

מדינת ישראל

משרד האוצר

חטיבת נכסים רכש ולוגיסטיקה - מינהל הרכש הממשלתי

נתוני הרכש הממשלתיים לשנת 2016

רקע:

מינהל הרכש הממשלתי בחשב הכללי מתכבד להציג בפרסום זה את נתוני הרכש של משרדי הממשלה¹ (להלן: הרכש הממשלתי) לשנת 2016. פרסומי מינהל הרכש הממשלתי מאפשרים ללמוד על הליכי והיקפי הרכש של משרדי הממשלה, לרבות הליכי התקשרות המבוצעים בפטור ממכרז, בכפוף לחוק חובת המכרזים ולתקנותיו.

מהו רכש ממשלתי:

הרכש הממשלתי הוא נדבך מרכזי בפעילות משרדי הממשלה. למעשה, כמעט כל פעילות ממשלתית תלויה בביצוע רכש של טובין או שירותים. התקשרות עם ספקים לביצוע רכש נעשית בכפוף לחוק חובת המכרזים. האתגר המרכזי העומד בפני הממשלה בנושא הרכש הממשלתי הוא כיצד להבטיח קיומו של הליך שוויוני ושקוף, ובד בבד להבטיח יעילות ושמירה על יכולת הביצוע של הממשלה.

מתודולוגיה (הסברים והגדרות):

על מנת לנתח את אופן ההתקשרות של משרדי הממשלה, נדרש להבחין בין התקשרות המבוצעת בהליך תחרותי ושוויוני, לבין התקשרות אשר אינה מקיימת הליך כאמור. מקובל להתייחס אל התקשרות אשר אינה מקיימת הליך תחרותי כהתקשרות בפטור ממכרז. אולם, בחינה של עילות הפטור אשר נקבעו על ידי המחוקק מראה, כי בנוסף להליך תחרותי פתוח (מכרז פומבי) ולהתקשרות בפטור, קיימים בתקנות הליכים תחרותיים נוספים.

העילות להתקשרות בפטור או באמצעות הליך תחרותי אשר אינו מכרז פומבי מפורטות בסעיפים 3, 4 ו-5 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

נוסף על כך, בהוראה מינהלית אשר פרסם אגף החשב הכללי כהנחיה למשרדי הממשלה (הוראת תכ"ם) נקבעו מקרים בהם התקנות מתירות התקשרות בפטור ממכרז, אך ההוראה המינהלית מחייבת את קיומו של הליך תחרותי לבחירת זוכה.

בניתוח הרכש הממשלתי אנו נתייחס כ"פטור" אך ורק להתקשרויות אשר אינן כוללות קיומו של הליך תחרותי לבחירת ספק.

¹ מוצגים נתוני משרדי הממשלה אשר פועלים באמצעות מערכת מרכב"ה (המערכת התפעולית והכספית הרוחבית של הממשלה) ולמעט גופים ביטחוניים, בתי החולים הממשלתיים, *משרד מבקר המדינה ומשרד החוץ. * כמו כן, הוחרגו ממסמך זה, נתוני התקשרויות בהיקף של 17.6% מסך הרכש הממשלתי, וזאת משום העובדה כי נתונים אלו מחייבים ביצוע טיוב ידני של אלפי נתונים – התקשרויות אלו סווגו במערכות על ידי המשרדים כ"אחר". אנו צופים כי נתון זה יקטן משמעותית בפרסומים עתידיים. בוצעה דגימת נתונים שהוחרגו, ונמצא כי היקף התקשרויות בפטור אינו חריג ביחס לכלל הנתונים.
*עודכן ביום 28.10.2018

מלבד הליכים תחרותיים והליכים שאינם תחרותיים ("פטור"), מבצעת הממשלה התקשרויות עם גופים ציבוריים. בסיס הייחודיות של התקשרויות אלה הינו בבחינת היותן התקשרויות עם גופים שחלה עליהם חובת המכרזים. **אנו נציג התקשרויות אלו כ"התקשרויות ציבוריות", יחד עם סעיפים כגון התקשרות עם גוף שחלה עליו חובת מכרז ומענקים לגופים ציבוריים.**

התקשרויות הממשלה- נתוני מרכב"ה

ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי כולו בשנת 2016, מתוך נתוני ההתחייבויות במערכת מרכב"ה עמד על כ- 32 מיליארד ₪. בנתונים שלהלן, בוצע פילוח כמפורט לעיל, על פי סיווג אופן הרכישה שהוזן על ידי המשרדים בעת הקמת ההתקשרויות במערכת.

