

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

כ"ח אב, תשע"ו 01/09/2016

סומן: כ-60-3551



לכבוד

מר יעקב ליצמן

שר הבריאות

משרד הבריאות

מר משה בר סימן טוב

מנכ"ל

משרד הבריאות

נכבדיי שלום רב,

הנדון: מכתבך אל שר האוצר ביחס להארכת הפטור לחברת "שראל"

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

1. אתמול פורסם בתקשורת כי שר הבריאות פנה במכתב אל שר האוצר, מר משה כחלון, ובו תקף את החלטתה של החשבת הכללית לכלול סייגים בהארכת הפטור ממכרז להתקשרות עם חברת רכש התרופות "שראל". לפי הפרסומים, במכתב זה דרש שר הבריאות להמשיך בהארכת הפטור באופן מיידי ומבלי תנאים.¹
2. הארכת הפטור ממכרז להתקשרות עם חברת שראל אינה עומדת, מזה שנים רבות, בתנאים המפורשים שקובע החוק. עמדנו על כך בפירוט במכתב אשר נשלח העתק ממנו למשרד הבריאות, ומצורף גם כעת כנספח.
3. לפיכך, נדהמנו לראות כי במכתבו, הלכה למעשה, דורש שר הבריאות מהחשבת הכללית לעבור על החוק.
4. נזכיר, כי פטור מהתקשרות באמצעות מכרז הינו בגדר חריג לכלל הקובע חובת התקשרות באמצעות מכרז כאשר מדובר ברכש ממשלתי. לצערנו, נראה כי משרד הבריאות מתעלם מכך שפטור כזה אמור להינתן בנסיבות חריגות בלבד, ורואה כמובן מאליו את הפטור שניתן להתקשרות עם שראל זה קרוב ל-20 שנים. יתר על כן, הפטור ממשיך להינתן חרף התנהלותה הפסולה של החברה, חוסר השקיפות בו היא מתאפיינת וסירובה לשתף פעולה עם רשויות המדינה במספר אירועים שונים, תוך הפרה בוטה של החוזה בינה לבין המדינה.
5. נדגיש כי לעמדתנו אף ההארכה הנוכחית שניתנה, על אף התנאים שנכללו בה, הינה בלתי חוקית, וגם אינה מוצדקת, בשל התנהלותה הקלוקלת של שראל; עם זאת, היינו מצפים ממשרד הבריאות לתמוך במהלך זה של החשבת הכללית ואף לשבח אותה על כך שלראשונה, מזה שנים נקבעו סייגים בפטור שניתן, אשר מטרתם לייעל את הרכש ולעבור, בהדרגה, לפעול בהתאם לדרישות החוק.

¹ ספי קרופסקי "ליצמן נגד האוצר: ההחלטה בעניין שראל – סיכון חיי אדם" כלכליסט (31.8.2016).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



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

ההאשמה של השר, כך לכאורה לפי הפרסומים, כי פעולותיה של החשבת הכללית התבצעו בצורה חד צדדית ובחוסר תום לב מצידה, הינה חסרת בסיס, שכן, תנאים אלו נקבעו לאחר תקופה ממושכת בה התריעה החשבת הכללית על הפגמים ולאחר שלא נראה שיתוף פעולה מספק לתיקון הליקויים מצדם של חברת ישראל ומשרד הבריאות. והנה אף שר הבריאות במכתבו, כפי שפורסם, מודה בכך שיש לבצע שינויים בפעולת החברה, ובדומה לכך הצוות שמונה לבדיקת החברה מטעם משרד הבריאות, בראשותו של מר רם בלניקוב, מצא אף הוא ליקויים בפעולתה.

