**התקשרות עם חברה לניהול ביטוח הבריאות של העובדים בנציגויות בארצות הברית**

**הגוף המבוקר: משרד החוץ**

ליקוי מס' 11 תוקן. ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 186.

**ליקוי**

1. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות על פיו מסדירים את ההליך שלפיו על משרדי ממשלה לרכוש שירותים מספקים. בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן-תקנות חובת המכרזים), נקבע שבנסיבות מסוימות אפשר להתקשר בחוזה לרכישת שירותי ביטוח בהליך של מכרז סגור, שבו על המזמין לפנות למספר ספקים ולקיים ביניהם תחרות לבחירת הספק המתאים. כמו כן נקבע שלקראת המכרז יש להכין, בין היתר, כתב דרישות או מפרט, אומדן של ההוצאה הצפויה וטיוטת חוזה ולקבוע את התנאים להשתתפות במכרז. המשרד ביקש הצעות משתי חברות אמריקניות ומהחברה הישראלית אולם לא הכין את שנדרש בתקנות חובת המכרזים.

**מעקב**

1. עבור שירותי בריאות לעובדים המקומיים הישראלים (להלן עמ"י) ולשליחים יצא המשרד למכרז פומבי אשר פורסם בעיתונות בתאריך 5.7.2010. במקביל פועל המשרד לאפשר לעובדים המקומיים הזרים (להלן עמ"ז) ביטוח רפואי נפרד בארה"ב. העמ"זים זכאים כבר היום לבחור חברת ביטוח עצמאית בהשתתפות המשרד בעלות הפרמיה.

**ליקוי**

2. בחוק נקבע כי הדרך הראויה והנכונה להתקשר עם ספק לקבלת שירותים היא באמצעות מכרז. דרך זו מטרתה להבטיח הזדמנות שווה לכל המעוניין להשתתף במכרז ולהבטיח שייבחר הספק המתאים ביותר, במחיר הראוי ביותר ותוך מקסימום התועלת הכלכלית. בחירת חברה לביטוח בריאות של עובדי המשרד בחו"ל יכולה להיעשות גם באמצעות מכרז סגור - פנייה למספר ספקים ותחרות ביניהם. התברר שהמשרד התקשר עם חברה ישראלית לניהול ביטוח הבריאות לשליחים לפי תקנת פטור שאינה מתאימה, ואילו לגבי עמ"י ועמ"ז - שלא על פי דיני המכרזים.

על המשרד להקפיד שכל התקשרות עם גוף חיצוני תיעשה על פי כל דין. מהתנהלות המשרד עולה חשש להעדפה מגמתית של החברה הישראלית בניגוד לדינים.

**מעקב**

2. משרד החוץ פרסם כבר מכרז פתוח.

**ליקוי**

3. הוראות התקנון מתייחסות לחברת ביטוח ולתשלומי פרמיה ואינן מתייחסות לאפשרות של ביטוח השליחים באמצעות חברה לניהול שירותים רפואיים. על המשרד להתאים את התקנון להסדרי ביטוח הבריאות השונים.

**מעקב**

3. פורסם השנה מכרז לביטוח רפואי ולא לניהול ביטוח רפואי. לאור זאת אין צורך לשנות את התקנון.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 182.

**ליקוי**

4. לדעת משרד מבקר המדינה, נוסח תקנה 14 מלמד כי היא נועדה לשימוש עצמי בנציגות או בסניף ולהתקשרות בעלת אופי מקומי. לגבי החוזים לניהול הסדרי הביטוח - מהות העניין, מורכבותו, היקף ההתקשרות ותחולתו מבחינת מספר הנציגויות ומספר המבוטחים הופכים את השימוש בתקנה זו לבלתי סביר. מן הראוי שהשימוש בתקנה זו יוגבל רק למקרים שבהם אין הצדקה להליך תחרותי של ממש ואין בו תועלת.

**מעקב**

4. שליחים ועמ"י: המכרז החדש פורסם בתאריך 5.7.10. ביחס לעמ"זים: בחירת חברת ביטוח אמריקאית נתונה בידי העמ"זים. משרד החוץ פועל לקבלת הצעות מחיר מחברות אמריקאיות מקומיות.

ראה הערות רה"מ 60 ב' עמ' 182.

**ליקוי**

5. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ היה לעגן בכתובים את ההליך שהתקיים בינו לבין שלוש החברות כדי להבטיח שקיפות והקפדה על סדרי מינהל תקין בהליך הגשת ההצעות. אם היה בכוונתו לבצע התמחרות, היה עליו להודיע על כך מראש לחברות.

**מעקב**

5. פורסם מכרז פומבי בישראל. בהתאם, יתקיים הליך שוויוני ושקוף בין כל משתתפי המכרז.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 182.

