

דר' מאיר אמיר ושות'

ייזום, תכנון, ניהול

וייעוץ כלכלי בע"מ

Dr. Meir Amir & Co.

**Economic planning, management
& consulting Ltd.**

פנוי בהיטס בישראל

בדיקה כלכלית משלימה לאור דו"ח וועדת שמיס

והצעה לתוכנית פעולה

מאיר אמיר

מאי 2009

תוכן העניינים

3	פרק א – מבוא
5	פרק ב – עיקרי מסקנות וועדת שמיס
10	פרק ג – דיון עקרוני: על מי תוטל האחריות לאספקת השירות
12	פרק ד – ניתוח כלכלי. חלופת שמיס מול חלופת מד"א
14	פרק ה – תוכנית פעולה מוצעת: תפעול, מימון, פעילות בתקופת הביניים

פרק א – מבוא

לפני כחודש הוגש למנכ"ל משרד הבריאות דו"ח סופי של הוועדה לפני בהיטס ע"י גורם אזרחי (להלן וועדת שמיס ע"ש יו"ר הוועדה ד"ר ארי שמיס). הדו"ח מסכם עבודה יסודית ומקיפה שעשתה הוועדה, שמנתה עשרה חברים – כולם אנשי רפואה בעלי ניסיון בתחום הרפואה הדחופה וסוגיית הפנוי בהיטס- והוא כולל המלצות פעולה אופרטיביות להסדרת נושא פנוי בהיטס אזרחי בישראל.

לצורך ניתוח ההיבטים הכמותיים והכלכליים של סוגיית הפנוי בהיטס נשענה הוועדה על עבודתו של הכלכלן אלכס מנור מבית החולים וולפסון, שאף הוא חקר ולמד את הנושא בצורה יסודית ומעמיקה.

משרד הבריאות עוסק בתקופה האחרונה בבחינת רפורמה בתפעול ומימון מערכות הנט"ן/אט"ן שמפעיל מד"א ובמסגרת זאת הכנו לפני מספר חודשים תוכנית פעולה הכוללת המלצות להסדרת הנושא, שאושרה עקרונית על ידי הנהלת משרד הבריאות והנהלת מד"א. המשרד מצא לנכון לשלב בין תוכנית הרפורמה המוצעת במערכות נט"ן/אט"ן לבין ישום המלצות וועדת שמיס ולכן התבקשנו, בסמוך לסיום עבודתה של וועדת שמיס, ללמוד את נושא הפנוי בהיטס, על בסיס הדו"ח הסופי של הוועדה והניתוח הכלכלי שליווה את הכנת הדו"ח, כדי לשלב בין שני הנושאים הללו: פנוי בהיטס ופנוי קרקעי שמחייבים קביעת מדיניות אחת, הסדר מימוני משולב והסדרת הממשק בין כל הרשויות והגופים שיש להם נגיעה לנושא: משרד הבריאות, מד"א, רשויות מקומיות, קופות חולים, חברות ביטוח, חברות הנותנות שירותי פנוי בהיטס ואחרים.

נקודת המוצא של עבודתנו, לאחר שקראנו את דו"ח וועדת שמיס, היא שיש להסדיר את נושא הפנוי בהיטס באמצעות מעורבות ממשלתית במימון ההוצאה להפעלת שירות חיוני זה ובקביעת כללים מחייבים לדרך התנהלותו. זו ההמלצה החשובה והעקרונית של וועדת שמיס וממנה נובעות שאר המלצות הוועדה, ואנו כאמור מקבלים המלצה זו כנקודת מוצא לעבודתנו. אי לכך נסתפק בעבודה זו בהצגה תמציתית של דו"ח וועדת שמיס ונתמקד בהיבטים הארגוניים, הכלכליים והמימוניים הנובעים מהדו"ח ומהמלצותיו, תוך שאנו מתמקדים בנקודות שבהן אין אנו מציעים לאמץ את תוכנית הפעולה שהציעה הוועדה, אלא, לבחור בדרך פעולה אחרת שלדעתנו היא עדיפה.

שוב נדגיש כי המחלוקת שלנו עם המלצות הוועדה היא רק במישור היישום האופרטיבי ואין אנו באים לערער על קביעותיה העקרוניות.