7. כיצד, אם כן, מצפה משרד הבריאות כי יתבצעו שינויים בפעולתה של חברת ישראל אם באותה נשימה הוא דורש כי יוארך הפטור שניתן לה ללא תנאים, ובאופן מיידי? **טוב עשתה החשבת הכללית שבפעם הראשונה זה שנים נקטה צעד אקטיבי לטובת התייעלות הרכש, אף כי לעמדת התנועה, מדובר במעט מידי בפרט ביחס למשך הזמן הארוך בו פטור זה ניתן בניגוד לדין.**

8. עוד נציין כי שר הבריאות טוען במכתבו כי הנתונים בנושא הרכש הועברו למשרד האוצר; למיטב ידיעתנו, על סמך הנאמר בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה בהשתתפות מנכ"ל משרד הבריאות שהתקיים לפני חודש, הרי שלאורך שנים לא הועבר מידע כלל, ורק בעת האחרונה הועבר מידע חלקי בלבד.


9. אבן הדרך הראשונה שהציבה החשבת הכללית במסמך הארכת הפטור הייתה קבלת המידע המלא, בהתאם לסיכום בין המשרדים. מכל מקום, התנגדותכם לקביעת אבן הדרך לעניין העברת המידע הינה תמוחה ביותר. לא למותר לציין כי לא מדובר בקניינה הפרטי של חברת ישראל, אשר מחויבת להעבירו לידי המדינה.

10. צר לנו על כך שמשרד ממשלתי מבכר תמיכה בחברה פרטית על פני תמיכה באינטרס הציבורי, ובעשותו כן מתחבא מאחורי סיסמאות ריקות מתוכן על פגיעה כביכול בבריאות הציבור. האינטרס הציבורי מצביע בבירור על ההכרח לתמוך בהתייעלות ההתקשרות ובשקיפות המידע הציבורי, ובייחוד כאשר מדובר בהתקשרות שעלותה מיליארדי שקלים מהקופה הציבורית.

11. לפיכך, אנו קוראים למשרד הבריאות לחזור בו מעמדתו ומדבריו ולשתף פעולה עם אגף החשבת הכללית במסגרת אבני הדרך שנקבעו במסמך הארכת הפטור. שיתוף הפעולה מתחייב מכוח האינטרס הציבורי ועל מנת להבטיח כי התקשרות מכספי ציבור תיעשה כדין, ביעילות ובשקיפות.

12. נודה לטיפולכם המהיר.

בכבוד רב,


נילי אבן-חן, עו"ד

מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר


גל קויטי

רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

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



תאריך: כ"ז סיון, תשע"ו 3/7/2016

סומן: כ-60-3551

לכבוד	גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו
מר אביחי מנדלבלויט	החשבת הכללית
היועץ המשפטי לממשלה	משרד האוצר
משרד המשפטים	ירושלים
ירושלים	

נכבדיי שלום רב,

הנדון: דרישה להימנע מהארכה נוספת של הפטור ממכרז

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

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 ישראל" או "החברה"), אשר מוענק למשרד הבריאות מזה קרוב לעשרים שנה, שלא כדין. הענקת פטור ממכרז, הינה בגדר החריג לכלל לפיו על כל התקשרויות המדינה חלה חובת קיום מכרז ציבורי. בהתאם לכך, ברי כי הארכת פטור שכזה, צריכה להיעשות במשורה ובהתאם לתנאים הקבועים בדיון.

ההתקשרות עם חברת ישראל 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 ישראל 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 למנופול לסחוט את רשויות המדינה, תוך קיפוח בריאות הציבור וקופת המדינה.

א. עיקרי הדברים

1. חברת ישראל 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' יפא 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



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 שראל, 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 שראל, דבר אשר הקשה באופן משמעותי על עבודת הוועדה.
7. למרות העובדה שחוסר שיתוף הפעולה מהווה הפרה 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 שראל אינה עומדת בהוראות הדין ומשכך, איננה חוקית.
9. יודגש כי התנועה ערה לכך שחשבת הכללית סבורה אף היא כי הארכת הפטור נגועה בקשיים משמעותיים ומבקשת לברכה בכל הנוגע לפעילותה החשובה בנושא. אולם, לא ניתן להסכין עם התנהלותה של שראל, ובייחוד לא ניתן להפוך את הוראות הדין לפלסטר; משעה שההתקשרות עם חברת שראל 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 יותזקו בידי עמותה 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 שמחזיקה בכל מניות חברת שראל (אשר נוסדה כשנה לאחר מכן, בשנת 1995). הוזה 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 מידע ומחקר בכנסת, "ביטול הפטור מחובת מכרז למשרד הבריאות ולארבעה בתי-חולים ממשלתיים לרכישה מחברת שראל" I (2006) (להלן: "מחקר המממ"); ד"ר שלומי פריזט "בחנינת רכש התרופות והציוד הרפואי במערכת הבריאות הממשלתית" 8 (אפריל 2016) (להלן: "דיוח 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 7.8.05.

