



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**סמכותם של משרדי הממשלה לקיים
התקשרויות בהליך של פטור ממכרז
ושקיפות הנתונים על התקשרויות אלה**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אוריאנה אלמסי

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"א באב תשע"ו

15 באוגוסט 2016

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת סתיו שפיר, יו"ר הוועדה המיוחדת של הכנסת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, והוא עוסק בסמכותם של משרדי הממשלה לקיים התקשרויות בהליך של פטור ממכרז ובשקיפות הנתונים על התקשרויות אלה.

במסמך נציג את השינויים שחלו עם השנים בדבר הגורמים המוסמכים לאשר פטור ממכרז והסיבות לכך. במסמך זה ביקשנו גם להציג נתונים על ההתקשרויות במסגרת פטור ממכרז שהתירו במשך השנים ועדות הפטור המשרדיות וועדת הפטור המרכזית שבמשרד האוצר; נציג בהמשך את הקשיים בהצגת הנתונים הללו את סוגיית חובת הדיווח של משרדי הממשלה למשרד האוצר וכן את בסוגיית שקיפות הנתונים ופרסומם לציבור הרחב. נקדים ונאמר כי במסמך זה לא נעסוק בסוגיית התקשרויות ההמשך ובהתקשרויות של משרד הביטחון, המעוגנות בתקנות נפרדות.

תמצית

- מכרז נועד לספק לגורם המבקש לבצע התקשרות חוזית להשיג את ההצעות הראויות ביותר מבחינתו, תוך שמירה על שוויון, הגינות וטוהר המידות. החובה המוטלת על רשויות המדינה לקיים מכרז מעוגנת ב**חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992**, ושר האוצר ממונה על ביצועו. מכוחו של חוק זה הותקנו שתי תקנות: **תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993**, החלות על כל משרדי הממשלה למעט מערכת הביטחון, ו**תקנות חובת המכרזים (התקשרות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993**, החלות על מערכת הביטחון בלבד.
- סעיף 4 לחוק עוסק באפשרות לקבל פטור מחובת מכרז להתקשרות, והתנאים למתן פטור זה מפורטים בסעיף 3 ל**תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993**. החשב הכללי במשרד האוצר הוא המופקד על התקשרויות הממשלה, ומתוקף תפקידו זו פרסם את הכללים לביצוע התקשרויות בכלל והתקשרויות במסגרת פטור ממכרז בפרט.
- כיום, בכל משרד ממשלתי פועלת **ועדת מכרזים משרדית** וחברים בה מנכ"ל המשרד (המשמש יו"ר הוועדה), חשב המשרד והיועץ המשפטי, או נציגיהם, ושני עובדים נוספים מהמשרד. ועדת המכרזים רשאית לאשר פטור ממכרז בסכום של עד 150,000 ש"ח. **משנת 2009** פועלת בכל משרד ממשלתי גם **ועדת פטור משרדית**, וחברים בה מנכ"ל המשרד, החשב והיועץ המשפטי של המשרד. מנכ"ל המשרד, חשב המשרד והיועץ המשפטי הם בעלי התפקידים החברים הן בוועדת המכרזים המשרדית והן בוועדת הפטור המשרדית, רק שבאשר לוועדת המכרזים נכתב כי באפשרותם למנות את נציגם ובאשר לוועדת הפטור המשרדית לא צוינה אפשרות זו. בסמכות ועדת הפטור המשרדית לאשר מתן פטור ממכרז להתקשרויות בסכומים שבין 150,000 ש"ח ל-4 מיליון ש"ח. נוסף על כך, **במשרד האוצר פועלת ועדת הפטור המרכזית**, המוסמכת לאשר התקשרויות בפטור ממכרז של כל משרדי הממשלה בסכום של מעל 4 מיליון ש"ח; בוועדה זו חברים החשב הכללי והיועץ המשפטי של משרד האוצר, או נציגיהם, וחבר נוסף.
- ועדות המכרזים המשרדיות, ועדות הפטור המשרדיות וועדת הפטור המרכזית נדרשות לדווח לחשב הכללי במשרד האוצר על החלטותיהן באמצעות מערכת מנוי"ף (מערכת ניהול ופרסום מכרזים ופטור ממכרז), שרק בעלי הרשאה יכולים לעיין בה, וכן הן נדרשות לפרסם את החלטותיהן באתר האינטרנט של המשרד הנגיש לציבור הרחב בתוך חמישה ימי עבודה, לרבות הנימוקים להחלטותיהן.



- ועדות הפטור המשרדיות, הפועלות כיום בכל אחד ממשרדי הממשלה, הן גורם חדש יחסית וכאמור לא היו קיימות קודם לשנת 2009. עד להקמתן יכלו ועדות המכרזים לאשר התקשרות בפטור ממכרז עד לסכום שנקבע בתקנות, ואישור פטור להתקשרות בסכום גבוה מזה לא היה בסמכות המשרדים אלא בסמכות ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר.
- הקמתן של ועדות הפטור המשרדיות היא תולדה של בחינה מחודשת של חוק חובת המכרזים – תהליך שהחל כעשור לאחר חקיקת החוק, בין השאר בשל תלונות מצד מנכ"ל משרדי הממשלה על עיכובים בעבודת ועדת הפטור המרכזית. שני צוותים שהקימה הממשלה עסקו בבחינה זו: ב-2004 הוקם צוות מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה והחשב הכללי (צוות ליפשיץ-וינשל), והמלצותיו היו, בין השאר, לצמצם את המקרים המצריכים פנייה של ועדת המכרזים המשרדית לקבלת אישור לפטור ממכרז מוועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר על-ידי העלאת סכום ההתקשרות שמחייב את אישור ועדת הפטור המרכזית. הצוות לא המליץ לשנות את המבנה הקיים – ועדות מכרזים משרדיות ומעליהן ועדת פטור מרכזית במשרד האוצר; המלצות הצוות לא נדונו בממשלה.
- בדצמבר 2006 הקימה הממשלה צוות נוסף בראשות מנכ"ל משרד האוצר דאז ירום אריאב (צוות אריאב), והוא הגיש את המלצותיו לממשלה במרס 2007. **ההחלטה המרכזית של צוות אריאב הייתה להקים, לצד ועדות המכרזים המשרדיות, ועדות פטור משרדיות**, במטרה לבור בין משרדי הממשלה את הסמכות והאחריות למתן פטור ממכרז, ולהותיר בידי ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר מספר מצומצם יותר של נושאים, שבהם סכומי התקשרות גבוהים או הם מורכבים וייחודיים.
- ביולי 2007 הוגשה לכנסת טיוטת תקנות חובת המכרזים (תיקון), התשס"ז–2007, ואחד התיקונים המרכזיים בהן היה **הקמת ועדות פטור משרדיות, כפי שהמליץ צוות אריאב**. התקנות נכנסו לתוקף בשנת 2009. כמו כן, הוגדלו סכומי ההתקשרות בפטור ממכרז שבאחריות ועדות המכרזים המשרדיות, וכן הוגברו הפיקוח והבקרה על ועדות הפטור המשרדיות ועל ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר והשקיפות הנדרשת מוועדות אלו.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לחשב הכללי ולמינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר, בבקשה לקבל נתונים שונים בנושא זה, ובהם מספר הבקשות לפטור ממכרז **שהוגשו לוועדות הפטור המשרדיות** מיום הקמתן ואלו שהוגשו לוועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר, וכן מספר **האישורים שניתנו** בכל אחת מהשנים 2005-2015, בפילוח לפי משרדי הממשלה (לא כולל יחידות סמך). **עד למועד השלמת המסמך לא נמסרו לנו הנתונים, בטענה כי הם כלולים במאגר הודעות הפטור המפורסם באתר מינהל הרכש הממשלתי באתר האינטרנט של משרד האוצר.**
- **עיון במאגר הודעות הפטור שבאתר מינהל הרכש הממשלתי מעלה כי לא נכלל בו מידע על החלטות בדבר מתן פטור ממכרז שנתנו ועדות המכרזים המשרדיות ולא החלטות של ועדות הפטור המשרדיות**. כמו כן, המידע מוצג באופן המקשה מאוד את עיבודו, שכן הוא אינו מאפשר לקבל תמונה מלאה בדבר כלל ההתקשרויות בכל שנה וכן לערוך השוואה בין שנים שונות. יתרה מזאת, הנתונים במאגר מוצגים לפי תאריך תחילת ההתקשרות ולא לפי מועד אישור הבקשה על-ידי ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר.
- **מהנתונים במאגר עולה כי בשנת 2015 החלו 103 התקשרויות שאישרה ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר, ל-18 משרדים, בשווי של כ-4 מיליארד ש"ח**. יש הבדלים ניכרים בין המשרדים אשר



למספר ההתקשרויות הכולל ולשווי ההתקשרויות, מסיבות שונות, ובהן גודל המשרד, מאפייניו ותחומי פעילותו.

- **נוהל החשב הכללי במשרד האוצר מחייב את משרדי הממשלה לפרסם בכל שנה את רשימת התקנות התקציביות למימון כל אחת מההתקשרויות בפטור ממכרז שאושרו באותה שנה על-ידי ועדת המכרזים המשרדית, על-ידי ועדת הפטור המשרדית ועל-ידי ועדת הפטור המרכזית, אולם בפברואר 2015 פרסמה יו"ר ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר גם נוהל בנושא "פניות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, לקבלת תקנת תקציביות להתקשרויות פטורות ממכרז", שעל-פי האמור בו לוועדה מופנות בקשות לקבלת מידע זה לפי חוק חופש המידע, אולם המידע אינו נמצא בידי ועדת הפטור המרכזית.**
- **מהמידע המתפרסם באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים עולה כי ב-17 משרדי ממשלה שמסרו מידע ליחידה לחופש המידע, נעשו 16,521 התקשרויות בפטור ממכרז בשנת 2015, שהן כ-43% מכלל ההתקשרויות בשנה זו. כמו כן, שווי ערך ההזמנה בכלל ההתקשרויות במשרדים אלה בשנה זו היה כ-19 מיליארד ש"ח, וכ-25% מהסכום שולם בגין התקשרויות בפטור ממכרז. ב-15 מ-17 המשרדים שנתוניהם פורסמו, יותר מ-50% מההתקשרויות בפטור ממכרז היו בסכום של עד 50,000 וברוב המשרדים השיעור היה אף גבוה מזה. עם זאת, יש הבדלים ניכרים בין המשרדים אשר לשווי הכספי הכולל של כל ההתקשרויות בפטור ממכרז בסכום של עד 50,000 ש"ח.**
- **מהמידע המוצג לציבור על-ידי מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר, וכן מהמידע באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע של משרד המשפטים אי-אפשר ללמוד על כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז בכל משרדי הממשלה ולא על השווי הכספי של התקשרויות אלה. מנהל היחידה לחוק חופש המידע במשרד המשפטים אמר בדיון שנערך בוועדה המיוחדת של הכנסת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, ביוני 2016, כי המידע המצוי באתר היחידה הוא חלקי.**

רקע

בית-המשפט העליון הגדיר את מטרתו של מכרז לביצוע התקשרויות חוזיות כלהלן: "מבחינת בעל המכרז, הרי שלנגד עיניו עומדת המטרה להשיג הצעות מתאימות רבות ככל האפשר, שמהן יוכל לבחור את ההצעה הטובה והנוחה לו ביותר; ואילו מבחינת קהל הקבלנים הבאים בחשבון כמציעים, הרי שהמכרז פותח בפניהם האפשרות לזכות בעבודה המוצעת על יסוד של תחרות הוגנת בתנאים של שוויון"¹.

