

מדינת ישראל

משרד האוצר - החשב הכללי

תאריך: ה' באדר ב' התשע"ו

15/03/16

סימוכין: 206792

סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז מיום 15/03/16

משתתפים:

עו"ד נעמה קאופמן-פס, מנהלת הסיכונים הראשית, החשב הכללי, יו"ר הוועדה
רו"ח אלי ביתן, חשב בכיר-מטה חשב כללי, חבר וועדה
עו"ד דודי קופל, הלשכה המשפטית, משרד האוצר, יועץ משפטי

הנושא: משרד הבריאות

החלטת ועדת המכרזים מיום 29/02/16

נתקבל בוועדת הפטור ביום 03/03/16

השלמות 09/03/16

בקשה מס': 577653

בקשה לאישור החלטת ועדת המכרזים להארכת התקשרות עם ישראל פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת בע"מ, לשנת 2016, 2017 ו- 2018, על פי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג - 1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

היקף ההתקשרות המבוקש:

4,440,310,000 ש"ח כולל מע"מ

החלטת הוועדה: ממליצים בפני החשבת הכללית, על מתן פטור מחובת מכרז להתקשרות עם ישראל פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת בע"מ, על פי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת המכרזים, לתקופה שמיום 16/03/16 ועד ליום 1/5/16 או עד הגשת בקשה מתוקנת על ידי המשרד המתייחסת למסקנות הצוות המפורט מטה, לפי המוקדם.

פטור זה מותנה:

1. בחתימה על הסכם עם החברה לקבלת השירותים, לתקופה המאושרת בהיקף שלא יעלה על הסך המאושר להלן.

2. הפטור כולל רכש תרופות וציוד רפואי בלבד (ואינו כולל רכש חיסונים, שירותים ומוצרים רפואיים וציוד פונקציונאלי וקנביס רפואי).

היקף ההתקשרות המאושר:

152,000,000 ₪ כולל מע"מ

ועדת הפטור תעיר למשרד, כדלקמן:

- הגשת בקשה לפטור בהתעלם מהחלטת ועדת הפטור הקודמת מיום 1.2.16 ובהתעלם מהערוטיה אינן עולות בקנה אחד עם מינהל תקין. הוועדה רואה את התנהלות משרד הבריאות בהקשר זה, בחומרה. ועדת הפטור אינה חותמת גומי להחלטות המשרד.
- לא יעלה על הדעת כי יפגעו תהליכי מינהל תקין בשל התנהלות משרד הבריאות או כי תוטל על ועדה זו האחריות לפגיעה במערכת הבריאות הממלכתית בשל פגיעה ברכש כאמור. בפרט לאור החלטות הוועדה הקודמות בנושא, והתמשכות התהליכים במשרד.
- טרם הובהר כיצד ההתקשרות מהווה התקשרות בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות המקורית. כיצד מצהירה הוועדה הצהרה כאמור כאשר למעלה משנה אין הסכם עם החברה והחברה אינה משתתפת פעולה עם המדינה, בפרט לעניין מסירת נתונים ומידע.
- נראה לוועדה כי בקשת פטור לתקופה ארוכה, מבלי שנדונו טיוטות ממצאי מסקנות צוות הבדיקה שמינתה החשבת הכללית, בעוד החברה מעכבת את פעילות הצוות ומקשה עליו לסיים את עבודתו - אינה סבירה ואינה מתיישבת עם השכל הישר. הוועדה אף מציינת כי לא הוזכרו מסקנות יועץ שר הבריאות לנושא (מר בלניקוב), האם הוגשו, נתקבלו ומה הן כוללות.
- התעלמות מהנחיות ועדת הפטור בהחלטותיה הקודמות, ובפרט הצגת חלופות להתקשרות עם החברה, לא יכולות להמשיך ולהוות עילה לפטור ממכרז אלא מהוות בדיוק את היפוכו. התעלמות מהנחיות כאמור, מפניה לוועדה זו במקביל לקבלת אישורה, לא יוכלו להתקבל בבקשות נוספות ועל המשרד להתייחס לכל אחת מבקשות ועדה זו בעניין.

הערות ונימוקים:

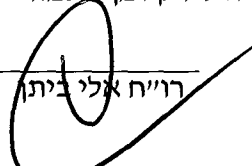
- משרד הבריאות העביר שוב בקשה להמשיך להתקשר עם חברת ישראל פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת בע"מ (לעיל ולהלן - החברה) עבור שירותי ביצוע רכש תרופות, ציוד רפואי וחיסונים לשנים 2016 - 2018.
- בשנת 1994 החליטה הממשלה כי לצורך התייעלות הרכש, שבוצע עד אז על ידי אגף האספקה במשרד הבריאות, הוא יבוצע על ידי החברה, שהוקמה לשם כך. בהסתמך על החלטת הממשלה

