

מדיניות הרכש הממשלתי

עקרונות מנחים



מינהל הרכש הממשלתי

2021

הקדמה

מינהל הרכש הממשלתי הוא גוף מטה בחטיבת משרדים כלכליים באגף החשב הכללי במשרד האוצר. המינהל אמון על ביצוע מדיניות הרכש כפי שנקבעה על ידי הדרג המדיני והחשב הכללי ובכלל זה פרסום הוראות מינהל (הוראות תכ"ם) המנחות את משרדי הממשלה ויחידות הסמך. בנוסף, המינהל מגבש חוות דעת והמלצות אודות מדיניות רכש במטרה לסייע לעיצוב המדיניות על ידי מקבלי ההחלטות.

תחום הרכש הממשלתי הוא תחום דינמי אשר נדרש להתאים עצמו למציאות משתנה. תחום זה מאופיין בגורמי עניין רבים הרואים ברכש הממשלתי כלי אפשרי לקידום מדיניות. קידום המדיניות בתחום הרכש מתחלק לשתי קטגוריות מרכזיות. הראשונה היא אסדרה, אשר נקבעת בחקיקה, בחקיקת משנה ובהוראות מינהל. ניתן לראות למשל את עיגון עקרון השוויון בחוק חובת המכרזים¹, עידוד רכש מעסקים קטנים ובינוניים², ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות³, רכש מתוצרת הארץ⁴ ועוד. הקטגוריה השנייה היא קידום באמצעות כלים משלימים, כגון פיתוח מערכות טכנולוגיות, ביצוע הדרכות והכשרות ועוד.

אחד האתגרים המהותיים בעת קידום מדיניות בתחום הרכש הוא להבטיח כי המדיניות נקבעת ומקודמת באופן קוהרנטי. לא אחת מטרת מדיניות אחת בתחום הרכש עלולה לבוא על חשבון אחרת. מטרת מסמך זה היא להוות מצפן וכלי מכוון לבחינת וקידום מדיניות בתחום הרכש. המסמך מסייע למינהל הרכש הממשלתי בעת גיבוש חוות דעת והמלצות אודות מדיניות רכש, וכן בבניית תכניות עבודה התואמות את מדיניות הרכש כפי שנקבעה על ידי מקבלי ההחלטות.

עקרונות מנחים ומדיניות הרכש הממשלתי:

¹ ר' סעיף 2 לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992

² ר' סעיף 2ג לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992

³ ר' סעיף 1ב2 לחוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976

⁴ ר' תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ), תשנ"ה-1995

הממשלה היא הקניין הגדול ביותר במשק ברוב מדינות OECD ומהווה בממוצע כ-12% מהתוצר הגולמי במדינות אלו.⁵ בישראל, הרכש הממשלתי עומד על עשרות מיליארדי שקלים בשנה.⁶ נתון זה מעיד על חשיבותו והיקף השפעתו של הרכש הממשלתי. עקרונות היסוד של הליך הרכש

הממשלתי הם עיקרון השוויון ועיקרון היעילות.⁷ חוק חובת המכרזים מציב את עיקרון השוויון כעיקרון מהותי בביצוע הליך הרכש, וקובע כי המדינה וכל תאגיד ממשלתי לא יתקשרו בחוזה לביצוע עבודה או רכישת שירותים, אלא במכרז פומבי המאפשר לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. עקרון השוויון הוא עקרון מרכזי אך לא יחיד בינות עקרונות המסדירים את תקינות ההליך, ואליו מתלווים עקרונות כגון מנהל תקין, שקיפות והוגנות.⁸ יחד עם זאת, ראוי לזכור כי הרכש הממשלתי מהווה בראש ובראשונה כלי ביצועי לצורך עבודת הממשלה, ויעילותו משפיעה באופן ישיר על יעילות עבודת הממשלה ומתן השירותים לאזרח.⁹ מכך ניתן לגזור את העיקרון התכליתי של הליך הרכש הממשלתי, הוא עיקרון היעילות.

