

נתוני הרכש הממשלתי לשנת 2019

עיקרי דברים

- מסמך זה כולל הצגה וניתוח של נתוני הרכש הממשלתי לשנת 2019.
- הרכש הממשלתי בשנה זו עמד על כ-27.3 מיליארד ש"ח, אשר בוצעו באמצעות כ-137 אלף הזמנות.
- מתוך כלל הרכש הממשלתי, 55% מההיקף הכספי ו-31% מכמות ההזמנות בוצעו במכרז פומבי. לעומת זאת, כ-16%, הן מההיקף הכספי והן מכמות ההזמנות בוצעו בפטור ממכרז (ללא הליך תחרותי כלשהו), עלייה קלה ביחס לשנה שעברה.
- כמחצית מכמות ההזמנות שנפתחו בשנת 2019 בוצעו בהליך מקוצר לקבלת הצעות מחיר עד 50 אלף ש"ח, אך ההיקף הכספי של הזמנות אלו עמד על פחות מ-2% מסך ההיקף הכספי של הרכש בשנה זו.
- מגמת הצמצום בהיקף השימוש בסיווג "אחר" במרכב"ה ממשיכה, כאשר השנה חלה ירידה נוספת ומשמעותית בהיקף הכספי של הזמנות שסווגו כ"אחר", הן כשיעור מתוך סך כל ההוצאות והן באופן מוחלט. עם זאת, כמות ההזמנות נותרה דומה לזו שהייתה בשנה שעברה. משמעות הירידה הזו היא שיפור באיכות הזנת הנתונים על-ידי אנשי הרכש במשרדים השונים, באופן אשר מאפשר קבלת תמונה טובה יותר על נתוני הרכש, וכן ביצוע ניתוחים באופן טוב ומדויק יותר.

רקע

מינהל הרכש הממשלתי באגף חשב הכללי מתכבד לפרסם את הדו"ח השנתי על אודות רכש משרדי הממשלה בשנת 2019. פרסומי מינהל הרכש הממשלתי בכלל, והדו"ח השנתי להלן בפרט, 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"). מינהל הרכש הממשלתי מייחס חשיבות רבה לשקיפות הליכי הרכש בממשלה, הן מתוך תפישה ערכית בנוגע לאחריות לכספי הציבור, והן מתוך תפישה מקצועית, שלפיה הליך רכש שקוף ותחרותי יביא לתוצאות טובות יותר עבור משרדי הממשלה.

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 ושמידה על יכולת הביצוע של הממשלה. לצורך כך קבע המחוקק היררכיה נורמטיבית, בה הליך מכרזי פומבי עומד בראש, אך קיימים, במקרים מסוימים, היתרים לביצוע התקשרויות בהליכים תחרותיים שאינם מכרזי פומבי, ואף ביצוע התקשרויות ללא כל הליך תחרותי, וזאת בהתאם לנסיבות ולתנאים שהוגדרו בחוק ובתקנות. חלוקה זו חשובה על מנת להבדיל בין שלושה סוגים עיקריים של התקשרויות - *התקשרויות במכרז פומבי*, אשר מקיימות בצורה הטובה ביותר עקרונות של שוויון ותחרותיות, *התקשרויות בהליך תחרותי*, המקיימות עקרונות של שוויון ותחרותיות, אך בצורה פחותה, והתקשרויות המבוצעות ללא כל הליך תחרותי, אליהן אנו מתייחסים כהתקשרויות ב"פטור ממכרז".

מתודולוגיה

הנתונים במסמך זה נשלפו מתוך מערכת ה-ERP מרכזי (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. נתוני הרכש 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-34.5 מיליארד ש"ח. במודול הלוגיסטי נעשה שימוש על-מנת להעביר תשלומים שונים, אשר לא כולם מהווים רכש (למשל – תשלומי ארנונה, תשלומי חשמל, העברות בינמשרדיות ועוד¹). בדו"ח זה נעשה ניתוח אך ורק של התקשרויות אשר מהוות רכש ממש, וללא התחשבות בשאר ההתקשרויות. בהתאם לכך, ולאחר ניכוי התקשרויות שאינן רלוונטיות, הרכש הממשלתי בשנת 2019 עמד על מעט יותר מ-27 מיליארד ש"ח. כמו כן, הוחרגו מהניתוח מטה נתוני התקשרויות אשר סווגו על ידי המשרדים במערכת כרכש באופן רכישה "אחר", וזאת לאור העובדה כי לא ניתן לסווגם באופן מדויק².

בשלב השני, בוצע ניתוח הנתונים, אשר מוצג 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 שחייבות בהליך תחרותי שאינו

¹ התקשרויות שאינן נחשבות לצורך דו"ח זה כרכש כוללות תשלומי חובה (ארנונה, מים, חשמל וכו'), תשלום פסקי דין, העברות בינמשרדיות, מענקים לעיריות וכדומה. תשלום לחברה/עוסק בגין שירותים/מוצרים יחשב לרכש.
² ראו התייחסות מפורטת בהמשך.

מכרז פומבי. בנוסף, בהוראות אשר פרסם 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)). בניית הרכש הממשלתי אנו נתייחס כ"פטור" אך ורק להתקשרויות אשר לא נעשה במסגרתן הליך תחרותי **כלשהו** לבחירת ספק.

מלבד הליכים תחרותיים והליכים שאינם תחרותיים ("פטור"), מבצעת הממשלה התקשרויות עם גופים ציבוריים. בסיס היחודיות 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 לזו של השנה הנוכחית.

עיקר הממצאים

להלן ריכוז סכומי ההתחייבויות וכמות ההזמנות לשנת 2019:

טבלה 1 - פירוט המודול הלוגיסטי במרכב"ה לשנת 2019, היקף כספי וכמות הזמנות

שיעור כמות ההתקשרויות מתוך סה"כ מודול לוגיסטי	כמות התקשרויות	שיעור ההיקף הכספי מתוך סה"כ מודול לוגיסטי	היקף כספי (במיליוני ₪)	
100.0%	150,318	100.0%	34,572	סה"כ מודול לוגיסטי
91.2%	137,144	79.2%	27,385	סה"כ רכש
4.8%	7,179	8.9%	3,078	סה"כ אחר
86.5%	129,965	70.3%	24,306	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 2019

