

מדינת ישראל - משרד הבריאות

ועדת ענ"א

מספר בקשה 12151

בישיבה שהתקיימה בתאריך 24/07/2019

Microsoft Azure לגבי התקשרות שירותי ענן בסביבת

Microsoft Azure נושא: שירותי ענן בסביבת

החלטת ועדה

1. משרד הבריאות עושה שימוש בשירותי ענן של יצרנים שונים, בין היתר AZURE של Microsoft החל משנת 2015.

2. בעקבות שינוי החשב הכללי את תנאי התקשרות משרדי הממשלה עם חברת מיקרוסופט, כפי שבא לידי ביטוי בהוראת תכ"מ 16.2.0.3 שכותרתה "אופן רכישת מוצרי מיקרוסופט" (מהדורה 04, תת מהדורה 01) - לא מתאפשר רכש משרד הבריאות את שירותי ענן במתכונת שהייתה קיימת בשנים עברו, מכח הסכם מחירים מירביים לשימוש במוצרי חברת מיקרוסופט על ידי משרדי הממשלה (מספר הודעת מכרז מרכזי מ-16.2.0.3 מהדורה 02, תת מהדורה 02).

3. בעקבות השינוי הנ"ל, פרסם משרד הבריאות את תיחור 91-2018, עבור שירותי הענן ליצרני AZURE, AWS, IBM, HP. עבור AZURE זכתה חברת בינת תקשורת מחשבים בע"מ, עבור AWS זכתה חברת א.מ.ת מחשוב בע"מ, עבור IBM CLOUD זכתה חברת י ב ב מ (ישראל) בע"מ, עבור MEDONE זכתה חברת היולט-פקרד (ישראל) בע"מ.

4. במועד תום ההתקשרות עם חברת נס א.ט. בע"מ (להלן: "ניס") מכח הסכם המחירים המירביים וכניסת ההתקשרות עם בינת תקשורת מחשבים בע"מ (להלן: "בינת") לתוקף, נתגלה כי נדרשת השלמת פיתוח תהליך מיגרציה שיאפשר מעבר חלק של החשבון, מחברה לחברה, בכדי לשמר את ההשקעה שהשקיע המשרד בפיתוח פרויקטים המבוססים על פלטפורמת הענן של מיקרוסופט.

5. בדיקה אשר נערכה על ידי מר ראובן אליהו, מנהל תחום תשתיות, שירות וסייבר באגף מערכות מידע ומחשוב, אל מול חברת מיקרוסופט העלתה כי יכולת העברת חשבון המשרד מ-EA לחשבון SCP של ספקים אחרים, ללא מיגרציה או הקמה מחדש, עתידה להתאפשר ברבעון ראשון 2020.

6. כמו כן, בדיקה אשר נערכה על ידי מר ראובן אליהו, אל מול חברות מובילות בשוק, העלתה כי נכון להיום החלפת ספק שירות הינה מורכבת ביותר, מחייבת זמן ומאמץ רב ובסבירות גבוהה עתידה לגרום לקשיים ותקלות, תוך הוצאה כספית ניכרת עבור המשרד, בין היתר, מטעמי הקמה הטמעה והכשרה בהיקף נרחב. בחינת עלויות ביצוע מיגרציה, לרבות החיסכון הנובע ממעבר ל-SCP, העלתה כי, בכל הנוגע לתקופה הקצובה, זוהי החלופה היקרה יותר מאשר התעריפים הנוכחיים.

7. זה המקום לציין כי משרד הבריאות השקיע משאבים רבים, בפיתוח פרויקטים דיגיטליים המבוססים על פלטפורמת הענן של מיקרוסופט, אשר באה לכדי ביטוי בפיתוח הפתרונות, הדרכת צוות המשרד, בניית תורת האבטחה של המשרד בענן הציבורי של מיקרוסופט כל זאת - בעלויות ניכרות.