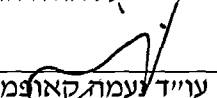
- התקשר המשרד עם החברה החל מיום 1.1.98 בפטור ממכרז מכוח תקנה 3(6) לתקנות. במשך השנים אושר מעת לעת פטור ממכרז להתקשרות עם החברה.
3. בשנת 2014 התנהל מו"מ בין המדינה לחברה להסדרת תנאי ההסכם לשנים הבאות. מאחר והגעת הצדדים להסכמה התעכבה, אישרה ביום 12.1.2014 החשבת הכללית את הארכת ההתקשרות עם החברה מיום 1.1.14 ועד ליום 30.6.14 במטרה לסיים עד למועד זה את הליך המו"מ עם החברה.
4. במחצית שנת 2014, במסגרת הליך חידוש ההתקשרות עם החברה, ולאור תלויות שנתקבלו, מינתה החשבת הכללית צוות לבחינת רכש התרופות והציוד הרפואי במערכת הבריאות הממשלתית בראשות כלכלן בכיר ובהשתתפות נציגי משרד הבריאות ומשרד האוצר (להלן- הצוות). הצוות בחן בין היתר את מודל ההפעלה של החברה, על מנת לבדוק את יעילות מתכונת הרכש הקיימת, חלופות אפשריות נוספות ואת היכולת לנצל עוד יותר את היתרון לגודל ככל שקיים במערכת, זאת לצורך ביסוס החלטה על מתן פטור ממכרז לחברה. במסגרת עבודת הצוות, ולצורך גיבוש המלצות בנוגע למתכונת הרכש כאמור, ביום 10.9.2014 נשלחה לחברה בקשה לקבלת נתונים על הרכש והמכר שמבצעת החברה. נכון להיום, החברה מסרבת להעביר את המידע שהתבקש וניסיונות רבים להגיע להבנות עם החברה עלו בתוהו. אי העברת הנתונים עיכבה את פעילות הצוות שמונה על ידי החשבת הכללית במשך למעלה משנה.
5. בתחילת שנת 2015 אישרה החשבת הכללית את החלטת ועדת הפטור מיום 1 בפברואר 2015 למתן פטור ממכרז לשנה אחת בלבד, עד ליום 31.1.16 או עד הקמתו של גוף רכש חדש לפי המוקדם מבניהם. במהלך תקופת הארכה זו, נדרשו משרדי האוצר והבריאות לבחון אפשרויות שונות לביצוע המטלות המבוצעות כיום באמצעות שראל, וביניהן, הקמת גוף רכש לתרופות וציוד רפואי ממשלתי במינהל הרכש הממשלתי. עוד צוין, כי הצעדים האמורים, יעשו בזיהרות מקסימלית, תוך מאמץ עליון שלא לפגוע בשום שלב בפעילות של בתי החולים הממשלתיים ושל משרד הבריאות.
6. ביום 28 בדצמבר 2015, הועברה למנכ"ל משרד הבריאות טיוטה ראשונית של דו"ח הצוות זאת על אף שלא נתקבלו נתונים מהחברה במשך למעלה משנה. הטיוטה טרם נידונה בקרב כלל חברי הצוות אך לאור חומרתה היא הועברה ישירות למנכ"ל המשרד להתייחסות באופן מידתי. משרד הבריאות דחה את טיוטת דו"ח הצוות ללא בדיקה מעמיקה ובמקביל ביצע מהלך חד צדדי ומינה יועץ נוסף. משרד הבריאות נמנע מלהתייחס באופן ענייני לעבודה שבוצעה זה מכבר.
7. תקציר ממצאי טיוטת הדוח, מצביעים על כך כי לממשלת ישראל אין כיום מנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים על פעילותה של חברת שראל. סירובה של חברת שראל להעביר נתונים הדרושים למדינה על מנת לבחון את פעילותה בתאונות כאלו ואחרות עומדת, למיטב הבנת הצוות, בניגוד להסכם של חברת שראל מול המדינה. בנוסף, שליטתה של חברת שראל בנתונים הנדרשים לצורך ביצוע בקרה על פעילותה, והעובדה שלאור התנהלותה של החברה לא נותרה לצוות ברירה אלא לסיים את עבודתו מבלי לקבל את הנתונים שהתבקשו, ראוי שישמשו תמרור אזהרה המלמד שהמצב הקיים לא יכול להמשך. לגופו של הדו"ח, עלתה המסקנה כי בעוד שקיים רציונל כלכלי לריכוז רכש הציוד הרפואי והתרופות במערכת בתי החולים הממשלתיים - דומה שהאופן שבו הדבר נעשה כיום אינו מייצר תועלת מיטבית למשק ולמערכת. בנוסף מרווחי היתרון של חברת שראל, העומדים על פי הצהרתה על כ-4%, גבוהים פי 2.3 מהמרווחים הנהוגים בארה"ב בתחום רכש הציוד הרפואי והתרופות וגבוהים פי 1.3 עד פי 6.6 מהעמלות הנהוגות באירופה במערכות רכש מרכזיות שאינן בתחום הציוד הרפואי. גם העובדה שמרבית ארגוני הבריאות שאינם ממשלתיים וגם חלק מבתי החולים הממשלתיים כמעט ולא רוכשים מחברת שראל, מצביעה על כך שחברת שראל לא בהכרח מצליחה להשיג מחירים מיטביים ביחס לשוק. עוד יודגש, כי חברת שראל אינה חברה ממשלתית, משכך לא מפוקחת על ידי רשות החברות הממשלתיות וכן קיימות שורה על בעיות פיקוח ובקרה על הממשל התאגידי בחברה.
8. בקשת המשרד לביצוע התקשרות עם החברה לרכישת ציוד פונקציונאלי ומוצרים ושירותים רפואיים אינה עולה בקנה אחד עם מטרת החברה לביצוע שירותי רכש ולוגיסטיקה. נראה כי באופן זה, וללא הצדקה, מבקש המשרד להרחיב את שירותי החברה לתחומים אשר חורגים מהיקף פעילות החברה עד היום. בנוסף, אין בסמכות ועדת הפטור המרכזית לאשר פטור ממכרז לתאגידי הבריאות הפועלים על יד בתי החולים הממשלתיים.
9. באשר לביצוע ההתקשרות בנושא החיסונים יש לציין כי למשרד ניתן פטור ממכרז ייעודי לרכש זה עד סוף שנת 2016. בנוסף בתום שנת 2015 סיימה ועדת המכרזים המשותפת למשרדי הבריאות והאוצר לגבש מכרז לרכישת חיסונים עבור משרד הבריאות. עבודת הוועדה נעשתה בשיתוף פעולה מלא של כלל הגורמים המקצועיים במשרד לרבות גורמים אשר אינם נמנים על חברי הוועדה. קיימת הסכמה של כל הגורמים המקצועיים, לרבות הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות, כי המכרז במתכונתו הנוכחית משפר את רמות השירות והזמינות של הגוף שייבחר, מגדיל את מחויבותו ובעיקר, משפר ומשמר את הידע המקצועי הנדרש של הרגולטור, זאת, בניגוד למצב הקיים כיום. התנהלות משרד הבריאות בעניין זה, בהובלת המנכ"ל, פוגעת בשוויון ובמינהל תקין בהתייחס לחוק חובת המכרזים ותקנותיו, וביכולת המדינה לממש פעילות חשובה זו.

