

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



יום שני, כ"ד בחשוון 29.11.17

סומן: כ-60-3551

לכבוד,

מר משה בר סימן טוב	מר רוני חזקיהו	גב' דינה זילבר, עו"ד
מנכ"ל	החשב הכללי	משנה ליועץ המשפטי לממשלה
<u>משרד הבריאות</u>	<u>משרד האוצר</u>	<u>משרד המשפטים</u>

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הערכות לסיום הפטור ממכרז להתקשרות עם חברת ישראל

ראו: מכתבנו למשנה ליועמי"ש מיום 28.07.16, מיום 13.10.16, ומיום 01.09.16

מכתבנו ליועמי"ש לממשלה ולחשבת הכללית מיום 03.07.16

מכתבנו לחשבת הכללית מיום 09.10.16

מכתבנו לשר הבריאות ומנכ"ל משרד הבריאות מיום 01.09.16

מכתבנו למנכ"ל משרד וליועמי"ש משרד הבריאות מיום 13.10.16

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו פונים אליך כדלקמן:

מזה כעשור, התנועה מתריעה על התנהלותה הבעייתית של ישראל, חברת רכש ציוד רפואי פרטית, שהוקמה מתוקף החלטת ממשלה על מנת להזיל עלויות רכש לבתי החולים בארץ. בין היתר, מדובר בהתנהלות המתאפיינת בהעדר שקיפות וחוסר שיתוף פעולה עם רשויות המדינה בכלל, ומשרד האוצר בפרט. זאת, בנוסף לכך שמבדיקות שנערכו בנושא, נמצא כי ההתקשרות עמה אף אינה יעילה. הבעייתיות בהתנהלות מקבלת משנה תוקף, על רקע פטור מחובת מכרזים, הניתן להתקשרות עם ישראל לפני כעשרים שנים ומחדש מעת לעת. בהתאם, בהארכת הפטור האחרונה שניתנה לחברה בדצמבר 2016, הוכנסו מספר תנאים, שעמידה בהם מהווה תנאי לתוקפו. התנאים, בעיקרם, נועדו להבטיח שחלק הולך וגדל מההתקשרויות יעשו על דרך מכרז, להבנתנו, כשלב ראשון לקראת אי חידוש הפטור. כשנה לאחר תחילת הפטור, וכשנה לפני מועד פקיעתו, פונה התנועה אל הנכבדים המכותבים בבקשה לקבל מידע בדבר עמידת משרד הבריאות בתנאי הפטור. ככל שלא עמד בתנאי הפטור, הרי שהפטור איננו בתוקף ואין לעשות בו שימוש. בצד האמור, התנועה מבקשת להזכיר כי לשיטתה הפטור עצמו וחידושו העיתי אינם חוקיים, משום שאינם עומדים בתנאים שמציב החוק לקבלת פטור ממכרז. על כן, אנו קוראים לכל הנוגעים בדבר להערך כבר עתה לאי חידוש הפטור, לשם מעבר להתקשרות מכרזית עם פקיעתו, כקבוע בחוק.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



רקע

1. חברת "שראל" - פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת" בע"מ (להלן: "שראל" או "החברה") הינה חברה פרטית, אשר הוקמה בתחילת שנות ה-90 מתוקף החלטות ממשלה, על מנת לפתח התמקצעות ברכש הציוד הרפואי, תוך שמירה על מסגרת ארגונית שתאפשר ניצול יתרון הגודל במקח למול ספקי הציוד. מאז שהוקמה החברה, זוכה להתקשרות עמה על ידי בתי חולים וגופים ממשלתיים אחרים לפטור ממכרז, וזאת במשך קרוב ל-20 שנים.
2. **ואולם, בפועל, נראה שההתקשרות עם החברה לא מקיימת את התכליות שלשמן נוצרה, כפי שעולה מדוחות משרד האוצר, משרד הבריאות ומרכז המחקר והמידע של הכנסת.**¹ כך - בדיקות מדגמיות של מחירי מוצרי החברה מול מתחריה, העלו שמתחריה הציעו מחירים תחרותיים יותר; בתי חולים עתירי ממון מממנים מערך רכש עצמאי ונהנים ממחירים עדיפים, בעוד בתי חולים שידם אינה משגת "שבויים" תחת מערך הרכש והמחירים של החברה; וכן, החברה אינה משתפת פעולה עם רשויות המדינה ולא מתנהלת לפי עקרונות שקיפות.
3. מזה כעשור, מתריעה התנועה אודות התנהלותה הבעייתית של חברת שראל, בפרט ביחס להעדר השקיפות בו פועלת החברה ולחוסר שיתוף הפעולה שלה עם רשויות המדינה. הטענות כנגד התנהלותה של חברת שראל ומתן הפטור ממכרז להתקשרות עמה הובאו בפירוט בפניותיה הקודמות של התנועה בנושא, ובפרט במכתב מיום 03.07.2016 אשר נשלח אל היועץ המשפטי לממשלה, החשבת הכללית דאז וכן בהעתק לשר ומנכ"ל משרד הבריאות. **העתק המכתב מצורף ומסומן כנספח א' למכתב זה.**

הפטור העדכני

4. לאחר שהפטור ממכרז להתקשרות עם החברה הוארך מעת לעת, לאחרונה הוארך הפטור פעם נוספת ביום 23.12.2016. על פי תנאי הפטור הנוכחי, לחברה יינתן פטור ממכרזים לבתי החולים הממשלתיים-כלליים, בגובה 1,000 מיליוני ₪ כולל מע"מ בתקופה שבין 25 דצמבר 2016 עד 31 דצמבר 2017. **העתק מסמך אישור הפטור מיום 23.12.2016 מצורף ומסומן כנספח ב' למכתב זה.**
5. אולם, לפי תנאי הפטור, **בתקופה זו על משרד הבריאות לפרסם מכרזים עבור כלל בתי החולים הממשלתיים-כלליים בסכום של 120 מיליוני ₪ כולל מע"מ לפי נושאים המפורטים**

¹ וראו למשל: רם בלניקוב בחינת מודל ההפעלה ומבנה ההתקשרות בין חברת שראל לבין משרדי הבריאות והאוצר ובתי החולים הממשלתיים (2016); שלומי פריזט בחינת רכש התרופות והציוד הרפואי במערכת הבריאות הממשלתית (2016); שלי לוי ביטול הפטור מחובת מכרז למשרד הבריאות ולארבעה בתי-חולים ממשלתיים לרכישה מחברת שראל (הכנסת, מחלקת מחקר ומידע, 2006).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



בפטור. תוקפם של מרכיבי הפטור המפורטים להלן מותנה בעמידת משרד הבריאות בדרישה לעיל:

א. מתן פטור ממכרזים לבתי החולים הממשלתיים-כלליים בגובה של 890 מיליוני ₪ כולל מע"מ לתקופה שבין 1 ינואר 2018 ועד 31 דצמבר 2018.

ב. מתן פטור ממכרזים לבתי החולים הפסיכיאטריים, גריאטריים, לשכות הבריאות, מיניסטריון וגזברות אזורית תל אביב, בגובה של 320 מיליוני ₪ כולל מע"מ לתקופה שבין 25 דצמבר 2016 ועד 31 דצמבר 2018.

6. כידוע, בתי החולים הממשלתיים ושאר הגופים המתקשרים עם ישראל כפופים לחובת התקשרות באמצעות מכרזים, כאמור בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. הכלל הוא ביצוע מכרז, וחריגה ממנו תתאפשר רק בכפוף לפטור תקף לפי אישור אגף החשב הכללי, בהתאם לחוק ולתקנות הרלוונטיות. התנאים המופיעים בפטור מהווים חלק בלתי נפרד ממנו, וככל שמשרד הבריאות לא עמד בהם, הרי שהפטור לעיל אינו בתוקף, ועל ההתקשרות עם ישראל להתבצע באמצעות מכרז בלבד, כבכל התקשרות אחרת.

7. כחלוף קרוב לשנה ממועד מתן הפטור על תנאיו, וכשנה לפני פקיעתו, נבקש לקבל עדכון בדבר הצעדים שנקטו על ידי משרד הבריאות לצורך עמידה בתנאי הפטור שפורטו, כלומר – בדבר המעבר הדרגתי להתקשרות מכרזית. בהתאם, נבקש לדעת מהו שיעור ומהו היקף ההתקשרויות המכרזיות כיום מתוך כלל ההתקשרויות הרלוונטיות.

8. בהקשר זה, נבקש להזכיר את עמדתה של החשבת הכללית לשעבר, הגב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו, כפי שהובאה במסגרת אישור הפטור האחרון. להבנתנו, העמדה הושמעה לאחר שניסיונות אגף החשב הכללי לבחינת יעילות החברה וכדאיות מתן הפטור כשלו על רקע חוסר שיתוף פעולה מצד משרד הבריאות וחברת ישראל. להלן ציטוט מדבריה בהקשר זה, שהושמעו על גבי אישור הפטור עצמו (ראו נספח ב'):

"נראה, כי אם אפעיל את המנגנונים שהנחו אותי בעבר בקבלת החלטות, באשר לפטור ממכרז, לא אוכל לחתום על פטור זה ולטעון כי הוא עומד בכללי יעילות או חיסכון או אף בכללי מינהל תקין. חמור מכך, אין בידי כחשבת כללית תשתית מקצועית המאפשרת מתן פטור כאמור. שהרי בכל פעם שאגף החשב הכללי העמיד את השירותים שמספקת שדאל אל מול תחרות עם אחרים, נמצאו מחירים תחרותיים למחירים שניתנו על ידי שדאל לממשלה."

וכן:

"אני רואה בהחלטתי החריגה הזו, כהחלטה מנהלית סבירה לעת זו ולפרק זמן מוגבל של שנתיים בלבד, ובתנאי שמשדאל הבריאות ימלא אחר תנאי ועדת הפטור"

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



9. בנוסף, נבקש לעמוד על החשיבות שבהיערכות המקדימה לקראת תום הפטור בדצמבר 2018, וזאת על מנת להימנע ממצב דומה לזה ששרר ערב חידוש הפטור האחרון. כפי שציינה החשבת הכללית בדבריה לעיל, בחידוש הפטור הנוכחי נאלץ אגף החשב הכללי לאשר פטור ממכרז שלא משיקולים כלכליים-מקצועיים, אלא בשל חשש מהשלכות שליליות אפשריות, שינבעו משינוי אופי ההתנהלות ללא היערכות מקדימה מספקת. בתוך כך, בחלוף כשנה ממועד מתן הפטור - וכשנה לפני פקיעתו, התנועה מבקשת לוודא שמבוצעים הליכי התאמה למעבר להתנהלות תחרותית ללא פטור ממכרז כלל.

10. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, נזכיר כי עמדת התנועה, כפי שהובאה בעבר במספר הזדמנויות בפני כלל הגורמים הרלוונטיים, הינה שהפטור שניתן לחברה (בדצמבר 2016, וכן הפטורים הקודמים) אינו חוקי, משום שאיננו עומד בתנאי תקנת 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, עליה הוא נשען. להרחבה בדבר טענה זו ראו פירוט במכתב התנועה אשר צורף כנספח א'.