8. רק כדי לסבר את האוזן, המדובר בכ-80 אפליקציות ושירותים דיגיטליים, כ-30 מערכות תשתיות רשת ואבטחת מידע, חיבור ל SOC ולניטור, עשרות משאבי IAAS & PAAS, סביבות פיתוח המשרתות כ-50 מפתחים, טסט ויצור לכל האפליקציות.

9. בנסיבות אלה, חיווה מר אליהו דעתו המקצועית לפיה, לכל הפחות עד ליום 31/12/2019, חברת נס א.ט. בע"מ מהווה ספק יחיד לשם המשך רכישת שירותי ענן ציבורי, שימור ההשקעה שנעשתה ומתן אפשרות להמשך פיתוח פרויקטי המשרד.

10. ביום 27/5/2019 בוצע פרסום כוונה להתקשרות עם ספק יחיד לפי תקנה 3א(א)(1) לתקנות חובת המכרזים. חברת AWS (להלן: "המשיגה") הגישה השגה, אשר ברירת המוצ' מן הבר מעלה שעיקריה הם כדלקמן:

א. התנגדות המשיגה הינה כנגד הכוונה לרכישת שירותי ענן Azure שלא באמצעות מכרז, פעולה אשר עולה כדי הפרה חמורה של דיני המכרזים (סעיף 3-4 להשגה)

ב. הסכם המסגרת שנכרת בין מיקרוסופט ישראל לבין ממשלת ישראל, אינו מתייחס לשירותי ענן מסוג AZURE,

וכך גם ההסכם הקודם. (סעיף 8 להשגה)

ג. שרותי אחסון בענן מסופקים בישראל על ידי שורה של ספקים, לרבות AWS, לפיכך ברור כי אין המדובר במצב של ספק יחיד. (סעיף 12 להשגה)

ד. חוות הדעת המקצועית פגומה פרוצדורלית ומהותית (סעיפים 16,18 להשגה)

ה. AWS יכולה לספק את השירות חלף מיקרוסופט עד מספר ימים בודדים, ללא קשיים מיוחדים (סעיף 23 להשגה)

להלן תובא התייחסות ועדת המכרזים לכל אחת ואחת מטענות אלה:

(א) התנגדות המשיגה הינה כנגד הכוונה לרכישת שירותי ענן Azure שלא באמצעות מכרז, פעולה אשר עולה כדי הפרה חמורה של דיני המכרזים

מקריאת ההשגה נראה כי העובדה שמשרד הבריאות קיים הליך מכרזי לשם בחירת ורכישת שירותי ענן נסתרה מעיני המשיגה.

ביום 29/7/2018 פורסם תיחור 91-2018 התקשרות עם ספקיות ענן מכח מכרז מסגרת 107-2016 תמיכה ורכש תשתיות מחשוב למשרד הבריאות (להלן: "התיחור").

במסגרת סעיף 8 לתיחור, היה על המציעים לספק הצעות מחיר עבור ספקי הענן הבאים: Microsoft Azure, Amazon AWS, IBM Cloud, Medone, כאשר למציעים ניתנה האפשרות להציע הצעה עבור ספק ענן אחד או יותר.

הואיל ומערכות משרד הבריאות עלולות להשפיע באופן ישיר או עקיף על חי אדם ויציבותן הינה קריטית, להבדיל מרשויות ציבוריות אחרות, נתבצעה הפניה אל מספר ספקי הענן, מתוך כוונה שלא "לשים את כל הביצים בסל אחד".

כפי שפורט לעיל, בהתאם לתוצאות התיחור, ביקש המשרד להעביר חשבון המשרד מנס א.ט. לידי בינת - היא הזוכה לאספקת שירותי ענן Azure אשר נבחרה כדין במסגרת התיחור.

במועד ביצוע העברת החשבון נתגלתה מגבלה טכנית לא צפויה, אשר לא אפשרה ועודנה איננה מאפשרת, באופן זמני, העברת החשבון לידי בינת.

