

15 تموز 2019

معطيات المشتريات الحكومية للعام 2018

خلفية:

تتشرف مديرية المشتريات الحكومية في شعبة المحاسب العام أن تعرض في هذه النشرة معطيات المشتريات للوزارات الحكومية في العام 2018, وذلك مواصلةً للتقارير التي نُشرت لعامي 2016 و- 2017. تتيح نشرات مديرية المشتريات الحكومية من دراسة إجراءات ونطاق المشتريات للوزارات الحكومية, يشمل إجراءات التعاقد التي تتم عن طريق الاعفاء من المناقصة, وفقاً لقانون المناقصات الإلزامية, للعام 1992 (فيما يلي: "القانون") ولوائحه (لوائح المناقصات الإلزامية, للعام 1993) (فيما يلي: "اللوائح").

مشتريات حكومية:

تُعتبر المشتريات الحكومية بمثابة ركيزة رئيسية في نشاطات الوزارات الحكومية. في الواقع, يعتمد كل نشاط حكومي على شراء منتجات أو خدمات. تعاقد الوزارات الحكومية المختلفة مع موردين لتنفيذ المشتريات يتم وفقاً لقانون المناقصات الإلزامية ولوائحه. التحدي الرئيسي الذي تواجهه الحكومة بموضوع المشتريات الحكومية هو كيفية ضمان تنفيذ اجراء متساوي, شفاف وعادل, وفي نفس الوقت ضمان الفعالية والحفاظ على قدرة التنفيذ لدى الحكومة. لهذا الغرض, قام المشرع بتحديد تسلسل هرمي معياري يوجد على رأسه اجراء المناقصة العلنية, لكن هناك تصريح للتعاقد باجراءات تنافسية ليس من خلال المناقصة العلنية, وحتى التعاقد بدون أي إجراء تنافسي, وذلك بموجب الظروف والشروط التي تحددت في القانون واللوائح.

منهجية (تفسيرات وتعريفات):

تم أخذ المعطيات المذكورة في هذه النشرة من منظومة ERP ميركافا (فيما يلي: "المنظومة"), التي هي عبارة عن المنظومة المالية التشغيلية التي تُستخدم من قبل جميع الوزارات الحكومية والوحدات التابعة لها, باستثناء الهيئات الأمنية (الشرطة, وزارة الأمن الداخلي وهيئات أخرى) والمستشفيات الحكومية. يتم إدخال المشتريات ومعطياتها الى هذه المنظومة من قبل موظفي الوزارات الحكومية المختلفة, حيث تم الحصول على التحليل المعروض أدناه بموجب المعطيات الموجودة في المنظومة. تمت عملية التحليل في مرحلتين:

المرحلة الأولى, بناء قاعدة المعطيات. المعطيات المعروضة هي بالاعتماد على الوحدة اللوجستية للمنظومة, وبلغ حجمها أكثر قليلاً من 58 مليار شيكل جديد. التطرق في التحليل هو لمعطيات المشتريات الحكومية فقط, كما تم تعريفها أعلاه, من دون التطرق الى أية نشاطات ليست عبارة عن مشتريات, على سبيل المثال تحويل ميزانيات والدفعات الإلزامية مثل الأرنونا والكهرباء, والتي تشملها المنظومة أيضاً. بناءً على ذلك, تبلغ المشتريات الحكومية حوالي 34 مليار شيكل جديد.

بالإضافة الى ذلك، فقد تم في هذا المستند استثناء معطيات التعاقدات التي تم تصنيفها من قبل الوزارات في المنظومة كمشتريات عن طريق شراء "آخر"، وذلك على ضوء حقيقة أنه لا يُمكن تصنيفها بدقة.¹

في المرحلة الثانية، تم إجراء التحليل الداخلي في معطيات المشتريات، والذي سيُعرض على النحو التالي. لتحليل طريقة تعاقد الوزارات الحكومية، كان يجب التمييز بين تعاقد عن طريق مناقصة علنية، تعاقد من خلال اجراء تنافسي ليس عبارة عن مناقصة علنية وتعاقد عن طريق الاعفاء من مناقصة أو من اجراء تنافسي آخر.

