

נגישותם של עסקים קטנים לרכש הממשלתי בישראל

עומר בן-צור

עמית קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת – מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאחר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתובת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון מכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן העניינים

1	מבוא
2	הרכש הממשלתי בישראל- הצגת המצב החוקי וסקירה כמותית
2	המצב החוקי
2	סקירה כמותית
5	ההסברים האפשריים לריכוזיות הרכש הממשלתי המקומי
9	הרכש הממשלתי מנקודת מבטם של פקידי הממשלה ושל עסקים קטנים
9	פקידי הממשלה - עבודתה של מחלקת מכרזים מרכזיים באגף החשב הכללי, משרד האוצר
14	המכרזים הממשלתיים מנקודת מבטו של בעל עסק קטן העוסק בשילוט
17	המכרזים הציבוריים מנקודת מבטו של מכון לצילום מסמכים
17	השפעת המדיניות הנוכחית על המשק
19	השוואות בינלאומיות
19	ארה"ב
21	מדינות האיחוד האירופי
24	המלצות
28	נספח א'
31	הערות

נגישותם של עסקים קטנים לרכש הממשלתי בישראל

עומר בן-צור

אוגוסט 2004

מבוא

ממשלת ישראל היא הקניין הגדול ביותר במשק. רכישותיה, בניכוי הייבוא הביטחוני, הסתכמו בשנת 2002 ב-6.8 מיליארד דולר: סכום משמעותי, שלאופן הקצאתו יש השפעה רבה על תחרותיות המשק.¹

מעבוד נתוני הרכש הממשלתי האזרחי המקומי בשנת 2003 של מרבית חשבויות הממשלה, עולה כי עבור רוב העסקים בישראל, מכירת מוצרים או שירותים לממשלה אינה אפשרית. זאת, מכיוון שהרכש הנסקר הינו ריכוזי ביותר: 70% מסך הרכש בוצע דרך 2% מהספקים, 80% מסך הרכש בוצע דרך 3.3% מהספקים ו-90% מסך הרכש בוצע דרך 6.9% מהספקים.

למעשה, ריכוזיות הרכש גבוהה פי שניים מריכוזיות המשק: בשעה ש-92% מהפדיון במשק הופק ע"י כ-20% מהעוסקים, משרדי הממשלה ביצעו 92% מסך רכישותיהם מ-8.5% מהספקים שלהן.

ההשלכות העיקריות של מצב זה הן הנצחת הריכוזיות במשק, ואף הגברתה; כמו-כן, הדרישות הכבדות המופיעות במכרזים (לעיתים תכופות שלא לצורך) מונעות מעסקים קטנים רבים להתמודד על חוזים ממשלתיים, ובהכרח פוגעות בתוצאותיהם; באותו אופן, מיעוט ההתקשרויות עם עסקים קטנים אינו מאפשר להם להביא לידי ביטוי את יתרונותיהם היחסיים, כדוגמת חדשנות וגמישות, לטובת הממשלה ומשלם המסים.

פרקו הראשון של מחקר מדיניות זה סוקר את המצב החוקי בכפוף לו מבוצע הרכש הממשלתי, ומציג סקירה כמותית, המפרטת את היקף הרכש ובוחנת את ריכוזיותו.

הפרק השני של המחקר עומד על הסיבות האפשריות לריכוזיות הרכש הממשלתי האזרחי המקומי: המדיניות של משרדי הממשלה, שלרוב מעדיפים במכוון התקשרות עם עסקים גדולים ומבוססים על פני התקשרות עם עסקים קטנים ובינוניים, ורתיעתם של חלק מהעסקים מהתמודדות על חוזים ממשלתיים.

בפרקו השלישי של המחקר מוצג הרכש הממשלתי מנקודת מבטם של פקידי הממשלה ושל מנהלי שני עסקים קטנים. פרק זה ממחיש את השפעת המדיניות הממשלתית הנוכחית על תוצאות הרכש, על העסקים הקטנים ועל המשק בכללותו.

בפרקו הרביעי מוצגים הצעדים אותם נוקטות ארה"ב ומדינות האיחוד האירופי כדי להגביר את נגישותם של העסקים הקטנים לרכש הממשלתי והסיבות המרכזיות לנקיטתם.

בפרקו החמישי של המחקר מפורטים הצעדים בהם יש לנקוט כדי להביא לשיפור המצב הקיים - לרווחת הממשלה, העסקים הקטנים ומשלמי המסים.

הרכש הממשלתי בישראל - הצגת המצב החוקי וסקירה כמותית

המצב החוקי

הממשלה היא הקניין הגדול ביותר במשק של מוצרים ושירותים, והיא מבצעת את רכישותיה בכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנותיו. בנוסף, החשב הכללי במשרד האוצר מפרסם את התכ"ם (תקנון הכספים והמשק): קובץ הנחיות פנימיות, המרחיב על התקנות.

בחוק נקבעו שני חידושים חיוביים ביותר: הוא הטיל לראשונה על הממשלה ועל תאגידים ממשלתיים חובה חוקית לערוך מכרז פומבי לפני ביצוע התקשרויות חוזיות, והביא להסדרה גלויה של נושא המכרזים, שהיה עד לקבלת החוק בכנסת בבחינת "דין נסתר" לכלל הציבור. להגברת השקיפות של התקשרויות הממשלה לאור יישום החוק ישנה חשיבות רבה: היא מאפשרת פיקוח ציבורי יעיל על כספי הציבור, וכתוצאה מכך מקטינה את היכולת של פקידי הממשלה לסטות מן הדין, מגדילה את אמון הציבור בתקינות התקשרויותיה של הממשלה ואת נכונותו לעשות עסקים עמה.²

למרות האמור לעיל, לא ניתן להתעלם מכך שתקנות חובת המכרזים מפרטות שורה ארוכה של הוראות פטור מחובת מכרז, עד כי ניתן לסבור שהיוצא מן הכלל רחב מהכלל.³ כפי שנראה בהמשך המחקר, חלק ניכר מרכישות הממשלה אכן מבוצע בהתאם להוראות הפטור, שלא באמצעות מכרז פומבי.

סקירה כמותית

בשנת 2002, הסתכם הרכש של משרדי הממשלה ב-9.7 מיליארד דולר, שהיוו 9.3% מהתוצר המקומי הגולמי. מתוך סכום זה, 3.3 מיליארד דולר, כ-34%, היוו רכש ממשלתי אזרחי. 6.3 מיליארדי הדולרים הנתורים שימשו לרכש למטרות ביטחוניות, כאשר מתוכם 3.4 מיליארד דולר שימשו לרכש מהתעשייה המקומית, והיתרה ייבוא. בניכוי הייבוא הביטחוני, הסתכם הרכש הממשלתי בשנת 2002 ב-6.8 מיליארד דולר, שהיוו 6.5% מהתמ"ג; זאת, בהשוואה ל-6.1% מהתמ"ג בשנת 1995.⁴

הרכש של כלל הגופים הציבוריים - הכוללים את משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים ומלכ"רים ציבוריים - נאמד בשנת 2002 ב-16.5 מיליארד דולר, המהווים 16% מהתמ"ג. בניכוי הייבוא הביטחוני, הסתכם הרכש הציבורי בשנת 2002 ב-13.2% מהתמ"ג. יצוין, כי נתונים אלו אינם כוללים את הרכש של החברות הממשלתיות.⁵

טבלה מספר 1 מפרטת את היקף הרכש הממשלתי האזרחי והביטחוני בשנים 1995-2002, ע"פ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

טבלה מספר 1

היקף הרכש הממשלתי בשנים 1995-2002, במיליוני דולרים וכשיעור מהתמ"ג

שנה	תמ"ג (מיליוני \$)	רכש מממשלתי אזרחי (מיליוני \$)	רכש מממשלתי אזרחי כשיעור מהתמ"ג	רכש מממשלתי ביטחוני (מיליוני \$)	רכש מממשלתי ביטחוני כשיעור מהתמ"ג	סה"כ רכש מממשלתי כשיעור מהתמ"ג
1995	90,099	2,855	3.2%	4,226	4.7%	7.9%
1996	99,366	3,334	3.4%	4,940	5.0%	8.3%
1997	103,222	3,190	3.1%	5,071	4.9%	8.0%
1998	103,443	3,307	3.2%	5,156	5.0%	8.2%
1999	103,764	3,191	3.1%	5,284	5.1%	8.2%
2000	114,817	3,439	3.0%	5,779	5.0%	8.0%
2001	112,716	3,642	3.2%	5,792	5.1%	8.4%
2002	103,689	3,332	3.2%	6,326	6.1%	9.3%

מקור: המקורות וכן הסבר לעיבוד הטבלה נמצאים בהערה מספר 4, בסוף עבודת המחקר.

מטבלה מספר 1 ניתן לראות כי הרכש הממשלתי האזרחי שמר בשנים הנסקרות על היקפו ביחס לתמ"ג, בשעה שחל גידול ניכר ברכש הביטחוני, בהיקף של 1.4% תוצר (מתוך זה, גידול בהיקף של 1% תוצר ברכש הביטחוני חל בשנת 2002 לבדה). הרכש הביטחוני מורכב מרכש ביטחוני מקומי, שגדל בשנים הנסקרות ב-0.35% תוצר, ומייבוא ביטחוני, שגדל ב-1.05% תוצר.

במונחים דולריים, גדל הרכש הממשלתי בין השנים 1995 ל-2002 ב-36.4%: הרכש האזרחי גדל ב-16.7% והרכש הביטחוני גדל ב-49.7%. הגידול ברכש הביטחוני מורכב מגידול ניכר של 85.3% בייבוא הביטחוני ומגידול של 28.9% ברכש הביטחוני המקומי. הנתונים מלמדים, אם כן, כי הממשלה אינה רק הקניין הגדול ביותר במשק, אלא גם קניין בעל ביקוש יציב למדי ביחס לתוצר.

לרכישות שמבצעת הממשלה השפעה רבה על המשק בכללותו ועל העסקים הפועלים בו. ככל שהממשלה רוכשת מוצרים או שירותים בסכומים גדולים יותר ממספר מצומצם של ספקים מבוססים, היא משפיעה לרעה על התחרות במשק, שכן היא מחזקת את החברות החזקות ממילא, ומקטינה את יכולת

התחרות של מתחרותיהן הפחות מבוססות, ולהיפך. כמו-כן, ככל שהמשק תחרותי יותר כך הצרכנים, ובכללן הממשלה, נהנים ממחירים נמוכים יותר וממגוון מוצרים ושירותים גדול ואיכותי יותר. לכן, בביצוע רכישותיה תיטיב הממשלה עם תבחן את השפעתן על בסיס ההיצע, דהיינו: על מבנה ענפי המשק והתחרות בהם.

מעבוד נתונים המתאייחים לרכש ממשלתי אזרחי מקומי בהיקף של כ-2 מיליארד דולר, שבוצע בשנת 2003 ע"י מרבית חשבויות הממשלה (ראה נספח א'), עולה כי רכש זה הינו ריכוזי ביותר: 70% מסך הרכש בוצע דרך 2% מהספקים, 80% מסך הרכש בוצע דרך 3.3% מהספקים ו-90% מסך הרכש בוצע דרך 6.9% מהספקים.⁶

המשרד לקליטת עלייה, למשל, ביצע בשנת 2003 רכישות בהיקף של 64.7 מיליון דולר מ-511 ספקים. 70% מסכום זה שולמו ל-2 ספקים בלבד, המהווים 0.4% מסך הספקים של המשרד; 80% מסכום זה שולמו ל-4 ספקים, המהווים 0.8% מסך הספקים של המשרד; ו-90% מהסכום שולמו ל-11 הספקים הגדולים ביותר של המשרד, המהווים 2.2% מסך הספקים. באותו אופן, 94.3% מסך הרכש של המשרד בוצע דרך 26 ספקים, המהווים 5% הספקים הגדולים של המשרד.

יצוין, כי קיימת שונות רבה בין ריכוזיות הרכש של המשרדים השונים. כך למשל, במשרדים כדוגמת משרד הפנים ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, שהרכש שלהם פחות ריכוזי ביחס למרבית משרדי הממשלה האחרים, 70% מהרכש בוצע דרך כ-10% מהספקים ו-90% מהרכש בוצע דרך כ-30% מהספקים. בממוצע הכללי, כאמור, 70% מסך הרכש בוצע דרך 2% מהספקים בלבד, ו-90% מסך הרכש בוצע דרך כ-7% מהספקים.

ההסברים האפשריים לריכוזיות הרכש הממשלתי המקומי

הסבר אחד לריכוזיות הרכש הממשלתי המקומי, הוא שהרכש ריכוזי מכיוון שהמשק ריכוזי. נבחן טענה זו בעזרת טבלה מספר 2, המציגה את ריכוזיות ענפי המשק בשנת 2002:

טבלה מספר 2

ריכוזיות ענפי המשק בשנת 2002

קבוצות גודל פדיון של העוסק										ענף כלכלי
עד מיליון ₪		1-5 מיליון ₪		5 מיליון ₪ ומעלה*		10 מיליון ₪ ומעלה*		20 מיליון ₪ ומעלה*		
שיעור העוסקים בקבוצת הגודל מסך העוסקים בענף	שיעור הפדיון בקבוצת הגודל מסך הפדיון בענף	שיעור העוסקים בקבוצת הגודל מסך העוסקים בענף	שיעור הפדיון בקבוצת הגודל מסך הפדיון בענף	שיעור העוסקים בקבוצת הגודל מסך העוסקים בענף	שיעור הפדיון בקבוצת הגודל מסך הפדיון בענף	שיעור העוסקים בקבוצת הגודל מסך העוסקים בענף	שיעור הפדיון בקבוצת הגודל מסך הפדיון בענף	שיעור העוסקים בקבוצת הגודל מסך העוסקים בענף	שיעור הפדיון בקבוצת הגודל מסך הפדיון בענף	
68.8	6.4	22.9	13.4	8.3	80.1	4.2	72.3	2.1	64.3	מסחר, תיקוני כלי רכב ותיקונים אחרים
72.8	16.0	22.4	30.7	4.8	53.3	1.9	40.0	0.8	30.3	שירותי אירוח ואוכל
89.8	7.2	7.3	7.1	2.9	85.8	1.7	82.0	0.9	77.5	תחבורה, אחסנה ותקשורת
82.6	10.4	13.4	12.5	3.9	77.1	2.3	71.8	1.0	64.2	ביטוח ומוסדות פיננסיים
85.8	14.4	10.9	16.8	3.3	68.9	1.7	61.0	0.8	52.4	שירותים עסקיים, נדל"ן ופעילויות השכרה
95.1	45.7	4.4	22.9	0.6	31.4	0.3	26.8	0.2	20.2	חינוך
93.4	41.5	5.5	18.6	1.1	39.8	0.5	32.0	0.3	24.3	שירותי בריאות
93.3	23.7	4.9	15.3	1.8	61.0	0.9	51.5	0.4	42.5	שירותים אישיים ואחרים
80.4	8.0	14.3	11.8	5.3	80.1	2.8	73.6	1.5	66.2	סה"כ – כל המשק

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עוסקים ופדיון בענפי המשק על פי מס ערך מוסף 2000-2002, לקט 19/2003 (ירושלים): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003, עמ' 56-59.

* הנתונים בעמודות אלה התקבלו כתוצאה מחיבור של מספר עמודות במקור.

מטבלה מספר 2 עולה כי 1.5% מהעוסקים הגדולים במשק, שהם בעלי פדיון שנתי הגבוה מ-20 מיליון ₪, אחראים לשני שלישי מסך הפדיון במשק; 2.8% מהעוסקים הגדולים במשק, שהם בעלי פדיון שנתי הגבוה מ-10 מיליון ₪, אחראים ל-73.6% מסך הפדיון במשק; ו-5.3% מהעוסקים הגדולים במשק, שהם בעלי פדיון שנתי הגבוה מ-5 מיליון ₪, אחראים ל-80.1% מסך הפדיון במשק.

עוד אנו למדים מהטבלה, כי קיימת שונות רבה בריכוזיות של הענפים השונים. כך, בענף שירותי האירוח והאוכל העוסקים הקטנים, להם פדיון שנתי הנמוך ממיליון ₪, מהווים 72.8% מכלל העוסקים בענף (בהשוואה ל-80.4% במוצע הכללי), והפדיון השנתי שלהם מסתכם ב-16% מסך הפדיון בענף (בהשוואה ל-8% במוצע הכללי). שונות רבה קיימת גם בריכוזיות של תתי-הענפים, המרכיבים את הענפים המופיעים בטבלה.

