

עידוד הרכישה של מוצרים ישראליים

תקציר

מדינת ישראל מעודדת את רכישתם של מוצרים מתוצרת הארץ בשני מישורים: האחד, העדפת הצעות לרכישת טובין מקומיים על פני טובין מיובאים במכרזים ממשלתיים אם מחירם של הטובין המקומיים אינו גבוה מהם ב-15%; והאחר - המכונה "רכש גומלין" - חיובו של ספק חוץ שזכה במכרז ממשלתי לקיים שיתוף פעולה תעשייתי בארץ.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים דצמבר 2010-אוגוסט 2011 את נושא עידוד הרכישה של מוצרים מתוצרת הארץ. בביקורת נבדקו פעולותיהם של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד החינוך ומשרד הפנים. בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל, במועצה הלאומית לכלכלה, ברשות החברות הממשלתיות, וכן בוועדות המכרזים של גופים מבוקרים נוספים.

עיקרי הממצאים

1. בשנת 1995 הותקנו תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ), התשנ"ה-1995 (להלן - תקנות העדפת תוצרת הארץ או התקנות). מאז לא נעשתה בדיקה של התועלות המופקות מהתקנות, אף לא קודם להקצאת תקציב ייעודי לנושא "כחול לבן" במשרד התמ"ת. הוועדה המיוחדת לבחינת העדפת תוצרת הארץ במכרזים ממשלתיים הוקמה רק במרץ 2011, ועל אף החלטתה מאותו החודש למנות יועץ כלכלי שיבחן את תרומתן של התקנות למשק, במועד סיום הביקורת היא טרם מינתה יועץ למטרה זו.

הביקורת העלתה כי: לא כל הגופים הכפופים לתקנות כוללים במכרזיהם תנאי העדפה להצעות לרכישת טובין מתוצרת הארץ שמחירם אינו גבוה ביותר מ-15% מזה של טובין מיובאים; ככלל, הגופים הכפופים לתקנות אינם מוודאים כי הספק שזכה במכרז בגין אותה העדפה מספק בפועל טובין מתוצרת הארץ; התקנות אינן מקנות לגופים הכפופים להן סמכות להטיל סנקציות על ספק שהצהיר כי הוא מספק טובין מתוצרת הארץ, והתברר כי הצהיר הצהרת שווא; התקנות אינן חלות על קופות החולים, על הצעות לרכישת עבודה ושירותים (ובעיקר בשל כך הן אינן חלות על מכרזי BOT¹) ועל רכישה באמצעות פטור ממכרז.

1 פרויקטים מסוג BOT- Build, Operate, Transfer (פרויקטים של בנייה, הפעלה, העברה) ובהם בתום תקופת ההפעלה שנקבעת, הנכס עובר לידי מזמין הפרויקט - המדינה. מדובר בפרויקטים ציבוריים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP).

2. בהוראות המחילות את החובה להעדפת תוצרת הארץ בהתקשרויות של הרשויות המקומיות - שלא כמו בתקנות העדפת תוצרת הארץ - לא נקבע מנגנון השוואת מחירים, ואין בהן נורמה המחייבת תאגידיים מקומיים וגופים אחרים המבצעים רכישות עבור הרשויות המקומיות להחיל את חובת העדפת תוצרת הארץ במכרזיהם.
3. משרד התמ"ת לא מיצה את הכלים שבידיו לחיזוק התעשייה והתעסוקה כדי לעודד את רכישת תוצרת הארץ. המשרד בחר בדרך של הקמת מטה ייעודי לצורך כך - מטה "כחול לבן". שיתוף הפעולה של מטה "כחול לבן" עם היחידות הרלוונטיות במשרד מועט, והוא אינו מאגם עמן משאבים לצורך עידוד רכישת תוצרת הארץ. מטה "כחול לבן" לא מיפה את הצרכים בנושא עידוד הרכישה של תוצרת הארץ ולא הציב יעדים ברורים לעבודתו.
4. אין פיקוח מהותי (תוכני) רציף, לא מטעם משרד התמ"ת ולא מטעם משרד החינוך, על תכנית "כחול לבן" שמפעילה עמותת חינוך בתחום התעשייה.
5. אין למשרד התמ"ת רשימת מוצרים ישראליים של היצרנים שקיבלו תו "מיוצר בישראל". זאת ועוד, אף שמשרד התמ"ת מחויב לעשות בקרה על עסקים שקיבלו תו "מיוצר בישראל", משנת 2009 ועד מועד סיום הביקורת נעשו ביקורים רק ב-13 מכ-500 העסקים בעלי התו. כשנתיים ורבע לאחר הקמת מטה "כחול לבן" עדיין לא יודע משרד התמ"ת אם השקעתו בתו "מיוצר בישראל" נושאת פרי.
6. במועד סיום הביקורת, כ-17 שנים לאחר שחתמה מדינת ישראל על ההסכם הבין-לאומי לרכישות ממשלתיות (Government Procurement Agreement); להלן: הסכם ה-GPA, היא עדיין לא עשתה בדיקה יסודית, המגובה בנתונים מספריים, לגבי התועלת הכלכלית שהיא מפיקה מההסכם.

סיכום והמלצות

המדינה התקינה תקנות לעידוד רכישת מוצרים ישראליים לצורך פיתוח התעשייה ויצירת מקומות תעסוקה בישראל. משרד מבקר המדינה מצא ליקויים ביישום התקנות על ידי הגופים הכפופים להן. כמו כן, נמצא כי אין פיקוח אפקטיבי לצורך יישום התקנות והשגת מטרותיהן. לפיכך, מן הראוי כי משרד התמ"ת בשיתוף משרד האוצר יגבשו עמדה המבוססת על בדיקה יסודית וייצרו כלים ליישומה, לרבות באמצעות התאמת החקיקה והתאמת אמצעי אכיפה לצורך כך. כמו כן, על משרד התמ"ת לבחון כלים חלופיים לעידוד רכישת מוצרים ישראליים, נוכח הביטול ההדרגתי הצפוי של רכש הגומלין במסגרת הסכם ה-GPA.



מבוא

מדינת ישראל פועלת לעידוד הרכישה של מוצרים ישראליים בשני אופנים: האחד, העדפת רכישת תוצרת הארץ על פני תוצרת מיובאת אם מחירה אינו גבוה ביותר מ-15%; והאחר - עידוד רכישת

תוצרת הארץ באמצעות התניית ההתקשרות עם ספק שאינו ישראלי (להלן - ספק חוץ) ברכש גומלין.

1. להעדפת תוצרת הארץ יש יתרונות: חיזוק התעשייה, יצירת מקומות עבודה וצמצום מעגל המובטלים. אולם יש לה גם חסרונות: ייקור המוצר המקומי, פגיעה בתחרות בשוק המוצר הספציפי ופגיעה בתמריץ לשפר את האיכות של המוצר ושל השירות הנלווה לו. נוסף על כך, העדפה זו נעשית גם בתחומים שבהם אין למדינת ישראל יתרון יחסי, והדבר עלול ליצור עיוות כלכלי.

לעניין זה התייחסה בעקיפין הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות מנואל טרכטנברג² שציינה בהמלצותיה³, בין היתר, כי לעמדתה, "הבחירה להגן על שוק מקומי, ללא קשר לשינויים על פני זמן במבנהו וריכוזיותו או ברמת התחרות שבו, אינה מאפשרת למדינה לאמוד בצורה סבירה את המחיר אותו משלמים בפועל האזרחים בגין אותה הגנה. לפיכך קשה לראות כיצד מתבצע איזון כאמור". הוועדה המליצה לפעול להמשך צמצום הדרגתי של חסמי היבוא. הממשלה אימצה המלצות אלו במסגרת החלטת ממשלה⁴.

לפי הסכמים בין-לאומיים לרכישות ממשלתיות, ככלל אין להעדיף תוצרת של ספק מקומי על פני תוצרת של ספק חוץ. עם זאת, מדינות רבות החתומות על הסכמים אלו עדיין נותנות לתוצרתן המקומית עדיפות על פני תוצרת מיובאת⁵, וזאת בעיקר במסגרת התקשרויות שאינן נכללות בהסכמים אלו⁶.

2. הדרישה ל"רכש גומלין" היא דרישה מספק חוץ הזוכה במכרז ציבורי לקיים שיתוף פעולה תעשייתי⁷ שבו ישקיע שיעור מסוים משווי העסקה במוצרים מקומיים. בפועל, מדי שנה משתתפים מאות מפעלים ישראליים במימושים של רכש גומלין, ועשרות מפעלים ישראליים חדשים נחשפים אליהם לראשונה.

מדינות רבות דורשות רכש גומלין לרכישות ביטחוניות ומציבות דרישות מחמירות יחסית למדינת ישראל בתחום זה, למשל, דרישה להשקיע 200%-100% משווי העסקה והטלת קנסות על המפרים חובה זו. יש מדינות⁸ המאפשרות, ואף דורשות, מימוש אורחי חלקי לרכישות ביטחוניות, ויש הדורשות רכש גומלין גם לרכישות אזרחיות.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים דצמבר 2010-אוגוסט 2011 את נושא עידוד הרכישה של מוצרים ישראליים. בביקורת נבדקו פעולותיהם של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד החינוך ומשרד הפנים. בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל, במועצה הלאומית לכלכלה, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות), וכן בוועדות המכרזים של גופים אלה: משרד התמ"ת, מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר, משרד הפנים (לרבות רשות ההגירה, האוכלוסין ומעברי הגבול), משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון,

- 2 באוגוסט 2011 מינה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, ועדה לשינוי כלכלי-חברתי שמטרתה לגבש צעדים שיביאו להקלת נטל המחייה בישראל.
- 3 הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, יוקר המחייה והתחרותיות עיקרי המלצות, ספטמבר 2011, עמ' 172.
- 4 החלטה מס' 3783 מאוקטובר 2011.
- 5 בארה"ב, למשל, נחקק בשנת 1933 חוק Buy American Act, ולפיו הממשלה הפדרלית מחויבת לרכוש מוצרים מתוצרת מקומית, אם אין פער בלתי סביר בין מחירה למחיר תוצרת דומה מיובאת.
- 6 הכוונה להתקשרויות של גופים שאינם מצוינים בהסכם, בתחומים שאינם מצוינים בהסכם, או בהתקשרויות בסכומים שמתחת לסף המצוין בהסכם.
- 7 למשל, בדרך של התקשרות משנה מקומית, השקעות, מחקר ופיתוח, העברת ידע או רכישת טובין מתוצרת הארץ, או עבודה בארץ.
- 8 כגון: הולנד וקנדה.

בתי החולים הממשלתיים⁹, קופות החולים¹⁰, חברת החשמל לישראל (להלן - חברת החשמל), חברת נתיבי גז טבעי לישראל בע"מ, חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל), מקורות חברת המים בע"מ, עיריית ירושלים, עיריית תל אביב-יפו ועיריית חיפה.