השופט אהרן ברק כתב אף הוא כי "המאפיין של המכרז הוא קיומה של תחרות מאורגנת, דהיינו, יצירתה של מסגרת ארגונית, מעין שוק, שבה מתבקשות ומתקבלות הצעות הנבחנות זו כנגד זו תוך תחרות חופשית ביניהן..."² לדבריו, המכרז נוצר לשם "השגתן של הצעות, שהן הראויות ביותר מבחינתו של המזמין, תוך שמירה על עקרונות יסוד של שוויון, הגינות וטוהר המידות"³.

¹ בג"ץ 292/61 בית אריזה רחובות נ' שר החקלאות, פ"ד טז 27,20; גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", משפט וממשל ב (תשנ"ה), עמ' 461.

² בג"ץ 118/83 אינווסט אימפקט נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות, פ"ד לח(1) 729, 734. ש.ס.³



חובתן של רשויות המדינה לקיים מכרז לפני ביצוע התקשרויות עוגנה בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן: החוק); על יישום חוק זה ממונה שר האוצר, והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.⁴ עם זאת, סעיף 4 לחוק עוסק באפשרות לקבל פטור מחובת מכרז להתקשרות, נושא שיעמוד במרכזו של מסמך זה; להלן הסעיף הרלוונטי:⁵

"4(א) שר האוצר, באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, יקבע בתקנות –
(1) סכומים או סוגי עסקאות ונהלים לסיווג עסקאות, שלגביהם, על אף האמור, בסעיף 2 –

(א) לא תהיה חובה לערוך מכרז בכלל;

(ב) לא תהיה חובה לערוך מכרז פומבי אלא מכרז סגור ותנאיו של מכרז כזה;

...

4(ב) בתקנות לפי סעיף זה ייקבעו, בין היתר, פטורים מחובת מכרז להתקשרות הנדרשת בדחיפות למניעת נזק של ממש ולהתקשרות שלגביה נתקיימו נסיבות מיוחדות ונדירות המצדיקות עשייתה ללא מכרז, ותנאים למתן פטורים כאמור."

מכוחו של חוק זה הותקנו שתי תקנות: **תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993**,⁶ החלות על כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם למעט משרד הביטחון, שהתקין שר האוצר באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. **תקנות חובת המכרזים (התקשרות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993**,⁷ החלות על מערכת הביטחון בלבד, שהתקין שר הביטחון בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

חוק חובת המכרזים נולד לאחר שבמשך כ-30 שנה נדונו במשרדי הממשלה הצעות, תזכירים והצעות חוק בעניין הסדרת נושא ההתקשרות של מוסדות המדינה.⁸ עד לחקיקת החוק רשויות המדינה לא חויבו בחקיקה לקיים מכרז לצורך התקשרות, ופעלו על-פי הוראות תכ"ם (תקנות כסף ומשק) שפרסם החשב הכללי במשרד האוצר, אשר שקבעו את הנהלים לרכישת טובין ושירותים.⁹

התבססות זו על הוראות תכ"ם זכתה לביקורת מצד גורמים שונים ובהם חבר הכנסת דאז מרדכי וירשובסקי, יוזם חוק חובת המכרזים; וירשובסקי טען: "זה דבר רע, זה מעורר שחיתות, זה הופך לחלק ניכר מהדפים של דוח מבקר המדינה בכל שנה ושנה".¹⁰ ביקורת זו הובילה לכך שביוני 1991 הניחה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת את **הצעת חוק חובת מכרזים, התשנ"א-1991**, שעל-פיה התקשרויותיה של המדינה ייעשו במכרז פומבי.¹¹ הכנת הצעת החוק, עד להבאתה לקריאה ראשונה בתמיכת הממשלה, הייתה רצופת מכשולים וארכה כעשר שנים.¹² בדברי ההסבר להצעת החוק המקורית פורט הצורך בחוק זה: "לפי המצב החוקי כיום, חלה חובת מכרז פומבי כחובה חוקית רק על הרשויות המקומיות. הממשלה פועלת על-פי הוראות תקנון כספים ומשק של החשב הכללי שאינו נורמה חוקית מחייבת, ואילו מוסדות ומפעלים רבים,

⁴ סעיף 7, **חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992**.

⁵ סעיף 4, **חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992**.

⁶ **תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993**.

⁷ **תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993**.

⁸ גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", **משפט וממשל ב (תשנ"ה)**, עמ' 455.

⁹ עומר דקל, **חובת המכרזים של גופים מינהליים, פרק שמיני – חובת המכרז של רשויות מנהליות בישראל**, 2001, עמ' 363.

¹⁰ דברי חה"כ מרדכי וירשובסקי, "דברי הכנסת", הכנסת ה-12, ישיבה מס' 325, **הצעת חוק חובת מכרזים, התשנ"א-1991** (קריאה ראשונה), 23 ביולי 1991.

¹¹ הצעת חוק חובת מכרזים התשנ"א-1991, 17 ביולי 1991.

¹² דברי חה"כ מרדכי וירשובסקי, "דברי הכנסת", הכנסת ה-12, ישיבה מס' 325, **הצעת חוק חובת מכרזים, התשנ"א-1991** (קריאה ראשונה), 23 ביולי 1991.



שהממשלה או הרשויות משתתפות בהנהלתם או בתקציבם, פטורים מחובה זו של עריכת מכרזים פומביים, ויכולים למסור הזמנות לעבודות או לרכישתם ומכירתם של נכסים ללא מכרז כלל. שיטת המכרזים, על אף הבעיות המתעוררות בהפעלתה, מבטיחה, בהפעלה נכונה, פיקוח ציבורי אובייקטיבי על הוצאות כספי הציבור, ומהווה הדרך הטובה ביותר לבחינת הצעות מחירים ותנאים אחרים בקשר לעסקאות הנערכות בכספי ציבור. החוק המוצע בא לקבוע חובת עריכת מכרזים בכל המוסדות שהממשלה מעורבת בתקציבם או בהנהלתם. כן מוצע שגם מכרזי הרשויות המקומיות יתבססו על הוראות החוק המוצע. בדרך זו תובטח אחידות של גישה וטיפול בנושא מורכב זה".¹³

בהצעת החוק – וגם בחוק שנחקק בסופו של דבר – נכללה האפשרות של מתן פטור ממכרז.¹⁴ לדברי יוזם החוק, חה"כ מרדכי וירשובסקי, "העיקרון הוא פשוט. כל הפעולות הקשורות בעסקאות של הממלכה, של המדינה, חייבות להיעשות על-ידי מכרז באופן גלוי ובאופן ברור. כמוכן, החוק מאפשר שחרור של עסקאות מסוימות מחובת מכרז, בעיקר עסקאות בענייני ביטחון או כאלה הקשורות ליחסי חוץ וסחר החוץ של המדינה, אבל יש גם סוגים אחרים, שאפשר יהיה לפטור אותם".¹⁵

בדיון במליאה בשלב ההצבעה על הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית הסביר גם יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת דאז, חה"כ אוריאל לין, מדוע יש צורך באפשרות לבצע התקשרות בפטור ממכרז. לדבריו, "...אנו יודעים שמול הנורמה הבסיסית הזאת יש בעיות של ממש בעולם המציאות העסקי, ולא תמיד אפשר, על כל רכישה ורכישה, לקיים מכרז פומבי או לקיים מכרז בכלל. יש מקרים שבהם הרכישות הן פעוטות ביותר, בסכומים זעומים, ויש מקרים שבהם יש צורך ברכישה דחופה, עסקאות שצריך לבצע בחוץ-לארץ, עסקאות עם מי שאינו תושב המדינה, בעיות של שמירה על סודיות בענייני ביטחון, ועוד בעיות אחרות. משום כך נקבע, שתינתן סמכות לשר האוצר להתקין תקנות, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט, שבהן ייקבעו סכומים או סוגי עסקאות שבהם לא תהיה חובה לערוך מכרז... סמכות מקבילה ניתנה לשר הביטחון בכל הנוגע לרכישות הנעשות על-ידי מערכת הביטחון. במקרה זה הוא יכול להתקין תקנות, על מנת שיהיה תיאום, בהתייעצות עם שר האוצר אבל באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת גם כן" (הדגשה אינה במקור).

החוק המוצע התקבל במליאת הכנסת ב-3 במרס 1992, ללא מתנגדים, אך לדברי פרופ' גבריאלה שלו, "מתכונתו של חוק זה שונה מכל הצעות החוק שקדמו לו, וניתן, למצער, להגדירו כמוזר: חוק 'רזה' ולצדו גודש של תקנות, בשתי מהדורות נפרדות: האחת למכרזי הממשלה בדרך כלל, האחרת למכרזים של מערכת הביטחון. מאז נחקק חוק חובת המכרזים תוקנו הוא ותקנותיו פעמים אחדות. החוק גם הצליח לעורר ביקורת – ואפילו עוינות – מצד גורמים ממשלתיים וציבוריים". לדבריה, "אישי ציבור אינם מחמיצים כל הזדמנות להסביר עד כמה מכביד חוק חובת המכרזים על הפעילות השוטפת של משרדיהם והגופים הכפופים להם".¹⁶

¹³ הצעת חוק חובת מכרזים, התשנ"א–1991, 17 ביולי 1991.
¹⁴ ש.ם.

¹⁵ דברי חה"כ מרדכי וירשובסקי, "דברי הכנסת", הכנסת ה-12, ישיבה מס' 325, הצעת חוק חובת מכרזים, התשנ"א–1991 (קריאה ראשונה), 23 ביולי 1991.

¹⁶ גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב–1992", משפט וממשל ב (תשנ"ה), עמ' 456.



