

י"ב בתמוז תשע"ט
15 ביולי 2019

נתוני הרכש הממשלתי לשנת 2018

רקע:

מינהל הרכש הממשלתי באגף חשב הכללי מתכבד להציג בפרסום זה את נתוני הרכש של משרדי הממשלה לשנת 2018, זאת בהמשך לדוחות שפורסמו עבור השנים 2016 ו-2017. פרסומי מינהל הרכש הממשלתי מאפשרים ללמוד על הליכי והיקפי הרכש של משרדי הממשלה, לרבות הליכי התקשרות המבוצעים בפטור ממכרז, בכפוף לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 (להלן: "החוק") ולתקנותיו (תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993. להלן: "התקנות").

רכש ממשלתי:

הרכש הממשלתי הוא נדבך מרכזי בפעילות משרדי הממשלה. למעשה, כמעט כל פעילות ממשלתית תלויה בביצוע רכש של טובין או שירותים. התקשרויות משרדי הממשלה השונים עם ספקים לביצוע רכש נעשית בכפוף לחוק חובת המכרזים ועל-פי תקנותיו. האתגר המרכזי העומד בפני הממשלה בנושא הרכש הממשלתי הוא כיצד להבטיח קיומו של הליך שוויוני, שקוף והוגן, ובד בבד להבטיח יעילות ושמירה על יכולת הביצוע של הממשלה. לצורך כך קבע המחוקק היררכיה נורמטיבית, בה הליך מכרזי פומבי עומד בראש, אך קיימים היתרים לביצוע התקשרויות בהליכים תחרותיים שאינם מכרז פומבי, ואף ביצוע התקשרויות ללא כל הליך תחרותי, וזאת בהתאם לנסיבות ולתנאים שהוגדרו בחוק ובתקנות.

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 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, והיקפם עומד על מעט יותר מ-58 מיליארד ש"ח. ההתייחסות בנייתו הינה לנתוני הרכש הממשלתי בלבד כהגדרתו לעיל, ללא פעילויות שאינן מהוות רכש, כדוגמת העברות תקציביות ותשלומי חובה כגון ארנונה וחשמל, שגם הן קיימות במערכת. 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.¹

¹ ראו התייחסות למטה.

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, ואילו בסעיפים 4 ו-5 מפורטות התקשרויות שהיבנות בהליך תחרותי שאינו מכרז פומבי. בנוסף, בהוראות אשר פרסם אגף החשב הכללי כהנחיה למשרדי הממשלה בהתאם לסמכותו לפי תקנה 24 (הוראות תכ"ם), נקבעו מקרים בהם למרות שהתקנות מתירות התקשרות בפטור ממכרז יש לקיים הליך תחרותי שאינו מכרז פומבי (התקשרות לפי תקנה 3(1)). **בניתוח הרכש הממשלתי אנו נתייחס כ"פטור" אך ורק להתקשרויות אשר אינן כוללות קיומו של הליך תחרותי כלשהו 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. גופים אלו כוללים חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות, תאגידים שהוקמו בחוק, ואת המוסדות הלאומיים. **אנו נציג התקשרויות אלו כ"התקשרויות בפטור עם גופים ציבוריים ועם המוסדות הלאומיים".**

כפי שצינו בדו"ח מהשנה שעברה, חלו שינויים במתודולוגיה בין השנים 2016 ל-2017, ועל כן לא ניתן להשוות באופן מהימן בין הדוח לשנת 2016 ובין שאר הדוחות. לעומת זאת, המתודולוגיה בשנים 2017 ו-2018 זהה.

התקשרויות הממשלה - נתוני מרכב"ה

להלן ריכוז סכומי ההתחייבויות וכמות ההזמנות לשנת 2018:

טבלה 1 - פירוט המודול הלוגיסטי לשנת 2018, היקף כספי וכמות הזמנות

היקף כספי לשנת 2018, במיליוני ₪	באחוזים מתוך סה"כ	כמות הזמנות	באחוזים מתוך סה"כ	
58,466	100%	161,676	100%	סה"כ מודול לוגיסטי
34,252	59%	148,555	92%	סה"כ רכש
6,266	11%	7,567	5%	סה"כ אחר
27,985	48%	140,988	87%	סה"כ רכש ללא אחר