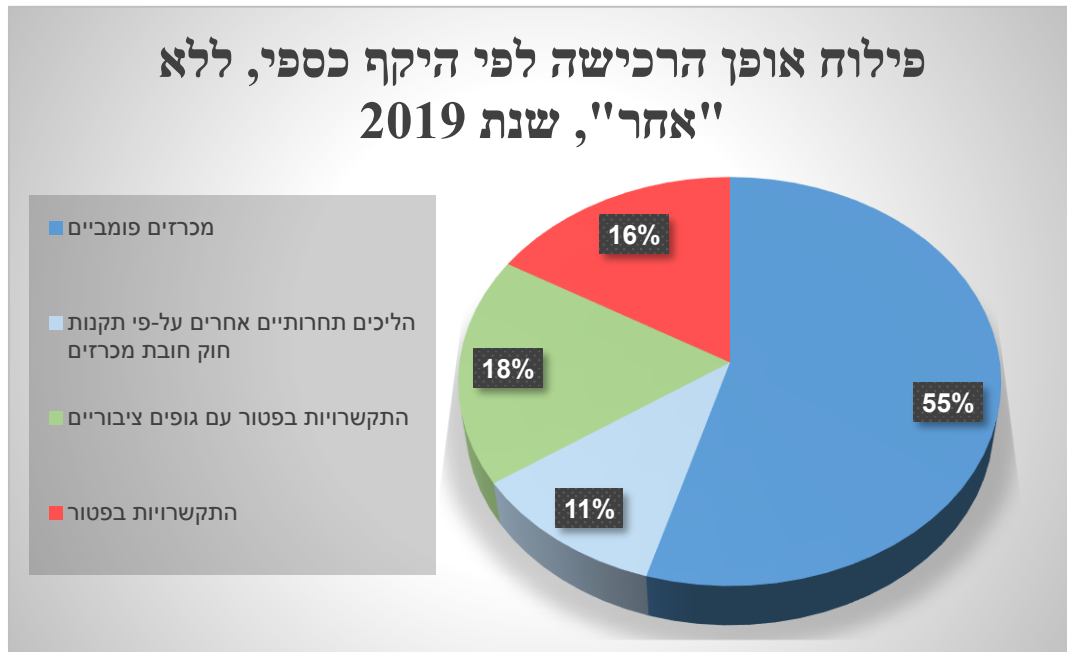
אחוז מסה"כ	היקף כספי, במיליוני שקלים	אופן הרכישה
50.71%	12,326	מכרזים פומביים
3.82%	929	מימוש זכות ברירה
1.98%	481	בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ₪
7.21%	1,752	מכרז סגור
1.76%	429	התקשרות עם מומחים
3.22%	783	התקשרויות בפטור עם גופים בעלי אופי מיוחד ³
14.77%	3,591	התקשרויות בפטור עם גופים ציבוריים
0.01%	4	פטור- בטחוני
3.11%	756	פטור- התקשרות המשך ⁴
3.43%	834	פטור- מיזם משותף ללא כוונות רווח
1.04%	252	פטור- נסיבות דחופות ומיוחדות
0.50%	121	פטור- סיווגים נוספים ⁵
5.40%	1,314	פטור- ספק יחיד והתקשרות עם תושב חוץ
2.12%	516	פטור- רכש מקרקעין עבור משרדי ממשלה
0.68%	166	פטור- תרופות ומחקר מדעי
0.22%	53	פטור- מינוי חברים בוועדות
100.00%	24,307	סך הכל

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

⁴ לפי תקנה (4)3.

⁵ כולל את התקנות הבאות: (11)3 ענייני תרבות ואמנות, (12)3 התקשרות של לפ"ם, (14)3 מתן אשראי או קבלתו, (22)3 – התקשרות למינוי מומחים רפואיים, (23)ב - לא הוגשה כל הצעה במכרז.

תרשים 1 - שיעור אופן הרכישה על-פי היקף כספי, מתוך סך הרכש הממשלתי ללא "אחר", שנת 2019



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 55% מכלל ההתקשרויות במונחי היקף כספי לשנת 2019. כמו כן, ניתן לראות בטבלה כי כ-15% מכלל הרכש הממשלתי הינו התקשרות עם גופים ציבוריים, אשר הם עצמם חייבים בחובת המכרז, כדוגמת חברות ממשלתיות, תאגידי סטוטוריים, עיריות וכדומה. בעוד שעל פי מבנה החוק והתקנות גרידא, הליכי הפטור (כל הליך שאינו מכרז פומבי, ובכלל זה הליכים הכוללים מרכיב תחרותי) מהווים 45% מכלל ההתקשרויות (במונחי היקף כספי), לאור הניתוח אשר מובא לעיל, נתון ההתקשרויות בפטור (הליך שאינו תחרותי) מתוך מכלל ההתקשרויות (ללא "אחר") לשנת 2019 עומד על כ-16% בלבד. בנוסף, בטבלה 2 לעיל ניתן לראות כי ההיקף הכספי של רכש אשר בוצע במכרז סגור הינו כ-1.7 מיליארד ש"ח, וזאת לעומת כ-80 מיליון ש"ח בלבד שבוצעו באמצעות מכרז סגור בשנת 2018. הסיבה לפער המשמעותי היא שתי התקשרויות גבוהות במיוחד. בניכוי שתי התקשרויות אלו, ההיקף הכספי של רכש אשר בוצע באמצעות מכרז סגור הינו מעט יותר מ-41 מיליון ש"ח בלבד, אשר מהווים 0.17% מכלל ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי.

טבלה 3 - כמות ההזמנות, על-פי חלוקה לאופן הרכישה, ובאחוזים מתוך סך כל הזמנות רכש, ללא "אחר", שנת 2019

אחוז מסה"כ	מספר הזמנות	אופן הרכישה
29.55%	38,399	מכרזים פומביים
1.15%	1,493	מימוש זכות ברירה
47.95%	62,318	בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ₪
0.78%	1,010	מכרז סגור
2.63%	3,415	התקשרות עם מומחים
0.07%	95	התקשרויות בפטור עם גופים בעלי אופי מיוחד ⁶
1.47%	1,915	התקשרויות בפטור עם גופים ציבוריים
0.01%	19	פטור - בטחוני
1.40%	1,826	פטור - התקשרות המשך ⁷
0.11%	146	פטור - מיזם משותף ללא כוונת רווח
0.08%	110	פטור - נסיבות דחופות ומיוחדות
0.87%	1,126	פטור - סיווגים נוספים ⁸
4.60%	5,977	פטור - ספק יחיד והתקשרות עם תושב חוץ
0.14%	176	פטור - רכש מקרקעין עבור משרדי ממשלה
3.46%	4,500	פטור - תרופות ומחקר מדעי
5.72%	7,440	פטור - מינוי חברים בוועדות
100.00%	129,965	סך הכל