10. לאחר בחינתנו את בקשת משרד הבריאות, תמוה בעינינו כי מחד גיסא, מצהיר המשרד כי הוא נכון ללמוד את דו"ח ועדת הבדיקה הנוספת שהוזמנה על ידו (ואף ליישם מסקנותיו) ומאידך גיסא הוא מגיש בקשה להארכת ההתקשרות עם החברה למשך שלוש שנים. בנוסף יש לציין כי המשרד המשיך להתעלם מהנחיות ועדה זו מיום 01.02.2016 לרבות לעניין הגשת הבקשה ב"רגע האחרון", קביעת התנאים ה"זהים להתקשרות המקורית" ללא שיתוף פעולה מהחברה וביטול החלופות שהוצגו בדו"ח פריזט על ידי מנכ"ל המשרד בהינף יד וללא בחינה מקצועית.

11. מר נחמיה קינד, סגן בכיר לחשבת הכללית, בחוות דעתו מיום 13.03.2016 מציין כי חרף התנהלות המשרד, בשים לב להתנהלות החברה, על מנת שלא לפגוע באספקת רכש הציוד הרפואי והתרופות למערכת הבריאות הממשלתית, הינו ממליץ בזאת לאשר פטור ממכרז להארכת התקשרות עם החברה, עבור שירותי ביצוע רכש תרופות וציוד רפואי בלבד (ללא חיסונים, שירותים ומוצרים רפואיים וציוד פונקציונאלי). בסכום כולל של עד 152 מ"ש ל- 45 ימים בלבד מיום 16.03.2016 ועד ליום 01.05.2016 או עד הגשת בקשה מתוקנת תוך התייחסות למסקנות הדו"ח, בהתאם להנחיות וועדת הפטור, ובהתייחס למסקנות הצוות כמפורט לעיל. המלצה זו, מותנית בחתימה של המשרד על חוזה ההתקשרות עם החברה לפרק זמן האמור.


עו"ד דוד קופל


רו"ח אלי ביתן


עו"ד עמיה קארון-פס

אישור החשבת הכללית:

אני מאשרת את התקשרות המשך בפטור מחובת מכרז, על פי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת המכרזים, וזאת בכפוף לאמור לעיל בהחלטת ועדת הפטור, ועל אף האמור בהחלטתי הקודמת שלא קיבלה מענה, משיקולים של חשש מיידי לפגיעה בבריאות הציבור שכן משרד הבריאות לא פעל כמתחייב לקיום חלופה לפטור מבוקש זה. במקביל אפעל בכל אמצעי העומד לרשותי בנוגע לפעילות משרד הבריאות בהקשר עם הפטור האמור.


גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו

16/3/15
תאריך