סיכום

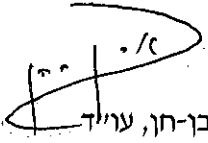
11. אנו פונים אל מנכ"ל משרד הבריאות, החשב הכללי והיועץ המשפטי לממשלה בקריאה להערך באופן מקדים, כשנה לפני פקיעת הפטור הנוכחי, לאי חידוש הפטור של חברת שראל פעם נוספת למען מעבר להתקשרות מכרזית ויעילה. זאת, עקב חוסר חוקיותו כאמור; נוכח העובדה ששיקולי היעילות תומכים באי הארכה מחודשת של הפטור; וכן כלמידה מטעויות עבר, כפי שעולה מדבריה של החשבת הכללית באוצר שהובאו לעיל (פס" 8), ולפיהן סמיכות הזמנים למועד פקיעת הפטור הביאה לחידושו חרף העדרה של תשתית מקצועית-התומכת בהחלטה זו.

12. בהתאם, נבקש לקבל מהנכבדים המכותבים למכתב זה עדכון בדבר הצעדים שנקטו על מנת לקיים את תנאי הפטור, ולפיכך, את שיעור ההתקשרויות הרלוונטיות שנעשו בצורה של מכרז, חלף שימוש בפטור, כמתואר בפסקה 7 לעיל.

13. אנו קוראים למכובדים לפעול כבר עתה, כשנה טרם סיום הפטור, לביצוע כלל הצעדים הנדרשים לשם סיומו המוחלט בדצמבר 2018, וזאת על מנת ליתר את הצורך בנקיטת צעדים משפטיים בהמשך.

14. לתגובתכם המהירה, נודה.

בכבוד רב,


נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר


יוני ז'ורנו
מחלקת כלכלה ומחקר



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: כ"ז סיון, תשע"ו 3/7/2016

סומן: כ-60-3551

לכבוד

מר אביחי מנדלבליט

היועץ המשפטי לממשלה

משרד המשפטים

ירושלים

גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו

החשבת הכללית

משרד האוצר

ירושלים

נכבדיי שלום רב,

הנדון: דרישה להימנע מהארכה נוספת של הפטור ממכרז

להתקשרות עם חברת "שראל" אשר מוארך, שלא בדיון,

מזה קרוב לעשרים שנה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הריני לפנות אליך כדלקמן:

התנועה קוראת שלא לאפשר הארכה נוספת של הפטור ממכרז להתקשרות עם חברת "שראל" – פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת" בע"מ (להלן: "חברת שראל" או "החברה"), אשר מוענק למשרד הבריאות מזה קרוב לעשרים שנה, שלא בדיון. הענקת פטור ממכרז, הינה בגדר החריג לכלל לפיו על כל התקשרויות המדינה חלה חובת קיום מכרז ציבורי. בהתאם לכך, בדי כי הארכת פטור שכזה, צריכה להיעשות במשורה ובהתאם לתנאים הקבועים בדיון.

ההתקשרות עם חברת שראל אינה עומדת בתנאים שנקבעו בדיון, בהיותה בלתי יעילה ושונה באופן מהותי מההתקשרות המקורית אשר סוכמה עמה. לא זו אף זו, העדר שיתוף הפעולה של חברת שראל עם מהלכי הפיקוח והביקורת של המדינה, וזאת בניגוד לחמור להסכם עליו חתמה בשנת 2010, מצדיקים אף הם אי-הענקת "זכיון" בדמות הארכת הפטור ממכרז. אין לאפשר למונופול לסחוט את רשויות המדינה, תוך קיפוח בריאות הציבור וקופת המדינה.

א. עיקרי הדברים

1. חברת שראל הוקמה מכוח שתי החלטות ממשלה, אשר התקבלו בשנים 1992 ו-1993, נוכח הצורך לחולל שינוי במערך הרכש של הציוד הרפואי, אשר עד לאותו מועד נוהל ביחידה פנימית במשרד הבריאות.

2. מזה כעשור, מתריעה התנועה אודות התנהלותה הנפסדת של חברת "שראל", בפרט ביחס להעדר השקיפות בו פועלת החברה ולחוסר שיתוף הפעולה שלה עם רשויות המדינה.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل. The Movement for Quality Government in Israel



3. יתר על כן, מזה תקופה ארוכה, גורמים ממשלתיים שונים מתריעים כי החברה מתנהלת בחוסר יעילות, ואינה מנצלת את מעמדה הריכוזי על מנת לייעל, ובעיקר להוזיל, את הרכש למערך הבריאות הציבורי. בהתאם לכך, עוד בשנת 2006 הוצעו רעיונות לעריכת רפורמה בתחום.
4. יחד עם זאת, ולמרות הביקורת אשר מועלית בכל הנוגע להתנהלותה של החברה, לאורך השנים המשיך החשב הכללי לאשר את הארכת הפטור להתקשרות עם ישראל, בתמיכת (שלא לומר אילוץ) משרד הבריאות.
5. בין השנים 2007 ל-2009 נעשה ניסיון לגבש מערך הסכמות חדש עם החברה, אשר עתיד היה לחולל שינוי של ממש בעבודה עמה. פירותיו של משא ומתן זה עוגנו במסגרת הסכם חדש, אשר נחתם עם החברה בשנת 2010. למרות זאת, וכפי שיוסבר בהמשך, אף הסכם זה לא הביא לשינוי במידת שיתוף הפעולה של החברה עם רשויות המדינה.
6. בשנת 2014 מינתה החשבת הכללית, גבי מיכל עבאדי-בויאנג'ו, ועדה לבחינת מערך הרכש למשרד הבריאות, בין השאר, לצורך שקילת האפשרות שלא להאריך את הפטור ממכרז. כפי שצוין במפורש בדוח הוועדה, ועדה זו נתקלה בחוסר שיתוף פעולה מצד חברת ישראל, דבר אשר הקשה באופן משמעותי על עבודת הוועדה.
7. למרות העובדה שחוסר שיתוף הפעולה מהווה הפרת של ההסכם משנת 2010 ולמרות התנהלותה המזלזלת של החברה, החשבת הכללית ממשיכה להאריך את הפטור ממכרז וזאת מחשש עלום שאי-הארכת הפטור יביא לפגיעה במערכת הבריאות.
8. התנועה קוראת לחשבת הכללית לפעול בהתאם למערך הדינים אליו היא כפופה ולא להאריך את הפטור ממכרז, שממילא מזה שנים מוארך בחטא. לחלופין, התנועה קוראת ליועץ המשפטי לממשלה להורות כי הארכת הפטור ממכרז להתקשרות עם חברת ישראל אינה עומדת בהוראות הדין ומשכך, איננה חוקית.
9. יודגש כי התנועה ערה לכך שהחשבת הכללית סבורה אף היא כי הארכת הפטור נגועה בקשיים משמעותיים ומבקשת לברכה בכל הנוגע לפעילותה החשובה בנושא. אולם, לא ניתן להסכין עם התנהלותה של ישראל, ובייחוד לא ניתן להפוך את הוראות הדין לפלסטר; משעה שההתקשרות עם חברת ישראל אינה עומדת בתנאים שנקבעו בדין להארכת פטור ממכרז – כל הארכה נוספת של הפטור הינה בלתי חוקית בעליל.
10. למען הבהירות נציין כי בכל מקום שלא צוין אחרת, ההדגשות אינן במקור.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ב. רקע עובדתי – חברת "שראל" והפטור ממכרז

1. חברת שראל הוקמה בעקבות החלטת ממשלה מס' 2718 מיום 12.4.1992. בהחלטה זו אישרה הממשלה לתאגידי בתי-החולים "לייסד תאגיד לאספקת תרופות, תכשירים, ציוד רפואי, ציוד פונקציונאלי ומוצרים ושירותים מרכזיים הנחוצים לבתי החולים [...] אשר ירכוש עבורם, עבור גופים רפואיים ממשלתיים ועבור אחרים, מוצרים, ציוד ושירותים אלה".
 2. בהחלטת ממשלה עוקבת, מס' 1716, מיום 8.8.1993, הוחלט כי מניות התאגיד יוחזקו בידי עמותת ציבורית, תוך שנקבע כי "תקנון העמותה טעון אישור משרד האוצר ומשרד הבריאות וחבריה יהיו אישי ציבור".
 3. יוער, כי החלטות ממשלה אלו התקבלו על רקע תלונות בדבר מידת היעילות ואיכות השירות אשר סיפקה עד אותה שעה היחידה לשירותי אספקה במשרד הבריאות (להלן: "היחידה").
 4. בהתאם לאמור, "עמותת בתי חולים ציבוריים למען הציבור" (ע"ר) (להלן: "העמותה"), אשר הוקמה בשנת 1994, היא שמתזיקה בכל מניות חברת שראל (אשר נוסדה כשנה לאחר מכן, בשנת 1995). הווה אומר, שראל היא חברה פרטית אשר מוחזקת בידי עמותה.¹
 5. במהלך השנים 1994 ו-1995, לטובת תחילת פעילותה של החברה, קיבלה העמותה סכום של 15 מליון ש"ח ממשרד האוצר, אשר הושקעו בחברת "שראל".
 6. כמו כן, ובהתאם להחלטות הממשלה המתוארות, בשנים הללו נחתם הסכם מסגרת בין הממשלה לחברה. לפי ההסכם, החל מיום 1.1.1995, כל התפקידים והמטלות שנוהלו ע"י שירותי האספקה במשרד הבריאות יועברו אל החברה, לתקופה של שלוש שנים.
- כמו כן, נקבעו בהסכם תנאי המעבר של עובדי היחידה לחברה וכן הוחלט כי בתמורה להעברת מלאי המוצרים והנכסים שהיו בידי היחידה עד למועד זה, החברה תקצה לטובת הממשלה, אגרות חוב בסך 20 מליון ש"ח.² יוער כי לפי פרסומים,³ במרוצת השנים החברה פרעה את התחייבויותיה לממשלת ישראל בגין אגרות החוב הללו.