התשתית הנורמטיבית

1. לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), המדינה וגופים ציבוריים מחויבים בדרך כלל לבצע מכרזים לפני רכישת טובין או שירותים, ובמסגרתם להעדיף את ההצעות המיטביות מבחינת המזמין, ובכלל זה ההצעות המשתלמות לו ביותר מהבחינה הכלכלית. ואולם, תקנות חובת המכרזים (הערפת תוצרת הארץ), התשנ"ה-1995 (להלן - תקנות הערפת תוצרת הארץ או התקנות), מטילות על המדינה ועל תאגיד ממשלתי (להלן - המזמין) לכלול במסמכי מכרז תנאי ולפיו תינתן העדפה בהתאם לתקנות, במסגרת אמת המידה של המחיר, להצעות לרכישת טובין מתוצרת הארץ¹¹ שמחירים אינו עולה על מחיר הצעות לרכישת טובין מיובאים בתוספת של 15%¹². מתן ההעדפה למציע מותנית בכך שהוא יצרף להצעה אישור מרואה חשבון בדבר שיעור מחיר המרכיב הישראלי¹³ במחיר ההצעה. היה אמור לזכות במכרז ספק חוץ, בהתאם לאמות המידה שנקבעו בו, ללא ההעדפה, ישקלל המזמין שנית את ההצעות של טובין מתוצרת הארץ באופן שלעניין אמת המידה של המחיר יובא בחשבון המחיר לאחר הפחתת שיעור ההעדפה ממחיר ההצעה¹⁴ (להלן - מנגנון השוואת מחירים). קיבלה הצעתו של ספק החוץ הזוכה, את התוצאה המשוקללת הגבוהה ביותר לאחר השקלול הנוסף, ייבחר אותו ספק כזוכה במכרז. לעומת זאת, אם בעקבות השקלול הנוסף קיבלה הצעה של טובין מתוצרת הארץ תוצאה משוקללת זהה לזו של ספק החוץ או גבוהה ממנה, יציע המזמין למגיש אותה הצעה להתקשר עמו במחיר שבו תקבל הצעתו תוצאה משוקללת זהה לזו של ספק החוץ. לא הסכים המגיש של אותה הצעה, יציע המזמין את הצעתו כאמור לשני מציעים נוספים של הצעות של טובין מתוצרת הארץ, ובלבד שהתוצאה המשוקללת של הצעותיהם אינה נמוכה מזו של ספק החוץ. לא הסכים אף אחד מאותם מציעים להורדת המחיר כאמור, תבצע התקשרות עם מציע ההצעה של טובין מתוצרת הארץ שלאחר הפנייה קיבלה הצעתו את התוצאה המשוקללת הגבוהה ביותר, דהיינו בעלת מרב היתרונות למזמין בהתאם לאמות המידה שנקבעו במכרז. החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) פרסם הוראה שעניינה העדפת תוצרת הארץ בהתאם לתקנות¹⁵.

-
- 9 המרכז הרפואי נהרייה, המרכז הרפואי זיו, המרכז הרפואי בני ציון, המרכז הרפואי רמב"ם, המרכז הרפואי פוריה, המרכז הרפואי הלל יפה, המרכז הרפואי על שם חיים שיבא, המרכז הרפואי תל-אביב, המרכז הרפואי וולפסון, המרכז הרפואי אסף הרופא, המרכז הרפואי ברזילי.
- 10 קופות החולים "שירותי בריאות כללית", "מכבי שירותי בריאות", "מאוחדת" ו"לאומית שירותי בריאות".
- 11 "טובין מתוצרת הארץ" - "טובין שיוצרו בישראל או באזור... ובלבד שמחיר המרכיב הישראלי בהם מהווה 35% לפחות ממחיר ההצעה". "ייצור" - "הפקה של טובין או שינוי מהותי בהם, שכתוצאה ממנו התקבלו טובין חדשים או שונים".
- 12 בהתקשרויות של חברות ממשלתיות או של יחידות סמך ממשלתיות, אשר מייצאות 30% לפחות מתוצרתן, יהיה שיעור ההעדפה כאמור 10%.
- 13 "מחיר מרכיב ישראלי" - "מחיר ההצעה בשער המפעל של המציע, בניכוי עלויות חומרי הגלם, החלקים, שירותי הייעוץ, התכנון, כוח האדם והמימון, ששימשו בייצור הטובין ושקורם מחוץ לישראל". "מחיר הצעה" - "לרבות מסים, היטלים, אגרות, הוצאות ביטוח והובלה...".
- 14 מחיר ההצעה יחולק ב-1.15 או ב-1.10, לפי העניין.
- 15 הוראה מס' 7.12.2. עודכנה לאחרונה ב-1.6.10.

בדצמבר 2010 תוקן החוק¹⁶, על פי הוראת שעה שתוקפה שנתיים (להלן - הוראת השעה) אשר הסמיכה את הממשלה, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לקבוע בתקנות הוראות בדבר העדפה של תוצרת הארץ בנוגע לרכישת טקסטיל בעבור מערכת הביטחון והמשרד לביטחון הפנים. על פי התקנות שהותקנו מכוח הוראת השעה¹⁷, התקפות מספטמבר 2011 עד דצמבר 2012, הוספה תקנה 3 לתקנות העדפת תוצרת הארץ, ולפיה במכרז לרכישת טקסטיל על ידי מערכת הביטחון תותר השתתפותם של מצייעי טובין מתוצרת הארץ בלבד; במכרז לרכישת טקסטיל על ידי המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר תינתן העדפה, במסגרת אמת המידה של המחיר, להצעות לרכישת טקסטיל מתוצרת הארץ שמחירו אינו גבוה ב-50% ממחיר טקסטיל מיובא - ובלבד שהדבר עולה בקנה אחד עם התחייבויות של מדינת ישראל באמנות בין-לאומיות. בד בבד עם הוראת השעה, הודיע משרד התמ"ת כי הוא יכשיר מקצועית את עובדי המתפרות בתוך שנתיים לעבודה חלופית.

2. תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות (מכרזים)), אשר חלות "ככל שאינן סותרות התחייבות של המדינה באמנה בין לאומית", מטילות על ועדת המכרזים של העירייה להמליץ על מתן עדיפות לרכישת טובין מתוצרת הארץ, אם מחירם אינו גבוה ביותר מ-15% ממחיר הטובין המיובאים, ובתנאי שהטיב ויתר התנאים עומדים בדרישות המזמין. מלבד זאת, לא נקבע בתקנות אלו מנגנון מפורט של השוואת מחירים כמו שנקבע בתקנות העדפת תוצרת הארץ. צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, קובעים מנגנון דומה בנוגע להתקשרויות של מועצות מקומיות, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 - עבור התקשרויות של מועצות אזוריות. גם בצווים אלה לא נקבע מנגנון השוואת מחירים.

3. תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת מאזורי עדיפות לאומית), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות אזורי עדיפות לאומית), מטילות על משרד הביטחון לכלול במסמכי מכרז תנאי ולפיו תינתן העדפה, במסגרת אמת המידה של המחיר, להצעות לרכישת טובין או שירותים מאזור עדיפות לאומית¹⁸. על פי תקנות אזורי עדיפות לאומית, שיעורי ההעדפה לפי תקנות אלה ולפי תקנות העדפת תוצרת הארץ לא יעלו במצטבר על 15%. מנגנון השוואת המחירים בתקנות אלו זהה במהותו למנגנון שנקבע בתקנות העדפת תוצרת הארץ.

4. תקנות חובת המכרזים (חובת שיתוף פעולה תעשייתי), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות רכש גומלין), מטילות על המדינה, על תאגיד ממשלתי, על תאגיד מקומי ועל קופת חולים לכלול במסמכי מכרז לרכישת טובין או לביצוע עבודה, ששווי ההתקשרות בהם עולה על הסף שנקבע בתקנות, הוראה המחייבת ספק חוץ שיזכה במכרז לקיים שיתוף פעולה תעשייתי¹⁹ לפי התקנות, אלא אם כן הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי (להלן - הרשפ"ת) נתנה מראש פטור מלא או חלקי לעניין זה. חובת שיתוף הפעולה התעשייתי חלה גם על התקשרויות שנעשו שלא במכרז.

כאמור, בחלק מהתקנות בנושא²⁰ נקבע במפורש שהן כפופות להתחייבויות של המדינה באמנות בין-לאומיות. לעניין זה יצוין כי מדינת ישראל חתומה זה כ-17 שנים על הסכם בין-לאומי בדבר

16 חוק חובת המכרזים (תיקון מס' 20 - הוראת שעה), התשע"א-2010, ס"ח 136.
 17 תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ) (הוראת שעה), התשע"א-2011, אשר פורסמו ב-29.8.11 בקובץ תקנות מס' 7027.
 18 "אזור עדיפות לאומית" - האזורים שנקבעו בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 או אזורים אחרים שקבעה הממשלה מפעם לפעם, לעניין חוק זה, ופרסמה ברשומות הודעה על כך.
 19 הכוונה להתקשרות בדרך של התקשרות משנה מקומית, השקעות, מחקר ופיתוח, העברת ידע או רכישת טובין מתוצרת הארץ, עבודה בארץ או בדרך אחרת שאישרה הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי במשרד התמ"ת (להלן - הרשפ"ת), בהתאם לתקנות.
 20 לפי תקנה 44 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, גם תקנות אלו חלות רק "ככל שאינן סותרות התחייבות של המדינה באמנה בינלאומית".

רכישות ממשלתיות (הסכם ה-GPA)²¹, המסדיר את הגישה למכרזי הרכישות הממשלתיות בין המדינות החתומות עליו. החשכ"ל פרסם הוראה²² בנושא ובה נקבע כי "עם כניסתו לתוקף של הסכם GPA יפעלו משרדי הממשלה... על פי כללי רכישה מחייבים אשר מטרתם העיקרית אי הפליה בין ספקים מקומיים לזרים בגישה למכרזים שמפרסמים משרדים אלה".

תקנות העדפת תוצרת הארץ ככלי לעידוד התעסוקה

תקנות העדפת תוצרת הארץ נועדו בין היתר לחזק את התעשייה המקומית וליצור מקורות תעסוקה במדינה. ואולם מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מאז כניסתן לתוקף של התקנות בשנת 1995 לא נבדקו יעילותן ותועלתן. עד היום לא קיימו בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה או גוף כלכלי אחר מחקרים בנושא העדפת תוצרת הארץ או עידוד רכישת מוצרים ישראליים. עם זאת, יש הסבורים כי העדפת תוצרת מקומית היא גישה מיושנת וחסרת היגיון מהבחינה הכלכלית.

הוועדה המיוחדת לבחינת העדפת תוצרת הארץ במכרזים ממשלתיים

ביולי 2010 הוגשה הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - הרחבת חובת העדפה של תוצרת הארץ), התשע"א-2010²³ (להלן - הצעת החוק), המבקשת להרחיב את חובת העדפה של תוצרת הארץ בארבעה מישורים עיקריים: החלת חובת העדפה על רכישת עבודה או שירותים; החלת חובת העדפה על גופים נוספים על אלו המנויים בתקנות, כגון רשויות מקומיות; החלת חובת העדפה על מכרזים לביצוע מיזמים הממומנים על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים; התניית כפיפות התקנות לאמנות בין-לאומיות שאושרו על ידי הכנסת.

עמדת מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר בנוגע להצעת החוק היא כי הרחבת העדפת תוצרת הארץ עלולה לגרום לייקור משמעותי של הרכש הממשלתי, והדבר עלול להביא לשחיקת תקציב הרכש של הממשלה ולפגוע בתקציב המיועד לביצוע פעילותם הייעודית של משרדי הממשלה. בתשובת מינהל הרכש למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 צוין, כי לדעתו אם המדינה סבורה שיש לעודד מטרות מסוימות, עליה לעשות זאת במישרין ולא בעקיפין, באמצעות כלי הרכש הממשלתי, וכי "העדפה עקיפה באמצעות הרכש הממשלתי עשויה לעוות את כוונת המחוקק ולפגוע בעיקרון השוויון הקבוע בחוק חובת המכרזים".

נוכח התנגדות משרד האוצר להצעת החוק, התקיים באמצע דצמבר 2010 דיון בלשכת מנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, בהשתתפות מנהלת מטה "כחול לבן" במשרד התמ"ת, גב' צביה דורי, מנהלת הרשפ"ת, גב' בינה בר-און, והיועץ המשפטי של משרד התמ"ת. בדיון הוחלט "לבצע בדיקה של רכיבי החקיקה שבמחלוקת [עם משרד התמ"ת] לצורך הגשה מגובשת [של הצעת החוק] ובהסכמה עם משרד האוצר".