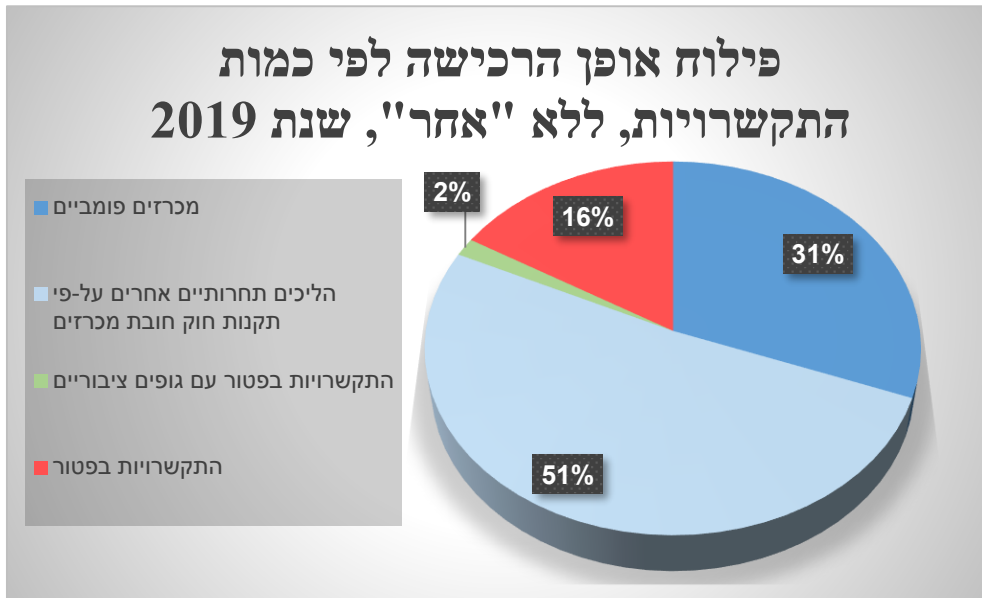
בטבלה 3 ניתן לראות כי המכרזים הפומביים ומימוש זכות ברירה מהווים יחדיו למעלה מ-30% מכמות ההזמנות לשנת 2019. כמו כן, ניתן לראות כי כמעט 48% מכלל ההזמנות במערכת מבוצעות בהליך רכש תחרותי מקוצר של בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ₪, אך כפי שניתן לראות בטבלה 2, במונחי היקף כספי אופן התקשרות זה מהווה פחות מ-2%. כמות ההתקשרויות בפטור אשר אינן כוללות קיומו של הליך תחרותי כלשהו לבחירת ספק מהוות 16% מכלל ההתקשרויות לשנת 2019.

⁶ ראו הערה 3

⁷ ראו הערה 4

⁸ ראו הערה 5

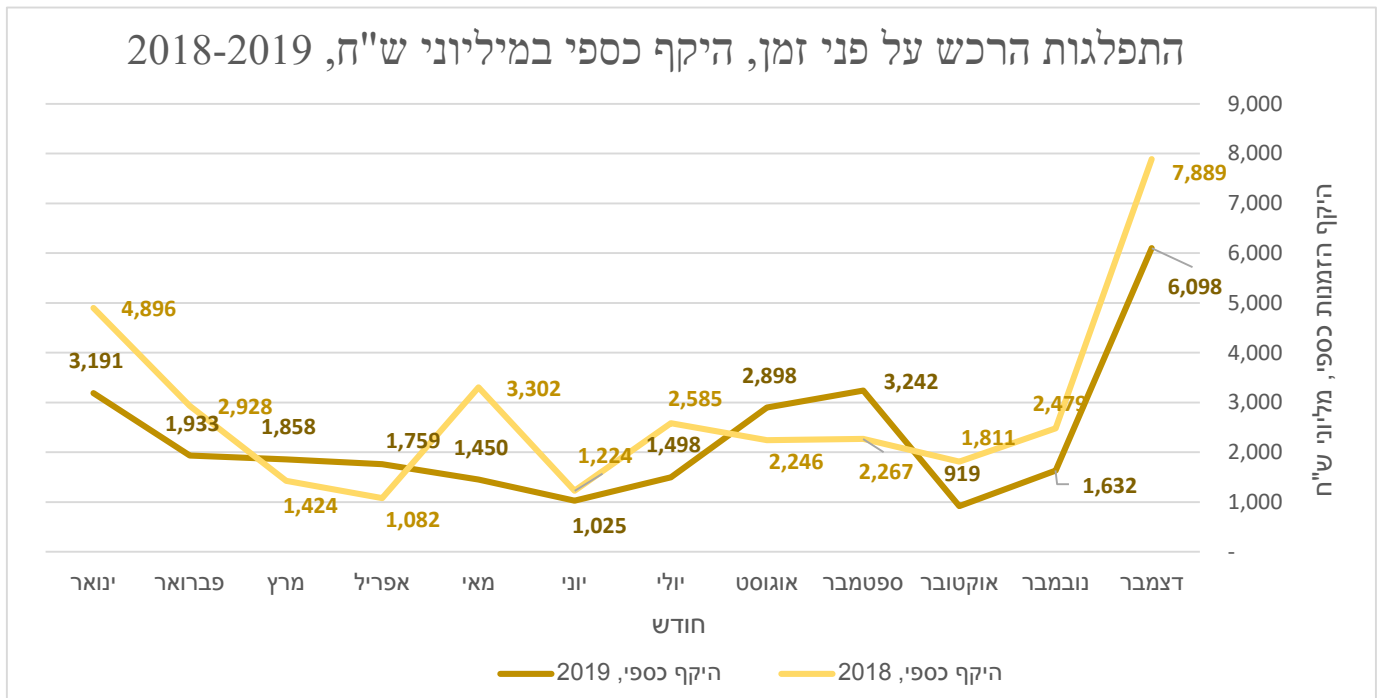
תרשים 2 - שיעור אופן הרכישה על-פי כמות ההזמנות, מתוך סך הרכש הממשלתי ללא "אחר", שנת 2019



השוואה לשנים קודמות

להלן תוצגנה מספר השוואות לשנים קודמות:

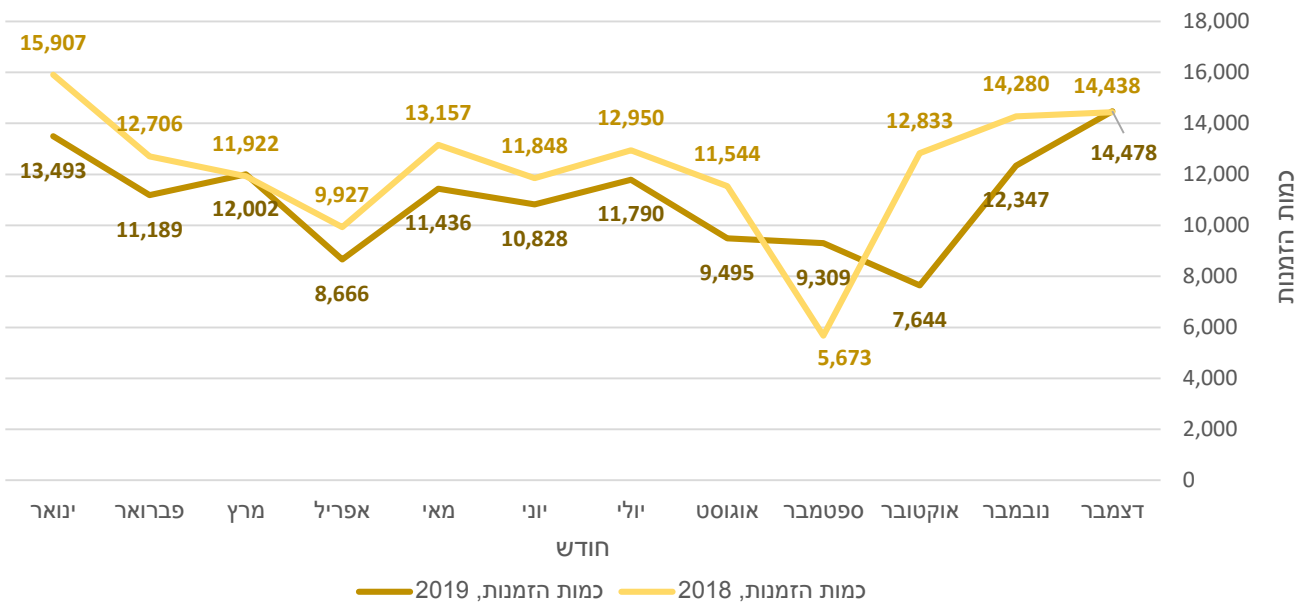
תרשים 3.א. - התפלגות הרכש על פני זמן, היקף כספי במיליוני ש"ח, השוואה הבין השנים 2018 ו-2019





תרשים 3.ב. – התפלגות הרכש על פני זמן, כמות הזמנות, השוואה בין השנים 2018 ו-2019

התפלגות הרכש על פני זמן, כמות הזמנות, 2018-2019



בתרשימים 3.א. ו-3.ב. ניתן לראות את התפלגות הרכש הממשלתי על פני חודשי השנה, והשוואה בין השנים 2018 ו-2019. בתרשימים 3.א. מוצג ההיקף הכספי של ההזמנות בכל חודש, ובתרשימים 3.ב. כמות ההזמנות שנפתחה בכל חודש. ניתן לראות כי שיעור משמעותי מההיקף הכספי משוייך להזמנות אשר נפתחות בחודש דצמבר, ואף כי חלה עלייה בכמות ההזמנות בחודש זה (בשתי השנים), העלייה בהיקף הכספי משמעותית יותר. כך, בשנת 2018, בעוד כמות ההזמנות בחודש דצמבר מהווה כ-10% מסך ההזמנות באותה שנה, ההיקף הכספי של הזמנות אלו עומד על כ-23% מסך היקף הכספי בשנת 2018 כולה. באופן דומה, בשנת 2019 כמות ההזמנות אשר נפתחו בחודש דצמבר עומד על 11% מכלל ההזמנות, אך ההיקף הכספי שלהן עומד על 22% מההיקף הכספי השנתי.

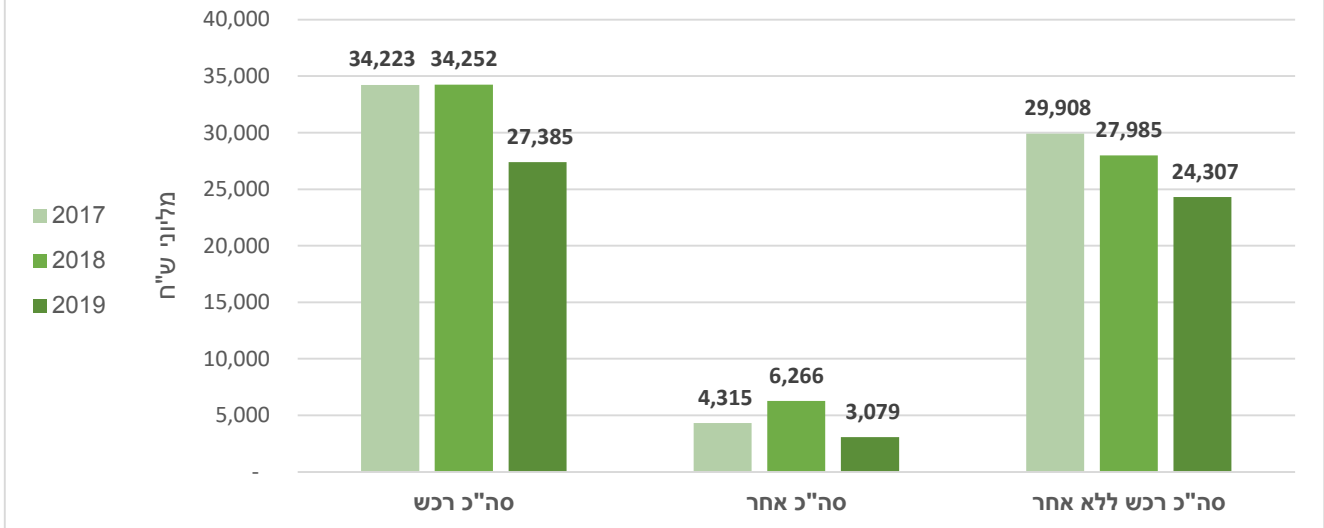
בתרשימים 4 מטה, ניתן לראות כי בשנת 2019 ישנה ירידה של כ-7 מיליארד ש"ח ברכש הממשלתי, וירידה של כ-3.5 מיליארד ש"ח בניכוי התקשרויות שסווגו כ"אחר", ביחס לשנת 2018. חלק הארי מהקיטון בהיקף הכספי של הרכש ללא התקשרויות שסווגו כ"אחר", ניתן להסביר על-ידי מספר קטן של התקשרויות חד-פעמיות וחריגות גבוהות שבוצעו בשנת 2018 ולא חזרו על עצמן בשנת 2019, וכן על-ידי שני משרדים אשר צמצמו באופן ניכר את כמות ההתקשרויות הכולל שלהם, ביניהן גם התקשרויות גבוהות שלא חזרו על עצמן. ההתקשרויות המדוברות עומדות על כ-3.2 מיליארד ש"ח, כך שעיקר הירידה בהיקף הרכש מוסבר באמצעותן. כמו כן, וכפי שציינו בדו"ח של השנה שעברה, בשנת 2018 בוצעו מספר התקשרויות חריגות בסכומן אשר סווגו כ"אחר", ואשר לא חזרו על עצמן בשנה זו. התקשרויות אלו מסבירות עוד כ-2 מיליארד ש"ח מהירידה בהיקף הכספי בין השנים.