בנסיבות אלה, בהן מחד תמנה תקופת ההתקשרות עם חב' נס א.ט. מכח הסכם המחירים המרביים ומאידך לא ניתן לממש ההתקשרות נשוא התיחור עם חברת בינת, היה על המשרד למצוא פתרון עבור תקופת הביניים. על כן, וכפי שתואר במסגרת חוות הדעת המקצועית, נקבעה נס א.ט. כספק יחיד עבור תקופה קצובה זו.

יודגש כי מיקרוסופט לא הוגדרה כספק יחיד עבור שירותי ענן בכללותם. נס א.ט. הוגדרה כספק יחיד לשם אספקת שירותי Azure לתקופה קצובה, עד אשר יעלה בידי המשרד לממש זכית בינת בתיחור 91-2018. הואיל ופורסם תיחור, אין צורך או אפשרות לבטל התיחור הקיים ולצאת למכרז חדש. על כן, ובכל הנוגע לתקופה זו, אין ספק אחר אשר יוכל לספק שירותי הענן מלבד נס א.ט..

הוועדה סבורה כי החלטה ממין זה עומדת במבחן הסבירות הואיל והחלופה בה יהא על המשרד להטמיע מוצר שונה לחלוטין, על כל המשתמע מכך, אך עבור תקופת הביניים, שבסופה יתאפשר למשרד מימוש זכית בינת כדין - איננה מתקבלת על הדעת.

למעלה מכך, כפי שפורט לעיל, במסגרת תיחור זה נדרשו המציעים להציע הצעות הן עבור שירותי הענן של AWS. אין לכחד כי משרד הבריאות מתעתד לעשות שימוש בשירותי ענן אלה במסגרת פרויקט סביבות המחקר, באמצעות א.מ.ת מחשוב בע"מ - היא הזוכה בתיחור עבור אספקת שירותי ענן AWS, אשר כיום מסופקים על ידי חברת מטריקס. מכאן שאין לקבל טענות המשיגה בדבר פגיעה בשוויון ו/או בזכויות יצרני הענן האחרים.

מן המקובץ עולה כי פרסום התיחור, כאמור, עמד בהנחיות החשב הכללי, לפיה רכישת שירותי ענן "תבצע בהתאם לחוק ותקנותיו" ובהתאמה כי טענת המשיגה בדבר אי-עמידת המשרד בהוראות חוק ותקנות חובת המכרזים בשל אי-עריכת מכרז, אין בה ולא כלום.

לפיכך הוועדה דוחה טענה זו של המשיגה.

(ב) הסכם המסגרת שנכרת בין מיקרוסופט ישראל לבין ממשלת ישראל, אינו מתייחס לשירותי ענן מסוג AZURE, וכך גם ההסכם הקודם

עמוד 3 מתוך [4]

אין מחלוקת כי הסכם המחירים המירביים אותו פרסם החשכ"ל, בהתייחס לחברת מיקרוסופט, איננו מכיל כיום אפשרות לרכישת שירותי ענן – מסיבה זו בדיוק פורסם תיחור 91-2018 האמור.

טענתה הנוספת של המשיגה בנוגע להסכם העבר איננה נכונה עובדתית. במסגרת "הסכם מחירים מירביים לשימוש במוצרי חברת מיקרוסופט על ידי משרדי הממשלה" (מספר הודעת מכרז מרכזי מ.16.2.3.02 מהדורה 02) (להלן: "הסכם המסגרת הקודם"), ניתן היה, בין יתר מוצרי החברה, לרכוש את שירותי ענן Azure.

הסכם המסגרת הקודם הכיל אף הוא את הסייג לפיו אין בקיומו כדי להוות אישור או המלצה להתקשרות עם מיקרוסופט בפטור ממכרז ובכך להימנע מקיום תהליך תחרותי כנדרש. מכח הסכם המסגרת הקודם פרסם האגף את תיחור 114-2015 בקשה להצעת מחיר עבור מוצרי מיקרוסופט במסגרת הסכם EA. במסגרת תיחור זה נדרשו המציעים לתמחר, בין שאר רכיבי התכולה, שירותי AZURE.