כעת, נשווה בין ריכוזיות הרכש לבין ריכוזיות המשק, אותה נמדוד באמצעות ריכוזיות הפדיון:

טבלה מספר 3

השוואה בין ריכוזיות הרכש הממשלתי המקומי לבין ריכוזיות הפדיון במשק

שיעור הפדיון/רכש	שיעור העוסקים מכלל העוסקים במשק ^א (נתוני 2002)	שיעור הספקים מכלל הספקים של הממשלה ^ב (נתוני 2003)
73.6%	2.8%	2.3%
80.1%	5.3%	3.3%
92.0%	19.6%	8.5%

מקור: א) טבלה מספר 2. ב) עיבוד לנתוני מערכת "בוחר", אגף החשב הכללי במשרד האוצר, 28-21 במרץ, 2004. החשבויות לגביהן התקבל מידע מפורטות בנספח א'.

מטבלה מספר 3 עולה כי ריכוזיות הרכש הממשלתי המקומי גבוהה מריכוזיות הפדיון במשק. כך, בשעה ש-92% מהפדיון במשק הופק ע"י כ-20% מהעוסקים, חשבויות הממשלה עבורן נבדקה ריכוזיות הרכש ביצעו 92% מסך רכישותיהן מ-8.5% מהספקים שלהן. לאור זאת, ניתן לקבוע כי ריכוזיות המשק בוודאי משפיעה על ריכוזיות הרכש הממשלתי, ולהיפך, אך אינה הגורם היחיד היוצר אותה.

הסבר שני לריכוזיות הרכש ניתן למצוא בתפיסה הרווחת במשרדי הממשלה לפיה "כגוף גדול יש לממשלה ברירת מחדל מסוימת, והיא שלא להסתמך על גופים קטנים ובינוניים. עליה להתקשר עם גופים גדולים שיכולים לספק צרכים גדולים".⁷ מעיון במסמכי מכרזים ממשלתיים רבים, וכן משיחות עם בעלי עסקים, עולה כי רצונה של הממשלה להתקשר עם גופים גדולים משתקף בעיקר ע"י דרישות סף מחמירות, התוחמות מלמטה את גודל הגוף שיכול להתמודד במכרז (כגון: מחזור שנתי מינימלי, מספר שנות ניסיון רלוונטי מינימלי, מספר עובדים, מספר סניפים וכו').⁸ בנוסף, ישנם מכרזים בהם אחד הקריטריונים לפיהם נקבעים הזוכים הוא איכות החברה, הנקבעת בהתאם לפרמטרים הקשורים לגודל החברה. כך למשל, ככל שלחברה מחזור יותר גדול, מספר רב יותר של עובדים, סניפים, כלי רכב וכו', היא נתפסת כאיכותית יותר, וסיכוייה לזכות במכרז גדלים.⁹ כמו-כן, ישנם חסמים נוספים, שיפורטו בהרחבה בהמשך, המקשים במיוחד על עסקים קטנים בבואם להתמודד על חוזים ממשלתיים. העיקריים שבחסמים אלו הם הדרישה לערבות בנקאית גבוהה וקשיים אובייקטיביים וסובייקטיביים בהשגת מידע על מכרזים ממשלתיים.

כפי שנראה בהמשך המחקר, הגישה לפיה על הממשלה להתקשר בעיקר עם גופים גדולים, והדרישות המחמירות במכרזים הממשלתיים הנובעות מגישה זו, לעתים אינן מוצדקות ואינן בהכרח משרתות את האינטרס הציבורי: הגדלת התחרות במכרזים הממשלתיים וקבלת התועלת המרבית לכספו של משלם המסים.

גם העובדה שחלק ניכר מרכישות הממשלה אינן מבוצעות באמצעות מכרז פומבי, בוודאי אינה מסייעת להגברת התחרות על החוזים הממשלתיים ולצמצום ריכוזיות הרכש. בשנת 2002, הרכש של

משרדי הממשלה, למעט משרד הביטחון ומינהל מקרקעי ישראל, בפטור ממכרז, הסתכם ב-1.65 מיליארד דולר.¹⁰ זאת, בשעה שהרכש הממשלתי האזרחי הסתכם בשנה זו, כאמור, ב-3.33 מיליארד דולר.

יצוין, כי התקשרויות בפטור ממכרז, בהיקף הנמוך מ-700,000 ₪, טעונות אישור של ועדות המכרזים במשרדי הממשלה. בשנת 2002, ועדות אלה אישרו 3,500 בקשות פטור בהיקף כולל של 275 מיליון דולר. התקשרויות בפטור ממכרז, בהיקף גבוה יותר, טעונות אישור של ועדת הפטור במשרד האוצר. בשנת 2002 אישרה ועדה זו 720 בקשות פטור, בהיקף כולל של 1.375 מיליארד דולר. סך-הכל, בשנת 2002 אושרו 4,220 בקשות פטור, בהיקף כולל של 1.65 מיליארד דולר.¹¹

הסבר נוסף לריכוזיות הרכש הוא שישנם בעלי עסקים רבים שאינם מעוניינים לעבוד עם הממשלה. עדות חזקה לכך היא שבמשרדי הממשלה מתלוננים על כך שקשה להם לקבל הצעות מחיר מספקים,¹² דבר הנדרש עבור רכישות בסכומים הנמוכים מ-43,000 ₪, עבורן אין צורך לנהל מכרז.¹³ מר יעקב דינוביץ, המכהן כראש תחום פיקוח משקי ונהלים באגף החשב הכללי במשרד האוצר, מסביר את הסיבה לכך:

בעל העסק משקיע זמן, נותן הצעה ומצפה לקבל את העבודה. אם ספק שהצעתו לא זכתה היה מקבל מכתב תודה המפרט עם מי המשרד החליט להתקשר ובאלו תנאים, וכן מדוע הצעתו לא זכתה, אז בפעם הבאה הוא היה עושה את המקסימום כדי לזכות ומפיק לקחים. אך במצב הנוכחי הספק אומר: עזבו אותי, אתם פונים אלי כי אתם צריכים את הנייר שלי כדי שיהיו לכם 3 הצעות מחיר.¹⁴

יצוין, כי בתקנון הכספים והמשק שמפרסם החשב הכללי, המחייב את כל משרדי הממשלה, קיים סעיף הדורש מאחראי הרכש במשרד להודיע בכתב לכל משתתף שהצעתו לא זכתה, על ההחלטה הסופית של האחראי, וכן לנמק בקצרה את הסיבות לאי-הזכייה.¹⁵ יתרה מזאת, במשרד האוצר מודעים לכך שבכל הקשור לרכש הממשלתי, קיימת בקרב בעלי עסקים רבים תחושה ש"הכל מאפיה", אם כי לדבריהם התחושה מוטעית מיסודה.¹⁶ גם מנהל המרכז לטיפול יזמות בירושלים, אורי שרף, נתקל לא אחת בתחושה זו:

מכיוון שמדינת ישראל קונה כמעט רק מעסקים גדולים, עסקים קטנים אפילו לא מסתכלים בפרסומים של המכרזים בעיתונים. הם משוכנעים שזה לא רלוונטי עבורם. אנחנו עשינו בעבר קורס כדי ללמד עסקים קטנים איך להתמודד במכרזים ממשלתיים. קראנו לו: "הקורס הזה תפור בשבילך". אנשים יוצאים מנקודת הנחה שכל המכרזים תפורים, וזה לא נכון.¹⁷

גורם נוסף המרתיע בעלי עסקים מעבודה עם רשויות השלטון הוא מוסר התשלומים הלקוי שלהן. לגופים הציבוריים, הכוללים את משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם, החברות הממשלתיות והרשויות המקומיות, ישנו מוניטין גרוע בכל הקשור לעמידה בתנאי התשלום עליהן התחייבו. מוניטין זה אינו מעודד בעלי עסקים להתקשר עמם בחוזים.

בדיקה מיוחדת של חברת BDI (ביזנס דאטה ישראל) מאוגוסט 2003, אמדה את סך החובות בפיגור של הגופים הציבוריים לספקים בכ-3 מיליארד ₪. בשנה שקדמה לבדיקה, פגעו החובות בפיגור ב-

4,000 עד 5,000 ספקים, והסבו להם נזק כספי ישיר המוערך בעשרות מיליוני ₪. להערכת החברה, מוסר התשלומים הירוד של גופים וחברות ציבוריים וממשלתיים, הפועלים מטעם מדינת ישראל וממומנים על-ידה, היה אחד הגורמים לסיכוני חברות במשק הישראלי בשנת 2002. כפי שמפרטת החברה:

בשנה האחרונה נרשמים בישראל פיגורים מהותיים בתשלומים ע"י גופים ציבוריים, דבר שמביא לפגיעה קשה בתזרים המזומנים של חברות ועסקים רבים בישראל, פוגע ביכולתם לקבל מימון בנקאי ובמקרים מסוימים אף מביא לפילת חברות וספקים. הפיגורים שנרשמים בקרב החברות והגופים בסקטור הציבורי... תורמים להתדרדרות המוצאת במוסר התשלומים בישראל.¹⁸

בסוף חודש אוגוסט 2003 התכנסו ראשי לשכת התאום של הארגונים הכלכליים, והחליטו לפעול להגשת תביעה נגד המדינה בגין אי תשלום חובות לספקיה. נשיא איגוד לשכות המסחר, אוריאל לין, התבטא בחריפות רבה נגד המדינה, באומרו כי "אפילו בעולם התחתון נהוגות נורמות עסקיות עם מוסר תשלומים גבוה יותר", וקרא למגזר העסקי לנתק לחלוטין את קשריו העסקיים עם הגופים הציבוריים, עד שיסולקו כל חובותיהם הנמצאים בפיגור.¹⁹

סקר שערכה התאחדות המלאכה והתעשייה בקרב עסקים יצרניים קטנים העלה, כי נכון לחודש נובמבר 2003, מוסר התשלומים של הגופים הממשלתיים היה גרוע בהרבה מזה של כלל המשק: בשעה שהפיגור הממוצע בתשלומי הלקוחות במשק עמד על 36 ימים, הפיגור הממוצע בתשלומי לקוחות שהם גופים ממשלתיים ומוסדות ציבור הגיע ל-127 ימים.²⁰

מצב זה העמיד אתגר משמעותי בפני החשב הכללי החדש במשרד האוצר, ד"ר ירון זליכה. מאז נכנס לתפקידו בחודש אוקטובר 2003, פעל זליכה, בהנחיית שר האוצר בנימין נתניהו, לצמצום חובותיהם של משרדי הממשלה לספקים. בהופעתו בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בינואר 2004, הודיע החשב הכללי כי משרדי הממשלה החזירו את חובותיהם לספקים, שהסתכמו, לדבריו, במיליארד וחצי ₪. החשב הכללי סייג את דבריו בקשר לחובותיהם של בתי החולים הממשלתיים, שהסתכמו בחודש אפריל 2004 בכ-260 מיליון ₪, ובקשר לתעשייה הצבאית, שבדומה לחברות ממשלתיות אחרות, מעמדה החוקי מול ספקיה זהה לזה של חברה פרטית. חובותיה של התעשייה הצבאית לאלפי ספקיה הסתכמו בחודש מאי 2004 ב-280 עד 290 מיליון ₪. חובות בתי החולים הממשלתיים לספקים נובעים מהחובות בפיגור של קופות החולים לבתי החולים הממשלתיים. נכון לאפריל 2004, הסתכמו חובות אלה בכ-650 מיליון ₪.²¹

ד"ר זליכה אף הגדיל לעשות, וביצע "טיפול שורש" במערכת היחסים שבין הממשלה לספקיה, במטרה ליצור מצב שבו שני הצדדים - הממשלה והספקים - יעמדו בכל התחייבויותיהם;²² אך למרות נחישותו הרבה והמבורכת של החשב הכללי, ייקח זמן עד שהמוניטין הרע שיצא לממשלה בתחום מוסר התשלומים יישכח, ויש לדבוק במדיניותו של החשב הנוכחי ככל הניתן.

הרכש הממשלתי מנקודת מבטם של פקידי הממשלה ושל עסקים קטנים

כעת, נבחן את המצב מנקודת מבטם של קובעי המדיניות ושל עסקים קטנים המבצעים עבודות עבור גופים ציבוריים או מעוניינים בכך. בפרט, נתמקד בבעיות אתן מתמודדים פקידי הממשלה בבואם לנסח את מסמכי המכרזים, ובשיקולים העומדים מאחורי הדרישות שהם מציבים בפני המתמודדים במכרזים, וכן בהשלכות המצב הקיים על העסקים הקטנים ועל משלם המסים.

פקידי הממשלה – עבודתה של מחלקת מכרזים מרכזיים באגף החשב הכללי, משרד האוצר :

מחלקת מכרזים מרכזיים באגף החשב הכללי במשרד האוצר מפרסמת מכרזים לרכישת מוצרים ושירותים הנצרכים באופן שוטף ע"י כלל משרדי הממשלה. זאת, על-מנת לנצל את היתרון לגודל ולפשט את הברוקרטיה, ע"י פרסום מכרז אחד שתוצאותיו ישרתו את כלל משרדי הממשלה. בכל מכרז נבחר יותר מספק אחד; המחלקה משתדלת לקבוע במסמכי המכרז את מספר הזוכים כך שיוזכו כמחצית מהמתמודדים. בממוצע ישנם 8-10 מתמודדים בכל מכרז, ומתוכם 4-6 זוכים.²³

למרבה הצער, הצלחתם של המכרזים המרכזיים מוגבלת. לדברי יו"ר ועדת המכרזים המרכזיים, "הבעיה במכרזים המרכזיים היא חוסר המידע של מפרסם המכרז. הוא לא יודע מי יקנה וכמה יקנה, ולכן לא יודע לאלו מוצרים כדאי לפרסם מכרז מרכזי, ובסופו של דבר מחליט לפי תחושת בטן".²⁴

לדבריו, חוסר המידע פוגע גם בתוצאות המכרזים, שכן בהיעדר מידע לא ניתן לציין במסמכי המכרזים את היקף הביקוש הצפוי, ועל בסיס המידע החסר הזה המתמודדים מתבקשים לגבש את הצעותיהם. בגלל חוסר הוודאות, המתמודדים לוקחים מקדם סיכון גבוה ומגישים הצעות גבוהות יחסית. לכן, מחירי הזכייה במכרזים המרכזיים הם מחירים מרביים; למרות שהמכרזים המרכזיים נועדו לחסוך בברוקרטיה, כאשר משרד ממשלתי מעוניין לרכוש מוצר או שירות שהופיע במכרז המרכזי, עליו לבצע הליך בירוקרטי נוסף: לפנות לספקים שזכו במכרז המרכזי ולבקש מהם הצעות מחיר, כדי לבחור בספק שהצעתו היא הטובה ביותר.²⁵

כך, למרות שהמכרז המרכזי היה אמור לנצל את היתרון לגודל הנובע מצרוף הרכש של כל משרדי הממשלה למכרז אחד, נוצר מצב שמשך שמבצע הזמנות בהיקף רחב מקבל מחירים טובים יותר ממשך שמבצע הזמנות בהיקף מצומצם.²⁶ הצלחתו של המכרז המרכזי, אם כן, מסתכמת בכך שהוא מספק למשרדי הממשלה רשימה קצרה של ספקים אליהם יש לפנות כאשר רוצים להזמין מוצר או שירות שבוצע עבורו מכרז מרכזי, וקובע מחירים מרביים להתקשרות.

המחלקה מנסה להתמודד עם בעיית היעדר המידע באמצעות פניה למשרדי הממשלה בבקשה שידווחו על רכישותיהם באמצעות מכרזים מרכזיים מסוימים, אך הצלחתה מוגבלת ביותר. זאת, מכיוון שהמידע אינו זמין גם במשרדי הממשלה, ואספקתו מצריכה השקעת משאבים מצידם. בנוסף, גם משאביה של המחלקה מוגבלים, מה שמאלץ אותה לפנות למשרדים באופן מדגמי בלבד.²⁷

המחלקה בוחנת גם את האפשרות לבקש את המידע מהספקים שזכו במכרזיה; אך כפי הנראה, גם ניסיון זה לא יפתור את הבעיה, שכן המכרזים המרכזיים, מזה שנים, דורשים מהספקים לדווח למחלקה על מכירותיהם למשרדים השונים, אך המחלקה אינה מסוגלת לאכוף דרישה זו, עקב מחסור במשאבים לעיבוד המידע שיימסר.²⁸

ישועתה של המחלקה בעניין זה תבוא, כפי הנראה, עם השלמת הטמעתה של מערכת "מרכב"ה" (מערכת רוחבית כוללת למשרדי הממשלה) בעוד מספר שנים. המערכת תהווה תשתית מחשוב ארגוני, כלל ממשלתי, שתיתן מענה לדרישות הרוחביות מחד גיסא (אינטגרציה רוחבית: מערכות כוח אדם, כספים, לוגיסטיקה ונכסים), ולדרישות משרדי הממשלה מאידך גיסא (אינטגרציה משרדית, מערכות ייעודיות), ומצופה כי יופקו מהטמעתה תועלות רבות לממשלה ולציבור. בין היתר, המערכת תחליף את המערכת הלוגיסטית הארכאית המשמשת כיום את משרדי הממשלה, שלצער הרב של מר דינוביץ אינה מאפשרת לנהל את המשק הממשלתי אפילו ברמה של משק בית.²⁹

בעיה רצינית נוספת, הניצבת בפני מחלקת מכרזים מרכזיים, היא שמבלי לדעת את היקף הביקוש הצפוי מצדם של משרדי הממשלה, עליה להגדיר את דרישות הסף להתמודדות במכרז. נשאלת השאלה: כיצד ניתן להחליט מהו המחזור השנתי או מספר העובדים המינימלי שיש לדרוש מהמתמודדים, מבלי לדעת את היקף הרכש שיבוצע באמצעות המכרז?