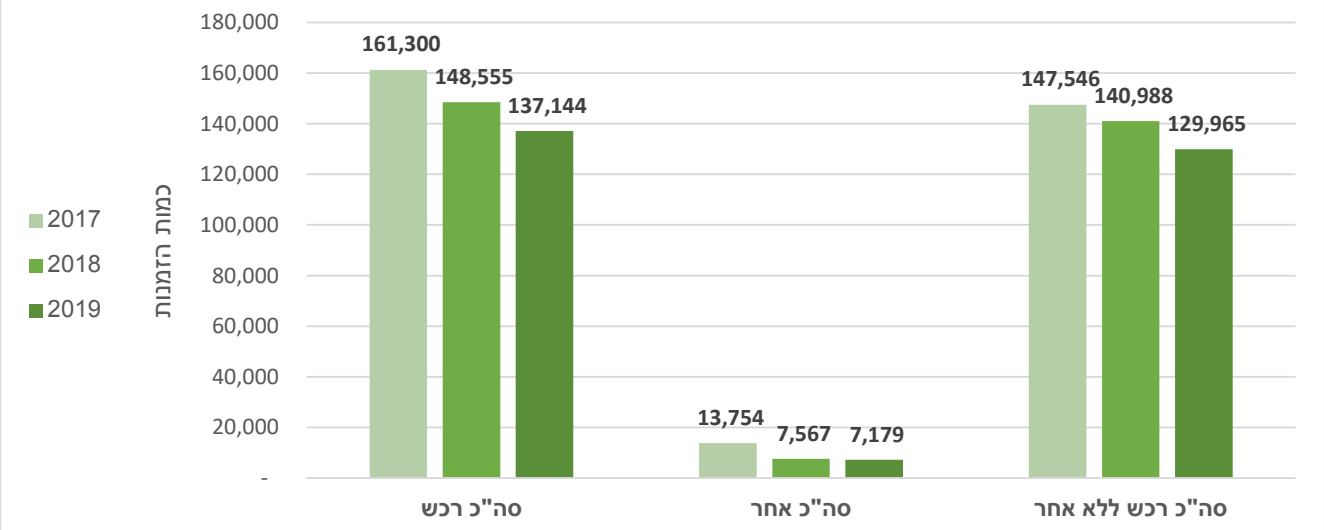
תרשים 4 – המודול הלוגיסטי במרכז"ה, פירוט לפי היקף כספי, במיליוני ₪, 2017-2019

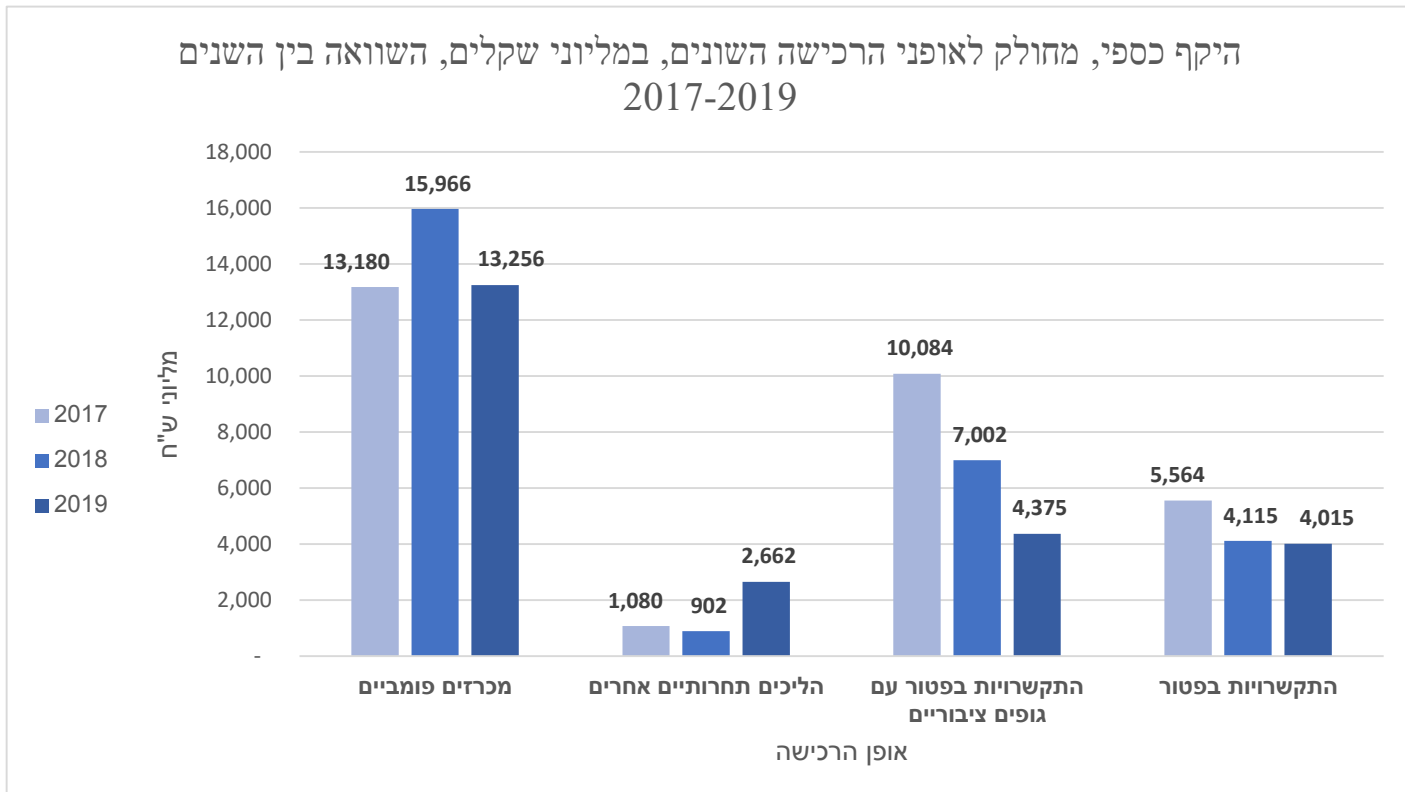
פירוט המודול הלוגיסטי, היקף כספי במיליוני שקלים, השוואה בין השנים 2017-2019



