

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

היבטים בהתקשרויות משרדי הממשלה בתחום התקשוב

תקציר

רקע כללי

משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם מבצעים כ-160,000 הזמנות בגין התקשרויות בהיקף של כ-34 מיליארדי ש"ח בכל שנה¹. סך ההיקף הכספי של פעילות התקשוב הממשלתי הוא כ-3.5 מיליארד ש"ח בשנה². סכום זה מקיף עלויות שכר ורכש, וההתקשרויות הן בתחומים כגון מערכות מידע, תשתיות, שירותי מחשוב, מערכות תקשורת ואבטחת מידע. התקשרויות אלה מתבצעות בין באמצעות מכרזים - פומביים או סגורים - ובין באפיק של פטור מאשר ממכרז. ככלל, תחום התקשוב מבוסס על טכנולוגיה המשתנה בתדירות גבוהה, וייעול רכש התקשוב הוא כלי משמעותי לקידום מערך התקשוב ולקידום חדשנות טכנולוגית במשרדי הממשלה וביחידותיהם, המאפשר לשפר את השירות הממשלתי לציבור.

ההתקשרויות בתחום התקשוב כפופות לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או תח"ם) ולהוראות מינהל שהחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) קובע בתקנון כספים ומשק (להלן - הוראות תכ"ם), בין היתר בנושא הרכש³.

מינהל הרכש הממשלתי (להלן - מינהל הרכש או המינהל) הוא גוף מטה שהוקם בדצמבר 2004 בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה שבאגף החשכ"ל⁴. המינהל אחראי לתכנונה וליישומה של מדיניות הרכש והלוגיסטיקה הממשלתית, מתמחה ברכש מרכזי עבור כלל משרדי הממשלה וכן מסייע לגופים ממשלתיים בביצועה של מדיניות הרכש במשרדם.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתקשרויות הממשלה בתחום התקשוב, ובעיקר את הנושאים האלה: מכרזים מרכזיים והסכמי מחירים מרביים; שיתוף פעולה בין-משרדי במכרזים; שיתוף ידע שנצבר במשרדי הממשלה במסגרת ביצוע התקשרויות; יזום תיקונים בתקנות

- 1 לפי נתוני מערכת מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה לניהול רכש, כוח אדם ומשאבים לוגיסטיים) לשנת 2017. באותה שנה היו כ-387,000 התקשרויות.
- 2 למעט פעילות התקשוב של מערכת הביטחון.
- 3 סעיף 24(א) לתקנות חובת המכרזים קובע כי "מבלי לגרוע מסמכויותיו על פי כל דין רשאי החשב הכללי לקבוע בתקנון כספים ומשק הוראות מינהל לעניין ביצועם של החוק ותקנות אלה".
- 4 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** (2018), "מינהל הרכש הממשלתי", עמ' 97.

חובת המכרזים; איוש תפקיד אחראי הרכש באגפי מערכות מידע בעובד חיצוני במקום בעובד מדינה במשרה תקנית. הבדיקה נעשתה בגופים וביחידות האלה: במשרד האוצר - מינהל הרכש שבאגף החשכ"ל, הלשכה המשפטית, אגף מערכות מידע; ברשות התקשוב הממשלתי (להלן - רשות התקשוב) שבמשרד ראש הממשלה; וכן באגפי מערכות מידע וביחידות סמך של משרדי ממשלה אחדים.

במסגרת הביקורת פנה משרד מבקר המדינה ביולי 2018 ל-93 מנהלי אגפי מערכות מידע ראשיים (להלן - מנמ"רים) במשרדים הממשלתיים וביחידות הסמך שלהם (להלן - המשרדים או משרדי הממשלה), וביקשם למלא שאלון שנועד בין היתר לאתר חסמים הנוגעים לתהליך ההתקשרויות בתחום התקשוב (להלן - שאלון הביקורת). על השאלון השיבו כמחצית מהמנמ"רים.

הליקויים העיקריים

חוסר במכרזים מרכזיים ובהסכמי מחירים מרביים

בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2014⁵ נקבע בין היתר כי לצורך מתן סמכויות, כלים ומשאבים בידי התקשוב הממשלתי למימוש תפקידיו, על החשכ"ל והממונה על התקשוב הממשלתי להכין תוכניות עבודה שנתיות משותפות בנושא רכש מרכזי בתחום פעילות התקשוב הממשלתי. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, כשלוש שנים וחצי לאחר כניסת החלטת הממשלה האמורה לתוקף, טרם הכינו החשכ"ל ורשות התקשוב תוכניות עבודה שנתיות משותפות בנושא.

לא נמצא תיעוד לכך שמינהל הרכש דירג לפי סדר עדיפויות את המכרזים המרכזיים שתכנן לפרסם, וכל זאת בהתאם לאמות מידה שקבע ועל פי הצרכים העדכניים של המשרדים.

המערכת לניהול קשרי לקוחות של מינהל הרכש (להלן - מערכת ה-CRM) נועדה לשמש בין היתר כמאגר מידע משותף, המשמש את כלל עובדי המינהל. נמצא כי חלק מהמנמ"רים אינם שולחים את בקשותיהם למינהל הרכש בעניין מכרזים מרכזיים בתחום התקשוב באמצעות מערכת ה-CRM, אלא ישירות לדואר האלקטרוני של אחד מהעובדים במינהל. בקשות אלו אינן מוזנות למערכת ה-CRM לאחר קבלתן, ובכך נפגע שיתוף המידע המקצועי של המינהל.

87% מהמנמ"רים שהשיבו על שאלון הביקורת הצביעו על היעדר מכרזים מרכזיים או הסכמי מחירים מרביים בשורה של תחומי התקשרות. כמו כן, התשובות מעלות שחלק גדול מהמנמ"רים אינם מעלים לפני מינהל הרכש את הצורך במכרז מרכזי, אף בנושא שלדעתם מכרז כזה דרוש.

5 החלטה 2097 של הממשלה ה-33, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (10.10.14).

לפי שאלון הביקורת, בהיעדר מכרז מרכזי יזמו חלק מהמנמ"רים הליך רכש עצמאי. ואולם, בהתקשרויות נפרדות של יחידות ממשלתיות לגבי אותה מערכת נפגע היתרון לגודל של הממשלה, הן מבחינת כוח הקנייה והן מבחינת איגום משאבים וחיסכון בעלויות התפעול.

משנת 2015 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, לא פרסם מינהל הרכש כל מכרז בנושא פיתוח מערכות מידע, אף שהיה צורך בכך.

היעדר שיתוף פעולה בין-משרדי במכרזים בנושא התקשוב

בתח"ם נקבע כי החשכ"ל רשאי למנות ועדות מכרזים בין-משרדיות נפרדות לנושאים המשותפים למשרדים אחדים. מהתשובות על שאלון הביקורת עולה כי בשלוש השנים האחרונות נדרשו מוצרים ושירותים רבים בתחום התקשוב בכמה משרדים, אולם המנמ"רים במשרדים השונים ביצעו עבורם התקשרויות נפרדות. המשרדים לא ביקשו מהחשכ"ל להקים ועדות מכרזים בין-משרדיות כדי לבצע התקשרויות משותפות, וחלק מהמשרדים אף לא היו מודעים לאפשרות זו.

משרד שברצונו לפרסם מכרז המיועד לקבוצת משתתפים מסוימת או לבצע פנייה תחרותית לקבלת הצעות לצורך התקשרות עם בעל מקצוע מומחה, יעשה זאת באמצעות "רשימת מציעים", שתנהל בידי ועדת המכרזים. רק 6% מהמנמ"רים שהשיבו על שאלון הביקורת ציינו כי משרדם ביקש להשתמש ברשימת מציעים שהכין משרד אחר בשלוש השנים האחרונות.

לפעמים משרדים קטנים שהיקפי הרכש שלהם קטנים יחסית אינם יכולים להתקשר עם הספקים בתנאים שזכו לקבל משרדים גדולים בהסכם מחירים מרביים של מינהל הרכש או בהסכמים אחרים, ולעיתים אף נאלצים לשלם עבור אותו מוצר מחיר גבוה יותר במידה ניכרת מהמחיר שמשלמים המשרדים הגדולים.

היעדר מנגנון של שיתוף ידע במשרדי הממשלה במסגרת ביצוע התקשרויות בתחום התקשוב

בהיעדר מאגר מידע ממשלתי בנושא מכרזים, הכולל תמונה מקיפה על המכרזים ועל תוכניות עבודה לכתיבת מכרזים לפרסומם ולרכש עתידי, משרד ממשלתי אינו יכול לדעת בעוד מועד על כוונת משרדים אחרים לפרסם מכרזים דומים למכרז שהוא מתכנן לפרסם. ידע זה יכול לסייע לגבש מכרזים משותפים, או לזיזם יציאה למכרז מרכזי, וכן מאפשר להשתמש בידע שנצבר בתהליך ההתקשרות של משרדים אחרים.

מרבית המנמ"רים נוהגים לתת משקל בקביעת ציון האיכות של המציע לניסיון העבר שלו עימם או עם משרדים אחרים. ואולם המידע בנושא זה אינו מנוהל בממשלה במרוכז - במינהל הרכש או ברשות התקשוב. בהיעדר ניהול של המידע, כל משרד אמור לאמת עם משרדים אחרים את המידע שהמציע מוסר בהצעתו בדבר ניסיונו הקודם עם המשרדים. זאת ועוד, ייתכן שלמשרד לא יהיה מידע על ניסיון קודם כושל שהיה למציע עם משרד אחר, מאחר שהמציע לא ציין את התקשרותו זו בנתונים שמסר.

משרדי ממשלה שהזמינו פיתוח לא תמיד מיידעים את המשרדים האחרים בפיתוח המוזמן על מנת שהמשרדים האחרים יוכלו להשתמש בפיתוח החדש ללא עלות או לבקש מהספק את הפיתוח בעלות מופחתת. עקב כך עשויים המשרדים להתקשר עם אותם הספקים לצורך פיתוח דומה ולשלם עבורו.

ייזום תיקונים בתקנות חובת המכרזים בתחום התקשוב

בינואר 2017 העלתה רשות התקשוב את הצורך לתקן את תקנות חובת המכרזים כדי להתאימן להתקשרויות בתחום התקשוב. בדיון ממאי 2017 בראשות סגן החשכ"ל, שאליו לא הוזמנו נציגי רשות התקשוב, נקבע בין היתר כי אין סיבה לקדם את תיקון התקנות על פי בקשת רשות התקשוב, וכי תתואם ישיבה בנושא אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. אבל עד דצמבר 2018, יותר משנה וחצי לאחר מכן, הישיבה האמורה לא התקיימה.

איוש תפקיד אחראי רכש באגפי מערכות מידע עובד חיצוני במקום בעובד מדינה במשרה תקנית

כמחצית ממנהלי הרכש באגפי מערכות מידע הם עובדים חיצוניים ולא עובדי מדינה, אף על פי שהם נושאים באחריות ישירה להעסקת עובדים ולניהולם, להקצאת כספים, לניהול התקציב ולהתקשרויות עם ספקים. מנהלי הרכש הללו עשויים להימצא במצב של ניגוד עניינים בין חובותיהם לתפקידם במסגרת שירות המדינה לבין חובותיהם לגופים החיצוניים המעסיקים אותם.

משרת אחראי רכש באגף מערכות מידע לא הוגדרה כתפקיד ליבה, למרות שהתפקיד עונה על אמות המידה להגדרה כזו.

ההמלצות העיקריות

על החשכ"ל ורשות התקשוב להכין תוכניות עבודה שנתיות משותפות ולקבוע בהן אילו מכרזים יקודמו במהלך שנת העבודה.

על מינהל הרכש לתעד את כלל הצרכים להארכת תוקפם של מכרזים ולפרסום של מכרזים חדשים ואת סדרי העדיפויות שגיבש על בסיס אמות מידה שנקבעו.

על המנמ"רים להגיש את פניותיהם בעניין מכרזים מרכזיים בתחום התקשוב באמצעות מערכת ה-CRM בלבד, ועל מינהל הרכש להקפיד על יישום הנחיותיו בעניין זה.

על מינהל הרכש לפרסם מכרזים מרכזיים רבים יותר עבור מוצרים ושירותים הדרושים למשרדים רבים. עבור מוצרים ושירותים נדרשים אחרים, עליו לעודד פרסום מכרזים משותפים לכמה משרדים ולהדגיש למשרדים שנתונה להם האפשרות להעלות לפני החשכ"ל את הצורך בהקמת ועדת מכרזים משותפת בתחום מסוים, ובכלל זה תחום התקשוב.

על החשכ"ל לבחון אפשרות לפרסם, בשיתוף רשות התקשוב, מכרזים מרכזיים לפיתוח מערכות מידע הדרושות לרוב המשרדים.

בניסוח הסכמים למחירים מרביים עליהם חותם מינהל הרכש, ראוי שלא תוטל בהם מגבלה המונעת ממשרדים קטנים להשתמש בהסכם כזה עקב היקפי רכש נמוכים, בכפוף למשא ומתן עם הספקים ולתנאי השוק.

על מינהל הרכש לבחון את הצורך להקים מאגר מידע שיאפשר לכל משרד לדעת בעוד מועד על כוונת משרדים אחרים לפרסם מכרזים דומים למכרז שהוא מתכנן לפרסם. זאת כדי לגבש מכרזים משותפים או ליזום יציאה למכרז מרכזי או להשתמש בידע שנצבר בתהליך ההתקשרות של משרדים אחרים.

על רשות התקשוב והחשכ"ל לשקול להקים מאגר מידע ממשלתי שבו יירשמו חוות הדעת של המנמ"רים על טיב עבודת הספקים.

על רשות התקשוב, כמעודדת מדיניות של קוד פתוח⁶, לבחון בשיתוף המנמ"רים מהן המערכות שיכולות לשמש כמה משרדים ולעודד את פרסום הקוד שלהן; הדברים אמורים הן כאשר פותחו המערכות בידי המשרדים והן כאשר פותחו בידי הספקים.

נוכח הבקשות החוזרות והנשנות של רשות התקשוב, עוד משנת 2016, לדון בצורך בתיקון התקנות בתחום התקשוב, ונוכח דברי המנמ"רים כי המצב הקיים מקשה עליהם לבצע רכש טכנולוגי ולקדם חדשנות באגפיהם, על החשכ"ל לסיים את בחינת הנושא.

6 המונח "קוד פתוח" משמש בעולם התוכנה לציון תוכנה שקוד המקור שלה פתוח ונגיש לכל מי שחפץ בו - לצפייה, לביצוע שינויים ולהפצה מחדשת. שיטת פיתוח כזו מאפשרת לכל מי שחפץ בכך להשתתף בפיתוח התוכנה ולתרום לשיפוריה.

על נציבות שירות המדינה ועל משרד האוצר לאייש את תפקיד אחראי רכש תקשוב בעובד מדינה בכל אגפי מערכות המידע.
 בשל אופי תפקיד אחראי רכש באגף מערכות מידע על נציבות שירות המדינה להגדירו כתפקיד ליבה לאלתר.

סיכום

משרדי הממשלה ויחידות סמך במשרדים מבצעים אלפי התקשרויות בנושאי תקשוב בהיקף של כ-3.5 מיליארדי ש"ח בכל שנה. חלק מההתקשרויות מבוצעות באמצעות מכרזים פומביים; את מקצת המכרזים מפרסם מינהל הרכש עבור כל המשרדים, ואת יתרם מפרסמים המשרדים עצמם. תהליך המכרז, מהכנתו ועד ההחלטה על הספק הזוכה, הוא תהליך מורכב, שנמשך זמן רב וכרוך בהשקעת משאבים רבים.