1. הליך מתן פטור ממכרז פומבי והגורמים שבסמכותם לקבוע את הפטור

התנאים למתן פטור ממכרז מפורטים בסעיף 3 לתקנות חובת המכרזים,¹⁷ ועל בסיסם פרסם החשב הכללי במשרד האוצר, האחראי לפעילות משרדי הממשלה וכל יחידות הסמך בנושא זה בהתאם לחוק, הוראה המפרטת את הכללים לביצוע התקשרויות בפטור ממכרז. בהוראת החשב הכללי נכתב: "המשרד יעדיף לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל, באופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני המבטיח את מרב היתרונות לעורך המכרז, גם במקום שהותר לו לפי התקנות לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל".¹⁸ להלן יוצג הליך הקיים כיום למתן פטור ממכרז והגורמים המעורבים בו, כפי שהם מפורטים בנוהלי החשב הכללי במשרד האוצר:

בכל משרד פועלת ועדת מכרזים משרדית וחברי הוועדה על-פי התקנות הם מנכ"ל המשרד (המשמש יו"ר הוועדה) או מי שמינה לנציגו, חשב המשרד או מי שמינה לנציגו, היועץ המשפטי של המשרד או מי שמינה לנציגו, ושני עובדים נוספים מהמשרד שממנה המנכ"ל. במקרים חריגים המנכ"ל רשאי למנות שני חברים שאינם מעובדי המשרד, ובלבד שינמק את החלטתו בכתב. בנוהל נכתב כי בסמכות המנכ"ל למנות את נציגו של החשב ושל היועץ המשפטי, לאחר התייעצות עימם.¹⁹ באופן כללי, ועדת המכרזים מוסמכת להחליט על ההליך שבאמצעותו יבוצעו ההתקשרויות של המשרד.²⁰

אם החליטה ועדת המכרזים המשרדית לאשר התקשרות שלא באמצעות מכרז פומבי, עליה להגדיר את אופן ההתקשרות, למשל מכרז פומבי מוגבל (עם מ"מ תחרותי או בדרך אחרת), מכרז סגור²¹ ולענייננו – פטור ממכרז לפי סעיף 3 בתקנות.²² ועדת המכרזים רשאית לאשר פטור ממכרז עד סכום של 150,000 ש"ח, על-פי סעיפי תקנה שונים, למעט התקשרות המשך (על-פי תקנה 3(4)) – בהתקשרות מסוג זה היא רשאית לאשר פטור רק עד סכום של 50,000 ש"ח לספק.²³

בכל משרד פועלת גם ועדת פטור משרדית, שתפקידה לדון ולהחליט בבקשות לפטור ממכרז ולדווח לחשב הכללי במשרד האוצר על החלטותיה.²⁴ על-פי התקנות חברי הוועדה הם מנכ"ל המשרד, חשב המשרד והיועץ המשפטי של המשרד,²⁵ ולא נכתב או נציגיהם. עם זאת, בנוהל נכתב כי במקרים חריגים שבהם אין באפשרותו של אחד מחברי הוועדה להשתתף בוועדה בשל היעדרות ממושכת או בשל אי איוש התפקיד, יחליפו ממלא מקומו של בעל התפקיד. נזכיר כי על-פי התקנות והנוהל מנכ"ל המשרד, חשב המשרד והיועץ המשפטי הם בעלי התפקידים החברים הן בוועדת המכרזים המשרדית והן בוועדת הפטור המשרדית, רק שבאשר לוועדת המכרזים נכתב כי באפשרותם למנות את נציגם ובאשר לוועדת הפטור המשרדית לא צוינה

¹⁷ סעיף 3, תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

¹⁸ סעיף 4.1, הוראת חשב כללי מס' 7.8.1: פטור מחובת המכרז, בתוקף מיום 6 בינואר 2009.

¹⁹ סעיף 8(א), תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

סעיף 4.2, הוראת חשכ"ל מס' 7.2.2: ועדת המכרזים, בתוקף מיום 6 בינואר 2016.

²⁰ למעט התקשרויות חד-פעמיות בשווי של עד 50,000 ש"ח, התקשרויות ברמת דחיפות גבוהה והתקשרות של יחידת הסמך ששר האוצר פטר אותה ממכרז באישור אחת מוועדות הכנסת.

²¹ מכרז סגור – מכרז שבו הפנייה לקבלת הצעות מופנית לספקים מסוימים בלבד, לפי תקנה 4 בתקנות חובת המכרזים ולהוראות תכ"ם: הוראת תכ"מ מס' 7.6.1: התקשרויות ורכישות – מכרז סגור, בתוקף מיום 3 במאי 2016.

²² סעיף 4.3, הוראת חשכ"ל מס' 7.2.2: ועדת המכרזים, בתוקף מיום 6 בינואר 2016.

²³ נספח א': טבלת סיווג התקשרויות וגורמים מאשרים לקבלת פטור ממכרז על-פי סוגי התקשרויות, הוראת חשכ"ל מס' 7.8.1: פטור מחובת מכרז, בתוקף מיום 1 ביוני 2009.

²⁴ סעיף 4.1.1, הוראת חשכ"ל מס' 7.2.6: ועדת הפטור המשרדית, בתוקף מיום 3 ביולי 2012.

²⁵ סעיף 10(א), תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

סעיף 4.2, הוראת חשכ"ל מס' 7.2.6: ועדת הפטור המשרדית, בתוקף מיום 3 ביולי 2012.



אפשרות זו. בדיון שהתקיים בוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפות לציבור, לאחר הגשת מסמך זה אמר עו"ד ברוך לוברט, סגן בכיר ליועץ המשפטי של משרד האוצר כי "ברוב המשרדים, האנשים שיושבים בוועדת המכרזים אינם אלה שיושבים בוועדת הפטור המשרדית" לדברי, בוועדת המכרזים יושבים נציגיהם של המנכ"ל, החשב והיועץ המשפטי של המשרד. עם זאת, הוסיף כי "ודאי שיש כפיפות בין הנציגים לממונים".²⁶ בסמכות ועדת הפטור המשרדית לתת פטור ממכרז להתקשרויות בשווי שבין 150,000 ש"ח ל-4 מיליון ש"ח.²⁷ על-פי התקנות, החלטות ועדת הפטור המשרדית יתקבלו בנוכחות כל חבריה וברוב קולות.²⁸

נוסף על הוועדות במשרדים, במשרד האוצר פועלת **ועדת הפטור המרכזית**, ועדה שממנה מנכ"ל משרד האוצר ובה שלושה חברים: החשב הכללי והיועץ המשפטי של משרד האוצר, או **נציגיהם**, וחבר נוסף. ועדה זו מוסמכת לאשר התקשרות בפטור ממכרז בסכום של מעל 4 מיליון ש"ח, ועליה לקבל החלטה בתוך 30 יום מקבלת הפנייה אליה.²⁹

ועדת המכרזים המשרדית, ועדת הפטור המשרדית וועדת הפטור המרכזית נדרשות לדווח לחשב הכללי במשרד האוצר על החלטותיהן באמצעות מערכת מנו"ף (מערכת ניהול ופרסום מכרזים ופטור ממכרז).³⁰

ועדות הפטור המשרדיות הפועלות כיום בכל אחד ממשרדי הממשלה הן גורם חדש יחסית, שכן הן לא היו קיימות עד לשנת 2009. עד להקמתן, היו ועדות המכרזים המשרדיות מוסמכות לאשר התקשרות בפטור ממכרז עד לסכום שנקבע בתקנות, ואישור התקשרות בסכום גבוה מזה לא היה בסמכות המשרדים אלא בסמכות ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר. בפרק הבא נציג את התהליך שהוביל, בין היתר, להקמתן של ועדות הפטור המשרדיות – צעד שמשמעו הרחבת סמכותם של משרדי הממשלה לאשר התקשרויות בהליך של פטור ממכרז.

2. דוחות ציבוריים בסוגיית יישום חוק חובת המכרזים כעשור לאחר חקיקתו

כבר בשנת 2004 החלה הממשלה לבחון את יישום חוק חובת המכרזים ותקנותיו ולשם כך הקימה שני צוותים בנושא. בשנת 2007 הונחו על שולחן הכנסת הצעות לתיקון תקנות חובת המכרזים, ולדברי נציגי הממשלה השינויים בהן נדרשו לנוכח הניסיון המקצועי שהצטבר בנושא מאז התקנת התקנות ב-1993, הבעיות ביישומן וכן ההתפתחויות הטכנולוגיות, בעיקר בתחום המחשבים והאינטרנט.³¹ להלן נציג את עבודת הצוותים שהובילה לרפורמה בתקנות בשנת 2009, בעיקר בנושא הפטור ממכרז.

2.1. המלצות צוות ליפשיץ-וינשל

ביוני 2004³² הטילה הממשלה על צוות מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה והחשב הכללי במשרד האוצר, "לקיים תהליך מובנה של הפקת לקחים וגיבוש המלצות, בחלוף עשור לכניסתו לתוקף של

²⁶ עו"ד ברוך לוברט, סגן בכיר ליועץ המשפטי של משרד האוצר, דיון בוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפות לציבור, פרוטוקול מס' 55, [שקיפות ברכש הממשלתי, היקף הפטור ממכרז והסיבות לכך](#), 15 באוגוסט 2016.

²⁷ סעיף 4.1.2.1, [הוראת חשכ"ל מס' 7.2.6: ועדת הפטור המשרדית](#), בתוקף מיום 3 ביולי 2012.

²⁸ סעיף 10א(ד), [תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993](#).

²⁹ סעיף 11, [תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993](#); [הוראת חשכ"ל מס' 7.2.7: ועדת הפטור](#), בתוקף מיום 26 באוגוסט 2012.

³⁰ סעיף 4.6.2, [הוראת חשכ"ל מס' 7.8.1: פטור מחובת המכרז](#), בתוקף מיום 6 בינואר 2016.

³¹ דברי עו"ד מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, פרוטוקול מס' 514, [תקנות חובת המכרזים \(תיקון\), התשס"ז-2007](#), 25 במרס 2008.

³² סעיף 1(ב) להחלטת ממשלה מס' 2045, [שיפור וייעול עבודת משרדי הממשלה](#), 13 ביוני 2004.



חוק חובת המכרזים". עבודת הצוות רוכזה על-ידי עו"ד דרורה ליפשיץ, שכינה כיועצת משפטית במשרד האוצר, ועו"ד אליעד וינשל ממשרד המשפטים (להלן: צוות ליפשיץ-וינשל).³³

לאחר בחינת הניסיון שנצבר בישראל בתחום המכרזים וסקירה של ההתנהלות בתחום זה במדינות העולם, הציעו חברי צוות ליפשיץ-וינשל לנקוט מהלך של שינויים בדרכי התקשרות של המדינה, שיאפשרו לדבריהם שיקול דעת רחב יותר לעורך המכרז, ובלבד שהוא יקיים הליך תחרותי מתאים וראוי, שכלל יהיה פתוח לכלל הציבור.³⁴ נזכיר כי במועד זה פעלו במשרדי הממשלה ועדות מכרזים משרדיות בלבד ולא פעלו ועדות פטור משרדיות.

