

רפורמה לא "תפורה"

רמות מבניות מרחיקות לכת. זאת על ידי הרחבת סמכות הפטור שיש לוועדות המכרזים הקיימות, בכפוף לשני סייגים: האחד, מתן שקיפות מלאה לכל החלטה למתן פטור ממכרז לגבי התקשרות ששוויה מעל סכום מסוים; השני, מתן זכות ערעור לכל חבר בור עדת המכרזים ל"וועדת הפטור המרכזית" במשרד האוצר. זה היה מקל על הביורוקרטיה, בלי תוספת של עלויות, תוך שמירה על טוהר המידות.

התקשרות עם יועצים - שינוי נוסף שעליו החליטה הממשלה נוגע לאופן ההתקשרות עם יועצים למיניהם, נושא שהוא מהבעייתיים ביותר גם כיום. הבעייתיות נובעת מכך, שקיים קושי אמיתי לגבש אמות-מידה אובייקטיביות לבחירת יועץ, ומכיוון שהעסקת יועצים היא אמצעי נוח וזמין להענקת טובות-הנאה למקורבים.

השינוי המוצע מהדק אמנם את הליך בחירת היועץ, בכך שהוא מחייב הליך תחרותי, אך מקל את הנוהל להארכה או להרחבה של ההתקשרות עימו. נוכח הבעייתיות שבהעסקת יועצים, מגמה זו מעוררת קושי ועלולה להוות פתח לניצול לרעה.

התקשרות עם חברות ממשלתיות - השינוי השלישי שהממשלה החליטה עליו, הנוגע לאופן ההתקשרות של הממשלה עם חברות ממשלתיות, הוא המסוכן ביותר. כיום, התקשרות עם חברה ממשלתית מחייבת עריכת מכרז, אלא אם ניתן לה אישור של החשב-הכללי. על-פי הרפורמה המוצעת, התקשרות של משרד עם חברה ממשלתית תהיה פטורה מעריכת מכרז, אם היא הוגדרה ע"י ועדת מנכ"לים כ"חברת ניהול". זאת, בלי שניתנה הגדרה ברורה למושג זה.

שינוי זה, שהיה למעשה התמריץ הראשוני לגיבוש הרפורמה, הוא סכנה של ממש, כי יש בו פתח לעקיפת חובת המכרז באמצעות העסקה של חברות ממשלתיות. לדוגמה, השינוי נועד לאפשר למשרד השיכון להתקשר עם חברות ממשלתיות, כגון "ערים" או "חלמיש", ללא מכרז. חברות מעין אלה, שעוסקות בעיקר בשכירת שירותי חברות-מנהלות לצורך הפרויקטים שבאחריותן, עלולות להיות קרקע פורייה למינויים פוליטיים ולמתן הטבות למקורבים. בהקשר זה יש מקום לטענה, שאם "חברת ניהול" מעוניינת להתקשר עם הממשלה - שתתמודד במכרז, ואם היא תגיש את ההצעה הטובה ביותר, חזקה שהיא גם תזכה בו.

לסיכום, חלק ניכר מהביקורת שהוטחה ברפורמה המוצעת בדיני המכרזים מבוסס על נימוקים לא נכונים. הקמת "וועדת הפטור המשרדית" מיותרת כי היא לא תשיג את מטרתה, שאותה ניתן להשיג בדרך פשוטה יותר, שאינה מעוררת חשש לפגיעה בטוהר המידות. לעומת זאת, השינוי המוצע ביחס לאופן ההתקשרות עם חברות ממשלתיות, מעורר חשש ממשי לפגיעה בדיני המכרזים ולפגיעה בטוהר המידות.

הרפורמה בדיני מכרזים שאושרה לאחרונה בממשלה, עוררה ומעוררת עדיין ביקורת ציבורית רבה. עיון בפרטיה מגלה כי חלק מהביקורת התבסס על הבנה מוטעית של פרטי השינוי, חלק אחר הושפע מהלך-רוח כללי החושד בכשרותן של רוב החלטות הממשלה בתחום הכלכלי, ורק חלק קטן מהביקורת היה ענייני.