בפרק הבא, פרק ב, נציג את עיקרי ממצאי הוועדה בראשי פרקים. בפרק ג נקיים דיון קצר שעניינו הוא: על מי יש להטיל את האחריות לפנוי בהיטס אזרחי, על גורם פרטי, חברה המתמחה בהפעלת מסוקים אזרחיים, כפי שהמליצה וועדת שמיס, או על מד"א, ארגון ההצלה הלאומי, כפי שאנו גורסים.¹ בפרק ד נרחיב את הדיון שיוצג בפרק ג ונשווה בין שתי החלופות, חלופת שמיס לחלופת מד"א, השוואה שתתמקד בעלויות השונות של שתי החלופות המוצעות. בפרק האחרון, פרק ה, נסכם את עבודתנו ונציע תוכנית פעולה מיידית ליישום דו"ח שמיס, על פי המתכונת המומלצת על ידנו, כולל התייחסות להיבטים ארגוניים, כלכליים ומימוניים וכן הצעה לפעילות בתקופת הביניים. פרק זה ישתלב עם ההמלצות שלנו באשר למימון מערכות נט"ו/ אט"ו בישראל. לסיום, אנו רוצים להודות לאלכס מנור, שהעמיד לרשותנו את בסיס הנתונים שגיבש וניתח לצורך עבודתו ככלכלן המלווה של וועדת שמיס. לדעתנו העבודה הכלכלית שביצע הייתה טובה מאד. למדנו רבות מהשיחות איתו, הגם שלא הגענו להסכמה מלאה באשר ליישום דו"ח הוועדה. כן נודה לד"ר מיקי דודקביץ, מרכז וועדת שמיס, שסייע לנו בעבודתנו ולד"ר קובי פלג מהמרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה במכון גרטנר. כל העמדות וההמלצות שיובאו במסמך זה מייצגות את עמדתנו בלבד.

¹ כאן עלינו להעיר כי בפרק ההמלצות של הוועדה לא נתנה עדיפות ברורה להשאר האחריות לאספקת שירות הפנוי בהיטס אצל חברה פרטית והוועדה פרטה את החלופות השונות, כולל העברת האחריות למד"א. (המלצה מס' 9 בפרק המסקנות של דו"ח הוועדה) אך בהמשך בפרק הכלכלי ההתייחסות היא רק לחלופת השאר האחריות אצל חברת מסוקים פרטית ומכאן המחלוקת שלנו עם עמדה זו.

פרק ב – עיקרי מסקנות וועדת שמיס

1. רקע לעבודת הוועדה

מערך פנוי בהיטס אזרחי, דומה, פועל בכול ארצות העולם המערבי כחלק מהמערכת הלאומית של הרפואה הדחופה. בישראל, עד לפני שנתיים שלוש, מערך הפנוי של נפגעים בהיטס התבסס אך ורק על מערך ההיטס של חיל האוויר. הסוגיה של פיתוח מערך היטס אזרחי עלתה בדיונים במשרד הבריאות בעבר וכניסתה של חברה פרטית לתחום, חברת להק תעיפה, לפני כשלוש שנים חייבה את המשרד לגבש מדיניות כוללת לגבי הנושא, שכן, פעילות החברה הפרטית נתקלה בקשיים רבים בצד העסקי ויש חשש שפעילות זאת תפסק לאור התוצאות העסקיות העגומות של החברה.

בעיקרון, פנוי בהיטס באמצעות מסוקים הוא נדבך נוסף על שיטות הפנוי המקובלות בישראל המופעלות ע"י מד"א: פנוי על ידי אמבולנסים (לבנים) ופנוי על ידי נידות לטיפול נמרץ (נט"ן, אט"ן, כתומות). הזנקת המסוק לאתר שבו ארעה תאונה או אירוע אחר המחייב פנוי מידי לבית חולים, נועדה לקצר את זמן ההגעה לבית החולים, קיצור זמן של בין 30-60 דקות, אותה שעת הזהב (Golden Hour) שבה נקבעים סיכוייו של המטופל לשרוד את אירוע הטראומה וסיכויי החלמתו.

על מנת לגבש מדיניות לאומית בסוגיית הפנוי בהיטס אזרחי מינה מנכ"ל משרד הבריאות לפני כחצי שנה וועדת מומחים, וועדת שמיס, כדי שעבודת הוועדה תהווה רקע לקביעת מדיניות ממשלתית בתחום הזה.

הוועדה השלימה את משימתה באפריל 2009 ולהלן סיכום שלנו של עבודת הוועדה. נדגיש כי הוועדה עסקה במגוון נושאים רחב המכסה את כל היבטי הנושא המורכב הזה, כולל סקירת ספרות מחקרית בנושא ועיסוק בנושאים טכניים ואופרטיביים רבים. אנו נסתפק בהארה והתייחסות לאותם היבטים שרלבנטיים למשימה שלנו שהיא הכנת מתווה ליישום המלצות הדו"ח. גם את הניתוח הכלכלי שנכלל בדו"ח הוועדה נציג בראשי פרקים בלבד. הדו"ח הכלכלי עקרונית מקובל עלינו ואם יש לנו השגות לגביו, אלו השגות במישור הטכני שאינן משנות את ההמלצות הנובעות ממנו.