בדבר הפטור ממכרז נכתב בדוח: "על רקע הוספת הליכים תחרותיים נוספים ומתן מענה טוב יותר לצרכים המיוחדים של עורך המכרז, יש מקום לבחינה מחודשת של הוראות הפטור הקיימות. בהקשר זה יוער, כי במדינת ישראל קיימות הוראות פטור רבות, חלקן בתחומים שבהם אין הצדקה לפטור מהליך תחרותי. נתון זה עולה גם מהשוואת הדין בישראל להסדרים במדינות אחרות. לפיכך וכפי שיפורט להלן, מוצע שחלק מהוראות הפטור יבוטלו וחלקן יתוקנו ויסוגרו".³⁵

הצוות המליץ בדוח על העלאת סכום ההתקשרות שמחייב את ועדת המכרזים המשרדית לפנות לקבלת אישור של ועדת הפטור המרכזית – מ-700,000 ש"ח ל-1.2 מיליון ש"ח. לפי הדוח, ההצעה נובעת מרצון הצוות להעניק אחריות רבה יותר לוועדות המכרזים המשרדיות ולאפשר לוועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר להתמקד במקרים הבעייתיים ביותר. הצוות אף המליץ להרחיב את חובות הדיווח והשקיפות של ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר ואת כלי הבקרה והפיקוח של החשב הכללי במשרד האוצר ושל מינהל הרכש הממשלתי.³⁶

צוות ליפשיץ-וינשל הגיש את המלצותיו לממשלה בסוף אוקטובר 2004, אך הן לא נדונו. שנתיים לאחר מכן, בדצמבר 2006, בתגובה לסירובו של החשב הכללי במשרד האוצר לתת פטור ממכרז לחברה ממשלתית מסוימת,³⁷ הגיש שר הבינוי והשיכון דאז הצעת מחליטים ולפיה הסמכות לאשר פטור ממכרז לחברות ממשלתיות ורשויות מקומיות תעבור מהחשב הכללי במשרד האוצר למשרדי הממשלה. בעקבות הצעת מחליטים זו, החליטה הממשלה ב-31 בדצמבר 2006 כי הקבינט החברתי-כלכלי ידון בהמלצות צוות ליפשיץ-וינשל ועל בסיסן ייקבעו החלטות לתיקון דיני המכרזים. נוסף על כך, באותה החלטה הטילה הממשלה על צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד האוצר ירום אריאב לבחון את הצורך בהתאמות נוספות לדיני המכרזים בנוגע להתקשרויות של הממשלה עם חברות ממשלתיות ועם רשויות מקומיות (להלן: צוות אריאב).³⁸

ב-18 בפברואר 2007 אימץ הקבינט החברתי-כלכלי את המלצות צוות ליפשיץ-וינשל והורה לשר האוצר להביא לאישור הקבינט נוסח לתיקון תקנות חובת המכרזים לשם החלתן. עוד קבע הקבינט כי צוות אריאב, שעל הקמתו הוחלט בדצמבר 2006, יבחן בתוך שבועיים, בשיתוף עם משרדי הממשלה, הצעות

³³ הצעות לשינויים בדיני הרכש הממשלתי – טיוטת החלטת ועדת מנכ"לים לייעול מנגנוני הרכש הממשלתי (צוות ליפשיץ-וינשל); אין בידנו מידע על זהותם של שאר חברי הצוות.

³⁴ פרק ב' (9), הצעות לשינויים בדיני הרכש הממשלתי – טיוטת החלטת ועדת מנכ"לים לייעול מנגנוני הרכש הממשלתי (צוות ליפשיץ-וינשל); החלטת ממשלה מס' 1325 (חכ/43), ייעול הרכש הממשלתי – תיקונים בדיני מכרזים, 8 במרס 2007.

³⁵ פרק ד' (16), הצעות לשינויים בדיני הרכש הממשלתי – טיוטת החלטת ועדת מנכ"לים לייעול מנגנוני הרכש הממשלתי (צוות ליפשיץ-וינשל).

³⁶ הצעות לשינויים בדיני הרכש הממשלתי – טיוטת החלטת ועדת מנכ"לים לייעול מנגנוני הרכש הממשלתי (צוות ליפשיץ-וינשל).

³⁷ החשב הכללי ירון זליכה, מכתב למנכ"ל משרד האוצר ירום אריאב, 27 במרס 2007.

³⁸ סעיף ב', החלטת ממשלה מס' 972, ייעול הרכש הממשלתי – בחינת תיקונים בדיני מכרזים, 31 בדצמבר 2006; החלטת ממשלה מס' 1413, ייעול עבודת הממשלה – תיקון לחוק חובת המכרזים, 18 במרס 2007.



לשינויים ולתיקונים נוספים ויגיש המלצות שיובאו לדיון ואישור הקבינט.³⁹ ב-18 במרס 2007 הגיש צוות אריאב את המלצותיו לממשלה.

2.2. המלצות צוות אריאב⁴⁰

בהקדמה לדוח צוות אריאב נכתב כי "הצוות רואה כעקרון-על מנחה את הנורמה הכללית שנקבעה בחוק, ולפיה התקשרויות הממשלה תיעשינה על-פי מכרז פומבי... יחד עם זאת, הצוות אינו יכול להתעלם מתחושת השיתוק והתסכול של משרדי הממשלה כפי שהיא באה לידי ביטוי בעמדות המנהלים הכלליים שהיו חברים בצוות, משיחות עם מנהלים כלליים שלא היו חברים בו ומעמדות השרים כפי שהוצגו בישיבות הממשלה והקבינט החברתי-כלכלי בנושא שבנדון".⁴¹

לדברי חברי הצוות, הקושי בביצוע ההתקשרויות נובע מהמודל המרכזי והריכוזי הנהוג, שבגיניו שיקול הדעת למתן הפטור בחלק ניכר מהמקרים נתון באופן מלא לוועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר. על-פי הדוח, למודל הריכוזי הזה כמה חסרונות:

- 1) הוא יוצר עומס ביורוקרטי ו"צוואר בקבוק", הפוגעים בתפקוד של משרדי הממשלה;
- 2) הוא מקנה את הסמכות לגורמים שלא תמיד יש בידם הידע וההתמחות בנושאים המובאים בפניהם;
- 3) "ואולי הגרוע מכול, [הוא] יוצר הפרדה לא סבירה בין סמכות (הנתונה לוועדת הפטור המרכזית ולחשב הכללי) לבין אחריות (שבה נושאים משרדי הממשלה)".⁴²

חברי הצוות סברו כי את יעילותם של המשרדים בביצוע תפקידם כהלכה, באמצעות המשאבים העומדים לרשותם ותוך שמירה על שקיפות וטוהר המידות בהליך קבלת החלטות, אפשר להשיג באמצעות הרחבת הסמכויות של משרדי הממשלה בתחומי הרכש וצמצום מעורבות ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר ולשכת החשב הכללי.

להלן העקרונות שבבסיס המודל שהציע צוות אריאב:⁴³

- קיום התקשרויות על-פי מכרז פומבי גם במקרים שבהם התקנות מאפשרות להתקשר בפטור ממכרז;
- פישוט הליכים ומניעה, ככל האפשר, של "צוואר בקבוק";
- ביזור הסמכות בנוגע להחלטות על מתן פטור ממכרז;
- הגברת התחרות במשק;
- שקיפות פעילותה של הממשלה;
- ליווי הסמכות הניתנת באחריות נאותה ובדרישה ליצירת בקרה פנימית.

מחברי הדוח הסבירו כי "...ביזור מידתי של מוקדי קבלת החלטות, באמצעות ביזור הסמכויות, והתרחקות מהמודל הריכוזי הקיים, לא יפגע בעקרונות היעילות, טוהר המידות והגברת התחרות, אלא

³⁹ דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה, [לאור החלטת הממשלה על שינויים בחוק חובת המכרזים](#), 25 באפריל 2007. החלטה מס' חכ/43 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מ-18 בפברואר 2007, שצורפה לפרוטוקול החלטות ממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה מס' 1325, ייעול הרכש הממשלתי - תיקונים בדיני מכרזים, 8 במרס 2007.

⁴⁰ [דוח הצוות הבין-משרדי לעניין ייעול הרכש הממשלתי](#), 28 במרס 2007 (צוות אריאב).

⁴¹ [דוח הצוות הבין-משרדי לעניין ייעול הרכש הממשלתי](#), 28 במרס 2007 (צוות אריאב).

⁴² שם, פרק 2.

⁴³ שם.



להפך, ביזור הסמכויות יהווה כלי מרכזי וחשוב בפיזור הסיכונים ואף יצדיק חידוד והדגשה של עקרונות הבקרה, הפיקוח והאחריות (Accountability).⁴⁴

על-פי הצוות, ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר תמשיך ותשמש שומר סף עליון, ותעסוק במספר מצומצם של נושאים, מקרים שבהם סכומי ההתקשרות גבוהים או נושאי הבקשה מורכבים או ייחודיים. בדוח נכתב כי "לאחר דיון, הגיעו החברים בצוות לכלל נוסח... שהוסכם על דעת כל חברי הצוות למעט מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ונציג החשכ"ל, אשר על כן אינם חתומים על הדוח. לבקשתם של המתנגדים מצורפים עמדות המיעוט שהוגשו לצוות, אשר חלקן קיבלו ביטוי בדוח הסופי. חשוב להדגיש כי ההסכמה של הרוב הגדול של החברים בצוות לכלל ההמלצות המוגשות כמכלול אחד, וסטייה מהמלצות הדוח בנקודה זו או אחרת עשויה להפר את האיזון שהושג בין העמדות השונות".⁴⁵

2.3. המלצות צוות ליפשיץ-וינשל לעומת המלצות צוות אריאב

בטבלה שלהלן נציג את ההבדלים העיקריים בין המלצות צוות ליפשיץ-וינשל להמלצות צוות אריאב. באופן כללי, בעוד צוות ליפשיץ-וינשל הסתפק בהמלצה להרחיב את סמכותה של ועדת המכרזים המשרדית למתן פטור ממכרז, צוות אריאב סבר כי לא די בכך והמליץ להקים ועדות פטור משרדיות, כפי שיפורט להלן:

גורם ונושא		צוות ליפשיץ-וינשל	צוות אריאב
הוועדות	ועדת מכרזים משרדית ועדת פטור מרכזית	ועדת מכרזים משרדית ועדת פטור מרכזית	ועדת מכרזים משרדית ועדת פטור משרדית – פורום חדש שהוועדה המליצה להקים ועדת פטור מרכזית
ועדת המכרזים המשרדית	סמכות למתן פטור	עד 1.2 מיליון ש"ח	עד 43,000 ש"ח
	סמכות למתן פטור		תקנות פטור שחייבו את אישור ועדת הפטור המרכזית בסכום של עד 4 מיליון ש"ח יעברו לסמכות ועדות הפטור המשרדית; תקנות פטור שחייבו את אישור החשב הכללי בסכום של עד 2.5 מיליון ש"ח יעברו לסמכות ועדת הפטור. ⁴⁶
			בכל החלטה ייקבע נוסח הצהרה ולפיו כל אחד מחברי הוועדה מצהיר כי אין לו או לקרובו עניין אישי בהתקשרות נושא ההחלטה, וכי לא הייתה בעניין בקשה זו פנייה של השר או של סגן השר או מי מטעמם אל הוועדה בקשר עם ההתקשרות. הייתה פניה של שר או סגן שר – יצהירו גם הם על היעדר עניין אישי.
ועדת פטור מרכזית במשרד האוצר	הרכב הוועדה סמכות למתן פטור	אין התייחסות מעל 1.2 מיליון ש"ח. ⁴⁷	אין התייחסות מספר נושאים מצומצם – סכומי התקשרות גבוהים או עניינים מורכבים או ייחודיים.
	משך הטיפול בפנייה	החשב הכללי באוצר יקבע כמה פניות ואילו פניות יטופלו תוך 10 ימי עבודה.	מתן החלטה מנומקת בתוך 30 יום ממועד קבלת הפנייה. פנייה שלא טופלה במועד תוחזר לוועדת הפטור המשרדית בלי אפשרות ערעור עליה לוועדת הפטור המרכזית.
	פיקוח ובקרה	לחשב הכללי באוצר תהיה סמכות להגביל למשך שנה לכל היותר את ועדת המכרזים המשרדית, אם התגלה שאינה מתנהלת כראוי. ⁴⁸	בכל החלטה ייקבע נוסח הצהרה ולפיו כל אחד מחברי הוועדה מצהיר כי אין לו או לקרובו עניין אישי בהתקשרות נושא ההחלטה, וכי לא הייתה בעניין בקשה זו פניה של השר או של סגן השר או מי מטעמם אל הוועדה בקשר עם ההתקשרות. הייתה פניה של שר או סגן שר – יצהירו גם הם על היעדר עניין אישי.

⁴⁴ ש.ם.

⁴⁵ דוח הצוות הבין-משרדי לעניין ייעול הרכש הממשלתי, 28 במרס 2007. (צוות אריאב).

⁴⁶ למעט פטור המחייב את אישור החשב הכללי לפי תקנה 3(4) או לפי תקנה 3(14).

⁴⁷ סעיף 222, הצעות לשינויים בדיני הרכש הממשלתי – טיוטת החלטת ועדת המנכ"לים לייעול מנגנוני הרכש הממשלתי (צוות ליפשיץ-וינשל)

⁴⁸ ש.ם, סעיף 28, פרק ז' – הליכי בקרה ופיקוח.



	מינהל הרכש יתווה מדיניות אחידה ואת הדרכים ליישומה, יגבש הסדרים והנחיות וירכז הפקת לקחים בהתבסס על מידע ונתונים שייאספו ממכרזים במשרדי הממשלה. ⁴⁹ תיבחן אפשרות לתת סמכות התערבות לחשב הכללי במשרד האוצר לבטל מכרז שנמצאו בו פגמים. ⁵⁰		
--	--	--	--

חברי צוות אריאב עמדו בדוח על ההבדלים בין מסגרת עבודתם לבין מסגרת העבודה וההמלצות של צוות ליפשיץ-וינשל. לדבריהם, צוות ליפשיץ-וינשל פעל במסגרת הפרדיגמה הקיימת, שלפיה יש ביזור של הגורם הקובע את ההליך המכרזי – קרי, ועדות המכרזים המשרדיות, שהוקמו אחרי צוות ליפשיץ-וינשל – ולעומת זאת הגורם המאשר את הפטור ממכרז הוא ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר. צוות ליפשיץ-וינשל המליץ "להזיז" את הגבול בין ההחלטות שמקבלות ועדות המכרזים המשרדיות ובין ההחלטות שמחייבות אישור של ועדות הפטור המרכזית במשרד האוצר, על-ידי הגדלת סכומי ההתקשרות, מטעמים של יעילות ביורוקרטית. מנגד, צוות אריאב הציע לשנות מן היסוד את הפרדיגמה הזו, ולצד ועדות המכרזים המשרדיות המליץ לבזר גם את הסמכות והאחריות למתן פטור ממכרז ולהקים את ועדות הפטור המשרדיות.⁵¹

עם הגשת דוח אריאב, הורתה הממשלה לשר האוצר, באפריל 2007, לגבש תיקונים לתקנות חובת המכרזים בהתאם להמלצות הצוות.⁵² ביולי 2007 הוגשה לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת טיוטת תקנות חובת המכרזים (תיקון), התשס"ז–2007. על-פי דברי ההסבר לתקנות, הן "באות להגשים את הרפורמה בדיני המכרזים בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי ליעול הרכש הממשלתי, בראשות מנכ"ל משרד האוצר (ועדת אריאב) כפי שאושרו בידי הממשלה. תקנות אלו יביאו ליעול הרכש הממשלתי, לצד הגברת השקיפות של פעילות המשרדים בתחום הרכש".⁵³ בדברי ההסבר לטיטוט ההתקנות נכתב גם כי הן כוללות את המלצות צוות ליפשיץ-וינשל.⁵⁴ עוד נכתב כי "יישום הדוח [של ועדת אריאב] יביא לשיווי משקל חדש באופן שיגביר את היעילות בלא לפגוע בעקרונות המכרז וביכולת לפקח על יישומם הלכה למעשה. בנוסף, ביזור הסמכויות יהווה כלי מרכזי וחשוב בפיזור הסיכונים ואף ידגיש את עקרונות הבקרה, הפיקוח והאחריות של מקבלי ההחלטות".⁵⁵

אימוץ שני הדוחות על-ידי הממשלה והכללת המלצותיהם בטיטוט התקנות נדונו בכנסת בכמה הזדמנויות. יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דאז חה"כ זבולון אורלב, הגיב על החלטת הממשלה בעניין זה באומרו: "לכאורה יש פה מהלך תמוה; יושבת ועדה מקצועית, וינשל-ליפשיץ, מגישה המלצות, הן מאושרות, במקביל יושבת ועדת מנכ"לים בראשות אריאב, מגישה המלצות חודש אחרי זה ששונות במהותן, והממשלה מקבלת המלצה לאשר את ועדת אריאב, כלומר בתוך חודשיים הממשלה מאשרת שתי המלצות של

⁴⁹ שם, סעיף 29.

⁵⁰ שם, סעיף 30, פרק ז' – הליכי בקרה ופיקוח.

⁵¹ דוח הצוות הבין-משרדי לעניין ייעול הרכש הממשלתי, 28 במרס 2007 (צוות אריאב).

⁵² החלטת ממשלה מס' 1576, אימוץ דוח הצוות הבין-משרדי בנושא ייעול הרכש הממשלתי – המשך דיון, 15 באפריל 2007.

⁵³ שר האוצר רוני בראון, מכתב ליו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת זבולון אורלב, 25 ביולי 2007, בארכיון הכנסת.

⁵⁴ שם.

⁵⁵ דברי ההסבר לתקנות חובת המכרזים (תיקון), התשס"ז–2007, בארכיון הכנסת.



שתי ועדות, וההמלצות האלה, אם אינן סותרות, הן לפחות שונות. הממשלה מחליטה לאמץ את אריאב וגם את ועדת וינשל-ליפשיץ בכל מה שלא נגעה ועדת אריאב. איפה שיש סתירה היא העדיפה את ועדת אריאב".⁵⁶

מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז רענן דינור הסביר כי לא הייתה חפיפה בנושאים שבהם עסקו שני הצוותים; לדבריו הצוותים משלימים זה את זה, ולכן הקבינט אישר את ההמלצות של שניהם ונתן אישור ליישם.⁵⁷ המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הסביר אף הוא בדיון כי דוח ליפשיץ-וינשל לא עסק בשינוי המבנה הבסיסי של זהות הגורם המוסמך לתת פטור, אלא רק בשינויים "פריפריאליים", כלומר בשכלול הליכי המכרז, בהגדלת הסכומים למתן פטור ובהאצלת סמכויות למשרדים לקבוע פטור ממכרז בסכומים גדולים יותר. לדבריו, המלצות ליפשיץ-וינשל שימרו את עיקרי המסגרת שהייתה קיימת עד אז,⁵⁸ והצוות לא עסק בזהות הגורם הנותן פטור ממכרז. בתגובה אמר החשב הכללי במשרד האוצר דאז ירון זליכה, שהיה חבר בשני הצוותים, כי צוות ליפשיץ-וינשל דן במיוחד בזהות הגורם המוסמך להעניק פטור ממכרז.⁵⁹ בדיון סביב אימוץ המלצות שני הצוותים נתגלעה גם מחלוקת בין חברי צוות אריאב, כפי שיוצג בפרק הבא.

2.4. דעות המיעוט בצוות אריאב

מנכ"ל משרד הבינוי דאז אריה בר והחשב הכללי במשרד האוצר דאז ירון זליכה, שהיו חברים בצוות אריאב, התנגדו להמלצות שגובשו, אך מסיבות מנוגדות. מנכ"ל משרד הבינוי סבר כי ההמלצות אינן מספיקות והציע להרחיב את סמכות ועדת הפטור המשרדית כך שתהיה רשאית להעניק פטורים להתקשרויות בשווי של עד 7 מיליון ש"ח. לדבריו, אין לתת לחברי הוועדה זכות ערעור לפני החשב הכללי, והוא המליץ על הקמת צוות לבחינת הנושא, בהרכב של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ושני מנכ"לים של משרדי ממשלה.⁶⁰

לעומתו, החשב הכללי דאז ירון זליכה, שעמד כאמור בראש ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר, סבר כי ההמלצות מרחיקות לכת ויישומן "ירוקן מתוכן את מנגנוני הפיקוח והבקרה של ועדת הפטור המרכזית הבלתי תלויה שבמשרד האוצר..."⁶¹ במכתב ליו"ר הצוות ירום אריאב כתב: "ניתן לומר בוודאות כי משרדי הממשלה עושים פעמים רבות שימוש בתקנות הפטור שלא לצורך וללא כל הצדקה... נחשפנו לשיטה של הגשה ואישור בקשות לפטור ממכרז כמעט באופן אוטומטי, בטענות שונות ומשונות. לאור המציאות העגומה שהתגלתה הנחיתי את ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר לאמץ מדיניות מחמירה ולאשר פטורים רק כאשר אכן אין כל אפשרות לבצע התקשרות בהליך תחרותי... צר לי כי במקום להעריך את העבודה הקשה של ועדת הפטור...בחרה טיוטת הדוח לתקוף את עבודתה המקצועית בטענה כי היא יוצרת עומס ביורוקרטי וצוואר בקבוק, הפוגעים קשה ביכולת התפקוד והביצוע של המשרדים".⁶²

⁵⁶ דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 79, לאור החלטת הממשלה על שינויים בחוק חובת המכרזים, דיון מעקב בנושאים: דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים (אוגוסט 2006) ובנק יהב לעובי מדינה, 25 באפריל 2007.