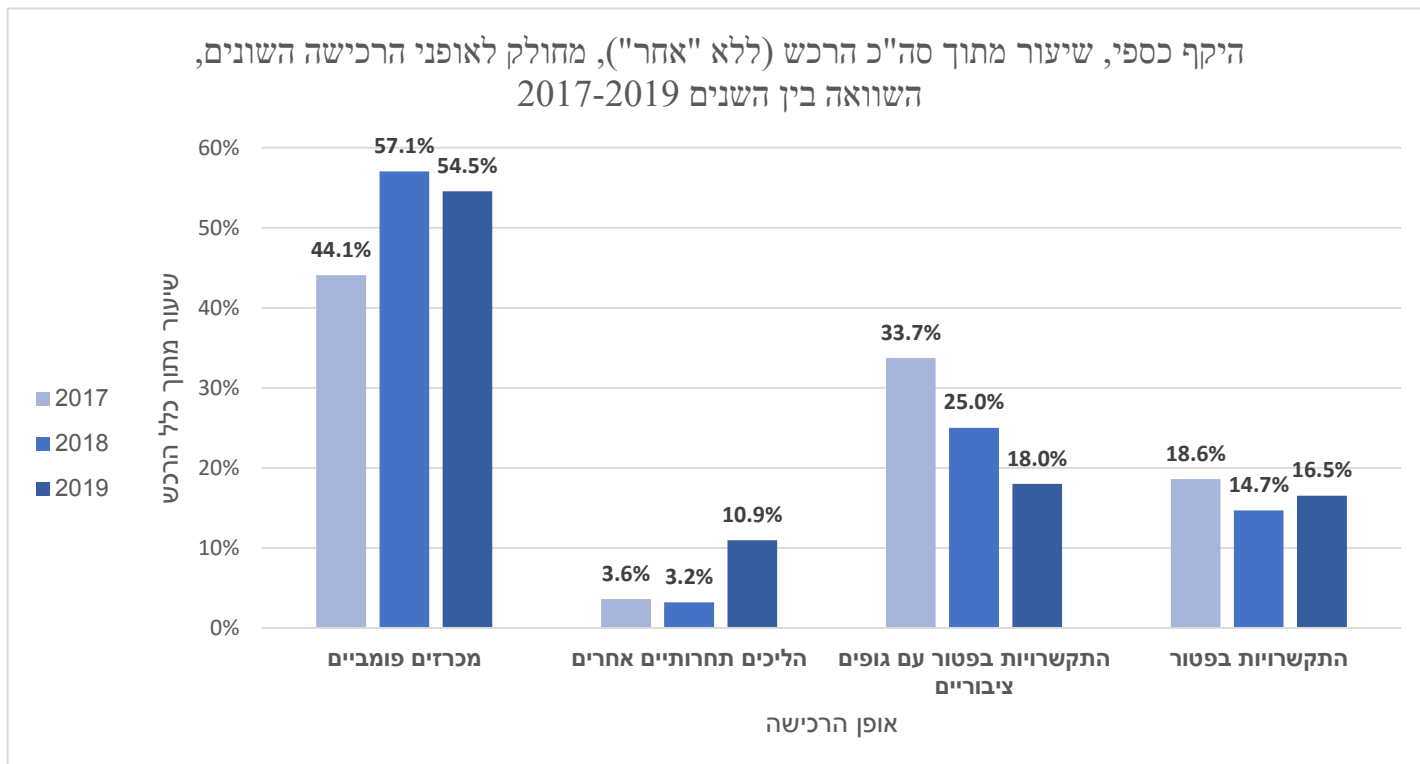
תרשים 5 – המודול הלוגיסטי במרכז"ה, פירוט לפי כמות הזמנות, 2017-2019

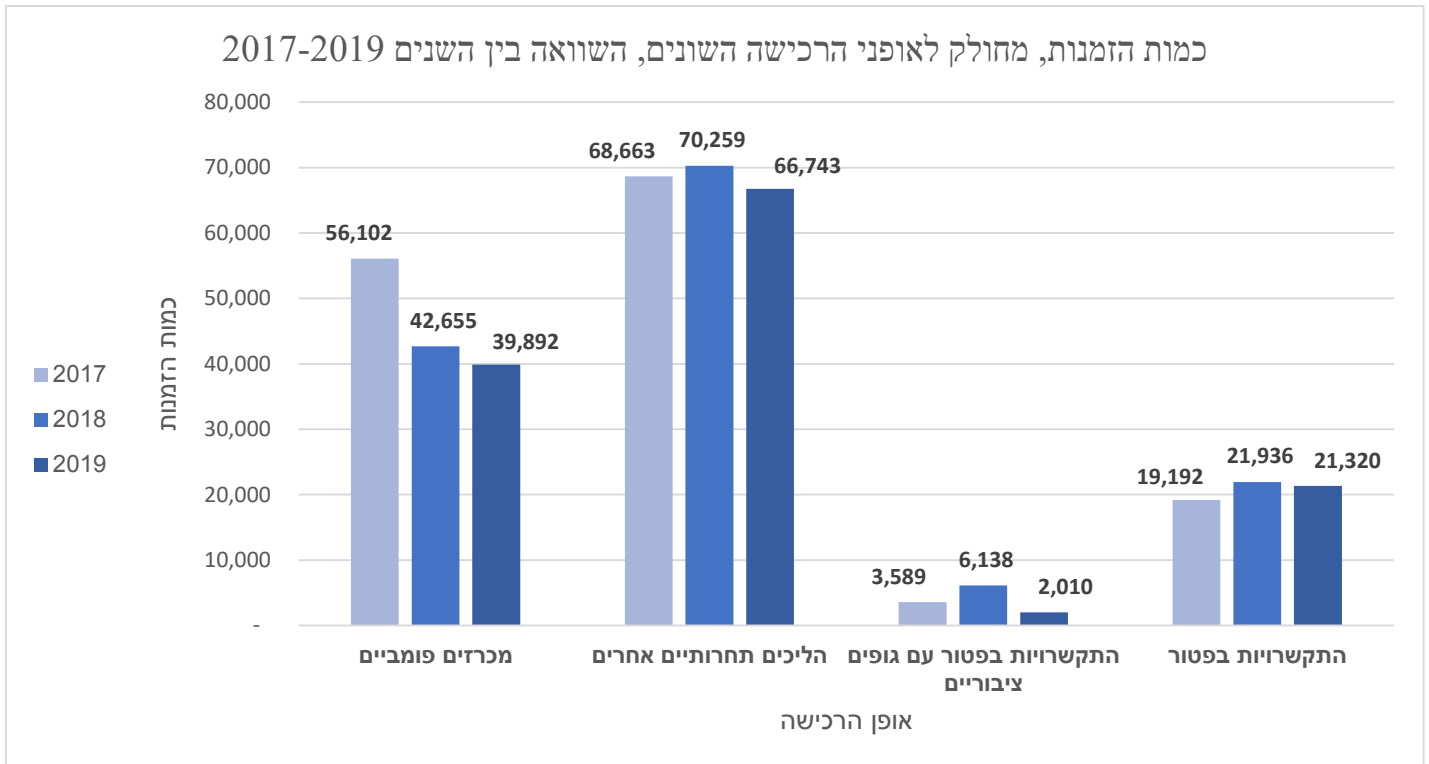
פירוט המודול הלוגיסטי, כמות הזמנות, השוואה בין השנים 2017-2019



