוטי ששון, ראש עיריית חולון, שיחת טלפון, 18 באוקטובר 2007.

⁴⁷ מר אמנון זך, ראש מועצת אזור, שיחת טלפון, 21 באוקטובר 2007.

- ❖ חשוב לזכור כי המהלך להפרטת בית-החולים "וולפסון" נמשך כבר ארבע שנים, תקופה ארוכה מאוד שפוגעת קשות בהתנהלות בית-החולים. ההמתנה הממושכת במצב שבו לא ברור מה יעלה בגורלו של בית-החולים גורמת אי-שקט בקרב העובדים, ולהערכת מנהל בית-החולים, ד"ר יצחק ברלוביץ, עובדים שביקשו לעבוד בבית-החולים נמנעים מלעשות זאת בשל עתידו הלא-ברור. אין ספק שאי-ודאות זו משפיעה על יכולתו של בית-החולים לספק שירות מיטבי לתושבים.
- ❖ **ממשרד הבריאות נמסר כי זה זמן רב הוא מתריע על כך שעקב התמשכות המהלך לתאגוד בית-החולים "וולפסון", והמשא-ומתן בעניין זה, תיאלץ המדינה להעביר כסף רב ל"מכבי שירותי בריאות" כדי שתסכים לקבל על עצמה את ניהולו – במקום לקבל הכנסות ממכירת בית-החולים או להקטין למינימום את התשלום על העברתו. במשרד הבריאות סבורים כי לטובת הציבור, לטובת העובדים ולמען המשך פעילותו התקינה של בית-החולים, יש למצות את התהליך ב"לוח זמנים קצר".⁴⁸**
- ❖ הטענה כי מצבו הפיננסי של בית-החולים הוא אחת הסיבות שבגללן הוחלט להפריטו ראויה לבחינה נוספת; גורמים שונים ששוחחנו עמם לצורך כתיבת מסמך זה שוללים אותה מכול וכול. לדברי גורמים אלה, במועד קבלת ההחלטה להפריט את בית-החולים היה מצבו הפיננסי טוב מאוד; ההחלטה להפריט אותו והמשא-ומתן הארוך שמתנהל מאז קבלת החלטה זו הם שפגעו בהכנסותיו – פגיעה מצטברת המוערכת ב-125 מיליון ש"ח.
- ❖ מודל ההשאלה, כלומר האפשרות שעובדי המדינה "יושאלו" לגורם שיקבל לידיו את בית-החולים, מחייב בחינה מעמיקה ורצינית. מודל זה, אם ייושם, יהיה תקדים במגזר הציבורי בישראל, ולכן כל הצדדים הנוגעים בדבר חוששים מיישום לא זהיר שלו. בבחינת המודל יש לדון בין השאר בשאלות כגון מה יקרה במצב של סכסוך בין עובד המדינה המושאל ובין מעסיקו החדש ומה יהיה מעמדם של העובדים בתום תקופת ההשאלה.
- ❖ בית-החולים "וולפסון" זקוק להשקעה של 160 מיליון ש"ח בתשתיותיו, בין השאר ברכישת ציוד רפואי חיוני. הצורך בהשקעה זו ידוע גם למשרד האוצר, ועובדה זו נלמדת מכך שבהבנות בינו ובין "מכבי שירותי בריאות" דובר על כך שלאחר העברת בית-החולים לידי "מכבי" תשתתף המדינה בשדרוג תשתיות בית-החולים.
- ❖ בדיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת נדונה פעמים רבות אוזלת ידו של משרד הבריאות בכל הקשור לפיקוח ולבקרה על קופות-החולים ועל איכות שירותי הבריאות שהן נותנות. המהלך להפרטת בית-החולים הממשלתיים מחייב חיזוק של מערך הפיקוח והבקרה של משרד הבריאות, כדי להבטיח שבת-החולים יספקו שירות רפואי ראוי.

⁴⁸ הגבי' רות רלב"ג, סמנכ"לית תכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות, מכתב, 22 באוקטובר 2007.