



החשב הכללי - ועדת הפטור

מספר פרוטוקול 2734

פרטים כלליים

המשרד הפונה משרד הבריאות	התקבל בוועדת הפטור 25.01.2023	תאריך דיון 26.06.2023	תאריך השלמות 22.03.2023
-----------------------------	----------------------------------	--------------------------	----------------------------

פרטי ההתקשרות המבוקשת

נושא ההתקשרות רכש מרכזי של תרופות וציוד רפואי	מטרת הפניה אישור התקשרות	תקנת חוק (28)3	מועד החלטת ועדת מכרזים הפונה 25.01.2023	מספר פנייה 8000855500
--	-----------------------------	-------------------	---	--------------------------

חברי ועדה נוכחים בנימין מנחם אריאל פרץ יהונתן רזניק	תפקיד סגן בכיר לחשב הכללי יועץ משפטי סגן בכיר לחשב הכללי	תפקיד בוועדה יו"ר ועדה יועץ/ת משפטי/ת חבר/ת ועדה
---	--	--

החלטת הוועדה

הוועדה מחליטה על: אישור ההתקשרות לפי תקנה (28)3 לתקנות חובת המכרזים

בעת מימוש כל אופציה יובא הנושא לאישור ועדת הפטור מחדש ובמסגרת זו תיבחן התשתית העובדתית והמקצועית להצדקת המשך ההתקשרות עם שראל לתקופה נוספת כמוצע בהסכם ההתקשרות

ההתקשרות מותנה באישור שר האוצר.

תקופת התקשרות פטור ממכרז הערות: ספקים

שם ספק	ח.פ.	סטטוס ספק	סוג ספק
ש.ר.א.ל שרותים והספקה לרפואה בע"מ	511900805		

פרטי תקופה

תאריך תחילה מבוקש	תאריך תחילה מאושר	תאריך סיום מבוקש	תאריך סיום מאושר	אומדן	סכום מאושר	מטבע
22.03.2023	26.06.2023	30.06.2025	30.06.2025	4,038,000,000	4,038,000,000	שקלים ישראלים חדשים

תקופת התקשרות זכות ברירה (אופציה) (1) הערות:

פרטי תקופה

תאריך תחילה מבוקש	תאריך תחילה מאושר	תאריך סיום מבוקש	תאריך סיום מאושר	אומדן	סכום מאושר	מטבע
01.07.2025	01.07.2025	31.12.2027	31.12.2027	0	0	

תקופת התקשרות זכות ברירה (אופציה) (2)
הערות:

פרטי תקופה

מטבע	סכום מאושר	אומדן	תאריך סיום מאושר	תאריך סיום מבוקש	תאריך תחילה מאושר	תאריך תחילה מבוקש
	0	0	30.06.2030	30.06.2030	01.01.2028	01.01.2028

תקופת התקשרות זכות ברירה (אופציה) (3)
הערות:

פרטי תקופה

מטבע	סכום מאושר	אומדן	תאריך סיום מאושר	תאריך סיום מבוקש	תאריך תחילה מאושר	תאריך תחילה מבוקש
	0	0	31.12.2032	31.12.2032	01.07.2030	01.07.2030

