

# מדינת ישראל

משרד האוצר - החשב הכללי

תאריך: י"ז בטבת התשע"ו  
29/12/15  
סימוכין: 200696

## סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז מיום 29/12/15

### משתתפים:

עו"ד נעמה קאופמן-פס, מנהלת הסיכונים הראשית, החשב הכללי, יו"ר הוועדה  
גבי מירב קדם, מנהלת מינהל הרכש הממשלתי, חברת ועדה  
עו"ד לירז דמביץ-כהן, הלשכה המשפטית, משרד האוצר, יועצת משפטית

### מוזמנים:

מר יניב זהר, סגן חשב, משרד הבריאות  
גבי שירה לב עמי, מנהלת המחשוב, משרד הבריאות  
גבי מילכה נשיאל - עוזרת החשבת הכללית לענייני מחשוב  
גבי עדי דקל - רפרנטית המשרד באגף החשב הכללי

### הנושא: משרד הבריאות

החלטת ועדת המכרזים מיום 21/10/15  
נתקבל בועדת הפטור ביום 25/10/15  
השלמות 23/12/15

### בקשה מס': 570665

בקשה לאישור החלטת ועדת המכרזים להארכת התקשרות עם חברת **DbMOTION** לצורך מתן שירותי שיתוף מידע רפואי (פרויקט "איתן"), לתקופה שמיום 23.12.15 ועד ליום 31.12.2020, וכן שתי תקופות אופציה בנות חמש שנים, מיום 1.1.2021 ועד ליום 31.12.2030, על פי תקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

היקף ההתקשרות המבוקש/מאושר: 177,264,000 ₪ כולל מע"מ לפי הפירוט הבא:  
83,664,000 ₪ - לתקופה שעד ליום 31.12.2020. להקמה ותחזוקה.  
93,600,000 ₪ - לתקופה שמיום 1.1.2021 ועד ליום 31.12.2030 (תקופות האופציה).

החלטת הוועדה: מאשרים את ההתקשרות בפטור מחובת מכרז עם **DbMOTION**, על פי תקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים, לתקופה שמיום 29.12.2015 ועד ליום 31.12.2030 (מתוכן התקופה שמיום 1.1.2021 ועד ליום 31.12.2030 כפופות לדיון ואישור בוועדת המכרזים המשרדית להפעלתן).

### הפטור הינו בכפוף לתנאים הבאים:

- על המשרד להמשיך וללוות את הפרויקט בתהליך מוסדר של ניהול סיכונים.
- על המשרד לנהל את הפרוייקט על פי הנחיות רשות התקשוב ולהקים ועדת היגוי ומנהלת ליווי הפרוייקט.
- על המשרד להכין בשיתוף עם רשות התקשוב הממשלתי תכנית לשימור וניהול הידע בפרוייקט.
- על המשרד לפעול על פי הנחיות רא"ם ביישום המערכת.
- על המשרד להתייעץ עם משרד המשפטים בסוגיות של שמירת צנעת הפרט, סודיות רפואית וכל סוגיה רלוונטית על מנת להבטיח כי היישום יעמוד בדרישות כל דין.
- על המשרד לדווח לוועדת המכרזים המשרדית ולראש רשות התקשוב הממשלתי על סטטוס התקדמות הפרוייקט אחת לשנה.
- התעריפים והתחזוקה יהיו כפופים למדד כפי שפורט במסמך הבקשה.
- אין באישור ועדת הפטור משום הבעת עמדה או השפעה על סוגיית החקיקה שנמצאת בדיון בין משרד הבריאות למשרד המשפטים.
- על המשרד להביא אישור זה של ועדת הפטור לידיעת משרד המשפטים, סמוך למועד מתן האישור.

### הערות ונימוקים:

1. מדובר על מערכת לשיתוף מידע רפואי. פרויקט שיתוף מידע הינו פרויקט לאומי שנועד לשפר את איכות הטיפול הרפואי ולאפשר רצף טיפולי בין גורמי הטיפול השונים באמצעות קישור המידע הרפואי העדכני הקיים בין בתי החולים וקופות החולים. הנגישות למידע הרפואי בין האתרים הרפואיים השונים מספקת מידע מרכזי, אמין ועדכני על החולה ותורמת ליעילות ואיכות באבחון ובמתן השירותים לחולה. מטרת ההתקשרות היא שדרוג תשתית המערכת הקיימת לשיתוף מידע, מערכת אופק, למוצר בגרסתו העדכנית יותר.