ממצאי דוח זה מצביעים על שורה של ליקויים אשר תיקונם יתרום ליעול ולשיפור של הליכי ההתקשרות של הממשלה בתחום התקשוב. הליקויים הם בין היתר בעניינים שלהלן: בנושאים רבים בתחום התקשוב חסרים מכרזים מרכזיים או הסכמי מחירים מרביים. לפיכך המשרדים נאלצים לפרסם בעצמם מכרזים בנושאים אלה, ולפעמים מפרסמים כמה משרדים במקביל מכרזים באותם נושאים; המשרדים כמעט אינם מפרסמים מכרזים משותפים; הידע שנצבר בכל משרד במסגרת ביצוע התקשרויות לא תמיד מועבר למשרדים אחרים; במקרים רבים המשרדים אינם מודעים לפיתוחים שבוצעו במשרד אחר, ולכן מתקשרים עם הספק לשם פיתוחים דומים.

ממשלת ישראל הכירה בצורך לצמצם את הפער בין היכולות בתחום הטכנולוגיה והחדשנות במגזר האזרחי לבין היכולות המוגבלות במגזר הממשלתי. התפתחותה המהירה של טכנולוגיית התקשוב, ובפרט בתחומי אבטחת המידע והסייבר, גורמת לכך שאגפי מערכות המידע נדרשים ליישם חדשנות בתחומים אלו במהירות וביעילות, כדי למנוע את התיישנות הטכנולוגיה הרלוונטית עד להשלמת הליך הרכש.

כדי ליעל ולקצר את תהליך ההתקשרות בתחום התקשוב במשרדים ולקדם את החדשנות במגזר הממשלתי, ונוכח הבקשות החוזרות והנשנות של רשות התקשוב, עוד משנת 2016, לדון בצורך בתיקון תקנות חובת המכרזים והוראות תכ"ם בתחום התקשוב, על החשכ"ל לקדם את בחינת הנושא ולהכריע בו. כמו כן עליו לאפשר ולעודד פרסום של מכרזים המשותפים לכמה משרדים. אשר לרשות התקשוב, עליה לעודד שיתוף קוד תוכנה בין המשרד הממשלתי שפעל לפתח אותו ובין משרדים אחרים, כחלק ממדיניות הקוד הפתוח.

כדי למצות את היתרון לגודל של הממשלה בכוח הקנייה, באיגום המשאבים, בחיסכון בעלויות התפעול, ביעילות התהליכים ובקידום החדשנות הטכנולוגית בכל המשרדים - חיוני שהחשכ"ל, רשות התקשוב והמשרדים ינקטו צעדים להגברת שיתוף הפעולה בין המשרדים בנוגע להתקשרויות בתחום התקשוב.

מבוא

משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם מבצעים כ-160,000 הזמנות בגין התקשרויות בהיקף של כ-34 מיליארדי ש"ח בכל שנה⁷. סך פעילות התקשוב הממשלתי הוא כ-3.5 מיליארד ש"ח בשנה. סכום זה מקיף עלויות שכר ורכש, וההתקשרויות הן בתחומים כגון מערכות מידע, תשתיות, שירותי מחשוב, מערכות תקשורת ואבטחת מידע. התקשרויות אלה מתבצעות הן באמצעות מכרזים - פומביים או סגורים - והן באפיק של פטור מאושר ממכרז. ככלל, תחום התקשוב מבוסס על טכנולוגיה המשתנה בתדירות גבוהה, וייעול רכש התקשוב הוא כלי משמעותי לקידום מערך התקשוב וחדשנות טכנולוגית במשרדי הממשלה וביחידותיהם, המאפשר לשפר את השירות הממשלתי לציבור.

ההתקשרויות בתחום התקשוב כפופות לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או תח"ם). כמו כן, החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) קובע בתקנון כספים ומשק (להלן - הוראות תכ"ם)⁸ בין היתר הוראות מינהל בנושא הרכש⁹, המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך שלהם.

מינהל הרכש הממשלתי (להלן - מינהל הרכש או המינהל) הוא גוף מטה שהוקם בדצמבר 2004 בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה שבאגף החשכ"ל¹⁰. המינהל אחראי לתכנונה וליישומה של מדיניות הרכש והלוגיסטיקה הממשלתית, מתמחה ברכש עבור כלל משרדי הממשלה וכן מסייע לגופים ממשלתיים בביצועה של מדיניות הרכש במשרדם.

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתקשרויות הממשלה בתחום התקשוב, ובעיקר את הנושאים האלה: מכרזים מרכזיים והסכמי מחירים מרביים; שיתוף פעולה בין-משרדי במכרזים; שיתוף ידע שנצבר במשרדי הממשלה במסגרת ביצוע התקשרויות; ייזום תיקונים בתקנות חובת המכרזים; איוש תפקיד אחראי הרכש באגפי מערכות מידע בעובד חיצוני במקום בעובד מדינה במשרה תקנית. הבדיקה נעשתה בגופים וביחידות האלה: במשרד האוצר - מינהל הרכש שבאגף החשכ"ל, הלשכה המשפטית, אגף מערכות

7 על פי ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי ב-2017, לפי נתוני מערכת מרכב"ה (מערכת רחבית כוללת במשרדי הממשלה לניהול רכש, כוח אדם ומשאבים לוגיסטיים) לשנת 2017.

8 אגף החשכ"ל במשרד האוצר הוא הגוף האחראי לכתיבה ולפרסום של הוראות תכ"ם מתוקף חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

9 סעיף 24(א) לתקנות חובת המכרזים קובע כי "מבלי לגרוע מסמכויותיו על פי כל דין רשאי החשב הכללי לקבוע בתקנון כספים ומשק הוראות מינהל לעניין ביצועם של החוק ותקנות אלה".

10 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** (2018), "מינהל הרכש הממשלתי", עמ' 97.

מידע; ברשות התקשוב הממשלתי שבמשרד ראש הממשלה; וכן באגפי מערכות מידע וביחידות סמך של משרדי ממשלה אחדים.

במסגרת הביקורת פנה משרד מבקר המדינה ביולי 2018 ל-93 מנהלי אגפי מערכות מידע ראשיים (להלן - מנמ"רים) במשרדים הממשלתיים וביחידות הסמך שלהם (להלן - המשרדים או משרדי הממשלה), וביקשם למלא שאלון שנועד בין היתר לאתר חסמים הנוגעים לתהליך ההתקשרויות בתחום התקשוב (להלן - שאלון הביקורת). על השאלון השיבו 47 (כ-50%) מ-93 המנמ"רים.

חוסר במכרזים מרכזיים ובהסכמי מחירים מרביים

תקנות חובת המכרזים מגדירות מכרז מרכזי כ"מכרז הנערך מטעם החשב הכללי בעבור המשרדים". הוראת תכ"ם בעניין "מכרז מרכזי והתחייבות ספק למחירים מרביים" קובעת כי "במקרים שבהם מצא מינהל הרכש כי מרבית משרדי הממשלה רוכשים טובין/שירותים/עבודות, שחלקם ברי תחרות וחלקם לא, יבחן עריכת מכרז מרכזי או חתימה על התחייבות ספק למחירים מרביים, במטרה להסדיר את תנאי ההתקשרות ולנצל את יתרון הגודל של כלל המשרדים". מטרתו של הסכם מחירים מרביים היא להגדיר את המחירים המרביים עבור המוצרים והשירותים שכלולים במסגרת ההסכם, וכן להסדיר את סדרי העבודה עם הספק אם החליט המשרד, בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו, על התקשרות עם הספק. הסכם מחירים מרביים הוא כלי עזר למשרדי הממשלה ואינו מחייב אותם להתקשרות זו או אחרת עם הספק.

עיקר הפעילות של מינהל הרכש היא עריכת מכרזים מרכזיים והסכמי מחירים מרביים עבור כלל משרדי הממשלה. מכרזים מרכזיים של מינהל הרכש מאפשרים למצות את היתרון לגודל של הממשלה הן מבחינת כוח הקנייה והן מבחינת איגום משאבים וחיסכון בעלויות התפעול, לעומת ביצוע מכרזים על ידי היחידות הממשלתיות הנפרדות. להלן ליקויים שנמצאו בנוגע למכרזים מרכזיים בתחום התקשוב:

1. **תוכנית עבודה משותפת בנושא רכש מרכזי בתחום התקשוב:**
בהחלטת ממשלה 2097 מאוקטובר 2014¹¹ (להלן - החלטת ממשלה 2097) הורחבו תחומי פעילותו של מטה התקשוב הממשלתי שבמשרד האוצר; בהחלטת ממשלה 2099 מאותו חודש¹² שונה שמו ל"רשות התקשוב הממשלתי" (להלן - רשות התקשוב), והיא הועברה ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה¹³. בהחלטת ממשלה 2097 נקבע עוד כי "התקשוב הממשלתי" ישמש מרכז ידע ויועץ מקצועי לממשלה בתחום התקשוב. ייעול רכש התקשוב הוא כלי משמעותי לקידום משימותיה של הרשות, שהן בין היתר לפעול לייעול מערך התקשוב ולקידום חדשנות טכנולוגית במשרדי הממשלה וביחידותיהם, וכן להעמיד טכנולוגיות מתקדמות לשיפור השירות הממשלתי לציבור. עוד נקבע בהחלטה כי לצורך מתן סמכויות, כלים ומשאבים בידי התקשוב הממשלתי למימוש תפקידיו, על החשכ"ל והממונה על התקשוב הממשלתי להכין תוכניות עבודה שנתיות משותפות בנושא

11 החלטה 2097 של הממשלה ה-33, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (10.10.14).

12 החלטת ממשלה 2099 של הממשלה ה-33, "העברת שטח הפעולה של התקשוב הממשלתי ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה" (10.10.14).

13 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "התקשוב הממשלתי", עמ' 171 - 221.

רכש מרכזי בתחום פעילות התקשוב הממשלתי. בתחילת שנת 2015 נכנסה החלטת הממשלה לתוקף.

עד אוגוסט 2018,
כשלוש שנים וחצי
לאחר כניסת החלטת
הממשלה לתוקף,
טרם הכינו החשכ"ל
ורשות התקשוב
תוכניות עבודה
שנתיות משותפות
בעניין רכש מרכזי

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, כשלוש שנים וחצי לאחר כניסת החלטת ממשלה 2097 לתוקף, טרם הכינו החשכ"ל ורשות התקשוב תוכניות עבודה שנתיות משותפות בעניין רכש מרכזי בתחום פעילות התקשוב הממשלתי, דבר העשוי למנוע מרשות התקשוב לקבל סמכויות, כלים ומשאבים הדרושים לה למילוי תפקידה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל ולרשות התקשוב כי עליהם להכין תוכניות עבודה שנתיות משותפות ולקבוע בהן, בעוד מועד, אילו מכרזים בנושא תקשוב הם יקדמו במהלך שנת העבודה. היעדר תוכניות עבודה משותפות לרכש מרכזי בתחום התקשוב עלול למנוע איגום משאבים וחיסכון בעלויות.

בתשובת רשות התקשוב מנובמבר 2018 (להלן - תשובת רשות התקשוב) היא ציינה, כי תשמח לשתף פעולה ולפעול בתיאום עם מינהל הרכש כדי לסייע בקידום תוכניות עבודה בתחום רכש תקשוב מרכזי, אשר יביאו בחשבון את הנושאים שבהם יש צורך במכרזים מרכזיים ואת סדרי העדיפויות של רשות התקשוב ושל אגפי מערכות המידע המונחים על ידה. כמו כן, רשות התקשוב תפעל לעודד את המנמ"רים להציג דרישות למכרזים מרכזיים, בהתבסס על הצרכים המשותפים למספר משרדים. בתשובת החשכ"ל מנובמבר 2018 (להלן - תשובת החשכ"ל) הוא הודיע כי יפעל לקידום הנושא בשיתוף רשות התקשוב.

2. **החלטה על עריכת מכרז מרכזי חדש:** מינהל הרכש מחליט לערוך מכרז מרכזי חדש בנסיבות האלה: כאשר נוצר צורך חדש בשירות או במוצר, כאשר עומדת להסתיים תקופת התקשרות שהוגדרה במכרז מרכזי קיים ובשל ביקוש של המשרדים. כאשר עומדת להסתיים תקופת ההתקשרות על פי מכרז קיים יש שתי אפשרויות: (א) לממש אופציה - אם הוגדרה במכרז - להארכת תקופת ההתקשרות לזמן נוסף, בהתאם להחלטת ועדת המכרזים¹⁴. (ב) לערוך מכרז חדש. למינהל הרכש שני נוהלי עבודה שגובשו ב-2017, המסדירים את הפעולות שיש לבצע לקראת יציאה למכרז: "נוהל עבודה למכרז בנושא חדש" ו"נוהל עבודה לקראת תום תוקף מכרז קיים"¹⁵.

סגן החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי בקשות משרדים למכרזים מרכזיים חדשים עולות בערוצים שונים ובהם אלה: סקר שמינהל הרכש פרסם ב-2017, סקרים ייעודיים שהמינהל מפרסם בסיום התקשרויות קיימות, מפגשים של מנהלי רכש במשרדים עם נציגי מינהל הרכש וכן

14 ההחלטה אם לממש אופציה שמוגדרת במכרז מרכזי נתונה לחשכ"ל.

15 בנושא מכרזים מרכזיים ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** (2018), "מינהל הרכש הממשלתי", עמ' 121 - 137.

עבודת מטה של מינהל הרכש מ-2015, שבחנה את נתוני הרכש של המשרדים ב-2014.

מפאת חוסר במשאבי כוח אדם, רוב פעילות מינהל הרכש מתמקדת בניהול המכרזים הקיימים ובחידושם ולא בכתיבת מכרזים חדשים. כמו כן, לפני ההחלטה על פרסום מכרז מרכזי המינהל בודק אם יש בפרסום המכרז יתרון יחסי על פני רכש מבוצר של המשרדים. כחלק מהבדיקה נבחנים בפרוטרוט לדברי מנהל המינהל "היתרונות הרלבנטיים לכל מכרז: מהו היקף עלות הרכש הצפוי, עד כמה מכרז מרכזי יביא לחסכון לוגיסטי, האם המכרז המרכזי לא 'יכביד' על השוק הרלבנטי, ולבסוף הימצאותם של המשאבים במינהל הרכש בכדי לכתוב, לפרסם ולנהל את המכרז האמור"¹⁶.

לא נמצא תיעוד לכך שמינהל הרכש דירג לפי סדר עדיפות את המכרזים המרכזיים שתכנן לפרסם, וזאת בהתאם לאמות מידה שקבע ועל פי הצרכים העדכניים של המשרדים.

בתשובתו ציין החשכ"ל כי ממצאי הסקר שמינהל הרכש עורך בין משרדי הממשלה מוצגים בפני מנהל מינהל הרכש. המנהל מתעדף אותם, והממצאים והתיעוד מועברים לסגן החשכ"ל, ראש חטיבת נכסים רכש ולוגיסטיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין תשובת החשכ"ל כי על מינהל הרכש לתעד את כלל צורכי המשרדים (ככל שהדבר אפשרי) שהביאו להארכת תוקפם של מכרזים קיימים ולפרסומם של מכרזים קיימים. כן עליו לתעד את סדרי העדיפויות שקבע. באופן זה ניתן יהיה להבטיח הן שקיפות בהקצאת תשומות בתנאים של משאבים מוגבלים והן מענה טוב יותר למשרדים.

3. בינואר 2017 השיק מינהל הרכש מערכת לניהול קשרי לקוחות (להלן - מערכת CRM), שנועדה לאפשר מעקב יעיל אחרי פניות המשרדים למינהל הרכש ולאפשר קבלת משוב על התקשרויות קיימות באופן יעיל ומהיר. בינואר 2018 הודיע מינהל הרכש למשרדים שעליהם לפנות אליו באמצעות מערכת ה-CRM בלבד¹⁷.

התברר כי חלק מהמנמ"רים אינם שולחים את בקשותיהם למינהל הרכש באמצעות מערכת ה-CRM, אלא ישירות לדואר האלקטרוני של אחד מהעובדים במינהל. בקשות אלו אינן מוזנות למערכת ה-CRM לאחר קבלתן, ובכך נפגע שיתוף המידע המקצועי של המינהל.

16 מכתב של מנהל מינהל הרכש למשרד מבקר המדינה מיוני 2018.

