

מדינת ישראל

משרד האוצר - החשב הכללי

תאריך: י"ד בסיון התשע"ו

20 ביוני 2016

סימוכין: 213492

סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז מיום 20/06/16

משתתפים:

מר יובל רוז, סגן בכיר לחשבת הכללית, יו"ר הוועדה
רו"ח אלי ביתן, חשב בכיר-מטה חשב כללי, חבר וועדה
עו"ד ירון גולן, הלשכה המשפטית, יועץ משפטי

הנושא: משרד הבריאות – דיון נוסף בהחלטת ועדת הפטור מיום 3/5/16

החלטת ועדת המכרזים מיום 20/06/16

נתקבל בוועדת הפטור ביום 20/06/16

בקשה מס': 582078

בקשה לאישור החלטת ועדת המכרזים להתקשרות עם חברת שראל פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת בע"מ, לצורך ביצוע רכש תרופות וציוד רפואי, לתקופה שמיום 01/07/16 ועד ליום 24/08/16, על פי תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג – 1993 (להלן – תקנות חובת המכרזים).

היקף ההתקשרות המבוקש:
₪ 185,000,000 כולל מע"מ

החלטת הוועדה: ממליצים בפני החשבת הכללית לתקן את החלטת ועדת הפטור מיום 3/5/16 כך שינתן פטור מחובת מכרז להתקשרות עם חברת שראל פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת בע"מ, על פי תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, לתקופה שמיום 01/07/16 ועד ליום 24/08/16.

הערות ונימוקים:

- 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 עמה. ביום 4.7.2010 אישרה ועדת הפטור את המשך ההתקשרות עם החברה עד ליום 31.12.2013. בשנת 2014 התנהל מו"מ בין המדינה לחברה להסדרת תנאי ההסכם לשנים הבאות. מאחר והגעת הצדדים להסכמה התעכבה, אישרה ביום 12.1.14 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.
- במחצית שנת 2014, במסגרת הליך חידוש ההתקשרות עם החברה ולאור תלונות שנתקבלו, מינתה החשבת הכללית צוות לבחינת רכש התרופות והציוד הרפואי במערכות 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 אחרות ככל שקיימות כאלה 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 10.9.14 נשלחה לחברה בקשה לקבלת נתונים על הרכש והמכר שמבצעת החברה. החברה סירבה להעביר את המידע שהתבקש וניסיונות רבים להגיע להבנות עם החברה עלו בתוהו. אי העברת הנתונים איכבה את פעילות הצוות במשך למעלה משנה.
- 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.
- החל מיום 1.2.16 ועד ליום 30.6.16 אישרה החשבת הכללית את הפטור ממכרז לשלוש תקופות קצרות של בין 45-60 ימים, זאת בשל השתלשלות האירועים כפי שתפורט להלן.

5. לאחר שהועברה טיוטה ראשונית של דו"ח הצוות, ביום 28 בדצמבר 2015, ונדחתה על ידי מנכ"ל משרד הבריאות בהינף יד וללא בדיקה מעמיקה, מינה משרד הבריאות יועץ נוסף לבדיקת הנושא, במקום להתייחס באופן ענייני לעבודה שבוצעה זה מכבר. יצוין כי דו"ח זה זיהה את אותם הכשלים המהותיים שזוהו בדו"ח הצוות. ביניהם, חוסר השקיפות של שראל מול בתי החולים והמדינה, תלות מערכת הבריאות בשירותיה יחד עם ניגוד העניינים המובנה מול טובת המשק וטובת יחידות משרד הבריאות, תחרותיות ופיקוח ובקרה על חברת שראל. עם זאת, מעבר להסכמה הכללית על הכשלים המהותיים הקיימים במערכת כיום, דומה שהניתוח שנערך בדו"ח זה באשר לחלופות האפשריות לתיקון הכשלים האמורים הוא חלקי מאוד ואף מתעלם בחלק מהמקרים מעובדות מרכזיות ובעלות משקל. זאת ועוד, הדו"ח לא התעמת כראוי עם שאלות הליבה המבניות בשוק הרכש שהינן קריטיות לצורך התמודדות עם הכשלים במערכת כיום. שאלת הרציונל הכלכלי בעבודה מול ספק יחיד שהוא גוף פרטי לאור הסיכונים התפעוליים וההשלכות על שימור הידע במערכת הבריאות לא נידונה כלל. כמו כן, לא ניתן מענה ראוי לאופן יישום כלי בקרה ופיקוח אפקטיביים בידי המדינה, ששראל תהיה מחויבת אליהם, בייחוד בהשוואה למצב כיום.

6. ממצאי דו"ח הצוות, שהוגש לחשבת הכללית ביום 12.4.16, מצביעים על כך שלממשלת 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 בתואנות 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 התיווך של חברת שראל, העומדים על פי הצהרתה על כ-4% (ועל פי דו"ח משרד הבריאות על כ-6%), 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 (מכתבה של החשבת הכללית מיום 28.12.15 מצ"ב כנספח).

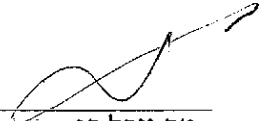
7. לאור כך, ביום 15.3.16 פנתה החשבת הכללית ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לקבל את התייחסותו בסוגיית תיחום אחריות אגף החשב הכללי וסמכותו על פי דיני מכרזים, זאת בשל הכשלים שתוארו לעיל, חוסר שיתוף הפעולה מצד משרד הבריאות והאפשרות לפגיעה בבריאות הציבור באי מתן פטור ממכרז. מכתב החשבת הכללית ליועץ המשפטי מיום 15.3.16 מצ"ב.

8. ביום 8.6.16 פורסם מכרז לרכישת חיסונים במתווה שגובש על ידי ועדת המכרזים המשותפת למשרדי הבריאות והאוצר לפיו רכש החיסונים יעשה ישירות על ידי משרד הבריאות, ללא תיווך של חברת שראל, בעוד שחברת שראל תמשיך ותספק את שירותי הלוגיסטיקה ואחסנת מלאי הברזל, ובכפוף לחתימה על חוזה התקשרות בנושא. יצוין כי מכרז זה פורסם, בעיכוב של כחצי שנה מאז הגיעו הגורמים המקצועיים בוועדת המכרזים המשותפת להסכמה על אופן הוצאת המכרז, זאת לאחר שהושגה הסכמה בין החשבת הכללית ומנכ"ל משרד הבריאות באמצעות התערבותה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה).

9. לאור הנימוקים המפורטים מעלה ובשים לב להתחייבות מנכ"ל משרד הבריאות במכתביו מיום 8.5.16 ומיום 10.5.16 המצ"ב, כי יפעל לקבלת נתוני הרכש והמכר שמבצעת החברה תוך 60 ימים ועד ליום 10.7.16, ובשים לב לכך שנדרשת תקופת זמן קצרה לניתוח הנתונים הצפויים להגיע מהחברה לצורך גיבוש מתווה ההמשך ועל מנת לחזור למשנה ליועמ"ש בעניין, אנו ממליצים לתקן את החלטת הוועדה מיום 3/5/16 כך שינתן למשרד פטור נוסף לתקופה של 45 ימים מיום קבלת הנתונים ולא יאוחר מיום 24.8.16.


עו"ד ירון גולן


רו"ח אלי ביתן


מר יובל רוז

אישור החשבת הכללית:

אני מאשרת את התקשרות המשך בפטור מחובת מכרז, לפי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת המכרזים, וזאת בכפוף לאמור לעיל בהחלטות ועדת הפטור.


גבי מיכל עבאדי-בוניאנג'ו


תאריך