

## ניגוד עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות

### תקציר

עובד ציבור עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית, כאשר עניין שהוא מופקד עליו בתוקף תפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. מערכת הנורמות הנוגעת לאיסור מצבים של חשש לניגוד עניינים בשירות המדינה נסמכת על מקורות אחדים, ובהם: כללי הצדק הטבעי, ההלכה הפסוקה, הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), הוראות תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"מ), כללי האתיקה לעובדי מדינה שקבעה נציבות שירות המדינה ופרסמה בשנת 1987, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלים פנים-משרדיים, וכן יחסי האמון השוררים בין העובד לבין הציבור, שמהם נובע כי יש לעובד חובות מסוימות כלפי הציבור. מקורות נוספים שעליהם מבוסס האיסור הם כללי מינהל תקין וחובת ההגינות ותום הלב<sup>1</sup>.

לאור מערכת הנורמות האמורה בחן משרד מבקר המדינה בחודשים יוני-אוגוסט 2006 את הדרך שבה טיפלו גופים אחדים במערכת הבריאות בנושא ניגודי עניינים בתחום הרכש, וכיצד פעלו במקרים שבהם הועלה חשש לניגוד עניינים. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות; בשתי קופות חולים: שירותי בריאות כללית, מכבי שירותי בריאות; ובמרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא.

### ניגודי עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות

עובד שתפקידו לרכוש מוצרים ושירותים חייב לנהוג בנאמנות כלפי ארגונו ולייצג את האינטרסים של הארגון בלבד. עליו להקפיד לרכוש לפי כללים ברורים, כדי שלא ייקלע למצב של ניגוד עניינים. מערכת הנורמות מטילה איסור כולל, והיא חלה גם על העוסקים ברכש. עם זאת, אין הנחיה מפורשת בנושא הרכש.

תחום הרכש במשרד הבריאות: משרד הבריאות (להלן - המשרד) רוכש שירותים כמו ניקיון, אבטחה, כביסה, יועצים, הסעות, הסעדה ועוד. הרכש נעשה בשביל המשרד ויחידותיו, כולל בתי החולים הממשלתיים<sup>2</sup>. ברכש עוסקת ועדת מכרזים משרדית שחברים בה עובדים בכירים במשרד. על חברי ועדת המכרזים חלות הוראות התכ"ם בנוגע לרכישת טובין, שירותים ועבודות, ומכוחן עליהם להימנע מלהשתתף בדיון בוועדה אם יש להם עניין אישי בו.

מצב של ניגוד עניינים עלול להיווצר כאשר עובד יחידה כלשהי מנסה לקדם עניין שנוגע לו אישית, כגון רכש מקרוב משפחה או רכש לצרכיו האישיים, והוועדה אינה יודעת על כך.

1 עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מאי 2006.  
2 בעסקות בסכומים גבוהים מאלה שיש לבתי החולים הרשאה לעשות בעצמם, הכול כמפורט בחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

נמצא שהחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל) ואף המשרד לא קבעו נוהל הקובע כללים בתחום הרכש, למרות הרגישות המיוחדת הכרוכה בו ביחס לניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשב"ל, האחראי למימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, ניהול כספי המדינה ועוד, יקבע כללים למניעת ניגוד עניינים בנוגע לכלל העובדים העוסקים ברכש במשרדי הממשלה, נוסף על הוראות התכ"ס החלות על חברי ועדות מכרזים. ראוי לשקול לכלול בכללים את החובה לחתום על הצהרה תקופתית בדבר הזיקות שבין העובד, קרובי משפחתו או מכריו, ובין הספקים ונותני השירותים הרלוונטיים לרכש של המשרד. כמו כן יש לשקול לחייב את העובד להודיע על כל שינוי במצבו או במצב של קרוב משפחתו או של אדם אחר הפועל מטעמו, שעלול להעלות חשש לניגוד עניינים בין מקום העבודה לבינו. כל אימת שיעלה חשש לניגוד עניינים, יובא העניין לטיפול היועץ המשפטי של המשרד, והוא יבחן אם אכן קיים חשש כזה ואילו צעדים יש לנקוט כדי למנוע מצב כזה.

בעקבות הביקורת הודיע החשב"ל כי הוא מאמץ את ההמלצה לקבוע כללי פעילות לכל העובדים העוסקים ברכש במשרדי הממשלה.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש במרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא: בית חולים ממשלתי הוא יחידת סמך והתקשי"ר חל על עובדיו. לפי סעיף 8 לתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות)<sup>3</sup>, התשס"ב-2002, על עובדי תאגיד בריאות חלות הוראות פרקים 40-47 בתקשי"ר, בהתאמות המתחייבות, למעט סעיפים שפורטו בתקנות. מכוח זה חלים גם האיסורים לפעול בניגוד עניינים. בית חולים ותאגיד בריאות מהווים יחד מרכז רפואי ממשלתי.

המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא (להלן - המרכז הרפואי) הוא המרכז הרפואי הגדול בארץ. הוא רוכש שירותים, ציוד ועבודות בשביל בית החולים ובשביל תאגיד הבריאות שלידו. היקף הרכש השנתי של המרכז הוא כ-300 מיליון ש"ח, וברכש עוסקים יותר מ-20 עובדים.

