

משרד האוצר

מינהל הרכש הממשלתי

תקציר

רקע כללי

מינהל הרכש הממשלתי (להלן - מינהל הרכש או המינהל) הוא גוף מטה בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה שבאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) במשרד האוצר. המינהל אחראי לתכנונה וליישומה של מדיניות הרכש הממשלתית וכן אמון על הסיוע לגופים ממשלתיים בביצועה וביישומה של מדיניות הרכש במשרדם. אחת ממטרותיו העיקריות של מינהל הרכש היא מיצוי כוח הקנייה של הממשלה באמצעות עריכת מכרזים מרכזיים¹ והסכמי מחירים מרביים² עבור כלל משרדי הממשלה, על מנת להביא לחיסכון בתקציבי הרכש של המשרדים. מכרזים מרכזיים של מינהל הרכש משמשים כלי למיצוי היתרון לגודל של הממשלה, הן מבחינת כוח הקנייה והן מבחינת איגום משאבים וחיסכון בעלויות התפעול, לעומת ביצוע מכרזים על ידי כל יחידה ממשלתית בנפרד. ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי עומד על כ-30 מיליארד ש"ח בשנה, ומכלל זאת, בין 2 ל-5 מיליארד ש"ח נעשה באמצעות המכרזים המרכזיים של מינהל הרכש.

פעילות מינהל הרכש כפופה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). כמו כן, החשכ"ל מפרסם הוראות תקנון כספים ומשק (להלן - הוראות תכ"ם), הכוללות הנחיות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו. הוראות התכ"ם משמשות כנוהלי עבודה של מינהל הרכש, והמינהל אף מפרסם הוראות תכ"ם והודעות ספציפיות המנחות כיצד לבצע מכרז ספציפי שהסתיים ונבחרו לגביו זוכים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2017 - פברואר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מינהל הרכש. הבדיקה כללה את תפקידי מינהל הרכש ומטרותיו, את המכרזים המרכזיים שמפרסם המינהל, לרבות שלבי העבודה על המכרז מתחילתו ועד סופו, ואת העבודה מול מנהלי הרכש בגופים הממשלתיים.

1 מכרז מרכזי הוא מכרז הנערך מטעם החשכ"ל בעבור המשרדים הממשלתיים.

2 הסכם מחירים מרביים הוא כלי עזר למשרדי הממשלה, ואינו מחייב אותם להתקשרות זו או אחרת עם הספק. מטרתו של ההסכם היא להגדיר את המחירים המרביים עבור המוצרים והשירותים שכלולים במסגרת ההסכם, וכן להסדיר את סדרי העבודה מול הספק אם החליט המשרד, בהתאם לחוק חובת המכרזים ולתקנותיו, על התקשרות עם הספק.

בדיקות השלמה נעשו בלשכה המשפטית במשרד האוצר, בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם או הנציבות) ובכמה משרדים ממשלתיים ויחידות סמך.

על מנת לבדוק את שיתוף הפעולה ואת שביעות רצון היחידות מהעבודה מול מינהל הרכש, שלח משרד מבקר המדינה שאלון בן 43 שאלות ל-50 מנהלי יחידות רכש ולוגיסטיקה במשרדים הממשלתיים וביחידות הסמך (להלן - שאלון משרד מבקר המדינה). מתוך 50 היחידות שהתבקשו לענות על השאלון השיבו 29.

הליקויים העיקריים

היעדר חזון ותוכנית אסטרטגית רב-שנתית

מינהל הרכש לא גיבש חזון ויעדים רב-שנתיים שינחו אותו ביישום מדיניות הרכש הממשלתית וביצירת מערכת רכש יעילה שתמנע בזבוז כספי ציבור. ממילא, תוכניות העבודה של מינהל הרכש הממשלתי לשנים 2015 - 2017 אינן נגזרות מתוכנית אסטרטגית רב-שנתית.

ליקויים במבנה הארגוני ובאיוש משרות תקן

העובדים של אחת ממחלקות מינהל הרכש מועסקים באמצעות ענבל חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל). בטרם הועברו חלק מעובדי מינהל הרכש לחברת ענבל לא שקל אגף החשכ"ל פתרונות נוספים למבנה המינהל, כגון הפיכתו ליחידת סמך או לחברה ממשלתית שמתמחה ברכש, כפי שנעשה במדינות מובילות בעולם. השינוי הארגוני מ-2015 במינהל הרכש למעשה פתח יחידה שלמה בחברת ענבל, ובמסגרת זו העובדים מנותקים פיזית ומקצועית ממינהל הרכש. ניתוק זה מתבטא, בין היתר, בשייכות ארגונית שונה ובמתכונת העסקה שונה.

משך הזמן שנדרש על מנת לאייש משרות תקן במינהל הרכש הוא ארוך מאוד ולעיתים מגיע לכדי שנים אחדות. זאת בין היתר נוכח התמשכות ההליכים מול נציבות שירות המדינה בעניין זה. נוסף על כך, בסוף מאי 2017 סיימה את תפקידה מנהלת מינהל הרכש, ועד מועד סיום הביקורת - פברואר 2018 - טרם מונה לה מחליף קבוע. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי איושו של התפקיד במשך זמן כה רב.

לרוב מתמנה לתפקיד מנהל מינהל הרכש חשב כחלק מסבב חשבים, למספר מצומצם של שנים, שאין בידו הידע הנחוץ ובלי שהתמחה בתחומי הרכש והלוגיסטיקה. נוסף על כך, קצב תחלופת מנהלי הרכש בעשור האחרון הינו גבוה, ומשנת 2005 עומדת תקופת האיוש הארוכה ביותר של תפקיד זה על ארבע שנים. שאר המנהלים התמנו לתקופות של שלושה

חודשים, עשרה חודשים, שנה וחצי, שנתיים וארבעה חודשים, ושלוש שנים ושלושה חודשים.

ליקויים בתהליך הכנת המכרזים המרכזיים

אין למינהל הרכש מתודולוגיה סדורה ונהלים מפורטים ומתוארכים לגבי כל השלבים בתהליך הכנתם של המכרזים - החל בפרק הזמן טרם הוצאת המכרז, דרך ניהול ההתקשרות והבקרה עליה ועד הפקת הלקחים שלאחר סיום המכרז. זאת ועוד, מינהל הרכש טרם גיבש תבניות לכתיבת מכרז וחווה התקשרות עם ספקים, שבהן יכולים המשרדים הממשלתיים להיעזר על מנת לחסוך בזמן ובמשאבים ולייעל את עבודתם.

נמצא כי בשנים 2014 - 2017 היו פרקי הזמן משלב פרסום המכרז המרכזי ועד כניסתו לתוקף ופרסום הוראת תכ"ם ארוכים מאוד, ולעיתים נעו בין שנה וחצי לשנתיים; ב-15 מכרזים מתוך ה-30 שנבדקו ארכו פרקי זמן אלו יותר משנה.

משאלון משרד מבקר המדינה עולה כי מינהל הרכש אינו מודיע למשרדים די זמן מראש על כוונתו שלא לחדש מכרזים מרכזיים קיימים.

למינהל הרכש יש מערכות מחשוב אחדות, אולם אין מערכת טכנולוגית אחת מתכללת לניהול כל שלבי המכרז - החל בשלב היזום, דרך עבודת ועדות המכרזים ועד ההתקשרות עם הספקים הזוכים.

למרות התחייבותה של הלשכה המשפטית במשרד האוצר להקצות כמה שעות ייעוץ שבועיות קבועות למינהל הרכש, עד מועד סיום הביקורת לא בוצעה הקצאה זו.

אי-בחינת התאמת הרכש להחלטות הממשלה

מינהל הרכש אינו בוחן אם הרכש הממשלתי עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה ומדיניותה בתחומים רוחביים (כגון עידוד העסקים הקטנים) או תומך בהן, ואף אין בידי נתונים כלשהם המאפשרים בחינה זו.

אין במינהל הרכש תהליך מוסדר של חקר מקדים, שכולל איסוף ועיבוד של נתונים על אודות היקף הרכש וסוג הרכש של משרדי הממשלה כבסיס לקבלת החלטות בעניין פרסום מכרז מרכזי חדש או הארכת מכרז מרכזי קיים. המינהל גם אינו משתמש במערכת מרכב"ה על מנת לנתח ולתכנן את הרכש הממשלתי, וקטלוג המוצרים במרכב"ה אינו מאפשר לנתח את כלל הרכש הממשלתי לפי פילוחים שונים, שיסייעו לקביעת מדיניות הרכש הממשלתי.

אי-ביצוע ראוי של תהליכי פיקוח, בקרה והפקת לקחים במכרזים המרכזיים

אין במינהל הרכש נוהל המסדיר את הפעולות שיש לבצע בתהליכי ניהול ההתקשרות, הפיקוח, הבקרה והפקות הלקחים של מכרזים מרכזיים. נוסף על כך, אין הוראת תכ"ם שקובעת כי על המשרדים להעביר למינהל הרכש אחת לתקופה חוות דעת על הספקים הזוכים במכרז מרכזי ומידע על עמידת הספקים בתנאי ההתקשרות - מבחינת איכות המוצרים, לוחות הזמנים, איכות השירות ועוד.

מינהל הרכש עוסק בעיקר ב"כיבוי שריפות", כלומר, במתן פתרונות לסוגיות ולתלונות שעולות מהשטח בנוגע להתקשרויות פעילות. הוא אינו מקבל משוב קבוע מהמשרדים ומהספקים, ואינו מבצע תהליכי פיקוח ובקרה שוטפים על ביצוע ההתקשרות בפועל כדי להבטיח את קבלת המוצר או השירות כנדרש במכרז, וכדי לוודא שהמשרדים רוכשים אך ורק מהספקים שזכו במכרזים המרכזיים.

נמצא כי בניגוד לתקנות חובת המכרזים, משרד ממשלתי ביצע רכש עצמאי שלא באמצעות מכרז מרכזי ובלא אישור של מינהל הרכש.

אין למינהל הרכש מנגנון קבוע ומובנה לאיתור עקיפות של מכרזים מרכזיים על ידי משרדי הממשלה, והוא מסתמך בעיקר על חשבי המשרדים או על ספקים שיתריעו במקרים אלו. נוסף על כך, מינהל הרכש אינו פועל כנגד משרדים ויחידות סמך ש"עקפו" את ההתקשרויות שנקבעו במכרזים מרכזיים, ללא קבלת פטור, כנדרש על פי תקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם. המינהל מסתפק בשליחת מכתבים בלבד לאותם משרדים.

אי-ליווי המשרדים הממשלתיים והיעדר שיתוף פעולה עימם

אין שיח שוטף בין מינהל הרכש ליחידות הרכש במשרדי הממשלה. מינהל הרכש אינו נוהג לקיים מפגשים תקופתיים עם מנהלי הרכש, ואינו מקיים פורומים משותפים שבהם יכולים המשרדים לשתף את המינהל בצורכיהם בתחום הרכש. מינהל הרכש גם אינו נוהג להתייעץ עם מנהלי הרכש במשרדים הממשלתיים קודם הוצאת מכרז חדש או בעת מימוש אופציות במכרז קיים.

פרט לקורסים בנושא ועדות מכרזים, מינהל הרכש כמעט שאינו מקיים הדרכות למשרדי הממשלה בתחומי הרכש השונים. זאת ועוד, המינהל אינו מכשיר ומסמך אנשי רכש במשרדי הממשלה בתפקידים שונים - מקניינים ועד מנהלי רכש. אף אין הוראות תכ"ם או כללים המסדירים את הסמכת האנשים העוסקים בתחום הרכש במשרדי הממשלה.

אי-התאמה בין חוזר נש"ם ובין מבנה יחידות הרכש במשרדי הממשלה

רוב משרדי הממשלה ויחידות הסמך לא ביצעו באורח מלא את השינוי במבנה הארגוני של יחידות הרכש שלהם על פי חוזר נש"ם, והנציבות אינה מבצעת בקרה על יישום החוזר.

ריבוי בקשות פטור מחובת מכרז

היקפן הגבוה של בקשות הפטור מחובת מכרז שמוגשות לאישור החשכ"ל על פי סעיף 3(ב)(3) עשוי להצביע על יכולות לקויים של משרדי הממשלה לתכנון ולביצוע התקשרויות. היערכות של המשרדים די זמן מראש לפני תום מועד ההתקשרות יכולה למנוע פניות מרובות לוועדת הפטור המרכזית לשם הארכת התקשרויות.

מערכת מנו"ף, שבאמצעותה מפרסמים משרדי הממשלה מידע על הבקשות לפטור מחובת מכרזים, אינה נוחה לשימוש הציבור. דרך הצגת המידע מקשה על עיבודו, ולא ניתן לקבל ממנו תמונה מלאה וברורה בדבר כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז של הממשלה, על פי פילוחים שונים. נוסף על כך, לא ניתן לייצא את המידע לקובצי נתונים כדוגמת אקסל.

ההמלצות העיקריות

על מינהל הרכש, כגוף המנחה את מדיניות הרכש במשרדי הממשלה, לגבש חזון ולעבד תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח, שמתוכה ייגזרו תוכניות העבודה השנתיות שלו. זאת כחלק מתפיסה מערכתית בדבר ניהול משק המדינה.

על מינהל הרכש, בשיתוף נש"ם, לגבש מדיניות בנושא חובת ההכשרה וההסמכה לגורמי הרכש השונים במשרדים - מקניינים ועד מנהלי רכש - ולפתח מערך הכשרה בהתאם למדיניות זו. נוסף על כך, על מינהל הרכש לשמש גוף מנחה ומייעץ למשרדי הממשלה בתחום הרכש, ולשם כך עליו להיות בקשר רציף עם מנהלי הרכש במשרדים השונים.

על מינהל הרכש לדאוג שיהיו בידי הכלים לבחון אם הרכש הממשלתי עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה ומדיניותה ותומך ביישומן. ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי הוא עשרות מיליארדי ש"ח בשנה, ולכן יש להבטיח כי סכומים גדולים אלה ישמשו, ככל הניתן, גם לתמיכה במדיניות הממשלה בנושאים שונים.

גיבוש תבניות מסמכים אחידות להכנת מכרזים וחוזי התקשרות יקצר את הזמן הדרוש להכנת מסמכים אלו על ידי המשרדים, ובכך יביא ליעול תהליכי

הכנתם ופרסומם של מכרזים במשרדי הממשלה. על מינהל הרכש להמשיך לפעול לבניית מערכת אחת שתאפשר לנהל את הרכישות מתחילתן ועד סופן ובאורח זה תייעל את תהליך הרכש.

על אגף החשכ"ל והלשכה המשפטית במשרד האוצר לפעול לכך שמינהל הרכש יקבל את הייעוץ המשפטי הדרוש לו על מנת שיוכל לפעול באופן סדיר ורציף ובלוחות זמנים סבירים. השארת המצב הקיים על כנו פוגעת בעבודת מינהל הרכש, בהוצאת מכרזים חדשים וברכש של משרדי הממשלה.

על מינהל הרכש לגבש מנגנון מסודר לפיקוח ולבקרה על משרדי הממשלה והספקים בנושא הרכש שיאפשר להפיק לקחים. מנגנון זה יכלול למשל ביצוע ביקורות עומק וסקרי שביעות רצון על מכרזים מרכזיים אחת לתקופה, פורומים קבועים עם מנהלי הרכש ועם ספקים שיאפשרו לשמוע את דעתם בנוגע למכרזים קיימים ועתידיים, וכדומה.

גם במקרים שבהם משרד סבור כי המוצר שדרוש לו אינו נכלל ברשימת המוצרים שניתן לרכוש במסגרת המכרז המרכזי הרלוונטי, אין כל מקום לבצע התקשרות באופן עצמאי לרכישתו. על המשרד להעלות את הסוגיה לפני מינהל הרכש ולבקש להכניס את המוצר למכרז, ולחלופין לפנות לוועדת הפטור ולבקש פטור מרכישתו של המוצר דרך המכרז המרכזי.

על מינהל הרכש לבחון את דרכי ההתמודדות עם הגופים העוקפים מכרזים מרכזיים, על מנת להבטיח שימוש אפקטיבי במכרזים אלו ומניעת הפרות שיש בהן לפגוע ביעילות הרכש ואף פותחות פתח למדרון חלקלק העלול להביא למעשי שחיתות.

על אגף החשכ"ל ונש"ם לפעול בהקדם להקמת הצוות שיזמה הנציבות שמטרתו לבצע עבודת מטה לעיצוב מקצוע הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה בממשלה בראייה מערכתית כוללת. כמו כן, על אגף החשכ"ל ונש"ם לבחון יחד את הפתרון המיטבי למבנה מינהל הרכש ולפעול לאיוש משרות התקן.

מן הראוי כי מינהל הרכש יערך מבעוד מועד להוציא מכרז חדש חלף מכרז קיים, כדי ליצור רצף בין המכרזים על מנת שלא יהיו תקופות "מתות" שבהן המשרדים לא יוכלו, בהיעדר מכרז בתוקף, לרכוש את המוצר או השירות.

על מינהל הרכש לפעול לטיוב הנתונים על ההתקשרויות של משרדי הממשלה שנעשות באמצעות פטור ממכרז. מידע ברור, מפורט ושקוף יאפשר למינהל לבצע פיקוח ובקרה שוטפים ולקבל תמונת מצב בעניין זה, במטרה שהמשרדים יפעלו לצמצמן ככל הניתן, ובכך להבטיח קיומם של הליכי רכש שקופים, תחרותיים ויעילים. כמו כן, על מינהל הרכש לבחון שינוי תקנות חובת המכרזים לעניין הגדלת הסכום שמחייב חובת מכרז, תוך בחינה מערכתית של נושא הרכש, העומס המוטל כיום על ועדות המכרזים והפטור המשרדיות ו"צוואר הבקבוק" שנוצר עקב ריבוי בקשות הפטור בוועדת הפטור המרכזית.

סיכום

הביקורת מעלה כי מינהל הרכש אחראי בעיקר לביצוע מכרזי רכש מרכזי ואינו ממלא את תפקידיו הנוספים, כגון ליווי משרדי הממשלה, הכשרתם והדרכתם בתהליכי הרכש, בחינת הרכש הממשלתי ובדיקה שהוא תואם את מדיניות הממשלה, וכן פיקוח ובקרה על משרדי הממשלה והספקים במכרזים המרכזיים. זאת אף שמרבית הרכש מבוצע על ידי משרדי הממשלה עצמם. זאת ועוד, מינהל הרכש טרם גיבש חזון ויעדים רב-שנתיים שינחו אותו ביישום מדיניות הרכש הממשלתית וביצירת מערכת רכש יעילה שתמנע בזבוז כספי ציבור.

על מינהל הרכש לגבש חזון ותוכנית אסטרטגית ארוכת טווח, שמתוכה ייגזרו תוכניות העבודה השנתיות התואמות את מדיניות הרכש הממשלתית. זאת כחלק מתפיסה מערכתית בדבר ניהול משק המדינה בכללותו. כמו כן, על החשכ"ל לבחון את הצורך בהגברת הרכש המרכזי, ועל מינהל הרכש לפתח ממשק יעיל ושוטף עם מנהלי הרכש במשרדים הממשלתיים וביחידות הסמך לצורך הדרכתם, בחינת צורכיהם ואיסוף נתונים על אודות הרכש הממשלתי. על מינהל הרכש להמשיך ולפעול לבניית מערכת ממוחשבת אחת שתאפשר לנהל את הרכישות מתחילתן ועד סופן ולפעול לטיוב הנתונים על התקשרויות המשרדים שנעשות באמצעות פטור ממכרז על מנת לאפשר לו לבצע פיקוח ובקרה שוטפים ולהבטיח את קיומם של הליכי רכש שקופים, תחרותיים ויעילים.

נוכח היותו של הרכש הממשלתי נדבך מרכזי בפעילות משרדי הממשלה, על אגף החשכ"ל ונש"ם לפעול בהקדם לפיתוח ולעישוב של מקצוע הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה בממשלה בראייה מערכתית כוללת, לבצע ארגון מחדש ביחידות הרכש הממשלתיות ולהנחות את המשרדים לפעול בהתאם.

מבוא

מינהל הרכש הממשלתי (להלן - מינהל הרכש או המינהל) הוא גוף מטה שהוקם בדצמבר 2004 בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה (להלן - חטיבת נכסים או החטיבה) שבאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) במשרד האוצר. המינהל אחראי לתכנונה וליישומה של מדיניות הרכש הממשלתית וכן אמון על הסיוע לגופים ממשלתיים בביצועה של מדיניות הרכש במשרדם. אחת מפעולותיו העיקריות של מינהל הרכש היא עריכת מכרזים מרכזיים³ והסכמי מחירים מרביים⁴ עבור כלל משרדי הממשלה, אשר מביאים לחיסכון בתקציבי הרכש של המשרדים. מכרזים מרכזיים של מינהל הרכש משמשים כלי למיצוי היתרון לגודל של הממשלה הן מבחינת כוח הקנייה והן מבחינת איגום משאבים וחסכון בעלויות התפעול, לעומת ביצוע מכרזים על ידי כל יחידה ממשלתית בנפרד.

ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי עומד על כ-30 מיליארד ש"ח בשנה. מהם בין 2 ל-5 מיליארד ש"ח במסגרת המכרזים המרכזיים. בשנת 2017 טיפל מינהל הרכש בכ-105 התקשרויות במסגרת 54 מכרזים ו-17 הסכמי מחירים מרביים. מרכיב הרכש הוא אחד ממרכיבי תקציב ההוצאה שאינו קשיח וניתן לייעל אותו.

