



החשב הכללי - ועדת הפטור

מספר פרוטוקול 3826

פרטים כלליים

המשרד הפונה משרד הבריאות	התקבל בוועדת הפטור 06.12.2023	תאריך דיון 17.03.2024	תאריך השלמות 28.02.2024
-----------------------------	----------------------------------	--------------------------	----------------------------

פרטי ההתקשרות המבוקשת

נושא ההתקשרות כלי לניהול טרמינולוגיה	מטרת הפניה אישור התקשרות	תקנת חוק 3(31)(א)	מועד החלטת ועדת מכרזים הפונה 03.12.2023	מספר פנייה 8001037604
---	-----------------------------	----------------------	---	--------------------------

חברי ועדה נוכחים

בנימין מנחם
צביאל גנץ
יהונתן רזניק

תפקיד

סגן בכיר לחשב הכללי
יועץ משפטי
סגן בכיר לחשב הכללי

תפקיד בוועדה

יו"ר ועדה
יועץ/ת משפטי/ת
חבר/ת ועדה

החלטת הוועדה

הוועדה ממליצה על: אישור ההתקשרות לפי תקנה 3(31)(א) לתקנות חובת המכרזים

הנחיית החשב הכללי בשנת 2022 היתה לבחון יציאה למכרז להתקשרות ארוך טווח עבור המערכת. בהתאם משרד הבריאות אכן בחן חלופות שונות ולמד את השוק, תוך קיום מ"מ על טיוב התנאים לחוזה ארוך טווח עם הספק הנוכחי ובחינה טכנולוגית של המוצרים המקבילים. מדובר בהליך יסודי, יחד עם זאת המשרד לא פעל בדרך המקובלת הכוללת פניה פומבית לקבלת מידע לפי תקנה 14א לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (RFI), ועידוד יצרנים להגיע לישראל או למנות נציגות פה, ולאחר מכן עיצוב מכרז בהתאם להליך הלימוד.

כיום, ובהתאם לבדיקת המשרד נראה שישנה הצדקה לאישור ההתקשרות בפטור, אולם בעתיד על המשרד לוודא שבהתקשרויות בהיקפים של מאות מיליוני שקלים למערכות ליבה לעשרות שנים היא תבצע מכרז כנדרש, ותבצע צעדים שיאפשרו זאת.

תקופת התקשרות פטור ממכרז (1)
הערות: ל-10 שנים מיום חתימה על ההסכם
ספקים

שם ספק	ח.פ.	סטטוס ספק	סוג ספק
CLINICAL ARCHITECTURE LLC	260653628		

פרטי תקופה

תאריך תחילה מבוקש	תאריך תחילה מאושר	תאריך סיום מבוקש	תאריך סיום מאושר	אומדן	סכום מאושר	מטבע
		0		85,774,221	85,774,221	שקלים ישראליים חדשים

תקופת התקשרות זכות ברירה (אופציה) (1)
הערות: ל-10 שנים מתום ההתקשרות

פרטי תקופה

תאריך תחילה מבוקש	תאריך תחילה מאושר	תאריך סיום מבוקש	תאריך סיום מאושר	אומדן	סכום מאושר	מטבע
		0		90,899,260	90,899,260	שקלים ישראליים חדשים

תקופת התקשרות פטור ממכרז (2)

הערות: ל- 10 שנים מיום חתימה על ההסכם, מדובר בהתקשרות עצמאית של גופים במערכת הבריאות כחלק מהתקשרות זו.

ספקים

שם ספק	ח.פ.	סטטוס ספק	סוג ספק
CLINICAL ARCHITECTURE LLC	260653628		

פרטי תקופה

תאריך תחילה מבוקש	תאריך תחילה מאושר	תאריך סיום מבוקש	תאריך סיום מאושר	אומדן	סכום מאושר	מטבע
		0		48,849,723	48,849,723	שקלים ישראליים חדשים

תקופת התקשרות זכות ברירה (אופציה) (2)

הערות: ל- 10 שנים מתום ההתקשרות, מדובר בהתקשרות עצמאית של גופים במערכת הבריאות כחלק מהתקשרות זו.