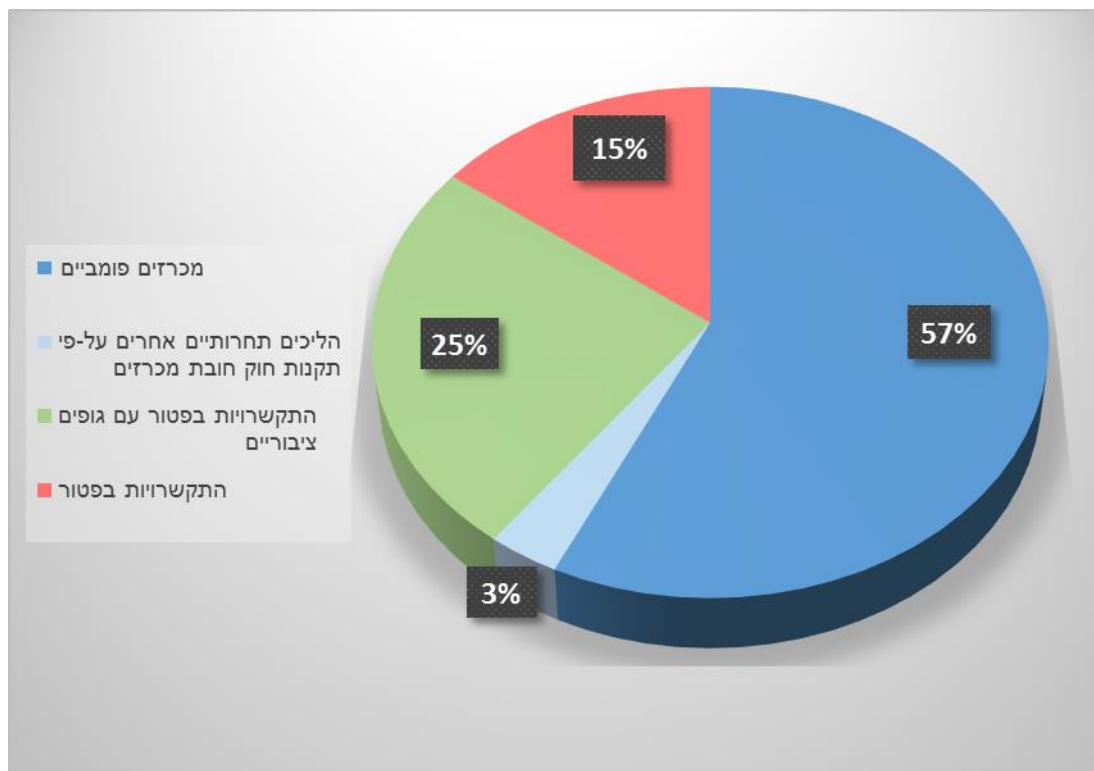
בנתונים שלהלן, בוצע פילוח כמפורט לעיל, על פי סיווג אופן הרכישה שהוזן על ידי המשרדים בעת הקמת ההתקשרויות במערכת.

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

טבלה 2 - היקף כספי, על-פי חלוקה לאופן הרכישה, במיליוני ש"ח ובאחוזים מתוך סך כל הרכש, ללא "אחר", שנת 2018

אחוז מסה"כ	היקף כספי, במיליוני שקלים	אופן הרכישה
46.31%	12,960	מכרזים פומביים
10.74%	3,006	מימוש זכות ברירה
1.96%	548	בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ₪
0.29%	80	מכרז סגור
0.98%	274	התקשרות עם מומחים
3.91%	1,094	התקשרויות בפטור עם גופים בעלי אופי מיוחד ²
21.11%	5,909	התקשרויות בפטור עם גופים ציבוריים
0.04%	12	פטור- בטחוני
4.49%	1,255	פטור- התקשרות המשך
0.88%	247	פטור- מיזם משותף ללא כוונת רווח
0.74%	206	פטור- נסיבות דחופות ומיוחדות
0.56%	158	פטור- סיווגים נוספים ³
4.51%	1,261	פטור- ספק יחיד והתקשרות עם תושב חוץ
2.90%	810	פטור- רכש מקרקעין עבור משרדי ממשלה
0.42%	117	פטור- תרופות ומחקר מדעי
0.17%	49	פטור- מינוי חברים בוועדות
100.00%	27,985	סכום כולל

תרשים 1 - שיעור אופן הרכישה על-פי היקף כספי, מתוך סך הרכש הממשלתי ללא "אחר", שנת 2018



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 הציונית ומוסדותיהם, קרן היסוד- המגבית המאוחדת בתנאים מסוימים.