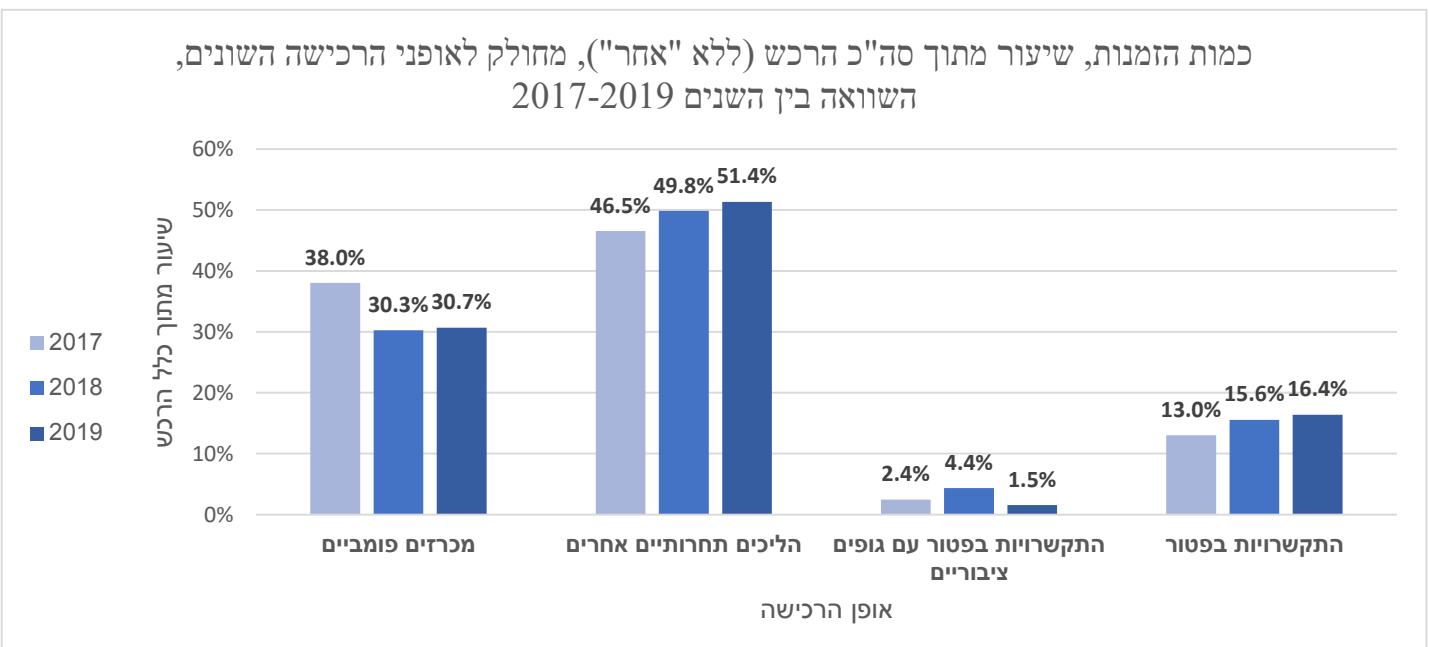


תרשים 7 - היקף כספי, שיעור מתוך סה"כ הרכש (ללא אחר), לפי אופן רכישה, 2017-2019

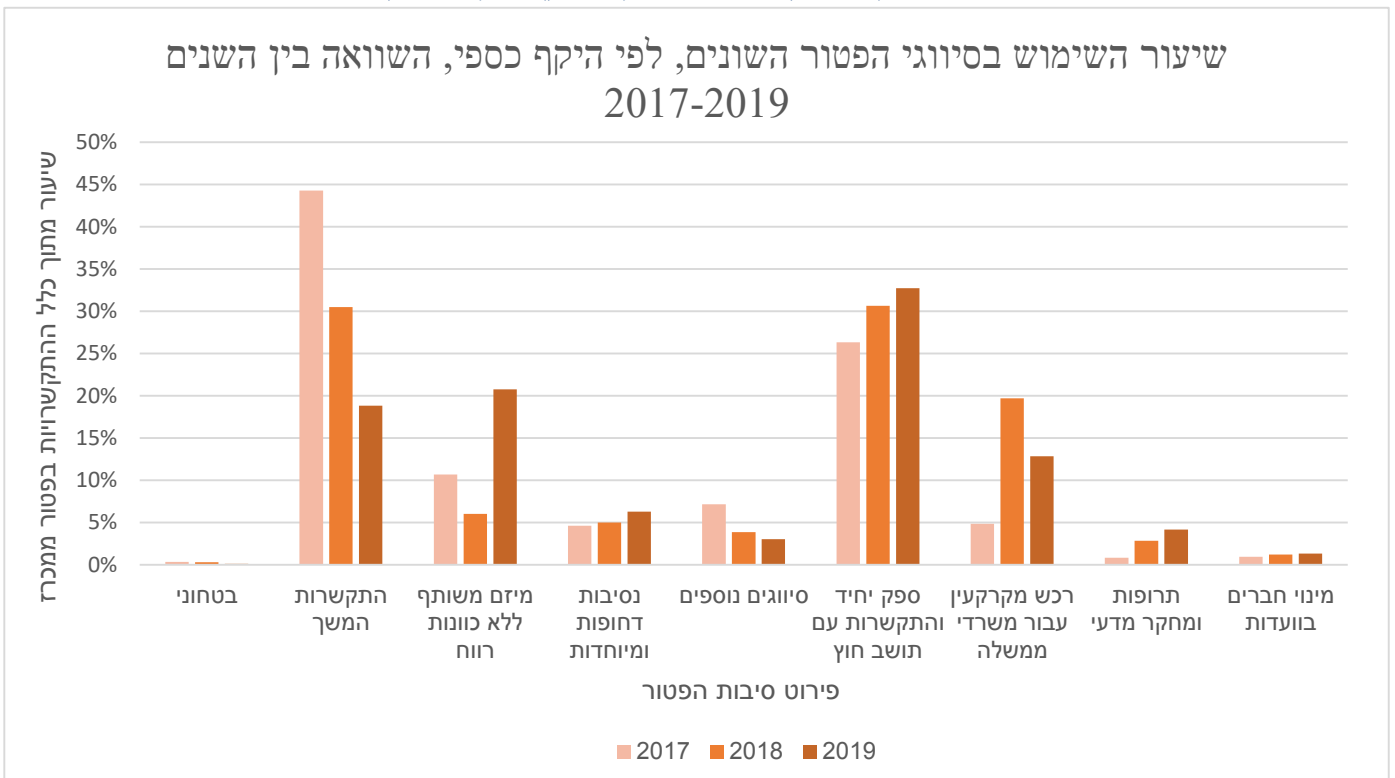




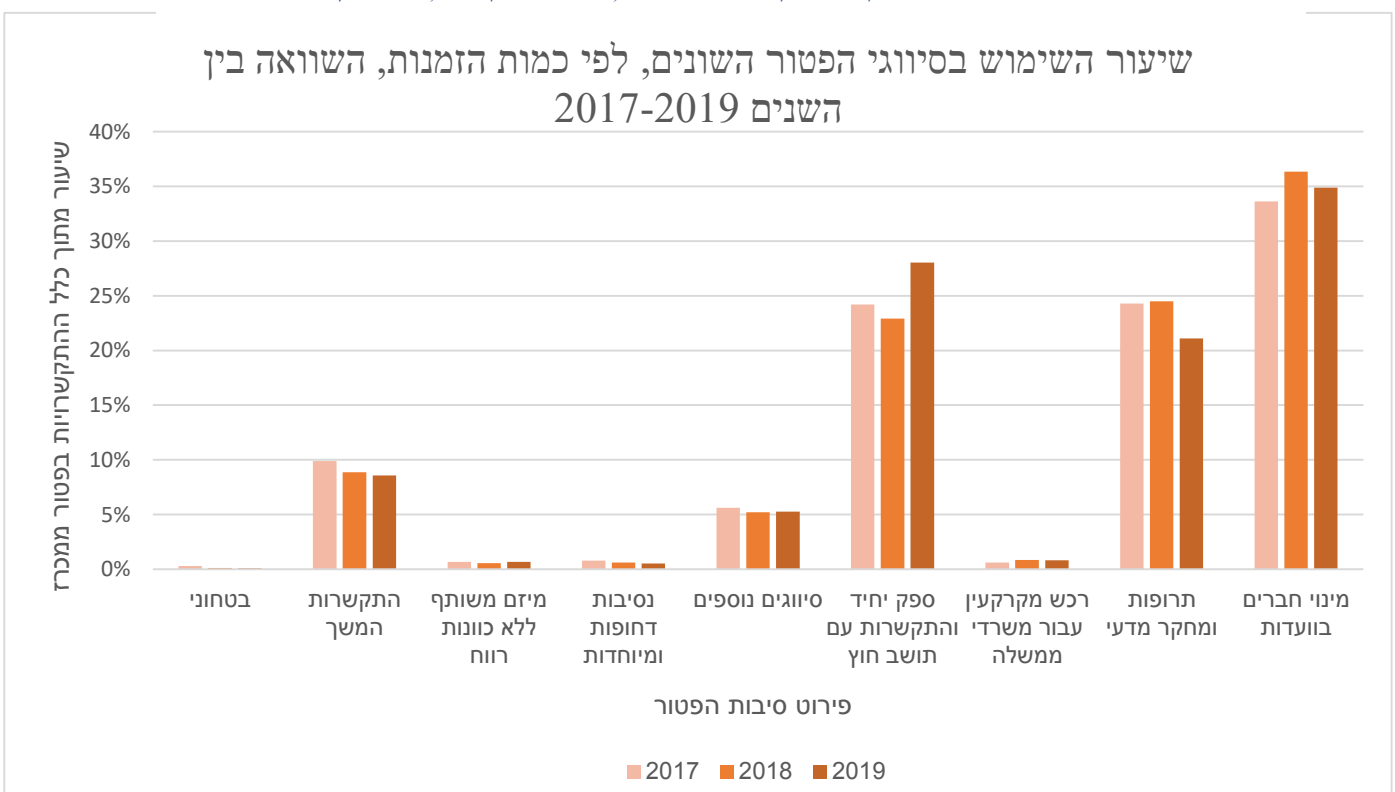
תרשים 9 – כמות הזמנות, שיעור מתוך סה"כ הרכש (ללא אחר), לפי אופן רכישה, 2017-2019



תרשים 10 - שיעור השימוש בסיווגי הפטור השונים מתוך כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז, לפי היקף הכספי, השוואה בין השנים 2017-2019



תרשים 11 - שיעור השימוש בסיווגי הפטור השונים מתוך כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז, לפי כמות ההתקשרויות, השוואה בין השנים 2017-2019



בתרשימים 10 ו-11 לעיל, ניתן לראות השוואה רב-שנתית של היקף השימוש בעילות הפטור השונות במשרדי הממשלה. ראוי לשים לב לירידה בעילת "התקשרות המשך". בין השנים 2017 ל-2019 ישנה ירידה של 1.33 נקודות אחוז בשיעור השימוש בעילה זו מתוך כלל עילות הפטור, מבחינת מספר ההזמנות. כמו כן, בשנים אלה ישנה ירידה של מעל 25 נקודות אחוז מבחינת