أسباب التعاقد التي لا تحتاج لنشر مناقصة أو اجراء تنافسي، مُفصلة في المادة 3 من اللوائح، بينما في المواد 4 و-5 تم تفصيل التعاقدات التي تُلزم نشر اجراء تنافسي ليس عبارة عن مناقصة علنية. بالإضافة الى ذلك، في التعليمات التي نشرتها شعبة المحاسب العام كتعليمات للوزارات الحكومية بموجب صلاحياتها حسب المادة 24 (تعليمات اللوائح، الأموال والتمويل)، تحددت الحالات التي على الرغم من أن اللوائح تسمح بالتعاقد فيها عن طريق الإعفاء من المناقصة يجب تنفيذ اجراء تنافسي ليس عبارة عن مناقصة علنية (التعاقد حسب المادة 3(1)).

في تحليل المشتريات الحكومية، نحن نعتبر بمثابة "إعفاء" فقط التعاقدات التي لا تشمل على وجود اجراء تنافسي ما لاختيار المورد.

باستثناء الإجراءات التنافسية والإجراءات الغير تنافسية ("إعفاء")، تقوم الحكومة بالتعاقد مع هيئات عامة. أساس ميزة هذه التعاقدات هو بفحص كونها تعاقدات مع هيئات ينطبق عليها قانون المناقصات الإلزامية. تشمل هذه الهيئات على شركات حكومية، سلطات محلية، مؤسسات تم تأسيسها بموجب القانون، والمؤسسات الوطنية.

سنقوم بعرض هذه التعاقدات على أنها "تعاقدات معفية مع هيئات عامة ومع مؤسسات وطنية".

كما أشاروا في تقرير من العام الفائت، طرأت تغييرات في المنهجية بين السنوات 2016 – 2017، لذلك لا يُمكن المقارنة بصورة موثوقة بين تقرير العام 2016 وبين التقارير الأخرى. في المقابل، فإن منهجية السنوات 2017 و- 2018 متشابهة.

تعاقدات الحكومة – معطيات ميركاقا

فيما يلي تركيز مبالغ الالتزامات وعدد الطلبيات للعام 2018:

الجدول 1 – تفصيل الوحدة اللوجستي للعام 2018، حجم المالي وعدد الطلبيات

بالنسب من الإجمالي	عدد الطلبيات	بالنسب من الإجمالي	الحجم المالي للعام 2018، بملايين الشواقل	
100%	161,676	100%	58,466	إجمالي الوحدة اللوجستية
92%	148,555	59%	34,252	إجمالي المشتريات
5%	7,567	11%	6,266	إجمالي الأخرى
87%	140,988	48%	27,985	إجمالي المشتريات ليست الأخرى

تم في المعطيات أدناه، تنفيذ تصنيف كما هو مُفصل أعلاه، حسب تصنيف طريقة الشراء التي تم إدخالها بواسطة الوزارات لدى إنشاء التعاقدات في المنظومة.

¹ انظروا الى التفرع أدناه.

- مناقصات علنية – مُشار إليها بالأزرق
- إجراءات تنافسية أخرى حسب لوائح المناقصات الإلزامية - مُشار إليها باللون السماوي
- تعاقدات معفية مع مؤسسات عامة ومؤسسات وطنية - مُشار إليها بالأخضر
- تعاقدات معفية - مُشار إليها بالأحمر