במחצית השנייה של דצמבר 2010 שלח מנכ"ל משרד התמ"ת מכתב לחשכ"ל דאז, מר שוקי אורן, ובו הציע להקים ועדת היגוי - בהשתתפות נציגים ממשרדי האוצר והתמ"ת ומהתאחדות התעשיינים -

21 הסכם ה-GPA (Government Procurement Agreement) הוא הסכם וולונטרי במסגרת הסכמי ה-WTO (World Trade Organization - ארגון הסחר העולמי), ובמועד סיום הביקורת היו חתומות עליו 41 מדינות בלבד (בהן מדינות האיחוד האירופי) מתוך 153 המדינות החברות בארגון. מדינת ישראל חתמה על ההסכם באפריל 1994, והוא נכנס לתוקפו בישראל בינואר 1995. להסכם זה קדם קוד הרכישות הממשלתיות שנכנס לתוקפו בשנת 1983, וכבר בו נקבעה החרגה למדינת ישראל בעניין הזכות לדרוש רכש גומלין.

22 הוראה 3.7.12 שנכנסה לתוקף ב-6.1.10.

23 הצעת חוק מס' 2572 / 18/פ'.

והיא תבחר גורם חיצוני שיבצע בדיקה מעמיקה ואובייקטיבית בדבר ישימות החקיקה. הוועדה תקבע גם את מרכיבי הבדיקה ואת תוכנה. הצדדים יתחייבו לקבל את תוצאות הבדיקה. עלות הבדיקה תחלק שווה בשווה בין משרד האוצר למשרד התמ"ת.

כשבועיים לאחר מכן השיב החשכ"ל דאו למנכ"ל משרד התמ"ת כי הוא תומך בהקמת ועדת היגוי משותפת לבדיקת המשמעויות הכלכליות של הצעת החוק. כמו כן ציין כי סוכם עם נציגי משרד התמ"ת כי תיעשה פנייה לסגן הרלוונטי באגף החשכ"ל בעניין החלת העדפת תוצרת הארץ על פרויקטים מסוג BOT.²⁴

במרץ 2011 הוקמה ועדת ההיגוי - ועדה מיוחדת לבחינת העדפת תוצרת הארץ במכרזים ממשלתיים בראשות מר ליאור אגאי, מנהל מינהל הרכש הממשלתי. בוועדה חברים נציגי משרדי האוצר והתמ"ת. בדיון הראשון של הוועדה, באותו החודש, הוחלט כי יש לבדוק ברמה המקרו-כלכלית את העלות מול התועלת של מתן העדפה לתוצרת הארץ, וכי לצורך כך יש להתקשר עם יועץ מומחה. בהתאם לממצאים ייבחנו צמצום החובה של העדפת תוצרת הארץ או הרחבתה והחלתה גם על תחום השירותים. עוד הוחלט כי חברי הוועדה ימסרו עד המחצית השנייה של מרץ 2011 שמות של יועצים כלכליים אשר ביכולתם לבצע את הבדיקה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי רק באוגוסט 2011, כארבעה חודשים לאחר המועד שקבעה הוועדה, נמסרו לה שמות של יועצים כלכליים, ובאותו החודש נשלחה ליועצים פנייה לקבלת הצעת מחיר למתן שירותי ייעוץ. במועד סיום הביקורת טרם מונה יועץ כלכלי. יצוין כי על פי הערכת הוועדה, עבודת היועץ הכלכלי שייבחר תארך כחצי שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי האוצר והתמ"ת כי ההחלטה לבדוק את העלות לעומת התועלת הנובעת מהתקנות היא חשובה, ולפיכך בדיקה כזאת הייתה צריכה להיעשות מזמן ובוודאי לפני שהוקצה תקציב לנושא "כחול לבן" במשרד התמ"ת (ראו להלן). לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה לזרז את מינויו של יועץ כלכלי ולהגיש את המלצותיה על סמך בדיקתו, ועל משרדי האוצר והתמ"ת לגבש את עמדתם בדבר העדפת תוצרת הארץ ולהביאה לדיון ולאישור בממשלה לצורך קביעה מחדש של מדיניותה. זאת ועוד, מוצע שהיועץ שייבחר יבדוק בין היתר את העלות לעומת התועלת מהחלת תקנות העדפת תוצרת הארץ על פרויקטים מסוג BOT.

ליקויים וקשיים ביישום תקנות העדפת תוצרת הארץ

לשם בדיקת יישום התקנות שלח משרד מבקר המדינה שאלונים לגופים האלה: משרד התמ"ת, מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר, משרד הפנים (לרבות רשות ההגירה, האוכלוסין ומעברי הגבול), משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון, בתי החולים הממשלתיים, חברת החשמל, חברת נתיבי גז טבעי לישראל בע"מ, רכבת ישראל, מקורות חברת המים בע"מ ורשויות מקומיות אחדות. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה את הנעשה בנושא זה במשרד הביטחון.

24 פרויקטים מסוג BOT- Build, Operate, Transfer (פרויקטים של בנייה, הפעלה, העברה) ובהם בתום תקופת ההפעלה שנקבעת, הנכס עובר לידי מזמין הפרויקט - המדינה. מדובר בפרויקטים ציבוריים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP).

הכללת תנאי העדפה במכרזים

1. על פי התקנות, יש לקבוע במסמכי המכרז תנאי הנותן עדיפות להצעות מכר של טובין מתוצרת הארץ שמחירים אינו גבוה ב-15% ממחיר הצעות למכר טובין מיובאים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי רוב הגופים הכפופים לתקנות קובעים תנאי זה במכרזיהם. עם זאת, רכבת ישראל, המרכז הרפואי על שם חיים שיבא, המרכז הרפואי "בני ציון" והמרכז הרפואי אסף הרופא החלו לעשות זאת רק לאחרונה במהלך הביקורת; רשות ההגירה, האוכלוסין ומעברי הגבול וכמה בתי חולים ממשלתיים (המרכז הרפואי הלל יפה, המרכז הרפואי זיו, והמרכז הרפואי נהריה) לא כללו תנאי העדפה במכרזיהם.

2. כאמור, על פי התקנות, מתן העדפה למציע מותנית בכך שהוא יצרף להצעה אישור מרואה החשבון שלו בדבר שיעור מחיר המרכיב הישראלי במחיר ההצעה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מקצת הגופים הכפופים לתקנות אינם מסתפקים באישור רואה החשבון של המציע כתנאי למתן ההעדפה, אלא אף עושים יותר: מקורות חברת המים בע"מ מבקרת במפעל הייצור של המציע; חברת החשמל בודקת את ההצעה הטכנית של המציע ומשרד הביטחון דורש הגשת תמחיר של הטובין המוצעים.

מינהל הרכש ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כי "אין כל הצדקה לבצע בדיקות נוספות מעבר לאישור רו"ח בשלב הגשת ההצעות במכרז ובדיקתן", וכי אין למשרד ממשלתי כלים המאפשרים לבדוק מהו שיעור המרכיב הישראלי במוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר לגופים הכפופים לתקנות כי עליהם להקפיד לכלול את תנאי ההעדפה במכרזיהם. זאת ועוד, נוכח היתרון המשמעותי הניתן למציע טובין מתוצרת הארץ, על משרד האוצר ומשרד התמ"ת לשקול אם די באישור רואה חשבון כאמור או שיש לדרוש בדיקות מעמיקות יותר, כגון אלו שאימצו מקצת הגופים שנבדקו ביוזמתם, כדי לוודא שאכן מדובר בייצור מקומי.

אספקה בפועל של הטובין

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי רק מקצת הגופים הכפופים לתקנות מוודאים שהספק שזכה במכרז בעקבות ההעדפה מספק בפועל טובין מתוצרת הארץ, כמפורט להלן: משרד הביטחון עושה מפעם לפעם ביקורות במפעלים המבקשים לקבל העדפה בשל אספקת טובין מתוצרת הארץ או טובין מתוצרת אזורי עדיפות לאומית; מקורות חברת המים בע"מ ובתי חולים ממשלתיים אחדים (המרכז הרפואי הלל יפה, המרכז הרפואי אסף הרופא והמרכז הרפואי רמב"ם) בודקים אם הפריט שהוצע במכרז הוא הפריט שסופק בפועל (למשל על פי אריזתו); המרכז הרפואי "בני ציון" קובע בהסכם בינו ובין הספק סעיף ולפיו נציגי בית החולים רשאים לבקר אצל הספק כדי לוודא שהוא מספק טובין מתוצרת הארץ.

זאת ועוד, אין בתקנות סנקציות הניתנות להפעלה - בין על ידי הגוף המזמין ובין על ידי גוף מוסמך אחר - כנגד ספק שהצהיר כי הוא מספק טובין מתוצרת הארץ, והתברר כי הצהיר הצהרת שווא. בפועל, חברת החשמל הזמינה לשימוע ספק שהצהיר הצהרת שווא, התרתה בו ורשמה לפנייה כי אם ישוב ויצהיר הצהרת שווא, יינקטו נגדו צעדים מחמירים. החברה גם כוללת בנספח ההעדפה במכרזיה סעיף ולפיו מציע אשר לא עמד בהתחייבותו לספק טובין מתוצרת הארץ ישלם לחברה פיצוי מוסכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל גוף הכפוף לתקנות ליצור מנגנון שיבדוק, לכל הפחות באופן מדגמי, אם הטובין המסופקים בפועל הם טובין מתוצרת הארץ. זאת ועוד, בכפוף לבדיקת היועץ הכלכלי שתמנה הוועדה המיוחדת, על משרד האוצר ומשרד התמ"ת לשקול קביעת סנקציות נגד ספקים שיצהירו הצהרות שווא בנושא.

בתשובת מינהל הרכש הממשלתי נטען כי סנקציות על ספק אשר לא עמד בהתחייבויותיו במכרז מעוגנות במסגרת החוזית שבין הספק למשרד הממשלתי, שכן ככלל "הצהרת שווא היא הפרת תנאי או התחייבות במסגרת הצעתו במכרז ועילה להפסקת ההתקשרות. בכלל זה כל הסעדים והתרופות על פי דין או בהתאם לחוזה". עם זאת, לדעתו יש מקום להגביר את המודעות לתקנות במסגרת ההדרכות וההכשרות הנעשות בנושא הרכש לבעלי התפקידים הרלוונטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הישענות בלעדית על ניסוח החוזה ועל דיני החוזים הכלליים כסנקציה להפרות אינה יעילה, עשויה לחייב ניהול של הליכים משפטיים ומטילה נטל לא מבוטל על הגופים המזמינים. הוספת סנקציות ספציפיות בנושא עשויה ליצור מנגנון יעיל של הרחעה מוגברת כנגד מציעים המנסים לנצל את ההעדפה הקבועה בתקנות באמצעות הצהרות שווא ולהגדיל את הסיכוי לכך שרק ספקים שאכן מספקים תוצרת ישראלית ייהנו מההעדפה המיועדת להם.

תחולה חלקית של התקנות

1. התקנות אינן חלות על קופות החולים,²⁵ וזאת שלא כמו תקנות חובת המכרזים ותקנות רכש גומלין. זאת ועוד, התקנות חלות רק על טובין ולא על רכישת עבודה ושירותים (ובעיקר בשל כך אינן חלות על מכרזי BOT), שלא כמו תקנות אזורי עדיפות לאומית. נוסף על כך, התקנות חלות רק על רכישה באמצעות מכרז ולא באמצעות התקשרות הפטורה ממכרז.