פעילות מינהל הרכש כפופה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). כמו כן, החשכ"ל מפרסם הוראות תקנון כספים ומשק⁵ (להלן - הוראות תכ"ם), שכוללות הנחיות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות, בין היתר בנושא הרכש, המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו. הוראות התכ"ם⁶ משמשות כנהלי עבודה של מינהל הרכש, והמינהל אף מפרסם הוראות תכ"ם⁷ ספציפיות שמהותן הנחיית ביצוע למכרז ספציפי שהסתיים ונבחרו לגביו זוכים⁸.

- 3 מכרז מרכזי הוא מכרז הנערך מטעם החשכ"ל בעבור המשרדים הממשלתיים.
- 4 הסכם מחירים מרביים הוא כלי עזר למשרדי הממשלה ואינו מחייב אותם להתקשרות זו או אחרת עם הספק. מטרתו של ההסכם היא להגדיר את המחירים המרביים עבור המוצרים והשירותים שכלולים במסגרת ההסכם וכן להסדיר את סדרי העבודה מול הספק אם החליט המשרד, בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו, על התקשרות עם הספק.
- 5 אגף החשכ"ל במשרד האוצר הוא הגוף האחראי לכתיבה ולפרסום של הוראות התכ"ם מתוקף חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.
- 6 סעיף 24(א) לתקנות חובת המכרזים קובע כי "מבלי לגרוע מסמכויותיו על פי כל דין רשאי החשכ"ל לקבוע בתקנון כספים ומשק הוראות מינהל לענין ביצועם של החוק ותקנות אלה".
- 7 הודעה: מסמך המתפרסם לצורך מתן הנחיה משלימה להוראת תכ"ם שתוקפה מוגבל בזמן, פרסום מידע רלוונטי לעבודת המשרדים המשתנה מעת לעת, או הנחיות לביצוע הקשרות לעבודה עם ספק מסוים אשר זכה במכרז מרכזי.
- 8 יצוין כי בימים אלו פועלת ועדה באגף החשכ"ל (הוועדה לשיפור הסביבה העסקית), הבוחנת גם היבטים ברכש הממשלתי ובקידומו.

פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט 2017 - פברואר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מינהל הרכש באגף החשכ"ל. הבדיקה כללה את תפקידי מינהל הרכש ומטרתו, את המכרזים המרכזיים שמפרסם המינהל, לרבות שלבי העבודה על המכרז, ואת העבודה מול מנהלי הרכש בגופים הממשלתיים. בדיקות השלמה נעשו בלשכה המשפטית במשרד האוצר, בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם או הנציבות) ובכמה משרדים ממשלתיים ויחידות סמך.

על מנת לבדוק את שיתוף הפעולה ואת שביעות רצון היחידות מהעבודה מול מינהל הרכש, שלח משרד מבקר המדינה שאלון בן 43 שאלות ל-50 מנהלי יחידות רכש ולוגיסטיקה במשרדים הממשלתיים וביחידות הסמך (להלן - שאלון משרד מבקר המדינה). מתוך 50 היחידות שהתבקשו לענות על השאלון השיבו 29.

החזון והמבנה של מינהל הרכש

הרכש הממשלתי הוא נדבך מרכזי בפעילות משרדי הממשלה, וכמעט כל פעילות ממשלתית תלויה בביצוע רכש של טובין או שירותים. ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי כולו בשנת 2016 עמד על כ-32 מיליארד ש"ח⁹. לפיכך, למערכת רכש ממשלתית יעילה ולתפיסת ניהול משק רוחבית, סדורה ואחידה יש תפקיד אסטרטגי במניעת ניהול רכש כושל ובזבז כספי ציבור.

בדצמבר 2011, מתוך כוונה להביא לשיפור בעבודת הממשלה, הוקם "הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה" (להלן - ועדת המשילות), בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז מר הראל לוקר¹⁰. לצורך גיבוש המלצותיה חולקה עבודת הוועדה לפי נושאי ליבה מרכזיים המשפיעים על עבודת הממשלה, וביניהם תחום הרכש וההתקשרויות. הוועדה הגישה את המלצותיה לממשלה במרץ 2013, והיא אימצה אותם ביוני 2013¹¹.

ועדת המשילות מיפתה את החסמים המרכזיים בתהליכי הרכש בממשלה, וביניהם חוסר בתורה מרכזית של ניהול תהליך הרכש וחלוקת העבודה, חוסר בפורמטים משותפים לכתיבת מכרזים ואי-שיתוף ידע בין-משרדי. אחת מהמלצותיה הייתה מיסוד גוף מרכזי בחשכ"ל בעל התפקידים האלה: ליווי משרדי הממשלה בתהליכי הרכש, בדגש על יזום תהליכי בחינת המבנה

9 לא כולל מערכת הביטחון.

10 ועדת המשילות הוקמה בהמשך להמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) בנושא משילות ועל בסיס החלטת הממשלה מס' 4028 מדצמבר 2011. ועדת המשילות הורכבה מנציגי כלל גופי המטה המרכזיים בממשלה (משרד המשפטים, נש"ם, אגף התקציבים במשרד האוצר, החשכ"ל, המועצה הלאומית לכלכלה, מזכירות הממשלה), מנכ"לים של משרדי ממשלה מרכזיים וכן נציגי ציבור.

11 החלטת ממשלה מס' 482.

הארגוני המשרדי; פיתוח תורת ניהול תהליכי רכש, שתכלול פיתוח מערכי הכשרה והתוויית מדיניות בנושא חובת הכשרה לגורמים השונים במשרדים; קידום יעילות הליכי הרכש; איסוף מידע בין-משרדי והנגשתו למשרדים; וכן הובלה של פורומים בין-משרדיים של אנשי מקצוע משרדיים, בדגש על מנהלי יחידות הרכש המשרדיות, על מנת לפתח כלים משותפים והכשרות בתחום הרכש.

באתר האינטרנט של מינהל הרכש מצוין כי הוא "מתמחה בביצוע רכש מרכזי, בגיבוש מדיניות לביצוע רכש במגזר הממשלתי ובסיוע לגופים ממשלתיים בביצוע ויישום מדיניות הרכש במשרדם", וכי "תפקידו הוא לבצע ולהתוות את מדיניות הרכש והלוגיסטיקה הממשלתית". סגן בכיר לחשכ"ל וראש חטיבת נכסים באגף החשכ"ל, מר גבי שוחט (להלן - ראש חטיבת נכסים), מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי לדעתו, מינהל הרכש צריך לתפקד כסמכות המקצועית העליונה שמנחה את מדיניות הרכש במשרדי הממשלה.

בשנת 2011 ערכה חברה חיצונית סקר סיכונים במינהל הרכש¹² (להלן - סקר הסיכונים). אחת ההמלצות בסקר הייתה להגדיר את תפקיד מינהל הרכש בדוח נכתב כי "יש להגדיר מהו תפקיד מינהל הרכש הממשלתי בנוגע לניהול המשק הממשלתי. מומלץ לבנות מסמך מדיניות לתפיסת המשק הממשלתי אשר תכיל: תפקידי וסמכויות מינהל הרכש הממשלתי בנוגע למשק הממשלתי; ממשקים (מקצועיים ומנהלתיים) וכפיפות אל מול גופים שונים; כלי מעקב, פיקוח ובקרה אחר יישום הוראות התכ"ם ומדיניות תפיסת המשק הממשלתי; מערכות תומכות במדיניות ויישומה".

החזון ותוכניות העבודה של משרד ממשלתי ויחידותיו משמשים כלי מרכזי למימוש יעדים ומטרות ארוכי טווח. תוכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות אמורות להציג את יעדי פעילותו לתקופה המוגדרת, את פעילותו המתוכננת ואת השינויים והתוצאות המצופים בעקבותיה.

בעבודה של יועץ חיצוני עבור מינהל הרכש באוקטובר 2014 (להלן - מסמך היועץ החיצוני) נמצא, בין היתר, כי "לא קיימת ולא הייתה קיימת בעת הקמת מינהל הרכש תפיסה כוללת של מדיניות 'מנהל המשק הממשלתי' שבה הרכש הממשלתי הוא הזרוע הביצועית של המדיניות הכוללת". על פי מסמך היועץ החיצוני, מנהל המשק הממשלתי אמור, בין היתר, לראות את כל הפעילות המשקית הממשלתית, לתכנן ולבצע פעילויות בראייה רב-שנתית ובראייה שנתית שוטפת, להנחות את משרדי הממשלה איך לבצע את הצריכה על ידי הוראות, נהלים, הדרכות והכשרות, לפקח עליהם בניהול הצריכה (רכש, תחזוקה, מלאים, בלאים, ויסות) ולשמש הגורם המקצועי ביישום חוק חובת המכרזים.

12 במהלך החודשים אוגוסט-דצמבר 2011 ביצעה חברת אנטרופי יועצים בע"מ סקר סיכונים תפעוליים בחטיבת הנכסים בחשכ"ל.



**מינהל הרכש לא
גיבש חזון ויעדים
רב-שנתיים שינחו אותו
בהתוויה וביישום של
מדיניות הרכש
הממשלתית וביצירת
מערכת רכש יעילה
שתמנע בזבוז כספי
ציבור**

בתחום ניהול המשק פרסם מינהל הרכש הוראות תכ"ם העוסקות בניהול מלאי ומצאי במשרדי ממשלה והקים מערכת לוויסות טובין¹³. עם זאת, בביקורת פנימית שערכה יחידת הביקורת באגף החשכ"ל בספטמבר 2013 נמצא, כי 44% מהמשרדים אינם מודעים למערכת וכי רמת השימוש בה נמוכה מאוד.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למרות החשיבות שבקביעת חזון ויעדים, מינהל הרכש לא גיבש חזון ויעדים רב-שנתיים שינחו אותו בהתוויה וביישום של מדיניות הרכש הממשלתית וביצירת מערכת רכש יעילה שתמנע בזבוז כספי ציבור. עוד עולה כי תוכניות העבודה של מינהל הרכש הממשלתי לשנים 2015 - 2017 אינן נגזרות מתוכנית אסטרטגית רב-שנתית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שמינהל הרכש, כגוף המנחה את מדיניות הרכש במשרדי הממשלה, יגיבש חזון ותוכנית אסטרטגית ארוכת טווח, שמתוכה ייגזרו תוכניות העבודה השנתיות שלו בהתאם למדיניות הרכש הממשלתית, וזאת כחלק מתפיסה מערכתית בדבר ניהול משק המדינה בכללותו.

סגן בכיר לחשכ"ל וראש חטיבת נכסים, מר גבי שוחט, כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 (להלן - תשובת מינהל הרכש), כי תוכניות העבודה של מינהל הרכש מאושרות על ידי החשכ"ל בסופו של תהליך ודיונים פנימיים הנערכים בחטיבה. עם כניסתו של מנהל חדש לתפקיד מנהל מינהל הרכש, בכוונת המינהל לבחון מחדש את התוכנית האסטרטגית ואת מבנה היחידה על תחומי פעולותיו וסמכויותיו, בהתאמה, ושינויים ותמורות שחלו בתחום זה בשנים האחרונות בסביבת העבודה על מעגליה השונים ובכלל זה להגדיר את החזון ככל שידרש ובהתאם את היעדים והמטרות החדשות הנגזרים מכך.

המבנה הארגוני של מינהל הרכש

בעשור האחרון חלו ברחבי העולם שינויים רבים בתחומי הרכש והלוגיסטיקה בארגונים בכלל ובשירות המדינה בפרט, ופונקציית הרכש הפכה לנכס אסטרטגי בשל השפעתה על הוצאות הארגון ועל יכולתו לנצל את משאביו. לפיכך הקמת מסגרת רכש מקצועית ומרכזית בממשלה, העוסקת ומתמחה בתחום הרכש, והעסקת כוח אדם מקצועי שבקיא בתחום הרכש, הינן פעולות בסיסיות להשגת מטרות הממשלה ולייעול תהליכים. ניהול תהליכי הרכש והלוגיסטיקה הפך עם השנים למקצוע בעל קריטריונים מוגדרים¹⁴. על כן, ממלאי

13 מערכת ממוחשבת על-גבי האינטרנט, המאפשרת ניהול יעיל ומהיר של הציוד העודף, תוך שליטה ובקרה מלאות. המערכת מסייעת למשרדים להציע את הציוד העודף למשרדי ממשלה אחרים, ובכך לחסוך לשני הצדדים את העלויות הכספיות הכרוכות בתחזוקתו, בהובלתו או ברכישתו.

14 Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies, Washington, DC: World Bank

ראו: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement>

התפקידים במערך הלוגיסטי נדרשים להיות עובדים בעלי ידע מקצועי נרחב, שרכשו הסמכה שיטתית בתחומים אלו.

על יסוד ההבנה שהמערכת הלוגיסטית, הכוללת את תחומי הרכש והקניינות, היא בעלת חשיבות רבה לתפקודה התקין של הממשלה, ועל מנת לייעל את תהליכי הרכש, הקימו מדינות מובילות בעולם יחידות רכש נפרדות שמטפלות ברכש הממשלתי. מדינות אחדות, כדוגמת ארצות הברית, דרום קוריאה ובריטניה, הקימו סוכנות ממשלתית עצמאית האחראית לרכש הממשלתי¹⁵.

לפני הקמתו של מינהל הרכש הייתה באגף החשכ"ל יחידת פיקוח משקי, אשר מנתה שלוש משרות תקן וטיפלה בכ-20 מכרזים מרכזיים במשך שלוש שנים. כאמור, המינהל הוקם בדצמבר 2004 בחטיבת הנכסים של האגף, ובשנת 2011 הקיף 11 משרות תקן ו-12 עובדים במיקור חוץ. בשנה זו הוא טיפל בכ-150 התקשרויות.

עם השנים והרחבת היקף הפעילות של המינהל בפרט ושל החטיבה בכלל עלתה סוגיית כוח האדם לדיונים בחשכ"ל ובהנהלת משרד האוצר, ובהם הוצגו דרישות לתוספת כוח אדם לחטיבה. בסיכום דיון ממרץ 2011, שנערך אצל החשכ"ל דאז מר שוקי אורן, נכתב כי "בהמשך לשיבות שהתקיימו אצל מנכ"ל המשרד בנושא, חטיבת הנכסים העבירה מסמך המפרט את כלל צורכי כוח האדם". עוד נכתב בסיכום כי המצב הקיים אינו מאפשר פעילות תקינה וביצוע הנדרש (כמשתקף בדוחות ביקורת חמורים של מבקר המדינה, מבקר הפנים ויחידת הביקורת), שכן מצד אחד לא ניתן להעסיק עובדים במיקור חוץ כבעבר ומצד שני אין משרות תקן לעובדים. במצב שנוצר, לא ניתן למלא את מקומם של נותני שירות שעזבו, ולכן פעולות חיוניות מבוצעות חלקית או אינן מבוצעות כלל.

ראש חטיבת נכסים מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי על מנת להתמודד עם היקפי הפעילות ההולכים ומתרחבים של החטיבה, בשנים 2011 ו-2012 הוא הגיש בקשה לתוספת משרות תקן וכן גיבש הצעה לשינוי המבנה הארגוני של החטיבה. המבנה הארגוני החדש שהוצע כלל את העסקתה או הקמתה של חברה מנהלת חיצונית, שתהיה אחראית (בתחום הרכש) לתחומי הפיקוח, הבקרה, התקשורת והמחשוב.

במסמך ההצעה נכתב כי "בשנים האחרונות קוצצו תקנים בשיעורים גבוהים ללא כל יחס להיקף וגידול בפעילות החטיבה על יחידותיה (...במינהל הרכש הממשלתי כ-40%). במצב המתואר, פעילויות רבות אינן מתבצעות, מתבצעות חלקית או מתבצעות ללא בקרה מספקת עד כדי חוסר יכולת התמודדות עם משימות ומטלות שבתחום אחריות החטיבה... לאחר דיונים ממושכים בהנהלת משרד האוצר, ניתן מענה חלקי על ידי הקצאת תקנים לחטיבה על מנת להביא להסדרת העסקת כוח האדם ככל שניתן וצמצום מסגרות העסקה בהתאם. כבר עתה יובהר כי אין בהסדרה החלקית שניתנה כדי להביא לפתרון מקיף ומלא של אופן ההעסקה המתבססת על מתן שירותי יעוץ ותמיכה שוטפים".

15 בארה"ב: ה-The General Services Administration (GSA); בבריטניה: Crown Commercial Service; בדרום קוריאה: Public Procurement Service.

ב-2014 גיבש היועץ החיצוני עבור מינהל הרכש תוכנית אסטרטגית לשינוי המבנה הארגוני, והיא אומצה על ידי החשבת הכללית דאז הגב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו (להלן - החשבת הכללית דאז). במצגת שהציג היועץ בדיון ממרץ 2015 הוא תיאר את המבנה של מינהל הרכש באותה תקופה כמבנה מפוזר, ללא היררכיה מדורגת וחלוקה לתתי-קבוצות, ולכן המליץ על בניית מבנה היררכי מקצועי ועל העברת כל העובדים שאינם עובדי מדינה להעסקה באמצעות ענבל חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל)¹⁶.

על יסוד ההמלצות האמורות עבר מינהל הרכש בשנת 2015 ממבנה ארגוני שטוח, שבו כלל העובדים כפופים ישירות למנהל מינהל הרכש, למבנה היררכי. שינוי זה היה כרוך בהקמתן של שלוש מחלקות - המחלקה הכלכלית, המחלקה לניהול התקשרויות והמחלקה לכתיבת מכרזים - האחראיות לשלבי המכרז כמפורט להלן: (א) המחלקה הכלכלית אחראית לכלל העבודה קודם פרסום המכרז ועד פרסומו ובחירת הזוכה, לביצוע ניתוחי שוק וקביעת המודל הכלכלי במכרז, לביצוע אנליזה ומחקר בין-לאומי ולייעוץ למשרדי הממשלה; (ב) המחלקה לכתיבת מכרזים אחראית בכל שלבי הטיפול במכרז לכתיבתו, לניהול היועצים החיצוניים ולניהול הצדדים המשפטיים והטכניים הקשורים במכרז; (ג) המחלקה לניהול התקשרויות אחראית לכלל העבודה לאחר בחירת הזוכה במכרז, ובכלל זה ניהול הקשר בין הספקים למשרדים, פיקוח ובקרה על יישום תנאי המכרז והפקת לקחים מהמכרז.

נמצא כי אף שנתח גדול מההתקשרויות של משרדי הממשלה נעשה שלא באמצעות מכרזים מרכזיים, אין במבנה הארגוני החדש של מינהל הרכש גורם האחראי לליווי ולהדרכה של משרדי הממשלה בתהליכי הרכש ופרסום המכרזים.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי "נושא ליווי והדרכה הינו חלק מתפקידי המחלקה הכלכלית. תקן מנהל התחום שאמור להוביל את הנושא לא מאושר כבר 3 שנים. כלל פעילות ההדרכה מרוכזת ב[חטיבת נכסים]".

משרות לא מאוישות

1. כיום מונה מינהל הרכש 24 עובדים: מנהל מינהל הרכש, 5 עובדים במחלקה הכלכלית, 5 עובדים במחלקה לניהול התקשרויות ו-13 עובדים במחלקה לכתיבת מכרזים, שמועסקים בענבל.
- ממסמכים ומפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם החשכ"ל, ראש חטיבת נכסים ומנהלת מינהל הרכש דאז עולה, כי אגף החשכ"ל נתקל בקשיים מול הנציבות בגיוס עובדים לאגף בכלל ולמינהל הרכש בפרט.

16 ענבל הינה חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, המשמשת זרוע מקצועית ומובילה של ממשלת ישראל ושל גופים ציבוריים. החברה מתמחה במתן שירותי ייעוץ וכיסוי ביטוחי ושירותי ניהול מגוונים, ומסייעת למשרד האוצר במימוש יעדיו.



 משך הזמן הנדרש על

 מנת לאיש משרות

 תקן במינהל הרכש

 הוא ארוך מאוד, עד

 כדי שנים אחדות

א. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משך הזמן הנדרש על מנת לאיש משרות תקן במינהל הרכש הוא ארוך מאוד, עד כדי שנים אחדות לעיתים. זאת בין היתר נוכח התמשכות ההליכים מול נציבות שירות המדינה בעניין זה. למשל, התפקיד של מנהל תחום מתודולוגיה, הכשרה והדרכה במינהל הרכש אינו מאויש יותר משנתיים בשל קשיים שבהם נתקל המינהל בגיוס כוח אדם ובעבודה מול הנציבות.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי תהליך איוש תפקיד מנהל מינהל הרכש הוא באחריות נש"ם, וכי בהיוועצות פנימית שהתקיימה עם החשכ"ל התקבלה החלטה לפרסם מכרז על מנת לבחור מועמד ראוי בעל ידע נחוץ אשר התמחה בתחומי הרכש והלוגיסטיקה.

נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2018 (להלן - תשובת נש"ם), כי הטענה לפיה היא מערימה קשיים בתהליכי איוש משרות במינהל הרכש אינה מקובלת, וככלל מאז הרפורמה בגיוסו ובמיונו של כוח האדם הביאה נש"ם לצמצום משמעותי בטווחי הזמן הנדרשים לאיש משרות. עם זאת, לעתים מתעכבים הליכי איוש המשרות מסיבות שאינן תלויות בנש"ם. כך, עיון בתהליכי איוש המשרה של מנהל תחום מתודולוגיה הכשרה והדרכה מלמד, כי העיכוב באיוש המשרה לא נבע ממדיניות נש"ם אלא מהשתלשלות עניינים בלתי צפויה.

ב. בסוף חודש מאי 2017 סיימה את תפקידה מנהלת מינהל הרכש ועד למועד סיום הביקורת - פברואר 2018 - טרם מונה לה מחליף קבוע. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השארתו של מינהל הרכש ללא מנהל במשך זמן כה רב.

יצוין כי גם במענה לשאלון משרד מבקר המדינה השיבו חלק ניכר מהמשרדים כי היעדרו של מנהל קבוע למינהל הרכש משפיע על עבודתם.