17 בעניין זה ראו שם, עמ' 133 - 134.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המנמ"רים להגיש את פניותיהם בעניין מכרזים מרכזיים בתחום התקשוב באמצעות מערכת ה-CRM בלבד, ועל מינהל הרכש להקפיד על יישום הנחיותיו בעניין זה. כך יוכל המינהל לנהל ולנתח באמצעות המערכת את כל הפניות בתחום התקשוב, לבדוק את מספר הפניות בכל נושא ולהיעזר במערכת כדי לתעדף ביעילות את המכרזים המוצעים על מנת להחליט אילו מהם ראוי לפרסם.

בתשובתו ציין החשכ"ל כי המינהל יקפיד להפנות בקשות שאינן מוגשות באמצעות מערכת ה-CRM אל מערכת זו.

4. ב-2017 ערך מינהל הרכש סקר בקרב חשבים, סגני חשבים, מנהלי אגפי רכש, מנמ"רים וגורמים נוספים במשרדי הממשלה. הסקר התבצע כחלק מתהליך ההכנה לקראת שנת העבודה 2018 על מנת לקבל משוב מגורמים שעוסקים בתחום הרכש הממשלתי, ובכלל זאת הצעות למכרזים מרכזיים בנושאים חדשים. בין הנושאים שמינהל הרכש החליט לבחון בשנים הקרובות בעקבות הסקר היו אלו: מכרז מרכזי למוצרי BI¹⁸; מחשוב בענן¹⁹ ומערכות מידע גיאוגרפיות (GIS). מינהל הרכש החליט שבמהלך 2018 יבחן שמונה מן הנושאים שהועלו, ואת השאר יבחן ב-2019. כמו כן, המשרדים התבקשו לענות מהם חמשת הדברים שבהם היו רוצים לקבל ייעוץ או הכוונה או כל שירות אחר ממינהל הרכש. בתשובה לשאלה זו ענו מרבית המשרדים כי היו רוצים לקבל ייעוץ בתהליך כתיבת מכרזים.

כאמור, משרד מבקר המדינה הפיץ ביולי 2018 שאלון למשרדים בנושא התקשורת בתחום התקשוב. מניתוח התשובות שהתקבלו עולה, כי 87% מהמנמ"רים שהשיבו על שאלון הביקורת ציינו כי יש נושאים שבהם חסרים מכרזים מרכזיים או הסכמי מחירים מרביים. לשאלון צורפה רשימת נושאים ובעניינם נשאלו המנמ"רים שאלות אחדות. רשימת הנושאים, השאלות שנשאלו ותשובות המנמ"רים מפורטות בלוח 1:

18 - בינה עסקית (Business Intelligence) - תחום בטכנולוגיית המידע העוסק בבניית מערכות שעוזרות לארגון להפיק ממכלול הנתונים שהוא אוסף מידע ממשי מהבחינה העסקית.

19 ענן מחשוב או מחשוב בענן (Cloud Computing) - שירותי מחשוב הניתנים למשתמש באמצעות מחשב מרוחק שהמשתמש מתחבר אליו דרך רשת האינטרנט או באמצעות קו תקשורת ייעודי.

לוח 1: נושאים שבהם נדרשים מכרזים מרכזיים או הסכמי מחירים מרביים

שם המוצר או השירות	שיעור המנמ"רים שהשיבו כי נדרש מכרז מרכזי או הסכם מחירים מרביים בנושא	שיעור המנמ"רים שפנו למינהל הרכש בנושא	שיעור המנמ"רים שפנו לרשות התקשוב בנושא ⁽¹⁾	שיעור המנמ"רים שהתקשרו עם ספק בנושא זה בשלוש השנים האחרונות
מערכות הלבנה ⁽²⁾ או השחרה ⁽³⁾	81%	28%	19%	47%
שירותי ייעוץ בנושא כתיבה וליווי של מכרז	72%	4%	4%	43%
שירותי ייעוץ בנושא אבטחת מידע	62%	19%	11%	38%
כלי BI וחבילות עבודה ב-BI	62%	6%	2%	36%
שירותי תכנון ועיצוב ממשקי משתמש – UI ⁽⁴⁾ ו-UX ⁽⁵⁾	57%	6%	6%	34%
מערכות להגנה על בסיסי נתונים	57%	13%	6%	19%
שירותי ייעוץ בנושא חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו	49%	2%	2%	9%
מערכת למידה מרחוק	49%	4%	2%	9%
מערכת מידע לניהול פניות עובדים או למתן שירותי תמיכה	47%	4%	2%	26%
מערכת לניהול פניות הציבור	45%	4%	13%	11%
מערכות מידע גיאוגרפיות	43%	11%	13%	26%
מערכת לבקרה על כניסת אורחים למשרד	38%	2%	0%	6%
הקמת אתר אינטרנט	36%	6%	6%	28%

- (1) מתוקף תפקידה כמרכז ידע ומתן ייעוץ מקצועי לממשלה בתחום התקשוב.
- (2) מערכת הלבנת קבצים היא מערכת המספקת הגנה כוללת לארגון בהעברת קבצים מכל מקור מחוץ לארגון אל הרשת הארגונית. מערכת הלבנה יודעת להתמודד עם סוגי איומים ידועים וחדוניים.
- (3) מערכת השחרה משמשת לבקרה, לבדיקת תוכן ולמחיקת נתונים נסתרים ("השחרה") בתהליך הוצאת מדיה דיגיטלית מרשת פנימית אל רשת חיצונית שסיווגה נמוך מסיווג הרשת שבה נמצא המידע.
- (4) UI - ממשק משתמש (User Interface) - חלק של מערכת החשוף למשתמש בה, שדרכו מתקיים הקשר בין המשתמש למערכת.
- (5) UX - חוויית משתמש (User Experience) - החוויה שחווה משתמש קצה בזמן פעילותו במערכת (שהיא למשל אתר, תוכנה, יישום, מוצר או שירות). חוויית המשתמש משיקה לממשק המשתמש (UI) ומושפעת ממנו.

87% מהמנמ"רים
הצביעו על חוסר
במכרזים מרכזיים או
בהסכמי מחירים
מרביים בשורה של
תחומי התקשרות


מלוח 1 עולה כי 87% מהמנמ"רים שהשיבו על שאלון הביקורת הצביעו על חוסר במכרזים מרכזיים או בהסכמי מחירים מרביים בשורה של תחומי התקשרות. כך למשל, 81% מהמנמ"רים סברו שדרושים מכרזים מרכזיים למערכות הלבנה או השחרה, ו-72% לשירותי ייעוץ בנושאי כתיבה וליווי של מכרז. כמו כן, עלה מהתשובות כי חלק גדול מהמנמ"רים כלל לא העלו לפני מינהל הרכש את הצורך במכרז מרכזי, אף שסברו שמכרז כזה דרוש. לדוגמה: רק 4% מהם פנו למינהל הרכש בבקשה לקיים מכרז מרכזי עבור שירותי ייעוץ בנושא כתיבה וליווי של מכרז, אף על פי שכ-72% מהם סברו שהמכרז נדרש. נוסף על כך, חלק מהמנמ"רים ציינו כי משרדם התקשר בסופו של דבר עם ספקים באופן עצמאי. לדוגמה: כמחציתם התקשרו עצמאית בנושא מערכות הלבנה או השחרה; 43% בנושא שירותי ייעוץ בנושא כתיבה וליווי של מכרז; ו-26% בנושא מערכות מידע גיאוגרפיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הרכש כי בהתקשרות של כל יחידה ממשלתית בנפרד לגבי אותו נושא נפגע היתרון לגודל של הממשלה הן מבחינת כוח הקנייה והן מבחינת איגום משאבים וחיסכון בעלויות התפעול. על מינהל הרכש לפרסם מכרזים מרכזיים רבים יותר עבור המוצרים והשירותים הדרושים למשרדים רבים, דבר שיביא לידי חיסכון וימנע כפילות בהשקעת משאבים בנושאים דומים. לחלופין, עליו לעודד פרסום מכרזים משותפים לכמה משרדים (ראו להלן בפרקים "היעדר שיתוף פעולה בין-משרדי במכרזים בנושא התקשוב" ו"היעדר מנגנון של שיתוף ידע שנצבר במשרדי הממשלה במסגרת ביצוע התקשרויות בתחום התקשוב").

5. בתקופה ינואר 2015 - אוגוסט 2018 פרסם מינהל הרכש 17 מכרזים מרכזיים בתחום התקשוב, בהם מכרז להספקת מכשירים סלולריים. רובם היו בתחומים שלגביהם פורסם מכרז קודם בעבר, ועיקרם בנושאי תשתיות, חומרה ותקשורת.

נמצא כי משנת 2015 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, לא פרסם מינהל הרכש כל מכרז בנושא פיתוח מערכות מידע, אף שהמנמ"רים הצביעו על הצורך בכך, לדוגמה מכרז בנוגע לפיתוח מערכת לניהול פניות עובדים, למתן שירותי תמיכה או לניהול פניות הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאור היקף הנושאים שבהם המשרדים דורשים לפרסם מכרזים מרכזיים ונוכח ההיקף הכספי הגדול בגין פעילות התקשוב הממשלתי - כ-3.5 מיליארד ש"ח בשנה - מן הראוי שהחשכ"ל ישקול את הצורך בפרסום מכרזים מרכזיים לפיתוח מערכות מידע כדי לנצל את היתרון לגודל של גופי הממשלה.



בהתקשרות של כל
יחידה ממשלתית
בנפרד לגבי אותו
נושא נפגע היתרון
לגודל של הממשלה,
הן מבחינת כוח
הקנייה והן מבחינת
איגום משאבים
וחיסכון בעלויות
התפעול

בדיון שקיים צוות בין-משרדי לאימוץ חדשנות בממשלה עם ראש רשות התקשוב ביוני 2018 ציין ראש רשות התקשוב, כי תהליך הרכש כיום הפך ללא רלוונטי בתחום החדשנות והטכנולוגיה. לדעתו, אחת הסיבות למצב זה היא אי-היכולת של רשות התקשוב להוציא מכרזים מרכזיים. לכן הציע שהחשכ"ל יאציל סמכויות לגופים כגון רשות התקשוב לביצוע מכרזים מרכזיים לטובת כלל משרדי הממשלה, ובהמשך יעקוב אחר ביצועם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נכון יהיה שהחשכ"ל יבחן אפשרות לפרסם בשיתוף רשות התקשוב, המשמשת מרכז ידע ויועץ מקצועי לממשלה בתחום התקשוב, מכרזים מרכזיים לפיתוח מערכות מידע הדרושות לרוב המשרדים.

בתשובתו הודיע החשכ"ל כי יבחן את הנושא בהתאם לאמצעים העומדים לרשותו כדי לפרסם מכרזים מרכזיים רלוונטיים בתחומים העולים בפניו בכלל ובתחום התקשוב בפרט.

היעדר שיתוף פעולה בין-משרדי במכרזים בנושא התקשוב

רשימת מציעים משותפת לכמה משרדים

1. בהתאם לתח"ם ועל פי הוראות תכ"ם, ועדת מכרזים שמבקשת לפרסם מכרז המיועד לקבוצת משתתפים מסוימת ולא לציבור הרחב כולו ("מכרז סגור"), או לבצע פנייה תחרותית לצורך התקשרות עם בעל מקצוע מומחה או עם בעל מקצוע בתחום בניו, תשתיות ותכנון מתארי, תעשה זאת באמצעות "רשימת מציעים" (מאגר ספקים), שתנוהל בידי ועדת המכרזים.

על פי הוראות תכ"ם, משרד יהיה רשאי לאפשר שימוש של משרדים אחרים במאגר ספקים המנוהל על ידו, בכפוף לפרסום הודעה כי המאגר עשוי לשמש משרדים נוספים בממשלה ולאישור כל ספק הנמצא במאגר כי הוא מסכים שפרטיו יעברו למשרד אחר. ועדת המכרזים במשרד הפונה תאשר פנייה למאגר של משרד אחר בהתקיים שני התנאים הבאים: (א) כאשר הטובין, המקצוע או השירות מתאימים להתקשרות באמצעות הליך של מכרז סגור או פנייה תחרותית לקבלת הצעות. (ב) כאשר הנסיבות מצדיקות פנייה למאגר של משרד אחר, כגון שתדירות ההתקשרויות והיקפן במקצוע או בשירות נמוכים מכדי להצדיק הקמת מאגר ספקים על ידי המשרד הפונה; קיימת דחיפות לביצוע ההתקשרות, אשר אינה מאפשרת להקים מאגר עד שתבוצע; מדובר בתחומי עיסוק המרוכזים בממשלה בעיקר בידי משרדים מסוימים, המנהלים את אותם מאגרים רלוונטיים.

רק שלושה (6%) מהמנמ"רים שהשיבו על שאלון הביקורת ציינו כי משרדם ביקש להשתמש ברשימת מציעים שהכין משרד אחר בשלוש השנים האחרונות. מאלו, שתי בקשות היו של גופים הכפופים למשרד אחד. רק בקשה אחת הייתה בין-משרדית, ובה משרד התיירות ביקש - ואושר לו - לעשות שימוש ברשימה של משרד החינוך.

2. ב-2017 הקים מינהל הרכש את הקניון הדיגיטלי הממשלתי²⁰, פלטפורמה אינטרנטית שמטרתה לאפשר גישה ישירה לרכש הממשלתי לאלפי ספקים חדשים, לפשט את תהליך הרכש ולקדם רכש ישיר מעסקים קטנים ובינוניים. בינואר 2018 העלה מינהל הרכש לקניון הדיגיטלי רשימת מציעים אחת - בנושא מתן שירותי ייעוץ בתחום נגישות השירות עבור המשרדים. ממועד זה המשרדים יכולים לבקש הצעות מחיר עבור עבודות ייעוץ מהרשימה האמורה בהיקף כספי של עד 50,000 ש"ח. יצוין כי מדובר בניסוי.

מאז הוקם לא הועלו לקניון הדיגיטלי רשימות מציעים בנושא התקשוב לשימוש כלל המשרדים, להוציא הרשימה בנושא נגישות השירות.

בתשובתו ציין החשכ"ל כי הקניון הדיגיטלי עלה לאוויר כפיילוט, כפי שתוכנן מלכתחילה. רק לאחר קבלת הממצאים יוחלט אם להמשיך במתכונת פעולתו הנוכחית. אם כן, תישקל הרחבתו לתחומים נוספים.


שימוש בתוצאות מכרזים של משרדים אחרים

על פי התח"ם, בקשות המשרד או יחידות המשרד לביצוע התקשרות מובאות לאישור ועדת המכרזים. מכאן שגופים ויחידות סמך הכפופים לאותו המשרד יכולים, באישור הוועדה, לעשות שימוש בהתקשרויות המשרד וליהנות מהיתרון לגודל של המשרדים. למשל, הרשות הארצית לכבאות והצלה, הכפופה למשרד לביטחון הפנים; 24 בתי החולים הממשלתיים, הכפופים למשרד הבריאות; מספר רב של גופים הפועלים במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), ובהם המטה לביטחון לאומי, רשות התקשוב ומערך ההסברה הלאומי.

מבין 47 המנמ"רים שהשיבו על שאלון הביקורת ציינו 17 (36%) כי משרדם ביקש בעבר להתקשר עם ספק על סמך תוצאות מכרז שפרסם משרד אחר. מהשאלון עולה שבקשות אלה הניבו 11 התקשרויות. שש מהבקשות (35%) נגעו למכרזים של יחידות הכפופות למשרדו של מגיש הבקשה. למשל: רשות התקשוב שבמשרד רה"ם ביקשה להתקשר עם הספק שזכה במכרז שפרסם מערך הסייבר הלאומי שבאותו משרד; שלוש בקשות (18%) היו לשימוש במכרזי יחידת ממשל זמין (להלן - ממשל זמין) ברשות התקשוב, האמורים לשמש את כלל המשרדים, אך רק אחת מהן בוצעה; ויתר שמונה הבקשות (47%) היו של משרדים שביקשו להתקשר עם הספקים שזכו במכרזים של משרדים אחרים - ורק ארבע מהן בוצעו.