מר מנחם עציון, מהנדס מפרטים וביקורת איכות במחלקת מכרזים מרכזיים, עונה על שאלה זו בכנות רבה. לטענתו:

[זו] בעיה גדולה להחליט אם לדרוש [במכרז] מחזור של 2 מיליון או 10. אני יודע שיש לי 5 ספקים טובים ורוצה לעבוד אתם. אני פונה אליהם ומקבל מכל אחד מהם פרופיל חברה. אם אני רוצה את כל ה-5 חברות, אני קובע מחזור שכולן תעמודנה בו. זה לא בדיוק לתפור [מכרז], כי יש עוד חברות שתעמודנה בדרישות. אם ל-5 [החברות] יש מחזור מינימלי של 5 מיליון ש, נדרוש מחזור של 4 מיליון - כך שעוד כמה חברות יוכלו להתמודד.³⁰

גבי גילית וינר-נגב, סגנית מנהלת מחלקת מכרזים מרכזיים, מספקת הסבר נוסף לאופן שבו נקבעים תנאי הסף להתמודדות במכרזים המרכזיים. לדבריה, תנאי הסף הם כאלה שרק חברות מבוססות ובעלות גב כלכלי חזק תוכלנה להתמודד. כמו-כן, הצעותיהן של חברות שעברו את תנאי הסף משוקללות בדרך כלל על פי שני פרמטרים: איכות החברה (המהווה 20%-30% מהשקלול) ומחיר (המהווה 70%-80% מהשקלול). איכות החברה נקבעת לפי פרמטרים הקשורים לגודלה: גובה המחזור השנתי שלה, מספר העובדים שהיא מעסיקה, מספר כלי הרכב שבעלותה וכו'. לדברי גבי וינר-נגב, ככל שפרמטרים אלו גבוהים יותר החברה נתפסת כאיכותית יותר מכיוון שהיא יותר מבוססת; באופן חד משמעי, המחלקה מעוניינת שזכו במכרזים המרכזיים חברות שהסיכויים שתפשוטנה את הרגל או תתגלחנה על הגב של משרדי הממשלה נמוכים, גם אם הצעותיהן יקרות במקצת מההצעות של חברות פחות מבוססות.³¹

מחבר מחקר זה ביקש לבדוק באופן מדגמי כיצד מתנהל מכרז מרכזי, וניתן לו לעיין במסמכי מכרז לרכישת נייר למכונות צילום ולמדפסות שבוצע בשנת 1997 וכן במסמכי מכרז ההמשך שלו, שבוצע

בשנת 2001. כפי שהתברר, בשעה שהממשלה אינה יודעת מה היא רוצה לקנות ובאילו כמויות, היא ממהרת להכביד לשווא על המתמודדים במכרזיה. כך למשל, בשעה שהמציעים במכרז משנת 1997 התבקשו לתת הצעות ל-77 פריטי נייר בחבילות קטנות ול-67 פריטי נייר בגיליונות גדולים, ועדת המכרזים אישרה את תוצאות המכרז עבור 9 פריטי נייר בחבילות קטנות ו-2 פריטי נייר בחבילות גדולות בלבד. לאחר מכן, ועדת המכרזים הרחיבה את תוצאות המכרז ל-13 סוגי נייר בחבילות קטנות ו-2 סוגי נייר בחבילות גדולות, ובהתאם לכך משרדי הממשלה ביצעו את רכישותיהם. למרות זאת, במכרז משנת 2001, המציעים התבקשו לתת הצעות ל-39 פריטי נייר בחבילות קטנות ול-31 פריטי נייר בגיליונות גדולים.³²

דרישה זו, למתן הצעות לפריטים רבים שלא ירכשו, או שיירכשו בכמויות קטנות מאוד, אינה מהווה רק נטל בירוקרטי מיותר המוטל על המתמודדים; היא עלולה גם לצמצם את מספרם שלא לצורך. זאת, מכיוון שבסעיף 6.1 למכרז נכתב כי "הזוכה מתחייב להבטיח אצלו רמת מלאי לכל סוגי הנייר שישופקו, הנכללים במסגרת מכרז זה, לביצוע כל ההזמנות שיקבל בתקופת המכרז". מכאן, שחברה המסוגלת לספק "רק" 20 פריטי נייר מכל סוג, הכוללים את כל הפריטים השכיחים הנרכשים, לא תוכל להתמודד במכרז.

יתרה מכך, גם אופן גיבוש המפרט הטכני מעורר תהיות. במכרז שפורסם בשנת 1997 צוינו הפריטים המבוקשים, ונקבע כי "הנייר שישופק חייב להיות מתאים לכל הדרישות של התקנים הישראליים ומפרטי האספקה". לעומת זאת, במכרז ההמשך משנת 2001 נקבע כי "בהיעדר תקנים ישראליים למרבית הפריטים המבוקשים במכרז, הוחלט שנייר מתוצרת מפעלי נייר חדרה יהיה הבסיס למפרטים הטכניים של כל הפריטים במכרז זה".³³

מר עציון מספר, כי ההסכמים הבינלאומיים עליהם חתומה ישראל אינם מאפשרים להעדיף את תוצרת הארץ, והדרך היחידה לעשות זאת היא ע"י הצבת דרישות טכניות מתוחכמות. במכרז הנדון, למשל, פנה עציון, על פי דבריו, למפעלי נייר חדרה, יצרן הנייר היחיד בישראל, ואסף משם דוגמאות של פריטי הנייר המיוצרים על ידו. לאחר מכן, שלח את הדגימות למכון התקנים להכנת המפרטים הטכניים.³⁴ בסיכומו של דבר לא חסם עציון את היבואנים, שכן שניים מתוך ארבעת הזוכים באזור המרכז ואחד מתוך שני הזוכים באזור הדרום הם יבואנים. עם זאת, הצעתו של אחד היבואנים, שהייתה תחרותית מבחינת המחיר (אם כי לא הזולה ביותר) נפסלה עקב אי עמידה בדרישות המפרט הטכני. יבואן זה היה אחד הזוכים במכרז משנת 1997.³⁵

כפי שראינו, הדרישה לעמידה במפרט טכני היא לעיתים מיותרת, ובמכרז הנייר הישן המתמודדים אכן לא נדרשו לעמוד במפרט מסוג זה. למעשה, רכש על פי מפרט טכני הוא אמנם נוח מבחינתו של המזמין, שכן התחרות היא על פריטים זהים לחלוטין, אך יש בצדו גם כמה חסרונות: הוא מצמצם את כמות הספקים הפוטנציאליים ומבטל את כושר האלתור שלהם, ובכך מונע מהרוכש לקבל הצעות אחרות העשויות לתת את אותו פתרון ביצועי בעלות נמוכה יותר.³⁶

דרישה בעייתית נוספת במכרז הנייר היא הדרישה לערבות בנקאית גבוהה, מבלי שידוע היקף הביקוש הצפוי. המתמודדים במכרז משנת 1997 התבקשו לצרף להצעתם המחאה עצמית בסך 25,000 ₪, שתוחלף בערבות בנקאית בסך 50,000 ₪ באם יזכו במכרז. במכרז משנת 2001, שחילק את הארץ לשלושה

אזורים (צפון, מרכז ודרום), המתמודדים באזור המרכז התבקשו לצרף להצעתם ערבות בנקאית בסך 50,000 ₪, שתומר בערבות בסך 100,000 ₪ באם יזכו במכרז; המתמודדים באזורי הצפון והדרום התבקשו לצרף להצעתם ערבות בנקאית בסך 25,000 ₪, שתומר בערבות בסך 50,000 ₪ באם יזכו במכרז.³⁷ יוצא איפה, כי חברה שביקשה להתמודד על אספקת מוצרי הנייר בכל שלושת האזורים, נדרשה לצרף להצעתה ערבות בנקאית בהיקף של 100,000 ₪, שתומר בערבות בנקאית בהיקף של 200,000 ₪ באם תזכה בכל שלושת האזורים. גובה הערבות הנו פי 4 מאשר במכרז הקודם, שגם בו גובה הערבות נקבע באופן שרירותי. באופן תמוה, הממשלה דורשת ערבויות כה גבוהות כאשר לא ידוע לה מהו סך ההזמנות שתבצע במהלך השנה, וכאשר עצם הזכייה במכרז אינו מבטיח לזוכים שהממשלה אכן תקנה מהם, שכן עליהם לעבור הליך תחרותי נוסף.

מעיון במסמכי מכרזים ממשלתיים רבים עולה כי כפי הנראה, תהיות לגבי עצם הצורך בדרישה לערבות בנקאית בכל מכרז ממשלתי אינן קיימות במשרדי הממשלה. זאת, למעט במשרד הביטחון, שמניהל ההרכשה והייצור שלו אינו דורש ערבות בנקאית להתמודדות במכרזים ולאספקת התכולה המבוקשת. במידה ונדרשות ערבויות, הן כנגד מקדמות המשולמות לספקים.³⁸

חשוב להבין, כי מתן ערבות אינו דבר של מה בכך. כנגד כל שקל הניתן כערבות בנקאית, יש לשריון לטובת הבנק נכס שערכו לפחות שקל. באם החברה המתמודדת במכרז נזקקת לאשראי למימון פעילותה השוטפת, כל שקל שתקבל כערבות בנקאית בא על חשבון שקל שיכלה לקבל כהלוואה. מסיבות אלו, דרישה מחמירה לערבות בנקאית גבוהה היא גורם המרתיע חברות מהתמודדות במכרזים הממשלתיים, ובאופן בלתי נמנע מגדיל את עלויותיהם של המתמודדים והזוכים במכרזים. ניתן להניח כי הוא מגדיל בהתאמה גם את המחירים המוצעים לממשלה. לכן, כדאי להימנע מדרישה למתן ערבות בנקאית שלא לצורך.

אך הערבויות הגבוהות הנדרשות לשווא במכרזים רבים הן רק קצה הקרחון של הדרישות הבריורקרטיות הכבדות בהן המתמודדים נדרשים לעמוד, והמסננות לשווא ספקים פוטנציאליים ראויים, בניגוד לאינטרס הציבורי. כל המעיין במסמכי המכרז לרכישת נייר, וכן במכרזים רבים נוספים המפורסמים ע"י מגוון משרדי ממשלה, מגלה דרישות מכבידות רבות שמידת הצורך בהן אינה ברורה.

כך למשל, המתמודדים במכרז הנייר באזור המרכז נדרשו להציג אישור שמחזור העסקים שלהם בשנת 2000 עמד על 6 מיליון ₪ לפחות; להיות בעלי ניסיון מוכח בשלוש השנים האחרונות לפחות במגזר הציבורי/מוסדי בתחום אספקת נייר מהסוגים המבוקשים במסגרת המכרז; לצרף רשימה של 7 גופים ציבוריים/מוסדיים להם סיפקו את הנייר המבוקש במסגרת המכרז באופן שוטף בהיקף של 25,000 ₪ לפחות בשנה לכל לקוח, בכל אחת משלוש השנים שקדמו למכרז, תוך פירוט היקף המכירות השנתי לכל לקוח (על הרשימה להיות מאושרת ע"י רואה-חשבון); וכן להעסיק לפחות 15 עובדים, לדאוג למלאי מתאים ולשטחי אחסון נאותים לנייר ולהיות בעלי יכולת שינוע מוכחת. כל זאת, בתחום האזור המבוקש. זאת, למעט מציע אשר תחום עיסוקו העיקרי הינו אספקת נייר מהסוגים המבוקשים במכרז, הנדרש להעסיק 8 עובדים לפחות.³⁹

בנוסף, המתמודדים נדרשו להציג אישור או תעודה המעידה על עמידתם בדרישות התקן הבינלאומי לקיום מערכת איכות מאושרת על פי סדרת התקנים (ISO-9000) בהתאם לתחום פעילותם. זאת, למרות שנדרשו להמציא את מחויבות היצרן ו/או אישור מהיצרן על היותם סוכנים או משווקים מורשים; לספק דגימות נייר לצורך בדיקת עמידתן במפרט הטכני וכן לממן בדיקות מדגמיות (בעלות של 1,000 ₪) להשוואת הפריטים שיסופקו למפרט הטכני שנקבע במכרז, בכפוף לדרישת עורך המכרז.⁴⁰ מן הראוי לשאול: אם היצרן עומד מאחורי החברה המשווקת, ומוצריה עונים על דרישות הממשלה, מדוע גם החברה המשווקת צריכה לעמוד בתקן איכות, דבר המחייב הוצאה כספית נוספת?

אכן, מחובתה של הממשלה לוודא שהפריטים הדרושים לה יסופקו בדיוק בהתאם לדרישותיה. לשם כך, עליה להתקשר עם ספקים אמינים והגונים, תוך נקיטת כל האמצעים הדרושים להבטחת כספו של משלם המסים. למעשה, הדבר אינו כה מסובך, ואינו מצדיק הטלת אינסוף דרישות מתחכמות מהספקים הפוטנציאליים. כדי לבצע זאת, על הממשלה להגדיר מהם הפריטים המבוקשים לה, תוך ציון הכמויות הדרושות או הצפויות להירכש, ולעודד כל ספק המסוגל לספק אותם להתמודד במכרז. כך למשל, במכרז לאספקת מוצרים תעשייתיים, כדוגמת נייר, מספיק לדרוש מהמתמודדים להציג אישורים על התנהלות תקינה וחוקית של עסקיהם; לספק דגימות שיאפשרו לממשלה לוודא שהפריטים המוצעים הם לשביעות רצונה; וכן, במידה והגוף המתמודד אינו מייצר את המוצרים הדרושים במכרז, להציג אישור לכך שהוא משווק מורשה מטעם היצרן, דבר שאכן מסייע במניעת רמאויות ומעיד על רצינותו של הגוף מתמודד, שכן היצרן נותן בו את אמונו; במידה והגוף המתמודד מייצר את המוצרים הדרושים, יש לדרוש ממנו להתחייב על כך שהוא מסוגל לייצרם וניתן לדרוש ממנו להציג הוכחה לכך (כדוגמת הוכחה לכך שייצר לאחרונה מוצרים דומים או שברשותו הציוד והידע הדרוש לייצור המוצרים הנדרשים במכרז). כמובן, על הממשלה להמשיך לשמור לעצמה את הזכות לבטל התקשרות עם כל ספק שלא יעמוד בהתחייבויותיו.

כל דרישה נוספת היא מיותרת, שכן ספק שלא יספק את הפריטים בהתאם לשביעות רצונה של הממשלה לא יקבל תשלום, והממשלה תפסיק את התקשרותה עמו ותרכוש מהזוכים האחרים במכרז. מדובר בסנקציה משמעותית ביותר, שכן, כפי שצוין בתחילת המחקר, הממשלה היא הקניין הגדול ביותר במשק, והתקשרות עמה מהווה נכס חשוב לחברות רבות.

ביטול כל הדרישות המיותרות יאפשר ויעודד גופים רבים יותר להתמודד על המכרזים הממשלתיים ולזכות בהם, יפיג, ולו במעט, את התחושה לפיה "המכרזים תפורים", וכן יקטין את ריכוזיות הרכש. ניתן להניח, כי כתוצאה מכל אלו, תוצאות המכרזים תשתפרנה.