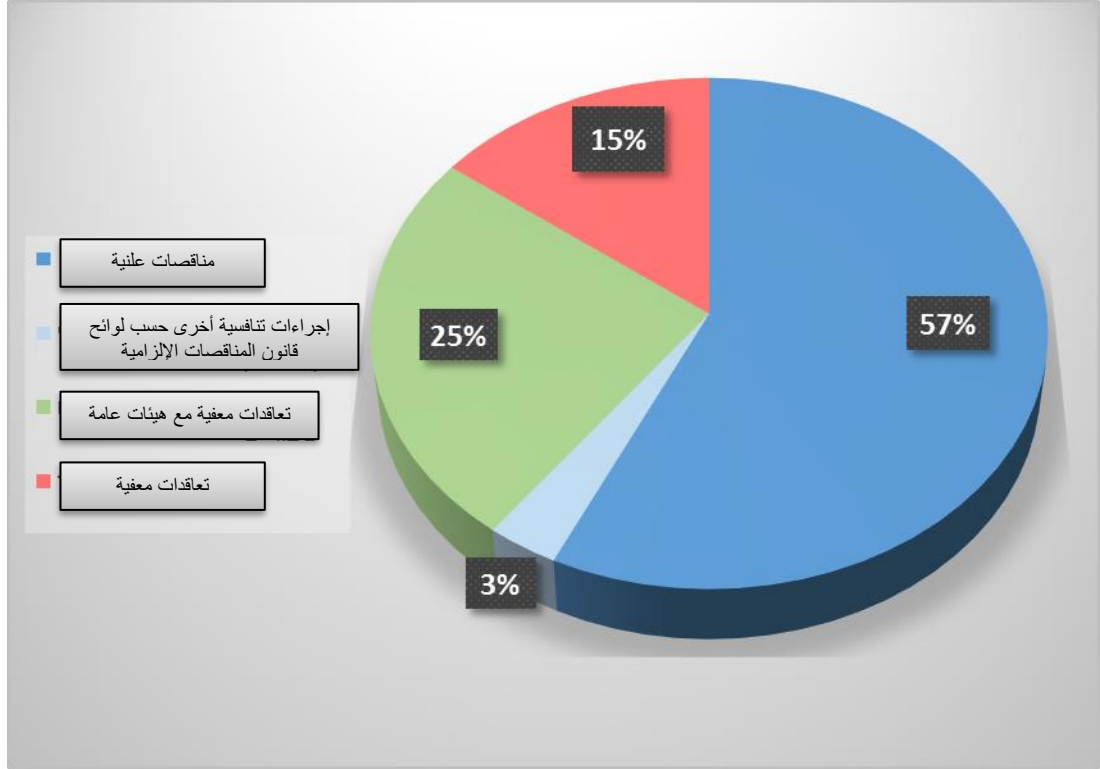
الجدول 2 – الحجم المالي, حسب التوزيع لطريقة الشراء, بملايين الشواقل وبالنسب من مجموع جميع المشتريات, بدون "الأخرى", للعام 2018

النسب من المجموع	الحجم المالي, بملايين الشواقل	طريقة الشراء
46.31%	12,960	مناقصات علنية
10.74%	3,006	استنفاد حق الاختيار
1.96%	548	طلب الحصول على عروض حتى 50,000 شيكل جديد
0.29%	80	مناقصة مُغلقة
0.98%	274	تعاقد مع خبراء
3.91%	1,094	تعاقد بصورة معفية مع هيئات ذات طابع خاص ²
21.11%	5,909	تعاقد بصورة معفية مع هيئات عامة
0.04%	12	معفي – أممي
4.49%	1,255	معفي – تعاقد مستمر
0.88%	247	معفي – مبادرة مشتركة بدون هدف الكسب
0.74%	206	معفي – أسباب طارئة وخاصة
0.56%	158	معفي – تصنيفات أخرى ³
4.51%	1,261	معفي – مورد وحيد وتعاقد مع مواطن أجنبي
2.90%	810	معفي – شراء أراضي لصالح وزارات حكومية
0.42%	117	معفي – أدوية وبحث علمي
0.17%	49	معفي – تعيين أعضاء في اللجان
100.00%	27,985	مبلغ إجمالي