להלן שתי דוגמאות לבקשות של משרדים להתקשר עם הספק שזכה במכרזים של משרדים אחרים. המשרדים הפונים ביקשו להשתמש בהסכמי הרישוי שחתמו משרדים אלו כדי ליהנות מהנחות ניכרות, שאפשר שלא היו ניתנות להם אילו ביצעו התקשרות נפרדת:

1. משרד החינוך התקשר ביוני 2016 עם חברה א' באמצעות מכרז סגור למכירת כ-1.5 מיליון רישיונות שימוש שנתיים בתוכנה עבור תלמידים²¹ לתקופה של שלוש שנים. בדצמבר 2016 קיבל משרד הכלכלה אישור ממשרד החינוך ומחברה א' לרכוש מחברה א' כ-3,000 רישיונות שימוש בתוכנה עבור התלמידים בבתי הספר המקצועיים שלו, וזאת על פי תנאי ההסכם בין משרד החינוך לבין חברה א'. לדברי מנמ"ר משרד הכלכלה, מתן האישור שאיפשר לבצע את הרכש של רישיונות השימוש הביא לחיסכון שנתי של כ-120,000 דולר בשנה לעומת ביצוע התקשרות נפרדת.



משרדים קטנים
לפעמים אינם יכולים
להתקשר עם
הספקים בתנאים
שזכו לקבל משרדים
גדולים בהסכם
מחירים מרביים של
מינהל הרכש או
בהסכמים אחרים,
ולעיתים אף נאלצים
לשלם עבור אותו
מוצר מחיר גבוה יותר
במידה ניכרת

2. מינהל הרכש חתם ב-2013 על הסכם מחירים מרביים עם חברה א' להסדרת רכישת זכות שימוש בתוכנות החברה ולזכאות לשדרג את גרסאות התוכנות (להלן - ההסכם עם חברה א'). כל יחידת סמך או משרד ממשלתי יכולים היו להצטרף להסכם, ובלבד שירכשו במסגרתו יותר מ-250 רישיונות עבור משתמשים. נוכח ההתניה, שלא איפשרה למשרדים קטנים להתקשר עם החברה באופן נפרד, חתם משרד רה"ם ב-2013 על הסכם עם חברה א' עבורו ועבור תשעה גופים נוספים ובהם אלו: ארכיון המדינה, בית הנשיא, המטה הקיברנטי הממשלתי והמשרד לשוויון חברתי. ההסכם נחתם באישור ועדת הפטור המרכזית שבמשרד האוצר.

ב-2016 האריך מינהל הרכש את תוקף ההסכם עם חברה א' בשלוש שנים נוספות. בדומה להסכם הקודם, משרד רה"ם ביקש שוב את אישורה של ועדת הפטור המרכזית לרכוש את הרישיונות האמורים עבורו ועבור הגופים הנוספים, אך הוועדה אישרה לו הפעם לבצע את הרכש רק עבורו ועבור הגופים הכפופים לו. במצב החדש, שבו המשרד לשוויון חברתי ביקש לרכוש פחות מ-250 רישיונות וכבר לא היה כפוף למשרד רה"ם, נדרש להתקשר עם החברה באופן נפרד במחירים שלדברי החברה יקרים במידה ניכרת מהמחירים הנקובים בהסכם עם הממשלה. במאי 2016 פנה המשרד לשוויון חברתי למינהל הרכש בבקשה לבצע התקשרות עם חברה א' בפטור ממכרז במחירים שנקבעו לרכש של משרד רה"ם. מינהל הרכש ביקש מהמשרד לשוויון חברתי לגבש פתרון בשיתוף החשבות והלשכה המשפטית שלו, ובאותו חודש אישרה ועדת הפטור של המשרד לשוויון חברתי את הבקשה.

מהאמור לעיל עולה כי לגופים שכפופים למשרדים גדולים מתאפשר הלכה למעשה להתקשר עם הספקים באותם התנאים של המשרדים הגדולים, כך שהם נהנים ממיצוי יתרון גודלו של המשרד הן מבחינת כוח הקנייה והחיסכון בעלויות והן מבחינת איגום המשאבים. לעומת זאת, משרדים קטנים, שהיקפי הרכש שלהם קטנים יחסית, לפעמים אינם יכולים להתקשר עם הספקים בתנאים שזכו לקבל משרדים גדולים בהסכם מחירים מרביים של מינהל הרכש או בהסכמים אחרים, ולעיתים אף נאלצים לשלם עבור אותו מוצר מחיר גבוה יותר במידה ניכרת מהמחיר שמשלמים המשרדים הגדולים.

יוצא אפוא כי להתקשרות של משרד מסוים על פי תנאי מכרז שביצע משרד אחר יש יתרונות, בין היתר בהיבטי עלות-תועלת ברמה הממשלתית, כגון צמצום הליכי מכרז כפולים בנושאים דומים והגדלת הסיכויים של הממשלה לזכות במחירים זולים בזכות יתרון הגודל, בדומה למכרזים המרכזיים. לצד היתרונות, יש להביא בחשבון גם את החסרונות הטמונים בדרך הפעולה הזאת, כגון חשש לפגיעה בשוויון מול מציעים אחרים בכוח ובפועל, חשש לתרומה לריכוזיות השוק, חשש לפגיעה בעסקים בינוניים וקטנים, והחמצת השאיפה של צמצום התקשרויות בפטור ממכרז.

ראוי לפעול לכך שלא
תוטל בהסכמים
למחירים מרביים
שעליהם חותם מינהל
הרכש מגבלה
המונעת ממשרדים
קטנים להשתמש
בהם עקב היקפי
שימוש נמוכים

בתשובתו ציין החשכ"ל כי סוגיית השימוש בתוצאות של מכרז על ידי משרד אחר שלא ערך את המכרז נבחנת במסגרת צוות תיקון תקנות חובת המכרזים. כן ציין החשכ"ל כי קיים פתרון למקרים אלו בתקנות חובת המכרזים על ידי הקמת ועדות מכרזים בין-משרדיות.

בתשובתה ציינה רשות התקשוב כי ניתן לבחון את האפשרות לאפשר למשרדים להשתמש בתוצאות המכרזים שפרסם משרד אחר, ואולם הבחינה צריכה להביא בחשבון את ההסתמכות הלגיטימית של מציעים על היקף ההתקשרות הצפוי מול מפרסם המכרז, ויש לייצר מנגנון המאפשר לעדכן את תמחור המוצר או השירות בעקבות היקף התקשרות השונה מזה שהוכרז לכתחילה. כן יש להביא בחשבון את העיקרון שבבסיס דיני המכרזים - לאפשר לספקים רבים ככל האפשר להתחרות באופן הוגן במכרזים ממשלתיים.

בנוגע להסכמים למחירים מרביים שעליהם חותם מינהל הרכש לטובת כלל משרדי הממשלה, ראוי לפעול לכך שלא תוטל בהסכם כזה מגבלה המונעת ממשרדים קטנים להשתמש בו עקב היקפי שימוש נמוכים, בכפוף למשא ומתן עם הספקים ולתנאי השוק.


בתשובתו ציין החשכ"ל כי נושא זה אינו תלוי בשיקול דעת מינהל הרכש בלבד, וכפוף למשא ומתן מסחרי ולתנאי השוק באותה העת.

בתשובתו מאוקטובר 2018 ציין המשרד לשוויון חברתי כי הוא תומך בכך שיינתן מענה למשרדים שאינם גדולים בכל הליכי הרכש, לרבות מכוח המכרזים המרכזיים. כן הוא תומך בשיתוף פעולה עם משרדים גדולים בהליכי הפטור ובמכרזים על מנת למצות את היתרון לגודל ולהקטין עלויות ישירות ועקיפות. שיתוף הפעולה עשוי להקטין את העלויות גם למשרד גדול מאחר שהספקים יתחרו על היקף שירותים גדול יותר.

ועדות מכרזים בין-משרדיות

בתח"ם נקבע כי החשכ"ל רשאי למנות ועדות מכרזים בין-משרדיות נפרדות לנושאים המשותפים למשרדים אחדים. בראש ועדה כאמור יעמוד החשכ"ל או סגנו, ובין חבריה יהיו המנהלים הכלליים של המשרדים הנוגעים בדבר, היועץ המשפטי של אחד המשרדים הנוגעים בדבר, חשב של אחד המשרדים כאמור, או נציגו של כל אחד מאלה.

בשאלון עלה כי רק שלושה מנמ"רים (6%) השיבו כי משרדם ניסה לפרסם מכרז בשיתוף עם משרד אחר או משרדים אחרים. במסגרת שיתופים אלה, שני בתי חולים ממשלתיים השתמשו במכרז שפרסם משרד הבריאות, ומדובר אפוא באותו המשרד.



 נוכח השימוש המועט

 שעושים המנמ"רים

 באפשרות להקים

 ועדות מכרזים

 משותפות בתחום

 התקשוב, על מינהל

 הרכש לחזור ולהצביע

 בפניהם על האפשרות

 להקמת ועדות אלה

מהתשובות על שאלון הביקורת עולה כי בשלוש השנים האחרונות היו מוצרים ושירותים רבים בתחום התקשוב שנדרשו בכמה משרדים, אבל המנמ"רים במשרדים השונים ביצעו עבורם התקשרויות נפרדות, בהיעדר מכרז מרכזי. עוד עלה מהתשובות כי המשרדים לא ביקשו מהחשכ"ל להקים ועדות מכרזים בין-משרדיות כדי לבצע התקשרויות משותפות. יתר על כן, חלק מהמשרדים אף לא היו מודעים לאפשרות זו, שיש בה כדי לחסוך במשאבים - הן בתכנון ובניהול של ההתקשרות והן כאמצעי להשגת תנאים טובים יותר מהספק באמצעות השימוש ביתרון לגודל של משרדי הממשלה.

בתשובתו ציין החשכ"ל כי האפשרות להקים ועדת מכרזים בין-משרדית נלמדת במסגרת קורס דיני מכרזים, שהוא חלק מתוכנית ההכשרה השנתית של חטיבת נכסים ולוגיסטיקה²².

נוכח השימוש המועט שעושים המנמ"רים באפשרות להקים ועדות מכרזים משותפות בתחום התקשוב, על מינהל הרכש לחזור ולהצביע בפניהם על האפשרות להעלות לפני החשכ"ל את הצורך בהקמת ועדות אלה.

על מינהל הרכש ורשות התקשוב לנקוט פעולות לעידוד משרדי ממשלה להקים ועדות מכרזים בין-משרדיות בהתאם לתקנות במקרים שבהם למשרדים אחדים נדרש רכש דומה. הדברים אמורים בפרט כאשר מדובר במשרדים קטנים, מאחר שמהלך כזה יתרום למיצוי היתרון לגודל ויביא לחיסכון בעלויות.

22 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 69א (2018), "מינהל הרכש הממשלתי", עמ' 114 - 116.

היעדר מנגנון של שיתוף ידע שנצבר במשרדי הממשלה במסגרת ביצוע התקשרויות בתחום התקשוב

איסוף נתונים לפני פרסום מכרז: משרד המעוניין לרכוש טובין או עבודה או שירות מבצע תהליך איסוף נתונים נרחב על התחום שבו נדרש הרכש. במסגרת זו הוא אוסף דרישות מהיחידות המקצועיות בנוגע לרכש המבוקש, מבצע סקר שוק לצורכי לימוד האפשרויות הקיימות ופונה לספקים לקבלת מידע טרם ביצוע ההתקשרות (להלן - RFI או פנייה מוקדמת לקבלת מידע²³). על פי הוראות תכ"ם, המשרד מפרסם בפומבי את הפנייה המוקדמת לקבלת מידע באמצעות אתר האינטרנט של מינהל הרכש (להלן - אתר האינטרנט הממשלתי). כמו כן, ועדת המכרזים המשרדית (להלן - ועדת המכרזים) מתעדת כל מידע שהתקבל וכל דיון או שיחה שהתקיימו עם מי שהגיש מענה לפנייה מוקדמת לקבלת מידע.

פרסום מכרז: על פי הוראת תכ"ם בנושא פרסום מכרז, ועדת המכרזים אחראית לפרסם לציבור מכרזים בעיתונות ובאתר האינטרנט הממשלתי. בנוסח ההודעה יפורטו בין היתר הנושאים הבאים: מהות ההתקשרות המוצעת, נושאה ותקופתה, לרבות כל זכות ברירה (אופציה) להרחבת ההתקשרות ומסגרת הזמן למסירת הטובין או השירותים; תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז; מסמכי המכרז וסוג המכרז.


יעדיה של רשות התקשוב, כפי שפרסמה באפריל 2018²⁴, הם בין היתר אלו: חשיפה, עזרה הדדית ושיתוף ידע וניסיון בין מנהלי מערכות המידע הממשלתיות; קבלת מבט רחבי על הפעילויות בארגונים השונים לצורך איתור פעילויות רוחביות פוטנציאליות; איתור סיכונים רחביים, כפילויות ופוטנציאל לחיסכון; איתור פוטנציאל לשיתוף פעולה ולסינרגיה בין המשרדים ויחידות הסמך.

שיתוף ידע בין משרדים בנושא רכש בתחום התקשוב מתבצע בערוצים הבאים:

1. **פורומים וקהילות ידע שמובילה רשות התקשוב:** פורום מנמ"רים, המתכנס אחת לחודש ומנהל קבוצת וואטסאפ, שחברי הפורום יכולים להתייעץ באמצעותה; ופורום מנהלי רכש טכנולוגי, המתכנס אחת לרבעון.
2. **קטלוג מערכות ממשלתי וקטלוג ספקים ממשלתי:** רשות התקשוב הקימה ב-2016 את שני הקטלוגים ומעדכנת אותם בכל שנה, במטרה לאפשר למשרדים למצוא קשרים ושיתופי פעולה בין-משרדיים ולהציף מגמות ואמות מידה ממשלתיות. להלן פירוט:

23 RFI (Request for Information) - מסמך אשר תכליתו השגת מידע כתוב אודות יכולות של ספקים לביצוע תכולת עבודה או לספק מוצר העונה להגדרות מסוימות.

24 תקשוב ממשלתי - מבט על פעילות 2018.


 הערוצים לשיתוף ידע
 ממשלתי שבהם
 משתמשים המנמ"רים
 על מנת לברר אם
 משרדים אחרים
 פרסמו או עומדים
 לפרסם מכרז
 בנושאים שמשרדם
 מתעניין בהם לוקים
 בחסר

א. קטלוג המערכות כולל מידע על המערכות העיקריות הקיימות בכל משרד ובכללו תיאור המערכת, התשתית שעליה היא בנויה, שם הספק וסטטוס המערכת. במאי 2018 כלל הקטלוג נתונים על כ-1,200 מערכות.

ב. קטלוג הספקים כולל מידע על החברה, המוצרים שהיא מספקת ורשימת המשרדים להם היא נותנת שירות. במאי 2018 כלל הקטלוג נתונים על כ-190 ספקי תקשוב.

3. **אתר האינטרנט הממשלתי של מינהל הרכש:** באתר מפורסמות הודעות בדבר מכרזים משרדיים, פניות מוקדמות של משרדים לקבלת מידע, מכרזים מרכזיים והסכמי מחירים מרביים.

מהתשובות לשאלון הביקורת עולה, בין היתר, כי מרבית המשרדים מבררים אם משרדים אחרים פרסמו מכרז בנושאים שמשרדם מתעניין בהם באמצעות פורום מנמ"רים (87%) או באמצעות חיפוש מכרזים דומים באתר האינטרנט הממשלתי (64%). עוד עלה כי 89% מהמנמ"רים שענו על השאלון השיבו שהיו מפקים תועלת ממאגר מידע זמין וכולל על המכרזים שפרסמו משרדים אחרים, משימוש במסמכים שלהם ומהידע שנצבר בתהליך, וציינו שהנתונים הבאים צריכים להיכלל במאגר: תובנות המשרד מהמכרז (85%); סקרי שוק (כולל RFI) (85%); הספק שזכה במכרז (77%); ורשימת המציעים לכל מכרז (60%).

