

י"ט בחשוון התשע"ט
28 באוקטובר 2018

נתוני הרכש הממשלתיים לשנת 2017

רקע:

מינהל הרכש הממשלתי בחשב הכללי מתכבד להציג בפרסום זה את נתוני הרכש של משרדי הממשלה לשנת 2017, זאת בהמשך לדוח הראשון בנושא אשר פורסם עבור נתוני שנת 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):

הנתונים במסמך זה נשלפו 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. הניתוח בוצע בשני שלבים:

השלב הראשון, בניית מסד הנתונים. הנתונים המוצגים הינם מתוך המודול הלוגיסטי של המערכת, אשר היקפם 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. בהתאם לכך, הרכש הממשלתי עומד על כ-34 מיליארד ש"ח. כמו כן, הוחרגו ממסמך זה, נתוני התקשרויות אשר סווגו על ידי המשרדים במערכת כרכש באופן רכישה "אחר", וזאת לאור העובדה כי לא ניתן לסווגם באופן מדויק. התקשרויות אלה עומדות על כ-13% מתוך סך הנתונים במערכת (כלומר 4.3 מיליארד), זאת לעומת 17.6% בשנה הקודמת. אנו פועלים לצמצום השימוש באופן רכישה "אחר" וצופים כי נתון זה ימשיך ויקטן בפרסומים עתידיים.

בשלב השני, נערך הניתוח הפנימי בנתוני הרכש, אשר יוצג להלן. על מנת לנתח את אופן ההתקשרות של משרדי הממשלה, נדרש להבחין בין התקשרות המבוצעת במכרז פומבי, התקשרות שבוצעה בהליך תחרותי שאינו מכרז פומבי והתקשרות שבוצעה בפטור ממכרז או מהליך תחרותי אחר.

העילות להתקשרות שאינה טעונה ביצוע מכרז או הליך תחרותי מפורטות בסעיף 3 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ואילו תקנות 4 ו-5 לתקנות חובת המכרזים מפרטות התקשרויות שחייבות בהליך תחרותי שאינו מכרז פומבי. בנוסף, בהוראות אשר פרסם אגף החשב הכללי כהנחיה למשרדי הממשלה בהתאם לסמכותו לפי תקנה 24 לתקנות חובת המכרזים (הוראות תכ"ם), נקבעו מקרים בהם למרות שהתקנות מתירות התקשרות בפטור ממכרז יש לקיים הליך תחרותי שאינו מכרז פומבי (התקשרות לפי תקנה 1)3 לתקנות חובת המכרזים).

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

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 בפטור עם גופים ציבוריים".**

המשכיות והשוואתיות:

כאמור, זהו הפרסום השנתי השני במספר. חשוב לציין כי בעקבות פרסום הדוח בשנה קודמת, נעשתה עבודה לשיפור איכות הנתונים, ומתודולוגיית הניתוח, ונעשו מספר שינויים משמעותיים שמחד גיסא שיפרו רבות את איכות הנתונים ואמינותם, ומאידך גיסא, אינם מאפשרים השוואה מול נתוני השנה הקודמת. השינויים העיקריים הינם פיתוח דוח ייעודי ששולף את הנתונים באופן מיטבי ומאפשר שליפה של כמות ההזמנות (זאת לעומת כמות השורות בהזמנות בשנת 2016), וכן שינויים במתודולוגיית הסיווג אשר כוללים בין היתר דיוק בהגדרה מהו רכש, וכפועל יוצא מכך ביצוע הניתוח על הוצאות כספיות במערכת אשר היוו רכש.

התקשרויות הממשלה- נתוני מרכב"ה

להלן ריכוז סכומי ההתחייבויות וכמות ההזמנות לשנת 2017:

באחוזים מתוך סה"כ	כמות הזמנות	באחוזים מתוך סה"כ	רכש במונחי היקף כספי לשנת 2017, במיליוני ₪	
100%	161,300	100%	34,223	סה"כ רכש
9%	13,754	13%	4,315	סה"כ אחר
91%	147,546	87%	29,908	סה"כ רכש ללא אחר

בנתונים שלהלן, בוצע פילוח כמפורט לעיל, על פי סיווג אופן הרכישה שהוזן על ידי המשרדים בעת הקמת ההתקשרויות במערכת.