2. משרד הבריאות מפעיל כיום רשת לשיתוף מידע רפואי בין בתי החולים וקופות החולים במדינת ישראל המבוססת על מערכת אופק של החברה. ביום 3.4.2011 אישרה וועדת הפטור התקשרות עם החברה בהיקף של 22,388,000 ₪ מיום 15.4.2011 ועד ליום 15.4.2018 לצורך שימוש במערכת אופק והתאמתה לבתי החולים וקופות החולים בישראל. על בסיס מערכת אופק נבנתה רשת לאומית אליה חוברו בהדרגה כל קופות החולים, בתי החולים הציבוריים השונים (של שירותי בריאות כללית, ממשלתיים ואחרים), חיל הרפואה של צה"ל ובעתיד הקרוב יחוברו גם בתי החולים הגריאטריים והפסיכיאטריים של משרד הבריאות. מערכת אופק מאפשרת כבר היום להציג לרופא המטפל את תמונת המידע הרפואי של כל מטופל המאושפז בבית החולים כך שהיא כוללת מידע מאשפוזים בבתי חולים אחרים ומהתיק הרפואי שלו בקופת החולים. הגישה למידע מוגבלת לזמן הביקור בבית חולים ולזמן קצוב אחריו לצורך מעקב והשלמת הרישומים בתיק. המידע נאסף מכל האתרים בעת ביצוע השאילתה ואינו נשמר במאגר מרכזי.
3. בדצמבר 2014 פנה המשרד בבקשה לבצע שדרוג של המוצר לגרסתו החדשה אשר תאפשר יכולות נוספות שנדרשות לארגוני הבריאות ולמשרד הבריאות כגון: טרמינולוגיה אחידה- מיפוי והמרה של הקטלוגים הרפואיים השונים בכל האתרים אל מול קטלוג לאומי אחד, תחקור מידע רפואי - ביצוע מחקר, תחקור ואנליטיקה של המידע הרפואי במערכת וכן ייצוא המידע לתשתית BI חיצונית, שילוב מידע בתוך התיק הרפואי (agent)- מערכת אית"ן מאפשרת שילוב המידע שהתקבל בתוך התיק הרפואי של המטופל תוך סימון פערים שנמצאו בין המידע הקיים למידע שהתקבל מגורמים אחרים, רפואה פרו-אקטיבית- אפשרות ל"ניהול אוכלוסיות", יצירת רשימות חולים על פי קריטריונים (לדוגמא חולי סכרת), הפעלת התראות, העברה להתייעצות עם גורם מטפל אחר.
4. ביום 21.12.14 אישרה ועדת הפטור המרכזית את ההתקשרות עם החברה בהיקף של 10,500,000 ₪ לתקופה שמיום 7.12.14 ועד ליום 31.12.18 לביצוע חלקו הראשון של פרויקט איתן- "קופות תחילה" וכן את הרחבת ההתקשרות בפטור ממכרז עם החברה עד ליום 31.12.16 בסכום של עד 5,700,000 ₪ לביצוע שינויים והרחבות דחופים בפרויקט אופק. בקשת ההתקשרות נעשתה בכפוף לקיומם של מספר תנאים הנוגעים לביצוע פיקוח ובקרה אחר התקדמות הפרויקט, ביצוע תהליך ניהול סיכונים ופעילות בהתאם להנחיות כלל הגורמים הרלוונטיים לעניין אבטחת מידע ושמירה על פרטיות. ביום 9.12.15 העביר אגף המחשוב עדכון בנוגע ליישום ההנחיות.