עוד עולה כי לרוב מתמנה לתפקיד מנהל מינהל הרכש חשב כחלק מסבב חשבים¹⁷ למספר מצומצם של שנים, ובדרך כלל, ללא ידע נחוץ וללא התמחות בתחומי הרכש והלוגיסטיקה. נוסף על כך, קצב תחלופת מנהלי מינהל הרכש בעשור האחרון הינו גבוה, ומשנת 2005 עמדה תקופת האיוש הארוכה ביותר של תפקיד זה על ארבע שנים. שאר המנהלים התמנו לתקופות של שלושה חודשים, עשרה חודשים, שנה וחצי, שנתיים וארבעה חודשים, ושלוש שנים ושלושה חודשים.

התחלופה הגבוהה של מנהלי מינהל הרכש והעובדה שבדרך כלל אין הם מגיעים מתחום הרכש מקשות על תפקוד רציף ויעיל, על למידת התפקיד ועל השלמת רפורמות במינהל הרכש ובמשרדי הממשלה, ופוגעות ביכולת לגבש חזון ולהתוות מדיניות בתחום הרכש הממשלתי. על אגף החשכ"ל לבחון האם ראוי להשאיר את תפקיד מנהל מינהל הרכש במסגרת סבב החשבים, או שמא יש להעדיף למנות מנהל המתמחה בתחום הרכש.

נש"ם מסרה בתשובתה כי היא "ערה לבעייתיות הקיימת באיוש משרת מנהל מינהל הרכש על ידי חשב במסגרת סבב חשבים אותו מבצע החשכ"ל שמבחינתו אך טבעי הוא למנות לתפקיד חשב במסגרת רוטציה מקובלת. נש"מ רואה עין בעין עם המבקר את הקושי הקיים באיוש משרה על ידי חשבים שאינם באים בהכרח מתחום הרכש והלוגיסטיקה. נש"מ בוחנת בימים אלה את תפקוד הרכש והלוגיסטיקה במשרדים ובמסגרת זו גם סוגיה זו תיבחן לעומקה. אשר לאיוש המשרה, נכון להיום נבחר עובד במכרז בין משרדי... שיכנס לתפקידו ביום ה-1.7.18".

2. כאמור, כחלק מהרפורמה במבנה מינהל הרכש הועברו מספר עובדים לחברת ענבל והוקמה שם יחידת רכש. כפיפותה המקצועית של היחידה בענבל היא למנהל מינהל הרכש וכפיפותה המינהלית היא למנכ"ל ענבל. ביחידה מועסקים 13 עובדים, והיא נעזרת ביועצים חיצוניים מתוקף מכרז פומבי המתפרסם מעת לעת על ידי ענבל לגיוס יועצים למינהל הרכש. אחת מהסיבות להקמת היחידה בענבל הייתה הבעייתיות שבהעסקת יועצים חיצוניים קבועים בתחומים מסוימים למשך זמן רב, בלי שחלות עליהן ההגבלות החלות על עובדי מדינה או על עובדי חברות ממשלתיות. השינוי הארגוני הביא לכך שהיועצים הקבועים הפכו להיות עובדי חברה ממשלתית, וממילא חלות עליהן החובות שחלות על עובדי חברה ממשלתית.

17 רוטציה שעושה החשכ"ל בין החשבים במשרדי הממשלה על מנת שחשב לא יכהן במשרד ממשלתי מסוים מעבר לתקופה מוגדרת.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בטרם הועברו חלק מעובדי מינהל הרכש לחברת ענבל לא שקל אגף החשכ"ל פתרונות נוספים למבנה מינהל הרכש, כגון הפיכתו ליחידת סמך או לחברה ממשלתית שמתמחה ברכש, כפי שנעשה במדינות מובילות בעולם וכפי שהמליצה ועדת המשילות. השינוי הארגוני במינהל הרכש למעשה פתח יחידה שלמה של המינהל בחברת ענבל, שעובדיה מנותקים פיזית ומקצועית ממינהל הרכש. הדבר מתבטא, בין היתר, בשייכות ארגונית שונה ובמתכונת העסקה שונה.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי "במסגרת בדיקה מחודשת... ועם איש התפקיד [של מנהל מינהל הרכש] יבחנו החלופות השונות כמובן לאור האילוצים והתנאים שיאפשרו תפקוד הולם בעיקר בכל הנוגע לאיש תפקידים מקצועיים וזמינות השירותים המשפטיים".

נש"ם מסרה בתשובתה כי יחידת סמך היא יחידה בעלת אוטונומיה מסוימת ושהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד, ובכלל זה ניהול משאבי אנוש וניהול תקציב עצמאי והסמכות לעמוד בקשר ישיר עם נש"ם. לנציב שירות המדינה הסמכות והאחריות להפוך גוף ממשלתי ליחידת סמך על בסיס בקשת מנהל כללי בכתב. נש"ם הוסיפה כי "מינהל הרכש אינו עונה על אף אחד מהשיקולים המצדיקים יחידת סמך עצמאית. יתרה מזאת מתן מעמד של יחידת סמך מצריך תשומות ותגבור של משרות המטה התומכות (כגון משאבי אנוש, ייעוץ משפטי ועוד), ויש בכך כדי להסיט את משאבי מינהל הרכש מתחומי פעילותו המרכזיים. בנסיבות אלו נש"ם אינה מוצאת מקום לאפשרות המוצעת בטיטת הדוח להפיכת מינהל הרכש ליחידת סמך".

לאור המלצות הוועדות השונות, סקר הסיכונים והניסיון בעולם, על אגף החשכ"ל ונש"ם לבחון יחד את הפתרון המיטבי למבנה מינהל הרכש שיאפשר ניהול רכש ממשלתי יעיל וחסכוני.

תפקידי מינהל הרכש

ליווי משרדי הממשלה בתהליכי הרכש

אחד מתפקידיו של מינהל הרכש הינו ליווי משרדי הממשלה בתהליכי הרכש, בין היתר, באמצעות הדרכות וייעוץ בנושאים שונים, כגון חוק חובת המכרזים, כתיבת מכרזים ועוד. באתר האינטרנט של מינהל הרכש נכתב כי המינהל "מקדיש מאמץ רב על מנת להנחיל ולהנגיש לעובדי הרכש במשרדי הממשלה את הידע המקצועי המתקדם ביותר בתחום. לשם כך נבנה מערך הכשרה מגוון ומתקדם להדרכת עובדי המדינה בתחום הרכש. מערך ההכשרה מלווה את

אנשי הרכש בשלבים השונים של קידומם המקצועי תוך התאמת התכנים לתפקידים השונים".

1. כאמור, במהלך הביקורת שלח משרד מבקר המדינה ל-50 מנהלי יחידות רכש ולוגיסטיקה במשרדים הממשלתיים וביחידות הסמך שאלונים על מנת לבדוק את שיתוף הפעולה עם מינהל הרכש ואת שביעות רצון היחידות מהעבודה מולו. לצורך שליחת השאלון למשרדים ביקש משרד מבקר המדינה ממינהל הרכש את הרשימה המעודכנת ואת פרטי ההתקשרות של מנהלי יחידות הרכש במשרדי הממשלה.

נמצא כי רשימת השמות של מנהלי הרכש שמסר מינהל הרכש אינה מעודכנת, ולא כללה שמות ופרטי התקשרות עדכניים עם מנהלי הרכש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אחד מתפקידיו הבסיסיים של מינהל הרכש הוא יצירת ממשק עם מנהלי הרכש במשרדים הממשלתיים וביחידות הסמך כדי להדריכם, לבחון את צורכיהם ולאסוף נתונים על אודות הרכש הממשלתי. היעדר נתונים עדכניים מונע ממינהל הרכש למלא את תפקידו זה. על מינהל הרכש לעדכן באופן מיידי את רשימת פרטי מנהלי יחידות הרכש שברשותו, מאחר שהיא מהווה את התשתית לפעילותו מול משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ולדאוג לעדכנה באופן סדיר ושוטף.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי עם הקמת מחלקת ניהול התקשרויות בחודש מרץ 2017, הוגדר תפקיד אחראי קשרי לקוחות. כמו כן, טיוטת נוהל קשרי לקוחות נמצאת בשלבי כתיבה ותכלול בין היתר תחזוקה שוטפת של נציגי משרדים. כמו כן, אויש לאחרונה תקן אחראית קשרי לקוחות שבין תפקידיה, בניית נהלים וממשקים לניהול ותיקוף רשימות אנשי הקשר באגפי הרכש שבמשרדים.

מנייתוח המענה לשאלון משרד מבקר המדינה עולה כי משרדי הממשלה אינם נוהגים להתייעץ עם מינהל הרכש בעניין כתיבת מכרזים ותקנות חובת המכרזים, אלא רק לעיתים נדירות, אם בכלל. מתוך 27 המשרדים שהשיבו על שאלה זו, 9 משרדים ענו כי הם נוהגים להתייעץ עם המינהל מידי פעם, 8 השיבו כי אף פעם, 9 השיבו שלעיתים נדירות ורק משרד אחד השיב כי הוא נוהג להתייעץ לעיתים קרובות עם מינהל הרכש.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי אין חובה להתייעץ עימו, אך יחד עם זאת, בשנה האחרונה בוצע מהלך שנועד לחלוק את הידע שנצבר במחלקה הכלכלית בנושא מכרזים עם משרדי הממשלה. במסגרת זו, המינהל קיים פגישות התייעצות עם נציגי משרדים לפני שפורסמו מכרזים ומצא כי הייתה שביעות רצון רבה בקרב המשרדים מקיום הפגישות. אולם, לאור מחסור במשאבי בכוח אדם לא הרחיב המינהל את המהלך.

2. אחת מהמלצות ועדת המשילות הייתה למסד גוף מרכזי באגף החשכ"ל שאחד מתפקידיו יהיה לפתח תורת ניהול תהליכי רכש, שתכלול פיתוח מערכי הכשרה ותתווה מדיניות בנושא חובת הכשרה לגורמים השונים במשרדים. במסגרת עבודתה מינתה הוועדה צוות מקצועי המורכב מנציגי משרדי הממשלה ואגף החשכ"ל, שעסק בנושא "התקשרויות המשרד הממשלתי", במטרה לשפר ולייעל הליכים אלו. הצוות מיפה את הפערים העיקריים בין תהליכי העבודה בתחום הרכש לבין אלו הרצויים לצורך יעול התהליך והגיש עקרונות מנחים לגיבוש שיטת הדרכה והכשרה.

גם חוזר נש"ם משנת 2009¹⁸ לעניין "תפקוד הרכש והלוגיסטיקה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך" קבע כי נדרשת הגדרה מחדש של מערך ההכשרה בתחום הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה, וכי האגף הבכיר להדרכה השכלה ורווחה והאגף הבכיר למשרדי הממשלה וליחידות הסמך בנציבות שירות המדינה, בשיתוף חטיבת הרכש הנכסים והלוגיסטיקה בחשב הכללי, יפעלו להגדרת תוכניות הקורסים ופרסמו הנחיות מפורטות.

מינהל הרכש מעביר הדרכות וקורסים למשרדי הממשלה באמצעות חברה חיצונית, וביניהם הדרכות בנושא ועדות מכרזים. על פי הוראות תקנה 42ב לתקנות חובת המכרזים, נקבעה חובת הכשרה בדיני מכרזים לחברי ועדת המכרזים ועדות הפטור המשרדיות בתוך שנה מיום מינויים¹⁹.

שאלון משרד מבקר המדינה כלל את השאלה, באיזו מידה ההדרכות שמעביר מינהל הרכש עונות על צרכי המשרד. מתוך 28 המשרדים שענו על השאלה, 7 השיבו כי הן עונות על צורכיהם במידה גבוהה וגבוהה מאוד, 6 השיבו "במידה בינונית", 9 השיבו "במידה נמוכה" ו-6 משרדים השיבו כי ההדרכות כלל אינן עונות על צורכיהם.

נמצא כי פרט לקורסים בעניין ועדות מכרזים, מינהל הרכש כמעט שאינו מקיים הדרכות למשרדי הממשלה בתחומי הרכש השונים. זאת ועוד, המינהל אינו מכשיר ואינו מסמיך אנשי רכש במשרדי הממשלה בתפקידים שונים - מקניינים ועד מנהלי רכש. אף אין הוראות תכ"ם או כללים המסדירים את הסמכת האנשים העוסקים בתחום הרכש במשרדי הממשלה.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי על רקע המלצות ועדת המשילות, בד בבד עם חובת ההכשרה של חברי ועדות המכרזים והפטור המשרדיות, הוקם מערך הכשרות והדרכות עבור משרדי הממשלה ויחידות הסמך באמצעות מינהלת הדרכה. המערך כולל הכשרות בתחומי עיסוק החטיבה, בעולמות תוכן ליבתיים, כגון דיני מכרזים, רכש ותשלומים ובנייה ירוקה. ההכשרות כוללות הדרכה, ימי עיון ופורומים מקצועיים. בשנת 2018, נוסף על פעילויות

18 חוזר 6/2009 מיום 17.5.09.

19 חבר ועדה אשר לא עבר הכשרה יועבר מכהונתו בתום שנה מהמועד שמונה, אלא אם כן פטר אותו החשכ"ל מהכשרה.



על מינהל הרכש
לשמש גוף מנחה
ומייעץ למשרדי
הממשלה בתחום
הרכש, ולשם כך עליו
להיות בקשר רציף עם
מנהלי הרכש
במשרדים השונים

ההדרכה וקורסי הליבה השוטפים, המינהלה פועלת למימוש שתי תוכניות ליבה מרכזיות בתחום הרכש והלוגיסטיקה.

על חטיבת נכסים לוודא שבמסגרת מערך ההכשרות וההדרכות שהוקם בחטיבה יינתן מענה הולם להדרכות בתחום הרכש. ראוי לפנות למנהלי הרכש במשרדים כדי לבדוק את צורכיהם בתחום זה.

לעניין הוראות התכ"ם המסדירות את הסמכת האנשים העוסקים בתחום הרכש במשרדי הממשלה מסר מינהל הרכש בתשובתו, כי "ההוראות בדבר ועדת המכרזים וועדת הפטור במשרד, מפרטות על אודות התפקידים השונים של הוועדות, הרכבם והכשרתם של חברי הוועדות, תפקידי מזכיר הוועדה וכן מתווה כללים וסדרי ניהול הוועדות... כמו כן, במסגרת ההכשרות בדיני המכרזים, מעבר לאוכלוסיית חברי הוועדות, נמנית גם אוכלוסיית העוסקים ברכש, לה מועבר קורס ממושך יותר".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הוראות התכ"ם שמציין מינהל הרכש בתשובתו אינן עוסקות בהכשרתם ובהסמכתם של עובדי הרכש במשרדים, אלא בהרכב ועדות המכרזים במשרדים ובהכשרת חברי הוועדות בלבד.

על מינהל הרכש לשמש גוף מנחה ומייעץ למשרדי הממשלה בתחום הרכש, ולשם כך עליו להיות בקשר רציף עם מנהלי הרכש במשרדים השונים. נוסף על כך, על מינהל הרכש בשיתוף נש"ם לגבש מדיניות בנושא חובת ההכשרה וההסמכה לגורמי הרכש השונים במשרדים - מקניינים ועד מנהלי רכש - ולפתח מערך הכשרה בהתאם.

נש"ם מסרה בתשובתה כי נושא תפקיד הרכש והלוגיסטיקה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך נדרש להיערכות מחדשת. השינויים הרבים בתחומים אלו בשירות המדינה וההיקף הכספי הגדול של הרכש הממשלתי הביאו את נש"ם לפני כעשור להקים ועדה בין-משרדית שתבחן את הנושא ותקדם אותו.

נש"ם הוסיפה כי מינהל הרכש ביקש לנהל באופן עצמאי את ההכשרות המקצועיות בתחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה. נש"ם נפגשה לצורך זה עם גורמים מקצועיים שונים כדי לקדם את נושא ההכשרות המקצועיות, הגם שבפועל המשרדים לא החלו בביצוע ההכשרות כנדרש. נש"ם ציינה כי "מנהל אגף בכיר הדרכה בשירות המדינה, פנה כבר בנובמבר 2015 למנהלת מינהל הרכש [דאז] והתריע, בין היתר, על אי קיום ההכשרות כנדרש על פי חוזר 2009 שהוציאה נש"ם. וכך כתב, בין היתר: 'לצער, מאז 2009, למרות ניסיונות חוזרים ונשנים להפעלת קורסי ההכשרה לעובדים בתחום הרכש והלוגיסטיקה במסגרת מינהל הרכש הממשלתי, **כולל במסגרת ההתקשרות עם חברת פמ"י, לא התקיימה הכשרה כלשהי** לעובדי שירות המדינה בתחום הרכש והלוגיסטיקה" (ההדגשות במקור).

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי יבחן מחדש את תוכנית ההכשרה הקיימת ויפעל ליישום המלצות הביקורת.

מינהל הרכש הוסיף בתשובתו ביולי 2018 כי היות שמדובר בקורסי הכשרה בין-משרדיים רוחביים, והיות שקורסים אלה לא התקיימו זה זמן ממושך על ידי הגורם הרלוונטי, קיבלה על עצמה חטיבת נכסים לקיים קורסי הכשרה אלו על מנת לקדם הכשרות ייעודיות במשרדים בנושאים שבתחום אחריות החטיבה. לעניין קורסי רכש ולוגיסטיקה, המינהל ציין כי ב-2014, לאחר מיפוי צרכים עם צוות מנהלי רכש ולוגיסטיקה מהמשרדים, גובש סילבוס והחטיבה הפיצה חוזר למשרדים בדבר קורסי רכש ולוגיסטיקה.

השגת יעדי הממשלה באמצעות מדיניות הרכש

מדיניות רכש ממשלתית היא כלי שיכול לסייע להשגת יעדים שהממשלה מעוניינת לקדם. לדוגמה, ייעול תפעולם של משרדי הממשלה באמצעות קידום רכש ירוק, עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים, קידום התעשייה המקומית וצמצום האבטלה באמצעות עידוד העדפת רכישות מתוצרת הארץ, שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה ועוד.

אחד הנושאים שאותם החליטה הממשלה לקדם בשנים האחרונות הוא עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל. זאת מפני שהגברת התחרות, הסרת חסמים ושילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים הם אמצעים חשובים ליצירת מקומות עבודה, להגדלת שיעור התעסוקה במשק ולהתפתחות הכלכלית של המדינה. בהחלטה מיולי 2011 קבעה הממשלה שיש להגדיל את השתתפות העסקים הקטנים והבינוניים ברכש הממשלתי באמצעות הגברת שילובם במכרזים הממשלתיים²⁰.

בדצמבר 2009 פרסם אגף החשכ"ל הוראת תכ"ם²¹ זמנית, שמטרתה "להנחות את משרדי הממשלה בנושא הגברת שילוב העסקים הקטנים והבינוניים במכרזים ובהליכים תחרותיים ממשלתיים". באוגוסט 2013 פורסמה הוראת תכ"ם קבועה המתבססת על ההוראה הזמנית, ובדצמבר 2013 נכנסו לתוקף טפסים המנחים את ועדת המכרזים לציין על גביהם אם ההתקשרות מותאמת לעניין שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים. הוראת תכ"ם גם קבעה כי על משרדי הממשלה להעביר למינהל הרכש, אחת לחציון, דוח מפורט על יישום הנחיות ההוראה, וכי על מינהל הרכש לערוך דיון אחת לחציון בנושא הדוחות שהתקבלו ולפרסם את עיקרי הממצאים באתר האינטרנט הממשלתי.

במהלך 2014 ערכה יחידת הביקורת באגף החשכ"ל ביקורת רוחבית בנושא שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים. היחידה מצאה כי במינהל הרכש לא התקבלו דיווחים חציוניים משום משרד ממשלתי, וממילא לא דן בהם המינהל. בתגובה לביקורת השיב המינהל כי הוא "בוחר מחדש את מדיניות

20 הממשלה החליטה להטיל על שר האוצר, בתיאום עם שר הכלכלה, לקבוע הוראות לביצוע הליכי מעקב, בקרה ודיווח על שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים הממשלתיים.

21 הוראת תכ"ם 7.12.7 תוקף: 1.12.09 - 1.3.12.

**מינהל הרכש אינו
בוחר אם הרכש
הממשלתי עולה
בקנה אחד עם
החלטות הממשלה או
תומך במדיניותה
בתחומים רחביים**

הדיווחים, וזאת בשל עומס הדיווחים המוטל על החשבונות על ידי מינהל הרכש ויחידות מטה אחרות. בהתאם לממצאי יחידת הביקורת, מינהל הרכש יבחן לעדכן את הוראת התכ"ם ולבטל את חובת הדיווח". בינואר 2017 נכנסה לתוקף הוראה חדשה, שאינה כוללת חובת דיווח למינהל הרכש על יישום הוראת התכ"ם על ידי המשרדים.

אחת ההמלצות של יחידת הביקורת הייתה כי מינהל הרכש יבצע מחקר מקיף "שיהווה בסיס נתונים רחב הבוחן את המצב הקיים בנושא של השתתפות עסקים קטנים ובינוניים במכרזי ממשלה ויהווה כלי ניהולי תומך החלטה לבדיקת אפקטיביות הוראת התכ"ם". מינהל הרכש ענה בתגובה ליחידת הביקורת כי "מינהל הרכש משוע לריכוז מידע תוך החלטות בנושאי מדיניות רכש, כדוגמת מידע על אחוז ההשתתפות של עסקים קטנים ובינוניים ברכש הממשלתי. הקמת מאגר מידע כאמור מצריכה משאבים רבים, ומינהל הרכש בוחן את הדרכים לשילוב משימה זו בתוכניות העבודה העתידיות של המינהל".