2. המשימות שעמדו לפני הוועדה

הוועדה הייתה צריכה לתת את דעתה לשלוש סוגיות מרכזיות בנושא הפנוי בהיטס: שאלה ראשונה: האם יש יתרון למשק הלאומי, במונחים של עלות אספקת השירות למול התועלת הצומחת ממנו, מקיומו של שירות פנוי בהיטס אזרחי? אם התשובה לשאלה זו היא חיובית, עולה השאלה השנייה: באיזו דרך ואילו משאבים ציבוריים יש להשקיע כדי להבטיח את הפעלתו התקינה והשוטפת של שירות זה. הסוגיה השלישית עניינה בפרטים האופרטיביים והטכניים של הפעלת השירות: על מי יש להטיל את האחריות למתן השירות, כיצד הוא יתבצע למעשה וכיצד תפקח הממשלה על מתן השירות הזה.

הניתוח של הוועדה וההצעות שהיא גיבשה באשר לשתי הסוגיות הראשונות תואם לחלוטין את עמדתנו ויוצג להלן בקצרה. בסוגיה השלישית, לגבי אותו חלק ממנה העוסק בהגדרת הגורם האחראי למתן השירות, שלגביו אנו חולקים על המלצות הוועדה, נדון בפרק הבא.

3. התועלת למשק הלאומי משירות פנוי בהיטס אזרחי

נהוג לחשוב כי אין זה מתפקידה של הממשלה, בדרך כלל, להתערב במערכת השוק החופשי שבו נפגשים רצונות של צרכנים, הביקוש למוצרים ושירותים, עם ההיצע של היצרנים, תהליך הנעשה בשוק תחרותי ובו נקבעים המחירים והכמויות של המוצרים והשירותים. אבל, אם ישנם מוצרים ושירותים אשר יש כדאיות וצורך שהם ייוצרו ויסופקו לציבור הרחב, והם אינם מסופקים על ידי מנגנוני הביקוש וההיצע של השוק, יש מקום להתערבות ממשלתית כדי להסדיר את הספקתם, הן את הכמות והן את המחיר. כדי לדעת אם שירות הפנוי בהיטס נופל לקטגוריה של שירותים שיש להבטיח את אספקתם, יש צורך להעריך את העלות הלאומית הכוללת של אספקת שירות זה, ומנגד, להעריך את התועלת למשק הנובעת מהשירות.

אם התועלת עולה על העלות, יש מקום לפעולה מצד הממשלה לאבטחת השירות. חישוב העלות השנתית של השירות נעשה על ידי הוועדה על בסיס העלויות בפועל של חברת להק תעופה שהועמדו לרשות הוועדה ואומדנים, השלמות והתאמות שעשתה הוועדה. מדובר בעלות שנתית של הפעלת שני מוקדי הזנקה, אחד בצפון ואחד בדרום, בפעילות של 24 שעות ביממה במשך כל ימות השנה.

אומדן העלות השנתי עומד לפי חישובי הוועדה על כ 17.6 מיליון ₪, כאשר 90% מהעלות השנתית היא עלות קבועה: עלות צוות הכוננות הרפואי וצוות האוויר, שכירת ותפעול המסוקים, אחזקת אתרי ההזנקה, עלויות מנהל וכלליות ורווח של 20% על סך העלויות. להוצאות הקבועות מצטרפות ההוצאות המשתנות: עלות הזנקה אחת מסתכמת בממוצע ב 4200 ₪ (דלק, חלפים, טיפול במסוק).

פרוט התחשיב מופיע בנספחים של דו"ח הוועדה ובבסיס הנתונים שנמסר לנו, שכלל גם נתונים שהועברו ישירות מחברת להק תעופה לבקשת הוועדה. הנתונים והאומדנים נראים לנו סבירים ולהלן תמצית הוצאות אלו:

חישוב עלות לשנה, 2 אתרים. אלפי ₪	
6,240	כוח אדם באתר
1,680	הוצאות אחזקה באתר
1,961	שכירת מסוקים
3,216	מטה החברה
128	הדרכה ובנוי
13,097	סה"כ
2,619	רווח יזמי 20%
15,869	סך הכל הוצאה קבועה
421	מספר גיחות בשנה
4.2	הוצאה משתנה לגיחה
1,767	סך עלות משתנה שנתית
17,637	סך עלות שנתית

הניתוח הכלכלי של הוועדה בדק 3 תסריטים באשר לכמות הפינויים: מינימאלי, סביר ומכסימלי.

