

רכש ממשלתי מעסקים זעירים, קטנים ובינוניים – שנת 2017

רקע

אגף החשב הכללי מייחס חשיבות רבה לשילוב ועידוד עסקים זעירים, קטנים ובינוניים ברכש הממשלתי. מטרה חשובה זו באה לידי ביטוי, בין היתר בהוראות מינהל אשר פורסמו על ידי מינהל הרכש לאורך השנים, וכן בסעיף ג2. לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 (להלן: "החוק" או "חוק חובת המכרזים") ובהמלצות ארגון ה-OECD¹, הקובע כי ראוי שהממשלה תפעל באופן אקטיבי על מנת לאפשר לעסקים זעירים, קטנים ובינוניים להשתתף בהתקשרויותיה. חשוב לציין כי יש שונות גדולה בהגדרות עסקים זעירים, קטנים ובינוניים בין מדינות שונות, וכי ההגדרה המשמשת את החוק הישראלי שמרנית יחסית לעולם. כך לדוגמה, הגדרות האיחוד האירופי לעסק בינוני הוא עסק המעסיק עד 250 עובדים, או שהמחזור הכספי שלו הוא עד 50 מיליון יורו. לעומת ההגדרה הישראלית לפיה עסק בינוני מעסיק עד 100 עובדים או בעל מחזור כספי עד 100 מיליון ₪. בנוסף, רק כמחצית ממדינות ה-OECD אכן מודדות את השתתפותם של עסקים זעירים, קטנים ובינוניים ברכש הממשלתי.

אי לכך, ולפי חוק חובת המכרזים, על משרדי הממשלה לבחון בכל התקשרות כיצד ניתן לשלב עסקים זעירים, קטנים ובינוניים. בנוסף, משרדי הממשלה נדרשים לפרסם באופן שנתי נתונים על אודות התקשרויותיהם עם עסקים זעירים, קטנים ובינוניים. הפרסום הראשון הנדרש בחוק הוא עד ליום ה-31/03/2019, לגבי נתוני הרכש הממשלתי מעסקים זעירים, קטנים ובינוניים בשנת 2018. בכוונת מינהל הרכש הממשלתי לסייע למשרדים לעמוד בדרישות החוק, ולפרסם נתונים אלו עבור המשרדים באופן מרוכז.

מינהל הרכש הממשלתי, תחת אגף החשב הכללי, בשיתוף עם אגף הכלכלן הראשי, מתכבדים לפרסם פרסום ראשון זה, בנוגע לנתוני הרכש הממשלתי מעסקים זעירים, קטנים ובינוניים לשנת 2017, הכולל ניתוח מצרפי של כלל משרדי הממשלה.

הגדרת גודל העסק

הגדרת "עסק" בחוק חובת המכרזים: "עסק זעיר, קטן או בינוני" – עסק זעיר, עסק קטן, או עסק בינוני שהוא עוסק פטור, עוסק מורשה או מוסד כספי, כהגדרתם בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, למעט תאגיד שבידי רשות מקומית לפחות מחצית מהון או מחצית מכוח ההצבעה בו וחברה כהגדרתה בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001.

גודל העסק בחוק חובת המכרזים מוגדר באמצעות שני תנאים – מספר המועסקים ומחזור כספי שנתי. על מנת שעסק יחשב זעיר/קטן/בינוני, עליו לעמוד בלפחות אחד מבין שני התנאים, כדלהלן:

גודל עסק	מספר מועסקים	מחזור כספי שנתי
עסק זעיר	עד 5	עד 2 מיליון ₪
עסק קטן	6 עד 20	מעל 2 מיליון ועד 20 מיליון ₪
עסק בינוני	21 עד 100	מעל 20 מיליון ועד 100 מיליון ₪
עסק גדול*	מעל 100	וגם מעל 100 מיליון ₪

*ההגדרה הינה שירית, ואינה מופיעה בחוק.