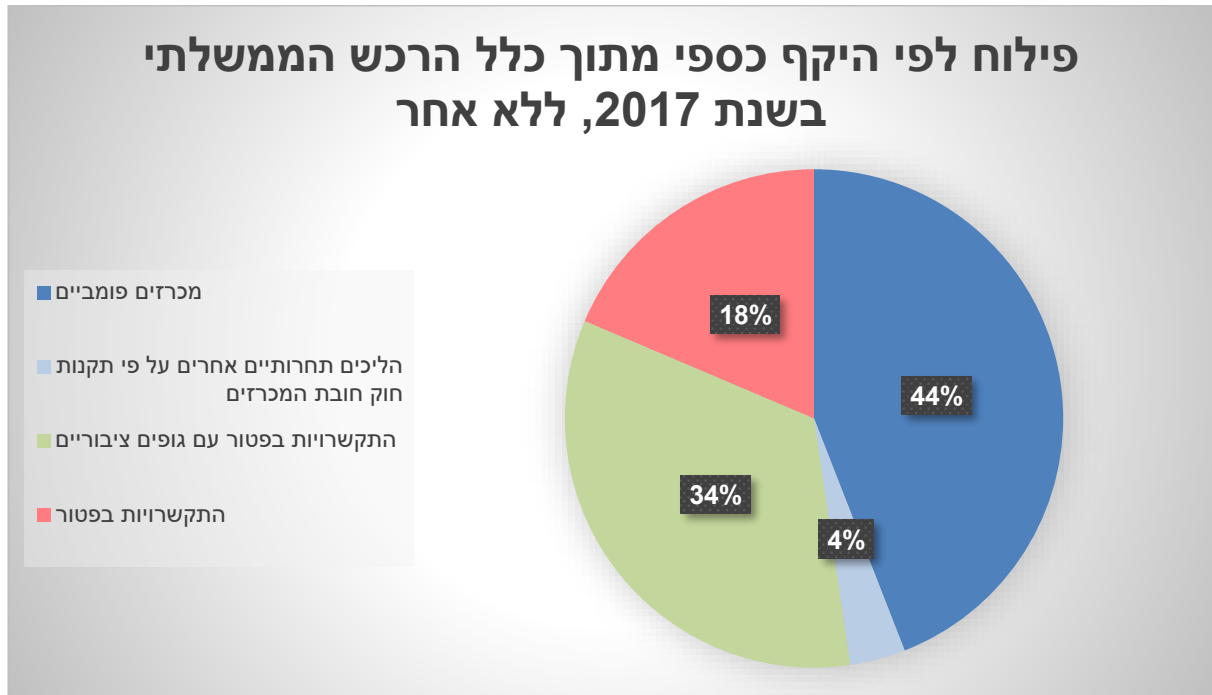
- **מכרזים פומביים- מסומנים בכחול**
- **הליכים תחרותיים אחרים על פי תקנות חוק חובת המכרזים- מסומנים בתכלת**
- **התקשרויות בפטור עם גופים ציבוריים- מסומנות בירוק**
- **התקשרויות בפטור- מסומנות באדום**

טבלה מס' 1: פילוח הרכש הממשלתי, ללא אחר, על פי אופן ההתקשרות בהיקף כספי לשנת 2107

אחוז מתוך סה"כ	היקף כספי, במיליוני ש"ח	
32.55%	9,735	מכרזים פומביים
11.52%	3,445	מימוש זכות ברירה
1.67%	501	בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ש"ח
0.54%	163	מכרז סגור
1.39%	417	התקשרות עם מומחים
1.36%	407	התקשרויות בפטור עם גופים בעלי אופי ציבורי ¹
32.35%	9,677	התקשרויות בפטור עם גופים ציבוריים
0.06%	18	פטור- בטחוני
8.24%	2,465	פטור- התקשרות המשך
1.99%	595	פטור- מיזם משותף ללא כוונת רווח
0.86%	256	פטור- נסיבות דחופות ומיוחדות
1.33%	399	פטור- סיווגים נוספים ²
4.90%	1,465	פטור- ספק יחיד והתקשרות עם תושב חוץ
0.90%	269	פטור- רכש מקרקעין עבור משרדי ממשלה
0.15%	45	פטור- תרופות ומחקר מדעי
0.18%	53	פטור- מינוי חברים בוועדות
100%	29,908	סכום כולל

¹ כולל את התקנות הבאות: (6) התקשרות עם תאגיד להעברת מטלות, (18) התקשרות עם הקרן הקיימת לישראל וגוינט ישראל בתנאים מסוימים, (19) רבתי- התקשרויות עם הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית ומוסדותיהם, קרן היסוד- המגבית המאוחדת בתנאים מסוימים.
² כולל את התקנות הבאות: (11) ענייני תרבות ואמנות, (12) התקשרות של לפ"ס, (14) מתן אשראי או קבלתו, (22) – התקשרות למינוי מומחים רפואיים, (23) - לא הוגשה כל הצעה במכרז.