פרטי תקופה

תאריך תחילה מבוקש	תאריך תחילה מאושר	תאריך סיום מבוקש	תאריך סיום מאושר	אומדן	סכום מאושר	מטבע
		0		49,603,496	49,603,496	שקלים ישראליים חדשים

ההחלטה מותנית באישור של: החשב הכללי

דיון ונימוקים

1. משרד הבריאות (להלן – **המשרד**) מבקש להתקשר עם חברת Clinical Architecture (להלן – **הספק**) עבור יישום, תמיכה, הדרכות והתאמות של המוצר Symedical, מוצר המתמחה בניהול טרמינולוגיה רפואית, בארגוני בריאות.
2. בשנת 2016, במסגרת פרויקט איתן- שדרוג מערכת אופק לשיתוף מידע רפואי בין בתי החולים וקופות החולים, סופק למשרד הבריאות מוצר לניהול טרמינולוגיה בשם Symedical של חברת Clinical Architecture. מטרת הפרויקט הייתה להציג לצוות המטפל מידע רפואי מלא ועדכני על המטופל בכל מקום שבו יהיה. בין היתר, לתת מענה לקושי בתחום הטרמינולוגיה הרפואית שאינה אחידה בין הקופות ובתי החולים באמצעות מנגנון של מיפוי והמרת המונחים ממערכות המקור של הארגונים אל מול טרמינולוגיה מרכזית, ובצורה כזו לאפשר לקבץ את המידע ולהעביר אותו בין הארגונים מבלי לעשות שינויים בקטלוגים במערכות המקור.
3. לדברי המשרד, הבחירה בספק בשנת 2016, נעשתה לאחר בחינה מעמיקה של מס' ספקים שלאחריה Symedical של חברת Clinical Architecture נבחר בפטור ממכרז לפי תקנה 3(31) לתקנות חובת המכרזים.
4. במסגרת החלטת הממשלה מס' 3709 שעניינה "תוכנית לאומית לקידום תחום הבריאות הדיגיטלית כאמצעי לשיפור הבריאות וכמנוע צמיחה", נכלל גם מיזם הטרמינולוגיה, שמטרתו לקדם אימוץ טרמינולוגיה רפואית אחידה, עבור מטופלים, מטפלים, חוקרים וקובעי מדיניות ובכך לממש את החזון של מידע איכותי במערכת הבריאות הישראלית. יודגש כי בניגוד למנגנון בפרויקט איתן, במיזם הטרמינולוגיה הניסיון הוא לתקן את השפות במקור, כך שכל הארגונים ידברו בשפה אחידה. עם התנעת המיזם, היה ברור שתידרש תשתית טכנולוגית לניהול והפצה של הטרמינולוגיות והמיפויים. לצורך כך ביקש המשרד לעשות שימוש במוצר Symedical של חברת Clinical Architecture, אשר שימש את המשרד בפרויקט איתן. הרישוי שניתן אז היה מוגבל והמשרד ביקש להרחיבו.
5. בחודש ינואר 2018 אישרה ועדת הפטור את ההתקשרות עם הספק על פי תקנה 3(31) בתח"מ, עבור התקופה שמיום 07/01/18 ועד ליום 31/12/27, בסך של 5,077,800 דולר, ומשרד הבריאות החל במיזם. הפטור כלל: רישוי לאומי למערכת הבריאות, תחזוקה שנתית והתקנה מרחוק במב"ר.
6. לטענת המשרד, לאחר התקדמות שהייתה במיזם, נוצרה ההבנה כי בבקשת הפטור המקורי לא נלקחו בחשבון שירותים נוספים שבלעדיהם לא תתאפשר פריסה ושימוש במוצר. הבנת השירותים שיידרשו במסגרת הפעילות והעבודה על המוצר, כמו

גם המורכבות הרבה הכרוכה בהתקנת המוצר וביישום בו, לא הייתה מספקת.

7. לכן, פנה המשרד לוועדת הפטור בדצמבר 2021 בבקשה להרחבת היקף ההתקשרות לתקופה שמיום 01.01.2022 ועד ליום

31.12.2023 בהיקף של 6,350,296 ש"ח מכוח תקנה 3(31) לתקנות חובת המכרזים.

8. בהחלטתו של החשב הכללי מיום 29.12.2022 הבקשה אושרה עד ליום 31.12.2022 ובהיקף של 2,816,416 ש"ח תוך הנחיה למשרד לבחון האם וכיצד ניתן לצאת למכרז על המערכת או חלק ממרכיביה, תוך שהתבקש המשרד להציג את ממצאיו לאישור סגן החשב הכללי עד ליום 30.06.22.

9. לטענת המשרד, ההשפעה של העיסוק בקורונה על המשרד ועל מערכת הבריאות עדיין הייתה רלוונטית במחצית הראשונה של שנת 2022. רק בסוף שנת 2022 הוא הגיע לתובנות משמעותיות בנושא היכולת לצאת למכרז בנושא זה. החובה להשיב בהתאם להנחיית החלטת החשב הכללי עד 30.06.22 נשמטה ולא נוהלה כראוי, בין היתר בשל חילופי כח אדם וסיום תפקידה של מנהלת התחום. המשרד מצר על כך.