ההצגה שלנו כאן מתבססת על החלופה הסבירה.

אם שאלת אומדן העלות היא שאלה טכנית בעיקרה, שאלת התועלת היא מורכבת יותר. כלכלן הוועדה בחר, בצדק, לפשט את נושא התועלת ע"י עריכת אומדן תועלת המקובל בבחינת כדאיות מימון ציבורי לתרופות ושירותים רפואיים: שיטת חישוב נקודות ה QUALY (Quality adjusted life year) המודד את העלות השנתית הנדרשת להבטחת שנת חיים אחת. הנחת העבודה הייתה כי הפעלת שירות הפנוי בהיטס תורמת להגדלת הסיכוי להצלת חיים של 50% לפצועים קשה ו 25% לפצועים בינוני ובממוצע 37.5% למפונה. תוחלת שנות החיים הנוספות של מפונה ממוצע, שגילו הוא 32 שנה על פי ניתוח נתוני המפונים שערכה הוועדה, היא 47 שנה ולאחר שהורדנו מאומדן הפנויים השנתי את הנפגעים פגיעות קלות ואת הנפטרים,

והוספנו אומדן של פנויים בין בתי חולים, קבלנו אומדן סביר של 250 למספר הפנויים השנתי הרלבנטי לחישוב מספר יחידות ה QUALY שנותן הפנוי המוטס. על בסיס הנחות אלו אפשר לאמוד את מספר יחידות ה QUALY שמייצר שירות הפנוי בהיטס ומכאן לחשב את העלות ליחידת QUALY אחת, עלות שהיא בת השוואה לנורמה מקובלת לעלות של יחידת QUALY בשירותי בריאות ומוצרי בריאות אחרים.

חישוב עלות ל QUALY ועלות גיחה ממוצעת ₪	
מספר גיחות בשנה	421
הוצאה משתנה לגיחה	4,200
הוצאות קבועות	15,869,400
סה"כ עלות	17,636,550
תוספת שנות חיים	47
מספר מפונים רלוונטי	250
שיפור באיכות חיים	37.5%
מספר יחידות QUALY	4403
עלות ל-QUALY 1	4,006
עלות לגיחה	41,917

עלות של 1 QUALY היא, אם כך, כ 4000 ₪ לשנה, מחיר סביר לפי קני מידה מקובלים במערכת הבריאות הציבורית.

יתכן והמשקל המשוקלל של 37.5% המהווה מעין מדד כללי של אומדן לסיכוי להצלת חיים שאימצה הוועדה הוא מוטה כלפי מעלה, כך נראה לנו. אך מאידך יש נקודות רבות העומדות לזכות הפנוי בהיטס שלא נכללות באומדן הצר והסינתטי הבא לידי ביטוי בחישוב עלות יחידת QUALY ולהלן נמנה אותם:

1. הגיל הממוצע של המפונים בהיטס, על פי ניתוח הוועדה מבסיסי הנתונים של מד"א ולהק תעופה הוא 32 שנה. מדובר באוכלוסייה צעירה יחסית עם פוטנציאל לא רק להמשך חיים ארוך, 47 שנים כאמור, אלא שנות עבודה רבות, 35-40 שנה המהוות תרומה כלכלית לתוצר הלאומי.
2. להערכתנו, כפי שנבהיר בפרק ד, אומדן העלות בפועל יכול להיות נמוך משמעותית מזה שנלקח על ידי הוועדה ובהתאם תרד עלות יצירת יחידת QUALY אחת.
3. הקיצור במשך ההגעה מאפשר חיסכון במספר ימי האשפוז שצורכים המפונים בהיטס ובהמשך קיצור ימי השיקום הרפואי לאלו שנזקקים לשיקום.
4. איכות החיים של המפונים בהיטס יכולה להיות משופרת יותר עקב הקדמת טיפול בסמוך לאירוע הטראומה..

5. לטיפול המוקדם תהייה השפעה על גובה התשלומים שתידרש המדינה לממן הן על טיפולי השיקום והן על קצבות הנכות בעתיד.

נקודות אלו, לדעתנו, יותר מאשר מקזזות את אומדן היתר של תרומת הפנוי בהיטס להצלת חיים.

4. כיצד יש לממן את שירותי הפנוי בהיטס

היות ונמצא כי שירות הפנוי בהיטס הוא כדאי, בהסתכלות כלכלית כלל משקית ובהשוואה לשירותים רפואיים אחרים המתחרים על אותו תקציב, נשאלת השאלה כיצד יש להבטיח את אספקתו.