קופת חולים מאוחדת מסרה בתשובתה מנובמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי שלא ככתי חולים המעמיסים התייקרות על מחיר יום אשפוז, אין לקופות חולים כל דרך לממן את ההתייקרות האמורה, שכן אין היא באה לידי ביטוי במדד יוקר הבריאות. החלת התקנות על קופות החולים תגדיל את הגירעון שלהן. כמו כן יש חשש כי בעקבות יישום ההוראה תיפגע איכות שירותי הבריאות, משום שתיוקן כאמור יצריך תקצוב של קופות החולים בהתאם. גם לקופת חולים לאומית ולבית החולים רמב"ם הייתה תשובה דומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר ומשרד התמ"ת ישקלו אם יש מקום להחיל את התקנות על קופות החולים, על רכישת עבודה ושירותים (ועל מכרזי BOT) וכן על רכישה הפטורה ממכרז, תוך התחשבות בתוצאות בדיקת היועץ הכלכלי בנוגע לתרומתן למשק ובעמדותיהם של הגורמים הרלוונטיים בנושא.

2. כאמור, בתקנות העיריות (מכרזים) לא נקבע מנגנון השוואת מחירים בדומה לזה שנקבע בתקנות העדפת תוצרת הארץ; כך גם בצווים החלים על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות. יוצא שהרשויות המקומיות מחויבות למעשה לרכוש טובין יקרים יותר (עד 15%) רק עקב כך שהם מיוצרים בארץ.

25 בפועל, מסוף שנת 2009 החליטה קופת חולים מכבי שירותי בריאות לתת עדיפות לטובין מתוצרת הארץ במכרזים שבהם יש לכך רלוונטיות.

חלק מהפעילות של רשויות מקומיות מתבצעת באמצעות תאגידים שבשליטתן (להלן - תאגידים מקומיים), ותאגידים כאלה רוכשים טובין בהיקפים גדולים. אין נורמה המחייבת תאגידים מקומיים לתת העדפה כלשהי לתוצרת הארץ במסגרת רכישותיהם²⁶.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ²⁷ (להלן - החברה למשכ"ל) מפרסמת בכל שנה עשרות "מכרזי מסגרת"²⁸ במגוון תחומים עבור הרשויות המקומיות. מאחר שהחברה למשכ"ל אינה כפופה לתקנות העיריות (מכרזים), היא לא כללה תנאי של העדפה במכרזיה במשך השנים.

בתחילת יוני 2010 התקיים דיון בנושא העדפת תוצרת הארץ במכרזי הרשויות המקומיות בהשתתפות נציגי משרד הפנים ומשרד התמ"ת. בדיון הוחלט על הקמת פורום של נציגי משרד הפנים, משרד התמ"ת, מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר, החברה למשכ"ל, המרכז לשלטון מקומי והתאחדות התעשיינים (להלן - הפורום), שמטרתו לבחון סוגיות משפטיות העולות מהפרשנות ומהיישום של החקיקה בנושא ברשויות המקומיות. הוחלט כי לאחר שתסתיים עבודת הפורום תיבחן האפשרות לתקן חקיקה זו בדומה לתקנות העדפת תוצרת הארץ (דהיינו, יצירת מנגנון השוואת מחירים). עוד הוחלט כי תיבחן עם החברה למשכ"ל האפשרות לשלב במכרזיה תנאי העדפה הכולל מנגנון השוואת מחירים.

בסוף יולי 2010 כתב היועץ המשפטי של החברה למשכ"ל, למנהלת מטה "כחול לבן" כי החברה למשכ"ל תפעל בסיוע מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר לגיבוש כללים ליישום העדפת תוצרת הארץ במכרזיה, וכי מיד לאחר שיאשר משרד הפנים את התקנון ייושמו כללים אלו בכל מכרזי החברה למשכ"ל.

בתחילת מרץ 2011 הסתיים הליך גיבוש מנגנון השוואת המחירים, ובאמצע אותו החודש התחילה החברה למשכ"ל ליישם אותו במכרזיה.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 מסר היועץ המשפטי של משרד הפנים כי לאחר סיום עבודת הוועדה המיוחדת ולאחר גיבוש תוצאות ה"פיילוט" במכרזי החברה למשכ"ל יבחן משרד הפנים עם הגורמים הרלוונטיים אם וכיצד לקדם שינויים בחקיקה החלה על הרשויות המקומיות.

26 יצוין שאף אין הוראה חוקית המחייבת תאגיד מקומי לקיים מכרזים לביצוע רכישותיו. אמנם בשנת 2002, תוקן חוק חובת המכרזים על מנת להחיל את הוראותיו על תאגידים מקומיים, אולם נקבע שההוראות יחולו על תאגידים כאלו רק החל משלושים ימים לאחר התקנת תקנות הנוגעות לתאגידים כאלו. דא עקא, במועד סיום הביקורת יותר משמונה שנים מאז תוקן החוק, טרם הותקנו תקנות כאלו, ולפיכך הוראות החוק טרם הוחלו על התאגידים המקומיים הרבים.

27 החברה נוסדה בשנת 1974 כחברת בת של מרכז השלטון המקומי (המחזיק ב-90% ממניותיה) וארגון המועצות האזוריות (המחזיק ב-10% ממניותיה) כדי לספק שירותים ומוצרים לרשויות מקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות), לחברות בנות של רשויות מקומיות, לתאגידים עירוניים, לתאגידים מים וביוב ולכל גוף אחר הקשור לעשייה המוניציפלית, וזאת לשם הוזלת המוצרים והשירותים ולשם פישוט, ייעול וקיצור של הליכי הביצוע.

28 מנגנון מיוחד שלפיו החברה למשכ"ל מפרסמת מכרז לרכישת טובין שרשויות מקומיות רבות זקוקות להם ובוחרת רשימת ספקים. לאחר קבלת אישור שר הפנים, לפי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, רשאית הרשות המקומית להשתמש ב"מכרז המסגרת", דהיינו, לבצע תיחור בין הספקים ברשימה ולבחור ספק לעבודה ספציפית שהיא מבקשת לבצע. לאחר החתימה על הסכם בין הרשות המקומית לספק הזוכה, מקבלת החברה למשכ"ל מהרשות המקומית תקורה ששעורה כמה אחוזים מעלות העבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בד בבד עם עבודת הוועדה המיוחדת לבחינת העדפת תוצרת הארץ במכרזים ממשלתיים ועם בחינת היישום של מנגנון השוואת המחירים במכרזי החברה למשכ"ל, על נציגי משרד הפנים ומשרד התמ"ת לבחון את החקיקה בנושא זה ברשויות המקומיות. לאחר גיבוש מסקנות הוועדה המיוחדת, קבלת תוצאות ה"פיילוט" במכרזי החברה למשכ"ל והמסקנות לגבי החקיקה ברשויות המקומיות, על נציגי משרד הפנים ומשרד התמ"ת לנקוט את הצעדים המתבקשים לפי המסקנות שיתקבלו ולבחון את הדרך המיטבית להחיל את המסקנות הללו גם על כל גוף המבצע רכישות עבור הרשויות המקומיות או תושביהן.

אכיפת החקיקה בנושא העדפת תוצרת הארץ

כדי שתקנות העדפת תוצרת הארץ, תקנות העיריות (מכרזים) והוראת החשכ"ל בנושא העדפת תוצרת הארץ ייושמו, יש צורך במנגנון אכיפה ראוי.

1. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הגורמים האחראים ליישום החקיקה בנושא התקשרויות משרדי הממשלה ויחידות הסמך הם שר האוצר והחשכ"ל הפועל מטעמו. עם זאת, במועד סיום הביקורת הם עדיין לא אכפו את החקיקה בנושא זה.

בתשובת מינהל הרכש צוין כי יחידת הביקורת באגף החשכ"ל המבקרת את נושא התקשרויות הממשלה תבדוק, בין היתר, את יישום תקנות העדפת תוצרת הארץ במכרזים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משרד הביטחון מקפיד על אכיפה פנימית של תקנות העדפת תוצרת הארץ ותקנות אזורי עדיפות לאומית. המשרד הכין הצהרה ואישור רואה חשבון המתאימים לתקנות, והספק צריך לצרפם להצעה למכרז. נוסף על כך, יש בקרה כפולה על ההצעות המוגשות למכרזים - על ידי ועדת המכרזים ועל ידי יחידת בקרת הרכש (שעושה בקרה על כל הצעות המחיר ועל המכרזים שמבצע מינהל ההרכשה והייצור, וכן ביקורת על ספקים באופן אקראי או על פי תלונות המוגשות לה). נוסף על הבקרה הכפולה, ועדה מיוחדת מתכנסת אחת לשבועיים לשם אישור והשעיה של ספקים. ההשעיה יכולה להיות לתקופה מסוימת או לצמיתות.

2. ברשות החברות הממשלתיות פועלת יחידת פיקוח, בקרה ודיווח, שמטרתה הן לוודא כי החברות הממשלתיות פועלות באופן תקין על פי יעדיהן וליישם את מדיניות הממשלה הנוגעת לחברות אלה²⁹. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הרשות אינה בודקת אם החברות אכן מבצעות את האמור בתקנות העדפת תוצרת הארץ.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 טענה הרשות כי היא אינה "מפקח-על" לעניין כלל החובות המוטלות על החברות הממשלתיות, אלא עוסקת, ככל שהדבר נוגע לתפקיד הפיקוח, בהיבטי ממשל תאגידי של חברות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי אחד מתפקידיה הוא לטפל בעניינים המשותפים לכלל החברות הממשלתיות או לסוגים שונים של חברות ולעקוב אחרי פעילותן. במסגרת זו מן הראוי שהרשות תנקוט פעולות להגברת המודעות בקרב החברות הממשלתיות גם בנוגע להעדפת תוצרת הארץ, ולהביא לידיעת השרים הרלוונטיים מקרים שבהם חברות ממשלתיות אינן מקיימות את המוטל עליהן בעניין זה.

29 רשות החברות הממשלתיות, "דוח על פעולות רשות החברות הממשלתיות בשנת 2007" (2008), עמ' 5.

3. תאגידים סטטוטוריים (כמו רשות שדות התעופה, רשות הטבע והגנים, המוסד לביטוח לאומי) משמשים מעין זרועות ביצוע של המדינה לניהול ולהסדרה של תחומים מתחומי האחראיות הממשלתית ולפיקוח על הפעילות באותם תחומים, ומוקנות להם גמישות ועצמאות ניהולית רבה לעניין זה³⁰. כל תאגיד סטטוטורי פועל על פי הסדרים הקבועים בחוק שעל פיו הוקם, ואין גוף אחד האחראי ליישום התקנות בתאגידים אלה.

4. משרד הפנים אחראי, בין היתר, לפיקוח על פעילויות הרשויות המקומיות ולהכוונתן³¹. בנובמבר 2009 שלח מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר גבריאל מימון, הודעות ריענון לראשי הרשויות המקומיות וכן למנכ"ל החברה למשכ"ל, מר אביקם בלר, ובהן הזכיר את קיומן של הוראות החוק בדבר מתן העדפה לתוצרת הארץ בהתקשרויות של העיריות ואת החובה להקפיד עליהן. נוסף על כך, בדצמבר 2009 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2009 הכולל, בין היתר, הודעת ריענון בנושא זה.

לספק מקומי שלא זכה במכרז מוקנות זכות העיון בהחלטת ועדת המכרזים וזכות העתירה לבית המשפט כנגד ההחלטה³². נוסף על כך, תקנה 24 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מסייעת אף היא לספק מבחינה מסוימת, בקבעה כדלקמן: "החשב הכללי רשאי להורות לוועדת מכרזים של משרד לקיים דיון בנוגע לפגם שמצא בהחלטה שקיבלה - ... (2) בעניין פסילה או דחייה של הצעה שהוגשה למכרז, או בעניין בחירת זוכה במכרז - בתוך שבועיים מהמועד שבו התקבלה כאמור". בתגובתו הבהיר מינהל הרכש כי סמכות זו של החשכ"ל חלה גם על הצעה של ספק טובין מתוצרת הארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול להסדרה ברורה ועקבית של הנורמות המחייבות בתחום זה³³. על החשכ"ל לפעול להגברת האכיפה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנושא יישום ההוראות בנושא העדפת תוצרת הארץ, על רשות החברות להגביר את האכיפה על החברות הממשלתיות בנושא זה, ועל משרד הפנים להגביר את האכיפה כאמור על הרשויות המקומיות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לבחון גם את האפשרות שמטה "כחול לבן", שהוקם כדי לעודד את רכישת תוצרת הארץ, יסייע בתיאום בין הגורמים השונים הרלוונטיים לנושא וידאג לכך שיהיה גוף שיאכוף את החקיקה בתחום זה גם בתאגידים סטטוטוריים.