דיון ונימוקים

1. משרד הבריאות (להלן – **המשרד**) מבקש להתקשר עם חברת "שראל" - פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת בע"מ" (להלן – **החברה**) לטובת ביצוע רכש מרכזי של תרופות וציוד רפואי עבור בתי החולים הממשלתיים, לרבות המשרד ויחידותיו.
2. חברת שראל הוקמה בשנת 1995, במסגרת החלטות ממשלה מס' 2718 מיום 12.04.92 ומס' 1716 מיום 8.8.93 כחלק ממהלך הפרדת בתי החולים ממשרד הבריאות ותיאגודם (מהלך שלא צלח) וכתוצאה מביצוע רכש לא יעיל על ידי אגף הרכש במשרד הבריאות. החברה נמצאת בבעלות עמותת בתי חולים ציבוריים למען הציבור שהוקמה על-פי החלטת ממשלה, וחברי הוועד המנהל הראשונים היו מנהלי בתי החולים הממשלתיים.
3. התקשרות המשרד עם החברה החלה בשנת 1998 מכוח פטור ממכרז על פי תקנה 3(6) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן – **תח"מ**). במשך השנים, אושר מעת לעת פטור ממכרז להמשך ההתקשרות עמה מכוח תקנה 3(4)(ב) לתח"מ.
4. ביום 4.7.10 אישרה ועדת הפטור את המשך ההתקשרות עם החברה עד לסוף שנת 2013.
5. לאור התנהלות החברה בשנים שלאחר מכן, המשך ההתקשרות עם החברה אושר מעת לעת לפרקי זמן קצרים בוועדת הפטור המרכזית בהיקף כספי מצטבר של כ- 11 מיליארד ש"ח בין השנים 2016 עד 2022. תוקף הפטור האחרון שניתן הוא עד ליום 1 באוגוסט 2022, על פי תקנה 3(4)(ב) בתח"מ. האישורים שניתנו על ידי הוועדה, ניתנו לתקופות משתנות (בין שנה ל-45 יום), וזאת על מנת שלא לפגוע באספקת רכש התרופות והציוד הרפואי למערכת הבריאות הממשלתית וכן תוך התייחסות לסטאטוס הפעולות שמבוצעות במסגרת המאמצים להסדיר את הנושא כמפורט להלן.
6. במהלך השנים, בוצעו מספר ניסיונות להסדרת ההתקשרות עם החברה. במסגרת הסדרה זו, פעלה המדינה במספר אפיקים על מנת לבחון את הכדאיות הכלכלית של המשך ההתקשרות עם החברה, וכן בחנה מס' אלטרנטיבות שונות וביניהן:
 - 6.1 **צוות פריזט** אשר מונה במהלך שנת 2014 על ידי החשבת הכללית דאז לצורך בחינת מודל ההפעלה של החברה, בחינת יעילות הרכש, חלופות אפשריות ככל שקיימות כאלה וניצול היתרון לגודל בהיקפי הפעילות הקיימים במערכת הבריאות.
 - 6.2 **צוות בלינקוב** אשר מונה בסוף שנת 2015 על ידי מנכ"ל משרד הבריאות לאחר שהתגבשו מסקנות צוות פריזט, על מנת לבחון מחדש את הנושא. הסוגיות שמופו בצוות בלינקוב דומות לסוגיות שהוצפו על ידי צוות פריזט, אולם ההמלצות היו שונות.
7. במקביל, ננקטו צעדים מסוימים לצמצום תכולת הפטור עם החברה:
 - 7.1 בשנת 2016 פורסם מכרז לרכישה של 4 סוגי חיסונים שגובש על ידי צוות משותף לחשב הכללי ולמשרד הבריאות לפיו רכש החיסונים ייעשה באופן ישיר על ידי המשרד.
 - 7.2 אגף החשב הכללי, שהסתייע ביועצים חיצוניים בעלי רקע מקצועי בתחומים שונים גיבש מתווה להוצאת מכרזים בהיקף של כ-120 מלש"ח עבור בתי החולים הממשלתיים, אולם הנושא לא התקדם.
8. לאחר שנים של חוסר הסכמה בין משרד הבריאות ומשרד האוצר בכל הנוגע להסדרת ההתקשרות עם החברה, במהלך שנת 2018 חל שינוי במסגרתו הוסכם על מתווה עבודה הכולל גיבוש מסמך עקרונות משותף להסדרת ההתקשרות עם החברה והעברתו לחברה כתנאי להארכת ההתקשרות בטווח הארוך. העקרונות אשר גובשו בין המשרדים נועדו לאפשר לחטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים פיקוח ובקרה אפקטיביים על פעילות החברה ועל הכספים המועברים לחברה במסגרת ההתקשרות, כל זאת תוך שמירה על מנהל תקין והבטחת יעילות כלכלית בביצוע רכש תרופות וציוד רפואי.