את שני עקרונות היסוד הללו, עקרון השוויון ועקרון היעילות, ניתן לראות כ"מטרות הראשוניות" של הליך הרכש הממשלתי, ולא אחת נראה כי קיים מתח מובנה ביניהן.

העיקרון המנחה אותו אנו מציעים להתמודדות עם המתח המובנה הנ"ל מתחלק לשני חלקים.

בשלב הראשון יש לבחון צעדי מדיניות שמקדמים את שתי המטרות יחד, ולא אחת על חשבון השנייה. דוגמאות לצעדי מדיניות אלו הם הגדלת היצע הספקים של הממשלה, הגברת השקיפות וקידום דיגיטציה בהליך הרכש.

בשלב השני, במקרים בהם קידום מטרה אחת בהכרח מביא לפגיעה במטרה השנייה, יש לבחון את מידתיות הפגיעה בעיקרון אחד אל מול התועלת בקידום העיקרון הנוסף. דוגמא לצעדי מדיניות אלו ניתן לראות למשל בתקנות חובת המכרזים כגון בתקנה 3(2), הקובעת כי במקרים בהם יש צורך למנוע נזק של ממש, ותקנה 3(1), הקובעת כי מתחת להיקף מסוים, ניתן להתקשר בפטור ממכרז.

⁵ OECD (2018), *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris

⁶ סך הרכש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. למעט משרד החוץ, מבקר המדינה, גופים ביטחוניים (משטרה, משרד הביטחון ונוספים) ובתי החולים הממשלתיים, עמד בשנת 2017 על 24 מיליארד ש"ח. מינהל הרכש הממשלתי, (2018). *נתוני הרכש הממשלתי 2017*. החשב הכללי, משרד האוצר.

⁷ פסק דין של בית המשפט העליון בע"מ 7230/19, 25.02.2020.

⁸ סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992.

⁹ <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf>, דו"ח ועדת המשילות, 2013.

בהתאם להמלצות ה-OECD¹⁰, ארגוני רכש נוספים בעולם¹¹, ועדות ממשלתיות¹² וכן החלטות ממשלה ורפורמות¹³ בתחום הרכש בשנים האחרונות, גיבש מינהל הרכש הממשלתי יעדים מרכזיים לקידום המטרות הראשוניות תחת שלושה קווים מנחים מרכזיים: פישוט וטיוב הליכי הרכש ונהלי העבודה, חיזוק הידע והמקצועיות בקרב אנשי הרכש בממשלה והגברת הנגישות לרכש הממשלתי עבור ספקים. פירוט היעדים להלן:

פישוט וטיוב הליכי הרכש ונהלי העבודה:

1. **טיוב ופישוט נהלי עבודה:** פישוט התשתית החוקית והמנהלית, טיוב רגולציה בתחום הרכש, צמצום בירוקרטיה, האצת תהליכי הרכש ואישורם במשרדים ושחרור צווארי בקבוק בהליך הרכש.
2. **עיצוב הליכי רכש יעילים:** עיצוב הליכים יעילים בדגש על שחרור צווארי בקבוק, סטנדרטיזציה של מסמכים, וכן התאמה בין מורכבות והיקף ההתקשרות למשך הזמן הנדרש לצורך ביצועה.
3. **תשתית דיגיטלית:** פיתוח תשתית טכנולוגית הכוללת מערכות רכש דיגיטלי המקושרות ביניהן ובין לבין מערכות ממשלתיות נוספות.
4. **גמישות:** מתן כלים לביצוע התאמות בשלב ההתקשרות תוך איזון הולם בין הפגיעה בשוויון, התאמה למציאות משתנה וסיפוק השירות המיטבי.