⁵⁷ רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, דיון בוועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 240, ההשלכות המשקיות של החלטת הממשלה בעניין פטור ממכרזים, 18 באפריל 2007.

⁵⁸ רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, דיון בוועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 240, ההשלכות המשקיות של החלטת הממשלה בעניין פטור ממכרזים, 18 באפריל 2007.

⁵⁹ דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 79, לאור החלטת הממשלה על שינויים בחוק חובת המכרזים, 25 באפריל 2007.

⁶⁰ מנכ"ל משרד הבינוי אריה בר, מכתב למנכ"ל משרד האוצר ירום אריאב, 27 במרס 2007.

⁶¹ דיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול מס' 514, תקנות חובת המכרזים תשס"ז-2007 (תיקון), 25 במרס 2008.

⁶² החשב הכללי ירון זליכה, מכתב למנכ"ל משרד האוצר ירום אריאב, 27 במרס 2007.



החשב הכללי זליכה סבר כי די בהמלצות צוות ליפשיץ-וינשל ויישומן להביא לירידה ניכרת בעומס הבקשות מוועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר, והוסיף כי כחשכ"ל הוא מוכן לקצר את משך ההמתנה להחלטות של ועדת הפטור. אשר להמלצה להקים ועדות פטור משרדיות אמר זליכה כי מדובר במנגנון בקרה פיקטיבי לחלוטין, משתי סיבות: ראשית, מנכ"ל המשרד, חשב המשרד והיועץ המשפטי חברים בוועדת המכרזים המשרדית ובוועדת הפטור המשרדית; שנית, "משרדי ממשלה מעדיפים לבצע התקשרות ללא מכרז מטעמים של נוחות ועצלנות, למרות שאין קושי לבצע מכרז".⁶³ להלן נציג בקצרה את עיקרי המלצות הרוב בצוות אריאב לעומת עמדת המיעוט של חבר הוועדה החשב הכללי דאז ירון זליכה:

נושא		צוות אריאב – דעת הרוב	החשב הכללי ירון זליכה – דעת המיעוט
ועדת המכרזים המשרדית	סמכות למתן פטור	התקשרויות בסכום של עד 43,000 ש"ח	צוינה התנגדות להעלאת הסכום המרבי מ-43,000 ש"ח ל-65,000 ש"ח. יש לעודד את המשרדים לבצע מכרזים ככל האפשר. התקשרויות בסכומים נמוכים יש לבצע במכרז סגור.
ועדת הפטור המשרדית	הרכב ועדה	באופן אישי מנכ"ל, יועמ"ש וחשב המשרד	באופן אישי מנכ"ל, יועמ"ש וחשב המשרד
	קבלת החלטה	ברוב קולות	ברוב קולות
ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר	סמכות למתן פטור	תקנות פטור שעד אז חייבו את אישור ועדת הפטור המרכזית והן בסכום של עד 4 מיליון ש"ח יועברו לסמכות ועדת הפטור המשרדית; תקנות פטור שעד אז חייבו את אישור החשב הכללי והן בסכום של עד 2.5 מיליון ש"ח יועברו לסמכות ועדת הפטור המשרדית. ⁶⁴	מתן פטור להתקשרות מ-43,000 ש"ח ועד 1.2 מיליון ש"ח, במקרים אלו: <ul style="list-style-type: none"> כל הסעיפים הם באישור ועדת הפטור ההתקשרות דחופה – דחיפות של 96 שעות ההתקשרות היא עם חברה ממשלתית ההתקשרות היא עם תאגיד לפי חוק ההתקשרות היא לרכישת דפוס
	ערעור	על החלטות בסכום של מעל 1.2 מיליון ש"ח אפשר יהיה לערער לוועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר.	לכל חבר בוועדה תהיה זכות ערעור לחשב הכללי באוצר או לוועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר. ערער אחד מחברי הוועדה, ההחלטה תועבר לוועדת הפטור המרכזית.
ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר	פומביות	ינוהל פרוטוקול של ישיבות, ועיקריו יפורסמו באתר האינטרנט של המשרד, חמישה ימים לכל היותר ממועד ההחלטה.	ינוהל פרוטוקול של ישיבות, ועיקריו יפורסמו באתר האינטרנט של המשרד, חמישה ימים לכל היותר ממועד ההחלטה.
	סמכות	מספר נושאים מצומצם – סכומי התקשרות גבוהים או עניינים מורכבים או ייחודיים.	מתן פטור להתקשרות בסכומים שמעל 1.2 מיליון ש"ח לאחר קבלת המלצה של ועדת הפטור המשרדית.
	משך טיפול	תוך 30 יום מהגשת הבקשה.	תוך 30 ימי עבודה מהגשת הפנייה.
	בקרה ופיקוח	אין התייחסות	החשב הכללי באוצר יקבע מסכה של בקשות לקבלת פטור מוועדת הפטור המרכזית, והן יטופלו בתוך 10 ימי עבודה.
		אין התייחסות	הרחבת סמכות הבקרה והפיקוח של החשב הכללי באוצר על ועדות המכרזים ועל ועדות הפטור המשרדיות, בין היתר באמצעות מינוי מבקרים להתקשרויות שאושרו בפטור. נציבות שירות המדינה תמנה חוקרים ותובעים ייעודיים לנושא זה, שיוסמכו לתבוע פיתורים או הרחקה של אלו שמעלו בתפקידם. היועץ המשפטי לממשלה יוסמך להטיל קנסות אישיים על נושאי משרה בגין הפרת חוק חובת המכרזים.

המחלוקת בין חברי צוות אריאב הגיעה גם לדיוני ועדות הכנסת. בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, בראשות ח"כ דאז משה כחלון, שכותרתו "ההשלכות המשקיות של החלטת הממשלה בעניין פטור ממכרזים" בנוכחות חברי צוות אריאב ומנכ"לי משרדי הממשלה השונים,⁶⁵ הסביר מנכ"ל משרד האוצר ירום אריאב כי ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר מתכנסת פעם בשבוע ודנה בכ-16,000 פניות בשנה. לדבריו, במציאות זו זמן ההמתנה להחלטתה נמשך לעתים עד חצי שנה, והדבר מקשה על טיפול יסודי בכל

⁶³ דיון בוועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 240, [ההשלכות המשקיות של החלטות הממשלה בעניין פטור ממכרזים](#), 18 באפריל 2007.

⁶⁴ למעט פטור המחייב את אישור החשב הכללי לפי תקנה 3(4) או לפי תקנה 3(14).

⁶⁵ דיון בוועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 240, [ההשלכות המשקיות של החלטת הממשלה בעניין פטור ממכרזים](#), 18 באפריל 2007.



בקשה ופנייה. לכן, לדבריו, בסופו של דבר הוועדה מאשרת 93%-99% מהבקשות. עוד הוסיף כי "ועדת

הפטור – אלה אנשים שעושים עבודתם נאמנה, אך שמנו אותם בתנאים בלתי אפשריים".⁶⁶

בתגובה אמר החשב הכללי דאז ירון זליכה כי מבדיקה שנערכה בלשכת חשב הכללי באוצר, שבמהלכה נבחנו כ-300,000 התקשרויות ללא מכרז שנערכו במשך יותר משלוש שנים, עולה כי יש ספקים שהתקשרו עם המדינה שנים רבות, לעתים בלי מכרז, ולא נערך עמם חוזה התקשרות חדש. לפיכך, הוא הנחה את ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר ואת החשבים במשרדי הממשלה "לאמץ מדיניות מחמירה ולאשר פטורים ממכרז רק כאשר אכן אין אפשרות לבצע התקשרות בתהליך תחרותי". כתוצאה מכך, "מאות התקשרויות שבעבר ניסו להוכיח באותות ובמופתים שלא ניתן לבצע בהן מכרז, מבוצעות כיום בהליך תחרותי פומבי".⁶⁷ עוד טען זליכה, כי מכיוון שוועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר מטפלת בפניות לקבלת פטור מכל המשרדים, יש באפשרותה לקבוע מדיניות פטור אחידה לכל המשרדים ולמנוע מתן פטור ממכרז בתחום מסוים במשרד אחד וקיום מכרז רגיל באותו תחום במשרד אחר. בהקשר זה נציין כי חה"כ דאז רונית תירוש טענה שלא נכון לקבוע מדיניות אחידה לכל המשרדים והציעה להרחיב בקרב המשרדים את הסמכות ליתן פטור באופן דיפרנציאלי, בשל ההבדלים הרבים ביניהם לעניין היקף התקציב.⁶⁸

החשב הכללי דאז זליכה אף טען כי "לאור מהלך הבזק לשינוי תקנות חובת המכרזים, קשה שלא להשתחרר מהתחושה שמאחורי המהלך כולו עומדים אינטרסים שאינם ייעול הרכש הממשלתי... אני חושש כי השינויים בתקנות חובת המכרזים יפרצו את כל הסכרים ויגדילו באופן חד את היקף ההתקשרויות של משרדי הממשלה ללא מכרז".⁶⁹

כפי שהוזכר, בסופו של דבר בשנת 2009 תוקנו תקנות חובת המכרזים, ובהן כמה שינויים:

- מתן העדפה להתקשרות במכרז גם במקרים שבהם התקנות מאפשרות התקשרות בפטור ממכרז.
- קביעת מדרג בין סוגי התקשרויות שונים לפי הסדר הזה: (1) **מכרז פומבי רגיל**, שבו הפנייה לקבלת הצעות נעשית בהודעה לציבור ומתפרסמת באתר אינטרנט ובעיתונות היומית; (2) **מכרז פומבי מוגבל** – מכרז ממוכן מהיר או מכרז פומבי שמנוהל בו משא-ומתן עם מציעים במכרז; (3) **מכרז סגור**, שבו הפנייה לקבל הצעות מופנית לספקים מסוימים בלבד; (4) **פטור ממכרז**.
- עיגון מגוון של הליכים תחרותיים לרבות הליכים מקוונים בהתאם לשיקול הדעת של המשרדים אשר לבחירת סוג ההתקשרות המתאים.
- **הקמת ועדות פטור משרדיות והגדלת סכומי ההתקשרות בפטור ממכרז שבטיפול ועדות המכרזים המשרדיות, על מנת להוביל לביזור הסמכות למתן אישור לפטור ממכרז ובמקביל – לצמצום ההוראות למתן פטור והקשחת התנאים בהם.**
- הגברת הפיקוח, הבקרה והשקיפות בוועדות הפטור המשרדיות ובוועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר.