9. מסמך העקרונות כאמור הועבר לחברה בסוף שנת 2018 ובמהלך שנת 2019 נערכו מספר פגישות עם נציגי החברה במטרה לקדם מתווה להסדרת ההתקשרות עם החברה בהתאם לעקרונות האמורים.
10. במהלך שנת 2020, נוכח ההתפרצות של נגיף הקורונה, הוסט הקשב של כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד לנושא זה וחל קיפאון בתהליכי ההסדרה המתוארים לעיל. תקופת הקורונה אופיינה בגידול מאסיבי של היקף הרכש שנעשה באמצעות החברה לאחר מספר חודשים הוקם משל"ט רכש ייעודי במשרד הבריאות, בסיוע של משרד הביטחון, אשר הוקמו בו יכולות רכש מקבילות מאז, משל"ט הרכש ביצע באופן ישיר את רוב הרכש והפעילות הנוגעות לקורונה, שבוצעה בתחילת הדרך על ידי החברה.
11. בשנה האחרונה ולאחר התייצבות מסוימת שחלה במשרד הבריאות בכל הנוגע לעומס הטיפול במגפת הקורונה, חזר המשרד להפנות את משאביו להסדרת הפעילות עם החברה. לאור ההבנה כי המשרד לא יכול לתפיסתו בשלב זה לבצע את כלל רכש התרופות והציוד הרפואי באופן עצמאי, הוקם צוות של משרד הבריאות בהשתתפות חשב משרד הבריאות שניהל מו"מ מול החברה במטרה לקדם הסכם חדש. לאחר עבודה מאומצת ואינטנסיבית של הצוות מול החברה, גובשה טיוטת הסכם אשר מאגדת הבנות והסכמות חשובות עבור המדינה. להלן עיקרי הנושאים אשר נכללים בטיטוטת ההסכם החדש עם החברה:
- 11.1. למדינה לא תהיה חובת רכש מהחברה מתוקף ההסכם, הן עבור חטיבת המרכזים הרפואיים והן עבור המשרד, ולא יהיה בהסכם משום יצירת בלעדיות כלשהי לחברה.
- 11.2. קביעת המחיר לבתי החולים – המחירים בהם תמכור החברה תרופות וציוד רפואי נקבעו לפי מנגנון של מחיר עלות פלוס עמלה אחוזית קבועה. במסגרת המנגנון תהיה למדינה לראשונה שקיפות מלאה לגבי עלות המחיר בו החברה רוכשת את המוצרים. מנגנון זה מהווה הסדרה ובקרה של המדינה על העמלות שנגבות על ידי החברה.
- 11.3. שקיפות במערכות המידע של החברה – החברה מתחייבת לפעול בשקיפות מלאה מול המדינה ולהעביר דוחות ודיווחים שוטפים אשר יציגו נתונים מפורטים ולאפשר לנציגי הממשלה גישה מלאה למערכת המידע של החברה. החברה התחייבה להעביר כל מידע וכן את בסיסי הנתונים מתוך הקטלוגים הלוגיסטיים אשר מנוהלים במערכות המידע של החברה, לרבות הידע והנתונים בהם היא מחזיקה.
- 11.4. נציגות הממשלה בדירקטוריון החברה – ארבעה חברי דירקטוריון:
- 11.4.1. שני נציגים מטעם בתי החולים הממשלתיים.
- 11.4.2. נציג אחד מטעם משרד הבריאות – נציג זה יהיה חבר בוועדת הכספים של החברה.
- 11.4.3. נציג אחד מטעם החשב הכללי אשר יכהן בנוסף כחבר בוועדת הביקורת וגם כחבר בוועדת הכספים של החברה.
- 11.5. שיתוף בתהליכי הרכש של החברה – חטיבת בתי החולים תהיה אחראית על בניית תכנית עבודה לרכש בתי החולים, אשר תכלול ליווי מלא לאורך תהליך הרכש לרבות מיפוי הצרכים, אפיון הרכישות המקצועיות, בניית המודלים הכלכליים ועוד.
- 11.6. שינויים בתקנון העמותה – קציבת תקופת כהונת חבר עמותה ומינוי חברי עמותה בהמלצת בתי החולים.
- 11.7. זכויות המדינה בפירוק – במועד פירוק החברה, כל נכסי החברה לרבות מקרקעין והמבנים יועברו ללא תמורה לבעלות המדינה.
- 11.8. במסגרת המו"מ שהתקיים מול החברה עלתה דרישה מטעם החברה לקביעת תקופת ההתקשרות כוללת לפרק זמן של 12 שנים עם אופציה להארכה לאחר 6 שנות התקשרות ל-6 שנים נוספות. לאחר דין ודברים הוכרע על פי עמדת החשב הכללי כי תקופת ההתקשרות הראשונה עם החברה תהיה עד ליום 30 ביוני 2025, בתוספת 3 אופציות להארכת ההתקשרות של שנתיים וחצי כל אחת (סה"כ עד עשר שנות התקשרות). זאת על מנת שבכל מועד חידוש אופציה תהיה לממשלה אפשרות לבחון את עמידת החברה בתנאים שנקבעו בהסכם ההתקשרות.
12. במקביל להסדרת ההתקשרות עם החברה וניהול משא ומתן בנוגע לתנאי ההתקשרות עימה, חטיבת בתי החולים הממשלתיים מקדמת את הקמת יחידת הרכש בתוך החטיבה. במהלך שנת 2022 הושלם איוש של 4 תקנים אשר יעסקו באיתור פריטים הנרכשים על ידי בתי החולים הממשלתיים במטרה לייצר סטנדרטיזציה ולהחיל חובת רכש מרכזי שתתרום להוזלת ויעול הרכש הממשלתי.
13. בנוסף לאמור, לאור עמדת החשב הכללי כי הממשלה אינה יכולה להסתמך על גורם חיצוני אחד שיבצע את הרכש עבור בתי החולים הממשלתיים הוסכם עם משרד הבריאות על הקמת צוות משותף אשר יבחן את מודל הפעלת הרכש עבור בתי החולים הממשלתיים. מסקנות הצוות יוגשו לחשב הכללי ולמנכ"ל משרד הבריאות תוך שישיה חודשים מיום הקמתו.
14. ועדת המכרזים מבקשת להמשיך את ההתקשרות עם החברה, בין היתר מהנימוקים הבאים:
- 14.1. ההתקשרות עם החברה מהווה נדבך חשוב וחיוני בתפקוד ורציפות השירות של המרכזים הרפואיים הממשלתיים ובשלב זה לא ניתן לבצע את כל רכש התרופות והציוד הרפואי באופן עצמאי. הפסקת התקשרות עם החברה תביא לשיבוש הפעילות הלוגיסטית בבתי החולים ולפגיעה קריטית באספקה הרציפה של ציוד רפואי ותרופות הנצרכים על בסיס יומיומי. בנוסף, הרכש השנתי מורכב מאלפי פריטים אשר מצריכים יכולות משמעותיות בניהול רכש עצמאי ובהן: היכרות עם מבנה השוק, תשתיות הולמות לאחסון, ניהול שרשרת האספקה, מערכות מידע תפעוליות ועוד. מדובר ביכולות שבתי החולים הממשלתיים אינם מסוגלים לבצע בעצמם בטווח קצר, ולכן נדרשת התקשרות עם החברה לביצוען.