² يشمل على اللوائح التالية: 3(6) تعاقد مع مؤسسة لنقل المهام, 3(18) التعاقد مع صندوق أراضي إسرائيل وجويونت إسرائيل بشروط مُعينة, 3(19) رئيسي – تعاقدات مع الوكالة اليهودية والهستدروت الصهيونية بجميع مؤسساتها, كيرين هيسود – النداء الموحد بشروط مُعينة.
³ يشمل على اللوائح التالية: 3(11) مسائل الثقافة والفنون, 3(12) التعاقد مع مكتب النشر الحكومي, 3(14) منح اعتماد أو الحصول عليه, 3(22) – التعاقد لتعيين مختصين طبيين, 23(ب) – لم يتم تقديم أي عرض في المناقصة.

شارع كبلان 1 القدس 9103002 ص.ب. 3115 هاتف: 02-6663426 فاكس: 02-5695368

الرسم 1 - نسبة طريقة الشراء بالاعتماد على الحجم المالي، من مجموع جميع المشتريات، بدون "الأخرى"، للعام 2018



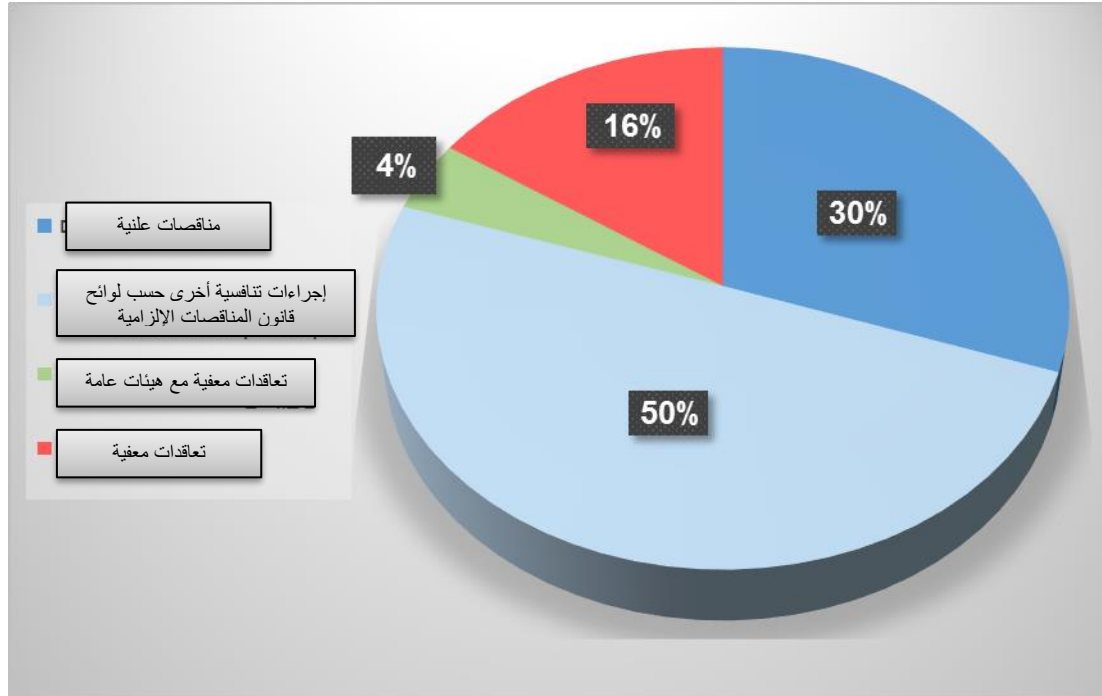
يُفصل الجدول 2 أنواع التعاقدات المختلفة التي تُعتبر بمثابة مشتريات بموجب قانون المناقصات الإلزامية. يعرض الرسم 1 نظرة شاملة على أنواع التعاقدات في المشتريات الحكومية، ويعرض بصرياً نسبتها من بين مجموع المشتريات. يُمكن المشاهدة أن المناقصات الإلزامية، يشمل استنفاد الخيارات، تُشكل 57% من مجموع التعاقدات بمصطلحات الحجم المالي للعام 2018. بالإضافة الى ذلك، يُمكن المشاهدة في الجدول أن حوالي 21% من مجموع المشتريات الحكومية هي تعاقدات مع هيئات عامة، والتي هي نفسها مُلزَمة بالمناقصات الإلزامية، مثل شركات حكومية، مؤسسات تأسست بموجب القانون، بلديات وما شابه. بينما أنه بموجب القانون واللوائح البحتة، فإن إجراءات الإعفاء (أي إجراء ليس عبارة عن مناقصة علنية، بما في ذلك الإجراءات التي تشمل على مكون تنافسي) تُشكل 43% من مجموع التعاقدات (بمصطلحات الحجم المالي). على ضوء التحليل المذكور أعلاه، تبلغ المعطيات المعفية (إجراء غير تنافسي) من بين مجموع التعاقدات (بدون "الأخرى") للعام 2018 حوالي 15% فقط.