הצעת הוועדה היא כי את מימון ההוצאה הקבועה, כאמור כ 16 מיליון ₪ בשנה, תממן המדינה ואת ההוצאה המשתנה, כ 4200 ₪ לפנוי, תממנה חברות הביטוח: תאונות דרכים באמצעות חברות הביטוח הפרטיות המבטחות את הנהגים במסגרת ביטוח חובה, תאונות עבודה ותאונות תלמידים על ידי הביטוח הלאומי והשאר על ידי קופות החולים. ההצעה נראית לנו טובה.

מימון של 16 מיליון ₪ יוכל לבוא ישירות מהגדלת תקציב משרד הבריאות או על ידי מס ייעודי שיוטל על פוליסות ביטוח החובה או על אגרת רישוי רכב, או בדרך אחרת שאותה נציע בהמשך. העיקרון הקובע בכל שיטות אלו הוא כי בעיקר המימון של השירות ישא כלל הציבור, באמצעות מערכת המיסוי הכללית, דהינו תקציב המדינה, ורק חלק קטן 10% ימשיך להיות מוטל על חברות הביטוח.

יש להצעה זו גם טעם פרקטי: ניתן יהיה לחייב וגם לגבות את העלות המשתנה של כ 4200 ₪ פר פנוי מחברות הביטוח, תוך התנגדות קטנה מצידן, מאחר וקודם לכן בשיטה הקיימת (שלא כל כך עובדת) כיום הן אמורות לשלם כ 40 אלף ₪ לפנוי.

פרק ג – דיון עקרוני, על מי תוטל האחריות לאספקת השירות

המלצת הוועדה, לאחר שקבעה כי יש להבטיח את אספקת שירות הפנוי בהיטס על ידי מימון ממשלתי של 90% מהעלות השנתית, היא לשמר את מבנה אספקת השירות הנוכחי: האחריות לאספקת השירות מוטלת על חברה לאספקת שירותי היטס באמצעות מסוקים הנשענת על צוות רפואי, פרמדיקים, של מד"א ועל מעגלי ההפעלה ומוקדי השליטה והפריסה המרחבית של מד"א.

כאן אנו חלוקים על הוועדה.

מד"א הוא כידוע ארגון ההצלה הלאומי ופעולתו מוסדרת בחוק ומפוקחת על ידי הממשלה ונציגי ציבור. הממשלה גם משתתפת בתקציב השוטף של מד"א.

הפעילות החדשה יחסית של פנוי בהיטס הינה פעילות משלימה לפעילות הפנוי הקרקעי הנעשית דרך קבע על ידי האמבולנסים והניידות לטיפול נמרץ של מד"א, שירות הפרוס בכל רחבי המדינה ומשרת את כלל האזרחים. האפקטיביות של השירות מקורה בפריסת מוקדי השליטה וההפעלה, במערכת הדיווח - קבלת ההודעות על הצורך בהזנקה - וההזנקה כתגובה מידית לדיווחים אלו.

אין כל אפשרות ואין כל הצדקה כלכלית להקים מערך פנוי אוניברסלי שיפעל לצד מד"א ולכן גם שירות הפנוי בהיטס צריך להיות מושתת על התשתית הארגונית, הפריסה המרחבית, מערכת השליטה והבקרה והניסיון התפעולי של מד"א.

כאן יתכן ויטען מי שיטען כי גם במודל הקיים כיום, ההישענות הארגונית והמקצועית היא על התשתית של מד"א ועל פרוטוקולי הפעילות שלה, אך לדעתנו, השאלה היא על מי מוטלת האחריות ומי צריך לתת דין וחשבון לציבור על פעילותו.

במודל הנוכחי מד"א היא מעין קבלן משנה, היא מספקת את התשתית הארגונית ואת הפרמדיקים המאיישים את צוות הכוננות במסוק והיא גם הגורם האחראי על הזנקת המסוק באופן בלעדי באמצעות הצוות הקרקעי שמגיע ראשון למקום האירוע.

אבל האחריות על השירות היא של חברת המסוקים. היא העומדת בפני חברות הביטוח והיא זו שצריכה לגבות את התמורה עבור השירות שהיא נתנה, כדי שתוכל לכסות את הוצאותיה ולהרוויח, אחרת לא תהייה הצדקה לפעילות שלה והיא תופסק.

נראה לנו כי במודל הקיים השירות הטכני של פנוי במסוק, על מנת לקצר זמן הגעה, הפך למעשה לעיקר ומד"א הפכה לספק שירותים לחברת המסוקים.