30 יצוין שבשנת 2011 הוכן תזכיר חוק בעניין תאגידים ציבוריים שלפיו יוקנו לרשות סמכויות מסוימות בנוגע לתאגידים הציבוריים שלא יוחרגו מהוראות החוק האמור.

31 מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים - www.moin.gov.il.

32 מאז התקנת התקנות הוגש מספר זעום של עתירות בנושא, ורובן נדחו. יתכן כי מציעים חוששים להגיש עתירות כנגד המדינה שמא יפגע בהם הדבר בעתיד.

33 לעניין זה, יצוין לדוגמה שההוראות שבתקנות בנוגע לרכישת טקסטיל כפופות, לפי תקנה 3א, להתחייבויות של מדינת ישראל באמנות בין-לאומיות, אך אין קביעה דומה לגבי יתר ההוראות שבתקנות המתייחסות לרכישות טובין אחרים. כמו כן יוזכר הניסוח של הוראת החשכ"ל בנושא שלפיה יפעלו משרדי ממשלה על פי כללי רכישה מחייבים אשר מטרתם העיקרית אי-הפליה בין ספקים מקומיים לזרים בגישה למכרזים.

מטה "כחול לבן" במשרד התמ"ת

הקמת המטה

באמצע מאי 2009, במהלך המשבר הכלכלי העולמי שהחל בשנת 2008, החליט שר התמ"ת דאז, מר בנימין (פואד) בן-אליעזר, להקים את מטה "כחול לבן" במשרד התמ"ת³⁴ כדי לעודד את רכישת תוצרת הארץ, מתוך תפיסה שרכישת תוצרת הארץ תחזק את התעשייה המקומית ותגדיל את מספר מקומות התעסוקה. במטה חברים נציגי משרד התמ"ת, ומפעם לפעם מוזמנים לדינויו נציגי התאחדות התעשיינים ונציגי גופים אחרים המעורבים בפעילותו. פעילות המטה מתוכננת לארבע שנים, לכל הפחות. בשנת 2009 הוקצה למטה סך של 6 מיליון ש"ח. תקציבו של המטה לכל אחת מהשנים 2010-2012 הוא 10 מיליון ש"ח.

באוגוסט 2009 התקבלה החלטת ממשלה³⁵ הקובעת כי קידום התעשייה המקומית וצמצום האבטלה הם "אתגר לאומי", וכי הממשלה תפעל למימושו באמצעות "עידוד העדפת רכישות מתוצרת הארץ". לצורך כך הוחלט, בין היתר, להנחות את משרדי הממשלה לפעול בהתאם לרוח החלטה זו ולהטיל על מנכ"ל משרד התמ"ת להקים ועדת היגוי ליישום ההחלטה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בתחילת מאי 2009, בסמוך להקמת המטה, נכתבה לבקשת המטה טיוטת חוות דעת בעניין הקידום והעידוד של רכישת תוצרת הארץ³⁶. טיוטת חוות הדעת מתבססת על פגישת עבודה עם מנהלת המטה, על חומר כתוב המבוסס בעיקר על עבודת מטה "כחול לבן" בהתאחדות התעשיינים³⁷ ועל נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מסקנות הטיוטה היו כי אין פוטנציאל רב לשינוי תעסוקתי מהסט מוצרי תצרוכת מייבוא לייצור מקומי; לעומת זאת, יש פוטנציאל רב להגברת התעסוקה באמצעות מכרזי הממשלה בכלל ובמסגרת רכש גומלין בפרט. לפיכך, המלצות הטיוטה היו כי משרד התמ"ת יתמקד ביצירת כלים הולמים עבור הרשפ"ת שיאפשרו לה לאכוף את רכש הגומלין; וכי תיבחן האפשרות לחקיקת חוק ליצירת מנגנון של בורות בנושא תלונות בדבר אפליה כנגד יצרנים מקומיים ובייחוד בדבר חסמים טכניים המונעים התמודדות במכרזים ממשלתיים. דהיינו, מסקנות טיוטת חוות הדעת תומכות בעיקר בחיזוק הרשפ"ת ולא בהקמת מטה חדש, ייעודי, לעידוד רכישת תוצרת הארץ.

עוד עולה מהבדיקה כי נוסף על כך מינה שר התמ"ת דאז צוות לבחינת דרכים לעידוד הרכישה של תוצרת הארץ כדי ליצור מקורות תעסוקה נוספים³⁸. הצוות הגיש לשר באמצע מאי 2009 דוח³⁹, ובעקבותיו החליט השר להקים את מטה "כחול לבן". בדוח צוין כי הרשפ"ת מטפלת ברכש גומלין, ועל כן הצוות לא התייחס לנושא זה. עם זאת, ההמלצה הראשונה של הדוח הייתה שונה מהמלצות טיוטת חוות הדעת: לפי ההמלצה האמורה יש לקיים מסע פרסום ("קמפיין") "כחול לבן", לנוכח התועלת הכלכלית הלא מבוטלת שתופק מצריכת תוצרת הארץ, וכן לנוכח הערך החינוכי הגלום בכך, שהוא בעל השפעות ארוכות טווח. שתי המלצות נוספות של הדוח עולות בקנה אחד עם המלצת טיוטת חוות הדעת בנוגע לאפליה נגד יצרנים מקומיים: הסדרת הטיפול בתלונות יצרנים מקומיים על אפליה של תוצרת הארץ במכרזים, בעיקר באמצעות חסמים טכניים לא מוצדקים;

34 משרד התמ"ת פעל שנים רבות לקידום רכישת תוצרת הארץ, אך לא הייתה בו יחידה ספציפית שטיפלה בנושא. ראו מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, "קידום ועידוד רכישת 'כחול לבן'" (אוגוסט 2009).

35 החלטה 727 מ-30.8.09 בעניין תכנית לקידום תוצרת הארץ ולמינוף הרכישות לשם הגדלת התעסוקה.

36 מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, "קידום ועידוד רכישת מוצרי 'כחול לבן' - טיוטה לדין אצל שר התמ"ת" (מאי 2009).

37 המטה הוקם כבר בשנת 1994 כדי להגביר את מודעותו של הציבור לחשיבות של רכישת מוצרים מתוצרת הארץ. המטה מתמקד בשיפור תדמית התעשייה הישראלית, בחינוך להעדפת תוצרת הארץ, בטיפול בתלונות יצרנים על אפליית תוצרת מקומית, בשינוי חקיקה ועוד.

38 בצוות השתתפו נציגים ממינהלת מטה "כחול לבן" ומנהל מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת.

39 מינהל סחר פנים ומימון במשרד התמ"ת, "דוח הצוות לגיבוש תכנית 'כחול לבן'" (מרץ 2009).

חקיקה חדשה ותיקון חקיקה קיימת בנושא העדפת תוצרת הארץ במכרזים. ההמלצה האחרונה של הדוח היא המלצה כללית: איסוף נתונים ובקרה שוטפת על אפקטיביות הפעולות השונות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התמ"ת כי הקמת המטה הייעודי לנושא "כחול לבן", בעלות של מיליוני ש"ח, לא הסתמכה על בדיקה סדורה בדבר הדרך המועדפת לקידום ולעידוד של מוצרים ישראלים.

באוגוסט 2009, כארבעה חודשים לאחר הקמת המטה, הוגש הנוסח הסופי של חוות הדעת בעניין הקידום והעידוד של רכישת תוצרת הארץ (להלן - חוות הדעת)⁴⁰. חוות הדעת מתבססת על החומר שעליו מתבססת הטיוטה. עם זאת, מרבית מסקנות חוות הדעת היו שונות ממסקנות הטיוטה: יש להכין תכנית ארוכת טווח לקידום רכישת תוצרת הארץ, ליזום פעילות לשינוי מערך הטעמים של הצרכן הישראלי כדי לעודד את רכישת תוצרת הארץ, לסמן באופן מיוחד מוצרים ישראלים ויש לתת די מידע לצרכן בנוגע למחירים האטרקטיביים של המוצרים הישראליים ואיכותם, שאינם נופלים מאלה של המתחרים מחו"ל. מסקנה נוספת של חוות הדעת הייתה דומה מאוד למסקנה בטיוטה: יש פוטנציאל להגברת התעסוקה באמצעות מכרזי הממשלה ובאמצעות החלת חובת רכש גומלין בכל המכרזים. המלצות חוות הדעת היו כי שר התמ"ת יביא לאישור הממשלה הצעת החלטה שמהותה הגברת מתן המידע לקידום רכישת תוצרת הארץ (באמצעות סימון מיוחד של מוצרים ישראלים, הקמת אתר אינטרנט בנושא "כחול לבן", קמפיין לעידוד רכישת "כחול לבן" וריכוז הנתונים על רכישות משרדי הממשלה), פעולות לעידוד רכישת תוצרת הארץ (באמצעות החלת חובת רכש גומלין בכל המכרזים, הקמת צוות מומחים לבחינת הדרכים להגברת הייצור המקומי של כלים וציוד, ופעילות חינוכית לעידוד רכישת תוצרת הארץ בקרב ילדים ונוער) והסדרה ותפעול של הנושא (באמצעות חקיקת חוק המגדיר את סמכויותיו של הממונה לאכיפת רכישת תוצרת הארץ והקמת מטה "כחול לבן").

חברי המטה לא מיפו את הצרכים בנושא ולא הציבו יעדים ברורים למטה. בתכנית העבודה לשנת 2011 הציב משרד התמ"ת יעד לעידוד רכישת "כחול לבן", ובמסגרתו מנה כמה מדדי תפוקה⁴¹ ומדדי תוצאה⁴².

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משרד התמ"ת לא מיצה את הכלים הרלוונטיים העומדים לרשותו לעידוד התעשייה והתעסוקה (כגון מרכז ההשקעות, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים ולשכת המדען הראשי). המשרד הקים מטה ייעודי לנושא בעל תקציב לנושאים משלימים - בעיקר הגברת המודעות בציבור באמצעות מסעות פרסום וחינוך לנושא בבתי ספר - נושאים שאין להם כיום מענה ביחידות המשרד הרלוונטיות. יתרה מזו, גם במועד סיום הביקורת אין כמעט שיתוף פעולה בין המטה ליחידות הרלוונטיות הפועלות במשרד התמ"ת, והמטה אינו מאגם עמך משאבים לצורך עידוד רכישת תוצרת הארץ.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 טען משרד התמ"ת כי עבודת מטה "כחול לבן" נעשית בד בבד עם עבודת יחידות אחרות במשרד, היות שפעילותם שונה מפעילות המטה. לדעתו, אי-אפשר לכוון את הכלים שבידי היחידות האחרות במשרד, שנועדו להשיג מטרות ספציפיות בהתאם לחוקים המסמיכים של היחידות הללו, לנושא "כחול לבן".

40 מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, "קידום ועידוד רכישת "כחול לבן - חוות דעת" (אוגוסט 2009).

41 מדדי התפוקה הם תוצרי הפעילות הממשלתית, ובהם מספר הכניסות לאתר האינטרנט בנושא "כחול לבן" ומספר התלמידים המשתתפים בפעילויות להגברת המודעות לנושא.