⁶⁶ ש.ם.

⁶⁷ ש.ם.

⁶⁸ ש.ם.

⁶⁹ ש.ם.



3. פרסום נתוני ועדות הפטור המשרדיות ונתוני ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר

ביקשנו להציג במסמך נתונים על החלטות ועדות הפטור המרכזית במשרד האוצר בשנים 2005-2015 ועל החלטות ועדות הפטור המשרדיות מאז הקמתן בשנת 2009 ועד לשנת 2015, אולם בשל הסיבות שיפורטו להלן לא ניתן להציג את הנתונים האמורים.

כבר בתום הדיונים על תיקון התקנות האמורות בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ביקש יו"ר הוועדה דאז חה"כ מנחם בן-ששון, לקבוע בתקנות חובת דיווח בכתב של משרד האוצר, אחת לחצי שנה, לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בנוגע ליישום התקנות. בתגובה אמר נציג מינהל הרכש הממשלתי "זה שאני צריך לאסוף נתונים, יש לזה עלות עצומה", והציע שייכתב בתקנות כי יימסר דיווח לפי דרישת הוועדה ולא תהיה חובת דיווח לוועדה בכל שנה. בתקנות שהתקבלו לבסוף אכן אין התייחסות לחובת דיווח לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.⁷⁰

עם זאת, על-פי התקנות, על ועדת הפטור המשרדית לדווח לחשב הכללי במשרד האוצר על החלטותיה לאשר התקשרות שלא בדרך של מכרז פומבי. דיווחים כאמור ייעשו בדרך ממוכנת לפי הוראת החשב הכללי במשרד האוצר.⁷¹ על-פי נוהל החשב הכללי במשרד האוצר, ועדת המכרזים המשרדית וכן ועדת הפטור המשרדית ידווחו לו על החלטותיהן בתוך חמישה ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה,⁷² ובדיווח ייכללו הנימוקים העיקריים להחלטה למתן הפטור, תקופת ההתקשרות ושווייה, פרטי הספק ומספר התקנה שמכוחה אושרה ההתקשרות.⁷³

עוד נקבע בתקנות, וכך גם מפורט בנוהל החשב הכללי משנת 2015, כי גוף ציבורי שהחליט לבצע התקשרות שלא באמצעות מכרז יפרסם את החלטתו המנומקת באתר האינטרנט של המשרד בתוך חמישה ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה,⁷⁴ אלא אם כן מצא לנכון שלא לעשות כן מטעמים של ביטחון המדינה, יחסי החוץ, מסחר בינ"ל ובטחון הציבור. נימוקי ההחלטה שלא לפרסם יירשמו בפרוטוקול וידווחו לחשב הכללי במשרד האוצר, בלי לפרסמם באתר האינטרנט של המשרד.⁷⁵

עוד נקבע בנוהל כי אחת לשנה, לכל הפחות, ועד לא יאוחר מתום חודש מרס בשנה העוקבת, יש לפרסם את רשימת התקנות התקציביות למימון כל אחת מההתקשרויות בפטור ממכרז שאושרו בשנה שחלפה על-ידי ועדת המכרזים המשרדית, על-ידי ועדת הפטור המשרדית ועל-ידי ועדת הפטור המרכזית (פרסום נתון זה הוא באחריות משרד האוצר).⁷⁶ הפרסום ייעשה במנו"ף (מערכת ניהול ופרסום), באתר

⁷⁰ ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, פרוטוקול מס' 685, [תקנות חובת המכרזים, התשס"ז-2007, אישור והצבעות](#), 1 בדצמבר 2008.

⁷¹ סעיף 13(ב), [תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993](#), (תוקן בתשס"ט-2009).

⁷² סעיף 4.3.2, דיווח ופרסום החלטות בפטור ממכרז, [הוראת חשכ"ל מס' 7.1.2: דיווחים ופרסומים](#), 1 ביוני 2015.

⁷³ סעיף 4.3.3, כללי דיווח ופרסום, [הוראת חשכ"ל מס' 7.1.2: דיווחים ופרסומים](#), 1 ביוני 2015.

⁷⁴ סעיף 1ג (א), [תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993](#), (פרסום והחלטות תוקן בתשס"ט-2009).

⁷⁵ סעיף 4.3.4, כללי דיווח ופרסום, [הוראת חשכ"ל מס' 7.1.2: דיווחים ופרסומים](#), 1 ביוני 2015.

⁷⁶ סעיף 4.6, פרסום ודיווח החלטות בפטור ממכרז – תקנות תקציביות ומספרי מנו"ף, [הוראת חשכ"ל מס' 7.1.2: דיווחים ופרסומים](#), 1 ביוני 2015.



האינטרנט של המשרד, ובאתר האינטרנט הממשלתי באמצעות דיווח שיפורסם וירוכז באמצעות מערכת דיווחי החשבים.⁷⁷

מעיון באתר מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר עולה כי במאגר הודעות הפטור⁷⁸ המפורסם בו אין מידע על החלטות בדבר פטור ממכרז שנתנו ועדות המכרזים המשרדיות וכן על החלטות שנתנו ועדות הפטור המשרדיות. כמו כן, המאגר אינו כולל קבצי נתונים, והמידע מוצג באופן המקשה מאוד על עיבודו ואינו מאפשר לקבל תמונת מצב מלאה אשר לכלל ההתקשרויות בכל שנה או לערוך השוואה על פני שנים. בשל כך, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לחשב הכללי ולמינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר בבקשה לקבל נתונים שונים ובהם מספר הבקשות לפטור ממכרז שהוגשו לוועדות הפטור המשרדיות וכן לוועדת הפטור המרכזית, ומספר האישורים שניתנו בכל אחת מהשנים 2005-2015 בפילוח לפי משרדי ממשלה (לא כולל יחידות סמך). עד למועד השלמת המסמך לא נמסרו לנו הנתונים, בטענה שהם כלולים במאגר הודעות הפטור שהוצג לעיל. נציין כי למיטב הבנתנו יש באפשרות גורמים אלו להפיק את המידע המבוקש בקובצי אקסל, אולם כאמור מידע זה לא הועבר אלינו.

כאמור, במאגר הודעות הפטור שבאתר האינטרנט של מינהל הרכש הממשלתי⁷⁹ אין מידע על החלטות בדבר פטור ממכרז שנתנו ועדות הפטור המשרדיות, אך יש נתונים על מספר ההתקשרויות בפטור ממכרז שאישרה ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר. נדגיש כי פילוח החלטות אלו לפי שנים, נעשה לפי תאריך תחילת ההתקשרות ולא לפי תאריך אישור הבקשה על-ידי ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר בכל שנה. מהנתונים במאגר עולה כי בשנת 2015 הוחל ב-103 התקשרויות של 18 משרדים⁸⁰ שאישרה ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר, והם בשווי של כ-4 מיליארד ש"ח. להלן התפלגות ההתקשרויות לפי משרדי ממשלה כפי שהן מופיעות במאגר. כאמור, אין מידע על מועד קבלת ההחלטה על מתן הפטור:⁸¹

משרד	מספר התקשרויות	שווי כספי (בש"ח כולל מע"מ)
ראש הממשלה (כולל נציבות שירות המדינה ולשכת נתיב)	5	197,255,841
חוץ	1	4,819,305
אוצר	33	467,753,672
חינוך	8	223,720,847
משפטים	6	21,707,000
כלכלה	4	90,267,000
תחבורה	1	77,500,000
ביטחון פנים (כולל משטרה ושירות בתי הסוהר)	9	47,698,709
עלייה	5	81,594,955

⁷⁷ ש.ם.

⁷⁸ אתר האינטרנט של מינהל הרכש הממשלתי, מאגר הודעות הפטור, כניסה אחרונה: 18 ביולי 2016.

⁷⁹ אתר האינטרנט של מינהל הרכש הממשלתי, מאגר הודעות הפטור, כניסה אחרונה: 18 ביולי 2016.

⁸⁰ נציין כי חיפוש במאגר מעלה 105 החלטות, אך יש שתי התקשרויות, אחת של משרד האוצר ואחת של מינהל המחקר החקלאי במשרד החקלאות, בהיקף כספי של אפס ש"ח ולכן מוצגות להלן 103 החלטות.

⁸¹ מינהל הרכש הממשלתי, החלטות הוועדה לפטור ממכרז, מכרזי מינהל הרכש, כניסה אחרונה: 18 ביולי 2016. מדובר ב-103 החלטות (כולל שלוש התקשרויות המשך) שמועד תחילת ההתקשרות שלהן הוא בין 1 בינואר 2015 ל-31 בדצמבר 2015, וכאמור לא ניתן לדעת את מועד קבלת ההחלטה של ועדת הפטור המרכזית בדבר מתן הפטור.



39,781,000	4	תשתיות
0	1	מדע וספורט
86,927,000	5	חקלאות
1,700,000	1	בינוי
106,681,372	2	רווחה
28,237,294	4	שירותי דת
193,760,715	2	ירושלים
4,900,000	2	הגנת הסביבה
132,075,803	8	בריאות
4,096,282,456	103	סה"כ

מנתונים אלה שפורסמו באתר האינטרנט של מינהל הרכש הממשלתי אי-אפשר ללמוד על כלל הפטורים ממכרז בשנה זו. ראשית, לא ברור עד כמה הנתונים המוצגים במאגר זה הם מלאים; שנית, כאמור אין במאגר מידע על החלטות ועדות הפטור המשרדיות.