זהו מצב עניינים לא נכון מבחינה לוגית, טעות בהגדרת העיקר מול הטפל, וטעות בתפיסת מקומה של מד"א במערך רפואת החרום בישראל.

אף חברה פרטית אינה יכולה להעניק שירותי פנוי מוטסים אפקטיביים ללא התשתית של מד"א אך מד"א וודאי שאינה תלויה בחברת מסוקים זו או אחרת והיא יכולה לרכוש את שירותי המסוק בדרכים רבות ומגורמים רבים.

במצב כיום, במידה ומד"א לא תספק את השירות הניתן כיום לחברת המסוקים, נניח בגלל שהחברה לא עמדה בתשלומיה למד"א עבור שירותי הפרמדיקים, לא תוכל חברת המסוקים לפעול. אם המיזם הפרטי הזה יקלע לקשיים, והוא אכן נקלע, השירות הזה, שחיוניותו אינה מוטלת בספק, יהיה בסכנת ביטול.

במודל המועדף עלינו מד"א היא הגורם המפעיל את השירות, המהווה חלק אינטגרלי מפעילות הפנוי שלו, משתלב בנהלי העבודה והפרוטוקולים לפעילות, כאשר האחריות להפעלת השירות נמצאת אצל גורם אחד ויחיד, מד"א.

מד"א כמובן ישכור, בנוסחה זו או אחרת, שירותי מסוקים וצוות אוויר, אבל אלו יהיו שירותים של קבלנות משנה, כפי שרוכש מד"א שירותי מוסך לאמבולנסים שלו או שירותי מחשוב ותקשורת, בלי שיוכל להסתלק מהאחריות המוטלת עליו לפי חוק.

מד"א, כגוף בעל איתנות פיננסית מוכחת, המעסיק אלפי עובדים ומתנדבים בתקציב שנתי של מאות מיליוני ₪, יוכל להבטיח את פעילות הפנוי בהיטס באופן רציף, גם אם יתגלו קשיים מימוניים בגביית התמורה עבור השירות, ובכך יתרונו על כל חברה פרטית שלא תפעל אם לא תרוויח מפעילות זאת. כאן בא לידי ביטוי יתרון בפעולה של גוף ממלכתי, הפועל שלא לכוונת רווח, ויכול להגיע להבנות עם המדינה בנקל, כולל השענות על התחייבויות ממשלתיות שימומשו בעתיד, על גוף פרטי עם בסיס כלכלי צר ועם אורך נשימה מוגבל.

הדעה שהשתרשה לאחרונה לפיה בכל מקרה שבו ניתן לתת שירות הן על ידי גוף פרטי והן על ידי גוף ציבורי, יש להעדיף את הפעילות של הגוף הפרטי, אינה עומדת במבחן המציאות, בייחוד לא לאור האירועים בכלכלה העולמית בשנה האחרונה.

ההחלטה על אופי מתן השירות צריכה להיות מבוססת על ניתוח מצב הדברים בפועל, על בסיס עקרונות מקובלים, שיקולי יעילות כלכלית וארגונית וכן שיקולי יציבות ארגונית והבטחת השירות לאורך זמן.

על בסיס עקרונות אלו אנו חושבים שיש להטיל את האחריות לנושא הפנוי בהיטס על מד"א, החלטה שיש לה גם יתרונות כלכליים שבהם נדון בפרק הבא.

פרק ד – ניתוח כלכלי . חלופת שמיס מול חלופת מד"א

אנו רוצים עכשיו לבחון כיצד המודל המוצע על ידנו : העברת האחריות על הפעלת שירות הפנוי בהיטס למד"א, כאשר את שירותי המסוקים והצוות האווירי מד"א רוכשת במיקור חוץ מחברה מתמחה, מתרגם לעלויות כלכליות לעומת המודל הנוכחי.
בסיס העלות הנוכחי הוא הבסיס שעליו בנתה וועדת שמיס את תחשיבה.
אנו משווים להלן בין בסיס העלות של הוועדה לחלופת מד"א.

השוואת עלות בין חלופת שמיס למד"א. באלפי ₪		
מד"א	שמיס	
5,304	6,240	כוח אדם באתר
1,428	1,680	הוצאות אחזקה באתר
-	1,961	שכירת מסוקים
470	3,216	מטה החברה
128	128	הדרכה ובנוי
7,330	13,225	סה"כ
-	2,645	רווח יזמי 20%
7,330	15,870	סך הכל הוצאה קבועה
421	421	מספר גיחות בשנה
4.2	4.2	הוצאה משתנה לגיחה
1,768	1,768	סך עלות משתנה שנתית
9,098	17,638	סך עלות שנתית
22	42	עלות כוללת לגיחה

על פי ה ערכתנו, העברת האחריות לפנוי בהיטס למד"א תביא לחיסכון של כ 50% בעלות הכוללת של השירות.

