

מדינת ישראל

משרד האוצר - החשב הכללי

תאריך: י"ט באב התשע"ו

23.08.16

סימוכין: 218705

סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז מיום 23/08/16

משתתפים:

מר מרדכי אלישע, סגן בכיר לחשבת הכללית, יו"ר הוועדה
מר יובל רו, סגן בכיר לחשבת הכללית, חבר ועדה
עו"ד אפרת נחלון, הלשכה המשפטית, משרד האוצר, יועצת משפטית

הנושא: משרד הבריאות

החלטת ועדת המכרזים מיום 11.08.16

נתקבל בוועדת הפטור ביום 11.08.16

בקשה מס': 584747

בקשה לאישור החלטת ועדת המכרזים להתקשרות המשך עם **שראל פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת בע"מ** לצורך שירותי ביצוע רכש תרופות וציוד רפואי, לתקופה שמיום 25.08.16 ועד ליום 01.09.19, על פי תקנה 3(4)(ב)3 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג - 1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

היקף ההתקשרות המבוקש על ידי משרד הבריאות:
₪ 4,020,485,000 כולל מע"מ.

החלטת הוועדה:

- ממליצים בפני החשבת הכללית, על מתן פטור מחובת מכרז להתקשרות עם **חברת ישראל פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת בע"מ** (להלן - החברה) עבור ביצוע שירותי רכש תרופות וציוד רפואי **בלבד**, על פי תקנה 3(4)(ב)3 לתקנות חובת המכרזים, לתקופה שמיום 25.08.16 ועד ליום 24.12.16.
- החלטת הוועדה כפופה לקבלת נתוני הרכש והמכר של חברת ישראל עד ליום 30.9.16 בפורמט שסוכם בין משרדי הבריאות והאוצר. בנוסף, במהלך תקופה זו, תיערך בחינה באגף החשב הכללי לגיבוש מתווה להוצאת מכרזים מרכזיים בנושאים שכיום מטופלים על ידי חברת ישראל, כמפורט להלן.
- החלטה זו כפופה לחתימת המשרד על חוזה התקשרות עם החברה לפרק הזמן האמור ובתנאים האמורים בהחלטה זו.

היקף התקשרות מאושר:
₪ 429,000,000 כולל מע"מ.

היסטוריית ההתקשרות:

1. 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 4.7.10 אישרה ועדת הפטור את המשך ההתקשרות עם החברה עד לסוף שנת 2013. במסגרת ההתקשרות זו, נחתם הסכם ארוך טווח שצפוי היה להסדיר את אמצעי הפיקוח והבקרה של המדינה על החברה. כך, נקבע לראשונה במסגרת ההסכם כי מחירי המכירה של החברה לבתי החולים יהיו אחידים (למניעת סבסוד צולב), הוסדר מנגנון להשבת רווחי החברה לבתי החולים וכן נושאים נוספים שאמורים היו להגביר את יכולתה של המדינה לפקח ולבקר את ההתקשרות כיאות.
2. בשנת 2014 התנהל מו"מ בין המדינה לחברה להסדרת תנאי החסכם לשנים הבאות אולם בשל מחלוקות שנתגלו במסגרת המשא ומתן ובשל סירובה של החברה להגברת השקיפות מול המדינה במסגרת ההתקשרות העתידית החליט אגף החשב הכללי לחקים צוות בדיקה על מנת לבחון את יעילות רכש התרופות והציוד הרפואי במערכת הבריאות הממשלתית (להלן - **צוות פריזט**). לאחר קבלת הממצאים כפי המפורט בהמשך, אישרה החשבת הכללית בתחילת שנת 2015 פטור ממכרז לשנה אחת בלבד, עד ליום 31.1.16 או עד הקמתו של גוף רכש חדש לפי המוקדם מבניהם. במהלך תקופת הארכת זו, נדרשו משרדי האוצר והבריאות לבחון אפשרויות שונות לביצוע המטלות המבוצעות כיום באמצעות ישראל, וביניהן, הקמת גוף רכש לתרופות וציוד רפואי במנהל הרכש

הממשלתי. החל מיום 1.2.16 ועד ליום 24.8.16 אושרו התקשרויות עם החברה בפטור ממכרז במסגרת ארבע תקופות קצרות, של בין 45-60 ימים כל אחת.