- הליכים תחרותיים פומביים- מסומנים בכחול
- הליכים תחרותיים אחרים- מסומנים בתכלת
- התקשרויות ציבוריות- מסומנות בירוק
- התקשרויות בפטור- מסומנות באדום

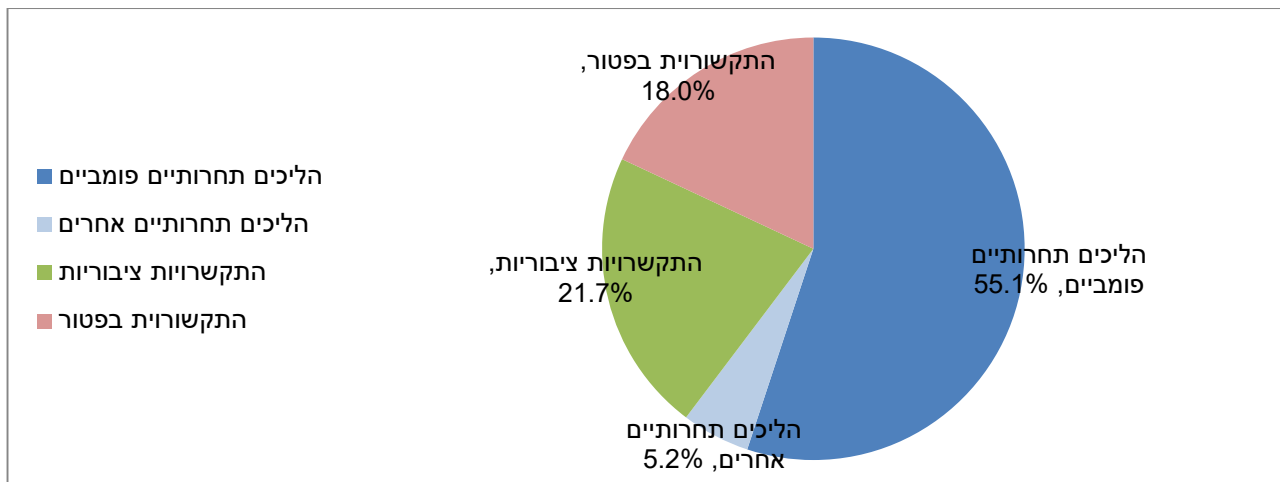
טבלה מס' 1: פילוח הרכש הממשלתי על פי אופן ההתקשרות בהיקף כספי לשנת 2016

| היקף כספי | | | |
|----------------------------|---------------------------------|---|-------------------------|
| אחוז מסך התקשרויות ללא אחר | היקף התקשרות לשנת 2016, באלפי ₪ | הערות לסיווג | סיווג אופן רכישה |
| 35.1% | 9,274,780 | מכרז פומבי | הליכים תחרותיים פומביים |
| 10.7% | 2,835,964 | מימוש זכות ברירה | הליכים תחרותיים פומביים |
| 9.3% | 2,445,513 | הקצאת משאב בהליך פומבי | הליכים תחרותיים פומביים |
| 1.9% | 498,370 | התקשרות בפטור- בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ₪ | הליכים תחרותיים אחרים |
| 2.0% | 516,563 | התקשרות בפטור- מכרז סגור | הליכים תחרותיים אחרים |
| 1.4% | 366,049 | התקשרות בפטור- התקשרות עם מומחים | הליכים תחרותיים אחרים |
| 3.5% | 920,172 | התקשרויות בפטור- מענקים | התקשרויות ציבוריות |
| 2.6% | 674,776 | התקשרויות בפטור- תשלומי חובה | התקשרויות ציבוריות |
| 15.6% | 4,135,811 | התקשרויות בפטור עם גופים החבים במכרז | התקשרויות ציבוריות |
| 2.0% | 540,101 | התקשרויות בפטור עם גופים בעלי אופי מיוחד ² | התקשרויות בפטור |
| 0.0% | 11,162 | פטור- בטחוני | התקשרויות בפטור |
| 6.6% | 1,746,841 | פטור- התקשרות המשך | התקשרויות בפטור |
| 0.2% | 43,339 | פטור- מינוי חברים בוועדות | התקשרויות בפטור |
| 1.1% | 296,309 | פטור- מקרקעין | התקשרויות בפטור |
| 7.8% | 2,064,747 | פטור- סיווגים נוספים ³ | התקשרויות בפטור |
| 0.2% | 62,597 | פטור- תרופות ומחקר מדעי | התקשרויות בפטור |

² כולל את התקנות הבאות: 3(6) התקשרות עם תאגיד להעברת מטלות, 3(18) התקשרות עם הקרן הקיימת לישראל וג'וינט ישראל בתנאים מסוימים, 3(19) רבתי- התקשרויות עם הסוכנות היהודית וההסתדרות הציניית ומוסדותיהם, קרן היסוד- המגבית המאוחדת בתנאים מסוימים.