בחינת מידת השתתפות עסקים קטנים ובינוניים ברכש הממשלתי הינה דוגמה ליכולת של מינהל הרכש לבחון את יישומן של החלטות הממשלה ואת קידום מדיניותה. בביקורת נמצא, נכון לפברואר 2018, שמינהל הרכש אינו בוחר אם הרכש הממשלתי עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה או תומך במדיניותה בתחומים רחביים (כגון עידוד העסקים הקטנים). זאת ועוד, אין בידי מינהל הרכש נתונים המאפשרים בחינה זו, וכאמור, המינהל אף ביטל את חובת הדיווח ב-2017.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי הוא פועל ליישום החלטות ממשלה הנוגעות לרכש הממשלתי, אבל קיים קושי לבחון את תוצאות הפעולות בשל היעדר נתונים. המינהל פנה אל הוועדה למסירת מידע ברשות המסים, אשר מחזיקה בנתונים המאפשרים לסווג את ספקי הממשלה לפי גודל עסק ולנתח נתונים ומגמות אודות היקף הרכש הממשלתי מעסקים קטנים ובינוניים, אך נתקל בסירובה למסור את הנתונים.

רשות המיסים מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2018 (להלן - תשובת רשות המיסים), כי על פי הוראות דיני המיסים, חלה חובת סודיות על מידע שקיבלו עובדי רשות המיסים אגב ביצוע חוקי המס. חובת הסודיות נועדה להגן על זכותו של הנישום ולהבטיח כי נתונים שמסר לרשות המיסים לא ישמשו לכל עניין אחר מלבד גביית מיסים. בנוסף, היא נועדה להגן על אינטרס הרשות להבטיח שיתוף פעולה מלא מצד נישומים לצורך ביצוע הוראות דיני המיסים וגביית מס אמת. מסירת המידע המבוקש למינהל הרכש עומדת בניגוד לחובת הסודיות, והרשות מנועה מלמסור מידע זה. על מנת לסייע ככל הניתן למינהל הרכש, נעתרה רשות המיסים לבקשתו לקבלת מידע כלכלי אגרגטיבי ומסרה לידיו מידע שהתבקש על ידו, הגם שהדבר חייב את הרשות לבצע עיבוד נתונים מורכב והקצאת משאבים לא מעטה. באופן זה הושג איזון בין הצורך של המינהל לקבל את המידע ובין החובה החקוקה החלה על רשות המיסים לשמור על סודיות המידע. עם זאת, הדגישה הרשות כי במצב המשפטי הקיים היא מנועה מלמסור לידי מינהל הרכש מידע נוסף מעבר למידע שנמסר.

רשות המיסים הוסיפה בתשובתה כי "קיים קושי אובייקטיבי לסווג עסקים על בסיס פרמטרים כלליים של מחזור ומספר עובדים וייתכנו מצבים בהם המידע המצוי בידי רשות המסים הינו חסר... למותר לציין כי ביום 16.8.2016 פורסם תיקון מספר 25 לחוק חובת המכרזים. על פי תיקון זה, יחויבו גופים ציבוריים מסוימים לפרסם מדי שנה נתונים על שילוב עסקים קטנים ובינוניים בהתקשרויותיהם. מכאן, שעם כניסתו של תיקון החוק לתוקף, יוכל מינהל הרכש הממשלתי לקבל את המידע הדרוש לו מאת הגופים הציבוריים הרלוונטיים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מינהל הרכש לדאוג שיהיו בידיו כלים שיאפשרו לו לבחון אם הרכש הממשלתי תומך ביישום החלטות הממשלה ומדיניותה. ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי הוא עשרות מיליארדי ש"ח בשנה. לכן יש להבטיח כי סכומים גדולים אלה ישמשו, ככל הניתן, גם לתמיכה במדיניות הממשלה בנושאים שונים.

איסוף נתונים על אודות הרכש הממשלתי

1. על פי "נוהל עבודה למכרז בנושא חדש", אחת הפעולות שעל המחלקה הכלכלית במינהל הרכש לבצע לפני היציאה למכרז חדש היא ניסוח דוח בדיקה והמלצות הכולל, בין היתר, בדיקה מעמיקה של הוצאות הממשלה בנושא המכרז על בסיס דוחות מרכב"ה.

מערכת מרכב"ה היא מערכת תכנון משאבים (ERP) רוחבית המשמשת במשרדי הממשלה, ובה מודולים אחדים התומכים בניהול הרכש. המודולים הלוגיסטיים מאפשרים הפקת הזמנות רכש, קליטת טובין, קליטת חשבונות מס וביצוע תשלומים לספקים. כל רכישה של משרדי הממשלה מתוך מכרז מרכזי אמורה להתבצע באמצעות מספר קטלוגי (להלן - מק"ט) מובנה וקבוע במערכת מרכב"ה, אשר מנוהל על ידי המינהל ברמת הסכם הרכש. הלכה למעשה, במינהל הרכש קיים מרכז קטלוג²², והוא הגורם היחיד אשר בסמכותו להקים מק"טים חדשים ולשנות מק"טים קיימים. כאשר מתפרסם מכרז מרכזי חדש ונחתם הסכם עם הספק/ים, אחראי מרכז הקטלוג לפתיחת מק"טים למוצרים על פי הסכם זה.

דוח סקר הסיכונים מצא כי במינהל הרכש לא קיימת מדיניות קטלוג. בדוח נכתב כי "מרכז הקטלוג עובד על פי ועדת היגוי ייעודית לנושא", וכי "הוראות התכ"ם קובעות כי יש למנות בכל משרד מנהל קטלוג משרדי אשר ירכז את כל הבקשות לקטלוג במשרד ויפעל בתיאום מקצועי עם מרכז הקטלוג. בפועל לא קיימת פונקציה כזו בחלק מהמשרדים".

נמצא כי במועד הביקורת לא מונתה במינהל הרכש ועדת היגוי ייעודית לקטלוג. כמו כן, אין הוראת תכ"ם המנחה את משרדי הממשלה ומסדירה את עבודתם בנוגע לממשק מול מרכז הקטלוג.

למינהל הרכש יש נוהל פנימי שמסדיר את עבודת מרכז הקטלוג בתהליך העבודה על מכרזי המינהל. כמו כן, מינהל הרכש מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 כי ישנה עובדת העוברת תהליך של חפיפה עם מרכז הקטלוג כדי שתוכל להחליפו במקרה הצורך.

נמצא כי הנוהל הפנימי הקיים מצומצם ואינו מתייחס לכלל ההיבטים. על מנת לאפשר רצף עבודה ושימור ידע בנושא הקטלוג, על מינהל הרכש לגבש נוהל מפורט המגדיר את תפקיד מרכז הקטלוג, את סמכויותיו ואת הרשאותיו והמפרט, בין היתר, את הפעולות שבאחריותו, את אופן פתיחתם של מק"טים חדשים ואופן עדכוןם של מק"טים קיימים, את לוחות הזמנים לביצוע הפעולות השונות, את הממשק עם משרדי הממשלה ועוד.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי "הוכן מסמך בנושא הסדרת הקטלוג, ויושק פיילוט על בסיס המסמך, אשר אמור להביא לפתרון מערכתי בנושא".

2. בדוח ביקורת ממרץ 2014 בנושא "ביצוע מכרזי רכש", שערך מבקר הפנים במשרד האוצר (להלן - דוח הביקורת הפנימית ממרץ 2014), נמצא כי מינהל הרכש אינו עושה שימוש בנתוני צריכה ממערכת מרכב"ה כדי ללמוד את השוק, וגם לא הגדיר במערכת דוחות רוחביים שיסייעו בהליך זה. מבקר הפנים המליץ למינהל הרכש "להגדיר דוחות במערכת מרכב"ה, אשר יאפשרו הפקת נתוני ביצוע בחתכים שונים, הנדרשים לצורך לימוד השוק והרגלי הצריכה".

אין במינהל הרכש תהליך מוסדר של חקר מקדים שימש בסיס לקבלת החלטות בעניין פרסום מכרז מרכזי חדש או הארכת מכרז מרכזי קיים

מהביקורת הנוכחית עולה כי אין במינהל הרכש תהליך מוסדר של חקר מקדים, הכולל איסוף ועיבוד של נתונים על אודות סוג הרכש והיקף הרכש של משרדי הממשלה, שימשו בסיס לקבלת החלטות בעניין פרסום מכרז מרכזי חדש או הארכת מכרז מרכזי קיים. עוד נמצא כי המינהל אינו משתמש במרכב"ה ככלי לניתוחו ולתכנונו של הרכש הממשלתי, וכי קטלוג המוצרים במרכב"ה אינו מאפשר לנתח את כלל הרכש הממשלתי לפי פילוחים שונים, ניתוח שיסייע לקביעת מדיניות הרכש הממשלתי. למשל, טיוב הקטלוג היה מאפשר לשלוף מידע על היקף העסקים הקטנים המועסקים בממשלה²³, על עמידת המשרדים ביעדי הממשלה לרכש ציבורי ירוק²⁴ ולקידום תוצרת הארץ ועל אודות מינוף הרכישות לטובת הגדלת התעסוקה²⁵.

מינהל הרכש הסביר למשרד מבקר המדינה כי נכון לסוף 2017, במרכב"ה מוטמעת מערכת ש"באמצעותה ניתן להפיק דוחות רוחביים אודות הרכש הממשלתי, אשר אופיינו בשיתוף גורמים במינהל הרכש הממשלתי ומתאימים לצרכיו. נוסף על כך, בימים אלה מינהל הרכש הממשלתי מקדם פרויקט של טיוב הקטלוג הממשלתי שמטרתו עריכת סדר בשיטות הקטלוג, במק"טים הקיימים, פתיחת מק"טים חדשים כנדרש ובחינת חסימה של האפשרות לשינוי מק"טים על ידי קניינים.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי בעת עבודה על ניתוח נתונים ממערכת מרכב"ה נמצא כי אחד הקשיים הוא ה'רעש' הנובע מהזנת נתונים למערכת באופן שגוי על ידי קניינים. לאור זאת, מסוף 2017 מצטרף מינהל הרכש לקורס קניינים המועבר על ידי אנשי מרכב"ה כדי להעלות את מודעות הקניינים לחשיבות הזנת הנתונים התקינה ולשפר את המצב, עד כי יהיה ניתן בעתיד להסתמך טוב יותר על נתונים המופקים ממערכת מרכב"ה. מינהל הרכש הוסיף כי, בהינתן המצב הקיים, לפני כל מכרז נעשה ניתוח מעמיק של נתוני הביצוע של המכרז היוצא על בסיס דוחות ביצוע של ספקים ודוחות מרכב"ה, תוך השוואה ונטרול שגיאות ככל הניתן. בנוסף, נעשית הערכה של ההיקף הצפוי במכרז חדש לאור שינויים שחלים במשק ובצורכי הממשלה. המינהל ציין כי למכרזי מינהל הרכש לקוחות רבים אשר אינם עובדים עם מערכת מרכב"ה, ועל כן לא ניתן להתבסס על נתונים חלקיים. מינהל הרכש שואב את נתוני הרכש מהספקים הקיימים, ונתונים אלו משמשים, בין היתר, כבסיס לניתוח הצריכה של משרדי הממשלה. עם זאת, המינהל יבחן עם מרכב"ה אפיון דוחות להרחבת התמיכה בפעולותיו.

עוד מסר המינהל בתשובתו כי במהלך שנת 2017 החל מינהל הרכש לפעול באמצעות מערכת סקרים²⁶. בתקופה זו ההיערכות למימוש אופצייה או לציאה למכרז חדש נעשתה על סמך תוצאות שאלונים שמילאו

23 החלטת ממשלה מס' 3409 מיום 3.7.11.

24 החלטת ממשלה מס' 1057 מיום 13.12.09.

25 החלטת ממשלה מס' 727 מיום 30.8.09.

26 סקרים ששולח מינהל הרכש למשרדים על מנת להבין את צורכיהם.

המשרדים במכרזים אחדים. כשיושלמו נוהלי קשרי הלקוחות יגדל היקף השימוש בשאלונים אלו. כמו כן, במכרזים טכנולוגיים קיים קשר רציף עם גורמי מקצוע במשרדים מובילים החל משלב גיבוש המכרז, בקביעת עקרונותיו ובשילוב הנציגים בבדיקת ההצעות.

על מנת לתת מענה מתאים לצורכי משרדי הממשלה באמצעות המכרזים המרכזיים ולהתאימם למדיניות הרכש הממשלתית, על מינהל הרכש להמשיך לפעול לאיסוף מידע ולניתוחו וכן לקיים שיח שוטף עם המשרדים בנוגע לצורכיהם.

מכרזים מרכזיים

תקנות חובת המכרזים מגדירות מכרז מרכזי כ"מכרז הנערך מטעם החשב הכללי בעבור המשרדים". הוראת תכ"ם מספר 7.9.0.1 קובעת כי "במקרים שבהם מצא מינהל הרכש כי מרבית משרדי הממשלה הוכשים טובין/שירותים/עבודות, שחלקם ברי תחרות וחלקם לא, יבחן עריכת מכרז מרכזי או חתימה על התחייבות ספק למחירים מירביים, במטרה להסדיר את תנאי ההתקשרות ולנצל את יתרון הגודל של כלל המשרדים".

תהליך הכנתו של מכרז מרכזי כולל את ייזום המכרז; כתיבת המכרז ופרסומו; ניהול ההתקשרות לאחר שנחתם הסכם עם הספק הזוכה וביצוע פיקוח ובקרה; וביצוע הפקת לקחים לאחר סיום המכרז.

נמצא כי אין למינהל הרכש מתודולוגיה סדורה ונהלים מפורטים ומתוארכים לגבי כל השלבים בתהליך הכנת המכרזים – החל משלב טרם הוצאת המכרז, דרך ניהול ההתקשרות והבקרה עליה ועד הפקת הלקחים שלאחר סיום המכרז.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי "בעניין פיקוח ובקרה - בוצע פיילוט בשנת 2017 ועל בסיסו נכתבה טיוטת נוהל, הנמצאת לקראת הצגה למנהל מינהל הרכש; בעניין הפקת לקחים - קיים נוהל עבודה לקראת סיום תקופת התקשרות".

ייזום מכרז מרכזי

ההחלטה על יציאה למכרז חדש במינהל הרכש נקבעת כאשר נוצר צורך חדש בשירות או במוצר, והיא מתקבלת בעקבות ישיבות צוות פנימיות במינהל הרכש ולפי ביקוש מצד משרדי הממשלה. כאשר עומדת להסתיים תקופת ההתקשרות במכרז קיים קיימות שתי אפשרויות. האחת היא לממש את תקופת האופציה האמורות בחוזה, בהתאם להחלטת ועדת המכרזים, והאחרת היא לצאת למכרז לבחירת ספק חדש. אם הסתיימו תקופת האופציה הנקובות בחוזה, אין אלא לצאת למכרז חדש.

אין שיח שוטף בין מינהל הרכש ליחידות הרכש במשרדי הממשלה

כשמינהל הרכש שוקל אם לצאת למכרז חדש או לממש אופציה במכרז קיים, הוא בוחן את צורכי הרכש של משרדי הממשלה ומנתח את השוק, ופעולות אלו מסייעות לו לקבל החלטה בדבר הצורך במכרז המרכזי. למינהל הרכש שני נוהלי עבודה שגובשו בשנת 2017, המסדירים את הפעולות שיש לבצע לקראת היציאה למכרז, ומטרתם לאפשר עבודה שוטפת וסדירה: "נוהל עבודה למכרז בנושא חדש" ו"נוהל עבודה לקראת תום תוקף מכרז קיים".

נמצא כי הנהלים אינם כוללים תבנית לכתיבת דוח תוצאות הבחינה וניתוח שוק. תבנית זו אמורה לפרט את הנקודות אליהן יש להתייחס בבדיקה, כגון החלטות ממשלה רלוונטיות, תיאור מכרזים קיימים, הצגת נתונים על צריכת משרדי הממשלה וכד'.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי בעלי התפקידים האמונים על דוח תוצאות וניתוח שוק חדשים בתפקידם. מטרת המינהל לבנות תבנית ונהלים מסודרים לאחר תקופה מסוימת על בסיס עבודתם של בעלי התפקידים.

עוד נמצא כי אין שיח שוטף בין מינהל הרכש ליחידות הרכש במשרדי הממשלה. מינהל הרכש אינו נוהג לקיים מפגשים תקופתיים עם מנהלי הרכש ואינו מקיים פורומים משותפים שבהם יכולים המשרדים לשתף את המינהל בצורכיהם בתחום הרכש. מינהל הרכש גם אינו נוהג להתייעץ עם מנהלי הרכש במשרדים קודם הוצאת מכרז חדש או מימוש אופציות במכרז קיים. היעדר שיח שוטף עלול לגרום לכך שמכרזי מינהל הרכש לא יעלו בקנה אחד עם צורכי המשרדים, להמשך התקשרויות עם ספקים במכרזים המרכזיים למרות אי-שביעות רצונם של המשרדים ולא-שיתוף פעולה של משרדי הממשלה עם מערכות חדשות שמשיק מינהל הרכש.

משאלון משרד מבקר המדינה עולה כי שביעות רצונם של המשרדים משיתוף הפעולה עם מינהל הרכש ומהבנת צורכיהם על ידו אינה גבוהה. מתוך 29 משרדים, 4 השיבו כי המינהל בכלל אינו מודע לצורכיהם, 8 השיבו "במידה נמוכה" ו-11 ב"מידה בינונית". כלומר, 41% מהמשרדים השיבו כי מודעות המינהל לצורכיהם נמוכה או אינה קיימת. עוד עולה מהשאלון כי מינהל הרכש אינו נוהג לבקש את חוות דעתם של המשרדים או להתייעץ עימם בכל הנוגע להארכת תוקף מכרז מרכזי ולמימוש אופציה עם ספק זוכה במכרז קיים, וכך לפני היציאה למכרז חדש וקודם בניית מפרט למכרז מרכזי חדש. מנהלי הרכש במשרדים ציינו בשאלון כי לדעתם יש מקום לשיפור הקשר של מינהל הרכש עימם ואת ההתייעצויות איתם בנושאים מקצועיים רחביים, וכי הם רואים צורך בהקמת פורומים תקופתיים לשם כך.



מינהל הרכש טרם
גיבש תבניות לכתיבת
מכרז ולכתיבת חוזה
התקשרות עם
ספקים, שבהן יוכלו
המשרדים
הממשלתיים להיעזר
על מנת לחסוך בזמן
ובמשאבים ולייעל את
עבודתם

גם בשאלון איסוף צרכים²⁷ ממשרדי ממשלה שערך מינהל הרכש ב-2017 ציינו המשרדים כי לדעתם חסרה תקשורת שוטפת בין מינהל הרכש למשרדים (קיום פורומים מקצועיים, היועצות על בסיס קבוע בנושאי רוחב ועוד), ויש צורך בימי עיון לקבלת עדכונים שוטפים והכוונה לשיפור תהליכי העבודה היום-יומיים.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי הוא מקיים עשרות פגישות עם גורמי המקצוע במשרדים בנוגע למכרזים מרכזיים לפני פרסומם ואחרי כן. גורמים אלו אף חברים בצוותי המשנה הבודקים את הצעות המציעים ומנקדים אותן. קיים במינהל תפקיד חדש של אחראית קשרי לקוחות ומטרתו להפוך את הפרקטיקה הקיימת של קשר שוטף עם המשרדים לפרקטיקה מוסדרת ומאורגנת. כמו כן, שני חברי ועדת המכרזים של מינהל הרכש הינם מנהלי רכש במשרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מפגישות שקיים עם מנהלי רכש במשרדים הממשלתיים ומהמענה לשאלון שהופץ עולה כי שיתוף הפעולה בין המינהל למשרדים לוקה בחסר. על מינהל הרכש להמשיך לפעול לשיפור הקשר עם המשרדים, לחיזוק השיח השוטף מולם ולהגברת שיתוף הפעולה עימם.

כתיבת המכרז

לאחר שאושר פרסום המכרז בוועדת המכרזים של מינהל הרכש, מתחיל שלב הכנת מסמכי המכרז וכתיבת טיוטת המכרז. היחידה לכתיבת מכרזים בחברת ענבל כותבת את הטיוטה בשיתוף עם יועץ חיצוני שנבחר ועם הלשכה המשפטית של משרד האוצר, המלווה את התהליך לכל אורך הדרך.

בין המלצותיה של ועדת המשילות הייתה "יצירת 'מכרז סטנדרטי' - פיתוח מספר מודלים של מכרזים גנריים שיאפשרו לגורמים המקצועיים במשרדים השונים להתבסס על פורמט מוגדר לכתיבת מכרזים באופן פשוט". גם בסקר הסיכונים הומלץ למינהל הרכש "לשקול הגדרת תבנית מכרז מרכזי, אשר תקבל את אישור הייעוץ המשפטי".

הביקורת העלתה כי, אף שמדובר בעשרות התקשרויות מידי שנה, מינהל הרכש טרם גיבש תבניות לכתיבת מכרז וחווה התקשרות עם ספקים, שבהן יוכלו המשרדים הממשלתיים להיעזר על מנת לחסוך בזמן ובמשאבים ולייעל את עבודתם.

27 סקר שערך מינהל הרכש בקרב משרדי הממשלה על מנת לקבל מידע על אודות נושאים שבהם יש דרישה לקיים מכרז מרכזי, בעניין עזרה וייעוץ של המינהל למשרדים ועל נושאי מדיניות שבאחריות המינהל שיש צורך לעדכןם.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי כתיבת התבניות "החלה עוד ב-2016 והייתה אמורה להסתיים ב-2017 ומאז לא הושלמה לאור היעדר זמינות הלשכה המשפטית". לעניין טענה זו והתייחסותה של הלשכה המשפטית, ראו להלן.