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 זליכה, 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 מנגנוני 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 חניית 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 ש.ס.

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

⁶ מחקר המממ, לעיל ח"ש 2, בעמ' 3-4.

⁷ ש.ס, בעמ' 4-5.

⁸ ש.ס, 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 בחברה.⁹
14. נוכח פרסום הנושא, ביום 13.3.2007 פנתה התנועה לרשם העמותות דאז, עו"ד ירון קינדר, בבקשה כי יעביר לידיה את ממצאי תקירתו בנדון.
15. יוער כי לצד פנייה זו, ביום 5.6.2007, פנתה התנועה אף למנכ"ל משרד הבריאות דאז, פרופ' אבי ישראלי, 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 המופעלים 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 למכתבת, 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 השיבה 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 ביתר, 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 ההסכם האמור – לפעול ליישומן המלא".
19. ביום 10.12.2008 השיב רשם העמותות לפניות 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 שההליך 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 ביקורות 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 לזנות 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 החסכם 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 הי"ש 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, חוסכם כי על חברת ישראל 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 ממכרז למשך שלוש וחצי שנים, עד ליום 31.12.13 (תקופת פטור ארוכה ביחס לתקופות הפטור הקודמות אשר נעו על הטווח 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 ממכרז לחברת ישראל לתקופות קצרות.

25. במהלך שנת 2014, מינתה החשבת הכללית צוות לבחינת הליך הרכש בראשות ד"ר שלומי פריזט ונציגי משרד הבריאות והאוצר, במטרה לבחון את מודל ההפעלה של החברה, מידת יעילותה וחלופות אפשרויות לאופן ביצוע הרכש 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 יעכבה 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 בהתנחלותה של ישראל, 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 בשוליהם, יצוין כי סוגיית 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 סוכל). כמו כן, במהלך השנים 2014–2016, סוגיית הארכת הפטור לשאר שבה ונידונה בוועדות שונות בכנסת בין השאר נוכח עבודת הבדיקה של ועדת פריזט וחילוקי הדעות 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 החתקשרות 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 לנחל את כספו ביעילות תוך הקפדה על ערך השוויון, ניקיון כפיים ושמידה 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 תריג, לפיו בהתקיים 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 תקופת, מזה כבר קרוב לעשרים שנה, הפטור ממכרז לחברת שראל. 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 היסכון 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 כמצביה 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 היסכון ויעילות. שלישית, נדרש כי ינתן אישור מאת החשבת הכללית, בנסיבות מיוחדות, ומטעמים מיוחדים שיירשמו.

(ראו בהקשר זה עת"ם (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"ם (תי"א) 38793-13 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 מתן פטור ממכרז מהווה תריג לכלל, יש לפרשה בצמצום. יפיע 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 תריגים לחובת המכרז בצמצום ולחקפיד כי פטור ממכרז יקבע בהליך הולם ורק כאשר קיימת הצדקה עניינית לכך".

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

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 בהקשר של חובת עריכת מכרז לשם מינוי למשרה ציבורית, אולם נדמה כי ערכם יפה אף לעניינו.

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 הורג 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

14. התנאים להארכת פטור ממכרז לא מתקיימים בעניינה של ישראל

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

44. ראשית, ההתקשרות עם חברת ישראל עתה, בשנת 2016, איננה זהה 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 לשנה¹², 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 ח"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 ישראל עומד על פי שניים, מההיקף ההתקשרות המקורי.