תרשים מס'1: פילוח הרכש הממשלתי על פי אופן ההתקשרות, היקף כספי, שנת 2017



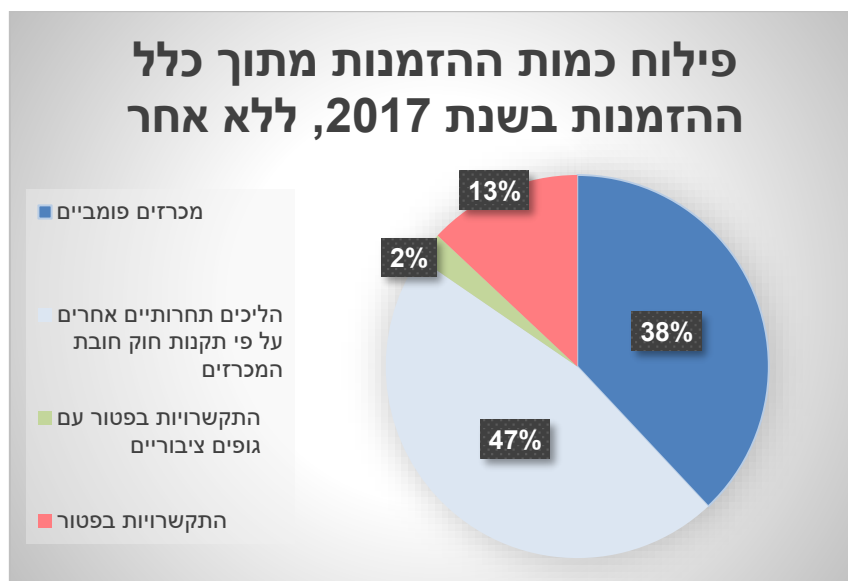
טבלה 1 מפרטת את סוגי ההתקשרויות השונות אשר מהוות רכש על פי תקנות חוק חובת המכרזים. תרשים 1 מציג מבט כולל על סוגי ההתקשרויות ברכש הממשלתי.

ניתן לראות כי המכרזים הפומביים, לרבות מימושי האופציה, מהווים 44% מכלל ההתקשרויות במונחי היקף כספי לשנת 2017. כמו כן, ניתן לראות בטבלה כי 32% מכלל הרכש הממשלתי הינו עבור גופים אשר הם עצמם חייבים בחובת המכרז, כלומר, חברות ממשלתיות, תאגידים סטוטוריים, עיריות וכדומה. בעוד שעל פי מבנה החוק והתקנות גרידא, הליכי הפטור מהווים 56% מכלל ההתקשרויות, לאור הניתוח אשר מובא לעיל, נתון ההתקשרויות בפטור מתוך מכלל ההתקשרויות במונחי היקף כספי לשנת 2017 עומד על כ- 18% בלבד. בהקשר זה, חשוב לציין פער בנתוני שנת 2016 (הדוח הקודם אשר פורסם על ידי מינהל הרכש הממשלתי), אשר נובע משינוי מתודולוגי. בשנה זו, נכלל סיווג "הקצאת זכות/משאב בהליך תחרותי פומבי" תחת מכרזים פומביים. הקצאות אלה אינן התקשרויות של הממשלה בהתאם לחוק חובת המכרזים, אלא הקצאה של משאב ציבורי באמצעות כלי של מכרז פומבי תחרותי. בהתאם לכך שלא מדובר ברכש, הקצאות כאמור אינן נכללות בנתונים אלה.

טבלה מס' 2: פילוח הרכש הממשלתי, ללא אחר, על פי אופן ההתקשרות בכמויות לשנת 2017

מספר הזמנות	אחוז מתוך סה"כ	
53,370	36.17%	מכרזים פומביים
2,732	1.85%	מימוש זכות ברירה
63,579	43.09%	בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ש"ח
252	0.17%	מכרז סגור
4,832	3.27%	התקשרות עם מומחים
83	0.06%	התקשרויות בפטור עם גופים בעלי אופי מיוחד
3,506	2.38%	התקשרויות בפטור עם גופים ציבוריים
55	0.04%	פטור- בטחוני
1,899	1.29%	פטור- התקשרות המשך
127	0.09%	פטור- מיזם משותף ללא כוונת רווח
154	0.10%	פטור- נסיבות דחופות ומיוחדות
1,079	0.73%	פטור- סיווגים נוספים
4,643	3.15%	פטור- ספק יחיד והתקשרות עם תושב חוץ
117	0.08%	פטור- רכש מקרקעין עבור משרדי ממשלה
4,663	3.16%	פטור- תרופות ומחקר מדעי
6,455	4.37%	פטור- מינוי חברים בוועדות
147,546	100%	סכום כולל

תרשים מס' 2: פילוח הרכש הממשלתי על פי אופן ההתקשרות, כמויות, שנת 2017



בטבלה 2 ניתן לראות כי המכרזים הפומביים מהווים 38% מכמות ההזמנות לשנת 2017. כמו כן, ניתן לראות כי 43% מכלל כמות ההזמנות במערכת מבוצעות בהליך רכש תחרותי מקוצר של בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ש"ח, אך כאמור במונחי היקף כספי אופן התקשרות זה מהווה 1.67% בלבד. כמות ההתקשרויות בפטור אשר אינן כוללות קיומו של הליך תחרותי לבחירת ספק מהוות 13% מכלל ההתקשרויות לשנת 2017.

סיכום:

החשב הכללי רואה חשיבות עליונה בקיומו של הליך רכש שוויוני ושקוף, ומתוך ערכים אלה ביצע מינהל 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 על אודות הפטורים של הממשלה, במטרה שמשרדי הממשלה יפעלו לצמצמם.

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 13% בלבד.

בכבוד רב,

גל אמיר

מנהל מינהל הרכש הממשלתי