על פי שאלון משרד מבקר המדינה, 19 משרדים מתוך ה-28 שהשיבו על השאלה ענו כי תבניות למכרזים ולחוזי התקשרות היו מסייעים לעבודתם השוטפת במידה גבוהה או במידה גבוהה מאוד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גיבוש תבניות מסמכים אחדות להכנת מכרז וחוזי התקשרות יקצרו את הזמן הדרוש להכנת מסמכים אלו על ידי המשרדים, ובכך יביאו לייעול ולקיצור תהליכי הכנתם ופרסומם של מכרזים במשרדי הממשלה. על מינהל הרכש בשיתוף הלשכה המשפטית לפעול בהקדם להשלמת כתיבת התבניות.

ייעוץ משפטי בשלב כתיבת המכרז

בדוח הביקורת הפנימית נכתב כי "למינהל הרכש קיימת תלות מוחלטת בלשכה המשפטית של משרד האוצר, לגבי כל שלב בטיפול במכרז, עד כדי כך שרוב הפעולות אותן מבקשים לבצע בנושא מכרז זה או אחר תלויות בייעוץ המשפטי... לדברי אנשי מינהל הרכש, מצב זה הינו אחד הגורמים המרכזיים להתארכות של הליכי מכרז על פני שנים ואינו מאפשר למינהל הרכש לפעול באופן סדיר ורציף ובלוחות זמנים סבירים". לפיכך, הביקורת הפנימית המליצה להגדיל את היקף השעות ומספר היועצים המשפטיים בלשכה המשפטית של משרד האוצר שיוכלו לטפל בסוגיות משפטיות שוטפות במכרזים מול אנשי מינהל הרכש הממשלתי. כן הומלץ לתגבר את הצוות המטפל על פי העומסים במינהל ומספר המכרזים והסוגיות המשפטיות המטופלים במקביל, תוך מעקב אחר פרקי הזמן שבהם הלשכה המשפטית נותנת מענה שוטף לסוגיות העולות במהלך הטיפול במכרזים.

מינהל הרכש מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי העומס בלשכה המשפטית של משרד האוצר והתלות של המינהל בה מעכבים את תהליך העבודה על מכרזים, מאריכים מכרזים קיימים וגורמים לבזבז כספים. להלן דוגמאות אחדות לעיכובים אלו:

1. **מכרז ציוד היקפי למחשב:** הועבר ללשכה המשפטית באוגוסט 2017, ובאוקטובר 2017 מונה עורך דין לטפל בו. בחודש ינואר 2018 טרם התקבלו הערות או אישור למסמכי המכרז, חרף תזכורות חוזרות ונשנות של מינהל הרכש. בדצמבר 2017 החל לטפל במכרז עורך דין אחר בלשכה המשפטית, והוא אושר לפרסום בסוף פברואר 2018.
2. **מכרזי מחשבים ומסכי מחשב:** לאחר עזיבתה של עורכת דין ותיקה בסוף דצמבר 2017, טרם ניתן מענה למכרז זה על ידי עורך דין אחר. מדובר בקידום הליך מכרזי והליכי תיחור ועל כן אין כרגע התקשרות מרכזית בנושא, והמשרדים אינם יכולים לבצע הזמנות. חומרים הועברו לעורכת דין

ייעודית בלשכה המשפטית בינואר 2018 ולא טופלו. במחצית פברואר שובצה עורכת דין חדשה, והיא החלה לתת מענה. נכון למרץ 2018, הסוגיות נדונו בוועדת המכרזים.

3. **תחום אבטחת מידע:** עקב עזיבתה של עורכת דין ותיקה בלשכה המשפטית בסוף דצמבר 2017, טרם מונה גורם מחליף אשר התפנה לתת מענה לסוגיות הקשורות בתחום, דבר היוצר עיכוב בקידום הליכי התיחור מתוקף מכרז מרכזי זה ועל כן המשרדים אינם יכולים לרכוש. בינואר 2018 שובצה עורכת דין חדשה וחומרים הועברו אליה. בחודש מרץ 2018 הסוגיות נדונו בוועדת המכרזים.

4. **מכרז כיסאות אורח:** באוגוסט 2017 הועבר המכרז ללשכה המשפטית. מעבר ראשון על מסמכי המכרז התקיים באוקטובר 2017, והוא פורסם בנובמבר 2017. לטענת מינהל הרכש, העיכוב נבע מחוסר בהירות מי בלשכה המשפטית יטפל במכרז. במרץ 2018 החל עורך דין בלשכה לטפל במכרז, העומד בשלב של בדיקת ההצעות שהוגשו.

5. **מכרז אינטגרציה מולטימדיה:** הועבר ללשכה המשפטית בתחילת דצמבר 2017. עד ינואר 2018 טרם התפנה עורך הדין המטפל לפגוש גורמים מטעם מינהל הרכש או לעבור על מסמכי המכרז (ההתקשרות הנוכחית היא בפטור). כמו כן, בוטלו פגישות רבות שנקבעו על ידי גורם מטעם מינהל הרכש עם עורך דין מהלשכה המשפטית, ועד מרץ 2018 טרם קיבל המינהל מענה או התייחסות מהלשכה המשפטית.

היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 (להלן - תשובת הלשכה המשפטית), כי הביקורת מביאה כדוגמאות "מכרזים ספורים בלבד מתוך מכרזים רבים המטופלים על ידינו באופן מסור ומקצועי, ומתייחסת רק לתקופה שבין אוגוסט 2017 ועד פברואר 2018... במהלך תקופה זו היו לא מעט שינויים בלשכה המשפטית בכלל ובפרט לגבי עורכי הדין שטיפלו במכרזי מינהל הרכש. כך עזבו את הלשכה המשפטית 2 עורכי דין שטיפלו במכרזי מינהל הרכש וכן ממונה שטיפלה במכרזי מינהל הרכש והייתה אחראית על תחום המכרזים בכללותו. בנוסף, בחודש אוגוסט חלה חופשת הקיץ, בספטמבר-אוקטובר היו מעט ימי עבודה בגלל החגים, ומחודש נובמבר 2017 ועד חודש מרץ 2018 עבדה הלשכה המשפטית באינטנסיביות עצומה על התכנית הכלכלית לשנת 2019, אשר השנה נחקקה בלוחות זמנים שונים וקצרים מהרגיל... עוד נציין כי במקרים לא מעטים איכות המסמכים שמועברים לטיפול הלשכה המשפטית אינה מספקת ונדרשת עבודה רבה שהיא אינה בהכרח משפטית ואולם היא מתחייבת על מנת שניתן יהיה לפרסם את המכרז. בעניין זה שיפור איכות העבודה המבוצעת במינהל הרכש תקטין את העומס המוטל על הלשכה המשפטית שלא לצורך".

מינהל הרכש מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי טענות המינהל כלפי הטיפול של הלשכה המשפטית מתייחסות לתקופת זמן של שנים, וטענות אלה קיבלו ביטוי בסיכומי דיון בין החשבים הכלליים ליועצים המשפטיים. בתשובה נאמר עוד כי "הניסיון להטיל דופי באיכות המסמכים

שמועברים לטיפול הלשכה המשפטית כסיבה לעיכובים הרבים, מעמיד בספק את ההסברים" המופיעים בתשובתה של הלשכה המשפטית.

ראש חטיבת נכסים מסר למשרד מבקר המדינה ב-14.12.17 כי בעקבות דוח הביקורת הפנימית והעלאת הסוגיה לפני החשכ"ל לית דאז, התחייבה הלשכה המשפטית במשרד האוצר להקצות מספר שעות ייעוץ שבועיות קבועות למינהל הרכש.

בסיכום דיון שנערך אצל החשכ"ל ביום באפריל 2017 עדכן ראש חטיבת נכסים כי על אף דיונים קודמים שהתקיימו בנושא בין החשבת הכללית דאז ובין היועץ המשפטי, הלשכה המשפטית אינה נותנת מענה לדרישות המקצועיות של החטיבה, עד כדי פגיעה בעבודה עם נותני שירותים חיצוניים. לדבריו, לאחרונה המצב אף הוחמר.

נמצא כי למרות התחייבותה של הלשכה המשפטית במשרד האוצר להקצות מספר שעות ייעוץ שבועיות קבועות למינהל הרכש, עד מועד סיום הביקורת לא נעשה הדבר.

מינהל הרכש ציין בתשובתו כי "מלבד שעות הייעוץ השבועיות, נדרשת מחויבות של הלשכה המשפטית לליווי שוטף של מינהל הרכש הממשלתי ומינות גבוהה על מנת לאפשר עמידה בלוחות זמנים בהליכי המכרזים וקידום משימות היחידה".

הלשכה המשפטית מסרה בתשובתה כי היא נותנת ליווי משפטי לעשרות ועדות מכרזים בתחומים שונים, וזאת לצד ליווי משפטי בתחומים מגוונים רבים אחרים של עבודת משרד האוצר. העומסים בעבודתה הם רבים והיא נדרשת לתת מענה לכל הצרכים, בשים לב לסדרי העדיפות של משרד האוצר בכל רגע נתון. אגף החשכ"ל ובפרט מינהל הרכש אינם שונים מיתר הגורמים במשרד האוצר, המקבלים שירות מהלשכה המשפטית, ואין כל מקום להעמיד דווקא לרשות המינהל ייעוץ משפטי ייעודי נפרד (הגם שיהיה כפוף ליועץ המשפטי של המשרד). במבנה הנוכחי, הלשכה המשפטית מהווה גורם מתכלל בין אגפי המשרד השונים, בהיותה צומת שאליו מתנקזים עניינים שונים של אגפי המשרד, וזהו אחד מיתרונותיה. נוסף על כך, יש יתרון ניהולי גדול בכך שכל עורך דין בלשכה מטפל במגוון של נושאים, מקבל פרספקטיבה מקצועית רחבה, וזוכה לעניין ומגוון בעבודתו, באופן שמאפשר ללשכה המשפטית לגייס ולשמר עורכי דין ברמה המקצועית הגבוהה ביותר.

הלשכה המשפטית הוסיפה בתשובתה כי על מנת להבטיח מענה מקצועי מיטבי למינהל הרכש לאורך זמן, גדל לאחרונה הצוות המטפל במכרזי המינהל לשבעה עורכי דין, הפועלים בהנחייתה המקצועית של המשנה ליועץ המשפטי של משרד האוצר. בכונת הלשכה המשפטית לערוך בעניין זה בחינה עיתית עם מינהל הרכש על מנת לוודא שניתן מענה לצורכיהם.

על אגף החשכ"ל
והלשכה המשפטית
במשרד האוצר לפעול
לכך שמינהל הרכש
יקבל את הייעוץ
המשפטי הדרוש לו
בתחום ניהול
ההתקשרויות כדי
שיוכל לפעול באופן
סדיר ורציף ובלוחות
זמנים סבירים

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל וללשכה המשפטית במשרד האוצר כי עליהם לפעול לכך שמינהל הרכש יקבל את הייעוץ המשפטי הדרוש לו בתחום ניהול ההתקשרויות כדי שיוכל לפעול באופן סדיר ורציף ובלוחות זמנים סבירים. המצב הקיים פוגע בעבודת מינהל הרכש, בהוצאת מכרזים חדשים וברכש של משרדי הממשלה.

ניהול ההתקשרות וביצוע תהליכי פיקוח, בקרה והפקת לקחים

אחד מתפקידי מינהל הרכש הוא לוודא כי לאחר שזכה ספק במכרז מרכזי, ההתקשרות של משרדי הממשלה עימו מתבצעת באופן תקין וכי הוא עומד בתנאי ההתקשרות מבחינת איכות המוצרים, לוחות הזמנים, איכות השירות וכד'. כמו כן, על מינהל הרכש לוודא שמשרדי הממשלה רוכשים רק מספקים שזכו במכרז המרכזי בתחום הספציפי ולא מספקים אחרים. הוראת תכ"ם מספר 7.9.0.1 קובעת כי "רכישת טובין, שירותים או עבודות על פי מכרז מרכזי תתבצע מהספקים שזכו במכרז המרכזי בלבד, וזאת כל עוד החוזה עמם עומד בתוקף, על פי הודעת מכרז מרכזי יעודית שפורסמה באתר האינטרנט הממשלתי"²⁸.

1. תהליכי הפקת הלקחים נחוצים בייחוד כאשר מינהל הרכש עומד לפני סיום תקופת מימוש אופציה או סיום ההתקשרות עם הספק ונדרש לקבל החלטה לגבי המשך ההתקשרות. המחלקה לניהול התקשרויות במינהל הרכש אחראית לניהול השוטף של ההתקשרות, שכולל בין היתר מתן מענה לפניויות המשרדים והספקים, ריכוז פניות שהתקבלו לצורכי תיעוד, שימור ידע והפקת לקחים, ביצוע עדכונים בהודעת המכרז לפי הצורך, והכנת דוח סיכום התקשרות שעל פיו תתקבל החלטה לגבי המשך ההתקשרות.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אין במינהל הרכש נוהל המסדיר את הפעולות שיש לבצע בתהליכי ניהול ההתקשרות, הפיקוח, הבקרה והפקת הלקחים מביצוע מכרזים מרכזיים. עוד עולה כי אין הוראת תכ"ם שקובעת כי על המשרדים להעביר למינהל הרכש אחת לתקופה חוות דעת על הספקים הזוכים במכרז מרכזי ומידע על אודות עמידת הספקים בתנאי ההתקשרות מבחינת איכות המוצרים, לוחות הזמנים, איכות השירות ועוד.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי נכתבה טיוטה לנוהל פיקוח ובקרה והיא עומדת להיות מוצגת למנהל המינהל. כמו כן, בנוגע לחוות דעת על הספקים הזוכים, נוהל הכנת סקרים ופרסומם נמצא בשלבי כתיבה.

יוצא אפוא שמינהל הרכש עוסק בעיקר ב"כיבוי שריפות", כלומר, במתן פתרונות לסוגיות ולתלונות שעולות מהשטח בנוגע להתקשרויות פעילות. המינהל אינו מקבל משוב קבוע מהמשרדים ומהספקים, ואינו מבצע פיקוח ובקרה שוטפים על ביצוע ההתקשרות בפועל כדי להבטיח את קבלת המוצר או השירות כנדרש במכרז, וכדי לוודא שהמשרדים רוכשים אך ורק מהספקים שזכו במכרזים המרכזיים.

המינהל מסר בתשובתו כי "מחלקת ניהול התקשרויות הוקמה בחודש מרץ 2017, ובין היתר נקבעו במחלקה תפקידים של אחראית קשרי חוץ (קשרי לקוחות), אחראי פיקוח ובקרה, אחראי קידום פרויקטים טכנולוגיים, ואחראי הקמת מסד נתונים. לאור אילוצי כוח אדם, כל הנ"ל מבצעים את תפקידם בהיקף של כרבע משרה בנוסף לתפקידים העיקרי שהוא ניהול התקשרויות".

על פי הוראת תכ"ם 7.2.9²⁹, נדרשים המשרדים לדווח למינהל הרכש על אירועים חריגים או תקלות שאירעו במסגרת הליכי רכש מכוח תקנות חובת המכרזים. למהלך זה שתי מטרות עיקריות: ביצוע הפקת לקחים מרכזית - למידה מאירועים ומתקלות שהתרחשו במשרדים אחרים על מנת לצמצם טעויות במכרזים עתידיים; שימור הידע - שיתוף אירועים שהתרחשו במשרדים אחרים יאפשר שיפור ויעול כלל הליכי הרכש במשרדי הממשלה באמצעות גיבוש נוהלי עבודה מובנים ואחידים. על פי ההוראה, "מינהל הרכש הממשלתי יערוך דיון אחת לתקופה בנושא דוחות הפקת הלקחים שהתקבלו, ויפרסם באתר האינטרנט הממשלתי את עיקרי הלקחים שהופקו".

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי הוראת תכ"ם 7.2.9 אינה מיושמת במלואה, וכי מינהל הרכש אינו מקיים דיונים בעניין דוחות הפקת הלקחים שהתקבלו, ואינו מפרסם באתר האינטרנט שלו את עיקרי הלקחים שהופקו.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי מצא שקיום הנוהל בעבר לא הניב תוצאות, וכי פניות המשרדים לא כללו מידע מהותי אשר הצדיק את השקעת הזמן הנדרש לקיום מעקב ודיונים תקופתיים בממצאים. המינהל בוחן אפשרות לבטל את ההנחיה הקיימת נוכח התועלת המועטה ואילוצי כוח האדם.

2. ב"נוהל עבודה לקראת תום תוקף מכרז קיים" נקבע כי שנה לפני סיום תוקף מכרז יכין מנהל ההתקשרות בשיתוף המחלקה הכלכלית דוח סיכום, ובו יוצגו נתונים על אודות המכרז שיכללו, בין היתר, את שביעות רצון משרדי הממשלה מהמוצר או השירות שניתנו על ידי הספק ומתנאי המכרז.

29 "שימור ידע והפקת לקחים בעבודת ועדת המכרזים", בתוקף מיום 15.6.14.

על בסיס התמונה העולה מדוח זה יגבשו מנהל ההתקשרות, עורך המכרז וכלכלן מהמחלקה הכלכלית המלצות בנוגע להמשך ההתקשרות.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי "במסגרת המבנה הארגוני החדש של המינהל מוגדר בעל תפקיד במחלקה הכלכלית המבצע ניתוחי שוק ומוגדר בעל תפקיד במחלקת ניהול התקשרויות אשר בין יתר תפקידיו, אמון על איסוף, ריכוז וניתוח נתוני רכש ממקורות שונים כגון דיווחי ספקים או הפקת דוחות במערכת מרכב"ה. התפקיד הינו חדש והוגדר לפני פחות משנה, ונוכח אילוצי כוח אדם, מבוצע בסדר גודל של רבע משרה ביחד עם תפקידים נוספים. העובד שאייש את התפקיד והחל באפיון ותכנון מסד נתונים עזב את מינהל הרכש בינואר 2018, והתפקיד מאויש כרגע על ידי ממלאת מקום, אשר ממשיכה את שלב האפיון".

נמצא כי דוחות סיכום ההתקשרות שהכין מינהל הרכש אינם כוללים סקירה וניתוח של נתונים על אודות היקפי הרכש של המשרדים. נוסף על כך, הדוחות גובשו מספר חודשים מצומצם לפני סיום תקופת ההתקשרות המקורית ולא שנה לפני תום המכרז, כפי שקובע הנוהל, דבר שמצמצם את זמן ההחלטה בנוגע להמשך ההתקשרות.

מעבר למענה שנותן מינהל הרכש לפניות ולתלונות של המשרדים במהלך תקופת ההתקשרות, מן הראוי כי יגבש תוכנית בקרה מסודרת. תוכנית זו תכלול למשל ביצוע ביקורות עומק וסקרי שביעות רצון על מכרזים מרכזיים אחת לתקופה, קיום פורומים קבועים עם מנהלי הרכש ועם ספקים כדי לשמוע את דעתם בנוגע למכרזים קיימים ועתידיים, וכדומה.

3. סעיף 14ב(א) לתקנות חובת המכרזים קובע כי "ערך החשב הכללי מכרז מרכזי בעבור משרדי הממשלה, או הודיע שישה חודשים מראש על כוונה לפרסם מכרז כאמור, לא יערוך משרד מכרז ולא יתקשר בכל דרך אחרת בהתקשרות נושא המכרז המרכזי אלא באמצעות המכרז המרכזי או באישור ועדת הפטור".

בתהליך הרכש הקיים ישנו חשש לביצוע רכש על ידי קנייני המשרדים הממשלתיים בניגוד לתקנות, על ידי עקיפת מכרז מרכזי קיים. להלן מספר דוגמאות שמסר מינהל הרכש למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 על ניסיון לביצוע רכש כזה:

א. **מכרז 2013-2 לאספקת מכונות להפקת מסמכים:** רשות המיסים ביקשה להתקשר בדרך של פטור ממכרז לספק יחיד עבור שני ספקים מהמכרז המרכזי הקודם. במסגרת הבקרה השוטפת לבקשות פטור, גורם פנימי במינהל הרכש מצא זאת והעביר את המידע למנהל ההתקשרות. מנהל ההתקשרות פנה לחשב המשרד ולגופים המקצועיים על מנת שיבטלו את הפנייה, וישתמשו בשירותי המכרז המרכזי.

על מינהל הרכש
להקפיד שפרק הזמן
שבין פרסום הכוונה
להוצאת המכרז לבין
מועד פרסומו יהיה
קצר. כמו כן, עליו
להתאים את כותרות
המכרזים לתכולתם

ב. **מכרז ממשלתי מרכזי 2015-11 לאספקת מערכות ושירותים בתחום אבטחת המידע והסייבר:** לאחר פרסום הוראת שעה המפרטת את הזוכים והמוצרים בתחום האנטי-וירוס, יזם משרד הבריאות מהלך נוסף ועצמאי בתחום ולא פנה לזוכה במכרז המרכזי, כנדרש בתקנות ובהוראת השעה. מינהל הרכש פנה בכתב לגורמים במשרד בבקשה לבטל את ההליך העצמאי ולרכוש במסגרת המכרז המרכזי.

משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2018 (להלן - תשובת משרד הבריאות), שלא התאפשר לו לרכוש את המוצר הנחוץ עבורו במסגרת המכרז המרכזי, ולכן פרסם מכרז עצמאי לשם כך. שכן, המוצרים הדרושים לו לא היו ברשימת המוצרים הסגורה שנכללה במכרז המרכזי, ומצד שני, על פי המכרז "לא ניתן יהיה להזמין פריט אשר אינו ברשימה מכל סיבה שהיא". משרד הבריאות פרס בתשובתו טענות עקרוניות בדבר ליקויים בפעילות מינהל הרכש. לדבריו, לעיתים מינהל הרכש משתמש בכותרות "גרנדיוזיות" למכרז, המונעות התקשרויות בתחום רחב מאוד, בעוד בפועל תכולת המכרז קטנה בהרבה. נוכח זאת, על מינהל הרכש "למקד את נושא המכרז אך עבור השירות/המוצר הפרטני נשוא המכרז, ללא כותרות גרנדיוזיות שאין מאחוריהן ולא כלום, תוך שיוותר מקום, ולו צר, לחופש פעולה עבור משרדי הממשלה, שיאפשר התקשרות התואמת צרכיהם ודרישותיהם".