תיאור עיקרי הפעולות שנקטו על ידי המדינה במסגרת בחינת יעילות ההתקשרות עם החברה:

א. צוות פריזט - במחצית שנת 2014 מונה על-ידי החשבת הכללית צוות בדיקה, בראשות הכלכלן ד"ר שלומי פריזט, לצורך בחינת מודל ההפעלה של החברה, על מנת לבחון את יעילות הרכש, חלופות אפשרויות ככל שקיימות כאלה ואת היכולת לנצל באופן מיטבי את היתרון לגודל הגלום במערכת הבריאות הממשלתית. כל זאת על מנת לבחון את ההחלטה על מתן פטור ממכרז לחברה. מסקנות דוח הצוות הצביעו על כך שלממשלת ישראל אין כיום מנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים על פעילותה של חברה. בנוסף מרווחי התיווך של חברת ישראל העומדים על פי הצהרתה על כ-4%, גבוהים פי 2.3 ועד פי 6.6 מהמרווחים הנהוגים בארה"ב ובאירופה. עוד צוין כי העובדה שמרבית ארגוני הבריאות שאינם ממשלתיים וגם חלק מבתי החולים הממשלתיים כמעט ולא רוכשים מחברת ישראל, מצביעה על כך שתברת ישראל לא בהכרח מצליחה להשיג מחירים מיטביים ביחס לשוק.

ב. בדיקת משרד הבריאות - לאחר שהוגשה טיוטה סופית להערות משרד הבריאות, ולאחר כשנה וחצי של עבודת צוות פריזט (אשר כללה אף את נציג משרד הבריאות), הוחלט על ידי מנכ"ל משרד הבריאות, כי נדרש למנות יועץ מטעמו לבחינת הנושא. לצורך כך מינה מנכ"ל משרד הבריאות את מר רם בלינקוב לביצוע העבודה. מסקירה שנערכה על ידי צוות פריזט עולה כי היועץ מטעם משרד הבריאות זיהה את אותם הכשלים המהותיים שזוהו בדו"ח פריזט (חוסר השקיפות של ישראל מול בתי החולים והמדינה, תלות מערכת הבריאות בשירותיה יחד עם ניגוד העניינים המובנה וחוסר התחרותיות, הפיקוח והבקרה על חברת ישראל ועוד). בנוסף מצא כי מרווחי התיווך של חברת ישראל עומדים על כ-6%. למרות זאת, מהתייחסות דוח פריזט לדוח בלינקוב עולה כי הניתוח שהוצע בדוח בלינקוב באשר לחלופות האפשריות לתיקון הכשלים האמורים הוא חלקי מאוד ואף התעלם בחלק מהמקרים מעובדות מרכזיות וכבדות משקל.

ג. העברת מידע מחברת ישראל למדינה לגבי הרכש ובחינת יעילות החברה - בספטמבר 2014 במסגרת עבודת צוות פריזט ולאור ממצאי המאקרו, נשלחה לחברה בקשה לקבלת נתונים אודות הרכש והמכר שהיא מבצעת ואילו החברה סירבה להעביר את המידע שהתבקש, זאת על אף ניסיונות רבים להגיע להבנות עם החברה (אף עם גורמים שלישיים וגם עם נציגי משרד הבריאות). אי העברת הנתונים עיכבה את פעילות צוות פריזט במשך למעלה משנה ולצוות לא נותרה ברירה אלא לסיים את עבודתו מבלי לקבל את הנתונים שהתבקשו. בנוסף, בחודש יולי 2016, ובהתאם לתחייבות מנכ"ל משרד הבריאות לחשבת הכללית, הועברו על ידי החברה נתונים חלקיים ומעובדים, שאינם מספקים. מכתבו של מר נחמיה קינד למנכ"ל משרד הבריאות מיום 18 ביולי 2016 שיקף את הפערים במסגרת הנתונים שהועברו. ביום 12 באוגוסט 2016 הועברה בקשה נוספת, על ידי ראשת חטיבת בתי חולים ממשלתיים בתיאום עם אגף החשב הכללי לקבלת הנתונים.

ד. מכרז לרכישת חיסונים עבור משרד הבריאות - ביום 8.6.16 פרסם משרד הבריאות מכרז לרכישת חיסונים במתווה שגובש על ידי ועדת מכרזים בינמשרדית המשותפת למשרדי הבריאות והאוצר לפיו רכש החיסונים יעשה ישירות על ידי משרד הבריאות, ללא תיווך של חברת ישראל, בעוד שתברת ישראל תמשיך ותספק את שירותי הלוגיסטיקה ואחסנת מלאי החירום. תוצאות המכרז איששו את עמדת אגף החשב הכללי לפיה מתכונת ההתקשרות עם ישראל אינה יעילה מבחינת רמת המחירים ומחייבת שיפור מבחינת רמת הסטנדרטיים המקצועיים והשירות שניתן למערכת הבריאות הממשלתית.

הערות ונימוקים:

1. נמסר לוועדה כי בכוננת אגף החשב הכללי לפעול באופן אקטיבי לצמצום מדורג של הפטור ממכרז עם החברה וזאת על ידי ביצוע של מכרזים מרכזיים עבור בתי החולים שלא באמצעות חברת ישראל ועל פי תכנית שתאושר על ידי החשבת הכללית.