¹ יוער כי לא ברור לתנועה מדוע נבחר מבנה תאגידי שכזה והאם הוא אכן מגשים את תכליותיו.
² מחלקת מיזע ומחקר בכנסת, "ביטול הפטור מחובת מכרז למשרד הבריאות ולארבעה בתי-חולים ממשלתיים לרכישה מחברת שראל" 1 (2006) (להלן: "מחקר המממ"); ד"ר שלומי פריזט "בחירת רכש התרופות והציוד הרפואי במערכת הבריאות הממשלתית" 8 (אפריל 2016) (להלן: "דוח פריזט").
³ שם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



7. יצוין כבר עתה, כי חלף פניות חוזרות ונשנות של התנועה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, הסכם המסגרת הנדון לא אותר, ועקבותיו נעלמו לאורך השנים. בהתאם לכך, לא ברור בהתאם לאיזה הסכם עוגנה ההתקשרות עם החברה בחלוף שלושת השנים שנקבעו בהסכם המסגרת המקורי.
 8. לצד הסכם זה, בשנת 1998 ניתן היתר לבתי חולים ולגופים ממשלתיים להתקשר עם החברה ללא מכרז. הסכם זה הוארך מדי תקופה, באישור החשב הכללי.⁴
 9. בשנת 2000, במסגרת הליך בקרה אשר ערך רשם העמותות, נמתחה ביקורת על התנהלות העמותה, תוך שעלתה האפשרות להביא לפירוק העמותה נוכח הכשלים שהתגלו בפעילותה.⁵ מספר שנים מאוחר יותר, בשנת 2005, פנו החשב הכללי וחשב משרד הבריאות אל רשם העמותות בבקשה למנות חוקר לעמותה. רשם העמותות נענה לבקשה זו ביום 05.07.2005.
 10. בתגובה, פנתה העמותה לבית המשפט לביטול ההחלטה. כתוצאה מכך, הוסכם כי ימונה בודק (ולא חוקר) לעמותה וכי זו תשתף פעולה עמו ותעביר לידיו את כלל המסמכים הדרושים לשם השלמת הבדיקה.⁶
 11. במקביל, הסכימו נציגי משרד האוצר ומשרד הבריאות כי תוקם ועדה משותפת לבחינת הליך הרכש בבתי החולים הממשלתיים. לצורך כך, שכר החשב הכללי דאז, מר ירון זליכת, את שירותי חברת "עדילא" על מנת שזו תכין תווית דעת בנושא. דוח ביניים לעבודת החברה בנושא הוצג בספטמבר 2006, אולם דוח סופי להשלמת העבודה, מעולם לא פורסם.
 12. יוער, כי כבר בשלב זה, עלו טענות מצד אגף החשב הכללי לפיהן "כל נסיונות החשב הכללי ליצור מגגונוי פיקוח ובקרה אפקטיביים על פעילות חברת שרא"ל נכשלו, בשל התנגדותה [...] חברת שרא"ל פועלת כמונופול בשוק רכש התרופות והציוד הרפואי של הממשלה, בלא פיקוח ובקרה מספקים".⁷
- בעקבות עמדה זו, ביקש החשב הכללי, עוד בשנת 2006, לבטל את הפטור ממכרז הניתן להתקשרות עם החברה – וזאת במספר שלבים, כמפורט במחקר מחלקת מידע ומחקר בכנסת בנושא.⁸
- ההיסטוריה מלמדת כי מהלך זה לא צלח, ולמרות רוחות השינוי, מוסד החשב הכללי אישר מידי תקופה את הפטור ממכרז.

⁴ שם.

⁵ פרוטוקול ישיבה מסי 72 של ועדת ביקורת המדינה, הכנסת ה-16, 10 (11.2.2004). (להלן: "פרוטוקול 2004").

⁶ מחקר המממ, לעיל הי"ש 2, בעמ' 3-4.

⁷ שם, בעמ' 4-5.

⁸ שם, בעמ' 2.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



13. לפי אותם הדיווחים, אף משרד הבריאות היה שותף לדעה כי יש צורך ביכולת פיקוח רבה יותר על הנעשה בחברת ישראל, וכי יש לחזק את הביקורת והשקיפות בתורה.⁹
14. נוכח פרסום הנושא, ביום 13.3.2007 פנתה התנועה לרשם העמותות דאז, עו"ד ירון קידר, בבקשה כי יעביר לידיה את ממצאי חקירתו בנדון.
15. יוער כי לצד פנייה זו, ביום 5.6.2007, פנתה התנועה אף למנכ"ל משרד הבריאות דאז, פרופי אבי ישראל, על מנת לברר מדוע פעילותה של החברה אוגדה תחת עמותה, וכן בכדי לברר מהם מנגנוני הפיקוח והבקרה על פעילות העמותה.
16. בתשובתו מיום 27.6.2007, פירט מנכ"ל משרד הבריאות את מנגנוני הביקורת חמופעלים על החברה ועל העמותה, תוך שציין כי "פעילות שרא"ל נבדקה גם על-ידי רשם העמותות ולמיטב ידיעתנו, נמצאה תקינה".
17. לאחר קבלת תשובה זו, ומשמכתבה מיום 13.3.2007 לא זכה למענה, פנתה התנועה בשנית, ביום 20.11.08 לרשם העמותות דאז, עו"ד אלון בכר, בדרישה כי ישיב למכתבה, תוך שיתייחס לעמדת מנכ"ל משרד הבריאות כפי שבאה לידי ביטוי במכתבו. לצד זאת, פנתה התנועה ביום זה אף לחשב הכללי דאז, מר שוקי אורן, לבירור סוגיית איוש מקום משרד האוצר בדירקטוריון החברה.
18. ביום 10.11.2008 השיבת סגנית בכירה לחשב הכללי, רו"ח סיגלית סייג, שהחשב הכללי סבור כי "יש מקום לשפר את הכלים העומדים כיום להבטחת הפיקוח והבקרה הנוכחים במכתבך (מכתב התנועה – נוסף ע"י הח"מ), וכן עניינים נוספים הנוגעים למערכת היחסים שבין החברה לבין הממשלה. משכך, המדינה מנהלת בימים אלה משא ומתן עם החברה, אשר נועד להבטיח בין היתר, את הגברתם של מנגנוני הפיקוח והבקרה כאמור".
- עוד צוין במכתב כי "בכוונתנו לעגן את התנאים ואת מנגנוני הפיקוח והבקרה במסגרת הסכם שייחתם בין המדינה לבין החברה, ולאחר החתימה על החסכם האמור – לפעול ליישומן המלא".
19. ביום 10.12.2008 השיב רשם העמותות לפניית התנועה, תוך שציין כי "רו"ח החשבון בדק את העמותה במשך תקופה ארוכה, עקב שיתוף פעולה חלקי מצד חברת שראל, והתנגדות להעברת מסמכים שונים שהתבקשו, על אף ניסיונות של גורמים מטעם העמותה לעזור בכך."

⁹ שם, בעמ' 5.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel - الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



יחד עם זאת, ולמרות שלמעשה תשובתו מצביעה על כך ששראל הפרה את התחייבותה בפני בית המשפט, ציין הרשם כי "לאור השינויים בהנהלת שראל ופעולות שנעשו ע"י משרד האוצר לרבות ההתקדמות במו"מ מול שראל, הוחלט בשלב זה להקפיא את המשך הבדיקה מטעם רשם העמותות, ולא לנקוט בסמכויות קיצוניות לצורך קבלת המסמכים שהתבקשו מהחברה. החלטה זו תישקל מחדש אם יסתבר שהחליק מול משרד האוצר עלה על שרטון".

יוער כבר עתה, שלמרות שלא ניתן להצביע על כל שינוי חיובי בהתנהלותה של שראל בכל הנוגע למידות של שיתוף הפעולה ושקיפות, מאז החלטה זו, לא ידוע לתנועה על פעולות ביקורת נוספות אשר יזם רשם העמותות.

20. במהלך שנת 2009; פנתה התנועה מספר פעמים למשרד הבריאות ולחשב הכללי על מנת לברר האם חלה התקדמות במשא ומתן בין המדינה לבין חברת שראל, בפרט בדבר עיגון מנגנוני פיקוח ובקרה בהסכם. שחרי, מו"מ זה הוא שעמד בבסיס החלטת רשם העמותות לזנוח את הליכי הביקורת שנוהלו על ידו.

21. במקביל פנתה התנועה בשנת זו ואף בשנה שעקבה לה, מספר פעמים, בבקשות לפי חופש מידע על מנת לקבל את ההסכם המקורי שנחתם בין חברת שראל לממשלת ישראל בשנת 1995. בחלוף כשנה וחצי, הושב לתנועה כי "היות ועברו 15 שנים מאז נחתם ההסכם, כל מאמציו לאיתורו לא העלו דבר". בהמשך לתשובה זו, קיבלה התנועה תשובה נוספת, לפיה "ההסכם לא אותר גם בגנוז המשרד".

תשובה זו מעידה על כך שהסכם המסגרת, אשר היווה המסד להתקשרות עם חברת שראל ואשר יש להניח כי בהתאם אליו הוארך מעת לעת הפטור ממכרז להתקשרות עם החברה, לא עמד בפני הגורמים הרלוונטיים במדינה עת קבלת החלטות בנושא. יוער כי פניה בנושא זה נשלחה ביום 21.6.2012 למר יעקב ליצמן, סגן שר הבריאות דאז.

22. נוכח הקשיים שתוארו לעיל בעבודה עם חברת שראל, בפרט ביחס למידת הפיקוח האפקטיבי אשר חל עליה, וייתכן כי אף לאור מעורבותה הפעילה של התנועה בנושא, בשנת 2010 נחתם הסכם חדש עם חברת שראל. הסכם זה בישר, לגישת משרד האוצר, "שינוי מהותי במערכת היחסים ובתנאי ההתקשרות שלה עם המדינה"¹⁰.

¹⁰ דוח פריזט, לעיל הייש 2, בעמ' 8.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل. The Movement for Quality Government in Israel

כך, הוסכם כי על חברת שראל למכור את מוצריה במחיר אחיד על מנת למנוע סבסוד צולב בין בתי-חולים. כן, נקבעו עקרונות שונים על מנת לייעל את פעילות החברה ובכדי לנצל באופן אפקטיבי את גודלה. בנוסף, נקבעו הוראות שונות אשר מטרתן הגברת השקיפות והפיקוח על החברה, בין השאר, באמצעות קביעת חובת העברת דיווחים לנציגי הממשלה. יוער, כי ההסכם מונה הסכמות נוספות, אשר מפאת היקף מכתב זה, לא יצוינו במלואן.¹¹

23. בהתאם לשינוי זה, ביולי 2010, אישרה ועדת הפטור במשרד האוצר את ההמשך ההתקשרות עם החברה בפטור ממכרו למשך שלוש וחצי שנים, עד ליום 31.12.13 (תקופת פטור ארוכה ביחס לתקופות הפטור הקודמות אשר נעו על חטווח של מספר חודשים לשנה).

24. מדבריה של החשבת הכללית במכתב מיום 15.3.16 (פירוט אודות המכתב יובא בהמשך), עולה כי עם תום תקופת פטור זו, נעשו ניסיונות להיערך לסיום תקופת ההתקשרות עם החברה. יחד עם זאת, מאתר החשב הכללי, ניתן ללמוד כי עם פקיעתה של החלטה זו, שבה ועדת הפטור להאריך את הפטור ממכרו לחברת שראל לתקופות קצרות.

25. במהלך שנת 2014, מינתה החשבת הכללית צוות לבחינת הליך חרכש בראשות ד"ר שלומי פריזט ונציגי משרד הבריאות והאוצר, במטרה לבחון את מודל ההפעלה של החברה, מידת יעילותה וחלופות אפשרויות לאופן ביצוע חרכש האמור.

26. בכל תקופת עבודתה של הוועדה, סירבה החברה להעביר את מרבית הנתונים הדרושים לצוות הבדיקה ובכלל זאת לשתף פעולה עם עבודתו. לטענת הצוות, אי-העברת הנתונים יעיבה את פעילותו למעלה משנה. הדוח הסופי של ד"ר פריזט (להלן: "דוח פריזט") פורסם באפריל 2016.