עוד טען משרד הבריאות בתשובתו כי במכרזים אחדים מינהל הרכש מודיע שהוא עומד לצאת למכרז מרכזי, ובפועל המכרז יוצא לאחר זמן רב. התוצאה היא שבמשך תקופת זמן ארוכה נמנעת מהמשרד האפשרות לבצע התקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מינהל הרכש להקפיד שפרק הזמן שבין פרסום הכוונה להוצאת המכרז לבין מועד פרסומו יהיה קצר, שאם לא כן, נמנעת מהמשרדים השונים האפשרות לרכוש את השירותים או המוצרים הנחוצים להם במשך תקופה ארוכה. כמו כן, עליו להתאים את כותרות המכרזים לתכולתם, אחרת כותרת המכרז בפני עצמה תמנע ממשרד ממשלתי לערוך התקשרות ולרכוש מוצרים או שירותים על פי צרכיו, אף שאין כוונה לעורכי המכרז ליצור מצב מסוג זה.

מינהל הרכש מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי הוא עושה כל שביכולתו לעמוד בלוחות זמנים מוגדרים מראש ומקפיד לפרסם הודעות על פרסום מכרזים עתידיים רק כאשר קיימת הערכה לפיה הזמן מפרסום ההודעה עד פרסום המכרז לא יעלה על שישה חודשים. המינהל הוסיף שהוא נדרש לגורמים חיצוניים לצורך אישור פרסום המכרז, ובשלב בדיקת הצעות המכרז ייתכנו סוגיות משפטיות ואחרות המאריכות את פרק הזמן עד הכרזה על זוכה, לרבות עתירות משפטיות של מציעים. לגרסת מינהל הרכש, הוא מקפיד להגדיר את כותרת המכרז לתוכן הרלוונטי,

באופן שתכולת המכרז תהיה ברורה למשרדים. עם זאת, לא יהיה נכון להתאים את כותרות המכרזים לתכולתם באורח דקדקני. ייתכן שפריט לא יימצא בתכולת המכרז אך ייכלל בנושא המכרז. לפיכך נכון יהיה שעל פי ברירת המחדל ייאסר על המשרדים לרכוש פריט זה באופן עצמאי. כמו כן, סעיף 14ב לתקנות חובת המכרזים יוצר הליך מאוזן, ובו כאשר משרד מבקש להתקשר בנושא מכרז מרכזי, באפשרותו לפנות לאישור ועדת הפטור המרכזית. ככלל, הליכי הרכש המרכזיים כרוכים ב"מדיניות רכש" שמכתיב מינהל הרכש, הקובעת את המהות והאופי של הפריטים שיוצעו למשרדים, תוך ראייה רוחבית של ההוצאה הכספית של משרדי הממשלה ורמת המוצר או השירות שהם ירכשו.

המינהל הוסיף כי חלק מההתקשרויות שלו מאפשרות גמישות בהוספת מוצרים, לדוגמה עיבוי מוצרים מתוך מחירון היצרן ועל בסיס ההנחה שניתנה במכרז. לכן אם משרד יפנה למינהל הרכש בדבר צורך במוצר שאינו קיים במכרז המרכזי, יהיה ניתן לבחון הצעת פתרון למשרד תוך מתן הסבר על "מדיניות הרכש". לחלופין, יהיה ניתן להמליץ לוועדת הפטור לפטור את המשרד מההתקשרות המרכזית. כל זאת תוך איסוף מידע על צורכי המשרדים כדי לבחון פתרונות רוחביים עתידיים ולממשם.

המינהל ציין כי משרד הבריאות לא פנה אליו לבחינת פתרונות לצרכיו, וסוגיית פרסום המכרז לרכש עצמאי של משרד הבריאות הובאה לראשונה לפני מינהל הרכש על ידי הספק הזוכה. מינהל הרכש אינו מקבל את עמדת משרד הבריאות ונשאר איתן בעמדתו כי על המשרד היה לפנות למינהל הרכש לצורך בחינת צרכיו בתחום אבטחת המידע.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רכש עצמאי על ידי משרד שעה שקיים מכרז מרכזי בתוקף, דבר המהווה הפרה ברגל גסה של חובות הקבועות בתקנות חובת המכרזים. גם כאשר משרד סבור כי המוצר הדרוש לו אינו נכלל ברשימת המוצרים שניתן לרכוש במסגרת המכרז המרכזי הרלוונטי, אין כל מקום לבצע התקשרות עצמאית לרכישתו. על המשרד להעלות את הסוגיה לפני מינהל הרכש ולבקש להכניס את המוצר למכרז. לחלופין, עליו לפנות לוועדת הפטור ולבקש פטור מרכישת המוצר באמצעות המכרז המרכזי.

סקר הסיכונים הצביע על הסיכון וציין כי "הפוטנציאל להתרחשות הסיכון כאמור עלול לנבוע בין היתר מהגורמים הבאים: (1) תיאום של הקניינים עם ספקי השירות לשימוש במכרז מרכזי לצרכים לא נאותים; (2) קיום אפשרות לביצוע שינויים בתיאור המק"טים על ידי קנייני המשרדים שאינם רלוונטיים להסכם המרכזי; (3) חוסר יכולת לבצע בקרה ופיקוח של צוות הקטלוג על השימוש במכרזי הרכש המרכזי, בין היתר לאור השימוש במק"טים גנריים".

מינהל הרכש מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי ישנם משרדים ממשלתיים שמפרסמים מכרזים בתחום המשיק למכרז מרכזי, ולמינהל הרכש אין דרך לזהות את התופעה. מערכת מרכב"ה מאפשרת לעקוף

אין למינהל הרכש מנגנון קבוע ומובנה לאיתור עקיפות של מכרזים מרכזיים על ידי משרדי הממשלה

מכרזים מרכזיים על ידי הקלדת מק"ט אחר למוצר קיים, וכך להימנע מלהזמין מוצר עם חובת מכרז. במערכת מרכב"ה קיימים עשרות מק"טים לכל נושא, וניתן להזין מק"ט שאינו מקושר להסכם מרכזי כלשהו ולשנות את תיאור המוצר ואת המחיר, ובאופן זה ליצור הזמנה לספק אחר הפעיל במערכת, שלא באה דרך ההסכם המרכזי.

יצוין כי מינהל הרכש נמצא בתהליך לטיוב הקטלוג, וב-2018 הוא עתיד לבצע ניסוי מקדים במכרז לציוד משרדי, שבמסגרתו יפתח מרכז הקטלוג מק"טים ייעודיים ומפורטים לכל פריט בהסכם המכרז המרכזי. ככל שיהיו יותר מק"טים ייעודיים ומפורטים, יהיה קשה יותר לעקוף מכרזים מרכזיים.

יצוין כי לא כל גורמי הממשלה עובדים עם מערכת מרכב"ה (למשל, משטרת ישראל ובתי החולים), וכי ישנם משרדים הפותחים בעצמם מק"טים הייחודיים לפעילותם. לפיכך אין למינהל הרכש דרך לפקח על משרדים אלו בתחום הקטלוג ופתיחת המק"טים.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי אין למינהל הרכש מנגנון קבוע ומובנה לאיתור עקיפות של מכרזים מרכזיים על ידי משרדי הממשלה, והוא מסתמך בעיקר על חשבי המשרדים או על ספקים שיתרעו במקרים אלו.

מינהל הרכש הסביר למשרד מבקר המדינה כי נכון לסוף 2017, "מתבצעת עבודה לטיוב אופן הקיטלוג בקטלוג הממשלתי. בין היתר, מניעת שינויים במק"טים וכתובת מוצרים תחת מק"טים אחרים, נועדה למניעת רכישות שלא בהתאם לתקנות. מינהל הרכש מבצע מעקב ובקרה אחר פרסומי המשרדים באתר מינהל הרכש לעניין רכישות בנושאים בהם קיים מכרז מרכזי... פעילות לסיכול התקשרויות חיצוניות מבוצעת על ידי מנהלי ההתקשרויות במכרזים מרכזיים, כאשר מתקבל מידע על כך מספקים או מכל גורם אחר".

לא נמצא כי מינהל הרכש פועל כנגד משרדים ויחידות סמך ה"עוקפים" את ההתקשרויות שנעשו באמצעות המכרזים המרכזיים ללא קבלת פטור כנדרש על פי התקנות. המינהל מסתפק בשליחת מכתבים בלבד לאותם משרדים המפירים את תקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הרכש כי עליו לבחון את דרכי ההתמודדות עם הגופים המפירים על מנת להבטיח את קיום הוראות הדין ולוודא שימוש אפקטיבי במכרזים המרכזיים וכדי למנוע הפרות שיש בהן כדי לפגוע ביעילות הרכש ואף פותחות פתח לגלישה במדרון חלקלק, העלול להביא למעשי שחיתות.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי במינהל "קיים תפקיד של מעקב אחר מכרזים המתפרסמים על ידי המשרדים בנושא מכרז מרכזי... במקרה של

איתור מכרז כאמור, מובא הדבר לידיעת נציג המשרד, במכתב עם העתק לחשב המשרד או לסגנו... עבודת הבקרה של מינהל הרכש אינה באה להחליף את עבודת החשב, וככל ומשרד בחר להתקשר שלא דרך מכרז מרכזי ובניגוד לקבוע בתקנות (תקנה 14ב(א)), הדבר הוא בראש ובראשונה באחריות המשרד, כמו בכל מקרה אחר בו פועל המשרד בניגוד לחוק, לתקנה או להוראות מינהל. עם זאת, מינהל הרכש הממשלתי מקבל את הערת המבקר לעניין פיקוח על 'עקיפת' מכרזים מרכזיים, אך כאמור אין לו את המשאבים הדרושים לביצוע אכיפה זו. כמו כן, נבחנת הצעה לתיקון תקנות חובת המכרזים לעניין זה, על מנת לאפשר בקרה טובה יותר של מינהל הרכש על בקשות חריגות לעניין מכרזים מרכזיים וכן על הצטרפות של גופים נלווים למכרזי חשכ"ל".

ניהול פניות המשרדים למינהל הרכש באמצעות מערכת CRM

על מנת לשפר ולייעל את תהליך העבודה של מינהל הרכש מול משרדי הממשלה, השיק המינהל בינואר 2017 מערכת לניהול קשרי לקוחות (להלן - מערכת CRM). מטרת המערכת לאפשר מעקב יעיל אחר פניות המשרדים למינהל הרכש ולאפשר קבלת משוב על התקשרויות קיימות ביעילות ובמהירות. בדואר אלקטרוני שהעביר מינהל הרכש למשרדים בינואר 2018 הוא צירף קישור לסרטון קצר הממחיש את המערכת ונותן הדרכה ראשונית לפתיחת פנייה, וכן הודיע למשרדים כי מאותו רגע עליהם לפנות אליו באמצעות מערכת ה-CRM בלבד.

משאלון משרד מבקר המדינה עולה כי מתוך 29 המשרדים שענו על השאלה, רק 19 ציינו שהם מכירים את מערכת ה-CRM. מתוכם העידו שישה כי הם לא עושים בה שימוש. הנימוקים שהתקבלו הם בין היתר: "מערכת זו לא קיימת במשרדנו"; "המערכת מסורבלת להפעלה"; "לא מקבלים תשובה שלא באמצעות המערכת ואין ביטחון במערכת כזו"; "מערכת לא ידידותית במיוחד"; "טרם נזקקתי לה"; "עושה בה שימוש, אך לדעתי היא מסורבלת ולא נוחה לשימוש, גם מבחינת הממשק"; "לא עושה שימוש במערכת מאחר שפניותיי הישירות לעורכי המכרזים נענות מייד ובזמן אמת"; "מעדיף תקשורת באמצעות המייל / הטלפון"; "ישנן בעיות טכניות בחיבור למערכת"; "לא מכירים את המערכת".

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי מינהל הרכש לא ביצע תהליך של הדרכה והטמעה במשרדי הממשלה קודם השקת מערכת ה-CRM, שבמהלכו יכול היה להדגיש את הצורך במערכת ואת חשיבותה לייעול תהליכי הבקרה ולטיפול בתלונות על ספקים. זאת מכיוון שהמערכת מאפשרת לוודא שפניות מטופלות, ומאפשרת לנהל מעקב אחר כל פנייה ולמדוד את זמני המענה.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי "הוחלט לפתח מערכת CRM בידיעה כי בשלב הראשון תיתן המערכת מענה שאינו מלא לצורכי קשרי הלקוחות. לצד

על מינהל הרכש לפעול למציאת דרכים להגברת שיתוף הפעולה של המשרדים עם המערכות שהוא משיק

החסרונות של הקמת מערכת לא מושלמת, יודגש היתרון של הקמת מערכת טכנולוגית והשקתה בזמן שיא (תוך מספר חודשים מהיזום להשקה). עוד יודגש כי התפיסה הגמישה לפיתוח פרויקטים דוגלת בהקמת מערכות באופן מהיר ותוך מתן מענה חלקי ולא מלא, ולאחר מכן ביצוע פיתוח ושיפור של המערכת, תוך כדי עריכת משוב משתמשים. הביקורת הנוגעת למערכת מתייחסת לקשיים מובנים מאליהם של מערכת בשנה הראשונה להשקתה. במהלך 2017 תוכנן לעלות לאוויר השלב השני אשר כולל, בין היתר, ממשק אינטרנטי ידידותי יותר לפתיחת פנייה. הביצוע התעכב לאור פערי כ"א במרכז"ה. בימים אלו מתחיל הפיתוח".

המינהל הוסיף כי "קודם העלייה לאוויר הופץ למשתמשים מנשר עם הסבר על המערכת ומדריך למשתמש (הזמין גם באתר מינהל הרכש). מתוך שיקול של יעילות ואפקטיביות לאורך זמן, הוחלט כחלופה להליך הטמעה רחב במשרדים, לפרסם סרטון קצר המסביר על השימוש במערכת. סרטון הזמין למשתמשים כל העת ולא רק במסגרת הדרכה ראשונית תיאורטית. לאור פניות משרדים, הוחלט בנוסף לפרסם למשרדים מדריך כתוב קצר (טוטוריאלי) המרכז מענה לשאלות חוזרות מצד המשרדים. הפצת הטוטוריאלי זכתה לתגובות חיוביות מצד המשרדים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מינהל הרכש לפעול למציאת דרכים להגברת שיתוף הפעולה של המשרדים עם המערכות שהוא משיק.

לוחות הזמנים בתהליך ההכנה של מכרז מרכזי

1. אחד השלבים בתהליך העבודה על מכרז מרכזי הינו קביעת לוחות זמנים לשלבים השונים במכרז כגון גיבוש עקרונות המכרז, כתיבת טיוטת המכרז, אישור לפרסם את המכרז בוועדת המכרזים, פרסום המכרז וכדומה.

דוח הביקורת הפנימית ממרץ 2014 מצא כי "פרק הזמן לביצוע מכרז, משלב בו התקבלה החלטה בוועדת מכרזים על יציאה למכרז עד קבלת החלטה על הזוכים, נע בטווח של לכל הפחות שנה ולעתים שנתיים ויותר... פרק זמן זה הינו בלתי סביר, מסרבל את העבודה וגורם להארכת חושים קיימים בנסיבות חריגות". אחת ההמלצות של הביקורת הפנימית הייתה "לקבוע יעדים ולוחות זמנים לפי שלבי המכרז או לפי מפתח אחר שייקבע על ידי מינהל הרכש, כך שפרק הזמן המקסימלי של ביצוע מכרז לא יעלה על 9 חודשים".

בתהליך העבודה על מכרז מרכזי פועל מינהל הרכש על פי תרשים גאנט, המפרט את השלבים לביצוע ואת לוחות הזמנים. התרשים נבנה ומותאם לכל מכרז על פי מאפייניו הייחודיים, וכך גם נקבעים לוחות הזמנים לאותו מכרז.

נמצא כי בשנים 2014 - 2017 פרקי הזמן משלב פרסום המכרז המרכזי ועד לכניסתו לתוקף ופרסום הוראת תכ"ם היו ארוכים מאוד, ולעיתים נעו בין שנה וחצי לשנתיים; ב-15 מכרזים מתוך 30 שנבדקו, ארכו פרקי זמן אלו יותר משנה³⁰.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי "מדובר במכרזים מורכבים מאוד הדורשים זמן היערכות. ביקורת הנוגעת לזמן הנדרש לפרסום מכרז מחייבת השוואה לזמן הממוצע הנדרש לכתיבת מכרזים בסדרי גודל דומים בגופים אחרים הפועלים תחת אותה מסגרת רגולטורית, ואין זה נכון לציין נתון זה במנותק מהקשרו... בנוסף... זמני התגובה של גורמים נוספים המעורבים בהליכי כתיבת המכרזים הינם ארוכים. ביניהם הלשכה המשפטית במשרד האוצר".

פרק זמן של שנה וחצי עד שנתיים מפרסום מכרז ועד לכניסתו לתוקף הינו ארוך מאוד, ועל מינהל הרכש לפעול לצמצמו ככל הניתן.

2. בשאלון של משרד מבקר המדינה נשאלו המשרדים "באיזו מידה מינהל הרכש עומד בלוחות הזמנים לפרסום המכרזים עליהם הוא מדווח?" מתוך 28 המשרדים שענו על השאלה, 6 השיבו "במידה גבוהה" ו"במידה גבוהה מאוד", 12 השיבו "במידה בינונית", 8 "במידה נמוכה" ו-2 "בכלל לא".

מפגישות של משרד מבקר המדינה עם מנהלי הרכש במשרדי הממשלה עלה נושא הפיגורים בפרסום מכרזים עתידיים ובהארכת תוקפם של מכרזים קיימים. כשנשאלו בשאלון "האם הודעה מוקדמת על יציאה למכרז עתידי ניתנת בפרק זמן מספק?" 8 משרדים בלבד השיבו באופן חיובי (מתוך 29 שענו על השאלה). על השאלה "באיזו מידה הודעה מראש על הארכת/אי-הארכת תוקף מכרז ניתנת בזמן מוקדם מספיק להיערכות משרדך?", רק 7 משרדים מתוך 28 שענו על השאלה השיבו "במידה גבוהה". השאר (21 משרדים) השיבו "במידה בינונית" (7), "במידה נמוכה" (8) ו"בכלל לא" (6).

נמצא שמינהל הרכש לא האריך את תוקפם של מכרזים מרכזיים ולא פרסם מכרזים אחרים במקומם בזמן המתאים, ולכן המשרדים לא נערכו בהתאם. להלן דוגמאות:

א. **מכרז מרכזי לאספקת מסכי מחשב למשרדי ממשלה:** תוקף המכרז פג בנובמבר 2017, ועד מאי 2018 לא פורסם מכרז חדש במקומו. ואולם, מינהל הרכש לא הודיע למשרדים שמכרז חדש מתעכב. נוכח זאת, משרדי הממשלה אינם יכולים לרכוש מסכי מחשב חדשים במשך זמן ממושך.

30 יצוין כי הסיבה להתמשכות התהליך בשישה מהמכרזים שנבדקו היא הליכים משפטיים ועתירות לבית המשפט של מציעים שהשתתפו במכרזים.



 מן הראוי כי מינהל

 הרכש ייערך מבעוד

 מועד להוציא מכרז

 חדש חלף מכרז קיים

 כדי ליצור רצף בין

 המכרזים

ב. **מכרז מרכזי לאבטחת מידע ואנטי וירוס:** תוקף המכרז פג בפברואר 2017 והוראת השעה פורסמה בספטמבר 2017. הדבר מנע מהמשרדים לרכוש את התוכנות והכלים הדרושים לאבטחת המידע של מערכתיהם, על כל המשתמע מכך.

ג. **מכרז מרכזי למוצרי אחסון:** מינהל הרכש הודיע על כוונתו לפרסם מכרז ב-2012, אך המכרז פורסם בפועל רק ב-2015, והוראת השעה המאפשרת לרכוש את המוצרים על פיו נכנסה לתוקף רק בתחילת 2016, יותר משלוש שנים לאחר מועד ההודעה.

מנתונים שמסר מינהל הרכש למשרד מבקר המדינה עולה כי בחמש השנים האחרונות בוטלו או לא חודשו 12 מכרזים מרכזיים בשלבים שונים בתהליך הכנתם. בעשרה מכרזים הוחלט עם סיום ההתקשרות שלא לצאת במכרז חדש בנושא. שני מכרזים בוטלו בטרם החלה ההתקשרות ופורסמו במקומם מכרזים חדשים.

מתשובות מנהלי הרכש במשרדים עולה כי מינהל הרכש אינו עומד בלוחות הזמנים שהוא קובע לפרסום מכרזים מרכזיים, ואינו מודיע למשרדים די זמן מראש על יציאה למכרז עתידי או על כוונתו שלא לחדש מכרזים מרכזיים קיימים.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי "ככל שישנן טענות של המשרדים באשר לעמידה בלוחות זמנים, יופקו הלקחים בהתאם".

מן הראוי כי מינהל הרכש ייערך מבעוד מועד להוציא מכרז חדש חלף מכרז קיים כדי ליצור רצף בין המכרזים, ללא תקופות "מתות" שבהן המשרדים אינם יכולים, בהיעדר מכרז בתוקף, לרכוש את המוצר או השירות. נוסף על כך, מן הראוי כי מינהל הרכש יגדיר בנהליו מהם פרקי הזמן המינימליים להודעות על אי מימוש אופציות במכרזים קיימים או על ביטול מכרזים. זאת כדי לאפשר למשרדים להיערך לרכישת המוצרים או השירותים הנדרשים להם, מבלי להשאירם בפני "שוקת שבורה" כשפג תוקפו של המכרז או כשהוא מתבטל.