الجدول 3 - عدد الطلبات، حسب التوزيع لطريقة الشراء، بملايين الشواقل وبالنسب من مجموع جميع المشتريات، بدون "الأخرى"، للعام

2018

النسب من المجموع	عدد الطلبات	طريقة الشراء
28.54%	40,245	مناقصات علنية
1.71%	2,410	استنفاد حق الاختيار
46.68%	65,818	طلب الحصول على عروض حتى 50,000 شيكل جديد
0.91%	1,279	مناقصة مغلقة
2.24%	3,162	تعاقد مع خبراء
0.06%	86	تعاقد بصورة معفية مع هيئات ذات طابع خاص ⁴
4.29%	6,052	تعاقد بصورة معفية مع هيئات عامة
0.02%	27	معفي - أممي
1.38%	1,948	معفي - تعاقد مستمر
0.09%	123	معفي - مبادرة مشتركة بدون هدف الكسب
0.10%	136	معفي - أسباب طارئة وخاصة
0.81%	1,143	معفي - تصنيفات أخرى ⁵
3.57%	5,027	معفي - مورد وحيد وتعاقد مع مواطن أجنبي
0.13%	184	معفي - شراء أراضي لصالح وزارات حكومية
3.81%	5,372	معفي - أدوية وبحث علمي
5.66%	7,976	معفي - تعيين أعضاء في اللجان
100.00%	140,988	مبلغ إجمالي

الرسم 2 - نسبة طريقة الشراء بالاعتماد على عدد الطلبات، من مجموع جميع المشتريات، بدون "الأخرى"، للعام 2018



⁴ انظروا الملاحظة 2.

⁵ انظروا الملاحظة 3.

شارع كبلان 1 القدس 9103002 ص.ب. 3115 هاتف: 02-6663426 فاكس: 02-5695368

المحاسب العام على الانترنت: ag.mof.gov.il

مديرية المشتريات الحكومية على الانترنت: www.mr.gov.il

gov

المالية على الانترنت: www.mof.gov.il

بوابة الحكومة: www.gov.il

يُمكن المشاهدة في الجدول 3 أن المناقصات العلنية واستنفاد الحق الاختيار يُشكلان معاً ما يزيد عن 30% من عدد الطلبات للعام 2018. بالإضافة الى ذلك, يُمكن المشاهدة أن ما يزيد عن 46% من مجموع عدد الطلبات في المنظومة يتم تنفيذها في إجراء مشتريات تنافسي مختصر لطلب الحصول على عروض حتى 50,000 شيكل جديد, لكن كما يُمكن المشاهدة في الجدول 2, بمصطلحات الحجم المالي فإن هذا التعاقد يُشكل أقل من 2%. عدد التعاقدات المعفية التي لا تشمل على إجراء تنافسي ما لاختيار مورد 16% من مجموع التعاقدات للعام 2018.