הנחה זו מתבססת על טיעונים אלו :

1. כ"א אדם באתר – אנו מניחים כי עלויות השכר הן של הצוות האווירי והן של הפרמדיקים יוזלו ב 15% כאשר תהייה אפשרות לתחרות באשר לשכר הטייסים ויהיה תכתיב מקביל למד"א להקטין את העלויות שהוא דורש היום מלהק תעופה באותו שיעור.
2. הוצאות אחזקה באתר – צפוי חיסכון של 15% עקב אפקט התחרות בעת יציאה למכרז למתן שירותי תחזוקה למסוקים
3. שכירת מסוקים – לדעתנו, שגובתה בשיחה עם מנכ"ל מד"א ועם גורמים נוספים, לא תהייה בעיה למד"א להשיג תרומה ייעודית למימון 2-3 מסוקים הדרושים לתפעול השירות. דבר ידוע הוא כי נושאים בעלי חשיפה ציבורית רבה הם בעלי פוטנציאל גבוה לגיוס תרומה ומד"א צברה ניסיון של עשרות שנים בגיוס מאות מיליוני ₪ למימון מצבת האמבולנסים והניידות שלה.

4. **מטה החברה** – כאן טמון פוטנציאל לחיסכון כספי ניכר ואמיתי. היום חברת להק תעופה מפעילה מנגנון ניהולי שלם אשר עיקר פעולתו תתייטר עם העברת האחריות לתפעול למד"א. הטבלה להלן מציגה את העלויות הנוכחיות של מטה חברת להק תעופה לעומת העלויות הצפויות במד"א כאשר הפעילות תשולב במטה מד"א.

שכר	להק תעופה	מד"א	חיסכון שנתי
מנכ"ל	537,600	0	537,600
טיס ראשי	226,800	192,780	34,020
סמנכ"ל תפעול	483,840	-	483,840
סמנכ"ל כספים	483,840	-	483,840
מנהל חשבונות	134,400	-	134,400
טכנאי	252,000	214,200	37,800
מזכירה	126,000	63,000	63,000
סה"כ שכר	2,244,480	469,980	1,774,500
עלויות משרד	567,000	0	567,000
יועצים	408,000	0	408,000
סה"כ	3,219,480	469,980	2,749,500

להערכתנו ניתן לחסוך בפונקציות הניהוליות של החברה : מנכ"ל, סמנכ"לים לתפעול וכספים, מנהל חשבונות, עלויות משרד ויועצים כאשר כל הפעילות הזאת תיקלט במד"א. על כך גם קבלנו אישור ממד"א. כיום על מחזור פעיות של כ 17 מליון ₪ וכ 400 פינויים בשנה יש לחברת להק תעופה הוצאות מטה בשיעור של כ 20% מהמחזור הכספי, או כ 8000 ₪ פר פנוי והדבר מבטא את החיסרון המובנה בפעילות חברה קטנה שצריכה להחזיק מנגנון ניהולי שלם עבור ביצוע פנוי אווירי אחד ביום (!). מד"א כידוע מבצעת למעלה מ 1000 פינויים קרקעיים ביום ויכולתה לספוג את פעילות המטה של חברת המסוקים כמעט ללא הוצאה נוספת .

5. **רווח יזמי** – לעומת חברה פרטית הדורשת מעבר להחזר השקעה גם רווח יזמי, במודל של וועדת שמיס מדובר על רווח של כ 2.6 מיליון ₪ לשנה, הרי העברת הפעילות למד"א שאינה גוף שפועל לשם רווח תביא לחיסכון גם בסעיף זה.

הניתוח מורה כי ניתן להביא לחיסכון משמעותי בהטמעת שרותי הפנוי בהיטס במד"א. לא רק שהטמעה זו יש לה הגיון אופרטיבי עקב השתלבות פעילות זאת בפעילות הפנוי הקרקעי של מד"א, יש כאן גם חיסכון כלכלי של כמחצית העלות לעומת חלופת שמיס. וכפי שכבר ציינו בפרק הקודם, יש כאן גם אימוץ גישה ממלכתית הגורסת כי יש גוף אחד לאומי שעליו מוטלת האחריות לפנוי נפגעים וצריך לאפשר לו למלא אחריות זאת במלואה.