מינהל הרכש מסר בתשובתו מיוני 2018 כי הוא פועל ליצירת "רצף התקשרויות" ככל הניתן וכי בשיעור ניכר מתוך עשרות רבות של התקשרויות בנושאים מגוונים מתקיים עיקרון זה. בעת סיום התקשרות קיימת וכאשר לא הוכרז זוכה חדש, המינהל נותן מענה לפניות המשרדים, לרוב בהמלצה נקודתית לוועדת הפטור.

3. כאמור, למינהל הרכש יש נוהל עבודה שגובש בשנת 2017 ומסדיר את הפעולות שיש לבצע לקראת היציאה למכרז - "נוהל עבודה לקראת תום תוקף מכרז קיים". הנוהל קובע כי שנה לפני סיום תוקפו של מכרז יכין מנהל ההתקשרות בשיתוף המחלקה הכלכלית דוח סיכום, ובו יוצגו נתונים על המכרז, שיכללו בין היתר את שביעות רצון משרדי הממשלה מהמוצר או

השירות שניתן על ידי הספק ומתנאי המכרז. על בסיס התמונה העולה מדוח זה, מנהל ההתקשרות, עורך המכרז וכלכלן מהמחלקה הכלכלית יגבשו המלצות בנוגע להמשך ההתקשרות.

נמצא כי בניגוד לנוהל, מינהל הרכש לא הכין דוחות סיכום התקשרות לגבי 12 המכרזים שנבדקו לעיל.

מינהל הרכש מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 כי לפי הנוהל החדש נדרש להכין מסמך לקראת סיום ההתקשרות. אולם, הדגיש המינהל, כי אף שהדבר אפשרי, אין הוא מבטל מכרז אלא ממתין שיסתיים, ואינו מפרסם מכרז חדש במקומו. מכיוון שהחלטות ועדת המכרזים נוגעות למימוש אופצייה או ליציאה למכרז חדש, עד שהתקבל הנוהל החדש לא היה תיעוד מסודר של החלטות שלא לצאת למכרז חדש. כמו כן, המינהל אינו מודיע על מימוש אופצייה אלא על סטטוס המכרז (תוקף, מועד סיום, כוונה לפרסם מכרז חדש) בטבלה המצורפת להודעת סטטוס מכרזים המתפרסמת אחת לתקופה באתר האינטרנט שלו. משרדי הממשלה יכולים להירשם לרשימת תפוצה של מחלקת הפרסומים כדי לקבל את ההודעה בעדכון למייל.

עוד מסר המינהל בתשובתו כי המגמה של כתיבת נהלים והטמעתם בהליך העבודה של המינהל מקודמת על אף הקושי הרב הנובע מעומס המשימות השוטפות, וזאת במטרה לייצר סטנדרטיזציה והאחדה בתהליכי העבודה של המינהל. להערכתו, הנוהל יגיע ליישום מלא כבר במהלך השנה הנוכחית.

כן מסר מינהל הרכש בתשובתו כי מדובר במקרים ספורים בהם הוחלט שלא לממש אופציה ולא לפרסם מכרז מרכזי חדש. בטרם מתקבלת החלטה כאמור, מבוצע במרבית המקרים הליך היועצות עם המשרדים או סקר צרכים והיקף שימושים וניתן מספיק זמן מראש.

גם כשיש החלטה של המינהל שלא לממש אופצייה במכרז קיים שעומד להסתיים, עליו להכין דוח סיכום התקשרות המפרט את הסיבות להפסקת המכרז או לאי-חידושו, אשר יתרום לתהליכי הפקת הלקחים. כמו כן, על מינהל הרכש להודיע למשרדי הממשלה די זמן מראש על אי-מימוש אופצייה במכרז קיים כדי לאפשר להם להתארגן בהתאם לכך (למשל, פרסום מכרז בעצמם).

מערכות מידע במינהל הרכש

מינהל הרכש נעזר במערכות מידע אחדות לניהול תהליכי הרכש ולפרסום מכרזים מרכזיים - מערכת מרכב"ה, מערכת מנו"ף (לניהול ולפרסום החלטות

פטור ממכרז על ידי המשרדים והחשכ"ל), מערכת כרוז (המאפשרת לבצע תהליך מתועד ומנוהל של תיחור דינמי מקוון).

אחד החסמים המרכזיים בניהול תהליכי הרכש בממשלה שעליו הצביעה ועדת המשילות הוא ריבוי המערכות הטכנולוגיות, אשר מייצר סרבול ואינו משפר או מייעל תהליכים. לכן המליצה הוועדה שתוקם תשתית טכנולוגית מרכזית לניהול כל תהליך הרכש מתחילתו ועד סופו.

בשנת 2005 יזם המינהל את הקמתה של מערכת מנור"ה (מערכת ניהול ותייעוד הרכש הממשלתי), שנועדה לאפשר ניהול מקוון של כלל תהליכי המכרז, החל בשלב הייזום ועד לניהול ההתקשרות עם הספק לאחר סיום המכרז. המערכת נועדה לפתור את הבעיה של ריבוי כלים טכנולוגיים מרכזיים שבהם נעשה שימוש בהליכי הרכש. המערכת אופיינה על ידי מינהל הרכש, פותחה על ידי ממשל זמין³¹ והושקה בתחילת 2011³².

בדוח ועדת המשילות נכתב כי "מבין המערכות שהוצגו בפני הצוות, סבור הצוות כי מערכת מנור"ה היא המערכת המיטבית לניהול כל תהליך הרכש מתחילתו ועד סופו... עם זאת, עקב בעיות תקציב, ומשום שעלויות פיתוח ותפעול המערכת גבוהות מן המתוכנן, תהליך המשך פיתוח המערכת נעצר בשלב זה. הצוות ממליץ למצוא מקורות אפשריים להמשך פיתוח המערכת, עקב חיוניותה לתהליכי הרכש".

בספטמבר 2013 ערכה יחידת הביקורת באגף החשכ"ל ביקורת עומק במינהל הרכש. דוח הביקורת הקיף בין היתר את תהליך הקמתה של מערכת מנור"ה, ובכלל זאת שלבי הפיתוח, בחינת חלופות, מעקב תקציבי, שלבי האפיון ועמידה בלוחות הזמנים. הדוח העלה כי לאחר שעלתה המערכת לאוויר במתכונת חלקית בינואר 2011 ולאחר שהוטמעה במספר משרדים, החליט בספטמבר 2013 הממונה על התקשוב הממשלתי דאז לעצור את התקציב למערכת. זאת נוכח בעיות אחדות, וביניהן בעיות טכניות ובעיות ביישום שלב ב', ונוכח בחינת כדאיות המשך פיתוח המערכת ויישומה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שהושקעו כ-17 מיליון ש"ח בפרויקט מנור"ה, הוא הוקפא וכספי ציבור ירדו לטמיון. משכך, למינהל הרכש יש כמה מערכות מחשוב, אולם עדיין אין מערכת טכנולוגית אחת מתכללת לניהול כל שלבי המכרז - הייזום, עבודת ועדת המכרזים וההתקשרות עם הספקים הזוכים.

מינהל הרכש ציין במעקב לתיקון הליקויים שעלו בדוח הביקורת הפנימית, כי "לאחר בחינת הנושא נמצא כי יש להתקדם להקמת מערכת רכש חלופית

31 יחידת ממשל זמין הוקמה באגף החשכ"ל בשנת 1997 לשם הקמת תשתיות כלל-ממשלתיות המסייעות למשרדי הממשלה להעניק שירותים לציבור במגוון ערוצים, תוך צמצום הבירוקרטיה וייעול תהליכי העבודה בתוך המשרד. החל בינואר 2015 פועלת יחידת ממשל זמין ברשות התקשוב הממשלתי שבמשרד ראש הממשלה.

32 הוטמעה במשרדי ממשלה אחדים.

על מינהל הרכש
להמשיך ולפעול
לבניית מערכת אחת
שתייעל את תהליך
הרכש ותאפשר את
ניהולו מתחילתו ועד
סופו

למנור"ה במספר שלבים המשקפים את המקטעים השונים של ההליך המכרזי, החל משלב אישור המכרז בוועדת המכרזים דרך פנייה לקבלת הצעות והגשת הצעות על ידי המציעים באופן מקוון, ועד אישור תוצאות המכרז ובחירת זוכה. מטרת המערכת היא לאפשר דיגיטציה של כל השלבים אשר מבוצעים כיום באופן ידני. אנו נמצאים בעיצומו של השלב הראשון בשרשרת, שהוא השקת מערכת מקוונת לניהול ועדות מכרזים. המערכת צפויה לעלות לאוויר בחודש יוני 2018."

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי הוא "פועל לקידום מערכות טכנולוגיות לביצוע הליך הרכש משלב ניהול ועדת המכרזים, דרך פרסום המכרז ובחירת הזוכה ועד ניהול ההתקשרות. מדובר במערכות כבדות ומורכבות אשר ישמשו בעתיד את כלל משרדי הממשלה, ומקדמות על ידי המינהל בשיתוף גורמי ממשלה נוספים כגון מרכב"ה... מינהל הרכש שם דגש רב ורואה חשיבות רבה בקידום מערכות אלו ועושה מאמצים רבים בנושא על אף מגבלות תקצוב ותקנים".

על מינהל הרכש להמשיך ולפעול לבניית מערכת אחת שתייעל את תהליך הרכש ותאפשר את ניהולו מתחילתו ועד סופו.

הקניין הדיגיטלי הממשלתי

בדצמבר 2013 התקבלה החלטת ממשלה 1046 בדבר המיזם "ישראל דיגיטלית", ובה נקבע כי על הממשלה לפעול לגיבוש מדיניות לאומית לשימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת וליישומה במטרה לקדם צמיחה כלכלית, להגדיל את הרווחה חברתית ולצמצם פערים חברתיים באמצעות טכנולוגיות מידע ותקשורת³³. בהחלטה הוטל על החשבת הכללית דאז, בשיתוף הממונה על התקשוב הממשלתי, לבחון את התאמת מדיניות הרכש הממשלתי לרכישת טכנולוגיות מידע ותקשורת מתקדמות ולגבש פתרונות המותאמים למיזם "ישראל דיגיטלית". בעקבות ההחלטה מינתה החשבת הכללית דאז במאי 2015 צוות שחברים בו, בין היתר, מנהלת מינהל הרכש דאז, ראש רשות התקשוב, ראש מטה ישראל דיגיטלית דאז ונציגים בכירים של משרד האוצר (להלן - הצוות).

במסמך סיכום והמלצות מיולי 2016, שהגישה מנהלת מינהל הרכש דאז לחשבת הכללית דאז, מיפה הצוות את הקשיים במנגנוני הרכש הממשלתיים וביניהם: התמשכותם של תהליכי הרכש בממשלה, שאינם תואמים את קצב פיתוח החידושים בשוק; חוסר במנגנון מובנה להיכרות וללימוד של פתרונות חדשניים מתקדמים בתחומים שונים בעולם הטכנולוגי אל מול צורכי הממשלה; חוסר במומחיות במשרדי הממשלה בכתיבת מכרזים טכנולוגיים; משרדי הממשלה אינם נדרשים להתחייב על היקפי רכש, ועל כן לא ניתן למצות את "יתרון הגודל" בממשלה לטובת עלויות רכש אופטימליות; קושי בביצוע

33 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 67ב (2016), "התאמת מדיניות הרכש הממשלתי לרכישת טכנולוגיות מידע ותקשורת מתקדמות", עמ' 194.

התקשרויות עם עסקים קטנים ובינוניים בשל דרישות מחמירות לביטוחים ולערבויות.

אחד הפתרונות שהציע הצוות, במטרה לתת מענה לקשיים אלו היה בניית פלטפורמה אינטרנטית לרכש ישיר בין ספקים ובין משרדי הממשלה (קניון דיגיטלי ממשלתי). בסקירה בין-לאומית שערך הצוות הוא מצא כי מדינות אחדות עושות שימוש בפלטפורמה אינטרנטית, שאליה מעלים ספקים את מרכולתם והממשלה יכולה לרכוש כרצונה את המוצרים והשירותים³⁴. לראיית הצוות, הקניון הדיגיטלי יאפשר ליצור גישה ישירה לרכש הממשלתי לאלפי ספקים חדשים, יפשט את תהליך הרכש ויקדם רכש ישיר מעסקים קטנים ובינוניים.

בסיכום דיון מיוני 2016 הסבירה מנהלת מינהל הרכש דאז כי כדי למנוע הטיות ומשוא פנים בבחירת הספק נבנה מודל ייחודי, שבו ייבחר הספק באופן אוטומטי על ידי המערכת האינטרנטית לאחר הגדרת המוצר המבוקש על ידי הקניין. באורח זה יקצר המודל את התהליך הלוגיסטי הקיים כיום (פרסום מכרז, בחירת זוכה, הוצאת הזמנה וכו'). לדברי המנהלת, מודל זה יביא בהכרח לכניסת ספקים חדשים לממשלה. שכן כאשר תהליך הרכש יהיה קצר ומהיר יתבצעו יותר עסקאות קטנות של הממשלה.

במהלך 2017 הניע מינהל הרכש ניסוי מקדים בשני תחומים לבחינת ישימות המודל: מכרז בנושא מתן שירותי ייעוץ בתחום נגישות השירות עבור משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן - המכרז הראשון)³⁵ ומכרז לאספקת ציוד נלווה למחשב, סוללות וקלטות גיבוי וניקוי למשרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן - המכרז השני)³⁶.

מינהל הרכש מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי הליך המכרז הראשון הסתיים, רשימת הספקים הרשומים הוקמה והמכרז עלה לאוויר ב-1.1.2018. ממועד זה המזמינים יכולים לבצע תיחורים באמצעות הקניון הדיגיטלי הממשלתי. ואולם, המינהל ציין כי יש כרגע בעיה בפעילות הקניון הדיגיטלי הממשלתי הנובעת מהתנגדות של ארגוני עובדים. לגבי המכרז השני מסר המינהל כי "מסמכי המכרז הושלמו והועברו ללשכה המשפטית באוצר עוד במהלך אוגוסט 2017. היועצת המשפטית שהוקצתה למכרז הוחלפה באוקטובר 2017, ועד כה טרם התקבלה התייחסות מהלשכה המשפטית באוצר על מסמכי המכרז. המכרז מוכן לפרסום".

משאלון משרד מבקר המדינה עולה כי מתוך 29 המשרדים שענו על השאלון, 15 בלבד מכירים את הקניון הדיגיטלי הממשלתי שמקדם מינהל הרכש. כשנשאלו אם לדעתם הקניון הדיגיטלי ייעל את תהליכי הרכש במשרדם, להלן חלק מהתשובות שהתקבלו: "צריך לבחון זאת לאורך זמן, יתכן שדווקא יעכב תהליכים"; "עדיין חסר לי מידע בנושא"; "איני מכיר את הקניון הדיגיטלי, כן שמעתי עליו. איני יכול לחוות דעתי בשל חוסר היכרות עם המערכת"; "מבוסס

34 פלטפורמות אלו קרויות "Digital Market Place".

35 מכרז 19-2017.

36 מכרז 4-2017/1-2018.

מן הראוי כי מינהל
הרכש ישתף וידריך
את משרדי הממשלה
ביישום מהלכים של
השקת מערכות
חדשות. שיתוף
והדרכה יחזקו את
המודעות למערכת
ויגבירו את שיתוף
הפעולה

על העיקרון של מאגר קבלנים, מיותר לחלוטין מעכב תהליכי רכש"; "הרעיון [של המערכת] כן, אופן המימוש מסורבל מאוד"; "אם יהיה מאגר ספקים גדול ומגוון של שירותים הדבר עשוי לייעל"; "שמעתי עליו - עדיין לא נכנסתי לעומק בשל הנחיית הוועדים לא לשתף פעולה"; "פחות מכירים, אולם כעיקרון אמור להיות כלי יעיל לצורך ביצוע הליכי רכש".

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי מינהל הרכש לא קיים פורומים שבהם ישתף את המשרדים בכוונתו לצאת במכרזי הניסוי. לפיכך, מספר רב של משרדים כלל לא היו מודעים למהלך, ומתוך אלו שהיו מודעים לו, חלקם החליטו שלא לשתף פעולה עם מינהל הרכש.

מן הראוי כי מינהל הרכש ישתף וידריך את משרדי הממשלה ביישום מהלכים מסוג זה של השקת מערכות ופלטפורמות חדשות, הדורשות מהמשרדים השקעת משאבים בהכרת המערכת ובלימודה. שיתוף והדרכה יחזקו את המודעות למערכת ויגבירו את שיתוף הפעולה.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי בכל פורום שנערך על ידו בשנתיים האחרונות הוצגה התוכנית בעניין הקניון הדיגיטלי והמערכות הנוספות שבפיתוח. לא יצא פרסום ציבורי רשמי בשל החלטה מושכלת לבצע השקת שקטה של מערכת הפיילוט, זאת נוכח כישלון מערכות קודמות בתחום הדיגיטלי. עם זאת, כוונת המינהל לצאת במכרזי הפיילוט הוצגה לבעלי תפקידים במשרדים בפניות בכתב ובעל פה.

המינהל הוסיף כי "כל מערכת מוטמעת בהליך מסודר של מיפוי משתמשים והדרכות על ידי מרכז"ה. לצערנו, המשתמשים לא תמיד משתפים פעולה ומשכך אנו פונים שוב ושוב לדרגי ההנהלה במשרדים במטרה להבטיח את השתתפות עובדיהם בהדרכות. כמו כן... התקיימו הדרכות ייעודיות על אופן השימוש במערכת טרם עליית הקניון הדיגיטלי הממשלתי לאוויר... הופקה חוברת הדרכה אשר נמסרה לכלל הקניינים וניתנת להורדה מפורטל מרכז"ה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאור הפוטנציאל של הקניון הדיגיטלי הממשלתי לתרום לפישוט ולייעול תהליכי הרכש, ונוכח חוסר שיתוף הפעולה מצד המשרדים, על מינהל הרכש לבחון דרכים חלופיות להגברת שיתוף הפעולה הנדרש לבחינת יישום המודל. למצער, עליו לפעול לגיבוש הוראות תכ"ם שיחייבו את המשרדים להיות שותפים פעילים ביישום מהלכים מסוג זה.

מבנה יחידות הרכש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

בעקבות השינויים הרבים שחלו בתחומי הרכש והלוגיסטיקה בעשור האחרון מונתה ועדה בין-משרדית על מנת לבחון את תפקוד יחידות המשאבים החומריים (בנא"מ) ואת מערך הרכש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. הוועדה העבירה את המלצותיה לנש"ם. לאחר בחינה של מכלול ההיבטים הקשורים בתחומים אלו, הוציאה נש"ם בשנת 2009 חוזר³⁷ לעניין "תפקוד הרכש והלוגיסטיקה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך", המציע חלופות לשינוי מבני ביחידות הרכש המשרדיות במטרה לשפר את תהליכי הרכש המשרדיים.

נש"ם מצאה כי הרכש הממשלתי מבוזר ומבוצע באמצעות יחידות שונות בתוך משרדי הממשלה אשר אין זו התמחותן העיקרית. הדבר גרם לכשלים מערכתיים בניהול הרכש, כגון היעדר נהלים אחידים ושיטות עבודה סטנדרטיות, אי-ניצול היתרון לגודל ורמה מקצועית ירודה, מאחר שמרבית פעילות הרכש התמקדה בתהליכים טכניים. עוד מצאה נש"ם כי אין הגדרה והסמכה מקצועית לניהול הרכש במשרדי הממשלה, אף על פי שמקובל להגדיר את הרכש כמקצוע הדורש הכשרה, התמחות וניסיון.

לאור הבעיות המתוארות לעיל המליצה נש"ם להפריד בין תחום הנכסים והלוגיסטיקה³⁸ לבין תחום הרכש³⁹ במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, ופירטה שתי אפשרויות לכפיפות תחום הרכש. לפי הצעה זו, הנהלות משרדי הממשלה ויחידות הסמך יוכלו לבחור בין האפשרויות על פי צורכיהן.

נושא מבנה יחידות הרכש במשרדי הממשלה עלה גם בדוח ועדת המשילות. בדוח הוועדה מצוין כי "בהתאם לחוזר הנציבות להתאמת יחידות הרכש המשרדיות, יש לבחון באופן יזום, על ידי נציבות שירות המדינה והחשב הכללי, את המבנה הארגוני של המשרדים בנושא הרכש".

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי רוב משרדי הממשלה ויחידות הסמך לא ביצעו באופן מלא את השינוי במבנה הארגוני על פי חוזר נש"ם, והנציבות אינה מבצעת בקרה על יישום החוזר. משרד מבקר המדינה מעיר כי גם ממצאי השאלון העלו כי חלק ניכר ממשרדי הממשלה לא ביצעו את השינוי הארגוני על פי חוזר נש"ם. נוכח ממצאי הביקורת והשאלון, על נש"ם לבדוק את יישום החוזר במשרדי הממשלה.

37 חוזר 6/2006 מיום 17.5.09.

38 תחום הנכסים והלוגיסטיקה יתמקד בשלושה נושאים מרכזיים: (א) נכסים ותפעול - תחזוקת מבנים ותפעולם השוטף, תחזוקת תשתיות, תחזוקת ריהוט וציוד משרדי ועוד; (ב) רכב ותחבורה - ניהול צי הרכב מול מינהל הרכב ומול חברות ליסינג, תחזוקת רכבים והפעלת מערך נהגים; (ג) ניהול מלאי ומצאי - ניהול מחסני המלאי ואספקתם ליחידות המשרד וניהול מצאי הרכוש הקבוע.