יודגש, כי ריבוי הדרישות מכביד במיוחד על עסקים קטנים, המסוגלים לספק את המוצרים או השירותים הנדרשים במכרזים רבים, אך לא אחת אינם מסוגלים לעמוד בדרישות הסף שלהם. נזכיר, כי העסקים הקטנים מהווים חלק מכריע מהגופים במשק, שכן 80.4% מהעוסקים במשק הם בעלי פדיון הנמוך ממיליון ₪, ו-94.7% מהעוסקים במשק הם בעלי פדיון הנמוך מ-5 מיליון ₪.⁴¹

כפי שנראה מיד, הקלת "נטל הבירוקרטיה" הייתה מאפשרת לעוסקים אלו להתמודד במכרזים ממשלתיים ואף לזכות בחלקם, לבסס את עצמם ולהתחרות בהצלחה רבה יותר עם מתחריהם הגדולים. מכך היו מרוויחים הממשלה, בעלי העסקים הקטנים ומשלמי המסים. כעת, נציג את ניסיונם של מנהליהם של שני עסקים קטנים, המוטרדים מהאופן בו מתנהלים המכרזים הממשלתיים.

המכרזים הממשלתיים מנקודת מבטו של בעל עסק קטן העוסק בשילוט:

ליאור משיח הקים בשנת 1998 עסק בשם "פיקס אומנויות", הפועל בענף השילוט. הוא טוען כי המכרזים הממשלתיים לשילוט אינם מביאים בחשבון את מבנה הענף, ואומר כי מספר פעמים שימש כקבלן משנה של עסקים שזכו במכרזים ממשלתיים, וייצר עבורם את כל פריטי השילוט שנדרשו במכרז, מה שמייתר את ההתקשרות של הממשלה עמם. התקנת השלטים, כמובן, בוצעה ע"י הזוכים במכרז.⁴²

מר משיח סוקר בקצרה את מבנה הענף. לדבריו, יש שלוש רמות של עסקים בתחום השילוט: (1) עסק המבצע שילוט מדבקות, שילוט לרכבים ושלטי פח. בשביל לפתוח עסק כזה לא צריך ידע מיוחד, צריך להשקיע \$2,000 עד \$3,000 במכונה פשוטה ותוכנה מתאימה. (2) עסק המציע שילוט יותר מעוצב באמצעות בניית, חיתוך וחריטת אותיות ע"י מכונת CNC. כדי להקים עסק ברמה זו, נדרשת השקעה ראשונית של \$50,000 עד \$180,000. (3) עסק המייצר שלטים המבוססים על טכנולוגיה של דפוס דיגיטאלי, כדוגמת שלטי חוצות. הקמת עסק כזה דורשת השקעה ראשונית מינימלית של 200 אלף דולר. "פיקס אומנויות", שבבעלותו של משיח, נמצאת ברמה השנייה והמחזור השנתי שלה עובר במקצת את רף ה-500,000 ₪.⁴³

לדברי מר משיח, הבעיה העיקרית במכרזים הממשלתיים בתחום השילוט היא שבשעה שרובה המוחלט של עבודת השילוט הנדרשת ברוב המכרזים הממשלתיים אינה עבודת דפוס דיגיטאלית, הדרישות הכבדות במכרזים הממשלתיים הן כאלה המאפשרות כמעט רק לעסקים הגדולים, שרובם מבוססים על טכנולוגיית הדפוס הדיגיטאלי, להתמודד בהם. לחברות הזוכות, במקרים רבים, משתלם יותר לשכור את שירותיהם של עסקים קטנים יותר הפועלים בענף השילוט ומתמחים בייצור פרטי שילוט מהסוג הנדרש במכרז, תוך שהן גורפות "דמי תיווך" שמנים מהממשלה, על חשבון משלם המסים. וכך, עסק שלפי תנאי המכרז אינו "כשיר" לביצוע העבודה, מייצר את כל תכולת המכרז כקבלן משנה.

תמונה מספר 1 מהווה עדות למקרה שכזה: מר משיח מספר כי עסק בשם "תמונה ושלט" נבחר לבצע עבודת שילוט עבור הביטוח הלאומי, במחיר של 6,000 ₪. הוא פנה למשיח, שייצר את פריטי השילוט, המופיעים בתמונה מספר 1, תמורת 1,000 ₪.

תמונה מספר 1

פריטי שילוט שיוצרו ע"י "פיקס אומנויות" עבור "תמונה ושלט",
שסיפקה אותם למוסד לביטוח לאומי



מקור: <http://www.fix4u.co.il/>, גישה לאתר ב-7 ביוני 2004.

משיח מעריך את עלות התקנת פריטי השילוט, שבוצעה ע"י תמונה ושלט, ב-3,000 ₪ לכל היותר, מה שלדבריו מותיר ל"תמונה ושלט" רווח בהיקף של לפחות 2,000 ₪, המהווים לכל הפחות 50% מעלות העבודה. לטענתו, הוא היה מסוגל לבצע את העבודה כולה ב-4,000 ₪, אך אינו נוהג להתמודד במכרזים ממשלתיים בגלל הדרישות הבירוקרטיות הכבדות המופיעות בהם. לדבריו, "לא שואלים אם העסק מסוגל לייצר או לא, האם יעמוד בזמנים או לא. הדרישות מדברות על נקודות פתיחה שאינן בהכרח רלוונטיות, כדוגמת מחזור מכירות ומספר עובדים. עסק קטן - מעצם הגדרתו - לא יעמוד בדרישות אלה, גם כאשר הוא מסוגל לבצע את העבודה".⁴⁴

מ"תמונה ושלט" אישרו כי אכן ביצעו כמה עבודות שילוט של אותיות חתוכות המרכיבות את השם "המוסד לביטוח לאומי" וספקו אותן לכמה אתרים של המוסד לביטוח לאומי. עוד נמסר, כי מחירי העבודות נעו מ-8,000 ₪ ל-13,000 ₪.⁴⁵ מכאן, שמשלם המסים מימן במקרה זה, לכאורה, עבודת שילוט בעלות הגבוהה פי שניים או שלוש ממחירה האפשרי.

מחבר מחקר זה הציג בפני מר משיח מכרז ל"ייצור, אספקה, התקנה ואחזקה של שלטים, תמרורים ואביזרי דרך במחוז ת"א", שפורסם בשנת 2003 ע"י מע"ץ,⁴⁶ וביקש ממנו להתייחס לחסמים המונעים ממנו להתמודד במכרז וכן למידת יכולתו לבצע את העבודה המבוקשת. במכרז זה, אגב, דרשה מע"ץ מהמתמודדים להציג בפניה את מסמכי ההתקשרות עם קבלנים משניים, אם ישנם כאלה, לצורך ביצוע תנאי המכרז.⁴⁷ טבלה מספר 4 מציגה את התייחסותו של מר משיח לסעיפים שונים במסמכי המכרז המונעים ממנו או מקשים עליו, כבעל עסק קטן, להתמודד במכרז.

טבלה מספר 4

הבעייתיות שבסעיפים נבחרים ממכרז ממשלתי לשילוט

מספר הסעיף	הסעיף [ההדגשות במקור] ^א	הבעייתיות עבור עסק קטן ^ב
3.	"עלות המכרז – 2,000 ₪ (דמי השתתפות במכרז לא יוחזרו). רכישת המכרז הנה תנאי להגשת הצעה."	העלות נופלת על בעל העסק.
6.	"רשאים להשתתף במכרז הנ"ל קבלנים או חברות שהם מאושרים ע"י מע"ץ כיצורן מוכר לייצור שלטים ותמרורים."	לא ברור מה נדרש עבור זה.
7.	"ערבות הצעה: על המציע לצרף להצעתו המחאה בנקאית (לא המחאה אישית) או ערבות בנקאית (להלן – הערבות) ו/או ערבות של חברת ביטוח מורשה, בשם המציע בלבד, בסכום של 300,000 ₪ לקיום הצעתו, לפקודת מע"ץ-משרד התחבורה. הערבות תהיה בתוקף מתאריך 30/3/03 ועד לתאריך 30/9/03."	ערבות בנקאית דומה להלוואה. לתת ערבות של 300,000 ₪, על בעל העסק להשיג מימון בהיקף גדול בהרבה, שיכסה גם את העלויות בגין ביצוע העבודה עד לקבלת התשלום מהממשלה. משמעות הדבר היא, שדרישה לערבות בנקאית מקטינה בצורה משמעותית את היקף העבודות שעסק קטן יכול להתמודד על ביצוען.
9.	"על המציע להגיש בצירוף להצעתו:	
9.4	"הצגת אישורים על ביצוע עבודות בקנה מידה פיננסי מעל 2 מיליון ₪ וביצוע עבודות בקנה מידה כמותי שלא פחת מ- 20,000 מ"ר, במהלך השנה האחרונה בתחומי השילוט/תמרור ברשויות מקומיות וממשלתיות.	דרישות מסוג זה, המופיעות במכרזים ציבוריים, אינן מאפשרות לעסקים קטנים לצבור את הניסיון הדרוש כדי להתמודד במכרזים הציבוריים.
9.6	"הצגת שיטת התמחור בנוגע לייצור שלט/תמרור"	דרישה זו הינה כמו בקשה מבעל פטנט לחשוף את סודו.

מקור: א) משרד התחבורה, מכרז מס' א/51/03: ייצור, אספקה, התקנה ואחזקה של שלטים, תמרורים ואביזרי דרך במחוז ת"א (ירושלים: משרד התחבורה, מחלקת עבודות ציבוריות, 2003), עמ' 1-2. ב) ליאור משיח, בעלים ומנהל של "פיקס אומנויות", ריאיון עם המחבר, 6 ביוני 2004.

בהתייחסו למידת יכולתו לבצע את העבודה הנדרשת במכרז, אמר מר משיח כי "כל שלט יכול לבצע את העבודה הזו. ממש ככה. כל הדרישות ההתחלתיות הן סתם כדי להעיק". כדי להמחיש את הרווח שיכולה הממשלה להפיק מהקלת הדרישות במכרזיה, מספר משיח כי יום אחד פנו אליו מעיריית ראשון לציון במסגרת מכרז סגור שהעירייה ערכה לאספקת פסלים אומנותיים. הוא הגיש הצעה בסך 100,000 ₪. בזמן שעבד על ההצעה פנתה אליו חברת שילוט גדולה שלא ידעה שהעירייה כבר ביקשה ממנו להגיש הצעה, וביקשה גם היא הצעת מחיר. משיח הציע לחברה שיבצע את העבודה ב-80,000 ₪, לאחר שניכה מהמחיר את עלות ההתקנה. משיח זכה במכרז. ההצעה הבאה אחריו הייתה על מחיר כפול: 200,000 ₪. זו הייתה ההצעה של החברה שביקשה ממנו הצעת מחיר.⁴⁸

יוצא איפה, כי לו הייתה עיריית ראשון לציון מציבה דרישות כבדות, שהיו מונעות מ"פיקס אומנויות" להתמודד על ביצוע העבודה, היא הייתה משלמת כפליים על עבודה שבסופו של דבר הייתה מיוצרת ע"י אותו עסק. כך, כפי הנראה, עושים משרדי ממשלה רבים, ולא רק בתחום השילוט. במשרד הביטחון, למשל, מאשרים כי מדובר ב"תופעה שאכן קיימת ולא ניתן להתכחש לה", ומדגישים כי הנהלים של המשרד דורשים מהספקים לדווח על כל קבלן משנה שמבצע יותר מ-35% מההיקף הכספי של העבודה.⁴⁹

המכרזים הציבוריים מנקודת מבטו של מכון לצילום מסמכים :

מר אשר אייזנבך מכהן כמנכ"ל של מכון לצילום מסמכים בשם "כלגרף", הממוקם בתל-אביב. המכון קיים כ-7 שנים, מעסיק 9 עובדים ובעל מחזור כספי בהיקף של כ-1,700,000 ₪ בשנה. לדברי מר אייזנבך, קיימים באזור גוש דן כ-40 מכוני צילום, והמחזור הכספי הממוצע שלהם עומד על 1,800,000 ₪ בשנה. מתוך מכוני צילום אלו, לארבעה מכוני מחזור כספי שנתי המוערך בארבעה עד חמישה מיליון ₪. "כלגרף" מוכרת למשרדי הממשלה, אך בהיקפים קטנים יותר משל ספקים אחרים.

מר אייזנבך קובל על כך שדרישות הסף בחלק ניכר מהמכרזים הציבוריים (הנערכים ע"י משרדי הממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות) מאפשרות רק לאותם ארבעה מכוני צילום גדולים להתמודד. כדוגמה, הוא מציג הזמנה להצעת הצעות למתן שירותי העתקות שפרסמה חברת נתיבי איילון, בה רשאים היו להציע הצעות רק מציעים שבארבע השנים 2000-2003 ביצעו עבודות העתקות והדפסות בהיקף שנתי ממוצע של 3 מיליון ₪ ומעלה, והם בעלי ניסיון של 24 חודשים לפחות (במצטבר, אולם לא פחות מ-12 חודשים ברציפות עבור מזמין יחיד) במתן שירותי העתקות והדפסות לגוף ציבורי (לרבות משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות) משנת 2000 ואילך.⁵⁰

לדבריו, דרישות סף אלה הן בלתי סבירות, לאור העובדה שהיקף העבודה ברוב המכרזים הממשלתיים נע בין 100,000 ₪ ל-200,000 ₪. כך, בשעה ש"כלגרף" מבצע עבודות בהיקף דומה עבור לקוחות במגזר הפרטי, הוא אינו עומד בדרישות הסף של חלק ניכר מהמכרזים הציבוריים.⁵¹

בנוסף לדרישות הסף המחמירות, מר אייזנבך קובל על הדרישה לערבות בנקאית גבוהה במכרזים הציבוריים בתחום עיסוקו, המגיעה לעיתים עד לכדי מחצית מהיקף ההתקשרות, וכן על עלות מסמכי המכרז, שעמדה במכרז של חברת נתיבי איילון על 1,200 ₪. הוא גם מתלונן על כך שכדי לעיין במסמכי המכרז או לרכוש אותם, ע"פ רוב יש לגשת במיוחד למשרדי הגוף המזמין, על חשבון שעות עבודה. לדבריו, מכוני הצילום הקטנים רגישים יותר מהגדולים לדרישות אלו, שמגבילות במידה רבה את התמודדותם של המכוני הקטנים באותם מכרזים בהם דרישות הסף הן פחות מחמירות.

השפעת המדיניות הנוכחית על המשק :

המודעות של קובעי המדיניות בישראל לחסמים בהם נתקלים העסקים הקטנים בבואם להתמודד על חוזים ממשלתיים נמוכה ביותר. למעשה, העסקים הקטנים בישראל מופלים לרעה, שלא לצורך, במכרזים הממשלתיים.

בתקנון הכספים והמשק, הבא להרחיב את תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 ולהנחות את משרדי הממשלה בביצוע התקשרויותיהן, נכתב כי:

התקשרויות לביצוע רכישה/מכירה של טובין/שירותים/עבודות עבור משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהן למעט מערכת הביטחון, יש לערוך בתהליך של מכרז. זאת, תוך מתן הזדמנות שווה לכל אדם להשתתף בו, והכל באופן המעניק את מרב היתרונות לעורך המכרז. יוצאים מכלל זה התקשרויות שלגביהן הוחלט על מתן פטור מחובת מכרז, בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 ובכפופות להוראות התכ"ם.⁵²

כפי שראינו, לעיתים תכופות פקידי הממשלה מעדיפים להתקשר עם עסקים מבוססים במיוחד, ומציבים בחלק ניכר מהמכרזים דרישות כבדות ביותר הנובעות מגישה לפיה "כל המחמיר הרי זה משובח", ולא מכורח המציאות.

התנהלות זו אינה מאפשרת לקיים את הדרישה המופיעה בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, לפיה יש לתת הזדמנות שווה לכל אדם להשתתף במכרז, שכן הדרישות הכבדות המופיעות בחלק ניכר מהמכרזים מונעות, שלא לצורך, מעסקים ראויים להתמודד על חוזים ממשלתיים.

התנהלות זו גם אינה מעניקה את מרב היתרונות לעורכת המכרז (הממשלה), שכן מיעוט המתחרים במכרזים הממשלתיים בהכרח פוגע בתוצאותיהם. כמו-כן, מיעוט ההתקשרויות עם עסקים קטנים אינו מאפשר להם להביא לידי ביטוי את יתרונותיהם היחסיים, כדוגמת חדשנות וגמישות, לטובת הממשלה ומשלם המסים. יתרה מכך, ריכוזיות הרכש תורמת להגברת הריכוזיות במשק ולחיזוק העסקים החזקים ממילא, במקום לאפשר לעסקים הקטנים לבסס את עצמם ולהתחרות בהצלחה מול מתחריהן הגדולים. למעשה, מהמצב הקיים נפגעים הממשלה, העסקים הקטנים ומשלם המסים.