**ליקוי**

6. לדעת משרד מבקר המדינה, משרד החוץ לא היה צריך להסתמך בעניין קביעת החוקיות על עורך דין מטעם החברה הישראלית שהוא בעל עניין ויש לו מחויבות וחובת נאמנות לחברה הישראלית שהיא צד לחוזה והיא מועמדת לספק את שירותי הביטוח. היה על המשרד לבדוק סוגיה זו באמצעות היועצים המשפטיים שלו.

**מעקב**

6. בעקבות הביקורת, מחלקת משפט מלווה כבר את כל תהליך בחירת ספק ביטוח הבריאות.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 183.

**ליקוי**

7. המשרד החל בהליך של מכרז סגור, אולם ועדת המכרזים לא בדקה את הצעותיהן של החברות למתן השירותים הרפואיים לעמ"י ולעמ"ז ולא אישרה את בחירת החברה הישראלית, כפי שנעשה בהסכם השליחים וכמתבקש מחוק חובת המכרזים והתקנות על פיו. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להקפיד שכל התקשרות עם גוף חיצוני תידון בוועדת המכרזים, ובהתאם לנסיבות יינתן פטור ממכרז על פי כל דין. יתר על כן, התנהלות המשרד בהליכי ההתקשרות עם החברה הישראלית בחוזה השליחים ובחוזה עמ"י ועמ"ז מעלה חשש להעדפה מגמתית של החברה, בניגוד לדינים.

**מעקב**

7. המשרד מקפיד כבר על טיפול שוויוני על בסיס נתונים ברי השוואה, על מנת לאפשר לוועדה לבחון את ההצעות ללא ההעדפה למציע זה או אחר.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 183.

**ליקוי**

8. המחלקה המשפטית, שהייתה אחראית לבחינת סעיפי חוזה עמ"י ועמ"ז ולאישורו, לא נתנה את הדעת לכך שחלק מהסעיפים בחוזה החלים על העמ"ז מחילים דינים ישראליים על אזרחים אמריקנים; סעיפים אלה אינם סבירים ואינם עולים בקנה אחד עם הוראות התקנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמחלקה המשפטית תבדוק היטב את החוזה שייחתם בעתיד בעניין ביטוח הבריאות של העמ"ז כדי לוודא שסעיפיו סבירים ומתיישבים עם הוראות התקנון ועם הדין המקומי.

**מעקב**

8. בחירת ספק שירותי ביטוח בריאות לעובדים ישראליים (שליחים ועמ"י) הינו נפרד כבר מההליך לבחירת ספק שירותי ביטוח בריאות לעמ"ז, בארה"ב. עבור עמ"זים נבחנות חברות אמריקאיות בלבד ולכן אין חשש שיוחל באופן זה או אחר הדין הישראלי עליהם.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 184.

**ליקוי**

9. בדצמבר 2008 התקיים דיון בוועדת המכרזים על התקשרות עם מועמד יחיד לייעוץ בביטוח. שכרו הוערך בפחות מ-43,000 ש"ח אולם לא הוצגו לוועדה שלושה ספקים לפחות או חוות דעת של גורם מוסמך שאין שלושה ספקים כאלה. הוועדה בחרה בו ונימקה זאת בהיותו בעל מומחיות וניסיון שצבר במשרד הביטחון ולכן סברה שהעסקתו תזרז את הכנת המכרז לביטוח בריאות של השליחים. בביקורת התברר כי לפני חתימת חוזה עמ"י ועמ"ז ב-2007 אותו יועץ המליץ בחוות דעת שנתן למשרד להתקשר עם החברה הישראלית, ולמרות זאת מפרוטוקול הישיבה עולה שהוועדה לא הביאה בשיקוליה עניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהיועץ המליץ בעבר למשרד על החברה הישראלית, וכיוון שהמשרד החליט לבחון מחדש את ההתקשרות עם החברה הישראלית היה על ועדת המכרזים לבחון קבלת חוות דעת מקצועית ממומחה נוסף. כמו כן, פעולת הוועדה בלא שבחנה אפשרות להעסקת יועצים נוספים, בניגוד להוראות תכ"ם, מנעה הליך תחרותי וגם אפשרות לבחור את היועץ המתאים ביותר.

**מעקב**

9. היועץ לביטוח רפואי, למד מקרוב את הצרכים ואת הנתונים של המשרד. החלפתו ביועץ אחר, תגרום לעיכוב ממשי בקידום ההליך המכרזי ולכן, בנסיבות אלה, יש להמשיך ולהעסיקו עד לגמר ההליך. בתום המכרז לבחירת חברת ביטוח, יהיה מקום לצאת למכרז מסודר לבחירת יועץ ביטוח רפואי.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 185.