14.2. כדי להשיג סטנדרטיזציה וייעול ברכש בזמן הקרוב, יש לרתום את הידע שנצבר בחברה, אשר מאגד היכרות עם צרכי בתי החולים מחד, והיכרות עם השוק הרפואי מאידך. בנוסף, החברה נותנת למשרד מענה לצרכי שעת חירום, רוכשת מלאים ומחזיקה אותם על פי תרחישי חירום בהיקפים של מאות מיליוני ש"ח. הניהול כולל רענון מלאי תוך מכירתו לבתי החולים הממשלתיים והחלפתו במלאי עם תוקף ארוך יותר. רענון מלאי חירום בהיקפים כל כך גדולים ללא סינכרון עם יכולת הקניה של בתי החולים הממשלתיים, עלול לייצר אובדן משאבים ולכן קיימת חשיבות גדולה בהמשך ההתקשרות עם החברה.

15. לנוכח הנסיבות אשר תוארו לעיל, ובהתחשב במצב הדברים בפועל ועל מנת שלא לפגוע באספקת רכש התרופות והציוד הרפואי למערכת הבריאות הממשלתית (הן בשגרה והן בחירום), ועדת הפטור סבורה כי בשלב זה אין חלופה ריאלית שתאפשר אספקת תרופות וציוד רפואי באופן שוטף לשנים הקרובות מלבד המשך התקשרות עם החברה לביצוע רכש התרופות והציוד הרפואי. בנוסף, ועדת הפטור סבורה כי מדובר בהליכי רכש שמהווים בסיס ותנאי לתפקודם השוטף של בתי החולים, ועל כן יש מקום להבטיח יציבות בתחום זה, במקביל להמשך עשייה המשותפת למשרד ולגורמים השותפים לו, לשם הסדרת הנושא באופן ארוך טווח.

16. יש לציין כי תכולת הפטור כוללת רכש של חיסונים, שבשנה הקודמת ניתן לגביו פטור בנפרד. למען הסר ספק יובהר כי כל יתר הציוד, כגון ציוד משקי-כללי ומתכלה לרבות פרטי טקסטיל, אינו נכלל בתכולת הפטור.

17. יודגש כי מימוש האופציות בהסכם ההתקשרות יהיו באישור סגן בכיר לחשב הכללי האחראי על משרד הבריאות, כאשר בכל מועד מימוש האופציה החשב הכללי יבחן את ההתקדמות להקמה ופיתוח יכולות רכש נוספות וכן את עמידת החברה בתנאים שנקבעו בהסכם ההתקשרות.

18. מר משה ביטון, מנהל תחום בריאות ממליץ לאשר את ההתקשרות.

מאשרים

פרטי אישור	שם פרטי ושם משפחה	תפקיד	תפקיד בוועדה	הערות
אישור	בנימין מנחם	סגן בכיר לחשב הכללי	יו"ר ועדה	
אישור	יהונתן רזניק	סגן בכיר לחשב הכללי	חבר/ת וועדה	
אישור	אריאל פרץ	יועץ משפטי	יועץ/ת משפטי/ת	