כדי להעריך את משמעות הרפורמה נציין את עיקריה, תוך התייחסות לשלוש ההמלצות העיקריות שהיא כוללת:

אישור להתקשרות ללא עריכת מכרז - חלק זה של הרפורמה ריכז את רוב תשומת הלב והביקורת הציבורית. אולם, עיון מדוקדק יותר בפרטים מגלה כי הוא אינו מעורר קושי ממשי. כיום, הסמכות לאשר פטור מעריכת מכרז נתונה ל"וועדת המכרזים" הקיימת בכל משרד ממשלתי, על-פי עילות פטור המוגדרות בתקנות חובת המכרזים. אבל, אם שווי ההתקשרות עולה על 700,000 שקל, נדרש לפטור אישור נוסף, של "ועדת הפטור המרכזית" שבמשרד האוצר. נוסף לאלה, חלק מעילות מתן הפטור, מחייבות גם את אישור החשב-הכללי.

כך לדוגמה לגבי התקשרות-המשך עם ספק קיים, אשר שוויה גבוה ביותר מ-50% משווי ההתקשרות המקורית. על-פי החלטת הממשלה, הסדר זה ישונה כך שהסמכות לאשר פטור מעריכת מכרז תועבר מוועדת המכרזים המשרדית, ומ"וועדת הפטור המרכזית" ל"וועדות פטור משרדיות", שיוקמו בכל משרד, ושכ"ן יכהנו אישית מנכ"ל המשרד, החשב, ויועמ"ש המשרד.

במקביל, תהפוך "ועדת הפטור המרכזית" לוועדת ערר על החלטות "וועדות הפטור המשרדיות", ולוועדה שתדון רק בהתקשרויות של יותר מ-4 מיליון שקל. עוד נקבע, שכל החלטה של ועדת הפטור המשרדית שלא לערוך מכרז, תקבל שקיפות מלאה ותפורסם באתר האינטרנט של המשרד, תוך 5 ימים מיום קבלתה. מטרת השינוי היא לשחרר את ה"פקק" שנוצר בוועדת הפטור המרכזית, ולהעביר את האחריות למתן הפטור למשרד הרלבנטי.

רבים ראו בשינוי זה פתח לשחיתות ולפגיעה בטוהר המידות. לדעתי, חשש זה אינו מבוסס. יתירה מכך, נראה כי תוספת השקיפות (שלא קיימת כיום) והטלת אחריות אישית על חברי ועדת הפטור, מצמצמות את החשש לשחיתות ולשימוש לרעה בסמכות. הקושי העיקרי שאני רואה בשינוי המוצע הוא במישור היעילות. ראשית, השינוי מחייב הקמתם של עשרות גופים חדשים - ועדות הפטור המשרדיות. שנית, הוא קובע שבועדת הפטור יישבו אישית הבכירים העוסקים ביותר במשרד, המנכ"ל, החשב והיועץ-מ"ש, שיידרשו להחליט על כל בקשת פטור מעריכת מכרז, אם זו התקשרות בשווי 45,000 שקל, או בשווי 4 מיליון שקל.

הדבר יוביל לכך, שה"פקק" שקיים כיום בוועדת הפטור המרכזית זית יהפוך לעשרות "פקקים", שיפוזרו בוועדות הפטור המשרדיות. כלומר, במקום שהשינוי שנועד להסיר חסמים ביורוקרטיים ייעשה כך, הוא יוסיף לביורוקרטיה.

ניתן לייצל את מערכת הרכש הממשלתית, ללא צורך ברפורמה

הכותב הוא מומחה לדיני מכרזים ומרצה במכללה האקדמית לחשפטים בר"ג