5. הפרויקט מתוכנן ל- 4.5 שנים הכוללות חצי שנה היערכות מקדימה וארבע שנים של פריסה. מימוש הפרויקט דורש עבודה בשני צירים עיקריים; פריסת תשתית המערכת בכל אתרי הבריאות השותפים ברשת וביצוע התאמות ופיתוחים של המוצר לצרכי הפרויקט הלאומי הישראלי. לאחר סיום שלב פריסת המערכת, תמשיך החברה לתחזק ולתפעל אותה. מאחר וידוע כי מדובר בהתקשרות ארוכת טווח, בהסכם קיימות שתי אופציות להארכת ההתקשרות בחמש שנים נוספות ובהן קובעו עלויות התחזוקה, עלויות כוח האדם ומנגנון לעדכון התעריפים.
6. ההתקשרות נעשית באופן מרוכז על ידי משרד הבריאות אך הגורמים השותפים השונים (קופות החולים ובתי החולים) יחזירו חלק מהעלויות למשרד (עלות פריסה והתקנה ותחזוקה שנתית).
7. הגנה על הפרטיות- בתכנון הפרויקט ניתן דגש רב להגנה על פרטיות המידע ולאבטחת המידע. במקביל, נעשית עבודה משותפת של משרד הבריאות מול משרד המשפטים להסדרת חקיקה ראשית להפעלת מערכת שיתוף מידע רפואי לאומי. זהו תהליך ארוך ומורכב, הדורש התייחסות דקדקנית לכל מרכיבי הפעלת המערכת, ומתבצע במשותף על ידי אנשי מחלקת ייעוץ וחקיקה ונציגי הרשות למשפט וטכנולוגיה ממשרד המשפטים ביחד עם גורמים משפטיים, רפואיים ואנשי מחשוב ממשרד הבריאות.
8. פרופ' ארנון אפק, משנה למנכ"ל משרד הבריאות, מפרט בחוות דעתו בדבר נחיצות ההתקשרות עם חברת דיבימושיין לצורך קידום הפרויקט. במכתבו הדגיש את חשיבותו ונחיצותו הרבה של הפרויקט למערכת הבריאות בעשורים הבאים. כמו כן, ראש מטה ישראל דיגיטלית, ד"ר יאיר שינדל, העביר חוות דעת בה ציין את החשיבות הלאומית של הפרויקט אשר מהווה פרויקט דגל למיזם ישראל דיגיטלית.
9. הממונה על התקשוב הממשלתי בחן את ההתקשרות ביום 29.1.2014 ופעם נוספת ביום 25.3.15. בחוות דעתו מיום 25.3.15 המליץ לאשר את בקשת המשרד.
10. על פי חוות הדעת של מנהלת אגף המחשוב במשרד, גבי שירה לב עמי, הספק הינו הספק היחיד העונה על כל דרישות המשרד למוצר. הדרישה ההכרחית ביותר מבחינת המשרד הייתה יכולת לספק את השירות במודול מבוזר. המשרד מבקש שלא להקים מאגר מרכזי של כלל המידע הרפואי על אזרחי ישראל הן מטעמים ביטחוניים והן לצורך עמידה בחוק הגנת הפרטיות. השגת מכלול הפונקציות על בסיס מאגרי מידע נפרדים בכל ארגון הינה יכולת טכנולוגית מורכבת שאינה מוצעת על ידי אף ספק אחר. בנוסף ציין המשרד בפנייתו את הטעמים המפורטים להלן:
  - שירותי בריאות כללית, הכוללת חלק משמעותי מבתי החולים הציבוריים בישראל, ואת החלק הארי של שירותי הבריאות בקהילה, עושה שימוש ברשת של חברת