למרות החשיבות הרבה של הגברת נגישותם של העסקים הקטנים לרכש הממשלתי, לא נעשה דבר כדי לשפר את מצבם בתחום זה. הפעילות היחידה מצד קובעי המדיניות בנושא, היא הצעת חוק פרטית שהונחה לאחרונה על שולחן הכנסת ע"י ח"כ רוחמה אברהם, התובעת להקצות 20% מהרכש הממשלתי לעסקים קטנים ובינוניים ולחייב גופים ציבוריים המפגרים בתשלומים בריבית פיגורים בשיעור של 150% מהריבית הנהוגה במשק. מליאת הכנסת תדון בקרוב בהצעת החוק.⁵³

מציעת החוק ראויה לשבח, אך כפי שנראה מיד, ישנם הרבה אמצעים בהם ניתן לנקוט כדי לשפר במידה משמעותית את נגישותם של העסקים הקטנים והבינוניים למכרזים הממשלתיים, לפני שמבצעים העדפה מתקנת גסה. בכל מקרה, עצם ההנחה של הצעת החוק על שולחן הכנסת והדיון בה, יש בהם כדי להעלות את הנושא לסדר היום הציבורי, דבר חשוב כשלעצמו.

כעת, נציג את האופן בו מתמודדות ארה"ב ומדינות האיחוד האירופי עם החסמים העומדים בפני עסקים קטנים ובינוניים בבואם להתמודד על חוזים ממשלתיים, במטרה ללמוד על המדיניות הרצויה בארץ.

השוואות בינלאומיות

בפרק זה נסקור את המדיניות של ארה"ב ומדינות האיחוד האירופי כלפי עסקים קטנים ובינוניים המתמודדים על חוזים ממשלתיים. כפי שנראה מיד, גם במדינות אלה הרכש הממשלתי הוא ריכוזי, אך ישנה מודעות לכך וננקטים צעדים להקטנת הריכוזיות ולהגברת השתתפותם של העסקים הקטנים והבינוניים ברכש הממשלתי.

ארה"ב:

ב-19 במרץ 2002, הסב נשיא ארצות-הברית, ג'ורג' בוש, את תשומת לב האומה למכשולים המרכזיים עמם מתמודדים יזמים רבים בארה"ב, כאשר הציג את מדיניותו כלפי עסקים קטנים. אחד היעדים החשובים שהציב הנשיא בפני הממשל הוא "הימנעות מאיגוד חוזים שלא לצורך"⁵⁴:

עריכת חוזים ממשלתיים חייבת להיות יותר פתוחה והוגנת כלפי עסקים קטנים. אבל אתם יודעים בדיוק כמוני שהעסקים הקטנים ניצבים בפני כמה מכשולים גדולים. המרכזי שבהם, הוא שהסוכנויות [הפדרליות] פעמים רבות מאפשרות רק לחוזים ענקיים עם דרישות כבדות להינתן לאותה קבוצת חברות גדולות המתמודדות עליהם - מונח הנקרא בושינגטון איגוד חוזים. מעשית, זה נועל את הדלת בפני עסקים קטנים. ועלינו לעשות משהו בנידון.⁵⁵

כמובן, הנשיא בוש אינו האדם היחיד בושינגטון המוטריד ממיעוט ההזדמנויות של העסקים הקטנים ברכש הפדרלי בכלל, ומאיגוד החוזים בפרט. המחוקק האמריקאי נתן את דעתו לעניין כבר בשנת 1993, כאשר חייב את הסוכנויות הפדרליות לבצע לפחות 20% מסך התקשרויותיהן עם עסקים קטנים כקבלנים ראשיים. יעד זה הועלה החל בשנת התקציב 1998 ל-23%.⁵⁶ בנוסף, הסוכנויות הפדרליות נדרשות על פי חוק לבנות את החוזים באופן שיגביר את התחרות עליהם מצדם של עסקים קטנים, ולנקוט בכל הצעדים הסבירים כדי להסיר חסמים לנגישותם של העסקים הקטנים לחוזים הממשלתיים. בכלל זה, הסוכנויות נדרשות להימנע מאיגוד חוזים שאינו הכרחי ואינו מוצדק, לבצע חקר שוק כדי לקבוע האם איגוד החוזים הוא חיוני ומוצדק ולציין "יתרונות משמעותיים הניתנים למדידה", כדוגמת חיסכון כספי, שיפור באיכות וקיצור הליכי הרכש, כדי להצדיק איגוד חוזים מצידן.⁵⁷

כמו-כן, חוזים בהיקף של \$2,500 עד \$100,000 שמורים לעסקים קטנים. השריון לעסקים קטנים אינו חל כאשר לא ניתן לקבל מלפחות שני עסקים קטנים הצעות מחיר תחרותיות מבחינת מחיר, איכות ואספקה של המוצרים או השירותים הנרכשים.⁵⁸ בנוסף, הזוכים בחוזים בהיקף הצפוי להיות גבוה מ-\$500,000 (או ממיליון דולר בחוזה לבניה) נדרשים להציג בפני הרשות לעסקים קטנים (רשות ממשלתית המייעצת, מסייעת ומגנה על האינטרסים של העסקים הקטנים בארה"ב) תוכנית ובה יעדים להתקשרות עם עסקים קטנים כקבלני משנה ופירוט של אופן השימוש בהם.⁵⁹

בנוסף, יזם המעוניין לספק מוצרים או שירותים לממשלה הפדרלית יכול ללמוד בקלות כיצד לעשות זאת, מכיוון שכמעט כל סוכנות פדרלית מפרסמת מודריך המפרט כיצד לעשות עמה עסקים. כמו-כן,

הרשות לעסקים קטנים מפעילה בסוכנויות הפדרליות משרדים הפועלים להגדלת ההזדמנויות העסקיות שיוצרו לעסקים הקטנים ע"י סוכנויות אלה.⁶⁰ בכלל זה, המשרדים מדריכים יזמים המעוניינים למכור לסוכנויות, מדריכים את אנשי הרכש כדי שינצלו את יתרונותיהם של העסקים הקטנים לטובת הסוכנויות, וכן מוודאים שהסוכנויות מבצעות את המדיניות והחוקים שנועדו להגדיל את ההזדמנויות העסקיות של העסקים הקטנים בשוק הפדרלי.⁶¹ ההסבר לרגישות זו לצרכיהם של העסקים הקטנים מפורט בחקיקה האמריקאית:

תחרות חופשית היא מהותה של שיטת היוזמה הפרטית האמריקאית. רק באמצעות תחרות מלאה וחופשית ניתן להבטיח שווקים חופשיים, גישה חופשית לעסקים, והזדמנויות שיאפשרו ביטוי ופיתוח של יוזמה פרטית ושיפוט אינדיבידואלי. שימור התחרות והרחבתה חיוניים לא רק לרווחת הכלכלה אלא גם לביטחון האומה. רווחה זו וביטחון זה ניתנים להשגה רק כאשר כושרם האקטואלי והפוטנציאלי של העסקים הקטנים מעודד ומתפתח. המדיניות המוצהרת של הקונגרס היא שעל הממשלה לסייע, לייעץ, לעזור ולהגן ככל הניתן, על האינטרסים של העסקים הקטנים כדי לשמר את היוזמה החופשית התחרותית, כדי לוודא שנתח הוגן מסך הרכישות והחוזים [כספקים ראשיים או כקבלני משנה]... יגיעו לעסקים קטנים... וכדי לשמר ולחזק את הכלכלה של האומה בכללותה.⁶²

אך למרות כל המאמצים שנעשים כדי להגן על האינטרסים של העסקים הקטנים, עדיין נשמעים בווינגטון קולות הדורשים להגדיל את ההזדמנויות שלהם ברכש הפדרלי. כך למשל, חברי האופוזיציה בוועדה לענייני עסקים קטנים של בית-הנבחרים פרסמו, זו השנה השלישית, דו"ח שנתי מיוחד המפרט את מידת עמידתן של הסוכנויות הפדרליות השונות ביעדי הרכש מהעסקים הקטנים, ומעניק להן ציונים (נמוכים) על כך. לדבריהם:

עסקים קטנים הינם עסק גדול באמריקה. בשנת 2002, היו בארה"ב כ-23 מיליון עסקים קטנים. חברות אלו מספקות 75% ממקומות העבודה החדשים במשק, מייצגות 99% מהמעסיקים, ואחראים ליותר מ-50% מתפוקת המגזר הפרטי. בנוסף לתרומתם לקהילות, העסקים הקטנים גם מניעים קדימה את הכלכלה הלאומית... למרות הכלכלה החלשה, הממשלה הפדרלית - הקניין הגדול ביותר בעולם של מוצרים ושירותים - הגדילה את... רכישותיה ב-7%... משנת 2001 לשנת 2002. למרבה הצער, השוק [הפדרלי] עדיין סגור במידה רבה בפני העסקים הקטנים. למעשה, מספר החוזים [של הממשל הפדרלי] עם עסקים קטנים קטן בין שנת 2001 לשנת 2002 ב-14%.⁶³

כדי להתריס נגד תופעת החוזים הגדולים עליהם עסקים קטנים לא מסוגלים להתמודד, חברי הוועדה אף פרסמו דו"ח נוסף, תחת הכותרת: "איך חוזים גדולים פוגעים בעסקים קטנים". הדו"ח מציג 10 חוזים המייצגים חתך של הרכש הפדרלי ועומד על הבעיות המובנות בהם שמונעות מעסקים קטנים להתמודד על ביצועם.⁶⁴ בסיכומו, תובעים חברי הוועדה מהנשיא ומהסוכנויות הפדרליות לפתוח את החוזים הפדרליים לעסקים הקטנים.

אכן, יש סיבה להדים הרבים שביב החוזים הגדולים בהם זוכים הספקים הגדולים, שכן הרכש הפדרלי הינו ריכוזי ביותר. כך, בשעה שהרכש הפדרלי בשנה הפיסקאלית 2002 הסתכם בכ-245 מיליארד

דולר (כ-2.35% מהתמ"ג האמריקאי⁶⁵), הרכש מ-200 הספקים הפדרליים הגדולים הסתכם בשנה זו בכ-160 מיליארד דולר.⁶⁶ אבל להבדיל מישראל, שבה משקלו של הרכש הממשלתי ביחס לתמ"ג גדול כמעט פי ארבע (9.3% לעומת 2.35%), בארה"ב הנושא נמצא על סדר היום הציבורי ונעשים מאמצים רבים לטפל בנזקים שהוא יוצר ליזמים, לממשלה ולמשלם המסים.⁶⁷

מדינות האיחוד האירופי :

בדומה לארה"ב, גם במדינות האיחוד האירופי העסקים הקטנים והבינוניים נתקלים באתגרים משמעותיים בבואם להתמודד על חוזים ממשלתיים, אך שלא כמו בישראל, קובעי המדיניות מודעים לכך ופועלים להפחתתם. זאת, כדי להפוך את העסקים הקטנים והבינוניים לתחרותיים יותר ולאפשר להם להגדיל את תרומתם לצמיחה, לתעסוקה ולתחרותיות של הכלכלה האירופאית. למעשה, גישה זו של קובעי המדיניות כלפי העסקים הקטנים והבינוניים נובעת ממדיניות רחבה יותר, השואפת ליצור את התנאים לתחרות פתוחה והוגנת, לאפשר לרשויות הציבוריות לבחור את ההצעות הזוכות מתוך מגוון גדול ותחרותי יותר של הצעות ולהאיץ את התחרותיות של החברות האירופאיות.⁶⁸

בשנת 1996 פרסמה נציבות האיחוד האירופי דו"ח המפרט חלק מהצעדים בהם יש לנקוט כדי להגדיל את השתתפותם של העסקים הקטנים והבינוניים ברכש הציבורי, ובכללם הגדלת הנגישות למידע ולחוזים ציבוריים, הפצה אלקטרונית של ההודעות על מכרזים חדשים, הכשרת הפקידות העוסקת ברכש ואכיפת חוקי הרכש הציבורי במדינות האיחוד. בהמשך הושם הדגש על הבהרת חוקי הרכש הציבורי, ומידע על רכש ציבורי והודעות על מכרזים ציבוריים פורסמו באינטרנט. מכיוון שחוקי האיחוד אינם מאפשרים למדינות החברות בו לתת העדפה לעסקים קטנים ובינוניים ברכש הציבורי, המדיניות הננקטת מכוונת לצמצום החסמים העומדים בפניהם.⁶⁹

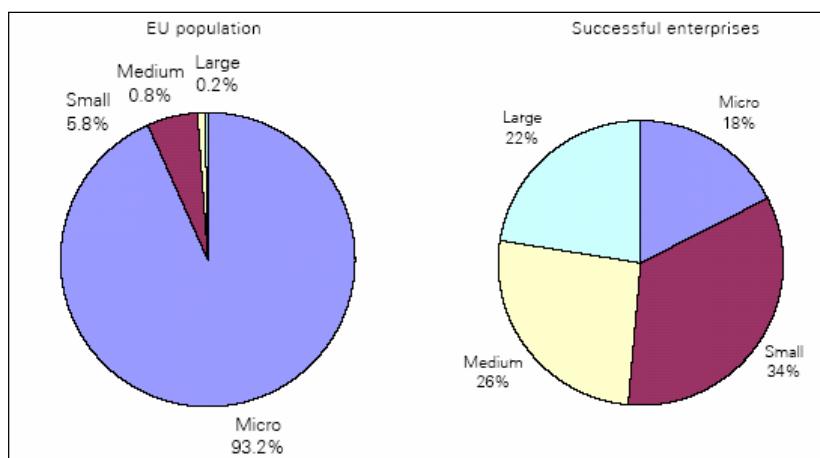
לאחרונה, לבקשת הנציבות, בוצע מחקר מקיף שמדד את מידת הנגישות של עסקים קטנים ובינוניים הפועלים באיחוד האירופי לרכש הציבורי, פירט את הבעיות בהן הם נתקלים ואת הצעדים שיש לנקוט כדי להגביר את השתתפותם ברכש הציבורי, והציע כלים למדידת השיפור כתוצאה מאימוץ ההמלצות.⁷⁰ בנוסף לבניית מאגר נתונים מיוחד וביצוע ניתוחים סטטיסטיים לנתונים שנאגרו בו, מחברי המחקר ערכו 395 ראיונות עם רשויות ציבוריות שהעניקו לפחות חוזה אחד לעסק קטן או בינוני, ו-965 ראיונות עם עסקים קטנים ובינוניים שזכו לפחות בחוזה ציבורי אחד.⁷¹ מכיוון שיש בממצאי המחקר לתרום רבות להבנת המדיניות הרצויה בישראל, נציג את עיקריהם :

העסקים הקטנים והבינוניים מהווים 99.8% מכלל העסקים באיחוד האירופי, והעסקים הגדולים, המעסיקים יותר מ-250 עובדים, מהווים את ה-0.2% הנותרים. למרות זאת, 22% מהעסקים שנדגמו במאגר הנתונים של המחקר המדובר הם עסקים גדולים ורק 78% הם עסקים קטנים ובינוניים.⁷² תרשים מספר 1 משווה בין התפלגות קבוצת הגודל של העסקים באיחוד האירופי לבין זו של העסקים שזכו בחוזים ציבוריים, בשנת 2001 :

תרשים מספר 1

השוואה בין התפלגות קבוצת הגודל של העסקים באיחוד האירופי בשנת 2001 לבין זו של העסקים

שזכו בחוזים ציבוריים בשנת 2001



Source: EIM Business and Policy Research, *The access of SMEs to public procurement contracts*, final report (Zoetermeer and Vienna: European Commission, March 22, 2004), p. 32.

כפי שניתן לראות מתרשים מספר 1, ככל שהעסק קטן יותר משקלו ברכש קטן יותר ביחס למשקלו באוכלוסייה. העסקים הזעירים, למשל, היוו 93.2% מכלל העסקים במדינות האיחוד בשנת 2001, אך זכו רק ב-18% מהיקף הרכש.

חלקם של העסקים הקטנים והבינוניים ברכש הציבורי נמוך לא רק ביחס לחלקם באוכלוסייה, אלא גם ביחס לתרומתם לתעסוקה ולמחזור הכספי. בכך, בשעה שהעסקים הקטנים והבינוניים ייצרו 66% ממקומות העבודה ו-53% מהתפוקה, הם זכו רק ב-43% מהיקף הרכש.⁷³

לנוכח נתונים אלו, קבעו מחברי המחקר שיש מקום להגדיל את השתתפותם של העסקים הקטנים והבינוניים ברכש הציבורי, הנאמד, בדומה לישראל, ב-16% מהתמ"ג של האיחוד האירופי.⁷⁴ לשם כך, יש להתמודד עם הבעיות העיקריות עליהן העסקים הקטנים והבינוניים מדווחים, המפורטות בטבלה מספר 5.