חיזוק הידע והמקצועיות בקרב אנשי הרכש:

5. **תשתית ידע:** גיבוש והטמעת תשתית ידע הכוללת תורת ומדריך רכש, הליכי רכש אפקטיביים, למידת עמיתים ופורומים מקצועיים.
6. **אחריות:** מינוי אגף הרכש כגורם רכש המרכז את כלל תחום הרכש במשרדים. הגדרת תפקידים וחלוקת אחריות בין הגורמים השונים המעורבים בהליך הרכש בצורה ברורה,

¹⁰ [/oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation](http://oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation)

<https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

¹¹ <http://www.doingbusiness.org/en/methodology/selling-to-the-government>

Public procurement guidance for practitioners, European union, 2015.

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/e-library

¹² ביניהן: דו"ח וינשל-ליפשיץ, 2004. דו"ח אריאב, 2006. חוזר נציבות שירות המדינה, 2009. דו"ח ועדת

המשילות, 2013. דו"ח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית, 2018.

¹³ ביניהן: הרפורמה בתקנות חובת המכרזים, 2009. החלטת ממשלה 972, החלטת ממשלה 1576 והחלטת ממשלה 2045.

חיזוק הסמכויות של אגף הרכש בהליך הרכש והעברת האחריות על הליך זה מקצה לקצה.

7. **תכנון ותכנית עבודה:** גיבוש תכניות עבודה סדורות בתחום הרכש, בהתאם לצורכי היחידות וההיקפים הצפויים תוך התייחסות ללוח הזמנים לביצוע, שיוך תכנית הרכש לתכנית התקציבית של המשרד תוך ביצוע אומדן תקציבי לכל פרויקט והקצאת משאבים ותשומות מאגף הרכש. התוכנית תכלול את השלב הקדם מכרזי, השלב המכרזי ושלב ניהול ההתקשרות.

8. **מקצועיות והתמקצעות:** חיזוק ההון האנושי בתחום הרכש הממשלתי באמצעות קביעת סטנדרטים, והרחבת הכשרות ופורומים מקצועיים. ריכוז ביצוע הרכש תחת אנשי המקצוע באגפי הרכש.

9. **פיתוח כלים לניהול הרכש:** גיבוש ופיתוח כלים לביצוע הרכש.

10. **הערכות, מדידה ובקרה:** מדידת הליך הרכש, וכן יצירת סטנדרטיזציה, מדדים ויעדים הכוללים תמריצים חיוביים ושליילים לעמידה בהם.

11. **איסוף נתונים ככלי לקבלת החלטות:** קידום מחקר, איסוף נתונים עבור הרכש ברמת המשרד וברמת הממשלה, ובניית מסד נתונים.

12. **אינטגרציה:** חיבור בין כלל מערכות הרכש, ניהול הרכש כחלק מתכנית העבודה של המשרד ושל אגף הרכש במשרד וכן כחלק מתקציב המשרד הכולל.

13. **יושרה:** פיתוח וחיזוק המודעות לסיכון הכרוך ברכש הממשלתי (שחיתות, הונאה, אפליה), פיתוח שיטות וכלים לבקרה על הליך הרכש והגברת השקיפות בשרשרת האספקה.

14. **ניהול סיכונים:** יצירת אסטרטגיה כוללת לרכש לזיהוי איומים ודגלים אדומים וכן פיתוח כלים להערכת סיכונים שישרתו את משרדי הממשלה בעת ביצוע רכש.

הגברת הנגישות לרכש הממשלתי:

15. **נגישות:** יצירת סטנדרטיזציה במסמכים וטפסים, טיוב וייעול ערוצי פרסום והפצת המכרזים על מנת להגביר את החשיפה לפרסומם, וכן מתן זמן נאות להגשת ההצעות. צעדים להגברת נגישות יתבססו על ניתוח הליכי "מסע לקוח" ושיתוף ציבור כך שיתנו ביטוי לצרכיהם של הספקים והספקים הפוטנציאליים.