10. ביום 01.03.23, אישרה ועדת הפטור את הרחבת התקשרות על פי תקנה 3(4)(ב) בתח"מ, לתקופה שמיום 01.03.23 ועד ליום 31.12.23 ובהיקף של 2,413,184 ש"ח. זאת, לאחר שהוסבר מדוע יציאה למכרז על כלל המערכת בנקודת זמן זו, אינה סבירה בהיבטי יעילות, משאבים והיתכנות למימוש המיזם בכללותו במערכת הבריאות בישראל. כמו כן, המשרד נדרש להציג לסגן בכיר לחשכ"ל האמון על פעילות המשרד, את תהליך ההיערכות להתקשרות המלאה, כולל המודלים שנבנו, הסכומים והתקופות הנדרשים, עד ליום 14.09.23.

11. במהלך שנת 2023, ביצע המשרד תהליך מקיף וממושך לבחינה עמוקה של צרכי מערכת הבריאות, בהסתכלות צופה פני עתיד. כמו כן, התקיים מו"מ לגיבוש העקרונות והמודלים העסקיים מול הספק ומ"מ מסחרי בנוגע לתמחור והתנאים לתשלום, תוך הפקת לקחים מההתנהלות שהייתה עד כה מול הספק. ביום 14.09.23, הוגשו לסגן הבכיר לחשכ"ל תוצאות תהליך המו"מ כנדרש, והן מצורפות לבקשה.

12. בנקודת זמן זו, ע"פ גורמי המקצוע במשרד, אין מקום לצאת למכרז למוצר חלופי עבור ארגוני הבריאות, וזאת מהנימוקים הבאים:

12.1 פגיעה ביעילות – החלפת המוצר למיזם, תדרוש השקעה רבה בפיתוח וביישום אינטגרציה בין המוצרים. תידרש השקעה מיוחדת כדי להבטיח שאחידות הטרכינולוגיה לא תיפגע עקב האינטגרציה והתיאום בין כלים שונים, וזאת לא רק חד פעמית בעת ההקמה אלא לאורך כל תקופת העבודה של ארגון הבריאות בניהול ושימוש בטרכינולוגיה. בכל מקרה, הטמעה של כלי נוסף או החלפה של הכלי הקיים, יצריכו לימוד מעמיק ועבודה אינטנסיבית על מנת שצוות המיזם יוכל לתמוך ולהוביל את הטמעת המוצר והיישום שלו בארגוני הבריאות, שכן הכלי, הטרכינולוגיה עצמה, ותהליך הניהול והמיפוי הינם מורכבים.

12.2 שמירת רצף הפעילות והיישום של המיזם – המשרד נמצא בעיצומם של מספר מהלכים במסגרת המיזם, לאחר שנים של עבודה שהובילו לנקודת זמן זו. יציאה למכרז להחלפת התשתית הטכנולוגית, משמעותה עצירה של כל המהלכים שכבר מתקיימים במסגרת המיזם וכתוצאה מכך, תיבלם השגת יעדי המיזם לתקופה של שנתיים לפחות. המשרד מצוין כי יהיה בכך גם פגיעה באמון שנבנה מול הספק, גם נזק להמשך שיתוף הפעולה של ארגוני הבריאות שכבר החלו בהיערכות ובהקצאת כח אדם למיזם, וגם סיכון ליכולת הארגונים ליהנות מכספי התמיכה שאושרו לתקופה קצובה וחלקם כבר חולקו.

12.3 מתחרים – בתחילת 2023 בחן מחדש המשרד את השוק הישראלי יחד עם חברת STKI ומצא שגם היום, 5 שנים לאחר החתימה על ההסכם המקורי עם הספק, עדיין לא קיים בארץ ספק המציע פתרון לצרכי המיזם. מסקירת השוק הבינלאומי עלה כי מספר הפתרונות הדומים בחו"ל, מצומצם ביותר. בבחינת המוצרים לא נמצא אף מוצר אחר שמביא תועלות נוספות על Symedical של הספק, וישנן יכולות ב Symedical שלא קיימות במלואן במוצרים האחרים. במידה והמשרד יידרש לצאת להליך מכרזי, יהיה הכרחי לכלול גם POC (בדיקת היתכנות) על מנת לוודא התאמה מלאה של המוצר והבנה של הספק לצרכים, שכן כחלק מהפקת הלקחים שנעשתה על תחילת ההתקשרות עם הספק, הובן כי הדגמה של המוצר ומענה למכרז אינם מהווים בחינה מספיקה לקביעת התאמה. מכיוון שתידרש השקעה של הספק בתהליך זה, ובהינתן שהשוק הישראלי הוא קטן, עולה חשש לגבי היכולת ליצירת עניין אצל הספקים בשוק הבינלאומי וביכולת להגיע לתוצאות משופרות אל מול העלויות בזמן ובכסף שייגרם למשרד בעקבות התהליך הממושך. בפרט, המשרד צוין כי קיים חשש רב כי הספק יוותר על ההתקשרות ויבחר שלא להגיש הצעה למכרז.