طريقة شراء "الأخرى"

كما ذكر أعلاه, فإن التعاقدات التي صُنفت كتعاقدات "أخرى" غير موجودة في تحليل المعطيات, لأنه لا يُمكن تحديد اذا ما كانت هذه التعاقدات عبارة عن مشتريات أم لا, وفي حالة كانت عبارة عن مشتريات, هل تم تنفيذ التعاقدات من خلال إجراء تنافسي أم لا. بلغت نسبة هذه التعاقدات في العام 2018, حوالي 10.7% من إجمالي الحجم المالي في المنظومة, بمبلغ حوالي 6.2 مليار شيكل جديد, بينما وصل عدد الطلبات التي صُنفت على أنها تعاقدات "أخرى" الى حوالي 7,500 طلبية, والتي تُشكل 4.74% من مجموع التعاقدات في المنظومة. في العام 2017, بلغ الحجم المالي للتعاقدات التي صُنفت على أنها تعاقدات "أخرى" حوالي 4.3 مليار شيكل جديد, والتي شكلت 8.7% من مجموع التعاقدات في المنظومة, بينما بلغ عدد الطلبات حوالي 13,700 والتي شكلت نسبة 7.8% من العدد الإجمالي للطلبات.

كما يُمكن أن نُشاهد, على الرغم من وجود انخفاض بحوالي 3 نقاط مئوية (او انخفاض بحوالي 40%) باستخدام تصنيف "الأخرى", فإنه من ناحية الحجم المالي, فقد طرأ ارتفاع من نقطتين مؤبنتين. الشرح لهذا الفرق نابع من وجود عدد قليل من التعاقدات الاستثنائية من ناحية المبلغ في العام 2018. بينما في العام 2017 كانت هناك 13 تعاقدات صُنفت على أنها "أخرى" بمبلغ يزيد عن 50 مليون شيكل جديد, والتي بلغ مبلغها التراكمي حوالي 1.5 مليار شيكل جديد, فإنه في العام 2018 كان هناك 20 تعاقد من هذا القبيل, بمبلغ تراكمي وصل الى حوالي 3.5 مليار شيكل جديد. هذا يعني, أن القسم الأكبر من هذا الفرق بين المبلغ التراكمي للتعاقدات التي صُنفت على أنها تعاقدات "أخرى" نابع من عدد قليل من التعاقدات الاستثنائية في العام 2018.

تعمل مديرية المشتريات الحكومية بالتعاون مع المحاسبين ومع طواقم المشتريات في الوزارات لتقليص استخدام طريقة الشراء "الأخرى", ويتوقعون أن يتقلص هذا المعطى في النشرات المستقبلية. بالإضافة الى ذلك, لغرض جمع, تحليل ونشر معطيات دقيقة, تعمل الوزارات الحكومية كثيراً على تحسين كافة المعطيات التي يتم إدخالها بصورة جارية للمنظومة, وذلك لكي تُعبر هذه بصورة موثوقة ودقيقة قدر الإمكان عن الطريقة التي تم فيها التعاقد فعلياً.

تلخيص:

يولي المحاسب العام أهمية قصوى لوجود إجراء مشتريات متساوٍ وشفاف, وبناءً على هذه القيم قامت مديرية المشتريات الحكومية بتحليل كافة الالتزامات الوزارية في المنظومة المالية الموسعة للحكومة (ميركافا), والتي يتم نشر معظمها للجمهور كمعطيات خام مرة واحدة كل ثلاثة أشهر في موقع وحدة حرية المعلومات. يهدف تحليل المعطيات أولاً الى تمكين المحاسب العام من الحصول على صورة واضحة للوضع عن الإعفاءات الحكومية, بهدف أن تعمل الوزارات الحكومية لتقليصها.

مع فائق الاحترام,

جال أمير

مدير مديرية المشتريات الحكومية