16. **הליך תקשורתי**: מתן מקום לדיאלוג והשפעה בין הממשלה לספקים על-מנת לקבל את המוצרים והשירותים המיטביים. בתוך כך יצירת ערוצי תקשורת ודיאלוג מבוקר לפני היציאה למכרז, בשלב כתיבת המכרז וכן לאחר פרסום המכרז.

17. **שקיפות**: חתירה לפרסום רחב ככל הניתן של מידע שיענה על צרכיהם של ספקים פוטנציאליים וכן בעלי עניין נוספים. פרסומים אלו יתמקדו בהליך הרכש ותוצאותיו, תחזיות הרכש והתכנון השנתי שלו, מקורותיו התקציביים, המודלים הכלכליים, ניתוחי השוק ועוד.

18. **אמון**: חיזוק התקשורת והשקיפות בין הממשלה לספקים פוטנציאליים באמצעות קבוצות מיקוד, שיתוף ציבור, שולחנות עגולים, מנגנוני תלונות והערות על שינויים עתידיים.

בשנים האחרונות הולך וגובר השיח בעולם, ובפרט במדינות ה-OECD, על היות הרכש הממשלתי כלי לקידום מטרות נוספות מלבד המטרות הראשוניות המוצגות לעיל. זאת מתוך הבנה כי לרכש הממשלתי פוטנציאל השפעה נרחב ולכן הוא יכול להוות אמצעי לקידום מדיניות ועיצוב המשק. את המטרות הנוספות הללו מקובל לכנות "מטרות משניות" (Secondary Objectives), והן משתנות בין מדינה למדינה ועוסקות בין השאר, בנושאים כגון עידוד עסקים קטנים ובינוניים, הגברת התחרותיות במשק, גיוון תעסוקתי, רכש ירוק, אחריות תאגידית, רכישת מוצרים מתוצרת מקומית ועוד.

אנו סבורים כי נכון לקדם מטרות משניות באמצעות הרכש הממשלתי בהתקיים שני תנאים מצטברים¹⁴:

1. **אפקטיביות**: הרכש מהווה כלי אפקטיבי לקידום המטרה. תיתכנה מטרות מדיניות ראויות, אשר הרכש הממשלתי אינו הכלי הנכון לקדם, כיוון שהשפעת הרכש על התחום נשוא המדיניות היא מועטה או לא יעילה.

2. **פגיעה במטרות הראשוניות**: קידום מטרה זו באמצעות הרכש הממשלתי פוגע פגיעה מינורית בלבד בשתי המטרות הראשוניות של הליך הרכש הממשלתי, השוויון והיעילות.

¹⁴ יובהר כי, בנוסף לתנאים המצטברים המצוינים, על מנת לשלב מטרות משניות כמרכיב במכרזים, נדרשת על פי רוב הסדרה חוקית, כפי שנעשה, למשל, בנוגע להעדפת תוצרת הארץ, שילוב עסקים קטנים, ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות וכיו"ב.

יצוין, כי הליך הרכש הממשלתי הוא הליך מורכב ועל-כן, קידום מטרה משנית יביא, כמעט תמיד, לפגיעה במטרות הראשוניות של הרכש- היעילות והשוויון.

בנוסף, בחינת מטרות משניות אלו מוטב שתהיה בהתאמה למטרות אשר נקבעו ע"י הממשלה, וקידומן באמצעות הרכש הממשלתי כלול בהמלצות גופים בין-לאומיים נבחרים, ומיושם במדינות נוספות. אנו סבורים כי על מנת לאפשר בחינה של קידום מטרות משניות באופן מיטבי, נכון לבחון את הליך קידומם וחקיקתם כחלק מתכנון הרכש העתידי והראיה האסטרטגית של הרכש בכללותו על כל שינויי הצפויים. זאת תוך תכנון מראש של המטרות המשניות וביצוע הערכה של ה'מחירים' (עלות כספית, נטל בירוקרטי, משך ההליך) אל מול התועלות (סדר עדיפות לאומי, העדפה מתקנת, השפעות חיצוניות).