27. כתוצאה מגישתה זו של החברה, באוקטובר 2015, הגיש נציג החשבת הכללית בדירקטוריון החברה את מכתב התפטרותו.

28. בני לבני, ובין השאר נוכח מסקנות הביניים של ועדת הבדיקה בראשותו של ד"ר פריזט, מינה מנכ"ל משרד הבריאות ועדת בדיקה מטעמו בראשות מר רם בלניקוב. ועדה זו פרסמה מסקנותיה במרץ 2016 (להלן: "דוח בלניקוב").

29. יוער, כי למרות חילוקי הדעות בין הוועדות ביחס למסקנות ולחלופות אשר הוצעו על ידן, שני הדוחות הצביעו על פגם חמור של חוסר שקיפות בהתנהלותה של שראל, עובדה אשר משפיעה על היכולת האפקטיבית לפקח עליה ואף על היכולת של בתי החולים הממשלתיים לקבל החלטה מושכלת עת התקשרות עם החברה.

¹¹ להרחבה ראו שם, בעמ' 9.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



30. לסיום, יצוין כי התנועה ערה לכך שביום 15.3.2016 פנתה החשבת הכללית ליועץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע לפטור ממכרז בו עסקינן. במסגרת הפנייה, מתחה החשבת ביקורת קשה כנגד התנהלותה של חברת ישראל בשנים האחרונות וכן מנתה את הטעמים אשר לגישתה מונעים ממנה להאריך את הפטור ממכרז.

31. למרות זאת, מאז תחילת שנת 2016, מאריכה החשבת את הפטור בכ-45 יום בכל פעם, כאשר ההארכה האחרונה צפויה להיכנס לתוקף ביום 1.7.16 ועתידה לחול עד ליום 24.8.16.

32. בשולי הדברים, אך לא בשוליים, יצוין כי סוגית הארכת הפטור ממכרז לחברת ישראל, עולה, חדשות לבקרים לדיון ציבורי בכנסת ישראל. כך, עוד בשנת 2004 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה דיון אודות ישראל, נוכח ספקות אשר החלו לצוף בדבר מידת יעילותה למערכת הבריאות הציבורית ובפרט בשל העובדה שאין פיקוח מספק מצד משרדי הממשלה על פעילותה של החברה. במהלך השנים 2006-2007 קוימו מספר רב של דיונים בנושא, בין השאר במסגרת ועדת משנה ייעודית, נוכח האפשרות הממשית (אשר עמדה באותה העת על הפרק) כי משרד האוצר עתיד שלא להאריך את הפטור (מהלך אשר כאמור טובל). כמו כן, במהלך השנים 2014-2016, סוגית הארכת הפטור לישראל שבה ונידונה בוועדות שונות בכנסת בין השאר נוכח עבודת הבדיקה של ועדת פריזט וחילוקי תדעות בין משרד האוצר למשרד הבריאות בנושא, זאת מבלי שהתקבלה כל החלטה אופרטיבית בנושא.

33. להשלמת התמונה יצוין כי בין השנים 2012 ל-2016 התנועה פנתה מספר פעמים בבקשות חופש מידע שונות על מנת לעמוד על טיב ההתקשרות עם חברת ישראל; מסקנות ועדת הביקורת שמינתה החשבת הכללית ופרסומים שונים של משרד האוצר ביחס לישראל.

ג. מסגרת נורמטיבית – בתמצית

34. לאור החשיבות הכלכלית של התקשרויות המדינה, ובייחוד לאור העובדה שהמדינה משמשת כנאמן של הציבור ואחראית לנהל את כספו ביעילות תוך הקפדה על ערך השוויון, ניקיון כפיים ושמירה על אמון האזרחים בשלטון, מוטלת בישראל חובה על גופים ציבוריים לבחור את הגורם עימו הם יתקשרו באמצעות מכרז ציבורי.

35. נורמה כללית זו נקבעה בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן: "החוק"), אשר מגדיר כי התקשרויות של גורמים ממשלתיים, לרבות תאגידים ממשלתיים, קופות חולים ועוד, צריכות להיעשות בדרך של "מכרז פומבי הגותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו" (סעיף 2(א) לחוק).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



36. לצד כלל זה, נקבע חריג, לפיו בחתקיים נסיבות מסוימות (המפורטות בסעיף 4 לחוק), שר האוצר, באישור ועדה חוקה, חוק ומשפט, רשאי לקבוע בתקנות מקרים בהם ניתן יהיה להעניק פטור ממכרז או לחלופין לקיים מכרז בעל מאפיינים מקלים.

37. תקנה 4 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: "התקנות"), אשר הותקנה כאמור מכוח הסעיף דלעיל, מגדירה באילו נסיבות יוענק פטור ממכרז.

38. לעניינו, תקנה 3(4)(ב)(3) היא הרלוונטית, שכן מכוחה מוארך מדי תקופה, מזה כבר קרוב לעשרים שנה, הפטור ממכרז לחברת ישראל. נוכח חשיבות הדברים, נביא את לשון התקנה במלואה:

"(ב) התקשרות המשך בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם המזמין, בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות:

[...]

(3) באישור החשב הכללי או מי שהוא הסמיכו לכך, בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו, אם אינה התקשרות כאמור בפסקת משנה (1) או שלא התקיימו בה התנאים הנוספים לפי פסקת משנה (2);"

39. הפסיקה פירשה תקנה זו כמציבה מספר תנאים: ראשית, נדרש כי תנאי ההתקשרות יהיו זהים להתקשרות הראשונה או מיטיבים עם המזמין. שנית, צריכות להתקיים נסיבות שבהן נדרשת שמירה על האחידות, וזאת מטעמי חיסכון ויעילות. שלישית, נדרש כי יינתן אישור מאת החשבת הכללית, בנסיבות מיוחדות, ומטעמים מיוחדים שיירשמו.

(ראו בהקשר זה עת"ס (י-ם) 22424-02-14 הוט טלקום שותפות מוגבלת נ' מדינת ישראל החשבת הכללית במשרד, פס' 15 לפסק הדין (פורסם בנבו, 14.8.2014); עת"ס (תי"א) 38793-04-13 סלופארק טכנולוגיות בע"מ נ' החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, עמ' 9 (פורסם בנבו, 4.5.2014).

40. לצד זאת, נקבע כי נוכח העובדה שתקנה 3 לעניין מותן פטור ממכרז מחוזה חריג לכלל, יש לפרשה בצמצום. יפים בהקשר זה דבריה של כב' השופטת ביניש (כתוארה אז) בבג"ץ 8299/01 ועד העובדים ההנדסאים, הטכנאים, המהנדסים והאקדמאים ברשות שדות התעופה נ' רשות שדות התעופה בישראל, פס' 15 (פורסם בנבו, 15.9.2005):

"בשל חשיבותן של המטרות העומדות ביסודו של המכרז וחשיבותם של העקרונות אותם נועד הוא להגשים, יש לפרש את הסמכות לקבוע חריגים לחובת המכרז בצמצום ולהקפיד כי פטור ממכרז יקבע בהליך הולם ורק כאשר קיימת הצדקה עניינית לכך."

רחי יפו 208, ירושלים 94383 * מנן למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارح يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



אמנם, דברים אלו נאמרו בחקשר של חובת עריכת מכרז לשם מינוי למשרה ציבורית, אולם נדמה כי ערכם יפה אף לענייננו.

41. לא זו אף זו, ברי כי מתן פירוש נרחב לעילות הפטור הרבות המנויות בתקנה 3 לתקנות עלול לרוקן מתוכן את חובת המכרז הכללית שנקבעה בחוק ולפגוע בעקרונות יסוד של כללי המנהל הציבורי (עתי"ם 307/03 דרך הים התפלה בע"מ נ' מ"י- משרד האוצר- אגף החשב הכללי, עמ' 5 לפסק הדין (פורסם בנוב, 19.1.2003).

42. לסיום, יוזכר כי מאחר שאי-קיום מכרז הוא הריג לכלל, ברי שכאשר רשות מבקשת להשתחרר מקיום חובה זו, עליה הנטל להוכיח קיומו של פטור ממכרז (עומר דקל חובת המכרז של גופים מנהליים 362 (2001)).

ד. אין כל הצדקה להאריך את הפטור ממכרז לחברת ישראל

1ד. התנאים להארכת פטור ממכרז לא מתקיימים בעניינה של ישראל

43. התנועה תטען כי משעה שלא מתקיימים התנאים להארכת הפטור ממכרז המנויים בתקנה 3(4) לתקנות, ההארכות אשר ניתנו לשראל עד כה אינן חוקיות, ועל אחת כמה וכמה כל הארכה נוספת אשר תינתן לחברה.

44. ראשית, ההתקשרות עם חברת ישראל עתה, בשנת 2016, איננה זחה כלל ועיקר להתקשרות המקורית אשר נחתמה עם החברה. שהרי, מבחינה עובדתית, אין מדובר באותה החוזה; ההתקשרות עליה הוסכם בשנת 1995 שונתה באופן מהותי בהתקשרות החדשה שנחתמה בשנת 2010.

45. יתר על כן, אף מבחינה מהותית קשה לטעון שמדובר באותה ההתקשרות, לא כל שכן באותו היקף של התקשרות.

46. שהרי, הפטור ממכרז אשר ניתן בשלהי שנות ה-90, ניתן להיקף עבודה של כ-750,000,000 ש"ח לשנה,¹² בעוד הפטור ממכרז שניתן לחברה בין החודשים פברואר 2015 לינואר 2016 (פרק זמן של שנה), עמד על כ-1,487,037,000 (לפי פרסומי החשב הכללי). כמו כן, ממכתב החשבת הכללית מיום 15.3.16, עולה כי כרגע מונחת על שולחנה בקשה לאישור הארכת התקשרות עם ישראל לשנים 2016-2018 (קרי, לשלוש שנים) בסכום של כ-4.3 מיליארד ש"ח.

¹² דוח המממ, לעיל הי"ש 2, בעמ' 1.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



הוזה אומר, נכון להיום היקף ההתקשרות השנתית עם חברת שראל עומד על פי שניים, מההיקף ההתקשרות המקורי.

47. לא זו אף זו, אף מבחינת טיב השירותים אשר מספקת שראל, קשה לטעון שמדובר באותה ההתקשרות. שהרי, לאורך השנים התרחבה פעילותה של החברה, בין השאר לתחום של אספקת ציוד ומחשוב, הקנאביס הרפואי, חיסונים, תחליפי סם ותרופות נוספות לאירועים חריגים¹³ – נושאים אשר ספק אם נכללו בפטור הייעודי שניתן לחברה בשנות ה-90 וספק אם ניתן להם פטור ייעודי נפרד.

48. התנועה סבורה כי מתקיים תבדל משמעותי בין ההתקשרות המקורית אשר אושרה לפני כעשרים שנה, להתקשרות אשר עומדת על הפרק כעת ולכן אין זה חוקי לעשות שימוש בתקנת 3(4)(ב) לתקנות על מנת להאריך את הפטור ממכרז. במובן זה, לגישת התנועה, ובניגוד לעמדת החשבת הכללית כפי שמובאת במכתבה מיום 15.3.16, הקושי העיקרי איננו נטוע בכך שלמעלה משנה אין הסכם עם החברה, אלא בכך שההתקשרות עם החברה כיום, שונה באופן מהותי מההתקשרות המקורית בגינה ניתן הפטור מלכתחילה.