המנמ"רים ציינו נתונים נוספים שצריכים להיכלל במאגר ובהם אלו: מידת שביעות הרצון מהספק, הצעות מחיר שנפסלו וכן תבניות למכרזים לפי סוגי שירותים או מוצרים, שיקלו על עריכת מכרז חדש. עוד עלה משאלון הביקורת כי שניים מששת הנושאים העיקריים שלדעת מנמ"רים גורמים להתמשכות תהליך המכרז וביצוע ההתקשרות הם אלו: איסוף דרישות מהלקוחות (43%) וביצוע סקר שוק (כולל RFI) (32%).

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות התקשוב ולמינהל הרכש כי הערוצים לשיתוף ידע ממשלתי שבהם משתמשים המנמ"רים על מנת לברר אם משרדים אחרים פרסמו או עומדים לפרסם מכרז בנושאים שמשרדם מתעניין בהם לוקים בחסר. להלן פירוט:

1. בירור בפורומים מקצועיים, לרבות פורום מנמ"רים וקבוצות הווטסאפ, מותנה בתגובות המשתתפים סמוך למועד הפנייה. זאת ועוד, המידע בפורומים ובקבוצות אינו מתועד ואינו מנוהל באופן המאפשר את אחזורו וניתוחו במועד אחר על מנת לאתר צרכים משותפים לכלל המשרדים.

2. בירור באתר האינטרנט הממשלתי מניב רק את המידע שהמשרד פרסם לציבור, ואינו כולל מידע רב שהמשרד צבר בתהליך פרסום המכרז ובהתקשרות עצמה. ואולם, המידע שנצבר עשוי לקצר את תהליך המכרז של המשרד האחר, כגון סקר שוק, איסוף דרישות הלקוח ותובנות מהמכרז.

3. קטלוג המערכות מכיל נתונים כלליים החלים רק על המערכות העיקריות הקיימות בכל משרד, ואינו כולל מידע על כל ההתקשרויות שביצע כל אחד מהמשרדים ואת מסמכי ההתקשרות.

בתשובה שנייה של רשות התקשוב מדצמבר 2018 מסרה הרשות, כי בכוונתה להוסיף כלי לשיתוף ידע שיסייע בפעילויות הפורומים וקהילות הידע ויאפשר את תיעודו, אחזורו וניתוחו של המידע. במהלך 2019 יבוצע פיילוט בכלי זה מול שתי קהילות ידע, ועל בסיסו יוחלט בדבר המשך השימוש בו. בנוגע לאתר האינטרנט הממשלתי מסרה רשות התקשוב, כי זמינות המידע אכן חשובה ויכולה להועיל בקיצור תהליכי מכרזים דומים, ולכן היא תשמח לסייע למינהל הרכש לבחון כלי מתאים לאיסוף מידע כאמור. בנושא הקטלוגים מסרה רשות התקשוב כי רמת הפירוט של הקטלוגים מספקת, ומאפשרת לה לקשור באופן יעיל בין תחומים ונושאים דומים שהמשרדים מתמודדים מולם לבין משרדים שכבר התמודדו עם הנושא בעבר. לכן אין בכוונתה להעמיס על קטלוג המערכות מידע נוסף שאינו משרת את התכלית שלשמה נוצר.

במענה לשאלון הציגו המנמ"רים דרכים נוספות לשיפור שיתוף הידע ביניהם ובהן אלו: הגדרת רפרנטים ברשות התקשוב ובמינהל הרכש שתפקידם יהיה לסייע למשרדים למצוא שיתופי פעולה ושיתופי ידע; פרסום על הכוונה של משרד לפרסם מכרז; ובחינת האפשרות שמשרדים יוכלו להשתמש בתוצאות מכרזים של משרדים אחרים.

המשרד לביטחון הפנים הקים ב-2017 פורטל (המונח העברי ל-portal) בשיתוף משטרת ישראל, שירותי בתי הסוהר והרשות הארצית לכבאות והצלה, אשר מרכז נתונים על מכרזים קיימים, ספקים ותוכניות למכרזים ולרכש עתידיים. בבסיס המערכת טמונה האפשרות של כל גוף לבצע רכש על סמך מכרזים שפרסמו הגופים האחרים באותו המשרד. אלו הן מטרות הפורטל²⁵: לשפר את הממשק בין המשרד לגופיו, במטרה לייצר תמונה טובה ומקיפה של המכרזים הקיימים ושל תוכניות העבודה למכרזים ולרכש עתידיים; לייעל את עבודת המשרד וזרועותיו תוך קידום שיתוף המידע והרכש ההדדי; לחסוך יציאה מיותרת למכרזים שמקיימים גופים אחרים באמצעות ביצוע רכש משותף במחירים המנצלים את היתרון לגודל, לתועלת כל המשתמשים; לשתף פעולה בכתיבת מפרטי מכרזים ובגיבוש מכרזים משותפים.

מינהל הרכש הקים בתחילת 2018 את מערכת נעמ"ה לניהול עבודת ועדות המכרזים המשרדיות ובכללה הפעולות האלה: ניהול מסמכי ההתקשרות ובפרט המסמכים המוצגים בפני הוועדה, ניהול החלטות הוועדה, הפקת הפרוטוקולים של הוועדה באופן אוטומטי, אפשרות לפרסם באופן אוטומטי באתר האינטרנט הממשלתי הודעה בדבר המכרז ולצרף מסמכים רלוונטיים מהמערכת. במועד סיום הביקורת נמצאה המערכת בשלב הבדיקה המקדימה (פיילוט), והיא צפויה להיפרס במשרדים בסוף 2018.

25 מטרות הפורטל הוצגו בידי אגף תכנון, תקצוב ובקרה של המשרד לביטחון הפנים להנהלת המשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל ולרשות התקשוב כי אף שמערכת נעמ"ה חשובה, היא לא מספקת את מלוא הצרכים. בהיעדר מאגר מידע בנושא המכרזים שמפרסמים משרדי הממשלה, הכולל תמונה מקיפה על המכרזים ועל תוכניות עבודה למכרזים ורכש עתידיים, משרד ממשלתי אינו יכול לדעת בעוד מועד על כוונת משרדים אחרים לפרסם מכרזים דומים למכרז שהוא מתכנן לפרסם, ידע שהיה מאפשר לגבש מכרזים משותפים, ליזום יציאה למכרז מרכזי וכן להשתמש בידע שנצבר בתהליך ההתקשרות של משרדים אחרים. על מינהל הרכש לבחון את הצורך להקים מאגר מידע, בדומה לפורטל הקיים במשרד לביטחון הפנים. אם יוחלט לאחר הבחינה להקים את המאגר, ראוי לבחון אם אפשר להקימו על בסיס הפורטל האמור או כתוספת למערכת נעמ"ה.

בתשובתו ציין החשכ"ל כי מקובלות עליו הערות משרד מבקר המדינה, והנושא ייבחן על המשמעויות הנלוות לכך.

בתשובתה ציינה רשות התקשוב כי תשמח לסייע למינהל הרכש ולשתף פעולה - ככל שיוחלט ליצור מאגר מידע מובנה במינהל הרכש הכולל מידע אודות מכרזים, פיתוחים ואיכות ספקים - ולרכז את העברת המידע מאגפי מערכות המידע אל המאגר המובנה שיוקם.

התחשבות בביצועים הקודמים של הספקים בהתקשרויות עם הממשלה כאמת מידה לבחינת התקשרויות חדשות של הממשלה

הדין בישראל בנוגע לתנאים להשתתפות במכרז: בתח"ם נקבעו תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז, כגון עמידה בדרישות תקן ישראלי רשמי (אם הוא קיים). ניתן להתנות את ההשתתפות במכרז בתנאים ענייניים נוספים ובהם הניסיון של המעוניין להשתתף במכרז, כישוריו, היקף פעילותו וקיום המלצות על אודותיו. כמו כן, בתח"ם נקבעו אמות מידה - שאפשר להעמידן בין תנאי המכרז - לבחירת ההצעה שתעניק את מרב היתרונות לעורך המכרז, ובהן מידת שביעות הרצון מאופן ביצוען של התקשרויות קודמות. אם עורך המכרז החליט לקבוע אמת מידה זו, עליו לציין זאת במסמכי המכרז ולהגדיר כיצד תתבצע ההערכה.

הדין בארצות הברית: החוק האמריקאי ליעול הרכש הפדרלי (FASA)²⁶ פורסם ב-1994. חוק זה הפך את ההתחשבות בביצועי העבר של המציע מאמת מידה אסורה לאמת מידה מרכזית וחיונית בכל התקשרות פדרלית. בחוק אף

הוטלה חובה לכלול אמת מידה זו בכל מכרז "גמיש"²⁷ שערכו צפוי לעלות על 100,000 דולר. נוסף על כך, הרשויות הפדרליות הונחו לאסוף מידע בדבר ביצועי הספקים שהן מעסיקות, ועל כל אחת להקים מאגר מידע פדרלי המעניק ציון לכל ספק שערך ההתקשרות שלו עם הרשות הפדרלית גבוה מ-100,000 דולר. מאגרים כאלו הוקמו ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, הם היו בשימוש.

הממשל הפדרלי פרסם ב-2000 מסמך מדיניות²⁸ שעניינו בחינת ביצועי העבר של הספקים בהתקשרויות קודמות. מסמך זה מפרט שורה של הנחיות בנוגע לאופן הערכתן של ההצעות שמוגשות למכרז וכן לאופן הערכת ביצועיו של הספק שנבחר. מסמך המדיניות מדגיש כי הערכת ביצועי הספק שנבחר משרתת שתי מטרות: יצירת "בנק הערכות", שיאפשר לבחור את הספקים הטובים ביותר בהתקשרויות עתידיות, ושימוש במנגנון ההערכה ככלי ניהולי, שימריץ את הספק לשפר את ביצועיו כדי לזכות עליהם בהערכה חיובית. על פי תקנות הרכש של הממשל הפדרלי (FAR), יש להעריך רק התקשרויות שהסתיימו שלוש שנים או פחות מכך לפני מועד עריכת המכרז. לכן מסמך המדיניות הפדרלי ממליץ כי במסמכי המכרז יידרש המציע לציין בהצעתו בין חמש לעשר התקשרויות שהסתיימו בשלוש השנים האחרונות, ובכללן - שלא עם הממשל הפדרלי. כמו כן, מומלץ שאמת המידה בדבר ביצועי הספק תישקל ברמה של 25% לפחות מההערכה הכללית של ההצעה, על פי אופי ההתקשרות.

סקולו ביצועי העבר במכרזים הממשלתיים: מהתשובות לשאלון הביקורת עולה כי 74% מהמנמ"רים שענו עליו נוהגים לשקלל בציון האיכות של המציע את הניסיון שלו עם משרדים אחרים או ניסיון קודם בפרויקטים דומים. נוסף על כך, לדעת 87% מהמשיבים, כדאי לנהל מאגר מידע ממשלתי שיהיה אפשר ללמוד ממנו על ניסיון העבר עם ספקים שביצעו פרויקטים עבור גורמי ממשלה כדי שמידע זה יובא בחשבון בעת בחירת הספק.

מינהל הרכש ומשרדים אחדים כתבו מכרזים ובהם התייחסו לפסילה של מציע בעקבות חוות דעת שלילית מגורם ממשלתי אחר. לדוגמה, במכרז מרכזי 7-2016 להספקת מערכת ניהול ואבטחת מכשירים ניידים נכתב, כי "עורך המכרז שומר לעצמו את הזכות לפסול על הסף מציע אשר עבד בעבר עם עורך המכרז או עם גורם ממשלתי אחר, כספק ציוד או שירותים ונמצא כי לא עמד בסטנדרטים של הציוד או השירות הנדרש, או שנמצא כי קיימת בעיה באמינותו או שקיימת לגבי חוות דעת שלילית בכתב על טיב עבודתו. כן שומר לעצמו עורך המכרז את הזכות לפסול על הסף מציע אשר הגיש הצעה למכרז קודם של עורך המכרז או של גורם ממשלתי אחר ונמצא כי הגיש הצעה או הצהרה שקרית".

27 מכרז גמיש בארצות הברית - מכרז שבו מתקיים הליך ניהול מו"מ עם המציעים שהצעותיהם נמצאו מתאימות.

28 Best Practices for Collecting and Using Current and Past Performance Information. ראו: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/best_practice_re_past_perf

על רשות התקשוב
הממשלתי והחשכ"ל
לשקול להקים מאגר
מידע ממשלתי שבו
יירשמו חוות הדעת
של המנמ"רים על טיב
עבודת הספקים

מרבית המנמ"רים נוהגים לתת משקל בקביעת ציון האיכות של המציע לניסיון העבר שלו עימם או עם משרדים אחרים. ואולם, המידע בנושא זה אינו מנוהל בממשלה במרוכז - בין במינהל הרכש ובין ברשות התקשוב. בהיעדר ניהול של המידע, בכל הצעה למכרז אמור המשרד לאמת את המידע שמסר מגיש הצעה בדבר ניסיונו הקודם עם משרדים אחרים. זאת ועוד, ייתכן שלמשרד לא יהיה מידע על ניסיון קודם כושל שהיה למציע עם משרד אחר, מאחר שהמציע לא ציין בהצעתו את התקשרותו עם אותו משרד בעבר.

על רשות התקשוב והחשכ"ל לשקול להקים מאגר מידע ממשלתי שבו יירשמו חוות הדעת של המנמ"רים על טיב עבודת הספקים, בדומה למאגרים שהוקמו בארצות הברית. מאגר כזה יכול לתרום לשיפור רמת השירות של הספקים בהתקשרויות הקיימות ולסייע בבחירת הספקים הטובים ביותר בהתקשרויות עתידיות. ככל שיוקם מאגר מידע בנושא, מומלץ להרחיב אותו גם להתקשרויות שאינן בהכרח בתחום התקשוב.

בתשובתו הודיע החשכ"ל כי ההערה מקובלת וכי הנושא ייבחן מול רשות התקשוב, על המשמעויות הנלוות לכך.

שיתוף כלל המשרדים בקוד תוכנה שפותח עבור הממשלה

הוראת תכ"ם 15.5.0.2 (להלן - הוראת ההסדרה) חלה על "הסדרת קניין רוחני בתחום המחשוב בממשלה", והיא עוסקת בעיקר בתוכנות שאינן מוצרי מדף ונוצרות עבור המדינה לפי דרישותיה - בידי נותני שירותים או בידי חברות חיצוניות המפיקות תוצרים במסגרת התקשרויותיהן עם המדינה. מטרת הוראת ההסדרה היא לפרט הנחיות לעיגון הבעלות של הממשלה על תוצרי הידע שנוצרים על ידה או עבורה בעקבות הסכם בתחום התקשוב, וכן כדי להבטיח את זכות השימוש עבור יחידות ממשלה אחרות.

בהוראת ההסדרה מצוין כי ברירת המחדל בפרויקט שהמדינה מזמינה היא שהבעלות על תוצרי הפרויקט, לרבות זכויות הקניין הרוחני, היא של המדינה, וכי המשרד המזמין יהיה רשאי לעשות שימוש בלתי מוגבל בפרויקט (לרבות העברת הפרויקט בין היחידות הממשלתיות השונות, ביצוע פיתוחים עתידיים וכיוצא באלו). אם יש רכיבים בפרויקט שהם מוצרי מדף וסוגיית הבעלות אינה ברורה בהם, יקפיד המשרד לקבל רישיון שימוש בהיקף הנדרש לצורך הפרויקט או בהיקף רחב יותר.