הזוכה בתיחור האמור הייתה נס א.ט. על כן התקשר עמה משרד הבריאות לשם רכישת שירותי ענן עליהם ביסס המשרד מערכות ושירותים רבים, כפי שפורטו לעיל.

(ג) שירותי אחסון בענן מסופקים בישראל על ידי שורה של ספקים, לרבות AWS, לפיכך ברור כי אין המדובר במצב של ספק יחיד

ראשית, בנוגע לטענה בדבר קיומם של ספקים נוספים המספקים שירותי ענן אין מחלוקת. עצם העובדה כי המשרד עתיד לרכוש שירותי ענן AWS מכח תיחור 91-2018, מהווה ראיה לכך.

יחד עם זאת, לא ניתן לקבל טענת המשיגה לפיה דין ספק יחיד לתקופה ממושכת כמוהו כדין ספק יחיד לתקופת ביניים עד אשר תאפשר מימוש תוצאות הליך מכרזי, אותו ערך המשרד כדין.

כמו כן סבורה הוועדה כי היעדרות לדרישת המשיגה, אשר מצריכה קבלת החלטה לפיה יש לבטל תוצאות התיחור חלף המתנה לתוצאות בדיקת היצור בכל הנוגע לסילוק המגבלה, אף היא איננה עומדת במבחן הסבירות.

ככל ומשרד הבריאות לא היה עורך הליך מכרזי חלף הסכם המחירים המרביים שפג תוקפו, יתכן והיה מקום לקבל טענת המשיגה. יחד עם זאת, הואיל ומצב דברים זה אינו מתקיים, אין הוועדה רואה מקום לדון או לקבוע מסמרות בעניין.

(ד) חוות הדעת המקצועית פגומה פרוצדורלית ומהותית

טוענת המשיגה כי חוות הדעת לוקה בפגמים הן מן הפן הפרוצדורלי והן מן הפן המהותי.

מן הפן הפרוצדורלי סבורה הוועדה כי חוות הדעת עומדת בדרישת הנימוק המפורטת בטופס, עת מתארת היא את הנסיבות מהן עולה בבירור מדוע אין מקום להחליף המערכת למספר חודשים. בעניין זה יצוין כי הוועדה מכירה ומודעת לעצם היות עקרון השוויון עקרון מוביל בדיני המכרזים, יחד עם זאת הקצאת משאבים לא סבירה אך לשם קדושתו, איננה עומדת במבחן הסבירות.

בנוסף, חוות הדעת מפרטת כי פניה נערכה למספר חברות ואכן פנה הגורם המקצועי, מעבר לפניה שנתבצעה לחברת מיקרוסופט, גם לאינטגרטורים דוגמת חברת בינת וסלע בכדי לנסות ולקבל מענה. עצם העובדה כי שמות החברות אינן מפורטות במסגרת חוות הדעת, איננה עולה כדי פגם פרוצדורלי.

הוועדה סבורה כי בחינה ברחל בתך הקטנה של כל חוות דעת מקצועית תניב טענות בדבר פגמים פרוצדורליים כאלה או אחרים. יחד עם זאת, לאור הנסיבות שתוארו לעיל, בעניין דגן אלה אינם משמעותיים ולפיכך יש מקום לדחות טענות המשיגה בעניין זה.

מן הפן המהותי – הוועדה סבורה כי בעבור תקופה בת מספר חודשים כאמור, אין מקום להחלפת המערכת וזאת מן הסיבות שתוארו בחוות הדעת, על ידי הגורם המקצועי אשר אמון על הנושא.

יצוין כי הבדיקה אל מול חברת מיקרוסופט, אשר תוארה במסגרת חוות הדעת, נועדה לשם החשת מימוש ההליך המכרזי אותו ערך האגף, כאמור, אשר לגביו צוין בחוות הדעת כי לא עלה יפה ולא לשם הקביעה כי מיקרוסופט הינה ספק יחיד של מיקרוסופט, כנטען.