49. שנית, כפי שפורט לעיל ואף יפורט בהמשך, מחקרים שונים שבחנו את פעילות החברה לאורך השנים, מעלים ספקות כבדים בדבר מידת יעילותה של חברת שראל. התנועה סבורה כי מחקרים אלו מהווים אינדיקציות מספקות לכך שאין כל הצדקה להפעיל את החריג לכלל, אשר כאמור לעיל, אחד התנאים להפעלתו הוא חיותו נדרש מטעמי יעילות.

50. ניצנים ראשוניים של ספק בדבר מידת יעילותה של חברת שראל התעוררו עוד בשנת 2001, לאחר פרסום תוצאותיו של דוח שהוכן על ידי משרד רו"ח הוגן, גינצבורג, אבני ושות'. מבחינת הנתונים המדגמיים עליהם התבסס הדוח, עלו מספק מגמות המראות לכאורה כי "שראל" אינה מהווה ספק אופטימלי לרכישת הפריטים מבחינת בתי-החולים.¹⁴

51. כפי שצוין במערך העובדתי שתואר לעיל, מספר שנים מאוחר יותר, משרד האוצר ביקש לבחון בשנית את מידת יעילותה של החברה ואף שכר את שירותי חברת "עדילא" על מנת שזו תגבש חוות דעת בנושא.

52. נכון להיום, וכפי שעולה בבירור מדוח פריזט, אף היום משרד האוצר מפקפק במידת יעילות פעילות החברה וסבור כי האופן בו היא מתנהלת החברה אינו מייצר תועלת מיטיבית למשק

¹³ לפירוט אודות היקף הפעילות ראו דוח פריזט, לעיל הי"ש 2, בעמ' 47-50.
¹⁴ שם, בעמ' 10-11.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ולמערכת הציבורית. זאת בין השאר נוכח העובדה שמרווחי התיווך של חברת ישראל, גבוהים פי 2.3 מהמרווחים הנהוגים בארה"ב ופי בין 1.3-6.6 למרווחים הנהוגים באירופה.¹⁵

53. יתר על כן, העובדה שמרבית ארגוני הבריאות שאינם ממשלתיים ואף חלק מבתי החולים הממשלתיים כמעט ולא רוכשים משראלי מעידה על כך שחברת ישראל לא בהכרח משיגה מחירים מיטביים ביחס לשוק. במובן זה, בתי החולים הממשלתיים הקטנים הם בבחינת לקוחות שבויים של ישראל מכיוון שהם אינם יכולים לקיים מערך רכש עצמאי.¹⁶

54. לצד זאת, דוח פריזט מצביע על כשלים נוספים אשר דבקים בפעילותה של ישראל. כך, הבדיקות העלו כי ישנם מקרים בהם בתי החולים משתמשים בפטור המוענק לחברת ישראל על מנת לעקוף את דיני המכרזים, קרי מתקשרים עם ספק אחר דרך ישראל, רק כדי שלא להצטרך לערוך מכרז. בנוסף, ישנו טעם לפגם בכך שגוף פרטי יושב על מערכות בתי החולים ונגיש לנתונים פרטיים ומידע ציבורי רגיש.¹⁷

55. יתר על כן, נוכח העובדה ששאר אף שחקנית בשוק הפרטי (קרי, מבקשת לספק את שירותיה אף לבתי החולים וקופות החולים הפרטיות), היא מצויה במעין ניגוד עניינים מובנת, אשר מונע מהספקים המתקשרים עמה להציע לה מחירים משתלמים, פן היא תחווה מתחרה שלהם בשוק הפרטי.¹⁸

56. לבסוף, לפי הדוח, רווחיה של העמותה המחזיקה בישראל מחולקים לבתי החולים הממשלתיים, אם באמצעות בונוסים עתיים ואם במתן אשראי. זאת, מבלי ש"מתנות" אלו מדווחות למדינה או אפילו שקופות לה, ובאופן החותר תחת מדיניות משרד הבריאות בנושא.¹⁹ במובן זה, נדמה כי יחסיה של ישראל עם בתי החולים, אשר בין השאר מעורבים מאוד בהליך בחירת ממלאי התפקידים בעמותה (לפחות נכון לשנת 2004),²⁰ מעלים תחיות וספק אם פועלים לטובת האינטרס של אזרחי מדינת ישראל.

57. משאילו פני הדברים, התנועה קוראת לחשבת הכללית שלא להאריך את הפטור ממכרז, כפי שבחר מוסד החשב הכללי לעשות בהזדמנויות דומות אחרות (ראו למשל פרשת בנק יחב לעובדי המדינה (עת"ם (י-ם) 459/06 בנק יחב לעובדי המדינה בע"מ נ' החשב הכללי, פס' 9-1 לפסק הדין (פורסם בנבו, 26.6.2006)).

¹⁵ שם, בעמ' 45, 60.

¹⁶ שם, בעמ' 55.

¹⁷ שם, בעמ' 55, 57.

¹⁸ שם, בעמ' 62; רם בלניקוב "בחינת מודל ההפעלה ומבנה ההתקשרות בין חברת ישראל לבין משרדי הבריאות ותאוצר ובתי החולים הממשלתיים" 15-16 (מרץ 2016) (להלן: "דוח בלניקוב").

¹⁹ שם, בעמ' 22; דוח פריזט, לעיל הי"ש 2, בעמ' 61, 63.

²⁰ פרוטוקול 2004, לעיל הי"ש 5, בעמ' 32.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



27. התנהלותה הנפסדת של חברת שראל מחייבת שלא להאריך את הפטור ממכרז

58. התנועה סבורה כי התנהלותה הנפסדת של חברת שראל לאורך השנים בכל הנוגע להיבטים של שקיפות ושיתוף פעולה עם רשויות המדינה, מחייבת אי-הארכת הפטור ממכרז.

59. כאמור, בעיות השקיפות המלוות את ההתנהלות של חברת שראל, מוכרות מזה למעלה מעשור. החל מתחילת בחינתו של רשם העמותות את פעילות העמותה בשנת 2005, ועד למסקנות ועדת פריזט ומסקנות ועדת בלניקוב בשנת 2016, רווחת הדעה כי שראל פועלת במחשכים ובחוסר שקיפות.

60. ראויים בהקשר זה דבריו של מר אלי בראל, חשב בכיר ברשות המיסים, עת התפטורתו מדיקטוריון החברה באוקטובר 2015 (יוער כי מכתב זה הועבר לתנועה במסגרת בקשת חופש מידע אשר חוגשה מצדה):

"...לצערי הרב בשנה האחרונה, הופתעתי לגלות כי החברה אינה מוכנה לשתף פעולה עם הצוות שהוקם על ידי החשבת הכללית לבצע בחינה של רכש תרופות והציוד הרפואי במערכת הבריאות הממשלתית. החברה אינה משתפת פעולה בטענות שונות ובכך מקשה על ביצוע הבדיקה.

מאחר והשקיפות היא מאבני היסוד של שיתוף הפעולה בין המדינה לחברה, פעלתי על מנת שהחברה תעביר את הנתונים לאלתר, אך גיסוונות אלו סוכלו פעם אחר פעם על ידי גורמים שונים בחברה. מיותר לציין, כי למרות שהמדינה זכאית לקבל את כל הנתונים לצורך הבחינה, החברה לא העבירה את הנתונים ובכך הביאה למשבר אמון קשה בין המדינה לחברה.

[...]

לאור האמור לעיל, אני סבור שיש כשל מהותי של דיקטוריון החברה בתפישת מערכת היחסים בין המדינה לחברה, דבר שמביא לניהול מדיניות של אי שיתוף פעולה והעדר שקיפות מול המדינה ובכך היא פוגעת ביחסי האמון וביכולת של הממשלה לבצע פיקוח ובקרה נאותים על פעילות החברה..."

61. שראל מהווה, הלכה למעשה, מונופול בתחום רכש תרופות וציוד למשרד הבריאות ולבתי החולים הממשלתיים וככזו היא נהנית מכוח מיקוח עצום מול המדינה ובתי החולה. פעילותה זו אפשרית, אך ורק, בשל "הזיכיון" בדמות פטור ממכרז אשר מוענק לה מדי שנה, כדבר שבשגרה. חוזה אומר, פעילותה של שראל בהיקפה הנוכחי והתנהלותה הבלתי-שקופה, מתקיימת אך ורק בזכות הפטור ממכרז שניתן לה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



62. משכך, על המדינה לשנות מצב זה – כדברי ד"ר פריזט – "קשה לחשוב על מקרה דומה במשק הישראלי, שבו גוף פרטי מקבל לידיו שליטה על מערכת משקית חשובה ורגישה, בלא מגבלת זמן אפקטיבית, בלא תחום גבולות ובלא פיקוח או בקרה אפקטיביים מצד המדינה".²¹

63. יוזכר בהקשר זה כי במסגרת ההסכם שנחתם עם התברה בשנת 2010 התחייבה התברה לשתף פעולה עם הליכי פיקוח של חממשלה ולהעביר את כל המסמכים והנתונים שזו תדרוש. במובן זה, התנהלותה של שראל מהווה הפרה חוזית בוטה של ההסכמות אליהן הגיעה עם המדינה. נדמה כי די בעובדה זו על מנת להצדיק אי-הארכת ההתקשרות עימה, ובוודאי שבוודאי, אי-הארכת הפטור ממכרו, אשר השימוש בו צריך להיעשות במשורה ובמקרים בהם ראוי והולם לחרוג מהדין.

64. עוד יודגש כי חוסר שיתוף הפעולה של שראל והעובדה כי זו מסרבת לשתף את המדינה ובמובן זה את לקוחותיה בבסיסי הנתונים הרלוונטיים, גורמים לכך שהלכה למעשה לא ניתן למדוד את מידת יעילות הרכש באמצעות שראל.²² במובן זה, העדר השקיפות כרוך באופן הדוק בעובדה שלא ניתן להוכיח כי הארכת הפטור עם שראל הכרחית מבחינת היבטים של יעילות (תנאי אשר כאמור לעיל על המדינה להוכיח על מנת להצדיק הארכת של פטור ממכרו).

65. להשלמת מהלך הטיעון, יוער כי אף אם שראל מוכנה להעביר את הנתונים הרלוונטיים, אך זאת רק בכפוף למתן התחייבויות בלתי-סבירות מצד משרד האוצר (למשל, מתן התחייבות כי הנתונים הללו לא ישמשו להקמת גוף רכש אחר או מתחרה או לפגוע במעמדה של החברה),²³ ברי כי לא מדובר בשיתוף פעולה אפקטיבי במיוחד.

66. משאלו פני הדברים, ונוכח התנהלותה של שראל, אשר מסרבת לשתף פעולה עם מהלכי תביקות הראויים שמשרד האוצר מבקש לקדם, יש לפעול לאי-הארכת הפטור ממכרו שניתן לה. אין לחסכן עם התנהלותה של שראל; לא ייתכן שתברה פרטית, הפועלת במחשכים, תזכה לתקציבי עתק מכספי ציבור והלכה למעשה, תנחל את מדיניות רכש התרופות של המדינה (יפים בהקשר זה דבריו של מר פריזט בעמ' 61 לדות).