42 מדדי התוצאה מגדירים את השינויים המצופים בסביבה החיצונית, המשקפים את המדיניות שלפיה פעלה הממשלה בנושא. עם מדדים אלה נמנים שיעור המצהירים על העדפת רכישת מוצרי "כחול לבן"; מספר העסקים בעלי אישור לשימוש בתו "מיוצר בישראל"; הערכת שביעות הרצון מאיכות התוצרת המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מטה "כחול לבן" לבדוק ביסודיות את הצרכים בנושא רכישת תוצרת הארץ; להציב לעצמו יעדים ברורים ומפורטים בנושא; לגבש תכנית עבודה משולבת בשיתוף היחידות הרלוונטיות במשרד התמ"ת שמקדמות את אותן מטרות ולהקצות בהתאם לכך את המשאבים הדרושים ליישום תכנית העבודה האמורה.

פעילות המטה

מאז הקמתו מתכנס המטה אחת לשבוע-שבועיים ועוסק בקידום נושא רכישת תוצרת הארץ. בין פעילויות המטה⁴³: מסע פרסום באמצעי התקשורת משנת 2010 להסברת חשיבות רכישת תוצרת הארץ; חינוך לרכישת תוצרת הארץ בבתי ספר; פיקוח על מתן תו "מיוצר בישראל" ליצרנים ישראלים; פעילות באינטרנט בנושא "כחול לבן"⁴⁴; פעילות בבית הנשיא בסימן "כחול לבן"; קיום יום "כחול לבן" בכנסת בשנים 2010 ו-2011, שבו הוצגו הפעילויות העיקריות של המטה ושיתוף פעולה עם רשתות שיווק היוצאות במבצעים לעידוד רכישת "כחול לבן". המטה פועל בשיתוף פעולה מלא עם מטה "כחול לבן" בהתאחדות התעשיינים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי רק בנובמבר 2011, כשלושה חודשים לאחר מועד סיום הביקורת וכשנתיים וחצי לאחר הקמת המטה, פורסמה הוראת מנכ"ל משרד התמ"ת בעניין פעילות מטה "כחול לבן". ההוראה מפרטת את סוגי הפעילויות שהמטה מוסמך לבצע, מבהירה את אופן קבלת ההחלטות וביצוע הפעילות בתחום זה ומציינת את הגורמים המעורבים בנושא "כחול לבן", לרבות את חלוקת התפקידים ביניהם.

חינוך לרכישת תוצרת הארץ

אליבא דמנהלת המטה, אחת הפעילויות החשובות והמרכזיות של המטה היא חינוך לרכישת תוצרת הארץ. במסגרת זו עמותת חינוך בתחום התעשייה⁴⁵ (להלן - העמותה) מפעילה סדנאות חד-יומיות וקורסים שנתיים בנושא לתלמידי בתי ספר החל משנת הלימודים התש"ע (2009-2010)⁴⁶. בשנת הלימודים התש"ע השתתפו בפעילויות כ-40,000 תלמידים, ובשנת הלימודים התשע"א (2010-2011) - כ-120,000 תלמידים בכיתות האחרונות של בית הספר היסודי ועד הכיתות הראשונות של בית הספר העל-יסודי, בפריסה גאוגרפית רחבה ובמגורים שונים (החינוך הממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי והמגזר החרדי). הצפי לשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) הוא של כ-280,000 תלמידים. את המיזם מממנים במשותף משרד התמ"ת והתאחדות התעשיינים (בשנת הלימודים התש"ע הקצה כל אחד מהגופים 579,000 ש"ח, ובשנת הלימודים התשע"א - 1.5 מיליון ש"ח. בשנת התשע"ב צפוי כל גוף להקצות 3 מיליון ש"ח).

בעקבות סיכום בין שר התמ"ת לשר החינוך בנושא העדפת תוצרת הארץ במערכת החינוך, גיבשה העמותה את תכנית "כחול לבן" בשיתוף מטה "כחול לבן" במשרד התמ"ת וקיבלה "אישור עקרוני" לתכנית מהמנהל הפדגוגי במשרד החינוך וממשרד התמ"ת. סעיף 10 להסכם למתן שירותים בין

43 מתוך מזכר של מנהלת מטה "כחול לבן" מ-4.5.10.

44 הקמה והפעלה של אתר אינטרנט בנושא "כחול לבן" במסגרת אתר האינטרנט של משרד התמ"ת, אתר משחקים לילדים בנושא "כחול לבן", ניהול בלוג "כחול לבן" של המטה, ניהול ערוץ "כחול לבן" באתר youtube, ניהול דף אוהדים באתר facebook.

45 עמותה שהקים כ-20 שנה לפני מועד סיום הביקורת נשיא התאחדות התעשיינים דאז כדי להקנות למערכת החינוך ידע על הנעשה בתחום התעשייה והמדע ועל הערכים הגלומים בהם. לעמותה יש צוות של כ-80 מדריכים וכן צוות של סטודנטים שמלמדים סדנאות וקורסים, בין היתר, בנושא "כחול לבן".

46 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

ממשלת ישראל לעמותה שנחתם בינואר 2011 עוסק בפיקוח של משרד התמ"ת על העמותה. על פי הסעיף מתחייבת העמותה לאפשר לנציג המשרד או למי מטעמו לבקר את פעולותיה, לפקח על ביצוע המכרז וההסכם, ובכלל זה לפקח על השירות. על פי הוראת מנכ"ל משרד התמ"ת בעניין פעילות מטה "כחול לבן", אחת הפעילויות של המטה היא הגברת מודעותם של ילדים ובני נוער לערכי הרכישה של מוצרים ישראליים בבתי ספר.

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא ביצע משרד התמ"ת פיקוח תוכני רציף ועקבי על אופן ביצועה של התכנית בשטח, אלא הסתפק באישור מוקדם של התכנית ובבקרה תקציבית בנושא. אף שהעמותה וחלק מתכניתיה האחרות מוכרות למשרד החינוך⁴⁷, משרד החינוך לא היה מעורב בגיבוש התכנית, ולרוב הוא אינו מעורב בפיקוח עליה; במקומות שונים בארץ הוכנסה התכנית למערכת החינוך באמצעות מנהל בית הספר או באמצעות מחלקת החינוך של הרשות המקומית ללא ידיעתו של משרד החינוך; במועד סיום הביקורת עדיין לא היה חוזר תקף של מנכ"ל משרד החינוך המסדיר את אופן הטיפול בתופעה הנרחבת של גופים מהמגזר השלישי ומהמגזר העסקי המפעילים תכניות לימודיות במערכת החינוך⁴⁸.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 ציין מינהל הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי ההוראה במשרד החינוך, העוסק בהסדרת הטיפול במעורבות המגזר השלישי והעסקי בהפעלת תוכניות לימוד, כי תכנית "כחול לבן" הופעלה לראשונה בתקופה שבה חל הנהג ולפיו היה צורך רק באישור מהמינהל הפדגוגי במשרד להפעלת התכנית.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 טענה התאחדות התעשיינים כי המינהל למדע וטכנולוגיה במשרד החינוך הוא שותף מלא לפעילות העמותה בשילוב נושא התעשייה בתכנית הלימודים, ובמסגרת זו משולב גם נושא "כחול לבן". נוסף על כך, גם תכנית "כחול לבן" מוצגת לבתי הספר ומוטמעת במסגרת הלימודים בהם באמצעות נציגי ההדרכה של משרד החינוך הפועלים בבתי הספר בהנחיית המנהלים וצוות המורים.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציין המינהל למדע וטכנולוגיה במשרד החינוך כי "נושא 'כחול לבן' לא קיבל את התנופה הראויה לו וכי יש לקבוע עם כל המשרדים תכנית עבודה מקיפה שתבטיח הטמעת הנושא במשק כולו כולל מערכת החינוך". עוד הוסיף המינהל כי נושא "כחול לבן" הוא נושא חשוב ביותר והוא ישמח להשתתף בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מטה "כחול לבן" לוודא כי יתקיים פיקוח מהותי על התכנית, בתחומי הסמכויות שנקבעו בהסכם שנחתם בין משרד התמ"ת לעמותה.

פיקוח על התו "מיוצר בישראל" הניתן ליצרנים ישראליים

בשנת 2004 יזמה התאחדות התעשיינים הפקה של התו "מיוצר בישראל"⁴⁹, שמטרתו לסמן מוצרים ישראליים⁵⁰, ובכך לסייע לציבור הרחב להבחין בין מוצר ישראלי למוצר שאינו ישראלי. משנת

47 מדובר בתכניות חינוך טכנולוגי המוכרות למינהל מדע וטכנולוגיה במשרד.
48 להרחבה בנושא זה ראה דוח מבקר המדינה בנושא "מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך" בעמ' 629 בכרך זה.
49 גם במדינות אחרות, כגון ארה"ב וגרמניה, יש תו תוצרת מקומית המסמן מוצרים מקומיים.
50 הגדרת "מוצר ישראלי" זהה להגדרת "טובין מתוצרת הארץ" בתקנות העדפת תוצרת הארץ (ראו הערה 11).

2004 נותנת ההתאחדות את התו⁵¹ ליצרנים ישראלים העומדים בתנאים שנקבעו על ידי ההתאחדות⁵². תו זה ניתן ללא תמורה ואינו מוגבל בזמן. היצרנים רשאים להטביע את התו על גבי אריזות מוצרים ישראליים שהם מייצרים וכן להציגו על גבי מודעות ופרסומות למוצרים אלה⁵³.

בתחילת מרץ 2011 הכין משרד התמ"ת רשימת יצרנים שלהם גם מוצרים ישראליים והציג אותה באתר האינטרנט שלו. במועד סיום הביקורת פעל המשרד להכנת רשימת מוצרים ישראליים של אותם יצרנים. להערכתה של מנהלת מטה "כחול לבן", הרשימה תהיה מוכנה בסוף שנת 2011; יצוין כי עד ינואר 2012 טרם פורסמה הרשימה.

על פי "נוהל קבלת תו מוצר ישראלי, בדיקת אמיתות הנתונים וטיפול בתלונות" של משרד התמ"ת (להלן - הנוהל), ההתאחדות אחראית לטיפול בבקשות לקבלת התו ומספקת את התו ליצרנים, ומשרד התמ"ת אחראי לבדיקת אמיתות הנתונים שסיפקו היצרנים ולטיפול בתלונות שלפיהן המוצר אינו עומד בתנאים. במשך הזמן גדל מספר בעלי התווים במידה ניכרת, ובמועד סיום הביקורת היו כ-500 בעלי תווים.

לדברי מנהלת מטה "כחול לבן", בהתאם לנוהל עושה משרד התמ"ת מפעם לפעם בדיקות מדגמיות כדי לוודא שמוצרים הנושאים את התו אכן מיוצרים בישראל. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ממועד הקמת מטה "כחול לבן" ועד מועד סיום הביקורת התקיימו ביקורים ב-13 מכ-500 העסקים בעלי התו. זאת ועוד, עד מועד סיום הביקורת איתר משרד מבקר המדינה רק טופס בקרה הנוגע לאחד העסקים שהתקיימו בהם ביקורים⁵⁴. לגופו של עניין, טופס הבקרה המלא שאותר אינו מפורט דיו, ולכן אינו ממלא כנדרש את מטרתו: לא ניתן ללמוד ממנו כיצד בודק משרד התמ"ת אם המוצר אכן יוצר בישראל לפי ההגדרה בתקנות העדפת תוצרת הארץ. מטה "כחול לבן" טען כי חשוב לקיים את הבקורות באופן שלא ירתיע את המפעלים מלהשתמש בתו.