העסקים הקטנים והבינוניים שנסקרו השיבו כי על הרשויות לספק יותר מידע, להקטין את הנטל האדמיניסטרטיבי ולהקצות יותר זמן להצגת הערות בפני הגוף המזמין ולהתמודדות במכרז.

טבלה מספר 5

הבעיות העיקריות בהן נתקלו עסקים קטנים ובינוניים שזכו בחוזים ציבוריים, בהתמודדות במכרזים הכפופים לכללי האיחוד האירופי בשנת 2003:

הבעיה	אחוז העסקים הקטנים והבינוניים שהצביעו על הבעיה
חסר מידע בהזמנה להתמודדות במכרז	18
מספר הטפסים והקבצים שיש למלא (נטל אדמיניסטרטיבי)	16
ניסוח לא בהיר של ההזמנה להתמודדות במכרז	15
זמן בלתי מספיק להיערך להגשת הצעות	12
דרישות כספיות גבוהות, כגון ערבויות בנקאיות	5
דרישה לרמת הכשרה גבוהה ולתעודות מתאימות	5
מיעוט הזדמנויות לשאול שאלות בקשר להצעה	3
פרויקט גדול ביחס לגודל העסק	3

Source: EIM Business and Policy Research, *The access of SMEs to public procurement contracts*, final report (Zoetermeer and Vienna: European Commission, March 22, 2004), p. 94.

בנוסף, הועלתה הדרישה לשיפור התקשורת בין הרשויות הציבוריות לבין בתי-העסק, כך שהודעות על מכרזים יפורסמו במרוכז באתר אינטרנט ייעודי בעל מנוע חיפוש שיאפשר לעסקים למצוא בקלות רק הזדמנויות עסקיות רלוונטיות, וניתן יהיה לקבל מהרשויות מידע ולשלוח אליהן הצעות בדואר אלקטרוני. הצעה נוספת שהועלתה היא לפצל חוזים גדולים לכמה חוזים קטנים. כמו-כן, 61% מהנשאלים השיבו כי עזרה והכשרה בהגשת הצעות ע"י גופים חיצוניים תגדיל את סיכויי ההצלחה של העסקים הקטנים והבינוניים. 39% מהנשאלים אמרו שהם מפקפקים בכך או שאינם מסכימים.⁷⁵ יש לזכור, כי כל ההצעות התקבלו מעסקים שזכו בחוזה אחד לפחות. ניתן להניח, כי עסקים קטנים ובינוניים שהתמודדו על חוזים ציבוריים אך מעולם לא זכו, היו מעלים הצעות נוספות או מייחסים חשיבות אחרת להצעות שהועלו.

כפי שראינו, העסקים הקטנים והבינוניים אכן נתקלים בקשיים במדינות האיחוד האירופי בבואם להתמודד על חוזים ממשלתיים. אך בשונה מישראל, קובעי המדיניות שם מודעים לקשיים אלה ופועלים לצמצמם, דבר המשתקף, בין היתר, בכך ש-57% מהרשויות שנסקרו במחקר נוקטות בצעדים כדי להגדיל את נגישותם של העסקים הקטנים והבינוניים לרכש הציבורי.⁷⁶

מטבלה מספר 6 אנו למדים כי נעשית בארצות האיחוד האירופי פעילות לשיפור מצבם של העסקים הקטנים והבינוניים ברכש הציבורי וישנה נכונות להמשיך ולבצע מאמצים נוספים בכיוון זה. כפי שראינו, במדינות האיחוד האירופי מבינים כי מדיניות נכונה צריכה לאפשר לעסקים הקטנים והבינוניים להביא לידי ביטוי את יתרונותיהם בכל מקום בו הם עולים על חסרונותיהם, וע"י כך להביא לשיפור תחרותיות המשק ומצבו. בארה"ב אף סבורים, כי יש לבצע אפליה מתקנת לטובת העסקים הקטנים, ע"י שריון הזדמנויות עסקיות עבורם.

טבלה מספר 6

הצעדים שננקטו ע"י הסוכנויות הרוכשות באיחוד האירופי לשיפור מצבם של העסקים הקטנים והבינוניים בשנת 2003

הצעדים הננקטים	אחוז הסוכנויות שנוקטות בצעדים אלה מתוך סך הסוכנויות שנסקרו
פיצול המכרזים למנות קטנות	30
אספקת מידע נוסף (למשל באמצעות האינטרנט)	24
אספקת מידע נוסף (ברמה מקומית/אזורית)	12
מתן אפשרות להתקשרות עם קבלני משנה/ שותפות עם גופים נוספים	12
מתן ייעוץ נוסף	3
הקמת מאגר נתונים כללי עם מידע על מכרזים	1
הגמשת דרישות הסף (הדרישות הכלכליות ו/או הדרישות הטכניות)	1
אמצעים נוספים	16

Source: EIM Business and Policy Research, *The access of SMEs to public procurement contracts*, final report (Zoetermeer and Vienna: European Commission, March 22, 2004), p. 125.

בניגוד לרגישות הגבוהה של קובעי המדיניות בארה"ב ובאירופה לחסמים בהם נתקלים העסקים הקטנים בהתמודדות על חוזים ממשלתיים, המודעות לנושא בישראל נמוכה ביותר. ייתכן שקובעי המדיניות בישראל ישכילו ללמוד מהניסיון הבינלאומי ויפעלו להגדלת מעורבותם של העסקים הקטנים ברכש הממשלתי, לרווחתם של משרדי הממשלה, בעלי העסקים הקטנים ומשלמי המסים. הפרק הבא מפרט את הצעדים העיקריים בהם אפשר לנקוט כדי להסיר חסמים הניצבים בפני העסקים הקטנים ברכש הממשלתי ולהגביר את התחרות על המכרזים הממשלתיים.

המלצות

בישראל, חוק חובת המכרזים ותקנותיו, וכן תקנון הכספים והמשק המתווסף להם, מהווים מסגרת די גמישה שעל פיה מבצעת הממשלה את התקשרויותיה. למעשה, המצב החוקי כמעט ואינו מציב חסמים מיותרים המגבילים עסקים מהתמודדות במכרזים, אך גם אינו מונע את קיומם. כפי שראינו, חלק ניכר מהחסמים נוצר כתוצאה מפרוש מחמיר לדרישה המרכזית של החוק, לפיה על הממשלה לבצע את התקשרויותיה בהליך של מכרז, באופן המעניק את מרב היתרונות לעורך המכרז ותוך מתן הזדמנות שווה לכל אדם להשתתף בו. דרישה זו מעורפלת במידה רבה, וכפי שראינו, התפיסה הרווחת במשרדי הממשלה היא שדרישות סף מחמירות או דרישה לערבות גבוהה אכן מעניקות את מרב היתרונות לעורך המכרז, למרות שבמקרים רבים הדבר אינו נכון.

כדי להרחיב את מעגל העסקים המשתתפים ברכש הממשלתי ולהגדיל את נגישותם של העסקים הקטנים למכרזים הממשלתיים, יש לאמץ שינויים תפיסתיים, ושר האוצר יכול אף לעגנם בחוק חובת המכרזים ובתקנותיו, כדי להקנות להם משנה תוקף. להלן השינויים האפשריים:

מטרות הרכש: אם מדינת-ישראל רוצה לאמץ את המטרות שהוגדרו ע"י האיחוד האירופי וארה"ב, יש לקבוע בחוק חובת המכרזים כי מטרות הרכש הן: ליצור את התנאים לתחרות פתוחה והוגנת; לאפשר לרשויות הציבוריות לבחור את ההצעות הזוכות מתוך מגוון גדול ותחרותי יותר של הצעות, באופן שיביא להן תועלת מרבית במונחי עלות, איכות ולוח זמנים; ולהגביר את רמת התחרות במשק.⁷⁷

מנגנון ההתקשרות: יש לבחון מחדש את רשימת הפטורים ממכרז ואת רשימת המקרים בהם מבוצע מכרז סגור, בכוונה לצמצם רשימות אלה ולהרחיב את חובת ההתקשרות באמצעות מכרז פומבי. בכדי לעשות זאת, יש לעדכן בהתאם את סעיפים 39, 34, 25-26, 14, 5-3 ו-40 בתקנות חובת המכרזים. כמו-כן, ראוי שכל החלטה בדבר פטור ממכרז, שאיננה סודית ושהיא מעל סכום מסוים, תפורסם ברבים לפני ההתקשרות בפועל, כדי שלגורמי השוק תהיה אפשרות לבקר אותה ולחלוק עליה.⁷⁸ נקיטת אמצעים אלו תגדיל את שקיפותו של הרכש הממשלתי ותגביר את התחרות על החוזים הממשלתיים, ובכך תועיל למשק בכללותו.

גיבוש דרישות הרכש: יש להגדיר את הדרישות הפונקציונליות ולא את הדרישות הטכניות, דהיינו: להתמקד בתוצאה הרצויה, ולא בדרך השגתה. זאת, כדי להגדיל את מספר המשתתפים במכרז ולקבל מגוון רחב של הצעות העונות על הדרישות הפונקציונליות, שממנו תיבחר האפשרות המספקת את התמורה הגבוהה ביותר לכסף. כך לדוגמא, אם רוצים להתקין במבנה ממשלתי מערכת מיזוג אוויר חדשה, במקום לבקש הצעות לאספקת והתקנת מזגן העונה על דרישות טכניות מאוד ספציפיות שנקבעו במפרט, שאינן תמיד חיוניות להשגת התוצאה הרצויה, מומלץ לבקש הצעות לאספקה והתקנת מזגן כלשהו, שיקרר את המבנה מטמפרטורה של 33 מעלות צלזיוס לטמפרטורה של 22 מעלות צלזיוס בפרק זמן מינימלי, ימקסם את היחס שבין הקירור המושג לצריכת החשמל שלו וכו'. מוצע לעדכן בהתאם את פרק 3.3.1 בתכ"ם ("מפרט"). בכל מקרה, במידה ומגדירים מפרט טכני, יש להימנע מפירוט יתר.⁷⁹

מידע על פרסום מכרזים: יש להגביר את זרימת המידע בנוגע למכרזים חדשים המפורסמים. כיום, הודעות על מכרזים פומביים חדשים מפורסמות בעיתונות ובאתר האינטרנט של לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"מ), המאפשר לאתר מכרזים לפי שם הגוף המפרסם ולפי נושא המכרז. לאחרונה נוספה האפשרות להירשם באתר לצורך "דיוור ישיר": בהתאם לבחירת המחוזות, הנושאים, הגופים המפרסמים והמכרזים הרצויים, נשלחות למשתמש במערכת הודעות על המכרזים הרלוונטיים. מדובר בשירות חשוב וחיוני, ואכן, התקבלו ומתקבלות תגובות חיוביות רבות כלפיו מהציבור.⁸⁰

הבעיה שנותרה בעינה היא, שמסמכי המכרזים אינם מפורסמים במרוכז באתר האינטרנט של הלפ"מ. כיום, חלק קטן ממשרדי הממשלה מאפשר להוריד את מסמכי המכרזים שהוא מפרסם מאתר האינטרנט שלו, ורוב המשרדים אינם מאפשרים זאת, ודורשים מהמתמודדים הפוטנציאליים להגיע אליהם כדי לעיין במסמכי המכרז. כדי להקל על המתמודדים הפוטנציאליים, יש לפרסם את כל מסמכי

המכרזים באתר האינטרנט של הלפ"מ, בצמוד להודעות על דבר קיומם, כך שניתן יהיה להוריד אותם מהאתר. בנוסף, אפשר לעדכן בהתאם את תקנה 15 לתקנות חובת המכרזים כך שיחייב את פרסום מסמכי המכרז באינטרנט, כל עוד אין מניעה מיוחדת לכך.

מסמכי המכרז :

- בתקנה 17(א) לתקנות חובת המכרזים נקבע כי "מסמכי מכרז פומבי יומצאו לכל דורש, אולם ניתן לקבוע כי המסמכים יומצאו תמורת תשלום". כדאי לשנות תקנה זו, ולקבוע כי ניתן לגבות תשלום על ההתמודדות במכרז, אך לא על עצם קבלת המסמכים. יצוין, כי בחלק ממשרדי הממשלה מצב זה קיים כבר עתה, ומן הראוי להחילו בכולם. בנוסף, ניתן לבטל את תקנה 17(ג), לפיו "ועדת המכרזים רשאית להחליט שלא להמציא את כל מסמכי המכרז אלא להציג את כולם או את חלקם לעיון במקום שתקבע".⁸¹
- יש להוריד את דרישות הסף במכרזים למינימום ההכרחי, כך שכל עסק המסוגל לספק את המוצרים או השירותים הנדרשים יוכל להתמודד במכרזים. בהתחשב באופי הרכישה המבוקשת, יש להוריד את גובה הערבות הבנקאית הנדרשת למינימום ההכרחי. ככלל, יש לבטל כל דרישה שאין בה צורך ממשי הדרוש כדי להבטיח את הצלחת ההתקשרות, ומוצע לציין זאת במפורש בתקנה 6 לתקנות חובת המכרזים. בנוסף, כדאי לבטל את הדרישה הגורפת לעמידה בתקן ישראלי, המופיעה בתקנה 6 לתקנות חובת המכרזים, ולאפשר לעורך המכרז להחליט האם מוצדק לכלול אותה.⁸²
- יש להגביר את שקיפותם של מסמכי המכרזים, ולציין בהם הערכה להיקף החוזה, וכן את כל אמות המידה לפיהם משוקללות ההצעות ומשקלן בשקלול. מוטב לעדכן את תקנה 17 לתקנות חובת המכרזים בהתאם.⁸³
- יש לאפשר התאגדויות של כמה עסקים לצורך התמודדות במכרז, כל עוד אין סיבות מהותיות למנוע זאת, ולעדכן בהתאם את תקנות חובת המכרזים או את התכ"ם.⁸⁴
- על ועדות המכרזים לשקול לפצל חוזים גדולים למנות קטנות, ולהודיע על הפיצול במפורש בהזמנה להגשת הצעות ובמסמכי המכרז. מכיוון שפיצול החוזה מגדיל את העלויות האדמיניסטרטיביות בגינו, יש לעשות זאת רק כאשר צפויה מהפיצול תועלת משמעותית, כדוגמת הגדלת מספר המתמודדים בצורה ניכרת.
- לשקול להנהיג תנאי תשלום נוחים יותר, וחובה לעמוד בהם. בכלל זה, אפשר לשקול לשלם מקדמות בהתאם להתקדמות בעבודה בחוזים הממשלתיים רבים יותר. בבריטניה, למשל, המגזר הציבורי מחויב לשלם תוך 30 יום מיום הוצאת החשבונית, ולעתים משולמות מקדמות בהתאם להתקדמות העבודה.⁸⁵

תוצאות המכרזים: יש להגביר את שקיפות המידע בקשר לתוצאות המכרזים, ולפרסם באתר האינטרנט של הלפ"מ את תוצאותיהם של כל המכרזים שהסתיימו. בכלל זה, כדאי לציין את שמות העסקים שהתמודדו ואת שם העסק הזוכה, את פרטי ההצעות הזוכות ואת טבלת השקלול לפיה נבחר הזוכה. פרסום התוצאות יסייע בבניית אמון בין העסקים לממשלה, שכן כל ההחלטות שהתקבלו ע"י ועדות המכרזים תהינה גלויות, ויסייע בהורדת מחירי הזכייה, מכיוון שגילויים יפעיל לחץ על המתמודדים להציע הצעות זולות מאלה שפורסמו.