²¹ דוח פריזט, לעיל הי"ש 2, בעמ' 62.

²² דוח בלניקוב, לעיל הי"ש 17, בעמ' 12.

²³ פרוטוקול מסי' 76 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20, 7 (30.12.2015).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ה. בשולי הדברים – אך לא בשוליהם – התנהלות משרד הבריאות

67. לפי המתואר במכתבה של החשבת הכללית מיום 15.3.16, התנהלות משרד הבריאות בכל הנוגע להארכת הפטור ממכרז לחברת ישראל מעוותת מיסודה. החל מהגשת בקשות לאישור הארכת פטור ברגע האחרון מבלי שניתן להן כל נימוק; כלה בחוטר שיתוף פעולה עם מהלכים אשר יוזם משרד האוצר לשם שיפור יעילות הרכש למשרד הבריאות עצמו (ובתוך כך ניתן למנות את התנהלותו של משרד הבריאות ביחס לנושא רכש החיסונים) ועד להפעלת לחץ כביר על גורמי קבלת ההחלטות במשרד האוצר על מנת שאלו לא יפעלו לקידום האינטרס הציבורי בנושא.

68. התנהלות זו של משרד ממשלתי מעלה תהיות רבות באשר לאינטרס משרד הבריאות בהארכת הפטור לשרא.

69. נדמה כי די בדברים של החשבת הכללית בנושא על מנת להצביע על מידת החומרה:

"...במסגרת תפקידי, אני בוחנת ומאשרת את כלל התקשרויות הממשלה בפטור ממכרז, בהתאם לגדרש על פי התקנות. התנהלות משרד הבריאות בנושא דנו, הינה חריגה בכל קנה מידה ממשלתי או סביר. התעלמות שיטתית מהנחיות החשב הכללי ומהחלטות ועדת הפטור אינה נצפית במחוזותינו והיעדר שיתוף פעולה גורף ממנכ"ל משרד הבריאות כאמור, תוך התעלמות עקבית מעמדת החשב הכללי באוצר הינו חריג שבחריגים (הדגשה במקור – ה"מ) המצריכה התייחסות חריגה תואמת".

70. נוכח הדברים הקשים, התנועה מבקשת כי היועץ המשפטי לממשלה יבחן את התנהלות משרד הבריאות בנושא, תוך תשומת לב למידת הקשר האישי אשר קיים בין מערך בתי החולים הממשלתיים לגורמי קבלת ההחלטות במשרד הבריאות.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



1. סיכום

71. סיכום של דברים, התנועה מחזקת את ידיה של החשבת הכללית ומברכת על בעין חיובית את עמידתה הנחושה על הצורך לקיים את הוראות החוק. יחד עם זאת, התנועה חולקת על הדרך בה בחרה החשבת הכללית לפעול – להאריך לפרקי זמן קצרים את הפטור ממכרז – אשר יש בה כדי לרוקן את דיני המכרזים הציבוריים, לא פחות מהנתיב של אישור הארכת הפטור לתקופה ארוכה.

72. התנועה ערה לטענות כי אי-הארכת הפטור עשוי להביא לפגיעה באספקת רכש הציוד הרפואי והתרופות למערכת הבריאות הממשלתית, אולם משלא ניתנו כל נימוקים מבוססים לטענות הללו ובפרט משלא נעשתה הערכה של "הפגיעה" אשר עשויה להיגרם לציבור ככל שלא יוארך הפטור ממכרז אל מול הרווח אשר צפוי לצמוח משינוי מבנה מערך רכש הציוד והתרופות למערך תברואות הממשלתי, אין עוררין כי יש לפעול לפי הדין, והדין מחייב אי-הארכת הפטור.

73. נוכח האינטרס הציבורי העצום אשר עומד על הפרק, ובפרט נוכח התקופה הממושכת בה מוארך הפטור ממכרז להתקשרות עם חברת ישראל מבלי שעומדת לו כל הצדקה, התנועה קוראת לחשבת הכללית שלא להאריך את הפטור ממכרז מעבר ליום 24.8.16, המועד שנקבע בהארכה האחרונה.

אין להשלים עם מצב בו החשבת הכללית "נאלצת שוב ושוב" (כדבריה) לחתום על פטור ממכרז להתקשרות עם חברת ישראל, תוך שהיא סבורה כי הארכת הפטור הינה בלתי מוצדקת "בכל היבט של מינהל תקין, תקציב, שיקולי יעילות, חיסכון ושיקופות".

74. משהנושא עומד על שולחנכם מזה מספר חודשים, נודה לקבלת התייחסותכם לטענות המועלות במכתב זה בהקדם האפשרי. במיוחד, נבקש לדעת האם בכוונתכם להמשיך ולהאריך את הפטור לחברת ישראל מעבר ליום 24.8.16, על מנת שנוכל לשקול המשך צעדינו.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלת ומחקר

העתיקים:

מר יעקב ליצמן, שר הבריאות

מר משה בר סימן-טוב, מנכ"ל משרד הבריאות

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارح يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

מדינת ישראל

משרד האוצר - החשב הכללי

תאריך: כ"ו בכסלו התשע"ז
26 בדצמבר 2016
סימוכין: 228220

סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז מיום 26/12/16

משתתפים:

מר יובל רוז, סגן בכיר לחשבת הכללית, יו"ר וועדה
גבי מירב קדם, מנהלת מינהל הרכש הממשלתי, חברת וועדה
עו"ד אסתי פלדמן, הלשכה המשפטית, יועצת משפטית

מוזמנים:

מר נחמיה קינד, סגן בכיר לחשבת הכללית
מר גל לנדו, רפרנט בריאות, ביטוח לאומי וקליטה, אגף החשב הכללי

הנושא: משרד הבריאות

החלטת ועדת המכרזים מיום 29/12/16
נתקבל בוועדת הפטור ביום 01/12/16

בקשה מס': 589864

בקשה לאישור החלטת ועדת המכרזים להתקשרות המשך עם חברת שראל, לצורך ביצוע רכש ואספקה של תרופות וציוד רפואי, לתקופה שמיום 25/12/16 ועד ליום 25/12/19, על פי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג - 1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

חיקף ההתקשרות המבוקש:
₪ 4,020,485,000 כולל מע"מ

החלטת הוועדה:

ממליצים בפני החשבת הכללית על מתן פטור מחובת מכרז להתקשרות עם חברת שראל עבור שירותי ביצוע רכש תרופות וציוד רפואי בלבד (ללא רכש חיסונים, ציוד משקי וציוד ניקיון), על פי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת המכרזים, לתקופה שמיום 25/12/16 ועד ליום 31/12/18, כאשר במהלכה יחויב משרד הבריאות לפרסם, בכל שנה, מכרזים עבור כלל בתי החולים הממשלתיים-כלליים בחיקף שלא יפחת מ-10% מהחיקף הרכש השנתי של כל בתי החולים הממשלתיים-כלליים. כך שבתום שנתיים, עד ליום 31/12/18, יתוחרו כ-20% מכלל רכישות בתי החולים הממשלתיים, המחויבים סך של 230 מיליוני ש"ח מהחיקף הרכש השנתי כפי שמתואר להלן:

1. בתי החולים הממשלתיים-כלליים:

1.1. החל מיום 25/12/16 ועד ליום 31/12/17 פטור בסכום של 1,000 מיליוני ש"ח כולל מע"מ. בתקופה זו על משרד הבריאות לפרסם מכרזים עבור כלל בתי החולים הממשלתיים-כלליים בסכום של 120 מיליוני ₪ כולל מע"מ בנושאים המפורטים בנספח, הכולל את עבודת הצוות שיועבר למשרד הבריאות.

1.2. החל מיום 1/1/18 ועד ליום 31/12/18 פטור בסכום של 890 מיליוני ש"ח כולל מע"מ. בתקופה זו על משרד הבריאות לפרסם מכרזים עבור כלל בתי החולים הממשלתיים-כלליים, נוספים על הסכומים של שנת 2017, בסכום של 110 מיליוני ₪ כולל מע"מ, בנושאים שיבחר המשרד, ובלבד שאושרו על ידי סגן בכיר לחשבת הכללית הרפרנט למשרד הבריאות, לא יאוחר מיום 1/9/17.

2. בתי החולים הפסיכיאטריים, גריאטריים, לשכות הבריאות, מיניסטריון וגזברות אזרית תל אביב:
החל מיום 25/12/16 ועד ליום 31/12/18 פטור בסכום של 320 מיליוני ש"ח כולל מע"מ, וזאת בסכום שהתבקש על ידי משרד הבריאות.

יובהר בזאת כי החלטה זו, לעניין סעיפים 1.2 ו-2, ניתנת על תנאי בכפוף לכך שמשרד הבריאות יפרסם מכרזים במתווה המפורט בסעיפים 1.1 ו-1.2 להחלטת הוועדה. לא פעל משרד הבריאות כאמור בסעיף 1.1 או בסעיף 1.2, יראו את הפטור הקבוע בסעיף 1.2 כאילו לא ניתן ואת הפטור הקבוע בסעיף 2 כאילו לא ניתן, וזאת ביחס לתקופה שלאחר 31/12/17.

יודגש כי אישור פטור זה הינו עבור רכישת ציוד רפואי ותרופות בלבד. רכישת ציוד אחר, כגון: חיסונים, ציוד משקי, ציוד ניקיון וכד', אינו חלק מבקשת פטור זו, וככל והמשרד מעוניין לרכוש זאת באמצעות שראל, עליו להגיש בקשת פטור נפרדת.

סגן בכיר לחשב הכללית, יעביר למשרד הבריאות את נספח עבודת הצוות על מנת שהמשרד יוכל להיערך ליישום החלטות ועדת הפטור נשוא בקשה זו. הנספח לא יפורסם באופן פומבי.