עוד עולה מבדיקת משרד מבקר המדינה כי במועד הביקורת עשה מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת סקר בדבר יצרנים הזכאים לתו "מיוצר בישראל" שטרם הטביעו אותו על אריזות מוצריהם. מינהל מחקר וכלכלה בדק מדוע היצרנים מתעכבים בהטבעת התו, ועשה מיפוי ראשוני של המוצרים הזכאים לתו. בעקבות המיפוי הראשוני יעשה מינהל מיפוי כלכלי, דהיינו, יבדוק אם הכנסותיהם של העסקים אכן גדלו לאחר הטבעת התו. במועד סיום הביקורת כבר הסתיים שלב המיפוי הראשוני אך טרם החל שלב המיפוי הכלכלי. יוצא כי במועד סיום הביקורת, כשנתיים ורבע לאחר הקמת מטה "כחול לבן", משרד התמ"ת עדיין אינו יודע אם השקעתו בתו "מיוצר בישראל", ובכלל זה מיפוי העסקים ומיפוי המוצרים, נושאת פרי.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 טען מטה "כחול לבן" במשרד התמ"ת כי פעילות "כחול לבן" היא לטווח ארוך, ושנתיים ורבע הן זמן קצר מכדי לבדוק את מידת יעילותו של התו. מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת הוסיף בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כי יש דרכים לבחון שינויים במכירות שמקורם במכירת מוצרים ישראליים גם בטווח הקצר, אך הדבר מחייב שיתוף פעולה מלא של היצרנים במסירת נתונים, והדבר אינו קל ולעתים קרובות אף בלתי אפשרי.

51 על פי תקנון השימוש בתו "מיוצר בישראל", תהיה ההתאחדות רשאית בעתיד לגבות תשלום עבור זכות השימוש בתו.
52 חתימה על תקנון והצהרת רואה חשבון.
53 מתוך אתר התאחדות התעשיינים www.industry.org.il.
54 לנוכח הערת משרד מבקר המדינה בעניין זה, הועברו אליו טופסי בקרה מלאים בארבעה עסקים שנעשו בהם ביקורים לאחר מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר למטה כי אמנם פעילותו היא לטווח ארוך, אולם חלוקת התו נמשכת פרק זמן ארוך די הצורך כדי שניתן יהיה לבדוק את יעילותה; ולראיה - מינהל מחקר וכלכלה כבר החל, לפני מועד סיום הביקורת, במיפוי ראשוני של המוצרים הזכאים לתו.

בתגובתו מנובמבר 2011 למשרד מבקר המדינה הודיע אגף התקציבים במשרד האוצר כי בעקבות האמור ברוח על פעילות מטה "כחול לבן" הוא יפנה למשרד התמ"ת בבקשה לבחון את מידת ההצלחה של המטה בהשגת המטרות שלשמן הוקם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת להאיץ את הכנתה של רשימת המוצרים הישראליים ולהציגה באתר האינטרנט שלו כדי להביאם לידיעת הציבור; עליו לעשות ביקורת עקבית על מוצרים הנושאים תו, שתקיף מוצרים רבים, ולא להסתפק בבדיקה מדגמית; לטייב את "טופס הבקרה בעסק שקיבל תו"; ולהחיש את בדיקת הקשר בין קבלת תו להגדלת ההכנסה של בעל התו.

ועדת ההיגוי של המטה

בהתאם להחלטת הממשלה מאוגוסט 2009 הוקמה ועדת היגוי שמטרתה להנחות את מטה "כחול לבן". חברי ועדת ההיגוי הם נציגי משרדי ממשלה הרוכשים מוצרים ושירותים בהיקף גדול, נציגי היחידות המעורבות בנושא במשרד התמ"ת, נציגי הארגונים הכלכליים המוזמנים לוועדה כמשקיפים ונציגי האקדמיה.

עד מועד סיום הביקורת התכנסה הוועדה פעמיים בלבד. בישיבתה הראשונה, בסוף דצמבר 2009, הציג מנכ"ל משרד התמ"ת את הפעילות בנושא "כחול לבן", את מטרותיה ואת חשיבותה. בישיבה סוכם כי המשרדים הממשלתיים והגופים הציבוריים המשתתפים בוועדה ימנו נאמן "כחול לבן" ויעבירו את פרטיו ליועץ מנכ"ל משרד התמ"ת עד סוף ינואר 2010. תפקידו של הנאמן יהיה לקבל תלונות על אפליה במכרזים ולקיים התייעצות עם מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר, עם מטה "כחול לבן" ועם התאחדות התעשיינים לגבי הטיפול בנושא.

נמצא כי מונו נאמני "כחול לבן" במשרדי הממשלה והגופים הציבוריים⁵⁵. ואולם, במועד סיום הביקורת טרם ניתן להם הסבר מפורט על מהות תפקידם; את התפקיד שייעדה הוועדה לנאמנים - טיפול בתלונות של יצרנים מקומיים - מילאו בפועל התאחדות התעשיינים ומנהלת מטה "כחול לבן". למעשה, לנאמנים אין תפקיד מוגדר, וממילא הם אינם צריכים לדווח על פעילותם לשום גורם, ואין בידיהם סנקציות שהם יכולים לנקוט נגד הגוף שבו הם פועלים (כגון עיכוב מכרזים בשל תלונות שהוגשו בעניינם).

עוד עולה מבדיקת משרד מבקר המדינה כי הוועדה לא הכינה נייר מטה מסודר המנחה את משרדי הממשלה כיצד לנהוג בנושא "כחול לבן" והמאפשר להם לתרגם את מדיניות מטה "כחול לבן" לתכניות עבודה אופרטיביות. אמנם מנכ"ל משרד התמ"ת מקיים פגישות עם מנכ"לי משרדי הממשלה כדי להגביר את המודעות לנושא העדפת תוצרת הארץ, אך לוועדה עצמה אין תכנית פעולה מוגדרת ומובנית.

55 מרבית הנאמנים חברים גם בוועדת ההיגוי של המטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת ההיגוי להגדיר את מהות תפקידם של נאמני "כחול לבן" ואת סמכויותיהם כדי לייעל את תפקודם. נוסף על כך, על הוועדה להכין נייר מטה המנחה את משרדי הממשלה באופן אופרטיבי בנושא "כחול לבן". כמו כן על הוועדה לגבש תכנית פעולה מוגדרת.

רכש גומלין

הרשפ"ת במשרד התמ"ת מופקדת על ניהול רכש הגומלין של מדינת ישראל. בהתאם לכך היא פועלת לייזום ולתיאום של פעילויות של שיתוף פעולה תעשייתי הנעשות על פי התחייבויותיהן של חברות זרות לרכש גומלין בישראל ולמעקב ולבקרה בנושא פעילויות אלה. מטרת פעילות הרשפ"ת היא מינוף ההוצאה הממשלתית ליצירת הזדמנויות עסקיות ותעסוקתיות, להבאת טכנולוגיות חדשות מחו"ל, להגברת השקעות זרות במחקר ובפיתוח, להגברת הייצוא ולפתיחת שווקים חדשים. כמו כן פועלת הרשפ"ת באמצעות הכלים שבידה לחיזוק תעשיות בריפריה ובאזורי עדיפות לאומית ולמתן האפשרות לתעשיות קטנות ובינוניות ליהנות מרכש גומלין⁵⁶.

להלן מידע על רכש הגומלין בשנים 2005-2010 על פי נתוני הרשפ"ת ונתונים נוספים שנאספו במהלך הביקורת. על פי הנתונים בטבלאות, וכפי שעולה ממכתבי תעשיינים למשרד התמ"ת⁵⁷, לרכש הגומלין יש תרומה למשק הישראלי שמתבטאת בין היתר בהיקף מימושים (אזרחיים וביטחוניים) רחב העולה על ההתחייבויות שנוצרו במסגרת רכש הגומלין. לפי הסברי הרשפ"ת, הסיבה לכך היא שהסביבה העסקית בישראל נוחה לחברות מחו"ל וכ-30% מהן אף ממשיכות את קשריהן עם השותפים הישראליים גם לאחר סיום המחויבות.

טבלה 1: ההתחייבויות לרכש גומלין והמימושים של החברות הזרות

שנת המימושים האזרחיים מכלל המימושים	מימושים אזרחיים (במיליוני דולרים)	מימושים (במיליוני דולרים)*	שיעור ההתחייבויות האזרחיות מכלל ההתחייבויות	שיעור התחייבויות אזרחיות (במיליוני דולרים)	התחייבויות לרכש גומלין (במיליוני דולרים)	שנה
71%	1,289	1,819	53%	148	280	2005
80%	2,366	2,962	63%	948	1,506	2006
77%	2,392	3,088	68%	331	486	2007
67%	1,782	2,648	64%	279	439	2008
71%	1,710	2,411	51%	189	367	2009
60%	1,221	2,022	45%	325	722	2010

* צוין כי אין התאמה בין המימושים בשנה מסוימת להתחייבויות שנוצרו באותה שנה.

56 המידע מתוך אתר משרד התמ"ת - www.moital.gov.il.

57 לידי משרד מבקר המדינה הועברו כ-15 מכתבים מתעשיינים המתריעים על הנזקים העלולים להיגרם מפעליהם ולמשק אם יצומצם או אף יבוטל רכש הגומלין.

**טבלה 2: מספר החברות הזרות המחויבות ברכש גומלין
ומספר המפעלים הישראליים שנהנו ממנו**

מס' המפעלים הישראליים שנהנו מרכש גומלין אזרחי ממדינות החברות בהסכם ה-GPA	מס' המפעלים הישראליים שנהנו מרכש גומלין אזרחי	מס' המפעלים הישראליים שנהנו מרכש גומלין	מס' החברות הזרות שהתחייבו ברכש גומלין (התחייבות חדשה)	
158	257	338	128	2005
138	216	292	124	2006
132	234	287	109	2007
109	191	277	98	2008
190	317	402	108	2009
167	287	393	101	2010

הטבלאות לעיל מספקות נתונים בנוגע לרכש גומלין בכלל, רכש גומלין אזרחי ורכש גומלין ממדינות החברות בהסכם ה-GPA (ולאו דווקא מהתקשרויות הכלולות בהסכם זה)⁵⁸.

יצוין כי עדיין לא בוצע מחקר מעמיק לגבי מפעלים ישראליים הנהנים מרכש גומלין - ומכאן שלא נבדקה השפעת רכש הגומלין על הגידול בייצוא של אותם מפעלים, השפעתו על גידול במחזור המכירות שלהם ועוד⁵⁹.

תחולה חלקית של תקנות רכש גומלין

תקנות רכש גומלין, המחייבות ספק חוץ לקיים שיתוף פעולה תעשייתי, חלות על התקשרויות לרכישת טובין או לביצוע עבודה של המדינה, תאגיד ממשלתי, תאגיד מקומי וקופת חולים, בין אם ההתקשרויות בוצעו במסגרת מכרז ובין אם לאו.

באוקטובר 2009 סיכם שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, עם החשכ"ל דאז ועם מנהלת הרשפ"ת כי השניים האחרונים ידונו בנושא ויבחנו את האפשרות להטמעת הדרישה לרכש גומלין בפרויקטים חדשים מסוימים מסוג PPP⁶⁰, וזאת בלי לפגוע בביצועם.

בתשובה של מינהל הרכש למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 נמסר כי מכרזים מסוג PPP מורכבים מהבחינה ההנדסית, המימונית והמשפטית, ומכאן שאם יוטלו על המתמודדים דרישות נוספות, יהיה בכך כדי לפגוע ביעילות המכרז ולהרחיק משקיעים ומממנים בין-לאומיים. מינהל הרכש הוסיף כי ממילא יש מרכיב ישראלי בהיקף משמעותי בפרויקטים כאלו, וכי "עם זאת, אנו סבורים שיש לבחון הכללת דרישות לרכש גומלין בכל מכרז לגופו בהתאם לתנאים הספציפיים בו".