בשנים האחרונות טיפלה הנהלת המרכז הרפואי במצבים של ניגוד עניינים שבהם היו שני עובדים בכירים בתחום הרכש. כל אחד מהם דיווח על ילדו העובד בחברה העשויה להיות קשורה עם המרכז הרפואי. יוצא אפוא, שלהנהלת המרכז הרפואי נודע על ניגודי עניינים אפשריים של העובדים רק כאשר הם דיווחו על כך מיוזמתם. אולם בהיעדר הוראות ונהלים ייחודיים לעובדים העוסקים ברכש, וכל עוד העובד אינו מדווח, אי אפשר לדעת אם יש ניגוד עניינים.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש בשירותי בריאות כללית (להלן - הכללית) נעשה לפי נוהל מיוני 1999 (להלן - נוהל התקשרויות) המפרט את העקרונות להתקשרויות. מנכ"ל הכללית מינה ועדות מכרזים ארציות ומקומיות בכל אחד מבתי החולים שלה ובמחוזותיה. בוועדות המכרזים חברים 120 בעלי תפקידים בכירים בכללית. בשנים 2003-2005 היה תקציב

3 תאגיד בריאות מוגדר בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כדלקמן: "עמותה, אגודה שיתופית, חברה, או כל גוף משפטי אחר הכשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות, המוכר שירותי בריאות בתוך בית חולים ממשלתי או תוך שימוש במתקני בית חולים כאמור". תאגיד בריאות פועל לפי כללים שנקבעו בתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות), התשס"ב-2002.

הרכש השנתי של הכללית, כולל תרופות, ריאגנטים, ציוד רפואי, בינוי והצטיידות, 3-3.5 מיליארד ש"ח.

ביוני 1999 קבע היועץ המשפטי של הכללית נוהל "מניעת ניגוד אינטרסים". לפי העקרונות המפורטים בנוהל זה, נאסר על עובד הכללית לקיים קשרי עבודה עסקיים עם גורמי חוץ שאליהם קשורים הוא, קרוב משפחתו או אדם אחר הפועל מטעמו, ללא חתימה על טופס "הצהרה בדבר ניגוד אינטרסים" (להלן - טופס הצהרה) וללא אישור הממונים. כל מי שמכהן בוועדת משא ומתן, בוועדת מכרזים, בוועדה אחרת או בגוף כלשהו, הדנים או מחליטים מטעם הכללית בנוגע להתקשרות עם גורם חיצוני, חייב למלא טופס הצהרה, גם אם לדעתו אין מצב של ניגוד עניינים בינו ובין הכללית.

נמצא שעד למועד עריכת הביקורת, איש מחברי ועדות המכרזים לא חתם על טופסי הצהרה. ביוני 2006, בעקבות הביקורת, החלו רכזי ועדות המכרזים הארציות להחתיים את חברי הוועדות על טופסי הצהרה. אולם עד מועד סיום הביקורת לא חתמו חברי ועדות המכרזים המקומיות של מחוזות הכללית ושל בתי החולים שלה על טופס הצהרה.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש במכבי שירותי בריאות: מרבית הרכישות במכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי) נעשות באמצעות אגף הרכש. ההוצאה השנתית של מכבי על רכישת ציוד משקי, מחשוב, ציוד רפואי, תרופות, מוצרי בריאות ושירותים שונים היא כ-1.6 מיליארד ש"ח. עד למועד סיום הביקורת לא קבעה מכבי נוהל בעניין מניעת ניגודי עניינים אפשריים. בנוהל כזה מן הראוי לפרט באילו נסיבות יש מצבים של ניגוד עניינים, ומה הם הצעדים שאפשר לנקוט למניעתם. העובדים המעורבים ברכש והעובדים המכהנים בוועדת המכרזים גם לא הונחו להצהיר אם יש ניגוד עניינים בעבודתם אם לאו.

ניגוד עניינים מוסדי: לעתים למכהן בתפקיד מסוים בארגון עשוי להיות עניין בתחום שהוא מופקד עליו, עניין שאינו עולה בקנה אחד עם טובת הארגון כולו. לדוגמה, מנהל אגף שעובד עם ספק שירות מסוים, יעדיף, מטעמי שלו, להמשיך לעבוד עמו ולא עם ספקים אחרים, אף שייתכן שהם יספקו את השירות במחיר זול יותר.

הבדיקה בכללית ובמכבי העלתה שהנושא לא הוסדר: נוהל "מניעת ניגוד אינטרסים" בכללית אינו עוסק בנושא זה, ובמכבי לא היה נוהל בנדון.



על העוסקים ברכש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם חלה מערכת של נורמות למניעת ניגוד עניינים כמפורט בתקשי"ר, בהוראות התכ"ם ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. מערכת זו קובעת איסור כללי להימצא במצב של ניגוד עניינים. משרד מבקר המדינה המליץ שהחשב הכללי האחראי למימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, ניהול כספי המדינה ועוד, יקבע כללים למניעת ניגוד עניינים בנוגע לכלל העובדים העוסקים ברכש במשרדי הממשלה, נוסף על הוראות התכ"ם החלות על חברי ועדות מכרזים.

בשירותי בריאות כללית היה נוהל בנוגע למצב של ניגוד עניינים, אולם הכללית לא פעלה לפיו. ראוי שהכללית תסדיר את נושא ניגוד העניינים על כל צדדיו, החל בניגוד עניינים מוסדי בכלל וכלה בנוגע לעוסקים ברכש בפרט. במכבי שירותי בריאות נמצא שלא היו כללים ונהלים בנוגע למניעת ניגוד עניינים. לאחר מועד סיום הביקורת קבעה מכבי נוהל בנדון.

יישום ההמלצות ופעולות למניעת ניגוד עניינים יסייעו לשפר את פעולות משרדי הממשלה ומוסדות שלטוניים לקדם את מטרותיהם ולהגביר את אמון הציבור בהם.