³ כולל את התקנות הבאות: 3(11) ענייני תרבות ואמנות, 3(12) התקשרות של לפ"ם, 3(14) מתן אשראי או קבלתו, 3(22) – התקשרות למינוי מומחים רפואיים, 23(ב) – לא הוגשה כל הצעה במכרז.

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד 3115 טל': 02-6663426 פקס: 02-5695368

טבלה 2 מפרטת את סוגי ההתקשרויות השונות אשר מהוות רכש על פי תקנות חוק חובת המכרזים. תרשים 1 מציג מבט כולל על סוגי ההתקשרויות ברכש הממשלתי, ומציג באופן וויזואלי את שיעורם מתוך סך הרכש. ניתן לראות כי המכרזים הפומביים, לרבות מימושי האופציה, מהווים 57% מכלל ההתקשרויות במונחי היקף כספי לשנת 2018. כמו כן, ניתן לראות בטבלה כי כ-21% מכלל הרכש הממשלתי הינו התקשרות עם גופים ציבוריים, אשר הם עצמם חייבים בחובת המכרז, כדוגמת חברות ממשלתיות, תאגידים סטוטוריים, עיריות וכדומה. בעוד שעל פי מבנה החוק והתקנות גרידא, הליכי הפטור (כל הליך שאינו מכרז פומבי, ובכלל זה הליכים הכוללים מרכיב תחרותי) מהווים 43% מכלל ההתקשרויות (במונחי היקף כספי), לאור הניתוח אשר מובא לעיל, נתון ההתקשרויות בפטור (הליך שאינו תחרותי) מתוך מכלל ההתקשרויות (ללא "אחר") לשנת 2018 עומד על כ-15% בלבד.

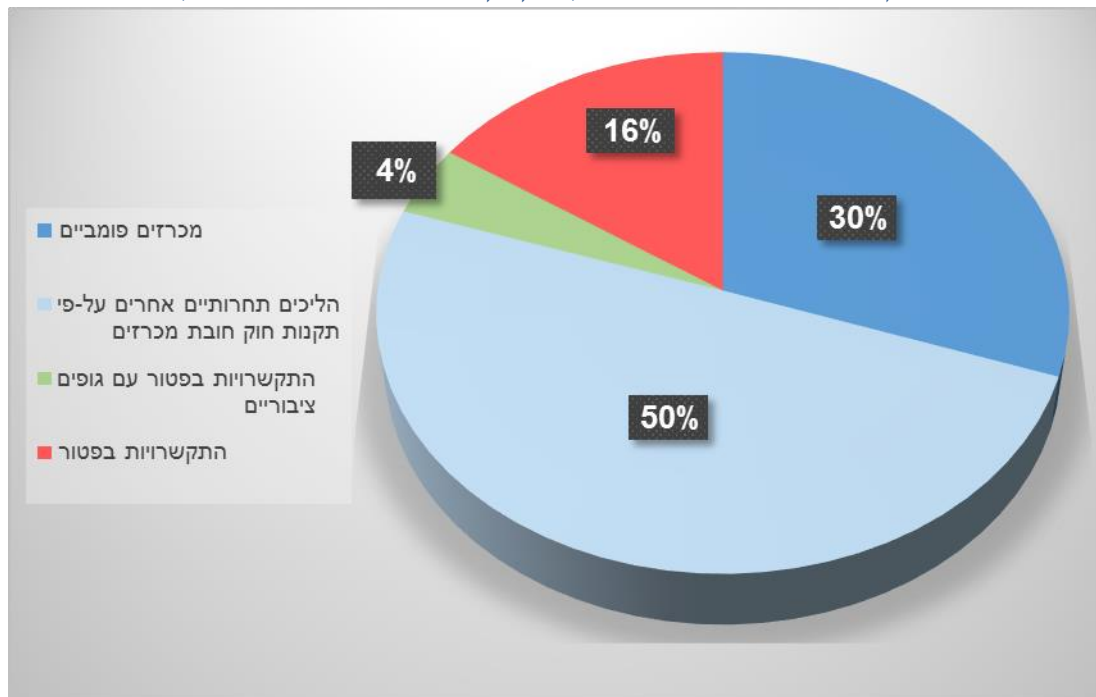
טבלה 3 - כמות ההזמנות, על-פי חלוקה לאופן הרכישה, ובאחוזים מתוך סך כל הרכש, ללא "אחר", שנת 2018