הערות ונימוקים:

1. המשרד מבקש להאריך את ההתקשרות עם חברת ישראל פתרונות לוגיסטיים ומוצרים לרפואה מתקדמת בע"מ (להלן - החברה או ישראל), עבור שירותי ביצוע רכש תרופות וציוד רפואי, בסכום של 4,002,485 אלש"ח כולל מע"מ, החל מיום 25.12.16 ועד ליום 25.12.19, וזאת בהתאם לתקנה 3(ב)(4) לתקנות חובת המכרזים, לצורך ביצוע רכש מרכזי של תרופות וציוד רפואי עבור משרד הבריאות ויחידותיו, לרבות בתי החולים הממשלתיים.
2. מציב פירוט היקפי הפטור המבוקשים כפי שעולה מבקשת המשרד:

היקף הפטור המבוקש (מיליוני ש"ח)				
סה"כ	25.8.18-31.8.19	25.8.17-31.8.18	25.8.16-31.8.17	
3,520	1,231	1,173	1,116	בתי"ח כלליים
113	40	38	36	בתי"ח גריאטריים
124	43	41	39	בתי"ח פסיכיאטריים
247	87	82	78	לשכות הבריאות ומיניסטריון
4,003	1,401	1,333	1,269	סה"כ

3. היסטוריית ההתקשרות עם החברה וכן התנהלות משרד הבריאות בעניין הפטור שבנדון עד למועד אישור הפטור הקודם, נסקרה ביתר פירוט בהחלטת ועדת הפטור שניתנה ביום 23 באוגוסט 2016 (להלן - החלטת ועדת הפטור האחרונה).
4. בהחלטת ועדת הפטור האחרונה נקבע כי המשך ההתקשרות עם החברה לתקופה של 4 חודשים, עד ליום 24.12.16 מאושר בכפוף לביצוען של ארבע אבני דרך. אבן הדרך הראשונה היא העברת נתוני הרכש והמכר של חברת ישראל לאגף החשב הכללי, בהתאם לפורמט שהוסכם בין משרדי האוצר והבריאות, עד ליום 30 בספטמבר 2016. נכון ליום החלטת פטור זו, הנתונים המבוקשים טרם הועברו לאגף החשב הכללי על אף שהתקבלו במשרד הבריאות.
5. בנוסף ובמסגרת הנחיית ועדת הפטור לביצוע שלוש אבני הדרך הנוספות, שעיקרן היה גיבוש מתווה ופרסום לוחות זמנים לחוצאת מכרזים עבור כלל בתי החולים הממשלתיים-כלליים, הוקם צוות באגף החשב הכללי (להלן - הצוות) אשר הסתייע ביועצים חיצוניים בעלי רקע מקצועי בתחומי רכש ציוד רפואי ותרופות, ניהולי ויכולת להובלת רפורמות משמעותיות במשרדי הממשל, וניסיון בניהול מכרזי רכש ולוגיסטיקה מורכבים לרבות בקופות החולים ובבתי חולים ממשלתיים וכן יועצים מקצועיים מתחום רכש ציוד רפואי ותרופות. הצוות סיים את עבודתו בהתאם להנחיית ועדת הפטור וגיבש מתווה לחוצאת מכרזים עבור בתי החולים הכלליים-ממשלתיים (להלן - בתי החולים) בהיקף של כ-120 מיליוני ש"ח.
6. גיבוש המתווה הסתמך על נתוני רכש תרופות וציוד רפואי לשנת 2015 כפי שהועברו על ידי רוב בתי החולים, פגישות שנערכו בין נציגי הצוות לבין שחקנים מרכזיים בשוק, ביניהם נציגי בתי חולים ממשלתיים וציבוריים, אנשי מקצוע בתחום זה (רוקחים, ספקים ומנהלי רכש) ותוצאות הליך R.F.I שפורסם על ידי אגף החשב הכללי בנושא. עקרונות הפעולה שעל פיהם גיבש הצוות את המתווה, היו בראש ובראשונה שמירה על בריאות הציבור ועל אספקה שוטפת וסדירה של תרופות וציוד רפואי למערכת הבריאות הממשלתית.
7. אשר על כן חמליץ הצוות לבצע את המכרזים לפריטים שעבורם ניתן להבטיח שמירה (ואף שיפור) של סטנדרט השירות המקצועי הניתן לבתי החולים וכן במוצרים שיש בהם פוטנציאל מובהק לשיפור היעילות הכלכלית, וכל זאת תוך שמירה על שרשרת האספקה הקיימת (שימור מצב קיים), על מנת לחקל על בתי החולים את החסתגלות לשינוי.
8. נמסר לוועדה שלקראת סיום עבודת הצוות, הובא לידיעתו (לידיעת הצוות) כי מנכ"ל משרד הבריאות הורה לבתי החולים שלא לשתף פעולה עם נציגי אגף החשב הכללי. למרות זאת, הצוות מציין כי הצלחת לסיים עבודתו כנדרש.
9. תוצרי עבודת הצוות, לרבות עקרונות הפעולה, פירוט שמי של המוצרים ברמת מק"ט שלדעת חברי הצוות הוצאתם למכרז מרכזי בשלב הראשון יכולה להביא לחיסכון כלכלי ניכר תוך שמירה על אספקה סדירה של תרופות וציוד רפואי ואף שיפור סטנדרט השירות, אומדנים נדרשים, פוטנציאל לחיסכון וכן תכנית פרטנית לפרסום המכרזים המצורפים כנספח להחלטה זו. מר נחמיה קינד, סגן בכיר לחשב הכללית, בחוות דעתו מיום 25/12/16 מבקש שלא לפרסם בפומבי את המלצת הצוות, שכן יש בה מידע שעלול לחשוף סודות מסחריים של המשרד ולפגום באינטרס הציבורי ככל שמתחרים פוטנציאליים יחשפו אליו טרם הוצאת המכרזים (נקודות חוזקה וחולשה של הממשלה בהוצאת המכרזים, עקרונות תחרות וכו'). הצוות מציין כי אף גיבש מסמכי מכרז מלא לרכישת ואספקת תרופות ספציפיות בסכום של כ-22 מיליוני ש"ח שעבורם יכול משרד הבריאות לפרסם מכרז כבר בימים הקרובים. הצוות מציין כי יעדכן את משרד הבריאות בעבודתו על מנת שהמשרד יוכל להיערך ליישום החלטות ועדת הפטור נשוא בקשה זו.

10. יצוין כי, ביום 14 בנובמבר 2016 התקיימה אצל החשבת הכללית ונציגיה, ישיבה עם מנכ"ל משרד הבריאות וראשת חטיבת בתי החולים במהלכה הוצגה עבודת הצוות למנכ"ל משרד הבריאות מתוך רצון לקבל שיתוף פעולה מלא מהמשרד (לקראת הדיון הנוכחי בהארכת הפטור ממכרו עם חברת שראל). בהמשך לישיבה זו הועברה למנכ"ל משרד הבריאות רשימה של קבוצות הפריטים שעבורם נמצא שקיימים יתרונות בהוצאתם לרכש ישיר על ידי המשרד. החשבת הכללית הבהירה כי אגף החשב הכללי ישמח לסייע ככל הנדרש למשרד הבריאות על מנת להוציא לפועל, פעילות הכרחית זו באופן אחראי, מדוד ובשיתוף פעולה מלא. יחד עם זאת, נמסר לוועדה שמנכ"ל משרד הבריאות בחר להתעלם מהצעה זו, ולדעת הצוות, בבקשת המשרד להמשיך עם המצב הקיים, ניכר כי אין למשרד רצון לשותף פעולה וכי אין הוא מעוניין לבחון את יעילות רכש התרופות והציוד הרפואי כפי שנדרש מהוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו בבחינת מכלול השיקולים בעת מתן פטור ממכרז.

11. מסקנות עבודת הצוות, שגובשו למרות הקשיים שניסה משרד הבריאות להערים, מצביעות באופן ברור על קיומם של פריטים בנושאים ספציפיים ובסכום של כ-120 מיליוני ש"ח שקיים פוטנציאל מובהק לתועלת כלכלית בהוצאתם למכרזים כבר בשנה הקרובה וכן פוטנציאל רב באיתור פריטים נוספים בסכומים משמעותיים, זאת מבלי לפגוע באיכות ובטיב אספקת השירותים הניתנים לבתי החולים כיום. במקביל להגברת היעילות הכלכלית, עמידה בהוראות החוק וכללי המינהל התקין.

12. כחלק מעבודת המטה שערך אגף החשב הכללי בשנתיים האחרונות לרבות, מסקנות דו"ח פריזט שהצביעו על הצורך להקים רכש מתחרה, אשר יהווה Benchmark לפעילות שראל, תוצאות פיילוט מכרז החיסונים וכן בהתבסס על תוצאות עבודת הצוות שתוארה לעיל, ותוך בחינת מכלול השיקולים שיאפשרו למשרד הבריאות לפעול בשוויון ובשקיפות בדרך של מכרז, כמתחייב מהוראות חוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 וכללי המינהל התקין, הומלץ לאשר את המשך ההתקשרות עם חברת שראל לתקופה של שנתיים במהלכה יחויב משרד הבריאות לפרסם, בכל שנה, מכרזים בהיקף שלא יפחת מ-10% מהיקף הרכש השנתי של כל בתי החולים הממשלתיים-כלליים. כך, שבתום שנתיים יתוחרו כ-20% מכלל רכישות בתי החולים הממשלתיים-כלליים, המהווים סך של 230 מיליוני ש"ח מהיקף הרכש השנתי. במתווה של "מפת דרכים" כפי שיתואר להלן. בדרך זו, יתאפשר למשרד הבריאות לפעול בצורה זהירה ומדודה מחד, ובהתאם למסקנות עבודת הצוות מאידך, בהתאם להחלטת ועדת הפטור האחרונה.

13. אשר על כל האמור לעיל, ובשים לב לשמירה על בריאות הציבור והאספקה השוטפת של ציוד רפואי ותרופות למערכת הבריאות, ממליץ מר נחמיה קינד, לתת פטור ממכרז להארכת ההתקשרות עם חברת שראל, עבור שירותי ביצוע רכש תרופות וציוד רפואי בלבד (ללא רכש חיסונים, ציוד משקי, ציוד ניקיון וכד') ובהתאם לתקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים (להלן- התקנות) כמפורט להלן:

א. החל מיום 25/12/16 ועד ליום 31/12/17 פטור בסכום של 1,000 מיליוני ש"ח כולל מע"מ. בתקופה זו יש לחייב את משרד הבריאות לפרסם מכרזים עבור כלל בתי החולים הממשלתיים-כלליים בסכום של 120 מיליוני ש"ח כולל מע"מ בנושאים המפורטים בנספח, הכולל את עבודת הצוות, שיועבר למשרד הבריאות.

ב. החל מיום 1/1/18 ועד ליום 31/12/18 פטור בסכום של 890 מיליוני ש"ח כולל מע"מ. בתקופה זו יש לחייב את משרד הבריאות לפרסם מכרזים עבור כלל בתי החולים הממשלתיים-כלליים, נוספים על הסכומים של שנת 2017, בסכום של 110 מיליוני ש"ח כולל מע"מ, בנושאים שיבחר המשרד, ובלבד שאושרו על ידי סגן בכיר לחשבת הכללית הרפרנט למשרד הבריאות, לא יאוחר מיום 1/9/17.

14. עבור בתי החולים הגריאטריים, פסיכיאטריים, לשכות הבריאות, מיניסטריון וגזברות אזורית ת"א (להלן - יחידות המד האחרות) החל מיום 25/12/16 ועד ליום 31/12/18 פטור בסכום של 320 מיליוני ש"ח כולל מע"מ, וזאת בסכום שהתבקש על ידי משרד הבריאות.

15. סגן בכיר לחשבת הכללית יעדכן את משרד הבריאות בעבודת הצוות על מנת שיוכל להיערך ליישום החלטות ועדת הפטור נושא בקשה זו.

16. מר נחמיה קינד, סגן בכיר לחשבת הכללית משרדים חברתיים, בחוות דעתו מיום 25/12/16, ממליץ לאשר את ההתקשרות בחתניות האמורות.