³ כולל את התקנות הבאות: 3(11) ענייני תרבות ואמנות, 3(12) התקשרות של לפ"ם, 3(2) התקשרות דחופה למניעת נזק של ממש, 3(28) - נסיבות מיוחדות 3(29) ספק יחיד, 3(30) מיזם משותף, 3(31) - התקשרות עם תושב חוץ, 3(14) מתן אשראי או קבלתו 23(ב) - לא הוגשה כל הצעה במכרז

תרשים מס'1: פילוח הרכש הממשלתי על פי אופן ההתקשרות, היקף כספי, שנת 2016



טבלה 1 מפרטת את סוגי ההתקשרויות השונות אשר מהוות רכש על פי תקנות חוק חובת המכרזים.

תרשים 1 מציג מבט כולל על סוגי ההתקשרויות ברכש הממשלתי.

ניתן לראות כי המכרז הפומבי, כהגדרתו בחוק, מהווה 35% מסך ההיקף הכספי הממשלתי לשנת 2016, כאשר ההליכים

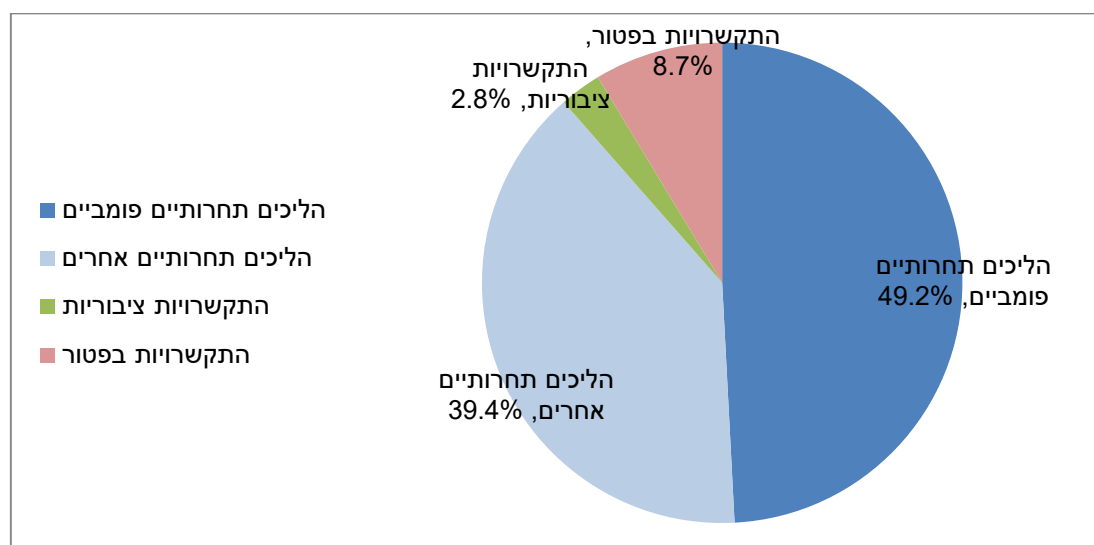
התחרותיים הפומביים בכלל, מהווים 55.1% מכלל ההתקשרויות במונחי היקף כספי לשנת 2016.

ניתן לראות בטבלה כי 21.7% מכלל הרכש הממשלתי הינו עבור גופים אשר הם לכשעצמם חייבים בחובת המכרז, כלומר, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים, עיריות וכדומה. בעוד שעל פי החוק והתקנות גרידא, הליכי הפטור מהווים 44.9% מכלל ההתקשרויות, לאור הניתוח אשר מובא לעיל, נתון ההתקשרויות בפטור מתוך מכלל ההתקשרויות במונחי היקף כספי לשנת 2016 עומד על 18% בלבד. נתון זה כ"פטור" כולל כאמור אך ורק התקשרויות אשר אינן כוללות קיומו של הליך תחרותי לבחירת ספק.