שימוש של משרד אחד במערכת מידע שפיתח משרד אחר: בשאלון הביקורת ציינו 45% מהמנמ"רים שהשיבו עליו, כי משרדם ביקש בשלוש השנים האחרונות להשתמש במערכת מידע או בכלים אחרים שפיתח משרד אחר, וכי

רק שלוש בקשות מ-21 (14%) לא נענו. להלן דוגמאות למשרדים שעשו שימוש במערכות שפיתחו משרדים אחרים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה), הכנסת, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה והרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) עשו שימוש במערכת "נועם" שפיתח משרד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה) לניהול כל סוגי הפניות לוועדת מכרזים באמצעות עובדי מדינה ונותני שירותים; משרד החינוך והמשרד להגנת הסביבה עשו שימוש במערכת תו"ת לתכנון ולניהול תקציב המשרד שפיתח משרד הקליטה; רשות האכיפה והגבייה עשתה שימוש במודול ניטור ממשקים שפיתח משרד המשפטים; רשות התקשוב עשתה שימוש במערכת שרו"ת לניהול תהליכי רכש ותקציב שפיתחה הנהלת בתי המשפט.

מהאמור לעיל עולה כי קיימים צרכים דומים במשרדים השונים, וכי משרדים מפיקים תועלת משימוש במערכות שפיתחו במשרדים אחרים גם בהיבט של חסכון בכספי ציבור.

בתשובתו מנובמבר 2018 ציין משרד הקליטה כי זכויות הקניין של המערכות שפיתח - נועם ותו"ת - נמצאות בבעלותו והוא מרשה למשרדים אחרים המקבלים ממנו את המערכות לעשות שימוש פנים ממשלתי בהן. המשרד רואה חשיבות רבה בשמירה על זכויות הקניין בתוך ממשלת ישראל. בתשובתה מאוקטובר 2018 ציינה רשות המים כי לא ניתן היה להשתמש במערכת נועם כפי שהיא, מאחר שהיה צריך לרכוש רישיונות של התשתיות הנדרשות עבור המערכת, לבצע התאמות במערכת החדשה כדי שתתאים לצורכי הרשות ולדאוג לתחזוקה שוטפת שלה, דבר שהצריך פרסום מכרז. אומנם התהליך זול ביחס לפיתוח מערכת מהיסוד, אך אינו חינם.

בתשובתו מנובמבר 2018 ציין המשרד להגנת הסביבה כי יש חפיפה גדולה בין משרדי הממשלה בתהליכי עבודה רבים בתחום האדמיניסטרטיבי. אומנם המענה לצורכי שליטה ובקרה בתחומים אלו אמור להינתן בידי מערכת מרכב"²⁹, אך למעשה המשרדים נאלצים להמתין זמן רב לפיתוחים במערכת זו. לחלופין, המשרדים יכולים לפתח פתרונות עצמאיים או לאמץ פתרונות שפיתחו משרדים אחרים, אך לדבריו, מוערמים קשיים באימוץ חלופה זו. המשרד הציע שהאחראים על מערכת מרכב"ה יבנו ממשקים אשר יאפשרו למשרדים לפתח במקביל מערכות משלימות לכל תהליכי העבודה החסרים היום במערכת מרכב"ה, או אף להטמיע מערכות מידע מהשוק הפרטי.

בתשובה נוספת מדצמבר 2018, המתייחסת לתשובת המשרד להגנת הסביבה, מסר החשכ"ל כי יחידת מרכב"ה היא יחידת מערכות מידע רוחבית בממשלה שתפקידה לספק פתרונות רוחביים בתחומים כגון ניהול רכש, ניהול תקציב וניהול משאבי אנוש. לדברי החשכ"ל, בקשה לפיתוח ממשקים לא עולה בקנה

29 מרכב"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה - לניהול רכש, כוח אדם ומשאבים לוגיסטיים. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 58א** (2007), "פרויקט מרכב"ה - יישומו וניהולו", עמ' 109 - 138.

אחד עם הרצון לשמור על אחדות העבודה בממשלה, בסביבה מאובטחת המשמרת ידע והמבצעת שינויים הנותנים ערך מוסף לכלל הממשלה. עוד מסר, כי פיתוח ממשקים שיאפשרו למשרדים לפתח מערכות ירוש משאבים גדולים של פיתוח ותחזוקה שוטפת מצד צוותי מרכב"ה על חשבון ביצוע פרויקטים רוחביים.

בתשובתה מנובמבר 2018 ציינה הנהלת בתי המשפט כי היא סבורה שניתן להפיק תועלת משימוש במערכות שפיתחו משרדים אחרים. לדבריה, משרדים נוטים לפתח פתרונות באופן עצמאי מבלי לבדוק תחילה אם יש פתרונות במשרדים אחרים שניתן לעשות בהם שימוש. עוד הוסיפה כי היא פעלה בהתאם להוראת ההסדרה, והעבירה את מערכת שר"ת לרשות התקשוב על מנת שיבצעו בה התאמות נדרשות, באופן שתשמש משרדים שאין להם מענה לנושא.

פיתוחים דומים בממשלה שמבצע אותו ספק: 23% מהמנמ"רים שהשיבו על שאלון הביקורת ציינו, כי בשלוש השנים האחרונות ביצע ספק פיתוחים עבור משרדם על בסיס מוצר מדף, ובד בבד ביצע פיתוחים זהים או דומים מאוד עבור משרדים אחרים. כאמור, הבעלות על פיתוחים אלו היא של המדינה, וכל משרד רשאי להעבירם למשרדים אחרים. להלן דוגמאות:

- 1. מערכת לניהול תורים ולהכוונת לקוחות בשירותי קבלת קהל עבור משרדי הממשלה:** מערכת זו נרכשת באמצעות מכרז מרכזי. בתקופה ינואר 2013 - יולי 2018 עשו שימוש במכרז 23 משרדים, ואלו התקינו את המערכת באופן מקומי. בקשות המשרדים לבצע פיתוחים במערכותיהם מועברות ישירות לספק, ואינן מועברות לידיעת מינהל הרכש או לידיעת המשרדים האחרים.
- 2. מערכת לפניות הציבור:** ב-27 משרדים קיימת מערכת לפניות הציבור, ובכמה מהם פותחה המערכת בידי אותו ספק. מהתשובות על שאלון הביקורת עולה כי היו ספקים שביצעו פיתוחים דומים עבור כמה משרדים. לדוגמה, פיתוחים דומים ברשות המים, במשרד לביטחון הפנים, במשרד העבודה ובמשרד המדע והטכנולוגיה (להלן - משרד המדע), שאת כולם ביצע ספק אחד.
- 3. תשתית לפיתוח אתרי ממשלה:** המרכז למיפוי ישראל (להלן - מפ"י), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס), רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ושירות התעסוקה הישראלי (להלן - שירות התעסוקה) פיתחו אתרי אינטרנט נפרדים על בסיס אותה התשתית ובאמצעות אותו ספק, שגם מבצע פיתוחים עבור כל אחד מהם.

משרדי ממשלה
שהזמינו פיתוחים לא
תמיד מיידעים את
המשרדים האחרים
בפיתוח המוזמן על
מנת שהמשרדים
האחרים יוכלו
להשתמש בפיתוח
החדש ללא עלות או
לבקש מהספק את
הפיתוח בעלות
מופחתת

מהאמור לעיל עולה כי משרדי ממשלה שהזמינו פיתוחים לא תמיד מיידעים את המשרדים האחרים בפיתוח המוזמן על מנת שהמשרדים האחרים יוכלו להשתמש בפיתוח החדש ללא עלות או לבקש מהספק את הפיתוח בעלות מופחתת. זאת אף שמערכות שפותחו עבור הממשלה הינן רכוש של המדינה ומותר להעבירן בין היחידות הממשלתיות. עקב כך משרדים נוספים מתקשרים עם אותם הספקים לצורך פיתוח דומה ומשלמים עבורו.

בתשובתו ציין החשכ"ל כי מינהל הרכש מפרסם באתר שלו נתונים על מכרזים עתידיים שהוא מתכוון לפרסם, וזאת כחצי שנה מראש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מטרת הפרסום האמור היא למנוע ממשרדי הממשלה לפרסם מכרז באותו נושא, אך הנתונים שמפרסם מינהל הרכש בדבר המכרזים העתידיים כלליים מדי וכוללים רק את כותרת המכרז, מועד פרסומו העתידי וכמה מילים בעניין נושא המכרז. לכן פרסום זה אינו נותן מענה מלא בנושא המכרזים העתידיים, שכן אין בו מידע על תוכן המכרז העתידי והיקפו.

בתשובתה ציינה רשות המים כי הפיתוח שבוצע עבורה התבסס על מערכת שפותחה עבור משרד אחר, וכי על מנת להזיל את עלות הרכישה, דרשה במכרז שפרסמה שהפתרון המוצע יהיה על בסיס תוכנת מדף תוך ביצוע התאמות ספציפיות עבור הרשות. עם קליטת המערכת ברשות המים היא הוצגה למשרדים אחרים והוצע להעביר אותה למשרדים שירצו בכך.

בתשובתה מנובמבר 2018 ציינה רמ"י כי האתר של שירות התעסוקה והאתר שלה אינם דומים הן מבחינת התכנים והן מבחינת ממשק המשתמש. בתשובתו מנובמבר 2018 ציין שירות התעסוקה כי אתר האינטרנט שלו שונה מאתרים אחרים מאחר שהוא כולל רכיבים ייחודיים שבהם מנגנון חיפוש משרות ומנגנון התאמה בין משרות לבין קורות חיים. עוד ציין כי בתחילת הפיתוח נפגש עם נציגי הלמ"ס כדי ללמוד על פרויקט הפיתוח שלה, אך לא נמצא מקום לשיתוף פעולה משמעותי. כמו כן טען כי אי אפשר היה להזיל עלויות על ידי דרישה מהספק להשתמש בפיתוחים שהוא ביצע עבור משרד אחר, מאחר שבשלב היציאה למכרז לא היה ידוע מי יהיה הספק הזוכה, וכן עקב השקעת הזמן הרב הנדרשת לצורך התאמות של רכיבי פיתוח שבוצעו עבור משרד אחר. עם זאת ציין שירות התעסוקה כי הוא תומך באפשרות להשתמש ברכיבי פיתוח שכבר קיימים "על המדף" ומתאימים לצרכיו.

בתשובתה מנובמבר 2018 ציינה למ"ס כי יצאה למכרז עבור פיתוח אתר חדש ב-2013, ובמועד זה לא היה ידוע לה על פיתוח אתר אחר בממשלה. נוסף על כך, צורכי למ"ס ייחודיים מבחינת אופי האתר, שאינו דומה באפיונו לאתרי ממשלה אחרים. הגוף היחיד שפיתח אתר בעל תכונות חלקיות הדומות לדרישות למ"ס הוא בנק ישראל, ואיתו עמדה למ"ס בקשר רצוף על מנת למקסם את היכולות שנצברו לטובת פיתוח אתר הלמ"ס. לדבריה, הצעת הספק

כמה משרדים ניסו
 לשתף את המערכות
 שהם פיתחו עם
 משרדים אחרים, או
 ביקשו לקבל מערכת
 ממשרד אחר, אך לא
 תמיד הניסיון צלח. על
 רשות התקשוב
 למפות את הסיבות
 לחוסר השיתוף
 ולהתמודד עם
 החסמים המונעים את
 קיומו

הזוכה הייתה זולה יותר היות שהסתמכה בחלקה על פיתוח קיים. כן ציינה למ"ס כי אף על פי שמערכות שפותחו עבור הממשלה הינן רכוש של המדינה ומותר להעבירן בין היחידות הממשלתיות, היא ניסתה לאחרונה לקבל פיתוח שנעשה בעבור משרד אחר, אך נאמר לה שהסכם ההתקשרות הוא בין המשרד לבין החברה המפתחת ואין המשרד רשאי להעביר לה את הפיתוח האמור.

בתשובתו מדצמבר 2018 ציין המשרד לביטחון הפנים כי המנמ"ר של המשרד הציג את מערכת פניות הציבור בפורום המנמ"רים, וכי משרד הרווחה אימץ אותה, תוך ביצוע התאמות לצרכיו. לדבריו, מנמ"ר משרד הרווחה ציין בפורום כי מהלך זה חסך למשרדו זמן ותקציב רבים.

בתשובתו מנובמבר 2018 ציין מפ"י כי הוא מפתח ומתחזק את אתר המפות הממשלתי GOVMAP³⁰. מפ"י משתף את הנתונים שבתחום אחריותו עם כל המשרדים ומקבל מהם מגוון נתונים רב, אשר מוצגים באתר זה לטובת הציבור, ללא תשלום. כמו כן, מפ"י מפתח יישומים ייעודיים בסביבת GOVMAP למשרדים שונים בהתאם להזמנתם, וזאת כדי לחסוך בהוצאות ובכפל פיתוח. מפ"י פיתח יישומים למשרדים רבים ובהם רמ"י והשירות המטאורולוגי. נוסף על כך, מפ"י פועל להרחבת הוראת תכ"ם בנושא רכישות מגופים ממשלתיים, באופן שהמשרדים יחויבו לבחון את השימוש ב-GOVMAP לפני קבלת החלטה על פיתוח חדש בנושא.

בתשובתו מנובמבר 2018 ציין משרד המדע כי במשרד פותחה מערכת לניהול ועדת המכרזים, ומערכת זו הועברה למשרד האנרגיה ולנציבות שירות המדינה. הוא גם מפעיל "מערכת ניהול אורחים" בשיתוף משרד הבינוי והשיכון והמשרד לביטחון הפנים. עוד הוסיף משרד המדע כי מערכת פניות הציבור שהוזכרה בדוח לעיל היא פיילוט שבוצע בסוף 2011 בתשתיות שכמעט לא היו קיימות עדיין במשרדים אחרים.

ממכלול התשובות שהתקבלו עולה כי כמה משרדים ניסו לשתף את המערכות שהם פיתחו עם משרדים אחרים, או ביקשו לקבל מערכת ממשרד אחר, אך לא תמיד הניסיון צלח. כמו כן, משרדים אחרים טענו שלא היו יכולים לשתף את הפיתוחים שעשו כיוון שהפעילות של המשרדים שונה מאוד זו מזו. על רשות התקשוב למפות את הסיבות לחוסר השיתוף ולהתמודד עם החסמים המונעים את קיומו.

יחידת ממשל זמין ברשות התקשוב אחראית לייזום, לפיתוח ולתפעול של יישומים מרכזיים וייעודיים להנגשת המידע והשירותים הממשלתיים לציבור ולהפעלתם. ביחידה מועסקים כ-370 עובדים. כחלק מתפקידה היא מתחזקת מערכות ותשתיות המשמשות כמה משרדים, כגון מערכת לסינכרון דוא"ל של עובדי מדינה למכשיר הסלולר שלהם ומערכת "סביבת עבודה רוחבית"

30 אתר המפות הממשלתי הינו ענן מחשוב גיאוגרפי המרכז את מרב המידע הממשלתי והמוסדי אשר ניתן להביא לידי ביטוי בצורה גיאוגרפית.

(סע"ר)³¹ לניהול מסמכים, המותקנת ב-12 משרדים. הניהול הרוחבי של ממשל זמין מאפשר יתרונות רבים, ובהם רכש מרוכז של רישיונות עבור המשרדים, ריכוז דרישות המשרדים לפיתוחים חדשים בידי גורם אחד, תחזוקה משותפת וניצול מיטבי של נפח האחסון.

בשאלון הביקורת נשאלו המנמ"רים, "כיצד היית משפר את שיתוף הידע במשרדים?". חלקם ענו כי יש לנהל מאגר ממשלתי ובו פירוט המערכות שיש לכל משרד, המוצרים שעליהם מבוססת המערכת ופירוט הפיתוחים שבוצעו על המוצרים באופן שמשדרים נוספים יוכלו לבצע בהם שימוש. לדבריהם, יש לעודד הטמעת פיתוחים קיימים במשרדים נוספים ולסייע בכך. נוסף על כך, כדי לחסוך במשאבים בכל משרד, לדעת המנמ"רים ראוי להתקין מערכות שמשמשות משרדים שונים במקום אחד, באופן שרכש הרישיונות ייעשה במרוכז ואחסון המערכות, תחזוקתן, שדרוג גרסאות וגיבוי יבוצעו במרוכז ובידי גורם אחד, בדומה לנעשה בידי ממשל זמין במערכות אחדות.