¹ OECD (2018), SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en>

אגף הכלכלן הראשי

אגף החשב הכללי

חטיבת מקרו ותחזיות

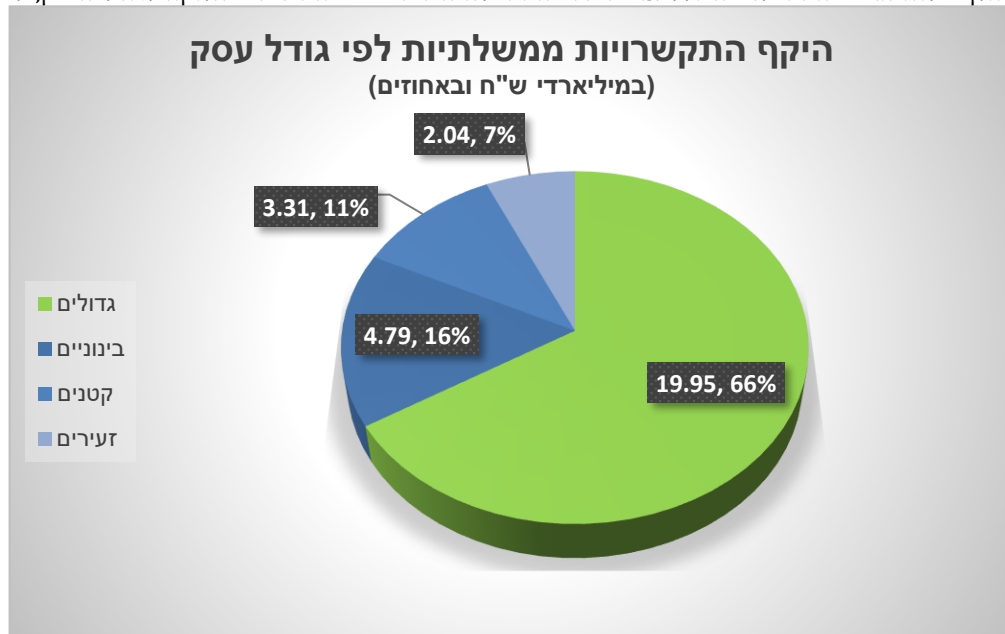
חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה

מתודולוגיה

הנתונים במסמך זה הם מתוך מערכת ה-ERP מרכב"ה (להלן: "המערכת"), אשר הינה המערכת התפעולית הכספית הרוחבית המשמשת את כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, למעט משרד החוץ, מבקר המדינה, גופים ביטחוניים (משטרה, משרד הביטחון ונוספים) ובתי החולים הממשלתיים. הרכש ונתוניו מוזנים למערכת זו על ידי עובדי משרדי הממשלה השונים, והניתוח אשר יובא להלן בוצע על פי המידע הקיים במערכת. בכל התקשרות המוזנת למערכת, קיים מספר הח"פ של הספק, וכן שווי ההתקשרות. הנתונים המוצגים הינם מתוך המודול הלוגיסטי של המערכת, אשר היקפם הכולל עומד על כ-50 מיליארד ש"ח. ההתייחסות בניתוח הינה לנתוני הרכש הממשלתי בלבד כהגדרתו לעיל, ללא פעילויות שאינן מהוות רכש כדוגמת העברות תקציביות ותשלומי חובה כגון ארנונה וחשמל, אשר נכללים גם הם בתוך המודול הלוגיסטי. בהתאם לכך, הרכש הממשלתי עומד על כ-34 מיליארד ש"ח.

הצגת הנתונים

להלן פילוח הרכש הממשלתי הכולל את משרדי הממשלה העובדים עם המערכת בחלוקה לגודל העסק, לשנת 2017:



חרישים 1: רכש ממשלתי מעסקים זעירים, קטנים ובינוניים, לשנת 2017

בתרשים 1 ניתן לראות כי כ-20 מיליארד ש"ח, המהווים כשני שלישי מההיקף הכספי שנותח בוצעו מעסקים גדולים, ושליש בוצע מעסקים זעירים, קטנים ובינוניים, על-פי הפירוט הבא: 4.8 מיליארד ש"ח, המהווים כ-16% מההיקף התקשרויות הממשלה, בוצעו עם עסקים בינוניים, 3.3 מיליארד ש"ח, המהווים כ-11% בוצעו עם עסקים קטנים, וכ-2 מיליארד ש"ח, המהווים כ-7% מהרכש הממשלתי, בוצעו עם עסקים זעירים.