39 תחום הרכש יהיה מופקד על התחומים האלה: תכנון ובקרת רכש, עבודה רציפה מול מינהל הרכש הממשלתי, יישום נהלים ושיטות עבודה, הטמעת מערכות מידע לטובת ייעול ושיפור מתמיד של הרכש המשרדי.

נש"ם מסרה בתשובתה כי "התחומים הארגוניים הנמצאים באחריות נש"ם, כפי שפורטו במסמך היסוד - חוזר 2009 אכן בוצעו והוטמעו במשרדי הממשלה וביחידות הסמך: נוצרו משרות ייעודיות לתחומי הרכש, אם בכפיפות לגורם אחראי על הנכסים והלוגיסטיקה ואם באופן עצמאי, נעשו שינויים בתנאי הסף למשרות השונות ונקבעו דרישות מקצועיות וכן נקבע תפקוד אשר ממנו נגזרות רמות המשרות בהתאם להיקף הפעילות ורמת המורכבות. השינויים הארגוניים יושמו אך הם אמורים להוות מערך תומך. ככל שידוע לנו לא נקבעו כללים והנחיות מקצועיות היוצקים תוכן לניהול הרכש במשרדים על פי העקרונות שנקבעו. יחד עם זאת כאמור קביעת ההנחיות והתורה המקצועיים אינם נמצאים בתחומי האחריות של נציבות שירות המדינה".

בעקבות החלטת ממשלה⁴⁰ מדצמבר 2011 בנושא "שיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה" והחלטת הממשלה⁴¹ מיוני 2013 בנושא "הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה", הוקמו בנש"ם ועדת היגוי לגיבוש פרופסיית משאבי אנוש וצוות בין-משרדי, שנדרשו לסוגיית מעמדו של הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

הצוות המליץ על הפרדת תחום המינהל מתחום משאבי אנוש, וקבע כי יש להגדיר תפקיד ומבנה ארגוני של תחום מנהל מערך המשאבים החומריים והתפעול. ועדת ההיגוי אימצה המלצות אלו, והחליטה לבצע ניסוי מקדים במשרד המשפטים, שבו תיבחן האפקטיביות של מהלך הפיצול. בחודש אוקטובר 2014 פוצל תפקידו של סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד זה לשני תפקידים נפרדים וחדשים - סמנכ"ל בכיר לניהול ההון האנושי וסמנכ"ל בכיר לתפעול ולוגיסטיקה.

במכתב ממאי 2017 לסמנכ"לים הבכירים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (להלן - המכתב) הציג סגן נציב שירות המדינה (בקרת ניהול ההון האנושי) את ממצאי הפיילוט ואת הפעולות הנחוצות להמשך. במכתב צוין כי "המשמעות של יכולת מימוש היעוד, התפקידים והמשימות של ארגונים כנגזרת מרמת היעילות והאפקטיביות של המעטפת הלוגיסטית התומכת, ברורה ומחייבת שינוי יסודי הנוגע לראייה האסטרטגית של עולם הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה, למודל ההתארגנות המבני והתפקודי בתוך המשרדים, להתמחויות המקצועיות, לתורה ולתפיסת הפעלה, לממשקים עם עולם ההון האנושי ועוד. בדומה להכרה בהון האנושי כפרופסיה מקצועית מתחייבת הכרה דומה בעולמות הרכש, תפעול ולוגיסטיקה. עולמות אלו מחייבים מומחיות והתמקצעות... מאחר שמדובר בנושאים שחלק ניכר מתורת הפעלה שלהם נתון לחשב הכללי, ימונה צוות משותף רב תכליתי אשר יעסוק בנושאים אלו ובנושאים נוספים כפי שיופיעו בכתב המינוי".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת - פברואר 2018 - טרם הוקם הצוות שעליו המליצה נש"ם וסגן הנציב הצהיר על הכוונה למנותו.

40 החלטה מספר 3993 מיום 18.12.11.

41 החלטה מספר 481 מיום 30.6.13.

על החשכ"ל ונש"ם
לפעול בהקדם על
מנת שתבצע עבודת
מטה לעיצוב מקצוע
הרכש, הנכסים
והלוגיסטיקה
בממשלה

מינהל הרכש מסר בתשובתו שהחטיבה תפעל להקים צוות ברוח המלצת המבקר, והוסיף כי "ראוי ונכון איפוא שנציבות שירות המדינה תפעל ותגבש מתווה להתאמת המבנה הארגוני בתיאום עמנו על מנת להבטיח שיפור ויעול בתהליכי העבודה ביחידות הרכש בהתאמה למסלולי הקידום ועל פי תוכנית הכשרה ופיתוח שגובשה על ידינו".

נש"ם מסרה בתשובתה כי מ"מ נציב שירות המדינה מר אודי פראוור קיים לאחרונה ישיבה בנושא היערכות מחודשת בתפקוד הרכש והלוגיסטיקה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. בישיבה זו הוחלט שנש"ם תקים צוות יישום שיפעל מול אגף החשכ"ל ויבחן דרכים ליישום הפעלת מערך הרכש הנכסים והלוגיסטיקה במהלך 3-4 החודשים הקרובים לאור ממצאי הפיילוט והפעולות הנדרשות לרבות בחינת פיצול תפקידי הסמנכ"ל.

על החשכ"ל ונש"ם לפעול בהקדם להקמת הצוות שיזמה הנציבות על מנת שתבצע עבודת מטה לעיצוב מקצוע הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה בממשלה בראייה מערכתית כוללת.

פטור מחובת מכרז

על פי תקנות חובת המכרזים⁴², התקשרות של משרד ממשלתי אינה טעונה מכרז אם שוויה אינו עולה על 50,000 ש"ח. ועדת המכרזים במשרד הממשלתי רשאית לאשר פטור ממכרז עד סכום של 150,000 ש"ח, למעט התקשרות המשך, והיא רשאית לפנות לוועדת הפטור המשרדית לשם קבלת אישור לפטור ממכרז להתקשרויות בסכומים שבין 150,000 ש"ח ל-4 מיליון ש"ח. בנסיבות מיוחדות יהיה משרד ממשלתי רשאי לפנות לוועדת הפטור בחשכ"ל (להלן - ועדת הפטור המרכזית) לקבלת אישור להתקשרות שלא באמצעות מכרז מרכזי

קיים או מתוכנן של מינהל הרכש⁴³, וכן כדי לקבל פטור ממכרז להתקשרויות בסכום של מעל 4 מיליון ש"ח⁴⁴.

ועדות המכרזים המשרדיות, ועדות הפטור המשרדיות וועדת הפטור המרכזית נדרשות לדווח לחשכ"ל על החלטותיהן - לרבות הנימוקים להחלטותיהן - באמצעות מערכת מנו"ף (שרק בעלי הרשאה יכולים לעיין בה) בתוך חמישה ימי עבודה.

מדי שנה מקבלת ועדת הפטור המרכזית אלפי פניות ממשרדי הממשלה בבקשה לפטור ממכרזים. מנתונים שהעבירה ועדת הפטור המרכזית למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 עולה, כי בשנים 2015 - 2017 אושרו 4,092 בקשות לפטור מחובת מכרז למשרדי הממשלה. יצוין כי ישנן בקשות שבעניינן הוועדה מחליטה לאשר את מתן הפטור ממכרז לתקופה קצרה יותר מהתקופה המבוקשת או בסכום נמוך יותר מהמבוקש, וכי קיימות בקשות שהוחזרו למשרד לצורך תיקונים, הבהרות או השלמת מסמכים, ואלו אינן מופיעות בקובץ הנתונים. לפיכך, לא ניתן לדעת כמה בקשות לפטור לא אישרה ועדת הפטור המרכזית.

סעיף 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים קובע כי ניתן להאריך התקשרות פטור ממכרז באישור החשב הכללי. על פי הנתונים עולה כי מתוך אותן 4,092 בקשות פטור שאושרו, 3,480 בקשות (85%) אושרו בהארכת התקשרות בסכום של כ-22.3 מיליארד ש"ח (מתוך התקשרויות בסכום כולל של כ-38.5 מיליארד ש"ח).

היקפן הגבוה של בקשות הפטור מחובת מכרז שמוגשות לאישור החשכ"ל על פי סעיף 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים עשוי להצביע על יכולות לקויים של תכנון וביצוע התקשרויות מצד משרדי הממשלה ולחלופין על ניסיון לעקוף את חובת המכרז. היערכות די זמן מראש לפני תום מועד ההתקשרות על ידי המשרדים הייתה יכולה למנוע פניות מרובות לוועדת הפטור המרכזית לצורך בקשה להארכת ההתקשרות.

43 סעיף 11 לתקנות קובע כי "המנהל הכללי של משרד האוצר ימנה ועדת פטור בת שלושה חברים, שבין חבריה החשב הכללי או נציגו, וכן היועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגו". ועדה זו מוסמכת לאשר התקשרויות בפטור ממכרז בסכום של מעל 4 מיליון ש"ח, ועליה לקבל החלטה בתוך 30 יום מקבלת הפנייה אליה.

44 הוראת תכ"ם 7.2.7, סעיף 2.2.2. השלבים לבקשת החרגה ממכרז מרכזי: ועדת המכרזים של אותו משרד תשלח בקשה לוועדת הפטור באמצעות מערכת מנו"ף שתכלול, בין היתר, נימוקים מפורטים לגבי הסיבות שבגינן יש לבצע התקשרות נפרדת על אף התחייבותה של המדינה כלפי הספקים במסגרת ההתקשרות המרכזית, לפיה כל התקשרויות המדינה בנושא הרלוונטי ייעשו במסגרת התקשרות זו בלבד; קודם שתדון ועדת הפטור בהתקשרות מושא המכרז המרכזי - יעביר יושב ראש ועדת הפטור את הבקשה למינהל הרכש לצורך קבלת המלצה; מינהל הרכש יעביר את חוות דעתו לוועדת הפטור בתוך 14 ימי עבודה מיום קבלת הבקשה. רק לאחר קבלת חוות דעת זו, אף בחלוף המועד האמור, תדון ועדת הפטור בביצוע התקשרות שלא באמצעות ההתקשרות המרכזית ותקבל את החלטתה הסופית.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי מערכת מנו"ף, שבאמצעותה מפרסמים משרדי הממשלה מידע על הבקשות לפטור מחובת מכרז, אינה נוחה לשימוש לציבור. בין השאר, דרך הצגת המידע מקשה על עיבודו, ולא ניתן לקבל ממנו תמונה מלאה וברורה בדבר כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז של הממשלה, על פי פילוחים שונים. נוסף על כך, לא ניתן לייצא את המידע לקובצי נתונים כדוגמת אקסל. הנתונים שמסרה ועדת הפטור המרכזית למשרד מבקר המדינה הינם חלקיים ולא ניתן להסיק מהם מידע על סך היקף הבקשות לפטור שהגישו משרדי הממשלה לוועדה בשנים 2015 - 2017, כמה מאותן בקשות נענו בחיוב, כמה נענו בשלילה וכד'.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי מערכת מנו"ף כוללת דוחות מובנים רבים, המאפשרים ניתוח והצגת נתונים, ככל שנתונים אלו קיימים במערכת. עם זאת, מערכת זו ותיקה והיא צפויה להיות מוחלפת על ידי מערכת ניהול ועדות המוקמת בימים אלו על ידי מינהל הרכש בשיתוף מרכז"ה.

באוגוסט 2016 התקיימה ישיבה ב"וועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור" של הכנסת⁴⁵, ובה נדונו שקיפות הרכש הממשלתי והיקפי הפטור מחובת מכרז. כחלק מסדרת דיונים בוועדה שעסקו בהתקשרויות ובשקיפות ברכש הממשלתי ביקשה יו"ר הוועדה ח"כ סתיו שפיר ממרכז המחקר והמידע של הכנסת לבחון את השינויים שחלו לאורך השנים בגורמים המוסמכים לאשר פטור ממכרז ולהציג נתונים על מספר ההתקשרויות בפטור ממכרז לאורך השנים. במהלך המחקר, שהוצג בדיון, התגלו קשיים בהצגת הנתונים, ולא התאפשר לקבל תמונת מצב מלאה של היקף ההתקשרויות בפטור ממכרז. יו"ר הוועדה סיכמה ואמרה בסוף הדיון כי "לא הממשלה, לא חברי הכנסת ובטח שלא הציבור והארגונים האזרחיים יכולים לאמוד את היקף תופעת הפטור ממכרז, את הסיבות לה ואת הדרך לשפר את המצב מבלי שיש בידינו נתונים מלאים".

מינהל הרכש ביצע ניתוח⁴⁶ של כלל ההתקשרויות של משרדי הממשלה בשנת 2016, וממנו עולה כי במונחים כספיים המכרז הפומבי⁴⁷ הוא בשיעור של 35% מסך ההתקשרויות לאותה שנה, וההליכים התחרותיים הפומביים בכלל היו בשיעור של 55.1% מכלל ההתקשרויות. כמו כן, ההיקף הכספי של ההתקשרויות בפטור ממכרז מתוך כלל ההתקשרויות עמד על 18%. 21.7%

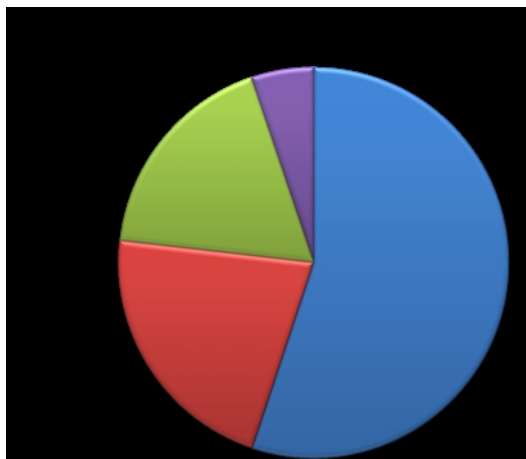
45 הוועדה, בראשות ח"כ סתיו שפיר, הוקמה בכנסת ה-20 ותחומי עיסוקה הם אלו: יישום המידע הממשלתי ברוח חופש המידע; בחינת סוגי המידע העומדים לרשות הציבור או לעיונו; גיבוש עקרונות של שקיפות ודיווח של גופי הממשל. הוועדה אינה ועדה סטטוטורית, הקבועה בתקנון הכנסת או בהוראות חוק אחרות, והיא מוגדרת כוועדה מיוחדת המוקמת למשך תקופת כהונתה של כנסת מסוימת.

46 בנייתו שבצע מינהל הרכש המונח "התקשרויות בפטור" חל רק על התקשרויות בלא הליך תחרותי לבחירת ספק.

47 כהגדרתו בחוק חובת המכרזים.

מההתקשרויות מוגדרים כ"התקשרויות ציבוריות"⁴⁸, ו-5.2% בוצעו בתהליכים תחרותיים אחרים⁴⁹. ראו פירוט בתרשים 1 להלן.

תרשים 1: פילוח הרכש הממשלתי על פי אופן ההתקשרות בשנת 2016 (היקף כספי)



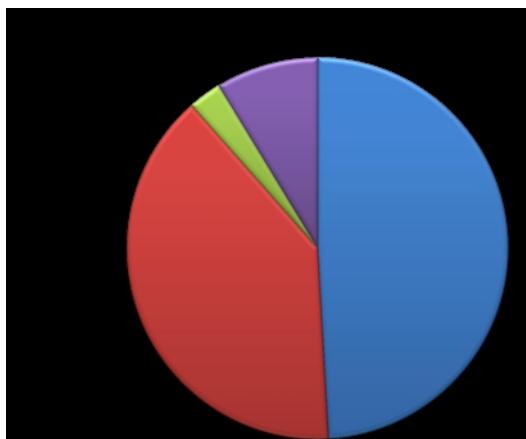
על פי נתוני מינהל הרכש בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במונחי כמות ההתקשרויות, 46.7% מההתקשרויות נעשו באמצעות מכרזים פומביים, וכלל ההליכים התחרותיים הפומביים עמדו על 49.1% מההתקשרויות. ההתקשרויות בפורום בלא הליך תחרותי לבחירת ספק היו 8.7% מכלל ההתקשרויות. כמו כן, 2.8% היו "התקשרויות ציבוריות" ו-39.4% בהליכים תחרותיים אחרים. ראו פירוט בתרשים 2 להלן:

48 מלבד הליכים תחרותיים והליכי פטור מבצעת הממשלה התקשרויות עם גופים ציבוריים - התקשרויות עם גופים שחלה עליהם חובת המכרזים. מינהל הרכש הציג התקשרויות אלו כ"התקשרויות ציבוריות" בניתוח הנתונים.

49 התקשרות בתהליכים תחרותיים אחרים: בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ש"ח; התקשרות עם מומחים; מכרז סגור.

תרשים 2: פילוח הרכש הממשלתי על פי אופן ההתקשרות בשנת 2016 (כמויות)



על פי נתוני מינהל הרכש בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כמו כן, מינהל הרכש הציג בניתוחו כי 35.4% מכלל כמות ההתקשרויות בממשלה בוצעו בהליך של רכש תחרותי מקוצר, הכולל בקשה לקבלת הצעות עד 50,000 ש"ח, אך במונחי היקף כספי, אופן התקשרות זה היווה כ-2% בלבד מסך ההתקשרויות.

על מינהל הרכש לפעול לטיוב הנתונים על ההתקשרויות של משרדי הממשלה שנעשות באמצעות פטור ממכרז. מידע ברור, מפורט ושקוף יאפשר למינהל לבצע פיקוח ובקרה שוטפים ולקבל תמונת מצב בעניין זה. זאת על מנת שהמשרדים יפעלו לצמצם התקשרויות אלו ככל הניתן, ובכך להבטיח קיומם של הליכי רכש שקופים, תחרותיים ויעילים.

הסכום הקבוע בתקנות חובת המכרזים המחייב ביצוע מכרז נקבע בשנת 2009, ומאז לא נמצא כי נבחן עדכנו. זאת בין היתר תוך בחינת שיקולי יעילות וחסכון והעומס המוטל על ועדות המכרזים והפטור המשרדיות. על מינהל הרכש לבחון את הצורך בשינוי תקנות חובת המכרזים לעניין הגדלת הסכום שמחייב רכש במכרז. הבחינה צריכה להיות מערכתית, באופן שתביא בחשבון את נושא הרכש בכללותו, העומס המוטל כיום על ועדות המכרזים והפטור המשרדיות ו"צוואר הבקבוק" שנוצר עקב ריבוי בקשות הפטור בוועדת הפטור המרכזית.

מינהל הרכש מסר בתשובתו כי קיים צוות בהובלת סגן בכיר לחשכ"ל, מנהל חטיבת נכסים והלשכה המשפטית במשרד האוצר, הפועל מעת כניסתה של הרפורמה שנעשתה בתקנות חובת מכרזים. הרכב הצוות הורחב במסגרת המלצות ועדת המשילות, וכולל נציגים ממשרדי הממשלה, לרבות משרד

על מינהל הרכש
לפעול לטיוב הנתונים
על ההתקשרויות של
משרדי הממשלה
שנעשות באמצעות
פטור ממכרז

המשפטים. הצוות פועל לבחינת הצעות לתיקון תקנות חובת המכרזים, והוציא עד כה מספר תיקונים לתקנות בעקבות תהליכי הפקת לקחים ובחינה של מאות הצעות לתיקון שהתקבלו ממשרדי ממשלה, מיחידות סמך ומגופים ציבוריים נוספים. נכון להיום, עומד להתקיים סבב נוסף של הגשת הצעות לכנסת לתיקון התקנות, בעקבות פניות שהתקבלו ונושאים יזומים שעלו במסגרת דיוני הצוות.

סיכום

הביקורת מעלה כי מינהל הרכש אחראי בעיקר לביצוע מכרזי רכש מרכזי ואינו ממלא את תפקידיו הנוספים, כגון ליווי משרדי הממשלה, הכשרתם והדרכתם בתהליכי הרכש, בחינת הרכש הממשלתי ובדיקה שהוא תואם את מדיניות הממשלה, וכן פיקוח ובקרה על משרדי הממשלה והספקים במכרזים המרכזיים. זאת אף שמרבית הרכש מבוצע על ידי משרדי הממשלה עצמם. זאת ועוד, מינהל הרכש טרם גיבש חזון ויעדים רב-שנתיים שינחו אותו ביישום מדיניות הרכש הממשלתית וביצירת מערכת רכש יעילה שתמנע בזבז כספי ציבור.

על מינהל הרכש לגבש חזון ותוכנית אסטרטגית ארוכת טווח, שמתוכה ייגזרו תוכניות העבודה השנתיות התואמות את מדיניות הרכש הממשלתית. זאת כחלק מתפיסה מערכתית בדבר ניהול משק המדינה בכללותו. כמו כן, על החשכ"ל לבחון את הצורך בהגברת הרכש המרכזי, ועל מינהל הרכש לפתח ממשק יעיל ושוטף עם מנהלי הרכש במשרדים הממשלתיים וביחידות הסמך לצורך הדרכתם, בחינת צורכיהם ואיסוף נתונים על אודות הרכש הממשלתי. על מינהל הרכש להמשיך ולפעול לבניית מערכת ממוחשבת אחת שתאפשר לנהל את הרכישות מתחילתן ועד סופן ולפעול לטיוב הנתונים על התקשרויות המשרדים שנעשות באמצעות פטור ממכרז על מנת לאפשר לו לבצע פיקוח ובקרה שוטפים ולהבטיח את קיומם של הליכי רכש שקופים, תחרותיים ויעילים.

נוכח היותו של הרכש הממשלתי נדבך מרכזי בפעילות משרדי הממשלה, על אגף החשכ"ל ונש"ם לפעול בהקדם לפיתוח ולעיבוד של מקצוע הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה בממשלה בראייה מערכתית כוללת, לבצע ארגון מחדש ביחידות הרכש הממשלתיות ולהנחות את המשרדים לפעול בהתאם.