אחוז מסה"כ	מספר הזמנות	אופן הרכישה
28.54%	40,245	מכרזים פומביים
1.71%	2,410	מימוש זכות ברירה
46.68%	65,818	בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ₪
0.91%	1,279	מכרז סגור
2.24%	3,162	התקשרות עם מומחים
0.06%	86	התקשרויות בפטור עם גופים בעלי אופי מיוחד ⁴
4.29%	6,052	התקשרויות בפטור עם גופים ציבוריים
0.02%	27	פטור- בטחוני
1.38%	1,948	פטור- התקשרות המשך
0.09%	123	פטור- מיזם משותף ללא כוונת רווח
0.10%	136	פטור- נסיבות דחופות ומיוחדות
0.81%	1,143	פטור- סיווגים נוספים ⁵
3.57%	5,027	פטור- ספק יחיד והתקשרות עם תושב חוץ
0.13%	184	פטור- רכש מקרקעין עבור משרדי ממשלה
3.81%	5,372	פטור- תרופות ומחקר מדעי
5.66%	7,976	פטור- מינוי חברים בוועדות
100.00%	140,988	סכום כולל

⁴ ראו הערה 2.

⁵ ראו הערה 3.

תרשים 2 - שיעור אופן הרכישה על-פי כמות ההזמנות, מתוך סך הרכש הממשלתי ללא "אחר", שנת 2018



בטבלה 3 ניתן לראות כי המכרזים הפומביים ומימוש זכות ברירה מהווים יחדיו למעלה מ-30% מכמות ההזמנות לשנת 2018. כמו כן, ניתן לראות כי למעלה מ-46% מכלל כמות ההזמנות במערכת מבוצעות בהליך רכש תחרותי מקוצר של בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ₪, אך כפי שניתן לראות בטבלה 2, במונחי היקף כספי אופן התקשרות זה מהווה פחות מ-2%. כמות ההתקשרויות בפטור אשר אינן כוללות קיומו של הליך תחרותי כלשהו לבחירת ספק מהוות 16% מכלל ההתקשרויות לשנת 2018.

אופן רכישה "אחר"

כפי שצויין לעיל, התקשרויות שסווגו כ"אחר" אינן נכללות בניתוח הנתונים, מכיוון שלא ניתן לזהות האם התקשרויות אלו מהוות רכש או לא, ובמקרה שכן, האם ההתקשרות נעשתה בהליך תחרותי או לא. בשנת 2018, התקשרויות אלו עומדות על כ-10.7% מתוך סך ההיקף הכספי במערכת, בסכום של כ-6.2 מיליארד ₪, ואילו כמות ההזמנות שסווגו כ"אחר" עומדת על כ-7,500, המהוות 4.7% מסך ההתקשרויות במערכת. בשנת 2017, סך ההיקף הכספי של התקשרויות שסווגו כ"אחר" היה כ-4.3 מיליארד ₪, אשר היוו כ-8.7% מסך ההיקף הכספי במערכת, בעוד כמות ההזמנות הייתה כ-13,700 אשר היוו 7.8% מכמות ההזמנות הכוללת.

כפי שניתן לראות, למרות שחלה ירידה של כ-3 נקודות אחוז (או ירידה של כ-40%) בשימוש בסיווג "אחר", מבחינת ההיקף הכספי דווקא חלה עלייה של שתי נקודות אחוז. ההסבר לפער זה טמון במספר קטן של התקשרויות חריגות בסכומן בשנת 2018. בעוד שבשנת 2017 היו 13 התקשרויות שסווגו כ"אחר" בסכום של למעלה מ-50 מיליון ₪, אשר הסכום המצטבר שלהן עומד על כ-1.5 מיליארד ₪, בשנת 2018 היו 20 התקשרויות כאלו, בסכום מצטבר של כ-3.5 מיליארד ₪. כלומר, חלק הארי של הפער בין הסכום המצטבר של התקשרויות שסווגו כ"אחר" נובע מאותו מספר קטן של התקשרויות חריגות בשנת 2018.

מינהל הרכש הממשלתי, בשיתוף פעולה עם החשבים ועם אנשי הרכש במשרדים, פועלים לצמצום השימוש באופן רכישה "אחר", וצופים כי נתון זה ימשיך ויקטן בפרסומים עתידיים. בנוסף, לצורך איסוף, ניתוח ופרסום נתונים מדויקים, משרדי הממשלה עומלים רבות על טיוב כלל הנתונים המוזנים באופן שוטף למערכת, על מנת שאלו ישקפו בצורה מהימנה ומדויקת ככל הניתן את האופן בה התבצעו ההתקשרויות בפועל.

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.

בכבוד רב,

גל אמיר

מנהל מינהל הרכש הממשלתי