2. על מנת לאפשר לגורמים הרלוונטיים פרק זמן סביר להיערכות, והכל בזיהרות הנדרשת ובשים לב לשמירה על בריאות הציבור ועל אספקה שוטפת וסדירה של תרופות וציוד רפואי למערכת הבריאות הממשלתית בסטנדרטים הנדרשים לכך על ידי מערכת הבריאות, תקופת ההתקשרות בפטור ממכרז תאפשר יציאה מדורגת למכרזים בהתאם לאבני דרך המפורטות להלן:

תאריך אחרון לביצוע	משימה	אחראי לפיצוע
30.9.16	העברת נתוני הרכש והמכר של חברת ישראל בהתאם לפורמט שסוכם בין משרדי הבריאות והאוצר.	משרד הבריאות
15.12.16	גיבוש מתווה להוצאת מכרזים לחלק מפעילות החברה.	אגף החשב הכללי
24.12.16	פרסום לוחות זמנים ותכנית עבודה להוצאת המכרזים.	אגף החשב הכללי
25.12.16	ועדת הפטור תבחן האם לאשר פטור ממכרז לחברת ישראל לתקופה שמיום 25.12.16 ועד ליום 24.8.17 בהתבסס על תכנית העבודה להוצאת המכרזים ועל העברת הנתונים.	ועדת הפטור באוצר

3. בפרוטוקול ועדת המכרזים המרכזית של המשרד מיום 11.8.16 מצוין כי המשך ההתקשרות עם החברה הינו בתנאים זהים להתקשרות המקורית.

4. מר נחמיה קינד, סגן בכיר לחשבת הכללית הרפרנט למשרד, בחוות דעתו מיום 22.8.16 ממליץ לאשר את ההתקשרות.

אכ"ב
עו"ד אפרת נחלון

מר יובל רז

מר מרדכי אלישע

אישור החשבת הכללית :

ביום 11.8.16 התקבלה החלטת ממשלה לחיזוק הפיקוח והבקרה על מערך הרכש המרכזי של התרופות והציוד הרפואי עבור מערכת הבריאות הממשלתית. במסגרת ההחלטה נקבע לפעול לניהול, ליווי וביצוע בקרה שוטפת על פעילות מערך הרכש המרכזי ובכלל זה לבחינת מידת יעילות ואיכות הרכש, ביצוע ביקורת אחר פעילותו, יצירת מערך ניהול סיכונים וריכוז כלל הנתונים הקשורים למערך הרכש. אני רואה בהחלטה זו נדבך חשוב בחיזוק מערך הפיקוח והבקרה של משרד הבריאות על נושא הרכש לבתי החולים. אדגיש כי ההחלטה קבעה במפורש בסעיף 3 כי חיזוק המערך יהיה "מבלי לגרוע מסמכות אגף החשב הכללי, על פי כל דין, לרבות הסמכויות שהוקנו מכוח חוק חובת המכרזים, התשנ"ב 1992 והתקנות שהותקנו מכוחו". יתרה מכך, נקבע בסעיף 3 להחלטה, כי "הגוף המבקר יהווה מוקד להעברת דיווחים ועדכונים שוטפים לכלל הגורמים הרלוונטיים במשרדי הבריאות והאוצר" ובנוסף כי "האמור יהיה מבלי לגרוע מסמכות החשב הכללי על פי כל דין לקבלת נתונים מגוף הרכש ככל שיידרש לכך על ידי אגף החשב הכללי או מי מטעמו". אציין כי החלטה זו מסייעת לחיזוק מערך הרכש בכלל, ללא קשר לזהות הרוכש ולאופיו, כך שככל ובעתיד יתווספו רוכשים נוספים למערך הרכש הממשלתי, החלטה זו תקבל משנה תוקף.

לסיום אציין כי החלטה זו למתן פטור ממכרז במסגרת המתווה שהוצג לעיל, מאפשרת לאגף החשב הכללי לעמוד במחויבותו ואחריותו מכוח חוק חובת מכרזים בעת בחינת מכלול השיקולים למתן פטור ממכרז, תוך מתן אופק התקשרות לטווח זמן סביר לחברת ישראל על מנת שתערך למתווה שאושר על ידי ועדת הפטור, והכל בזהירות הנדרשת ובשים לב לשמירה על בריאות הציבור ועל אספקה שוטפת וסדירה של תרופות וציוד רפואי למערכת הבריאות הממשלתית בסטנדרטים הנדרשים לכך על ידי מערכת הבריאות.

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

גב' מיכל עפאדי-בניאנג'ו

תאריך

23/8/16