פרק ה – תוכנית פעולה מוצעת: תפעול, מימון, פעילות בתקופת הביניים

במידה ותתקבל המלצתנו לאמץ את דו"ח וועדת שמיס, למעט הסייג שאת האחריות לביצוע הפנוי בהיטס יש להטיל על מד"א, יש לדעתנו לבצע פעולות אלו:

1. קבלת החלטה על ידי הנהלת משרד הבריאות והנהלת מד"א על מועד שבו תעבור האחריות לפנוי בהיטס למד"א. על פי הערכתנו העלות להנהלת מד"א לאספקת שירות זה תהייה כ-9 מיליון ₪ בשנה, כאשר כ-20% מעלות זו תמומן על ידי חברות הביטוח (חברות ביטוח הרכב עבור תאונות דרכים, ביטוח לאומי לתאונות עבודה וטיולי תלמידים וקופות חולים לכל השאר) בדרך של תשלום אגרת פינוי בסך של כ-4000 ₪ לפנוי, כעשירית מהתשלום שהם אמורות לשלם כיום לחברת להק תעופה. תעריף זה, כמו תעריפי האגרות לפנוי באמבולנסים וניידות טיפול נמרץ, יקבע בתקנות ויגבה על ידי מערך הגבייה של מד"א.

2. מד"א תיכנס למו"מ עם חברת להק תעופה כדי לקבל ממנה את שירותי הפנוי בהיטס, במתכונת המוצעת של שני אתרים, פעילות של 24 שעות ביממה במשך כל ימות השנה. במקביל תיערך מד"א לביצוע מכרז לרכישת שירותי מסוקים וצוות אוויר, מכרז שבו תוכל להשתתף גם חברת להק תעופה.

3. מד"א תגייס את התרומות הנדרשות למימון מסוקי הפנוי שלה. את תוספת ההוצאה השנתית בפועל היא תוכל לממן על ידי החיסכון הצפוי מביטול משרת רופא בנט"ן, רפורמה שהוצעה על ידנו וקבלה אישור עקרוני בהנהלות משרד הבריאות ומד"א. על פי תחשיבנו מדובר בחיסכון של לפחות 10 מיליון ₪ לשנה בסעיף זה, כאשר הסכומים העודפים יופנו להרחבת מערך האט"נים בישראל, על פי המלצות הוועדה המשותפת למד"א ומשרד הבריאות.

4. לא ברור לנו מה מצבה הכספי של חברת להק תעופה לאור העובדה שחלק מחברות הביטוח מתכששות להתחייבות לממן את פעילות הפנוי שבצעה להק תעופה עבור לקוחותיהם. נראה לנו כי אין זה מתפקידה של המדינה להתערב במחלוקת כספית זו, בין גופים פרטיים, וודאי שאין היא יכולה לממן הפסדי עבר מפעילות שלא הייתה בה מעורבות ממשלתית. יחד עם זאת, יש מקום לגישה מקלה בעת המו"מ לקבלת שירותי הפנוי בהיטס בתקופת הביניים שעד להוצאת המכרז לקבלת שירותי המסוקים, לאור ההשקעות שבצעה החברה בפיתוח השירות והידע שצברה, שעקרונית יעבור לידי מד"א.

5. מד"א צריכה להכין תוכנית ארגונית, מבצעית לקליטת מערך הפנוי בהיטס בפעילות שלה, על בסיס ההתוויות של וועדת שמיס ובמקביל להיערך להכנת מכרז לקבלת שירותי פנוי בהיטס.

יודגש שוב כי שירותי הפנוי בהיטס שירכשו, יצטמצמו לאחזקת המסוקים וקבלת שירותי צוות המסוק ומפעיליו וכל שאר מרכיבי הפעילות כמו למשל גביית כספים מחברות הביטוח והתחשבות מול הממשלה תעשה על ידי מד"א. חברת המסוקים תפעל כקבלן שירותים של מד"א לאחר שתיבחר בהליך מכרז.

6. על פי מה שהצענו בעבודתנו שעסקה ברפורמה בשירותי אט"ן/נט"ן בישראל, מימון חלקן של הרשויות המקומיות בשירות יעשה על ידי הטלת אגרה של 3 ₪ לשנה פר תושב, אשר תיגבה על ידי כל הרשויות, יחד עם גביית תשלומי הארנונה ותועבר ישירות ממשרד הפנים למד"א. אם תתקבל הצעה זו ניתן יהיה להוסיף לאגרה 1 ₪ לשנה לתושב ובכך לממן גם את שירותי הפנוי בהיטס. חלופה זו מחליפה את חלופת המימון שהוצעה בסעיף מס' 3, במידה ולא תצא לפועל הרפורמה באשר להפעלת אט"נים בישראל.