עו"ד אסתי פלדמן

גבי מרדכי קדם

מר יובל רו

אישור החשבת הכללית:

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב - 1992 (להלן - **החוק**) ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג - 1993 מכוחו (להלן - **התקנות**) קובעים במפורש את עדיפות המכרז הפומבי, גם מקום שהותר לפי התקנות לבצע התקשרויות בדרך של פטור ממכרז, ולאחר בחינת האפשרות לערוך מכרז פומבי. עוד נקבע בתקנות, כי בשורה של החלטות בדבר פטור מחובת מכרז, יינתן אישור ועדת הפטור המרכזית להתקשרות, ובשורה של החלטות נוספות ואחרות, יידרש גם אישור החשב הכללי לפטור כאמור.

סמכות החשב הכללי, כפי שניתנה לו בתקנות כאמור, הינה ייחודית, הן מפני שהינה סמכות סטטוטורית הקבועה בדין, לחשב הכללי בתוקף תפקידו, והן כיוון שמשמעה מתן סמכות כבד-על וכשומר סף על הפעילות הממשלתית בהיבטי רכש.

בבסיס שיקול הדעת של החשב הכללי בקבלת החלטותיו, כאשר הוא בוחן בקשות המשרדים לפטור מחובת מכרז, עומדים מספר עיקרים, ביניהם, שיקולי יעילות, שיקולי חיסכון, שיקולי מנהל תקין, נסיבות מיוחדות וטעמים מיוחדים.

לאחר כמעט שש שנות אישורי פטור ממכרז בממשלה, ואלפי פטורים שעברו תחת עיני הבודנת, אוכל לסכם כי במקרה חריג כמו זה המונח לפני - טרם נתקלתי.

מכתבי ליועץ המשפטי לממשלה מיום 15 במרץ 2016, מפרט את עמדתי ביחס להחלטות פטור ממכרז לחברת ישראל כפי שניתנו. במכתבי האמור, סקרתי את המצב העובדתי, עמדתי המקצועית וכן התייחסתי לבסיס שיקול הדעת שהנחתי עד היום.

יחד עם זאת, אישורי לפטור המונח לפני, מחייב התייחסות נוספת לשיקול הדעת שהביאנו לאשרו.

לכל אורך תפקידי ראיתי עצמי כשומר חסף של הממשלה בביצוע התקציב וההוצאה הממשלתית. ניקיון הפעילות הממשלתית ומינהל תקין הם האורים והחותמים שהנחתי. הסמכויות ואמון הממשלה שניתנו לי כחשבת כללית חייבו אותי לבחון ולאשר את שיקול דעתי ופעולותי מידי יום ובכל החלטה. לא נהגתי קלות ראש בשום החלטה שקיבלתי בתפקידי זה.

נראה, כי אם אפעיל את המנגנונים שהנחו אותי בעבר בקבלת החלטות, באשר לפטור ממכרז, לא אוכל לחתום על פטור זה ולטעון כי הוא עומד בכללי יעילות או חיסכון או אף בכללי מינהל תקין. חמור מכך, אין בידי כחשבת כללית תשתית מקצועית שמאפשרת מתן פטור כאמור. שהרי בכל פעם שאגף החשב הכללי העמיד את השירותים שמשפקת ישראל אל מול תחרות עם אחרים, נמצאו מחירים תחרותיים למחירים שניתנו על ידי ישראל לממשלה.

מצד שני, נתקלתי במצב בלתי סביר, חריג וייחודי שבו משרד הבריאות בוחר לפעול בניגוד להנחיית החשב הכללי בתחומי סמכותי על פי דין. חמור מכך, משרד הבריאות, בהתנהלותו, מנע ומונע בחינה או יצירת חלופה לחברת ישראל. המשרד עשה ועושה כל שביכולתו לטרפד את החלטות ועדת הפטור והחשבת הכללית לרבות הערמת קשיים בלתי סבירים על העברת מידע שהועבר אליו על ידי החברה לאגף החשב הכללי כשמידע זה היה בידיו. על אף האמור, בוצעה באגף החשב הכללי, עבודת מטה מקצועית תוך התייעצות עם מומחים. ממצאי העבודה מראים כי בהחלט ניתן לתחר חלק מן השירותים הניתנים על ידי החברה, בתחומים מסוימים והכל ללא פגיעה בבריאות הציבור, תוך השגת יעדי יעילות וחסכון ושמירה על העיקרון המרכזי לפיו רכישות הממשלה מתבצעות במכרז.

לאחר שקלול מלוא השיקולים ובחינת מלוא התמונה, ביצוע כלל האיזונים וראיית המכלול אני מציגה, במסגרת פטור זה, מפת דרכים מפורטת לתיחור חלק מרכישות בתי החולים הממשלתיים-כלליים מחברת ישראל, תוך קציבת הפטור הנתון לתקופה שלא תעלה על שנתיים שבמהלכן יש למכרז 10%, בכל שנה, כך שבתום שנתיים יתוחרו 20% מרכישות בתי החולים הממשלתיים-כלליים מהחברה, תוך המלצה מפורטת למשרד הבריאות בדבר התחומים שניתן לתחר.

בשלב זה, ולאור התלות שפיתח משרד הבריאות בפעילות החברה, מדובר באחוז סביר הניתן לתיחור על ידי המשרד בתקופת הפטור שניתנה (שנתיים).

כמו כן, הובא לידיעתי מכתבה של הגב' זיוה איגר, מנהלת הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי במשרד הכלכלה המציינת. מהמכתב עולה כי אי מסיירת מידע על ידי משרד הבריאות בהקשר לפעילות חברת ישראל איננה ייחודית רק לאגף החשב הכללי, אלא גם לגורמים נוספים בממשלה. לאור העובדה שהנושא הובא

לידיעתנו רק לאחרונה, לא היה בידנו לטפל בעניין זה במסגרת החלטת ועדת הפטור הנוכחית. משכך, אני סבורה שעל הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי למצות קודם את האמצעים העומדים בידה למוצוי הליכים במקרה של חוסר הסכמה בין גורמי הממשלה. ככל שהדבר לא יצלח, תוכל הרשות לפנות לוועדת הפטור בעניין.

סיכום:

בשל מתן פתרון כאמור וייתודיות הנסיבות, אני סבורה כי אישורי זה עומד בכללי מינהל תקין. החלטה זו הינה חריגה אמנם, אך בנסיבות העניין הינה החלטה מנהלית סבירה אשר אין מטוס מלקבלה. אני רואה בהחלטתי החריגה הזו, כהחלטה מינהלית סבירה לעת הזו ולפרק זמן מוגבל של שנתיים בלבד, ובתנאי שמשדד הבריאות ימלא אחר תנאי ועדת הפטור. מצורפת חתימתי על פטור זה, בכפוף לאמור לעיל ולהחלטת הוועדה.

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


גב' מיכל עבאדייבויאנג'ו


תאריך



משרד הכלכלה והתעשייה
 והשירות לרשומות ערוץ ושיחוף פעולה תעשייתית

13/12/2016

דחוף

לכבוד

גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו

החשבת הכללית

שלום רב,

הנדון: רכש גומלין ברכש ציוד רפואי, תרופות ושירותים רפואיים נוספים ע"י חברת "שראל"

אני פונה אליך בכובד כאחראית על תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג – 1993 וכגורם המאשר מתן פטור מחובת מכרז למשרדי הממשלה על פי התקנות, כדלקמן:

תקנות חובת המכרזים (חובת שיתוף פעולה תעשייתי), התשס"ז-2007, שמכוחן פועלת הרשות לשיתוף-פעולה תעשייתי במשרד הכלכלה והתעשייה אשר אני עומדת בראשה, קובעות, כי כל גוף ציבורי המתקשר עם ספק חוץ, במישרין או בעקיפין, באמצעות רכש טובין שאינם מתוצרת הארץ או באמצעות הזמנת שירותים, מחויב לכלול במסמכי ההתקשרות הנראה בדבר מחויבות ספק החוץ לקיים שתיים תעשייתיים בישראל (רכש גומלין) ב- 20%-35% משווי ההתקשרות.

חובה חוקית זו מתקיימת בכל התקשרות שעולה על 5 מיליון דולר, בין אם בוצעה במכרז, בפטור ממכרז או בכל צורת התקשרות אחרת. כאשר שווי ההתקשרות הינו שווי סך כל התשלומים הכלולים בהתקשרות.

ככל הידוע לנו, משרד הבריאות, בתי החולים וקופות החולים מבצעים רכש במאות מיליוני דולרים מדי שנה. רכש הכולל תרופות, מכשירים ומוצרים רפואיים, שחלק ניכר ממנו מספקי חוץ.

על אף האמור לעיל, קופות החולים ובתי החולים לא מיישמים את החובה החוקית לשיתוף פעולה תעשייתי ברכש אותו הם מבצעים. הסיבה העיקרית שנשמעה מצידם להפרת חובה זו היא כי היות ומרבית הרכש מבוצע דרך "שראל", שהינו גוף פרטי בבעלות ציבורית, יש בכך כדי לנתק את הקשר בין החובות המוטלות עליהן לעצם ביצוע הרכש.

אנו לא מקבלים פרשנות זו. לעמדתנו, עצם הפרטת ביצוע הרכש לחברה חיצונית אינו מייתר את החובה החוקית האמורה אלא רק מחזקה. ממילא אין בהעברת רכש לגוף מבצע מטעם משרד ממשלתי כדי להוות אמתלה להתקשרויות שלא על פי דיני המכרזים. בנוסף, מבחינת חוקית, חברת "שראל" הינה יבואנית של ציוד רפואי ועל כן מחויבת ברכש גומלין כמו כל ספק חוץ.



משרד הכלכלה והתעשייה
 הרשות להשקעות זרות ושיתוף פעולה תעשייתי

במשך תקופה ארוכה אני מנסה להיפגש בנושא עם ראשי מערכת הבריאות, בראשות מנכ"ל משרד הבריאות וכן עם מנכ"ל חברת "ישראל" ואנשיהם, לרבות לצרכי קבלת נתונים, לצערך, ללא הצלחה.

נדוע לי, כי בימים אלו נשקלת הארכת הפטור ממכרז שניתן להתקשרות בין מערכת הבריאות לחברת "ישראל". אבקשך, כי בתוקף תפקידך וכתנאי לאישור הפטור האמור, תיכלל תניה כי הרכש יעשה בכפוף לקבוע בתקנות חובת המכרזים (חובת שיתוף פעולה תעשייתי), התשס"ז-2007 ובפרט חובת ביצוע רכש גומלין.

אבהיר, כי המצב הקיים חייב להיפסק! על משרד הבריאות לוודא קיום ועמידה בדרישות הדין. יש לנו הזדמנות לחולל שינוי גדול, שיחלחל לתעשייה הישראלית. חשוב להבין שהנהגות מפספסו רכש גומלין הן חבורת ישראליות, מקטנות ועד גדולות, במרכז ובפריפריה. אני מבקשת בכל לשון של בקשה את עזרתך בטיפול בסוגיה זו. זמינה לכל שאלה.

בברכה

זיוה איגר

מנהלת הרשות לשיתוף-פעולה תעשייתי
 וקידום השקעות זרות

העתק:

מר נחמיה קינד, סגן בכיר לחשבת הכללית, משרד האוצר