12.4 נזקים כלכליים בגין הפסקת ההתקשרות הנוכחית אל מול התועלת שהושגה במשא ומתן עם הספק: בהתקשרות הנוכחית מול הספק חסרים כל השירותים הנלווים וחלק מרכיבי המוצר המהותיים הנדרשים לצורך מימוש יעדי המיזם (כגון הפצה, תמיכה ב-FHIR ועוד). במקרה שלא יאושר הפטור, ויהיה צורך לצאת למכרז, ייגרם נזק של השקעה רבה שתרד לטמיון:

12.5 ההתקשרות הנוכחית עם הספק היא עד לשנת 2027 וללא נקודות יציאה. במקרה של הפסקת ההתקשרות, יידרש המשרד לשלם בגין עלות הרישוי לשנים שנותרו – 4 שנים כפול 225,000 דולר לפני מע"מ.

12.6 אובדן תשלומים ששולמו על ידי המשרד לספק – עד כה שולמו לספק 3,422,400 דולר בגין רישוי ותחזוקת הרישוי,

התקנות והדרכות, שירותי תמיכה ותוכן.

12.7. אובדן תשלומים של ארגוני בריאות – קופות החולים מכבי ומאוחדת וכן בית החולים לניאדו, נמצאים כבר בשלבים מתקדמים ליישום המוצר, והשקיעו כח אדם רב. זאת, בנוסף על תשלומים בסכום של \$ 91,200 ששילם המשרד לספק בגין התחלת הפריסה בארגונים אלו (מתוך כלל התשלומים בסעיף קודם).

13. למול זאת, מצביע המשרד על תוצאות כספיות משופרות שהושגו בתהליך משא ומתן ממושך ואינטנסיבי, שנתן ביטוי ליתרון הגודל, והביא לצמצום של כ- 60% מההצעה המקורית.

14. הגורמים המקצועיים במשרד טענו כי מדובר במערכת תשתיתית אשר מטרתה לשרת את מערכת הבריאות למשך זמן וזו הסיבה שבגינה התבקש המשרד לאחר אישור הפטור הקודם, להיארך להתקשרות לטווח הארוך. מכיוון שבמערכות מסוג זה מושקעים משאבים רבים, לא ניתן להחליף מערכת בתכיפות גבוהה ולכן ההסכם שהושג מול הספק, לאחר מו"מ ממושך, נקבע לתקופה של 10 שנים ובתוספת של 10 שנים אופציה. המשרד מדגיש כי בהסכם יוגדר שלמשרד תהיינה נקודות יציאה במהלך 10 השנים הראשונות וכן שניתן לסיים את ההתקשרות בתום התקופה ובתום כל תקופת הארכה נוספת. כמו כן, המחיר המיטבי שהוצע ע"י הספק מתבסס על כך שמדובר בהתקשרות ארוכת טווח כפי שפורט.

15. פורסם דבר כוונה להתקשרות בהתאם לתקנה 3א לתקנות חובת המכרזים, ולא התקבלו השגות.

16. גב' עפרה פרנקל, מנהלת מערכות המידע במערך הדיגיטל הלאומי בחוות דעתה מיום 30.11.2023 ממליצה לאשר את ההתקשרות, בשל היותו מיזם אסטרטגי, בעל השפעה ומשמעות לאומית. כמו כן, מערך הדיגיטל הלאומי מבקש לסמן את הפרוייקט כ"פרוייקט מלווה" הדורש דיווח סטטוס התקדמות לוועדת התקשוב העליונה מדי תקופה שתיקבע. 17. גב' ליאור הרץ ון - שפיגל רפרנטית בריאות ממליצה לאשר את ההתקשרות.

מאשרים

פרטי אישור	שם פרטי ושם משפחה	תפקיד	תפקיד בוועדה	הערות
אישור	יהלי רוטנברג	החשב הכללי באוצר	גורם מאשר נוסף	
אישור	בנימין מנחם	סגן בכיר לחשב הכללי	יו"ר ועדה	
אישור	יהונתן רזניק	סגן בכיר לחשב הכללי	חבר/ת וועדה	
אישור	צביאל גנץ	יועץ משפטי	יועץ/ת משפטי/ת	

אישור החשב הכללי:

אני מחליט על אישור ההתקשרות כמפורט בהחלטה מספר 3000010155 לעיל,
לפי תקנה 3(31)(א) לתקנות חובת המכרזים.