58 ראו פירוט בעניין זה בתת-הפרק "רכש גומלין בהסכם הרכישות הממשלתיות".
59 מינהל סחר חוץ והרשפ"ת בחנו אפשרות לביצוע מחקר כזה באוגוסט 2010, אך הוא לא יצא לפועל.
60 PPP - Public Private Partnership - הסכמים ארוכי טווח לשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, שרובם רחבי היקף ומורכבים, לצורך אספקת תשתית, מוצר או שירות ציבורי באמצעות המגזר הפרטי. דוגמאות לפרויקטים מסוג זה הן כביש חוצה ישראל, הרכבת הקלה בירושלים והקמת מתקנים להתפלת מי ים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמכרזים מסוג PPP נועדו לספק צרכים ציבוריים, ומאחר שהסיבה לדרישת רכש גומלין הוא עידוד התעשייה הישראלית גם כאשר ספק זר זוכה במכרז, ראוי כי תישקל האפשרות לכלול דרישת רכש גומלין בכל מכרז מסוג PPP לגופו.

רכש גומלין ברשויות המקומיות

בדצמבר 2006 החליטה הממשלה⁶¹ להטיל על שר הפנים להתקין תקנות שיחילו את הוראות תקנות רכש גומלין, בשינויים המחויבים, על הרשויות המקומיות, ברכישות שערכן עולה על 25 מיליון ש"ח. רק ביולי 2010, כשלוש שנים וחצי לאחר מכן, נכנסו לתוקפן תקנות העיריות (חובת שיתוף פעולה תעשייתי), התש"ע-2010, החלות על העיריות.

התקנות - הדומות כמעט בכל לתקנות רכש גומלין - מחייבות את העיריות הרוכשות מוצר או ביצוע עבודה מספק חוץ לדרוש ביצוע רכש גומלין בארץ. הגורם שעליהן לדווח לו על התקשרויות עם ספקים זרים הוא הרשפ"ת. הסמכויות שהוקנו בתקנות רכש הגומלין לחשכ"ל או לוועדת שרים מוקנות בתקנות אלו לשר הפנים.

רכש גומלין בהסכם הרכישות הממשלתיות

1. כאמור מדינת ישראל חתומה על הסכם בין-לאומי בדבר הרכישות הממשלתיות (הסכם ה-GPA)⁶², המסדיר את הגישה למכרזי הרכישות הממשלתיות בין המדינות החתומות עליו. ההסכם אוסר על אפליה בין ספק מקומי לספק חוץ במכרזים ממשלתיים אזוריים, ובכלל זה שימוש באמצעי של רכש גומלין. לפיכך, תקנות העדפת תוצרת הארץ אינן חלות על מכרזים המפורטים בנספח המדינתי, שבהם משתתפים מציעים ממדינות החברות בהסכם⁶³. על אף האיסור המפורש בהסכם, מדינת ישראל קיבלה היתר חריג זמני המאפשר לה להחיל חובת רכש גומלין אזורי גם על המדינות החברות בהסכם⁶⁴.

ההיתר החריג הזמני ניתן משום שבעת החתימה על ההסכם הייתה מדינת ישראל מדינה מתפתחת. לאחר כמה שנים, בהתאם לאמור בהסכם, צומצם ההיתר מ-35% משווי ההתקשרות ל-20%.

בשנת 2000 החלו המדינות החתומות על ההסכם לנהל משא ומתן על חידושו. בדצמבר 2011 הסתיים המשא ומתן תוך הסכמה של המדינות כאמור למתווה של ביטול הדרגתי של רכש הגומלין במשך 15 שנים מיום אשרור ההסכם.

2. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי לבקשת מינהל סחר חוץ, הרשפ"ת והתאחדות התעשיינים, עשה גורם חיצוני בשנת 2005 סקר בנושא הסכם ה-GPA⁶⁵. בסקר נבדקו, בין היתר, התועלת שמפיקים היצואנים מההסכם, מגבלות עיקריות המונעות מהיצואנים לנצל את ההסכם בחו"ל וניתוח היקפו של שוק הרכש האזורי בישראל. לדברי מינהל סחר חוץ, בסקר שבדק 45

61 החלטה 971 בעניין ייעול רכש הגומלין התעשייתי.

62 ראו הערה 21.

63 לכל מדינה החתומה על ההסכם יש נספח מדינתי המיוחד לה, ובו מצוינים הגופים הממשלתיים והציבוריים, התחומים וסף ההתקשרות שעליהם חל ההסכם. אם ההסכם אינו חל, חלות תקנות העדפת תוצרת הארץ.

64 מדינת ישראל היא המדינה היחידה שזכתה להיתר זה. מדינות רבות קיבלו היתרים בעניינים אחרים, למשל היתר לאי-החלת ההסכם על גופים ממשלתיים מסוימים או היתר לגבי תחומים מסוימים.

65 BDI, "השפעת הסכם הרכישות הממשלתיות על ישראל" (יוני 2005).

חברות עסקיות וגופים ציבוריים⁶⁶ - לא נקבעו מסקנות חד-משמעיות. נוסף על כך, בשנת 2009 עשתה התאחדות התעשיינים סקר עמדות בתעשייה בנושא הסכם ה-GPA⁶⁷. בסקר זה - שהקיף כ- 90 חברות - נבדקו בעיקר החסמים שבהם נתקלו היצואנים ושיעור היצואנים שנתקלו בחסמים אלו. שני הסקרים האמורים לא הציגו נתונים על מספר המפעלים הישראליים הכולל הנהנים מההסכם (דהיינו, שזכו במכרזים בין-לאומיים) ועל הכנסותיהם השנתיות מזכויות במכרזים.

בספטמבר 2010 הכין מינהל סחר חוץ מסמך לדיון עם שר התמ"ת בנושא רכש הגומלין בהסכם ה-GPA⁶⁸. במסמך נסקרה, בין היתר, תרומת ההסכם למדינת ישראל, והוסבר מדוע יש קושי לאמוד את התרומה מהבחינה המספרית והכספית. הנתונים הכספיים שצינו במסמך מקורם בנייתוח סטטיסטי והם אינם נתונים שנתיים מדויקים.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 ציין מינהל סחר חוץ כי יש שתי שיטות לחישוב היקף שווקי רכש ציבורי במדינות ה-GPA וכי "שתי השיטות בעייתיות מסיבות ואילוצים שונים".

3. במכתבו מאוקטובר 2010 למנכ"ל משרד התמ"ת טען החשכ"ל דאז, כי העלות הכלכלית של הסכם ה-GPA ותועלתו לא נמדדו מעולם. במכתבו הציע החשכ"ל דאז להקים צוות משותף של משרדי האוצר והתמ"ת שיבחן את הנושא. במכתבו מנובמבר 2010 השיב מנכ"ל משרד התמ"ת כי לוח הזמנים הקצר הצפוי לסיום המשא ומתן על חידוש החתימה על ההסכם⁶⁹ מקשה את כינוסו של צוות לבדיקת העלות הכלכלית של ההסכם ותועלתו.

4. לאחר שהוצגו עמדות מינהל סחר חוץ והרשפ"ת לשר התמ"ת הקודם, ואף על פי שלא נעשתה בדיקה כלכלית יסודית ומקיפה של ההסכם ושל רכש הגומלין ביחס אליו, החליט השר להצהיר לפני המדינות החתומות על ההסכם על מחויבותה של מדינת ישראל לביטול בהדרגה את סעיף רכש הגומלין בהסכם. בדיון שהתקיים במשרדו של שר התמ"ת הנוכחי, מר שלום שמחון, בפברואר 2011 הסכים השר עם עמדת קודמו בתפקיד בנוגע לביטול הדרגתי של רכש הגומלין, וקיבל את עמדת מינהל סחר חוץ לגבי המתווה לביטול⁷⁰.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 טען מינהל סחר חוץ כי הסכם ה-GPA הוא סמל מרכזי למדיניות בעלות מדיניות כלכלית פתוחה ומתקדמת, ויציאה ממנו תפגע קשות בתרומתה ובמעמדה של ישראל, בייחוד לנוכח קבלתה לארגון ה-OECD. אשר להיערכות ליום שאחרי ביטול רכש הגומלין האזרחי במסגרת הסכם ה-GPA, מינהל סחר חוץ סבור שהתפתחות המשק בטווח הארוך מחייבת שדרוג של התחרותיות וחידורה לשוק הגלובלי. זוהי מהות הפעילות היום-יומית של מינהל סחר חוץ שמפעיל כלי סיוע לתעשיינים ושל המטה לקידום השקעות העמל על משיכת משקיעים זרים ועל שדרוג היכולות של התעשייה המקומית.

מינהל הרכש הממשלתי הגיב אף הוא ברוח זו והוסיף כי "נסיגה בתהליך פתיחת המשק הישראלי לתחרות פתוחה ושוויונית מול השוק הבינלאומי תוביל לפגיעה ניכרת בסחר, ביצוא ולייקור עלויות מוצרים בישראל". כמו כן, בחודשים האחרונים אומצו על ידי הממשלה המלצות של הוועדה לשינוי חברתי כלכלי ובמוקד המלצות אלו, בין היתר "עומדים אלמנטים של עידוד תחרות תוך ביטול הגנות על התעשייה המקומית, זאת מתוך דאגה לרווחת כלל הציבור במדינה".

66 35 גופים נבדקו לעומקם בדיקה יסודית.
 67 התאחדות התעשיינים, "סיכום סקר בנושא הסכם הרכישות הממשלתיות" (אפריל 2009).
 68 מינהל סחר חוץ, "רכש גומלין בהסכם רכש ממשלתי של ה-WTO" (ספטמבר 2010). מסמך זה בכותרתו ובמהותו הוכן לדיון עם מנכ"ל משרד התמ"ת בינואר 2011.
 69 במועד זה סבר מינהל סחר חוץ כי עד סוף שנת 2010 יסתיים המשא ומתן.
 70 המתווה שהציג מינהל סחר חוץ הוא מתווה דו-שלבי לביטול הדרגתי בתוך כמה שנים, ולפיו בשנים הראשונות יוקפא המצב הקיים, ואחר כך תהיה הפחתה שנתיית מדורגת, עד לביטול הזכאות לחלוטין.

להסכם ה-GPA יש היבטים שונים: היבטים כלכליים, היבטים מדיניים, היבטים משפטיים והיבטים של קשרי סחר בין-לאומיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה בכלל - ועל משרד התמ"ת בפרט - לבדוק כיצד להיערך לתקופת הביטול ההדרגתי של רכש הגומלין וליום שאחרי הביטול, ובכלל זה עליהם לבחון כלים חלופיים לרכש הגומלין.

סיכום

על משרד התמ"ת ומשרד האוצר לבחון ביסודיות את מידת התועלת שמפיקה המדינה מפעילותה בנושא העדפת תוצרת הארץ ואת מידת תרומתה להגדלת התעסוקה ולחילוץ התעשייה הישראלית. בהתאם לתוצאות הבדיקה עליהם להמליץ לממשלה על הדרכים ליישום העדפת תוצרת הארץ ועל הגופים שיהיו מחויבים בהעדפה כזאת. לאחר שתגבש הממשלה את עמדתה עליה לקבוע אילו כלים ומשאבים יוקצו להשגת מטרה זו, ובכלל זה אילו שינויי חקיקה יבוצעו לצורך כך, וכן עליה להפעיל את מלוא סמכויותיה ליישום מדיניותה בנושא.

במסגרת המשא ומתן שהתקיים עם מדינות שאתן חתמה ישראל על ההסכם הבין-לאומי לרכישות הממשלתיות, הוחלט על ביטול הדרגתי של רכש הגומלין. נוכח ההשפעה האפשרית של התפתחות זו על המשק, נדרשים משרדי התמ"ת והאוצר לבחון את אופן ההיערכות לתקופת הביטול ההדרגתי וליום שאחרי הביטול.