ההיקף הכספי, המהווה ירידה של כ-68%, והיקף כספי הנמוך בכ-7.1 מיליארד ש"ח. ירידה זו מבטאת עליה ביכולת הביצוע של הממשלה, ומעבר להליכה ב"דרך המלך" של ביצוע הליכים תחרותיים חדשים עבור רכש של מוצרים/שירותים שהתקשרות קיימת עבורם נגמרה. עדות נוספת לעליה בכוח הביצוע ניתן לראות בירידה בשיעור השימוש בתקנות המיועדות להתקשרות כתוצאה מנסיבות דחופות ומיוחדות. בין השנים 2017 ל-2019 חלה ירידה של כ-28% במספר ההזמנות שבוצעו בפטור כתוצאה מנסיבות דחופות ומיוחדות.

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 2019, התקשרויות אלו עומדות על כ-8.9% מתוך סך ההיקף הכספי במערכת, ירידה של 1.8 נקודות האחוז מהשנה שעברה. ההיקף הכספי של התקשרויות אלו עמד על סכום של כ-3 מיליארד ש"ח, ירידה של 51% ביחס לשנה שעברה. בכל הנוגע לכמות ההזמנות אשר סווגו כ"אחר", לא היה שינוי משמעותי, ולמרות ירידה של כ-400 הזמנות, לכ-100,7, הן מהוות 4.8% מכלל ההזמנות במערכת, עלייה של 0.1 נקודות האחוז.

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