כפי שכבר צוין, נוהל החשב הכללי מחייב פרסום שנתי של התקנות התקציביות למימון ההתקשרויות בפטור ממכרז שאושרו בכל שנה בוועדת המכרזים המשרדית, בוועדת הפטור המשרדית ובוועדת הפטור המרכזית. אולם בפברואר 2015 פרסמה יו"ר ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר גם נוהל בנושא "פניות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998,⁸² לקבלת תקנת תקציביות להתקשרויות פטורות ממכרז", וכך נכתב בן: ⁸³

"לאחרונה התקבלו פניות באגף החשב הכללי שעניינן בקשה לפרסום התקנה התקציבית למימון כל אחת מההתקשרויות הפטורות ממכרז שביצעו משרדי הממשלה, תוך פירוט מספר הבקשה במערכת המנו"ף, וזאת בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. היות וועדת הפטור המרכזית (להלן ועדת הפטור) לא מבצעת בקרה שוטפת על השימוש בתקנה התקציבית אל מול ההתקשרות שאושרה בהחלטתה, אלא דנה בהחלטות ברמה המהותית – מידע כאמור לא מצוי אצלה. מעבר לכך, ועדת הפטור לא מנהלת מעקב או בקרה על התקשרויות המאושרות בוועדת המכרזים המשרדית או בוועדת הפטור המשרדית, לפיכך מאליו יובן, כי מידע הנוגע לתקנה התקציבית שאליה התייחסה ועדת המכרזים המשרדית בהחלטתה או זו שנעשה בה שימוש למימוש ההתקשרות, אינו מצוי ברשותה.

היות והחשבת הכללית עומדת על קיום הנחיות הדין בנוגע לחוק חופש המידע, אבקשכם כדלקמן: על כל משרד ממשלתי לפרסם, למצער, אחת לשנה ועד לא יאוחר מתום חודש מרץ, את רשימת כל התקנות התקציביות למימון כל אחת מן ההתקשרויות הפטורות ממכרז שאישר המשרד במהלך התקופה שנקבעה, תוך קישור התקנה התקציבית למספר הבקשה במערכת מנו"ף.

⁸² [חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.](#)

⁸³ [אגף החשב הכללי, פניות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, לקבלת תקנה תקציביות להתקשרויות פטורות ממכרז, 2 בפברואר 2015.](#)



יש לבצע את הנ"ל ביחס לבקשות הפטור שהינן בסמכות המשרד, בסמכות ועדת הפטור המשרדית ואף ביחס לבקשות שאושרו בוועדת הפטור המרכזית ועל-ידי החשבת הכללית. כל המידע כאמור יונגש באתר של המשרד הממשלתי וכן יועבר לידי אגף החשב הכללי לפרסום באתר מינהל הרכש הממשלתי".

למעשה, בנוהל זה יו"ר ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר מבקשת את יישום הוראות נוהל החשב הכללי בנושא זה.

מעיון באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים עולה כי בשנת 2015, השנה המלאה היחידה המפורסמת בו, מוצגים נתונים של 17 משרדי ממשלה; דוחותיהם של משרד ראש הממשלה, משרד התיירות, משרד הכלכלה, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לעניינים אסטרטגיים ומשרד ההסברה אינם מפורסמים לציבור באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע. נציין כי הנוהל חל רק על משרדי ממשלה ויחידות סמך המנהלים רישום באמצעות מערכת מרכב"ה.⁸⁴ מנהל היחידה הממשלתית לחופש המידע, מר שלמה בילבסקי, אמר בדיון שנערך בוועדה המיוחדת של הכנסת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור ביוני 2016, כי הנוהל לא חל על משרד הרווחה והשירותים החברתיים וכן על משרד החוץ, הואיל ומערכת מרכב"ה נכנסה לשימוש במשרדים אלו רק השנה ומשרדים אלה קיבלו דחייה של שנה ביישום הנוהל.⁸⁵

מר בילבסקי אף מסר לוועדה כי חלק מהמשרדים מסרו מידע חלקי. לדבריו, אנשי היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים פנו לכל הממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה, לכל הגורמים שיש להם הרשאה להפיק דוחות ממערכת מרכב"ה ולמנכ"לים של משרדי הממשלה בבקשה לברר מדוע לא דיווחו על ההתקשרויות של המשרד.⁸⁶

מעיון בקובצי האקסל שבאתר היחידה הממשלתית לחופש המידע, עולה כי ההתקשרויות מסווגות לפי אופן הרכישה.⁸⁷ מיון ההתקשרויות אלה לפי "פטור ממכרז" העלה כי בשנת 2015, ב-17 משרדי ממשלה שמסרו מידע ליחידה הממשלתית לחופש המידע שבמשרד המשפטים נעשו **16,521 התקשרויות בפטור ממכרז, שהן כ-43% מכלל ההתקשרויות בשנה זו**. שווי ערך ההזמנה של כלל ההתקשרויות בשנת 2015 היה כ-19 מיליארד ש"ח, וכרבע מסכום זה (כ-4.7 מיליארד ש"ח) היה להתקשרויות בפטור ממכרז. להלן פירוט ההתקשרויות, לפי משרדי ממשלה:⁸⁸

⁸⁴ דברי שלמה בילבסקי, סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, בדיון הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, פרוטוקול מס' 47, [אי-סדרים בדיווח הרכש הממשלתי ואי עמידה בנובל פרסום התקשרויות](#), 16 ביוני 2016.

⁸⁵ דברי שלמה בילבסקי, שם.

⁸⁶ דברי שלמה בילבסקי, שם.

⁸⁷ אופן הרכישה מסווג לפי התקשרות עם גופים ממשלתיים; לא בשימוש; מכרז מרכזי ממוכן; מכרז סגור ממוכן מהיר; פטור ממכרז; תקנה 14ב – מכרז מרכזי; תקנה 1ב – מכרז פומבי רגיל; תקנה 5(ג)2 – התקשרות עם מומחה – בדיקת מספר הצעות; תשלום פסקי-דין ובוררויות; תשלומי חשמל/מים/ארנונה/כבישי אגרה.

⁸⁸ [אתר היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים](#), כניסה אחרונה: 4 באוגוסט 2016.



שיעור ערך ההזמנות בהתקשרויות בפטור ממכרז בערך ההזמנות של כלל ההתקשרויות	שיעורן של ההתקשרויות בפטור ממכרז בכלל ההתקשרויות	ערך ההזמנה של כלל ההתקשרויות (בש"ח כולל מע"מ)	מספר התקשרויות	משרד
14%	29%	5,880,054,083	3,013	בינוי
78%	37%	3,359,245,462	6,623	חינוך
2%	40%	2,834,625,816	1,563	תחבורה
13%	37%	1,624,665,634	3,541	כלכלה
10%	67%	1,437,515,639	3,125	בריאות
7%	46%	948,395,397	1,426	אוצר (כולל מטה חשכ"ל)
34%	76%	642,920,927	5,196	ביטחון פנים
25%	31%	581,933,629	6,868	משפטים
6%	52%	492,162,364	767	הגנת הסביבה
16%	4%	360,547,284	1,186	עלייה וקליטה
24%	7%	322,098,700	2,138	תיירות
10%	71%	276,209,521	913	תרבות וספורט
25%	77%	217,781,345	439	שירותי דת
33%	38%	169,154,879	486	מדע
83%	84%	130,675,699	435	לשויון חברתי
33%	15%	16,727,153	55	תפוצות
17%	57%	14,144,420	442	התקשורת

אפשר לראות שיש הבדלים ניכרים בין המשרדים במספר ההתקשרויות הכולל ובשווי ההתקשרויות; להבדלים אלו סיבות שונות, ובהן גודל המשרד, מאפייניו ותחומי פעילותו וכדומה.

יש הבדלים ניכרים גם בשיעור ההתקשרויות בפטור ממכרז בכלל ההתקשרויות – מ-4% מההתקשרויות בשנת 2015 במשרד העלייה והקליטה עד 84% מההתקשרויות במשרד לשוויון חברתי. כמו כן, יש להבחין בפערים בין מספר ההתקשרויות לסכומן הכולל: לדוגמה, בעוד במשרד לשוויון חברתי 84% מההתקשרויות הן בפטור ממכרז וערכן הוא 84% מערך כלל ההתקשרויות שביצע המשרד, במשרד לשירותי דת 77% מההתקשרויות הן בפטור ממכרז אך ערכן הוא רק 25% מערך כלל התקשרויות המשרד באותה שנה, ובמשרד החינוך 37% מההתקשרויות הן בפטור ממכרז אך ערכן הוא 78% מערכן של כלל ההתקשרויות של המשרד. כמו כן, חשוב לבחון כמה מההתקשרויות בפטור ממכרז הן בסכום של עד 50,000 ש"ח. מידע זה מוצג להלן:⁸⁹

⁸⁹ אתר היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, כניסה אחרונה: 4 באוגוסט 2016.

בטבלה מוצגות ההתקשרויות בפטור ממכרז שסיבת הפטור שלהן היא תקנה 13(1) – התקשרות ששווייה אינו עולה על 50,000 ש"ח.



שיעור ערך הזמנות של התקשרויות של עד 50,000 ש"ח בערך הזמנות של כל התקשרויות בפטור ממכרז	שיעור ההתקשרויות של עד 50,000 ש"ח בכלל ההתקשרויות בפטור ממכרז	ערך הזמנה של ההתקשרויות במסגרת פטור ממכרז (בשקלים)	מספר התקשרויות במסגרת פטור ממכרז	משרד
0.42%	50%	834,895,241	864	בינוי
0.28%	78%	2,622,859,785	2,452	חינוך
14%	91%	52,540,329	618	תחבורה
3%	65%	212,574,370	1,305	כלכלה
9%	82%	148,843,763	2,103	בריאות
6%	74%	66,291,821	651	אוצר (כולל מטה חשכ"ל)
20%	89%	215,531,468	3,941	ביטחון פנים
6%	73%	142,633,858	2,151	משפטים
2%	21%	31,546,573	402	הגנת הסביבה
0.09%	8%	58,125,905	48	עלייה וקליטה
1%	79%	75,869,891	153	תיירות
12%	82%	28,446,415	650	תרבות וספורט
5%	73%	53,540,690	340	שירותי דת
4%	69%	55,354,036	185	מדע
45%	52%	108,269,290	366	שוויון חברתי
7%	97%	5,461,701	39	תפוצות
79%	99%	2,449,313	25	תקשורת

ב-15 משרדים מתוך 17 שנתונייהם פורסמו, 50% ומעלה מההתקשרויות בפטור ממכרז הן התקשרויות בסכום של עד 50,000 ש"ח, וברוב המשרדים שיעורן אף גבוה הרבה יותר.

עם זאת, מהמידע המוצג לציבור על-ידי מינהל הרכש הממשלתי, וכן מהמידע המוצג באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע של משרד המשפטים, לא ניתן ללמוד על כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז בכל משרדי הממשלה ואף לא על שוויון הכספי של התקשרויות אלה.