דיבימושיין, מתוקף התקשרות נפרדת. ללא חיבור לרשת עליה מתבססת הקופה, לא תהיה משמעות לרשת שיתוף מידע לאומית.

- החלפת התשתית הקיימת באופן מלא על ידי מוצר אחר וספק חלופי תעלה למדינת ישראל עשרות מיליוני דולרים. המשרד בדק עלויות בפרויקט שיתוף מידע בעולם ומצא כי מדובר בפרויקטים בעלויות של עשרות מיליוני דולרים ולעיתים עד מיליארדי דולרים. בנוסף לעלות הגבוהה לרכישת המוצר, התאמתו, פריסתו והטמעתו, יש לקחת בחשבון עלויות רבות שהושקעו על ידי כל ארגוני הבריאות במדינת ישראל בהתחברות לרשת הקיימת. מדובר בסכומים ניכרים שהושקעו עד היום על ידי בתי החולים וקופות החולים בפיתוח הממשקים ממערכות המידע הארגוניות אל רשת שיתוף מידע הנוכחית.

- בדיקת מרכיבי הפתרון הדרושים למשרד אשר פורטו לעיל (בין היתר שיתוף מידע המשולב בתיק הרפואי, יכולות סמנטיות, יכולות אנליזה וניהול אוכלוסיות על פי פרמטרים רפואיים בזמן אמת על כלל המידע ברשת ועוד) מעלה כי ספקים אחרים בתחום זה בעולם אינם מספקים כיום מענה כולל של כלל המרכיבים ועל כן לא יוכלו לספק את השרות הנדרש.

- התשתית הקיימת כיום לשיתוף מידע רפואי בישראל מבוססת על מוצר של חברת דיבימושיין, המוגן בזכויות יוצרים של החברה. לא ניתן לרכוש מספק אחר את שדרוג הרשת הנוכחית.

11. ביום 24.11.2013 המשרד פרסם את כוונתו להתקשר עם הספק כספק יחיד ולא התקבלו השגות. כמו כן, לאחר התייעצות עם יו"ר ועדת הפטור, ביום 16.3.2014 פרסם המשרד RFI על מנת לבחון האם קיימות הזדמנויות טכנולוגיות אחרות. במסגרת ה-RFI הוגשו שלושה מענים שנבדקו ע"י המשרד. וועדת המכרזים דנה בהצעות ומצאה אותן בלתי רלוונטיות למתווה, דחתה אותן והודיעה לחברות כי הן אינן עומדות בדרישות המשרד. לא התקבלו תגובות או ערעורים לפסילה. כמו כן, ביום 25.11.15 פרסם המשרד מחדש את כוונתו להתקשר עם החברה בסכום של עד 160 מיליון ₪ לא כולל מע"מ ולא התקבלו השגות.

12. מבחינה משפטית, על אף שהמשרד סבר שלצורך השימוש במערכת שיתוף מידע אין צורך בהסדרה חקיקתית, מכיוון שמשרד המשפטים סבור שנדרשת הסדרה כזו הלשכה המשפטית של משרד הבריאות פועלת לקידום חקיקה- במקביל להמשך השימוש הסדיר במערכת.

13. לאור חשיבות ורגישות המערכת, הועברה לבקשתנו חוות דעתו של רמ"ח מחלקת הנחיה, החטיבה לסיכול איומי סייבר, רא"מ. בחוות דעתו ציין כי מערכת אופק מוכרת לארגון והעבירו הנחיותיהם. התרשמותם היא כי לא קיימת מניעה ביטחונית להקמת הפרויקט.

14. גבי עדי דקל, רפרנטית בריאות, ביטוח לאומי וקליטה, בחוות דעתה מיום 22 בדצמבר 2015 ממליצה לאשר את בקשת המשרד, באישור מר נחמיה קינד, סגן בכיר לחשבת הכללית הממונה על המשרד.

15. גבי מילכה נשיאל, מנהלת תחום בכיר מחשוב ומערכות מידע, בחוות דעתה מיום 22 בדצמבר 2015 ממליצה לאשר את בקשת המשרד בכפוף להנחיות הבאות:

- על המשרד להמשיך וללוות את הפרויקט בתהליך מוסדר של ניהול סיכונים.
- על המשרד לנהל את הפרויקט על פי הנחיות רשות התקשוב ולהקים ועדת היגוי ומנהלת לליווי הפרויקט.
- על המשרד להכין בשיתוף עם רשות התקשוב הממשלתי תכנית לשימור וניהול הידע בפרויקט.
- על המשרד לפעול על פי הנחיות רא"ם ביישום המערכת.
- על המשרד להתייעץ עם משרד המשפטים בסוגיות של שמירת צנעת הפרט, סודיות רפואית וכל סוגיה רלוונטית על מנת להבטיח כי היישום יעמוד בדרישות כל דין.
- על המשרד לדווח לוועדת המכרזים המשרדית ולראש רשות התקשוב הממשלתי על סטטוס התקדמות הפרויקט אחת לשנה.
- התעריפים והתחזוקה יהיו כפופים למדד כפי שפורט במסמך הבקשה.

עו"ד ליעדמביץ-כהן

גבי מירב קדם

עו"ד/עמדה קאופמן-פס