הכשרת המתמודדים הפוטנציאליים :

- החשב הכללי, בשיתוף משרדי הממשלה השונים, יכול לפרסם מדריך המפרט "כיצד לעשות עסקים עם הממשלה". רצוי שהמדריך יכלול התייחסות מיוחדת לעסקים קטנים המעוניינים להתמודד במכרזים ממשלתיים וכן רשימת אנשי קשר במשרדי הממשלה. כמו-כן, ניתן לפרסם מדריך לאנשי הרכש, המפרט את החסמים העיקריים בהם נתקלים העסקים הקטנים ואת הצעדים בהם יש לנקוט כדי לצמצם חסמים אלו.⁸⁶

- בדומה לרשות לעסקים הקטנים בארה"ב, רצוי שהרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל תשמש כתובת לפנייתיהם של העסקים הקטנים המתמודדים במכרזים הציבוריים ותפעל להגדלת חלקם ברכש הציבורי. בכלל זה, הרשות יכולה לבצע הדרכות לאנשי הרכש ולבעלי העסקים ולוודא שהרכש מבוצע באופן ששיג את מטרותיו ומבלי להפלות לרעה את העסקים הקטנים.⁸⁷

מעבר לרכש אלקטרוני : בעידן שבו עלויות המחשוב הולכות וקטנות ומסחר אלקטרוני הולך ותופס תאוצה, המעבר לרכש ממשלתי אלקטרוני הוא מתבקש. ביצוע הרכש בשיטה זו יאפשר לממשלה להפיק מידע רב בקרב יותר עסקים, בעלות נמוכה יותר הן עבורה והן עבור העסקים, ויהפוך את הרכש לתחרותי ושקוף יותר. הדבר ישפר משמעותית את נקודת הפתיחה של העסקים הקטנים בבואם למכור לממשלה, שכן האינטרנט מאפשר לעסק קטן לבוא לידי ביטוי בדיוק כפי שעושה עסק גדול. מהחיסכון בעלויות הכרוכות בהשגת המידע ובעיבודו ייהנו במיוחד העסקים הקטנים, שהם רגישים לעלויות אלו יותר מאשר עסקים גדולים. כמו-כן, המעבר לרכש אלקטרוני יעודד את העסקים הקטנים לשפר את תשתית המחשוב שלהם, ויהפוך אותם לתחרותיים יותר כתוצאה מכך.⁸⁸

מידע על מגמות ברכש : יש לאגור נתונים על הרכש הממשלתי. נתונים אלו יאפשרו לאתר את המגמות בו ולהכפיף אותו ליעדים כגון: הגדלת שיעור העסקים הקטנים שזכו במכרז ממשלתי מכלל העסקים שזכו במכרז ממשלתי; הגדלת ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי מעסקים קטנים ביחס להיקף הכספי של כלל הרכש הממשלתי; הגדלת ההיקף הכספי של המכרזים הפומביים כשיעור מהתמ"ג ועוד.

היבטים ארגוניים של מערכת הרכש : מפאת קוצר היריעה, מחקר זה לא התייחס להיבטים הקשורים למבנה הארגוני של מערכת הרכש. מוצע לבחון את הנושא, תוך שימת דגש על הצורך בהתמקצעות של אנשי הרכש ובצמצום עלויות אדמיניסטרטיביות.

יישומן של מרבית ההמלצות שפורטו לעיל הוא פשוט למדי, ואינו מצריך הרבה מעבר לרצון טוב. ישום ההמלצות יהווה צעד חשוב בדרך להכרתם של העסקים הקטנים בישראל כגורם חיוני ביותר לצמיחה כלכלית בת-קיימא (כפי שהם נתפסים ברוב מדינות העולם המפותחות), יביא להקטנה משמעותית של החסמים העומדים בפני עסקים קטנים ברכש הממשלתי ואף יאפשר לעקוב אחר מידת השיפור. כעת, נותר לעסקים הקטנים והבינוניים במשק ולמשלם המסים רק לקוות שקובעי המדיניות יכירו בחשיבותו של הנושא, ויגלו את מעט הרצון הטוב הדרוש לביצוע השינויים הנדרשים.

עומר בן-צור הוא עמית קרן קורת.

מחקר זה בחן את ריכוזיות הרכש הממשלתי המקומי, בהתבסס על נתוני משרד האוצר. נספח זה מפרט את מקור הנתונים שהתקבלו ותכולתם, ומציג בהרחבה את הממצאים:

המחבר קיבל ממערכת "בוחר" (המערכת הכספית של הממשלה שבאמצעותה מבצעים תשלומים המחייבים את תקציב המדינה וביקורת על ביצועי המשרדים השונים⁸⁹) נתונים לגבי רכישות שביצעו מרבית חשבונות הממשלה בשנת 2003, מכ-18,500 ספקים מקומיים ובהיקף של כ-2 מיליארד דולר. טבלה מספר 7 מפרטת את הממצאים לכל החשבונות לגביהן התקבל מידע:

טבלה מספר 7

ריכוזיות הרכש הממשלתי האזרחי מספקים מקומיים בשנת 2003

שיעור הרכש מ- 5% הספקים הגדולים של המשרד	שיעור הספקים של המשרד דרכם בוצע 90% מהרכש	שיעור הספקים של המשרד דרכם בוצע 80% מהרכש	שיעור הספקים של המשרד דרכם בוצע 70% מהרכש	מספר הספקים של המשרד	סך הרכש המדווח בשנת 2003 (\$ מיליוני)	משרד / חשבות	
94.3%	2.2%	0.8%	0.4%	511	64.7	המשרד לקליטת עליה	
86.3%	8.6%	2.6%	1.1%	892	69.0	מינהל מקרקעי ישראל	
90.9%	4.5%	1.7%	1.1%	530	37.1	משרד התשתיות הלאומיות	משרד התשתיות הלאומיות
						נציבות המים	
78.9%	10.3%	5.4%	3.6%	224	5.6	משרד החקלאות	
83.0%	11.1%	3.7%	1.6%	1472	28.1	משרד החקלאות	
0.0%	75.0%	75.0%	50.0%	4	0.8	החטיבה להתיישבות	
84.9%	7.5%	3.8%	2.2%	902	109.0	משרד החינוך, התרבות והספורט	
						הטלוויזיה החינוכית לישראל	
						המרכז לחינוך העצמאי	
						המינהל לחינוך התיישבותי	
						מרכז ההסברה	
81.5%	10.9%	4.6%	2.5%	651	18.0	משרד התחבורה	
						נמל חדרה	
						מחלקת עבודות ציבוריות	
						נמל יפו	
67.7%	12.1%	12.1%	9.1%	33	0.7	משרד העבודה והרווחה	
80.3%	12.3%	4.9%	2.6%	308	7.9	שרות התעסוקה	
81.6%	8.0%	4.6%	3.1%	4582	624.5	משרד העבודה והרווחה	

שיעור הרכש מ- 5% הספקים הגדולים של המשרד	שיעור הספקים של המשרד זרכם בוצע 90% מהרכש	שיעור הספקים של המשרד זרכם בוצע 80% מהרכש	שיעור הספקים של המשרד זרכם בוצע 70% מהרכש	מספר הספקים של המשרד	סך הרכש המדווח בשנת 2003 (מיליוני \$)	משרד / חשבות
79.1%	12.7%	5.3%	2.8%	1089	56.7	המשרד שרות בתי הסוהר
61.5%	23.3%	11.8%	6.9%	390	4.1	המשרד לביטחון פנים
79.7%	13.8%	5.2%	2.8%	289	3.6	משרד וועדת הבחירות
60.3%	29.9%	15.8%	8.7%	1241	35.2	הפנים משרד הפנים
79.7%	10.2%	5.1%	3.0%	923	37.6	הפנים משרד האוצר
77.4%	10.8%	5.6%	3.7%	977	24.2	הפנים משרד נציבות מס ההכנסה הוצאות
71.6%	30.5%	13.6%	5.1%	59	1.7	הפנים משרד לשכה לשיקום נכים
94.4%	7.7%	7.7%	7.7%	13	19.8	הפנים משרד החשב הכללי
52.8%	18.9%	12.0%	8.8%	249	4.2	הפנים משרד המדפיס הממשלתי
0.0%	33.3%	33.3%	33.3%	3	2.5	הפנים משרד מינהל הגמלאות
77.8%	15.3%	6.5%	3.2%	216	2.7	הפנים משרד המדע והטכנולוגיה*
77.5%	12.4%	5.9%	3.3%	942	45.3	הפנים משרד הנהלת בתי המשפט
66.2%	25.8%	13.4%	6.6%	1357	38.5	הפנים משרד המשפטים
77.1%	14.7%	6.1%	3.3%	1270	18.0	הפנים משרד כנסת ישראל
79.3%	8.8%	5.2%	3.4%	2553	473.4	הפנים משרד הבריאות
76.0%	15.5%	6.8%	3.4%	676	13.3	הפנים משרד תאום פעולות בשטחים
74.7%	15.2%	7.2%	3.7%	1682	51.5	הפנים משרד ראש הממשלה
72.3%	16.2%	8.3%	4.3%	739	16.4	הפנים משרד לאיכות הסביבה
72.7%	16.0%	7.8%	4.4%	895	13.1	הפנים משרד החוץ
67.9%	20.9%	10.1%	5.6%	603	4.7	הפנים משרד התיירות
61.0%	21.9%	11.7%	7.1%	283	3.5	הפנים משרד התקשורת
57.7%	27.2%	14.8%	8.4%	298	1.6	הפנים משרד לשיא המדינה
57.9%	22.4%	13.3%	8.6%	465	8.7	הפנים משרד הדתות
55.5%	26.7%	15.4%	9.6%	1033	17.8	הפנים משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
37.4%	19.4%	20.4%	15.5%	103	0.7	הפנים משרד הרשות לפיקוח על החשמל
86.2%	6.9%	3.3%	2.0%	18,478	1,995.1	סה"כ

מקור: עיבוד לנתוני מערכת "בוחר", אגף החשב הכללי במשרד האוצר, 21-28 במרץ, 2004. המחבר ניפה ממאגר הנתונים ספקים שהועבר אליהם סכום שאינו חיובי.

* על פי פרץ רובל, מנהל פרויקט "בוחר" באגף החשב הכללי, משרד האוצר, ריאיון עם המחבר, 13 באפריל 2004, הנתונים שהתקבלו עבור משרד האוצר מתייחסים לכספים שהועברו מתחילת ינואר 2003 ועד אמצע חודש נובמבר 2003. הנתונים שהתקבלו עבור משרד המדע והטכנולוגיה מתייחסים לכספים שהועברו עד חודש אוגוסט 2003. לגבי שאר המשרדים, הנתונים כוללים את כל שנת 2003.

הערות

- ¹ כל הנתונים המופיעים במבוא יפורטו להלן.
- ² גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", *משפט וממשל*, כרך ב', חוברת 2 (חיפה: אוניברסיטת חיפה – הפקולטה למשפטים, ספטמבר 1994), עמ' 460; עומר דקל, *חובת המכרז של גופים מינהליים* (ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים בשיתוף עם המכללה האקדמית למשפטים, 2001), עמ' 363.
- ³ דקל, עמ' 385, 411.
- ⁴ נתוני התוצר נלקחו מ: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל 2003* (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003), לוח 14.2; נתוני הרכש נלקחו מ: אמיר דוידסון, ראש גף חשבונאות למגזר הממשלתי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מכתב למחבר, 26 בפברואר 2004; הנתונים הומרו לדולרים בהתאם לשער החליפין השנתי הממוצע. ראה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *ירחון סטטיסטי לישראל*, כרך 55 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפריל 2004), לוח ט/13.
- נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הם בהתאם להגדרות הבינלאומיות לחשבונות לאומיים. הנתונים שהוגדרו לעיל כ"רכש" כוללים את נתוני ה"קניות ברוטו" של הגופים הציבוריים, בתוספת נתוני ה"השקעה גולמית" שלהם, בהתאם להגדרות הלמ"ס. זאת, למעט הרכש הביטחוני, בו הנתונים מתייחסים לנתוני "קניות מקומיות" בתוספת "יבוא בטחוני".
- על פי אמיר דוידסון, ראיון טלפוני עם המחבר, 22 ביוני 2004, הנתונים הקיימים עבור הצריכה הביטחונית הם בהתאם להגדרות שהיו תקפות עד לאחרונה, לפיהן אין "השקעה גולמית" בביטחון. בפועל, נתוני ה"קניות המקומיות" בתוספת ה"יבוא הביטחוני" כוללים בתוכם גם את נתוני ה"השקעה גולמית", כפי שהיא מוגדרת בגופים הציבוריים האחרים. כמו-כן, נתוני הלמ"ס אינם כוללים את הרכש של החברות הממשלתיות.
- ⁵ שם.
- ⁶ עיבוד לנתוני מערכת "בוחר", אגף החשב הכללי במשרד האוצר, 21-28 במרץ, 2004.
- ⁷ יעקב דינוביץ, ראש תחום פיקוח משקי ונהלים ויו"ר ועדת מכרזים מרכזיים באגף החשב הכללי, משרד האוצר, ראיון עם המחבר, 31 במאי 2004.
- ⁸ ראה פרסומים על מכרזים ציבוריים באתר האינטרנט: <http://michrazim.lapam.gov.il/>
- ⁹ גילית וינר-נגב, סגנית מנהל מחלקת מכרזים מרכזיים באגף החשב הכללי, משרד האוצר, ראיון עם המחבר, 11 בדצמבר 2003.
- ¹⁰ דוד כהן, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, ראיון טלפוני עם המחבר, 14 ביולי 2004. הנתונים נמסרו בשמו של יעקב דינוביץ, והומרו לדולרים בהתאם לשער החליפין השנתי הממוצע. ראה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *ירחון סטטיסטי לישראל*, כרך 55 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפריל 2004), לוח ט/13.
- ¹¹ כהן, ראיון טלפוני; תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג 1993, סעיפים 11, 12א'.
- ¹² דינוביץ, ראיון, 31 במאי 2004.
- ¹³ משרד האוצר, *רכישות – מדריך למשתמש*, מהדורה רביעית (ירושלים: משרד האוצר, ינואר 2002), עמ' 33-34.
- ¹⁴ דינוביץ, ראיון, 31 במאי 2004.
- ¹⁵ משרד האוצר, *רכישות – מדריך למשתמש*, עמ' 34.
- ¹⁶ דינוביץ, ראיון, 31 במאי 2004.
- ¹⁷ אורי שרף, מנהל המרכז לטיפול יזמות בירושלים, ראיון טלפוני עם המחבר, 23 במאי 2004.
- ¹⁸ BDI ביזנס דאטה ישראל בע"מ, "בדיקה מיוחדת של BDI ביזנס דאטה ישראל: מוסר התשלומים של חברות וגופים ציבוריים וממשלתיים" (BDI ביזנס דאטה ישראל בע"מ, אוגוסט 2003, בני ברק).

19

<http://www.chamber.org.il/Articles/Item.asp?CategoryID=44&ArticleID=4164&SearchParam>

□

<http://www.chamber.org.il/Articles/Item.asp?CategoryID=66&ArticleID=4161&SearchParam>

□

התאחדות התעשייתיים ביצעה סקר בקרב 90 מפעלים קטנים ובינוניים המעסיקים בין 20 ל-100 עובדים כל אחד. מתוצאות הסקר, שפורסמו בנובמבר 2003, עלה כי חובותיהם של הגופים הממשלתיים ל-20% מהמפעלים שנסקרו נעו בין 250,000 ₪ ל-500,000 ₪ למפעל; החובות ל-10% מהמפעלים הסתכמו ב-500,000 ₪ עד 1,000,000 ₪ למפעל; והחובות ל-17% מהמפעלים היו גבוהים ממיליון ₪. עוד נמצא כי 53% מהמפעלים הקטנים והבינוניים סובלים ממחסור במזומנים. כתוצאה מכך, 61% מהם מתקשים לשלם לספקים; 11% מהם מתקשים לשלם משכורות, ו-25% מהם מתקשים לשלם את חובותיהם לרשויות. ראה:

<http://www.chamber.org.il/Articles/Item.asp?CategoryID=44&ArticleID=4653&SearchParam=מסר2004%תשלומי>

□

²⁰ התאחדות המלאכה והתעשייה, "מוסר התשלומים של משרדי הממשלה וחברות ותאגידים ממשלתיים" (התאחדות המלאכה והתעשייה, 1 בינואר 2004).

²¹ הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת השש עשרה, מושב שני, 5 בינואר 2004, פרוטוקול 62, עמ' 5, 27, 30, 32, 34; יוסי איצקוביץ, סגן חשב משרד הבריאות, מכתב למחבר, 18 במאי 2004; זוהר יינון, חשב התעשייה הצבאית, ראיון טלפוני עם המחבר, 18 במאי 2004.

²² הוועדה לענייני ביקורת המדינה, עמ' 9-7.

²³ וינר-נגב, ראיון.

²⁴ דינוביץ, ראיון, 5 במאי 2004; על הבעייתיות הרבה בהיעדר המידע מצדו של מפרסם המכרז הצביע גם עציון, ראיונות, 7 ביוני 2004 ו-16 ביוני 2004.

²⁵ דינוביץ, ראיונות, 5 במאי 2004 ו-31 במאי 2004; סעיף 03-02-02-02 (סדרי בחירת ספק במכרז מרכזי) *הוראות תכ"ם – ספר מינהל משקי*, מגדיר את אופן הפניה לספקים שנבחרו במכרז המרכזי לצורך קבלת הצעות מחיר. ראה את הסעיף המצוין ב:

<http://takam.mof.gov.il/doc/horaot/takam5.nsf>; על הבעייתיות הרבה בדרישה לבצע הליך תיחור בין הזוכים במכרזים המרכזיים הצביע מנחם עציון, מחלקת מכרזים מרכזיים באגף החשב הכללי, משרד האוצר, ראיון עם המחבר, 16 ביוני 2004.