47. לא זו אף זו, אף מבחינת טיב השירותים אשר מספקת ישראל, 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 הבדל משמעותי בין ההתקשרות המקורית אשר אושרה לפני כעשרים שנה, להתקשרות אשר עומדת על הפרק כעת ולכן אין זה חוקי לעשות שימוש בתקנה 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 ישראל. התנועה סבורה כי מחקרים אלו מהווים אינדיקציות מספקות לכך שאין כל הצדקה להפעיל את החריג לכלל, אשר כאמור לעיל, אחד התנאים להפעלתו הוא היותו נדרש מטעמי יעילות.

50. ניצנים ראשונים של ספק בדבר מידת יעילותה של חברת ישראל 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 "ישראל" 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 ח"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 משראל 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 ששארל אף שחקנית בשוק הפרטי (קרי, מבקשת לספק את שירותיה אף לבתי החולים וקופות החולים הפרטיות), היא מצויה במעין ניגוד עניינים מובנה, אשר מונע מהספקים המתקשרים עמה להציע לה מחירים משתלמים, פן היא תהווה מתחרה שלהם בשוק הפרטי.¹⁸

56. לבסוף, לפי הדוח, רווחיה של העמותה המחזיקה בשארל 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 תחית 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 יהב לעובדי המדינה (עת"ם (י-ם) 459/06 בנק יהב 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 והאוצר ובתי החולים הממשלתיים" 15-16 (מרץ 2016) (להלן: "דוח בלניקוב").

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

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



24. התנהלותה הנפסדת של חברת ישראל מחייבת שלא להאריך את הפטור ממכרז

58. התנועה סבורה כי התנהלותה הנפסדת של חברת ישראל 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 ישראל, 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 ישראל פועלת במחשכים ובחוסר שקיפות.

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

"...לצערי הרב בשנה האחרונה, הופתעתי לגלות כי החברה אינה מוכנה לשתף פעולה עם הצוות שהוקם על ידי החשבת הכללית לבצע בחינה של רכש התרופות 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 גיסינונות 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 דירקטוריון 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. ישראל 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. הווה אומר, פעילותה של ישראל בהיקפה הנוכחי והתנהלותה הבלתי-שקופה, מתקיימת אך ורק בזכות הפטור ממכרז שניתן לה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



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 החברה בשנת 2010 התחייבה החברה לשתף פעולה עם הליכי פיקוח של הממשלה ולהעביר את כל המסמכים והנתונים שזו תדרוש. במובן זה, התנהלותה של ישראל 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 ממכרז, אשר השימוש בו צריך להיעשות במשורה ובמקרים בהם ראוי והולם לחרוג מהדין.

64. עוד יודגש כי חוסר שיתוף הפעולה של ישראל 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 ממכרז).

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. משאילו פני הדברים, ונוכח התנהלותה של שראל, אשר מסרבת לשתף פעולה עם מהלכי הביקורת הראויים שמשרד האוצר מבקש לקדם, יש לפעול לאי-הארכת הפטור ממכרז שניתן לה. אין לחסכן עם התנהלותה של שראל; לא ייתכן שחברה 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 לדוח).

²¹ זוח פריזט, לעיל ח"ש 2, בעמ' 62.

²² זוח בליקוב, לעיל ח"ש 17, בעמ' 12.

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



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 שראל מעוותת מיסודת. החל מהגשת בקשות לאישור הארכת פטור ברגע האחרון מבלי שניתן להן כל נימוק; כלה בחוסר שיתוף פעולה עם מחלכים 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 לנדרש על פי התקנות. התנהלות משרד הבריאות בנושא דנן, הינה חריגה בכל קנה מידה ממשלתי או סביר. התעלמות שיטתית מהנחיות החשב הכללי ומהחלטות ועדת הפטור אינה נצפית במחוזותינו והיעדר שיתוף פעולה גורף ממגבל משרד הבריאות כאמור, תוך התעלמות עקבית מעמדת החשב הכללי באוצר הינו חריג שבחריגים (הדגשה במקור – הו"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. סיכומם 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 לחיגרם לציבור ככל שלא יוארך הפטור ממכרז אל מול הרווח אשר צפוי לצמות משינוי מבנה מערך רכש הציוד והתרופות למערך הבריאות 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 ושקיפות".

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

העתקים:

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
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