**ליקוי**

10. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להימנע מהליקויים שעליהם הצביע, על משרד החוץ לבדוק היטב את חלופות הביטוח לקראת ההתקשרות לביטוח בריאות של כל העובדים בארה"ב ולהיערך לכך מבחינה כספית, ארגונית ומשפטית לפני קבלת החלטה על החלופה. על המשרד להנחות את עובדיו לקיים התייעצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים לפני ההתקשרות עם גוף חיצוני.

**מעקב**

10. המלצות הביקורת כבר אומצו.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 185.

**ליקוי**

12. הבדיקה העלתה שהקונסוליה ומטה המשרד לא בדקו ולא אימתו באופן שיטתי את המידע שבדוחות שהעבירה אליהם החברה הישראלית על דרישות השליחים, העמ"י והעמ"ז לקבל שירותים רפואיים ועל התשלומים עבור שירותים אלה. המשרד גם לא בדק ברשומות החברה את העברת התשלומים לספקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר בקרה ופיקוח על ההוצאות בגין השירותים והתביעות הרפואיות שעליהם דיווחה החברה הפך שניים מהיתרונות העיקריים שלה - מתן שירותי ניהול בעברית והיכולת לקיים עליה בקרה ביתר קלות משום שהיא פועלת בארץ - לחסרי משמעות.

**מעקב**

12. המידע שמעבירה החברה הישראלית על דרישות השליחים עמ"י ועמ"ז לקבלת שירותים רפואיים ועל התשלומים עבור שירותים אלו נבדק ומתבצע על פי דוח המתקבל מחברת הניהול. בעקבות המכרז החדש לא תצטרך יותר הקונסוליה לבדוק את התשלומים שכן מדובר בחברת ביטוח ובתשלום פרמיה קבוע.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 186.

**ליקוי**

13. על המשרד לשלם את ההוצאות הרפואיות על פי תנאי החוזים עם החברה הישראלית ולוודא שהעובדים שדרישותיהם להחזר הוצאות על טיפולים רפואיים נדחו, שילמו את חובם לספקים.

**מעקב**

13. העובדים מקבלים את חשבוניות התשלום על השירותים הרפואיים ישירות מהספקים. אין בידי המשרד אמצעי אכיפה שכן הגבייה מתבצעת באמצעות הספק מול העובד. המשרד מקבל מידע על תביעות פתוחות באמצעות מערכת חדשה של חברת הניהול. לאחר פנייה של העובד למשרד בנושא, מנחה המשרד את העובדים להסדיר חובם לספק או לחילופין ובמקרים מיוחדים, פועל  לקבלת אישורים חריגים לתשלום על-ידי קרן ריפוי. למשרד לא ידוע על תביעות פתוחות שלא ניתן להן מענה. עם הוצאתו לפועל של מכרז הביטוח יתייתר הנושא, שכן העובדים ישלמו ישירות לספק ויקבלו החזר מחברת הביטוח בהתאם לקריטריונים.

**ליקוי**

14. מבדיקת ריכוז הדוחות שהעבירה החברה הישראלית למטה המשרד ולקונסוליה בשנים 2007 ו-2008 עולה כי שיעור ההנחות הממוצע שעליו דיווחה היה גבוה מ-50%. כלומר על המשרד יהיה לשלם לה מענק הצטיינות בגין שנים אלה. עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת שום גורם בקונסוליה או במשרד לא בדק ולא אימת את שיעור ההנחות שעליו דיווחה החברה כדי לקבוע אם יש לדרוש ממנה החזר מדמי הניהול או אם יהיה על המשרד לשלם לה מענק הצטיינות ולכן לתקצב אותו. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ ליצור מנגנון פיקוח הולם על הדיווחים ולבדוק את נתוני ההנחה מדי שנה כדי לוודא אם שיעור ההנחה הממוצע הוא יותר או פחות מ-50%, ובהתאם לתוצאות הבדיקה עליו להיערך מבחינה תקציבית לתשלום מענק הצטיינות לחברה הישראלית או לדרוש החזר מדמי הניהול.

**מעקב**

14. הליך זה אינו קיים במכרז החדש.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 187.

**ליקוי**

15.באוקטובר 2009, מועד סיום הביקורת, היה משרד החוץ בעיצומה של בדיקת ביטוח הבריאות לעובדים בארה"ב. עליו להביא בחשבון את הממצאים שעלו בדוח זה וליישם את ההמלצות בעניין זה בכל התקשרות עתידית. ראוי שמשרד החוץ יבחן את יתר חוזי ההתקשרות שלו לביטוח בריאות לעובדי שאר הנציגויות בחו"ל בהתאם לנאמר בדוח זה.

**מעקב**

15. כל הנציגויות, למעט בגרמניה ובצרפת, שם קיים ביטוח מקומי, מבוטחות בקרן הריפוי ולא באמצעות חוזי התקשרות חיצוניים.

המלצות הביקורת כבר מיושמות וכן ייושמו בעתיד בגרמניה וצרפת עם פקיעת תוקף החוזים הקיימים.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 187.