²⁶ דינוביץ, ראיון, 5 במאי 2004.

²⁷ דינוביץ, ראיון, 31 במאי 2004; עציון, ראיון, 16 ביוני 2004.

²⁸ עציון, ראיון, 16 ביוני 2004.

²⁹ דינוביץ, ראיון, 31 במאי 2004; http://www.itpolicy.gov.il/odot/odot_merkava.htm;

http://www.itpolicy.gov.il/itpolicy/docs/tyuta_eGov.rtf

³⁰ עציון, ראיון, 9 ביוני 2004.

³¹ וינר-נגב, ראיון.

³² משרד האוצר, *מכרז לטובין/שירותים מספר 3/97* (ירושלים: משרד האוצר, 1997); משרד האוצר, *מכרז 36/2001 רכישת נייר בחבילות קטנות וגיליונות גדולים* (ירושלים: משרד האוצר, 2001); משרד האוצר, *הוראות תכ"ם – ספר מינהל משקי*, הוראת שעה 97/26, 22 ביולי 1997, הוראת שעה 97/32, 19 באוגוסט 1997.

³³ משרד האוצר, *מכרז לטובין/שירותים מספר 3/97*, טופס 3000; משרד האוצר, *מכרז 36/2001*, סעיף 2.1.

³⁴ עציון, ראיונות, 7 ביוני 2004, 9 ביוני 2004.

³⁵ משרד האוצר, "פרוטוקול ועדת המכרזים המרכזית שליד אגף החשב הכללי מיום ה-11 ביוני 2002" (משרד האוצר, 28 במאי 2002 [כך במקור], ירושלים), עמ' 3, 5, 7; משרד האוצר, *הוראות תכ"ם – ספר מינהל משקי*, הוראת שעה 97/32, 19 באוגוסט 1997; משרד האוצר, "תוצאות מכרז 36/2001" (משרד האוצר, 31 ביולי 2002, ירושלים).

בסעיף 03-03-12-00 (התקשרות לרכישה מחו"ל בהתאם להסכמים בינלאומיים לרכישות ממשלתיות) *הוראות תכ"ם – ספר מינהל משקי*, מצוינים עיקרי ההסכמים הבינלאומיים לרכישות ממשלתיות המחייבים את מדינת ישראל. ראה את הסעיף

הרלבנטי ב: <http://takam.mof.gov.il/doc/horaot/takam5.nsf>

³⁶ צבי לביא, *ניהול רכש הלכה למעשה* (משרד הביטחון – ההוצאה לאור, 2000), עמ' 173-172.

³⁷ משרד האוצר, *מכרז 36/2001*, סעיפים 6.10.1, 6.10.2 ו-6.11.

³⁸ צבי לביא, מנהל תחום הדרכת רכש במינהל ההרכשה והייצור, משרד הביטחון, ראיון עם המחבר, 6 ביוני 2004.

³⁹ משרד האוצר, *מכרז 36/2001*, סעיפים 1.4.2, 1.4.5, 1.4.9, 1.4.11.

⁴⁰ שם, סעיפים 1.4.1, 1.4.6 ו-2.3; משרד האוצר, "פרוטוקול ועדת המכרזים המרכזית שליד אגף החשב הכללי מיום ה-11 ביוני 2002" (משרד האוצר, יוני 2002, ירושלים), עמ' 2-1.

⁴¹ ראה טבלה מספר 2 לעיל.

⁴² ליאור משיח, בעלים ומנהל של "פיקס אומנויות", ראיון עם המחבר, 6 ביוני 2004.

⁴³ שם.

⁴⁴ משיח, ראיון טלפוני, 23 במאי 2004.

⁴⁵ צ'ארלי פרץ, בעלים של "תמונה ושלטי", ראיון טלפוני עם המחבר, 23 ביוני 2004.

⁴⁶ משרד התחבורה, מכרז מס' א/51/03: ייצור, אספקה, התקנה ואחזקה של שלטים, תמרורים ואביזרי דרך במחוז ת"א (ירושלים: משרד התחבורה, 2003).

⁴⁷ שם, עמ' 2.

⁴⁸ משיח, ראיון.

⁴⁹ לביא, ראיון.

⁵⁰ <http://michrazim.lapam.gov.il/TenderDetails.asp?tid=12553004>

⁵¹ אשר אייזנבך, מנכ"ל "כלגרף", ראיון עם המחבר, 6 ביוני 2004. מר אייזנבך הציג בפני מחבר המחקר דו"ח חייבים מרוכז המוכיח כי הוא מבצע עבודות עבור לקוחות במגזר הפרטי בהיקף של 100,000 עד 200,000 ש"ח בשנה.

⁵² משרד האוצר, רכישות – מדריך למשתמש, עמ' 11.

⁵³ הצעת חוק לעידוד הצמיחה לעסקים בינוניים ומשפחתיים (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, סעיפים 16-17. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ב-16 בפברואר 2004.

⁵⁴ גורגי בוש, כפי שצוטט ב:

House Small Business Committee Democrats, *Federal Contract Watch List, How big contracts hurt small businesses: 10 to watch* (April 25, 2002), p. 1. www.house.gov/smbiz/democrats/contractreport.pdf

איגוד חוזים מוגדר בחוק האמריקאי כרכישת מוצרים או שירותים, שעד כה נרכשו באמצעות כמה חוזים נפרדים, במסגרת חוזה אחד גדול, שאינו צפוי להתאים לעסק קטן. זאת, מטעמים כגון ההיקף הכספי הגדול של החוזה, מגוון המוצרים הנדרש בחוזה, הפריסה הגיאוגרפית הרחבה שבה נדרש העסק לפעול, וכן כל שילוב של טעמים אלו. איגוד החוזים נובע מהעלייה בדרישות לפשט ולקצר את הליכי הרכש תוך צמצום כוח האדם העוסק ברכש. ראה:

Office of Management and Budget, Office of Federal Procurement Policy, *Contract Bundling, A Strategy for Increasing Federal Contracting Opportunities for Small Business* (October 2002), pp. 2-3. www.acqnet.gov/Notes/contractbundlingreport.pdf

⁵⁵ Bush, in House Small Business Committee Democrats, *Federal Contract Watch List*.

⁵⁶ United States General Accounting Office, *Small Business, Trends in Federal Procurement in the 1990s* (January 2001), p. 12. www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?rptno=gao-01-119

⁵⁷ Office of Management and Budget, Office of Federal Procurement Policy, *Contract Bundling*.

⁵⁸ United States General Accounting Office, *Small Business*, pp. 8-9.

⁵⁹ <http://www.sba.gov/GC/indexwhatwedo.html>

⁶⁰ http://www.sba.gov/advo/laws/archive/law_pro.html#sign

⁶¹ <http://www.osdbu.gov/Aboutthecouncil.htm>, לפירוט השירותים הניתנים לעסקים הקטנים ע"י OSDBU, ראה:

External Liaison Committee of the Federal OSDBU Directors Interagency Council, "Model Code of Expectations between Federal Offices of Small and Disadvantaged Business Utilization (OSDBU's) and Small Business" (August 2003), pp. 1-2. www.osdbu.gov/Assets/PDF/Best%20Practices.pdf

⁶² Small Business Act, par. 2. www.sba.gov/regulations/sbaact/sbaact.pdf

⁶³ House Small Business Committee Democratic Staff, Scorecard IV, *Federal Agencies: Closed to Small Business* (June 25, 2003), introduction. www.house.gov/smbiz/democrats/Reports/scorecardIV.pdf

⁶⁴ House Small Business Committee Democrats, *Federal Contract Watch List*.

⁶⁵

<http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?SelectedCountry=USA&CCODE=USA&CNAME=United+States&PTYPE=CP>. כמפורט בנתוני הבנק העולמי, התמ"ג האמריקאי בשנת 2002, במחירים שוטפים, הסתכם ב-10.4 טריליון דולר.

⁶⁶ עיבוד ל: <http://www.govexec.com/top200/03top/top03s3s1.htm> ;

מעיבוד ל: <http://www.govexec.com/top200/03top/top03s5s1.htm>, עולה כי הרכש האזרחי בארה"ב בשנת 2002 הסתכם ב-80.5 מיליארד דולר, ומתוכו 46 מיליארד דולר, או 57%, נרכשו מ-100 הספקים הגדולים ביותר; מעיבוד ל: <http://www.govexec.com/top200/03top/top03s4s1.htm>, עולה כי הרכש הביטחוני בארה"ב בשנת 2002 הסתכם ב-164.3 מיליארד דולר, ומתוכו 105.7 מיליארד דולר, או 64%, נרכשו מ-100 הספקים הגדולים ביותר.

⁶⁷ במכתב מיום ה-29 באוקטובר 2002, כתבה Angela B. Styles, מנהלת ה-Office of Federal Procurement Policy, לנשיא ארה"ב, ג'ורג' בוש:

As you know, the number and size of bundled contracts within the executive branch have reached record levels. Although contract bundling can serve a useful purpose, the effect of this increase in contract bundling over the past ten years cannot be underestimated. Not only are substantially fewer small businesses receiving federal contracts, but the federal government is suffering from a reduced supplier base. American small businesses bring innovation, creativity, competition and lower costs to the federal table. When these businesses are excluded from federal opportunities through contract bundling, our agencies, small businesses and the taxpayers lose.

ראה:

Office of Management and Budget, Office of Federal Procurement Policy, *Contract Bundling*, enclosure.

<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-studies/craft-publicprocurement.htm> ⁶⁸

שם. ⁶⁹

⁷⁰ EIM Business and Policy Research, *The access of SMEs to public procurement contracts*, final report (Zoetermeer and Vienna: European Commission, March 22, 2004).

<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-studies/craft-publicprocurement.htm>

כפי שמפורט בעמ' 5, נציבות האיחוד האירופי מעריכה את היקף הרכש הציבורי במדינות האיחוד ב-16% מהתמ"ג של האיחוד, השווים ל-1,500 מיליארד יורו. מפאת מחסור בנתונים, עבודת המחקר שבוצעה עבור הנציבות התבססה על נתוני הרכישות היותר גדולות, שערך מוערך ב-16% מסך הרכש הציבורי במדינות האיחוד.

⁷¹ שם, עמ' 7-11, 87-88.

⁷² שם, עמ' 31-30. לצורך המחקר שבוצע עבור נציבות האיחוד האירופי, עסקים המעסיקים פחות מ-10 עובדים הוגדרו כזעירים, עסקים המעסיקים בין 10 ל-50 עובדים הוגדרו כקטנים, עסקים המעסיקים בין 50 ל-250 עובדים הוגדרו כבינוניים ועסקים המעסיקים 250 עובדים ומעלה הוגדרו כגדולים. המונח "עסקים קטנים ובינוניים" (SME's) הוא שם כולל לקבוצת העסקים הזעירים, הקטנים והבינוניים, והתייחס במחקר לעסקים המעסיקים פחות מ-250 עובדים.

⁷³ שם, עמ' 32-33.

⁷⁴ שם, עמ' 5, 31-32.

⁷⁵ שם, עמ' 95-96.

⁷⁶ שם, עמ' 124.

⁷⁷ יעד הרכש בארה"ב הוא להביא ל"שביעות רצון המזמין במונחי עלות, איכות, ולוח-הזמנים לאספקת המוצר או השירות". יעד הרכש במדינות האיחוד האירופי הוא "ליצור את התנאים לתחרות פתוחה והוגנת, לאפשר לרשויות הציבוריות לבחור את ההצעות הזוכות מתוך מגוון גדול ותחרותי יותר של הצעות ולהאיץ את התחרותיות של החברות האירופאיות". ראה:

Steven Kelman, "Remaking Federal Procurement," *The John F. Kennedy School of Government Visions of Governance in the 21st Century*, Working Paper No. 3, The John F. Kennedy School of Government, p. 5.

<http://ksghome.harvard.edu/~skelman.academic.ksg/pubs.htm>;

<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-studies/craft-publicprocurement.htm>

⁷⁸ המלצה זו מופיעה גם בספרו של דקל, עמ' 411.

⁷⁹ במאמרו Remaking Federal Procurement מתאר פרופסור סטיבן קלמן, לשעבר מנהל המשרד למדיניות רכש פדרלית בארה"ב, את תוצר הלוואי שנוצר כתוצאה משימוש במפרטים טכניים מפורטים מדי: מחלקת הביטחון הנהיגה בעבר מפרטים טכניים מפורטים ביותר לצורך רכישת פריטים יומיומיים פשוטים, כדוגמת פריטי מזון או הלבשה. זאת, מכיוון שרצתה לרכוש את המוצרים הזולים ביותר, והייתה צריכה מפרטים מדויקים שייצרו בסיס זהה להשוואת המוצרים. כל פעם שהממשלה גילתה כי ספק "עייגל פינה" והותיר אותה עם מוצר שאינו לשביעות רצונה, היא פירטה עוד יותר את המפרט. בסופו של דבר, ספקים מסחריים לא יכלו לענות על המפרטים של הממשלה, ומכיוון שהממשלה הייתה לקוח יחסית קטן שלהם, הם לא הסכימו לייצר מוצרים בהתאם לדרישת הממשלה, והפסיקו להשתתף במכרזים. כך, הספקים היחידים שעבדו עם הממשלה היו ספקים שעבדו אך ורק עם הממשלה (לא מכרו למגזר הפרטי) והיו בעלי עלויות גבוהות ותגובה איטית לדרישות הלקוח. אפקט דומה היה לדרישת מחלקת הביטחון לעמידה בסטנדרטי ייצור כאמצעי להבטיח איכות במכרזים בהם התחרות היא על המחיר, שהביאה לכך שחברות מסחריות שתהליכי הייצור שלהם לא עמדו בסטנדרטים פשוט לא ניגשו למכרזים. ראה:

Steven Kelman, "Remaking," pp. 19-20.

כמו-כן, פירוט יתר של הדרישות מפלה לרעה עסקים קטנים ומונע מהם להתמודד על חוזים ציבוריים. ראה:

International Trade Centre UNCTAD/WTO, *A Practical Guide for Assessing and Developing Public Procurement Programmes to Assist SMEs*, par. 3.2. www.intracen.org/ipsms/tools/smepaper.pdf

⁸⁰ תמי אמגר, מנהלת מערכות מידע בלשכת הפרסום הממשלתית, מכתב למחבר, 9 ביוני 2004. הודעות על מכרזים ציבוריים מתפרסמות באתר האינטרנט: <http://michrazim.lapam.gov.il/>

⁸¹ אחד החסרונות היחסיים של עסק קטן במכרזים ציבוריים הוא עלות הגשת ההצעה, שהיא בדרך כלל גבוהה יותר מאשר במכרזים מסחריים. ראה:

International Trade Centre UNCTAD/WTO, *A Practical Guide*, par. 1.2.a.2.

⁸² למידע נוסף ראה:

International Trade Centre UNCTAD/WTO, *A Practical Guide*, par. 1.2.a.2, 3.2; Office of Government Commerce and Small Business Service, *Smaller Supplier.... Better Value?*, p. 15.

www.ogc.gov.uk/embedded_object.asp?docid=2077

⁸³ הדרישה לפרסום כל אמות המידה ומשקלותיהם קיימת גם בבריטניה ובארה"ב. ראה:

Steven Kelman, "Remaking," p. 3; Office of Government Commerce and Small Business Service, *Smaller Supplier*, p. 15.

⁸⁴ החל מ-1/1/2002, כל רכישות הממשלה הפדרלית בארה"ב בסכומים הגבוהים מ-\$25,000 מתפרסמים במרוכז במערכת ה-Federal Business Opportunities. באמצעות ה-Interested Vendors Module, המערכת מאפשרת לספקים פוטנציאליים להתאגד לצורך אספקת מוצרים או שירותים. לפרטים נוספים ראה:

GSA Federal Supply Service, *FBO Vendors Guide (FBO Release 3.0)* (GSA Federal Supply Service, February 15, 2004), par. 4. <http://www2.eps.gov/EPSEndorsManual/VG1-Index.html>

⁸⁵ Office of Government Commerce & Small Business Service, *Smaller Supplier*, p. 17.

⁸⁶ מדריך מסוג זה פורסם בבריטניה. ראה :

Office of Government Commerce & Small Business Service, *Smaller Supplier*.

⁸⁷ למידע על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל ראה : http://www.asakim.org.il/about_us.php?pageid=1

⁸⁸ למידע נוסף ראה :

International Trade Centre UNCTAD/WTO, *A Practical Guide*, par. 3.3; EIM Business and Policy Research, *The access of SMEs*, pp. 66-74.

⁸⁹ פרץ רובל, מנהל פרויקט "בוחרן" באגף החשב הכללי, משרד האוצר, ראיון טלפוני עם המחבר, 11 ביולי 2004.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org