רשות התקשוב פרסמה באפריל 2018 שני מסמכי מדיניות בנושא קוד פתוח³². מסמכים אלו מחייבים את המנמ"רים ואת ממוני הגנת הסייבר ומנהלי הביטחון במשרדי הממשלה:

1. **"מדיניות שימוש בפתרונות קוד פתוח":** עידוד משרדי הממשלה לעשות שימוש בפתרונות קוד פתוח. מטרת ההנחיה היא להגדיר את אופן השימוש בקוד פתוח ולטפל בתהליך ההכנסה של הקוד לשימוש במשרדים, תוך מזעור הפגיעה הפוטנציאלית באבטחת המידע והתייחסות לדרישות השימוש ולמגבלות השימוש בהתאם לתנאי הרישיון ולפי כל דין.

2. **"מדיניות פרסום קוד שבבעלות המדינה":** עידוד המשרדים לשחרר קוד תוכנה שבבעלות המדינה ברישיון שימוש פתוח לשימוש הציבור, על פי קריטריונים שהוגדרו בהנחיה, ובפרט תוך מזעור הפגיעה הפוטנציאלית באבטחת המידע.

לפי רשות התקשוב, היתרונות בשימוש בפתרונות קוד פתוח הם בין היתר אלו: חיסכון בעלויות הפיתוח, שיפור באיכות הקוד, העשרת הקוד הנמצא בשימוש, חיסכון ברכישת רישיונות ומשוב מקהילת המפתחים לשם טיוב הקוד ואיתור פגיעויות.

ליישום המדיניות רכשה רשות התקשוב רישיון בתשתית של חברה פרטית לפיתוח, לניהול ולשיתוף קוד בין משתמשים באינטרנט. התשתית מאפשרת ניהול של פרויקטי פיתוח ובכלל זאת: ניהול משימות הפרויקט, ניהול גרסאות, קבלת הצעות לשיפור הקוד ודיווח על תקלות. החברה מאפשרת ללקוחותיה לרכוש רישיונות פרטיים כדי לשתף את המידע בין משתמשים מורשים, וכן רישיונות ציבוריים כדי לשתף את המידע בקרב הציבור הרחב, ונעשה בהם

31 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה", עמ' 151 - 172.

32 המונח "קוד פתוח" משמש בעולם התוכנה לציון תוכנה שקוד המקור שלה פתוח ונגיש לכל מי שחפץ בו - לשימוש, לצפייה, לביצוע שינויים ולהפצה מחדשת. שיטת פיתוח כזו מאפשרת לכל מי שחפץ בכך להשתתף בפיתוח התוכנה ולתרום לשיפורה.

על רשות התקשוב,
כמעודדת מדיניות של
קוד פתוח, לבחון
בשיתוף המנמ"רים
מהן המערכות
שעשויות לשמש כמה
משרדים ולעודד את
פרסום הקוד שלהן

שימוש לפרויקטים מסוג קוד פתוח. ב-2018 פרסמה רשות התקשוב לציבור את הקוד הפתוח של חמישה פרויקטים ממשלתיים באמצעות תשתית החברה, ובהם שרת הטפסים הממשלתי ואתר קהיליות ידע שפיתחה רשות התקשוב, וכן מתקע³³ שפיתח משרד התיירות ויישומון שפיתח משרד המדע.

בתשובתו ציין משרד המדע כי אגף מערכות המידע הפועל במסגרת המטה המשותף של משרד המדע ומשרד התרבות והספורט יזם את קידום תהליך הקוד הפתוח בין החשכ"ל לבין רשות התקשוב, תוך ויתור על זכויות הקניין של הממשלה.

בדצמבר 2016 ערכה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים סדנה בין-לאומית בשיתוף פעולה של רשות התקשוב והאיחוד האירופי, ונושאה פיתוח שירותים וכלים של ממשלה דיגיטלית עבור המגזר העסקי בישראל. בסדנה גובשו בין היתר עקרונות מרכזיים לממשלה דיגיטלית, ובהם "סטנדרטיזציה והרמוניזציה של מרכיבים" - מעבר ממערכות ממשלתיות "תפורות" לכל משרד למערכות של פתרונות ושירותים אחידים הפשוטים להקמה ולתחזוקה. כמו כן, הוצע להשתמש בקוד פתוח ממדינות מובילות בממשלה דיגיטלית.

על רשות התקשוב, כמעודדת מדיניות של קוד פתוח, לבחון בשיתוף המנמ"רים מהן המערכות שעשויות לשמש כמה משרדים ולעודד את פרסום הקוד שלהן; הדברים אמורים הן במערכות שפותחו בידי המשרדים והן במערכות שפותחו בידי הספקים. באופן זה, משרדים רבים יוכלו להשתמש בקוד הממשלתי, לשפר אותו, לדווח על תקלות ולהמשיך בפיתוחו. שימוש משותף זה אף ימנע בקשות לפיתוחים דומים מאותם הספקים.

בתשובתה ציינה רשות התקשוב כי אגפי מערכות המידע מונחים על ידה לפרסם ככל היותר קובצי מקור של מערכות המידע הממשלתיות, בכפוף למגבלות בדין. הדבר אמור הן כשישנם צרכים משותפים למשרדים אחדים והן כאשר אין צורך משותף ידוע.

33 מתקע (Plug-In): תוכנית עזר, שביכולתה לפעול בצירוף תוכנת בסיס מורכבת וגדולה יותר. כאשר תוכנת הבסיס מופעלת, עולה עמה גם התוסף ומרחיב את אפשרויות השימוש בה. לרוב משמש התוסף לביצוע פעולה מוגדרת (או מספר פעולות בעלות מכנה משותף) שתוכנת הבסיס אינה תומכת בה במקור.

ייזום תיקונים בתקנות חובת המכרזים בתחום התקשוב

בדצמבר 2013 התקבלה החלטת ממשלה³⁴ בדבר "המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית", ובה נקבע כי תגובש מדיניות לאומית לשימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת וליישומה³⁵. זאת במטרה לקדם צמיחה כלכלית, להגדיל את הרווחה החברתית ולצמצם פערים חברתיים. בהחלטת הממשלה הוטל בין היתר על החשכ"לית דאז, בשיתוף הממונה על התקשוב הממשלתי, לבחון את התאמת מדיניות הרכש הממשלתי לרכישת טכנולוגיות מידע ותקשורת מתקדמות ולגבש פתרונות המותאמים למיזם ישראל דיגיטלית. בעקבות ההחלטה מינתה במאי 2015 החשכ"לית דאז צוות שבין חבריו מנהלת מינהל הרכש דאז, ראש רשות התקשוב, ראש מטה ישראל דיגיטלית דאז ונציגים בכירים של משרד האוצר (להלן - צוות לבדיקת הרכש הטכנולוגי או הצוות). במסגרת הצוות הוטל על נציגי התקשוב הממשלתי להציג את הקשיים בביצוע רכש טכנולוגי, ועל הצוות עצמו - לבחון את האפשרויות העומדות בחוק ובתקנות לפתרון הקשיים ולהמליץ על דרך פעולה לביצוע הרכש האמור.

במסמך הסיכום וההמלצות של הצוות מיוני 2016, שהגישה מנהלת מינהל הרכש דאז לחשכ"לית דאז, מופו הקשיים במנגנוני הרכש הממשלתיים לרכישת טכנולוגיות מתקדמות וביניהם אלו: התמשכותם של תהליכי הרכש בממשלה שאינם תואמים את קצב פיתוח החידושים בשוק; חוסר במנגנון מובנה להיכרות וללימוד של פתרונות חדשניים מתקדמים בתחומים שונים בעולם הטכנולוגי אל מול צורכי הממשלה; חוסר במומחיות במשרדי הממשלה בכתיבת מכרזים טכנולוגיים; משרדי הממשלה אינם נדרשים להתחייב על היקפי רכש, ועל כן לא ניתן למצות את "יתרון הגודל" בממשלה לטובת עלויות רכש אופטימליות; קושי בביצוע התקשרויות עם עסקים קטנים ובינוניים בשל דרישות מחמירות לביטוחים ולערבויות.

בהחלטת ממשלה מדצמבר 2011³⁶ נקבע כי יש להקים צוות לגיבוש תוכנית אופרטיבית לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה (להלן - ועדת המשילות), בראשות מנכ"ל משרד רה"ם דאז. בדוח שכתבה ועדת המשילות במרץ 2013 נאמר בין היתר כי רכש ציבורי מהווה פעילות כלכלית מרכזית של הממשלה ומייצג אחוז משמעותי מסך התוצר המקומי הגולמי - בין 10% ל-15% מהתמ"ג - ושוויו בין 25 ל-35 מיליארד דולר לשנה. מערכת רכש יעילה ממלאת תפקיד אסטרטגי במניעת ניהול ממשלתי כושל ובזבוז של כספי ציבור. כן נכתב כי בשנים האחרונות הוקמו צוותים אחדים והוגשו המלצות

34 החלטה 1046 של הממשלה ה-33, "המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית" (15.12.2013).

35 בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "התקשוב הממשלתי", עמ' 181, 195.

36 החלטה 4028 של הממשלה ה-32, "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה - המשך הדיון" (25.12.11).

לשיפור מנגנון הרכש הממשלתי, בין היתר בדוח אריאב³⁷, שאושר בממשלה בהחלטה 1576 מאפריל 2007. בעקבות דוח זה בפברואר 2009 מינה החשכ"ל דאז ועדת היגוי בראשות סגנו לטיפול ביישום הרפורמה בתקנות חובת המכרזים (להלן - צוות תיקון התקנות). הרפורמה נמצאת כיום בשלבי יישום וחלקה יושם בתקנות חובת המכרזים (תיקון), התשס"ט-2009.

ועדת המשלחות המליצה להמשיך בבחינת התח"ם והוראות התכ"ם. עוד המליצה הוועדה כי לצוות תיקון התקנות יתווספו נציג משרד המשפטים ושני נציגי משרדים - חשב משרדי ועורך דין של הלשכה המשפטית. הצוות יסייע ללשכה המשפטית במשרד האוצר ולפרקליטות מחוז ירושלים בהובלת פורום בין-משרדי של יועצים משפטיים שימשם לפתרון בעיות, למתן הנחיות ושיתוף מידע ולליבוני סוגיות עקרוניות. כן המליצה הוועדה על הבהרה והפשטה של הוראות תכ"ם ועל הנגשתן למשתמשים במשרדים. צוות תיקון התקנות מתכנס מפעם לפעם, והוא כולל נציגים ממשרד המשפטים, משרד הכלכלה וחשבת הנהלת בתי המשפט. צוות מצומצם יותר, אף הוא בראשות סגן החשכ"ל וכולל נציגים ממשרד האוצר בלבד, מתכנס בתדירות גבוהה יותר.

בינואר 2017 ביקשה רשות התקשוב ממנהלת פרויקט יישום הרפורמה בתח"ם במינהל הרכש להביא לפני צוות תיקון התקנות בקשות אחדות לתיקון התקנות, כדי להתאימן להתקשרויות בתחום התקשוב (להלן - פניית רשות התקשוב). הבקשות הסתמכו בין היתר על ניסיונה המצטבר של הרשות בהליכי רכש ממשלתיים ועל קשיים בביצוע מדיניות התלויה ביישום הליכי רכש ממשלתיים. המידע שנלווה לבקשות התבסס על סקר שערכה הרשות בקרב 20 מנמ"רים בממשלה. יצוין כי חלק מהבקשות הועלו על ידי רשות התקשוב עוד ב-2016, במסגרת הצוות לבדיקת הרכש הטכנולוגי, אך אלו לא הוכנסו למסמך הסיכום וההמלצות של הצוות. להלן פירוט הבקשות שהגישה הרשות:

1. תיקון תקנה 3(1) לתקנות חובת המכרזים: הרחבת האפשרות לבצע התקשרות באמצעות פנייה תחרותית לשלושה מציעים לרכישת תוכנות מדף וצויד קצה וכן לרכישת שירותים שאינם נכללים במכרזים מרכזיים - עד לסכום של 200,000 ש"ח (לעומת התקשרות בסכום שאינו עולה על 50,000 ש"ח על פי תקנה 13(1) בנוסחה הנוכחית).

יצוין כי בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה לחשכ"ל³⁸, כי "הסכום הקבוע בתקנות חובת המכרזים המחייב ביצוע מכרז נקבע ב-2009, ומאז לא נמצא כי נבחן עדכוננו. זאת בין היתר תוך בחינת שיקולי יעילות וחיסכון והעומס המוטל על ועדות המכרזים והפטור המשרדיות. על מינהל הרכש לבחון את הצורך בשינוי תקנות חובת המכרזים לעניין הגדלת הסכום שמחייב רכש במכרז".

37 דוח אריאב - בדצמבר 2006 הקימה הממשלה צוות בראשות מנכ"ל משרד האוצר דאז ירום אריאב, וזה הגיש את המלצותיו במרץ 2007. ההמלצה המרכזית של הצוות הייתה להקים לצד ועדות המכרזים המשרדיות ועדות פטור משרדיות, במטרה לבוד בין המשרדים את הסמכות והאחריות למתן פטור ממכרז ולהותיר בידי ועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר מספר מצומצם של נושאים, למשל התקשרויות בסכומים גבוהים או התקשרויות מורכבות וייחודיות.

38 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** (2018), "מינהל הרכש הממשלתי", עמ' 148.

2. תיקון תקנה 3(32) לתקנות חובת המכרזים: הרחבת תקנת הפטור המאפשרת למשטרת ישראל להתקשר עם "בעל רעיון ייחודי וחדשני", באופן שיתאפשר לכל המשרדים לבצע התקשרויות לקידום חדשנות בתחום התקשוב. הצורך בקידום חדשנות הוכר כיעד אסטרטגי בהחלטות ממשלה אחדות³⁹. רשות התקשוב ציינה כי ממשלת ישראל הכירה בצורך לצמצם את הפער בין היכולות בתחום הטכנולוגיה והחדשנות המאפיינות את המגזר האזרחי לבין היכולות המוגבלות כיום לקדם חדשנות בתחום התקשוב בממשלה. התפתחותה המהירה של טכנולוגיית התקשוב, ובפרט בתחום אבטחת המידע והסייבר - לאור איומי סייבר הולכים וגוברים - מחייבת לאפשר לאגפי מערכות המידע לממש חדשנות בתחומים אלו בלי להיזקק להליך רכש מלא הקבוע בתקנות. שכן, הליך כזה מחייב המתנה ארוכה להשלמתו, המביאה לעיתים להתיישנות הטכנולוגיה הרלוונטית בפרק זמן זה.

עוד נאמר בפניית רשות התקשוב כי לדברי מנמ"רים, פעמים רבות הם נמנעים מהתקשרות עם חברה המקדמת חדשנות, לרבות חברות הזנק (סטארט-אפ), לרכישת מוצרים או שירותים המהותיים לתהליכי העבודה במשרדיהם, למשל בתחום אבטחת מידע וסייבר. בפנייה צוין כי בשל כך ישנה פגיעה, ממשית או מסתברת, בתפקוד אגף מערכות המידע, ברמת השירותים הממשלתיים לציבור וביעילות העבודה הממשלתית. רשות התקשוב הוסיפה שהמנמ"רים מעידים שלא פעם הם מצמצמים משמעותית את היקף ההתקשרות כדי שסכומה יתאים למגבלת הפטור של 50,000 ש"ח.

3. תיקון תקנה 5(א) לתקנות חובת המכרזים - הרחבת האפשרות להתקשר עם בעל מקצוע מומחה ללא הליך מכרזי: על פי ההוראות המחייבות, משרד ממשלתי יכול לרכוש שירותי ייעוץ בתחום התקשוב בדרכים האלה בלבד: העסקת נותן שירותים במשרה מלאה באמצעות מכרז מרכזי מספר 1-2009 להספקת שירותי מחשוב ונותני שירותים בתחומי טכנולוגיות המידע והתקשוב במשרדי הממשלה; פטור ממכרז - קבלת הצעות מחיר עבור עבודת ייעוץ בהיקף כספי של עד 50,000 ש"ח (שווה ערך לכחודש עבודה בתחום התקשוב); פרסום מכרז לעבודות ייעוץ בהיקף כספי של יותר מ-50,000 ש"ח.