אגף הכלכלן הראשי

אגף החשב הכללי

חטיבת מקרו ותחזיות

חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה

נספח א – הרחבה על-אודות המתודולוגיה

אופן זיהוי העסקים בוצע כדלהלן:

1. תחילה הוצלבו מספרי הח"פ עם רשימת הח"פ במאגר החברות לשנת 2015, לפי נתוני רשות המיסים. אותרו 9,020 חברות אשר הרכש מהן מסתכם לכ-24.9 מיליארד ₪, כך שכ-76% מסך הרכש שזוהו.
2. מספרי הח"פ שלא אותרו בשלב הראשון, הוצלבו עם מאגר החברות לשנת 2014. אותרו 1,304 חברות נוספות אשר הרכש מהן מסתכם לכ-4.6 מיליארד ₪, כך שכ-14% נוספים מסך הרכש שזוהו.
3. יתר מספרי הח"פ, אשר מתייחס לעוסקים מורשים, הושווה לנתוני העוסקים המורשים של רשות המיסים לשנת 2015. אותרו 7,013 ח"פ נוספים אשר הרכש מהם מסתכם לכ-518 מיליון ₪ ועוד 108 ח"פ שאותרו במאגר 2014 שסך הרכש מהם עומד על 5.8 מיליון ₪. סך הרכש מעוסקים מורשים שהצלחנו לאתר – 7,121 ח"פ, וסכום של 524 מיליון ₪, כך שכ-2% נוספים מסך הרכש שזוהו.
4. סה"כ, כאמור, אותרו 17,445 מספרי ח"פ, אשר הרכש מהם היה בסך של כ-30 מיליארד ₪.

הנתונים במסמך הם נתונים מצרפיים עבור כל ח"פ, כפי שהללו הוזנו למערכת מרכב"ה בשנת 2017. בשנה זו, כלל משרדי הממשלה הנכללים במסד הנתונים התקשרו עם 27,588 ספקים שונים, בהיקף של 34.2 מיליארד ₪. מתוך כלל הספקים הנ"ל, עבור 26,085 ספקים הוזן במערכת מספר במבנה תקין (כלומר מספר בן תשע ספרות, וללא תווים שאינם ספרות, כגון אותיות באנגלית או מקפים), ועבור 1,503 ספקים הוזן מספר שאינו במבנה תקין. הרוב המכריע של הספקים בעלי המספר הלא תקין הם ספקים מחו"ל, וסך שווי ההתקשרויות עם ספקים אלו עומד על 1.5 מיליארד ₪. ניתוח הנתונים כולל 26,085 מספרי ח"פ תקינים, ואגף הכלכלן הראשי ביצע הצלבה עם נתונים על אודות גודל העסקים. סך הכל אותרו 17,445 מספרי ח"פ, אשר הרכש מהם היה בסך של כ-30.1 מיליארד ₪, כלומר זוהו כ-67% ממספרי הח"פ שהוזנו למערכת מרכב"ה כמספרים מהם בוצע רכש. המספרים שזוהו אחראים כאמור לכ-30.1 מיליארד ₪, והנתונים בממסך המתייחסים לסך הרכש מתייחסים לנתון זה.

כאמור, עקב בדיקת מספרי הח"פ במאגרים משנת 2014-2015, חלק ממספרי הח"פ לא זוהו, ולכן לא היה ניתן לסווג את הרכש מעסקים אלו על-פי גודלם. אנו סבורים כי מרבית הספקים שלא זוהו בשנים 2014-2015, הם עסקים זעירים וקטנים, מכיוון שעסקים בינוניים וגדולים נוטים להיות יציבים יותר. אי לכך, האומדן המופיע במסמך הוא ככל הנראה אומדן חסר, ושיעור הרכש בפועל מעסקים זעירים ובינוניים עשוי להיות גבוה ב-1.8%-7.8% מאשר מה שמוצג לעיל.

הגדרה שירית לעניין ספק גדול-

על מנת למנוע עיוות בנתוני העסקים הגדולים כתוצאה מנתון לא מעודכן של מספר עובדים, עסק שמעסיק מעל 300 עובדים או עסק אשר המחזור הכספי השנתי שלו עולה על 300 מיליון ₪, הוגדר כעסק גדול למרות שעל-פי הגדרות החוק הוא עשוי להיחשב כעסק זעיר/קטן/בינוני.