טבלה מס' 2: פילוח הרכש הממשלתי על פי אופן ההתקשרות בכמויות לשנת 2016

| כמויות | | | |
|-------------------------|--|---------------------------------|----------------------------|
| סיווג אופן רכישה | הערות לסיווג | כמות שורות בהתקשרויות לשנת 2016 | אחוז מסך התקשרויות ללא אחר |
| הליכים תחרותיים פומביים | מכרז פומבי | 180,901 | 46.7% |
| הליכים תחרותיים פומביים | מימוש זכות ברירה | 9,233 | 2.4% |
| הליכים תחרותיים פומביים | הקצאת משאב באופן פומבי | 177 | 0.0% |
| הליכים תחרותיים אחרים | התקשרות בפטור - בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ₪ | 137,047 | 35.4% |
| הליכים תחרותיים אחרים | התקשרות בפטור - מכרז סגור | 1,421 | 0.4% |
| הליכים תחרותיים אחרים | התקשרות בפטור - התקשרות עם מומחים | 13,872 | 3.6% |
| התקשרויות ציבוריות | התקשרויות בפטור - מענקים | 1,939 | 0.5% |
| התקשרויות ציבוריות | התקשרויות בפטור - תשלומי חובה | 4,213 | 1.1% |
| התקשרויות ציבוריות | התקשרויות בפטור עם גופים החבים במכרז | 4,699 | 1.2% |
| התקשרויות בפטור | התקשרויות בפטור עם גופים בעלי אופי מיוחד | 580 | 0.1% |
| התקשרויות בפטור | פטור - בטחוני | 126 | 0.0% |
| התקשרויות בפטור | פטור - התקשרות המשך | 5,424 | 1.4% |
| התקשרויות בפטור | פטור - מינוי חברים בוועדות | 3,206 | 0.8% |
| התקשרויות בפטור | פטור - מקרקעין | 489 | 0.1% |
| התקשרויות בפטור | פטור - סיווגים נוספים | 13,452 | 3.5% |
| התקשרויות בפטור | פטור - תרופות ומחקר מדעי | 10,221 | 2.6% |

תרשים מס' 2: פילוח הרכש הממשלתי על פי אופן ההתקשרות, כמויות, שנת 2016



בטבלה 2 ניתן לראות כי 46.7% מכמות ההתקשרויות השנתית הינה במכרזים פומביים, כאשר כלל ההליכים הפומביים מהווים 49.2% בכמות ההתקשרויות לשנת 2016.

כמו כן, ניתן לראות כי 35.4% מכלל כמות ההתקשרויות בממשלה מבוצעות בהליך רכש תחרותי מקוצר של בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ש"ח, אך כאמור במונחי היקף כספי אופן התקשרות זה מהווה כ-2% בלבד. כמות ההתקשרויות בפטור אשר אינן כוללות קיומו של הליך תחרותי לבחירת ספק מהוות 8.7% מכלל ההתקשרויות לשנת 2016.

סיכום:

החשב הכללי רואה חשיבות עליונה בקיומו של הליך רכש שוויוני ושקוף, ומתוך ערכים אלה ביצע מנהל הרכש הממשלתי ניתוח של כלל התחייבויות המשרדים במערכת הכספית הרוחבית של הממשלה (מרכב"ה), אשר מרביתם מפורסמים לציבור כנתונים גולמיים אחת לרבעון באתר היחידה לחופש המידע. ניתוח של הנתונים נועד בראש ובראשונה לאפשר לחשב הכללי לקבל תמונת מצב ברורה אודות הפטורים של הממשלה, במטרה שמשרדי הממשלה יפעלו לצמצום. מניתוח הנתונים אשר הוצג לעיל, ניתן לראות, כי כאשר לוקחים בחשבון את כלל התקנות שאינן ביצוע מכרז פומבי, מהוות ההתקשרויות בפטור 44.9% מכלל ההתקשרויות של משרדי הממשלה, כאשר יותר ממחצית מההיקף הכספי השנתי מכלל ההתקשרויות הממשלה (55.1%) בוצעו בהליך תחרותי פומבי, וזאת במונחי היקף כספי.

ניתוח עומק של תקנות אלה מלמד כי שיעור הפטור דה פקטו (אותם הליכים שאינם כוללים הליכים תחרותיים והתקשרויות עם גופים ציבוריים, כפי שמפורט בפרק המתודולוגיה לעיל) הינו 18% בלבד במונחי היקף כספי, ו-8.7% במונחי כמויות ההתקשרויות.

יודגש בהקשר זה, כי לצורך פרסום נתונים מדויקים ככל הניתן, משרדי הממשלה עומלים רבות על טיוב הנתונים המוזנים באופן שוטף למערכת. טיוב זה, בא לידי ביטוי בצמצום משמעותי בהתקשרויות אשר מסווגות כ"אחר" באופן הרכישה, אשר בתחילת הדרך בשנת 2013 היוו 65% מן הנתונים, וכיום מהווים 17.6% בלבד.