תקנות חובת המכרזים קובעות כי התקשרות משרד לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז אם היא אחת מאלה: התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצועות התכנון, העיצוב, הגרפיקה, ההנדסה, האדריכלות, המדידה, או שמאות המקרקעין⁴⁰; התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים, לרבות עריכת דין, ראיית חשבון, בורות, ייעוץ או ביצוע מחקר; התקשרות לביצוע

39 החלטה 1046 מ-15.12.13, החלטה 2097 מ-10.10.14 והחלטה 1933 של הממשלה ה-34, "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.16).
40 למעט התקשרות עם אדריכל לתכנון מבנה ציבור אשר יש בתכנונו עניין אדריכלי-ציבורי.



עד דצמבר 2018, יותר משנה וחצי לאחר שנקבע כי תתואם ישיבה בנושא בקשת רשות התקשוב לתיקון תקנות אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, טרם התקיימה הישיבה האמורה

עבודה מדעית או ספרותית; התקשרות בתחום רכישת השכלה או הכשרה מקצועית.

רשות התקשוב ביקשה להרחיב את רשימת המקצועות המפורטים בתח"ם, באופן שתכלול מקצועות בתחום התקשוב, לאור העובדה שבמקרים רבים נדרשים שירותי ייעוץ בנסיבות או במקצועות שבעניינם מכרז שירותי מחשוב אינו נותן מענה מספק. זאת מהסיבות הבאות: המקצועות הנדרשים אינם מוגדרים במכרז; השירותים נדרשים לפרק זמן קצוב, ולא ניתן להבטיח התקשרות ארוכת מועד כפי שדורש המכרז; יש צורך לרכוש בנק שעות או שירותים המוגדרים כתפוקה. להלן דוגמאות לתחומי הייעוץ הנדרשים: מומחי תשתיות ותקשורת למחשבים מרכזיים⁴¹, יועצים בתחום הביומטרי, מומחי ארכיטקטורה מורכבת או המבוססת על פתרונות ספציפיים (כגון מחשוב ענן, Big Data⁴² ופורטלים).

4. עדכון הוראת תכ"ם בנושא "ועדת המכרזים": גיבוש סטנדרטים אחדים למחזור חיי מכרז, שיעגנו את נקודות המפגש של יוזם המכרז ביחידה המקצועית עם ועדת המכרזים. לדברי רשות התקשוב, מנתונים שהציגו המנמ"רים עולה כי במשרדים יש נוהגים שונים בנוגע לעיתוי ולהיקף של הפניות הנדרשות לוועדת המכרזים בשלבי המכרז השונים. בחלק מהמשרדים נהוג לפנות לוועדת המכרזים פעם אחת בלבד (בשלב יוזם המכרז), ואילו במשרדים אחרים נהוג לחייב לפנות לוועדה בשלבים שונים של ניהול המכרז ובהם אלו: אישור מפרט המכרז, אישור נוסח המכרז לפרסום, אישור בדיקת איכות, דחיית מועד ההגשה, שינוי תנאי הסף, שינויים במפ"ל⁴³, אישור עמידה בתנאי סף, אישור מתן זכות עיון ואישור פנייה למציעים לצורך ברור. נוסף על כך, מתקיימים נוהגים שונים באיזה אופן ליידע את ועדת המכרזים באשר להתקשרויות בהליך המקוצר.

במאי 2017 דן צוות תיקון תקנות מצומצם בפניית רשות התקשוב. נציגי רשות התקשוב לא הוזמנו לדיון. בישיבה קבע הצוות כי לא מצא הצדקה לפניית רשות התקשוב, וכי בשלב זה לא נראית סיבה לקדם את תיקון התקנות בנושא. כמו כן, הוא קבע כי תתואם ישיבה אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), עם מנהל מינהל הרכש ועם גורמים נוספים במינהל הרכש.

הביקורת העלתה כי בסיכום הדיון שהתקיים במאי 2017 אוזכר הנושא באופן כללי בלבד, ללא פירוט הנימוקים לדחיית פנייתה של רשות התקשוב, ונקבע כי תתואם ישיבה בנושא אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. ואולם, עד דצמבר 2018, יותר משנה וחצי לאחר הדיון, טרם התקיימה הישיבה האמורה.

41 מחשב מרכזי (Mainframe) - סוג מחשב בעל עוצמה גדולה, המשמש ארגונים גדולים (כגון מוסדות ממשלתיים, חברות מסחריות גדולות ואוניברסיטאות) להפעלת יישומים רבים, תוך שימוש בעיבוד נתונים רחב היקף ומתן שירות למשתמשים רבים.

42 Big Data (נתוני עתק) - מונח המתאר מאגר מידע הכולל נתונים מבזורים שאינם מאורגנים לפי שיטה כלשהי, המגיעים בכמויות גדולות ממקורות רבים, בפורמטים מגוונים ובאיכויות שונות.

43 מפ"ל - מסמך פנימי לבדיקת תוצאות המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל ולצוות תיקון התקנות כי האמור משקף טיפול המתאפיין בגרירת רגליים בנוגע לסוגיה מהותית ויסודית.

בינואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה⁴⁴ בנושא "חדשנות בהתקשרויות ממשלתיות". במסגרת ההחלטה מונה צוות שייעץ לוועדות המכרזים במשרדי הממשלה בנושא קידום תהליכים חדשניים ותהליכי אימוץ חדשנות בממשלה (להלן - צוות החדשנות). חברי הצוות הם אלו: החשכ"ל או סגן בכיר שלו, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה או נציגו, היועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגו, מנכ"ל משרד רה"ם או נציגו. אחד מתפקידי הצוות על פי החלטת הממשלה הוא "לייעץ למשרדי הממשלה בנושא חסמים מינהליים המונעים שילוב פרויקטים חדשניים בעבודת המשרדים השונים, בעקבות פניות של משרדים... ולהציע למשרדים פתרונות חדשניים לחסמים אלה במסגרת הוראות הדין".

ביוני 2018 הציג ראש רשות התקשוב בפני צוות החדשנות את הבקשות האמורות לתיקון התקנות. מהפרוטוקול עולה כי הצוות ביקש שהנושאים יידונו בצוות תיקון התקנות.

ביולי 2018 התקיים דיון נוסף של הצוות המצומצם לתיקון תקנות שבראשות סגן החשכ"ל. בדיון נאמר בין היתר כי "על פניו לא נראה שיש מקום להרחבת תקנה 5 למקצועות נוספים, וביניהם תחום המחשוב (פניית רשות התקשוב), זאת לאור החשש להרחבה של התקנה למכרזי כוח אדם בתחום המחשוב וחפיפה עם מכרז מרכזי בנושא עובדי מחשוב". כמו כן לגבי התקנה "הצטרפות רשות התקשוב לתקנה ייעודית של המשטרה" נאמר כי "לאור הרציונל של התקנה, יש לבחון אם נכון להרחיב את הפטור לכלל המשרדים, לפי כללים שיקבע החשב הכללי". לגבי יתר הנושאים שבפניית רשות התקשוב לא התקבלה החלטה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל כי נוכח הבקשות החוזרות והנשנות של רשות התקשוב, עוד משנת 2016, לדון בצורך בתיקון התקנות בתחום התקשוב, ונוכח דברי המנמ"רים כי המצב הקיים מקשה עליהם לבצע רכש טכנולוגי ולקדם חדשנות באגפיהם, עליו לסיים את בחינת הנושא ולהכריע בו, בשיתוף המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, וכן לתעד את הנימוקים שעל בסיסם קיבל את החלטתו.

איוש תפקיד אחראי רכש באגפי מערכות מידע בעובד חיצוני במקום בעובד מדינה במשרה תקנית

בחזר נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) מדצמבר 2012 הוסבר כי הוועדה שהמליצה על תקינת תפקידי הליבה באגפי מערכות מידע⁴⁵ קבעה אותם על פי ארבע אמות מידה, ובהן אחריות ישירה להקצאת כספים, אחריות לעובדים וחשש שנושאי תפקידים יימצאו במצב של ניגוד עניינים בין שירות המדינה לבין גופים חיצוניים המעסיקים אותם. משרת אחראי הרכש באגפי מערכות המידע לא הוגדרה כתפקיד ליבה.

במכרז שירותי מחשוב, שפרסם מינהל הרכש ב-2009 ותוקפו הוארך עד סוף יוני 2020, הוגדר אחד מתפקידי נותני השירותים באופן זה: "אחראי רכש, קניינות, תקציב ולוגיסטיקה"⁴⁶ (להלן - אחראי רכש). משימותיו של אחראי רכש הן אלו: ביצוע פעולות אדמיניסטרטיביות ביחידה, ובכלל זה עריכה וביצוע של מכרזים בתחום הטכנולוגי; טיפול בהצעות מחיר וניהול התקשרות עם ספקים על פי הנחיות הממונה; טיפול בחוזים; ביצוע בקרה על החשבונות שמעבירים הספקים והשוואתן לתנאים שבחווה ההתקשרות איתם; ואישור התשלומים לספקים. כמו כן ממונה אחראי הרכש על הכנת תקציב היחידה והבקרה עליו ועל הכנת דוחות תקופתיים, ובאחריותו להתריע על חריגות. כן נקבע שאם נותן השירות כאחראי רכש הוא בעל ניסיון של חמש שנים ומעלה (רמה ג'), אזי נוסף על כל המשימות האמורות, יהיה גם "אחראי לתיאום פעולות אדמיניסטרטיביות ביחידה והפעלת פיקוח ובקרה על הרכש, הקניינות, התקציב והלוגיסטיקה".

מנתונים שהתקבלו מרשות התקשוב באוגוסט 2018 עולה, כי כמחצית ממנהלי הרכש המועסקים באגפי מערכות מידע במשרדים הם עובדים חיצוניים (נותני שירותים) ולא עובדי מדינה. זאת אף שעובדים אלה נושאים באחריות ישירה להעסקת עובדים ולניהולם, להקצאת כספים, לניהול התקציב ולהתקשרויות עם ספקים. מנהלי הרכש הללו עשויים להימצא במצב של ניגוד עניינים בין חובותיהם הכרוכות בתפקיד שהם ממלאים במסגרת שירות המדינה לבין חובותיהם עקב עבודתם בגופים החיצוניים המעסיקים אותם.

45 ועדה משותפת למשרד האוצר ולנש"ם, שבחנה את מערך המחשוב בשירות המדינה והמליצה על תקינה של ארבעה בעלי תפקידים מרכזיים כתפקידי ליבה באגפי מערכות המידע במשרדים. המלצה זו התקבלה בידי נש"ם ביוני 2011.

46 ניתן לרכוש שירות זה באישור מינהל הרכש בלבד.

כמחצית ממנהלי הרכש המועסקים באגפי מערכות מידע במשרדים הם עובדים חיצוניים ולא עובדי מדינה, אף שהם נושאים באחריות ישירה להעסקת עובדים ולניהולם, להקצאת כספים, לניהול התקציב ולהתקשרויות עם ספקים. מנהלי הרכש הללו עשויים להימצא במצב של ניגוד עניינים

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם ולמשרד האוצר כי נוכח הגדרת התפקיד הרחבה והחשש לניגוד עניינים כאמור לעיל, עליהם לפעול לאייש את תפקיד אחראי רכש תקשוב בעובד מדינה בכל אגפי מערכות המידע.

בתשובתו ציין החשכ"ל כי מ-2016 אסר מינהל הרכש לאייש אחראי רכש באמצעות מכרז שירותי מחשוב, אך עד כה הגורמים המוסמכים הרלוונטיים לא נתנו מענה לתקנים החסרים. בתשובתה ציינה רשות התקשוב כי תשמח לסייע לנש"ם ולמשרד האוצר בביצוע עבודת המטה הנדרשת לבחינת הצורך לאייש את תפקיד אחראי רכש תקשוב בעובד מדינה בכל אגפי מערכות המידע, ככל שהללו יחליטו על עריכת עבודת מטה לבירור צורך זה.

בתשובתה מנובמבר 2018 ציינה נש"ם כי היא ערה למצב שתואר, אך גם לחסמים לאיזוש המשרות בידי עובדי המדינה עקב אי מתן שכר הולם לנושאי משרות הליבה לרבות מנהלי רכש. לדבריה, היא עובדת בשיתוף פעולה עם רשות התקשוב ועם הממונה על השכר במשרד האוצר במטרה לאמץ את המלצות הוועדה שהוקמה ביוזמת נש"ם ב-2011 ואשר בדקה את הסוגיה לעומקה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי למעשה משרת אחראי רכש באגף מערכות מידע לא הוגדרה כתפקיד ליבה, אף שאופי המשרה מצריך הגדרה כזו. על נש"ם להגדיר משרה זו כתפקיד ליבה לאלתר.

סיכום

משרדי הממשלה ויחידות סמך במשרדים מבצעים אלפי התקשרויות בנושאי תקשוב בהיקף של כ-3.5 מיליארדי ש"ח בכל שנה. חלק מההתקשרויות מבוצעות באמצעות מכרזים פומביים; את מקצת המכרזים מפרסם מינהל הרכש עבור כל המשרדים, ואת יתרתם מפרסמים המשרדים עצמם. תהליך המכרז, מהכנתו ועד ההחלטה על הספק הזוכה, הוא תהליך מורכב, שנמשך זמן רב וכורך בהשקעת משאבים רבים.

ממצאי דוח זה מצביעים על שורה של ליקויים אשר תיקונם יתרום לייעול ולשיפור של הליכי ההתקשרות של הממשלה בתחום התקשוב. הליקויים הם בין היתר: בנושאים רבים בתחום התקשוב חסרים מכרזים מרכזיים או הסכמי מחירים מרביים. לפיכך המשרדים נאלצים לפרסם בעצמם מכרזים בנושאים אלה, ולפעמים מפרסמים כמה משרדים במקביל מכרזים באותם נושאים; המשרדים כמעט אינם מפרסמים מכרזים משותפים; הידע שנצבר בכל משרד במסגרת ביצוע התקשרויות לא תמיד מועבר למשרדים אחרים; במקרים רבים המשרדים אינם מודעים לפיתוחים שבוצעו במשרד אחר, ולכן מתקשרים עם הספק לשם פיתוחים דומים.

ממשלת ישראל הכירה בצורך לצמצם את הפער בין היכולות בתחום הטכנולוגיה והחדשנות במגזר האזרחי לבין היכולות המוגבלות במגזר הממשלתי. התפתחותה המהירה של טכנולוגיית התקשוב, ובפרט בתחומי אבטחת המידע והסייבר, גורמת לכך שאגפי מערכות המידע נדרשים ליישם חדשנות בתחומים אלו במהירות וביעילות, כדי למנוע את התיישנות הטכנולוגיה הרלוונטית עד להשלמת הליך הרכש.

כדי לייעל ולקצר את תהליך ההתקשרות בתחום התקשוב במשרדים ולקדם את החדשנות במגזר הממשלתי, ונוכח הבקשות החוזרות והנשנות של רשות התקשוב, עוד משנת 2016, לדון בצורך בתיקון תקנות חובת המכרזים והוראות תכ"ם בתחום התקשוב, על החשכ"ל לקדם את בחינת הנושא ולהכריע בו. כמו כן עליו לאפשר ולעודד פרסום של מכרזים המשותפים לכמה משרדים. אשר לרשות התקשוב, עליה לעודד שיתוף קוד תוכנה בין המשרד הממשלתי שפעל לפתח אותו ובין משרדים אחרים, כחלק ממדיניות הקוד הפתוח.

כדי למצות את היתרון לגודל של הממשלה בכוח הקנייה, באיגום המשאבים, בחיסכון בעלויות התפעול, ביעילות התהליכים ובקידום החדשנות הטכנולוגית בכל המשרדים - חיוני שהחשכ"ל, רשות התקשוב והמשרדים ינקטו צעדים להגברת שיתוף הפעולה בין המשרדים בנוגע להתקשרויות בתחום התקשוב.