עוד יצוין כי חיפוש ברשת אינטרנט מעלה קיומן של ארבע חוות דעת של גורמים מקצועיים בארגונים שונים, אשר כולם תמימי דעים בדבר היות Azure ספק יחיד – וזאת להבדיל מן המצב המתואר בענייננו בו נערך הליך מכרזי והפטור הינו לתקופה קצובה על למועד בו יעלה על משרד לממשו תוצאותיו.

עמוד 4 מתוך 4

בנסיבות אלה דוחה הוועדה את הטענה בדבר פגמים מהותיים בחוות הדעת, סבורה כי שיקול הדעת המקצועי שהופעל עומד במבחן הסבירות ולפיכך מאמצת את מסקנות חוות הדעת.

(ה) AWS יכולה לספק את השירות חלף מיקרוסופט עד מספר ימים בודדים, ללא קשיים מיוחדים

הוועדה סבורה כי טענה זו יש לדחותה על הסף.

באם תאמץ הוועדה לרגע את המשל מעולם הרכב שהובא במסגרת ההשגה, הרי שהתחייבות זו של AWS משולה להתחייבות בעל מוסך אשר מבטיח ללקוח, אך מהסתכלות מן הצד על רכבו ומבלי לדעת את מצבו, כי יש בידין היכולת להביא את הרכב למצב בו פועל הוא בתקינות מלאה, מבלי שיתקיימו כל עיכוב, קושי ותקלה, מבלי לפגוע בביצועי הרכב, בעלות זוכה יותר מאשר המוסך המתחרה והכל – "עד מספר ימים בודדים".

המדובר במערכות מורכבות ביותר, בהיקפים נרחבים, הבנויות נדבך על גבי נדבך והמקושרות למערכות מורכבות נוספות לא פחות. עם כל הכבוד, התחייבות ממין זו איננה שווה את הנייר עליו כתובה היא.

האמור מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה כי המדובר בפטור לתקופה בת מספר חודשים – תקופה אשר הגורם המקצועי סבור כי עד לסופה לא יעלה בידי ספק אחד להביא המערכת לכדי יציבות.

לפיכך דוחה הוועדה בשתי ידיים טענה זו של המשיגה.

11. מן המקובץ עולה כי ההשגה, אשר מבוססת רובה ככולה על העובדה כי לא נערך על ידי משרד הבריאות הליך מכריזי עבור שירותי ענן, דינה להידחות.

12. הוועדה מנחה כי במידה ואין מניעה מקצועית מהותית כלשהי, על האגף להקפיד ולעשות שימוש הוגן שוויוני וסביר, אל מול כלל יצרני הענן, באמצעות זוכי תיחור 91-2018 האמור.

13. לאור המפורט לעיל, מחליטה הוועדה לדחות את השגותיה של חברת AWS ולאשר ולהמליץ לוועדת הפטור המשרדית על התקשרות עם חברת נס.א.ט בע"מ עבור רכש שירותי ענן AZURE של Microsoft, מכח תקנה 29)3 לתח"ס.

תקנת חוק: (29)3 התקשרות עם ספק יחיד

תקופת ההתקשרות: מ-24/07/2019 עד-31/12/2019

שם ספק: נס.א.ט. בע"מ

היקף/סכום התקשרות: ₪1,550,000 לא כולל מע"מ

תקנה תקציבית: 24020533

נציג מחשוב

נציג תקציבים

חשב המשרד

יועץ משפטי

יו"ר ועדה

חתימה

שם

אמיר בן-שטרית

אחי-יפתח שריד

רו"ח אתי פיטוסי
ד"ח-ורד גל

עו"ד לירן שאולוף
עו"ד דני אבישר

אסתי של
חגי דרור
מוביס-דרפמן